UNIVERSITETI I TIRANËS
FAKULTETI I DREJTËSISË
DEPARTAMENTI I TË DREJTËS PUBLIKE

DISERTACION

PËR MBROJTJEN E GRADËS SHKENCORE
"DOKTOR"

KONTRATAT ADMINISTRATIVE NË TË DREJTËN SHQIPTARE

Kandidati:

Erajd DOBJANI

Udhëheqësi Shkencor:

Prof. Dr. Aurela ANASTASI

TIRANË, 2015

© E drejta e autorit: Erajd DOBJANI, 2015.

Ky punim shkencor është formatuar sipas kërkesave të Rregullores së Rektoratit "Për Organizimin e Programeve të Studimit të Doktoratave", miratuar në Mbledhjen e Senatit Akademik të Universitetit të Tiranës me vendimin Nr. 20, datë 13.11.2008.

Mirënjohje

Punimi i disertacionit për mbrojtjen e doktoraturës është i ngjashëm me një rrugë të gjatë që ka shumë pak ndalesa. Në shkencat shoqërore, punimi i disertacionit përbën gjithashtu një punë të vetmuar. Për rrjedhojë, çdo prani është e mirëpritur dhe e rendësishme, sidomos kur ajo shoqërohet me një mbështetje të thellë dhe këshilla të çmuara.

Në këtë aspekt, falenderoj përzemërsisht, në mënyrë të sinqertë, Prof. Dr. Aurela Anastasin, për nderin që më akordoi për udhëheqjen e disertacionit tim, dhe i shpreh mirënjohjen e thellë për kohën, vëmendjen, inkurajimin dhe këshillat e çmuara që më ka dhënë përgjatë të gjithë punimit të këtij disertacioni.

Një falenderim i veçantë, për dhënien e mundësisë së përgatitjes së këtij disertacioni, shkon për drejtuesit dhe anëtarët e Departamentit të së Drejtës Publike pranë Fakultetit të Drejtësisë të Universitetit të Tiranës.

Në fund dhe mbi të gjitha, një mirënjohje e thellë dhe falenderim i pamasë shkon për babain tim, për shembullin e tij, për mbështetjen e pakursyer, për inkurajimin dhe ndihmën e gjithëanshme, në përgatitjen e këtij disertacioni.

Përgjegjësia për çdo dhe të gjithë gabimet, mbetet, natyrisht, vetëm e imja.

Erajd Dobjani

Tiranë, 2015

SHKURTIME

ACCP	Contrats publics – Actualité de la commande et des contrats publics
AJDA	Actualité juridique – Droit administratif
BB	Banka Botërore
BE	Bashkimi Europian
BJCP	Bulletin juridique des contrats publics
CCAG	Cahier des clauses administratives générales
CJEG	Cahier juridiques de l'éléctricité et du gaz
CP-ACCP	Contrats publics – Actualité de la commande et des contrats publics
Dr. adm.	Droit administratif
EDCE	Études et documents du Conseil d'État
MSA	Marrëveshja e Stabilizim Asocimit
OECD	Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik
OKB	Kombet e Bashkuara
FMN	Fondi Monetar Ndërkombëtar
IGD	Institut de la gestion déléguée
J.-Cl.	Juris-Classeur
JCP	La Semaine juridique
LGDJ	Librarie générale de droit et de jurisprudence
LPA	Les petites affiches
MTPB	Moniteur des travaux publics et du bâtiment
PUF	Presses universitaires de France
RDC	Revue des Contrats
RDP	Revue du droit public et de la science politique
RFDA	Revue française de droit administratif
RJEP	Revue juridique de l'entreprise publique
RTD Civ.	Revue trimestrielle de droit civil
GAJA	Grands arrêts de la jurisprudence administrative
Gaz. Pal.	Gazzette du Palais
GJDBE	Gjykata e Drejtësisë së Bashkimit Europian
GJEDNJ	Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut
TFBE	Traktati mbi Funksionimin e Bashkimit Europian
VKM	Vendim i Këshillit të Ministrave

PËRMBAJTJA

HYRJE vii

1 Kontrata dhe e drejta administrative ix
2 Përkufizimi i kontratave administrative në të drejtën shqiptare xiii
3 Funksionet e kontratës administrative xviii
4 Nënshtrimi i kontratave të nënshkruara nga administrata publike të drejtës publike dhe kompetencës së gjykatave administrative (*modeli francez*) xix
5 Nënshtrimi i kontratave të nënshkruara nga administrata publike të drejtës private dhe kompetencës së gjykatave civile të zakonshme (*modeli anglez dhe gjerman*) xxi
6 Zhvillimi i kontratës në praktikën e administratës publike shqiptare xxv
7 Kontratat administrative dhe e drejta shqiptare: evolucion progresiv drejt një regjimi juridik të së drejtës publike dhe kompetencës lëndore të gjykatave administrative xxvii
8 Objekti dhe qëllimi i studimit: ndërtimi i një teorie të përgjithshme të kontratave administrative në të drejtën shqiptare xxxvii
9 Metodologjia e përdorur dhe struktura e punimit xli

KREU I
KONTRATA ADMINISTRATIVE DHE TEORIA E KONTRATËS **1**

1. Koncepti i kontratës: elementët karakteristikë 1
1.1. Kontrata krijon efekte dhe pasoja juridike 3
1.2. Kontrata realizon një marrëveshje midis dy vullneteve të ndryshme 6
1.3. Kontrata është produkt i parimit të autonomisë së vullnetit 8
1.3.1. Liria kontraktore e palëve 11
1.3.2. Forca e detyrueshme e kontratës 12
1.3.3. Efekti relativ i kontratës 13

2. E drejta administrative e kontratës: zbatimi i kufizuar i parimit të autonomisë së vullnetit tek kontratat administrative 15
2.1. Liria kontraktore e kufizuar e administratës publike 16
2.1.1. Vlera juridike e lirisë kontraktore të administratës publike 16
2.1.2. Kufijtë e lirisë kontraktore të administratës publike 19
2.2. Forca e detyrueshme e kufizuar e kontratës administrative 29
2.3. Shtrirja e kufizuar e efektit relativ të kontratës administrative 32

KREU II
NOCIONI I KONTRATËS ADMINISTRATIVE **35**

1. Dallimi i kontratës administrative nga format e tjera të veprimtarisë së administratës publike 36
1.1. Dallimi midis kontratës dhe veprimeve administrative të tjera 36
1.2. Akte administrative në dukje të natyrës kontraktore por që përbëjnë akte të njëanshme 38

1.3. Përdorimi i kontratës dhe aktit administrativ të njëanshëm në të njëjtën procedurë 40
1.4. Ndërhyrja e aktit administrativ të njëanshëm në kontratë 42

2. Identifikimi i kontratës administrative 47
2.1. Identifikimi i kontratës administrative nëpërmjet zbatimit të kritereve të përgjithshëm 50
2.1.1. Kriteret e përgjithshëm të kontratës administrative. 51
2.1.1.1. Kriteri organik: prania e të paktën një personi publik në kontratë..... 53
2.1.1.2. Kriteri substancial: krijimi i efekteve dhe pasojave juridike në të drejtën publike 59
2.1.2. Zbatimi i kritereve të përgjithshëm për kontratat e nënshkruara midis personave të së njëjtës natyrë juridike. 75
2.1.2.1. Kontratat e nënshkruara midis personave juridikë të së drejtës publike 76
2.1.2.2. Kontratat e nënshkruara midis personave të së drejtës private. 79
2.2. Identifikimi i kontratës administrative nëpërmjet cilësimit të drejtëpërdrejtë nga ligji 84

3. Kontrata administrative zëvendësuese e aktit administrativ 91
3.1. Kushtet e vlefshmërisë për lidhjen e kontratës administrative zëvendësuese 95
3.1.1. Kontrata administrative zëvendësuese mund të përdoret nga organi publik vetëm në ato fusha të veprimtarisë administrative ku organi publik ka kompetencë të lirë ose pushtet diskrecial 95
3.1.2. Organi publik kontraktues duhet të jetë organi publik kompetent për nxjerrjen e aktit administrativ që do të zëvendësohet nëpërmjet kontratës 96
3.1.3. Duhet të ekzistojë një shkëmbim midis palëve kontraktuese 97
3.1.4. Interesi publik duhet të realizohet më mirë nëpërmjet lidhjes së kontratës administrative zëvendësuese se sa mund të realizohej vetëm nëpërmjet nxjerrjes së aktit administrativ 97
3.2. Kriteret e kontratës administrative zëvendësuese. 98
3.2.1. Kriteri organik: prania në kontratë e një organi publik në cilësinë e palës kontraktuese 98
3.2.2. Kriteri substancial: kontrata duhet të shërbejë për një qëllim të caktuar për përmbushjen e një funksioni publik 99

KREU III
LIDHJA E KONTRATËS ADMINISTRATIVE 101

1. Kushtet e vlefshmërisë për lidhjen e kontratës administrative 103
1.1. Liria e vullnetit për lidhjen e kontratës administrative 103
1.1.1. Realizimi i interesit publik, të cilit organi publik i shërben, pa cenuar interesat apo të drejtat e palëve të treta 104
1.1.2. Përdorimi i kontratës nuk ndalohet shprehimisht nga ligji dhe/ose nuk bie në kundërshtim me vetë natyrën e çështjes administrative .. 105
1.1.3. Organi publik ka kompetencë të lirë (pushtet diskrecial) në çështjen administrative për të cilën do të lidhet kontrata 106
1.2. Shprehja e vullnetit për lidhjen e kontratës administrative 107

1.2.1. Shprehja e vullnetit nga organi publik 108
1.2.1.1. Kompetenca e organit publik 108
1.2.1.2. Autoriteti administrativ kompetent që angazhon ligjërisht organin publik 110
1.2.1.3. Manifestimi i vullnetit të organit publik 111
1.2.2. Shprehja e vullnetit nga personi privat 117

2. Kushtet procedurale për lidhjen e kontratës administrative 117
2.1. Kontratat administrative, lidhja e të cilave, i nënshtrohet rregullave procedurale të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë 118
2.1.1. Kontrata e prokurimit publik 118
2.1.1.1. Rregulla të përgjithshme në procedurën e lidhjes së kontratës 119
2.1.1.2. Procedurat e zakonshme 133
2.1.1.3. Procedurat e veçanta 135
2.1.2. Kontrata e koncesionit / partneritetit publik privat 144
2.1.2.1. Rregulla të përgjithshme për dhënien e kontratës 145
2.1.2.2. Veprimet përgatitore për dhënien e kontratës 151
2.1.2.3. Procedura për dhënien e kontratës 155
2.2. Sanksioni i mosrespektimit të rregullave procedurale të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë 162
2.2.1. Procedura e rishikimit administrativ 164
2.2.2. Procedura e hetimit administrativ 171

KREU IV
EKZEKUTIMI I KONTRATËS ADMINISTRATIVE 173

1. Kontrata administrative: ligji i palëve 178
1.1. Kohëzgjatja e kontratës administrative 178
1.2. Efektet dhe pasojat juridike të kontratës administrative 181
1.3. Ndryshimi me marrëveshje i kontratës administrative 184
1.4. Prishja me marrëveshje e kontratës administrative 192

2. Ekzekutimi i kontratës administrative nga organi publik 194
2.1. Detyrimi për të ekzekutuar angazhimin e marrë në kontratën administrative 195
2.2. Ndërhyrjet e organit publik në ekzekutimin e kontratës administrative 195
2.2.1. Pushteti i mbikqyrjes, udhëzimit dhe ndëshkimit 196
2.2.2. Ndryshimi i kontratës administrative në mënyrë të njëanshme nga organi publik 199
2.2.3. Prishja e kontratës administrative në mënyrë të njëanshme nga organi publik 204
2.2.4. Tërheqja e organit publik në mënyrë të njëanshme nga kontrata administrative për shkaqe interesi publik 208

3. Ekzekutimi i kontratës administrative nga kontraktuesi privat 213
3.1. Detyrimi për të ekzekutuar angazhimin e marrë në kontratën administrative 213

3.1.1. Detyrimi për ekzekutim nga vetë kontraktuesi privat dhe brenda afateve të përcaktuara në kontratën administrative 214
3.1.2. Detyrimi për ekzekutim edhe në rast mosekzekutimi të detyrimeve nga organi publik 219

3.2. E drejta e shpërblimit 220

KREU V
GJYKIMI I KONTRATËS ADMINISTRATIVE 224

1. Gjykimi i ligjshmërisë së kontratës administrative 225
1.1. Regjimi juridik i gjykimit të ligjshmërisë së kontratës administrative 227
1.2. Padia për shfuqizimin/konstatimin e pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ të nxjerrë në fazën përpara lidhjes së kontratës, përgjatë ekzekutimit dhe në përfundim të kontratës ... 230
1.3. Padia me objekt shpalljen e pavlefshme të kontratës administrative 239
1.4. Padia për konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative 243
1.5. Padia me objekt detyrimin e organit publik për të lidhur kontratën administrative 247
1.6. Padia me objekt marrjen e masës së sigurimit të padisë në situatë të ngutshme 249

2. Gjykimi i përgjegjësisë kontraktore 253
2.1. Regjimi juridik i gjykimit të përgjegjësisë kontraktore 253
2.2. Padia me objekt përmbushjen e detyrimit kontraktor 255
2.3. Padia me objekt shpërblimin e dëmit kontraktor 260
2.4. Padia me objekt zgjidhjen e kontratës administrative 266

KREU VI
KONTRATA ADMINISTRATIVE NË VEPRIMTARINË E ADMINISTRATËS PUBLIKE 276

1. Kontrata administrative si teknikë organizimi për rregullimin e marrëdhënieve brenda administratës publike 277
1.1. Rregullimi i marrëdhënieve ndërmjet organeve publike 277
1.1.1. Kontrata administrative me objekt përcaktimin ose transferimin e kompetencave dhe/ose funksioneve administrative 279
1.1.2. Kontrata administrative me objekt ushtrimin e përbashkët të kompetencave dhe/ose funksioneve administrative 280
1.2. Rregullimi i marrëdhënieve midis organeve publike dhe nëpunësve pa status nëpunësi civil 281
1.2.1. Parimi se marrëdhënia e shërbimit civil është një marrëdhënie administrative e njëanshme 282
1.2.2. Përjashtimi nga parimi: kontrata administrative me objekt rregullimin e marrëdhënieve të punës të punëmarrësve pa status nëpunësi civil 284

2. Kontrata administrative si mënyrë për blerjen e mallrave, shërbimeve dhe punëve publike: Prokurimet publike 288
2.1. Palët në kontratën e prokurimit publik 290
2.1.1. Autoriteti kontraktor 291
2.1.2. Operatori ekonomik 293
2.2. Objekti i kontratës së prokurimit publik 298
2.2.1. Gjerësia e objektit material të kontratës 298
2.2.2. Përjashtimet për shkak të objektit material të kontratës 300
2.3. Shpërblimi në kontratën e prokurimit publik 305
2.3.1. Shpërblimi nëpërmjet pagesës së një çmimi dhe/ose nëpërmjet formave të tjera 305
2.3.2. Mungesa e kriterit përcaktues të natyrës publike të fondeve në përkufizimin e karakterit shpërblyes të kontratës së prokurimit publik 307

3. Kontrata administrative si teknikë transferimi të një veprimtarie me interes publik: Koncesionet/Partneritetet publike private 309
3.1. Nocioni i përgjithshëm i koncesionit/partneritetit publik privat 312
3.1.1. Nocioni i koncesionit 313
3.1.2. Nocioni i partneritetit publik privat 314
3.1.3. Koncesioni/Partneriteti publik privat sipas të drejtës së Bashkimit Europian 318
3.2. Kontrata e koncesionit/partneritetit publik privat në të drejtën shqiptare 321
3.2.1. Karakteristikat e përbashkëta të koncesioneve/partneriteteve publike private sipas ligjit shqiptar 323
3.2.1.1. Palët në kontratën e koncesionit/partneritetit publik privat 323
3.2.1.2. Akti i transferimit të veprimtarisë me interes publik: kontratë dhe jo akt administrativ 324
3.2.1.3. Sektorët me interes publik ku përdoren koncesionet/partneritetet publike private 325
3.2.1.4. Kohëzgjatja e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat 327
3.2.1.5. Çështjet financiare të koncesionit/partneritetit publik privat 328
3.2.1.6. Çështjet pronësore të koncesionit/partneritetit publik privat 330
3.2.1.7. Ligji i zbatueshëm dhe gjykata kompetente në rast mosmarrëveshjesh 332
3.2.2. Nocioni i koncesionit sipas ligjit shqiptar 332
3.2.2.1. Objekti i koncesionit 333
3.2.2.2. Shpërblimi i koncesionarit dhe ndarja e riskut 336
3.2.3. Nocioni i partneritetit publik privat sipas ligjit shqiptar 338
3.2.3.1. Kontratë shërbimi 339
3.2.3.2. Kontratë globale 340
3.2.3.3. Shpërblimi i partnerit privat dhe shpërndarja e riskut 345

PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME 352

BIBLIOGRAFIA 372

HYRJE

Rreth më shumë se pesëdhjetë vjet më parë, në veprën e tij *Teori e Pastër e Drejtësisë,* juristi i shquar austriak, Hans Kelsen, shkruante: *"...superioriteti në vlerë që i jepet Shtetit, domethenë organeve të tij, në raport me individët, qendron në atë që, rendi juridik i jep organeve të Shtetit, ose të paktën disa nga atyre që quhen organe autoriteti (obrigkeitèe Organe), mundësinë që t'i detyrojnë individët nëpërmjet deklaratave të vullnetit të njëanshme (urdhra, komandime, udhëzime). Shembull tipik i raportit të së drejtës publike: urdhri/akti administrativ, normë individuale e nxjerrë nga një organ administrativ dhe që detyron juridikisht personin të cilit i drejtohet që të rregullojë sjelljen konform urdhrit të dhenë. E kundërta, raporti tipik i të drejtës private është akti juridik midis individëve, veçanërisht kontrata, që do të thotë norma individuale të krijuara nëpërmjet kontratës dhe që detyrojnë juridikisht palët në kontratë të mbajnë një sjellje reciproke të caktuar. Atëherë kur, me kontratën, individët e detyruar marrin pjesë në krijimin e normave që i detyrojnë – në fakt është pikërisht në këtë gjë që konsiston thelbi i krijimit kontraktor të së drejtës - në rendin administrativ, në të drejtën publike, individi i detyruar nuk merr pjesë aspak në krijimin e normës që e detyron"*[1]. Dallimi midis formës tipike të veprimit të administratës publike, aktit administrativ, dhe prototipit klasik të mënyrës së veprimit të personave të së drejtës private, kontratës, e për rrjedhojë ideja, e lindur dhe e ushqyer nga ky dallim, se administrata publike ka në themel të formës së veprimtarisë së saj aktin administrativ dhe se e drejta private rregullohet me instrumentin e saj të privilegjuar që është kontrata, dhe për rrjedhojë administrata publike nuk mund të veprojë nëpërmjet kontratës, ekziston edhe sot, deri në atë shkallë saqë duket se ka penguar edhe vetë zhvillimin e një studimi shkencor dhe teorik mbi kontratat administrative[2].

Në parim, është e vërtetë se kontrata është një instrument kryesor që përdoret në të drejtën private. Thënë ndryshe, kontrata është institucioni bazë i së drejtës private: është instrumenti i privilegjuar për të krijuar, ndryshuar apo shuar marrëdhënie juridike midis personave të së drejtës private, sepse kontrata është një shprehje e lirisë

---

[1] Shih H. Kelsen, *"Théorie Pure du Droit"*, përkthyer nga Ch. Eisenmann, Dalloz, Paris, 1962, ribotim Bruylant, L.G.D.J, 1999, fq. 277. I njëjti konstatim bëhet edhe nga J. Çomo, në manualin e tij *"E Drejta Administrative e R.P.SH"*, rreth teorisë së aktit administrativ, sipas të cilit, në shpjegimin e karakterit të njëanshëm të aktit administrativ, pasojat juridike *"...lindin në mënyrë të njëanshme direkt dhe pa qenë nevoja që për këto të ekzistojë vullneti ose dëshira e personit ose e personave, të cilëve u drejtohet akti, dhe aq më pak që të ekzistojë përputhje midis vullnetit shtetëror të shprehur nga organi që nxjerr aktin dhe vullnetit të personave të cilëve iu drejtohet ai, siç ndodh psh tek kontrata civile. Vullneti i personave, të cilëve iu drejtohet akti, i shprehur në formën e dëshirës ose kërkesës së tyre nuk luan asnjë rol krijues për lindjen, ndryshimin ose shuarjen e pasojave juridike që sjell akti si shprehje e ushtrimit të pushtetit shtetëror. Vullneti i këtyre personave nuk është pjesë përbërëse e aktit"*, J. Çomo, *"E Drejta Administrative e R.P.SH"*, Tiranë, 1974, fq. 485.

[2] Kështu, J. Çomo, në manualin e tij *"E Drejta Administrative e R.P.SH"*, jep idenë se kontrata është domosdoshmërisht e një natyre civile, kur shkruan se *"Ndryshe paraqitet gjendja tek kontrata civile, ku nuk kemi shfaqje të ushtrimit të pushtetit shtetëror. Midis palëve në kontratë nuk kemi raportin pushtet dhe nënshtrim. Për asnjërën nga palët nuk ekziston mundësia e detyrimit direkt të palës tjetër të plotësojë kushtet e parashikuara në kontratë. Përkundrazi, në kontratën civile palët shfaqin dhe përputhin vullnetin e tyre duke qenë në pozita të barabartë, pa ndonjë imponim ndaj njëra-tjetrës. Përkundrazi, vënia e njërës palë në kushte jo të barabarta ndaj tjetrës, sipas legjislacionit civil, mund të jetë shkak për deklarimin e kontratës si të pavlefshme"*, J. Çomo, *"E Drejta Administrative e R.P.SH"*, Tiranë, 1974, fq. 488.

së çdo personi të së drejtës private për të kontraktuar[3]. Përkundrazi, kontrata nuk është një mënyrë kryesore për zhvillimin e veprimtarisë së administratës publike dhe të personave të së drejtës publike[4]. E drejta publike, në substancë, është një e drejtë e pabarabartë në kuptimin që administrata publike dhe i administruari nuk gjenden në pozicione të barabarta: administrata publike imponon gjithmonë vullnetin e saj të administruarve, duke mos lenë vend për asnjë formë barazie midis dy palëve. Arsyeja kryesore e këtij dizniveli midis administratës publike dhe të administruarve është fakti se administrata publike është në shërbim të përmbushjes së misionit të interesit publik[5]. Për pasojë, me qëllim për të siguruar përmbushjen dhe respektimin e interesit publik, administrata publike zotëron prerogativa të fuqisë publike, midis të cilave, në vend të parë, figurojnë akti administrativ i njëanshëm, pushteti diskrecial dhe privilegji i ekzekutimit paraprak[6]. Administrata publike, në parim, e zhvillon veprimtarinë e saj nëpërmjet urdhërave dhe shfaq gjithmonë vullnetin e saj nëpërmjet vendimeve të njëanshme[7]. Në një kontekst të tillë, mund të mendojmë se kontrata, si instrument që negociohet dhe bazohet në respektimin e angazhimeve reciproke, për rrjedhojë, bazohet në të drejta dhe detyrime të barabarta midis palëve kontraktuese, nuk mund të ketë vend në zhvillimin e veprimtarisë së administratës publike, e cila për shkak se ushtron funksione publike, ka epërsi ndaj palëve të treta.

Karakteri sovran i Shtetit është konsideruar si një pengesë për çdo veprim të administratës publike nëpërmjet kontratës. Duke qenë se administrata publike është një zgjatim i Shtetit, dhe duke qenë se Shteti është sovran, që do të thotë zotërues i një pushteti të pakushtëzuar dhe suprem, atëherë mundësia e administratës publike për të vepruar nëpërmjet kontratës është pothuajse inekzistente. *"Si entitet sovran Shteti është i destinuar për veprimin e njëanshëm dhe çdo kontratë do ta çonte vetëm drejt braktisjes së një pjese të sovranitetit të tij"*[8]. Kështu, karakteri sovran i Shtetit duket se shkon kundër çdo ideje për të kufizuar të drejtat nëpërmjet kontratës. *"Nëse Shteti... është një person sovran, ai e ruan këtë karakter, këtë personalitet, në të gjithë*

---

[3] Shih: A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 10-11; M. Tutulani-Semini, *"E Drejta e Detyrimeve dhe e Kontratave"*, Pjesa e përgjithshme, Skanderbeg books, Real-Stamp, Tiranë, 2006, fq. 10.

[4] Shih E. Puto, i cili në shkrimin *"Kontratat e administratës publike"*, shprehet se *"Sikur përcaktohet në parashikimet legjislative të referuara më lart, ka një kualifikim të dukshëm publik të dispozitave të kontratave publike, por në një situatë të kundërt. Nuk ka një kontratë civile të futur në kontekstin e së drejtës publike, por ka dispozita të së drejtës publike të cilat janë futur në procesin e negocimit (duke përfshirë edhe procesin e ekzekutimit) të kontratës. Si rrjedhojë, ekziston një ndërhyrje publike në një fenomen që është sigurisht një fenomen privat"*, publikuar në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 422.

[5] Shih: J. Waline, *"Droit Administratif"*, Précis Dalloz, 25e édition, 2014, fq. 11 ; G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 358.

[6] Shih: P. Weil, D. Pouyaud, *"Le Droit Administratif"*, PUF, Que sais-je, Paris, 2006, fq. 41; G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, sipas të cilëve *"Shteti mund dhe bën disa kontrata si shtet dhe, si i tillë, ai nuk detyrohet, ose nuk mund të detyrohet, nga një kontratë që bie ndesh me interesin publik. Në këtë rast ai duhet të ketë privilegjin ta kapërcejë ose ta prishë kontratën"*, G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 358.

[7] Shih: K. Floqi, *"Administrata ose e Drejta Sundimore, trajtim teorik e praktik për dobi të nëpunësve e nështetasve Shqyptarë"*, Shtyp. Vlora, Vlorë, 1923, fq. 66-80; E. Dobjani, *"E Drejta Administrative 1"*, botim i ripunuar, Shtyp. Perlat Voshtina, Tiranë, 2010, fq. 30-38.

[8] Shih L. Duguit,*"Les transformations du droit public"*, 1913, réed. 1999, La mémoire du droit, Paris, fq. 161.

aktet që ai përmbush, përfshirë aktet kontraktore dhe aktet e njëanshme. Për rrjedhojë, Shteti nuk mund të lidhet nëpërmjet një kontrate, sepse nëse lidhet, personaliteti i tij do të gjendej i nënshtruar ndaj një tjetri; për rrjedhojë, nuk do të ishte më sovran, për shkak se karakteristika kryesore e vullnetit sovran është që të mos jesh i nënshtruar ndaj asnjë vullneti tjetër"[9].

Në këtë mënyrë, tema e këtij punimi të referon menjëherë në vlerësimin dhe analizën e kësaj kundërshtie të pashmangshme midis kontratës dhe të drejtës administrative, midis nocionit themelor të së drejtës private që është kontrata, nocion i pastër civilist, dhe përdorimit të saj nga administrata publike dhe e drejta publike, duke shtruar kështu për vlerësim dhe analizë problematikën e natyrës administrative të kontratës, apo të *administrativitetit* të saj, element ky i pastër i të drejtës publike. Vlerësimi dhe analiza e kësaj kundërshtie midis kontratës dhe të drejtës administrative lejojnë dhenien e përgjigjeve pyetjeve si vijojnë: a mundet administrata publike, e cila si formë të privilegjuar të veprimtarisë së saj ka aktin administrativ, të veprojë nëpërmjet kontratës, instrument veprimi themelor dhe klasik i të drejtës civile? A mundet kontrata, nocion bazë i të drejtës civile, të ketë një natyrë administrative dhe për rrjedhojë të rregullojë marrëdhënie juridike të së drejtës publike? Ku dallohet kontrata administrative nga kontrata e të drejtës civile, ku dallohet nga aktet që përbëjnë veprimtarinë e administratës publike dhe cilët janë kriteret që e identifikojnë kontratën administrative? Cili është regjimi juridik që i zbatohet kontratës administrative, cilat janë të drejtat dhe detyrimet e palëve në kontratë, apo palëve të treta në raport me kontratën, dhe në rast konflikti, si rregullohet gjykimi i ligjshmërisë dhe i përgjegjësisë kontraktore? Dhënia e një përgjigjeje pyetjeve kërkimore të ngritura më sipër përbën edhe çelësin drejt kërkimit dhe zbulimit të një teorie të përgjithshme të kontratave administrative.

1. Kontrata dhe e drejta administrative. Kontratës civile, si instrument themelor i të drejtës private, i është kushtuar një vëmendje e veçantë nga doktrina juridike e të drejtës civile, e cila i ka dedikuar një studim të sistematizuar, të detajuar dhe gjithëpërfshirës[10]. Kjo vëmendje e veçantë për kontratën në të drejtën civile bie në kontrast të theksuar me mungesën pothuajse totale të një trajtimi të sistematizuar, të detajuar dhe gjithëpërfshirës të kontratës në *dimensionin administrativ* të saj, si nga doktrina juridike e të drejtës civile, ashtu edhe, mjaft çuditërisht, nga doktrina juridike e të drejtës publike[11]. Zhvillimi teorik dhe shkencor i kontratës, për sa i përket

[9] Shih L. Duguit, *"Traité de droit constitutionnel"*, Tome I, 1921, fq. 680.

[10] Shih: B. Benussi, *"Komentar i Kodit Civil, Obligimet dhe Kontratat Përgjithësisht"*, botim i Ministrisë së Drejtësisë, Punëra grafike "Stamles", Durrës, 1932, ribotuar nga Vasilika Sherifi Zilja, Tiranë, 2012; A. Sallabanda, *"E Drejta e Detyrimeve"*, Pjesa e përgjithshme, Shtyp. N.I.Sh Mihal Duri, Tiranë, 1962; M. Tutulani-Semini, *"E Drejta e Detyrimeve dhe e Kontratave"*, Pjesa e përgjithshme, Pjesa e posaçme, në dy libra të ndryshëm, Skanderbeg books, Real-Stamp, Tiranë, 2006; A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, dhe nga të njëjtët autorë *"E Drejta e Detyrimeve II"*, Tiranë, 2008; O. Skrame, *"Komentari i Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë"*, Vëllimi i dytë, Onufri, 2011. Për një trajtim tërësisht teorik, shih M. J. Hetemi, *"Detyrimet dhe Kontratat"*, Luarasi, Tiranë, 1998. Për të drejtën kosovare, ku përfshihet edhe një trajtim teorik mjaft i gjerë, shih A. S. Alishani, *"E Drejta e Detyrimeve"*, Pjesa e Përgjithshme, Pjesa e Posaçme, në dy libra të ndryshëm, botim i dytë, Timegate, Prishtinë, 2002, gjithashtu nga i njëjti autor *"Studime nga e Drejta e Detyrimeve I"*, Timegate, Prishtinë, 2001 dhe *"Studime nga e Drejta e Detyrimeve II"*, Çabej, Prishtinë, 2006, si dhe monografia *"Parimet Themelore të Ligjit mbi Marrëdhëniet e Detyrimeve"*, Kosova, Prishtinë, 2000.

[11] Megjithëse manuali i parë i të drejtës administrative në Shqipëri është publikuar që në vitin 1923 nga K. Floqi, *"Administrata ose e Drejta Sundimore, trajtim teorik e praktik për dobi të nëpunësve e nështetasve Shqyptarë"*, Shtyp. Vlora, Vlorë, 1923, në këtë punim nuk trajtohen kontratat e

administrativitetit të saj, në mënyrë të sistematizuar, të detajuar dhe gjithëpërfshirëse, ka qenë dhe mbetet pothuajse inekzistent[12]. Kjo heshtje e doktrinës juridike shqiptare rreth kontratës administrative mund të shpjegohet, së pari, me faktin se kontrata administrative, si nocion juridik, ka hyrë shumë vonë në të drejtën administrative shqiptare dhe në të drejtën shqiptare në përgjithësi[13]. Ndërsa kontrata, si nocion bazë i të drejtës civile, e ka rrënjën shumë thellë dhe origjinën antike, që nga e drejta romake, dhe ka ekzistuar si institut juridik i mirë rregulluar në të drejtën shqiptare, që me Kodin Civil të vitit 1929[14] të Mbretërisë së Zogut, që kishte si burim parësor

---

administratës publike. Por, jo se administrata publike në vendin tonë nuk i përdorte këto kontrata që në atë kohë. Siç ka demonstruar autorja A. Malltezi, në monografinë *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, koncesionet në vendin tonë *"...kanë qenë instrumente të përdorura që në periudhën e sundimit otoman"*, siç ishte koncesioni i minierës së Selenicës në Vlorë, i vitit 1855, dhe *"Të dhënat arkivore tregojnë se pas shpalljes së pavarësisë, instrumente të tilla janë përdorur nga qeveritë shqiptare që në fillim të aktivitetit të tyre. Pas vitit 1920, përdorimi i koncesioneve dhe formave të ngjashme të partneritetit publik-privat bëhet sistematik dhe po kështu dhe botimi i këtyre akteve në fletoret zyrtare"*. Sipas autores, me pavarësinë, një sërë koncesionesh pasuan që nga viti 1913 e në vijim, siç ishte koncesioni për krijimin e Bankës së Shqipërisë (1913), apo koncesioni për krijimin e Shoqërisë Anonime Shqiptare të Tabakove (1921), etj, A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014, fq. 13-42.

[12] Me përjashtim të disa trajtimeve të shkurtra dhe jo gjithëpërfshirëse, shih: S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 343-363; E. Puto, *"Kontratat e administratës publike"*, në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 416-429; B. Pollozhani, E. Stavileci, E. Dobjani dhe L. Salihu, *"E Drejta Administrative, aspekte krahasuese"*, Asdreni, Shkup 2010, fq. 75; Komentari i neneve 6 dhe 151 të K.Pr.Administrative nga G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 354-361; A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, MediaPrint, Tiranë, 2011, fq. 252-256; V. Bendo, *"Kontrata Administrative"*, revista Avokatia, Periodike e pavarur, botim i Dhomës Kombëtare të Avokatisë, 7 Korrik 2013, fq. 33; A. Kodraliu, *"Vështrim mbi kompetencën e gjykatës në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve lidhur me kontratat administrative"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 2, Tiranë, Dhjetor 2009, fq. 129; E. Dobjani, *"Kontrata administrative si një formë në zhvillim e veprimtarisë së administratës publike shqiptare"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 3, Shtator 2010, fq. 52; E. Dobjani, *"Karakteri administrativ i kontratës"*, revista shkencore Studime Juridike, nr. 2, Dhjetor 2012, fq. 82. Ekzistojnë gjithashtu shkrime rreth llojeve të veçanta të kontratave administrative, shih: A. Kodraliu, *"Kontrata e Koncesionit"*, revista Avokatia, Periodike e pavarur, botim i Dhomës Kombëtare të Avokatisë, 3, Korrik 2012, fq. 83; A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014.

[13] Megjithëse ligjet për kontratat e posaçme administrative janë miratuar në Shqipëri që në vitet 1995, kështu Ligji Nr. 7971, datë 26.07.1995 "Për Prokurimin Publik" dhe Ligji Nr. 7973, datë 26.7.1995 "Për koncesionet dhe pjesëmarrjen e sektorit privat në shërbimet publike dhe infrastrukturë", kontratat administrative, si nocion, kanë hyrë për herë të parë në të drejtën shqiptare me Ligjin Nr. 8485, datë 12.05.1999 "Kodi i Procedurave Administrative", ku i kushtohen posaçërisht vetëm dy nene, që janë Nenet 6 dhe 151. Ndërsa Neni 2 i këtij Kodi, i prezanton këto kontrata si një nga format e veprimtarisë administrative. Megjithatë, një studim shkencor i fundit ka demonstruar se që në vitet 1930, qeveria shqiptare ka pasur projektligj për kontratat koncesionare, me qëllim *"rregullimin e dhënies me koncesion të të mirave publike"*, shih A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014, fq. 36.

[14] Libri i katërt i Kodit Civil të vitit 1929, Titulli II *"Obligimet dhe kontratat përgjithësisht"*, në Nenet 1076 deri 1134, trajton gjerësisht kontratat. Përpara këtij Kodi, *"e drejta e detyrimeve në vendin tonë nga shpallja e pavarësisë gjer në vitin 1929 ka qenë rregulluar nga e drejta otomane dhe posaçërisht nga Kodi Civil otoman (Mexheleja)"*, shih A. Sallabanda, *"E Drejta e Detyrimeve"*, Pjesa e përgjithshme, Shtyp. N.I.Sh Mihal Duri, Tiranë, 1962, fq. 15. Më vonë, pas çlirimit, kontratat dhe e drejta e detyrimeve janë rregulluar me Ligjin Nr. 2359, datë 15.11.1956 "Mbi veprimet juridike dhe mbi detyrimet", hyrë në fuqi më datë 1 Mars 1957, ligj që është shfuqizuar me Ligjin Nr. 6340, datë

Kodin Napoleon (Kodi Civil francez i vitit 1804) në formulimin e Kodit Civil italian, dhe për këtë Kod Civil të vitit 1929 *"dispozitat mbi detyrimet janë marrë nga projekti i përbashkët italo-francez mbi obligimet"*[15]. Për rrjedhojë, kontrata duke qenë e mirëtrajtuar nga legjislacioni civil dhe nga doktrina juridike e së drejtës civile, gjithashtu me idenë se kontrata administrative trajtohet nga vetëm dy nene në Kodin e Procedurave Administrative, si dhe me idenë se kontrata administrative mbetet përsëri një kontratë[16], duke neglizhuar aspektin administrativ të saj, nuk është ndjerë nevoja e një studimi të hollësishëm teorik dhe shkencor të këtij nocioni në të drejtën administrative[17]. Së dyti, në doktrinën juridike shqiptare të së drejtës administrative, kontrata administrative është trajtuar në teorinë e aktit administrativ[18], dhe për rrjedhojë, është anashkaluar mundësia e zhvillimit të një teorie më vete për kontratën administrative. Së treti, e drejta administrative ofron shumë fusha për studim, dhe për rrjedhojë, studimi i kontratës administrative, që për më tepër është me origjinë nga e drejta private, si dhe kontrata në vetvete, si nocion i së drejtës private, është objekt i studimeve mjaft të detajuara nga doktrina juridike e të drejtës civile, mund të duket se është pa shumë interes shkencor sa për të legjitimuar një studim shkencor të veçantë dhe të detajuar të saj. Së katërti, studimi i kontratës në të drejtën civile, hyn në perspektivën e gjerë të së drejtës së detyrimeve. Por, nocioni i detyrimeve nuk është objekt i asnjë studimi në të drejtën administrative në veçanti dhe në të drejtën publike në përgjithësi[19]. Në këtë mënyrë, trajtimi teorik dhe shkencor i kontratës administrative shtron çështjen delikate të zhvillimit të saj duke marrë për referencë të drejtën e kontratave dhe detyrimeve në të drejtën civile. Por, pikërisht, në këtë mënyrë do të vihej në pikëpyetje vetë autonomia e të drejtës administrative, që në botë[20], por

---

26.06.1981 "Kodin Civi i Republikës Popullore Socialiste të Shqipërisë", hyrë në fuqi më datë 1 Janar 1982, i shfuqizuar edhe ky me Kodin Civil aktual të miratuar me Ligjin 7850, datë 29.07.1994, hyrë në fuqi më datë 1 Nëntor 1994.

[15] Shih A. Sallabanda, *"E Drejta e Detyrimeve"*, Pjesa e përgjithshme, Shtyp. N.I.Sh Mihal Duri, Tiranë, 1962, fq. 16.

[16] Kështu, S. Sadushi, shprehet se *"Në të drejtën administrative, përveç disa privilegjeve që gëzon administrata si palë kontraktuese, kontratat me administratën nuk trajtohen ndryshe nga kontratat midis palëve private"*, S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 347.

[17] Kështu, E. Puto, në shkrimin *"Kontratat e administratës publike"*, shprehet se *"Doktrina dhe jurisprudenca nuk kanë treguar aq shumë vëmendje për këto institucione për shkak se fenomeni mbetet sporadik. Ne gjithashtu vërejmë se ky lloj aktiviteti administrativ nuk mund të klasifikohet në një kategori të caktuar që shpreh disa karakteristika të veçanta nga kategoritë e tjera. Kështu që studimet në këtë fushë janë relativisht të kufizuara... Pra, dispozitat administrative rrallë herë janë konsideruar si burime të të drejtave kontraktuale apo detyrimeve në përgjithësi"*, publikuar në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 417-418.

[18] Kështu, S. Sadushi shprehet se *"Kuptimi për kontratat është nxjerrë nga trajtimi që i është bërë përgjithësisht veprimit ose aktit administrativ, pa arritur në ndonjë shtjellim të aspektit metodologjik shkencor dhe të parashikimit të veçantë ligjor... Ato përbëjnë një koncept i ri juridik që trajtohet për herë të parë në teorinë e të drejtës tonë administrative në përgjithësi dhe të aktit administrativ në veçanti."*, S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 351-352.

[19] Megjithatë, në vende si Franca, autorë të ndryshëm mendojnë se ndërtimi i një teorie administrative të së drejtës së detyrimeve është plotësisht i mundur dhe qendron juridikisht. Shih Y. Gaudemet, *"Prolégomènes pour une théorie des obligations en droit administratif français"*, Mélanges J. Gaudemet, PUF, 1999, fq. 613. Apo J. Chevalier, *"L'obligation en droit public"*, APD, no. 44, 2000, fq. 179, ose R. Drago, *"La notion d'obligation: droit public et droit privé"*, APD, no. 44, 2000, fq. 43.

[20] Nëse marrim Francën, që konsiderohet si djepi i të drejtës administrative për shkak se është vendi që ka hedhur bazat dhe parimet e të drejtës administrative, baza dhe parime që janë ndjekur nga pjesa më e madhe e vendeve të botës, konteksti në të cilin është zhvilluar e drejta administrative në këtë vend, është ai i emancipimit nga e drejta civile dhe afirmimi i një autonomie dhe origjinaliteti i kësaj të drejte

edhe në vendin tonë[21], është zhvilluar kryesisht me idenë se kjo e drejtë është origjinale, autonome dhe e pavarur nga e drejta civile.

Edhe penalizimi i tenderave dhe ankandeve publike[22], madje shumë kohë përpara se ligji shqiptar të njihte juridikisht kontratat administrative[23], fakt që nënvizon rëndësinë e madhe të kontratave administrative, duket se nuk ka luajtur asnjë rol në zhvillimin e trajtimit të këtyre kontratave[24]. Duke qenë se procedurat e tenderimit përbëjnë kushte procedurale për lidhjen e kontratës administrative, atëherë Neni 258 i

---

në raport me të drejtën civile, kjo duke e bazuar autonominë e të drejtës administrative tek koncepte, duhet thenë me përmbajtje juridike të paqartë, si interesi publik dhe shërbimi publik. Ideja e hedhur nga shkolla franceze e Puatje (*"École de Poitiers"*) është se e drejta administrative sjell kufizime të lirirsë individuale. Për rrjedhojë, bëhet menjëherë dallimi nga autorët e të drejtës administrative bashkë me autorët e të drejtës civile se e drejta private është një e drejtë e lirisë së individit, ndërsa e drejta administrative është një e drejtë nënshtrimi, që del jashtë rregullave të së drejtës private. Ky koncept u konfirmua me vendimin Blanco të Gjykatës së Konflikteve të datës 8 Shkurt 1873, vendim që ka themeluar të gjithë të drejtën administrative në Francë, për shkak se shpall autonominë dhe pavarësinë e të drejtës administrative nga e drejta private (*"TC 8 févr. 1873, Blanco"*, M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, *"Les grands arrêts de la jurisprudence administrative"*, Dalloz, 19e édition, 2013). Shih gjithashtu J. Waline, *"Droit Administratif"*, Précis Dalloz, 19e édition, 2002, fq. 8, sipas të cilit autonomia e të drejtës administrative është e dyfishtë pasi ajo përmban dy aspekte, *"një aspekt negativ – moszbatimin në veprimtarinë administrative të rregullave të së drejtës private dhe veçanërisht të rregullavve të Kodit Civil – dhe një aspekt pozitiv – origjinaliteti i rregullave në të cilat veprimtaria administrative është e nënshtruar"*.

[21] Shih K. Floqi, *"Administrata ose e Drejta Sundimore, trajtim teorik e praktik për dobi të nëpunësve e nështetasve Shqyptarë"*, Shtyp. Vlora, Vlorë, 1923, fq. 15, sipas të cilit *"... e drejta private është jo që përmban ato ligje, me të cilat rregullohen relacjonet e veçanta të miseve të shoqërisë me njëri-tjetrin, ose relacjonet e ktyre me Qeverinë (Shtetin), të njehur si një person moral, kur se e drejta publike është jo që me ligjet e saja rregullon marrë-dhënjet e brëndëshme të Shtetit me nështetasit e banorët e tij, si edhe marrëdhënjet e përjashtme të Shtetit me Shtete të tjerë"*. Si dhe J. Çomo, *"E Drejta Administrative e R.P.SH"*, Tiranë, 1974, fq. 491, i cili shprehet se *"...akti juridik është akt administrativ jo vetëm për këtë* [për faktin se në aktet administrative njëra është gjithonë shteti], *por për faktin se organi shtetëror, në marrëdheniet juridike administrative paraqitet si subjekt që ushtron pushtetin shtetëror prandaj edhe akti që nxjerr ai për rregullimin e këtyre marrëdhenieve është akt administrativ. Rrjedhimisht, marrëdheniet juridike administrative dhe aktet që nxirren për rregullimin e këtyre marrëdhenieve janë të lidhura ngushtësisht me funksionin organizues e drejtues të organeve shtetërore që realizohet nëpërmjet veprimtarisë ekzekutive dhe urdhërdhenëse të tyre"*. Apo E. Dobjani, *"E Drejta Administrative 1"*, botim i ripunuar, Shtyp. Perlat Voshtina, Tiranë, 2010, fq. 17, sipas të cilit *"Përsa i përket administratës publike, duhet të saktësojmë që në fillim se ajo dallohet në radhë të parë nga administrata private, pikërisht nga karakteri i saj publik sepse vihet në shërbim të interesit të përgjithshëm të shoqërisë ose të një bashkësie njerëzish pa limit"*.

[22] Neni 258 i Kodit Penal parashikon veprën penale të shkeljes së barazisë së pjesëmarrësve në tendera apo ankande publike si *"Kryerja nga personi i ngarkuar në funksione shtetërore apo në shërbim publik i veprimeve në kundërshtim me ligjet që rregullojnë lirinë e pjesëmarrjes dhe barazinë e shtetasve në tendera dhe ankande publike, për të krijuar avantazhe ose privilegje të padrejta për të tretët, dënohet me burgim gjer në tre vjet"*.

[23] Kodi Penal shqiptar që ka parashikuar në Nenin 258 veprën penale të shkeljes së barazisë së pjesëmarrësve në tendera apo ankande publike është miratuar me Ligjin Nr. 7895, datë 27.01.1995, ndërsa Kodi i Procedurave Administrative që ka parashikuar kontratat administrative, si nocion, për herë të parë në të drejtën administrative shqiptare, është miratuar me Ligjin Nr. 8485, datë 12.05.1999.

[24] Kështu, E. Bozheku, në shkrimin *"Profile analitike të shkeljes së barazisë së pjesëmarrësve në tendera, apo ankande publike"* shprehet se *"Neni në fjalë* [258 i K.Penal] *karakterizohet nga një rëndësi absolute, pasi efektet e tij në një ekonomi demokratike prodhojnë dizekuilibra substancialë, jo indiferent. E thënë me fjalë të tjera, kur veprimtaria kontraktuese zhvillohet midis shtetit (më saktësisht, mëkëmbësve të njësisë shtet, pra administratës publike) dhe privatit, për menaxhimin, apo koncesionin e një pasurie kombëtare, që i përket shtetit, rëndësia që ajo paraqet ngrihet në shkallë interesi kombëtar dhe vëmendja e juridiksioneve kontrolluese, siç mund të jetë ajo e organeve të prokurorisë, bëhet e domosdoshme"*, E. Bozheku, në shkrimin *"Profile analitike të shkeljes së barazisë së pjesëmarrësve në tendera, apo ankande publike"*, Avokatia, Periodike e pavarur, Botim i Dhomës Kombëtare të Avokatisë, Nr. 4, Tetor 2012, fq. 37.

Kodit Penal që parashikon penalizimin e mungesës së barazisë së pjesëmarrësve në tenderat dhe ankandet publike, parashikon detyrimisht penalizimin e shkeljeve të kushteve procedurale për lidhjen e kontratave administrative[25].

Marrja në konsideratë e kontratave administrative, ka qenë pothuajse inekzistente edhe nga jurisprudenca, e cila, deri me fillimin e funksionimit të gjykatave administrative[26], i trajtonte këto kontrata, në mënyrë të pajustifikuar ligjërisht[27], njësoj si kontratat e së drejtës private dhe zbatonte, pa asnjë përveçim në zbatim, në mënyrë pothuajse automatike, dispozitat e Kodit Civil[28].

Elementët e mësipërm shpjegues lejojnë që të kuptojmë arsyet e mungesës së një zhvillimi teorik dhe shkencor të detajuar, në Shqipëri, të nocionit të kontratës administrative, nga ana e doktrinës juridike, civiliste apo publiciste. Megjithatë, nga analiza e të drejtës pozitive, duke përfshirë vendimet gjyqësore të fundit të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, rezulton se kontrata dhe e drejta administrative nuk janë absolutisht kontradiktore, dhe padyshim, kjo zgjon interesin për një studim në lidhje me kontratën administrative. Për rrjedhojë, një studim teorik dhe shkencor mbi kontratat administrative është plotësisht i mundur dhe mjaft i nevojshëm[29]. Një studim i tillë mbi kontratat administrative duhet të fillojë me përkufizimin e nocionit të kontratave administrative.

2. Përkufizimi i kontratave administrative në të drejtën shqiptare[30]. Këto kanë një natyrë që i përket të drejtës publike. E thënë ndryshe, kontratat të cilat

---

[25] Kështu, për I. Elezi, në manualin *"E Drejta Penale, Pjesa e Posaçme"*, baza juridike për zbatimin e Nenit 258 të Kodit Penal *"është ligji 'Për Prokurimin Publik' "* dhe *"Objekt i krimit janë marrëdheniet juridike të vendosura për të siguruar rregullat e vendosura për prokurimin e mallrave, shërbimeve e ndërtimeve në tendera apo ankande publike..."*, I. Elezi, *"E Drejta Penale, Pjesa e Posaçme"*, Botimet Erik, Tiranë, 2009, fq. 470-471.

[26] Me miratimin e Ligjit Nr. 49/2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative", më datë 03.05.2012, në bazë të Dekretit të Presidentit të Republikës Nr. 8349, datë 14.10.2013 "Për fillimin e funksionimit të gjykatave administrative", funksionimi i gjykatave administrative ka filluar më datë 4 Nëntor 2013.

[27] Kjo sepse e drejta publike shqiptare kishte në sferën e saj ligje materiale që përkufizonin kontratën administrative që herët (Nenet 6 dhe 151 K.Pr.Administrative, miratuar me Ligjin Nr. 8485, datë 12.05.1999) dhe ligje që përcaktonin një regjim juridik të së drejtës publike për kontratën administrative (për të përmendur më të rëndësishmit, Ligji Nr. 7971, datë 26.07.1995 "Për Prokurimin Publik", që u zevëndësua nga Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", si dhe Ligji Nr.7973, datë 26.7.1995 "Për Koncesionet dhe Pjesëmarrjen e Sektorit Privat në Shërbimet Publike dhe Infrastrukturë", që u zevëndësua nga Ligji Nr. 9663, datë 18.12.2006 "Për Koncesionet", ligj ky që u zevëndësua me Ligjin Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat"). Kjo jo për të thenë se këto ligje nuk zbatoheshin nga gjykatat, por karakteri administrativ i kontratës nuk nxirrej asnjëherë në pah, për të bërë dallimin me kontratën e së drejtës private, si dhe dispozitat e Kodit Civil zbatoheshin në totalitetin e tyre, pa asnjë përveçim në zbatim, që të merrte në konsideratë natyrën publike të kontratës dhe interesin publik që ka për mision kryesor të sigurojë organi administrativ palë në kontratë nëpërmjet kontratës. Kontratat administrative trajtoheshin thjesht si kontrata të së drejtës private, të cilave, përpos Kodit Civil, i zbatoheshin edhe ligje të veçanta, si Ligji "Për Prokurimin Publik" apo "Ligji "Për Koncesionet".

[28] Për ilustrim, shih vendimin *Shoqëria Tusha Alb Sh.p.k kundër Drejtoria Rajonale Rrugore Shkodër*, Nr. 38, datë 15.01.2013, Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë.

[29] Kështu, S. Sadushi, në shënimin e pjesës së tretë të kreut XIV mbi kontratën administrative, me titull *"Kontratat administrative sipas legjislacionit shqiptar"*, me të drejtë shprehet se *"Për shkak të problematikës që ka krijuar praktika administrative e gjyqësore, paraqitet tepër e domosdoshme një trajtesë më e hollësishme për këtë çështje në të ardhmen"*, S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 351.

[30] Neni 2/2 i K.Pr.Administrative prezanton si një nga format e veprimtarisë administrative *"kontratat administrative/publike"* dhe nuk bën asnjë dallim në përkufizimin apo zbatimin e regjimit juridik për kontratat administrative dhe kontratat publike. Të vetmet që përkufizohen, identifikohen dhe që kanë

kualifikohen si kontrata administrative, janë kontrata[31] të cilat krijojnë marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës publike[32]. Ligji Nr. 8485, datë 12.05.1999, "Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë" në Nenet 6 dhe 151, ka përkufizuar kontratën administrative, në thelb, si një marrëveshje ku të paktën njëra nga palët është organ i administratës publike dhe nëpërmjet së cilës krijohet, modifikohet apo shuhet një marrëdhënie juridike e së drejtës publike[33]. Në këtë aspekt, kontratat administrative i nënshtrohen regjimit juridik të së drejtës publike[34] dhe për rrjedhojë dallohen nga kontratat e të drejtës private[35], pasi këto të fundit i nënshtrohen regjimit juridik të së drejtës private. Ky dallim themelor midis kontratave administrative dhe kontratave të së drejtës private është thelluar, së fundmi, edhe më shumë, për dy arsye themelore: së pari, me hyrjen në fuqi të Ligjit Nr. 49/2012, datë 03.05.2012 "Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative" dhe me fillimin e funksionimit të gjykatave administrative në Nëntor të vitit 2013, tashmë kontratat administrative nuk dallohen më nga kontratat e së drejtës private vetëm për nga regjimi juridik që i zbatohet, por dallohen edhe për nga gjykata kompetente për shqyrtimin e konflikteve me objekt mosmarrëveshjet rreth kontratave administrative[36]; së dyti, me Ligjin Nr.

---

konsistencë juridikisht, janë kontratat administrative në Nenet 6 dhe 151 të K.Pr.Administrative dhe për kontratat publike K.Pr.Administrative nuk përmban asnjë dispozitë. Ndërsa Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" përdor termin *"kontratat publike"* (Neni 3/2) për të përkufizuar kontratat e prokurimit publik dhe gjithashtu rregullon një regjim juridik të plotë për këto kontrata. Gjithashtu, Ligji Nr. 49/2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative", i referohet kontratave të administratës publike me termin *"kontratë administrative"* (Neni 2/7), si dhe me termin *"kontrata administrative publike"* (Neni 7, gërma a). Për rrjedhojë, mendojmë se për ligjin shqiptar, termi kontrata administrative është sinonim i termit kontrata publike dhe anasjelltas dhe kështu bëhet fjalë për të njëjtin nocion juridik. Ky është edhe kuptimi që do të mbajmë në këtë punim. Shih gjithashtu V. Bendo, *"Kontrata Administrative"*, revista Avokatia, Periodike e pavarur, botim i Dhomës Kombëtare të Avokatisë, 7 Korrik 2013, fq. 39.

[31] Në të drejtën shqiptare, e drejta e kontratave është e lidhur në mënyrë të pashmangshme me të drejtën e detyrimeve. Në këtë punim, dallimi midis kontratës dhe detyrimit nuk do të ketë rëndësi, për shkak se kontrata vetë është burimi i detyrimit.

[32] Shih E. Dobjani, *"Karakteri administrativ i kontratës"*, revista shkencore Studime Juridike, nr. 2, Dhjetor 2012, fq. 82.

[33] Për rrjedhojë, dalin menjëherë në pah dy elementë përkufizimi: kontrata administrative karakterizohet nga prania, si palë, e të paktën një personi publik (organi administrativ) në kontratë dhe ajo mbart marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës publike. Kështu E. Puto, në shkrimin *"Kontratat e administratës publike"*, shprehet se *"Në mënyrë që të japim një panoramë më të detajuar të Kontratave Publike në radhë të parë ne duhet të analizojmë dy prej koncepteve themelore të saj. Këto koncepte janë nocioni i 'organit (organizëm) administrativ' dhe ai i 'marrëdhenieve juridike në fushën e së drejtës publike'. Të dy këto nocione përbëjnë bazën e analizës së çështjeve që rrjedhin prej kontratave publike"*, publikuar në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 420. Ndërsa autorë të tjerë të së drejtës publike, nxjerrin në pah vetëm nocionin e *"marrëdhenieve juridike në fushën e së drejtës publike"*, duke neglizhuar nocionin e pranisë së organit publik. Shih, për shembull, G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 355, ose S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 352.

[34] Në këtë punim, me termin *"regjim juridik të së drejtës publike"* do të kuptojmë bashkësinë e rregullave apo normave juridike të zbatueshme për kontratat administrative, që i përkasin të drejtës publike dhe që nuk i zbatohen në asnjë rast kontratave të së drejtës private.

[35] Në këtë punim, me termin *"kontratë të së drejtës private"* apo *"kontratë private"* do të kuptojmë të gjithë kontratat që nuk plotësojnë kushtet ligjore për të qenë kontrata administrative, pavarësisht nëse janë nënshkruar midis organeve publike apo personave të së drejtës private.

[36] Neni 7, gërma a) i Ligjit Nr. 49/2012 "Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", rreth kompetencës lëndore, parashikon se *"Gjykatat administrative janë kompetente për: a) mosmarrëveshjet që lindin nga... kontratat administrative*

44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative"[37], është miratuar Kodi i ri i Procedurave Administrative, i cili, në dispozitat e Neneve 2/1, gërma b), 3/4, 119 deri 125 të tij, ka parashikuar një regjim juridik për kontratat administrative. Në këto kushte, rezulton se aktualisht, në të drejtën shqiptare, kontratat administrative i nënshtrohen regjimit juridik të së drejtës publike dhe kompetencës lëndore të gjykatave administrative[38], ndërsa kontratat e së drejtës private i nënshtrohen normave të së drejtës private dhe kompetencës lëndore të gjykatave civile të zakonshme.

Kontratat administrative janë frut i ligjit[39] dhe regjimi juridik i tyre gjendet i strukturuar në shumë ligje[40] dhe mbart një llogjikë dhe specifikë të veçantë që bën që kontratat administrative të dallohen nga kontratat e të drejtës private. Kontrata administrative, në dallim me kontratën e Kodit Civil, ka një natyrë të së drejtës publike. Dallimi midis kontratës civile dhe kontratës administrative është i rëndësishëm sepse nga natyra e aktit kontraktor do të varet kompetenca lëndore e gjykatës dhe ligji i zbatueshëm. Siç e thamë më lart, për kontratat civile, gjykata kompetente në lëndë do të jetë gjykata e juridiksionit të zakonshëm (gjykata civile) dhe ligji i zbatueshëm do të jetë ligji i së drejtës private (Kodi Civil). Ndërsa për kontratat administrative, gjykata kompetente në lëndë do të jetë gjykata administrative dhe ligji i zbatueshëm do të jetë ligji i së drejtës publike (K.Pr.Administrative dhe

---

publike...". Përpara hyrjes në fuqi të këtij ligji, për çështjet administrative, dhe për rrjedhojë, edhe për kontratat me karakter administrativ, kompetencë për shqyrtimin e tyre kishin gjykatat civile të zakonshme, të formuara në seksionin administrativ të tyre, sipas dispozitave të neneve 324 deri 333 të K.Pr.Civile, tashmë të shfuqizuara nga neni 72 i Ligjit Nr. 49/2012, të lartpërmendur.

[37] Botuar në Fletoren Zyrtare Nr. 87/2015, datë 28.05.2015, në Nenin 189 të tij, parashikon hyrjen në fuqi 1 vit pas botimit në Fletoren Zyrtare.

[38] Shih S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, sipas të cilit *"Kontratat publike ose administrative janë çështje të së drejtës administrative dhe çdo gjë që ka lidhje me to shtrihet brenda juridiksionit të seksioneve administrative të gjykatave të zakonshme* [sot gjykatat administrative]*"*, S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 348. Apo G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, sipas të cilëve *"Kontratat publike ose administrative janë çështje të së drejtës administrative dhe çdo gjë që ka lidhje me to shtrihet brenda juridiksionit të seksioneve administrative të gjykatave të zakonshme* [sot gjykatat administrative]*"*, G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 355. Ndërsa E. Puto, në shkrimin *"Kontratat e administratës publike"*, në lidhje me ligjin e zbatueshm, duket se bën dallimin midis fazës së formimit dhe fazës së zbatimit të kontratës administrative dhe shprehet se *"Të gjitha aktet formale të cilat janë prodhuar gjatë fazës së formimit të kontratës ose negocimit të saj duhet të konsiderohen si pjesë e së drejtës publike, dhe zakonisht janë të kualifikuara si dispozita administrative. Të gjitha aktet e tjera lidhur me zbatimin, modifikimin ose mbarimin e kontratës, duhen konsideruar si pjesë e të drejtës civile"*, megjihatë për kompetencën e gjykatave shprehet se *"Në Shqipëri, kundërshtitë* [kupto dallimi midis fazës së formimit dhe fazës së ekzekutimit] *në lidhje me fazën parakontraktore dhe për fazën e ekzekutimit janë të dyja të frymëzuara nga sistemi francez dhe i përkasin seksioneve administrative të gjykatave shqiptare* [sot gjykatat administrative]*"*, publikuar në doracakun e editуar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 419.

[39] Nenet 2, 6 dhe 151 të K.Pr.Administrative aktual.

[40] Ligji Nr. 8485, datë 12.05.1999 "K.Pr.Administrative", Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", Ligji Nr. 125/2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", Ligji Nr. 9874, datë 14.02.2008 "Për Ankandin Publik", Ligji Nr. 49/2012, datë 03.05.2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative", Ligji Nr. 8652, datë 31.07.2000 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore", Ligji Nr. 43/2015, datë 30.4.2015 "Për Sektorin e Energjisë Elektrike", Ligji Nr. 107/2014, datë 31.07.2014 "Për Planifikimin dhe Zhvillimin e Territorit", etj.

ligje të posaçme, si për shembull, Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik"). Por, për të përcaktuar gjykatën kompetente dhe ligjin e zbatueshëm, duhet bërë domosdoshmërisht kualifikimi/cilësimi i aktit kontraktor. Në këtë mënyrë, me hyrjen në fuqi të Ligjit Nr. 49/2012 "Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", që ka krijuar pothuajse një dualizëm gjyqësor, e kuptojmë menjëherë rëndësinë që ka marrë operacioni i kualifikimit të aktit kontraktor (kontratë civile apo kontratë administrative?), në mënyrë për të përcaktuar kompetencën lëndore të gjykatës, si dhe ligjin e zbatueshëm. Për rrjedhojë, për të bërë kualifikimin e aktit kontraktor, duhen analizuar dhe përkufizuar elementët që dallojnë kontratën administrative nga kontrata e së drejtës civile. Në këto kushte, rëndësia e procesit të kualifikimit të aktit është kapitale. Ky punim merr në konsideratë në mënyrë të plotë pikërisht procesin e kualifikimit (të cilësimit) të kontratës.

Duke u bazuar në trajtat karakteristike të kontratave administrative, është konstatuar se veçoritë dalluese të kontratave administrative mund të përmblidhen në dy ide kryesore[41]:

- kufizimi i objektit të kontratës, që shpjegohet me faktin se personat juridikë të së drejtës publike zotërojnë prerogativa të cilat nuk kanë karakterin e të drejtave subjektive të cilat ato do të mund t'i përdornin sipas dëshirës së tyre[42]. Për pasojë, me të drejtë, disa fusha të veçanta të së drejtës administrative, nuk mund të jenë objekt i kontratave administrative. Kështu, një organ administrativ nuk mund të angazhohet mbi ushtrimin e një kompetence të veçantë që ia jep ligji, si për shembull, të angazhohet nëpërmjet një kontrate administrative që të heqë dorë nga ushtrimi i një kompetence ligjore[43].

---

[41] Shih J. Waline, *"Droit administratif"*, Précis Dalloz, 25e édition, 2014, fq. 459.

[42] Ndërsa në kontratat e të drejtës private, Neni 660 i Kodit Civil, përcakton se *"Palët në kontratë përcaktojnë lirisht përmbajtjen e saj, brenda kufijve të vendosura nga legjislacioni në fuqi"*. Shih: S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, sipas të cilit *"Të drejtat që gëzojnë palët në një kontratë, sipas të drejtës private, ku përcaktojnë lirisht përmbajtjen e saj brenda kufijve të ligjit, nuk parashikohen njëlloj për palët edhe në kontratat administrative. Ky kufizim i të drejtave të palëve në kontratën administrative është i kushtëzuar nga fakti se liria e pakufizuar mbart rrezikun e komercializimit të shërbimeve publike. Në rast se palëve në një kontratë administrative do t'u jepej e njëjta liri që kanë palët në një kontratë private, kjo do të ngushtonte diferencën që ekziston ndërmjet tyre dhe nuk do të diktonte nevojën e ekzistencës të një kontrate të tillë"*, S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 353; G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, sipas të cilëve *"Liria që gëzojnë palët në një kontratë private, për sa i takon përmbajtjes së një kontrate, nuk është e vlefshme për palët në kontratat administrative. Ky kufizim është i kushtëzuar nga fakti se ekziston rreziku i komercializimit të shërbimeve administrative, në rast se palëve në një kontratë administrative, do t'u jepej e njëjta liri që kanë palët në një kontratë private"*, G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 356; E. Puto, në shkrimin *"Kontratat e administratës publike"*, i cili shprehet se *"Palët kontraktuese në një kontratë private standarte gëzojnë një lloj lirie të veçantë negociuese e cila nuk është e aplikueshme në një kontratë administrative. Ky lloj kufizimi është i kushtëzuar nga fakti që kontrata mund t'i nënshtrohet rrezikut të komercializimit të shërbimeve administrative nëse palët do të kishin të njëjtën liri negociuese sikurse në një kontratë private"*, publikuar në doracakun e editуar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 422.

[43] Kështu, Neni 21 i K.Pr.Administrative, përcakton se *"1. Kompetencat e organeve të administratës publike janë të përcaktuara me ligj ose me akt nënligjor dhe ushtrimi i tyre është i detyrueshëm... 2. Të gjitha ato akte ose kontrata, që kanë si objekt heqjen dorë nga e drejta për të ushtruar kompetencat që u janë ngarkuar organeve administrative, janë të pavlefshme..."*.

- situata e pabarabartë midis palëve kontraktuese, e cila shpjegohet me faktin se administrata publike zotëron një epërsi të padiskutueshme në ekzekutimin e kontratës administrative nëpërmjet prerogativave të fuqisë publike, për shkak se ajo është përgjegjëse për respektimin dhe përmbushjen e interesit publik apo përmbushjen e misionit të shërbimit publik. Këto prerogativa të fuqisë publike, që shfaqen kryesisht në stadin e ekzekutimit të kontratës, përfshijnë pushtetin e drejtimit dhe të kontrollit nga ana e administratës publike, pushtetin e ndëshkimit të kontraktuesit person privat, pushtetin e modifikimit të njëanshëm të kontratës për shkaqe interesi publik[44]. Në këtë mënyrë, administrata publike mund të ndëshkojë kontraktuesin e saj për shkak të keqekzekutimit të kontratës, ose mund të modifikojë në mënyrë të njëanshme klauzolat e kontratës për shkaqe interesi publik (duke riparuar dëmin e shkaktuar tek kontraktuesi privat). Kontraktuesi privat ka të drejtën e respektimit të ekuilibrit financiar të kontratës nga administrata publike, që do të thotë se kontraktuesi privat do të përfitojë pagesë shtesë për detyrimet shtesë që do të kërkohen nga ai, kompensim për rritjen e shpenzimeve që mund të vijnë nga një vendim i njëanshëm (akt administrativ) i administratës publike jashtë marrëdhënies kontraktore, apo shpërblim për riparim dëmi për

[44] Në lidhje me këto pushtete të administratës publike palë kontraktuese, autorët duket se janë të dyzuar midis idesë se në të drejtën shqiptare ato nuk ekzistojnë shprehimisht nga asnjë dispozitë ligjore dhe idesë se nuk ekziston asnjë dispozitë ligjore që t'i ndalojë, dhe për rrjedhojë, këto fuqi të administratës publike palë kontraktuese ekzistojnë. Shih: S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, sipas të cilit *"Si rregull i përgjithshëm, një kontratë duhet të imponohet vetëm përmes një padie në gjykatë, në rast se njëra nga palët nuk arrin të plotësojë detyrimet e parashikuara në të. Ligji nuk njeh ndonjë fuqi të përgjithshme që administrata të imponojë në mënyrë të drejtpërdrejtë kryerjen e kontratës.... Megjithatë, legjislacioni ynë nuk vë ndonjë kufizim në këtë drejtim përsa i përket këtyre kontratave. Kjo nënkupton se në të gjithë kontratat administrative... organeve administrative iu përket një pozicion më favorizues dhe ato nuk detyrohen ose nuk mund të detyrohen nga asnjë kontratë që bie ndesh me interesin publik. Prandaj, në këto raste, ato kanë privilegjin që të kapërcejnë, ose të lenë mënjanë kontratën, por pa mohuar të drejtën e palës tjetër që të shpërblehet për dëmin e shkaktuar"*, S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 361-363; G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, sipas të cilëve *"Si rregull i përgjithshëm, një kontratë duhet të imponohet vetëm përmes një padie në gjykatë, në rast se njëra nga palët nuk arrin të plotësojë detyrimet e veta të kontratës. Ligji nuk njeh ndonjë fuqi të përgjithshme që administrata të imponojë në mënyrë direkte zbatimin e kontratës... njihet botërisht se shteti nuk mund të trajtohet njësoj me personat privatë në të gjitha çështjet, kështu që të gjitha kontratat ndërmjet shtetit dhe një individi nuk mund të trajtohen njësoj si kontratat ndërmjet individëve. Shteti mund dhe bën disa kontrata si shtet dhe, si i tillë, ai nuk detyrohet, ose nuk mund të detyrohet, nga një kontratë që bie ndesh me interesin publik. Në këtë rast, ai* [shteti] *duhet të ketë privilegjin ta kapërcejë ose ta prishë kontratën. Ky privilegj i shtetit është i njohur në teorinë e së drejtës, dhe në përgjithësi në legjislacionin perëndimor..."*, G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 358; E. Puto, në shkrimin *"Kontratat e administratës publike"*, i cili shprehet se *"Legjislacioni Shqiptar nuk u ofron asnjë fuqi të veçantë organeve administrative për të imponuar ekzekutimin direkt të kontratës. Natyrisht edhe pala private e kontratës publike nuk ka asnjë mundësi tjetër për t'i imponuar autoriteteve të shtetit ekzekutimin e menjëhershëm të kontratës. Në situata të ndryshme, autoriteti publik ka një pushtet të njëanshme për të prishur kontratën për një mospërmbushje të dispozitave ligjore apo nëse është e nevojshme për të parandaluar apo shmangur dëme serioze ndaj interesit publik"*, publikuar në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 425.

shkak të modifikimit të klauzolave të kontratës në mënyrë të njëanshme për shkaqe interesi publik[45].

3. Funksionet e kontratës administrative. Funksionet e kontratës në të drejtën administrative janë të ndryshëm dhe të shumëfishtë dhe kjo shpjegon edhe zhvillimin e teknikës kontraktore në praktikën e administratës publike. Në radhë të parë, si në të drejtën private, edhe në të drejtën administrative, kontrata është një vegël me anë të së cilës rregullohen, menaxhohen dhe organizohen të drejta dhe detyrime midis palëve në kontratë. Kontrata shërben për të zyrtarizuar juridikisht angazhimet e palëve, për të njohur të drejta dhe për të ndarë përgjegjësi midis palëve në kontratë dhe për rrjedhojë ka tendëncë që të përmbushë kërkesat e sigurisë juridike[46]. Së dyti, kontrata shërben për të organizuar shërbimin publik, pasi shfaqet si një zgjidhje efikase ndaj kompleksitetit të aparatit politiko-administrativ, që në shumë raste, është i papërshtatshëm për të organizuar dhe menaxhuar shërbimet publike. Në këtë rast, kontrata përdoret për të organizuar marrëdhënie horizontale bashkëpunimi brenda vetë organeve të administratës publike ose midis organeve të administratës publike dhe personave të së drejtës private[47]. Së treti, kontrata shihet si një vegël e çmuar për zhvillimin ekonomik, për të pilotuar politika ekonomike, pasi ajo mund të vendoset nga vendimmarrësit publikë në qendër të politikës ekonomike. Kështu, kontrata administrative shërben si suport për shkëmbimin tregtar dhe ndërhyrjen ekonomike të fuqisë publike[48]. Së katërti, kontrata është edhe një instrument që i përshtatet në mënyrë të veçantë kërkesave bashkëkohore të ushtrimit të pushtetit. Nëpërmjet kontratës bindja ndaj autoritetit dhe pushtetit kthehet në një zgjedhje të arsyetuar që bazohet mbi diskutimin e lirë dhe në këtë mënyrë vendimi autoritar transformohet në një proces të gjerë negocimi. Ideja është që midis argumenteve autoritare dhe diskutimit dhe negocimit të lirë, duhen preferuar dhe zgjedhur këto të fundit, sa herë që ligji e lejon dhe nëse është e mundur këto diskutime dhe negocime të formalizohen nëpërmjet një kontrate[49].

Ideja që kontratat e nënshkruara nga personat juridikë të së drejtës publike nuk i nënshtrohen normave të Kodit Civil dhe normave të së drejtës private në përgjithësi nuk është një fakt i mirëqenë dhe i pranuar automatikisht sikur të bëhej fjalë për një

[45] Neni 10 i K.Pr.Administrative, që përcakton se *"Administrata publike, në ushtrimin e funksioneve të saj, mbron në çdo rast interesin publik, si dhe të drejtat dhe interesat kushtetuese e ligjore të personave privatë"*, tregon mjaft qartë balancën që duhet të ekzistojë midis nevojës për të mbrojtur interesin publik, nëse është e nevojshme me anë të prerogativave të fuqisë publike dhe nevojës për të mbrojtur interesat e bashkëkontraktuesve privatë, me anë të së drejtës së respektimit të ekuilibrit financiar, duke shpërblyer dëmin e pësuar për bashkëkontraktuesin privat. Theksojmë se, nga formulimi i kësaj dispozite, rezulton mjaft qartë se mbrojtja e kësaj balance është detyrim, por edhe e drejtë dhe për rrjedhojë prerogativë e administratës publike palë kontraktuese.

[46] Shih P. Delvolvé, *"Contrats publics et sécurité juridique"*, publikuar në Conseil d' État, Rapport public 2008, *"Le contrat, mode d'action publique et de production de normes"*, La Documentation française, Paris, 2008, fq. 329.

[47] Shih P. Yolka, *"Droit des contrats administratifs"*, LGDJ, Lextenso éditions, 2013, fq. 62-65.

[48] Shih F. Lichère, *"Droit des contrats publics"*, Mémentos Dalloz, 2005, fq. 3.

[49] Shih: Conseil d' État, Rapport public 2008, *"Le contrat, mode d'action publique et de production de normes"*, La Documentation française, Paris, 2008, fq. 135; E. Puto, i cili në shkrimin *"Kontratat e administratës publike"*, shprehet se *"Në kundërshti me ata që mbështesin modelet hierarkike të të drejtës administrative, mendojmë se qeverisja duhet të konsiderohet si një marrëdhenie e negociuar. Ky konceptim alternativ i hartimit të politikave, i implementimit dhe zbatimit është dinamik, jo-hierarkik, dhe i decentralizuar, duke parashikuar një sistem dhënie dhe marrjeje ndërmjet aktorëve publikë dhe privatë"*, publikuar në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 416.

çështje parimore. Duke marrë në konsideratë faktin se instrumenti i privilegjuar i veprimtarisë së administratës publike është akti administrativ, si dhe faktin se kontrata është instituti bazë me anë të së cilës personat e së drejtës private rregullojnë marrëdhëniet e tyre, atëherë përdorimi i kontratës nga organet e administratës publike mund të japë idenë se kjo e fundit pranon që t'i nënshtrohet regjimit juridik të së drejtës private, jashtë çdo influence të së drejtës publike. Për rrjedhojë, përdorimi i kontratës nga administrata publike mund të interpretohet si manifestim i vullnetit të saj për t'iu nënshtruar rregullave juridike të së drejtës private[50]. Kjo është edhe arsyeja kryesore pse në shumë vende europiane dhe vendet anglo-saxone kontratat e nënshkruara nga administrata publike konsiderohen njësoj si kontratat e së drejtës private, të cilave, me përveçime të vogla, i zbatohet regjimi juridik i së drejtës private dhe kompetencë për gjykimin e tyre kanë gjykatat civile të zakonshme[51].

Në këtë mënyrë, kur flasim për kontratat e administratës publike, në botë, ekzistojnë dy modele[52], në lidhje me konceptimin e këtyre kontratave, që do të thotë në lidhje me ligjin e zbatueshëm për këto kontrata (e drejtë publike apo e drejtë private) dhe në lidhje me gjykatën kompetente për gjykimin e konflikteve me objekt këto kontrata (gjykatë administrative apo gjykatë civile).

4. Nënshtrimi i kontratave të nënshkruara nga administrata publike të drejtës publike dhe kompetencës së gjykatave administrative *(modeli francez)*. Sipas të drejtës franceze, kontratat administrative janë të ndryshme nga kontratat e së drejtës private dhe i nënshtrohen regjimit juridik të së drejtës publike dhe kompetencës lëndore të gjykatave administrative[53]. E drejta franceze bazohet në parimin se e drejta e kontratave publike duhet të marrë në konsideratë qëllimin e aktit kontraktor, që është detyrimi i administratës publike palë kontraktuese për të siguruar interesin publik. Ky parim justifikon që e drejta private, që bazohet në parimin e barazisë së palëve në kontratë, të mos zbatohet në mënyrë direkte për kontratat publike. Në këtë mënyrë, kontratat publike i nënshtrohen një të drejte të veçantë që bazohet në parimin e mungesës së barazisë midis palëve në kontratë dhe që i lejon administratës publike palë në kontratë që të ushtrojë kundrejt kontraktuesit privat prerogativa të fuqisë publike, përgjatë lidhjes dhe sidomos në fazën e ekzekutimit të kontratës[54]. Doktrina e të drejtës publike franceze, e ndihmuar kryesisht nga jurisprudenca e gjykatës administrative, ka ndërtuar një teori mjaft të zhvilluar për formimin, ekzekutimin dhe gjyqësorin e kontratave administrative[55]. Gjykatat administrative u krijuan në Francë

[50] Këtu nënkuptojmë kontratat e administratës publike që kanë elemente të së drejtës publike por që sistemi ligjor përkatës i cilëson si kontrata të së drejtës private, dhe nuk e kemi fjalën për kontratat private të administratës publike, të lejuara nga Neni 1, paragrafi 6, i K.Pr.Administrative, që parashikon se *"Dispozitat e këtij Kodi nuk zbatohen mbi veprime të administratës publike, që rregullohen nga e drejta private"* dhe që autorët kanë marrë në konsideratë, duke u shprehur se *"Kontratat, në të cilat mund të paraqitet si palë administrata, mund të jenë të natyrës private ose publike. Kontratat private qëndrojnë në të njëjtën bazë si dhe kontratat ndërmjet dy personave privat"*, S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 347-348, si dhe G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 355.

[51] Shih P. Yolka, *"Droit des contrats administratifs"*, LGDJ, Lextenso éditions, 2013, fq. 31.

[52] Shih J. Schwarze, *"Droit administratif européen"*, 2e édition, Bruylant, 2009, fq. 113-142.

[53] Shih F. Raynaud, P. Fombeur, *"Notion de contrat administratif"*, AJDA 1999, fq. 554.

[54] Shih J. Schwarze, *"Droit administratif européen"*, 2e édition, Bruylant, 2009, fq. 113-127.

[55] Kështu, J.-B. Auby, në shkrimin *"Le droit administratif français vu du droit comparé"*, shprehet se *"tradita franceze është e vetmja që propozon një kuadër teorik konsistent, që përmbledh... në të njëjtën kohë formimin e kontratave, ekzekutimin dhe gjyqësorin e tyre"*, J.-B. Auby, *"Le droit administratif français vu du droit comparé"*, AJDA 2013, fq. 407-409.

me qëllim për t'i siguruar organeve administrative dhe veçanërisht organeve shtetërore një privilegj juridiksioni, që do të thotë se mbizotëroi ideja se organet administrative dhe shtetërore, për nga rendësia e misionit të tyre, nuk mund të gjykoheshin nga gjykatat e zakonshme të së drejtës civile, si dy persona të së drejtës private, dhe për rrjedhojë, organet administrative dhe shtetërore duhet të gjykoheshin nga një gjykatë e veçantë që ishin gjykatat administrative. Për këtë arsye, përgjatë perandorisë napoleoniane, gjyqësori i pjesës më të madhe të kontratave të administratës publike i përkiste kompetencës lëndore të gjykatave administrative, të cilat në mënyrë progresive, përgjatë dekadave, zhvilluan një jurisprudencë konstante që i nënshtronte kontratat e administratës publike regjimit juridik të së drejtës publike[56].

Sipas të drejtës publike franceze, ekzistojnë tre hipoteza ku kontratat e administratës publike i nënshtrohen të drejtës publike dhe për rrjedhojë këto kontrata kualifikohen si administrative[57]. Rasti i parë është kur objekti i kontratës e vendos kontraktuesin privat të administratës publike që të marrë pjesë në ekzekutimin e një shërbimi publik. Për të drejtën publike franceze, ka pjesëmarrje në ekzekutimin e një shërbimi publik dhe për rrjedhojë ka kontratë administrative kur kontrata i jep kontraktuesit privat të administratës publike vetë ekzekutimin e një misioni me interes publik që është shërbimi publik (dhenia me koncesion, e një shërbimi publik, një personi të së drejtës private)[58]. Kjo ide është zhvilluar në vitet 1930 nga juristi francez Gaston Jèze në veprën e tij, e para që bëri një përpjekje serioze për strukturimin teorik të së drejtës së kontratave administrative në Francë, me titull *"Kontratat administrative të Shtetit, të departamenteve, të komunave dhe të enteve publike"*[59]. Sipas Jèze, është nocioni i shërbimit publik që gjendet në qendër të procesit të kualifikimit të kontratave administrative dhe për rrjedhojë shpjegon veçoritë e regjimit juridik të këtyre kontratave. Më vonë, nga doktrina juridike franceze, u vlerësua se teoria e Jèze për kontratat administrative nuk ishte e mjaftueshme, pasi i përshtatej vetëm njërës prej kategorive të kontratave administrative, që ishin kontratat e delegimit të shërbimit publik, që sot njihen si koncesionet. Kështu, doktrina juridike franceze, e mbështetur edhe nga jurisprudenca e gjykatave administrative, doli me idenë, mjaft të bazuar, se për kategoritë e tjera të kontratave administrative, që nuk kanë lidhje të ngushtë me shërbimin publik, kualifikimi i tyre si kontrata administrative dhe regjimi juridik i veçantë që zbatohet për to, shpjegohet me nocionin e interesit publik dhe/ose të prerogativave të fuqisë publike[60]. Kjo ide u zhvillua fillimisht nga juristi Georges Péquignot, i cili u përpoq të ndërtonte një teori të përgjithshme të kontratave administrative[61] dhe u perfeksionua në totalitetin e saj, duke përfshirë teorinë e Jèze, nga juristi André de Laubadère, në veprën e tij *"Traktat teorik dhe praktik i kontratave administrative"*[62].

Rasti i dytë është kur kontrata përmban një ose disa klauzola që për nga përmbajtja e tyre tregojnë vullnetin e palëve për t'iu nënshtruar rregullave të së drejtës

[56] Shih J. Waline, *"Droit administratif"*, Précis Dalloz, 25e édition, 2014, fq. 21.
[57] Shih F. Brenet, *"La théorie du contrat administratif, Évolutions récentes"*, AJDA 2003, fq. 919.
[58] Shih P. Yolka, *"Droit des contrats administratifs"*, LGDJ, Lextenso éditions, 2013, fq. 52, F. Lichère, *"Droit des contrats publics"*, Mémentos Dalloz, 2005, fq. 22.
[59] Shih G. Jèze, *"Les contrats administratifs de l'État, des départements, des communes et des établissements publics"*, vol. 3, Giard, 1927-1934.
[60] Shih P. Yolka, *"Droit des contrats administratifs"*, LGDJ, Lextenso éditions, 2013, fq. 19-20.
[61] Shih G. Péquignot, *"Théorie générale du contrat administratif"*, Pédone, 1945.
[62] Shih A. De Laubadère, *"Traité théorique et pratique des contrats administratifs"*, LGDJ, 1956. Vepër e ribotuar me titullin *"Traité des contrats administratifs"*, bashkë me autorët F. Moderne dhe P. Delvolvé, LGDJ, Paris, 1983-1984.

publike. Në kontratat e së drejtës private, këto klauzola do të konsideroheshin ose të paligjshme ose totalisht të pazakonshme për t'u parashikuar lirisht nga dy persona të së drejtës private dhe për rrjedhojë prania e këtyre klauzolave në kontratë konsiderohet se manifeston vullnetin e palëve në kontratë që t'i nënshtrohen regjimit juridik të së drejtës publike. Në këtë mënyrë, kontrata cilësohet si administrative[63].

Rasti i tretë ku kontratat e administratës publike i nënshtrohen të drejtës publike është hipoteza kur kualifikimin e natyrës administrative të kontratës e përcakton ligji. Ligji i parë është i kohës së perandorisë napoleoniane i datës 28 Shkurt 1800[64], sipas të cilit i përkasin kompetencës së gjykatës administrative, dhe për rrjedhojë janë kontrata administrative, kontratat të cilat kanë për objekt ekzekutimin e punëve publike[65]. Ligji i dytë është dekret ligji i datës 17 Qershor 1938 sipas të cilit i përkasin kompetencës së gjykatës administrative dhe për rrjedhojë janë kontrata administrative kontratat të cilat kanë për objekt përdorimin e pronës publike[66].

Rregullat në lidhje me nënshkrimin e kontratave administrative[67], nën influencën e së drejtës së Bashkimit Europian[68], karakterizohen nga transparenca nëpërmjet njoftimeve, vënia në konkurrencë, barazia e shanseve midis subjekteve private që marrin pjesë në tenderat publikë dhe publikimi i kontratave administrative[69]. Ndërsa rregullat për ekzekutimin e kontratave administrative, karakterizohen nga pushteti dhe prerogativat e fuqisë publike, siç janë pushteti i drejtimit dhe i kontrollit, pushteti për të sanksionuar kontraktuesin privat, pushteti për të ndryshuar në mënyrë të njëanshme kontratën, etj, që i lejohen administratës publike.

Nga ana e kontraktuesit privat, rregullat për ekzekutimin, karakterizohen nga e drejta për ekuilibër financiar të kontratës, në rast të ushtrimit të këtyre prerogativave nga administrata publike[70]. Për sa i përket gjyqësorit të kontratave administrative, këto të fundit i nënshtrohen tërësisht kompetencës lëndore të gjykatave administrative[71].

5. Nënshtrimi i kontratave të nënshkruara nga administrata publike të drejtës private dhe kompetencës së gjykatave civile të zakonshme *(modeli anglez dhe gjerman)*. Modeli tjetër, është ai anglez dhe gjerman, sipas të cilit kontratat

[63] Shih P. Yolka, *"Droit des contrats administratifs"*, LGDJ, Lextenso éditions, 2013, fq. 56, F. Lichère, *"Droit des contrats publics"*, Mémentos Dalloz, 2005, fq. 22-23.
[64] Sipas kalendarit revolucionar *"Loi du 28 pluviôse an VIII"*.
[65] Shih J. Waline, *"Droit administratif"*, Précis Dalloz, 25e édition, 2014, fq. 459.
[66] Shih J.-M. Auby, *"Les contrats comportant occupation du domaine public"*, D. 1953, chron. 99.
[67] Prokurimet publike rregullohen nga Kodi i Prokurimeve Publike, që ka integruar direktivat e Bashkimit Europian, 2014/24 dhe 2014/25, datë 26.02.2014, në lidhje me procedurat e nënshkrimit të prokurimeve publike të punimeve, shërbimeve, të furnizimit, dhe në lidhje me procedurat e nënshkrimit të prokurimeve publike në sektorin e ujit, energjisë, transporteve dhe shërbimeve postare, që kanë shfuqizuar direktivat 17/2004, 18/2004, datë 31.03.2004. Kodi i Prokurimeve Publike përfshin gjithashtu direktivën 2007/66, datë 11.12.2007 (direktiva rekurs), që ka shfuqizuar direktivat 89/665, datë 21.12.1989 dhe 92/13, datë 25.02.1992. Koncesionet rregullohen nga direktiva 2014/23, datë 26.02.2014 mbi kontratat koncesionare, që përfshijnë koncesionet e punimeve dhe të shërbimeve. Partneritetet publike private rregullohen nga akti normativ i datës 17.06.2004.
[68] Shih P. Terneyre, *"L'influence du droit communautaire sur le droit des contrats administratifs"*, AJDA 1996, fq. 84.
[69] Shih P. Brunet, *"L'empire du principe de transparence ou le côté obscur de la force"*, Revue des Contrats 2006, nr. 2, fq. 493.
[70] Shih A. Roblot-Troizier, *"Retour sur le pouvoir de contrôle de l'administration à l'égard de son cocontractant"*, RFDA 2007, fq. 990.
[71] Shih: J.-F. Lafaix, *"Le juge du contrat face à la diversité des contentieux contractuels"*, RFDA 2010, fq. 1089; A. Ménéménis, *"Un contentieux en pleine évolution. Propos introductifs"*, AJDA 2011, fq. 308.

administrative nuk ndryshojnë nga kontratat e së drejtës private dhe për rrjedhojë, në parim, i nënshtrohen regjimit juridik të së drejtës private dhe kompetencës lëndore të gjykatave civile. Në këto vende, rendi juridik bazohet në parimin se administrata publike palë në kontratë gjendet në një situatë barazie juridike me bashkë kontraktuesin e saj person privat, barazi kjo që lind në mënyrë direkte nga vetë instrumenti i zgjedhur për të zhvilluar veorimtarinë administrative, që është kontrata. Kështu, në parim, administrata publike trajtohet juridikisht në mënyrë të njëjtë si një person i së drejtës private dhe nuk ushtron asnjë prerogativë të fuqisë publike kundrejt kontraktuesit person privat. Kontrata publike konsiderohet, si një mënyrë veprimi e administratës, që është më e favorshme për qytetarët sesa akti administrativ i njëanshme, pasi në këto vende, instrumenti i kontratës e detyron administratën që të vendoset në të njëjtin nivel barazie me qytetarin[72].

Për sa i përket të drejtës angleze, si rend juridik i *common law*[73], është parim që administrata publike, palë kontraktuese, i nënshtrohet të njëjtave rregulla që i nënshtrohen kontraktuesit privatë. Për pasojë, administrata publike gëzon të njëjtën liri kontraktore që gëzojnë personat e së drejtës private, si dhe administrata publike nuk ka asnjë prerogativë për të modifikuar apo për të zgjidhur në mënyrë të njëanshme kontratën[74]. Administrata publike, palë në kontratë, mund të ketë prerogativa të rendësishme në fazën e ekzekutimit të kontratës, për shembull mundësia e ndryshimit të njëanshme të kontratës, vetëm nëse kontrata përmban klauzola të veçanta në lidhje me këto prerogativa, përgjithësisht klauzola që parashikohen nga kushtet e përgjithshme (Model Terms and Conditions of Contracts for Goods/ Model Terms and Conditions of Contracts for Services) dhe që hartohen nga zyra e tregtisë të administratës qendrore (Office of Government Commerce)[75]. Sidoqoftë, me ose pa këto klauzola, të gjithë kontratat e nënshkruara nga administrata publike janë kontrata të së drejtës private dhe i përkasin kompetencës së gjykatave

---

[72] Shih J. Schwarze, *"Droit administratif européen"*, 2e édition, Bruylant, 2009, fq. 127-142/153-168.

[73] Si vend i *common law*, Shtetet e Bashkuara të Amerikës (SHBA), në ndryshim nga vendet e tjera të *common law*, janë i vetmi shembull që i përafrohen gjerësisht modelit francez, pasi mjaft herët, është pranuar se kontratat e Shtetit federal (Government Contracts) i nënshtrohen një regjimi juridik të ndryshëm nga e drejta private. Nga njëra anë, lidhja e këtyre kontratave bazohet në ligjet federale të viteve 1948 (The Armed Services Procurement Act [ASPA]) dhe 1949 (The Federal Property and Administrative Services Act [FPASA]) që organizojnë konkurrencën midis kandidatëve privatë dhe transparencën e procesit. Nga ana tjetër, faza e ekzekutimit të këtyre kontratave, dominohet nga regjimi juridik i përcaktuar nga vendimi i Gjykatës Supreme i vitit 1875 *US v. Corliss Steam-Engine Co., 91 US 321 (1875)*, sipas të cilit administrata publike, palë kontraktuese, ka të drejtë që të modifikojë (Contract Modification) ose të zgjidhë në mënyrë të njëanshme (Termination for Convenience) kontratën, për arsye interesi publik, pa u konsideruar si shkelje e kontratës, duke i lejuar kontraktuesit privat një kompensim financiar të arsyeshëm (Fair Compensation). Nëse administrata publike nuk përfshin shprehimisht klauzola që i njohin prerogativa të fuqisë publike (siç janë e drejta që të modifikojë ose të zgjidhë në mënyrë të njëanshme kontratën për arsye interesi publik), gjykatat amerikane, bazuar në vendimin e Gjykatës së Ankesave Federale (Court of Federal Claims) të vitit 1963 *G.L. Christian & Associates v. US., 375 US 954 (1963)*, vlerësojnë se klauzola të tilla që njohin në favor të administratës prerogativa të fuqisë publike konsiderohen se janë futur në kontratë në mënyrë të nënkuptuar, edhe pse nuk figurojnë shprehimisht në të. Gjyqësori i kontratave të Shtetit federal i është dhenë një gjykate të veçantë, që ka zhvilluar nëpërmjet jurisprudencës së saj, një regjim juridik të veçantë për kontratat publike, që është Gjykata e Ankesave Federale të Shteteve të Bashkuara (United States Court of Federal Claims). Për një studim të thelluar, shih J. Cibinic (Jr.), R.-C. Nash (Jr.), J.-F. Nagle, *"Administration of Government Contracts"*, George Ëashington University Press, Ëashington, DC, USA, 4th ed., 2006, si dhe web site'in www.pubklaw.com.

[74] Shih A.-C.-L. Davies, *"Le droit anglais face aux contrats administratifs: en l'absence de principe généraux garantissant l'intérêt public, une maison sans fondation ?"*, RFDA 2006, fq. 1039.

[75] Shih P. Vincent-Jones, *"The New Public Contracting: Regulation, Responsiveness, Relationality"*, Oxford University Press, 2006.

civile të zakonshme[76]. Rregullat mbi kontratat e administratës publike janë ato të së drejtës private (*common law*) dhe që për një pjesë të madhe të tyre janë të pashkruara dhe zakonore[77]. Procedura e nënshkrimit dhe e ekzekutimit të kontratës është ajo e së drejtës private, me disa përveçime të vogla, që kanë të bëjnë me rregullat e të drejtës publike rreth kompetencës, që i zëvendësohen rregullave civile të zotësisë për të vepruar, si dhe me rregullat e ekzekutimit të detyrueshëm, që ndryshojnë nga rregullat e ekzekutimit të detyrueshëm të së drejtës private[78]. Ekzistojnë gjithashtu përshtatje të vogla, pasi e drejta angleze merr në konsideratë faktin se administrata publike ndjek objektiva të interesit publik dhe për rrjedhojë ekziston, si në të drejtën gjermane, të cilën do e zbulojmë në detaje më poshtë, kontrata që zëvendëson një akt administrativ, si dhe kontrata e shërbimit civil, që lidh marrëdhënien juridike midis administratës publike dhe agjentëve të saj[79]. Ekzistojnë gjithashtu kontratat e prokurimit publik, koncesionet dhe partneritetet publike private që konsiderohen tërësisht si kontrata të së drejtës private[80] dhe në lidhje me këto forma kontraktore, e drejta angleze ka inkorporuar të gjithë direktivat e Bashkimit Europian[81]. Për ta përmbledhur, të gjithë format kontraktore të së drejtës angleze ku administrata publike është palë, i nënshtrohen gjerësisht një regjimi juridik të së drejtës private, me përveçime të vogla, si dhe i nënshtrohen kompetencës së gjykatave civile të zakonshme.

Në të drejtën gjermane, parimi është që kontratat e nënshkruara nga administrata publike i nënshtrohen ligjit të së drejtës private dhe kompetencës së gjykatave civile të zakonshme[82]. Për sa i përket rregullave në lidhje me nënshkrimin e tyre, të detyruara nga e drejta e Bashkimit Europian[83], këto rregulla nuk janë integruar në të drejtën gjermane si rregulla të së drejtës publike, por janë konceptuar si rregulla që normojnë konkurrencën e lirë dhe të ndershme[84]. Për sa i përket rregullave që zbatohen përgjatë ekzekutimit të kontratës dhe kompetencës së gjykatës, për këto kontrata zbatohet e drejta private dhe kompetencë për gjykimin e çështjeve me objekt këto kontrata kanë gjykatat e së drejtës civile[85]. *"Nëse kontrata administrative përdoret prej shumë kohësh në të drejtën gjermane, ajo përdoret në mënyrë të ndrojtur dhe pothuajse klandestine: ... shpesh quhet 'marrëveshje' (Vereinbarung) ose 'marrëveshje e përbashkët' (Ubereinkunft, Verständigung). Mënjanohet*

[76] Shih J.-B. Auby, E. Breen, *"Actualité du droit anglais des contrats publics"*, RFDA 2006, fq. 1013.
[77] Shih S. Arrowsmith, *"The Law of Public and Utilities Procurement"*, Sweet & Maxwell, 2nd ed. London, 2005, fq. 9.
[78] Shih P. Birkinshaë, *"Contrats publics et contractualisation de l'action publique: un point de vue anglais"*, RFDA 2006, fq. 1015.
[79] Shih S. Arrowsmith, *"The Impact of Public Law on the Private Law of Contract"*, in Halson (ed.) *"Exploring the Boundaries of Contract*, Dartmouth, 1996, Kapitulli 1.
[80] Shih A.-C.-L. Davies, *"Le droit anglais face aux contrats administratifs: en l'absence de principe généraux garantissant l'intérêt public, une maison sans fondation ?"*, RFDA 2006, fq. 1039.
[81] Direktivat e Bashkimit Europian, 2014/24 dhe 2014/25 të datës 26.02.2014, në lidhje me procedurat e nënshkrimit të prokurimeve publike të punimeve, shërbimeve, të furnizimit, dhe në lidhje me procedurat e nënshkrimit të prokurimeve publike në sektorin e ujit, energjisë, transporteve dhe shërbimeve postare, që kanë shfuqizuar direktivat 17/2004, 18/2004, datë 31.03.2004. Gjithashtu, direktiva 2007/66, datë 11.12.2007 (direktiva rekurs), që ka shfuqizuar direktivat 89/665, datë 21.12.1989 dhe 92/13, datë 25.02.1992, si dhe direktiva 2014/23, datë 26.02.2014 mbi kontratat koncesionare, që përfshijnë koncesionet e punimeve dhe të shërbimeve.
[82] Shih C. Autexier, *"Introduction au droit public allemand"*, PUF, Paris, 1997, fq. 379.
[83] Idem direktivat e shënimit mësipër.
[84] Ligji datë 27.07.1957 kundër kufizimeve të konkurrencës.
[85] Shih J. Schwarze, *"Droit administratif européen"*, 2e édition, Bruylant, 2009, fq. 127-142.

përdorimi i fjalës kontratë (Vertrag) në të drejtën administrative"[86]. Megjithatë, për këto kontrata të nënshkruara nga administrata publike dhe që i përkasin të drejtës private, jurisprudenca ka zhvilluar teorinë e dy etapave (*Zwei Stufen Theorie*)[87], sipas të cilës, në një etapë të parë, administrata publike merr vendimin për të nënshkruar kontratën e së drejtës private dhe akti administrativ që merr këtë vendim i nënshtrohet natyrisht, rregullave të së drejtës administrative rreth aktit administrativ dhe kompetencës së gjykatave administrative. Në fazën e dytë, administrata publike nënshkruan kontratën me kontraktuesin privat që është një kontratë që i nënshtrohet të drejtës private dhe kompetencës së gjykatave civile[88]. Ky është parimi, në të drejtën gjermane, për kontratat e nënshkruara nga administrata publike.

Në mënyrë të veçantë, e drejta gjermane njeh konceptin e kontratave që i zëvendësohen vendimit administrativ. Ligji mbi procedurën administrative i datës 25 Maj 1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz) ka krijuar, në të drejtën publike gjermane, në kushte shumë të veçanta, kontratën e të drejtës publike[89]. Në të drejtën gjermane, kjo është e vetmja kontratë që ka një natyrë të së drejtës publike. Bazuar në këtë ligj, organi i administratës publike, në vend që të nxjerrë një akt administrativ, mund të vendosë të nënshkruajë një kontratë të së drejtës publike me personin e së drejtës private, të cilit organi i administratës publike, nëse nuk do të nënshkruante kontratën e së drejtës publike, do t'i adresonte një akt administrativ. Në bazë të këtij ligji, praktika e administratës publike ka zhvilluar kontratën e të drejtës publike në dy mënyra: kontrata e të drejtës publike menaxhon një marrëdhënie të së drejtës publike që ekziston përpara nënshkrimit të kontratës, për shembull kontrata e të drejtës publike përcakton shumën që do t'i akordohet kontraktuesit privat për shkak shpronësimi për interes publik; dhe kontrata e të drejtës publike zëvendëson një akt administrativ që administrata publike do të nxirrte në drejtim të kontraktuesit privat[90]. Kështu, për shembull, nëpërmjet një kontrate të së drejtës publike, kontraktuesit privat i jepet një leje ndërtimi në shkëmbim të një pagese të detyrueshme në ngarkim të kontraktuesit privat, pagesë që do të mbulojë të gjithë kostot për organin administrativ që do të rezultojnë nga ndërtimi i ri. Ligji kushtëzon këtë lloj kontrate me kushtin që detyrimi i organit administrativ dhe detyrimi i kontraktuesit privat duhet të kenë midis tyre një lidhje llogjike, në kuptimin që nëse detyrimi i organit publik do të ishte nxjerrë nëpërmjet një akti administrativ (në shembullin e mësipëm, leje ndërtimi), detyrimi i kontraktuesit privat do të ishte pjesë e ankekseve që rregullojnë pasojat e nxjerrjes së aktit administrativ (në shembullin e mësipërm, mbulimi i kostove për organin administrativ që rezultojnë nga ndërtimi i ri)[91].

Për sa i përket ekzekutimit të kontratave të së drejtës publike, ligji mbi procedurën administrative nuk përmban asnjë dispozitë dhe përcakton se këtyre kontratave i zbatohen me analogji dispozitat e Kodit Civil. Për sa i përket gjyqësorit të kontratave të së drejtës publike, ky i përket tërësisht gjykatave administrative. Ndërsa kontratat

---

[86] Shih U. Lüthje, *"La technique juridique du contrat administratif en droit comparé"*, Centre Européen Universitaire, Nancy, 1963, fq. 8.

[87] Shih J. Masing, *"Les prérogatives de contrôle exercées par l'administration relativement à l'exécution des marchés publics en Allemagne"*, publikuar në G. Marcou, *"Le contrôle des marchés publics"*, IRJS, Paris, 2009, fq. 316.

[88] Shih M. Fromont, *"La répartition des compétences entre les tribunaux civils et administratifs en droit allemand"*, Paris, 1960, fq. 252.

[89] Shih M. Fromont, *"La codification du droit administratif par la loi du 25 mai 1976"*, RDP 1977, fq. 1283.

[90] Shih J. Masing, *"La poursuite d'intérêts publics à travers la participation directe des collectivités publiques aux activités économiques – Point de vue allemand"*, RUDH, 2003, fq. 107-117.

[91] Shih H. Maurer, *"Droit administratif allemand"*, përkthyer nga M. Fromont, Paris, 1994, fq. 365.

me objekt angazhimin e kontraktuesit privat që të japë një shërbim apo një send janë totalisht të përjashtuara nga cilësimi si kontrata administrative, pasi sipas ligjit gjerman, këto kontrata ku kontraktuesi privat angazhohet që të japë një shërbim apo një send, edhe pse nënshkruhen nga administrata publike, mbeten kontrata të së drejtës private dhe i nënshtrohen regjimit juridik të së drejtës private dhe kompetencës së gjykatave civile[92].

6. Zhvillimi i kontratës në praktikën e administratës publike shqiptare. Në Shqipëri, dualizmit të normave juridike që zbatohen, i korrespondon një sistem gjyqësor pothuajse dualist ose *"hibrid, që kombinon dispozitat e gjyqësorit monist*[93] *me dispozitat e gjyqësorit dualist*[94]*, dhe që mund të përshkruhet si një rishikim i strukturës, procedurave dhe kompetencave të gjykatave brenda sistemit gjyqësor monist"*[95], që bazohet mbi veçoritë e së drejtës administrative në krahasim me të drejtën private. Këto veçori të së drejtës administrative bazohen mbi idenë që Shteti nuk mund t'i nënshtrohet normave materiale dhe procedurale të së drejtës private, sepse roli dhe funksioni i tij është shumë më i rëndësishëm se roli dhe funksioni i individëve[96]. Kjo për shkak se Shteti është përgjegjës për respektimin dhe përmbushjen e interesit publik dhe pikërisht për të përmbushur sa më mirë këtë

[92] Shih C. Autexier, *"Introduction au droit public allemand"*, PUF, Paris, 1997, fq. 379.

[93] Shih E. Dobjani, E. Toska, E. Puto, E. Dobjani, në librin *"E Drejta Administrative, Kontrolli mbi Administratën Publike"* përkufizojnë gjyqësorin monist si një sistem juridik që *"përbëhet vetëm nga një rend gjyqësor dhe që është gjyqësori civil. Në sistemin e gjyqësorit monist, gjejmë vetëm gjykatat e shkallës së parë, gjykatat e apelit dhe një gjykatë të lartë. Këto gjykata kanë kompetencë si zgjidhjen e mosmarrëveshjeve të së drejtës private, ashtu edhe zgjidhjen e mosmarrëveshjeve administrative"*, E. Dobjani, E. Toska, E. Puto, E. Dobjani, *"E Drejta Administrative, Kontrolli mbi Administratën Publike"*, Emal, Tiranë, 2013, fq. 258-259.

[94] Termi *"dualizëm gjyqësor do të thotë të kesh dy rende gjyqësore të ndryshme, rendi gjyqësor i së drejtës civile* [gjykatat civile të zakonshme] *dhe rendi gjyqësor administrativ* [gjykatat administrative], *totalisht të pavarur nga njeri-tjetri, të barabartë dhe secili me autoritet juridik dhe moral të lartë"*, E. Dobjani, E. Toska, E. Puto, E. Dobjani, *"E Drejta Administrative, Kontrolli mbi Administratën Publike"*, Emal, Tiranë, 2013, fq. 258.

[95] Shih E. Dobjani, E. Toska, E. Puto, E. Dobjani, *"E Drejta Administrative, Kontrolli mbi Administratën Publike"*, Emal, Tiranë, 2013, fq. 259. Ndërsa, S. Sadushi, në librin *"Gjykata Administrative dhe Kontrolli ligjor mbi Administratën, Një Vështrim Krahasues mbi Drejtësinë Administrative"*, shprehet se gjykatat administrative *"përbëjnë një juridiksion pothuajse autonom, që vepron brenda degës së gjyqësorit. Gjykatat administrative janë të strukturuara në një sistem hierarkik autonom, ku çështja paraqitet në gjykatat administrative të shkallës së parë, vijon në Gjykatën Administrative të Apelit... dhe përfundon në Kolegjin Administrativ të Gjykatës së Lartë"*, S. Sadushi, *"Gjykata Administrative dhe Kontrolli ligjor mbi Administratën, Një Vështrim Krahasues mbi Drejtësinë Administrative"*, Botimet Toena, Tiranë, 2014, fq. 123. Në të kundërt, shih V. Bendo, për të cilin *"pozicionimi gjyqësor dhe organizativ i Kolegjit Administrativ... e ndërvartëson atë dallueshëm nga dy kolegjet e tjera, që i përkasin gjykimit të juridiksionit të zakonshëm... Konfliktet e juridiksionit të kompetencave... Konflikti procedural civilo-administrativ... Konflikti në Kolegjet e Bashkuara... shtrojnë nevojshmërinë dhe domosdoshmërinë e ndarjes të sistemit të gjykatave administrative nga sistemi i gjykatave të juridiksionit të zakonshëm trishkallësh historik shqiptar"*, V. Bendo, *"Ndërvarësia gjyqësore"*, botuar në Shqiptarja.com, më datë 29.05.2014, shih http://shqiptarja.com/news.php?IDNotizia=217008&IDCategoria=2709.

[96] Kështu, S. Sadushi, në librin *"Gjykata Administrative dhe Kontrolli ligjor mbi Administratën, Një Vështrim Krahasues mbi Drejtësinë Administrative"*, shprehet se *"Në të drejtën shqiptare ndarja ndërmjet gjykatave administrative dhe juridiksioni administrativ, nga njëra anë, dhe gjykatave të zakonshme e kompetencave të tyre, nga ana tjetër,... i atribuohet dallimit që ekziston ndërmjet të drejtës private dhe të drejtës publike, e njohur që nga e drejta romake, si dhe papërshtatshmërisë së gjykatave të zakonshme për t'u marrë me çështje të së drejtës publike"*, S. Sadushi, *"Gjykata Administrative dhe Kontrolli ligjor mbi Administratën, Një Vështrim Krahasues mbi Drejtësinë Administrative"*, Botimet Toena, Tiranë, 2014, fq. 124.

mision, Shteti zotëron pushtet dhe fuqi që ndodhen jashtë fushës të së drejtës private dhe që materializohet, ndërmjet të tjerash, nëpërmjet aktit administrativ të njëanshëm.

Kontrata administrative është një nga format ligjore me anë të së cilës administrata publike vepron për zhvillimin dhe arritjen e qëllimeve të saj[97]. Kështu, instrumenti kryesor me anë të cilit vepron administrata publike është akti administrativ i njëanshëm. Por, administrata publike mund të veprojë edhe nëpërmjet kontratës administrative, me anë të së cilës krijohet një marrëdhënie juridike e re sipas vullnetit të palëve në kontratë[98]. Zhvillimi i teknikës kontraktore nga administrata publike dhe vendi që kontrata po zë si instrument i veprimtarisë administrative në të drejtën publike shqiptare reflekton në mënyrë të drejtpërdrejtë ndryshimet politike dhe ekonomike të viteve 1990-2010[99].

Me hapjen e Republikës së Shqipërisë ndaj ekonomisë së tregut pas vitit 1990, kështu me këtë modifikim rrënjësor të raportit midis Shtetit dhe tregut, dhe sidomos pas miratimit të Kushtetutës së Republikës në vitin 1998, ku u vendos parimi i decentralizimit, dhe për pasojë, u rrit autonomia e bashkësive vendore, por dhe nevoja e qeverisë qendrore dhe administratës vendore për mallra, punë dhe investime në shërbimet publike, administrata publike detyrimisht filloi ta zhvillonte dhe zgjeronte veprimtarinë e saj edhe nëpërmjet kontratës. Rritja e detyrimeve dhe e përgjegjësisë të personave publikë, shumëfishimi i organeve administrative të pajisur me personalitet juridik, zhvillimi i kompetencave të bashkësive vendore, hyrja në të drejtën publike shqiptare të koncepteve të tilla si bashkëpunimi, bashkërendimi, ndërmjetësimi, e kanë modifikuar peisazhin e së drejtës publike në Shqipëri, deri në atë pikë sa kontrata është bërë një mënyrë e zakonshme, në fusha të caktuara, për të krijuar

[97] Ligji Nr. 8485, datë 12.05.1999, "Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë" në Nenin 2, pika 2, ka parashikuar se *"Format e veprimtarisë administrative të rregulluara me këtë ligj janë"*, ndërmjet të tjerash, *"kontratat administrative/publike"*.

[98] Shih E. Puto, në shkrimin *"Kontratat e administratës publike"*, i cili shprehet se *"Ndërkohë, aktiviteti administrativ është 'privatizuar' në vitet e fundit në të gjithë Evropën, dhe ekziston një preferencë e gjerë për skemat e së drejtës private në raport me aktivitetin imponues të të drejtës publike. Pra, e drejta private është bërë një fuqi e madhe ndërhyrëse në veprimtarinë e të drejtës publike"*, publikuar në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 418.

[99] Megjithatë, siç e ka demonstruar autorja A. Malltezi, në monografinë *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, koncesionet dhe për rrjedhojë kontratat me natyrë administrative, në Shqipëri, *"...kanë qenë instrumente të përdorura që në periudhën e sundimit otoman"*, siç ishte koncesioni i minierës së Selenicës në Vlorë i vitit 1855 dhe *"Të dhënat arkivore tregojnë se pas shpalljes së pavarësisë, instrumente të tilla janë përdorur nga qeveritë shqiptare që në fillim të aktivitetit të tyre. Pas vitit 1920, përdorimi i koncesioneve dhe formave të ngjashme të partneritetit publik-privat bëhet sistematik dhe po kështu dhe botimi i këtyre akteve në fletoret zyrtare... koncesionet jo vetëm rregulloheshin nga legjislacioni Shqiptar, por regjimi i tyre ligjor përbënte një legjislacion bashkëkohor, veçanërisht në periudhën e sundimit të Mbretit Zog. Partneriteti publik-privat shikohej si një mundësi për zhvillimin e vendit në kushtet e mungesës së kapaciteteve financiare publike"*, A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014, fq. 13 dhe 41. Sipas autores, me pavarësinë, një sërë koncesionesh pasuan që nga viti 1913 e në vijim, siç ishte koncesioni për krijimin e Bankës së Shqipërisë (1913), koncesioni për krijimin e Shoqërisë Anonime Shqiptare të Tabakove (1921), koncesioni i elektrifikimit të Tiranës dhe ndërtimit të një stacioni elektrik dhenë shoqërisë Light & Poëer Company (1922), koncesion mbi ngritjen e shërbimit ajror privat nga shoqëria Adria Aero Lloyd (1925), koncesioni i vajgurt dhenë shoqërisë Sindikati Franko-Shqiptar (1925), koncesioni për krijimin e një fabrike birre në Prefekturën e Korçës (1930), koncesioni mbi shfrytëzimin e ujrave termale të llixhës së Elbasanit (1932), etj, A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014, fq. 13-42.

marrëdhënie dhe pasoja juridike me administratën publike[100]. Kontrata ka hyrë në praktikën e administratës publike për arsye se është një mënyrë e përshtatshme për të asociuar personat e së drejtës private në veprimtarinë e administratës publike. Përdorimi i kontratës i korrespondon një mënyre të re të ushtrimit të veprimtarisë së administratës publike që bazohet tek bashkëpunimi dhe jo tek autoriteti[101]. Në këto kushte, mund të themi se kontrata administrative shfaqet si një instrument i rëndësishëm i modernizimit të veprimtarisë së administratës publike dhe i ripërtëritjes së marrëdhënieve midis Shtetit dhe shoqërisë dhe në të njëjtën kohë, si një instrument i fuqishëm i zhvillimit dhe i reformimit të së drejtës administrative në Shqipëri[102].

Ky fenomen i kontraktualizimit nuk shfaqet vetëm në marrëdhëniet midis personave të së drejtës publike dhe atyre të së drejtës private, por kontrata është një instrument që përdoret edhe për krijimin e marrëdhënieve juridike midis vetë personave të së drejtës publike. Juridikisht, mundësia për të nënshkruar kontrata midis personave të së drejtës publike është një atribut i personalitetit juridik i cili i jepet organeve të administratës publike dhe bashkësive vendore nga ligji dhe Kushtetuta. Por, liria kontraktore bën pjesë edhe në të drejtën kushtetuese të lirisë së veprimtarisë ekonomike, siç është interpretuar nga Gjykata Kushtetuese, nëpërmjet disa vendimeve që kanë konsoliduar qendrimin e jurisprudencës në lidhje me kuptimin e këtij nocioni[103]. Kështu, mundësia ose liria për të nënshkruar kontrata, e organeve të administratës publike, është një atribut i cili buron në mënyrë direkte nga dhenia e personalitetit juridik personave të së drejtës publike. Për rrjedhojë, juridikisht, çdo person juridik i së drejtës publike e ka të drejtën të nënshkruajë kontrata. Natyrisht që kjo e drejtë nuk është absolute dhe ekzistojnë fusha të së drejtës administrative ku liria kontraktore e organeve të administratës publike është e kufizuar[104].

7. Kontratat administrative dhe e drejta shqiptare: evolucion progresiv drejt një regjimi juridik të së drejtës publike dhe kompetencës lëndore të gjykatave administrative. Në parim, nënshtrimi i kontratave administrative një regjimi juridik të së drejtës publike, jashtë rregullave të së drejtës private, nuk është diçka që është e qenësishme dhe automatike, apo e pamënjanueshme, aq më pak universale. Provë për këtë janë vendet si Gjermania dhe Anglia, dhe vendet e tjera të së drejtës romake, por me traditë gjermanike[105], që kanë ndjekur shembullin e Gjermanisë, apo vendet e tjera

---

[100] Shih F. Lichère, në librin *"E drejta e kontratave publike"*, shprehet se ka lindur fenomeni i *"promovimit të kontratës si mënyrë normale veprimi e administratës. Ky fenomen kontraktualizimi i veprimtarisë publike ka arritur në një gradë aq sa mënyra e veprimit të njëanshme duket e dyshimtë sepse është tepër e lidhur me imazhin e një administrate që vepron nëpërmjet imponimit... Shumë arsye mund të jepen për këtë: përveç rënies së autoritarizmit, triumfi i ideologjisë liberale, bashkë me kufizimet buxhetore, shtyjnë 'externalizimin' e detyrave që deri tashmë përmbusheshin nga administrata, kjo nëse është e nevojshme edhe duke përdorur mënyrën e financimit nga përdoruesi i shërbimit "*, F. Lichère, *"Droit des contrats publics"*, Mémentos Dalloz, 2005, fq. 3.

[101] Shih E. Puto, *"Kontratat e administratës publike"*, publikuar në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 416.

[102] Shih E. Dobjani, *"Kontrata administrative si një formë në zhvillim e veprimtarisë së administratës publike shqiptare"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 3, Shtator 2010, fq. 52.

[103] Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Nr. 40, datë 11.03.2002, si dhe për një qëndrim të fundit, vendimi Nr. 14, datë 21.03.2014.

[104] Kështu, Neni 21/2 i K.Pr.Administrative ndalon në mënyrë urdhëruese organet e administratës publike që të kontraktojnë me objekt heqjen dorë nga ushtrimi i kompetencave që u janë ngarkuar me ligj.

[105] Austria, Zvicra dhe Hollanda, për më tepër, shih B. Marcheti, *"I contratti pubblici in Europa tra uniformità e differenziazione"*, në (në kujdesin e) G. Falcon, *"Il procedimento amministrativo nei*

të *common law*[106], që kanë ndjekur shembullin e Anglisë. Në të gjithë këto vende, kontratat e administratës publike, me përveçime të vogla, i nënshtrohen regjimit juridik të së drejtës private dhe kompetencës lëndore të gjykatave civile të zakonshme. Nga analiza e legjislacionit shqiptar të pas viteve 1990 dhe deri më sot[107], rezulton se e drejta shqiptare nuk ka qendruar në anën e vendeve që kanë marrë për bazë modelin gjerman dhe anglez, ku kontratat e administratës publike i nënshtrohen rregullave të së drejtës private dhe kompetencës së gjykatave civile të zakonshme. Nga kjo analizë, në fakt, rezulton se e drejta shqiptare është orientuar, në mënyrë progresive, drejt modelit francez, nëpërmjet krijimit dhe ndërtimit formal (akteve

---

diritti europei e nel diritto comunitario, Ricerche e testi in discussione", Cedam, Milano, 2008, fq. 291-296, si dhe J. Schwarze, *"Droit administratif européen"*, 2e édition, Bruylant, 2009, fq. 199-206.

[106] Skocia dhe Irlanda, për më tepër, shih A. Massera, *"L'attività contrattuale"*, në (në kujdesin e) G. Napolitano, *"Diritto amministrativo comparato"*, Giuffrè Editore, Milano, 2007, fq. 175-264, si dhe J. Schwarze, *"Droit administratif européen"*, 2e édition, Bruylant, 2009, fq. 186-193.

[107] Për sa i përkët *kontratës socialiste* përgjatë regjimit komunist (1945-1990), është tepër interesant observimi se si *regjimi juridik i tregtisë socialiste* ia nënështronte kontratat e nënshkruara midis organizatave socialiste rregullave, që për nga përmbajtja, ishin të së drejtës publike. Kontratat midis organizatave socialiste rregulloheshin kryesisht nga Ligji Nr. 2359, datë 15.11.1956 "Mbi veprimet juridike dhe mbi detyrimet" dhe Dekreti Nr. 5009, datë 10.11.1972 "Për arbitrazhin shtetëror", si dhe një sërë aktesh nënligjore. Edhe pse këto kontrata i studionte e drejta e detyrimeve dhe mbas nënshkrimit gjykimi i tyre bëhej nga gjykatat e zakonshme, nga analiza juridike e dispozitave ligjore që rregullonin këto kontrata, konstatojmë se ato në të vërtetë rregulloheshin nga një regjim juridik i së drejtës publike. Përveç rregullave të zakonshme të së drejtës civile, për kontratat midis organizatave socialiste, ekzistonin edhe rregulla të veçanta. Këto rregulla të veçanta justifikoheshin për shkak se qëllimi i kontratave midis organizatave socialiste qendronte në realizimin e planit ekonomik të Shtetit dhe në plotësimin e nevojave materiale dhe kulturore të masave punonjëse. Për rrjedhojë, këto kontrata kishin për qëllim përmbushjen e interesit publik. Këto rregulla të veçanta mund të përmblidhen si vijon: kontratat kishin afate të përcaktuara në lidhjen e tyre; kontratat duhet të respektonin planin ekonomik të Shtetit dhe kushtet themelore të furnizimit, që përmbaheshin në akte administrative, ishin të detyrueshme për zbatim dhe i bashkoheshin çdo kontrate si pjesë e pandarë e saj; në rast të kundërshtimit të njërës palë në lidhje me kushtet e kontratës në fazën parakontraktore, konflikti i drejtohej arbitrazhit shtetëror i cili vendoste nëpërmjet një vendimi të detyrueshëm për palët; palët nuk kishin të drejtë të refuzonin të lidhnin kontratën, megjithatë nëse diçka e tillë ndodhte, arbitrazhi shtetëror kishte të drejtë kryesisht të ngrinte padi me objekt detyrimin e palëve që të lidhnin kontratën, etj. Për rrjedhojë, këto kontrata për nga qëllimi dhe objekti i tyre, si dhe nga regjimi juridik që i zbatohej, në të vërtetë përbënin kontrata administrative. Ky konstatim i yni pasqyrohet fare qartë, por pa arritur në konkluzionin se këto kontrata janë të së drejtës publike, nga A. Sallabanda, në manualin e tij *"E Drejta e Detyrimeve"*, ku autori shprehet se *"Kontratat midis organizatave socialiste kanë karakteristika të tyre të posaçme. Kështu ndërsa kontrata midis shtetasve nuk mund të lidhet, të bëhet e vlefshme, në qoftë se këta nuk bien dakord mbi të gjitha kushtet që duan ti parashikojnë në kontratë, përkundrazi në lidhjen e kontratës midis organizatave socialiste, në rast se ekzistojnë midis palëve mosmarrëveshje për të gjitha kushtet, kontrata nuk mund të mos lidhet as të shtyhet lidhja gjersa palët të mirren vesh vetë. Mosmarrëveshjet shqyrtohen prej arbitrazhit shtetëror në formën e zgjidhjes së konflikteve parakontraktore dhe zgjidhje që i bën arbitrazhi këtyre mosmarrëveshjeve, është e detyrueshme për palët duke u konsideruar kontrata e lidhur edhe për këto kushte. Për më tepër në lidhjen e kontratës midis organizatave socialiste, në mjaftë ratse nuk varet nga palët për të zgjedhur njera tjetrën si palë kontraktuese. Një organizatë socialiste mund të jetë e detyruar të lidhë kontratën me një organizatë tjetër socialiste të dhënë. Këto karakteristika të kontratës midis organizatave socialiste shpjegohen me faktin se kontratat midis këtyre organizatave kanë për qëllim të konkretizojnë pjesë të planit ekonomisë popullore dhe të sigurojnë realizimin e tij... Aktet e planifikimit dhe të rregullimit të ekonomisë popullore lindin detyrimin juridiko-civil për lidhjen e kontratave midis organizatave socialiste të treguara në to. Lidhja e kontratave nuk është vetëm një e drejtë e organizatave socialiste por është një detyrë ndaj shtetit. Kur dy shtetas nuk merren vesh mbi kushtet që duhet të përfshihen në kontratë, mund edhe të mos e lidhin kontratën, por organizatat socialiste edhe në rast se nuk merren vesh mbi kushtet që duhen të përfshihen në kontratë, ato nuk mund të heqin dorë nga lidhja e kontratës."*, A. Sallabanda, *"E Drejta e Detyrimeve"*, Pjesa e përgjithshme, Shtyp. N.I.Sh Mihal Duri, Tiranë, 1962, fq. 53-54/91.

ligjore), së fundmi bazuar edhe në jurisprudencën e gjykatave administrative, të rregullave materiale dhe procedurale të së drejtës publike për kontratat administrative.

Edhe pse në praktikën e administratës publike shqiptare, kontratat kanë zenë vend mjaft herët, që në periudhën e pushtimit osman[108], ligjet e para në Shqipëri, për të cilët mund të themi se kanë krijuar juridikisht, për kontratat administrative, një regjim juridik të së drejtës publike, të paktën për kontratat e prokurimit publik dhe kontratat e koncesionit, janë Ligjet Nr. 7971, datë 26.07.1995 "Për Prokurimin Publik" dhe Nr.7973, datë 26.7.1995 "Për Koncesionet dhe Pjesëmarrjen e Sektorit Privat në Shërbimet Publike dhe Infrastrukturë". Përtej faktit se këto ligje rregullonin, për herë të parë në Shqipëri, regjimin juridik të kontratave të prokurimit publik dhe të koncesionit[109], mbi të gjitha, këto ligje vendosnin për zbatim ndaj kontratave të prokurimit publik dhe të koncesionit një kuadër normativ të së drejtës publike, që dallohej qartësisht nga rregullat e së drejtës private të cilat zbatohen për kontratat civile. Edhe pse këto ligje nuk përmbanin dispozita që të përcaktonin shprehimisht se kontratat e prokurimit publik dhe të koncesionit janë kontrata administrative apo publike, nga përmbajtja dispozitave të tyre, rezultonte qartësisht se këto kontrata nuk rregulloheshin nga dispozita që i përkisnin një regjimi juridik të së drejtës private[110].

Cilësimi juridik i kontratave të administratës publike si kontrata administrative apo si kontrata të një natyre të së drejtës publike, për herë të parë në Shqipëri, ka ndodhur, me miratimin nga ligjvenësi shqiptar të Ligjit Nr. 8485, datë 12.05.1999 "Kodi i Procedurave Administrative". Ky ligj, në Nenin 2/2 të tij, e shpall juridikisht kontratën administrative/publike si një nga format e veprimtarisë së organeve administrative, dhe për më tepër, shpall ambicien e rregullimit të kontratave administrative nëpërmjet dispozitave të tij. Ndërsa në Nenet 6 dhe 151/1 të këtij ligji, jepet një përkufizim i kontratave administrative, si ato kontrata ku të paktën njëra nga palët është organ i administratës publike dhe të cilat kanë si objekt krijimin, ndryshimin apo anullimin e një marrëdhenie juridike në fushën e së drejtës publike. Neni 151/2 i këtij ligji rreshton llojet e kontratave që konsiderohen si administrative dhe ku përfshihen edhe prokurimet publike dhe koncesionet. Megjithë ambicien e

---

[108] Shih A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014, fq. 13-42.

[109] Projekt ligji i parë në Shqipëri me qëllim rregullimin e kontratave të koncesionit ka qenë i vitete 1930, ku *"Më datë 16 qershor 1930, Ministria e Ekonomisë i ka paraqitur Kryesisë së Këshillit të Ministrave për dekretim projektligjin për kontratat koncesionare, i cili synonte rregullimin e dhenies me koncesion të të mirave publike... Ky projekt ligj gjendet në fondin e akteve pranë Arkivit të Shtetit, por nga fletoret zyrtare të kohës nuk rezulton të ketë kaluar për miratim në Parlament"*, A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014, fq. 36.

[110] Kështu, Ligji Nr. 7971, datë 26.07.1995 "Për Prokurimin Publik", në totalitetin e dispozitave të tij, përmbante parashikime që kufizojnë lirinë e administratës publike në zgjedhjen e kontraktuesit privat, me qëllim mbrojtjen e financave publike dhe përdorimin sa më të mirë dhe efektiv të fondeve publike. Këto rregulla ndikojnë natyrisht në sigurimin e një konkurrence të lirë dhe të ndershme midis ofertuesve, njëkohësisht kontraktues privatë potencialë. Ndërsa Ligji Nr. 7973, datë 26.7.1995 "Për Koncesionet dhe Pjesëmarrjen e Sektorit Privat në Shërbimet Publike dhe Infrastrukturë", përmbante një sërë dispozitash, të cilat i jepnin administratës publike palë kontraktuese, përgjatë fazës së zbatimit të kontratës, prerogativa kontrolli dhe ndërhyrje me qëllim sigurimin e vazhdimit të shërbimit publik dhe mbrojtjen e interesit publik. Në këtë mënyrë, Neni 8 i ligjit parashikonte detyrimin e futjes në kontratë të klauzolave që sigurojnë kryerjen normale dhe të vazhdueshme të shërbimeve publike, Neni 13 parashikonte në favor të administratës publike prerogativa kontrolli dhe ndërhyrje në zbatimin e kontratës, Neni 14 përcaktonte mundësinë për administratën publike që të përjashtonte kontraktuesin privat nga detyrime tatimore dhe doganore, apo nga rreziku financiar i lidhur me ecurinë e ekonomisë së vendit, Neni 15 përmbante një detyrim komunikimi të vazhdueshëm midis administratës publike dhe kontraktuesit privat me qëllim mbrojtjen e interesit publik, etj.

shpallur të ligjit për të rregulluar regjimin juridik të kontratave administrative, ai nuk përmban asnjë dispozitë mbi regjimin juridik të zbatueshëm në lidhje me të gjithë kontratat administrative, pa marrë në konsideratë llojin e kontratës (prokurim publik, koncesion, etj). Në atë kohë, siç e thamë, regjimi juridik i kontratave administrative rregullohej kryesisht, të paktën për kontratat e prokurimit publik dhe kontratat e koncesionit, me Ligjin Nr. 7971, datë 26.07.1995 "Për Prokurimin Publik", si dhe me Ligjin Nr.7973, datë 26.7.1995 "Për Koncesionet dhe Pjesëmarrjen e Sektorit Privat në Shërbimet Publike dhe Infrastrukturë". Sidoqoftë, Ligji Nr. 8485, datë 12.05.1999 "Kodi i Procedurave Administrative", ka meritën, që për herë të parë në drejtën publike shqiptare, ka identifikuar kriteret që përcaktojnë natyrën administrative të një kontrate, si dhe meritën e cilësimit dhe të klasifikimit, të kontratave të administratës publike[111] në kategorinë e kontratave administrative. Me këtë ligj, kontrata administrative gjendet qartësisht e krijuar dhe e afirmuar në të drejtën administrative shqiptare.

Aktualisht, projekt reforma e Kodit të Procedurave Administrative, depozituar nga Qeveria shqiptare në Kuvend, më datë 16 Qershor 2014, konkretisht projekt ligji "Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë", është miratuar nga Kuvendi i Shqipërisë me Ligjin Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë", botuar në Fletoren Zyrtare Nr. 87/2015, datë 28.05.2015. Kodi i ri i Procedurave Administrative parashikon në Nenin 189 të tij se *"Ky ligj hyn në fuqi 1 vit pas botimit në Fletoren Zyrtare"*, për rrjedhojë, Kodi i ri i Procedurave Administrative do të hyjë në fuqi më datë 29.05.2016. Edhe pse ende nuk ka hyrë në fuqi, ky ligj është i rendësishëm për këtë studim. Në bazë të këtij ligji, nga njëra anë, janë rimarrë dispozitat e përkufizimit të kontratës administrative nga Kodi aktual i Procedurave Administrative (Nenet 6 dhe 151/1), si dhe nga ana tjetër, në Nenet 119 deri 125 të tij, padyshim të kombinuara me dispozita të tjera të ligjit, siç janë Nenet 2/1/b) dhe 3/4, janë parashikuar dispozita që rregullojnë kontratat administrative, duke plotësuar kështu mangësitë, të evidentuara më sipër, të Kodit aktual të Procedurave Administrative, veçanërisht në lidhje me mungesën e një regjimini juridik të përgjithshëm për t'iu zbatuar të gjithë kontratave administrative, pa marrë në konsideratë llojin e kontratës (prokurim publik, koncesion, partneritet publik-privat, etj). Me miratimin e këtij ligji, kontrata administrative, për herë të parë në të drejtën publike shqiptare, është e mirërregulluar nga një regjim juridik i së drejtës publike. Duke marrë parasysh se ky punim kishte fatin (ose fatkeqësinë) që të përfundohej në këtë periudhë tranzitore midis Kodit aktual të Procedurave Administrative dhe Kodit të ri të Procedurave Administrative, ky studim, përveç Kodit të Procedurave Administrative në fuqi aktualisht, do të marrë domosdoshmërisht në konsideratë dhe do të përfshijë edhe Ligjin Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë".

Kontratat me anë të të cilave organet e pushtetit qendror i delegojnë funksionet dhe/ose kompetencat e tyre organeve të pushtetit vendor, kontratat me anë të të cilave organet e pushtetit vendor vendosin të ushtrojnë së bashku funksione të dhena me ligj, kontratat me anë të të cilave organet e pushtetit vendor vendosin t'i delegojnë një pale të tretë ushtrimin e një apo disa funksioneve, si dhe kontratat midis organeve të pushtetit qendror dhe organeve të pushtetit vendor apo midis vetë organeve të

[111] Megjithatë, jo për të gjitha kontratat e administratës publike, por vetëm për ato kontrata që plotësojnë kriteret e *"administrativitetit"* të kontratës, të përcaktuar nga Nenet 6 dhe 151/1 të Ligjit Nr. 8485, datë 12.05.1999 "Kodi i Procedurave Administrative", që janë, prania në kontratë e një organi administrativ dhe mbartja e marrëdhenieve juridike në fushën e së drejtës publike. Shih E. Dobjani, *"Karakteri administrativ i kontratës"*, revista shkencore Studime Juridike, nr. 2, Dhjetor 2012, fq. 82.

pushtetit vendor për krijimin e një personi juridik të ndarë nga palët kontraktore, të cilit i japin autoritet dhe kompetenca të caktuara, të quajtur *subjekt i kompetencave të përbashkëta*, janë krijuar dhe njëkohesisht njohur juridikisht, për herë të parë në të drejtën publike shqiptare[112], me miratimin nga ligjvenësi shqiptar, të Ligjit Nr. 8652, datë 31.07.2000 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore"[113]. E drejta e lidhjes së këtyre kontratave, për organet e qeverisjes vendore, është një e drejtë kushtetuese, pasi buron në mënyrë të drejtpërdrejtë nga Neni 112/2 i Kushtetutës të Republikës së Shqipërisë[114], sipas të cilit *"Organeve të qeverisjes vendore mund t'u vihen detyrime vetëm në përputhje me ligjin ose sipas marrëveshjeve që ato lidhin"*. Kjo dispozitë kushtetuese shkon edhe më larg, pasi i jep, për herë të parë në të drejtën publike shqiptare, organeve të qeverisjes vendore të drejtën kushtetuese për të kontraktuar me organe të qeverisjes vendore dhe qendrore, si dhe me palë të treta persona fizikë ose juridikë të së drejtës private. Për rrjedhojë, me Kushtetutën e vitit 1998 dhe me Ligjin "Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore" të vitit 2000, e drejta e organeve të qeverisjes vendore për të kontraktuar, si një e drejtë ligjore dhe kushtetuese, si dhe llojet e kontratave që organet vendore kanë të drejtë të nënshkruajnë, gjenden qartësisht të krijuara dhe të afirmuara në të drejtën publike shqiptare.

Ratifikimi, në vitin 2006, i marrëveshjes së stabilizim-asocimit (MSA)[115] ndërmjet Shqipërisë dhe Komuniteteve Europiane dhe vendeve anëtare të tyre, tashmë Bashkimi Europian[116], krijoi detyrime të reja për Shtetin shqiptar në fushën e kontratave publike[117]. Nga analiza e dispozitave të Nenit 74 të MSA, trajtimi i

---

[112] Ligji i vjetër Nr. 7572, datë 10.06.1992 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Pushtetit Lokal", edhe pse në Nenin 3, parashikonte se *"Marrëdhëniet ndërmjet organeve të rrethit me ato të njësive të tjera administrative-tokësore bazohen në parimin e... bashkëpunimit për zgjidhjen e problemeve të përbashkëta. Ndërmjet tyre nuk ekzistojnë marrëdhenie vartësie"*, nuk shprehesh për mundësinë e lidhjes së kontratave ndërmjet organeve të pushtetit qendror dhe vendor apo ndërmjet vetë organeve të pushtetit vendor, me qëllim ndarjen e kompetencave midis tyre.

[113] Shih: Xh. Zaganjori, A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Shteti i së Drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë"*, Konrad Adenauer Stiftung, Tiranë, 2011, fq. 270; E. Methasani-Çani, Xh. Zaganjori, E. Alimehmeti, *"Qeverisja Vendore dhe Shteti i së Drejtës"*, Konrad Adenauer Stiftung, 2013, fq. 32-35/39-48; si dhe A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, MediaPrint, Tiranë, 2011, fq. 185-186/189.

[114] Miratuar me Ligjin Nr. 8417, datë 21.10.1998, të ndryshuar me Ligjin Nr. 9675, datë 13.01.2007, Ligjin Nr. 9904, datë 21.04.2008 dhe me Ligjin Nr. 88/2012, datë 18.09.2012.

[115] MSA është marrëveshje ndërkombëtare e nënshkruar nga Shteti shqiptar më datë 12.06.2006 dhe është ratifikuar me Ligjin Nr. 9590, datë 27.07.2006 "Për ratifikimin e marrëveshjes së stabilizim-asocimit ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Komuniteteve Europiane dhe Shteteve të tyre anëtare". Për më tepër, mbi zbatimin e MSA në sistemin ligjor të brendshëm, shih: E. Puto, *"Përshtatshmëria e normativës së huaj e në veçanti e Bashkimit Evropian me sistemin e brendshëm ligjor e administrativ shqiptar"*, Disertacion për mbrojtjen e gradës shkencore *"Doktor"*, Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës, Tiranë, 2013, fq. 157 e në vijim; E. Alimehmeti, E. Puto, *"Sistemi ligjor dhe mbrojtja gjyqësore në BE, Cikël leksionesh"*, Tiranë, 2014, fq. 100-123.

[116] Shih F.-X. Priollaud, D. Siritzky, *"Le Traité de Lisbonne, Texte et Commentaire Article par Article des Nouveaux Traités Européens (TUE-TFUE)"*, La Documentation Française, Paris, 2008, fq. 28-29.

[117] Neni 74 i MSA, i emërtuar *"Kontratat publike"*, përcakton se *"Palët konsiderojnë si një objektiv të dëshirueshëm liberalizimin e kontratave publike në bazë të parimit të mos-diskriminimit dhe reciprocitetit, veçanërisht në kontekstin e OBT-së. Kompanive shqiptare, edhe nëse nuk janë vendosur në Komunitet, u jepet e drejta për të marrë pjesë për akordim kontrate në Komunitet sipas rregullave të prokurimit të Komunitetit, duke mos marrë trajtim më pak të favorshëm se ai i dhenë kompanive komunitare, që nga data e hyrjes në fuqi të kësaj Marrëveshjeje. Dispozitat e mësipërme zbatohen gjithashtu në kontratat e shërbimeve publike, sapo qeveria shqiptare të ketë miratuar legjislacionin duke vendosur rregullat komunitare për këtë fushë. Komuniteti shqyrton periodikisht nëse Shqipëria ka miratuar vërtetë këtë legjislacion. Kompanitë komunitare që nuk janë vendosur në Shqipëri gëzojnë të drejtën e fitimit të kontratës në Shqipëri në bazë të Ligjit shqiptar për Prokurimin Publik duke mos*

kompanive shqiptare në BE, përgjatë konkurimit në një tender publik, duhet të jetë i njëjtë me trajtimin që marrin kompanitë e vendeve anëtare të BE dhe anasjelltas. Shoqërive tregtare shqiptare i jepet e drejta që të konkurojnë në të njëjtat kushte si kompanitë e vendeve anëtare të BE në një tender publik në vendet anëtare të BE, por me detyrimin për Shtetin shqiptar, që brenda katër viteve nga hyrja në fuqi e MSA, të miratojë ligjet që sigurojnë për kompanitë e vendeve anëtare të BE, përgjatë konkurimit në një tender publik në Shqipëri, një trajtim të njëjtë me shoqëritë tregtare shqiptare[118]. Në këtë mënyrë, në Shqipëri, parimi i mosdiskriminimit në procedurat e lidhjes së kontratave publike, parim me vlerë juridike konventore dhe ligjore, afirmohet në mënyrë të qartë. Për të drejtën europiane, parimi i mosdiskriminimit është rregulli bazë dhe burimi kryesor i detyrimit të transparencës. Në fakt, Gjykata e Drejtësisë së Bashkimit Europian (GJDBE), me vendimin me numër çështje C-324/98, datë 07.12.2000 *"Telaustria Verlags GmbH, Telefonadress GmbH"*[119], ka afirmuar, në procedurën e lidhjes së kontratave publike (prokurime publike dhe koncesione), ekzistencën e një detyrimi transparence që buron, sipas gjykatës, pikërisht nga parimi i mosdiskriminimit.

Në dritën e këtij detyrimi konventor dhe ligjor kundrejt Bashkimit Europian, siç është interpretuar nga GJDBE me vendimin *Telaustria Verlags GmbH, Telefonadress GmbH*, me qëllim edhe përafrimin e legjislacionit shqiptar me atë të Bashkimit Europian[120], ligjvenësi shqiptar miratoi Ligjin Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" dhe Ligjin Nr. 9663, datë 18.12.2006 "Për Koncesionet", që natyrisht shfuqizuan kuadrin ligjor të vjetër për këto kontrata[121], kuadër ligjor që, siç e shpjeguam më sipër, përbëhej nga ligje që rregullonin për herë të parë në Shqipëri

---

marrë një trajtim më pak të favorshëm se ai i dhënë shoqërive shqiptare, jo më vonë se katër vjet nga hyrja në fuqi e kësaj Marrëveshjeje".

[118] Nga analiza e dispozitave të Nenit 74 të MSA, rezulton se, përgjatë konkurimit në një tender publik në Shqipëri, BE nuk kërkon që Shqipëria të ofrojë për kompanitë e vendeve anëtare të tij të njëjtin nivel mbrojtje që ofron legjislacioni i tij, por kërkon vetëm që kompanitë e vendeve anëtare të BE të përfitojnë nga i njëjti nivel trajtimi që përfitojnë kompanitë shqiptare.

[119] Në këtë vendim, GJDBE shprehet se *"autoritetet prokuruese... janë... të detyruara të respektojnë rregullat themelore të traktatit në përgjithësi dhe konkretisht parimin e mos-diskriminimit për shkak të kombësisë... parim i cili nënkupton, në veçanti, një detyrim transparence që i lejon autoritetit prokurues që të jetë i sigurtë që ky parim është respektuar"*. GJDBE konsideron se mënyra më e mirë për të siguruar mos-diskriminimin është krijimi i një procedure transparente që *"garanton, në favor të çdo ofruesi potencial, një shkallë publikimi të përshtatshme që lejon hapjen e prokurimeve të shërbimit ndaj konkurrencës dhe kontrollin e paanshmërisë së procedurave prokuruese"*, GJDBE, çështja C-324/98, datë 07.12.2000 *"Telaustria Verlags GmbH, Telefonadress GmbH"*, respektivisht pikat 60, 61 dhe 62 të vendimit.

[120] Megjithatë, shih E. Puto në *"Kontratat e administratës publike"*, sipas të cilit *"Si rregull i përgjithshëm një ligj i vlefshëm duhet të aplikohet direkt nga organizmat e brendshëm shtetërorë si Gjykatat apo Administrata Publike. Për rrjedhojë, edhe Direktivat... të BE-së mbi Prokurimet Publike duhet të aplikohen në mënyrë të drejtpërdrejtë. Në rast të një kontrasti të mundshëm midis Direktivave të BE-së dhe Ligjit mbi Prokurimin Publik ose Ligjit mbi Koncesionet..., Direktivat e mësipërme duhet të mbizotërojnë. Këto dispozita të jashtme duhet të aplikohen direkt nga organet e Administratës Publike të cilat organizojnë procedurat e tenderit për kontratat e prokurimeve publike. Nëse një akt administrativ, i bazuar në ligjin e brendshëm është në kontrast me dispozitat e të drejtës së prodhuar nga Bashkimi Evropian atëherë kjo do të përcaktojë pavlefshmërinë e tij dhe si rrjedhojë edhe pavlefshmërinë e kontratës publike"*, E. Puto, *"Kontratat e administratës publike"*, publikuar në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 428.

[121] Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" shfuqizoi Ligjin Nr. 7971, datë 26.07.1995 "Për Prokurimin Publik" dhe Ligji Nr. 9663, datë 18.12.2006 "Për Koncesionet" shfuqizoi Ligjin Nr.7973, datë 26.7.1995 "Për Koncesionet dhe Pjesëmarrjen e Sektorit Privat në Shërbimet Publike dhe Infrastrukturë".

regjimin juridik të kontratave të prokurimit publik dhe të koncesionit. Duke marrë në konsideratë mangësitë e legjislacionit për sa i përket një forme tjetër të kontratave të administratës publike, që janë partneritetet publike-private – mangësi që kishin sjellë zbatimin në praktikë të këtyre kontratave bazuar në Ligjin Nr. 9663, datë 18.12.2006 "Për Koncesionet"[122], praktikë e kritikuar nga doktrina juridike[123], pasi edhe pse në doktrinën juridike botërore *"pranohet gjerësisht se koncesionet janë një nga format e PPP* [partneriteteve publike-private]*"*[124], kjo praktikë shkonte në dëm të nocionit juridik të kontratave të koncesionit – ligjvenësi shqiptar, mjaft fatmirësisht, miratoi Ligjin Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", me anë të të cilit shfuqizoi ligjin e mëparshëm Nr. 9663, datë 18.12.2006 "Për Koncesionet". Ky ligj i ri "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat" ka meritën e parashikimit të një rregullimi juridik të plotë dhe të qartë për kontratat e koncesionit dhe kontratat e partneritetit publik-privat, duke i dhenë fund praktikës, mjaft të papërshtatshme, të zbatimit të ligjit që rregullon koncesionet kontratave të partneritetit publik-privat, në dëm kështu të nocionit juridik të kontratave të koncesionit. Në këtë mënyrë, me këto ligje, kontratat e prokurimit publik, kontratat e koncesionit dhe kontratat e partneritetit publik-privat, si llojet më të rëndësishme të kontratave administrative, rregullohen në mënyrë të qartë nga një regjim juridik i së drejtës publike.

Gjyqësori i kontratave administrative ka qenë objekt i një reforme madhore me miratimin, më datë 03.05.2012, nga ligjvenësi shqiptar, të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative". Përpara fillimit të funksionimit të gjykatave administrative me këtë ligj, gjyqësori i kontratave administrative, ndahej, në parim, midis kompetencës lëndore të seksioneve administrative të gjykatave të zakonshme civile dhe kompetencës lëndore të dhomave civile të këtyre gjykatave. Për si i përket gjyqësorit të lidhjes së kontratës, kështu fazës para kontraktore, ku autoriteti kontraktor vepron nëpërmjet akteve administrative të njëanshme, ky gjyqësor rregullohej nga dispozitat e Titullit III "Gjykimet e posaçme", Kreu II "Gjykimi i mosmarrëveshjeve administrative", të Ligjit Nr. 8116, datë 29.03.1996 "Kodi i Procedurës Civile i Republikës së Shqipërisë", konkretisht Nenet 320, gërma a), 324 deri 333, si dhe 35, gërma b), të këtij Kodi. Këto dispozita, rreth kompetencës lëndore të seksioneve administrative të gjykatave të zakonshme civile, i jepnin kompetencë lëndore seksioneve administrative të këtyre gjykatave që të shqyrtonin dhe gjykonin vetëm aktet administrative të njëanshme[125]. Për rrjedhojë, vetëm gjyqësori i lidhjes së kontratës, kështu faza para kontraktore, ku autoriteti kontraktor vepron nëpërmjet akteve administrative të njëanshme, gjykohej nga seksionet administrative të

[122] Kështu, Ligji Nr. 10083, datë 23.02.2009, "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës, si autoritet kontraktues dhe Avn Ag, Statkraft As dhe Devoll Hydropoëer Sh.a", si bashkë koncesionarë për projektimin, financimin, ndërtimin, marrjen në pronësi, shfrytëzimin, mirëmbajtjen dhe transferimin e projektit të hidrocentralit në lumin Devoll në Shqipëri. Siç tregon vetë emërtimi i kontratës, ligji, i cili i zbatohej kësaj kontrate, ishte ai për koncesionet, kurse për nga përmbajtja, kontrata paraqiste të gjithë karakteristikat e një kontrate partneriteti publik-privat.

[123] Shih E. Dobjani, *"Kontrata administrative si një formë në zhvillim e veprimtarisë së administratës publike shqiptare"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 3, Shtator 2010, fq. 52.

[124] Shih A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014, fq. 102-103.

[125] Neni 324, gërmat a) dhe b) të K.Pr.Civile parashikonte se *"Në kompetencën e seksioneve për gjykimet administrative janë: a) Padia me të cilën kërkohet shfuqizimi ose ndryshimi i një akti administrativ; b) Padia me të cilën kundërshtohet refuzimi i miratimit të një akti administrativ ose që lihet pa u shqyrtuar në afatin e caktuar, kundërshtimi i shtetasit në organin kompetent administrativ"*.

gjykatave të zakonshme civile[126]. Duhet thenë gjithashtu se në Gjykatën e Lartë, përveç një periudhe të shkurtër (1998-2000) që ka funksionuar Kolegji për çështjet administrative[127], i gjithë gjyqësori i kontratave administrative (faza para dhe pas kontraktore), gjykohej nga Dhoma Civile e Gjykatës së Lartë, pa asnjë dallim midis gjyqësorit të lidhjes së kontratës, kështu fazës para kontraktore dhe gjyqësorit të mbas lidhjes së kontratës, kështu fazës së kohëzgjatjes/zbatimit të kontratës[128].

Gjyqësori mbas lidhjes së kontratës administrative, kështu faza përgjatë kohëzgjatjes/zbatimit të kontratës administrative, nuk hynte në perimetrin e zbatimit të Titullit III "Gjykimet e posaçme", Kreu II "Gjykimi i mosmarrëveshjeve administrative", Nenet 324 deri 333, të K.Pr.Civile, pasi objekt i këtyre dispozitave ishin vetëm aktet administrative të njëanshme. Për rrjedhojë, faza përgjatë kohëzgjatjes/zbatimit të kontratës administrative gjykohej nga dhomat civile të gjykatave të zakonshme civile bazuar në dispozitat e gjykimit në shkallë të parë të këtij Kodi, dhe jo bazuar në dispozitat rreth gjykimeve të posaçme për mosmarrëveshjet administrative. Për rrjedhojë, me dispozitat e vjetra të K.Pr.Civile, për sa i përket gjyqësorit të fazës përgjatë kohëzgjatjes/zbatimit të kontratës administrative, nuk bëhej asnjë dallim midis kontratës administrative dhe kontratës të së drejtës private. Ky gjyqësor ushtrohej nga dhomat civile të gjykatave të zakonshme civile njësoj si për kontratat e të drejtës private[129]. Vlefshmëria dhe zbatimi/përgjegjësia e kontratave administrative, ashtu si dhe vlefshmëria dhe zbatimi/përgjegjësia e kontratave të së drejtës private, gjykoheshin njësoj nga dhomat civile të gjykatave të zakonshme civile[130]. Gjykata ka vlerësuar gjithashtu se pala

[126] Shih vendimet Nr. 5534, datë 23.06.2009, Nr. 10057, datë 09.12.2011 dhe Nr. 1478, datë 20.02.2012, të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë, si dhe vendimet Nr. 405, datë 28.02.2012, Nr. 1982, datë 19.07.2012 dhe Nr. 192, datë 29.01.2013, të Gjykatës së Apelit Tiranë.

[127] Në bazë të Ligjit Nr. 8362, datë 01.07.1998 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatës së Kasacionit dhe Administrimin e Shërbimeve Gjyqësore", Gjykata e Lartë gjykonte me katër kolegje: Kolegji Civil, Kolegji Penal, Kolegji Tregtar dhe Kolegji Administrativ. Ky ligj u shfuqizua me Ligjin aktual Nr. 8588, datë 15.03.2000 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatës së Lartë të Republikës së Shqipërisë".

[128] Për ilustrim, shih vendimin *Shoqëria "Albanian Telecomunications Union" Sh.p.k kundër Ministri për Inovacionin dhe Teknologjinë e Informacionit e të Komunikimit*, Nr. 543, datë 24.11.2011 të Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë.

[129] Shih vendimin *Shoqëria "Kriva" Sh.p.k kundër Bashkia Elbasan*, Nr. 22, datë 17.01.2012 të Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë, ku objekt shqyrtimi janë përmbushja e detyrimeve kontraktore që burojnë nga një kontratë prokurimi publik, nënshkruar midis një personi juridik të së drejtës private, shoqëria "Kriva" Sh.p.k dhe një personi publik, Bashkia e qytetit Elbasan, ku i gjithë gjyqësori i zbatimit të kontratës së prokurimit publik shqyrtohet nga dhomat civile të gjykatave të faktit, për të përfunduar në Kolegjin Civil të Gjykatës së Lartë.

[130] Megjithëse, në lidhje me gjyqësorin e kontratave administrative, teoria, nëpërmjet doktrinës më në zë të së drejtës publike, nuk duket se e ka pranuar dallimin e praktikës, sipas fazës parakontraktore dhe asaj të zbatimit të kontratës, duke u shprehur njëzëri se "*Kontratat publike ose administrative janë çështje të së drejtës administrative dhe çdo gjë që ka lidhje me to shtrihet brenda juridiksionit të seksioneve administrative të gjykatave të zakonshme... Pra, të njëjtat rregulla, që veprojnë për pavlefshmërinë e aktit administrativ, do të zbatohen dhe për kontratat administrative. Për to nuk mund të mbahen qëndrime të ndryshme, sepse si akti administrativ, ashtu dhe kontratat administrative janë objekt studimi i teorisë së të drejtës administrative dhe, si të tilla, bëhen objekt shqyrtimi gjyqësor në seksionet administrative në raste pavlefshmërie*", S. Sadushi, "*E Drejta Administrative 2*", Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 348/356-357, ose G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, "*Komentar i Kodit të Procedurave Administrative*", ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 355/360, si dhe A. Anastasi, E. Methasani-Çani, "*Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative*", MediaPrint, Tiranë, 2011, fq. 252/256. Konstatim ky që të bën të mendosh, se për këto autorë, dallimi i fazës parakontraktore dhe asaj të zbatimit të kontratës nuk ndikon në kompetencën e gjykatës dhe se gjyqësori i kontratave administrative, në totalitetin e tij, duhet t'i përkasë seksioneve administrative të gjykatave. Shih gjithashtu A. Kodraliu,

kontraktuese private nuk mund të kundërshtojë gjyqësisht akte administrative që cënojnë të drejtat dhe detyrimet kontraktore, të nxjerra përgjatë zbatimit të kontratës, nëpërmjet dispozitave të kundërshtimit të aktit administrativ (Nenet 320-333 të K.Pr.Civile), por duhet të veprojë mbi bazën e mbrojtjes ligjore të marrëdhenieve kontraktore[131].

Me miratimin e Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", sistemi gjyqësor shqiptar bëri një hap madhor, duke u orientuar drejt sistemit të dualizmit gjyqësor, pasi më këtë ligj, u krijuan, për herë të parë në të drejtën publike shqiptare, gjykata të posaçme që do të gjykojnë mosmarrëveshjet administrative. Në bazë të këtij ligji, mosmarrëveshjet e natyrës administrative do të gjykohen nga gjykatat administrative dhe këto gjykata janë Gjykatat Administrative të Shkallës së Parë, një Gjykatë Administrative e Apelit dhe Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë[132]. Me fillimin e funksionimit të gjykatave administrative, më datë 4 Nëntor 2013[133], dispozitat e Titullit III "Gjykimet e posaçme", Kreu II "Gjykimi i mosmarrëveshjeve administrative", të K.Pr.Civile, konkretisht Nenet 320, gërma a), 324 deri 333, si dhe

---

sipas së cilës, edhe duke konstatuar se *"neni 324 i K.P.C, i cili flet vetëm për kundërshtimin e akteve administrative, lë jashtë hapësirës së gjykimit administrativ, shqyrtimin e mosmarrëveshjeve që lindin nga veprimtaria kontraktore e administratës publike"*, është e mendimit se *"...kontratat administrative, për vetë veçoritë që e karakterizojnë këtë lloj kontrate, duhet të jenë në kompetencën lëndore të seksionit administrativ (dhe në të ardhmen të gjykatave administrative, sepse kemi të bëjmë me veprimtari të administratës, në përmbushje të funksioneve të saj dhe të interesit publik"*, A. Kodraliu, *"Vështrim mbi kompetencën e gjykatës në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve lidhur me kontratat administrative"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 2, Tiranë, Dhjetor 2009, fq. 134/137.

[131] Shih vendimin *Shoqëria "Arbri Ballsh" Sh.p.k kundër Bashkia Ballsh*, Nr. 513, datë 11.03.2003 të Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë, ku në rastin e akteve administrative të nxjerra përgjatë zbatimit të kontratës, Gjykata vlerëson se *"...ana paditëse si palë kontraktore nuk mund të legjitimohet t'i mbrojë të drejtat e saj të pretenduara duke kërkuar anullimin e akteve administrative të palës së paditur, të cilat në rastin e marrëdhenieve kontraktore, në rast se mund të influencojnë disponimet e tyre kontraktore, mbrojtja e të drejtave përkatëse duhej të ishte bërë mbi bazën e mbrojtjes ligjore të marrëdhenieve kontraktore. Si parim aktet administrative mund të jenë të domosdoshme për lidhjen e marrëdhenieve kontraktore, mandej me lidhjen e marrëdhenieve kontraktore mosmarrëveshjet përkatëse midis palëve do të zgjidhen mbi bazën e kërkesave ligjore që rregullojnë marrëdheniet kontraktore përkatëse"*. Për një ilustrim më të fundit, shih vendimin *Shoqëria "Avanca-1" Sh.p.k (ish "S.o.r.i" Sh.p.k) kundër QSUT*, Nr. 239, datë 10.05.2012 të Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë, sipas të cilit, në rastin e akteve administrative të nxjerra përgjatë zbatimit të kontratës, *"Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë vlerëson se në rastin konkret, nisur nga natyra e marrëdhënies së krijuar midis palëve nga kontrata e sipërmarrjes datë 12.11.1996, ndodhemi përpara një marrëdhënie detyrimi dhe, për çdo mosmarrëveshje që mund të lind për shkak të saj gjen rregullim dhe zgjidhje në dispozitat e Kodit Civil dhe në ato të ligjit 'Për Prokurimin Publik'. Nga ana tjetër, pala e paditur si Ent Publik, aktin e cilësuar 'Urdhër Zhdëmtimi' e ka emetuar me cilësinë e personit juridik dhe palës kontraktuese të kontratës së sipërmarrjes dhe jo si organ që ushtron pushtet shtetëror. Në mungesë të ushtrimit të pushtetit shtetëror, urdhri i zhdëmtimit nuk mund të konsiderohet akt administrativ dhe të goditet si i tillë në gjykatë, sikurse ka vepruar pala paditëse. Duke mos qenë akt administrativ, akti i palës së paditur 'urdhër zhdëmtimi' nuk ka fuqi detyruese ndaj palës paditëse dhe në këtë kuptim, ashtu sikundër dhe rezulton në fakt, ai nuk ka cënuar aktualisht dhe as mund të cënojë të drejta apo interesa të ligjshme të saj dhe njëkohësisht nuk përbën shkak të ligjshëm për lindjen e ndonjë detyrimi dhe/ose mosmarrëveshje"*.

[132] Ligji Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", në Nenin 4, pika 1, përcakton se "*Gjykata kompetente për shqyrtimin e mosmarrëveshjeve administrative, sipas këtij ligji, janë gjykatat administrative të shkallës së parë, Gjykata Administrative e Apelit dhe Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë"*.

[133] Dekreti i Presidentit të Republikës Nr. 8349, datë 14.10.2013 "Për fillimin e funksionimit të gjykatave administrative" përcakton në Nenin 1 se "*Funksionimi i gjykatave administrative fillon më datë 4 nëntor 2013"*.

35, gërma b), të këtij Kodi, janë shfuqizuar[134]. Bazuar në Ligjin Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative, këto gjykata, në parim, janë të vetmet që kanë kompetencë për gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative, sipas rregullave të procedurës gjyqësore administrative. Për sa i përket gjyqësorit të kontratave administrative, Ligji Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative" bën një unifikim të gjyqësorit të këtyre kontratave tek gjykatat administrative, pasi përpos gjyqësorit të lidhjes së kontratave administrative, kështu gjyqësorit të fazës para kontraktore, përfshin në kompetencën lëndore të gjykatave administrative edhe gjyqësorin e mbas lidhjes së kontratave administrative, kështu gjyqësorin e fazës përgjatë kohëzgjatjes/zbatimit të kontratave administrative. Ligji Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", në Nenin 7 të tij, rreth kompetencës lëndore, parashikon se *"Gjykatat administrative janë kompetente për: a) mosmarrëveshjet që lindin nga aktet administrative individuale, aktet nënligjore normative dhe kontratat administrative publike, të nxjerra gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative nga organi publik"*. Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë, me vendimin unifikues *Enver Ajdari kundër Drejtoria Rajonale e Institutit të Sigurimeve Shoqërore Tiranë*, Nr. 3, datë 06.12.2013, janë shprehur se *"Gjykatat Administrative të Shkallës së Parë, Gjykata e Apelit Administrativ dhe Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, të krijuara me Ligjin nr.49, datë 03.05.2012 "Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", janë kompetente për shqyrtimin e të gjitha çështjeve, të cilat sipas nenit 7 të këtij ligji përbëjnë mosmarrëveshje administrative..."*. Në këto kushte, në bazë të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", referuar interpretimit që Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë, me vendimin e mësipërm, i kanë bërë Nenit 7 të tij, rreth kompetencës lëndore, për sa i përket gjyqësorit të kontratave administrative dhe kontratave të së drejtës private, afirmohet plotësisht, në të drejtën shqiptare, parimi i ndarjes së kompetencës së gjykatës administrative dhe të gjykatës së zakonshme civile[135]. Në këto kushte, ndërsa kontratat e të drejtës private i nënshtrohen kompetencës lëndore të gjykatave të

[134] Neni 72/1/a) i Ligjit Nr. 49/2012 përcakton se *"Në datën e fillimit të funksionimit të gjykatave administrative hyjnë në fuqi ndryshimet e mëposhtme: a) në ligjin nr. 8116, datë 29.3.1996 "Kodi i Procedurës Civile i Republikës së Shqipërisë", i ndryshuar: i) në nenin 35, shkronja "b" shfuqizohet; ii) në nenin 320, shkronja "a" shfuqizohet; iii) nenet nga 324 deri në 333 shfuqizohen"*. Neni 72/2 e vazhdon arsyetimin duke përcaktuar se*"Sa herë që në ligje të posaçme bëhet referim në seksionet administrative apo në kreun 'Gjykimi i mosmarrëveshjeve administrative' të Kodit të Procedurës Civile apo në gjykatën kompetente, referenca vlerësohet si e bërë në këtë ligj dhe në gjykatën administrative kompetente, sipas këtij ligji"*.

[135] Shih: E. Dobjani, E. Toska, E. Puto, E. Dobjani, *"E Drejta Administrative, Kontrolli mbi Administratën Publike"*, Emal, Tiranë, 2013, fq. 90-98; S. Sadushi, *"Gjykata Administrative dhe Kontrolli ligjor mbi Administratën, Një Vështrim Krahasues mbi Drejtësinë Administrative"*, Botimet Toena, Tiranë, 2014, fq. 197-206; M. Xhaferllari, *"Manual për Drejtësinë Administrative"*, Prezenca e OSBE në Shqipëri, Dea Print, ribotim Dhjetor 2014, fq. 39.

zakonshme civile[136], kontratat administrative i nënshtrohen kompetencës lëndore të gjykatave administrative[137].

Në këtë mënyrë, e drejta shqiptare ka krijuar dhe ndërtuar, në mënyrë progresive, nëpërmjet ligjeve dhe së fundmi, me krijimin dhe funksionimin e gjykatave administrative, edhe nëpërmjet jurisprudencës së këtyre gjykatave, rregulla të së drejtës publike për kontratat administrative. Për rrjedhojë, mund të thuhet se kontratat e administratës publike dhe më konkretisht, ato me karakter *administrativ*, kanë njohur në të drejtën shqiptare, një evolucion progresiv drejt zbatimit të një regjimi juridik të së drejtës publike dhe nënshtrimit të kompetencës lëndore të gjykatave administrative.

8. Objekti dhe qëllimi i studimit: ndërtimi i një teorie të përgjithshme të kontratave administrative në të drejtën shqiptare. Siç e shpjeguam më sipër, kontratat administrative, edhe pse ekzistojnë në tekstet ligjore prej rreth pesëmbëdhjetë vitesh, që nga miratimi i K.Pr.Administrative[138], dhe për më tepër, në zhvillim të plotë në praktikën e administratës publike[139], nuk janë trajtuar nga doktrina juridike shqiptare e së drejtës administrative, në një studim të sistematizuar, të detajuar dhe gjithëpërfshirës. Marrja në konsideratë e këtyre kontratave, në *administrativitetin* e tyre, ka qenë pothuajse inekzistente edhe nga jurisprudenca, e cila, deri me fillimin e funksionimit të gjykatave administrative në Nëntor 2013, i trajtonte këto kontrata, në mënyrë të pajustifikuar ligjërisht[140], si kontrata të së drejtës

[136] Shih vendimin *Shoqëria "Eklipsi 13" Sh.p.k kundër Shoqëria "Albpetrol" Sh.a*, Nr. 00-2014-672, datë 20.03.2014, të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, sipas të cilit "*Në rastin konkret konstatohet se, kontrata objekt i mosmarveshjeve të palëve ndërgjyqëse nuk plotëson kriteret e kontratës administrative, pasi asnjëra nga palët në kontratë nuk është organ i administratës publike, siç e kërkon ligji. Për rrjedhojë kjo kontratë konsiderohet kontratat private ndërmjet dy personave privat. Ato rregullohen nga Kodi Civil dhe zgjidhen nga gjykata e zakonshme civile*". Për një ilustrim tjetër ku Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë konsideron se kontrata është e së drejtës private dhe për rrjedhojë i nënshtrohet kompetencës lëndore të gjjykatave të zakonshme civile, shih vendimin *Shoqëria "Aldonino" Sh.p.k kundër Drejtoria e Shërbimit të Trupit Diplomatik*, Nr. 00-2014-1898, datë 25.06.2014, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë.

[137] Shih vendimin *Enti Kombëtar i Banesave kundër Sokol Yzeiraj*, Nr. 00-2014-1638, datë 12.06.2014, të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, sipas të cilit "*...ajo që i ndan kontratat civile nga kontratat administrative është fakti se, në këto të fundit organi administrativ shpreh vullnetin e tij si organ i administratës publike gjatë përmbushjes së detyrave të tij funksionale, ndërsa në kontratat me natyrë civile organi administrativ nuk kryen funksione administrative, por merr pjesë me cilësinë e një personi juridik të zakonshëm. Në rastin në gjykim...* [Enti Kombëtar i Banesave] *si organ i administratës publike ka si detyrë funksionale ndërtimin ose sigurimin e banesave për shtresat në nevojë, duke lidhur me to edhe kontrata shitje banese, prandaj çështja në gjykim ka natyrë të pastër administrative dhe gjykatës civile i mungon lënda për shqyrtimin e saj*". Për ilustrime të tjera ku Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë konsideron se kontrata është e natyrës administrative dhe për rrjedhojë i nënshtrohet kompetencës lëndore të gjjykatave administrative, shih vendimet e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, si vijojnë: *Shoqëria "Vjosa" Sh.p.k kundër Bashkia Ballsh*, Nr. 00-2014-3152, datë 12.06.2014; *Shoqëria "Europrojekt" Sh.p.k kundër Komuna Pajovë, Elbasan*, Nr. 00-2014-2296, datë 03.07.2014; *Fatos dhe Marjeta Kume kundër Isak, Suzana dhe Ina Shehu, Drejtoria Nr. 3 e Punëtorëve të Qytetit, ZVRPP Tiranë*, Nr. 00-2014-2320, datë 10.07.2014; *Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve Tiranë kundër Shoqëria "Italy Agri Food" Sh.p.k*, Nr. 00-2014-2604, datë 11.09.2014.

[138] Me Ligjin Nr. 8485, datë 12.05.1999 "Kodi i Procedurave Administrative".

[139] Shih web site'in e Agjencisë së Prokurimit Publik, me këto koordinata: https://www.app.gov.al.

[140] Kjo sepse e drejta publike shqiptare kishte në sferën e saj ligje materiale që përkufizonin kontratën administrative që herët (Nenet 6 dhe 151 K.Pr.Administrative, miratuar me Ligjin Nr. 8485, datë 12.05.1999) dhe ligje që përcaktonin një regjim juridik të së drejtës publike për kontratën administrative (për të përmendur më të rëndësishmit, Ligji Nr. 7971, datë 26.07.1995 "Për Prokurimin Publik", që u zevëndësua nga Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", si dhe Ligji

private dhe zbatonte në mënyrë pothuajse automatike, pa asnjë përveçim në zbatim, dispozitat e Kodit Civil[141]. Për rrjedhojë, kontratat administrative shfaqen, ende sot, si një koncept i ri në të drejtën administrative shqiptare[142].

Nisur nga ky konstatim, ky punim është një përpjekje për të trajtuar kontratën administrative si një institut juridik të së drejtës shqiptare, në një aspekt teorik dhe shkencor, bazuar në doktrinën, ligjin dhe jurisprudencën shqiptare. Lënda që studiohet në këtë punim nuk përfshin të gjithë kontratat e administratës publike, por vetëm ato kontrata të administratës publike që kualifikohen si kontrata administrative. Kështu, kontratat e administratës publike që cilësohen si kontrata të së drejtës private[143], nuk janë pjesë e këtij punimi.

Duke marrë në konsideratë faktin se veçoritë e kontratave administrative bazohen pikërisht në raportin që këto kontrata kanë me interesin publik, element që justifikon zbatimin, për këto kontrata, të një regjimi juridik të së drejtës publike dhe kompetencën lëndore të gjykatave administrative, ky punim e konsideron interesin publik si një nga elementët thelbësorë të të gjithë arsenalit ligjor që rregullon regjimin juridik të kontratave administrative[144]. Interesi është udhëheqësi dhe objektivi i çdo veprimi[145] dhe në përmbajtje të interesit është vetë ekzistenca[146]. Për rrjedhojë,

---

Nr.7973, datë 26.7.1995 "Për Koncesionet dhe Pjesëmarrjen e Sektorit Privat në Shërbimet Publike dhe Infrastrukturë", që u zevëndësua nga Ligji Nr. 9663, datë 18.12.2006 "Për Koncesionet", ligj ky që u zevëndësua me Ligjin Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat"). Kjo jo për të thenë se këto ligje nuk zbatoheshin nga gjykatat, por karakteri administrativ i kontratës nuk nxirrej asnjëherë në pah, për të bërë dallimin me kontratën e së drejtës private, si dhe dispozitat e Kodit Civil zbatoheshin në totalitetin e tyre, pa asnjë përveçim në zbatim, që merrte në konsideratë natyrën publike të kontratës dhe interesin publik që ka për mision kryesor të sigurojë organi administrativ palë në kontratë. Kontratat administrative trajtoheshin thjesht si kontrata të së drejtës private, të cilave, përpos Kodit Civil, i zbatoheshin edhe ligje të veçanta, si Ligji "Për Prokurimin Publik" apo "Ligji "Për Koncesionet".

[141] Për ilustrim, shih vendimin *Shoqëria Tusha Alb Sh.p.k kundër Drejtoria Rajonale Rrugore Shkodër*, Nr. 38, datë 15.01.2013, Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë.

[142] Shih: S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 352; G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 355; A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, MediaPrint, Tiranë, 2011, fq. 252; V. Bendo, *"Kontrata Administrative"*, revista Avokatia, Periodike e pavarur, botim i Dhomës Kombëtare të Avokatisë, 7 Korrik 2013, fq. 33; A. Kodraliu, *"Vështrim mbi kompetencën e gjykatës në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve lidhur me kontratat administrative"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 2, Tiranë, Dhjetor 2009, fq. 129; E. Dobjani, *"Kontrata administrative si një formë në zhvillim e veprimtarisë së administratës publike shqiptare"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 3, Shtator 2010, fq. 52; dhe E. Dobjani, *"Karakteri administrativ i kontratës"*, revista shkencore Studime Juridike, nr. 2, Dhjetor 2012, fq. 82.

[143] Për një ilustrim, shih vendimin *Subjekti Gega-05 Sh.p.k kundër Bashkia Fier*, Nr.00-2014-699, datë 20.03.2014, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, ku gjykata cilëson si kontratë të së drejtës private një kontratë qiraje *"të objektit dy katësh të tregut të fruta perimeve"* në Fier, ku Bashkia Fier ka cilësinë e qiradhenësit dhe shoqëria "Gega-05" Sh.p.k ka cilësinë e qiramarrësit, me arsyetimin se *"Referuar rastit në gjykim objekt i padisë është përmbushje detyrimi kontraktor, e cila nuk ka të bëjë me kryerjen e shërbimeve që janë në interes të publikut, siç janë pastrimi i qytetit, shtrimi i rrugëve, etj... Parë në këtë këndvështrim, Kolegji Administrativ arrin në përfundimin së në çështjen objekt shqyrtimi është mosmarrëveshja me natyrë juridiko-civile. Pavarësisht se palë e kontratës është një organ i administratës publike, në këtë marrëdhënie ai merr pjesë jo si subjekt i së drejtës publike, që ushtron pushtet dhe sovranitet shtetëror, por si subjekt i së drejtës private, në pozita të barabarta me subjektet e tjera të së drejtës private"*.

[144] Shih F. Gartner, *"Des rapports entre contrats administratifs et intérêt général"*, RFDA 2006, Chroniques, fq. 19.

[145] Një fjalë e urtë, e vlefshme si në procedurë civile ashtu edhe në gjyqësorin administrativ, thotë se *"Pa interes, s'ka padi"*, shih G. Cornu, *"Vocabulaire Juridique"*, Association Henri Capitant, PUF, Paris, 2004, fq. 495.

interesi publik është udhëheqësi i çdo veprimi kontraktor dhe vetë objektivi i veprimtarisë kontraktore të organeve të administratës publike, dhe në substancë të interesit publik, është ekzistenca e të gjithëve, përfshirë administratën publike[147]. Bazuar edhe në doktrinë[148], ligj[149] dhe jurisprudencë[150], mund të dallojmë dy lloje interesi: interesi individual që udhëheq veprimet e palës private dhe interesi publik që është objektivi dhe misioni i palës administratë publike përgjatë ushtrimit të funksioneve të saj. Interesi publik është konsideruar si *"zemra e të gjithë kontratës administrative"*[151] sepse justifikon ekzistencën e saj. Në këtë drejtim, është mjaft domethenëse dispozita e Nenit 119/1 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", e emërtuar "*Kushtet dhe kërkesat e kontratës administrative"*, që parashikon shprehimisht se organi publik lidh kontrata administrative *"...për realizimin e një interesi publik, të cilit* [organi publik] *i shërben..."*. Për rrjedhojë, interesi publik është në zemër të vetë ekzistencës dhe qëllimit të kontratave administrative. Kontrata administrative i lejon administratës publike që të prokurojë punë, shërbime dhe furnizime, për të cilat ajo ka nevojë, në mënyrë që të sigurojë vazhdimësinë e shërbimit publik, që do të thotë të sigurojë përmbushjen e interesit publik. Në të njëjtën kohë që administrata publike përpiqet të garantojë përmbushjen e interesit publik, ajo gjithashtu përpiqet që të mos cënojë

---

[146] Në lidhje me këtë, Baruch Spinoza, në veprën e tij *"Etika"*, ka demonstruar se *"Çdo gjë... përpiqet të rezistojë dhe të ngulmojë në qenien e saj... Ajo është kundër gjithçkaje që mund t'i cënojë ekzistencën e saj"*, B. Spinoza, *"L'Éthique"*, Vëllimi 1, përkthyer nga Ch. Appuhn, Librairie Garnier Frères, Paris, 1934, fq. 261.

[147] Rreth kësaj, Aristoteli, në veprën e tij *"Etika e Nikomakut"*, shprehej se *"Është e dëshirueshme dhe e kënaqshme që të përftosh dhe të mbrosh Të Mirën e individit, por është fisnike, hyjnore dhe sublime, të përftosh dhe të mbrosh të Mirën e Komunitetit dhe të Shtetit"*, Aristoteli, *"Etika"*, përkthyer nga H. Bregu, Fllad, Tiranë, 2001, fq. 23.

[148] Shih S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 348; G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 358; A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, MediaPrint, Tiranë, 2011, fq. 254; V. Bendo, *"Kontrata Administrative"*, revista Avokatia, Periodike e pavarur, botim i Dhomës Kombëtare të Avokatisë, 7, Korrik 2013, fq. 37/43; A. Kodraliu, *"Vështrim mbi kompetencën e gjykatës në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve lidhur me kontratat administrative"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 2, Tiranë, Dhjetor 2009, fq. 130; E. Dobjani, *"Kontrata administrative si një formë në zhvillim e veprimtarisë së administratës publike shqiptare"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 3, Shtator 2010, fq. 52; dhe E. Dobjani, *"Karakteri administrativ i kontratës"*, revista shkencore Studime Juridike, nr. 2, Dhjetor 2012, fq. 82.

[149] Interesi publik dhe interesi i personave privatë janë parime të së drejtës administrative materiale dhe të gjyqësorit administrativ. Kështu, Neni 10 i K.Pr.Administrativ,e përcakton se *"Administrata publike, në ushtrimin e funksioneve të saj, mbron në çdo rast interesin publik, si dhe të drejtat dhe interesat kushtetuese e ligjore të personave privatë"*, Neni 3/2 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", parashikon se *"Gjykata administrative zbaton parimin e mbrojtjes së interesit publik dhe të të drejtave e interesave të ligjshëm të personave privatë"*, si dhe Neni 119/1 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", parashikon shprehimisht se organi publik lidh kontrata administrative *"...për realizimin e një interesi publik, të cilit i shërben..."*.

[150] Shih vendimin *Drejtoria e Policisë Qarku Vlorë kundër Avduli Sh.p.k*, Nr. 00-2014-1235, datë 01.04.2014, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, ku gjykata vlerëson se *"...natyra e mosmarrëveshjes është administrative, pasi konflikti që është shtruar për zgjidhje përpara gjykatës lind nga një kontratë administrative... Në rastin në shqyrtim, me anë të kontratës administrative palët synojnë të rregullojnë të drejta dhe detyrime në lidhje me ndërtimin e një godine për përdorim nga organet e policisë për ushtrimin e funksionit publik"*. Për ilustrime të tjera, shih vendimin *Muzeu Historik Kombëtar kundër Shoqëria Eurondërtimi 2000 Sh.p.k*, Nr. 00-2014-1554, datë 06.05.2014, si dhe vendimin *Haxhi Kuqja kundër Drejtoria e Shërbimit Pyjor Elbasan*, Nr. 00-2014-1637, datë 10.06.2014, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë.

[151] F.-P. Benoit, *"Le droit administratif français"*, Dalloz, Paris, 1968, fq. 591.

interesat e personave privatë. Në një farë mënyre, duhet të ekzistojë një lloj balance për administratën publike në marrjen në konsideratë dhe mbrojtjen e këtyre interesave[152]. Neni 10 i K.Pr.Administrative, që përcakton si parim të së drejtës administrative materiale se *"Administrata publike, në ushtrimin e funksioneve të saj, mbron në çdo rast interesin publik, si dhe të drejtat dhe interesat kushtetuese e ligjore të personave privatë"*, tregon mjaft qartë balancën që duhet të ekzistojë midis nevojës për të mbrojtur interesin publik dhe nevojës për të mbrojtur interesat e bashkëkontraktuesve privatë. Mbrojtja e kësaj balance është detyrim për administratën publike[153]. Ky detyrim shtrihet edhe për gjykatën administrative, pasi Neni 3/2 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", parashikon si parim të gjykimit administrativ se *"Gjykata administrative zbaton parimin e mbrojtjes së interesit publik dhe të të drejtave e interesave të ligjshëm të personave privatë"*. Nëse administrata publike ka dështuar në garantimin e kësaj balance, atëherë i përket gjykatës administrative që të sigurohet për mbrojtjen e balancës që duhet të ekzistojë midis nevojës për të mbrojtur interesin publik dhe nevojës për të mbrojtur interesat e bashkëkontraktuesve privatë. Për rrjedhojë, në konceptimin ideal të tij, interesi publik, në fushën e kontratave administrative, nënkupton që administrata publike palë në kontratë të marrë në konsideratë, në të njëjtën kohë, interesin e vazhdimësisë së shërbimeve publike në kuadër të ushtrimit të funskioneve publike, si dhe interesin individual të kontraktuesit privat. Për rrjedhojë, duke u bazuar në sa më sipër, ky punim do të marrë në konsideratë dhe do të bazohet edhe në nocionin e interesit publik.

Qëllimi dhe perspektiva kryesore e këtij punimi është ndërtimi, në të drejtën shqiptare, i një teorie të përgjithshme të kontratave administrative[154], e cila do të mund të rezultojë, të paktën e shpresojmë, në krijimin, në Shqipëri, të së Drejtës së Kontratave Administrative[155]. Në fakt, zhvillimet e së drejtës që i zbatohet kontratave administrative, por mbi të gjitha zhvillimet e fundit në lidhje me të drejtën materiale dhe gjyqësorin e kontratave administrative, nënkuptojnë, imponojnë dhe detyrojnë ndërtimin e një teorie të përgjithshme të kontratave administrative. Sfida është e madhe sepse fusha e kontratave administrative provohet të jetë mjaft e ndërlikuar, me një finesë të pashoqe dhe më një shumëllojshmëri të gjerë. Për më tepër, në dallim

---

[152] Sipas M. Hauriou, *"Précis de droit administratif et de droit public"*, veprimtaria e administratës publike *"duhet të konsiderohet si një lloj ndërmarrje e menaxhimit të çështjeve që drejtohet në të njëjtën kohë në interes të qeverisë dhe të Shtetit dhe në intërës të publikut"*, M. Hauriou, *"Précis de droit administratif et de droit public"*, Paris, 1933, fq. 17.

[153] Shih E. Dobjani, *"E Drejta Administrative 1"*, sipas të cilit, duhet të ekzistojë një raport i drejtë midis interesit publik dhe interesave privatë. *"Ky raport duhet të paraqesë një peshore me dy gurë, të cilat pavarësisht që nga masat e tyre mund të mos jenë të barabarta, në thelb, në peshore duhet të rezultojnë të barabarta. Pra krahu i peshores nuk duhet të rendojë nga interesi publik (që paraqitet në një masë fizike më të madhe), në dëm të interesit të individit, i cili në pamje të parë fizike rezulton si masë e vogël"*, E. Dobjani, *"E Drejta Administrative 1"*, botim i ripunuar, Shtyp. Perlat Voshtina, Tiranë, 2010, fq. 52.

[154] Rreth kësaj, Emanuel Kant, në veprën e tij *"Në vendin e zakonshëm: mundet që të jetë e saktë në teori, por në praktikë nuk ka asnjë vlerë"*, është shprehur se *"Askush nuk mund të pretendojë se është i përgatitur në një shkencë duke përçmuar teorinë, pa u shfaqur si një injorant në këtë shkrencë; për shkak se ai kujton se ecën më larg sesa teoria do t'ia lejonte, duke hulumtuar në eksperimente dhe eksperienca pa mbledhur disa parime (që përbëjnë në fakt atë që quajmë teori)"*, E. Kant, *"Sur le lieu commun: il se peut que ce soit juste en théorie, mais en pratique, cela ne vaut rien"*, 1793, Berlin, De Gruyter, 1917, VIII, fq. 275-276, GF Flammarion, fq. 46.

[155] Term i marrë hua nga A. Kodraliu, *"Vështrim mbi kompetencën e gjykatës në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve lidhur me kontratat administrative"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 2, Tiranë, Dhjetor 2009, fq. 129.

nga teoria e përgjithshme e aktit administrativ[156], këtu kemi një Kod të Procedurave Administrative, ende në fuqi, që vetëm përkufizon kontratat administrative[157], si dhe një Kod të ri të Procedurave Administrative[158], që ka parashikuar një regjim juridik të kontratave administrative, dhe që referon tek e ligje të posaçme dhe tek e drejta civile për çështje të parregulluara nga vetë Kodi. Marrja në konsideratë në këtë punim e këtij regjimi transitor të kalimit nga njëri kod tek tjetri, si dhe hedhja e vazhdueshme nga e drejta administrative tek e drejta civile, i kanë dhënë vështirësi të shtuar ndërmarrjes dhe zhvillimit të këtij punimi. Megjithatë, pavarësisht vështirësive, të gjitha mundësitë e përmbushjes së këtij qëllimi ekzistojnë, pasi në bazë të zhvillimeve ligjore më të fundit, shohim se është e mundur të ndërtohet një lloj harmonizimi i normave që rregullojnë kontratat administrative, që t'i korrespondojë një mënyre arsyetimi të unifikuar në një teori të përgjithshme të kontratave administrative.

Për të arritur këtë qëllim, studimi është përpjekur, dhe mendojmë se i ka dhënë përgjigje, pyetjeve kërkimore si vijojnë: A mundet administrata publike, e cila si formë të privilegjuar të veprimtarisë së saj ka aktin administrativ të njëanshëm, të veprojë nëpërmjet kontratës, instrument veprimi themelor dhe klasik i së drejtës civile? A mundet kontrata, nocion bazë i të drejtës civile, të ketë një natyrë administrative dhe për rrjedhojë të rregullojë marrëdhënie juridike të së drejtës publike? A është i mundur përdorimi i kontratës në të gjitha fushat e veprimtarisë administrative? A është administrata publike gjithmonë e lirë që të zgjedhë kontratën në vend të aktit administrativ? A ekziston në të drejtën shqiptare një kategori juridike e kontratave administrative? Ku dallohet kontrata administrative nga kontrata e të drejtës civile, ku dallohet nga aktet që përbëjnë veprimtarinë e administratës publike, dhe cilët janë kriteret që e identifikojnë kontratën administrative? A janë të gjithë kontratat e administratës publike kontrata administrative apo ekziston mundësia që administrata publike të lidhë kontrata të së drejtës private? A mund të zgjedhë administrata publike ligjin e zbatueshëm për kontratat administrative midis të drejtës publike dhe të drejtës private? A ekziston parimi i transparencës në lidhjen e kontratave administrative? A ka administrata publike si palë kontraktuese fuqi/pushtet të veçantë në fazën e ekzekutimit të kontratës? Nëse po, cilat janë këto fuqi/pushtete të veçanta të administratës publike si palë kontraktuese dhe cilat janë pasojat financiare për kontraktuesin privat nga ushtrimi i këtyre fuqive? A kanë mundësi palët që të ndryshojnë kontratat administrative? Nëse po, a e kufizojnë procedurat e lidhjes së kontratës (transparenca, barazia, mosdiskriminimi, venia në konkurrencë) mundësinë e ndryshimit të kontratave administrative? A ekzistojnë gjykata të posaçme për gjykimin e kontratave administrative? A ekzistojnë, për të tretët, procedura të veçanta, për të mos lejuar lidhjen e kontratave administrative? A kanë mundësi të tretët të ngrejnë padi në fazën e lidhjes ose të ekzekutimit të kontratave administrative? A kanë mundësi palët në kontratë të godasin gjyqësisht kontratën administrative? Cilët janë pushtetet/fuqitë e gjykatës në lidhje me kontratat administrative? Cilat janë pasojat e paligjshmërisë së kontratave administrative? Cili është regjimi juridik i përgjegjësisë kontraktore dhe si zbatohet ai në kontratat administrative?

---

[156] Shih: J. Çomo, *"E Drejta Administrative e R.P.SH"*, Tiranë, 1974, fq. 465-574; S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 13-245.

[157] K.Pr.Administrative aktual, në Nenet 6 dhe 151, vetëm sa përkufizon kontratat administrative dhe identifikon disa nga llojet e kontratave administrative.

[158] Nenet 2/1, gërma b), 3/4 dhe 119 deri 125 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative".

Duke i dhenë përgjigje pyetjeve kërkimore të ngritura më sipër, ky punim kërkon të zgjidhë problematikën e përdorimit të kontratës në të drejtën administrative dhe të arrijë në ndërtimin e një teorie të përgjithshme në rregullimin e kontratave administrative që përfshin norma koherente dhe në përputhje me llogjikën juridike.

9. Metodologjia e përdorur dhe struktura e punimit. Përtej metodave klasike të kërkimit shkencor, si përshkruese, analitike, dialektike dhe interpretuese, kërkimet e kryera rezultojnë nga kombinimi i përqasjeve të ndryshme në mënyrën se si është trajtuar tema, që shpien në në një trajtim të temës në një këndvështrim pragmatik. Së pari, kërkimet e kryera janë bazuar në një *qasje induktive* të temës. Nuk bëhet fjalë për një metode deduktive, ku kërkohet verifikimi i fakteve duke u nisur nga një hipotezë, por në të kundërt, është dukur e nevojshme që duke observuar dhe studiuar faktet, të nxirren rezultate në lidhje me nocionin e kontratës administrative në të drejtën shqiptare dhe me qëllim për të përcaktuar nëse ky nocion i kontratës administrative i përgjigjet apo jo një lëvizjeje më të gjerë që do të ishte ndërtimi i një teorie të përgjithshme të kontratave administrative në të drejtën shqiptare. Së dyti, studimi i kontratave administrative në të drejtën shqiptare detyron edhe përdorimin e një *qasje krahasuese*. Në mënyrë për të studiuar kontratat administrative, sidomos për të identifikuar dhe dalluar këto kontrata, për të kuptuar përmbajtjen e institutit juridik të këtyre kontratave dhe të nocionit të tyre, është dukur e nevojshme që të procedohet me një krahasim të brendshëm midis kontratës administrative dhe kontratës civile, si dhe është dukur e nevojshme që kontrata administrative e të drejtës shqiptare të krahasohet me kontratën administrative të vendeve të tjera, ku kjo kontratë njihet juridikisht. Në fakt, kuptimi dhe përmbajtja e një instituti juridik rezultojnë gjithmonë më të plotë nga një përqasje bazuar në të drejtën e krahasuar. Kjo e fundit shërben pikërisht për të njohur dhe kuptuar më mirë të drejtën e brendshme të një vendi[159]. Këtu duam të vemë në dukje se kërkimi nuk është thelbësisht krahasues, por tema detyron domosdoshmërisht që të përdoret një pjesë e të drejtës krahasuese. Së treti, trajtimi i kontratave administrative në të drejtën shqiptare është interesant vetëm nëse është pjesë e një studimi që bazohet në një *qasje prospektive*. Në fakt, duke marrë në konsideratë faktin se kontratat administrative dhe e drejta administrative, që rregullon këto kontrata, janë jashtëzakonisht dinamike, interesi nga pikëpamja shkencore ka të bëjë me përcaktimin e saktë të kuptimit të këtij instituti në mënyrë për të parashikuar dhe për të hapur një debat në lidhje me zhvillimet aktuale dhe të mundshme në këtë fushë, siç është, kështu nëse bazohemi tek objekti dhe qëllimi i këtij punimi, ndërtimi i një teorie të përgjithshme të kontratave administrative?

Struktura e studimit interesohet në radhë të parë për raportin që kontrata administrative ka me teorinë civile të kontratës, dhe vazhdon llogjikisht me analizën ligjore të kritereve të identifikimit dhe të dallimit të kontratave administrative në raport me kontratat civile. Pasi identifikohen dhe dallohen qartësisht kontratat administrative, vijon analiza ligjore e regjimit juridik të tyre (lidhja, zbatimi/ekzekutimi dhe gjykimi), për ta përfunduar me analizën ligjore të kategorive ku bëjnë pjesë kontratat administrative. Studimi mbyllet me arritjen e përfundimeve dhe gjetjen e rekomandimeve.

[159] F. Haut, "*Réflexion sur la méthode comparative appliquée au droit administratif*", RIDC, 1989, vol. 41, nr. 4, fq. 907.

KREU I
KONTRATA ADMINISTRATIVE DHE TEORIA E KONTRATËS

Në këtë Kre të parë do të analizojmë se si dhe në çfarë mënyre kontrata administrative zë vend në teorinë e përgjithshme të kontratës, siç është zhvilluar nga e drejta civile. Nga analiza ligjore, koncepti i kontratës duket se është i njëjtë, si në teorinë civile të kontratës, ashtu edhe në të drejtën publike. Kontrata si koncept, në kuptimin e elementëve karakteristikë të saj, nuk ndryshon në varësi të degëve të drejtësisë, ajo është e njëjtë në të drejtën private dhe në të drejtën publike. Nëse nuk do të ishte kështu, atëherë identifikimi i natyrës së kontratës (civile apo administrative), që trajtohet në Kreun II të këtij punimi, nuk do të kishte asnjë kuptim. Në lidhje me elementët që përbëjnë konceptin e kontratës, analiza ligjore të nxjerr në rezultatin se për sa i përket kontratave administrative, megjithëse këto elementë në parim mbeten prezent në këto kontrata, janë objekt i një zbatimi të kufizuar.

Për rrjedhojë, në pjesën e parë të këtij Kreu, do të analizojmë elementët karakteristikë të konceptit të kontratës dhe në pjesën e dytë të tij do të shpjegojmë, nga njëra anë, zbatimin e kufizuar për kontratat administrative të disa prej elementëve që përbëjnë konceptin e kontratës, dhe nga ana tjetër, shumëllojshmërinë e burimeve të kontratave administrative.

1. Koncepti i kontratës: elementët karakteristikë

Koncepti[160] i kontratës, në kuptimin e elementëve që përbëjnë trajtat karakteristike, pavarësisht natyrës publike apo private të saj, ka gjetur një zhvillim të gjerë në doktrinën juridike të huaj[161]. Bazuar në dispozitat ligjore në fuqi në Republikën e Shqipërisë, edhe doktrina juridike shqiptare e të drejtës civile i ka trajtuar këto aspekte të konceptit të kontratës[162]. Për rrjedhojë, në mënyrë që të

[160] Kemi zgjedhur termin *"koncept"* dhe jo *"nocion"*, pasi koncepti i referohet *"një nocioni konceptual... që merr një përkufizim gjithëpërfshirës në bazë të kritereve llogjikë të zakonshëm dhe përmbajtja e tij përcaktohet në mënyrë abstrakte një herë e përgjithmonë"*, në ndryshim nga nocioni, që ndërtohet totalisht ndryshe nga koncepti, dhe që i referohet *"një nocioni funksional... që rezulton në mënyrë direkte nga një funksion i caktuar dhe që është i vetmi kriter që i jep atij unitet të vërtetë"*, F.-P, Bénoit, *"Notions et concepts, instruments de la connaissance juridique. Les leçons de la philosophie du droit de Hegel"*, publikuar në Mélanges Gustave Peiser, Presses universitaires de Grenoble, 1995, fq. 27. Kështu, termi *"koncept"* si *"nocion konceptual"* përbën instrumentin e përshtatshëm për të prezantuar dhe analizuar elementët që përbëjnë trajtat karakteristike të kontratës, si koncept abstrakt, i fiksuar në kohë një herë e përgjithmonë. Shih gjithashtu, G. Tusseau, *"Critique d'une métanotion fonctionnelle, La notion (trop) fonctionnelle de notion fonctionnelle"*, RFDA, 2009, fq. 641.

[161] Për të përmendur vetëm disa, shih H. Kelsen, *"Théorie Pure du Droit"*, përkthyer nga Ch. Eisenmann, Dalloz, Paris, 1962, ribotim Bruylant, L.G.D.J, 1999, fq. 256. Apo E.-A. Farnsëorth, Ë.-F. Young, *"Contracts, Cases and Materials"*, The Foundation Press, Ëestbury, New York, 1988, fq. 38. Si dhe A. Bénabent, *"Droit civil, Les obligations"*, 10e édition, Montchrestien, Paris, 2005, fq. 10. Gjithashtu, Conseil d' État, Rapport public 2008, *"Le contrat, mode d'action publique et de production de normes"*, La Documentation française, Paris, 2008, fq. 92. Apo J.-P. Boillod, *"Manuel de Droit"*, 13e édition, Slatkine, Genève, 2003, fq. 126. Apo F. Galgano, *"E Drejta Private"*, përkthyer nga Alban Brati, botim i tretë, Luarasi, 2008, fq. 263. Për një trajtim sociologjik, shih J. Carbonnier, *"Flexible Droit, Pour une sociologie du droit sans rigueur"*, 10e édition, L.G.D.J, Paris, 2001, fq. 313. Për një trajtim filozofik, shih J. Gordley, *"The Philosophical Origins of Modern Contract Doctrine"*, Clarendon Press, 1991, fq. 16.

[162] Shih A. Sallabanda, *"E Drejta e Detyrimeve"*, Pjesa e përgjithshme, Shtyp. N.I.Sh Mihal Duri, Tiranë, 1962, fq. 53. Apo M. Tutulani-Semini, *"E Drejta e Detyrimeve dhe e Kontratave"*, Pjesa e përgjithshme, Skanderbeg books, Real-Stamp, Tiranë, 2006, fq. 37. Gjithashtu, A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 48. Në trajtën e komentarit, shih O. Skrame, *"Komentari i Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë"*, Vëllimi i dytë, Onufri, 2011, fq. 169-170. Për

analizojmë konceptin e kontratës, në kuptimin e elementëve që përbëjnë trajtat karakteristike, pavarësisht natyrës publike apo private të saj, duhet t'i referohemi legjislacionit në fuqi në lidhje me përkufizimin e saj. Në të drejtën shqiptare, si kontrata e të drejtës private, ashtu edhe kontrata administrative, gjejnë përkufizim ligjor, respektivisht në Kodin Civil dhe në K.Pr.Administrative.

Për sa i përket kontratës civile, përkufizimi i konceptit të saj, nuk përmbahet vetëm në një dispozitë të Kodit Civil, por rezulton nga interpretimi i disa dispozitave të tij. Kështu, bazuar në Nenin 659 të Kodit Civil, kontrata civile përkufizohet si *"veprimi juridik me anë të së cilës një ose disa palë krijojnë, ndryshojnë ose shuajnë një marrëdhenie juridike"*. Ky përkufizim i kontratës duhet të bashkërendohet me përkufizimin e veprimit juridik, që bëhet nga Neni 79 i Kodit Civil, si *"shfaqja e ligjshme e vullnetit të personit fizik ose juridik, që synon të krijojë, të ndryshojë ose të shuajë të drejta ose detyrime civile"*. Ndërkohë, Neni 660 i Kodit Civil, parashikon se *"Palët në kontratë përcaktojnë lirisht përmbajtjen e saj, brenda kufijve të vendosura nga legjislacioni në fuqi"* dhe Neni 676 i të njëjtit Kod, përcakton se *"Kontrata quhet e lidhur kur palët kanë shfaqur në mënyrë të ndërsjellë vullnetin e tyre, duke u marrë vesh për të gjithë kushtet thelbësore të saj"*.

Për sa i përket kontratave administrative, këto të fundit gjejnë përkufizim vetëm në dy dispozita ligjore të K.Pr.Administrative, në mënyrë pothuajse identike. Nga njëra anë Neni 6 i K.Pr.Administrative, i përkufizon kontratat administrative si *"ato marrëveshje ku të paktën njëra nga palët është organ i administratës publike dhe të cilat synojnë të krijojnë, të ndryshojnë ose të anulojnë marrëdhenie juridike në fushën e së drejtës publike"*, dhe nga ana tjetër, Neni 151/1, i të njëjtit Kod, e përkufizon kontratën administrative si *"një marrëveshje nëpërmjet së cilës krijohet, modifikohet apo shuhet një marrëdhenie juridike e së drejtës publike"*. Përveç mungesës së kriterit organik në përkufizimin e kontratës administrative (prania e një organi të administratës publike në kontratë), me shpjegimin e të cilit do të merremi gjerësisht në Kreun e dytë të këtij punimi, Neni 151/1 i K.Pr.Administrative nuk ndryshon dhe nuk sjell në përkufizimin e kontratave administrative asnjë risi në raport me Nenin 6 të të njëjtit Kod. Thenë ndryshe, kontratat administrative janë ato marrëveshje ku njëra nga palët është organ i administratës publike dhe të cilat mbartin marrëdhenie juridike në fushën e së drejtës publike. Doktrina juridike e të drejtës administrative ka trajtuar, duhet thenë në mënyrë mjaft të përgjithshme, vetëm çështjen e natyrës administrative të kontratës[163], por jo çështjen e konceptit apo nocionit të kontratës si e

një trajtim tërësisht teorik, shih M. J. Hetemi, *"Detyrimet dhe Kontratat"*, Luarasi, Tiranë, 1998, fq. 25. Për të drejtën kosovare, ku përfshihet edhe një trajtim teorik mjaft i gjerë, shih A. S. Alishani, *"E Drejta e Detyrimeve"*, Pjesa e Përgjithshme, botim i dytë, Timegate, Prishtinë, 2002, fq. 173.

[163] Shih S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 343. Apo E. Puto, *"Kontratat e administratës publike"*, në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 416. Si dhe B. Pollozhani, E. Stavileci, E. Dobjani dhe L. Salihu, *"E Drejta Administrative, aspekte krahasuese"*, Asdreni, Shkup 2010, fq. 75. Apo komentari i neneve 6 dhe 151 të K.Pr.Administrative nga G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 354. Si dhe A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, MediaPrint, Tiranë, 2011, fq. 252. Artikujt juridikë të V. Bendo, *"Kontrata Administrative"*, revista Avokatia, Periodike e pavarur, botim i Dhomës Kombëtare të Avokatisë, 7 Korrik 2013, fq. 33, të A. Kodraliu, *"Vështrim mbi kompetencën e gjykatës në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve lidhur me kontratat administrative"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 2, Tiranë, Dhjetor 2009, fq. 129, si dhe dy shkrime të miat *"Kontrata administrative si një formë në zhvillim e veprimtarisë së administratës publike shqiptare"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 3, Shtator 2010,

tillë, pavarësisht natyrës juridike të saj. Studimi i aspektit *"kontraktor"* të kontratës administrative është neglizhuar në favor të studimit të karakterit administrativ të saj[164]. Me sa duket, trajtimin e konceptit apo nocionit të kontratës si e tillë, publicistët ia kanë lenë privatistëve. Por, siç do të demonstrojmë, analiza tregon se trajtimi i konceptit të kontratës, në kuptimin e dallimit të karakteristikave kryesore të tij, është i rendësishëm për të drejtën e kontratave administrative.

Nga analiza e këtyre përkufizimeve, të hartuara në terma mjaft të përgjithshëm, rezultojnë trajta karakteristike të cilat lejojnë identifikimin e konceptit të kontratës në aspektin juridik, pavarësisht natyrës private apo publike të saj. Kështu, nga Nenet 659, 79, 660 dhe 676 të Kodit Civil dhe nga Neni 6 i K.Pr.Administrative, rezulton se kontrata e të drejtës private dhe kontrata administrative, që të dyja, janë marrëveshje midis dy vullneteve të ndryshme, që synojnë të krijojnë, ndryshojnë dhe të shuajnë marrëdhenie juridike[165]. Për rrjedhojë, kontrata si koncept, përmban si trajta karakteristike, pavarësisht natyrës publike apo private, së pari, krijimin e efekteve dhe të pasojave juridike, së dyti, realizimin e një marrëveshje midis dy vullneteve të ndryshme, si dhe së treti, është rezultat i parimit të autonomisë së vullnetit[166]. Koncepti i kontratës është i njëjtë, si në të drejtën private, ashtu edhe në të drejtën publike. Në fakt, *"marrja e kriterit civilist të marrëveshjes së vullneteve në të drejtën administrative themelon lidhjen që kanë kontratat publike me konceptin e përgjithshëm të kontratës"*[167].

Në këto kushte, analiza juridike të nxjerr në përfundimin se elementët që përbëjnë trajtat karakteristike të kontratës, në kuptimin e konceptit juridik, pavarësisht natyrës publike apo private të saj, janë se kontrata, qoftë civile apo administrative, krijon efekte dhe pasoja juridike, realizon një marrëveshje midis dy vullneteve të ndryshme, si dhe është produkt i parimit të autonomisë së vullnetit.

1.1 Kontrata krijon efekte dhe pasoja juridike

Koncepti i kontratës, i ujdisë, përbën një koncept themelor të jetës në shoqëri, pa të cilin raportet midis njerëzve do të bëheshin të papërfytyrueshme, aq sa nëse ekziston një parim që gjendet në çdo kohë dhe në çdo vend, që asnjë shoqëri në botë nuk e ka injoruar, është pikërisht parimi i respektimit të fjalës së dhenë: parimi *pacta*

---

fq. 52 dhe *"Karakteri administrativ i kontratës"*, revista shkencore Studime Juridike, nr. 2, Dhjetor 2012, fq. 82.

[164] Për më shumë, shih D. Truchet, *"Le contrat administrative, qualification juridique d'un accord de volontés"*, publikuar në *"Le droit contemporain des contrats, Bilan et perspectives"*, Travaux et recherches, Série Faculté des sciences juridiques de Rennes, Economica, 1987, fq. 185-186; Apo B. Plessix, *"L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif"*, éd. Panthéon-Assas, 2003, nº 850, fq. 740.

[165] Shih A. Sallabanda, sipas të cilit *"Ajo* [kontrata] *është një veprim juridik i dyanshëm d.m.th; shprehja e vullnetit të të dy palëve për të krijuar pasoja juridike"*, A. Sallabanda, *"E Drejta e Detyrimeve"*, Pjesa e përgjithshme, Shtyp. N.I.Sh Mihal Duri, Tiranë, 1962, fq. 53. Shih gjithashtu E. Dobjani, *"Karakteri administrativ i kontratës"*, revista shkencore Studime Juridike, nr. 2, Dhjetor 2012, fq. 82.

[166] Rreth konceptit të kontratës, Léon Duguit, nënvizon se në një kontratë të dyja palët kontraktuese *"kanë një situatë dhe interesa të ndërsjellta (që kundërvihen); njëra palë ka obligimin që të përmbushë një detyrim kundrejt palës tjetër, e cila ka të drejtën dhe fuqinë që të kërkojë përmbushjen e këtij detyrimi... dua të them se nuk ka kontratë... nëse një lidhje prej kreditori dhe debitori nuk është e dëshiruar nga dy individë"*, L. Duguit, *"Traité de droit constitutionnel"*, Tome I, 1921, fq. 281.

[167] L. Marcus, *"L'unité des contrats publics"*, Préface P. Delvolvé, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, vol. 96, 2010, fq. 191.

sunt servanda, sipas të cilit ujditë duhet të respektohen[168]. Ky parim ka të bëjë në mënyrë të drejtpërdrejtë me konceptin e kontratës sepse bën pjesë në një nga elementët që përbëjnë trajtat karakteristike të tij: krijimi i efekteve dhe pasojave juridike. Në fakt, teoria civile e kontratës është bazuar tek ky parim i respektimit të fjalës së dhenë për të nxjerrë si karakteristikë të konceptit të kontratës krijimin e efekteve dhe pasojave juridike. Është sepse palët në kontratë i japin fjalën njëra tjetrës se do ta respektojnë angazhimin e marrë që kontrata krijon efekte dhe pasoja juridike[169].

"*Kontrata është tentativa më e guximshme që mund të imagjinohet me qëllim dominimin e vullnetit njerëzor mbi faktet, duke i integruar* [faktet] *paraprakisht në një akt parashikimi"*[170]. Këto fjalë të Maurice Hauriou (Morris Huriu) mbeten të vërteta edhe sot pas më shumë se njëqind vitësh. Në fakt, kontrata në parim është një akt parashikimi[171] që ka për qëllim të dominojë faktet e ardhshme nëpërmjet vullnetit njerëzor. Koncepti i kontratës nënkupton një marrëveshje midis palëve në lidhje me faktet e ardhshme, palët strukturojnë ngjarjet e ardhshme duke parashikuar se do të veprojnë në njërën mënyrë apo tjetrën, si dhe duke i sanksionuar juridikisht këto (veprime) detyrime dhe të drejta. Kontrata është cilësuar edhe si minimizuese e pasigurisë, në kuptimin që në vetvete përmban një ide sigurie[172], e cila ka, në të gjithë dimensionet e saj, një dobi sociale dhe ekonomike, pasi imponon që marrëdheniet juridike në shoqëri t'i nënshtrohen një kërkese të domosdoshme sigurie[173]. Sido që të jetë shprehja e përdorur, parashikim, dobi apo siguri, bëhet gjithmonë fjalë për të nënvizuar nevojën e qendrueshmërisë dhe stabilitetit të marrëdhenieve kontraktore. Për rrjedhojë, krijimi i efekteve juridike dhe kështu forca e detyrueshme e kontratës imponohen si një nevojë ekonomike dhe shoqërore.

"*Në mënyrë që një kontratë të lindë, duhet të prodhohen deklarata vullneti të ndërsjellta midis palëve kontraktuese, deklarata sipas të cilave palët duan të njëjtën gjë. Ky fakt krijon një normë përmbajtja e së cilës përcaktohet nga deklaratat e ndërsjellta"*[174]. Norma për të cilën flet Hans Kelsen, e krijuar nga fakti juridik që është kontrata, përbën pikërisht efektet dhe pasojat juridike, të cilat krijohen nga nënshkrimi i kontratës[175]. Kontrata krijon efekte dhe pasoja juridike për palët në kontratë, që do të thotë se krijon të drejta dhe nënshtron detyrime, në një mënyrë të

---

[168] A. Bénabent, *"Droit civil, Les obligations"*, 10e édition, Montchrestien, Paris, 2005, fq. 9.

[169] E.-A. Farnsworth, W.-F. Young, *"Contracts, Cases and Materials"*, The Foundation Press, Westbury, New York, 1988, fq. 1-126.

[170] M. Hauriou, *"Principes de droit public"*, Sirey, Paris, 1905, fq. 206.

[171] Shih H. Lecuyer, sipas të cilit *"ujdia e vullnetit sjell mbi një përmbajtje, e cila është parashikimet e kontraktuesve – parashikime të brendshme – të urdhëruara nga marrja në konsideratë, nga secili nga kontraktuesit, të rrethanave ekzistuese në momentin e nënshkrimit të kontratës por gjithashtu të ngjarjeve të ardhshme që ato mund të kenë parashikuar – parashikime të jashtme"*, H. Lecuyer, *"Le contrat, acte de prévision"*, publikuar në *"L'avenir du droit, Mél. F. Terré"*, PUF, 1999, fq. 643-644.

[172] Shih G. Ripert, *"La règle morale dans les obligations civiles"*, 4e éd., LGDJ, Paris, 1949 (rééd. 1994), fq. 123.

[173] A. Bénabent, *"L'équilibre contractuel: une libertée contrôlée"*, LPA, 1998, no 54, fq. 14.

[174] H. Kelsen, *"Théorie Pure du Droit"*, përkthyer nga Ch. Eisenmann, Dalloz, Paris, 1962, ribotim Bruylant, L.G.D.J, 1999, fq. 257.

[175] Megjithëse për H. Kelsen, në fakt, një konstatim i tillë nuk do të ishte plotësisht i saktë, sepse për këtë autor *"duhet dalluar qartësisht kontrata si fakt që krijon efekte juridike dhe normat e krijuara nga kontrata. Por, në terminologjinë tradicionale, fjala kontratë përdoret për të përshkruar si njërën dhe tjetrën"*, H. Kelsen, *"Théorie Pure du Droit"*, përkthyer nga Ch. Eisenmann, Dalloz, Paris, 1962, ribotim Bruylant, L.G.D.J, 1999, fq. 257. Për rrjedhojë, për Kelsen'in, kontrata përbën një procedurë që prodhon apo gjeneron një normë.

tillë që rendi juridik për palët në kontratë ndryshohet[176]. Një nga elementët themelorë të konceptit të kontratës është krijimi i efekteve dhe pasojave juridike për palët në kontratë. Për rrjedhojë, rezulton se krijimi i efekteve dhe pasojave juridike përbën një kusht të rendësishëm për të pasur kontratë, pasi nëse marrëveshja e palëve nuk ka për qëllim të sjellë efekte dhe pasoja juridike, atëherë juridikisht nuk mund të flasim për kontratë[177]. Kështu, *deklaratat e vullnetit* apo ato marrëveshje që quhen *gentlemen's agreement*, nuk përbëjnë kontrata, pasi palët në to, nëpërmjet tyre, nuk kanë për qëllim që të prodhojnë asnjë efekt dhe pasojë juridike, por thjesht manifestojnë angazhimin dhe vullnetin e tyre të mirë për të arritur në një rezultat dhe mosangazhimi apo mungesa e vullnetit për arritjen e rezultatit apo mosarritja e këtij rezultati nuk ndëshkohen nga rendi juridik në fuqi[178]. Ilustrim tjetër janë *angazhimet e mirësjelljes*: personi që ka pranuar një ftesë për një takim, nuk ka pasur për qëllim që të lidhet juridikisht; personi që merr në automjet një mikun e tij nuk ka pasur për qëllim që të lidhet me një kontratë transporti; apo avokati që i jep një këshill një mikut të tij, nuk ka pasur për qëllim që të lidhet me një kontratë shërbimi ligjor. Këto janë quajtur zonat e *"jo-ligjit"* të krijuara nga vullneti individual, për shkak të mungesës së ligjit apo për shkak të presionit juridik mjaft të ulët, madje inekzistent, në këto zona[179].

Krijimi i efekteve dhe pasojave juridike shprehet mjaft qartë në Kodin Civil në dispozitat rreth efekteve të kontratës që rezultojnë në forcën e detyrueshme të saj. Kështu, Neni 690 i Kodit Civil, parashikon se *"Kontrata e lidhur rregullisht ka forcën e ligjit për palët"* dhe në bazë të Nenit 693 të Kodit Civil, efektet dhe pasojat juridike të kontratës detyrojnë *"palët jo vetëm për sa është parashikuar në atë* [kontratën], *por edhe për të gjitha pasojat që rrjedhin nga zbatimi i ligjit"*. Krijimi i efekteve dhe pasojave juridike shprehet mjaft qartë edhe në Nenin 6 të K.Pr.Administrative rreth përkufizimit të kontratës administrative, sipas të cilit kontratat administrative *"synojnë të krijojnë, të ndryshojnë ose të anulojnë marrëdhenie juridike..."*. Kështu, kontrata krijon efekte dhe pasoja juridike që kanë të njëjtën forcë juridike si të ligjit dhe kontrata detyron edhe respektimin e dispozitave ligjore që normojnë kontratën,

---

[176] Shih A. Sallabanda, *"E Drejta e Detyrimeve"*, Pjesa e përgjithshme, Shtyp. N.I.Sh Mihal Duri, Tiranë, 1962, fq. 96. Apo M. Tutulani-Semini, *"E Drejta e Detyrimeve dhe e Kontratave"*, Pjesa e përgjithshme, Skanderbeg books, Real-Stamp, Tiranë, 2006, fq. 61. Gjithashtu, A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 78-79. Në trajtën e komentarit, shih O. Skrame, *"Komentari i Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë"*, Vëllimi i dytë, Onufri, 2011, fq. 227-230. Si dhe A. S. Alishani, *"E Drejta e Detyrimeve"*, Pjesa e Përgjithshme, botim i dytë, Timegate, Prishtinë, 2002, fq. 259-262. Apo F. Galgano, *"E Drejta Private"*, përkthyer nga Alban Brati, botim i tretë, Luarasi, 2008, fq. 371-372. Si dhe A. Bénabent, *"Droit civil, Les obligations"*, 10e édition, Montchrestien, Paris, 2005, fq. 177 e në vijim.

[177] F. Lichère, *"Droit des contrats publics"*, Mémentos Dalloz, 2005, fq. 11.

[178] A. Bénabent, *"Droit civil, Les obligations"*, 10e édition, Montchrestien, Paris, 2005, fq. 10.

[179] Shih J. Carbonnier, i cili duke u bazuar tek Aristoteli, për të cilin dy faktorët kryesorë të harmonisë në jetën shoqërore janë drejtësia dhe afeksioni (kupto miqësia dhe dashuria), *diké* dhe *philotes*, që do të thotë se sipas Aristotelit shoqëria mund të normohet nëpërmjet një nga dy mënyrat: nëpërmjet drejtësisë ose nëpërmjet miqësisë, shprehet se *"ekzistojnë një mori marrëdheniesh, marrëveshjesh, që mbeten të qeta në zonat e jo-ligjit, për arsye se ato që i kanë lidhur nuk kanë pasur vullnetin për t'i vendosur në zonën e ligjit... Sipas sistemit tonë konsensualist, vullneti është krijues i angazhimeve juridike. Por jo çfarëdolloj vullneti. Mjafton që të kujtojmë përkufizimin klasik të aktit juridik: një manifestim vullneti që është i destinuar për të prodhuar efekte juridike, modifikime të rendit juridik; thenë ndryshe, që është i destinuar për të futur një marrëdhenie njerëzore në sferën e ligjit. Reciprokisht, vullneti i palëve mund të dojë të mbajë jashtë ligjit, në zonën e jo-ligjit, marrëdhenien e krijuar"*, J. Carbonnier, *"Flexible Droit, Pour une sociologie du droit sans rigueur"*, 10e édition, L.G.D.J, Paris, 2001, fq. 36-38.

për rrethana dhe aspekte që mund të mos jenë parashikuar në kontratë[180]. Kontrata karakterizohet nga forca e detyrueshme që rezulton nga krijimi i efekteve dhe pasojave juridike: palët janë të ndërgjegjshme që lidhen juridikisht dhe në rast mospërmbushje ato ekspozohen ndaj një arsenali mënyrash për t'i detyruar, të vena në dispozicion nga Shteti në favor të palës kreditore (ndështkim i organizuar). Për rrjedhojë, krijimi i efekteve dhe pasojave juridike përbën një nga kriteret kryesorë të konceptit të kontratës, pavarësisht natyrës private apo publike të saj[181].

1.2 Kontrata realizon një marrëveshje midis dy vullneteve të ndryshme

"Në mënyrë që një kontratë të lindë, duhet të prodhohen deklarata vullneti të ndërsjellta midis palëve kontraktuese, deklarata sipas të cilave palët duan të njëjtën gjë"[182]. Në mënyrë që të ketë kontratë, duhet të ketë një shkëmbim të vullneteve midis palëve, për shembull mbi çmimin dhe mallin apo shërbimin që do të ofrohet[183]. Për rrjedhojë, ka një ofertë nga njëra palë, dhe ka një pranim të kësaj oferte nga pala tjetër[184]. Ekziston një shkëmbim vullnetesh dhe një përputhje e plotë e këtyre vullneteve[185]. Shkëmbimi i vullneteve nënkupton që palët në kontratë janë dy palë të

---

[180] O. Skrame, në Komentarin e tij të Kodit Civil, shprehet se *"Me lidhjen e një kontrate palët përkatëse janë të detyruara të përmbushin detyrimet që kanë sipas asaj kontrate. Debitori detyrohet të ekzekutojë detyrimin/detyrimet që ka karshi kreditorit, ndërsa kreditori nga ana e tij detyrohet të pranojë ekzekutimin e detyrimit të bërë nga debitori. Mospërmbushja e detyrimeve përkatëse sjell lindjen e përgjegjësisë juridiko-civile për palën mospërmbushëse..."*, O. Skrame, *"Komentari i Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë"*, Vëllimi i dytë, Onufri, 2011, fq. 228. Thenë ndryshe, kontrata krijon efekte dhe pasoja juridike (dhe jo detyrime morale) për shkak se mosrespektimi i angazhimeve të marra përsipër në kontratë sanksionohet juridikisht nga ligji.

[181] Është hedhur ideja se kriteri i krijimit të efekteve dhe pasojave juridike për konceptin e kontratës prek thelbin, por në të njëjtën kohë mbetet reduktues, për shkak se kontrata mund të ketë për objekt diçka më të gjerë se sa thjesht të drejtat dhe detyrimet: kontrata mund të krijojë një dispozitiv juridik (normë juridike) që përmban procedura, mënyra të zgjidhjes së konflikteve, deklarata qëllimi, etj, dhe që merr një autonomi në raport me kontratën që është suporti materail bazë ku mbështetet dispozitivi. Për rrjedhojë, sipas kësaj ideje, kontrata nuk krijon thjesht efekte dhe pasoja juridike, por krijon një dizpozitiv juridik që bëhet ligji i palëve, shih P. Ancel, *"Force obligatoire et contenu obligationnel du contrat"*, RTD. Civ., 1999, fq. 771.

[182] H. Kelsen, *"Théorie Pure du Droit"*, përkthyer nga Ch. Eisenmann, Dalloz, Paris, 1962, ribotim Bruylant, L.G.D.J, 1999, fq. 257.

[183] Shih H. Kelsen, sipas të cilit gjithashtu *"Fakti i quajtur kontratë përbëhet nga deklarata vullneti që përputhen midis dy ose më shumë individësh dhe që vendos mbi një sjellje të caktuar të këtyre individëve"*, H. Kelsen, *"Théorie Pure du Droit"*, përkthyer nga Ch. Eisenmann, Dalloz, Paris, 1962, ribotim Bruylant, L.G.D.J, 1999, fq. 256. Për Gjykatën e Lartë Administrative të Francës (Këshilli i Shtetit), kontrata nënkupton *"prezencën e vullneteve të lira dhe të qartësuara... që takohen me qëllim gjetjen e një ujdie..."*, Conseil d' État, Rapport public 2008, *"Le contrat, mode d'action publique et de production de normes"*, La Documentation française, Paris, 2008, fq. 94. Për J. Ghestin, në Traktatin e tij të së drejtës civile, *"kontrata është një ujdi vullnetesh që shprehen me qëllim për të prodhuar efekte juridike dhe të cilave* [ujdisë së vullneteve] *e drejta objektive i bën të prodhojë efekte të tilla"*, J. Ghestin, *"Traité de droit civil, La formation du contrat"*, 3e éd., LGDJ, 1993, n° 8, fq. 9.

[184] Shih H. Kelsen, sipas të cilit gjithashtu *"Në mënyrë që një kontratë të quhet e formuar, duhet që njëra nga palët t'i ketë deklaruar vullnetin e saj palës tjetër, dhe që kjo e fundit ta pranojë në deklaratën që bën me qëllim pranimin e deklaratës së palës së parë. Për rrjedhojë, kontrata konsiston, siç thonë, në një propozim ose ofertë dhe në pranimin e saj"*, H. Kelsen, *"Théorie Pure du Droit"*, përkthyer nga Ch. Eisenmann, Dalloz, Paris, 1962, ribotim Bruylant, L.G.D.J, 1999, fq. 257.

[185] Shih A. Sallabanda, sipas të cilit *"Kontrata quhet e lidhur kur palët kanë shprehur lirisht vullnetin e tyre se janë dakord mbi të gjithë kushtet thelbësore. Në çastin e bashkimit të vullnetit të tyre kontrata quhet e lidhur..."*, A. Sallabanda, *"E Drejta e Detyrimeve"*, Pjesa e përgjithshme, Shtyp. N.I.Sh Mihal Duri, Tiranë, 1962, fq. 73. Pothuajse të njëjtën formulë gjejmë edhe tek A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, sipas të cilëve *"Kontrata do të quhet e lidhur kur palët kanë shprehur lirisht vullnetin e tyre, se janë dakord mbi të gjithë kushtet thelbësore. Në çastin e bashkimit të vullnetit të tyre (palëve)*

ndryshme, për rrjedhojë në kontratë janë dy vullnete të ndryshme, pasi nuk mund të ketë lidhje të një kontrate me veten. Në këtë aspekt, duket e vështirë ekzistenca e një kontrate brenda një personi juridik të së drejtës publike, siç është Shteti, e lidhur midis dy organeve administrative që i përkasin këtij personi juridik. Duke marrë në konsideratë parimin e unitetit të personalitetit juridik të Shtetit[186], është e vështirë të konceptohet shkëmbimi i vullneteve të dy organeve administrative të Shtetit: vullneti shtetëror është një dhe për rrjedhojë kontrata midis dy organeve shtetërore bëhet e pakonceptueshme[187]. Megjithatë, problemi duket se është vetëm teorik dhe aspak praktik. Së pari, pasi pothuajse të gjithë ligjet apo aktet nën-ligjore që krijojnë dhe/ose rregullojnë organet apo autoritetet administrative të qeverisjes qendrore dhe vendore, si dhe ligjet apo aktet nën-ligjore që krijojnë dhe/ose rregullojnë organe apo autoritete administrative, përcaktojnë qartësisht se këto organe apo autoritete janë persona juridikë dhe për rrjedhojë gëzojnë të gjithë të drejtat dhe detyrimet që jep gëzimi i personalitetit juridik[188]; së dyti, doktrina juridike shqiptare e së drejtës administrative e ka pranuar gjerësisht mundësinë e lidhjes së kontratave midis organeve të së drejtës publike[189]. Marrëveshja midis vullneteve të ndryshme përbën kusht themelor për të pasur kontratë.

---

kontrata quhet e lidhur...", A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, "*E Drejta e Detyrimeve I*", Tiranë, 2008, fq. 63, si dhe tek M. Tutulani-Semini, sipas së cilës "*Një kontratë quhet e lidhur kur palët pjesëmarrëse merren vesh për të gjitha kushtet thelbësore që janë të domosdoshme për lidhjen e kësaj kontrate. Në momentin kur vullnetet e shfaqura të të dy palëve përputhen, kontrata do të quhet e lidhur...*", M. Tutulani-Semini, "*E Drejta e Detyrimeve dhe e Kontratave*", Pjesa e përgjithshme, Skanderbeg books, Real-Stamp, Tiranë, 2006, fq. 69. Shih F. Galgano, sipas të cilit "*Vullneti i palëve është përputhja e shfaqjes ose e deklarimit të vullnetit të çdonjërës prej tyre: kontrata është e lidhur ose siç thuhet e përsosur vetëm në qoftë se dhe vetëm kur arrihetpërputhja e plotë midis deklarimeve të vullnetit të ardhura nga palët e ndryshme kontraktuese*", F. Galgano, "*E Drejta Private*", përkthyer nga Alban Brati, botim i tretë, Luarasi, 2008, fq. 274. Apo O. Skrame, sipas të cilit "*Kontrata quhet e lidhur vetëm nëse palët kanë përputhur vullnetet e tyre...*", O. Skrame, "*Komentari i Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë*", Vëllimi i dytë, Onufri, 2011, fq. 210.

[186] Mbi këtë parim dhe mbi elementët themelues të Shtetit, shih P. Daillier, A. Pellet, (Nguyen Quoc Dinh †), "*Droit International Public*", 7e édition, LGDJ, Paris, 2002, fq. 407 e në vijim; L. Omari, "*Parime dhe institucione të së drejtës publike*", botim i tetë, botimet Elena Gjika, Tiranë, 2004, fq. 34-123; A. Puto, "*E Drejta Ndërkombëtare Publike I*", Albin, Tiranë, 1994, fq. 112; B. Delcros, "*L'unité de la personnalité juridique de l'État*", LGDJ, 1976, fq. 83 e në vijim.

[187] Në lidhje me këtë problematikë, shih A.-S. Mescheriakoff, "*Ordre intérieur administratif et contrat*", RFDA, 1997, fq. 1130.

[188] Shembujt janë me dhjetra, për ilustrim, po përmendim Nenin 2/3 të Ligjit Nr. 90/2012, "Për organizimin dhe funksionimin e administratës shtetërore", sipas të cilit "*Administrata shtetërore ka personalitet juridik publik...*", apo Nenin 4/4 të Ligjit Nr. 8652, datë 31.07.2000 "Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore", sipas të cilit "*Organet e njësive të qeverisjes vendore janë persona juridikë*".

[189] Shih S. Sadushi, "*E Drejta Administrative 2*", Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 343; E. Puto, "*Kontratat e administratës publike*", në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, "*Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues*", Albdesign, 2010, fq. 416; G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, "*Komentar i Kodit të Procedurave Administrative*", ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 354; A. Anastasi, E. Methasani-Çani, "*Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative*", MediaPrint, Tiranë, 2011, fq. 252; V. Bendo, "*Kontrata Administrative*", revista Avokatia, Periodike e pavarur, botim i Dhomës Kombëtare të Avokatisë, 7, Korrik 2013, fq. 33; A. Kodraliu, "*Vështrim mbi kompetencën e gjykatës në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve lidhur me kontratat administrative*", revista shkencore Jeta Juridike, nr. 2, Tiranë, Dhjetor 2009, fq. 129; E. Dobjani,"*Kontrata administrative si një formë në zhvillim e veprimtarisë së administratës publike shqiptare*", revista shkencore Jeta Juridike, nr. 3, Shtator 2010, fq. 52; E. Dobjani, "*Karakteri administrativ i kontratës*", revista shkencore Studime Juridike, nr. 2, Dhjetor 2012, fq. 82.

Marrëveshja midis vullneteve të ndryshme shprehet mjaft qartë në Kodin Civil në dispozitat rreth lidhjes së kontratës. Kështu, Neni 676 i Kodit Civil, parashikon se *"Kontrata quhet e lidhur kur palët kanë shfaqur në mënyrë të ndërsjellë vullnetin e tyre, duke u marrë vesh për të gjithë kushtet thelbësore të saj"*. Marrëveshja midis vullneteve të ndryshme shprehet mjaft qartë edhe në Nenin 6 të K.Pr.Administrative rreth përkufizimit të kontratës administrative, sipas të cilit kontratat administrative *"do të quhen ato marrëveshje..."*. Në këtë dispozitë, nënkuptohet shkëmbimi i vullneteve midis palëve kontraktuese. Për rrjedhojë, elementi i shkëmbimit të vullneteve apo i marrëveshjes së vullneteve përbën një nga kriteret kryesorë të konceptit të kontratës, pavarësisht natyrës private apo publike të saj.

1.3 Kontrata është produkt i parimit të autonomisë së vullnetit[190]

Në bazë të Nenit 690 të Kodit Civil, palët në kontratë janë të detyruara ligjërisht që të respektojnë angazhimet kontraktore. Përdorimi i termit *"ligj"*[191] në Nenin 690 të Kodit Civil, lidhet me Kodin Civil francez të vitit 1804, i quajtur ndryshe Kodi Napoleon, dhe me kontekstin e kohës së periudhës së revolucionit francez, në të cilin ky Kod u miratua në vitin 1804[192]. Një nga produktet e revolucionit francez ishte ideja se ligji ka vlerë të shenjtë dhe duhet respektuar me çdo çmim. Duke i dhenë forcë ligjore të detyrueshme kontratave midis individëve, Neni 1134 i Kodit Civil francez i përgjigjej kërkesave të revolucionit për ligjshmëri, si dhe dëshirës për një zhvillim të qendrueshmërisë dhe stabilitetit të marrëdhenieve kontraktore[193]. Kodi Civil francez u pa si një kurë ndaj mungesës natyrale të respektimit të rregullave që kishin individët dhe formula e përdorur në Nenin 1134 shënon nënshtrimin e kontratës ndaj ligjit dhe shpall detyrimin e respektimit të kontratës, që besimi i vetëm tek morali dhe virtytet e njeriut nuk mund të garantojë[194]. Ky rregull kishte për qëllim t'i jepte shoqërisë civile franceze post revolucionare baza të forta si garanci të një reforme të qëndrueshme.

Bazuar në këtë ide të forcës ligjore të detyrueshme të kontratave, filloi edhe përpjekja e doktrinës juridike për të sistematizuar të drejtën e kontratave rreth një teorie të përgjithshme të kontratave, përpjekje që çoi në formulimin e parimit të autonomisë së vullnetit[195]. Parim thelbësisht filozofik[196], hyrjen e tij në fushën e

---

[190] Fjalitë që do të vijojnë nuk kanë për qëllim që të prezantojnë në mënyrë shteruese një parim, siç është ky i autonomisë së vullnetit, i cili ka prodhuar një literaturë mjaft abondante. Ato kanë për qëllim të vetëm që të demonstrojnë ekzistencën e këtij parimi si një nga karakteristikat kryesore të konceptit të kontratës.

[191] Neni 690 i Kodit Civil parashikon se *"Kontrata e lidhur rregullisht ka forcën e ligjit për palët"*.

[192] Neni 1134 i Kodit Civil francez, që parashikon se *"Kontratat e lidhura rregullisht mbajnë forcën e ligjit për ato që i kanë lidhur"*, në thelb parashikon të njëjtën gjë të parashikuar nga Neni 690 i Kodit Civil shqiptar, forcën ligjore të detyrueshme të kontratave.

[193] Për G. Ripert, *"Me qëllim për të afirmuar plotfuqinë e vullnetit njerëzor, krijuese detyrimesh, Kodi civil përdor në nenin 1134 shprehjen më energjike që mund të gjendet: 'kontratat e lidhura rregullisht mbajnë forcën e ligjit për ato që i kanë lidhur'. Atyre që i kujtohet kulti i ligjit përgjatë periudhës revolucionare, kjo formulë do t'i duket mjaft e fortë"*, G. Ripert, *"La règle morale dans les obligations civiles"*, 4e éd., LGDJ, Paris, 1949 (rééd. 1994), fq. 37.

[194] X. Martin, *"L'individualisme libéral en France autour de 1800: essai de spectroscopie"*, Rev. d'hist. des Fac. De droit et de la Sc. juridique 1987, nº 4, fq. 88/125.

[195] Shih: E. Gounot, *"Le principe d'autonomie de la volonté en droit privé, Contribution à l'étude critique de l'individualisme juridique"*, thèse Dijon, 1912; M. Waline, *"L'individualisme et le droit"*, Montchrestien, Domat, Paris, 1949; G. Rouhette, *"La force obligatoire du contrat: rapport français"*, publikuar në *"Le contrat aujourd'hui, comparaisons franco-anglaises"*, dir. Tallon et Harris, LGDJ, Bibl. de droit privé, Paris, 1987; V. Ranouil, *"L'autonomie de la volonté, Naissance et évolution d'un*

drejtësisë, ky parim e ka bërë nëpërmjet doktrinës të së drejtës ndërkombëtare private, pasi kjo e fundit e sheh si *"një teknikë lidhjeje sipas së cilës në kontratat e të drejtës ndërkombëtare private, palët kanë të drejtë të vendosin për ligjin nën sundimin e të cilit ato kanë dëshirë të kontraktojnë"*[197]. Ndërsa, në doktrinën juridike të së drejtës së kontratave, parimi i autonomisë së vullnetit u zhvillua në shekullin e 19 nën influencën e dy fenomeneve: së pari, zhvillimi i filozofisë individualiste që ka influencuar në themelimin e individualizmit juridik dhe së dyti, zhvillimi i liberalizmit ekonomik[198]. Individualizmi juridik predikon se njerzit janë në thelb të lirë dhe të barabartë dhe liberalizmi ekonomik thekson se tregu duhet të funksionojë i lirë dhe pa pengesa, duke u bazuar në shkëmbime lirisht të përcaktuara. Lidhja e ideve që predikojnë këto dy elementë, çojnë në njohjen dhe dhenien e një fuqie të rëndësishme të vullnetit të njeriut. Në bazë të kësaj fuqie të vullnetit, çdo detyrim i pranuar lirisht angazhon atë që e ka pranuar. Individi, i cili prezumohet se është i përgjegjshëm, duhet të marrë përsipër pasojat e detyrimeve të tij[199]. Individi është burimi dhe *"qëllimi i vetëm i të gjithë rregullave juridike, kauza finale e të gjithë veprimtarisë juridike të institucioneve, veçanërisht të Shtetit"*[200]. Kështu, Baltasar Benussi, shprehej në vitet 1930, se *"kur vullneti i njeriut asht juridikisht i vlefshëm dhe i pavesuem dhe kur në kontratat, kryqëzohet me nji vullnet tjetër, efektet juridike qi ka dashtë me krijue emetuesi i atij vullneti, realizohen. Vullneti në këtë rast e ka fushën e lirë, krijon atë qi don, asht autonom. Parimi i autonomis së vullnetit dominon në të gjith kodin civil dhe shprehet zakonisht me këtë rregull: gjithçka nuk asht i ndaluem asht i lejuem"*[201].

Parimi i autonomisë së vullnetit sanksionohet në Nenin 660 të Kodit Civil shqiptar, pasi kjo dispozitë parashikon se *"Palët në kontratë përcaktojnë lirisht përmbajtjen e saj, brenda kufijve të vendosura nga legjislacioni në fuqi"*. Ky parim mund të përkufizohet si *"fuqia që ka vullneti për t'i dhenë vetes ligjin e vet"*[202]

---

concept", PUF, Travaux de l'Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris, 1980; D. Terre-Fornacciari, *"L'autonomie de la volonté"*, RSMP, 1995.

[196] Emanuel Kant i ka kushtuar këtij parimi një vëmendje të veçantë, edhe pse i jep vetëm një dimension metafizik, për shkak se në mendimin e Kant'it, ky parim ka vetëm një vlerë etike sepse është thjesht një ideal dhe jo një parim që bazohet mbi praktikën dhe eksperiencën. Shih G. Rouhette, *"La force obligatoire du contrat: rapport français"*, publikuar në *"Le contrat aujourd'hui, comparaisons franco-anglaises"*, dir. Tallon et Harris, LGDJ, Bibl. de droit privé, Paris, 1987, fq. 39.

[197] Shih: J.-M. Bischoff, *"Principe d'autonomie de la volonté et contrats internationaux"*, Economica, 1983, fq. 1; P. Louis-Lucas, *"La liberté contractuelle en droit international privé français"*, publikuar në *"Mélanges en l'honneur de Jean Dabin"*, Bruylant, Bruxelles, 1963, fq. 749.

[198] V. Ranouil, *"L'autonomie de la volonté, Naissance et évolution d'un concept"*, PUF, Travaux de l'Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris, 1980, fq. 9.

[199] Shih: B. Benussi, *"Komentar i Kodit Civil, Obligimet dhe Kontratat Përgjithësisht"*, botim i Ministrisë së Drejtësisë, Punëra grafike "Stamles", Durrës, 1932, ribotuar nga Vasilika Sherifi Zilja, Tiranë, 2012, fq. 17-18; M. Tutulani-Semini, *"E Drejta e Detyrimeve dhe e Kontratave"*, Pjesa e përgjithshme, Skanderbeg books, Real-Stamp, Tiranë, 2006, fq. 10; A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 10-12; O. Skrame, *"Komentari i Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë"*, Vëllimi i dytë, Onufri, 2011, fq. 177-179; M. J. Hetemi, *"Detyrimet dhe Kontratat"*, Luarasi, Tiranë, 1998, fq. 26; A. S. Alishani, *"E Drejta e Detyrimeve"*, Pjesa e Përgjithshme, botim i dytë, Timegate, Prishtinë, 2002, fq. 69-70; Gjithashtu nga i njëjti autor, A. S. Alishani, monografia *"Parimet Themelore të Ligjit mbi Marrëdhëniet e Detyrimeve"*, Kosova, Prishtinë, 2000, fq. 25-79; F. Galgano, *"E Drejta Private"*, përkthyer nga Alban Brati, botim i tretë, Luarasi, 2008, fq. 266-267.

[200] M. Waline, *"L'individualisme et le droit"*, Montchrestien, Domat, Paris, 1949, fq. 27.

[201] B. Benussi, *"Komentar i Kodit Civil, Obligimet dhe Kontratat Përgjithësisht"*, botim i Ministrisë së Drejtësisë, Punëra grafike "Stamles", Durrës, 1932, ribotuar nga Vasilika Sherifi Zilja, Tiranë, 2012, fq. 17.

[202] V. Ranouil, *"L'autonomie de la volonté, Naissance et évolution d'un concept"*, PUF, Travaux de l'Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris, 1980, fq. 9.

nëpërmjët krijimit dhe lidhjes së akteve juridike. Një vullnet autonom është një vullnet *"që ia vendos vetes rregullin: detyrimi kontraktor e ka burimin e tij në vullnetin e palëve, i cili krijon, vetë dhe në mënyrë të lirë, kontratën dhe të gjithë efektet që ajo ka"*[203]. Sipas këtij parimi, njeriu duke qenë në thelb i lirë, ai nuk mund të detyrohet përveçse me vullnetin e tij: *"vullneti njerëzor është ligji i vetes, ai krijon vetë detyrimin e tij: nëse njeriu detyrohet nga një akt juridik, veçanërisht një kontratë, është sepse ai vetë e ka dashur; kontrata është parimi i jetës juridike; vullneti individual është parimi i kontratës"*[204]. Për rrjedhojë, vullneti njerëzor ka pushtet normativ, pasi është ky vullnet që përcakton brendësinë e kontratës dhe krijon efekte dhe pasoja juridike. *"Kontrata spikat për rolin që luan në të vullneti i njeriut: palët kontraktuese merren vesh 'për krijimin, ndryshimin ose shuarjen midis tyre të një marrëdhenie juridike pasurore'. Efekti juridik, i krijimit, ndryshimit ose shuarjes së marrëdhenies, këtu është produkt i vullnetit të palëve të interesuara... Rendësia e madhe e kontratës... rrjedh nga njohja e madhe ligjore e të ashtuquajturit sundim i vullnetit, ose nga fakti që ligji u njeh privatëve një pushtet të madh që, me anë të vullnetit të tyre, të mund të krijojnë, ndryshojnë ose shuajnë marrëdhenie pasurore"*[205]. Në këto kushte, kontrata, si shprehje e sundimit të vullnetit të njeriut, duhet të promovohet dhe të mbrohet[206].

Parimi i autonomisë së vullnetit është përfshirë nga Gjykata Kushtetuese në parimin kushtetues të lirisë së veprimtarisë ekonomike që parashikohet në Nenin 11 të Kushtetutës, duke i dhenë kështu parimit të autonomisë së vullnetit një vlerë juridike kushtetuese. Në fillim, Gjykata Kushtetuese u shpreh vetëm për një nga efektet apo pasojat e parimit të autonomisë së vullnetit, që është liria kontraktore, duke arsyetuar se *"Si e drejtë kushtetuese kjo liri* [liria e veprimtarisë ekonomike] *nënkupton detyrimin e shtetit të mos ndërhyjë në jetën dhe sferën e veprimtarisë së subjekteve private, që do të thotë se këta kanë autonomi dhe janë të lirë të përcaktojnë vetë kushtet dhe llojin e kontratave civile që do të lidhin me njëri-tjetrin..."*[207]. Më vonë, Gjykata Kushtetuese i dha vlerë kushtetuese vetë parimit të autonomisë së vullnetit, duke arsyetuar se *"Liria e veprimtarisë ekonomike është një prej koncepteve më të reja që ka zënë vend në kushtetutat moderne. Kjo liri nënkupton kryesisht të drejtën*

---

[203] G. Rouhette, *"La force obligatoire du contrat: rapport français"*, publikuar në *"Le contrat aujourd'hui, comparaisons franco-anglaises"*, dir. Tallon et Harris, LGDJ, Bibl. de droit privé, Paris, 1987, fq. 27.

[204] J. Carbonnier, *"Droit civil, Les obligations"*, t. IV, 22e éd., PUF, coll. Thémis, Paris, 2000, fq. 32.

[205] F. Galgano, *"E Drejta Private"*, përkthyer nga Alban Brati, botim i tretë, Luarasi, 2008, fq. 266.

[206] Ndërsa përgjatë viteve 1945-1990, në Shqipëri, sistemi i kontratës socialiste, ku bazohej tregtia socialiste, nuk i njihte asnjë fuqi vullnetit njerzor në lidhjen e kontratave, pasi organizatat socialiste ishin të detyruara nga ligji, si për lidhjen, ashtu edhe për përcaktimin e përmbajtjes së kontratave për furnizimin e mallrave dhe për kryerjen e shërbimeve. Shih A. Sallabanda, *"E Drejta e Detyrimeve"*, Pjesa e përgjithshme, Shtyp. N.I.Sh Mihal Duri, Tiranë, 1962, fq. 35-50. Kështu, doktrina juridike shprehej, ndoshta jo me pa të drejtë, se *"Kontrata në shoqërinë borgjeze shërben si mjet për të shfrytëzuar dhe varfëruar masat punonjëse. E drejta borgjeze mburet me «lirinë e kontraktimit» që nuk është gjë tjetër veçse një kontratë e diktuar... Karakteri shfrytëzues i kontratës borgjeze sidomos në periudhën e imperializmit, fuqizohet më tepër në praktikën e ndërmarrjeve monopoliste me përhapjen e gjerë të kontratave të quajtura « kontrata të adezionit »"*, A. Sallabanda, *"E Drejta e Detyrimeve"*, Pjesa e përgjithshme, Shtyp. N.I.Sh Mihal Duri, Tiranë, 1962, fq. 58. Në fakt, një nga kritikat kryesore që i bëhet sot parimit të autonomisë së vullnetit, është pikërisht karakteri iluziv i lirisë kontrakore, pasi *"diferenca e fuqisë ekonomike i bën negociatat iluzive: më i dobëti është i detyruar të pranojë kushtet që i imponohen dhe të cilat nuk janë domosdoshmërisht 'të drejta' ndaj tij. Kështu, është përhapur praktika e 'kontratave të adezionit' në të cilat njëra palë nuk bën gjë tjetër veçse aderon* [hyn] *në një kontratë të hartuar totalisht nga pala tjetër"*, A. Bénabent, *"Droit civil, Les obligations"*, 10e édition, Montchrestien, Paris, 2005, fq. 18.

[207] Vendimi Nr. 40, datë 11.03.2002 dhe vendimi Nr. 135, datë 17.06.2002 të Gjykatës Kushtetuese.

për të lidhur kontrata, individualisht ose kolektivisht, lirisht dhe mbi bazën e vullnetit personal..."[208]. Llogjika e Gjykatës Kushtetuese është për t'u lëvduar. Asnjë nuk mund të kundërshtojë në një shoqëri të lirë, se liria e veprimtarisë ekonomike është një liri themelore, dhe asnjë nuk mund të kundërshtojë se kjo liri nënkupton domosdoshmërisht përdorimin e instrumentit kontraktor. Në këto kushte, çdo cenim i parimit të autonomisë së vullnetit dhe për rrjedhojë i zgjatimit të tij që është liria kontraktore, do të kompromentonte rendë parimin kushtetues të lirisë së veprimtarisë ekonomike. Për rrjedhojë, nëse shkelet autonomia e vullnetit dhe liria kontraktore, kemi domosdoshmërisht një problem kushtetutshmërie sepse në të njëjtën kohë shkelet liria kushtetuese e veprimtarisë ekonomike. Megjithatë, ekzistojnë dyshime për njohjen e plotë, si liri dhe garanci kushtetuese autentike dhe autonome, të parimit të autonomisë së vullnetit dhe të zgjatimit të tij që është liria kontraktore, për shkak se ky parim është sanksionuar nga Gjykata Kushtetuese gjithmonë nëpërmjet parimit kushtetues të lirisë së veprimtarisë ekonomike dhe jo në mënyrë të drejtpërdejtë[209]. Dyshimi duket se është i lejueshëm.

Nga parimi i autonomisë së vullnetit rezultojnë tre pasoja madhore në të drejtën e kontratave. Ky parim figuron si një nocion i përgjithshëm që detajohet nga një sërë rregullash preçize dhe që në fakt nuk janë gjë tjetër veçse zgjatime llogjike të tij. Këto pasoja apo rregulla janë, së pari, liria kontraktore e palëve për sa i përket lidhjes dhe përmbajtjes së kontratës, së dyti, forca e detyrueshme e kontratës dhe së fundmi, efekti relativ i kontratës[210].

1.3.1 Liria kontraktore e palëve

Liria kontraktore përbën zemrën e parimit të autonomisë së vullnetit. Ajo përkufizohet në thelb si liria e trefishtë që kanë palët për të lidhur ose jo kontratën, për të zgjedhur palën kontraktuese, si dhe për të përcaktuar, në marrëveshje me palën tjetër, përmbajtjen e kontratës[211]. Në parim, vullnetet individuale, në përputhje me

---

[208] Vendimi Nr. 10, datë 19.03.2008 i Gjykatës Kushtetuese. Që nga ky vendim është bërë jurisprudencë konstante e Gjykatës Kushtetuese, shih vendimet: Nr. 17, datë 25.07.2008; Nr. 12, datë 28.04.2009; Nr. 24, datë 24.07.2009; Nr. 3, datë 05.02.2010; Nr. 28, datë 27.05.2010; Nr. 17 datë 27.03.2012; Nr. 14, datë 21.03.2014.

[209] Në lidhje me këtë kritikë, shih: F. Moderne, *"La liberté contractuelle est-elle vraiment et pleinement constitutionnelle?"*, RFDA, 2006, Chroniques, fq. 2; P. Terneyre, *"La liberté contractuelle est-elle un droit fondamental? Le point de vue constitutionnel"*, AJDA, 1998, Chroniques, fq. 667.

[210] Kështu, B. Benussi, duke cituar traktatin praktik të së drejtës civile të Planiol dhe Ripert, shprehet për kuptimin e parimit të autonomisë së vullnetit, se *"Si mbas parimit tautonomis të vullnetit pra: 1) Palët janë të lira m'u lidhë me kontrata ose mos m'u lidhë fare; 2) Janë të lira me diskutue, në kondita barase kushtet e kontratës dhe me u caktue këtyne përmbajtjen tue mos pasë tjetër ndalim veçse rregullat ndalimtare të ligjës; 3) Janë të lira mos me përdorë asnji formë rituale në shprehjen e vullnetit tue mos u pengue veçse nga disa rregulla forme të caktueme për disa akte të posaçme; 4) Vullneti i palëve i shprehun ligjorisht ka fuqi ligje për ata q'e kanë shprehë"*, B. Benussi *"Komentar i Kodit Civil, Obligimet dhe Kontratat Përgjithësisht"*, botim i Ministrisë së Drejtësisë, Punëra grafike "Stamles", Durrës, 1932, ribotuar nga Vasilika Sherifi Zilja, Tiranë, 2012, fq. 18.

[211] L. Leveneur, *"La liberté contractuelle en droit privé: les notions de base (autonomie de la volonté, liberté contractuelle, capacité...)"*, AJDA, 1998, Chroniques, fq. 676. Shih O. Skrame, i cili merr si sinonim autonominë e vullnetit me lirinë kontraktore, duke u shprehur se*"Ky parim* [sipas autorit, parimi i autonomisë kontraktore] *nënkupton se palët në një marrëdhenie juridiko-civile kontraktore gëzojnë lirinë të: (i) lidhin çfarëdo lloj kontrate të dëshirojnë, tipike apo atipike; (ii) përcaktojnë të drejtat dhe detyrimet reciproke; (iii) të shtojnë, kufizojnë, interpretojnë lirisht parashikimet kontraktore; (iv) përcaktojnë ligjin e zbatueshëm (ligji mbi bazën e të cilit është bërë kontrata); (v) përcaktojnë gjykatën kompetente (gjykatën që ka kompetencën të zgjidhë mosmarrëveshjet ndërmjet*

fenomenet liberale të individualizmit juridik dhe liberalizmit ekonomik të shpjeguara më sipër, duhet të jenë të lira të shprehen pa asnjë pengesë dhe ndërhyrje nga palë të treta[212]. Thenë ndryshe, më praktikisht, nëse marrim për shembull kontratën e shitjes, liria kontraktore nënkupton që ai person që ka dëshirë të blejë një send është i lirë t'i drejtohet shitësit që ka dëshirë, është i lirë të lidhë ose jo kontratën e shitjes, është i lirë të zgjedhë sendin që do blejë dhe është i lirë të përcaktojë, në marrëveshje me shitësin, kushtet e kalimit të pronësisë së sendit nga shitësi tek blerësi, kushtet e pagesës së sendit, si dhe çdo aspekt tjetër të kontratës.

Në lidhje me statusin juridik të lirisë kontraktore, përveç vlerës kushtetuese[213] të parimit të lirisë kontraktore të shpjeguar më sipër, ky parim është njohur edhe nga Gjykata e Lartë me vendimin unifikues të Kolegjeve të Bashkuara Nr. 932, datë 22.06.2000, gjë që i jep këtij parimi një shtrirje të gjerë dhe solide njohjeje në jursiprudencën e gjykatave shqiptare.

Në përspektivën e fenomeneve të liberalizmit të shpjeguara më sipër, liria kontraktore shpreh në të njëjtën kohë lirinë individuale dhe racionalitetin ekonomik të individit. Në këto kushte, cënimet që mund t'i vijnë lirisë kontraktore duhet të jenë të kufizuara: *"Çdo gjë që nuk është e ndaluar është e lejuar. Ndalimet që vijnë nga rendi publik, sado të gjera që mund të jenë në fakt për disa sektorë, kanë gjithmonë, juridikisht, një karakter të kufizuar"*[214]. Sidoqoftë, liria kontraktore nuk është absolute dhe duhet të ushtrohet, për të marrë fjalët e Nenit 660 të Kodit Civil, *"brenda kufijve të vendosura nga legjislacioni në fuqi"*. Të njëjtin kufizim kanë përcaktuar edhe Gjykata e Lartë[215] dhe Gjykata Kushtetuese[216] në vendimet e tyre rreth lirisë kontraktore.

1.3.2 Forca e detyrueshme e kontratës[217]

Elementi i dytë që buron si një zgjatim llogjik i parimit të autonomisë së vullnetit është forca e detyrueshme e kontratës. Forca e detyrueshme e kontratës është shprehur në mënyrë të qartë nga Neni 690 i Kodit Civil, sipas të cilit *"Kontrata e lidhur*

---

palëve); si dhe (vi) përcaktojnë çdo aspekt tjetër të kontratës", O. Skrame, *"Komentari i Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë"*, Vëllimi i dytë, Onufri, 2011, fq. 177-178.

[212] D. Terré-Fornacciari, *"L'autonomie de la volonté"*, Rev. sc. morales et politiques, 1995, fq. 256.

[213] Shih vendimet e Gjykatës Kushtetuese: Nr. 40, datë 11.03.2002; Nr. 135, datë 17.06.2002; Nr. 10, datë 19.03.2008; Nr. 17, datë 25.07.2008; Nr. 12, datë 28.04.2009; Nr. 24, datë 24.07.2009; Nr. 3, datë 05.02.2010; Nr. 28, datë 27.05.2010; Nr. 17 datë 27.03.2012; Nr. 14, datë 21.03.2014.

[214] J. Carbonnier, *"Droit civil, Les obligations"*, t. IV, 22e éd., PUF, coll. Thémis, Paris, 2000, fq. 87.

[215] Për Gjykatën e Lartë *"liria e kontraktimit nuk është absolute. Ajo gjithsesi mund 'të kufizohet' nga disa faktorë ekonomikë e moralë, siç janë edhe ato që permendëm në dispozitën e sipërcituar* [neni 422 i Kodit Civil, që parashikon se kreditori dhe debitori duhet të sillen ndaj njëri tjetrit me korrektesë, me paanësi dhe sipas kërkesave të arsyes], *e që duhet t`i ketë parasysh... gjykata në zgjidhjen e çdo çështjeje konkrete. Injorimi i faktorëve të mësipërm të çon në mungesë proporcionaliteti, apo, siç shprehet ligjvenësi* [neni 686/2 i Kodit Civil], *në dëmtim të shpërpjestuar të interesave të palës kontraktuese, gjë që nenkupton që vullneti (pëlqimi) i kësaj pale nuk ka qenë krejt i lirë"*, vendim unifikues i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë Nr. 932, datë 22.06.2000.

[216] Gjykata Kushtetuese përdor formulën konstante, tashmë të konsoliduar në jurisprudencën e saj, se bazuar në nenin 11, pikat 1 dhe 3, të Kushtetutës, *"sistemi ekonomik bazohet në pronën private e publike si dhe në ekonominë e tregut dhe në lirinë e veprimtarisë ekonomike, dhe se kufizimet e lirisë ekonomike* [për rrjedhojë të lirisë kontraktore] *mund të bëhen vetëm me ligj, për një arsye të rëndësishme publike"*. Shih vendimet e Gjykatës Kushtetuese: Nr. 10, datë 19.03.2008; Nr. 17, datë 25.07.2008; Nr. 12, datë 28.04.2009; Nr. 24, datë 24.07.2009; Nr. 3, datë 05.02.2010; Nr. 28, datë 27.05.2010; Nr. 17 datë 27.03.2012; Nr. 14, datë 21.03.2014.

[217] Këtu do të ndalemi mjaft shkurtimisht, pasi shpjegimi i efekteve të kontratave është trajtuar gjerësisht në pikën 1.1 më sipër të këtij Kreu.

rregullisht ka forcën e ligjit për palët". Kjo është pasoja llogjike e fuqisë që i njihet individëve për të vendosur nëpërmjet kontratave, lirisht të pranuara, norma të cilat ato do t'i nënshtrohen dhe do t'i respektojnë. Çdo liri shoqërohet me detyra dhe përgjegjësi, dhe për rrjedhojë *"nëse njeriu nuk mund të detyrohet kurrë nga vullneti i tjetrit, ai mund të detyrohet nga vullneti i tij"*[218]. Palët janë të detyruara të zbatojnë kontratën, të cilën e kanë pranuar vetë, lirisht, në të gjithë elementët dhe thelbin e saj. Është pikërisht për faktin se kontrata është produkt i vullnetit të palëve në të, që ajo merr karakter të detyrueshëm ligjor[219].

1.3.3 Efekti relativ i kontratës

Elementi i tretë dhe i fundit që buron si një zgjatim llogjik i parimit të autonomisë së vullnetit është se kontrata ka efekte dhe pasoja juridike vetëm ndaj palëve në kontratë dhe jo ndaj të tretëve jashtë marrëdhenies kontraktore[220]. Vetë llogjika imponon që vetëm palët që kanë shprehur vullnetin të jenë të lidhur juridikisht nga marrëveshja e tyre: kontrata ka forcën e ligjit vetëm për palët në të dhe Neni 690 i Kodit Civil, kur shprehet se *"Kontrata e lidhur rregullisht ka forcën e ligjit për palët"*, e sanksionon këtë parim në vetë përkufizimin që i jep forcës së detyrueshme të kontratës. Kjo shtrirje e efekteve dhe pasojave juridike të kontratës vetëm ndaj palëve në të është quajtur në doktrinë si efekti relativ i kontratës[221].

Rregulli i efektit relativ të kontratës rezulton nga kombinimi i Nenit 690 të Kodit Civil, sipas të cilit *"Kontrata e lidhur rregullisht ka forcën e ligjit për palët"*, me Nenin 691 të tij, që parashikon se *"Kontrata ka efekt ndaj të tretëve në rastet e parashikuara me ligj"*. Bazuar në këto dispozita, palët e treta që për rrjedhojë nuk janë palë në kontratë, nuk mund t'i pësojnë efektet dhe pasojat juridike të kontratës dhe as të përfitojnë nga efektet dhe pasojat juridike të kontratës. Ky rregull, që është i frymëzuar *"në radhë të parë nga mendimi praktik [le bon sens], dhe pastaj nga individualizmi, kërkon që çdokush të merret me punët e veta dhe jo me punët e të tjerëve"*[222]. Të tretët e vërtetë janë ato persona që nuk kanë asnjë lidhje juridike me palët në kontratë, këto quhen edhe të tretë absolutë (*penitus extranei*)[223]. Rregulli i efektit relativ të kontratave është përkthimi në të drejtën tonë i fjalës së urtë të së drejtës romake: "*res inter alios acta alius nec nocere, nec prodesse potest"*, që do të thotë se gjëja e renë dakort midis disave nuk mund të cënojë apo t'i sjellë dobi të

---

[218] G. Morin, *"La désagrégation de la théorie contractuelle du Code, Le problème du contrat"*, APD, 1940, fq. 8.

[219] A. Bénabent, *"Droit civil, Les obligations"*, 10e édition, Montchrestien, Paris, 2005, fq. 18.

[220] V. Ranouil, *"L'autonomie de la volonté, Naissance et évolution d'un concept"*, PUF, Travaux de l'Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris, 1980, fq. 41.

[221] Shih: B. Benussi, *"Komentar i Kodit Civil, Obligimet dhe Kontratat Përgjithësisht"*, botim i Ministrisë së Drejtësisë, Punëra grafike "Stamles", Durrës, 1932, ribotuar nga Vasilika Sherifi Zilja, Tiranë, 2012, fq. 146-148; A. Sallabanda, *"E Drejta e Detyrimeve"*, Pjesa e përgjithshme, Shtyp. N.I.Sh Mihal Duri, Tiranë, 1962, fq. 96-97. M. Tutulani-Semini, *"E Drejta e Detyrimeve dhe e Kontratave"*, Pjesa e përgjithshme, Skanderbeg books, Real-Stamp, Tiranë, 2006, fq. 61-62; A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 78-79; O. Skrame, *"Komentari i Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë"*, Vëllimi i dytë, Onufri, 2011, fq. 227-229; A. S. Alishani, *"E Drejta e Detyrimeve"*, Pjesa e Përgjithshme, botim i dytë, Timegate, Prishtinë, 2002, fq. 259-262; F. Galgano, *"E Drejta Private"*, përkthyer nga Alban Brati, botim i tretë, Luarasi, 2008, fq. 382; A. Bénabent, *"Droit civil, Les obligations"*, 10e édition, Montchrestien, Paris, 2005, fq. 182-199.

[222] J. Carbonnier, *"Droit civil, Les obligations"*, t. IV, 22e éd., PUF, coll. Thémis, Paris, 2000, fq. 165.

[223] B. Benussi, *"Komentar i Kodit Civil, Obligimet dhe Kontratat Përgjithësisht"*, botim i Ministrisë së Drejtësisë, Punëra grafike "Stamles", Durrës, 1932, ribotuar nga Vasilika Sherifi Zilja, Tiranë, 2012, fq. 150.

tjerëve. Lidhja me autonominë e vullnetit është e qartë, pasi nga momenti që detyrimi e ka burimin e tij në vullnetin e palëve, nuk mund të detyrohet askush tjetër përveçse atyre që e kanë dashur këtë detyrim duke shfaqur vullnetin e tyre[224].

Rregulli i efektit relativ të kontratave njeh përjashtime, bazuar në Nenin 691 të Kodit Civil, sa herë që ligji ka parashikuar se të tretët mund të jenë përfitues të drejtash apo pësues detyrimesh që burojnë nga një kontratë në të cilën nuk janë palë. Kështu, të tretë në kontratë për të cilët ligji ka përcaktuar të drejta dhe detyrime që burojnë nga kontrata ndaj tyre, janë në parim trashgimtarët me titull universal[225], apo rasti i kontratës në dobi të një të treti[226]. Në praktikë, dallimi midis palëve në kontratë dhe të tretëve mund të bëhet i ndërlikuar[227], por parimi i efektit relativ të kontratave mbetet i vlefshëm.

Ekzistojnë raste ku kontrata, me gjithë vlefshmërinë e plotë të parimit të efektit relativ të saj, ka pasoja të rendësishme tek të tretët. Për këtë, duhet dalluar ekzekutimi i kontratës nga ekzistenca e kontratës si fakt juridik[228]. Ekzekutimi i detyrimeve të kontratës nuk mund t'i kërkohet një të treti, as nga palët dhe as nga një i tretë. Është e llogjikshme që nuk mund t'i kërkohet një të treti të zbatojë një angazhim që ai nuk e ka marrë nëpërmjet vullnetit të tij. Në mënyrë reciproke, një palë e tretë nuk ka cilësi për të kërkuar zbatimin e kontratës dhe për rrjedhojë nuk ka cilësi as që të ankohet për keqzbatimin e saj: nëse një i tretë ka pësuar një dëm nga mosekzekutimi apo keqekzekutimi i një kontrate të lidhur midis dy palëve të tjera, i treti nuk mund të kërkojë përgjegjësinë kontraktore të palëve, por vetëm përgjegjësinë civile jashtëkontraktore të tyre. Ky është përkthim i zbatimit të parimit të efektit relativ të kontratave[229]. Ndërsa ekzistenca e kontratës si fakt juridik është tjetër gjë. Edhe pse të tretët, në zbatim të parimit të efektit relativ të kontratës, nuk kanë pse të marrin pjesë në ekzekutimin e saj, të tretët nuk mund të injorojnë ekzistencën e kontratës dhe situatën faktike dhe juridike që është rezultat i kësaj kontrate. Në këtë rast, kontrata si fakt juridik mund të ngrihet kundër tyre dhe të tretët mund të ngrejnë kontratën si fakt juridik në favor të tyre[230]. Për shembull, një bashkëpronar i një sendi të pandarë me vëllain e tij, mund t'i ngrihet kundër, mbas divorcit të vëllait të tij, kontrata e pjestimit të pasurisë bashkëshortore të vëllait me ish kunatën, dhe për rrjedhojë, për shkak të kësaj kontrate të pjestimit të pasurisë, të gjendet bashkëpronarë edhe me ish kunatën e tij.

Këto tre elementë, krijimi i efekteve dhe pasojave juridike, realizimi i një marrëveshje midis dy vullneteve të ndryshme dhe autonomia e vullnetit në të tre zgjatimet e saj, përbëjnë trajtat karakteristike të konceptit juridik të kontratës. Bazuar

---

[224] F. Terré, Ph. Simler, Y. Lequette, *"Droit civil, Les obligations"*, 8e éd., Dalloz, coll. Précis, Paris, 2002, fq. 271.

[225] Neni 692 i Kodit Civil parashikon se *"Efektet juridike të kontratës shtrihen edhe tek trashgimtarët me titull universal, përveç kur në kontratë është parashikuar ndryshe"*.

[226] Neni 694 i Kodit Civil parashikon se *"Kontrata në dobi të një personi të tretë është e vlefshme kur personi që e lidh ka interes për atë"*.

[227] Veçanërisht kur bëhet fjalë për trashgimtarët, kreditorët apo për kontratat ku cilësia e bashkëkontraktuesit është e rendësishme (*intuitu personae*). Për më shumë shih: B. Benussi, *"Komentar i Kodit Civil, Obligimet dhe Kontratat Përgjithësisht"*, botim i Ministrisë së Drejtësisë, Punëra grafike "Stamles", Durrës, 1932, ribotuar nga Vasilika Sherifi Zilja, Tiranë, 2012, fq. 148-150; A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 78-79; J. Ghestin, *"Nouvelles propositions pour un renouvellement de la distinction des parties et des tiers"*, RTD. Civ., 1994, fq. 777; Guelfucci-Thibierge, *"De l'élargissement de la notion de parties au contrat à l'élargissement de la portée du principe de l'effet relatif"*, RTD. Civ., 1994, fq. 275.

[228] A. Bénabent, *"Droit civil, Les obligations"*, 10e édition, Montchrestien, Paris, 2005, fq. 184-185.

[229] Y. Buffelan-Lanore, *"Droit Civil"*, 10e éd., Dalloz, Paris, 2006, fq. 26.

[230] P. Malaurie, L. Aynès, P. Stoffel-Munck, *"Les Obligations"*, Defrénois, Paris, 2004, fq. 339.

në sa më sipër, shtrohet për analizë, çështja e zbatimit të këtyre elementëve në kontratën administrative, dhe për rrjedhojë, çështja e nënshtrimit të kontratës administrative ndaj elementëve të konceptit të kontratës, siç janë shpjeguar më sipër.

2. E drejta administrative e kontratës: zbatimi i kufizuar i parimit të autonomisë së vullnetit tek kontratat administrative

Siç shpjeguam më sipër, mbi dy elementët e parë të konceptit të kontratës, që janë krijimi i efekteve dhe pasojave juridike dhe realizimi i një marrëveshje midis dy vullneteve të ndryshme, në raport me këto dy elementë, nuk ekziston asnjë dallim midis kontratës civile dhe kontratës administrative. Kontrata administrative, njësoj si kontrata e të drejtës civile, krijon efekte dhe pasoja juridike dhe realizon një marrëveshje midis dy vullneteve të ndryshme. Çështja është më e nuancuar për sa i përket zbatimit të parimit të autonomisë së vullnetit tek kontratat administrative. Në fakt, analiza juridike të nxjerr në rezultatin se zbatimi i këtij parimi, në të gjithë elementët e tij, është mjaft i kufizuar tek kontratat administrative.

Parimi i autonomisë së vullnetit duket se është totalisht i papërshtatshëm në të drejtën administrative[231]. Kjo shpjegohet për faktin se e drejta administrative është një e drejtë finaliste, që bazohet mbi nocionet e qëllimit, funksioneve, prerogativave, kompetencës, etj, dhe aspak mbi vullnetin, aq më tepër vullnetin autonom dhe të pavarur[232]. Në fakt, e drejta administrative nuk e injoron rolin e vullnetit në nxjerrjen dhe ekzekutimin e akteve administrative, por dimensioni autonom dhe i pavarur i këtij vullneti lë plot vend për diskutim[233]. Duke qenë gjithashtu prodhim i fenomenit të individualizmit juridik, parimi i autonomisë së vullnetit duket se është në themel të së drejtës që rregullon marrëdheniet juridike midis individëve, kështu të së drejtës private, ndërsa e drejta administrative shpreh vetem fuqinë publike[234]. Për rrjedhojë, në thelb mund të thuhet se e drejta administrative *"e injoron parimin e autonomisë së vullnetit, pasi funksionari publik nuk ka liri zgjedhje për sa i përket akteve që do nxjerrë apo për sa i përket qëllimit të veprimtarisë së tij..."*[235]. Ideja se vullneti i nëpunësve të administratës publike, përgjatë ushtrimit të funksioneve të tyre, mund të jetë autonom apo i pavarur nga çfarëdo detyrimi që buron nga rendi juridik i të drejtës publike, është e pambështetur në analizën juridike. Duke qenë se administrata publike është një zgjatim i Shtetit, dhe duke qenë se Shteti është sovran, që do të thotë zotërues i një pushteti të pakushtëzuar dhe suprem, atëherë mundësia e administratës publike për të pasur një vullnet autonom është pothuajse inekzistente. Por, si është në të vërtetë? A ka vend për autonominë e vullnetit në të drejtën administrative dhe veçanërisht në kontratat administrative?

---

[231] Shih S. Torricelli, *"Les limites à l'utilisation des instruments contractuels dans l'activité administrative"*, publikuar në U. Stelkens, H. Schröder, *"Droit comparé des Contrats Publics"*, dir. R. Noguellou, U. Stelkens, coll. Droit Administratif, Bruylant, Bruxelles, 2010, fq. 125.

[232] Shih J.-Cl. Venezia, *"Réflexions sur le rôle de la volonté en droit administratif"*, publikuar në *"Études offertes à Pierre Kayser"*, tome II, PUAM, Aix-en-Provence, 1979, fq. 383.

[233] Shih J. Waline, *"Le rôle de la volonté dans la théorie de l'acte administratif unilatéral et dans le droit civil des contrats"*, publikuar në *"Le rôle de la volonté dans les actes juridiques, Études à la mémoire du Professeur Alfred Rieg"*, Bruylant, Bruxelles, 2000, fq. 869-881.

[234] Shih S. Nicinsky, *"Le dogme de l'autonomie de la volonté dans les contrats administratifs"*, publikuar në *"Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal"*, vol. I, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, Montpellier, 2006, fq. 45.

[235] Shih G. Vedel, *"Essai sur la notion de cause en droit administratif français"*, thèse, Toulouse, Sirey, 1934, fq. 314-315.

Analiza juridike pragmatike tregon se përgjigja është më e nuancuar sesa mendimi i dhenë *a priori* më sipër. Në fakt, analiza abstrakte, pothuajse ideologjike, të nxjerr në rezultatin se në të drejtën e kontratave administrative nuk ka vend për autonominë e vullnetit. Por, analiza juridike pragmatike e të drejtës pozitive, të çon në rezultatin e zbatimit, megjithëse mjaft të kufizuar, të elementëve që përbëjnë parimin e autonomisë së vullnetit, në të drejtën e kontratave administrative.

2.1 Liria kontraktore e kufizuar e administratës publike

Nëse veprimtaria kontraktore e administratës publike është zhvilluar në Shqipëri mbas viteve 1990, ky zhvillim është i lidhur, në radhë të parë, me njohjen nga ligjvenësi shqiptar, të lirisë kontraktore të administratës publike. Megjithatë, nëse vlera juridike kushtetuese e lirisë kontraktore për personat e të drejtës private është njohur qartësisht nga Gjykata Kushtetuese, vlera juridike e lirisë kontraktore të administratës publike mbetet e paqartë. Gjithashtu, kjo liri nuk është absolute për administratën publike. Ajo njeh kufinj që kufizojnë ushtrimin e saj nga administrata publike.

2.1.1 Vlera juridike e lirisë kontraktore të administratës publike

Liria kontraktore e administratës publike është njohur qartësisht nga ligji[236]. Për këtë, mund të thuhet pa asnjë mëdyshje se liria kontraktore e administratës publike ka vlerë juridike ligjore. Kjo sjell si pasojë kompetencën e ligjvenësit, pa detyrime kushtetuese, por në të njëjtën kohë pa shkelur liritë dhe të drejtat kushtetuese, për të përcaktuar lirisht regjimin juridik të detyrimeve kontraktore të kontratave administrative[237]. Për rrjedhojë, ligjvenësi mund: të parashikojë raste ku palët janë të detyruar të lidhin kontratë ose të kufizojë apo të ndalojë mundësinë e lidhjes së kontratës; të miratojë kontratat administrative; të nënshtrojë mundësinë e kontraktimit kundrejt marrjes së një autorizimi administrativ paraprak; të kufizojë apo të imponojë zgjedhjen e një kontraktuesi apo futjen e klauzolave të ndryshme, etj.

Pyetja shtrohet nëse e drejta e administratës publike për të lidhur kontrata është një e drejtë kushtetuese? Siç e shpjeguam më sipër, liria kontraktore e personave të së drejtës private ka marrë nga Gjykata Kushtetuese, nëpërmjet një jurisprudence tashmë të konsoliduar, njohjen e vlerës juridike kushtetuese[238]. Në lidhje me vlerën juridike të lirisë kontraktore të administratës publike, dhe veçanërisht me çështjen nëse kjo liri

---

[236] Shih: Neni 2/2 i K.Pr.Administrative që parashikon se *"format e veprimtarisë administrative të rregulluara me këtë ligj janë... kontratat administrative/publike"*, si dhe Nenet 6 dhe 151 të K.Pr.Administrative rreth kontratës administrative; Nenet 2/2, 2/8, 8/1/V, 12/5, 13/2, 14 të Ligjit Nr. 8652, datë 31.07.2000 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore"; Neni 27/1 i Ligjit Nr. 90/2012, datë 27.09.2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore".

[237] Shih P. Terneyre, *"La liberté contractuelle est-elle un droit fondamental? Le point de vue constitutionnel"*, AJDA, 1998, Chroniques, fq. 667.

[238] Vendimi Nr. 10, datë 19.03.2008 i Gjykatës Kushtetuese. Që nga ky vendim është bërë jurisprudencë konstante e Gjykatës Kushtetuese, shih vendimet: Nr. 17, datë 25.07.2008; Nr. 12, datë 28.04.2009; Nr. 24, datë 24.07.2009; Nr. 3, datë 05.02.2010; Nr. 28, datë 27.05.2010; Nr. 17 datë 27.03.2012; Nr. 14, datë 21.03.2014. Për një këndvështrim të këtyre vendimeve në lidhje me raportin midis konkurrencës së ndershme dhe parimit të lirisë ekonomike, shih A. Malltezi, J. Rystemaj, A. Kromiçi, *"Gjykatat shqiptare mbi shoqëritë dhe veprimtarinë tregtare"*, Mediaprint, Botimi i parë, Janar, 2015, fq. 1-20.

kontraktore e administratës publike ka vlerë juridike kushtetuese, analiza juridike të nxjerr në konkluzione të debatueshme[239].

Në lidhje me organet e administratës publike të qeverisjes vendore, duket se këto organe, në funksion edhe të parimit kushtetues të autonomisë vendore dhe të decentralizimit të pushtetit[240], kanë një liri kontraktore të mbojtur nga Kushtetuta. E drejta e lidhjes së kontratave, për organet e qeverisjes vendore, është një e drejtë kushtetuese, pasi buron në mënyrë të drejtpërdrejtë nga Neni 112/2 i Kushtetutës të Republikës së Shqipërisë, sipas të cilit *"Organeve të qeverisjes vendore mund t'u vihen detyrime vetëm në përputhje me ligjin ose sipas marrëveshjeve që ato lidhin"*. Kjo dispozitë kushtetuese, që shprehet dukshëm për mundësinë e organeve të administratës publike vendore që të marrin detyrime në bazë të marrëveshjeve që ato lidhin, i jep këtyre organeve, në mënyrë të pakundërshtueshme, të drejtën kushtetuese për të kontraktuar me organe të qeverisjes vendore dhe qendrore, si dhe me palë të treta persona fizikë ose juridikë të së drejtës private. Lirinë kontraktore, si një e drejtë kushtetuese e organeve administrative të qeverisjes vendore, duket se e ka njohur edhe Gjykata Kushtetuese, jo në bazë të Nenit 112/2 të Kushtetutës, por në kuadrin e lirisë kushtetuese të ushtrimit të veprimtarisë ekonomike, parimit kushtetues të autonomisë vendore dhe decentralizimit të pushtetit (Nenet 11, 13, dhe 113/b të Kushtetutës) me vendimin Nr. 19, datë 09.07.2009, sipas të cilit *"Gjykata e ka interpretuar gjerësisht konceptin e lirisë së veprimtarisë ekonomike të garantuar nga neni 11 i Kushtetutës. Sipas saj, kjo liri nënkupton kryesisht të drejtën për të lidhur kontrata, individualisht ose kolektivisht, lirisht dhe mbi bazën e vullnetit personal, të drejtën për të zgjedhur aktivitetin që dëshiron të ushtrojë individi, të drejtën për të zgjedhur një punë sipas preferencës etj. (Shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr. 10, datë 19.03.2008). Liria e veprimtarisë ekonomike përmban gjithashtu edhe detyrimin e shtetit që, nëpërmjet ligjvënësit, të ndërhyjë në rregullimin e saj me qëllim që, krahas lirisë së veprimtarisë ekonomike, të garantohet edhe parimi i shtetit social dhe i të mirës së përbashkët (Shih vendimin nr.10, datë 19.03.2008 të Gjykatës Kushtetuese).*

Liria e veprimtarisë ekonomike duke u konsideruar si një nga parimet bazë të sistemit ekonomik të Republikës së Shqipërisë ka gjetur pasqyrimin në Pjesën e Parë të Kushtetutës, ku parashikohen "Parimet Themelore" mbi të cilat mbështetet organizimi dhe funksionimi i shtetit. Liria e ushtrimit të veprimtarisë ekonomike parashikohet gjithashtu edhe në Pjesën e Gjashtë: "Qeverisja Vendore" dhe konkretisht, në nenin 113, shkronja "b" sipas të cilit "këshillat komunalë, bashkiakë dhe të qarkut ushtrojnë të drejtat e pronës, administrojnë në mënyrë të pavarur të ardhurat e krijuara, si dhe kanë të drejtë të ushtrojnë veprimtari ekonomike".

Në këtë kuptim, ndërhyrjet e pushtetit qendror në ushtrimin e këtyre të drejtave nga organet e qeverisjes vendore, në këndvështrim të mbrojtjes së parimit të autonomisë vendore dhe decentralizmit të pushtetit, konsiderohen si çështje të juridiksionit kushtetues dhe si të tilla vlerësohen nga Gjykata".

Rezulton nga ky vendim se organet e administratës publike vendore, në funksion të parimeve kushtetuese të autonomisë vendore dhe të decentralizimit të pushtetit[241],

---

[239] F. Moderne, *"La liberté contractuelle est-elle vraiment et pleinement constitutionnelle?"*, RFDA, 2006, Chroniques, fq. 2.

[240] Neni 13 i Kushtetutës, sipas të cilit *"Qeverisja vendore në Republikën e Shqipërisë ngrihet në bazë të parimit të decentralizimit të pushtetit dhe ushtrohet sipas parimit të autonomisë vendore"*.

[241] Në lidhje me këto parime, shih: Xh. Zaganjori, A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Shteti i së Drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë"*, Konrad Adenauer Stiftung, Tiranë, 2011, fq. 268; E. Methasani-Çani, Xh. Zaganjori, E. Alimehmeti, *"Qeverisja Vendore dhe Shteti i së Drejtës"*, Konrad

si dhe të së drejtës kushtetuese të ushtrimit të lirisë së veprimtarisë ekonomike, janë të pajisur me një liri kontraktore me vlerë juridike kushtetuese dhe për rrjedhojë një liri kontraktore që gëzon mbrojtje kushtetuese[242]. Kjo sjell si pasojë që organet e pushtetit ekzekutiv dhe ligjvenësi nuk mund të cënojnë, nëpërmjet veprimtarsië së tyre normuese, këtë liri kontraktore të organeve të administratës publike vendore[243].

Në lidhje me vlerën juridike të lirisë kontraktore të organeve qendrore të administratës publike, vendimet e Gjykatës Kushtetuese, të cilët janë shprehur për vlerën kushtetuese të lirisë kontraktore, duket se përfshijnë vetëm lirinë kontraktore të personave të së drejtës private dhe lirinë kontraktore të organeve vendore të administratës publike[244]. Deri më sot, nuk ekziston asnjë dispozitë kushtetuese direkte dhe/ose vendim i Gjykatës Kushtetuese që të ketë njohur vlerën juridike kushtetuese të lirisë kontraktore të organeve qendrore të administratës publike[245]. Për rrjedhojë, vlera juridike e lirisë kontraktore të organeve qendrore të administratës publike mbetet ligjore[246]. Kjo sjell si pasojë kompetencën e ligjvenësit për të përcaktuar lirisht regjimin juridik të detyrimeve kontraktore të kontratave administrative të lidhura nga qeverisja qendrore. Kështu, vetëm ligjvenësi, dhe jo organet e pushtetit ekzekutiv, mund të kufizojë lirinë kontraktore të organeve qendrore të administratës publike[247].

Në përfundim, rezulton se liria kontraktore nuk ka të njëjtën vlerë juridike për administratën publike. Ndërsa për organet qendrore të administratës publike, liria kontraktore ka vlerë ligjore, për organet e pushtetit vendor, liria kontraktore ka vlerë kushtetuese. Në fakt, ndërsa për kontratat e organeve të qeverisjes qendrore, ligjvenësi ka të drejtë të normojë pa u shqetësuar për cënimin e lirisë kontraktore, për kontratat e organeve të qeverisjes vendore, ligjvenësi duhet të tregohet i kujdesshëm në veprimtarinë e tij normuese, pasi nuk duhet të cënojë lirinë kontraktore kushtetuese të organeve të qeverisjes vendore. Kjo mbrojtje me dy shkallë, njëra ligjore dhe tjetra kushtetuese, që i bëhet lirisë kontraktore të administratës publike nga rendi jonë juridik, është e pajustifikueshme, pasi nuk duket se siguron ekuilibrin midis nevojës së lirisë së veprimit të ligjvenësit në të drejtën e kontratave dhe sigurisë juridike të palëve në kontratë. Ky ekuilibër do të mund të sigurohej më mirë nëse do të njihej vlera kushtetuese e lirisë kontraktore edhe për organet e qeverisjes qendrore, por duke e kufizuar me ndërhyrje ligjore për shkaqe të interesit publik[248].

Adenauer Stiftung, 2013, fq. 217; A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, MediaPrint, Tiranë, 2011, fq. 194-204; L. Omari, A. Anastasi, *"E drejta kushtetuese"*, ribotim, ABC, Tiranë, 2010, fq. 361-376.

[242] Edhe pse autorët e doktrinës nuk duket se e shprehin qartësisht këtë qendrim. Shih: Xh. Zaganjori, A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Shteti i së Drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë"*, Konrad Adenauer Stiftung, Tiranë, 2011, fq. 261-288; E. Methasani-Çani, Xh. Zaganjori, E. Alimehmeti, *"Qeverisja Vendore dhe Shteti i së Drejtës"*, Konrad Adenauer Stiftung, 2013, fq. 32-35; A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, MediaPrint, Tiranë, 2011, fq. 183-186.

[243] Shih C. Bréchon-Moulènes, *"Liberté contractuelle des personnes publiques"*, AJDA, 1998, Chroniques, fq. 643.

[244] Shih vendimet e Gjykatës Kushtetuese: Nr. 10, datë 19.03.2008; Nr. 17, datë 25.07.2008; Nr. 12, datë 28.04.2009; Nr. 19, datë 09.07.2009; Nr. 24, datë 24.07.2009; Nr. 3, datë 05.02.2010; Nr. 28, datë 27.05.2010; Nr. 17 datë 27.03.2012; Nr. 14, datë 21.03.2014.

[245] Shih N. Molfessis, *"Les sources constitutionnelles du droit des obligations"*, publikuar në *"Le renouvellement des sources du droit des obligations"*, LGDJ, 1997, fq. 70.

[246] Shih L. Richer, *"Présence du contrat"*, AJDA, 1999, numéro spécial, fq. 34.

[247] Shih B. Stirn, *"La liberté contractuelle, droit fondamental en droit administratif?"*, AJDA, 1998, fq. 673.

[248] Shih P. Terneyre, *"La liberté contractuelle est-elle un droit fondamental? Le point de vue constitutionnel"*, AJDA, 1998, Chroniques, fq. 667.

2.1.2 Kufijtë e lirisë kontraktore të administratës publike

Veprimtaria kontraktore e administratës publike njeh disa kufizime[249]. Sipas Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë *"...kontratat administrative dallojnë nga kontratat e së drejtës private dhe një ndër këto dallime ka të bëjë edhe me lirinë kontraktore të palëve, e sidomos të palës që përfaqëson organin administrativ. Duke qenë se ekzekutimi i kontratave të prokurimit publik financohet përmes fondeve publike, administrata nuk karakterizohet nga autonomia e vullnetit dhe liria kontraktore. Liria kontraktore e organit administrativ, ndryshe nga kontratat e të drejtës private, është e kufizuar dhe do t`u përmbahet rregullave strikte të legjislacionit specifik që rregullon këtë lloj veprimtarie, rregulla të cilat kanë përparësi edhe ndaj Kodit Civil, për aq sa parashikojnë ndryshe prej këtij të fundit"* (vendimi *Shoqëria "Armandi" Sh.p.k kundër Shoqëria "Trajtim Studenti Nr. 2 Tiranë"*, Nr. 577, datë 14.01.2014 i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë)[250]. Këto kufizime kanë të bëjnë me tre aspekte të lirisë kontraktore të organeve të administratës publike: së pari, vetë liria për të lidhur kontratën është e kufizuar; së dyti, liria për të zgjedhur kontraktuesin është e rregulluar; dhe së treti, liria për të përcaktuar përmbajtjen e kontratës është e kufizuar.

Liria për të lidhur kontratën është e kufizuar[251]**. –** Ekzistojnë disa fusha në të drejtën administrative ku liria kontraktore e administratës publike nuk mund të ushtrohet, kjo për faktin se lënda administrative në fjalë, thjesht nuk mund të jetë objekt i një kontrate[252]. Në fakt, liria kontraktore përballet me një numër pengesash që qendrojnë në natyrën e fushave objekt të kontratës, në fushat administrative me status ligjor, si dhe në rregullat e rendit publik. Kështu, administratës publike mund t'i refuzohet përdorimi i kontratës për arsye se: së pari, lënda i përket pushtetit sovran; së dyti, lënda është statutore; si dhe së treti, lënda i përket rregullave të rendit publik, siç është ushtrimi i kompetencave të administratës publike.

---

[249] Shih J. Moreau, *"Les matières contractuelles"*, AJDA, 1998, Chroniques, fq. 747.

[250] Formulë konstante e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, shih: vendimi *Shoqëria "Therepeli Security" Sh.p.k kundër Dega e Doganës Durrës*, Nr. 192, datë 06.03.2014, paragrafi 21; dhe vendimi *Shoqëria "Franxhe" Sh.p.k kundër Kuvendi i Republikës së Shqipërisë*, Nr. 358, datë 08.05.2014, paragrafi 14.

[251] Shih: S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 343-363; E. Puto, *"Kontratat e administratës publike"*, në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 416-429; Komentari i neneve 6 dhe 151 të K.Pr.Administrative nga G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 354-361; A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, MediaPrint, Tiranë, 2011, fq. 252-256; V. Bendo, *"Kontrata Administrative"*, revista Avokatia, Periodike e pavarur, botim i Dhomës Kombëtare të Avokatisë, 7 Korrik 2013, fq. 33; A. Kodraliu, *"Vështrim mbi kompetencën e gjykatës në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve lidhur me kontratat administrative"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 2, Tiranë, Dhjetor 2009, fq. 129; E. Dobjani, *"Kontrata administrative si një formë në zhvillim e veprimtarisë së administratës publike shqiptare"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 3, Shtator 2010, fq. 52; E. Dobjani, *"Karakteri administrativ i kontratës"*, revista shkencore Studime Juridike, nr. 2, Dhjetor 2012, fq. 82.

[252] Shih: C. Bréchon-Moulènes, *"Liberté contractuelle des personnes publiques"*, AJDA, 1998, Chroniques, fq. 643 dhe J. Moreau, *"Les matières contractuelles"*, AJDA, 1998, Chroniques, fq. 747.

Lënda i përket pushtetit sovran shtetëror[253]. – Një nga karakteristikat juridike të Shtetit është se ai ushtron pushtet sovran, që do të thotë se Shteti nuk njeh asnjë pushtet apo fuqi mbi të: Shteti ka fuqi dhe pushtet që nuk i nënshtrohet askujt dhe është i pavarur[254]. *"Shteti i realizon funksionet e tij me anë të pushtetit. Pushteti i një Shteti është një mjet për kryerjen e këtyre funksioneve. Pra pushteti është një shfaqje ose një shprehje e Shtetit, ai përfshihet në vetë nocionin e Shtetit si organizatë shtrëngimi... Pushteti shtetëror është pushteti më i lartë, i pavarur, i pandarë, i pakufizuar, që përfshin gjithçka. Të gjitha këto karakteristika përfshihen në një koncept të vetëm: në konceptin e sovranitetit shtetëror"*[255]. Kështu, për profesor Omarin, koncepti i sovranitetit shtetëror nënkupton tre elemntë të domosdoshëm: së pari, pavarësinë ndaj pushtetit të çdo Shteti tjetër; së dyti, mungesën e çdo kufizimi formal për pushtetin shtetëror në nxjerrjen e atyre dispozitave që atij i duken të arsyeshme; së treti, epërsinë që ka pushteti shtetëror, në territorin ku ai shtrihet, mbi çdo pushtet tjetër[256]. Në këtë mënyrë, sovraniteti i Shtetit nënkupton se Shteti mund të organizohet sipas dëshirës së tij, vullneti i tij prevalon mbi vullnetin e individëve dhe të grupeve dhe pushteti i tij është origjnal dhe i pakufizuar[257]. Në këtë aspekt, Shteti krijon Kushtetutën e tij, krijon ligjet dhe aktet nënligjore të tij, si dhe mbi të gjitha Shteti ka monopolin e forcës së detyrueshme (të shtrëngimit) kundrejt atyre që jetojnë në territorin e tij[258]. *"Vendosja e rendit juridik dhe organizimi i mbrojtjes së tij është një e drejtë ekskluzive e pushtetit shtetëror. Asnjë organizatë tjetër politike brenda vendit dhe asnjë organizatë e shteteve të tjera nuk e ka këtë prerogativë brenda territorit të një Shteti të caktuar"*[259]. Për rrjedhojë, sovraniteti, në këtë kuptim, është pushteti shtetëror për të krijuar rregullat brenda një territori të caktuar. Sovraniteti shtetëror përfshin disa kompetenca apo detyra, të cilat për nga natyra e tyre, nuk mund të ushtrohen nga askush tjetër, përveçse nga vetë Shteti. Kur bëhet fjalë për kompetenca apo detyra të natyrës sovrane, në parim, përdorimi i kontratës është i

---

[253] Në lidhje me lëndën sovrane, shih: autorët A. Malltezi, J. Rystemaj dhe A. Kromiçi, shprehen se *"Me gjithë tendencën e zgjerimit të sferës së partneritetit publik privat (PPP), ku përfshihen edhe koncesionet, jo çdo funksion publik mund të delegohet nëpërmjet koncesionit apo formave të tjera PPP. Zgjerimi i sferës së PPP ka çuar në kalimin te partnerët privatë të shërbimeve të lavanderisë e kuzhinës në spitalet publike dhe ndoshta edhe burgjet, por shërbimi mjekësor, administrimi, mbikëqyrja dhe ruajtja e burgjeve kanë mbetur funksione të shtetit; është koncesionuar funksionimi i doganës dhe mbledhja e të ardhurave, por jo caktimi i politikave dhe tarifave doganore. Njësoj mund të përmendnim një listë të gjatë funksionesh që ende konsiderohen të padelegueshme te palë të treta, si policimi i akseve rrugore kombëtare, arsimi publik, gjykatat e të ngjashme. Të gjithë këto shembuj janë vetëm një ilustrim i atyre të drejtave dhe funksioneve thelbësore shtetërore që nuk mund të delegohen, jo gjithmonë për shkak të gërmës së ligjit, por në përgjithësi për shkak të frymës së kushtetutës, ligjit apo vendimeve të GJK"*, A. Malltezi, J. Rystemaj, A. Kromiçi, *"Gjykatat shqiptare mbi shoqëritë dhe veprimtarinë tregtare"*, Mediaprint, Botimi i parë, Janar, 2015, fq. 14; Për autorin S. Sadushi, *"Nuk kërkohet që ligji të ndalojë shprehimisht bërjen e një kontrate, por mjafton që një ndalim i tillë të vijë nga qëllimi dhe kuptimi i vet ligjit... Kështu p.sh., kontrata për përdorimin e policisë për qëllime të pambuluara nga ligji, për përjashtimin e një subjekti juridik nga taksat në kushte të pashprehura në ligj ose për të dhenë një ndihmë që nuk është brenda ligjit, nuk janë të lejueshme"*, S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 354.

[254] Shih F. Hamon, M. Troper, *"Droit Constitutionnel"*, 29e éd., LGDJ, Paris, 2005, fq. 188-189.

[255] L. Omari, *"Parime dhe institucione të së drejtës publike"*, botim i tetë, botimet Elena Gjika, Tiranë, 2004, fq. 49-50.

[256] Shih L. Omari, *"Parime dhe institucione të së drejtës publike"*, botim i tetë, botimet Elena Gjika, Tiranë, 2004, fq. 50-52.

[257] Shih F. Hamon, M. Troper, *"Droit Constitutionnel"*, 29e éd., LGDJ, Paris, 2005, fq. 188-197.

[258] Shih P. Ardant, *"Institutions Politiques et Droit Constitutionnel"*, 17e éd., LGDJ, Paris, 2005, fq. 19-20.

[259] L. Omari, *"Parime dhe institucione të së drejtës publike"*, botim i tetë, botimet Elena Gjika, Tiranë, 2004, fq. 51.

ndaluar dhe Shteti nuk mund t'ia transferojë këto kompetenca, nëpërmjet kontratës, një personi të së drejtës private.

Në parim, detyrat dhe kompetencat që rezultojnë nga misioni i policisë së Shtetit, për ruajtjen apo vendosjen e rendit dhe të sigurisë publike, si dhe garantimin e zbatimit të ligjit, nuk mund të transferohen me kontratë tek një person juridik i së drejtës private[260]. Kompetencat dhe detyrat e policisë së Shtetit i përkasin sovranitetit shtetëror dhe për rrjedhojë, në parim, nuk mund të jenë objekt i një kontrate[261]. Çdo kontratë që ka për objekt parandalimin e shqetësimeve të rendit publik, ushtrimin e kompetencave dhe detyrave rreth ruajtjes apo vendosjes së rendit publik, apo garantimin e zbatimit të ligjit, është e pavlefshme, pasi lënda nuk është objekt kontraktimi[262]. Sigurimi i rendit publik, apo garantimi i zbatimit të ligjit, si misione që i përkasin sovranitetit shtetëror, nuk mund të përmbushen nëpërmjet kontratës, duke ia transferuar detyrat dhe kompetencat një personi të së drejtës private[263]. Megjithatë, ekzistojnë përjashtime[264], siç është Ligji Nr. 75/2014, datë 10.07.2014 "Për shërbimin privat të sigurisë fizike", i cili ka krijuar mundësinë e kontraktimit të një personi të së drejtës private, të liçencuar, për të garantuar sigurinë fizike të objekteve shtetërore dhe private, të personave, të veprimtarive social-kulturore sportive, fetare, politike, si dhe sigurimi dhe shoqërimi i vlerave monetare, materiale dhe i sendeve të çmuara gjatë transportit. Një përjashtim i tillë lejohet sepse është autorizuar shprehimisht me ligj, dhe mbi të gjitha një kontratë e tillë, që për nga objekti, e bën personin privat të liçencuar, që të marrë pjesë në misionin e policisë së Shtetit, dhe për rrjedhojë, për këtë arsye, përbën kontratë administrative, nuk i jep personit privat të kontraktuar, në asnjë rast, kompetencat dhe detyrat e policisë së Shtetit, që kanë të bëjnë me konstatimin, hetimin dhe ndjekjen e shkeljeve të rendit publik[265].

Shërbimet tatimore dhe doganore, që kanë të bëjnë me kompetencën tatimore dhe doganore në vetvete, i përkasin pushtetit sovran shtetëror dhe për rrjedhojë, nuk mund të jenë objekt kontraktimi[266]. Tatimpaguesi i nënshtrohet një marrëdhenieje të njëanshme detyrimi ndaj Shtetit dhe nuk mund të pranohet që Shteti të kontraktojë në lidhje me vendimmarrjen për detyrimet tatimore dhe doganore të tatimpaguesve[267].

---

[260] Shih J. Moreau, *"De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel"*, AJDA, 1965, fq. 3.

[261] Shih E. Lemaire, *"Actualité du principe de prohibition de la privatisation de la police"*, RFDA, 2009, fq. 67.

[262] Shih J. Petit, *"Nouvelles d'une antinomie: contrat et police"*, publikuar në *"Mélanges en l'honneur de Jacque Moreau"*, Economica, 2003, fq. 345.

[263] Shih J. Petit, *"Police administrative et contrat"*, ACCP, 2007, fq. 20.

[264] Shih: L. Richer, *"Présence du contrat"*, AJDA, 1999, numéro spécial annuel, fq. 34; L. Moreau, *"La contractualisation de l'exercice de la police administrative"*, publikuar në *"Contrats publics, Mélanges Guibal"*, 2006, fq. 171.

[265] Në fakt, Ligji Nr. 75/2014, datë 10.07.2014 "Për shërbimin privat të sigurisë fizike", i jep shoqërive të shërbimit privat të sigurisë fizike, vetëm kompetenca ruajtje, ndërsa çdo kompetencë për konstatimin, hetimin dhe ndjekjen e shkeljeve të rendit publik, është e përjashtuar. Ndërsa, përdorimi i forcës lejohet nën kushte të rrepta ligjore, *"vetëm kur kjo është e nevojshme dhe nëse masat e tjera nuk kanë dhënë rezultat, në përputhje me kriteret e përshkallëzimit të saj"*, dhe për përdorimin e armës së zjarrit, në *"kushtet e mbrojtjes së nevojshme dhe të nevojës ekstreme"*. Shih Nenet 24 deri 37 rreth "Funksioneve, Detyrave dhe Përgjegjësive", të Ligjit Nr. 75/2014, datë 10.07.2014 "Për shërbimin privat të sigurisë fizike".

[266] Shih Conseil d' État, Rapport public 2008, *"Le contrat, mode d'action publique et de production de normes"*, La Documentation française, Paris, 2008, fq. 193.

[267] Shih Nenin 10/2 i Ligjit Nr. 9920, datë 19.05.2008 "Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë", që parashikon kompetencën e drejtorit të përgjithshëm të tatimeve për të nxjerrë, me kërkesë të tatimpaguesit, një vendim për qendrimin zyrtar të administratës tatimore, në zbatim të legjislacionit tatimor, për rrethana specifike të tatimpaguesit dhe vendimi është detyrues për

Ndërsa, kontrolli tatimor dhe doganor, si dhe mbledhja e detyrimeve tatimore dhe doganore, për shkak se nuk ka të bëjë me kompetencën tatimore dhe doganore në vetvete, mund të jetë objekt kontraktimi[268].

Një mision tjetër që i përket pushtetit sovran shtetëror dhe që nuk mund t'i transferohet një personi të së drejtës private me kontratë, është veprimtaria e drejtimit dhe e mbikqyrjes së institucioneve të burgjeve[269]. Ajo që ndalohet është kontraktimi rreth misionit që i përket pushtetit sovran shtetëror të drejtimit dhe mbikqyrjes së burgjeve. Kështu, kontratat që kanë për objekt garantimin e të mirave materiale për përmbushjen e këtij misioni, për shembull për ushqimin e të burgosurve, janë të lejueshme.

Lënda është statutore. – Kjo ka të bëjë me fusha të së drejtës administrative ku ekzistojnë një sërë ligjesh dhe aktesh nënligjore që bëjnë që kjo fushë të marrë vlerë statutore. Në këto raste, administrata publike nuk mund t'i shmanget nëpërmjet kontratës detyrimeve që rrjedhin nga këto ligje dhe akte nënligjore. Kështu, kontrata nuk ka asnjë vend në marrëdheniet juridike midis një nëpunësi civil që gëzon statusin e nëpunësit civil dhe organit administrativ që e ka punësuar atë[270]. Në këtë rast, kemi të bëjmë me agjentë statutorë të administratës publike dhe jo agjentë kontraktorë.

---

administratën dhe tatimpaguesin që ka bërë kërkesën. Kjo është praktika e quajtur *"Ruling"*, që përdoret gjerësisht në Francë, Belgjikë dhe në Hollandë, që konsiston në drejtimin e një kërkese administratës tatimore për të marrë një qendrim paraprak, detyrues për administratën tatimore, në lidhje me zbatimin e legjislacionit tatimor. Kjo praktikë është quajtur nga autorë të huaj si një procedurë negocimi me administratën tatimore dhe vendimi për qendrimin zyrtar është konsideruar si një akt administrativ i njënshëm, por i negociar midis administratës tatimore dhe tatimpaguesit. Shih Conseil d' État, Rapport public 2008, *"Le contrat, mode d'action publique et de production de normes"*, La Documentation française, Paris, 2008, fq. 193. Raste të arrira në këtë fushë, janë legjislacioni tatimor Irlandez dhe Australian, ku është zhvilluar praktika e negociatave midis administratës tatimore dhe sipërmarrjeve, të cilat konsiderohen si partnerë të vërtetë ekonomikë, nëpërmjet procedurave të *"cooperative compliance"*, sipas të cilave, zhvillohen bisedime midis administratës tatimore dhe sipërmarrjes përkatëse mbi faktorët potencial të pasigurisë juridike, dhe në përfundim të bisedimeve palët bien dakort për plan veprime konkrete që kanë për qëllim të vendosin tatimpaguesin në përputhje me legjislacionin tatimor për çdo tatim. Për Irlandën, shih *"The Cooperative Approach to tax Compliance – Revenue working with large business"*, publikuar në website'in http://www.revenue.ie/en/business/running/large-businesses.html#section2 dhe për Australinë, shih *"Cooperative compliance, working with large business in the New tax system"*, publikuar në website'in http://regnet.anu.edu.au/sites/default/files/old_regnet/publications/ATO_CooperativeCompliance.pdf.

[268] Shih marrëveshjen e asistencës të shërbimit doganor midis Shtetit shqiptar dhe shoqërisë "Crown Agents Limited", të miratuar me Ligjin Nr. 170/2013, datë 14.11.2013 "Për miratimin e marrëveshjes së asistencës së shërbimit doganor", objekt i së cilës është ofrimi i shërbimeve të asistencës për Shtetin shqiptar në lidhje me reformën e administratës doganore të Shqipërisë, me qëllim përmirësimin e performancës, rritjen e të ardhurave dhe zvogëlimin e korrupsionit.

[269] Shih A. Malltezi, J. Rystemaj, A. Kromiçi, *"Gjykatat shqiptare mbi shoqëritë dhe veprimtarinë tregtare"*, Mediaprint, Botimi i parë, Janar, 2015, fq. 14.

[270] Ligji Nr. 152/2013, datë 01.10.2013 "Për nëpunësin civil" dhe aktet nënligjore si vijojnë: VKM Nr. 109, datë 26.02.2014 "Për vlerësimin e rezultateve në punë të nëpunësve civilë"; VKM Nr. 115, datë 05.03.2014 "Për përcaktimin e procedurës disiplinore dhe të rregulave për krijimin, përbërjen e vendimmarrjen në komisionin disiplinor në shërbimin civil"; VKM Nr. 116, datë 05.03.2014 "Për statusin e nëpunësve dhe punonjësve aktualë që përfitojnë statusin e nëpunësit civil sipas Ligjit Nr. 152/2013 'Për nëpunësin civil'"; VKM Nr. 117, datë 05.03.2014 "Për përmbajtjen, procedurën dhe administrimin e dosjeve të personelit e të regjistrit qendror të personelit"; VKM Nr. 118, datë 05.03.2014 "Për procedurat e emërimit, rekrutimit, menaxhimit dhe përfundimit të marrëdhenies në shërbimin civil të nëpunësve civilë të nivelit të lartë drejtues dhe të anëtarëve të TND-së"; VKM Nr. 138, datë 12.03.2014 "Për rregullat e organizimit e të funksionimit të shkollës shqiptare të administratës publike dhe trajnimin e nëpunësve civilë"; VKM Nr. 142, datë 12.03.2014 "Për përshkrimin dhe klasifikimin e pozicioneve të punës në institucionet e administratës shtetërore dhe institucionet e pavarura"; VKM Nr. 143, datë 12.03.2014 "Për procedurat e rekrutimit, të përzgjedhjes, të periudhës së provës, të lëvizjes paralele e të ngritjes në detyrë për nëpunësit civilë të kategorisë

Lënda i përket rregullave të rendit publik. – Organet administrative nuk mund të kontraktojnë mbi ushtrimin e kompetencave të tyre, për shkak se ato janë të detyruara të ushtrojnë kompetencat administrative që i njohin dhe i japin ligji apo aktet nënligjore[271]. Një ndalim i tillë është parashikuar qartësisht nga Neni 21 i K.Pr.Administrative, sipas të cilit *"1.Kompetencat e organeve të administratës publike janë të përcaktuara me ligj ose me akt nënligjor dhe ushtrimi i tyre është i detyrueshëm, përveç rasteve kur normat ligjore parashikojnë delegimin ose zëvendësimin e kompetencave. 2.Të gjitha ato akte ose kontrata, që kanë si objekt heqjen dorë nga e drejta për të ushtruar kompetencat që u janë ngarkuar organeve administrative, janë të pavlefshme, me përjashtim të rasteve kur ka delegim të kompetencave dhe situata të ngjashme me të"*. Kjo dispozitë përben një rregull të rendit publik, një dispozitë urdhëruese, e cila nëse nuk respektohet, sanksionohet me pavlefshmëri absolute të kontratës që ka për objekt heqjen dorë nga ushtrimi i kompetencave administrative apo transferimin e tyre, kur ky transferim nuk është parashikuar shprehimisht në ligj[272]. Organi administrativ duhet të ushtrojë kompetencat që i ka dhenë ligji dhe aktet nënligjore dhe nuk mund të zgjedhë midis ushtrimit apo mos ushtrimit të tyre, apo transferimit të tyre tek një palë e tretë nëpërmjet kontratës, përveç rastit kur transferimi i kompetencave është parashikuar shprehimisht në ligj[273]. Arsyeja e këtij rregulli është sepse kompetencat e organeve administrative nuk përbëjnë të drejta subjektive që mund të jenë objekt detyrimesh kontraktore, si dhe sepse personat e të drejtës private nuk duhet që të pretendojnë për të drejta të fituara kontraktualisht kundrejt organeve administrative, për shkak se këto të fundit duhet të jenë të lirë të ndryshojnë rregullat sipas gjykimit të tyre në funksion të rrethanave me qëllim përmbushjen e interesit publik[274]. Ushtrimi i kompetencave administrative nënkupton mundësinë e ndryshimit, në çdo kohë, të rregullave që këto kompetenca administrative nxjerrin për zbatim, pa asnjë të drejtë për individët apo subjektet, të cilëve këto rregulla i drejtohen, dhe që për rrjedhojë i imponojnë detyrime të reja, që të pretendojnë për të drejta të fituara për mbajtjen e rregullave ekzistuese[275].

Liria për të zgjedhur kontraktuesin është e rregulluar. – Nën presionin e Bashkimit Europian[276], ligji e ka kufizuar lirinë e organeve të administratës publike

---

ekzekutive, të ulët dhe të mesme drejtuese"; VKM Nr. 171, datë 26.03.2014 "Për transferimin e përhershëm dhe të përkohshëm të nëpunësve civilë, pezullimin dhe lirimin nga shërbimi civil". Këto dispozita ligjore dhe nënligjore kanë krijuar një status të vërtetë për nëpunësin civil dhe që nuk mund të mënjanohet nëpërmjet përdorimit të kontratës.

[271] Shih G. Tusseau, *"L'indisponibilité des compétences"*, publikuar në *"AFDA: La compétence"*, Litec, 2008, fq. 101.

[272] S. Sadushi, i referohet hipotezës së detyrueshmërisë së ushtrimit të kompetencave administrative, duke u shprehur se *"Një kontratë nënkuptohet si e ndaluar, në rast se ligji kërkon shprehimisht që ndonjë nga parashikimet e saj mund të përmbushet ose përmes një drejtimi, ose urdhri të shkruar të autoritetit administrativ, ose përmes një akti administrativ. Kështu p.sh., emërimi i një nëpunësi civil, punësimi i një personi në shërbimin e jashtëm a të mbrojtjes, imponimi i detyrave përkatëse shtetërore mund të bëhen vetëm përmes një akti administrativ dhe jo përmes një kontrate"*, S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 354.

[273] Shih Conseil d' État, Rapport public 2008, *"Le contrat, mode d'action publique et de production de normes"*, La Documentation française, Paris, 2008, fq. 181.

[274] Shih J. Bermejo-Vera, *" Las prohibiciones de contratar en la ley de contratos del sector público"*, Revista Aragonesa de Administración Pública, 2008, fq. 190.

[275] Shih A. Laubadère, *"Administration et contrat"*, Mélanges Brethe de la Gressaye, Éditions Bière, Bordeaux, 1967, fq. 453-467.

[276] Në zbatim të MSA, pothuajse të gjithë ndryshimet që i janë bërë Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" dhe vetë Ligji i ri Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", përbëjnë përafrime të direktivave europiane 17/2004, 18/2004, datë

për të zgjedhur kontraktuesin e tyre, duke përforcuar këkresat e transparencës, mosdiskriminimit dhe venies në konkurrencë të kontraktuesve të administratës publike[277]. Kështu, për sa i përket kontratave të prokurimit publik, koncesionit dhe partneriteteve publike-private, administrata publike nuk është e lirë në zgjedhjen e kontraktuesit të saj, por duhet të respektojë një procedurë përzgjedhëse të detajuar, e cila në bazë të kritereve objektivë, të bëra të njohura paraprakisht kandidatëve, do të nxjerrë kontraktuesin që do t'i jepet kontrata[278]. Liria e administratës publike për të zgjedhur kontraktuesin është kufizuar nga e drejta e konkurrencës[279]. Ideja është se ndërhyrja e administratës publike në treg, veçanërisht si blerës apo si operator ekonomik, nuk duhet të ketë për pasojë ç'rregullimin e funksionimit të tregut[280]. Kjo është kaq e vërtetë sa disa autorë kanë mbështetur idenë se procedurat e lidhjes së prokurimeve publike janë bërë kryesisht një e drejtë procedurale për venie në konkurrencë dhe për rrjedhojë e drejta e prokurimeve publike ka të gjithë tendencën për t'u reduktuar në një degë të të drejtës së konkurrencës[281]. *"Megjithatë, edhe pse e drejta e prokurimit publik ka për objektiv transparencën, mbetet e pamundur që të reduktosh të drejtën e prokurimit publik në një nga aspektet e të drejtës së konkurrencës. Kjo për arsye se këto dy të drejta nuk kanë as pikënisje të përbashkët dhe as objekt të njëjtë, si dhe nuk ndjekin të njëjtët objektivë. E drejta e konkurrencës ka për objekt sjelljen e operatorëve ekonomikë në treg dhe mirëfunksionimin e tregut. E drejta e prokurimit publik, nga ana e saj, ka ndër të tjera për objekt të garantojë efektshmërinë dhe transparencën e përdorimit të fondeve publike nga bashkësitë publike"*[282].

Pyetja që shtrohet është nëse këto rregulla transparence, mosdiskriminimi dhe venie në konkurrencë, dhe që rrjedhimisht kufizojnë lirinë e zgjedhjes së kontraktuesit, zbatohen vetëm për kontratat e prokurimit publik, koncesionit dhe partneritetit publik-privat, apo zbatohen për të gjithë kontratat administrative? Kështu, nëse një kontratë administrative nuk hyn në fushën e zbatimit të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" dhe të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", a është administrata publike e lirë të zgjedhë kontraktuesin e saj pa procedura përzgjedhëse prokurimi publik? Përgjigja duket se është negative, të paktën për kontratat administrative që venë në përdorim fondet publike. Kështu, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë është shprehur se *"Një ndër qëllimet e legjislacionit për prokurimin publik është përdorimi i drejtë, transparent dhe me efektivitet i fondeve publike. Pikërisht për këtë arsye, legjislacioni i posaçëm në lidhje me prokurimet publike, ka parashikuar një procedurë specifike që duhet ndjekur duke filluar që nga momenti i zgjedhjes së palës me të cilën organi*

31.03.2004 "Për koordinimin e procedurave të prokurimit për shpalljen fituese të kontratave publike për punë, furnizime dhe shërbime".

[277] Shih F. Raynaud, P. Fombeur, *"Les personnes publiques, lorsqu'elles décident de contracter, sont soumises aux obligations de concurrence issues du droit communautaire"*, AJDA, 1998, fq. 553.

[278] Shih Ligjin Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" dhe Ligjin Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat". Procedurat dhe kriteret që duhet të përdoren nga organet e administratës publike për zgjedhjen e kontraktuesve të tyre, do të prezontohen në detaje në Kreun III të këtij punimi me titull "Lidhja e Kontratës Administrative".

[279] Shih D. Chabanol, *"Le choix du cocontractant: pouvoir discrétionnaire ou lié?"*, Mélanges Guibal, Presses de la faculté de droit de Montpellier, Montpellier, 2006, fq. 83-94.

[280] Shih G. Kalflèche, *"Secteur public et concurrence: la convergence des droits"*, AJDA, 2007, fq. 2420.

[281] Shih L. Richer, *"L'application du droit de la concurrence aux marchés publics"*, CJEG, 1989, fq. 295.

[282] Conseil d' État, Rapport public 2008, *"Le contrat, mode d'action publique et de production de normes"*, La Documentation française, Paris, 2008, fq. 187.

shtetëror do të hyjë në marrëdhenie kontraktore duke përdorur fondet publike, lidhjes së kontratës, kushteve kontraktore, ekzekutimit të saj e deri në zgjidhjen e kontratës" (vendimi *Shoqëria "Armandi" Sh.p.k kundër Shoqëria "Trajtim Studenti Nr. 2 Tiranë"*, Nr. 577, datë 14.01.2014 i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë). Edhe pse në rastin konkret bëhej fjalë për një kontratë prokurimi publik për realizimin e punëve publike, duket se Kolegji Administrativ e lidh zbatimin e procedurave prokuruese, jo edhe aq me llojin e kontratës administrative, por më shumë me përdorimin e fondeve publike, në mënyrë që mund të shihet një tendencë e Gjykatës së Lartë që të imponojë zbatimin e procedurave prokuruese sa herë që është në lojë përdorimi i fondeve publike[283], pavarësisht nëse kontrata administrative në fjalë nuk bën pjesë në fushën e zbatimit të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" dhe të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat". Kështu, në një vendim tjetër, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë ka arsyetuar se organet publike palë në një kontratë administrative *"nuk mund të veprojnë si palë private në një marrëdhenie kontraktuale, për aq kohë sa shërbimet apo mallrat e tyre prokurohen dhe paguhen me fonde publike. Në këto raste, liria kontraktuale e palës publike është e kufizuar nga respektimi dhe zbatimi i një sërë rregullash të vendosura në ligj, të cilat kanë për qëllim transparencën dhe efektivitetin maksimal të shpenzimeve publike"* (vendimi *Shoqëria "Velaj" Sh.p.k kundër Drejtoria Rajonale e Shërbimit të Transportit Rrugor Vlorë*, Nr. 153, datë 25.02.2014 i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë). Shtojmë gjithashtu se GJDBE ka mbajtur të njëjtin qendrim dhe ka vlerësuar se *"edhe pse disa kontrata janë të përjashtuara nga fusha e zbatimit të direktivave europiane në fushën e prokurimeve publike, autoritetet kontraktuese që i nënshkruajnë janë të detyruara që të respektojnë rregullat themelore të traktatit"* (GJDBE, urdhëzim, çështja nr. C-59/00, datë 03.12.2001, *Bent Mousten Verstergaard*, pika 20). Dhe një nga rregullat themelore të traktatit është parimi i mosdiskriminimit[284]. Në fakt, këtu GJDBE nuk bën gjë tjetër veçse zbaton vendimin *Telaustria Verlags GmbH, Telefonadress GmbH*, ku GJDBE është shprehur se *"autoritetet prokuruese... janë... të detyruara të respektojnë rregullat themelore të traktatit në përgjithësi dhe konkretisht parimin e mos-diskriminimit për shkak të kombësisë... parim i cili nënkupton, në veçanti, një detyrim transparence që i lejon autoritetit prokurues që të jetë i sigurtë që ky parim është respektuar"*. Ndër të tjera, në këtë vendim, GJDBE konsideron se mënyra më e mirë për të siguruar mosdiskriminimin është krijimi i një procedure transparente që *"garanton, në favor të çdo ofruesi potencial, një shkallë publikimi të përshtatshme që lejon hapjen e prokurimeve të shërbimit ndaj konkurrencës dhe kontrollin e paanshmërisë së procedurave prokuruese"*, (GJDBE, çështja C-324/98, datë 07.12.2000 *Telaustria Verlags GmbH, Telefonadress GmbH*, pikat 60, 61 dhe 62). Për rrjedhojë, për të drejtën e Bashkimit Europian, siç është interpretuar nga GJDBE, ekziston një detyrim transparence që buron nga parimi i mosdiskriminimit dhe që i zbatohet të gjithë kontratave që mund të kenë një impakt në tregtinë europiane[285]. Ky detyrim transparence përkthehet në ngritjen e procedurave prokuruese dhe venien e operatorëve ekonomikë, kandidatë për marrjen e kontratave, në konkurrencë.

Liria për të përcaktuar përmbajtjen e kontratës është e kufizuar. – Për kontratat administrative, ekzistojnë rregulla të detyrueshme që nuk mund të

[283] Shih V. Nguyen Quoc, *"L'argent public et le droit des contrats"*, Mélanges R. Drago, Economica, 1996, fq. 293.
[284] Shih E. Glaser, *"Obligation de transparence et absence de transparence"*, BJDCP, 2005, fq. 414.
[285] Shih L. Richer, *"La transparence et l'obstacle"*, Contrats Publics, Mélanges Guibal, 2006, fq. 175.

mënjanohen nëpërmjet klauzolave kontraktore[286]. Ky kufizim në lirinë e përcaktimit të përmbajtjes së kontratës shfaqet në dy mënyra: së pari, në hartimin dhe përcaktimin e klauzolave të kontratës dhe së dyti, në mundësinë e ndryshimit të kontratës.

Hartimi dhe përcaktimi i klauzolave të kontratës nuk është i lirë. – Kufizimi në lirinë e hartimit dhe të përcaktimit të klauzolave të kontratës shfaqet në dy mënyra: nga njëra anë, ekzitojnë klauzola kontraktore që janë thjesht të ndaluara, dhe në anen tjetër, ekzistojnë klauzola kontraktore që janë të rregulluara.

Klauzolat e ndaluara në një kontratë administrative janë ato parashikime kontraktore që cenojnë rregulla të rendit publik, dhe për rrjedhojë janë të paligjshme, si për shembull mosrespektimi i Nenit 21 të K.Pr.Administrative rreth ndalimit të heqjes dorë apo ndalimit të transferimit të kompetencave administrative, pa autorizim ligjor, nëpërmjet kontratës, mosrespektimi i Neneve 27 deri 32 të K.Pr.Administrative rreth delegimit të kompetencave, apo klauzolat që mënjanojnë rregullat e procedurës përzgjedhëse të prokurimit në rastin e punimeve ose shërbimeve shtesë nga kontraktuesi privat[287]. Një shembull tjetër është klauzola që do të përjashtonte depozitimin tek autoriteti kontraktues të garancisë dhe instrumenteve të sigurisë (garanci bankare, etj), ndërkohë që një detyrim i tillë rezulton nga Neni 28 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat".

Klauzolat e rregulluara janë ato klauzola që janë të para përcaktuara nga ligji apo aktet nënligjore dhe për rrjedhojë, palët në kontratën administrative, nuk mund t'i mënjanojnë me marrëveshje midis tyre duke vendosur të mos i respektojnë. Kështu, klauzolat rreth kohëzgjatjes së kontratave të prokurimit publik, bazuar në Kreun II të VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik", janë të lidhura me vitin ushtrimor përkatës dhe nuk mund të jenë shumëvjeçare, përveçse në rrethana shumë të veçanta, të detajuara nga akti nënligjor. Për rrjedhojë, klauzolat kontraktore nuk mund të parashikojnë se kontrata e prokurimit publik është më e gjatë se viti ushtrimor përkatës, si dhe as të parashikojë kohëzgjatje shumëvjeçare jashtë kushteve të aktit nënligjor. Një ilustrim tjetër përbëjnë klauzolat rreth kohëzgjatjes së kontratave të koncesionit apo partneritetit publik-privat, të cilat rregullohen nga Neni 30 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", që përcakton se këto kontrata lidhen detyrimisht për një periudhë të caktuar dhe se kjo periudhë nuk mund të jetë më e gjatë se 35 vjet. Për rrjedhojë, klauzolat kontraktore nuk mund të parashikojnë se kontrata e koncesionit apo e partneritetit publik-privat ka një kohëzgjatje të pacaktuar apo një kohëzgjatje më të gjatë se 35 vjet[288]. Një shembull tjetër është klauzola që do të përjashtonte paraqitjen e një instrumenti të ri të sigurisë, në rast se instrumenti i parë i depozituar tek autoriteti kontraktues nuk është më i vlefshëm, ndërkohë që një detyrim i tillë rezulton nga Neni 28 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat".

Ndryshimi i kontratës është i kufizuar. – Çdo ndryshim i kontratës administrative, kur bëhet fjalë për kontratat administrative kryesore, siç janë prokurimet publike, koncesionet dhe partneritetet publike-private, është objekt i një procedure të caktuar, që nëse nuk respektohet, e bën të pavlefshëm ndryshimin e kontratës dhe për rrjedhojë

[286] Shih C. Maugüe, *"Les variations de la liberté contractuelle dans les contrats administratifs"*, AJDA, 1998, fq. 694.

[287] Shih: vendimin e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë Nr. 348, datë 06.05.2014, *Shoqëria "Alco" Sh.p.k kundër Brigada e Mbështetjes Rajonale-Reparti 1320 Tiranë*; si dhe Nenin 33 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat".

[288] Shih gjithashtu V.-C. Bonnotte, *"Les conventions de service public et le temps"*, RFDA, 2005, fq. 89.

nuk i detyron organet administrative të përgjigjen financiarisht për këto ndryshime të kontratës, për sa kohë këto ndryshime rezultojnë të jenë të paprokuruara[289].

Për sa i përket prokurimeve publike, Nenet 33/3, gërma b) dhe 33/5, gërmat a) dhe b), të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", si dhe 36/2, gërmat d), dh), e) dhe ë) të VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik", përcaktojnë procedurën me negocim, pa shpallje paraprake të njoftimit[290], për të gjithë shtesat në mallra, punë apo shërbime, në kontratat e prokurimit publik të mallrave, punëve dhe të shërbimeve, vetëm për plotësimin e nevojave në fillim të çdo viti, derisa të kryhen procedurat e prokurimit. Për prokurimet e mallrave, kontrata shtesë duhet të nënshkruhet brenda një afati 3 mujor nga përfundimi i kontratës kryesore, ndërsa për prokurimet e punëve dhe të shërbimeve, vlera e punëve dhe/ose shërbimeve nuk duhet të tejkalojë 20 përqind të vlerës së kontratës fillestare[291].

Kontratat e koncesionit dhe të partneritetit publik-privat, bazuar në Nenin 31 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", mund të ndryshohen duke i shtuar kontratës një aneks, me kusht që kjo mundësi të parashikohet në dokumentacionin e tenderit dhe në kontratë. Ndryshimet mund të bëhen në rrethana të ndryshme[292]: i) kur rrezikohet siguria kombëtare dhe mbrojtja e vendit, rrezikohet mjedisi, natyra dhe shëndeti i njerëzve; ii) kur humbet objekti i kontratës ose kur ekziston një pamundësi objektive për përdorimin e tij, në rastin e forcës madhore; iii) gjatë ndryshimit të kuadrit ligjor; iv) në raste të tjera që çojnë në ndryshimin e situatës reale ose ligjore për përdorimin e objektit apo ofrimin e shërbimeve ose në realizimin e kontratës[293]. Ndërsa kur bëhet fjalë për ndryshimet e kushteve thelbësore të kontratës, që nuk parashikohen në dokumentacionin e tenderit dhe/ose në vetë kontratën, atëherë kërkohet zbatimi i një procedure të re të dhënies së kontratës së koncesionit apo partneritetit publik privat[294]. Ligji përcakton se termi

---

[289] Shih: vendimin e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë Nr. 268, datë 08.04.2014 *Shoqëria "Alba Konstruksion" Sh.p.k kundër Ministria e Mbrojtjes*, ku gjykata shprehet se *"Kolegji Administrativ, vlerëson së në çështjen objekt shqyrtimi gjykatat nuk kanë vlerësuar se kontrata e sipërmarrjes, për rastin konkret, ka karakter administrativ si për nga mënyra e procedurës që ndiqet deri në nënshkrimin e saj, ashtu dhe për nga procedura që pason gjatë ekzekutimit (Baza ligjore e kontratës është parashikuar në nenin 1 të saj, midis të cilëve është ligji nr.7971/1995 "Për prokurimin publik"). Në kontrata të kësaj natyre autonomia e vullnetit të palëve nuk është e pakufizuar në kuptimin e së drejtës private, por ka rregullime specifike nga legjislacioni, të cilat rregullojnë marrëdhëniet juridike që krijohen dhe funksionojnë në bazë të fondeve publike... Pra, në kushtet që ligji detyron entet publike të zbatojnë në mënyrë rigoroze dispozitat e prokurimit publik, vazhdimi i shërbimit nga ana e paditësit, pa u zbatuar më parë rregullat e prokurimit publik dhe pa u lidhur një kontratë midis palëve, nuk i detyron të paditurit të përgjigjen financiarisht për kryerjen e këtyre shërbimeve, përsa kohë këto shërbime rezulton të jenë të pa prokuruara dhe të pa kontraktuara"*; si dhe vendimet e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë Nr. 315, datë 22.04.2014 *Shoqëria "Erges Mat" Sh.p.k kundër "CEZ" Sh.a* dhe Nr. 348, datë 06.05.2014 *Shoqëria "Alco" Sh.p.k kundër Brigada e Mbështetjes Rajonale-Reparti 1320 Tiranë*. Shih gjithashtu M. Belkacemi, *"La limitation de la liberté contractuelle: le contrôle des avenants aux contrats administratifs"*, Gaz.Pal., 20 Juin 1998, fq. 741.

[290] Bazuar në Nenet 3/19 dhe 38 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", procedura me negocim, pa shpallje paraprake të njoftimit, është procedura përmes së cilës autoriteti kontraktor e përzgjedh vetë operatorin ekonomik dhe negocion kushtet e kontratës me të, pa bërë njoftimin publik për kryerjen e llojit përkatës të prokurimit publik.

[291] Shih A. Bénabent, *"La prolongation du contrat"*, RDC, nº 1/2004, fq. 177.

[292] Shih F. Haut, *"Les modifications du contrat administratif"*, publikuar në *"Les modifications du contrat au cours de son exécution en raison de circonstances nouvelles"*, nën drejtimin e R. Rodière, Pedone, 1986, fq. 35.

[293] Shih E. Fatôme, *"Les avenants"*, AJDA, 1998, fq. 760.

[294] Shih C. Emery, *"Le régime de la modification des marchés publics avant leur notification"*, JCP.G., 1999, fq. 119.

"kushtet thelbësore" u referohet në veçanti kushteve, të cilat, nëse do të kishin qenë të përfshira në njoftimin fillestar të kontratës ose në dokumentacionin e tenderit, do të kishin bërë të mundur që ofertuesit të dorëzonin një ofertë në thelb të ndryshme, si dhe nëse ndryshimet do të kishin tejkaluar objektin e kontratës në atë masë që këto ndryshime do të përfshinin shërbimet që nuk mbulohen fillimisht[295]. Autoriteti kontraktues ka detyrimin të kërkojë miratimin paraprak nga Ministria e Financave për të gjitha ndryshimet e planifikuara në kontratë, të cilat ndikojnë ose krijojnë riskun e ndikimit, direkt ose indirekt, në Buxhetin e Shtetit ose në buxhetin e organeve vendore, apo të cilat mund të ndryshojnë në ndonjë mënyrë mbështetjen financiare të kontraktuesit. Në përfundim, autoriteti kontraktues duhet të njoftojë Ministrinë e Financave, jo më vonë se 20 ditë pas ndryshimeve, për ndryshimet e bëra në kontratë[296].

Për sa i përket shtesave të punëve dhe shërbimeve për kontratat e koncesionit, bazuar në Nenin 33 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", autoriteti kontraktues mund t'i japë koncesionarit, punë dhe shërbime shtesë, të cilat nuk janë të përfshira në kontratën bazë, por që, për shkak të rrethanave të paparashikuara, bëhen të nevojshme për kryerjen e punës apo shërbimit të përshkruar në atë kontratë, pa kryer një procedurë të re për dhënien e koncesionit, me kusht që kontrata t'i jepet koncesionarit që kryen punën ose shërbimin, që është objekt i kontratës, kur: i) vepra të tilla ose shërbimet shtesë nuk mund të ndahen teknikisht ose ekonomikisht nga kontrata bazë, pa i shkaktuar vështirësi të mëdha koncesionarit; ii) ose kur këto punime ose shërbime, edhe pse të ndashme nga realizimi i kontratës bazë, janë të domosdoshme për përfundimin e saj[297]. Ligji përcakton se vlera e kontratave të dhëna për punët ose shërbimet shtesë nuk mund të tejkalojë 30 për qind të vlerës së kontratës bazë të koncesionit[298].

Për dhënien e punëve ose të shërbimeve shtesë operatorëve ekonomikë që veprojnë si partnerë privatë në kontratat e partneritetit publik-privat të realizuara si kontrata të punëve apo të shërbimeve publike, dispozitat e prezantuara mësipër, konkretisht Nenet 33/3, gërma b) dhe 33/5, gërmat a) dhe b), të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", si dhe 36/2, gërmat d), dh), e) dhe ë) të VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik", për

---

[295] Shih: B. Boulbi, *"Le bouleversement de l'économie du contrat dans les marchés publics et les marchés privés"*, Confluences, Mél. J. Morand-Deviller, Montchrestien, 2007, fq. 201; M. François, *"Décisions de poursuivre bouleversant l'économie du marché"*, M.P. 1990, nº 249, fq. 14; P.-Y. Gahdoun, *"Une seconde jeunesse pour la notion d'économie du contrat"*, Contrats Publics, Mélanges Guibal, PU Montpellier, 2005, tome 1, fq. 249.

[296] Shih vendimin e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, Nr. 227, datë 13.03.2014 *Shoqëria "Delia Group" Sh.p.k kundër Drejtoria e Përgjithshme e Rrugëve*, ku gjykata shprehet se *"Liria e kontraktimit në këtë rast, nuk është e pakufizuar si në kontratat e së drejtës private, por enti publik kontraktues do të duhet t`u nënshtrohet në mënyrë të domosdoshme disa kërkesave për autorizime të posaçme apo për nxjerrjen e akteve administrative nga organe kompetente shtetërore të ngarkuara nga ligji për disponimin e fondeve buxhetore për investime publike. Që në kohën e tenderimit dhe të lidhjes së kontratës, pala sipërmarrëse di, ose duhet ta dijë, se porositësi ent publik, në procesin e zbatimit të kontratës, nuk është i lirë të zmadhojë fuqitë e veta dhe të kryejë veprime që nuk është i autorizuar t`i kryejë"*.

[297] Shih: L. Vidal, *"Sur la légalité des avenants de prolongation auc conventions de service public"*, ACCP, nº 45/2005, fq. 54; P. Limouzin-Lamothe, *"Les avenants, observations complémentaires"*, AJDA, 1998, fq. 768.

[298] Shih J. Morand-Deviller, *"La notion de seuil en droit administratif"*, Mélanges F. Moderne, Dalloz, 2004, fq. 301.

rrjedhojë, procedura me negocim, pa shpallje paraprake të njoftimit, zbatohet në përputhje me rrethanat[299].

Në çdo rast, si për shtesat e punëve dhe shërbimeve për kontratat e koncesionit, ashtu edhe për shtesat e punëve dhe shërbimeve për kontratat e partneritetit publik-privat, autoriteti kontraktues njofton Ministrinë e Financave për çdo dhënie të punëve ose shërbimeve shtesë. Ky duket se është vetëm detyrim njoftimi mbas dhënies të punëve apo shërbimeve shtesë dhe nuk përbën detyrim autorizimi apo miratimi paraprak nga Ministria e Financave.

2.2 Forca e detyrueshme e kufizuar e kontratës administrative

Në parim, rregulli është se kontrata e lidhur me vullnet të lirë të palëve ka forcën e ligjit për palët në kontratë[300]. Ky është parimi i forcës së detyrueshme të kontratës që rezulton nga Neni 690 i Kodit Civil. Për rrjedhojë, palët në kontratë janë të detyruara që të ekzekutojnë kontratën. Në të drejtën administrative të kontratave, kontrata është konceptuar, përtej vullnetit të palëve që e kanë nënshkruar, si një instrument i realizimit të objektivave të shërbimit dhe interesit publik[301], që është parim që drejton të gjithë veprimtarinë e organeve administrative. Ky sfond i shërbimit dhe interesit publik përbën një nga elementët themelorë ku bazohet i gjithë regjimi juridik, i veçantë, i kontratës administrative. Por, zbatimi i kontratës administrative nuk mund të bazohet vetëm në parimet e Kodit Civil, siç është parimi i autonomisë së vullnetit dhe i lirisë kontraktore (Neni 660 Kodi Civil) dhe forca e detyrueshme e marrëveshjeve të rena dakort lirisht midis palëve (Neni 690 Kodi Civil). Kjo për arsye se ekziston një dallim arsyetimi midis të drejtës administrative dhe të drejtës civile: në këtë të fundit raportet juridike bazohen mbi nocionin e detyrimit, ndërsa për të drejtën administrative ky nocion është totalisht i huaj[302]. E drejta administraive është një e drejtë që bazohet kryesisht mbi aktin administrativ të njëanshme[303]. Kjo për arsye gjithashtu sepse ekziston një dallim themelor midis kontratës administrative dhe kontratës civile, që është regjimi juridik i veçantë i kontratës administrative. Parimi i autonomisë së vullnetit, që përben bazën juridike të zbatimit të kontratës, nuk ka të njëjtën pozitë në të drejtën e kontratave administrative, por është i kufizuar, për shkak se qëllimi që ndiqet nga administrata publike, dhe që është sigurimi i interesit publik,

---

[299] Shih J.-M. Peyrical: *"Les avenants source d'unification du droit des contrats publics"*, Contrats publics, Mélanges M. Guibal, PU Montpellier, 2005, tome 1, fq. 825; *"S'adapter ou disparaître?"*, ACCP, nº 52/2006, fq. 3; si dhe *"Les avenants d'adaptation aux circonstances nouvelles"*, ACCP, nº 52/2006, fq. 24.

[300] Shih: L. Aynès, *"Le contrat, loi des parties"*, Cah. Cons. Const., nº 17/2004, fq. 77; R. Libchaber, *"Réflexions sur les effets du contrat"*, Mélanges J.-L. Aubert, Dalloz, 2005, fq. 211; G. \Wicker, *"Force obligatoire et contenu du contrat"*, publikuar në *"Les concepts contractuels français à l'heure des principes du droit européen des contrats"*, Dalloz, 2003, fq. 151.

[301] Shih Conseil d' État, Rapport public 2008, *"Le contrat, mode d'action publique et de production de normes"*, La Documentation française, Paris, 2008, fq. 95.

[302] S. Sadushi e vë në dukje këtë hendek të së drejtës administrative, duke u shprehur se *"Trajtesat teorike që lidhen me fushën e zbatimit të rregullave të së drejtës private në të drejtën publike, si dhe për raportin që krijohet ndërmjet tyre janë bërë në disiplina të ndryshme juridike të së drejtës shqiptare, por jo në mënyrë të veçantë në të drejtën administrative"*, S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 351. Si dhe M. Waline, sipas të cilit *"administrativistët janë, në këtë pikëpamje, me vonesë në raport me civilistët, për shkak se është mjaft e rrallë të gjesh në shkrimet e tyre studime të detyrimit kaq të detajuara dhe të sistematizuara, sa janë studimet e kryera nga civilistët. Ky është një hendek i çuditshëm i të drejtës administrative"*, M. Waline, *"La théorie civile des obligations et la jurisprudence du Conseil d' État"*, Mélanges L. Julliot de la Morandière, éd. La maison franco-japonaise, 1962, fq. 63.

[303] Shih S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 13-19.

edhe nëpërmjet përdorimit me efiçencë të fondeve publike, është më i rendësishëm se vullneti i palëve në kontratë[304].

Këtë ide duket se e ka shfaqur mjaft qartë Gjykata e Lartë, në tre vendime të Kolegjit Administrativ[305], ku bëhej fjalë për ndryshime, të bëra me shkrim, për punime shtesë të rena dakort lirisht midis organit publik dhe kontraktuesit privat, në kontratat e sipërmarrjes për punime publike (prokurime publike për kryerjen e punëve publike). Duke qenë se organi publik, pas dorëzimit të punimeve nga kontraktuesi privat, nuk kishte paguar punimet shtesë, kontraktuesi privat i drejtohet gjykatës nëpërmjet një padie për përmbushjen e detyrimit kontraktor, duke kërkuar pagesën e punimeve shtesë. Nëse kjo do të ishte një kontratë e thjeshtë sipërmarrje e së drejtës private, pranimi i padisë dhe detyrimi i palës debitore që të paguajë vlerën e punimeve shtesë, do të ishte pothuajse automatik, vetëm duke i provuar gjykatës përfundimin e plotë dhe pa të meta të punimeve shtesë dhe miratimin e tyre nga pala debitore. Kjo nuk mungonte në rastin konkret, pasi në të tre rastet, organi administrativ i kishte miratuar punimet, nëpërmjet preventivave shtesë dhe akt-kolaudimit për marrjen në dorëzim të punimeve, si dhe në një rast kishte nënshkruar edhe një shtesë kontratë. Arsyetimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, për të rrëzuar pretendimin e kontraktuesit privat për pagesën e punimeve shtesë, është mjaft interesant, pasi në të njëjtën kohë, edhe pse duke i dhenë vendin që i takon parimit të autonomisë së vullnetit dhe forcës së detyrueshme të kontratave të lidhura lirisht midis palëve, vlerëson se kur bëhet fjalë për kontrata administrative, këto parime janë të kufizuar nga konsiderata specifike që kanë të bëjnë me transparencën dhe efiçencën e përdorimit të fondeve publike. Sipas një formule konstante të përdorur në të tre vendimet, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, vlerëson se *"Mosmarrëveshja objekt shqyrtimi, nuk duhet të trajtohet si një marrëdhënie kontraktore që ka lindur nga një kontratë e thjeshtë sipërmarrje mes dy palëve kontraktuese, por si një marrëdhënie kontraktore me natyrë administrative, zgjidhja e të cilës, përveçse referimit në dispozitat e posaçme te Kodit Civil që rregullojnë kontratën e sipërmarrjes, duhet të referohet dhe në ligjin specifik, e konkretisht atë me nr.7971, datë 01.08.1995 "Për prokurimin publik", pasi vetë kjo kontratë është bazuar në këtë ligj... Kolegji Administrativ e gjen me vend të sqarojë se në respektim të parimeve te përgjithshme kontraktore parashikohet se kontrata duhet të ketë një shkak të ligjshëm (neni 678) dhe, nëse është lidhur rregullisht, ka forcën e ligjit mes palëve (neni 690). Por duke qenë se në rastin konkret kontrata objekt shqyrtimi lidhet me kryerjen e shërbimeve publike, në rregullimin e marrëdhëniet kontraktore mes palëve ndërgjyqëse, krahas normave që gjejnë zbatim për veprimet juridike e kontratat, konkretisht Kreu VII i Titullit II "Sipërmarrja" të Kodit Civil (nenet 850-876), kjo kontratë i nënshtrohet edhe rregullimeve të posaçme ligjore që përmban legjislacioni mbi prokurimet publike... Kolegji Administrativ, vlerëson së në çështjen objekt shqyrtimi gjykatat nuk kanë vlerësuar se kontrata e sipërmarrjes, për rastin konkret, ka karakter administrativ si për nga mënyra e procedurës që ndiqet deri në nënshkrimin e saj, ashtu dhe për nga procedura që pason gjatë ekzekutimit (Baza*

[304] Shih: S. Saulnier, *"L'autonomie de la volonté en droit administratif: une mise au point"*, RFDA, 2007, fq. 609; S. Nicinsky, *"Le dogme de l'autonomie de la volonté dans les contrats administratifs"*, publikuar në *"Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal"*, vol. I, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, Montpellier, 2006, fq. 45.

[305] Shih vendimet e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë: Nr. 268, datë 08.04.2014 *Shoqëria "Alba Konstruksion" Sh.p.k kundër Ministria e Mbrojtjes*; Nr. 315, datë 22.04.2014 *Shoqëria "Erges Mat" Sh.p.k kundër "CEZ" Sh.a*; dhe Nr. 348, datë 06.05.2014 *Shoqëria "Alco" Sh.p.k kundër Brigada e Mbështetjes Rajonale-Reparti 1320 Tiranë.*

ligjore e kontratës është parashikuar në nenin 1 të saj, midis të cilëve është ligji nr.7971/1995 "Për prokurimin publik"). Në kontrata të kësaj natyre autonomia e vullnetit të palëve nuk është e pakufizuar në kuptimin e së drejtës private, por ka rregullime specifike nga legjislacioni, të cilat rregullojnë marrëdhëniet juridike që krijohen dhe funksionojnë në bazë të fondeve publike... Pra, në kushtet që ligji detyron entet publike të zbatojnë në mënyrë rigoroze dispozitat e prokurimit publik, vazhdimi i shërbimit nga ana e paditësit, pa u zbatuar më parë rregullat e prokurimit publik dhe pa u lidhur një kontratë midis palëve, nuk i detyron të padituri të përgjigjen financiarisht për kryerjen e këtyre shërbimeve, përsa kohë këto shërbime rezulton të jenë të pa prokuruara dhe të pa kontraktuara"[306].

Për rrjedhojë, përdorimi i fondeve publike si burim financimi i kontratave administrative, kufizon në mënyrë të ndjeshme forcën e detyrueshme të kontratës në zbatimin e këtyre kontratave[307]. Kjo forcë e detyrueshme e kontratave, që bazohet në marrëveshjen e lirë të palëve në kontratë, zbehet, dhe për rrjedhojë kufizohet, për shkak të konsideratave të interesit publik dhe të përdorimit në mënyrë transparente dhe me efiçencë të fondeve publike[308]. Kështu, nëse nga pikëpamja e parimeve, zbatimi i kontratës administrative mbetet një manifestim i autonomisë së vullnetit dhe lirisë kontraktore, dhe për rrjedhojë ky zbatim ka forcë detyruese për palët, analiza e këtij mekanizmi nuk mund të bëhet duke u bazuar vetëm tek parimet civiliste të autonomisë së vullnetit dhe të forcës së detyrueshme të kontratave[309]. Kur bëhet fjalë për kontratat administrative, duhet të merret në konsideratë domosdoshmërisht fakti që këto kontrata mbeten akte të fuqisë publike, me qëllim ndjekjen e një interesi publik, të financuara nga fondet publike, dhe që mund t'i bëjnë përjashtime parimeve

[306] Vendimet e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë: Nr. 268, datë 08.04.2014 *Shoqëria "Alba Konstruksion" Sh.p.k kundër Ministria e Mbrojtjes*; Nr. 315, datë 22.04.2014 *Shoqëria "Erges Mat" Sh.p.k kundër "CEZ" Sh.a*; dhe Nr. 348, datë 06.05.2014 *Shoqëria "Alco" Sh.p.k kundër Brigada e Mbështetjes Rajonale-Reparti 1320 Tiranë*. Në një rast të ngjashëm, Kolegji Administrativ ka arsyetuar se *"Sikurse pranojnë njësoj, të dy gjykatat e faktit, procedurat e prokurimit publik për furnizimet e pretenduara në këtë gjykim nga pala paditëse, nuk janë realizuar nga ana e palës së paditur Ministria e Brendshme. Nga ana tjetër, gjykata e apelit, ndonëse pranon se nuk ka kontratë furnizimi të lidhur me shkrim mes palëve ndërgjyqëse, e konsideron këtë marrëdhënie juridike mes tyre si të lidhur dhe të realizuar me veprime të tjera që tregojnë njohjen dhe pranimin nga pala e paditur Ministria e Brendshme të shërbimit të ofruar nga pala paditëse Agjencia e Abonimit të Shtypit. Për të ardhur në këtë përfundim, gjykata e apelit i referohet vetëm rregullimeve të përgjithshme që përmbahen në Kodin Civil mbi veprimin juridik, detyrimet, kontratat dhe posaçërisht për kontratën e furnizimit. Por, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë vlerëson se, gjykata e apelit nuk ka kuptuar dhe nuk zbatuar drejt ligjin e posaçëm, ligjin që rregullon në mënyrë specifike mënyrën e lidhjes dhe të zhvillimit të marrëdhënies juridike të furnizimit mes një operatori privat dhe një institucioni buxhetor që përdor fonde buxhetore për të prokuruar dhe marrë këtë shërbim. Përveçse duhet të ndiqen procedurat e prokurimit publik për përcaktimin e ofruesit të shërbimit, të llojit të furnizimit dhe të çmimit të shërbimit, etj., specifike në këto raste është edhe se fituesi i konkurrimit duhet të lidhë me entin prokurues kontratë me shkrim, në të cilën, përcaktohen kushtet e përgjithshme të kontratës dhe kushtet e posaçme të saj..."*, vendimi Nr. 1527, datë 22.04.2014 *Agjencia e Abonimit të Shtypit kundër Ministria e Brendshme* i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë.

[307] Shih M. Belkacemi, *"La limitation de la liberté contractuelle: le contrôle des avenants aux contrats administratifs"*, Gaz.Pal., 20 Juin 1998, fq. 741.

[308] Shih C. Yannakopoulos, *"L'apport de la protection de la libre concurrence à la théorie du contrat administratif"*, RDP, nº 2/2008, fq. 421.

[309] Shih: J. Waline, *"La théorie générale du contrat en droit civil et en droit administratif"*, publikuar në *"Le contrat au début du XXI e siècle, Études J. Ghestin"*, LGDJ, 2001, fq. 965; D. Truchet, *"Le contrat administratif, qualification juridique d'un accord de volontés"*, publikuar në *"Le droit contemporain des contrats"*, Economica, 1987, fq. 185.

të thjeshta të konsensualizmit që gjenden në Kodin Civil[310]. Në këto kushte, forca e detyrueshme e kontratave administrative është e kufizuar nga detyrime që rezultojnë jashtë vullnetit të palëve në kontratë, të cilët burojnë nga parimet e përdorimit në mënyrë transparente dhe me efiçencë të fondeve publike, mosdiskrimini, trajtimi i barabartë dhe venia në konkurrencë e kandidatëve.

2.3 Shtrirja e kufizuar e efektit relativ të kontratës administrative

Edhe pse kontrata administrative nënshkruhet nga palët dhe normalisht prodhon efekte dhe pasoja juridike për palët në kontratë, analiza juridike e disa kontratave administrative sugjeron rezultatin se efektet dhe pasojat juridike të kontratës administrative shtrihen edhe tek palët e treta[311]. Kjo është një karakteristikë e disa kontratave administrative, sidomos e atyre kontratave administrative që kanë për objekt realizimin e një shërbimi publik[312], dhe nuk përben karakteristikë e të gjithë kontratave administrative. Kontratat e koncesionit dhe të partneritetit publik-privat kanë kështu efekte dhe pasoja juridike kundrejt përdoruesve të shërbimit publik të dhenë me koncesion apo nëpërmjet partneritetit publik-privat[313]. Këto përdorues të shërbimit publik janë të gjithë palë të treta në raport me kontratën administrative, por kjo e fundit, edhe pse e nënshkruar midis kontraktuesit privat dhe organit administrativ, përveç të drejtave dhe detyrimeve që përcakton për palët në të, mund të përcaktojë të drejta dhe detyrime kundrejt përdoruesve të shërbimit publik, objekt të kontratës[314]. Gjykata Kushtetuese, në vendimin Nr. 52, datë 05.12.2012, rreth kushtetutshmërisë së ligjit që trajton faturat e eneërgjisë elektrike si titull ekzekutiv, në përgjigje të pretendimit të palës kërkuese se ligji për trajtimin e faturës së energjisë elektrike si titull ekzekutiv, është diskriminues dhe cënon parimin kushtetues të barazisë, sepse kontrata mes operatorit të shpërndarjes dhe abonentit është kontratë individuale mes dy subjekteve të barabarta dhe për rrjedhojë çdo konflikt duhet zgjidhur me padi themeli në gjykatë, ka vlerësuar se *"...kontrata e furnizimit me energji elektrike mes dy palëve, njëra me cilësinë e furnizuesit dhe tjetra me cilësinë e blerësit, edhe pse mes dy subjekteve kontraktuale private, nuk sjell vetëm pasoja ndërmjet palëve. Pagimi i detyrimeve kontraktuale financiare ndaj CEZ SHA, për konsumin e energjisë elektrike, ndihmon stabilitetin financiar të kësaj shoqërie dhe, për rrjedhojë, dhe funksionimin sa më të mirë të sistemit elektroenergjetik, i cili për nga rëndësia është jetik për funksionimin normal të shoqërisë. Sipas Gjykatës, sikundër argumentoi dhe më lart, (supra, prg.25), kjo kontratë tenton edhe realizimin dhe ndjekjen e një qëllimi publik/interesi të përgjithshëm. Nga kjo pikëpamje, në kontratën e furnizimit me energji elektrike, jemi para subjekteve në pozita objektivisht të ndryshme, prandaj dhe Gjykata çmon se kushtetutshmëria e ligjit nuk duhet kontrolluar në drejtim të cenimit të parimit të barazisë"*. Në arsyetimin e Gjykatës

[310] Shih: J.-C. Bruere, *"Le consensualisme dans les contrats administratifs"*, RDP, 1996, fq. 1715; J.-F. Sestier, *"Gestion contractuelle des services publics et bouleversement de l'économie du contrat"*, BJCP, nº 7/1999, fq. 575.

[311] Shih M. Ubaud-Bergeron, *"Le juge, les parties et les tiers: brèves observations sur l'effet relatif du contrat"*, publikuar në *"Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal"*, vol. I, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, Montpellier, 2006, fq. 575.

[312] Shih D. Chauvaux, T.-X. Girardot, *"Por un service de ramassage d'ordures ménagères"*, AJDA, 1996, fq. 732.

[313] Shih G. Clamour, *"Tiers et responsabilités liées au contrat public"*, Mélanges Richer, LGDJ, 2013, fq. 325.

[314] Shih P. Terneyre, *"Réflexions nouvelles sur les clauses à caractère réglementaire des contrats administratifs à objet de service public"*, RFDA, 2011, fq. 893.

Kushtetuese, megjithëse nuk identifikon klauzola kontraktore normative dhe nuk identifikon palë të treta, rezulton qartë ideja se kontratat administrative, siç janë ato të furnizimit me energji elektrike, nuk kanë efekte vetëm midis palëve kontraktuese, por efektet e tyre shtrihen më gjerë, deri tek palë të treta, për arsye se këto kontrata tentojnë edhe realizimin dhe ndjekjen e një qëllimi publik/interesi të përgjithshëm.

Klauzolat kontraktore që i drejtohen palëve të treta kanë karakter normativ dhe për rrjedhojë përbëjnë klauzola normative. Ato janë klauzola kontraktore vetëm në mënyrë formale, për shkak se përfshihen në kontratë, por në aspektin material (substancial) përbëjnë klauzola normative[315]. Kështu, specifikimet teknike të kontratës përbëjnë klauzola kontraktore për aq sa përcaktojnë marrëdheniet midis organit administrativ dhe kontraktuesit privat, por përbëjnë klauzola normative për të gjithë pjesën që përcaktojnë funksionimin e shërbimit publik, organizimin e tij teknik, tarifat që duhet të përfitojë kontraktuesi privat, që do të thotë se për të gjithë parashikimet në lidhje me marrëdhenien kontraktues privat dhe përdorues shërbimi, klauzolat e kontratës përbëjnë klauzola normative dhe që janë kontraktore vetëm formalisht, dhe për rrjedhojë kanë efekte dhe pasoja juridike ndaj palëve të treta në kontratë që janë përdoruesit e shërbimit publik objekt të kontratës administrative[316].

Një ilustrim i këtyre klauzolave formalisht kontraktore, por materialisht normative, dhe që për rrjedhojë kanë efekte dhe pasoja juridike tek palët e treta, janë klauzolat që kanë të bëjnë me marrëdhenien midis koncesionarit dhe përdoruesit të shërbimit publik në kontratën e koncesionit datë 15.10.2004 ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe shoqërisë koncesionare "Tirana Airport Partners", Sh.p.k, për ndërtimin, venien në punë, operimin dhe mirëmbajtjen e Aeroportit Ndërkombëtar "Nenë Tereza", Tiranë[317]. Shtojca 7 e emërtuar "Pagesa për Shërbimet e Aeroportit" e kësaj kontrate koncesioni, përcakton tarifat aeroportuare që duhet të paguajnë përdoruesit e shërbimit të aeroportit, që nga shoqëritë ajrore që operojnë në tregun shqiptar dhe deri tek pasagjerët, duke parashikuar se *"Pagesat për shërbimet e aeroportit të zbatueshme nga Data e Fillimit do të jenë Shërbimi Bazë në Tokë dhe Uljet Bazë dhe Ngritjet Bazë, Pagesa Bazë për Pasagjer dhe Pagesa Bazë për Kargo, Pagesa Bazë për Parkimin e Avionëve dhe Pagesa e Ndriçimit të Aerodromit (të përcaktuara me poshtë)..."* dhe klauzola vazhdon me përcaktimin e tarifave për çdo kategori përdoruesish të shërbimit të aeroportit. Por, këto përdorues të shërbimit të aeroportit, si shoqëritë ajrore që operojnë në tregun shqiptar, ashtu edhe pasagjerët, janë totalisht palë të treta në kontratën e koncesionit të datës 15.10.2004. Kjo nuk e ndalon këtë kontratë koncesioni që të përmbajë klauzola që të përcaktojnë detyrime edhe mbi palët e treta përdorues të shërbimit publik të aeroportit, edhe pse këto palë të treta nuk janë palë në kontratën e koncesionit datë 15.10.2004 dhe nuk e kanë nënshkruar atë. Megjithatë, fakti që kontrata administrative sjell efekte dhe pasoja juridike mbi këto përdorues të shërbimit publik aeroportuar, nuk do të thotë se

[315] Të quajtura ndryshe akte normative me karakter kontraktor, *"Disa kontrata përmbajnë përcaktime me karakter normativ ose që paraqesin një natyrë akti normativ me karakter kontraktor, për shkak të cilësisë që ato marrin nga momenti që miratohen. Këto janë përgjithësisht akte që kanë si objekt organizimin ose dhenien e një shërbimi publik dhe që sjellin efekte tek të tretët, përdorues të shërbimit"*, Conseil d' État, Rapport public 2008, *"Le contrat, mode d'action publique et de production de normes"*, La Documentation française, Paris, 2008, fq. 157.

[316] Shih J. Martin, *"Les sources de droit privé du droit des contrats administratifs"*, thèse Paris, 2008, fq. 339.

[317] Miratuar me Ligjin Nr. 9312, date 11.11.2004 "Për ratifikimin e marrëveshjes së koncesionit ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe shoqërisë koncesionare 'Tirana Airport Partners', Sh.p.k, për ndërtimin, venien në punë, operimin dhe mirëmbajtjen e Aeroportit Ndërkombëtar "Nenë Tereza", Tiranë dhe për dhenien e disa stimujve kësaj shoqërie koncesionare".

i vendos ato në situatë kontraktore, as me autoritetin kontraktor dhe as me koncesionarin[318].

[318] Kështu, për L. Duguit, *"njësoj si nëpunësit civilë, përdoruesit e shërbimit publik gjenden në një situatë që nuk është kontraktore: ajo është thjeshtësisht dhe ekskluzivisht ligjore, dhe unë e quaj atë situatë objektive"*, L. Duguit, *"De la situation juridique du particulier faisant usage d'un service public"*, Mélanges Hauriou, 1929, fq. 258.

KREU II
NOCIONI I KONTRATËS ADMINISTRATIVE

Në këtë Kre do të përpiqemi të përcaktojmë qartësisht nocionin[319] e kontratës administrative.

Së pari, për të arritur këtë qëllim, duhet që të analizojmë se ku dallon kontrata administrative nga aktet e tjera që përbëjnë veprimtarinë e administratës publike. Në fakt, vështirësitë e identifikimit të natyrës kontraktore të një akti të administratës publike janë pothuajse gjithmonë prezente, për shkak se kontrata ka qenë gjithmonë një formë jo e zakonshme e veprimtarisë administrative. Prezenca në kontratë, në cilësinë e palës, të një organi të administratës publike, i ndërlikon gjërat, për shkak të misionit të saj të përmbushjes së interesit publik. Kjo ndërlikohet edhe më shumë kur kontrata nënshkruhet midis dy personave juridikë të së drejtës publike. Interesi i këtij dallimi është natyrisht përcaktimi i regjimit juridik të zbatueshëm, pasi në varësi të cilësimit kontratë administrative apo akt administrativ, do të varet i gjithë arsenali juridik që do t'i zbatohet aktit të administratës publike.

Së dyti, me qëllim përcaktimin e nocionit të kontratës administrative, nuk mjafton vetëm përcaktimi i natyrës kontraktore të aktit të administratës publike, por duhet gjithashtu që të përcaktojmë dhe analizojmë kriteret e identifikimit të natyrës administrative të kontratës. Në fakt, jo të gjithë kontratat e nënshkruara nga administrata publike janë kontrata administrative. Administrata publike ka të drejtë të nënshkruajë edhe kontrata të së drejtës private. Këto kontrata të së drejtës private të nënshkruara nga organet e administratës publike rregullohen nga Kodi Civil dhe i përkasin kompetencës lëndore të gjykatave të zakonshme civile. Përveç këtyre kontratave të së drejtës private, organet e administratës publike mund të nënshkruajnë edhe kontrata që i përkasin një regjimi juridik të së drejtës publike dhe i nënshtrohen kompetencës lëndore të gjykatave administrative. Këto të fundit janë kontratat administrative. Për rrjedhojë, ekzistenca e kontratave të së drejtës private dhe kontratave administrative në orbitën e kontratave të nënshkruara nga administrata

---

[319] Kemi zgjedhur termin *"nocion"* dhe jo *"koncept"*, pasi nocioni i referohet *"një nocioni funksional... që rezulton në mënyrë direkte nga një funksion i caktuar dhe që është i vetmi kriter që i jep atij unitet të vërtetë"*, në ndryshim nga koncepti, që ndërtohet totalisht ndryshe nga nocioni, dhe që i referohet *"një nocioni konceptual... që merr një përkufizim gjithëpërfshirës në bazë të kritereve llogjikë të zakonshëm dhe përmbajtja e tij përcaktohet në mënyrë abstrakte një herë e përgjithmonë"*, F.-P, Bénoit, *"Notions et concepts, instruments de la connaissance juridique. Les leçons de la philosophie du droit de Hegel"*, publikuar në Mélanges Gustave Peiser, Presses universitaires de Grenoble, 1995, fq. 27. Kështu, termi *"koncept"* nuk mund të përdoret në rastin konkret, pasi kontrata administrative nuk ekziston si një koncept i pandryshueshëm, gjithëpërfshirës dhe i përcaktuar në mënyrë abstrakte një herë e përgjithmonë. Provë për këtë janë modelet e ndryshme juridike që çdo vend ka zgjedhur të mbajë për kontratën administrative, pasi disa vende zgjedhin një regjim juridik të së drejtës private me kompetencë lëndore të gjykatave civile dhe disa vende zgjedhin një regjim juridik të së drejtës publike me kompetencë lëndore të gjykatave administrative. Për rrjedhojë, termi *"nocion"* si *"nocion funksional"* përbën instrumentin e përshtatshëm për të prezantuar dhe analizuar operacionin e identifikimit të kontratës administrative. Kjo për shkak se termi *"nocion"* nënkupton tre funksione të veçanta: së pari, identifikimi i kontratave administrative nga aktet e tjera të administratës publike, identifikimi i kontratave administrative nga kontratat e të drejtës private dhe gjithashtu identifikimi i kontratave administrative dhe i kontratave të së drejtës private të nënshkruara nga organet administrative; së dyti, nocioni i kontratës administrative ka për funksion të përcaktojë regjimin juridik të zbatueshëm për kontratat e nënshkruara nga organet e administratës publike; dhe së treti, nocioni i kontratës administrative ka për funksion të përcaktojë gjykatën kompetente në rast konflikti. Shih gjithashtu, G. Tusseau, *"Critique d'une métanotion fonctionnelle, La notion (trop) fonctionnelle de notion fonctionnelle"*, RFDA, 2009, fq. 641.

publike, ngre çështjen delikate të dallimit të tyre. Interesi i këtij dallimi është shumë i rendësishëm, pasi në varësi të natyrës juridike të kontratës do të varet regjimi juridik i zbatueshëm dhe kompetenca lëndore e gjykatave.

Përcaktimi i nocionit të kontratës administrative, nënkupton dallimin e saj nga format e tjera të veprimit administrativ, identifikimin dhe përkufizimin e kritereve që bëjnë që kontrata të ketë karakter administrativ dhe në fund, analizën ligjore të mekanizmit të ri në të drejtën e kontratave administrative, kontratës administrative që zëvendëson aktin administrativ.

1. Dallimi i kontratës administrative nga format e tjera të veprimtarisë së administratës publike[320]

Ky dallim, në dukje i thjeshtë, është i rendësishëm për shkak të rregullave që zbatohen në varësi të cilësimit të aktit administrativ, si një akt kontraktor, apo si një akt të njëanshme. Neni 2/2 i K.Pr.Administrative parashikon se *"Format e veprimtarisë administrative të rregulluara me këtë ligj janë: aktet administrative individuale dhe kolektive; kontratat administrative/publike; dhe aktet reale"*. Neni 2/7 i Ligjit Nr. 49/2012, datë 03.05.2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative" parashikon se *"Veprim administrativ është akti administrativ, kontrata administrative dhe veprimi tjetër administrativ"*. Duke mënjanuar llogjikisht dallimin e kontratës me aktin real[321], nga këto dispozita rezulton se kontrata administrative duhet dalluar nga veprimet administrative të tjera, që janë akti administrativ (individual dhe nënligjor normativ), veprimi tjetër administrativ. Gjithashtu, duhen analizuar rastet e akteve administrative në dukje të natyrës kontraktore, por që përbëjnë akte të njëanshme, si dhe rastet e kombinimit të përdorimit të kontratës dhe të aktit administrativ të njëanshme, kombinim që mund të bëhet në të njëjtën procedurë administrative, apo nëpërmjet ndërhyrjes së aktit administrativ të njëanshme në kontratë.

1.1 Dallimi midis kontratës dhe veprimeve administrative të tjera

Interesi i këtij dallimi të akteve të administratës publike, ka të bëjë me regjimin juridik të zbatueshëm, që do të varet nga natyra kontraktore apo e njëanshme e aktit të administratës publike. Kështu, për shembull kompetenca e autoritetit administrativ do të varet nga natyra kontraktore apo e njëanshme e aktit të administratës publike apo efektet dhe pasojat juridike të aktit të administratës publike nuk do jenë të njëjta në varësi të natyrës kontraktore apo të njëanshme të tij[322]. Neni 2/1 i Ligjit Nr. 49/2012, datë 03.05.2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative" përcakton se *"Akt administrativ është çdo akt administrativ individual dhe çdo akt nënligjor normativ"*. Neni 2/8 i të njëjtit ligj parashikon se *"Veprim tjetër administrativ është çdo formë e njëanshme e*

[320] Për një trajtim të gjerë të formave të veprimtarisë së administratës publike, shih: S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008; E. Dobjani, E. Toska, E. Puto, E. Dobjani, *"E Drejta Administrative, Kontrolli mbi Administratën Publike"*, Emal, Tiranë, 2013, fq. 64-67; M. Xhaferllari, *"Manual për Drejtësinë Administrative"*, Prezenca e OSBE në Shqipëri, Dea Print, ribotim Dhjetor 2014, fq. 17-23; si dhe A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, MediaPrint, Tiranë, 2011, fq. 248-256.

[321] Neni 5 i K.Pr.Administrative përkufizon aktin real si *"ajo formë e urdhërimit administrativ, ku vullneti i administratës publike shprehet me mjete të tilla si shenjat, paralajmërimet, tabelat, informacionet publike etj"*.

[322] Shih P. Yolka, *"Droit des contrats administratifs"*, LGDJ, Lextenso éditions, 2013, fq. 39.

veprimtarisë së organit publik, në kryerjen e funksionit publik dhe që nuk plotëson kushtet për të qenë akt administrativ apo kontratë dhe që krijon pasoja juridike mbi të drejtat subjektive apo interesat e ligjshëm". Për rrjedhojë, duhet dalluar kontrata nga akti administrativ individual, nga akti nënligjor normativ, si dhe nga veprimi tjetër administrativ.

Kriteri i dallimit nuk është i lidhur me numrin e personave apo organeve që janë në origjinë të aktit[323]. Nuk ka asnjë dyshim se një akt që ka një organ publik, si autor të vetëm të tij, nuk mund të jetë gjë tjetër veçse një akt administrativ i njëanshme. Por, akti mjaft mirë mund të jetë një akt administrativ i njëanshme edhe pse në origjinë të tij janë dy ose më shumë persona[324]. Kështu, për shëmbull, udhëzimet e përbashkëta që merren nga dy ose më shumë ministra në lidhje me çështje që ato kanë kompetencë sëbashku, përbëjnë akte administrative të njëanshme[325].

Kriteri i dallimit është i lidhur me përmbajtjen e aktit. Nëse akti i administratës publike ka për objekt të rregullojë marrëdheniet e personave që nuk janë autorët e tij, dhe për rrjedhojë ka efekte dhe pasoja *erga omnes*, kundrejt të gjithëve, ose kundrejt një personi apo subjekti të caktuar, apo kundrejt një kategorie personash apo subjektesh të caktuar, atëherë bëhet fjalë për një akt administrativ të njëanshme (individual ose nënligjor normativ) ose veprim tjetër administrativ[326]. Në të drejtën administrative, administrata publike ka mundësi që të modifikojë situatat juridike të subjekteve private dhe të individëve, pa vullnetin e këtyre të fundit. Akti administrativ i njëanshme është akti me anë të të cilit organi administrativ zbaton këtë fuqi të ndryshimit të njëanshme të situatave juridike të palëve të treta[327]. Nëse akti i administratës publike ka për objekt të rregullojë marrëdheniet midis personave që janë autorët e tij dhe për rrjedhojë, në parim, ka efekte dhe pasoja juridike vetëm kundrejt këtyre personave që e kanë nxjerrë aktin, atëherë akti në fjalë është një akt i dyanshëm apo i shumëanshëm, ose për të përdorur termin e zakonshëm, është kontratë[328].

Nga analiza juridike rezulton se ky dallim midis natyrës kontraktore dhe të njëanshme të aktit të administratës publike, në dukje i thjeshtë, në praktikë, mund të jetë i ndërlikuar. Në fakt, *"dëshira e administratës për t'i venë dorës së saj të hekurt*

---

[323] Shih S. Flogaïtis, *"Contrat et acte administratif unilatéral"*, Mélanges Braibant, Dalloz, 1996, fq. 229.

[324] Shih R. Chapus, *"Droit administratif général"*, tome 1, 15e éd., Montchrestien, 2001, fq. 492.

[325] Shih P. Ferrari, *"Essai sur la notion de coauteurs d'un acte unilatéral en droit administratif français"*, Mélanges Eisenmann, 1975, fq. 215.

[326] Shih: J. Çomo, sipas të cilit pasojat dhe efektet juridike *"...lindin në mënyrë të njëanshme direkt pa qenë nevoja që për këto të ekzistojë vullneti ose dëshira e personait ose e personave, të cilëve u drejtohet akti, dhe aq më pak që të ekzistojë përputhje midis vullnetit shtetëror të shprehur nga organi që nxjerr aktin dhe vullnetit të personave të cilëve iu drejtohet ai, siç ndodh tek kontrata civile. Vullneti i personave, të cilëve iu drejtohet akti, i shprehur në formën e dëshirës ose kërkesës së tyre nuk luan asnjë rol krijues për lindjen, ndryshimin ose shuarjen e pasojave juridike që sjell akti si shprehje e ushtrimit të pushtetit shtetëror. Vullneti i këtyre personave nuk është pjesë përbërëse e aktit. Ata, pavarësisht nga dëshira, mendimi ose vullneti që kanë, janë të detyruar t'i nënshtrohen pa tjetër urdhërimeve që bëhen nëpërmjet aktit"*, J. Çomo, *"E Drejta Administrative e R.P.SH"*, Tiranë, 1974, fq. 485; apo S. Sadushi, sipas të cilit *"Pasojat juridike lindin në mënyrë të njëanshme, drejtpërdrejt dhe pa kërkuar domosdoshmërisht ekzistencën e vullnetit ose të dëshirës së subjektit, të cilit i drejtohet akti ose të përputhjes së vullnetit midis organit dhe subjektit konkret. Vullneti i tyre nuk është pjesë përbërëse e aktit që lind..."*, S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 31; si dhe G. Dupuis, *"Définition de l'acte unilatéral"*, Mélanges Eisenmann, 1975, fq. 205.

[327] Shih G. Darcy, *"La décision exécutoire"*, AJDA, 1994, fq. 663.

[328] Shih P. Yolka, *"Droit des contrats administratifs"*, LGDJ, Lextenso éditions, 2013, fq. 42.

një dorezë kadife"[329] ben në mjaft raste që të ketë konfuzion midis aktit administrativ të njëanshme dhe aktit administrativ kontraktor.

1.2 Akte administrative në dukje të natyrës kontraktore por që përbëjnë akte të njëanshme

Ekzitojnë akte administrative që përngjajnë me aktin kontraktor për shkak të karakterit konsensual të tyre dhe që në dukje mund të cilësohen si kontrata, por që në të vërtetë, përbëjnë akte administrative të njëanshme[330]. Identifikimi si i njëanshëm i këtyre akteve, pavarësisht karakterit konsensual të tyre, ka të bëjë, në veçanti, me mbizotërimin e vullnetit të njëanshëm, në përkufizimin e të drejtave dhe detyrimeve që përcakton akti në fjalë ndaj palëve që i drejtohet, ose me efektet e njëjta që ka në raport me aktin administrativ[331]. Kështu, nxjerrja e një licence apo autorizimi, nxjerrja e një leje ndërtimi, që normalisht bëhet me kërkesë të vetë personit apo subjektit privat të interesuar, apo emërimi i një nëpunësi civil në administratën publike, emërim i cili paraprihet nga një pjesëmarrje në konkurs nga kandidati që do të emërohet, si dhe mbas emërimit, pasohet nga pranimi i emërimit nga kandidati fitues. Fakt është që të gjithë këto akte janë të një natyre konsensuale. Si në rastin e nxjerrjes së licencës/autorizimit apo lejes së ndërtimit, ashtu edhe në rastin e emërimit të një nëpunësi civil në funksionet publike, kemi një përputhje dhe shkëmbim të vullneteve midis administratës publike dhe personit ose subjektit privat të interesuar për nxjerrjen e licencës/autorizimit apo nëpunësit të emëruar. Kjo përputhje dhe shkëmbim i vullneteve, kështu marrëdhenia konsensuale midis palëve për nxjerrjen e aktit administrativ (licencës/autorizimit/lejes së ndërtimit apo aktit të emërimit), nuk mund të përbëjë kriterin e vetëm dhe përcaktues për cilësimin e aktit administrativ të licencës/autorizimit/lejes së ndërtimit apo emërimit të nëpunësit civil, si një akt kontraktor. Fakti që midis administratës publike dhe personit apo subjektit privat ekziston një përputhje e vullnetit për nxjerrjen e aktit administrativ, nuk e ben këtë akt administrativ të një natyre kontraktore[332]. Ajo që është përcaktuese në dallimin e formës së njëanshme apo kontraktore të këtyre akteve administrative "konsensuale", është mënyra se si përcaktohen të drejtat dhe detyrimet që burojnë nga nxjerrja e tyre, si dhe efektet që ato kanë[333]. Kështu, si në rastin e licencës/autorizimit/lejes së ndërtimit, ashtu edhe në rastin e emërimit të nëpunësit civil, të drejtat dhe detyrimet e

---

[329] D. Truchet, *"Le contrat administrative, qualification juridique d'un accord de volontés"*, publikuar në *"Le droit contemporain des contrats, Bilan et perspectives"*, Travaux et recherches, Série Faculté des sciences juridiques de Rennes, Economica, 1987, fq. 158.

[330] Shih Conseil d' État, Rapport public 2008, *"Le contrat, mode d'action publique et de production de normes"*, La Documentation française, Paris, 2008, fq. 155.

[331] Shih P. Brunet, *"Le conflit des qualifications: le cas des actes réglementaires en forme de conventions"*, Revue des contrats, 2005/2, fq. 434.

[332] Shih S. Sadushi, sipas të cilit *"Pavarësisht se elementi konsensus nuk është pjesë përbërëse e detyrueshme e aktit administrativ, ai mund të përfshihet në të dhe të luaj një rol të rendësishëm në nxjerrjen e aktit administrativ. Sidoqoftë, prania e këtij elementi nuk i'a ndryshon natyrën aktit administrativ dhe nuk prek ndonjë nga parimet e së drejtës administrative. Dihet se një individ, për të ushtruar një veprimtari konkrete, duhet t'i drejtohet me vullnetin e tij të lirë një organi ose këshilli licencues. Ky veprim i tij nuk e ndryshon natyrën autoritare të aktit administrativ, siç është rasti konkret i nxjerrjes së licensës dhe as të organit që e ka këtë të drejtë... Pra, megjithëse akti administrativ mund të ketë qenë rezultat i negocimit, madje edhe të konsensusit të plotë midis palëve, që në momentin që ai shpallet ka forcën shtetërore. Akti shpreh karakterin e tij imperativ, pra urdhërues..."*, S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 32.

[333] Shih R. Romi, *"La requalification par le juge des actes négociés en actes unilatéraux, archaïsme paradaxal ou technique d'avenir?"*, AJDA, 1989, nº 1, fq. 9.

përfituesve të aktit administrativ, përcaktohen dhe burojnë në mënyrë të njëanshme nga administrata publike dhe nga ligji në fjalë që rregullon marrëdhenien administrative përkatëse. Ato janë shprehje e autoritetit dhe forcës shtetërore dhe të drejtat dhe detyrimet që burojnë nga këto akte administrative i imponohen personave apo subjekteve të cilëve këto akte i drejtohen[334].

Në këtë shpjegim ben pjesë edhe rasti i veçantë i liçencimit të lojrave të fatit, edhe pse Neni 151/2, gërma ç), i Kodit aktual të Procedurave Administrative, e cilëson liçencimin e lojrave të fatit si një kontratë administrative. Cilësimi ligjor i liçencimit të lojërave të fatit si kontratë administrative është në kundërshtim me dallimin doktrinal dhe ligjor midis aktit administrativ dhe kontratës. Kjo edhe për shkak se krahasuar me liçencat e tjera, liçenca e lojrave të fatit nuk përmban asnjë veçori në raport me natyrën e liçencave apo autorizimeve në përgjithësi, në mënyrë që të justifikojë cilësimin kontraktor të saj[335]. Në lidhje me këtë, Neni 6 i Ligjit Nr. 125/2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", i emërtuar *"Liçencat dhe Lejet"*, përcakton se ky ligj nuk zbatohet për liçencat dhe lejet administrative që u jepen operatorëve ekonomikë, autoriteteve kontraktuese, enteve kontraktuese dhe organeve të tjera të sektorit privat apo publik. Për rrjedhojë, ligji i përjashton qartësisht liçencat dhe lejet administrative nga kategoria e kontratave administrative.

Ekzistojnë gjithashtu akte konsensuale, por që për nga efektet dhe pasojat juridike i përkasin kategorisë së akteve administrative dhe për rrjedhojë nuk mund të cilësohen si kontrata. Një ilustrim mjaft i qartë është pajtimi i palëve në një procedurë administrative me palë kundërshtare të parashikuar nga Neni 69 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative"[336]. Në bazë të kësaj dispozite, përgjatë të gjithë zhvillimit të një procedure administrative me palë kundërshtare, nëse natyra e çështjes nuk bën pengesë dhe nëse nuk është në dëm të interesit publik ose në dëm të interesave të ligjshëm të personave të tjerë fizikë dhe juridikë, organi publik ka detyrimin të përpiqet që t'i pajtojë palët në procedurën administrative. Ky akt pajtimi mes dy ose më shumë palëve në një procedurë administrative bëhet në formë të shkruar dhe pasi të lexohet dhe të nënshkruhet nga palët bëhet i plotfuqishëm. Palët në procedurë kanë të drejtë që të mbajnë një kopje të këtij akti. Çfarë është mjaft interesante është se ligji i jep këtij akti pajtimi efekt të njëjtë më atë të aktit administrativ që do të kishte nxjerrë organi publik. Kjo do të thotë se regjimi juridik për aktin e pajitmit, edhe pse akt konsensual, është regjimi juridik që rregullon aktin

---

[334] Shih A. Supiot, *"La contractualisation de la société"*, publikuar në *"Qu'est-ce que l'humain?"*, dir. Y. Michaud, vol. 2, Odile Jacob, Paris, 2000, fq. 157.

[335] Neni 3/1, gërma gj) i Ligjit Nr. 10081, datë 23.02.2009 "Për liçencat, autorizimet dhe lejet në Republikën e Shqipërisë" e përkufizon liçencën si *"...akti administrativ, që i njeh titullarit të saj të drejtën të fillojë e të ushtrojë tipin e veprimtarisë, në përputhje me kushtet e përcaktuara në të"*. Edhe Neni 4/6 i Ligjit Nr. 10033, datë 11.12.2008 "Për lojrat e fatit" e përkufizon liçencën si *"...akti administrativ, i lëshuar nga autoriteti i parashikuar në ligj, me anë të të cilit organizatori i lojërave të fatit ka të drejtë të ushtrojë veprimtarinë e lojërave për kazino dhe lotari kombëtare"*. Për më shumë në lidhje me natyrën juridike të aktit të liçencimit të lojrave të fatit, shih E. Dobjani, *"Karakteri administrativ i kontratës"*, revista shkencore Studime Juridike, nr. 2, Dhjetor 2012, fq. 100.

[336] Në bazë të Nenit 69 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", *"Gjatë gjithë zhvillimit të një procedure administrative me palë kundërshtare, nëpunësi përgjegjës i organit publik duhet të përpiqet t'i pajtojë palët në procedurë, kur e lejon natyra e çështjes. 2. Akti i pajtimit mes dy ose më shumë palëve në një procedurë administrative bëhet në formë të shkruar dhe pasi të lexohet dhe të nënshkruhet nga palët bëhet i plotfuqishëm. Një kopje e këtij akti u jepet palëve në procedurë. 3. Akti i pajtimit mes dy ose më shumë palëve në një procedurë administrative ka efekt të njëjtë më atë të aktit administrativ. 4. Organi kompetent publik nuk pranon pajtim mes palëve në procedurë në qoftë se pajtimi është në dëm të interesit publik ose në dëm të interesave të ligjshëm të personave të tjerë fizikë dhe juridikë"*.

administrativ, në rastin konkret Nenet 98 deri 118 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative". Për rrjedhojë, për këtë akt pajtimi, që përbën një akt konsensual, do të zbatohet i gjithë arsenali juridik që zbatohet për aktet administrative. Për këtë arsye, akti i pajtimit sipas Nenit 69 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", nuk mund të konsiderohet si një kontratë administrative[337].

1.3 Përdorimi i kontratës dhe aktit administrativ të njëanshëm në të njëjtën procedurë

Akti administrativ i njëanshme është pothuajse gjithmonë prezent rreth periferisë së kontratës. Kontrata administrative dhe akti administrativ i njëanshme mund të kombinohen me njëri-tjetrin, që do të thotë mund të përdoren që të dy nga administrata publike në të njëjtën procedurë[338]. Përveç rastit ku në fazën e lidhjes së kontratës, akti administrativ i njëanshme ndërhyn si akt i veçuar, për shembull për marrjen e vendimit nga autoriteti kompetent për të nënshkruar kontratën, ekziston edhe mundësia ku dhenia e një autorizimi mund të kushtëzohet me lidhjen e një kontrate. Kështu, për nxjerrjen e një akti administrativ, administrata publike do të lidhë një kontratë me personin apo subjektin privat që do t'i drejtohet akti administrativ, me qëllim saktësimin dhe përforcimin e detyrimeve të personit apo subjektit privat që do të përfitojë nga akti administrativ i njëanshme[339]. Për ilustrim, po rendisim disa nga këto raste, në të drejtën e shpronësimeve dhe të urbanistikës.

Kontrata me objekt procedurën e shpronësimit për interes publik[340]**.** – Ligji Nr. 8561, datë 22.12.1999 "Për shpronësimet dhe marrjen në përdorim të përkohshëm të pasurisë pronë private për interes publik", në Nenin 13, parashikon se mbasi ministria kompetente e ka pranuar kërkesën për shpronësim të bërë nga personi publik apo subjekti privat, brenda 10 ditëve nga data e njoftimit të pranimit të kërkesës për shpronësim, ndërmjet subjektit kërkues, person publik apo privat, në favor të të cilit kërkohet të bëhet shpronësimi, dhe ministrisë kompetente, lidhet një kontratë për të drejtat dhe detyrimet e ndërsjellta, lidhur me procedurën e shpronësimit. Kjo dispozitë parashikon se në këtë kontratë, e cila përbën titull ekzekutiv, palët marrin përsipër plotësimin e detyrimeve të caktuara ose që përcaktohen në Ligjin Nr. 8561, datë 22.12.1999 "Për shpronësimet dhe marrjen në përdorim të përkohshëm të pasurisë pronë private për interes publik". Për rrjedhojë, akti adminisrativ i shpronësimit që nxirret nga ministria kompetente, do të kushtëzohet me nënshkrimin e një kontrate me objekt procedurën e shpronësimit, saktësimin dhe përforcimin e të drejtave dhe të detyrimeve që rezultojnë nga procedura e shproënsimit, midis subjektit person publik apo privat kërkues të shpronësimit dhe ministrisë kompetente për nxjerrjen e aktit administrativ të shpronësimit.

---

[337] Pajtimi i palëve në një procedurë administrative me palë kundërshtare sipas Nenit 69 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", nuk duhet të ngatërrohet me kontratën administrative të lidhur në përfundim të një procedure administrative sipas Nenit 90 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative". Shih pjesën 2.2 të këtij Kreu, të emërtuar "Identifikimi i kontratës administrative nëpërmjet cilësimit të drejtëpërdrejtë nga ligji".

[338] Shih F. Lichère, *"Droit des contrats publics"*, Mémentos Dalloz, 2005, fq. 12.

[339] Shih P.-L. Frier, *"Contrats et urbanisme réglementaire: les obstacles juridiques"*, Dr. Adm., 2005, chron. fq. 5.

[340] Shih C. Mamontoff, *"Le raprochement des régimes de l'autorisation et du contrat d'occupation du domaine public"*, publikuar në *"Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal"*, vol. I, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, Montpellier, 2006, fq. 517.

Kontrata me objekt shtimin e intensitetit të ndërtimit me kushte[341]**.** – Ligji Nr. 107/2014, datë 31.07.2014 "Për planifikimin dhe zhvillimin e territorit", në Nenin 30, parashikon se *"Intensiteti i ndërtimit me kushte është instrumenti i zhvillimit të territorit që synon të sigurojë kontribut për financimin e investimeve kapitale në infrastruktura dhe shërbime publike, përfshirë programet sociale të strehimit, në zona të parashikuara nga plani i përgjithshëm vendor. Ky kontribut jepet nga kërkuesi i lejes së ndërtimit në këmbim të shtimit të intensitetit të ndërtimit, në marrëveshje me autoritetin vendor"*. Sipas kësaj dispozite, midis subjektit person publik ose privat kërkues të lejes së ndërtimit dhe autoritetit vendor kompetent për nxjerrjen e lejes së ndërtimit, mund të lidhet një kontratë me objekt shtimin e intensitetit të ndërtimit me kusht që subjekti person publik ose privat kërkues i lejes së ndërtimit të marrë përsipër që të sigurojë financim për infrastruktura dhe shërbime publike, përfshirë programet sociale të strehimit, në zona të parashikuara nga plani i përgjithshëm vendor. Për rrjedhojë, akti administrativ i lejes së ndërtimit që do të nxirret me një shtim në intensitetin e ndërtimit, do të kushtëzohet me lidhjen e një kontrate me objekt shtimin e intensitetit të ndërtimit me kusht që subjekti person publik ose privat kërkues i lejes së ndërtimit të marrë përsipër që të sigurojë financim për infrastruktura dhe shërbime publike. Kështu, detyrimi i organit vendor kompetent për nxjerrjen e aktit administrativ do të jetë nxjerrja e një leje ndërtimi me intensitet ndërtimi të shtuar, ndërsa në kundërshpërblim të këtij detyrimi, subjekti përfitues i lejes së ndërtimit do të detyrohet të sigurojë financimin për investime kapitale në infrastruktura dhe shërbime publike, përfshirë programet sociale të strehimit, në zona të parashikuara nga plani i përgjithshëm vendor[342].

Kontrata me objekt realizimin dhe financimin e infrastrukturës dytësore[343]**.** – Ligji Nr. 107/2014, datë 31.07.2014 "Për planifikimin dhe zhvillimin e territorit", në Nenin 45/1, parashikon se përpara dhenies së lejes së ndërtimit, duhet detyrimisht që në zonën ku propozohet zhvillimi, të ekzistojë infrastruktura kryesore dhe dytësore. Me qëllim realizimin dhe financimin e infrastrukturës dytësore, Neni 45/2 i këtij ligji, përcakton se *"Infrastruktura dytësore mund të financohet dhe realizohet edhe nga subjekti që kërkon të pajiset me leje ndërtimi pasi të ketë lidhur një marrëveshje me autoritetin përgjegjës, ku specifikohen afatet dhe kushtet e financimit dhe realizimit"*. Sipas kësaj dispozite, përpara dhenies së një leje ndërtimi, autoriteti kompetent për nxjerrjen e aktit administrativ të lejes së ndërtimit, ka mundësinë që të lidhë një kontratë me subjektin përfitues të lejes së ndërtimit, me objekt realizimin dhe financimin e infrastrukturës dytësore, në zonën ku do të jepet leja e ndërtimit, duke përcaktuar afate dhe kushte për realizimin dhe financimin e infrastrukturës dytësore. Për rrjedhojë, nxjerrja e aktit administrativ të lejes së ndërtimit, do të kushtëzohet me lidhjen e një kontrate për realizimin dhe financimin e infrastrukturës dytësore në zonën ku do të nxirret leja e ndërtimit[344].

Kontrata administrative që zëvendëson aktin administrativ[345]**. –** Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", në Nenin 120,

---

[341] Shih F. Barloy, *"Quelques observations sur la présence du contrat en droit de l'urbanisme"*, publikuar në *"Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal"*, vol. I, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, Montpellier, 2006, fq. 47.

[342] Shih E. Fatôme, *"Droit de l'urbanisme et contrat"*, Mélanges Richer, LGDJ, 2013, fq. 91.

[343] Shih E. Fatôme, *"L'urbanisme contractuel"*, AJDA, 1993, fq. 63.

[344] Shih P.-L. Frier, *"Contrats et urbanisme réglementaire: les obstacles juridiques"*, Dr. Adm., 2005, chron. fq. 5.

[345] Shpjegimi juridik i këtij mekanizmi është bërë i detajuar në pjesën e tretë të këtij Kreu, këtu do t'i përmbahemi vetëm qëllimit për të demonstruar se akti administrativ dhe kontrata administrative mund të përdoren në të njëjtën procedurë nga administrata publike. Për më tepër mbi kontratën zëvendësuese,

parashikon këtë formë të re të kontratës administrative, që nuk ekziston në Kodin e Procedurave Administrative aktual dhe që zëvendëson aktin administrativ të njëanshme. Kjo dispozitë parashikon se *"1. Organi publik mund të lidhë një kontratë administrative zëvendësuese me palën, së cilës mund t'i drejtonte një akt administrativ, nëse interesi publik realizohet më mirë nëpërmjet kontratës administrative. 2. Në kontratën zëvendësuese, pala tjetër, jo organ publik, detyrohet të kryejë a të mos kryejë një veprim, ose të japë diçka kundrejt kryerjes së një veprimi nga organi publik. Ky detyrim i shërben organit publik për përmbushjen e një funksioni publik administrativ, sipas qëllimit të përcaktuar në kontratë..."*. Dispozita do të ligjërojë në mënyrë të përgjithshme mekanizmin e ilsutruar më sipër të nxjerrjes së aktit administrativ me kusht lidhjen e një kontrate me qëllim saktësimin dhe përforcimin e detyrimeve të personit apo subjektit privat që do të përfitojë nga akti administrativ. Edhe pse kjo kontratë administrative quhet *zëvendësuese* e aktit administrativ, në fakt nuk është saktësisht ashtu, sepse ajo nuk do ta zëvendësojë plotësisht aktin administrativ, por do të lidhet në plotësim të aktit administrativ, me qëllim saktësimin dhe përforcimin e detyrimeve të personit apo subjektit privat që do të përfitojë nga akti administrativ që do të nxirret. Zëvendësimi i vetëm që ndodh është se këto kushte që do të adresoheshin në aktin administrativ përkatës, do të jenë objekt i një kontrate administrative, por nxjerrja e aktit administrativ në procedurën përkatëse, mbetet një veprim i nevojshëm. Për rrjedhojë, bëhet fjalë për një kombinim të aktit administrativ me kontratën administrative në të njëjtën procedurë. Kështu, nëpërmjet kësaj dispozite, një bashki, përpara se të nxjerrë aktin administrativ të lejes së ndërtimit në përfitim të një subjekti, do ta kushtëzojë nxjerrjen e këtij akti me lidhjen e një kontrate administrative me këtë subjekt, me objekt financimin e shpenzimeve të nevojshme për ujësjellësin, kanalizimet dhe rrugët, në zonën ku do të ndërtohet me lejen e ndërtimit që pritet të nxirret[346]. Në këtë rast, zëvendësimi i aktit administrativ me kontratën administrative, ka të bëjë vetëm me detyrimet për financimin e shpenzimeve të nevojshme për ujësjellësin, kanalizimet dhe rrugët, që edhe mund të përfshiheshin në aktin administrativ të lejes së ndërtimit, pa qenë nevoja për lidhjen e një kontrate, por leja e ndërtimit si akt administrativ i njëanshme, qendron një veprim i domosdoshëm për t'u kryer nga ana e organit publik.

1.4 Ndërhyrja e aktit administrativ të njëanshëm në kontratë

Analiza juridike tregon se ndërhyrja e aktit administrativ të njëanshme në kontratën administrative bëhet nëpërmjet dy mënyrave: së pari, nëpërmjet futjes në kontratë të klauzolave normative dhe së dyti, nëpërmjet miratimit të kontratës nga një akt administrativ i njëanshme, që për rrjedhojë, ben automatikisht njësimin e kontratës me aktin administrativ të njëanshme.

Klauzolat normative[347]**.** – Akti administrativ i njëanshme nuk është prezent vetëm rreth periferisë së kontratës, por ai mund të ndërhyjë deri tek klauzolat e kontratës. Më sipër shpjeguam, rreth efektit relativ të kontratave administrative, se për disa kontrata administrative, siç janë koncesionet dhe partneritetet publike-private, efektet dhe pasojat juridike të këtyre kontratave mund të shtrihen edhe tek palët e treta, përdorues të shërbimit publik, objekt të këtyre kontratave. Këto efekte dhe

---

shih U. Stelkens, H. Schröder, *"Droit comparé des Contrats Publics"*, dir. R. Noguellou, U. Stelkens, coll. Droit Administratif, Bruylant, Bruxelles, 2010, fq. 309-310.

[346] H. Maurer, *"Droit administratif allemand"*, përkthyer nga M. Fromont, Paris, 1994, fq. 365.

[347] Për më tepër, shih pjesën 2.3 "Shtrirja e kufizuar e efektit relativ të kontratës administrative", të Kreut I, më sipër.

pasoja juridike shtrihen tek palët e treta nëpërmjet klauzolave formalisht kontraktore, por materialisht me karakter normativ. Këto klauzola janë klauzola kontraktore vetëm në mënyrë formale, për shkak se përfshihen në kontratë, por në aspektin material (substancial) përbëjnë klauzola normative[348]. Në këtë mënyrë, specifikimet teknike të kontratës përbëjnë klauzola kontraktore për aq sa përcaktojnë marrëdheniet midis organit administrativ dhe kontraktuesit privat, por përbëjnë klauzola normative për të gjithë pjesën që përcaktojnë funksionimin e shërbimit publik, organizimin e tij teknik, tarifat që duhet të përfitojë kontraktuesi privat, si dhe për çdo parashikim në lidhje me marrëdhenien kontraktues privat dhe përdorues shërbimi[349].

Këto klauzola normative përbëjnë në të vërtetë dhe janë ekuivalente me aktin administrativ të njëanshme, për shkak se klauzola të tilla, siç mund të jenë specifikimet teknike, futen dhe imponohen në kontratë nga administrata publike dhe kontraktuesi privat, në shumicën e rasteve, nuk mund të bëjë gjë tjetër veçse t'i pranojë këto klauzola ose të tërhiqet nga kontrata. Ato përbëjnë dhe duhet të konsiderohen si një akt administrativ i njëanshme, i futur në kontratë nga pala organ publik, edhe për arsye se i shtrijnë efektet dhe pasojat juridike, jo vetëm mbi palët në kontratë, por edhe mbi përdoruesit e shërbimit publik objekt të kontratës, që përbëjnë palë e tretë në raport me kontratën.

Përveç klauzolave normative që kanë të bëjnë me marrëdhenien midis koncesionarit dhe përdoruesit të shërbimit publik në kontratën e koncesionit datë 15.10.2004 ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe shoqërisë koncesionare "Tirana Airport Partners", Sh.p.k, për ndërtimin, venien në punë, operimin dhe mirëmbajtjen e Aeroportit Ndërkombëtar "Nenë Tereza", Tiranë[350], të shpjeguar më sipër[351], një ilustrim tjetër i klauzolave normative brenda një kontrate administrative, përben kontrata e koncesionit e nëntorit 2013 "Për implementimin e programit të reformës në doganat shqiptare ndërmjet qeverisë së Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga Këshilli i Ministrave, dhe Crown Agents Limited, Mbretëria e Bashkuar"[352]. Në këtë kontratë gjenden klauzola që rregullojnë, në parim, marrëdhenien midis kontraktuesit Crown Agents dhe përdoruesëve të shërbimit doganor. Shtojca E e kësaj kontrate, e emërtuar "Përshkrimi i punës së Kontraktuesit", parashikon marrëdhenien ndërmjet kontraktuesit Crown Agents dhe përdoruesëve të shërbimit doganor, sipas së cilës "*kontraktuesi do të ndërmarrë një varg veprimesh"* me qëllim rritjen e efiçencës së operacioneve doganore, ndër të cilat, më themelorët

[348] Shih P. Terneyre, *"Réflexions nouvelles sur les clauses à caractère réglementaire des contrats administratifs à objet de service public"*, RFDA, 2011, fq. 893. Të quajtura ndryshe akte normative me karakter kontraktor, *"Disa kontrata përmbajnë përcaktime me karakter normativ ose që paraqesin një natyrë akti normativ me karakter kontraktor, për shkak të cilësisë që ato marrin nga momenti që miratohen. Këto janë përgjithësisht akte që kanë si objekt organizimin ose dhenien e një shërbimi publik dhe që sjellin efekte tek të tretët, përdorues të shërbimit"*, Conseil d' État, Rapport public 2008, *"Le contrat, mode d'action publique et de production de normes"*, La Documentation française, Paris, 2008, fq. 157.

[349] Shih J. Martin, *"Les sources de droit privé du droit des contrats administratifs"*, thèse Paris, 2008, fq. 339.

[350] Miratuar me Ligjin Nr. 9312, date 11.11.2004 "Për ratifikimin e marrëveshjes së koncesionit ndërmjet Këshillit të Ministrave të Republikës së Shqipërisë dhe shoqërisë koncesionare 'Tirana Airport Partners', Sh.p.k, për ndërtimin, venien në punë, operimin dhe mirëmbajtjen e Aeroportit Ndërkombëtar "Nenë Tereza", Tiranë dhe për dhenien e disa stimujve kësaj shoqërie koncesionare".

[351] Për më tepër, shih pjesën 2.3 "Shtrirja e kufizuar e efektit relativ të kontratës administrative", të Kreut I, më sipër.

[352] Miratuar me Ligjin Nr. 170/2013, datë 14.11.2013 "Për miratimin e marrëveshjes së asistencës së shërbimit doganor" dhe me VKM Nr. 9, datë 15.01.2014 "Për rregullimin e disa çështjeve në zbatim të Ligjit Nr. 170/2013 'Për miratimin e marrëveshjes së asistencës së shërbimit doganor".

janë: rishikimi dhe përmirësimi në *"planifikimin, metodologjinë dhe vlerësimin e operacioneve doganore (ndalime, kontroll, inspektim)"*; mobilizimi i *"8 grupeve operacionale doganore, që do të ketë në përbërje personel nga doganat shqiptare dhe këshilltarë nga Crown Agents"*; mobilizimi i këtyre grupeve *"në pikat doganore në të gjithë vendin për të vlerësuar rrezikun e mbledhjes së të ardhurave, do të synojë të ardhurat në rrezik, si dhe të sensibilizojë tregtarët në drejtim të përshtatjes me rregullat"*. Këto përbëjnë veprime të kontraktuesit Crown Agents që kanë të bëjnë në mënyrë direkte dhe që prekin përdoruesit e shërbimit doganor dhe për këtë arsye, për shkak se këto klauzola kanë efekte *erga omnes*, kundrejt të gjithëve, kështu kundrejt përdoruesëve të shërbimit doganor, atëherë këto klauzola kanë karakter normativ dhe për rrjedhojë mund dhe duhet të konsiderohen si një akt administrativ i njëanshme, më saktë një akt nënligjor normativ, brenda një kontrate administrative[353].

Një rast i tillë është paraqitur për shqyrtim në Gjykatën Kushtetuese në lidhje me VKM Nr. 200, datë 13.03.2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit për shërbimin e markimit dhe monitorimit të karburantëve të lidhur ndërmjet Ministrisë së Financave të Republikës së Shqipërisë dhe bashkimit të përkohshëm të shoqërive 'Global Fluids Iternational' S.A dhe 'Petroleum Consulting Partners' A.G"[354]. Në zbatim të Nenit 131/c të Kushtetutës, sipas të cilit Gjykata Kushtetuese vendos për pajtueshmërinë e akteve normative të organeve qendrore dhe vendore me Kushtetutën, dhe për rrjedhojë, karakteri normativ i aktit të kundërshtuar është element përcaktues i mbajtjes së juridiksionit kushtetues të Gjykatës Kushtetuese, kësaj të fundit iu desh të analizonte natyrën e VKM-së Nr. 200, datë 13.03.2013, në lidhje me karakterin individual apo normativ të saj, me qëllim përcaktimin e juridiksionit të Gjykatës Kushtetuese. Një ndër pretendimet e kërkueses Shoqatës së Shoqërive të Hidrokarbureve, ishte se kontrata e koncesionit, miratuar me VKM Nr. 200, datë 13.03.2013, nuk përmbante të drejta dhe detyrime vetëm për palët në kontratë, por detyronte gjithashtu edhe palë të treta që nuk ishin palë në kontratë, duke përcaktuar rregulla me karakter të përgjithshëm për subjekte të papërcaktuara individualisht, pasi kontrata parashikonte se *"...detyrohen ...të zbatojnë kushtet e kësaj kontrate të gjitha subjektet që tregtojnë, eksportojnë, importojnë, shpërndajnë, transportojnë, magazinojnë, prodhojnë hidrokarbure ose kryejnë çdo aktivitet tjetër tregtar me produktet e shënjimit..."*[355]. Bazuar në kritere të mirëpërcaktuara në jurisprudencën kushtetuese, në lidhje me dallimin midis aktit nënligjor normativ (aktit normativ, në gjuhën e Kushtetutës) dhe aktit individual, Gjykata Kushtetuese *"...çmon se strictu sensu, VKM-ja i drejtohet palëve nënshkruese të Kontratës së koncesionit, si subjekte individualisht të përcaktuara. Gjithashtu, objekti i vendimit është konkret, sepse ka për qëllim vetëm miratimin e Kontratës së koncesionit. Efekti i kësaj VKM-je është ekzekutimi i kontratës së koncesionit, duke i dhënë vendimit natyrë shteruese. Bazuar në konsideratat e mësipërme, Gjykata vlerëson se VKM-ja nr.200 është një akt individual dhe, si i tillë, nuk i nënshtrohet kontrollit kushtetues, sipas nenit 131/c të Kushtetutës. Për rrjedhojë dhe kërkuesja, Shoqata e Shoqërive të Hidrokarbureve,*

[353] Për disa autorë, kontratat e koncesionit, të cilat kombinojnë klauzolat kontraktore me klauzolat normative, nuk përbjënë kontrata, por janë *akte të përziera*. Shih Y. Madiot, sipas të cilit, akti i përzier është *"akti i lidhur midis një ose më shumë personave privatë dhe administratës publike dhe që kombinon, nëpërmjet bashkimit ose përballjes, elementët kontraktorë me elementët normativë"*, Y. Madiot, *"Aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral: recherches sur la notion d'acte mixte en droit public français"*, LGDJ, 1971, fq. 243.

[354] Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Nr. 14, datë 21.03.2014 *"Shoqata e Shoqërive të Hidrokarbureve"*.

[355] Citim i marrë nga A. Malltezi, J. Rystemaj, A. Kromiçi, *"Gjykatat shqiptare mbi shoqëritë dhe veprimtarinë tregtare"*, Mediaprint, Botimi i parë, Janar, 2015, fq. 10.

nuk legjitimohet për këtë pjesë të kërkimit (ratione materiae)"[356]. Për rrjedhojë, për Gjykatën Kushtetuese, VKM Nr. 200, datë 13.03.2013, e cila ka miratuar kontratën e koncesionit për shërbimin e markimit dhe monitorimit të karburantëve, përben një akt administrativ individual.

Ky vendim imponon menjëherë dy vëzhgime. Së pari, zgjidhja e dhenë nga Gjykata Kushtetuese nuk duket mjaft e arsyetuar, pasi nga vendimi duket se Gjykata Kushtetuese i referohet VKM-së Nr. 200, datë 13.03.2013, në qëllimin e tij konkret, si një akt miratimi të kontratës administrative, dhe nuk rezulton që ajo të ketë bërë një analizë të efekteve dhe pasojave juridike të klauzolave kontraktore tek palët e treta, që në rastin konkret janë shoqëritë e hidrokarbureve. Në fakt, prania e klauzolave normative (me efekte *erga omnes*, kundrejt të gjithëve, përtej palëve në kontratë) në një kontratë koncesioni të miratuar me një VKM, do ta bënte këtë të fundit, të paktën për sa i përket klauzolave normative, një akt nënligjor normativ (akt normativ, në gjuhën e Kushtetutës), që do t'i jepte juridiksion Gjykatës Kushtetuese, vetëm për kontrollin kushtetues të klauzolave normative të kontratës së koncesionit. Nëse Gjykata Kushtetuese do të kishte bërë një analizë të efekteve dhe pasojave juridike të klauzolave kontraktore tek palët e treta, siç është klauzola që përcakton se *"...detyrohen ...të zbatojnë kushtet e kësaj kontrate të gjitha subjektet që tregtojnë, eksportojnë, importojnë, shpërndajnë, transportojnë, magazinojnë, prodhojnë hidrokarbure ose kryejnë çdo aktivitet tjetër tregtar me produktet e shënjimit..."*, atëherë ajo nuk kishte se si të konkludonte me zgjidhjen se akti administrativ VKM Nr. 200, datë 13.03.2013, që miraton kontratën e koncesionit në fjalë, përbën një akt administrativ individual. Në bazë dhe për zbatim të kësaj klauzole kontraktore, qartësisht me karakter normativ, kontrata e koncesionit në fjalë dhe VKM Nr. 200, datë 13.03.2013, që e ka miratuar atë, kanë qartësisht efekte dhe pasoja juridike tek palë të treta në kontratë, subjekte individualisht të papërcaktuara, nga momenti që tregtojnë produktet e hidrokarbureve[357]. Së dyti, ky nuk është një qendrim që mund të përgjithësohet për të gjithë VKM-të që miratojnë kontrata administrative, pasi Gjykata Kushtetuese, në këtë vendim, është shprehur vetëm për VKM-në Nr. 200, datë 13.03.2013 "Për miratimin e kontratës së koncesionit për shërbimin e markimit dhe monitorimit të karburantëve të lidhur ndërmjet Ministrisë së Financave të Republikës së Shqipërisë dhe bashkimit të përkohshëm të shoqërive 'Global Fluids Iternational' S.A dhe 'Petroleum Consulting Partners' A.G". Për rrjedhojë, ekziston mundësia që për VKM të tjera, të cilat miratojnë kontrata administrative, Gjykata Kushtetuese të konstatojë praninë e klauzolave normative dhe të mbajë juridiksionin e saj duke ushtruar kontrollin kushtetues mbi klauzolat normative përkatëse.

Miratimi i kontratës nëpërmjet një akti administrativ të njëanshme. – Një mënyrë tjetër për aktin administrativ të njëanshme që të ndërhyjë në kontratën administrative është miratimi i vetë kontratës administrative nga akti administrativ i njëanshme. Në parim, kontratat administrative hyjnë në fuqi me nënshkrimin nga autoriteti kontraktues. Megjithatë, për kontratat e koncesionit, bëhej një përjashtim nga ky rregull, pasi ligji i vjetër Nr. 9663, datë 18.12.2006 "Për Koncesionet", në Nenin 21, pika 4, parashikonte se kur vlera e investimit kalonte pragun financiar të 20 milion eurove, atëherë duhej marrë miratimi i Këshillit të Ministrave, nëpërmjet një vendimi nga ky i fundit që miratonte kontratën koncesionare. Miratimi i kontratës koncesionare shihet si një akt garancie shtesë për mbrojtjen e fondeve publike, por

[356] Për më tepër rreth kësaj çështje, shih A. Malltezi, J. Rystemaj, A. Kromiçi, *"Gjykatat shqiptare mbi shoqëritë dhe veprimtarinë tregtare"*, Mediaprint, Botimi i parë, Janar, 2015, fq. 6-7/10-12.

[357] Shih P. Brunet, *"Le bouclier procédural de l'indivisibilité (splendeurs et misères du juridisme)"*, Revue des Contrats, 1 octobre 2007, nº 4, fq. 1247.

edhe për mbrojtjen e interesave të ligjshëm të kontraktuesit privat që ka marrë përsipër realizimin e koncesionit. *"Vendimi i Këshillit të Ministrave, për pasojë, në rastin e miratimit të një kontrate koncesionare shërben si një garanci shtesë, nga njëra anë për një mbikqyrje më rigoroze të interesit publik dhe nga ana tjetër, për investitorin, partneriteti me të cilin mban jo vetëm vulën e organit publik koncesionar, por edhe atë të Këshillit të Ministrave"*[358]. Praktikisht, kontrata nënshkruhej nga autoriteti kontraktues dhe më pas miratohej nëpërmjet një vendimi të Këshillit të Ministrave. Për rrjedhojë, shumë kontrata koncesioni, në zbatim të këtij ligji, janë miratuar me vendim të Këshillit të Ministrave[359].

Ligji i ri Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat" nuk e parashikon një rregull të tillë të përgjithshëm, sipas të cilit, kur vlera e investimit kalon një prag financiar të caktuar, duhet të merret miratimi i Këshillit të Ministrave. Në bazë të këtij ligji, në parim, kontrata e koncesionit hyn në fuqi me nënshkrimin e autoritetit kontraktues. Në Nenin 13, ky ligj parashikon se autoritetet kontraktuese, të cilat kanë kompetencë për të ndërmarrë një procedurë për dhënien e koncesioneve/partneriteteve publike private, janë Kryeministria, ministritë e linjës, Kuvendi dhe njësitë e qeverisjes vendore. Megjithatë, nga analiza e dispozitave të këtij ligji, vihet re se ndërhyrja e aktit administrativ të njëanshme nuk mënjanohet në mënyrë absolute, pasi Këshilli i Ministrave, por edhe vetë ministria e linjës së buxhetit të Shtetit, që është Ministria e Financave, angazhohen *"në etapa të ndryshme të procesit të koncesionimit për t'u dhenë më shumë garanci partnerëve privatë aktualë apo potencialë"*[360]. Në këtë mënyrë[361], Neni 41 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", rreth dispozitave të stabilizimit, parashikon krijimin e një garancie për kontraktuesin privat nga ana e autoritetit kontraktues nëpërmjet futjes së këtij të fundit në një angazhim detyrues, në emër të Shtetit, dhe ky angazhim detyrues i autoritetit kontraktues miratohet nëpërmjet një vendimi të Këshillit të Ministrave[362]. Ndërsa, në lidhje me ndryshimet dhe transferimet e kontratave të koncesionit/partneritetit publik-privat, Nenet 31/6 dhe

[358] A. Malltezi, J. Rystemaj, A. Kromiçi, *"Gjykatat shqiptare mbi shoqëritë dhe veprimtarinë tregtare"*, Mediaprint, Botimi i parë, Janar, 2015, fq. 11.

[359] Për ilustrim, shih: VKM Nr. 767, datë 8.7.2009 "Për miratimin e kontratës së koncesionit, të formës 'BOT', të lidhur ndërmjet Ministrisë së Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës dhe bashkimit të përkohshëm të shoqërive 'Fajton' Shpk, 'Spahiu Gjanc' Shpk, 'Ani' shpk, 'keanxho' Shpk, 'Fusha' Shpk, 'Avel' Shpk, 'Irz' Shpk, 'Construction Management Alleance Albania' Shpk, '2 A Poëer' Shpk, për ndërtimin e hidrocentraleve 'Çaje', 'Reke', 'Livadhe', 'Shkinak', 'Lapaj 2', 'Bushtrica 1', 'Bushtrica 2' e 'Bushtrica 3'"; VKM Nr. 702, datë 11.6.2009 "Për miratimin e kontratës së koncesionit, të formës 'BOT', të lidhur ndërmjet Ministrisë së Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës dhe bashkimit të përkohshëm të shoqërive 'Elettroimpianti Tecnoluce' s.r.l., dhe 'Abaco Energia Pulita' s.r.l., për ndërtimin e hidrocentraleve 'Kukur 1', 'Kukur 2', 'Kukur 3' dhe 'Kukur 4'"; VKM Nr. 567, datë 7.5.2008 "Për miratimin e kontratës së koncesionit, të formës 'BOT', të lidhur ndërmjet Ministrisë së Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës dhe shoqërisë 'Dukat 2', Shpk, për ndërtimin e hidrocentralit 'Tuçep 2'"; VKM Nr. 569, datë 7.5.2008 "Për miratimin e kontratës së koncesionit, të formës 'BOT", të lidhur ndërmjet Ministrisë së Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës dhe shoqërisë 'Mak Olimpik' Shpk, për ndërtimin e hidrocentralit 'Stravaj'".

[360] A. Malltezi, J. Rystemaj, A. Kromiçi, *"Gjykatat shqiptare mbi shoqëritë dhe veprimtarinë tregtare"*, Mediaprint, Botimi i parë, Janar, 2015, fq. 11.

[361] Shih Nenin 16/2 të VKM Nr. 575, datë 10.07.2013 "Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhenien me koncesion/partneritet publik privat", sipas të cilit *"Autoriteti kontraktor i paraqet dokumentacionin e plotë Këshillit të Ministrave, i cili miraton me vendim pikët që jepen si bonus për propozuesin"* e pakërkuar për koncesionet e hidrocentraleve.

[362] Shih VKM Nr. 907, datë 17.12.2014 "Për dhënien e miratimit për sigurimin e financimit të nevojshëm të kontratës së koncesionit për ndërtimin dhe administrimin e impiantit të trajtimit të mbetjeve urbane të qarkut të Elbasanit dhe prodhimin e energjisë".

32/4 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", parashikojnë se autoriteti kontraktues, për të gjithë ndryshimet dhe transferimet e planifikuara të kontratës, duhet të marrë miratimin paraprak nga Ministria e Financave. Ky miratim paraprak nga Ministria e Financave i ndryshimit apo transferimit të planifikuar të kontratës së koncesionit/partneritetit publik-privat, do të kryhet nëpërmjet një akti administrativ të njëanshme. Edhe pse Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat" nuk parashikon një rregull të përgjithshëm, sipas të cilit, kur vlera e investimit kalon një prag financiar të caktuar, duhet të merret miratimi i Këshillit të Ministrave, praktika e ndjekur nga ana e administratës publike, padyshim për shkak të garancive më të larta që mundëson, dëshmon se edhe pas hyrjes në fuqi të këtij ligji, disa aspekte të kontratave koncesionare, përveç atyre të përcaktuara shprehimisht në ligj dhe të evidentuara më sipër, miratohen nëpërmjet një vendimi të Këshillit të Ministrave. Baza ligjore, për këtë praktikë, është krijuar në vetë ligjin që miraton kontratën koncesionare, duke parashikuar në këtë të fundit se disa aspekte të kontratës do të miratohen me vendime të Këshillit të Ministrave[363]. Për rrjedhojë, në një mënyrë ose një tjetër, akti administrativ i njëanshme e ka gjetur rrugën për të ndërhyrë në kontratën administrative.

Pas dallimit të kontratës administrative nga aktet që përbëjnë veprimtarinë e administratës publike, mbetet për të analizuar kriteret dhe metodat e identifikimit të kontratës administrative.

2. Identifikimi i kontratës administrative

Të identifikosh kontratën administrative, përmes kontratave të nënshkruara nga administrata publike apo nga persona të së drejtës private, do të thotë të përcaktosh natyrën administrative të kontratës[364]. Kjo është thelbësore për arsye se administrata publike e ushtron veprimtarinë e saj, sot më shumë se kurrë më parë, nëpërmjet kontratës[365]. Rendësia e përcaktimit të natyrës juridike të kontratës qendron në faktin se karakteri administrativ apo jo i një kontrate të nënshkruar nga administrata publike do të përcaktojë kompetencën e gjykatës dhe gjithashtu normat juridike që do t'i zbatohen kontratës në fjalë[366]. Thenë ndryshe, një kontratë e cila paraqet një karakter

[363] Shih Ligjin Nr. 170/2013 "Për miratimin e marrëveshjes së asistencës së shërbimit doganor", ku në Nenin 12, parashikon se *"Ngarkohet Këshilli i Ministrave që, në zbatim të këtij ligji, të nxjerrë aktet nënligjore për: a) shërbimet dhe pajisjet që do të vihen në dispozicion nga kontraktuesi; b) detyrimin e autoritetit kontraktues për pajisjen me mjedise për zyra, si dhe për pajisje teknike e infrastrukturë tjetër që i nevojitet kontraktuesit; c) planin e pagesave dhe të mbajtjeve nga pagesat; ç) formatin dhe rregullat e rishikimeve tremujore të treguesve kryesorë të performancës; d) përshkrimin e punës së kontraktuesit; dh) modelin e letrës së konfirmuar e të transferueshme të gatshme të kredisë në favor të kontraktuesit; e) modelin e garancisë së paradhënies në favor të autoritetit kontraktues; ë) ndryshimin për rastet e parashikuara në nenin 10 të këtij ligji; f) modelin e garancisë së shoqërisë mëmë; g) njoftimin për zgjatjen e afatit të kontratës për vitin e tretë; gj) modelin e letrës së konfirmuar e të transferueshme të gatshme të kredisë në favor të kontraktuesit për automjetet"*. Në zbatim të kësaj dispozite ligjore, është miratuar VKM Nr. 9, datë 15.1.2014 "Për rregullimin e disa çështjeve në zbatim të Ligjit Nr. 170/2013, datë 14.11.2013 'për miratimin e marrëveshjes së asistencës së shërbimit doganor'".

[364] Shih F. Lichère, *"Droit des contrats publics"*, Mémentos Dalloz, 2005, fq. 18.

[365] Shih vendimin e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, sipas të cilit *"Administrata publike shpreh vullnet pushteti edhe nëpërmjet një veprimi tjetër administrativ që është kontrata administrative"*, Vendimi Nr. 672, datë 20.03.2014 i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, *Shoqëria "Eklipsi 13" Sh.p.k kundër Shoqëria "Albpetrol" Sh.a*.

[366] Shih P. Yolka, *"Droit des contrats administratifs"*, LGDJ, Lextenso éditions, 2013, fq. 46.

administrativ, i nënshtrohet kompetencës së gjykatave administrative dhe regjimi juridik i cili i zbatohet kësaj kontrate është ai i së drejtës publike. Por, administrata publike mund të nënshkruajë edhe kontrata të cilat nuk paraqesin një karakter administrativ, thenë ndryshe, kontrata të së drejtës private, të cilat i nenshtrohen kompetencës së gjykatave civile dhe regjimi juridik i zbatueshëm është ai i Kodit Civil[367]. Duhet theksuar se përpara hyrjes në fuqi të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative", si dhe përpara fillimit të funksionimit të gjykatave administrative në Nëntor të vitit 2013, edhe pse ligji shqiptar i njihte kontratat administrative, madje për disa nga më të rendësishmet si prokurimet publike dhe koncesionet kishte ligj të posaçëm, dhe gjykatat shqiptare kishin seksione të veçanta administrative për gjykimin e tyre, përsëri dallimi midis kontratave administrative dhe atyre private ekzistonte vetëm juridikisht, për arsye se në praktikë gjykatat nuk benin asnjë dallim midis kontratave administrative dhe kontratave të së drejtës private, dhe zbatimi i këtyre kontratave bazohej vetëm në rregullat e Kodit Civil, provë kjo e mungesës totale të kontrollit nga gjykatat të këtij elementi parimor[368].

Cili është atëherë kriteri i përcaktimit të natyrës administrative të një kontrate? Cili është kriteri që lejon të dallojmë cilat kontrata janë administrative dhe cilat janë të së drejtës private? Thenë ndryshe, në cilët elementë duhet të mbështetet gjykata për t'i dhënë një kontrate të caktuar një karakter administrativ? Përballë një kontrate të nënshkruar nga një organ administrativ me një person privat, me objekt dhenien me qira organit publik të një godine apo prone private, mund të hezitosh, në pamje të parë, në lidhje me natyrën civile apo administrative të kësaj kontrate: qira që rregullohet nga Kodi Civil, apo prokurim publik shërbimesh që rregullohet nga Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik"? Sipas përgjigjes bazuar në njërin drejtim apo tjetrin, do të varet regjimi juridik i kontratës (të drejtat dhe detyrimet e palëve), si dhe kompetenca e gjykatës që do të zgjidhë konfliktet. Nëse përgjigja është se bëhet fjalë për një kontratë qiraje, atëherë ajo do të rregullohet nga Kodi Civil dhe kompetencë për gjykimin e mosmarrëveshjeve në lidhje me këtë kontratë do të kenë gjykatat civile. Në të kundërt, nëse bëhet fjalë për një kontratë prokurimi publik shërbimesh, atëherë ajo do të rregullohet nga Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" dhe kompetencë për gjykimin e mosmarrëveshjeve në lidhje me këtë kontratë do të kenë gjykatat administrative. Duhet theksuar paraprakisht se natyra juridike e kontratës nuk mund të varet në asnjë rast nga cilësimi i bërë nga vetë palët në kontratë apo nga vullneti i tyre[369]. Kështu, për të përcaktuar natyrën juridike të një kontrate, nuk mund t'i referohemi vullnetit të shprehur prej palëve në klauzolat e kontratës, sepse në këtë mënyrë, palët do të arrinin të zgjidhnin, sipas dëshirës së tyre,

[367] Kështu, sipas Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, *"Kontratat, në të cilat mund të paraqitet si palë administrata, mund të jenë private ose publike. Kontratat private qëndrojnë në të njëjtën bazë si dhe kontratat ndërmjet dy personave privat. Ato rregullohen nga Kodi Civil dhe zgjidhen nga gjykata e zakonshme civile. Kontratat publike ose administrative janë çështje të së drejtës administrative dhe çdo gjë që ka lidhje me to shtrihet brenda kompetencave të Gjykatave administrative"*, Vendimi Nr. 672, datë 20.03.2014 i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, *Shoqëria "Eklipsi 13" Sh.p.k kundër Shoqëria "Albpetrol" Sh.a*.

[368] Shih E. Dobjani, *"Karakteri administrativ i kontratës"*, revista shkencore Studime Juridike, nr. 2, Dhjetor 2012, fq. 82.

[369] Neni 17/2 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", parashikon se gjykata administrative *"...zgjidh mosmarrëveshjet në përputhje me dispozitat ligjore dhe normat e tjera në fuqi, që janë të detyrueshme. Ajo bën një cilësim të saktë të fakteve dhe veprimeve që lidhen me mosmarrëveshjen, pa u lidhur me përcaktimin që mund të propozojnë palët"*.

gjykatën që do të kishte kompetencë të shqyrtonte kontratën në rast konflikti midis tyre, atëherë kur ndarja e kompetencës lëndore të gjykatave bëhet vetëm nga ligji dhe ka karakter të rendit publik[370].

Analiza juridike tregon se çështja e përcaktimit të natyrës administrative të kontratës nuk është e lehtë, për shkak se ligji nuk është shumë i qartë në këtë drejtim. Përgjithësisht, mund të thuhet se ai i parashikon kriterët e përgjithshëm të cilët përcaktojnë karakterin administrativ të një kontrate, por nuk jep një përkufizim të tyre. Me hyrjen në fuqi të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative", dhe fillimin e funksionimit të gjykatave administrative në nëntor të vitit 2013, një përpjekje e dukshme, mjaft pozitive, është bërë nga Kolegjet, Administrativ dhe Civil, të Gjykatës së Lartë, për të dhenë një ide se çfarë nenkuptojnë kriteret ligjorë që përcaktojnë karakterin administrativ të kontratës. Kolegjet, Administrativ dhe Civil, të Gjykatës së Lartë, janë përballur me problematikën e identifikimit të natyrës juridike të kontratës, domosdoshmërisht, për shkak të funksionit të tyre si gjykatë konflikti, në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve të kompetencës lëndore midis gjykatave civile dhe gjykatave administrative, për Kolegjin Administrativ, në zbatim të Nenit 13, rreth *"Mosmarrëveshjeve të kompetencave"*, të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative", si dhe për Kolegjin Civil, në zbatim të Neneve 61 dhe 62 të K.Pr.Civile. Rasti më i shpeshtë është pothuajse gjithmonë kur e njëjta çështje është refuzuar të merret në shqyrtim në të njëjtën kohë si nga gjykata civile, ashtu edhe nga gjykata administrative (konflikt negativ), pasi të dyja gjykatat, si ajo civile dhe administrative, konsiderojnë në të njëjtën kohë dhe për të njëjtën çështje se nuk kanë kompetencë lëndore për të gjykuar çështjen [371]. Hipoteza shtrohet gjithmonë përgjatë një padie me objekt zgjidhjen e një mosmarrëveshje kontraktore për një kontratë të lidhur, në shumicën e rasteve midis një organi administrativ dhe një personi të së drejtës private, ose midis dy personash të së drejtës private. Gjykata në të cilën ngrihet

[370] Kështu, Neni 7, gërma a), rreth *"Kompetencës lëndore"*, i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative", parashikon se *"Gjykatat administrative janë kompetente për: a) mosmarrëveshjet që lindin nga... kontratat administrative publike..."*. Këtë qëndrim kanë mbajtur edhe Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë, në vendimin e tyre unifikues Nr. 3, datë 06.12.2013, ku kanë arritur në përfundimin se: *"Gjykatat administrative të shkallës së parë, Gjykata e Apelit Administrativ dhe Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, të krijuara me ligjin Nr. 49, datë 03.05.2012 'Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative', janë kompetente për shqyrtimin e të gjitha çështjeve, të cilat sipas nenit 7, të këtij ligji përbëjnë mosmarrëveshje administrative, pavarësisht gjendjes, fazës apo shkallës së gjykimit"*. Për rrjedhojë, është ligji ai i cili përcakton ndarjen e kompetencës lëndore të gjykatave: kur kontrata paraqet një karakter administrativ, ajo duhet të gjykohet nga gjykatat administrative, pavarësisht se palët mund të kenë shprehur vullnetin e tyre se kontrata paraqet një natyrë të së drejtës private. Kështu, një kontratë mund të cilësohet si administrative nga gjykata edhe pse ajo përmban një klauzolë e cila parashikon se kontrata i nënshtrohet të drejtës private. Në parim, vullneti i palëve i shprehur në kontratë për sa i përket natyrës juridike të kontratës nuk merret në konsideratë në mënyrë të drejtëpërdrejtë, për shkak se kompetenca lëndore e gjykatave përcaktohet nga ligji dhe është e rendit publik. Mbi karakterin e rendit publik të kompetencës lëndore të gjykatave administrative, shih E. Dobjani, E. Toska, E. Puto, E. Dobjani, *"E Drejta Administrative, Kontrolli mbi Administratën Publike"*, Emal, Tiranë, 2013, fq. 82-85.

[371] Për më tepër rreth zgjidhjes së mosmarrëveshjeve të kompetencave, shih: E. Dobjani, E. Toska, E. Puto, E. Dobjani, *"E Drejta Administrative, Kontrolli mbi Administratën Publike"*, Emal, Tiranë, 2013, fq. 113-118; S. Sadushi, *"Gjykata Administrative dhe Kontrolli ligjor mbi Administratën, Një Vështrim Krahasues mbi Drejtësinë Administrative"*, Botimet Toena, Tiranë, 2014, fq. 206-210; si dhe M. Xhaferllari, *"Manual për Drejtësinë Administrative"*, Prezenca e OSBE në Shqipëri, Dea Print, ribotim Dhjetor 2014, fq. 50-51.

padia, nëse është gjykatë administrative, në zbatim të Nenit 13, rreth *"Mosmarrëveshjeve të kompetencave"*, të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative", si dhe nëse është gjykatë civile, në zbatim të Nenit 61 të K.Pr.Civile, me kërkesë të njërës palë apo edhe kryesisht, kur çmon se nuk ka kompetencë lëndore për gjykimin e çështjes, pasi gjykon se çështja ka karakter civil ose administrativ (në varësi të natyrës së gjykatës ku ngrihet padia), urdhëron dërgimin e çështjes gjykatës kompetente. Kjo gjykatë të cilës i ka ardhur çështja nga gjykata e parë, me kërkesë të palëve (ose kryesisht vetëm për gjykatën administrative), kur çmon se edhe kjo nuk ka kompetencë lëndore për gjykimin e çështjes, ngre konfliktin e kompetencës lëndore, në Kolegjin Administrativ të Gjykatës së Lartë nëse konflikti ngrihet nga gjykata administrative dhe në Kolegjin Civil të Gjykatës së Lartë nëse konflikti ngrihet nga gjykata civile. Në këtë fazë të procedurës gjyqësore, i takon Kolegjeve, Administrativ apo Civil, të Gjykatës së Lartë, që të zgjidhin konfliktin e kompetencës lëndore midis gjykatës civile dhe gjykatës administrative, duke përcaktuar natyrën administrative apo civile të çështjes. Dhe pikërisht për të bërë përcaktimin e natyrës administrative apo civile të çështjes, Kolegjeve, Administrativ apo Civil, të Gjykatës së Lartë, i duhet domosdoshmërisht të bëjnë operacionin e cilësimit apo të kualifikimit të kontratës objekt të konfliktit gjyqësor. Për rrjedhojë, pyetja që i shtrohet konkretisht Kolegjeve, Administrativ apo Civil, të Gjykatës së Lartë, është se çfarë natyre juridike ka kontrata konfliktuale objekt i padisë në shqyrtim, është kontratë civile apo bëhet fjalë për një kontratë administrative? Në dhenien përgjigje të kësaj pyetje, me qëllim përcaktimin e kompetencës lëndore të gjykatës, Kolegjet, Administrativ dhe Civil, të Gjykatës së Lartë, kanë dhenë një ide mbi kuptimin e kritereve të përgjithshme që përcaktojnë natyrën administrative të kontratës. Siç kuptohet mjaft qartë, kompetenca ndjek lëndën: natyra juridike e kontratës influencon dhe përcakton në mënyrë direkte kompetencën lëndore të gjykatës[372].

Identifikimi i kontratës administrative bëhet nëpërmjet dy mënyrave: kontrata mund të cilësohet si administrative nëpërmjet zbatimit të kritereve të përgjithshëm, si dhe kontrata mund të cilësohet si administrative, jashtë zbatimit të kritereve të përgjithshëm dhe pavarësisht ekzistencës së tyre, nga vetë ligji.

2.1 Identifikimi i kontratës administrative nëpërmjet zbatimit të kritereve të përgjithshëm

Nga momenti që jo të gjithë kontratat e nenshkruara nga organet e administratës publike përbëjnë kontrata administrative, atëherë duhen përcaktuar kriteret të cilët lejojnë dallimin dhe identifikimin e kontratave administrative. Cilët janë këto kritere të përgjithshëm të cilët përcaktojnë karakterin administrativ të kontratës? Në bazë të ligjit, e konfirmuar edhe nga jurisprudenca e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, ekzistojnë dy kritere kryesore për identifikimin e kontratës administrative, njëri është organik, që ka të bëjë me prezencën e një organi publik në kontratë, dhe tjetri është substancial, që ka të bëjë me lëndën e kontratës dhe më konkretisht me ekzistencën e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike. Kështu, që kontrata të cilësohet si administrative, duhet që kontrata të jetë nenshkruar nga të paktën një person publik dhe duhet që kontrata, për shkak të objektit të saj apo për shkak të kontekstit ku ajo zbatohet, të jetë e lidhur me veprimtarinë e të drejtës

[372] Shih J. Waline, *"Droit Administratif"*, Précis Dalloz, 25e édition, 2014, fq. 459.

publike[373]. Analiza juridike tregon se këto dy kritere kanë një fushë zbatimi të kufizuar në dy aspekte: së pari, ato zbatohen vetëm në rastet kur në kontratë është palë minimalisht një organ publik në kuptim të ligjit, dhe së dyti nuk zbatohen në rastet kur natyra juridike e kontratës përcaktohet nga ligji[374]. Në mënyrë që të identifikojmë kontratën administrative, duhet bërë së pari një analizë juridike e identifikimit dhe përkufizimit të kritereve të përgjithshëm të kontratës administrative, dhe së dyti, duhet bërë analiza juridike e zbatimit të këtyre kritereve të përgjithshëm të kontratës administrative në kontratat e nënshkruara midis personave të së njëjtës natyrë juridike (kontratë midis dy personave publikë dhe kontratë midis dy personave privatë).

2.1.1 Kriteret e përgjithshëm të kontratës administrative

Kontratat administrative janë në radhë të parë kontrata dhe si të tilla i përkojnë përkufizimit të kontratave të dhenë nga Kodi Civil. Thenë ndryshe, kontratat administrative i përmbajnë të gjithë elementët e kontratës të përkufizuar nga Kodi Civil. Kështu, Neni 659 i Kodit Civil e përkufizon kontratën si *"...veprimi juridik me anë të së cilës një ose disa palë krijojnë, ndryshojnë ose shuajnë një marrëdhënie juridike"*. Ndërsa, Neni 79 i Kodit Civil e përkufizon veprimin juridik si *"shfaqja e ligjshme e vullnetit të personit fizik ose juridik, që synon të krijojë, të ndryshojë ose të shuajë të drejta ose detyrime civile"*. Kombinimi i këtyre dy dispozitave përben përkufizimin e kontratës të së drejtës private. Bazuar në këto dispozita, në thelb, rezulton se kontrata civile është një marrëveshje në të cilën palët shprehin interesa të ndërsjella (që kundërvihen) dhe e cila krijon efekte dhe pasoja juridike midis palëve[375]. Ndërkohë, Neni 6 i K.Pr.Administrative i përkufizon kontratat administrative si *"...ato marrëveshje, ku të paktën njëra nga palët, është organ i administratës publike dhe të cilat synojnë të krijojnë, të ndryshojnë ose të anulojnë marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës publike"*. Në mënyrë që të kuptojmë të përbashktat dhe dallimet midis kontratës civile dhe kontratës administrative, duhet bërë krahasimi i përkufizimit të kontratës në disiplinat përkatëse, që do të thotë se duhen krahasuar Nenet 659 dhe 79 të Kodit Civil me Nenin 6 të K.Pr.Administrative. Nga ky krahasim, rezulton se kontratat administrative me kontratat e të drejtës private, kanë vetëm një element të përbashkët: në të dy rastet, bëhet fjalë për një marrëveshje në të cilën përballen interesa të ndërsjella (që kundërvihen). Ndërsa dallimi i kontratave administrative nga kontratat e të drejtës private qendron në dy elementë: kontrata administrative karakterizohet nga prania, si palë, e të paktën një personi publik në kontratë dhe kontrata administrative krijon efekte dhe pasoja juridike në fushën e së drejtës publike[376]. Për rrjedhojë, dy janë kriterët të cilët e dallojnë kontratën administrative nga kontrata e së drejtës private: njëra nga palët në kontratë

[373] Shih P.-L. Frier, J. Petit, *"Droit Administratif"*, LGDJ, Lextenso éditions, 9e édition, 2014, fq. 388.
[374] Shih F. Brenet, *"Qualification jurisprudentielle du contrat administratif"*, J.-Cl. Adm., 2010, fq. 603.
[375] Shih: B. Benussi, *"Komentar i Kodit Civil, Obligimet dhe Kontratat Përgjithësisht"*, botim i Ministrisë së Drejtësisë, Punëra grafike "Stamles", Durrës, 1932, ribotuar nga Vasilika Sherifi Zilja, Tiranë, 2012, fq. 20-21; A. Sallabanda, *"E Drejta e Detyrimeve"*, Pjesa e përgjithshme, Shtyp. N.I.Sh Mihal Duri, Tiranë, 1962, fq. 53; M. Tutulani-Semini, *"E Drejta e Detyrimeve dhe e Kontratave"*, Pjesa e përgjithshme, Skanderbeg books, Real-Stamp, Tiranë, 2006, fq. 37-39; A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 48-49; O. Skrame, *"Komentari i Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë"*, Vëllimi i dytë, Onufri, 2011, fq. 169-170; F. Galgano, *"E Drejta Private"*, përkthyer nga Alban Brati, botim i tretë, Luarasi, 2008, fq. 263-279.
[376] Shih J. Lamarque, *"Les difficultés présentes et les perspectives d'avenir de la distinction entre les contrats administratifs et les contrats de droit privé"*, AJDA, 1961, fq. 123.

është domosdoshmërisht organ i administratës publike dhe kontrata ka efekte dhe pasoja juridike në fushën e së drejtës publike[377]. Kështu, për të drejtën private, kontrata është një marrëveshje ku përballen interesa të ndërsjella (që kundërvihen) dhe e cila mbart marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës private. Ndërsa, për të drejtën publike, kontrata është gjithashtu një marrëveshje në të cilën përballen interesa të ndërsjella (që kundërvihen), por ndryshimi me kontratën e të drejtës private, është se për të drejtën publike, të paktën njëra nga palët në kontratë duhet të jetë një person publik dhe marrëdhëniet juridike që krijohen nga kontrata, duhet t'i përkasin të drejtës publike[378]. Bazuar në këtë arsyetim, dalin menjëherë në pah dy kriterët dallues të kontratës administrative nga kontrata e së drejtës private, që njëkohësisht përbëjnë edhe kritere përcaktues të karakterit administrativ të kontratës: së pari, kontrata administrative karakterizohet nga prania e të paktën një personi publik në kontratë (*kriteri organik*), dhe së dyti, kontrata administrative krijon efekte dhe pasoja juridike në fushën e të drejtës publike (*kriteri substancial*)[379]. Nga mënyra si është hartuar Neni 6 i K.Pr.Administrative, veçanërisht përdorimi i lidhzës *"dhe"*, kuptohet se bëhet fjalë për dy kriterë që plotësojnë njëri-tjetrin, ato janë kritere kumulativë, dhe jo alternativë. Thenë ndryshe, nuk mund të ketë kontratë administrative në qoftë se të dy kriterët, organik dhe substancial, nuk janë të pranishëm në kontratë[380].

Në këtë drejtim, Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë", nuk ndryshon në krahasim me K.Pr.Administrative aktual, në përkufizimin që i ka bërë elementëve karakterizues të kontratës administrative. Në Nenin 3/4 të këtij ligji, kontrata administrative përkufizohet si *"një marrëveshje, e cila krijon, ndryshon ose shuan një marrëdhënie konkrete, sipas së drejtës publike dhe në të cilën të paktën njëra nga palët kontraktuese është një organ publik"*. Neni 6 i K.Pr.Administrative aktual, i përkufizon kontratat administrative si *"...ato marrëveshje, ku të paktën njëra nga palët, është organ i administratës publike dhe të cilat synojnë të krijojnë, të ndryshojnë ose të anulojnë marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës publike"*. Për sa i përket sferës të së drejtës publike, në thelb, përdorimi i shprehjes *"sipas së drejtës publike"* nga ligji, është e njëjta gjë si shprehja që përdor K.Pr.Administrative aktual *"në fushën e së drejtës publike"*. Në aspektin e sferës të së drejtës publike, nuk ekziston asnjë ndryshim midis dy përkufizimeve. Në thelb, ndryshimi i vetëm që bën Neni 3/4 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative i

[377] Shih: A. Kodraliu, *"Vështrim mbi kompetencën e gjykatës në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve lidhur me kontratat administrative"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 2, Tiranë, Dhjetor 2009, fq. 129; E. Dobjani, *"Kontrata administrative si një formë në zhvillim e veprimtarisë së administratës publike shqiptare"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 3, Shtator 2010, fq. 52; E. Dobjani, *"Karakteri administrativ i kontratës"*, revista shkencore Studime Juridike, nr. 2, Dhjetor 2012, fq. 82; V. Bendo, *"Kontrata Administrative"*, revista Avokatia, Periodike e pavarur, botim i Dhomës Kombëtare të Avokatisë, 7 Korrik 2013, fq. 33.

[378] Shih E. Puto, *"Kontratat e administratës publike"*, në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 420.

[379] Shih jurisprudencën e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, sipas së cilës *"Kontrata administrative nuk ndryshon në thelb nga një kontratë e së drejtës private. Kriteret e vetme dalluese janë se në kontratat administrative njëra nga palët është gjithnjë një autoritet publik dhe se ato (kontratat) synojnë të ndryshojnë marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës publike"*, Vendimi Nr. 672, datë 20.03.2014 i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, *Shoqëria "Eklipsi 13" Sh.p.k kundër Shoqëria "Albpetrol" Sh.a*.

[380] Shih: P. Amselek, *"La qualification des contrats de l'administration"*, AJDA, 1983, fq. 3; E. Dobjani, *"Karakteri administrativ i kontratës"*, revista shkencore Studime Juridike, nr. 2, Dhjetor 2012, fq. 82.

Republikës së Shqipërisë", në hartimin e përkufizimit të kontratës administrative, në krahasim me Nenin 6 të K.Pr.Administrative aktual, është në përdorimin e fjalës *"konkrete"* në shprehjen *"marrëdhënie konkrete, sipas së drejtës publike"*. Theksojmë se Neni 6 i K.Pr.Administrative aktual, në përkufizimin e kontratës administrative, shprehet për *"marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës publike"*, por jo për *"marrëdhënie konkrete"* në fushën e së drejtës publike. Për rrjedhojë, me dispozitat e Nenit 3/4 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë", kalojmë nga një *"marrëdhënie juridike"* e së drejtës publike, që është Neni 6 i K.Pr.Administrative aktual, në një *"marrëdhënie konkrete"* e së drejtës publike.

Tre observime imponohen menjëherë.

Së pari, edhe pse në Nenin 3/4 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë", është përdorur shprehja *"marrëdhënie konkrete"*, duke ometuar fjalën *"juridike"* që gjendet në Nenin 6 të K.Pr.Administrative aktual, kjo nuk i bën marrëdhëniet e së drejtës publike që krijohen, ndryshohen apo shuhen nga kontratat administrative të Kodit të ri, më pak juridike se sa ato janë aktualisht, me përkufizimin e Nenit 6 të K.Pr.Administrative aktual. Nuk ekziston asnjë dyshim se marrëdhëniet e së drejtës publike që krijohen, ndryshohen apo shuhen nga kontratat administrative, sipas përkufizimit të Nenit 3/4 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë", përbëjnë marrëdhënie juridike. Sigurisht, do të ishte preferuar që ky ligj, në vend të shprehjes *"marrëdhënie konkrete"*, të përdorte shprehjen *"marrëdhënie juridike konkrete"*.

Së dyti, në vetvete termi *"konkrete"*, i përdorur nga Neni 3/4 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë", në krahasim me Nenin 6 të K.Pr.Administrative aktual, ka të bëjë me *individualizimin e objektit* të kontratës administrative, duke përcaktuar se kontrata administrative krijon, ndryshon ose shuan një marrëdhënie juridike konkrete sipas së drejtës publike. Përdorimi i termit *"konkrete"* individualizon objektin e kontratës administrative, në kuptimin që kontrata administrative do të lidhet midis palëve, subjekte individualisht të përcaktuara, si dhe do t'i referohet një fakti konkret dhe do të zgjidhë një çështje konkrete në fushën e së drejtës publike.

Së treti, përdorimi i termit *"konkrete"* në shprehjen *"marrëdhënie konkrete, sipas së drejtës publike"* nga Neni 3/4 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë", nuk i ndryshon asgjë kritereve që janë përcaktues për karakterin administrativ të kontratës. Kriteri organik (prania e të paktën një personi publik në kontratë) dhe kriteri substancial (krijimi i efekteve dhe pasojave juridike në të drejtën publike), mbeten edhe sipas Kodit të ri, kriteret e vetëm dhe kryesore që i japin kontratës një natyrë administrative.

Ligji jep një përkufizim të kriterit organik, por nuk përkufizon kriterin substancial, që në fakt, përbën edhe kriterin më të rendësishëm. Në mungesë të përkufizimit ligjor, kriteri substancial është trajtuar, duhet thenë në mënyrë të përgjithshme dhe jo të plotë, por megjithatë mjaft qartësuese, nga jurisprudenca e Kolegjit Administrativ dhe Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë.

2.1.1.1 Kriteri organik: prania e të paktën një personi publik në kontratë

Në bazë të Nenit 6 të K.Pr.Administrative, sipas të cilit kontratat administrative janë *"...ato marrëveshje, ku të paktën njëra nga palët, është organ i administratës*

publike...”, nuk mund të ketë kontratë administrative, në qoftë se të paktën njëra nga palët në kontratë nuk është organ i administratës publike[381]. Shkurt, që një kontratë të cilësohet si administrative, duhet domosdoshmërisht prania në kontratë e një personi të së drejtës publike[382]. Ndërsa, në bazë të Nenit 151/1 të K.Pr.Administrative, kontrata administrative përkufizohet vetëm si *“...një marrëveshje nëpërmjet së cilës krijohet, modifikohet apo shuhet një marrëdhënie juridike e së drejtës publike”*. Kriteri organik, prania e një personi publik në kontratë, nuk kërkohet nga kjo dispozitë. Mospërfshirja në këtë dispozitë e kriterit organik, prezencës së një personi publik në kontratë, në përkufizimin e kontratës administrative, duket sikur kërkon të tregojë se kriteri organik nuk është thelbësor për përcaktimin e natyrës administrative të kontratës. Për vetë llogjikën e kontratave administrative, përkufizimi i kontratës administrative pa kriterin organik përbën një koncept të gabuar[383]. Neni 151/1 i K.Pr.Administrative, në mungesë të kriterit organik, shfaqet si i cunguar në përkufizimin e kontratës administrative, si dhe krijon paqartësi në raport me Nenin 6 të K.Pr.Administrative[384]. Kriteri organik është thelbësor dhe po aq i rëndësishëm sa kriteri substancial për cilësimin e një kontrate si administrative, për shkak se prania e një personi publik është dëshmuese e orientimit të natyrës juridike të kontratës drejt së drejtës publike. Nëse nuk do të ekzistonin personat publikë, çështja e natyrës juridike të kontratave nuk do të ekzistonte, dhe bashkë me të nuk do të ekzistonin as kontratat administrative[385]. Për rrjedhojë, kemi bindjen se kur bëhet fjalë për përkufizimin e kontratës administrative, Neni 6 i K.Pr.Administrative, që përfshin edhe praninë e një personi publik në përkufizimin e kontratës administrative, është e vetmja dispozitë që duhet të merret në konsideratë. Kjo konfirmohet edhe në evolucionin e ligjit mbi kontratat administrative, pasi në lidhje me prezencën e personit publik në kontratë, si kriter për përkufizimin e kontratës administrative, edhe Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 “Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë”, e konsideron kriterin organik si të domosdoshëm, në cilësimin e një kontrate si administrative. Kështu, në Nenin 3/4 të tij, Kodi i ri parashikon se në kontratën administrative, përveç krijimit të efekteve dhe pasojave juridike të së drejtës publike, *“të paktën njëra nga palët kontraktuese është një organ publik”*. Domosdoshmëria e plotësimit të kriterit organik – prania e një organi publik në kontratë – në procesin e cilësimit të kontratës administrative, është konfirmuar edhe nga jurisprudenca. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, me vendimin Nr. 672, datë 20.03.2014,

---

[381] Shih F. Lichère, *“L’évolution du critère organique du contrat administratif”*, RFDA, 2002, fq. 341.

[382] Shih vendimin Nr. 672, datë 20.03.2014 të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, *Shoqëria “Eklipsi 13” Sh.p.k kundër Shoqëria “Albpetrol” Sh.a*, që konsideron se kontrata e shitblerjes për shitjen e mallrave stok nënshkruar midis këtyre dy shoqërive, nuk përbën kontratë administrative, për arsye se *“...kontrata objekt i mosmarrëveshjeve të palëve ndërgjyqëse nuk plotëson kriteret e kontratës administrative, pasi asnjëra nga palët në kontratë nuk është organ i administratës publike, siç e kërkon ligji”*.

[383] Shih Y. Weber, *“Les acteurs des contrats de l’administration”*, Mélanges Peiser, PU Grenoble, 1995, fq. 530.

[384] Shih V. Bendo, i cili këto dy formulime të Nenit 6 dhe 151/1 të K.Pr.Administrative, i quan me të drejtë si *“pasaktësi kuptimore”* dhe shprehet edhe për *“pasaktësi të karakterit të teknikës legjislative. Kështu, ndërsa në përkufizimin e parë përmbahen ndryshime ose anullime të marrëdhënieve juridike, në të dytin ato parashikohen si modifikime apo shuarje të këtyre marrëdhënieve në fushën e së drejtës publike. Një mungesë e tillë harmonizimi në përkufizim ose dhënia e dy përkufizimeve me terma të ndryshme, natyrisht krijojnë ç’orientime jo vetëm për studiuesit dhe zbatuesit e gjerë të Kodit, por edhe për shkencën e së Drejtës Administrative Shqiptare”*, V. Bendo, *“Kontrata Administrative”*, revista Avokatia, Periodike e pavarur, botim i Dhomës Kombëtare të Avokatisë, 7 Korrik 2013, fq. 34.

[385] Shih F. Brenet, *“La théorie du contrat administratif, Évolutions récentes”*, AJDA, 2003, Chroniques, fq. 919.

Shoqëria "Eklipsi 13" Sh.p.k kundër Shoqëria "Albpetrol" Sh.a, bazuar në Nenin 6 të K.Pr.Administrative, ka refuzuar cilësimin si administrative të një kontrate shitblerje mallrash stok, me arsyetimin se *"Në rastin konkret konstatohet se, kontrata objekt i mosmarveshjeve të palëve ndërgjyqëse nuk plotëson kriteret e kontratës administrative, pasi asnjëra nga palët në kontratë nuk është organ i administratës publike, siç e kërkon ligji. Për rrjedhojë kjo kontratë konsiderohet kontratë private ndërmjet dy personave privat"*.

Ligji e përkufizon termin *"organ i administratës publike"*, të përdorur në përkufizimin e kontratës administrative nga Neni 6 i K.Pr.Administrative aktual, si dhe termin *"organ publik"*, të përdorur në përkufizimin e kontratës administrative në Nenin 3/4 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë". Theksojmë menjëherë se këto dy terma, *"organ i administratës publike"* dhe *"organ publik"*, në thelb, kanë të njëjtin kuptim dhe nuk krijojnë dallime midis njëri-tjetrit që mund të influencojnë në përkufizimin e kontratës administrative. Ndërsa termi *"organ i administratës publike"* përkufizohet nga Neni 3 i K.Pr.Administrative, sipas të cilit *"Në kuptimin e këtij Kodi, organe të administratës publike janë: organet e pushtetit qëndror të cilat kryejnë funksione administrative; organet e enteve publike në masën që ato kryejnë funksione administrative; organet e pushtetit vendor që kryejnë funksione administrative; organet e Forcave të Armatosura, si dhe çdo strukturë tjetër, punonjësit e së cilës gëzojnë statusin e ushtarakut, për aq kohë sa këto kryejnë funksione administrative"*. Termi *"organ publik"* përkufizohet nga Neni 2/6 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative", sipas të cilit *"'Organ publik' është çdo organ i pushtetit qendror, i cili kryen funksione administrative, çdo organ i enteve publike, në masën që ato kryejnë funksione administrative; çdo organ i pushtetit vendor që kryen funksione administrative; çdo organ i Forcave të Armatosura, çdo strukturë tjetër, punonjësit e së cilës gëzojnë statusin e ushtarakut, për aq kohë sa këto kryejnë funksione administrative, si dhe çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike"*[386]. Dallohet menjëherë se përkufizimi që i bëhet nocionit të *"organit publik"* nga Neni 2/6 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative", është më i gjerë se përkufizimi i nocionit *"organ i administratës publike"* që bën Neni 3 K.Pr.Administrative[387]. Në fakt, Neni 2/6 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative", përveç se ka marrë, në mënyrë identike, të gjithë përcaktimet e Nenit 3 të K.Pr.Administrative, ka shtuar edhe parashikimin, sipas të cilit, organ publik është edhe *"...çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike"*. Përgjatë këtij studimi do të shohim se kjo shtesë në përkufizimin e nocionit të organit publik do të ketë një rëndësi të madhe për mundësinë e cilësimit si administrative të kontratave të lidhura midis personave të së drejtës private.

---

[386] Neni 3/6 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë" rimerr në mënyrë identike përkufizimin e nocionit të organit publik që ka dhënë Neni 2/6 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative".

[387] Shih E. Dobjani, E. Toska, E. Puto, E. Dobjani, *"E Drejta Administrative, Kontrolli mbi Administratën Publike"*, Emal, Tiranë, 2013, fq. 65-66.

Nga këto dispozita ligjore, tre observime imponohen. Së pari, rezulton se nocioni i organit publik karakterizohet nga kryerja e funksioneve administrative/publike në ushtrimin e veprimtarisë së tij. Kusht i shprehur i ligjit është se personi publik, për t'u cilësuar si organ i administratës publike apo organ publik, në kuptim të dispozitave të mësipërme, duhet të veprojë në kryerjen e funksioneve të tij administrative/publike[388]. Në këtë mënyrë, një person publik, palë në një kontratë të nënshkruar me një person të së drejtës private, do të marrë cilësimin e organit të administratës publike apo organit publik, në kuptim të Nenit 6 të K.Pr.Administrative, dhe për rrjedhojë, do të plotësojë kushtin e kriterit organik, vetëm nëse nëpërmjet kësaj kontrate, personi publik ka vepruar në ushtrimin e funksioneve të tij administrative/publike. Në rast se me nënshkrimin e kontratës, personi publik nuk ka vepruar në ushtrimin e funksioneve të tij administrative/publike, atëherë kushti i kriterit organik, prania në kontratë e një organi të administratës publike apo organi publik, në kuptim të Nenit 6 të të K.Pr.Administrative, nuk plotësohet.

Së dyti, kriteri organik do të gjendet i plotësuar, kuptohet me plotësimin e kushtit të nënshkrimit të kontratës në ushtrimin e funksioneve administrative/publike, sa herë që në kontratë njëra nga palët do të jetë një organ i administratës publike[389], që nënkupton: një ministri të caktuar, ose një institucion tjetër qendror të Shtetit (organet e pushtetit qendror); organet përfaqësuese ose ekzekutive të një komune, bashkie ose qarku të caktuar (organet e pushtetit vendor); çdo organ të enteve publike[390]; çdo organ të Forcave të Armatosura; çdo strukturë tjetër, punonjësit e së cilës gëzojnë statusin e ushtarakut; si dhe çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike[391].

---

[388] Shih G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, në Komentarin e K.Pr.Administrative vlerësojnë për sa i përket Nenit 3 të këtij Kodi, se *"Duhet theksuar se pas çdo kategorie, legjislatori ka shtuar frazën 'në masën që ato kryejnë funksione administrative', për të treguar se jo çdo veprim i ndërmarrë nga organet në fjalë është objekt i rregullimit të Kodit"*, G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 23-24.

[389] Për një sqarim të detajuar në lidhje me kuptimin e nocionit të organeve të administratës publike, në kuptim të Nenit 3 të K.Pr.Administrative, shih E. Dobjani, *"E Drejta Administrative 1"*, botim i ripunuar, Shtyp. Perlat Voshtina, Tiranë, 2010, fq. 128-183.

[390] Në lidhje me entin publik, doktrina juridike shqiptare, bazuar në doktrinën juridike italiane, ka pranuar gjerësisht për kuptimin e entit publik se ky i fundit është një person juridik i së drejtës publike, që krijohet me ligj, me qëllim realizimin e një interesi publik dhe me autonomi financiare dhe menaxheriale. Shih: E. Dobjani, *"E Drejta Administrative 1"*, botim i ripunuar, Shtyp. Perlat Voshtina, Tiranë, 2010, fq. 183-194; G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 23; A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, MediaPrint, Tiranë, 2011, fq. 207-216; F. Galgano, *"E Drejta Private"*, përkthyer nga Alban Brati, botim i tretë, Luarasi, 2008, fq. 893-900; L. Delpino, F. Del Giudice, F. Caringella, *"Compendio di Diritto Amministrativo"*, XI Edizione, Edizioni Simone, 2001, fq. 61-80.

[391] Shih: G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, në Komentarin e K.Pr.Administrative vlerësojnë për sa i përket Nenit 3 të këtij Kodi, se *"Qëllimi i legjislatorit ka qenë inkludimi në kuptimin e organit administrativ i sa më shumë subjekteve të së drejtës publike, në mënyrë që personat privatë të përfitojnë nga garancitë procedurale që ofron Kodi pavarësisht se me cilin organ të administratës kanë të bëjnë... ajo që ka rëndësi të kuptohet nga leximi i tij është vullneti i legjislatorit për ta zgjeruar në maksimum kategorinë e subjekteve që i nënshtrohen rregullimit të Kodit për të siguruar mbrojtje maksimale të të drejtave dhe lirive të personave privatë"*, G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 22-23; E. Puto, në artikullin *"Kontratat e administratës publike"*, i cili e prezanton çështjen në këndvështrimin e diskutimit doktrinor rreth nocioneve të qeverisë qendrore, qeverisë lokale dhe enteve publike, duke dalë në konkluzionin se

Së treti, siç u shpjegua më sipër, nocioni i organit publik, në kuptim të Nenit 2/6 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative"[392], është më i gjerë se nocioni i organit të administratës publike, në kuptim të Nenit 3 të K.Pr.Administrative. Në fakt, në ndryshim nga nocioni i organit të administratës publike, në kuptim të Nenit 3 të K.Pr.Administrative, nocioni i organit publik është më i gjerë, pasi përfshin edhe *"çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike"*. Duke qenë se ligjvenësi ka përcaktuar shprehimisht në Nenin 6 të K.Pr.Administrative se *"Kontrata administrative do të quhen ato marrëveshje, ku të paktën njëra nga palët, është organ i administratës publike..."* dhe jo organ publik, pyetja që shtrohet është nëse do të konsiderojmë si organ të administratës publike edhe ato kontraktues që i përkasin përkufizimit të nocionit të organit publik, që do të thotë kontraktues persona fizikë ose juridikë, të cilëve i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike? Pyetja qendron dhe është mëse legjitime, pasi me nocionin e organit publik të Nenit 2/6 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", rezulton se do të përfshijmë në cilësinë e kontraktuesit publik, edhe ato kontraktues që janë persona të së drejtës private, por që me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, i është dhënë e drejta e ushtrimit të funksioneve publike. Dyshimit nëse ky dallim i bërë nga ligjvënësi midis nocionit të organit publik dhe nocionit të organit të administratës publike, është thjesht sepse Ligji Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative" është miratuar shumë më vonë se K.Pr.Administrative dhe për rrjedhojë në këtë rast ligjvënësi ka dashur të përfshijë në kompetencën e gjykatave administrative ato kontrata të lidhura nga persona të së drejtës private që ushtrojnë funksione publike, apo në rast të kundërt dyshimit nëse ky dallim është i qëllimshëm pikërisht për shkak se ligjvënësi nuk ka dashur të përfshijë në kompetencën e gjykatave administrative ato kontrata të lidhura nga persona të së drejtës private që ushtrojnë funksione publike, duket se i ka dhënë një përgjigje definitive miratimi i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative". Ky ligj bën dy përcaktime kapitale në lidhje me këtë problematikë. Së pari, në Nenin 3/6[393] të tij

---

"Duke ju referuar këtij neni qëllimi ynë do të mbetet afirmimi se të gjitha llojet e këtyre organizmave realizojnë kontrata administrative publike", E. Puto,*"Kontratat e administratës publike"*, publikuar në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, "*Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 420-421.

[392] Neni 2/6 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative" e përkufizon nocionin e organit publik si *"çdo organ i pushtetit qendror, i cili kryen funksione administrative, çdo organ i enteve publike, në masën që ato kryejnë funksione administrative; çdo organ i pushtetit vendor që kryen funksione administrative; çdo organ i Forcave të Armatosura, çdo strukturë tjetër, punonjësit e së cilës gëzojnë statusin e ushtarakut, për aq kohë sa këto kryejnë funksione administrative, si dhe çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike"*. Ndërsa Neni 3 i K.Pr.Administrative e përkufizon nocionin e organit të administratës publike si *"organet e pushtetit qendror të cilat kryejnë funksione administrative; organet e enteve publike në masën që ato kryejnë funksione administrative; organet e pushtetit vendor që kryejnë funksione administrative; organet e Forcave të Armatosura, si dhe çdo strukturë tjetër, punonjësit e se cilës gëzojnë statusin e ushtarakut, për aq kohe sa këto kryejnë funksione administrative"*. Nocioni i organit publik është më i gjerë se nocioni i organit të administratës publike, pasi përfshin edhe *"çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike"*.

[393] Kjo dispozitë parashikon se organ publik është *"çdo organ i pushtetit qendror, i cili kryen funksione administrative, çdo organ i enteve publike, në masën që ato kryejnë funksione administrative; çdo organ i pushtetit vendor që kryen funksione administrative; çdo organ i Forcave të Armatosura, për aq kohë sa kryejnë funksione administrative, si dhe çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me*

rimerr pothuajse[394] në mënyrë identike përkufizimin e nocionit të organit publik, siç është parashikuar nga Neni 2/6 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", duke përfshirë në nocionin e organit publik fjalë për fjalë *"çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike"*. Së dyti, në Nenin 3/4 të tij Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", e përkufizon kontratën administrative si *"një marrëveshje... në të cilën njëra nga palët kontraktuese është një organ publik"*. Për rrjedhojë, rezulton se dallimi i bërë nga ligjvënësi midis nocionit të organit publik dhe nocionit të organit të administratës publike nuk ka qenë i qëllimshëm, por është krijuar vetëm për faktin se Ligji Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative" është miratuar shumë më vonë se K.Pr.Administrative, dhe në këtë hendek kohor, nocioni i organeve të administratës publike ka evoluar. Në këto kushte, me miratimin e Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative" dhe më hyrjen e tij në fuqi një vit më vonë pas botimit në Fletoren Zyrtare, nocioni i organit të administratës publike nuk do të ekzistojë më në të drejtën administrative shqiptare. Në këtë mënyrë, sa herë që në ligje të veçanta, sektoriale, do të përmendet nocioni i organit të administratës publike, kjo do të konsiderohet si një sinonim i nocionit të organit publik të Nenit 2/6 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative" dhe të Nenit 3/6 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative". Për rrjedhojë, rezultati është se kriteri organik, prania e një organi publik në kontratë, do të mund të konsiderohet i plotësuar, edhe nëse formalisht ky person është person fizik ose person juridik i së drejtës private, nga momenti që i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga ligji, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike. Për rrjedhojë, një kontratë mund të cilësohet si administrative, nëse i plotëson kërkesat ligjore të kriterit substancial, edhe pse është nënshkruar midis dy personave të së drejtës private, me kusht që njërit nga personat e së drejtës private kontraktuese t'i jetë dhënë e drejta e ushtrimit të funksioneve publike[395].

Në përfundim, në nocionin e organit të administratës publike apo organit publik, siç janë hartuar në Nenin 6 të K.Pr.Administrative aktual, apo në Nenin 3/4 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", duhet të konsiderohet se bëjnë pjesë edhe institucionet e administratës shtetërore, në kuptim të Ligjit Nr. 90/2012, datë 27.09.2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore". Neni 4/2 i këtij ligji, parashikon se *"Administrata shtetërore përbëhet nga këto institucione: Kryeministria; ministritë; institucionet në varësi të Kryeministrit ose të ministrave; ç) njësitë e drejtpërdrejta të ofrimit të shërbimeve; agjencitë autonome; administrata e prefektit. Ministritë dhe institucionet*

---

ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve administrative publike".

[394] Për arsye se tek organet e Forcave të Armatosura, Neni 2/6 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative" ka të përcaktuar *"...çdo organ i Forcave të Armatosura, çdo strukturë tjetër, punonjësit e së cilës gëzojnë statusin e ushtarakut..."*. Ky është i vetmi ndryshim në përkufizimin e nocionit të organit publik nga Neni 2/6 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative" dhe Neni 3/6 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative".

[395] Shih vendimin e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, ku gjykata vlerëson se kontrata e nënshkruar midis dy personave juridikë të së drejtës private është kontratë administrative *"...për arsye se, objekti i kontratës ishte realizimi i punëve publike me fonde shtetërore dhe pala e paditur kundërpaditëse pavarësisht se nuk është organ shtetëror, ky i fundit i ka deleguar kompetencat në kryerjen e veprimtarisë në fushën e të drejtës publike dhe ka përgjegjësi në kryerjen e kësaj veprimtarie ashtu si edhe organi administrativ"*, Vendimi Nr. 577, datë 14.01.2014 i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, *Shoqëria "Armandi" Sh.p.k kundër Shoqëria "Trajtim Studenti Nr. 2" Tiranë*.

e varësisë mund të kenë degë territoriale në përputhje me këtë ligj". Këto institucione të administratës shtetërore, nëse do të lidhin kontrata me persona të së drejtës private, do të konsiderohen si organe publike në kuptim të Nenit 6 të K.Pr.Administrative aktual, apo të Nenit 3/4 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative".

Në këto kushte, siç mund të kuptohet, identifikimi i një organi të administratës publike apo organi publik, si palë në kontratë, në kuptim të Nenit 6 të K.Pr.Administrative, apo të Nenit 3/4 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", nuk është shumë i vështirë. Për rrjedhojë, kriteri organik nuk përbën problem: prania e një organi të administratës publike apo organi publik në kontratë mund të identifikohet pa shumë vështirësi. E njëjta gjë nuk mund të thuhet për kriterin substancial, që është krijimi i efekteve dhe pasojave juridike në fushën e së drejtës publike, i cili, në mungesë të një përkufizimi nga ligjvenësi, mbetet mjaft delikat për t'u identifikuar.

2.1.1.2 Kriteri substancial: krijimi i efekteve dhe pasojave juridike në të drejtën publike

Në bazë të Nenit 6 të K.Pr.Administrative, sipas të cilit kontratat administrative janë *"...ato marrëveshje... të cilat synojnë të krijojnë, të ndryshojnë ose të anulojnë marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës publike..."*, kriteri tjetër, i cili duhet të plotësohet, në mënyrë që kontrata të paraqesë një karakter administrativ, është ekzistenca e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike[396]. Ky është kriteri substancial i kontratës administrative, pasi ai ka të bëjë me lëndën e kontratës administrative. Lënda e kontratës administrative është pikërisht e drejta publike dhe marrëdhëniet juridike që krijohen nga këto kontrata duhet t'i përkasin domosdoshmërisht fushës të së drejtës publike[397]. Në këtë aspekt, edhe Neni 151/1 i K.Pr.Administrative, parashikon kriterin substancial si kriter të domosdoshëm në identifikimin e kontratës administrative, kur parashikon se *"Kontrata administrative është një marrëveshje nëpërmjet së cilës krijohet, modifikohet apo shuhet një marrëdhënie juridike e së drejtës publike"*. Për sa i përket Kodit të ri të Procedurave Administrative, Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", e konsideron kriterin substancial si të domosdoshëm, në cilësimin e një kontrate si administrative. Kështu, në Nenin 3/4 të tij, që përkufizon kontratën administrative, Kodi i ri i Procedurave Administrative parashikon se në kontratën

[396] Shih: A. Kodraliu, *"Vështrim mbi kompetencën e gjykatës në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve lidhur me kontratat administrative"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 2, Tiranë, Dhjetor 2009, fq. 129; E. Dobjani, *"Kontrata administrative si një formë në zhvillim e veprimtarisë së administratës publike shqiptare"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 3, Shtator 2010, fq. 52; E. Dobjani, *"Karakteri administrativ i kontratës"*, revista shkencore Studime Juridike, nr. 2, Dhjetor 2012, fq. 82; V. Bendo, *"Kontrata Administrative"*, revista Avokatia, Periodike e pavarur, botim i Dhomës Kombëtare të Avokatisë, 7 Korrik 2013, fq. 33; E. Puto, *"Kontratat e administratës publike"*, në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 420-421. Shih edhe vendimin e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, sipas të cilit *"Kontrata administrative nuk ndryshon në thelb nga një kontratë e së drejtës private. Kriteret e vetme dalluese janë se... ato (kontratat) synojnë të ndryshojnë marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës publike"*, Vendimi Nr. 672, datë 20.03.2014 i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, *Shoqëria "Eklipsi 13" Sh.p.k kundër Shoqëria "Albpetrol" Sh.a*.

[397] Shih: P. Weil, *"Le critère du contrat administratif en crise"*, Mélanges Marcel Waline, LGDJ, 1974, fq. 831; F. Raynaud, P. Fombeur, "*Notion de contrat administratif*", AJDA, 1999, fq. 554; F. Brenet, "*Qualification jurisprudentielle du contrat administratif*", J.-Cl. Adm., 2010, fq. 603.

administrative, përveçse të paktën njëra nga palët kontraktuese duhet të jetë një organ publik, duhet në mënyrë të domosdoshme që të krijohen, ndryshohen apo shuhen marrëdhënie konkrete të fushës të së drejtës publike[398]. Ky ligj i ka shtuar një element tjetër të rendësishëm kriterit substancial. Neni 119/1 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", parashikon se kontrata administrative duhet të ketë për qëllim dhe objekt *"...realizimin e një interesi publik, të cilit* [organi publik] *i shërben..."*. Ky element i kriterit substancial, përbën njëkohësisht edhe faktor përkufizimi i kontratës administrative, por, siç do të shohim më poshtë në Kreun e tretë të këtij punimi, përbën edhe kusht vlefshmërie për lidhjen e kontratës administrative. Domosdoshmëria e kriterit substancial në procesin e cilësimit të kontratës si e natyrës administrative është konfirmuar edhe nga jurisprudenca. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, me vendimin Nr. 699, datë 20.03.2014, *Bashkia Fier kundër Shoqëria "Gega-05" Sh.p.k*, bazuar në Nenin 6 të K.Pr.Administrative, ka refuzuar të cilësojë si administrative një kontratë qiraje midis një organi publik, në rastin konkret Bashkisë Fier, dhe një personi të së drejtës private, në rastin konkret shoqëria "Gega-05" Sh.p.k, me arsyetimin se *"Referuar rastit në gjykim objekt i padisë është përmbushje detyrimi kontraktor, e cila nuk ka të bëjë me kryerjen e shërbimeve që janë në interes të publikut, siç janë pastrimi i qytetit, shtrimi i rrugëve, etj. Ky përbën një kërkim, i cili buron nga një marrëdhënie juridiko-civile, siç është kontrata e qirasë e lidhur midis palëve ndërgjygjëse, ku si objekti ashtu edhe shkaku juridik i padisë e kanë bazën tek dispozitat e Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë, të cilat kanë shërbyer si bazë juridike edhe në lidhjen e kontratës së qirasë. Parë në këtë këndvështrim, Kolegji Administrativ arrin në përfundimin së në çështjen objekt shqyrtimi është mosmarrëveshja me natyrë juridiko-civile. Pavarësisht se palë e kontratës është një organ i administratës publike, në këtë marrëdhënie ai merr pjesë jo si subjekt i së drejtës publike, që ushtron pushtet dhe sovranitet shtetëror, por si subjekt i së drejtës private, në pozita të barabarta me subjektet e tjera të së drejtës private"*. Për rrjedhojë, edhe pse kriteri organik gjendet i plotësuar, pasi palë në kontratë është një organ publik (Bashkia Fier), mungon kriteri substancial, pasi objekti i kontratës nuk ka të bëjë me kryerjen e shërbimeve që janë në interes të publikut. Në mungesë të përmbushjes së kriterit substancial, edhe pse kriteri oranik është i plotësuar, kontrata do të cilësohet si një kontratë e së drejtës private që rregullohet nga normat e zakonshme të Kodit Civil[399].

---

[398] Neni 3/4 e përkufizon kontratën administrative, në aspektin e kriterit substancial, si *"një marrëveshje, e cila krijon, ndryshon ose shuan një marrëdhënie konkrete, sipas së drejtës publike..."*. Në lidhje me ndryshimin në hartimin e përkufizimit të kriterit substancial, nga *"marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës publike"* të Neneve 6 dhe 151/1 të K.Pr.Administrative aktual, në *"marrëdhënie konkrete, sipas së drejtës publike"* të Nenit 3/4 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", shih shpjegimet më lart në pjesën 2.1.1 "Kriteret e përgjithshëm: zbatimi i tyre për kontratat e nënshkruara midis një personi publik dhe një personi privat".

[399] Kjo jurisprudencë është konfirmuar me vendimin e Kolegjit Administrativ Nr. 1898, datë 25.06.2014, *Shoqëria "Aldonino" Sh.p.k kundër Drejtoria e Shërbimit të Trupit Diplomatik*, ku përdoret e njëjta formulë si në vendimin e parë, sipas të cilit,*"Referuar rastit në gjykim objekt i padisë është përmbushje detyrimi kontraktor, e cila nuk ka të bëjë me kryerjen e shërbimeve që janë në interes të publikut, siç janë pastrimi i qytetit, shtrimi i rrugëve, etj. Ky përbën një kërkim, i cili buron nga një marrëdhënie juridiko-civile, siç është kontrata e qirasë e lidhur midis palëve ndërgjygjëse, ku si objekti ashtu edhe shkaku juridik i padisë e kanë bazën tek dispozitat e Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë, të cilat kanë shërbyer si bazë juridike edhe në lidhjen e kontratës së qirasë. Parë në këtë këndvështrim, Kolegji Administrativ arrin në përfundimin së në çështjen objekt shqyrtimi është mosmarrëveshja me natyrë juridiko-civile. Pavarësisht se palë e kontratës është një organ i administratës publike, në këtë marrëdhënie ai merr pjesë jo si subjekt i së drejtës publike, që ushtron pushtet dhe sovranitet shtetëror, por si subjekt i së drejtës private, në pozita të barabarta me subjektet e tjera të së drejtës private"*. Për

Në këtë mënyrë, çështja është se çfarë nënkupton ligji me konceptin *"marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës publike"*. Në mungesën e një përkufizimi nga K.Pr.Administrative, me hyrjen në fuqi të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative" dhe me fillimin e funksionimit të gjykatave administrative në nëntor të vitit 2013, në ndihmë vjen jurisprudenca e Kolegjit Administrativ dhe Kolegjit Civil, të Gjykatës së Lartë, që për efekt të funksionit të tyre si gjykatë konflikti, në ndarjen e kompetencës lëndore midis gjykatave civile dhe gjykatave administrative, i është dashur të identifikojnë dhe të dallojnë kontratat administrative nga kontratat e të drejtës private[400]. Një element tjetër që ndihmon është fakti se koncepti i *"marrëdhënie*[ve] *juridike në fushën e së drejtës publike"* i kundërvihet konceptit të *"marrëdhënie*[s] *juridike"* në fushën e së drejtës private, që është prezent në një kontratë të së drejtës private dhe që natyrisht gjendet në përkufizimin e kontratës të dhënë nga Kodi Civil[401]. Për rrjedhojë, për të njohur kuptimin e kriterit substancial, marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike, përveç analizës së jurisprudencës së Gjykatës së Lartë, duhet të analizojmë edhe se ku qendron dallimi midis të drejtës publike dhe të drejtës private[402].

Analiza juridike sugjeron se nuk ekziston asnjë përkufizim i qartë dhe përfundimtar në lidhje me dallimin midis të drejtës publike dhe të drejtës private[403], por ekzistojnë mendime që janë hedhur nga doktrina juridike, vendase dhe ajo e huaj. Hans Kelsen, në veprën e tij *"Teori e Pastër e Drejtësisë"*, shkruan se është pranuar gjërësisht se dallimi midis të drejtës publike dhe të drejtës private, është në të vërtetë *"një ndarje marrëdhëniesh juridike. E drejta private përmban marrëdhënie juridike midis subjekteve që janë juridikisht të barabartë, që kanë të njëjtën vlerë juridike; e drejta publike përmban marrëdhënie juridike midis subjekteve që janë superiorë dhe subjekteve që janë inferiorë, pra marrëdhënie midis subjektesh që nuk janë të barabartë dhe si rrjedhojë nuk kanë të njëjtën vlerë juridike... marrëdhëniet juridike të së drejtës publike i quajmë gjithashtu marrëdhënie force (Gewalt) ose dominimi (Herrschaft)"*[404]. Në këto kushte, një nga aspektet e dallimit midis të drejtës private dhe të drejtës publike, është se e drejta private është një e drejtë ku dominojnë marrëdhënie juridike midis subjektesh juridikisht të barabartë, ndërsa e drejta publike dominohet nga marrëdhënie juridike midis subjektesh juridikisht jo të barabartë. Për

---

rrjedhojë, në mungesë të kriterit substancial, kontrata është e natyrës civile, edhe pse palë në kontratë mund të jetë një organ publik.

[400] Shih: E. Dobjani, E. Toska, E. Puto, E. Dobjani, *"E Drejta Administrative, Kontrolli mbi Administratën Publike"*, Emal, Tiranë, 2013, fq. 113-118; S. Sadushi, *"Gjykata Administrative dhe Kontrolli ligjor mbi Administratën, Një Vështrim Krahasues mbi Drejtësinë Administrative"*, Botimet Toena, Tiranë, 2014, fq. 206-210; si dhe M. Xhaferllari, *"Manual për Drejtësinë Administrative"*, Prezenca e OSBE në Shqipëri, Dea Print, ribotim Dhjetor 2014, fq. 50-51.

[401] Në bazë të Nenit 659 të Kodit Civil, kontrata e të drejtës private krijon, ndryshon ose shuan *"një marrëdhënie juridike"*, duke nënkuptuar natyrën private të saj. Marrëdhënia juridike në fushën e së drejtës private quhet shkurt dhe thjesht marrëdhënie juridike, pa qënë nevoja të specifikohet natyra e marrëdhënies. Në këtë rast, natyra private e marrëdhënies juridike nënkuptohet.

[402] Shih J. Caillosse, *"Droit public-droit privé: sens et portée d'un partage académique"*, AJDA, 1996, Chroniques, fq. 955.

[403] Aq më tepër që sot, me inflacionin e privatizimeve, gjendemi përpara një fenomeni privatizimi të veprimtarive publike dhe për rrjedhojë kemi veprimtari që janë ekskluzivisht publike dhe veprimtari që nga publike janë kthyer në private. Në këtë mënyrë, dallimi midis të drejtës publike dhe të drejtës private nuk është i qendrueshëm. Shih M. Troper, *"La distinction droit public-droit privé et la structure de l'ordre juridique"*, publikuar në *"Pour une théorie juridique de l'État"*, PUF, coll. Léviathan, 1994, fq. 182.

[404] H. Kelsen, *"Théorie Pure du Droit"*, përkthyer nga Ch. Eisenmann, Dalloz, Paris, 1962, ribotim Bruylant, L.G.D.J, 1999, fq. 276.

rrjedhojë, rezulton se një nga tiparet e dallimit midis të drejtës private dhe të drejtës publike, është se e drejta private është një e drejtë e barabartë, ndërsa e drejta publike është një e drejtë e pabarabartë[405].

Një tjetër element dallimi midis të drejtës publike dhe të drejtës private është koncepti i shërbimit publik. Sipas juristit francez Gaston Jèze, një nga përbërësit kryesorë të së drejtës publike është koncepti i shërbimit publik, kjo sepse administrata publike, nëpërmjet veprimatrisë së saj, ka për qëllim të përmbushë një mision shërbimi publik. Për rrjedhojë, koncepti i shërbimit publik është një nga faktorët kryesorë të dallimit midis të drejtës publike dhe të drejtës private[406]. Në fakt, veprimtaritë e subjekteve private, në vetvete, nëse nuk janë të ndikuara nga një marrëdhënie juridike me një person publik, nuk kanë asnjëherë për objekt sigurimin e një misioni shërbimi publik[407]. Në këtë aspekt, e drejta private nuk mund të përbëhet nga koncepti i shërbimit publik. Për rrjedhojë, koncepti i shërbimit publik është një nga përbërësit e të drejtës publike dhe nëse është prezent në një marrëdhënie juridike, atëherë kjo marrëdhënie duhet të cilësohet si një marrëdhënie juridike e së drejtës publike[408].

Karakteristikë tjetër dalluese midis të drejtës publike dhe të drejtës private përbëjnë prerogativat e fuqisë publike të cilat zotërohen nga administrata publike[409], midis të cilave, në vend të parë, figurojnë akti administrativ i njëanshëm, pushteti diskrecial dhe privilegji i ekzekutimit paraprak. K.Pr.Administrative përmban të gjithë kuadrin ligjor me anë të të cilit rregullohen këto prerogativa të fuqisë publike. Nenet 105 deri 132 të K.Pr.Administrative rregullojnë aktin administrativ, ndërsa Neni 7 i K.Pr.Administrative parashikon ushtrimin e pushtetit diskrecial nga administrata publike[410]. Kjo dispozitë e përkufizon pushtetin diskrecial si *"e drejta e kësaj të fundit* [administratës] *që të ushtrojë autoritet publik për realizimin e një qëllimi të ligjshëm, qoftë edhe pa autorizim të shprehur të ligjit"*[411]. Ndërsa privilegji i ekzekutimit paraprak në favor të administratës publike rezulton nga ligji që përcakton detyrime tatimore ndaj subjekteve tatimpaguese[412]. Nga këto dispozita rezulton se administrata

---

[405] Shih Ch. Eisenmann, *"Droit public, droit privé"*, RDP, 1952, fq. 904.

[406] Shih G. Jèze, *"Les contrats administratifs de l'État, des départements, des communes et des établissements publics"*, vol. 3, Giard, 1927-1934.

[407] Shih P. Delvolvé, "*Service public et libertés publiques"*, RFDA, 1985, fq. 1.

[408] Shih G. Jèze, *"Les principes généraux du droit administratif"*, Giard, 1926, ribotuar Dalloz, 2011, fq. 494.

[409] Shih: D. Berlin, *"Les actes de la puissance publique et le droit de la concurrence"*, AJDA, 1995, fq. 259; Ch. Larroumet, *"Droit Civil, Introduction à l'étude du droit privé"*, Tome 1, 3ème édition, Economica, 1998, fq. 39-41, për të cilin e drejta publike karakterizohet nga raporte pabarazie në krahasim me të drejtën private e cila karakterizohet nga raporte të barabarta dhe ky dallim bazohet pikërisht në konceptin e fuqisë publike që zotëron administrata publike në marrëdhëniet e saj me individët.

[410] Për më tepër rreth aktit administrative dhe pushtetit diskrecial të administratës, shih S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 13-245/315-342.

[411] Shih: P. Weil, D. Pouyaud, *"Le Droit Administratif"*, PUF, Que sais-je, Paris, 2006, fq. 41; G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, sipas të cilëve *"Shteti mund dhe bën disa kontrata si shtet dhe, si i tillë, ai nuk detyrohet, ose nuk mund të detyrohet, nga një kontratë që bie ndesh me interesin publik. Në këtë rast ai duhet të ketë privilegjin ta kapërcejë ose ta prishë kontratën"*, G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 358.

[412] Shih Nenin 107 të Ligjit Nr. 9920, datë 19.05.2008 "Për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë", i emërtuar *"Pagesa e detyrimit tatimor, objekt ankimi"*, sipas të cilit *"Tatimpaguesi, i cili kërkon të ankimojë, sipas pikës 1 të nenit 106 të këtij ligji, duhet që bashkë me ankesën të paguajë shumën e plotë të detyrimit tatimor ose të vendosë garanci bankare minimalisht 6 muaj, por jo më pak*

publike për të përmbushur misionin e saj të interesit publik, mund të ushtrojë prerogativa të fuqisë publike, dhe kjo edhe pa pasur një parashikim të shprehur ligjor. Kjo do të thotë se nuk është e nevojshme që kompetenca për të vepruar nëpërmjet prerogativave të fuqisë publike të jetë akorduar shprehimisht nga ligji, por mjafton që ajo t'i ketë bazat e veta në ligj. Për rrjedhojë, zotërimi i këtyre fuqive publike, si nxjerrja e aktit administrativ të njëanshme, ushtrimi i pushtetit diskrecial dhe përfitimi i privilegjit të ekzekutimit paraprak, përbëjnë një element dallimi midis të drejtës publike dhe asaj private[413].

Të gjithë këto përbërës të së drejtës publike (marrëdhënie pabarazie, koncepti i shërbimit publik dhe prerogativat e fuqisë publike) kanë për qëllim përmbushjen e misionit më thelbësor të administratës publike, që është misioni i interesit publik[414]. Sipas profesorit Luan Omari, duke u mbështetur në teorinë e juristit romak Ulpian, dallimi midis të drejtës publike dhe të drejtës private bazohet në teorinë e interesave që mbrojnë normat juridike: e drejta publike përmban norma juridike të cilat mbrojnë interesat e Shtetit, ndërsa e drejta private përmban norma juridike të cilat mbrojnë interesat e individëve[415]. Në këtë mënyrë, kur një normë juridike ka për objekt të mbrojë interesin publik, atëherë ajo i përket të drejtës publike, ndërsa kur norma juridike ka për objekt mbrojtjen e një interesi privat, atëherë ajo i përket të drejtës private[416]. Në këto kushte, elementi kryesor i së drejtës publike i cili është qëllimi i administratës publike dhe që e dallon të drejtën publike nga e drejta private është koncepti i interesit publik. Kështu, në bazë të ligjit, një nga detyrat kryesore të administratës publike, përgjatë ushtrimit të veprimtarisë së saj, është përmbushja e interesit publik. Neni 10 i K.Pr.Administrative parashikon se *"Administrata publike, në ushtrimin e funksioneve të saj, mbron në çdo rast interesin publik..."*. Për rrjedhojë, është parimi i mbrojtjes së interesit publik i cili justifikon elementët përbërës dhe karakterizues të së drejtës publike, duke qenë edhe vetë – interesi publik – element kryesor i së drejtës publike[417].

---

se afati, sipas të cilit vendimi ka marrë formë të prerë për shumën e plotë të detyrimit tatimor, të përcaktuar në njoftimin e vlerësimit të administratës tatimore... Ankimi merret në shqyrtim vetëm kur tatimpaguesi ka paguar detyrimin tatimor, që është objekt i ankimit, ose ka paraqitur dokumentin bankar që vërteton vendosjen e garancisë...". Kjo dispozitë ilustron mjaft qartë prerogativën e fuqisë publike, që është privilegji i ekzekutimit paraprak të detyrimit tatimor, në favor të administratës publike.

[413] Shih J. Rivero, *"Droit public et droit privé: conquête ou statu quo?"*, D. 1947, Chroniques, fq. 61.

[414] Shih J. Chevallier, *"L'intérêt général dans l'administration française"*, Rev. int. sc. adm., 1975, nº 4, fq. 325. Për një trajtim sociologjik, shih P. Legendre, *"Jouir du pouvoir. Traité de la bureaucratie patriote"*, sipas të cilit *"Nga ana e të drejtës publike, veçojmë gjërat madhështore, qëllimet sociale më fisnike, funksionin e të bërit pa interes, atë që juristët e dekorojnë ndonjëherë me emrin interes i përgjithshëm. Ndërsa nga ana e të drejtës private, rregullohen raportet sociale më pak të pastra. Të gjithë ato raporte për të cilat Shteti heq dorë dhe shkarkohet: paraja dhe seksi, rregullohen nga e drejta private"*, P. Legendre, *"Jouir du pouvoir. Traité de la bureaucratie patriote"*, Éditions de Minuit, 1976, fq. 169.

[415] Shih L. Omari, *"Parime dhe institucione të së drejtës publike"*, botim i tetë, botimet Elena Gjika, Tiranë, 2004, fq. 3-6.

[416] Shih edhe F. Galgano, *"E Drejta Private"*, sipas të cilit *"duke përsëritur kuptimin e ndryshimit* [ndryshimit e drejtë publike – e drejtë private] *të dhënë nga romakët, mund të thuhet, se e drejta private ka të bëjë me mbrojtjen e interesave të veçanta ('dobisë së individëve' thoshnin romakët) dhe se e drejta publike mbron interesat e përgjithshme të kolektivit ('zhvillimit të Romës' sipas burimeve romake). Nga kjo del se: shtetit dhe enteve të tjera publike, iu kërkohej të realizonin interesat e përgjithshme, ndërsa vetëm privatit i legjitimohej përmbushja e interesave të veçanta"*, F. Galgano, *"E Drejta Private"*, përkthyer nga Alban Brati, botim i tretë, Luarasi, 2008, fq. 40-41.

[417] Shih: J.-D. Dreyfus, *"L'externalisation, éléments de droit public"*, AJDA, 2002, Chroniques, fq. 1214; P. Lignières, L. Babin, *"L'externalisation: au coeur des préoccupations de l'État"*, Dr. Adm., mai 2002, fq. 37.

Në përfundim, bazuar në sa më sipër, nga ky përkufizim i dallimit të së drejtës publike nga e drejta private, rezulton se koncepti i "*marrëdhënie*[ve] *juridike në fushën e së drejtës publike"*, nënkupton marrëdhënie juridike të cilat mund të përmbledhin, në të njëjtën kohë ose veç e veç, shumë elementë: raporte pabarazie, kryerjen e një misioni shërbimi publik, ushtrimin e prerogativave të fuqisë publike, përmbushjen e interesit publik. Në këtë mënyrë, mund të mendojmë se sa herë do të gjendemi përpara një kontrate të nënshkruar nga një organ publik, që krijon të drejta dhe detyrime të shpërpjestuara midis palëve në favor të organit publik, që nuk bazohen në parimet e paanësisë dhe të barazisë të Kodit Civil, atëherë kriteri substancial (marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës publike) do të gjendet i plotësuar. Një element tjetër tregues mund të jetë rasti kur objekti i kontratës ka një lidhje të fortë me kryerjen e një misioni shërbimi publik, apo kur kontrata parashikon se organi publik ka të drejtë të ushtrojë prerogativa të fuqisë publike. Edhe në këto raste mund të mendojmë se kriteri substancial (marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës publike) do të gjendet i plotësuar. Konkretisht, ku, si dhe në çfarë mënyre, këto elementë të marrëdhënieve juridike të së drejtës publike, do të qendronin në një kontratë? Thenë ndryshe, dhe për të përdorur termat e ligjit, në një kontrate ku është palë një organ publik, si mund të identifikohet një marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës publike?

Jurisprudenca e Kolegjit Administrativ dhe Kolegjit Civil, të Gjykatës së Lartë, ka bërë një punë mjaft të mirë identifikimi dhe kualifikimi të kontratave administrative, duke e qartësuar kuptimin e kriterit të marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike. Edhe pse nga kjo jurisprudencë nuk rezulton një përkufizim i qartë dhe i plotë i kriterit substancial, në arsyetimin e Gjykatës së Lartë, përveç se bie në sy marrja në konsideratë e elementëve të mësipërm të dallimit midis të drejtës publike dhe të drejtës private, rezultojnë edhe nën-kriteret të cilët përbëjnë kriterin substancial të marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike. Siç e kemi shpjeguar më sipër, Gjykata e Lartë është e detyruar të bëjë identifikimin e kontratës, objekt të padisë në shqyrtim, në ushtrimin e funksionit të saj si gjykatë konflikti në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve të kompetencës lëndore midis gjykatave civile dhe administrative. Në ushtrimin e këtij funksioni, baza ligjore është Neni 7, gërma a), i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative". Bazuar në këtë dispozitë, "*Gjykatat administrative janë kompetente për: mosmarrëveshjet që lindin nga... kontratat administrative publike, të nxjerra gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative nga organi publik;"*. Në këtë mënyrë, Gjykata e Lartë duhet të bëjë një operacion kualifikimi të situatës juridike të kontratës objekt të padisë në shqyrtim, duke analizuar nëse kontrata e nënshkruar nga organi publik është nxjerrë (apo nuk është nxjerrë) gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative të organit publik. Ky është një kriter procedural, që i shërben vetëm përcaktimit të kompetencës lëndore të gjykatave administrative dhe që nuk duhet të ngatërrohet me kriteret e kontratës administrative, organik dhe substancial, të përcaktuar nga Neni 6 i K.Pr.Administrative. Ky kriter procedural – nxjerrja e kontratës gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative nga organi publik – duhet të plotësohet nga të gjithë kontratat e nënshkruara nga administrata publike. Vetëm nëse kontrata është nxjerrë gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative të organit publik, Gjykata e Lartë do të konsiderojë që kontrata i përket kompetencës lëndore të gjykatës administrative. Nga analiza e jurisprudencës së Kolegjeve, Civil dhe Administrativ, rezulton se Gjykata e Lartë e konsideron kriterin procedural të Nenit 7, gërma a), të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatata Administrative" – nxjerrjes së kontratës gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative nga organi

publik – të përmbushur në mënyrë automatike, nëse kontrata plotëson kushtet për të qenë kontratë administrative, në bazë të Nenit 6 të K.Pr.Administrative, që do të thotë nëse plotësohen kriteri organik (prania e një organi publik në kontratë) dhe kriteri substancial (krijimi i efekteve dhe pasojave juridike në fushën e së drejtës publike). Thenë ndryshe, nëse kontrata e nënshkruar nga organi publik cilësohet si kontratë administrative, atëherë Gjykata e Lartë konsideron se ajo është nxjerrë domosdoshmërisht gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative të organit publik[418]. Një zgjidhje e tillë është e llogjikshme dhe e mirëpritur, për arsye se një kontratë që cilësohet si administrative është nxjerrë detyrimisht gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative nga organi publik. Kontrata nuk mund të jetë dhe administrative dhe të jetë nxjerrë jashtë ushtrimit të veprimtarisë administrative nga organi publik, si dhe nuk mund të jetë dhe civile dhe të jetë nxjerrë gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative nga organi publik.

Nga analiza e jurisprudencës së Gjykatës së Lartë, rezulton se Kolegji Administrativ dhe Kolegji Civil, kanë përcaktuar disa nën kritere të cilët veprojnë si tregues kryesorë për përmbushjen e kriterit substancial, praninë e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike. Në bazë të kësaj jurisprudence, këto nën kriterë janë alternativë, mjafton që një të jetë prezent në kontratë dhe kriteri substancial – marrëdhëniet juridike në fushën e së drejtës publike – konsiderohet i përmbushur. Këto nën kritere kanë të bëjnë me objektin e kontratës dhe me normat juridike që rregullojnë kontratën. Nga analiza e jurisprudencës së Gjykatës së Lartë, rezulton se kriteri substancial – marrëdhëniet juridike në fushën e së drejtës publike – do të konsiderohet i përmbushur, në rastet kur: objekti i kontratës është kryerja e një veprimtarie shërbimi publik; objekti i kontratës është kryerja e punëve publike; objekti i kontratës është ushtrimi i detyrave administrative publike; kontrata rregullohet nga një regjim juridik i së drejtës publike. Ekziston edhe një nën kriter tjetër, me origjinë ligjore, që ka të bëjë me objektin e kontratës, i përcaktuar nga Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", sipas të cilit kriteri substancial – ekzistenca e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike – do të gjendet i përmbushur, nëse kontrata ka për objekt rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët midis organeve të së drejtës publike.

Më poshtë do të procedojmë me identifikimin dhe përkufizimin e këtyre nën kritereve që veprojnë si tregues të ekzistencës së kriterit substancial në një kontratë.

Kontrata ka për objekt kryerjen e një veprimtarie shërbimi publik. – Duke qenë se Neni 119/1 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", parashikon se kontrata administrative duhet të ketë për qëllim dhe

[418] Jurisprudenca është e bollshme, për ilustrim po paraqesim vendimin Nr. 1879, datë 12.06.2014, *Drejtoria Rajonale e Entit Kombëtar të Banesave kundër Dife Cucali*, të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, sipas të cilit *"Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë duke analizuar llojin e mosmarrëveshjes objekt shqyrtimi, konstaton se natyra e mosmarrëveshjes është administrative, pasi konflikti që është shtruar për zgjidhje përpara gjykatës lind nga një kontratë administrative... Duke iu referuar analizës së mësipërme, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, vlerëson se në përcaktimin e kompetencës lëndore për shqyrtimin e kësaj çështje, me të drejtë, Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë i është referuar nenit 7 të Ligjit nr.49/2012..., pasi nëpërmjet këtij gjykimi pala paditëse kërkon të përmbushë të drejta të tij të pretenduara të shkelura nga ana e paditur, të cilat rrjedhin nga një kontratë administrative që palët kanë nënshkruar ndërmjet tyre"*. Nga ky arsyetim, plotësimi i kriterit procedural të Nenit 7, gërma a), të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative" rezulton të jetë automatik, nga momenti që kontrata cilësohet të jetë kontratë administrative. Për ilustrime të tjera, shih vendimet Nr. 1111, datë 01.04.2014, *Shoqëria "Vila" Sh.p.k kundër Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave*, Nr. 2389, datë 10.07.2014, *Bordi i Kullimit Tiranë kundër Shoqëria "Reto" Sh.p.k*, të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë.

objekt *"...realizimin e një interesi publik, të cilit* [organi publik] *i shërben..."*, karakteri administrativ i kontratës do të rezultojë nëse objekti i saj është i lidhur me një veprimtari shërbimi publik. Kriteri substancial – ekzistenca e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike – do të rezultojë i përmbushur, nëse objekti i kontratës është kryerja e një veprimtarie shërbimi publik. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, në vendimin Nr. 669, datë 20.03.2014, *Bashkia Fier kundër Shoqëria "Gega-05" Sh.p.k*, ka vlerësuar se *"kuptimin e kontratës administrative e jep neni 6 i Kodit të Procedurës Administrative sipas të cilit... Objekti i kontratave administrative ka të bëjë me të drejtën publike dhe kryerjen e atyre shërbimeve që janë në interes të publikut... Referuar rastit në gjykim objekt i padisë është përmbushje detyrimi kontraktor*[kontratë qiraje], *e cila nuk ka të bëjë me kryerjen e shërbimeve që janë në interes të publikut, siç janë pastrimi i qytetit, shtrimi i rrugëve, etj... Parë në këtë këndvështrim, Kolegji Administrativ arrin në përfundimin se në çështjen objekt shqyrtimi është mosmarrëveshja me natyrë juridiko-civile..."*[419]. Për rrjedhojë, sipas Kolegjit Administrativ, duke qenë se kontrata nuk ka për objekt kryerjen e një shërbimi publik, por bëhet fjalë për një kontratë qiraje të objektit dy katësh të tregut të fruta perimeve, atëherë kontrata nuk ka natyrë administrative, por është kontratë e së drejtës private. Bazuar në këtë jurisprudencë, tashmë të konfirmuar[420], kontrata e nënshkruar nga një organ publik do të krijojë efekte dhe pasoja juridike në fushën e së drejtës publike – për rrjedhojë kriteri substancial do të gjendet i përmbushur – nëse kontrata ka për objekt kryerjen e një veprimtarie shërbimi publik. Kontrata mund të ketë për objekt ekzekutimin e një shërbimi publik, ose kontrata nëpërmjet objektit të saj, mund të sjellë vetëm pjesëmarrje të kontraktuesit privat në ekzekutimin e një shërbimi publik[421]. Nga momenti që kontrata e nënshkruar me një organ publik, ka për objekt kryerjen e një shërbimi publik, edhe vetëm pjesërisht, atëherë konsiderohet se kontrata krijon efekte dhe pasoja juridike në fushën e së drejtës publike – për rrjedhojë kriteri substancial do të gjendet i plotësuar – dhe kontrata konsiderohet se ka natyrë administrative[422].

Kontrata cilësohet si administrative sepse ajo i beson një personi fizik ose juridik të së drejtës private ekzekutimin e një shërbimi publik. Shembulli tipik i kontratave që kanë për objekt kryerjen e një veprimtarie shërbimi publik janë koncesionet. Kur një organ i administratës publike i beson kontraktuesit privat ekzekutimin e një shërbimi

---

[419] Shih edhe V. Bendo, *"Kontrata Administrative"*, sipas të cilit *"Objekti i kontratës administrative mendoj se mund të përkufizohet, si më poshtë: 'Përmbushja ose plotësimi i një interesi apo shërbimi publik në fushën e së drejtës publike"*, V. Bendo, *"Kontrata Administrative"*, revista Avokatia, Periodike e pavarur, botim i Dhomës Kombëtare të Avokatisë, 7 Korrik 2013, fq. 43.

[420] Shih: vendimin Nr. 1898, datë 25.06.2014, *Shoqëria "Aldonino" Sh.p.k kundër Drejtoria e Shërbimit të Trupit Diplomatik*, të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, që ka vlerësuar, me të njëjtën formulim si më sipër, se *"kuptimin e kontratës administrative e jep neni 6 i Kodit të Procedurës Administrative sipas të cilit... Objekti i kontratave administrative ka të bëjë me të drejtën publike dhe kryerjen e atyre shërbimeve që janë në interes të publikut... Referuar rastit në gjykim objekt i padisë është përmbushje detyrimi kontraktor*[kontratë qiraje], *e cila nuk ka të bëjë me kryerjen e shërbimeve që janë në interes të publikut, siç janë pastrimi i qytetit, shtrimi i rrugëve, etj"*; vendimet Nr. 1342, datë 08.04.2014, *Shoqëria "Alba Konstruksion" Sh.p.k kundër Ministria e Mbrojtjes*, Nr. 1741, datë 22.04.2014, *Shoqëria "Erges Mat" Sh.p.k kundër "CEZ" Sh.a*, Nr. 1895, datë 06.05.2014, *Shoqëria "Alco" Sh.p.k kundër Brigada e Mbështetjes Rajonale-Reparti 1320 Tiranë*, të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, që kanë vlerësuar, me të njëjtën formulë, se *"...në çështjen objekt shqyrtimi gjykatat nuk kanë vlerësuar se kontrata e sipërmarrjes, për rastin konkret, ka karakter administrativ... duke qenë se në rastin konkret kontrata objekt shqyrtimi lidhet me kryerjen e shërbimeve publike* [respektivisht ndërtim fjetinë 3 kate për ushtarë rrogëtarë; rikonstruksion i zyrave të inspeksionit; rikonstruksion i qendrës nr. 1 dhe nr. 2 të kërkim shpëtimit]...".

[421] Shih F. Brenet, *"La théorie du contrat administratif, Evolutions récentes"*, AJDA, 2003, fq. 919.

[422] Shih F. Raynaud, P. Fombeur, *"Notion de contrat administratif"*, AJDA, 1999, fq. 554.

publik, kjo do të thotë se ky organ publik pranon ta bëjë kontraktuesin privat ekzekutues të vërtetë të këtij shërbimi[423]. Kontrata nuk është vetëm një kontratë, por ajo kthehet në një akt transferimi, e cila e lejon administratën t'ia besojë disa nga kompetencat që ajo zotëron, në këtë rast, ato kompetenca që janë të nevojshme për ekzekutimin e një shërbimi publik, një personi fizik ose juridik, të së drejtës private[424]. Ky fakt e justifikon natyrën administrative të kontratës dhe për rrjedhojë nënshtrimin e saj normave të së drejtës publike dhe kompetencës së gjykatave administrative.

Kontrata do të konsiderohet se krijon efekte dhe pasoja juridike në fushën e së drejtës publike edhe kur personi privat – palë kontraktuese e administratës – nuk e ekzekuton vetë shërbimin publik, por vetëm merr pjesë në ekzekutimin e shërbimit publik, nëpërmjet një kontrate që ka nënshkruar me organin publik[425]. Kontrata vetëm e ndihmon organin publik në ekzekutimin e shërbimit publik sepse sjell pjesëmarrje të personit privat – bashkëkontraktues i organit publik – në ekzekutimin e shërbimit publik. Por, organi publik është vetë ekzekutuesi kryesor i shërbimit publik[426]. Mund të përfshijmë këtu disa kontrata prokurimi publik, siç janë prokurimet e shërbimeve apo të furnizimeve.

Nën kriteri i kryerjes së një veprimtarie shërbimi publik, nëpërmjet kontratës, është delikat në përmbajtje, sepse përpara se të përdoret për cilësimin e një kontrate si administrative, duhet dalluar domosdoshmërisht se nga cilët elementë përbëhet një veprimtari shërbimi publik. Thenë ndryshe, duhet të identifikohet përpara ekzistenca e një veprimtarie shërbimi publik dhe pastaj të verifikohet natyra juridike e kontratës. Ligji dhe jurisprudenca shqiptare nuk e kanë të përkufizuar nocionin e shërbimit publik. Megjithatë, ekzistojnë ligje që pa dhenë kriteret e përkufizimit të nocionit të shërbimit publik, cilësojnë shprehimisht veprimtari të caktuara si veprimtari shërbimi publik[427]. Bazuar në doktrinën juridike të huaj, mund të përcaktojmë kriteret e përkufizimit të nocionit të shërbimit publik. Sipas autorëve të huaj, mund të thuhet se një veprimtari e caktuar do të përbëjë një shërbim publik, kur kjo veprimtari sigurohet nga një organ publik dhe ka për qëllim përmbushjen e interesit publik[428].

Kontrata ka për objekt kryerjen e punëve publike. – Kriteri substancial – marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës publike – do të rezultojë i përmbushur, nëse objekti i kontratës është kryerja e punëve publike. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, në vendimin Nr. 2274, datë 08.05.2014, *Shoqëria "Franxhe" Sh.p.k kundër Kuvendi i Republikës së Shqipërisë*, ka vlerësuar se *"Kontratat të cilat*

---

[423] Shih J. Chevallier, *"L'association au service public"*, JCP, 1974, fq. 2667.

[424] Shih F. Querol, *"Réflexions sur la jurisprudence récente relative à la participation directe à l'exécution du service public administratif"*, RDP, 1995, fq. 1269.

[425] Shih P. Weil, *"Le critère du contrat administratif en crise"*, Mélanges Marcel Waline, LGDJ, 1974, fq. 831.

[426] Shih J.-M. Rainaud, *"Le contrat administratif: volonté des parties ou loi du service public?"*, RDP, 1985, fq. 1183.

[427] Shih Nenin 25 të Ligjit Nr. 9072, datë 22.05.2003 "Për Sektorin e Energjisë Elektrike", që parashikon se *"Veprimtaritë e prodhimit, transmetimit, shpërndarjes, furnizimit me energji elektrike të klientëve të mandatuar tariforë, organizimi i tregut të energjisë elektrike dhe funksionimi i sistemit elektroenergjetik realizohen si shërbime publike"*.

[428] Shih: J. Schwarze, *"Droit administratif européen"*, 2e édition, Bruylant, 2009, fq. 111-218; R. Chapus, *"Droit administratif général"*, tome 1, 15e éd., Montchrestien, 2001, fq. 573-647; P.-L. Frier, J. Petit, *"Droit Administratif"*, LGDJ, Lextenso éditions, 9e édition, 2014, fq. 209-280; J. Waline, *"Droit Administratif"*, Précis Dalloz, 25e édition, 2014, fq. 375-383; P. Weil, D. Pouyaud, *"Le Droit Administratif"*, PUF, Que sais-je, Paris, 2006, fq. 59-64; L. Delpino, F. Del Giudice, F. Caringella, *"Compendio di Diritto Amministrativo"*, XI Edizione, Edizioni Simone, 2001, fq. 403-410; V. Donier, *"Les lois du service public: entre tradition et modernité"*, RFDA, 2006, fq. 1219.

organet e administratës publike lidhin me qëllim kryerjen e punëve publike, duke përdorur fondet shtetërore, bëjnë pjesë në një nga llojet e kontratave administrative, që në rastin konkret rregullohen nga dispozitat ligjore që kanë të bëjnë me prokurimin publik". Kjo jurisprudencë është konfirmuar me vendimin Nr. 2296, datë 03.07.2014, *Shoqëria "Europrojekt" Sh.p.k kundër Komuna Pajovë*, ku Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, vlerëson se *"kontrata e sipërmarrjes e lidhur midis palëve përmban të gjithë elementët që përmban një kontratë administrative publike pasi njëra nga palët në kontratë është organ i administratës publike dhe qëllimi i kontratës është prokurimi i punëve publike i cili konsiston në kryerjen e një pune intelektuale (projektimin) mbi kërkesat e entit prokurues"*. Bazuar në këtë jurisprudencë, kontrata e nënshkruar nga një organ publik do të krijojë efekte dhe pasoja juridike në fushën e së drejtës publike – për rrjedhojë kriteri substancial do të gjendet i përmbushur – nëse kontrata ka për objekt kryerjen e punëve publike[429]. Nga momenti që kontrata ka për objekt ekzekutimin e një pune publike, atëherë kontrata krijon efekte dhe pasoja juridike në fushën e së drejtës publike dhe për rrjedhojë përbën kontratë administrative[430]. Kryerja apo ekzekutimi i punëve publike përbën tipikisht një veprimtari publike, për shkak se përgjatë kryerjes së punëve publike manifestohen prerogativa të fuqisë publike, siç mund të jenë shpronësimet për interes publik nëpërmjet një akti administrativ të njëanshme, etj[431].

Si për nën kriterin e kryerjes së një veprimtarie shërbimi publik, edhe nën kriteri i kryerjes së punëve publike, duhet identifikuar, përpara se të përdoret për cilësimin e një kontrate si administrative. Ligji[432] dhe jurisprudenca shqiptare nuk e kanë të përkufizuar nocionin e punëve publike. Bazuar në doktrinën juridike të huaj, mund të thuhet se punët publike janë punët që kryhen apo ekzekutohen në emër dhe për llogari të një organi publik dhe kanë për qëllim përmbushjen e interesit publik[433]. Konsiderohet se puna kryhet apo ekzekutohet në emër dhe për llogari të një organi publik, kur puna kryhet apo ekzekutohet mbi një objekt apo send që është në pronësi të organit publik, ose kur puna që po kryhet apo ekzekutohet, në përfundim, do të kalojë në pronësi të organit publik[434]. Për rrjedhojë, si për nocionin e shërbimit publik, edhe nocioni i punëve publike, nënkupton prezencën e një organi publik dhe përmbushjen e një qëllimi të interesit publik.

Kontrata ka për objekt ushtrimin dhe përmbushjen e detyrave dhe funksioneve administrative publike. – Kriteri substancial i marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike, do të konsiderohet i plotësuar dhe për rrjedhojë

---

[429] Shih F. Lichère, *"Droit des contrats publics"*, Mémentos Dalloz, 2005, fq. 22.

[430] Shih P. Yolka, *"Droit des contrats administratifs"*, LGDJ, Lextenso éditions, 2013, fq. 55.

[431] Shih P. Cossalter, *"La renaissance de la concession de travaux: un contrat ni souhaité ni souhaitable"*, AJDA, 2009, fq. 1882.

[432] Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", në Nenin 3/8 përkufizon kontratat për punë publike, dhe në mënyrë indirekte nocionin e punëve publike, si *"...kontratat publike, që kanë objekt realizimin, projektimin dhe realizimin e punimeve apo të punës ose realizimin me çfarëdo mjeti të një pune, që përputhet me kërkesat e përcaktuara nga autoriteti kontraktor"*. Ky përkufizim nuk duket i përshtatshëm për faktin se nuk jep asnjë karakteristikë apo tipar që do t'i jepte punimeve një natyrë publike.

[433] Shih: M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, *"Les grands arrêts de la jurisprudence administrative"*, Dalloz, 19e édition, 2013, fq. 232-234; J. Schwarze, *"Droit administratif européen"*, 2e édition, Bruylant, 2009, fq. 111-218; P. Yolka, *"Droit des contrats administratifs"*, LGDJ, Lextenso éditions, 2013, fq. 55; R. Chapus, *"Droit administratif général"*, tome 1, 15e éd., Montchrestien, 2001, fq. 557-558; P.-L. Frier, J. Petit, *"Droit Administratif"*, LGDJ, Lextenso éditions, 9e édition, 2014, fq. 392-393.

[434] Shih F. Melleray, *"Le marché d'entreprise de travaux publics, un nouveau Lazare juridique"*, AJDA, 2003, fq. 1260.

kontrata do të ketë natyrë administrative, nëse organi publik e nënshkruan kontratën përgjatë ushtrimit dhe përmbushjes së detyrave dhe funksioneve të tij administrative publike. Kontrata do të ketë për objekt ushtrimin dhe përmbushjen e detyrave dhe funksioneve administrative publike të organit publik. Kriteri substancial plotësohet dhe kontrata cilësohet si administrative për arsye se konsiderohet se organi publik ka shprehur vullnetin e tij si organ i administratës publike, përgjatë përmbushjes së detyrave dhe funksioneve të tij administrative publike. Njësoj si nën kriteret e shpjeguar më sipër, edhe ky nën kriter i ushtrimit dhe përmbushjes së detyrave dhe funksioneve administrative publike nëpërmjet kontratës, është krijuar nga jurisprudenca e Gjykatës së Lartë, në interpretim të kriterit substancial në identifikimin e kontratës administrative – marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike.

Me vendimin Nr. 1219, datë 17.04.2014, *Drejtoria Rajonale e Entit Kombëtar të Banesave Tiranë kundër Elisabeta Ismaili*, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë ka vlerësuar se *"...kontrata e shitjes e lidhur ndërmjet EKB-së në cilësinë e shitësit dhe të padituresh Elisabeta Ismaili është shprehje e vullnetit të organit administrativ gjatë kryerjes së veprimtarisë së tij administrative... Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë thekson se, është e domosdoshme që të bëhet mirë dallimi ndërmjet një kontrate që lidh një organ administrativ jashtë fushës së funksioneve të tij të ngarkuara nga ligji (administrative), siç është dhënia me qira e një ndërtese për të mbledhur të ardhura që mund të përdoren më pas për nevojat e vetë organit administrativ, me kontratën e shitjes të EKB-së, e cila duhet të konsiderohet si veprim i organit publik në funksion të përmbushjes së detyrave të tij administrative të ngarkuara nga ligji..."*. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë e ka konfirmuar këtë jurisprudencë me vendimin Nr. 1777, datë 27.05.2014, *Shpëtim Bushi kundër Drejtoria Rajonale e Entit Kombëtar të Banesave Dibër*, sipas të cilit *"Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë thekson se, është e domosdoshme që të bëhet mirë dallimi ndërmjet një kontrate që lidh një organ administrativ jashtë fushës së funksioneve të tij të ngarkuara nga ligji (administrative), siç është dhënia me qira e një ndërtese për të mbledhur të ardhura që mund të përdoren më pas për nevojat e vetë organit administrativ, me kontratën e shitjes të EKB-së, e cila duhet të konsiderohet si veprim i organit publik në funksion të përmbushjes së detyrave të tij administrative të ngarkuara nga ligji... ajo që i ndan kontratat civile nga kontratat administrative është fakti se, në këto të fundit organi administrativ shpreh vullnetin e tij si organ i administratës publike gjatë përmbushjes së detyrave të tij funksionale, ndërsa në kontratat me natyrë civile organi administrativ nuk kryen funksione administrative, por merr pjesë me cilësinë e një personi juridik të zakonshëm. Në rastin në gjykim pala e paditur si organ i administratës publike ka si detyrë funksionale ndërtimin ose sigurimin e banesave për shtresat në nevojë, duke lidhur me to edhe kontrata shitje banese..."*[435]. Llogjika e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë është mjaft e qartë: duke qenë se Enti Kombëtar i Banesave (EKB) është një organ shtetëror, i cili ka si veprimtari të tij, administrimin e banesave të ndërtuara me fonde publike, të cilat përdoren për plotësimin e kërkesave dhe nevojave të familjeve që janë pa strehë, si dhe duke qenë se në këtë kuadër, EKB ka të drejtë që t'u shesë shtetasve, që plotësojnë kriteret e ligjit për personat e pastrehë, kundrejt një çmimi të

[435] Jurisprudencë e konsoliduar me vendimet e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë: Nr. 1638, datë 12.06.2014, *Drejtoria Rajonale e Entit Kombëtar të Banesave Elbasan kundër Sokol Yzeiraj*; Nr. 2320, datë 10.07.2014, *Fatos dhe Marjeta Kume kundër Drejtoria Nr. 3 e Punëtorve të Qytetit, etj*. Për një ilustrim të kësaj jurisprudence nga Kolegji Civil, shih vendimin Nr. 166, datë 23.01.2015, *Drejtoria e Rajonit Jugor Gjirokastër të Autoritetit Rrugor Shqiptar kundër Agron Papapano*.

përcaktuar në aktet nënligjore, banesat e ndërtuara me fonde publike, duke i ndihmuar me anë të kredive të buta, atëherë kontrata e shitblerjes së një banese të ndërtuar me fonde publike lidhur ndërmjet EKB dhe një personi që plotëson kushtet e ligjit për personat e pastrehë, duhet të konsiderohet si një kontratë e lidhur me objekt ushtrimin dhe përmbushjen e detyrave dhe funksioneve administrative publike të EKB. Lidhja e kontratës së shitblerjes së banesës së ndërtuar me fonde publike ka për objekt pikërisht ushtrimin dhe përmbushjen e detyrave dhe funksioneve të EKB, i cili është një organ publik që administron banesat e ndërtuara me fonde publike, duke ia shitur personave të pastrehë dhe duke i ndihmuar këto persona me anë të kredive të buta. Për rrjedhojë, kriteri substancial i marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike, gjendet i plotësuar dhe kontrata është e natyrës administrative. Kjo zgjidhje nuk është vetëm për kontratat e shitblerjes të nënshkruara nga EKB, por ka karakter të përgjithshëm, për të gjithë kontratat që kanë për objekt ushtrimin dhe përmbushjen e detyrave dhe funksioneve administrative publike të organit publik. Kriteri substancial i marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike, do të konsiderohet i plotësuar dhe kontrata do të konsiderohet e natyrës administrative, nëse organi publik e nënshkruan kontratën përgjatë ushtrimit dhe përmbushjes së detyrave dhe funksioneve të tij administrative publike. Kontrata do të cilësohet si administrative nëse ajo do të ketë për objekt ushtrimin dhe përmbushjen e detyrave dhe funksioneve administrative publike të organit publik që e ka nënshkruar.

Bazuar në jurisprudencën e Gjykatës së Lartë, kriteri substancial i marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike, do të konsiderohet i plotësuar dhe kontrata do paraqesë karakter administrativ, edhe në rastin kur ajo ka për objekt të sigurojë mjetet me anë të të cilëve organi publik ushtron dhe përmbush detyrat dhe funksionet e tij administrative publike. Kështu, kriteri substancial i marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike është i plotësuar dhe kontrata është administrative, për arsye se: *"...me anë të kontratës administrative palët synojnë të rregullojnë të drejta dhe detyrime në lidhje me ndërtimin e një godine për përdorim nga organet e policisë për ushtrimin e funksionit publik"*[436]; *"...me anë të kontratës administrative palët synojnë të rregullojnë të drejta dhe detyrime në lidhje me ndërtimin e një godine për përdorim nga organet e arkivave shtetërore për ushtrimin e funksionit publik"*[437]; *"...me anë të kontratës administrative palët synojnë të rregullojnë të drejta dhe detyrime në lidhje me realizimin e pavionit etnografik pranë Muzeut Historik Kombëtar, që administrohet nga kjo e fundit, në kuadër të ushtrimit të funksionit publik"*[438]; *"...me anë të kontratës administrative palët synojnë të rregullojnë të drejta dhe detyrime në lidhje me dhënien në përdorim të sipërfaqes së përcaktuar për qëllim ushtrimin e veprimtarisë agro-pylltari sipas qëllimit të përcaktuar në kontratë si dhe në lejen e mjedisit për përdorim nga organet e shtetërore për ushtrimin e funksionit publik pjesë e fondit pyjor publik, Ekonomia Pyjore Dumre"*[439]; *"...me anë të kontratës administrative palët synojnë mbrojtje nga lumi Shkumbin (ndërtim panele mbrojtëse) përgjatë segmentit të bregut lumit në të djathtë të rrjedhës në zonën e Rrogozhinës Kavajë, që administrohet nga pala paditëse, në kuadër të ushtrimit të funksionit*

[436] Vendimi i Kolegjit Administrativ Nr. 1235, datë 01.04.2014, *Drejtoria e Policisë Qarku Vlorë kundër Shoqëria "Avduli" Sh.p.k*.
[437] Vendimi i Kolegjit Administrativ Nr. 1111, datë 01.04.2014, *Shoqëria "Vila" Sh.p.k kundër Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave*.
[438] Vendimi i Kolegjit Administrativ Nr. 1554, datë 06.05.2014, *Muzeu Historik Kombëtar kundër Shoqëria "Eurondërtimi 2000" Sh.p.k*.
[439] Vendimi i Kolegjit Administrativ Nr. 1637, datë 10.06.2014, *Haxhi Kuqja kundër Drejtoria e Shërbimit Pyjor Elbasan*.

publik"[440]; *"...me anë të kontratës administrative palët synojnë të rregullojnë të drejta dhe detyrime në lidhje me furnizimin e DPBT me artikuj të ndryshëm ushqimor për përdorim nga kjo e fundit"*[441]; *"...me anë të kontratës administrative palët synojnë të rregullojnë të drejta dhe detyrime në lidhje me kryerjen e punimeve të ndërtimit në funksion të interesit të gjerë publik, për të përmbushur nevojat nevojat funksionale të organit të administratës publike, i cili është porositësi i këtyre punimeve"*[442]. Këto kontrata, më anë të të cilave organet publike sigurojnë mjetet për të ushtruar dhe përmbushur detyrat dhe funksionet e tyre administrative publike, janë përgjithësisht kontrata prokurimi publik.

Kontrata rregullohet nga një regjim juridik i së drejtës publike. – Kontrata do të cilësohet si administrative në bazë të disa elementëve të së drejtës publike që e rrethojnë atë. Këto elementë të së drejtës publike do të krijojnë një ambjent të së drejtës publike për kontratën, që do të shfaqet nëpërmjet normave që e rregullojnë kontratën[443]. Këto elementë të së drejtës publike do t'i imponohen palëve në kontratë nga një normë juridike (ligjore ose nënligjore), dhe në këtë rast bëhet fjalë për regjimin juridik të së drejtës publike. Nëse rregullat që i zbatohen kontratës i përkasin të drejtës publike, atëherë kriteri substancial – ekzistenca e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike – që kërkohet nga ligji, do të gjendet i plotësuar[444].

Në parim, regjimi juridik që i zbatohet kontratës është pasojë e përcaktimit të natyrës juridike të saj. Në këtë rast, ndodh e kundërta: nga regjimi juridik që i zbatohet kontratës, do të dalë natyra juridike e saj. Disa kontrata nuk kanë objekt të tyre kryerjen e një veprimtarie shërbimi publik, kryerjen e punëve publike apo ushtrimin dhe përmbushjen e detyrave administrative publike të organit publik. Megjithatë, konteksti i përgjithshëm në të cilin këto kontrata janë nënshkruar dhe lidhur, i japin atyre një një karakter të veçantë, që nuk është i përngjashëm me kontratat e së drejtës private, për arsye se ky kontekst i përgjithshëm në të cilin këto kontrata janë nënshkruar dhe lidhur, nuk do të ekzistonte nëse këto kontrata nuk do të kishin interes publik dhe nëse nuk do të krijonin marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës publike[445].

Nën kriteri i regjimit juridik të së drejtës publike, rezulton nga një vendim i pazakontë i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, me Nr. 878, datë 11.03.2014, *Vasil Çoba kundër Shoqëria "CEZ Shpërndarje" Sh.a*, ku gjykata përgjatë gjykimit të natyrës juridike (civil apo administrativ) të një akti të nxjerrë nga shoqëria "CEZ Shpërndarje" Sh.a, shprehet edhe në lidhje me natyrën juridike të kontratës për furnizimin me energji elektrike të lidhur midis shoqërisë "CEZ Shpërndarje" Sh.a dhe konsumatorëve. Për të dalë në rezultatin se akti i nxjerrë nga "CEZ Shpërndarje" Sh.a ka natyrë administrative dhe për rrjedhojë i nënshtrohet kompetencës lëndore të gjykatës administrative, Kolegji Administrativ i referohet natyrës administrative të kontratave që lidh shoqëria "CEZ Shpërndarje" Sh.a me konsumatorët. Sipas Kolegjit Administrativ, kontratat që lidh shoqëria "CEZ Shpërndarje" Sh.a me konsumatorët janë administrative për arsye të një regjimi juridik të së drejtës publike që i zbatohet

[440] Vendimi i Kolegjit Administrativ Nr. 2389, datë 10.07.2014, *Bordi i Kullimit Tiranë kundër Shoqëria "Reto" Sh.p.k.*

[441] Vendimi i Kolegjit Administrativ Nr. 2604, datë 11.09.2014, *Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve Tiranë kundër Shoqëria "Italy Agri Food" Sh.p.k.*

[442] Vendimi i Kolegjit Civil Nr. 514, datë 26.02.2015, *Drejtoria e Rajonit Jugor të Autoritetit Rrugor Shqiptar kundër Shoqëria "Delton" Sh.p.k.*

[443] Shih F. Brenet, *"La théorie du contrat administratif, Évolutions récentes"*, AJDA 2003, fq. 919.

[444] Shih P. Weil, *"Le critère du contrat administratif en crise"*, Mélanges Marcel Waline, LGDJ, 1974, fq. 831.

[445] Shih P.-L. Frier, J. Petit, *"Droit Administratif"*, LGDJ, Lextenso éditions, 9e édition, 2014, fq. 392.

këtyre kontratave. Për të bërë këtë cilësim, Kolegji Administrativ i referohet shprehimisht edhe vendimit Nr. 52, datë 05.12.2012 të Gjykatës Kushtetuese, që është shprehur për përputhshmërinë me dispozitat kushtetuese të trajtimit të faturave të energjisë elektrike si titull ekzekutiv. Konkretisht, sipas Kolegjit Administrativ, *"3. Në Vendimin nr. 52, datë 05.12.2012, Gjykata Kushtetuese shprehet: Gjykata vlerëson se kontrata e furnizimit me energji elektrike mes dy palëve, njëra me cilësinë e furnizuesit dhe tjetra me cilësinë e blerësit edhe pse mes dy subjekteve kontraktuale private, nuk sjell vetëm pasoja ndërmjet palëve. Pagimi i detyrimeve kontraktuale financiare ndaj CEZ Sh.a, për konsumin e energjisë elektrike, ndihmon stabilitetin financiar të kësaj shoqërie dhe, për rrjedhojë, dhe funksionimin sa më të mirë të sistemit elektroenergjetik, i cili për nga rëndësia është jetik për funksionimin normal të shoqërisë.*

4. Sipas Gjykatës, (supra, prg.25), kjo kontratë tenton edhe realizimin dhe ndjekjen e një qëllimi publik/interesi të përgjithshëm.

Në legjislacionin mbi sektorin e energjisë elektrike, ka parashikime të hollësishme mbi trajtimin dhe zgjidhjen e mosmarrëveshjeve ndërmjet të licensuarve dhe konsumatorëve, duke i dhënë Entit Rregullator të Energjisë Elektrike, kompetencën e trajtimit administrativ të ankesave të konsumatorëve, në rast të mosmarrëveshjeve mes furnizuesit dhe konsumatorëve.

5. Po në këtë drejtim, mund të theksohet dhe detyrimi i aprovimit të Kontratës Tip të Furnizimit me Energji Elektrike, ndërmjet konsumatorëve tariforë dhe furnizuesit, nga ERE, institucion i pavarur mbikëqyrës për ruajtjen e ekuilibrave ndërmjet interesave të konsumatorëve, shtetit, investitorëve dhe pjesëmarrësve të tjerë në sektorin e energjisë elektrike.

Pra në këtë kontratë, është parashikuar një procedurë e detajuar e verifikimit të ankesave nga furnizuesi, e pezullimit të ekzekutimit të faturës për faturime dukshëm të larta si dhe anulimit tërësisht ose pjesërisht të faturës së energjisë elektrike, në rast se ankimi qëndron, duke garantuar mbrojtje të interesave të konsumatorëve nëpërmjet një procesi administrativ.

6. Si e tillë, ajo ["CEZ Shpërndarje" Sh.a] *ushtron funksione publike, në ushtrim të nenit 2, pika 6, Të ligjit nr.49/2012 'Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarreveshjeve Administrative', kryen një shërbim publik nën mbikëqyrjen dhe lejimin e ERE".*

Me këtë vendim, Kolegji Administrativ shpreh qartësisht idenë se nëse për një kontratë të caktuar, ekziston një regjim juridik i parashikuar enkas për këtë kontratë, dhe ky regjim juridik paraqet norma tepër origjinale të cilat nuk janë gjë tjetër veçse norma të së drejtës publike dhe që normalisht nuk zbatohen në një kontratë midis dy personave të së drejtës private, atëherë kjo kontratë do të cilësohet detyrimisht si një kontratë administrative, për shkak të normave të së drejtës publike që e rregullojnë atë[446]. Bazuar në këtë jurisprudencë, natyra administrative e kontratës mund të rezultojë nga natyra e normave juridike që e rregullojnë atë[447]. Për të qenë sa më të qartë, akti ligjor ose nën ligjor, që rregullon kontratën, nuk përcakton asnjë rregull kompetence gjyqësore dhe nuk e përcakton natyrën juridike të kontratës që ai rregullon. Por, natyra juridike e kontratës do të dalë nga vlerësimi që gjykata do t'i bëjë natyrës së dispozitave të aktit ligjor ose nën ligjor në fjalë[448]. Nëse kontrata

[446] Shih P. Amselek, *"Une méthode peu usuelle d'identification des contrats administratifs: l'identification directe"*, Rev. Adm., 1973, fq. 633.
[447] Shih F. Raynaud, P. Fombeur, *"Notion de contrat administratif"*, AJDA, 1999, fq. 554.
[448] Shih P. Weil, *"Le critère du contrat administratif en crise"*, Mélanges Marcel Waline, LGDJ, 1974, fq. 831.

normohet nga rregulla të së drejtës publike, për rrjedhojë, nëse kontratës i zbatohet një regjim juridik i së drejtës publike, atëherë kontrata ka natyrë administrative[449]. Përveç kontratave për furnizimin me energji elektrike që lidh operatori i shpërndarjes me konsumatorët e energjisë elektrike, një shembull tjetër tipik ku parashikohet një regjim juridik i së drejtës publike, janë kontratat e shitjes së energjisë elektrike të nënshkruara midis Korporatës Elektroenergjitike Shqiptare (KESH), në funksionin e saj si kompani publike e gjenerimit, (funksion i prodhimit të energjisë elektrike si furnizues publik me shumicë), dhe kompanisë së shpërndarjes së energjisë elektrike, Operatorit të Shpërndarjes së Energjisë Elektrike (OSHEE), si furnizues publik me pakicë[450]. Për këto kontrata, legjislacioni në fuqi parashikon detyrime dhe rregulla shumë origjinale për palët në kontratë, që normalisht nuk do të parashikoheshin nëse kontrata nuk do të kishte interes publik[451]. Ligji Nr. 9072, datë 22.05.2003 "Për Sektorin e Energjisë Elektrike", në Nenet 3/30/2, 8/2, gërmat b), c), d), f), 26, 27, 28, 45 dhe 46 të tij, parashikon, në mënyrë të përmbledhur, se: OSHEE, furnizues publik me pakicë, ka detyrimin të blejë energji elektrike nga furnizuesi publik me shumicë që sigurohet nga KESH, pra nënshkrimi i kontratës midis dy palëve është i detyrueshëm; tarifat e energjisë elektrike, pra çmimi i energjisë, caktohen nga Enti Rregullator i Sektorit të Energjisë Elektrike (ERE); kontrata e shitjes së energjisë elektrike duhet të përputhet me kontratat model të miratuara nga ERE; kjo e fundit ka kompetencë për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve midis palëve në kontratë; ERE ka gjithashtu pushtet modifikimi të tarifave të energjisë elektrike dhe të kontratave të shitjes së energjisë. Për rrjedhojë, normat ligjore në fuqi që rregullojnë kontratën e shitjes së energjisë elektrike, parashikojnë detyrime dhe rregulla tepër origjinale, të cilat nuk do të parashikoheshin nëse kontrata në fjalë nuk do të kishte interes publik dhe nëse nuk do të krijonte marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës publike. Të gjithë detyrimet dhe rregullat e parashikuara nga legjislacioni në fuqi për sektorin e energjisë elektrike përbëjnë një regjim juridik i së drejtës publike dhe për rrjedhojë i japin kontratave objekt të këtij regjimi juridik një karakter administrativ[452].

Nën kriteri i regjimit juridik të së drejtës publike, rezulton edhe nga tre vendime të Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë, të dhenë të tre më datë 29.01.2015, me formulim të njëjtë, sipas të cilëve *"...evidentohet se midis palëve ndërgjyqëse, pasi është zhvilluar procedura e tenderit... është lidhur kontrata... që në kuptim të neneve 3, 6 dhe 151 të Kodit të Procedurave Administrative është kontratë administrative. Nëpërmjet kësaj kontrate, e cila është rrjedhojë e një veprimi administrativ (procedurës së prokurimit, bazuar në ligjin nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", i ndryshuar), palët nënshkruese, krahas të drejtave, kanë marrë përsipër dhe detyrime reciproke. Pra, marrëdhënia juridike për shkak të së cilës ka lindur konflikti ka të bëjnë me të drejta dhe detyrime të lindura nga veprimtaria administrative gjatë procedurës së tenderimit dhe nga kontrata administrative e sipërcituar"*[453]. Bazuar në këtë jurisprudencë, meqënëse kontrata objekt konflikti

[449] Shih P. Amselek, *"La qualification des contrats de l'administration"*, AJDA, 1983, fq. 3.
[450] Shih E. Dobjani, *"Karakteri administrativ i kontratës"*, revista shkencore Studime Juridike, nr. 2, Dhjetor 2012, fq. 82.
[451] Shih M. Garrigue-Vieuville, *"Que reste-t-il de la jurisprudence Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant?"*, Dr. Adm. 2009, fq. 7.
[452] Shih F. Lichère, *"Les contrats d'achat obligatoire d'électricité: naissance, mort et résurrection du régime exorbitant du droit commun?"*, Mélanges Richer, LGDJ, 2013, fq. 149.
[453] Shih vendimet e Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë: Nr. 222, datë 29.01.2015, *Komuna Dajt kundër Shoqëria "Derbi E" Sh.p.k*; Nr. 223, datë 29.01.2015, *Autoriteti Rrugor Shqiptar kundër Kastriot Nako*; Nr. 228, datë 29.01.2015, *Autoriteti Rrugor Shqiptar kundër Shoqëria "Jaçe" Sh.p.k*. Për një ilustrim të mëvonshëm, shih vendimin e Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë Nr. 377, datë 11.02.2015,

është rrjedhojë e një veprimi administrativ, siç është procedura e prokurimit publik, atëherë kontrata objekt konflikti paraqet një karakter administrativ. Për rrjedhojë, rezulton se nëse konteksti i përgjithshëm i rregullave juridike, në të cilën bazohet lidhja dhe ekzekutimi i kontratës, i përket të drejtës publike, atëherë kontrata do të konsiderohet si kontratë administrative[454]. Në këto kushte, bazuar në jurisprudencën e Kolegjit Administrativ dhe Kolegjit Civil, të Gjykatës së Lartë, disa kontrata do të cilësohen si administrative për arsye të regjimit juridik të parashikuar për zbatim në këto kontrata: bëhet fjalë për një regjim juridik të së drejtës publike që nuk do të zbatohej nëse kontrata nuk do të shfaqte interes publik.

Kontrata ka për objekt rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët të organeve publike. – Ky nën kriter rezulton nga ligji dhe jo nga jurisprudenca dhe zbatohet vetëm për kontratat e lidhura midis organeve publike. Kushti i kriterit substancial – ekzistenca e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike – do të përmbushet, sa herë që kontrata e lidhur midis dy ose më shumë organeve publike, do të ketë për objekt rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët të organeve publike kontraktuese. Kështu, Neni 121 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", me titull *"Kontratat administrative ndërmjet organeve publike"*, parashikon shprehimisht se *"Organet publike mund të lidhin ndërmjet tyre kontrata për rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët"*.

Kontrata midis organeve publike me objekt rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët, janë kontratat e parashikuara nga Ligji Nr. 8652, datë 31.07.2000 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore", në Nenet 2/2, 2/8, 8/1/V/a), 8/1/VI/a), 12/5, 13/2 dhe 14 të tij, me anë të të cilave organet e pushtetit qendror i delegojnë funksionet dhe/ose kompetencat e tyre organeve të pushtetit vendor; kontratat me anë të të cilave organet e pushtetit vendor vendosin të ushtrojnë së bashku funksione të dhena me ligj; si dhe kontratat midis organeve të pushtetit qendror dhe organeve të pushtetit vendor apo midis vetë organeve të pushtetit vendor për krijimin e një personi juridik të ndarë nga palët kontraktore, të cilit i japin autoritet dhe kompetenca të caktuara, të quajtur subjekt i kompetencave të përbashkëta. Këto kontrata kanë për objekt rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët midis organeve të qeverisjes qendrore me organet e qeverisjes vendore apo midis vetë organeve të qeverisjes vendore.

Kontratë midis organeve publike me objekt rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët, është gjithashtu kontrata e parashikuar nga Neni 32/3 i Ligjit Nr. 44/2015 "Kodi i Procedurave Administrative" me objekt delegimi e kompetencave midis organeve administrative, kur nuk janë në marrëdhënie varësie me njëri-tjetrin. Në bazë të kësaj dispozite*"Instrumenti ligjor përmes të cilit bëhet delegimi i kompetencave është vendimi i organit delegues, në ato raste kur organi i deleguar është në varësi të organit të parë dhe, me marrëveshje, në*

Autoriteti Rrugor Shqiptar kundër Shoqëria "Agimi" Sh.p.k, sipas të cilit *"Kontrata e mësipërme, në kuptim të neneve 3, 6 dhe 151 të Kodit të Procedurave Administrative është kontratë administrative. Nëpërmjet kësaj kontrate, e cila është rrjedhojë e një veprimi administrativ (procedurës së prokurimit, bazuar në ligjin nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", i ndryshuar), palët nënshkruese, krahas të drejtave, kanë marrë përsipër dhe detyrime reciproke. Pra, marrëdhënia juridike për shkak të së cilës ka lindur konflikti ka të bëjnë me të drejta dhe detyrime të lindura nga veprimtaria administrative gjatë procedurës së tenderimit dhe nga kontrata administrative e sipërcituar"*.

[454] Shih P. Brunet, *"Règles exorbitantes et contexte administratif: la juridiction judiciaire confrontée à l'identification des contrats administratifs"*, Revue des Contrats, 1 avril 2004, nº 2, fq. 429.

ato raste kur organi i deleguar nuk është në varësi të organit delegues”. Për rrjedhojë, kontrata me objekt delegimin e kompetencave nga një organ publik delegues tek një organ publik i deleguar jo në varësi të organit delegues, përbën kontratë midis organeve publike me objekt rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët. Në këto kushte, kontratat midis organeve publike, që kanë për objekt rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarisë në interes të përbashkët të organeve publike kontraktuese, përmbushin kriterin substancial të ekzistencës së marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike. Ky nën kriter i kriterit substancial nuk është ekskluziv i kontratave të lidhura midis organeve të administratës publike. Është plotësisht e mundur që një kontratë e lidhur midis dy organeve të administratës publike të cilësohet si administrative nëpërmjet zbatimit të nën kritereve jurisprudencialë të kriterit substancial, siç janë shpjeguar më sipër.

Përfundimisht, kontrata do të paraqesë një karakter administrativ vetëm në qoftë se të dy kriteret e kërkuar nga Neni 6 i K.Pr.Administrative dhe Neni 3/4 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 “Kodi i Procedurave Administrative”, plotësohen: prania e një organi publik në kontratë dhe ekzistenca e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike. Nga mënyra se si është hartuar Neni 6 i K.Pr.Administrative dhe Neni 3/4 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 “Kodi i Procedurave Administrative”, si dhe bazuar në zgjidhjet jurisprudenciale të Gjykatës së Lartë, bëhet fjalë për kritere të cilët e plotësojnë njëri-tjetrin: të dy kriteret duhet të gjenden të plotësuar në mënyrë që kontrata të paraqesë një karakter administrativ. Për rrjedhojë, në përfundim, dy janë konkluzionet në lidhje me kriteret e përgjithshme të kontratës administrative. Së pari, bazuar në jurisprudencën e Gjykatës së Lartë, kur kriteri organik gjendet i plotësuar, pra kur të paktën një organ publik është palë në kontratë, kjo e fundit do të cilësohet si administrative, vetëm në rast se kriteri substancial – ekzistenca e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike – do të plotësohet, që do të thotë se kontrata duhet të paraqesë një nga karakteristikat si vijojnë: *1)* të ketë për objekt kryerjen apo ekzekutimin e një veprimtarie shërbimi publik; *2)* të ketë për objekt kryerjen e punëve publike; *3)* të ketë për objekt ushtrimin dhe përmbushjen e detyrave dhe funksioneve administrative publike; *4)* të rregullohet dhe t’i nënshtrohet një regjimi juridik të së drejtës publike. Në të katër këto raste, të cilët nuk është nevoja të jenë kumulativë, por janë alternativë (mjafton që njëri prej tyre të ekzistojë), kriteri substancial – ekzistenca e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike – do të gjendet i plotësuar dhe kontrata do të paraqesë një natyrë administrative. Së dyti, bazuar në ligj, një kontratë e lidhur midis dy personave të së drejtës publike, do të paraqesë një karakter administrativ nëse *1)* ka për objekt rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët të organeve publike kontraktuese.

2.1.2 Zbatimi i kritereve të përgjithshëm për kontratat e nënshkruara midis personave të së njëjtës natyrë juridike

Analiza juridike e mësipërme e kritereve të përgjithshëm të kontratës administrative, normalisht të zbatueshëm në kontratat e lidhura midis një organi publik dhe një personi të së drejtës private, shtron detyrimisht për analizë zbatimin e këtyre kritereve të përgjithshëm në rastet e kontratave të lidhura midis personave të së njëjtës natyrë juridike. Cili është karakteri juridik i kontratave të nënshkruara midis personave të së njëjtës natyrë juridike? Thenë ndryshe, në cilat raste, një kontratë e nënshkruar midis dy personave juridikë të së drejtës publike, ose midis dy personave të së drejtës private, do të paraqesë karakter administrativ? Përgjigja e kësaj pyetje

nuk është e thjeshtë, por shfaqet mjaft e ndërlikuar, për shkak se aktualisht, nga njëra anë, gjendemi përpara një situate ku janë krijuar plot persona juridikë të së drejtës private, me ose pa kapital shtetëror, që ushtrojnë dhe përmbushin funksione administrative, si dhe nga ana tjetër, kemi veprimtari të organeve administrative që krijojnë raporte të së drejtës private[455].

Në bazë të Nenit 6 të K.Pr.Administrative, *"Kontrata administrative do të quhen ato marrëveshje, ku të paktën njëra nga palët, është organ i administratës publike dhe të cilat synojnë të krijojnë, të ndryshojnë ose të anulojnë marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës publike"*. Edhe Neni 3/4 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", e përkufizon kontratën administrative si *"një marrëveshje, e cila krijon, ndryshon ose shuan një marrëdhënie konkrete, sipas së drejtës publike dhe në të cilën të paktën njëra nga palët kontraktuese është një organ publik"*. Nga këto dispozita, rezulton së pari një parim mjaft i qartë: kontrata nuk mund të ketë natyrë administrative nëse të paktën njëra nga palët në kontratë nuk është organ i administratës publike. Së dyti, nga këto dispozita rezulton se në mungesë të një organi publik palë në kontratë, kjo e fundit nuk mund të ketë natyrë administrative edhe nëse kriteri substancial gjendet i plotësuar nëpërmjet një prej nën kritereve të tij. Një zgjidhje e tillë ka avantazhin e qartësisë dhe të thjeshtësisë, por nuk duket se i përshtatet realitetit të veprimtarisë administrative dhe veçanërisht veprimeve të organeve administrative nëpërmjet krijimit të personave juridikë të së drejtës private, me ose pa kapital shtetëror, por që ushtrojnë dhe përmbushin funksione administrative, apo veprimeve të administratës publike që krijojnë vetëm raporte të së drejtës private[456]. Për rrjedhojë, pyetja shtrohet nëse një kontratë e lidhur midis dy personave të së drejtës private, në disa rrethana të caktuara, a nuk duhet të cilësohet si kontratë me karakter administrativ? Dhe anasjelltas, një kontratë e lidhur midis dy personave të së drejtës publike, në disa rrethana të caktuara, a nuk duhet të cilësohet si kontratë e së drejtës private? Për t'iu përgjigjur këtyre pyetjeve, për efekt pedagogjik, do të procedojmë me dallimin midis kontratave të nënshkruara midis personave juridikë të së drejtës publike dhe kontratave të nënshkruara midis personave të së drejtës private.

2.1.2.1 Kontratat e nënshkruara midis personave juridikë të së drejtës publike

Mundet dhe ndodh që dy persona të së drejtës publike të nënshkruajnë një kontratë midis tyre[457]. Kushtetuta[458], ligji[459] dhe jurisprudenca e Kolegjit

[455] Shih: P. Weil, *"Le renouveau de la théorie du contrat administratif et ses difficultés"*, Mélanges Stassinopoulos, 1974, fq. 217; P. Weil, *"Le critère du contrat administratif en crise"*, Mélanges Marcel Waline, LGDJ, 1974, fq. 831; R. Drago, *"Paradoxes sur les contrats administratifs"*, Mélanges J. Flour, 1979, fq. 151; P. Amselek, *"La qualification des contrats de l'administration"*, AJDA, 1983, fq. 3; J.-M. Rainaud, *"Le contrat administratif: volonté des parties ou loi du service public?"*, RDP, 1985, fq. 1183.

[456] Shih: P. Weil, *"Le renouveau de la théorie du contrat administratif et ses difficultés"*, Mélanges Stassinopoulos, 1974, fq. 217; P. Weil, *"Le critère du contrat administratif en crise"*, Mélanges Marcel Waline, LGDJ, 1974, fq. 831; R. Drago, *"Paradoxes sur les contrats administratifs"*, Mélanges J. Flour, 1979, fq. 151; P. Amselek, *"La qualification des contrats de l'administration"*, AJDA, 1983, fq. 3; J.-M. Rainaud, *"Le contrat administratif: volonté des parties ou loi du service public?"*, RDP, 1985, fq. 1183.

[457] Shih: Xh. Zaganjori, A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Shteti i së Drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë"*, Konrad Adenauer Stiftung, Tiranë, 2011, fq. 270; E. Methasani-Çani, Xh. Zaganjori, E. Alimehmeti, *"Qeverisja Vendore dhe Shteti i së Drejtës"*, Konrad Adenauer Stiftung, 2013, fq. 32-35/39-48; A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e*

Administrativ të Gjykatës së Lartë[460] e konfirmojnë këtë hipotezë. Atëherë, llogjikisht, lind pyetja e natyrës juridike të kontratës: kjo kontratë e lidhur midis dy personave juridikë të së drejtës publike, paraqet karakter administrativ apo bëhet fjalë për një kontratë të së drejtës private? Neni 6 i K.Pr.Administrative, i mbështetur nga Neni 3/4 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", është mjaft i qartë: një kontratë ka karakter administrativ vetëm në rastin kur të paktën njëra nga palët në kontratë është organ publik (kriteri organik) dhe kur kontrata krijon marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës publike (kriteri substancial). Jurisprudenca e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë e konfirmon këtë rregull[461]. Bazuar në ligj dhe në jurisprudencën e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, rregulli është se kontratat e lidhura midis personave të së drejtës publike janë kontrata administrative vetëm në rast se përmbushet kriteri substancial i ekzistencës së marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike[462]. Për rrjedhojë, në mungesë të kriterit substancial – ekzistencës së marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike – nuk mund të ketë kontratë administrative të lidhur midis organeve të administratës publike[463]. Kështu, në një kontratë të lidhur midis dy personave të së drejtës publike, ku kriteri organik është i pranishëm dyfish, në rast se kriteri substancial mungon, kështu nëse kontrata nuk krijon marrëdhënie juridike në fushën e

---

Administrative", MediaPrint, Tiranë, 2011, fq. 185-186/189; P. Bernard, *"Les relations contractuelles entre collectivités publiques: les affaires mixtes ou l'oeuvre commune"*, AJDA, 1990, fq. 131; J.-D. Dreyfus, *"Contribution à une théorie générale des contrats entre personnes publiques"*, L'Harmattan, 1997, fq. 162; J. Waline, *"Les contrats entre personnes publiques"*, RFDA, 2006, fq. 229.

[458] E drejta e lidhjes së kontratave, për organet e qeverisjes vendore, është një e drejtë kushtetuese, pasi buron në mënyrë të drejtpërdrejtë nga Neni 112/2 i Kushtetutës, sipas të cilit *"Organeve të qeverisjes vendore mund t'u vihen detyrime... sipas marrëveshjeve që ato lidhin"*.

[459] Neni 121 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", me titull *"Kontratat administrative ndërmjet organeve publike"*, parashikon shprehimisht se *"Organet publike mund të lidhin ndërmjet tyre kontrata për rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët"*. Ndërkohë, Ligji Nr. 8652, datë 31.07.2000 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore", parashikon, në Nenet 2/2, 2/8, 8/1/V/a), 8/1/VI/a), 12/5, 13/2 dhe 14 të tij: kontratat me anë të të cilave organet e pushtetit qendror i delegojnë funksionet dhe/ose kompetencat e tyre organeve të pushtetit vendor; kontratat me anë të të cilave organet e pushtetit vendor vendosin të ushtrojnë së bashku funksione të dhena me ligj; si dhe kontratat midis organeve të pushtetit qendror dhe organeve të pushtetit vendor apo midis vetë organeve të pushtetit vendor për krijimin e një personi juridik të ndarë nga palët kontraktore, të cilit i japin autoritet dhe kompetenca të caktuara, të quajtur subjekt i kompetencave të përbashkëta. Në lidhje me këto kontrata, shih E. Dobjani, *"Kontrata administrative si një formë në zhvillim e veprimtarisë së administratës publike"*, Revista "Jeta Juridike", nr. 3, Tiranë, Shtator 2010, fq. 52.

[460] Shih vendimin e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë Nr. 672, datë 20.03.2014, *Shoqëria "Eklipsi 13" Sh.p.k kundër Shoqëria "Albpetrol" Sh.a*", ku gjykata vlerëson se *"Kontrata, në të cilat mund të paraqitet si palë administrata, mund të jenë private ose publike. Kontratat private qëndrojnë në të njëjtën bazë si dhe kontratat ndërmjet dy personave privat. Ato rregullohen nga Kodi Civil dhe zgjidhen nga gjykata e zakonshme civile. Kontratat publike ose administrative janë çështje të së drejtës administrative dhe çdo gjë që ka lidhje me to shtrihet brenda kompetencave të Gjykatave administrative"*.

[461] Shih vendimin e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë Nr. 672, datë 20.03.2014, *Shoqëria "Eklipsi 13" Sh.p.k kundër Shoqëria "Albpetrol" Sh.a*", ku gjykata shprehet se *"Kontrata administrative nuk ndryshon në thelb nga një kontratë e së drejtës private. Kriteret e vetme dalluese janë se në kontratat administrative njëra nga palët është gjithnjë një autoritet publik dhe se ato (kontratat) synojnë të ndryshojnë marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës publike"*.

[462] Shih J.-M. Peyrical, *"Les contrats de prestation entre collectivités publiques: réflexions et interrogations"*, AJDA, 2000, fq. 581.

[463] Shih: F. Moderne, *"Les conventions entre personnes publiques"*, RFDA, 1984, fq. 1; D. Labetoulle, *"Retour sur la jurisprudence UAP"*, AJDA, 2013, fq. 840.

së drejtës publike, atëherë kontrata do të paraqesë një natyrë të së drejtës private[464]. Në këto kushte, një kontratë e lidhur midis dy personave juridikë të së drejtës publike, në mungesë të marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike, do të ketë për objekt marrëdhënie juridike të së drejtës private dhe kështu do t'i përkasë të drejtës private, edhe pse në këtë rast kriteri organik gjendet dyfish i plotësuar[465]. Një zgjidhje e tillë mbështetet plotësisht edhe në Nenin 1, paragrafi i fundit, i K.Pr.Administrative, sipas të cilit *"Dispozitat e këtij Kodi nuk zbatohen mbi veprime të administratës publike, që rregullohen nga e drejta private"*. Kontrata e lidhur midis dy personave juridikë të së drejtës publike, në mungesë të kriterit substancial, do të mbetet një shprehje vullneti e organeve publike që rregullohet nga e drejta private.

Kushti i kriterit substancial – ekzistenca e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike – do të përmbushet, sa herë që kontrata midis organeve publike do të ketë për objekt rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët të organeve publike kontraktuese[466]. Kështu, Neni 121 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", me titull *"Kontratat administrative ndërmjet organeve publike"*, parashikon shprehimisht se *"Organet publike mund të lidhin ndërmjet tyre kontrata për rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët"*.

Ndërkohë, në ilustrim të këtij nën kriteri të kiterit substancial, Ligji Nr. 8652, datë 31.07.2000 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore", parashikon, në Nenet 2/2, 2/8, 8/1/V/a), 8/1/VI/a), 12/5, 13/2 dhe 14 të tij, kontratat me anë të të cilave organet e pushtetit qendror i delegojnë funksionet dhe/ose kompetencat e tyre organeve të pushtetit vendor; kontratat me anë të të cilave organet e pushtetit vendor vendosin të ushtrojnë së bashku funksione të dhena me ligj; si dhe kontratat midis organeve të pushtetit qendror dhe organeve të pushtetit vendor apo midis vetë organeve të pushtetit vendor për krijimin e një personi juridik të ndarë nga palët kontraktore, të cilit i japin autoritet dhe kompetenca të caktuara, të quajtur subjekt i kompetencave të përbashkëta. Këto kontrata kanë për objekt rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët midis organeve të qeverisjes qendrore me organet e qeverisjes vendore apo midis vetë organeve të qeverisjes vendore. Për rrjedhojë, këto kontrata midis organeve publike, për arsye se rregullojnë marrëdhëniet ndërmjet organeve publike për kryerjen e veprimtarivë në interes të përbashkët të organeve publike kontraktuese, përmbushin kushtin e kriterit substancial.

Kontratë midis organeve publike me objekt rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët, është gjithashtu kontrata e parashikuar nga Neni 32/3 i Ligjit Nr. 44/2015 "Kodi i Procedurave Administrative" me objekt delegimi e kompetencave midis organeve administrative, kur nuk janë në marrëdhënie varësie me njëri-tjetrin. Në bazë të kësaj dispozite*"Instrumenti ligjor përmes të cilit bëhet delegimi i kompetencave është vendimi i organit delegues, në ato raste kur organi i deleguar është në varësi të organit të parë dhe, me marrëveshje, në ato raste kur organi i deleguar nuk është në varësi të organit delegues"*. Për

[464] Shih J.-C. Douence, *"Les conventions entre personnes publiques"*, Mélanges Stassinopoulos, 1974, fq. 113.

[465] Shih F. Colly, *"Un contrat conclu entre personnes publiques mais ne faisant naître que des rapports de droit privé relève de la compétence du juge judiciaire"*, AJDA, 1990, fq. 614.

[466] Ky është një nga nën kriteret, ku kriteri substancial gjendet i përmbushur për kontratat e lidhura midis organeve publike, pasi edhe nën kriteret e tjera që përbëjnë kriterin substancial, siç janë kryerja e një veprimtarie shërbimi publik, punëve publike, ushtrimi dhe përmbushja e detyrave administrtive publike, apo zbatimi i një regjimi juridik i së drejtës publike, mund të jenë operativë për kontratat e lidhura midis personave të së drejtës publike dhe zbatohen për cilësimin e tyre si administrative.

rrjedhojë, kontrata me objekt delegimin e kompetencave nga një organ publik delegues tek një organ publik i deleguar jo në varësi të organit delegues, përbën kontratë midis organeve publike me objekt rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët.

Meqenëse kontrata është lidhur nga dy persona juridikë të së drejtës publike, atëherë, a mund të themi se natyra administrative e saj duhet prezumuar? Nga mënyra se si është hartuar Neni 6 i K.Pr.Administrative, por edhe Neni 3/4 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", këto dispozita lenë hapësirën e duhur që karakteri administrativ i kontratës të prezumohet, kur ajo është lidhur midis dy personave juridikë të së drejtës publike[467]. Në fakt, bazuar në këto dispozita, kontrata administrative do të quhen ato marrëveshje ku të paktën njëra nga palët është organ publik. Për rrjedhojë, nëpërmjet një arsyetimi *a fortiori*, në një kontratë ku të dy palët janë organe të administratës publike, kështu ku kriteri organik është dyfish i plotësuar, atëherë karakteri administrativ i kontratës duhet prezumuar[468]. Por, prezumimi duhet të mbetet në fuqi deri në momentin që provohet e kundërta, duke demonstruar që kriteri substancial – ekzistenca e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike – nuk përmbushet dhe për rrjedhojë kontrata, edhe pse e lidhur midis dy organeve publike, është e së drejtës private[469].

2.1.2.2 Kontratat e nënshkruara midis personave të së drejtës private

A është e mundur që një kontratë e lidhur midis dy personave të së drejtës private të ketë natyrë administrative? Në parim, kushti ligjor i kriterit organik të Nenit 6 të K.Pr.Administrative – prania në kontratë në cilësinë e palës kontraktuese e të paktën një organi publik – përben pengesë në cilësimin si administrative të një kontrate të lidhur midis dy personave të së drejtës private. Parimi është i qartë dhe i thjeshtë: nëse asnjë nga palët kontraktuese nuk është organ i administratës publike, kontrata nuk mund të cilësohet si administrative. Në këtë rast, duke qenë se kontrata është lidhur midis dy personave të së drejtës private, do të jetë e së drejtës private. Në këtë aspekt, dispozita e Nenit 6 të K.Pr.Administrative, lë vend për të konsideruar se kontratat e nënshkruara midis personave të së drejtës private janë në parim kontrata të së drejtës private. Megjithatë, analiza juridike e jurisprudencës së Kolegjit Administrativ dhe Kolegjit Civil, të Gjykatës së Lartë, sugjeron se ky rregull nuk është absolut dhe në disa rrethana, të lidhura veçanërisht me krijimin e organizmave privatë që ushtrojnë dhe përmbushin funksione publike, kontratat e lidhura midis personave të së drejtës private do të paraqesin karakter administrativ.

Kontratat e nënshkruara midis personave të së drejtës private janë në parim kontrata të së drejtës private. – Neni 6 i K.Pr.Administrative, por edhe Neni 3/4 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", janë mjaft të qartë në lidhje me këtë aspekt, një karakter thelbësor i është dhënë kriterit organik: nuk mund të ketë kontratë administrative nëse të paktën njëra nga palët në kontratë nuk është organ i administratës publike. Në parim, nga analiza e këtyre dispozitave, kontrata nuk mund të cilësohet si administrative në mungesë të një organi publik në

[467] Shih N. Poulet-Gibot Leclerc, *"La contractualisation des relations entre les personnes publiques"*, RFDA, 1999, fq. 551.
[468] Shih J.-F. Prévost, *"À la recherche du critère du contrat administratif: la qualité des contractants"*, R.D.P, 1971, fq. 817.
[469] Shih B. Stirn, *"Le juge administratif et les contrats entre collectivités publiques"*, AJDA, 1990, fq. 139.

cilësinë e palës kontraktuese, kjo edhe nëse në këtë kontratë të lidhur midis dy personave privatë kriteri substancial përmbushet[470]. Për rrjedhojë, në parim, kontrata e lidhur midis dy personave të së drejtës private do të cilësohet si kontratë e së drejtës private edhe nëse përmbushet kriteri substabcial i ekzistencës së marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike: kështu edhe nëse kontrata ka për objekt kryerjen apo ekzekutimin e një veprimtarie shërbimi publik, kryerjen e punëve publike, ushtrimin dhe përmbushjen e detyrave dhe funksioneve administrative publike, apo rregullohet dhe i nënshtrohet një regjimi juridik të së drejtës publike[471]. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, me vendimin Nr. 672, datë 20.03.2014, *Shoqëria "Eklipsi 13" Sh.p.k kundër Shoqëria "Albpetrol" Sh.a"*, është shprehur në favor të kësaj zgjidhje, për një kontratë shit blerje mallrash stok, pasi gjykata, edhe pse konstaton se shoqëria "Albpetrol" Sh.a zotërohet në kapitalin e saj nga Shteti, vlerëson se *"Në rastin konkret konstatohet se, kontrata objekt i mosmarveshjeve të palëve ndërgjyqëse nuk plotëson kriteret e kontratës administrative, pasi asnjëra nga palët në kontratë nuk është organ i administratës publike, siç e kërkon ligji. Për rrjedhojë kjo kontratë konsiderohet kontratë private ndërmjet dy personave privat. Ato rregullohen nga Kodi Civil dhe zgjidhen nga gjykata e zakonshme civile"*[472]. Në këto kushte, bazuar në ligj dhe në jurisprudencë, parimi është se kontratat e lidhura midis personave të së drejtës private janë kontrata të së drejtës private.

Bazuar në sa më sipër, mund të shkojmë edhe më tej në analizë për të thenë se për nga mënyra në të cilën Neni 6 i K.Pr.Administrative dhe Neni 3/4 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", kërkojnë përmbushjen e kriterit organik, lenë hapësirë për prezumimin e karakterit privat të një kontrate të lidhur midis dy personave të së drejtës private. Në fakt, në bazë të këtyre dispozitave, kontratë administrative do të quhet ajo marrëveshje ku të paktën njëra nga palët është organ i administratës publike[473]. Për rrjedhojë, nëpërmjet një arsyetimi *a contrario,* në një kontratë ku të dyja palët janë persona të së drejtës private, atëherë karakteri privat i kontratës duhet prezumuar[474]. Por, ky prezumim nuk mund të jetë absolut dhe mund të provohet e kundërta, nëse ekzistojnë rrethana të veçanta, të

---

[470] Shih: G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 355; V. Bendo, *"Kontrata Administrative"*, revista Avokatia, Periodike e pavarur, botim i Dhomës Kombëtare të Avokatisë, 7 Korrik 2013, fq. 39; A. Kodraliu, *"Vështrim mbi kompetencën e gjykatës në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve lidhur me kontratat administrative"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 2, Tiranë, Dhjetor 2009, fq. 133; E. Dobjani, *"Karakteri administrativ i kontratës"*, revista shkencore Studime Juridike, nr. 2, Dhjetor 2012, fq. 85; E. Puto, *"Kontratat e administratës publike"*, në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 420-421.

[471] Shih R. Drago, *"Le contrat administratif aujourd'hui"*, Revue Droits, 1990, nº 12, fq. 117.

[472] Për një ilustrim tjetër, shih vendimin e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë Nr. 1133, datë 17.04.2014, *Bujar Muça kundër Parku i Transportit Urban të Udhëtarëve Bashkia Tiranë*, ku gjykata vlerëson se *"Në rastin konkret Kolegji vlerëson se punëdhënësi 'Parku i Transportit Urban të Udhëtarëve pranë Bashkisë Tiranë', nuk është organ i administratës publike. Për rrjedhojë mungon një ndër kërkesat thelbësore të ligjit, sipërcituar. Sa sipër Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë vlerëson se natyra e mosmarrëveshjes në këtë rast është në fushën e marrëdhënieve të punës, por meqenëse punëdhënësi nuk është organ i administratës publike, çështja nuk është në kompetencën e gjykatës administrative, por asaj civile"*.

[473] Neni 6 i K.Pr.Administrative parashikon se *"Kontrata administrative do të quhen ato marrëveshje, ku të paktën njëra nga palët, është organ i administratës publike..."* dhe Neni 3/4 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", parashikon *se "Kontrata administrative është një marrëveshje... në të cilën të paktën njëra nga palët kontraktuese është një organ publik"*.

[474] Shih Y. Weber, *"Les acteurs des contrats de l'administration"*, Mélanges Peiser, PU Grenoble, 1995, fq. 530.

lidhura veçanërisht me krijimin e organizmave privatë që ushtrojnë dhe përmbushin funksione publike, që justifikojnë natyrën administrative të kontratës së lidhur midis personave të së drejtës private.

Kontratat e lidhura midis personave të së drejtës private kanë, në disa rrethana të veçanta, një natyrë administrative. – Çfarë ndodh nëse një person privat vepron nëpërmjet kontratës së lidhur me një person tjetër privat në fushën e të drejtës publike, duke ushtruar dhe përmbushur funksione publike? Në këtë rast, a nuk duhet marrë në konsideratë kjo e dhënë dhe të prevalojë themeli mbi formën? A nuk duhet pranuar, në këtë rast, se edhe personat e së drejtës private mund të kontraktojnë "administrativisht"? Duke marrë në konsideratë dispozitat e Nenit 1, paragrafet 4 dhe 5, të K.Pr.Administrative, sipas të cilave *"Parimet e përgjithshme te këtij Kodi, me ligj, mund te bëhen te detyrueshme për zbatim edhe për veprimtarinë e subjekteve private kur këto veprimtari kane efekte për interesat publike. Ky kod zbatohet për personat fizikë dhe juridikë, të cilëve u është dhënë e drejta e ushtrimit të detyrave dhe kompetencave publike me ligj, akt nënligjor ose kontratë"*[475], edhe mund të mendohet se dy persona të së drejtës private mund të kontraktojnë "administrativisht"[476]. Megjithëse plot ngurrim, jurisprudenca e Gjykatës së Lartë ka pranuar, në disa rrethana të veçanta, të parashikuara në ligj, se personat e së drejtës private mund të lidhin kontrata me natyrë administrative.

Personi privat kontraktues ushtron funksione publike. – Në identifikimin e kontratave administrative, ky është një përjashtim që i bëhet domosdoshmërisë së kriterit organik të kërkuar nga Neni 6 i K.Pr.Administrative. Ky përjashtim bazohet në përkufizimin e gjerë të nocionit të organit publik të dhënë nga Neni 2/6 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", sipas të cilit, ndër të tjera, organ publik është *"...çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike"*. Bazuar në këtë dispozitë, jurisprudenca e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, ka vlerësuar se një person i së drejtës private mund të lidhë një kontratë administrative me një person tjetër të së drejtës private, në rast se ushtron funksione publike[477].

Personi i së drejtës private konsiderohet se ushtron funksione publike kur organi publik i ka deleguar kompetencat në kryerjen e veprimtarisë në fushën e së drejtës publike. Kjo zgjidhje rezulton nga vendimi Nr. 577, datë 14.01.2014, *Shoqëria "Armandi" Sh.p.k kundër Shoqëria "Trajtim Studenti Nr. 2 Tiranë"*, i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, ku një kontratë sipërmarrje midis këtyre dy personave të së drejtës private, gjykata e cilëson si një kontratë administrative, të llojit prokurimi të punëve publike, që duhet të gjykohet nga gjykata administrative, me arsyetimin se *"objekti i kontratës ishte realizimi i punëve publike me fonde shtetërore dhe pala e paditur kundërpaditëse* [shoqëria "Trajtim Studenti Nr. 2 Tiranë"]

---

[475] Shih edhe Ligjin Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", që parashikon në Nenin 2/2/c) se *"Dispozitat e këtij Kodi zbatohen edhe për rastet kur:... c) personat juridikë,... privatë, të cilët ofrojnë shërbime publike, vendosin mbi të drejtat dhe detyrimet e përdoruesve të shërbimit"*.

[476] Shih S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, sipas të cilit, bazuar në Nenin 1, paragrafi 4, të K.Pr.Administrative, ligji duhet të parashikojë mundësinë e lidhjes së një kontrate administrative midis dy personave të së drejtës private, përndryshe një kontratë e tillë nuk është e mundur midis tyre: *"Sidoqoftë, një kontratë administrative është e mundshme edhe nëpërmjet dy personave privatë, po gjithmonë nëse ligji e parashikon një të tillë"*, S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 348-349.

[477] Shih N. Boulouis, *"Contrats administratifs entre personnes privées: quid novi sub sole?"*, Mélanges Richer, LGDJ, 2013, fq. 27.

pavarësisht se nuk është organ shtetëror, ky i fundit [organi shtetëror] *i ka deleguar kompetencat në kryerjen e veprimtarisë në fushën e të drejtës publike dhe ka përgjegjësi në kryerjen e kësaj veprimtarie ashtu si edhe organi administrativ"*. Bazuar në këtë jurisprudencë, zbatimit të kriterit organik – pranisë së një organi publik në kontratë – i bëhet përjashtim, në rastin kur personi i së drejtës private ushtron kompetencat e organit publik në kryerjen e veprimtarisë në fushën e së drejtës publike[478].

Një çështje që ka rëndësi të veçantë në këtë aspekt, është çështja e shtrirjes së përgjegjësisë kontraktore. Kjo e fundit i mbetet vetëm personit të së drejtës private të cilit i janë deleguar kompetencat në kryerjen e veprimtarisë në fushën e së drejtës publike, apo shtrihet deri tek organi publik që i ka deleguar këto kompetenca tek personi i së drejtës private? Vendimi Nr. 577, datë 14.01.2014, *Shoqëria "Armandi" Sh.p.k kundër Shoqëria "Trajtim Studenti Nr. 2 Tiranë"*, i Kolegjit Administrativ, shprehet se personi i së drejtës private *"... ka përgjegjësi në kryerjen e kësaj veprimtarie ashtu si edhe organi administrativ"*. Vendimi nuk jep shpjegime të mëtejshme. Por, djalli qendron tek detajet, dhe një shprehje e tillë mund të merret në dy kuptime diametralisht të kundërta: së pari, për arsye se vendimi shprehet se personi i së drejtës private *"... ka përgjegjësi në kryerjen e kësaj veprimtarie ashtu si edhe organi administrativ"*, atëherë përgjegjësia kontraktore është e përbashkët, personi i së drejtës private është përgjegjës bashkë me organin publik; së dyti, për arsye se vendimi shprehet se personi i së drejtës private *"... ka përgjegjësi në kryerjen e kësaj veprimtarie ashtu si edhe organi administrativ"*, pra për arsye se vendimi shprehet se personi i së drejtës private ka përgjegjësi ashtu siç do të kishte edhe vetë organi administrativ nëse do të ishte palë kontraktuese dhe nuk do të kishte deleguar kompetencat, atëherë përgjegjësia kontraktore i përket vetëm personit të së drejtës private, pa u shtrirë tek organi publik. Jurisprudenca do të duhet të shprehet në lidhje me këtë problematikë. Ndërkohë, mendojmë se zgjidhja më e drejtë është shtyrirja e përgjegjësisë kontraktore tek organi publik që i ka deleguar personit privat kompetencat në kryerjen e veprimtarisë në fushën e së drejtës publike[479]. Konsideratat strikte të natyrës civiliste, siç janë se personi i së drejtës private ka personalitet juridik të veçantë nga organi publik, si dhe se ky i fundit nuk është palë në kontratë, mund të përbëjnë pengesë për një zgjidhje të tillë. Por, mendojmë se duhet marrë në konsideratë dhe duhet të prevalojë nocioni i delegimit të kompetencave dhe të funksioneve, bazuar në Nenet 27 deri 33 të K.Pr.Administrative, ku delegimi i kompetencave dhe i funksioneve shfaqet si një akt totalisht nën kontrollin e organit delegues[480], i cili përngjan shumë me nocionin e përfaqësimit të Kodit Civil të parashikuar nga Nenet 64 deri 78 të këtij Kodi. Kështu, njësoj siç i përfaqësuari mban përgjegjësi për aktet e kryera nga përfaqësuesi në emër dhe për llogari të tij, ashtu edhe organi delegues mban përgjegjësi për aktet e kryera nga organi i deleguar (në

[478] Shih Y. Brard, *"Le mandat comme fondement des contrats administratifs entre personnes privées"*, JCP, 1981, fq. 3032.

[479] Shih: M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, *"Les grands arrêts de la jurisprudence administrative"*, Dalloz, 19e édition, 2013, fq. 555; J. Schwarze, *"Droit administratif européen"*, 2e édition, Bruylant, 2009, fq. 111-142; P. Yolka, *"Droit des contrats administratifs"*, LGDJ, Lextenso éditions, 2013, fq. 50-51; R. Chapus, *"Droit administratif général"*, tome 1, 15e éd., Montchrestien, 2001, fq. 568-571; P.-L. Frier, J. Petit, *"Droit Administratif"*, LGDJ, Lextenso éditions, 9e édition, 2014, fq. 396.

[480] I njëjti koncept mbi delegimin përmbahet edhe në dispozitat e Neneve 26 dhe 27, rreth delegimit të funksioneve në administratën shtetërore, të Ligjit Nr. 90/2012, datë 27.09.2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore", si dhe në dispozitat e Neneve 28 dhe 29, rreth delegimit të kompetencave, të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative".

rastin konkret personi privat të cilit i janë deleguar kompetencat). Megjithatë, në ndryshim nga nocioni i përfaqësimit, ku përfaqësuesi nuk mban përgjegjësi për aktet e kryera në emër dhe për llogari të të përfaqësuarit, në nocionin e delegimit organi i deleguar mban përgjegjësi bashkë me organin delegues për aktet e kryera përgjatë ushtrimit të kompetencave të deleguara nga organi delegues[481]. Karakteri publik i marrëdhënies me në krye nocionin e delegimit të kompetencae duhet të prevalojë mbi konsideratat e natyrës civiliste, siç janë se personi i së drejtës private ka personalitet juridik të veçantë nga organi publik, si dhe se ky i fundit nuk është palë në kontratë. Sido të jetë zgjidhja e jurisprudencës në lidhje me shtrirjen e përgjegjësisë kontraktore, mbetet se kontrata do të mund të cilësohet si administrative, edhe pse e lidhur midis dy personave të së drejtës private, për arsye se njërit prej personave të së drejtës private i janë deleguar kompetenca në kryerjen e veprimtarisë në fushën e së drejtës publike dhe për rrjedhojë, në kuptim të Nenit 2/6 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", për arsye se ushtron funksione publike[482].

Në përfundim të shpjegimeve rreth mundësisë së lidhjes së kontratave me natyrë administrative midis personave të së drejtës private, duam të theksojmë se kriteri substancial – ekzistenca e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike – është e domosdoshme për cilësimin e këtyre kontratave si administrative. Në fakt, dy persona të së drejtës private që kanë lidhur një kontratë midis tyre, ku njërit prej tyre, ose i janë deleguar nga një organ publik kompetenca në kryerjen e veprimtarisë në fushën e së drejtës publike, ose njëri prej tyre është në varësi të një organi publik, do të konsiderohen se kanë lidhur kontratë me karakter administrativ vetëm nëse plotësohet në të njëjtën kohë edhe kriteri substancial i ekzistencës së marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike, sipas njërit prej nën kritereve të tij të shpjeguara më sipër. Në asnjë rast nuk mund të ketë kontratë administrative të identifikuar sipas kritereve të përgjithshëm nëse nuk plotësohet kushti i kriterit substancial – ekzistenca e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike[483].

Cili nga kriteret e përgjithshëm, organik dhe substancial, është kriteri i vërtetë që lejon identifikimin e kontratës administrative? Pa nënvlerësuar kriterin organik – ekzistencën e një personi publik në kontratë – që është i rëndësishëm dhe nuk duhet neglizhuar, mendojmë se kriteri bazë dhe që përfaqëson në thelb karakterin administrativ të kontratës është kriteri substancial – marrëdhëniet juridike në fushën e së drejtës publike. Nocioni i marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike duhet kuptuar si një trysni juridike e së drejtës publike, në të cilën kontrata lidhet,

---

[481] Parashikimi i Nenit 26/3 të Ligjit Nr. 90/2012, datë 27.09.2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore", që duket se përjashton përgjegjësinë e organit të deleguar, kur shprehet se delegimi *"... nuk përfshin transferimin e përgjegjësisë për detyrën e deleguar"*, në të vërtetë mendojmë se nuk ka për qëllim të përjashtojë nga përgjegjësia kontraktore organin e deleguar që ka lidhur kontratën, por thjesht ka për qëllim të afirmojë se përgjegjësia për detyrat e deleguara mbetet kryesisht tek organi delegues dhe se ky i fundit nuk mund t'i shmanget përgjegjësisë me justifikimin se ka deleguar detyrat dhe kompetencat e tij tek organi delegues.

[482] Shih: M. Canedo, *"Le mandat administratif"*, LGDJ, 2001, fq. 69; A. Coudevylle, *"La notion de mandat en droit administratif"*, AJDA, 1979, fq. 7; L. Richer, *"Le contrat de mandat au risque du droit administratif"*, CJEG, 1999, fq. 127; P. Delvolvé, *"De la nature juridique des sociétés d'économie mixte et de leurs travaux"*, RDP, 1973, fq. 351; F. Llorens, *"La jurisprudence société Entreprise Peyrot: nouveau développement"*, RFDA, 1985, fq. 353; J.-A. Mazères, *"Que reste-t-il de la jurisprudence Entreprise Peyrot?"*, Mélanges Couzinet, 1974, fq. 475.

[483] Shih vendimin Nr. 672, datë 20.03.2014, *Shoqëria "Eklipsi 13" Sh.p.k kundër Shoqëria "Albpetrol" Sh.a*, ku Kolegji Administrativ, bazuar në Nenin 6 të K.Pr.Administrative, në mënyrë mjaft të qartë dhe pa asnjë ekuivok, vlerëson se kriteret dalluese të kontratës administrative janë se *"...njëra nga palët është gjithnjë një autoritet publik dhe se ato (kontratat) synojnë të ndryshojnë marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës publike"*.

zbatohet dhe përfundohet. Kontrata është administrative sepse ajo lidhet, zbatohet dhe përfundohet në një ambient apo klimë të së drejtës publike[484]. Trysnia juridike e së drejtës publike do të shfaqet nëpërmjet disa shenjave të jashtme që dallojnë nga njëra-tjetra: objekti i kontratës është kryerja apo ekzekutimi i një veprimtarie shërbimi publik; objekti i kontratës është kryerja e punëve publike; objekti i kontratës është ushtrimi dhe përmbushja e detyrave dhe funksioneve administrative publike; kontrata rregullohet dhe i nënshtrohet një regjimi juridik të së drejtës publike. Në të katër këto raste, të cilët nuk është nevoja të jenë kumulativë, por janë alternativë (mjafton që njëri prej tyre të ekzistojë), kriteri substancial – ekzistenca e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike – do të plotësohet dhe kontrata do të paraqesë karakter administrativ. Këto shenja të jashtme (ose nënkritere) nuk janë gjë tjetër veçse manifestime të kriterit të vetëm të përgjithshëm të kontratës administrative: marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike[485].

Përveç rasteve kur kontrata paraqet karakter administrativ nga zbatimi i kritereve të përgjithshëm të parashikuar nga Neni 6 i K.Pr.Administrative dhe Neni 3/4 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", ekzistojnë edhe raste kur kontrata cilësohet si administrative nga vetë ligji, pa qenë nevoja që gjykata, kur shqyrton një konflikt i cili ka për objekt kontratën, të kontrollojë në bazë të kritereve të përgjithshme ligjore, nëse kontrata objekt konflikti është e natyrës private apo është kontratë administrative. Në këtë rast, natyra administrative e kontratës është e përcaktuar në mënyrë të drejtpërdrejtë nga ligji.

2.2 Identifikimi i kontratës administrative nëpërmjet cilësimit të drejtpërdrejtë nga ligji

Natyra jurdike e kontratës përcakton në mënyrë direkte kompetencën lëndore të gjykatës. Nëse kontrata është administrative, mosmarrëveshjet në lidhje me të do të gjykohen nga gjykata administrative. Nëse kontrata është e së drejtës private, mosmarrëveshjet në lidhje me të do të gjykohen nga gjykatat civile të zakonshme. Për rrjedhojë, në procesin e identifikimit të kontratës administrative, nuk është në lojë vetëm përcaktimi i natyrës juridike të kontratës, por është gjithashtu e përfshirë ndarja e kompetencës lëndore midis dy rendeve gjyqësore, administrativ dhe civil. Neni 135/2 i Kushtetutës parashikon se *"Kuvendi mund të krijojë me ligj gjykata për fusha të veçanta..."*. Bazuar në këtë dispozitë, vetëm ligji mund të përcaktojë kompetencën lëndore të gjykatave dhe jo akti nënligjor. Për rrjedhojë, duke marrë në konsideratë se natyra jurdike e kontratës përcakton në mënyrë direkte kompetencën lëndore të gjykatës, atëherë përcaktimi i natyrës juridike të kontratës mund të bëhet vetëm me ligj dhe jo me akt nënligjor. Në këto kushte, vetëm ligji (dhe jo akti nënligjor) mund të parashikojë se një kontratë e caktuar ka natyrë administrative apo natyrë të së drejtës private, kjo për arsye se cilësimi i natyrës juridike të kontratës përcakton në mënyrë direkte kompetencën lëndore të gjykatës[486].

---

[484] Shih P. Weil, *"Le critère du contrat administratif en crise"*, Mélanges Marcel Waline, LGDJ, 1974, fq. 831.

[485] Shih: P. Weil, *"Le renouveau de la théorie du contrat administratif et ses difficultés"*, Mélanges Stassinopoulos, 1974, fq. 217; R. Drago, *"Paradoxes sur les contrats administratifs"*, Mélanges J. Flour, 1979, fq. 151; P. Amselek, *"La qualification des contrats de l'administration"*, AJDA, 1983, fq. 3; J.-M. Rainaud, *"Le contrat administratif: volonté des parties ou loi du service public?"*, RDP, 1985, fq. 1183.

[486] Shih: E. Dobjani, E. Toska, E. Puto, E. Dobjani, *"E Drejta Administrative, Kontrolli mbi Administratën Publike"*, Emal, Tiranë, 2013, fq. 69/90; P.-L. Frier, J. Petit, *"Droit Administratif"*, LGDJ, Lextenso éditions, 9e édition, 2014, fq. 386/477-478.

Ligjvenësi, me qëllim përcaktimin e drejtpërdrejtë të natyrës administrative të kontratës, mund të përdorë dy mënyra: ose përcakton shprehimisht në ligj se një kontratë e caktuar në një fushë të caktuar është e natyrës administrative, ose përcakton shprehimisht në ligj se gjykimi i mosmarrëveshjeve për një kontratë të caktuar në një fushë të caktuar do t'i përkasë kompetencës lëndore të gjykatave administrative[487]. Cilësimi i kontratës si administrative nga ligji bëhet në këtë rast në mënyrë të drejpërdrejtë, për arsye se ligji parashikon shprehimisht se kontrata është e natyrës administrative, apo sepse ligji parashikon se mosmarrëveshjet në lidhje me kontratën do të gjykohen nga gjykata administrative[488]. Në këtë rast, kontrata do të ketë karakter administrativ vetëm dhe ekskluzivisht me efektin përcaktues të ligjit, pa qenë nevoja që të përmbushen kriteret e përgjithshëm të kontratës administrative sipas Nenit 6 të K.Pr.Administrative, apo Nenit 3/4 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", të analizuar më sipër[489].

Kodi aktual i Procedurave Administrative, parashikon në Nenin 151/2 se *"Kontratat e mëposhtme konsiderohen administrative: a) sipërmarrjet e punëve publike; b) prokurimi i punëve publike; c) prokurimi i shërbimeve publike; ç) licencimi i lojrave të fatit; d) kontratat e furnizimit të vazhdueshëm; dh) kontraktimi i shërbimeve të subjekteve private në rastet e fatkeqësive natyrore"*. Ndërsa Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", nuk i rimerr këto kontrata për t'i cilësuar në mënyrë të drejtpërdrejtë si të karakterit administrativ, por në Nenin 120 të tij, përcakton në mënyrë të drejtpërdrejtë karakterin administrativ të kontratës që zëvendëson aktin administrativ (kontrata zëvendësuese), në Nenin 121 të tij, përcakton në mënyrë të drejtpërdrejtë karakterin administrativ të kontratës me objekt rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët ndërmjet organeve publike, si dhe në Nenin 90 të tij, përcakton karakterin administrativ të kontratës së lidhur në përfundim të një procedure administrative. Sidoqoftë, kontratat e përcaktuara në Kodin aktual të Procedurave Administrative, parashikohen si kontrata me karakter administrativ edhe nga ligji përkatës që i rregullon ato, kështu për kontratat e prokurimit publik është Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", ose për kontratat e koncesionit dhe të partneritetit publik privat është Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat". Në këtë mënyrë, përveç licencimit të lojrave të fatit, që nuk përbën kontratë administrative[490], aktet ligjore të mësipërme bëjnë një cilësim të drejtëpërdrejtë të karakterit administrativ të kontratave të prokurimit publik, kontratave të koncesionit, të kontratave të partneritetit publik privat dhe të kontratës zëvendësuese. Kontrata e ankandit publik është një kontratë tjetër që ligji përkatës që rregullon ankandin publik, konkretisht Ligji Nr. 9874, datë 14.02.2008 "Për Ankandin Publik", e cilëson në mënyrë të drejtpërdrejtë si kontratë administrative[491]. Ndërsa Ligji Nr. 49/2012, "Për Gjykatat Administrative" i nënshtron shprehimisht kontratat e

[487] Shih P. Yolka, *"Droit des contrats administratifs"*, LGDJ, Lextenso éditions, 2013, fq. 47.
[488] Shih F. Lichère, *"Droit des contrats publics"*, Mémentos Dalloz, 2005, fq. 18.
[489] Shih F. Brenet, *"Contrats administratifs par détermination de la loi"*, J.-Cl.Adm., 2009, fq. 602.
[490] Në lidhje me natytën juridike të aktit të liçencimit të lojrave të fatit, shih pjesën e parë të këtij Kreu, konkretisht nën ndarjen 1.2 të emërtuar *"Akte administrative në dukje të natyrës kontraktore por që përbëjnë akte të njëanshme"*. Shih gjithashtu E. Dobjani, *"Karakteri administrativ i kontratës"*, revista shkencore Studime Juridike, nr. 2, Dhjetor 2012, fq. 100.
[491] Shpjegimi juridik i kontratave administrative më kryesore që do të rreshtohen më poshtë, siç janë prokurimet publike, koncesionet, partneritetet publike private, kontrata administrative zëvendësuese dhe kontrata të shitjes publike në një procedurë ankandi publik, do të bëhet më tej gjatë këtij studimi. Këtu do t'i përmbahemi vetëm qëllimit për të demonstruar se këto kontrata cilësohen si kontrata të natyrës administrative në mënyrë të drejtpërdrejtë nga ligji.

punës të agjentëve kontraktorë të administratës publike, të cilët nuk përfitojnë status nëpunësi civil, kompetencës lëndore të gjykatave administrative. Ekzistojnë edhe ligje në fusha të ndryshme të së drejtës administrative, që i cilësojnë kontratat që lidh administrata publike në ato fusha të administrimit publik, si kontrata me karakter administrativ[492]. Më poshtë do të shohim në detaje se cilat janë kontratat që ligjvenësi i ka dhënë karakter administrativ në mënyrë të drejtpërdrejtë, duke i cilësuar si kontrata me karakter administrativ publik.

Prokurimet publike. – Katër nga kontratat e rreshtuara nga Neni 151/2 i K.Pr.Administrative dhe të cilave ky i fundit i jep një natyrë administrative, bëjnë pjesë në kategorinë e kontratave të prokurimit publik. Këto kontrata janë shprehimisht sipas Nenit 151/2 të K.Pr.Administrative, prokurimi i punëve publike, prokurimi i shërbimeve publike, kontratat e furnizimit të vazhdueshëm dhe kontratat me objekt shërbimet e subjekteve private në rastet e fatkeqësive natyrore. Në këtë mënyrë, të tre llojet e prokurimit publik, prokurimet e punëve publike, prokurimet e shërbimeve dhe prokurimet e furnizimit (apo mallrave), cilësohen si kontrata administrative[493]. Në fakt, prokurimet publike janë kontrata të cilat i prokurojnë administratës punimet, sendet/mallrat apo shërbimet që asaj i nevojiten me qëllim kryerjen e veprimtarisë së saj të interesit publik. Edhe pse mjaftonte vetëm të përcaktonte emrin e kategorisë së kontratës "prokurimet publike", për t'i dhënë të gjithë llojeve të prokurimeve publike një natyrë administrative, ligjvënësi ka preferuar të rreshtojë të tre llojet e kontratave të prokurimit publik për t'i cilësuar me natyrë administrative[494]. Përveç Nenit 151/2 të K.Pr.Administrative, edhe Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" i cilëson këto kontrata si të natyrës administrative. Konkretisht, në Nenin 3/2 të tij, ky ligj i cilëson prokurimet e punëve publike, prokurimet e shërbimeve dhe prokurimet e furnizimit (apo mallrave) si kontrata publike. Për rrjedhojë, kontratat e prokurimit publik, siç i njohim në bazë të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", janë kontrata administrative të cilësuara si të tilla në mënyrë të drejtpërdrejtë nga ligji, sido që të jetë lloji i prokurimit, punë publike, shërbime apo furnizime.

Koncesionet. – Sipërmarrjet e punëve publike, të cilat cilësohen shprehimisht nga Neni 151/2 i K.Pr.Administrative si kontrata administrative, bëjnë pjesë tek kategoria e koncesioneve, pasi në të vërtetë janë koncesione të punëve publike[495]. Edhe këtu ligjvenësi nuk ka përcaktuar emrin e kategorisë së kontratës "koncesione", për t'i dhënë të gjithë llojeve të koncesioneve një natyrë administrative, por ka preferuar të marrë një nga llojet e koncesioneve, konkretisht koncesionin e punëve publike, dhe ta cilësojë si një kontratë me karakter administrativ. Sidoqoftë, kjo nuk i bën koncesionet e shërbimeve publike, që nuk përcaktohen shprehimisht nga Neni 151/2 i K.Pr.Administrative si kontrata administrative, më pak administrative se sa koncesionet e punëve publike. Nëpërmjet vetëm kësaj dispozite, e gjithë katëgoria e koncesioneve, duke përfshirë edhe koncesionet e shërbimeve publike, duhet të konsiderohet se cilësohet nga ligji si kontratë administrative. Kjo edhe për shkak se

[492] Shih për ilustrim Ligjin Nr. 10416, datë 07.04.2011 "Për materialin mbjellës dhe shumëzues bimor", i cili në kreun IX të tij, në Nenet 49 deri 52, ka parashikuar shprehimisht mundësinë e lidhjes së kontratave publike të shërbimeve në fushën e materialit mbjellës dhe shumëzues bimor, midis Entit Shtetëror të Farave dhe Fidanëve, (organi që është ngritur dhe funksionon sipas përcaktimeve të këtij ligji) dhe palëve të treta, subjekte publike apo private. Këto kontrata të shërbimeve në fushën e materialit mbjellës dhe shumëzues bimor janë kontrata administrative të cilësuara si të tilla në mënyrë të drejtpërdrejtë nga ligji.

[493] Shih A. Méménénis, *"Le champ d'application du Code des marchés publics"*, BJCP, 2001, nº 16, fq. 182.

[494] Shih J. Waline, *"Droit Administratif"*, Précis Dalloz, 25e édition, 2014, fq. 453-454.

[495] Shih R. Chapus, *"Droit administratif général"*, tome 1, 15e éd., Montchrestien, 2001, fq. 557.

asgjë nuk do ta justifikonte një ndryshim të mënyrës së identifikimit të karakterit administrativ të koncesioneve, në varësi të llojit të tyre, duke bërë kështu një diferencim kur ato sjellin mbi punët publike, atëherë identifikimi i karakterit administrativ do të bëhet direkt nëpërmjet ligjit, dhe kur ato sjellin mbi shërbimet publike, identifikimi i karakterit administrativ do të bëhet nëpërmjet zbatimit të kritereve të përgjithshëm. Megjithatë, Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat" ka eliminuar çdo dyshim në lidhje me mënyrën e identifikimit të karakterit administrativ të koncesioneve, pasi ky ligj parashikon shprehimisht në Nenin 3/1 se koncesionet janë koncesionet e punëve publike dhe koncesionet e shërbimeve publike. Për rrjedhojë, kontratat e koncesionit, siç i njohim në bazë të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", janë kontrata administrative të cilësuara si të tilla në mënyrë të drejtpërdrejtë nga ligji, sido që të jetë lloji i koncesionit, punë publike apo shërbime publike.

Partneritetet publike private. – Kontratat e partneritetit publik privat cilësohen si kontrata publike nga Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat". Ky ligj, në Nenin 3/23 të tij, parashikon se kontrata e e partneritetit publik privat ka kuptimin e një kontrate pune publike apo kontrate të shërbimit publik. Për rrjedhojë, kontratat e partneritetit publik privat, janë kontrata administrative të cilësuara si të tilla në mënyrë të drejtpërdrejtë nga ligji, sido që të jetë lloji i partneritetit publik privat, për punë publike apo për shërbime publike.

Kontrata që zëvendëson aktin administrativ (kontrata zëvendësuese). – Kjo kontratë cilësohet shprehimisht nga Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative" si një kontratë me karakter administrativ. Ky ligj, në Nenin 120/1 të tij, parashikon shprehimisht se *"Organi publik mund të lidhë një kontratë administrative zëvendësuese me palën, së cilës mund t'i drejtonte një akt administrativ..."*. Kjo është një formë e re e kontratës administrative, që nuk ekziston në Kodin aktual të Procedurave Administrative, dhe që zëvendëson aktin administrativ të njëanshme[496]. Në këto kushte, kontrata që zëvendëson aktin administrativ (kontrata zëvendësuese), është kontratë me karakter administrativ e cilësuar si e tillë në mënyrë të drejtpërdrejtë nga ligji.

Kontrata ndërmjet organeve publike me objekt rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët. – Edhe kjo kontratë cilësohet shprehimisht nga Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative" si një kontratë me karakter administrativ. Ky ligj, në Nenin 121 të tij, parashikon shprehimisht se *"Organet publike mund të lidhin ndërmjet tyre kontrata për rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët"*. Në këto kushte, kontrata ndërmjet organeve publike me objekt rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët, është kontratë me karakter administrativ e cilësuar si e tillë në mënyrë të drejtpërdrejtë nga ligji.

Kontrata të shitjes publike në një procedurë ankandi publik. – Këto kontrata përcaktohen si kontrata publike nga Ligji Nr. 9874, datë 14.02.2008 "Për Ankandin Publik". Ky ligj, në Nenin 3/6 të tij, parashikon se kontrata të shitjes publike në një procedurë ankandi publik janë kontratat e lidhura ndërmjet një ose më shumë blerësve dhe autoritetit shitës, që kanë si objekt shitjen publike të çdo sendi me vlerë ekonomike, në përputhje me dispozitat e Ligjit Nr. 9874, datë 14.02.2008 "Për

[496] Shih U. Stelkens, H. Schröder, *"Droit comparé des Contrats Publics"*, dir. R. Noguellou, U. Stelkens, coll. Droit Administratif, Bruylant, Bruxelles, 2010, fq. 309-310.

Ankandin Publik". Për rrjedhojë, kontrata e shitjes publike në një procedurë ankandi publik është kontratë administrative e cilësuar si e tillë në mënyrë të drejtpërdrejtë nga ligji.

Kontratat e punës me nëpunësit kontraktorë të administratës publike pa status nëpunësi civil[497]**.** – Jo të gjithë punonjësit e administratës publike përfitojnë status nëpunësi civil. Ekzistojnë vende pune në administratën publike që nuk përfshijnë, nga ana e punonjësit përkatës, ushtrimin e funksioneve publike, si për shembull sekretaria, shërbimi i pastrimit, teknikë kompjuteri, etj. Këto vende punë, përgjithësisht, nuk përfitojnë status nëpunësi civil dhe rregullohen me kontratë pune bazuar në Kodin e Punës[498]. Këto janë nëpunësit kontraktorë të administratës publike pa status nëpunësi civil, por që gëzojnë vetëm mbrojtjen e Kodit të Punës[499]. Ligjvenësi ka përcaktuar shprehimisht në Ligjin Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", në Nenin 7, gërma ç) të tij, se *"Gjykatat administrative janë kompetente për: ...mosmarrëveshjet në fushën e marrëdhënieve të punës, kur punëdhënësi është organ i administratës publike;"*. Për rrjedhojë, kjo dispozitë përcakton shprehimisht natyrën administrative të kontratës së punës për punonjësit kontraktorë të administratës publike që nuk përfitojnë status nëpunësi civil, megjithëse për këto kontrata zbatohet Kodi i Punës dhe jo Ligji Nr. 152/2013, datë 30.05.2013 "Për Nëpunësin Civil"[500].

Në lidhje me përcaktimin e punëdhënësit organ të administratës publike, pyetja lind nëse duhen përfshirë në cilësinë e punëdhënësit publik dhe për rrjedhojë në kompetencën e gjykatës administrative, edhe ato punëdhënës që bëjnë pjesë në nocionin e organit publik, në kuptim të Nenit 2/6 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative"? Siç është shpjeguar më sipër, nocioni i organit publik, në kuptim të Nenit 2/6 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative"[501], është më i gjerë se

---

[497] Për më shumë rreth kontratave të punës me nëpunësit kontraktorë të administratës publike pa status nëpunësi civil, shih pjesën 1.2 të Kreut të gjashtë të këtij punimi.

[498] Ligji Nr. 152/2013, datë 30.05.2013 "Për Nëpunësin Civil", në Nenin 2 të tij, ka parashikuar shprehimisht personel administrativ për të cilët ky ligj nuk zbatohet dhe që për rrjedhojë nuk përfitojnë status nëpunësi civil, duke përcaktuar se *"Ky ligj zbatohet për çdo nëpunës (në vazhdim "nëpunës civil"), që ushtron një funksion publik në një institucion të administratës shtetërore, institucion të pavarur apo njësi të qeverisjes vendore, me përjashtim të: ...ë) personelit të njësive publike direkte të shërbimit; g) punonjësit administrativ; j) punonjësit e Autoritetit të Mbikëqyrjes Financiare; k) punonjësit e bordeve të kullimit;..."*. Në Nenin 4/1 të tij, ky ligj përcakton se *"d) 'Punonjës administrativ' është punonjësi që kryen veprimtari administrative, sekretarie, mirëmbajtjeje, shërbimi, ruajtjeje dhe nuk ushtron një funksion publik"* dhe *"dh) 'Njësi publike direkte shërbimi' është njësia administrative që kryen drejtpërdrejt për qytetarët shërbimet publike të arsimit parauniversitar e universitar, kujdesit shëndetësor, kulturës, sportit, artit, ndihmës sociale dhe shërbimet e tjera shoqërore"*. Ky personel administrativ punësohet në administratën publike nëpërmjet kontratës së punës të rregulluar nga Kodi i Punës.

[499] Shih Y. Saint-Jours, *"Tous les personnels non statutaires d'un service public administratif ont la qualité d'agent contractuel de droit public"*, Recueil Dalloz, 1996, Jurisprudence, fq. 598.

[500] Shih: J. Mekhantar, *"Les principes généraux du droit du travail dans les fonctions publiques"*, AJFP, 2000, fq. 21; J.-H. Stahl, D. Chauvaux, *"Les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public administratif sont des agents contractuels de droit public, quel que soit leur emploi"*, AJDA, 1996, fq. 355.

[501] Neni 2/6 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative" e përkufizon nocionin e organit publik si *"çdo organ i pushtetit qendror, i cili kryen funksione administrative, çdo organ i enteve publike, në masën që ato kryejnë funksione administrative; çdo organ i pushtetit vendor që kryen funksione administrative; çdo organ i Forcave të Armatosura, çdo strukturë tjetër, punonjësit e së cilës gëzojnë statusin e ushtarakut, për aq kohë sa këto kryejnë funksione administrative, si dhe çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike"*. Ndërsa Neni 3 i K.Pr.Administrative e përkufizon nocionin e organit të administratës publike si *"organet e pushtetit qendror të cilat kryejnë*

nocioni i organit të administratës publike, në kuptim të Nenit 3 të K.Pr.Administrative. Në fakt, në ndryshim nga nocioni i organit të administratës publike, në kuptim të Nenit 3 të K.Pr.Administrative, nocioni i organit publik është më i gjerë, pasi përfshin edhe *"çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike"*. Duke qenë se ligjvenësi ka përcaktuar shprehimisht në Ligjin Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", në Nenin 7, gërma ç) të tij, se *"Gjykatat administrative janë kompetente për: ...mosmarrëveshjet në fushën e marrëdhënieve të punës, kur punëdhënësi është organ i administratës publike;"* dhe jo organ publik, pyetja që shtrohet është nëse do të konsiderojmë si punëdhënës publik që i nënshtrohen kompetencës së gjykatave administrative, edhe ato punëdhënës që i përkasin përkufizimit të nocionit të organit publik, që do të thotë punëdhënës persona fizikë ose juridikë, të cilëve i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike? Pyetja qendron dhe është mëse legjitime, pasi me nocionin e organit publik të Nenit 2/6 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", rezulton se do të përfshijmë në cilësinë e punëdhënësit publik që do t'i nënshtrohet kompetencës së gjykatave administrative, edhe ato punëdhënës që janë persona të së drejtës private, por që me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, i është dhënë e drejta e ushtrimit të funksioneve publike. Dyshimit nëse ky dallim i bërë nga ligjvënësi midis nocionit të organit publik dhe nocionit të organit të administratës publike, është thjesht sepse Ligji Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative" është miratuar shumë më vonë se K.Pr.Administrative dhe për rrjedhojë në këtë rast ligjvënësi ka dashur të përfshijë në kompetencën e gjykatave administrative ato punëdhënës persona të së drejtës private që ushtrojnë funksione publike, apo në rast të kundërt dyshimit nëse ky dallim është i qëllimshëm pikërisht për shkak se ligjvënësi nuk ka dashur të përfshijë në kompetencën e gjykatave administrative ato punëdhënës persona të së drejtës private që ushtrojnë funksione publike, duket se i ka dhënë një përgjigje definitive miratimi i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative". Ky ligj në Nenin 2/8[502] të tij rimerr në mënyrë identike përkufizimin e nocionit të organit publik, siç është parashikuar nga Neni 2/6 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", duke përfshirë në nocionin e organit publik fjalë për fjalë *"çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike"*. Për rrjedhojë, rezulton se dallimi i bërë nga ligjvënësi midis nocionit të organit publik dhe nocionit të organit të administratës publike nuk ka qenë i qëllimshëm, por është krijuar vetëm për faktin se Ligji Nr.

---

funksione administrative; organet e enteve publike në masën që ato kryejnë funksione administrative; organet e pushtetit vendor që kryejnë funksione administrative; organet e Forcave të Armatosura, si dhe çdo strukturë tjetër, punonjësit e se cilës gëzojnë statusin e ushtarakut, për aq kohe sa këto kryejnë funksione administrative". Nocioni i organit publik është më i gjerë se nocioni i organit të administratës publike, pasi përfshin edhe *"çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike"*.

[502] Kjo dispozitë parashikon se organ publik është *"çdo organ i pushtetit qendror, i cili kryen funksione administrative, çdo organ i enteve publike, në masën që ato kryejnë funksione administrative; çdo organ i pushtetit vendor që kryen funksione administrative; çdo organ i Forcave të Armatosura, çdo strukturë tjetër, punonjësit e së cilës gëzojnë statusin e ushtarakut, për aq kohë sa këto kryejnë funksione administrative, si dhe çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdolloj forme tjetër të parashikuar nga legjislacioni në fuqi e drejta e ushtrimit të funksioneve publike"*.

49/2012 "Për Gjykatat Administrative" është miratuar shumë më vonë se K.Pr.Administrative dhe në këtë hendek kohor, nocioni i organeve të administratës publike ka evoluar. Në këto kushte, edhe përcaktimi i shprehur në Nenin 7, gërma ç) të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", se *"Gjykatat administrative janë kompetente për: ...mosmarrëveshjet në fushën e marrëdhënieve të punës, kur punëdhënësi është organ i administratës publike;"* nuk duket të jetë i qëllimshëm, pasi me miratimin e Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative" dhe më hyrjen e tij në fuqi rreth 1 viti më vonë, nocioni i organit të administratës publike nuk do të ekzistojë më në të drejtën administrative shqiptare. Në këtë mënyrë, sa herë që në ligje të veçanta, sektoriale, do të përmendet nocioni i organit të administratës publike, kjo do të konsiderohet si një sinonim i nocionit të organit publik të Nenit 2/6 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative" dhe të Nenit 2/8 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative". Për rrjedhojë, rezultati është se kontratat e punës për punonjësit e personave të së drejtës private që ushtrojnë funksione publike, për shkak se këto të fundit, në bazë të dispozitave ligjore të mësipërme, konsiderohen punëdhënës publikë, do të konsiderohen si të natyrës administrative dhe do t'i nënshtrohen kompetencës lëndore të gjykatave administrative.

Kontrata e lidhur në përfundim të një procedure administrative. – Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", në Nenin 90/1 të tij, përcakton karakterin administrativ të kontratës së lidhur në përfundim të një procedure administrative. Në bazë të kësaj dispzoite, *"1. Procedura administrative, e nisur me kërkesë, përfundon me një vendimmarrje përfundimtare për çështjen, përkatësisht një akt administrativ apo një kontratë administrative. Në vendimin përfundimtar për çështjen, organi publik vendos për të gjitha çështjet e ngritura nga palët gjatë procedurës dhe që nuk kanë marrë zgjidhje gjatë tij"*[503]. Për rrjedhojë, në bazë të kësaj dispozite, në rastin kur procedura administrative ka filluar me kerkesë të njërës apo tjetrës palë (në një procedurë me palë kundërshtare), ose vetëm të një pale (në një procedurë pa palë kundërshtare), procedura administrative mund të përfundojë në mënyrë përfundimtare edhe nëpërmjet një kontrate administrative të lidhur midis organit publik, njërës dhe tjetrës palë (në një procedurë me palë kundërshtare), dhe të lidhur midis organit publik dhe palës (në një procedurë pa palë kundërshtare). Në këtë mënyrë, objekti i kësaj kontrate administrative është zgjidhja e konfliktit me marrëveshje të palëve, me kusht që procedura administrative të ketë filluar nëpërmjet një kerkese nga pala ose palët. Një karakteristikë tjetër është se organi publik duhet të jetë domosdoshmërisht palë në kontratë. Për rrjedhojë, në një procedurë administrative me palë kundërshtare, kjo kontratë nuk mund të lidhet vetëm midis dy palëve në konflikt, por që të konsiderohet kontratë administrative në përfundim të një procedure administrative, duhet që në këtë kontatë të jetë palë edhe organi publik.

Në të gjithë rastet si më sipër të kontratave administrative të përcaktuara si të tilla nga ligji, kontrata ka karakter administrativ vetëm dhe ekskluzivisht me efektin përcaktues të ligjit, pa qenë nevoja që të përmbushen kriteret e përgjithshëm të kontratës administrative sipas Nenit 6 të K.Pr.Administrative, apo Nenit 3/4 të Ligjit

[503] Kontrata administrative e lidhur në përfundim të një procedure administrative sipas Nenit 90 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", nuk duhet të ngatërrohet me aktin e pajtimit të palëve në një procedurë administrative me palë kundërshtare sipas Nenit 69 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", i cili edhe pse është një akt konsensual, në bazë të ligjit ka efektet dhe pasojat e një akti administrativ të njëanshëm dhe për rrjedhojë i përket kategorisë së akteve administrative.

Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", të analizuar më sipër në këtë punim[504].

Përveç identifikimit të kontratës administrative nëpërmjet zbatimit të kritereve të përgjithshëm dhe nëpërmjet cilësimit të drejtpërdrejtë ligjor, përcaktimi i nocionit të kontratës administrative përfshin detyrimisht edhe analizën juridike të kontratës administrative që zëvendëson aktin administrativ.

3. Kontrata administrative zëvendësuese e aktit administrativ

Kontrata administrative që zëvendëson aktin administrativ (kontrata zëvendësuese) është një nocion i ri[505] në të drejtën e kontratave administrative shqiptare, që është krijuar me Ligjin Nr. 44/2015, datë 30.04.2015, "Kodi i Procedurave Administrative", që ka miratuar Kodin e ri të procedurave administrative në Shqipëri. Ky Kod, në Nenin 120 të tij, parashikon këtë formë të re të kontratës administrative, e cila në këtë rast do të lidhet në zëvendësim të nxjerrjes së një akti administrativ të njëanshme[506]. Dispozita e Nenit 120 të Ligjit Nr. 44/2015 "Kodi i Procedurave Administrative", parashikon se *"1. Organi publik mund të lidhë një kontratë administrative zëvendësuese me palën, së cilës mund t'i drejtonte një akt administrativ, nëse interesi publik realizohet më mirë nëpërmjet kontratës administrative. 2. Në kontratën zëvendësuese, pala tjetër, jo organ publik, detyrohet të kryejë a të mos kryejë një veprim, ose të japë diçka kundrejt kryerjes së një veprimi nga organi publik. Ky detyrim i shërben organit publik për përmbushjen e një funksioni publik administrativ, sipas qëllimit të përcaktuar në kontratë. 3. Në tekstin e kontratës administrative zëvendësuese arsyetohet se interesi publik mbrohet më mirë me lidhjen e kësaj kontrate"*.

Bazuar në këtë dispozitë, organi i administratës publike, në vend të nxjerrjes së një akti administrativ, mund të vendosë të lidhë një kontratë administrative me personin e së drejtës private, të cilit organi i administratës publike, nëse nuk do të lidhte këtë kontratë, do t'i drejtonte një akt administrativ. Për rrjedhojë, konsiderohet se kontrata administrative zëvendëson një akt administrativ që organi publik do të nxirrte në drejtim të kontraktuesit privat[507]. Kështu, për shembull, një rast hipotetik i kontratës administrative zëvendësuese, për ilustrim, është si vijon: nëpërmjet kontratës administrative zëvendësuese, kontraktuesit privat i jepet nga organi publik kontraktues një leje ndërtimi (akt administrativ) në shkëmbim të një pagese të detyrueshme në ngarkim të kontraktuesit privat, pagesë që do të mbulojë të gjithë kostot që do të rezultojnë për organin administrativ nga ndërtimi i ri objekt i aktit administrativ të lejes së ndërtimit. Kështu, në kontratën administrative zëvendësuese, detyrimi kontraktor i organit publik kontraktues është nxjerrja e aktit administrativ të lejes së ndërtimit në favor të kontraktuesit privat. Ndërsa në këmbim, detyrimi i kontraktuesit privat është pagimi i një shume të caktuar në kuadrin e shpenzimeve që gjenerohen për organin publik kontraktues nga nxjerrja e aktit administrativ të lejes së

[504] Shih F. Brenet, *"Contrats administratifs par détermination de la loi"*, J.-Cl. Adm., 2009, fq. 602.

[505] Nocion i marrë nga e drejta administrative gjermane, e cila me Ligjin mbi procedurën administrative të datës 25 Maj 1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz) ka krijuar, në të drejtën publike gjermane, kontratën e të drejtës publike që i zëvendësohet aktit administrativ. Shih M. Fromont, *"La codification du droit administratif par la loi du 25 mai 1976"*, RDP 1977, fq. 1283. Shih gjithashtu, në këtë punim, pjesën 5 të Hyrjes, me titull *"Nënshtrimi i kontratave të nënshkruara nga administrata publike të drejtës private dhe kompetencës së gjykatave civile të zakonshme (modeli anglez dhe gjerman)"*.

[506] Shih H. Maurer, *"Droit administratif allemand"*, përkthyer nga M. Fromont, Paris, 1994, fq. 365.

[507] Shih J. Masing, *"La poursuite d'intérêts publics à travers la participation directe des collectivités publiques aux activités économiques – Point de vue allemand"*, RUDH, 2003, fq. 107-117.

ndërtimit, siç mund të jenë shpenzimet për rregullimin e ujësjellësit, kanalizimeve, ndërtimin e rrugës ku do të bëhet ndërtimi, të trotuarit, të ndriçimit, etj[508].

Përpara se të procedojmë me analizën juridike të kushteve të vlefshmërisë për lidhjen e kontratës administrative zëvendësuese dhe të kritereve të saj, nocioni i kontratës administrative zëvendësuese imponon dy observime paraprake.

Së pari, bazuar në praktikën e të drejtës administrative gjermane[509], kjo kontratë nuk operon zëvendësimin e aktit administrativ, por në të vërtetë bën një kombinim të kontratës administrative dhe të aktit administrativ. Normalisht, kontrata administrative zëvendësuese nënkupton një zëvendësim të aktit administrativ, që do të thotë që kontrata administrative zëvendësuese duhet të vlejë vetë edhe akt administrativ, pa nevojën e nxjerrjes së një akti administrativ përgjatë zbatimit të kontratës nga organi publik kontraktues. Praktika gjermane e kësaj kontrate ka treguar se administrata publike dhe kontraktuesit privat preferojnë që të kombinojnë kontratën me aktin administrativ, dhe jo të operojnë një zëvendësim të aktit administrativ me kontratën[510]. Kjo për shkak se normat juridike që rregullojnë këtë kontratë shfaqen si të paplota në shumë aspekte, sidomos për sa i përket pasojave të lidhjes së një kontrate administrative zëvendësuese, si dhe për shkak të marrëdhënies të pasigurtë midis kësaj kontrate me procedurat ligjore administrative të parashikuara në fusha të ndryshme të veprimtarisë administrative[511]. Në fakt, këto procedura janë të përqendruara në veprimin nëpërmjet aktit administrativ dhe është e vështirë që të konceptohet që një akt administrativ të zëvendësohet nga një kontratë. Pasiguria juridike shfaqet në pasojat që mund të vijnë nga një zëvendësim i aktit administrativ me kontratën, për sa i përket procedurës administrative, gjykimit administrativ dhe marrëdhënies me palët e treta[512]. Për rrjedhojë, ka shumë mundësi që kontrata administrative nuk do të zëvendësojë plotësisht aktin administrativ, por do të lidhet në plotësim të aktit administrativ, me qëllim saktësimin dhe përforcimin e detyrimeve të personit apo subjektit privat kontraktues që do të përfitojë nga akti administrativ që do të nxirret. Zëvendësimi i vetëm që ndodh në këtë rast është se këto kushte në ngarkim të subjektit privat, që normalisht do të përfshiheshin në aktin administrativ përkatës si anekse, do të jenë objekt i kontratës administrative zëvendësuese, por nxjerrja e aktit administrativ do të mbetet një veprim i nevojshëm. Për rrjedhojë, më saktësisht bëhet më shumë fjalë për një kombinim të aktit administrativ me kontratën administrative, sesa bëhet fjalë për një zëvendësim të aktit administrativ me kontratën. Kështu, në rastin hipotetik të mësipërm të së drejtës së urbanistikës, organi publik, përpara se të nxjerrë aktin administrativ të lejes së ndërtimit në përfitim të subjektit privat kontraktues, do ta kushtëzojë nxjerrjen e këtij akti me lidhjen e një kontrate administrative me këtë subjekt privat, ku objekt i kontratës do të jetë financimi i shpenzimeve të nevojshme për ujësjellësin, kanalizimet, rrugët dhe ndriçimin, në perimetrin e zonës ku do të ndërtohet nëpërmjet lejes së ndërtimit që do të nxirret. Për

[508] Shih M. Burgi, *"Die Zukunft des Vergaberechts"*, NZBau, 2009, fq. 609-615.
[509] Shih: Ch. Autexier, *"Introduction au droit public allemdand"*, 1997, fq. 246 ; V. Günter Püttner, *"Wider den öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen Staat und Bürger"*, DVBl, 1982, fq. 122 – 126; C. Ëitz, *"Droit privé allemand – 1. Actes juridiques, droits subjectifs"*, Litec, Paris, 1992, fq. 625.
[510] Shih: H. Grziwotz, *"Vertragsgestaltung im öffentlichen Recht"*, C.H. Beck, München, 2002, fq. 277; H.-J. Bonk, *"Commentaire des §§54 et s. VwVfG"*, publikuar në P. Stelkens, J.-H. Bonk, M. Sachs, *"Verwaltungsverfahrensgesetz"*, C.H. Beck, München, 7e éd., 2008, fq. 1578-1748; U. Kaminski, *"Die Kündigung von Verwaltungsverträgen"*, Duncker & Humblot, Berlin, 2005, fq. 347.
[511] Shih H. Bauer, Ch. Büchner, F. Brosius-Gersdorf, *"Verwaltungskooperation"*, Universitätsverlag, Potsdam, 2009, fq. 106.
[512] Shih K. Bitterich, *"Kündigung vergaberechtswidrig zu stande gekommener Verträge durch öffentliche Auftraggeber"*, NJW, 2006, fq. 1845-1850.

rrjedhojë, me kontratën që ligji e quan zëvendësuese, në rastin konkret do të kemi në të vërtetë një kombinim të aktit administrativ të lejes së ndërtimit me kontratën administrative dhe jo zëvendësim të aktit administrativ të lejes së ndërtimit me kontratën. Zëvendësimi i vetëm që ndodh në këtë rast, ka të bëjë vetëm me detyrimet për financimin e shpenzimeve të nevojshme për ujësjellësin, kanalizimet, rrugët dhe ndriçimin, që normalisht do të ishin përfshirë në aktin administrativ të lejes së ndërtimit si anekse, nëse organi publik do të kishte vepruar pa kontratë. Por, leja e ndërtimit, si akt administrativ, qendron si një veprim i nevojshëm për t'u kryer nga ana e organit publik. Nxjerrja e aktit administrativ të lejes së ndërtimit do të jetë veprimi që organi publik detyrohet të kryejë në kuadrin e detyrimeve të tij kontraktore ndaj subjektit privat kontraktues. Për rrjedhojë, me kontratën administrative zëvendësuese kemi në të vërtetë një kombinim të aktit administrativ me kontratën administrative, dhe jo një zëvendësim të aktit administrativ me kontratën administrative. Kontrata administrative në këtë rast nuk do të zëvendësojë aktin administrativ, por do të lidhet në plotësim të aktit administrativ, me qëllim saktësimin dhe përforcimin e detyrimeve të personit apo subjektit privat kontraktues që do të përfitojë nga akti administrativ që do të nxirret[513]. Sidoqoftë, çdo konkluzion i prerë dhe definitiv do të ishte i nxituar, pasi duhet pritur dhe parë se si administrata publike shqiptare do ta përdorë mjetin e kontratës administrative zëvendësuese.

Së dyti, Neni 21 i K.Pr.Administrative parashikon se *"1. Kompetencat e organeve të administratës publike janë të përcaktuara me ligj ose me akt nënligjor dhe ushtrimi i tyre është i detyrueshëm, përveç rasteve kur normat ligjore parashikojnë delegimin ose zëvendësimin e kompetencave. 2. Të gjitha ato akte ose kontrata, që kanë si objekt heqjen dorë nga e drejta për të ushtruar kompetencat që u janë ngarkuar organeve administrative, janë të pavlefshme, me përjashtim të rasteve kur ka delegim të kompetencave dhe situata të ngjashme me të"*. Edhe Ligji Nr. 44/2015 "Kodi i Procedurave Administrative", në Nenin 22/2 të tij, parashikon se *"2. Kompetencat e organeve publike janë të përcaktuara me ligj, me akt nënligjor, si dhe veprimet administrative të nxjerra në zbatim të tyre. Ushtrimi i tyre është i detyrueshëm"* dhe në Nenin 25/1 të tij, parashikon se *"1. Çdo veprim administrativ, që ka për qëllim heqjen dorë të organit publik nga e drejta për të ushtruar kompetencat ligjore, është i pavlefshëm"*. Bazuar në këto dispozita, organet e administratës publike kanë detyrim ligjor që të ushtrojnë kompetencat që i janë dhënë nga ligji dhe çdo angazhim apo shprehje vullneti nga ana e administratës publike për të hequr dorë nga ushtrimi i kompetencave që i janë dhënë me ligj është i pavlefshëm[514]. Pyetja që shtrohet është nëse kontrata administrative zëvendësuese operon në të vërtetë një mungesë ushtrimi nga organi administrativ të kompetencave të detyrueshme për ushtrim nga ligji, apo një heqje dorë të organit publik nga e drejta e tij për të ushtruar kompetencat që i janë ngarkuar me ligj? Nga momenti që organi administrativ përdor kontratën administrative në vend të aktit administrativ, për rrjedhojë përdor konsultimin, negicimin dhe marrëveshjen reciproke në vend të vendimit të njëanshme, a nuk përbën kjo në të vërtetë një mungesë ushtrimi nga organi administrativ të kompetencave të detyrueshme për ushtrim nga ligji, apo një heqje dorë të organit publik nga e drejta e tij për të ushtruar kompetencat që i janë ngarkuar me ligj në fushën administrative përkatëse?[515]

---

[513] Shih J. Adam, *"Öffentliche Auftragsvergabe und culpa in contrahendo"*, Duncker & Humblot, Berlin, 2005, fq. 233.
[514] Shih S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 112.
[515] Shih E. Gurlit, *"Verwaltungsvertrag und Gesetz"*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2000, fq. 692.

Analiza juridike tregon se përgjigja është e nuancuar. Dispozita e Nenit 120/1 të Ligjit Nr. 44/2015 "Kodi i Procedurave Administrative", parashikon se *"1.. Organi publik mund të lidhë një kontratë administrative zëvendësuese me palën, së cilës mund t'i drejtonte një akt administrativ..."*. Nga kjo dispozitë rezulton se kontrata administrative zëvendësuese vepron në një fushë të veprimtarisë administrative ku administrata publike nuk ka kompetencë të lidhur, që do të thotë në një fushë të veprimtarisë administrative ku administrata publike nuk ka detyrimin të veprojë nëpërmjet një akti administrativ, siç është fusha e veprimtarisë administrative ku administrata publike ka detyrimin të nxjerrë aktet nënligjore përkatëse për shkak se urdhërohet nga ligji[516]. Duke u shprehur se kontrata administrative zëvendësuese mund të lidhet nga organi publik me palën së cilës *"...mund t'i drejtonte një akt administrativ..."*, pikërisht me këtë formulim *"...mund t'i drejtonte..."*, dispozita e Nenit 120/1 të Ligjit Nr. 44/2015 "Kodi i Procedurave Administrative", sugjeron se kontrata administrative zëvendësuese vepron në një fushë të veprimtarisë administrative ku administrata publike ka kompetencë të lirë ose thenë ndryshe, pushtet diskrecial, siç është fusha e veprimtarisë administrative ku administrata publike mund të nxjerrë një akt administrativ nëse e sheh të arsyeshme, por nuk është e detyruar[517], në mënyrë që të lejohet një përshtatshmëri maksimale e veprimit administrativ me të dhënat faktike. Për rrjedhojë, nuk bëhet fjalë për ato fusha të veprimtarisë administrative ku organet e administratës publike duhet të veprojnë, por bëhet fjlaë për ato fusha të veprimtarisë administrative ku organet publike mund të veprojnë[518]. Për rrjedhojë, fushat e veprimtarisë administrative ku organet publike mund të veprojnë me anë të kontratës administrative zëvendësuese janë ato fusha ku organet publike kanë kompetencë të lirë ose thenë ndryshe, kanë pushtet diskrecial. Kompetenca e lirë apo pushteti diskrecial i administratës publike, përveç përkufizimit ligjor[519], duhet kuptuar si një kompetencë apo pushtet që ekziston sa herë që një organ publik vepron lirisht, në mungesë të një parashikimi paraprak të ligjit në lidhje me qendrimin që duhet të mbajë organi publik[520]. Në këtë kontekst, përgjigja duket se është brenda vetë pyetjes, për arsye se detyrimi ligjor i ushtrimit të kompetencave ligjore nga organet publike dhe pavlefshmëria e çdo akt angazhimi apo shprehje vullneti për të hequr dorë nga ushtrimi i kompetencave ligjore, ka të bëjë me kompetencat e lidhura të organeve publike, me ato kompetenca që janë të

[516] Shih S. Sadushi, i cili në manulain e tij *"E Drejta Administrative 2"*, e klasifikon këtë fushë të veprimtarisë administrative, ku organi administrativ ka kompetencë të lidhur, në bazë të kriterit të nismës për nxjerrjen e aktit administrativ, si *"Akte administrative që nxirren nga urdhërimet e ligjeve"*, S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 53.

[517] Shih S. Sadushi, i cili në manulain e tij *"E Drejta Administrative 2"*, e klasifikon këtë fushë të veprimtarisë administrative, ku organi administrativ ka kompetencë të lirë ose thenë ndryshe, pushtet diskrecial, në bazë të kriterit të nismës për nxjerrjen e aktit administrativ, si *"Akte administrative të nxjerra me nismën e organit"*, dhe *"Akte administrative të nxjerra me kërkesë të subjekteve të interesuara"*, S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 50-52.

[518] Shih W. Krebs, *"Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht – Zum Koppelungsverbot in der Verwaltungsvertragsdogmatik"*, publikuar në W. Krebs, *"Liber amicorum Hans-Uwe Erichsen"*, Carl Heymanns, Köln, 2004, fq. 63-76.

[519] Neni 7 i K.Pr.Administrative e përkufizon pushtetin diskrecial të administratës publike si *"e drejta e kësaj të fundit që të ushtrojë autoritet publik për realizimin e një qëllimi të ligjshëm, qoftë edhe pa autorizim të shprehur të ligjit"* dhe Neni 3/3 i Ligjit Nr. 44/2015 "Kodi i Procedurave Administrative" e përkufizon pushtetin diskrecial të organit të administratës publike si *"e drejta e këtij të fundit për të ushtruar autoritet publik për të përmbushur një qëllim të ligjshëm, në rastet kur ligji parashikon pjesërisht modalitetet për të arritur këtë, duke i dhënë hapësirë vlerësimi zgjedhjeve të organit publik"*.

[520] Shih: L. Michoud, *"Étude sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration"*, LGDJ, 1913, fq. 25; E. Picard, *"Le pouvoir discrétionnaire en droit administratif français"*, RIDC, 1989, fq. 295.

detyrueshme të ushtrohen dhe për të cilat administrata publike nuk mund të shmanget apo të ketë marzhë vlerësimi në ushtrimin e tyre. Për rrjedhojë, nga pyetja e mësipërme rezultojnë dy përfundime: së pari, kontrata administrative zëvendësuese mund të përdoret nga organet publike vetëm në ato fusha të veprimtarisë administrative ku ato kanë kompetencë të lirë ose pushtet diskrecial; së dyti, organet administrative do të shkelin detyrimin e tyre ligjor të ushtrimit të kompetencave ligjore dhe do të vesojnë me pavlefshmëri kontratën administrative zëvendësuese, si një akt angazhimi apo shprehje vullneti për të hequr dorë nga ushtrimi i kompetencave ligjore, vetëm nëse veprojnë me anë të kontratës administrative zëvendësuese në ato fusha të veprimtarisë administrative ku organet publike kanë kompetencë të lidhur, ku nuk gëzojnë pushtet diskrecial.

Me përcaktimin e këtyre observimeve, do të procedojmë me analizën juridike të kushteve të vlefshmërisë për lidhjen e kontratës administrative zëvendësuese dhe të kritereve të kësaj kontrate.

3.1 Kushtet e vlefshmërisë për lidhjen e kontratës administrative zëvendësuese

Dy observime paraprake imponohen. Së pari, këto kushte për lidhjen e kontratës, përveç kushtit të përdorimit të kontratës administrative në ato fusha të veprimtarisë administrative ku organi publik ka diskrecion, janë specifike për kontratën administrative zëvendësuese dhe jo për të gjithë kontratat administrative. Kjo për arsye se rezultojnë drejtpërdrejt nga dispozitat e Nenit 120 të Ligjit Nr. 44/2015 "Kodi i Procedurave Administrative", që rregullon kontratën administrative zëvendësuese. Së dyti, këto kushte për lidhjen e kontratës janë edhe kushte për vlefshmërinë e kontratës administrative zëvendësuese. Nëse nuk plotësohet një nga kushtet, kontrata administrative zëvendësuese do të rezultojë e pavlefshme[521].

Ligji imponon katër kushte vlefshmërie për lidhjen e kontratës administrative zëvendësuese: kontrata administrative zëvendësuese mund të përdoret nga organi publik vetëm në ato fusha të veprimtarisë administrative ku organi publik ka kompetencë të lirë ose pushtet diskrecial; organi publik kontraktues duhet të jetë organi publik kompetent për nxjerrjen e aktit administrativ që do të zëvendësohet nëpërmjet kontratës; duhet të ekzistojë një shkëmbim midis palëve kontraktuese; interesi publik duhet të realizohet më mirë nëpërmjet lidhjes së kontratës administrative zëvendësuese sesa mund të realizohej vetëm nëpërmjet nxjerrjes së aktit administrativ.

3.1.1 Kontrata administrative zëvendësuese mund të përdoret nga organi publik vetëm në ato fusha të veprimtarisë administrative ku organi publik ka kompetencë të lirë ose pushtet diskrecial

Siç analizuam më sipër tek observimet paraprake, dispozita e Nenit 120/1 të Ligjit Nr. 44/2015 "Kodi i Procedurave Administrative", parashikon se organi publik mund të lidhë një kontratë administrative me palën së cilës *"...mund t'i drejtonte një akt administrativ..."*. Për rrjedhojë, sipas këtij formulimi, mundësia (dhe jo detyrimi) për të nxjerrë një akt administrativ, bën që kontrata administrative zëvendësuese të

[521] Neni 122, gërma b), i Ligjit Nr. 44/2015 "Kodi i Procedurave Administrative" rreth *"Pavlefshmëria e kontratës administrative"* parashikon se *"...kontrata administrative është e pavlefshme në rastet e mëposhtme: ... b) nuk janë respektuar kërkesat për lidhjen e kontratës administrative zëvendësuese, të parashikuara në nenin 120 të këtij Kodi"*.

veprojë vetëm në ato fusha të veprimtarisë administrative ku administrata publike ka kompetencë të lirë ose thenë ndryshe, në ato fusha të veprimtarisë administrative ku administrata publike ka pushtet diskrecial[522]. Organi publik nuk mund të përdorë kontratën administrative zëvendësuese në ato fusha të veprimtarisë administrative ku nuk ka pushtet diskrecial, në ato fusha të veprimtarisë administrative ku ka detyrimin të veprojë nëpërmjet një akti administrativ, siç është fusha e veprimtarisë administrative ku administrata publike ka detyrimin të nxjerrë aktet nënligjore përkatëse për shkak se urdhërohet nga ligji[523].

Kjo sjell si pasojë direkte që organi publik, në lidhjen e një kontrate administrative zëvendësuese, duhet të respektojë normat juridike që rregullojnë ushtrimin e pushtetit diskrecial, përndryshe kontrata do të jetë e pavlefshme[524]. Praktikisht, kjo do të thotë se organi publik, kur mendon të lidhë një kontratë administrative zëvendësuese, duhet të analizojë paraprakisht nëse ushtrimi i këtij pushteti diskrecial, nëse nuk do të lidhte kontratën administrative zëvendësuese, por do të nxirrte aktin administrativ, do të ishte në përputhje me kuadrin ligjor të diskrecionit, me normat juridike që e rregullojnë ushtrimin e tij, veçanërisht në përputhje me parimin e përgjithshëm të ushtrimit të ligjshëm të diskrecionit[525]. Kjo për arsye se kur organi publik lidh një kontratë administrative zëvendësuese, e lidh atë në vend të nxjerrjes së një akti administrativ në një fushë të veprimtarisë administrative ku organi publik ushtron pushtet diskrecial. Për rrjedhojë, nëse organi publik nëpërmjet kontratës do të ushtronte pushtet diskrecial në një fushë të veprimtarisë administrative ku ka kompetencë të lidhur, ose do të lidhte kontratën administrative zëvendësuese në një fushë të veprimtarisë administrative ku nuk ushtron pushtet diskrecial, atëherë kjo kontratë administrative zëvendësuese nuk do të ishte në përputhje me parimin e ushtrimit të ligjshëm të diskrecionit. Ushtrimi i diskrecionit në këtë rast do të ishte i paligjshëm dhe për rrjedhojë edhe kontrata administrative zëvendësuese do të ishte e paligjshme.

3.1.2 Organi publik kontraktues duhet të jetë organi publik kompetent për nxjerrjen e aktit administrativ që do të zëvendësohet nëpërmjet kontratës

Dispozita e Nenit 120/1 të Ligjit Nr. 44/2015 "Kodi i Procedurave Administrative", parashikon se *"1. Organi publik mund të lidhë një kontratë administrative zëvendësuese me palën, së cilës mund t'i drejtonte një akt administrativ..."*. Pasojë llogjike e të drejtës për të ushtruar pushtet diskrecial, pasi ky

[522] Shih H. Bauer, *"Verwaltungsverträge"*, publikuar në W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Abmann, A. Vobkuhle, *"Grundlagen des Verwaltungsrechts"*, Band II, C.H. Beck, München 2008, fq. 1155-1274.

[523] Shih W. Pakeerut, *"Die Entwicklung der Dogmatik des verwaltungsrechtlichen Vertrages"*, Duncker & Humblot, Berlin, 2000, fq. 179.

[524] Shih H. Bauer, *"Anpassungsflexibilität im öffentlich-rechtlichen Vertrag"*, publikuar në W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Abmann, *"Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns"*, Nomos, Baden-Baden, 1994, fq. 245-288.

[525] Neni 149 i Kodit aktual të Procedurave Administrative parashikon se *"Në ato raste kur administrata publike ushtron pushtet diskrecial, ky pushtet duhet të ushtrohet në pajtim me Kushtetutën dhe me frymën e legjislacionit në fuqi në Republikën e Shqipërisë"*, ndërsa Ligji Nr. 44/2015 "Kodi i Procedurave Administrative", parashikon në Nenin 11 të tij, se *"Diskrecioni ushtrohet ligjërisht kur ai është në përputhje me kushtet e mëposhtme: a) është i parashikuar me ligj; b) nuk tejkalon kufijtë e ligjit; c) zgjedhja e organit publik është bërë vetëm për të arritur objektivin për të cilin është lejuar diskrecioni dhe është në përputhje me parimet e përgjithshme të këtij Kodi;dhe; ç) zgjedhja nuk përbën një shmangie të pajustifikuar nga vendimet e mëparshme të marra nga i njëjti organ në raste të njëjta apo të ngjashme"*.

i fundit e përthith kompetencën, organi publik kontraktues duhet të ketë kompetencë ligjore për nxjerrjen e aktit administrativ që do të zëvendësohet nëpërmjet kontratës administrative[526]. Kompetenca këtu duhet të kuptohet se në bazë të ligjit është vetëm ky organ publik, ose midis disa organeve publike mund të jetë edhe ky organ publik, që ka të drejtën për të nxjerrë aktin administrativ që do të zëvendësohet nëpërmjet kontratës administrative[527]. Kjo edhe për arsye se detyrimi që do të marrë përsipër organi publik është pikërisht nxjerrja e aktit administrativ në favor të kontraktuesit privat. Mungesa e kompetencës në nxjerrjen e aktit administrativ të zëvendësuar me kontratën administrative, bën që kjo e fundit të rezultojë e pavlefshme.

3.1.3 Duhet të ekzistojë një shkëmbim midis palëve kontraktuese

Në bazë të Nenit 120/2 të Ligjit Nr. 44/2015 "Kodi i Procedurave Administrative", *"2. Në kontratën zëvendësuese, pala tjetër, jo organ publik, detyrohet të kryejë a të mos kryejë një veprim, ose të japë diçka kundrejt kryerjes së një veprimi nga organi publik..."*. Kontrata administrative zëvendësuese karakterizohet nga një operacion shkëmbimi dhe ky shkëmbim duhet të plotësojë disa kushte ligjore, pa përmbushjen e të cilëve, kontrata administrative zëvendësuese do të konsiderohet e pavlefshme[528]. Operacioni i shkëmbimit në kontratën administrative zëvendësuese, për kontraktuesin privat qendron në kryerjen apo mos kryerjen e një veprimi, apo në dhënien e diçkaje, ndërsa për organin publik operacioni i shkëmbimit qendron vetëm në kryerjen e një veprimi. Mënyrat dhe mundësitë e shkëmbimit janë më të gjëra për kontraktuesin privat, pasi ky i fundit mund të kryejë apo të mos kryejë një veprim, apo të japë diçka, ndërsa organi publik mundet vetëm të angazhohet për kryerjen e një veprimi. Për rrjedhojë, mosveprimi nuk bën pjesë në angazhimet që mund të merren përsipër nga organi publik në kontratën administrative zëvendësuese[529].

3.1.4 Interesi publik duhet të realizohet më mirë nëpërmjet lidhjes së kontratës administrative zëvendësuese se sa mund të realizohej vetëm nëpërmjet nxjerrjes së aktit administrativ

Në bazë të Neneve 120/1 dhe 120/3 të Ligjit Nr. 44/2015 "Kodi i Procedurave Administrative", *"1. Organi publik mund të lidhë një kontratë administrative zëvendësuese me palën, së cilës mund t'i drejtonte një akt administrativ, nëse interesi publik realizohet më mirë nëpërmjet kontratës administrative... 3. Në tekstin e kontratës administrative zëvendësuese arsyetohet se interesi publik mbrohet më mirë me lidhjen e kësaj kontrate"*. Këtu interesi publik duhet kuptuar si qëllimi final që ndjek operacioni kontraktor[530]. Për shembull, në të drejtën e urbanistikës, në një kontratë ku kontraktuesi privat ndërtues merr përsipër të financojë parkingje publike në perimetrin e zonës së ndërtimit të tij dhe shkarkohet nga detyrimi që të ndërtojë parkingje private në këtë perimetër zone të ndërtimit, qëllimi final këtu është ndërtimi i parkingjeve për banorët e zonës ku do të ndërtohet. Interesi publik arrihet më mirë

[526] Shih M. Burgi, *Hilfsmittelverträge und Arzneimittel-Rabattverträge als öffentliche Lieferaufträge"*, NZBau, 2008, fq. 480-486.
[527] Shih V. Schlette, *"Die Verwaltung als Vertragspartner"*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2000, fq. 777.
[528] Shih M. Werner, *"Allgemeine Fehlerfolgenlehre für den Verwaltungsvertrag"*, Nomos, Baden-Baden, 2008, fq. 204.
[529] Shih H. Maurer, *"Droit administratif allemand"*, përkthyer nga M. Fromont, Paris, 1994, fq. 365.
[530] Shih R. Seer, *"Verständigungen in Steuerverfahren"*, O. Schmidt, Köln, 1996, fq. 562.

nëse këto parkingje janë publike dhe jo private, pasi banorët nuk do të duhet të paguajnë për përdorimin e parkingjeve publike, ndërsa do të detyroheshin të paguanin për përdorimin e parkingjeve private.

Ligji parashikon se ky arsyetim i arritjes më mirë të interesit publik me anë të kontratës administrative zëvendësuese se sa mund të arrihej vetëm nëpërmjet nxjerrjes së aktit administrativ, duhet të parashikohet shprehimisht në kontratë, duke u përfshirë në tekstin e kontratës administrative zëvendësuese. Lidhja e kontratës administrative zëvendësuese nuk është e detyrueshme nëse interesi publik arrihet më mirë nëpërmjet saj, por nëse kjo kontratë lidhet, atëherë duhet që efektivisht interesi publik të përmbushet më mirë nëpërmjet lidhjes së saj dhe arsyet pse ky interes përmbushet më mirë nëpërmjet lidhjes së kontratës zëvendësuese duhet të parashtrohen në tekstin e kontratës administrative zëvendësuese[531]. Kushti i mbrojtjes më të mirë të interesit publik është një kusht mjaft subjektiv dhe që lë shumë hapësirë për interpretim.

Pas analizës juridike të kushteve për lidhjen e kontratës administrative zëvendësuese, më poshtë do të procedojmë me analizën juridike të kritereve të kësaj kontrate.

3.2 Kriteret e kontratës administrative zëvendësuese

Kontrata administrative zëvendësuese, duke qenë se është mbi të gjitha kontratë administrative, karakterizohet nga dy kriteret e përgjithshme të kontratës administrative: kriteri organik, prezenca në kontratë e një organi publik në cilësinë e palës kontraktuese; kriteri substancial që përfaqëson ekzistencën e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike, përmbushja e një qëllimi funksioni publik.

3.2.1 Kriteri organik: prania në kontratë e një organi publik në cilësinë e palës kontraktuese

Në bazë të Neneve 120/1 dhe 120/2 të Ligjit Nr. 44/2015 "Kodi i Procedurave Administrative", *"1. Organi publik mund të lidhë një kontratë administrative zëvendësuese me palën, së cilës mund t'i drejtonte një akt administrativ... 2. Në kontratën zëvendësuese, pala tjetër, jo organ publik, detyrohet të kryejë a të mos kryejë një veprim, ose të japë diçka kundrejt kryerjes së një veprimi nga organi publik. Ky detyrim i shërben organit publik..."*. Nga këto dispozita rezulton se kontrata administrative zëvendësuese duhet të lidhet detyrimisht midis një organi publik dhe një personi të së drejtës private. Kjo sjell si pasojë që kontrata administrative zëvendësuese nuk mund të lidhet midis personave të së njëjtës natyrë juridike: kjo kontratë nuk mund të lidhet midis dy personave të së drejtës private, si dhe nuk mund të lidhet midis dy organeve publike[532].

Megjithatë, formulimi i bërë nga ligjvënësi për të përcaktuar bashkëkontraktuesin e organit publik, mbetet i paqartë. Ndërsa përdorimi i termit *"organ publik"* në Nenet 120/1 dhe 120/2 të Ligjit Nr. 44/2015 "Kodi i Procedurave Administrative" e bën mjaft të qartë se kontrata administrative zëvendësuese nuk mund të lidhet asnjëherë midis dy personave të së drejtës private, pasi duhet domosdoshmërisht prania e një organi publik në kontratë, mundësia e lidhjes së saj midis dy organeve publike mbetet e paqartë. Kjo për arsye se ligjvënësi ka përdorur dy përcaktues të ndryshëm për të identifikuar bashkëkontraktuesin e organit publik. Në Nenin 120/1 të Ligjit Nr.

[531] Shih U. Stelkens, *"Verwaltungsprivatrecht"*, Duncker & Humblot, Berlin, 2005, fq. 1320.
[532] Shih W. Spannoësky, *"Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen"*, Duncker & Humblot, Berlin, 1994, fq. 591.

44/2015 "Kodi i Procedurave Administrative" është përdorur termi *"me palën, së cilës mund t'i drejtonte një akt administrativ"*, dhe në Nenin 120/2 të të njëjtit ligj është përdorur termi *"pala tjetër, jo organ publik"*. Këto dy terma të përdorur nga Neni 120, paragrafet 1 dhe 2, të Ligjit Nr. 44/2015 "Kodi i Procedurave Administrative" janë domethënës për natyrën juridike të bashkëkontraktuesit të organit publik. Nga këto dispozita vjen edhe paqartësia, pasi ndërsa termi *"pala tjetër, jo organ publik"* e përjashton natyrën publike të bashkëkontraktuesit të organit publik, termi *"me palën, së cilës mund t'i drejtonte një akt administrativ"* nënkupton se bashkëkontraktuesi i organit publik mund të ketë natyrë juridike të së drejtës private, por mund të ketë edhe natyrë juridike të së drejtës publike. Në fakt, e drejta administrative e njeh mundësinë për një organ publik që t'i drejtohet nëpërmjet një akti administrativ një organi tjetër publik[533].

Praktika e kësaj kontrate dhe jurisprudenca e Kolegjit Administrativ do të ketë fjalën e fundit në lidhje me mundësinë e lidhjes së një kontrate administrative zëvendësuese midis dy organeve publike.

3.2.2 Kriteri substancial: kontrata duhet të shërbejë për një qëllim të caktuar për përmbushjen e një funksioni publik

Në bazë të Nenit 120/2 të Ligjit Nr. 44/2015 "Kodi i Procedurave Administrative", *"2. Në kontratën zëvendësuese, pala tjetër, jo organ publik, detyrohet të kryejë a të mos kryejë një veprim, ose të japë diçka kundrejt kryerjes së një veprimi nga organi publik. Ky detyrim i shërben organit publik për përmbushjen e një funksioni publik administrativ, sipas qëllimit të përcaktuar në kontratë"*. Përveç realizimit më të mirë të interesit publik, dispozitat e Nenit 120 të Ligjit Nr. 44/2015 "Kodi i Procedurave Administrative" shfaqin karakterin publik (të së drejtës publike) të kontratës administrative zëvendësuese, pasi kërkohet që kontrata të ekzistojë në një ambjent të së drejtës publike. Marrëdhënia juridike në fushën e së drejtës publike, që karakterizon çdo kontratë me karakter administrativ, shfaqet këtu me kërkesën ligjore se kontrata administrative zëvendësuese duhet të shërbejë për një qëllim të caktuar për përmbushjen e një funksioni publik. Kontrata administrative zëvendësuese do ta realizojë këtë nëpërmjet detyrimit të palës tjetër bashkëkontraktuese të organit publik, detyrim që duhet të shërbejë për një qëllim të caktuar për përmbushjen e një funksioni publik[534]. Për rrjedhojë, detyrimi i bashkëkontraktuesit të organit publik duhet të ketë një karakter të së drejtës publike, pasi duhet të ketë për objekt përmbushjen e një funksioni publik. Kjo sjell si pasojë që detyrimi i bashkëkontraktuesit të organit publik nuk mund të jetë asnjëherë furnizimi i të mirave materiale, mallrave apo shërbimeve, pasi këto në vetvete nuk përbëjnë përmbushje të funksioneve publike[535]. Ndërsa realizimi i punëve publike mund të jetë një detyrim i bashkëkontraktuesit të organit publik që përmbush një funksion publik, për arsye se punët publike shfaqin karakter të së drejtës publike[536].

Kriteri substancial i shërbimit të kontratës për një qëllim të caktuar për përmbushjen e një funksioni publik, që përbën këtu aspektin e marrëdhënieve juridike

---

[533] Shih H. Bauer, *"Anpassungsflexibilität im öffentlich-rechtlichen Vertrag"*, publikuar në W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Abmann, *"Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns"*, Nomos, Baden-Baden, 1994, fq. 245-288.

[534] Shih J. Schmidt-Räntsch, *"Zivilrechtliche Wirkungen von Verstöben gegen das EU-Beihilfenrecht"*, NJW, 2005, fq. 106-109.

[535] Shih H. Maurer, *"Droit administratif allemand"*, pWrkthyer nga M. Fromont, Paris, 1994, fq. 365.

[536] Shih H.-G. Birk, *"Städtebauliche Verträge"*, Boorberg, Stuttgart, 2002, fq. 326.

në fushën e së drejtës publike, duhet të kuptohet si çdo angazhim apo detyrim i marrë përsipër nga bashkëkontraktuesi i organit publik (kryerja apo mos kryerja e një veprimi, apo dhënia e diçkaje) dhe që i shërben organit publik për përmbushjen e misionit të tij publik. Angazhimi apo detyrimi i bashkëkontraktuesit të organit publik (kryerja apo mos kryerja e një veprimi, apo dhënia e diçkaje) duhet të ketë një karakter të së drejtës publike[537]. Kështu, në rastin hipotetik të paraqitur mësipërm në të drejtën e urbanistikës, organi publik, në këmbim të nxjerrjes së aktit administrativ të lejes së ndërtimit në përfitim të subjektit privat kontraktues, do t'i kërkojë këtij të fundit financimin e shpenzimeve të nevojshme për ujësjellësin, kanalizimet, rrugët dhe ndriçimin, në perimetrin e zonës ku do të ndërtohet nëpërmjet lejes së ndërtimit që do të nxirret. Për rrjedhojë, detyrimi i kontraktuesit privat shërben për një qëllim të caktuar për përmbushjen e një funksioni publik, pasi financimi i shpenzimeve të nevojshme për ujësjellësin, kanalizimet, rrugët dhe ndriçimin, në perimetrin e zonës ku do të ndërtohet me lejen e ndërtimit që do të nxirret, përbën përmbushje të funksioneve publike.

Dispozitat ligjore të lartpërmendura kërkojnë që ky qëllim i caktuar për përmbushjen e funksionit publik të jetë i përcaktuar shprehimisht në kontratë. Kjo përbën njëkohësisht edhe një kusht për vlefshmërinë e kontratës administrative zëvendësuese. Nëse nuk përcaktohet shprehimisht në kontratën administrative zëvendësuese qëllimi i caktuar për përmbushjen e funksionit publik, atëherë ky ometim është i mjaftueshëm për të njollosur kontratën administrative zëvendësuese me pavlefshmëri[538].

[537] Shih M. Burgui, *"BauGB-Verträge und Vergaberecht"*, NVwZ, 2008, fq. 929-936.
[538] Shih U. Stelkens, *"Von der Nichttigkeit zur Vertragsanpassungspflicht – Zur Neuordnung der Fehlerfolgen öffentlich-rechtlicher Verträge, Die Verwaltung"*, 2002, fq. 193-227.

KREU III
LIDHJA E KONTRATËS ADMINISTRATIVE

Si çdo akt juridik që meriton të quhet kontratë, edhe kontrata administrative lidhet nëpërmjet shkëmbimit të vullneteve midis palëve kontraktuese, dhe personat e së drejtës publike, në parim, gëzojnë liri kontraktore[539]. Lidhja e kontratës administrative përbën një fazë të procesit kontraktor që karakterizohet nga veçori të shumta në krahasim me lidhjen e kontratës në të drejtën civile. *"Lidhja e kontratës administrative ngre probleme që nuk kanë të njëjtë në të drejtën civile"*[540]. Teoria e veseve të vullnetit, siç është e konceptuar në të drejtën civile, edhe pse ka vend për zbatim[541], nuk ka shumë interes në të drejtën administrative të kontratave, për arsye se ajo që merr rëndësi në këtë fushë të së drejtës, është çështja e kompetencës së organeve administrative në lidhjen e kontratës dhe procedura e lidhjes së kontratës. Arsyet për këtë qendrojnë tek dallimet e personit publik në raport me personin privat, pasi vullneti i personit publik shprehet sipas mënyrave të veçanta që i përkasin të drejtës publike. Për rrjedhojë, çështjet e veseve të vullnetit, por edhe ato klasike të së drejtës civile rreth objektit dhe shkakut të kontratës, për arsye se nuk kanë shumë interes në të drejtën e kontratave administrative, edhe pse të zbatueshme, nuk do të trajtohen në këtë punim, përveçse kur preken në mënyrë të tërthortë për shpjegimin e aspekteve të tjera që kanë rëndësi për kontratën administrative.

Dallimet dhe veçoritë të fazës së lidhjes së kontratës administrative në krahasim me lidhjen e kontratës në të drejtën civile, kanë të bëjnë edhe me shqetësimin e njohur botërisht për të mënjanuar mungesën e transparencës në qarqet vendimmarrëse, që do të ushqente dyshimet e arbitraritetit, favorizimit të operatorëve ekonomikë të veçantë, të korrupsionit dhe të keq përdorimit të fondeve publike. Në fakt, një faktor madhor në forcimin e kërkesave të transparencës në lidhjen e kontratave administrative, ka të bëjë pikërisht me qëllimin për të luftuar në mënyrë më të efektshme korrupsionin dhe keq përdorimin e fondeve publike. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, në vendimin Nr. 2274, datë 08.05.2014, *Shoqëria "Franxhe" Sh.p.k kundër Kuvendi i Republikës së Shqipërisë*, ka vlerësuar se *"...Pikërisht për arsye se përdoren fondet publike, legjislacioni i posaçëm në lidhje me kontratat administrative, ka parashikuar një procedurë specifike që duhet ndjekur duke filluar që nga momenti që organi i administratës publike shpall nevojën e kryerjes së një shërbimi apo pune publike, duke kërkuar oferta nga operatorë të ndryshëm, e më tej shpallja e ofertës fituese, lidhja e kontratës dhe kushtet e saj, etj. Ashtu siç është përmendur tashmë edhe në vendime të tjera, kontratat administrative dallojnë nga kontratat e të drejtës private dhe një ndër këto dallime ka të bëjë edhe me lirinë kontraktore të palëve, e sidomos të palës që përfaqëson organin administrativ. Duke qenë se ekzekutimi i kontratave të prokurimit publik financohet përmes fondeve publike, administrata nuk karakterizohet nga autonomia e vullnetit dhe liria kontraktore. Ndryshe nga kontratat e të drejtës private në të cilat liria kontraktore është e pakufizuar, në kontratat e sferës publike liria kontraktore e organit të administratës publike është e kufizuar dhe do t`u*

[539] Në lidhje me vlerën juridike dhe kufijtë e lirisë kontraktore të administratës publike, shih pjesën 2.1 "Liria kontraktore e kufizuar e administratës publike" të Kreut I të këtij punimi.
[540] J. Waline, *"La théorie générale du contrat en droit civil et en droit administratif"*, publikuar në *"Études offertes à Jacques Ghestin"*, LGDJ, 2001, fq. 978.
[541] Shih: Y. Weber, *"La théorie des vices du consentement dans les contrats administratifs"*, Mélanges Drago, Economica, 1996, fq. 315; B. Plessix, *"La théorie des vices du consentement dans les contrats administratifs"*, RFDA, 2006, fq. 12; F. Moderne, *"Permanence et actualité d'une théorie classique: le dol dans la formation des contrats de l'administration"*, CJEG, 2001, fq. 91.

përmbahet rregullave strikte të legjislacionit specifik që rregullon këtë lloj veprimtarie, rregulla të cilat kanë përparësi edhe ndaj Kodit Civil, për aq sa parashikojnë ndryshe prej këtij të fundit...”.

Në këto kushte, që në fillim të vitetve 1990, kanë hyrë në të drejtën shqiptare kërkesat ligjore për transparencë në lidhjen e kontratave me karakter administrativ, veçanërisht për kontratën e prokurimit publik dhe për kontratën e koncesionit[542]. Burim kryesor për ngritjen e kërkesave të transparencës dhe të vënies në konkurrencë të operatorëve ekonomikë në procedurën e lidhjes së kontratave administrative, ka qenë e drejta e Bashkimit Europian. Ratifikimi, në vitin 2006, i MSA[543], të lidhur ndërmjet Shqipërisë dhe Komuniteteve Europiane dhe vendeve anëtare të tyre (tashmë Bashkimi Europian[544]), krijoi detyrime të reja për Shtetin shqiptar në fushën e lidhjes së kontratave publike[545]. Në këtë mënyrë, parimi i mos-diskriminimit dhe i trajtimit të barabartë në procedurat e lidhjes së kontratave publike, parim me vlerë juridike konventore dhe ligjore, afirmohet në mënyrë të qartë në Shqipëri. Për të drejtën europiane, ky parim i mos-diskriminimit dhe i trajtimit të barabartë është rregulli bazë dhe burimi kryesor i detyrimit të transparencës dhe vënies në konkurrencë. Në fakt, GJDBE, me vendimin me numër çështje C-324/98, datë 07.12.2000 *“Telaustria Verlags GmbH, Telefonadress GmbH”*[546], bazuar në mënyrë të drejtpërdrejtë në rregullat dhe parimet e traktatit, ka afirmuar, në procedurën e lidhjes së kontratave publike (prokurime publike dhe koncesione), ekzistencën e një detyrimi transparence që buron, sipas GJDBE, pikërisht nga parimi i mos-diskriminimit dhe i trajtimit të

[542] Shih Ligjin Nr. 7971, datë 26.07.1995 “Për Prokurimin Publik”, i shfuqizuar nga Ligji aktual në fuqi Nr. 9643, datë 20.11.2006 “Për Prokurimin Publik” dhe Ligji Nr. 7973, datë 26.7.1995 “Për Koncesionet dhe Pjesëmarrjen e Sektorit Privat në Shërbimet Publike dhe Infrastrukturë”, i shfuqizuar nga Ligji Nr. 9663, datë 18.12.2006 “Për Koncesionet”.

[543] Marrëveshja e Stabilizim Asocimit është marrëveshje ndërkombëtare e nënshkruar nga Shteti shqiptar më datë 12.06.2006 dhe është ratifikuar me Ligjin Nr. 9590, datë 27.07.2006 “Për ratifikimin e marrëveshjes së stabilizim-asocimit ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Komuniteteve Europiane dhe Shteteve të tyre anëtare”. Për më tepër, mbi zbatimin e MSA në sistemin ligjor të brendshëm, shih E. Puto, *“Përshtatshmëria e normativës së huaj e në veçanti e Bashkimit Evropian me sistemin e brendshëm ligjor e administrativ shqiptar”*, Disertacion për mbrojtjen e gradës shkencore *“Doktor”*, Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës, Tiranë, 2013, fq. 157 e në vijim.

[544] F.-X. Priollaud, D. Siritzky, *“Le Traité de Lisbonne, Texte et Commentaire Article par Article des Nouveaux Traités Européens (TUE-TFUE)”*, La Documentation Française, Paris, 2008, fq. 28-29.

[545] Neni 74 i MSA, i emërtuar *“Kontratat publike”*, përcakton se *“Palët konsiderojnë si një objektiv të dëshirueshëm liberalizimin e kontratave publike në bazë të parimit të mos-diskriminimit dhe reciprocitetit, veçanërisht në kontekstin e OBT-së. Kompanive shqiptare, edhe nëse nuk janë vendosur në Komunitet, u jepet e drejta për të marrë pjesë për akordim kontrate në Komunitet sipas rregullave të prokurimit të Komunitetit, duke mos marrë trajtim më pak të favorshëm se ai i dhenë kompanive komunitare, që nga data e hyrjes në fuqi të kësaj Marrëveshjeje. Dispozitat e mësipërme zbatohen gjithashtu në kontratat e shërbimeve publike, sapo qeveria shqiptare të ketë miratuar legjislacionin duke vendosur rregullat komunitare për këtë fushë. Komuniteti shqyrton periodikisht nëse Shqipëria ka miratuar vërtetë këtë legjislacion. Kompanitë komunitare që nuk janë vendosur në Shqipëri gëzojnë të drejtën e fitimit të kontratës në Shqipëri në bazë të Ligjit shqiptar për Prokurimin Publik duke mos marrë një trajtim më pak të favorshëm se ai i dhënë shoqërive shqiptare, jo më vonë se katër vjet nga hyrja në fuqi e kësaj Marrëveshjeje”*.

[546] Në këtë vendim, GJDBE shprehet se *“autoritetet prokuruese... janë... të detyruara të respektojnë rregullat themelore të traktatit në përgjithësi dhe konkretisht parimin e mos-diskriminimit për shkak të kombësisë... parim i cili nënkupton, në veçanti, një detyrim transparence që i lejon autoritetit prokurues që të jetë i sigurtë që ky parim është respektuar”*. GJDBE konsideron se mënyra më e mirë për të siguruar mos-diskriminimin është krijimi i një procedure transparente që *“garanton, në favor të çdo ofruesi potencial, një shkallë publikimi të përshtatshme që lejon hapjen e prokurimeve të shërbimit ndaj konkurrencës dhe kontrollin e paanshmërisë së procedurave prokuruese”*, GJDBE, çështja C-324/98, datë 07.12.2000 *“Telaustria Verlags GmbH, Telefonadress GmbH”*, respektivisht pikat 60, 61 dhe 62 të vendimit.

barabartë[547]. Në dritën e këtij detyrimi konventor kundrejt Bashkimit Europian, siç është interpretuar nga GJDBE me vendimin *Telaustria Verlags GmbH, Telefonadress GmbH*, me qëllim edhe përafrimin e legjislacionit shqiptar me atë të Bashkimit Europian[548], ligjvenësi shqiptar ka miratuar një sërë ligjesh me objekt procedurën e lidhjes së kontratave publike, që krijojnë kundrejt personave publikë, një detyrim transparence dhe vënie në konkurrencë të kontraktuesëve potencialë, operatorë ekonomikë, në procedurën e lidhjes së kontratave administrative[549]. Nga këto ligje ka rezultuar një arsenal rregullash me objekt transparencën dhe vënien në konkurrencë të kontraktuesëve potencialë, operatorë ekonomikë, që i imponohen për zbatim personave publikë, në lidhjen e kontratave të tyre.

Bazuar në sa më sipër, lidhja e kontratave administrative kërkon respektimin e kushteve në lidhje me vullnetin e personit publik, që kanë të bëjnë me vlefshmërinë e kontratës administrative, si dhe respektimin e kërkesave të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë të operatorëve ekonomikë, që kanë të bëjnë me procedurën e lidhjes së kontratës administrative.

1. Kushtet e vlefshmërisë për lidhjen e kontratës administrative

Kushtet e vlefshmërisë për lidhjen e kontratës administrative kanë të bëjnë në mënyrë të drejtpërdrejtë me lirinë e vullnetit për lidhjen e kontratës administrative, si dhe me shprehjen e këtij vullneti për lidhjen e kontratës administrative. Ndërsa për personin e së drejtës private, liria e vullnetit për lidhjen e një kontrate është e plotë dhe shprehja e këtij vullneti i bindet rregullave të zakonshme të Kodit Civil, për organin publik liria dhe shprehja e vullnetit për lidhjen e kontratës administrative karakterizohen nga rregulla të së drejtës publike.

1.1 Liria e vullnetit për lidhjen e kontratës administrative

Siç kemi shpjeguar në pjesën e dytë të Kreut I të këtij punimi, rreth lirisë kontraktore të kufizuar të administratës publike, liria e vullnetit të organit publik për lidhjen e kontratës administrative është e kufizuar. Në ndryshim nga kontraktuesi privat, i cili gëzon liri të plotë të vullnetit në lidhjen e një kontrate administrative, organi publik kontraktues duhet të respektojë disa kushte dhe kërkesa përpara lidhjes së kontratës administrative. Këto kushte dhe kërkesa parashikohen nga Neni 119/1 i

[547] Me vendimin me numër çështje C-59/00, datë 03.12.2001 *"Bent Mousten Verstergaard"*, GJDBE ka saktësuar se këto detyrime themelore për transparencë në lidhjen e kontratave zbatohen edhe për prokurimet publike, shuma e të cilave, nuk e kalon pragun financiar për zbatimin e direktivave rreth prokurimit publik.

[548] Megjithatë, shih E. Puto në *"Kontratat e administratës publike"*, sipas të cilit *"Si rregull i përgjithshëm një ligj i vlefshëm duhet të aplikohet direkt nga organizmat e brendshëm shtetërorë si Gjykatat apo Administrata Publike. Për rrjedhojë, edhe Direktivat... të BE-së mbi Prokurimet Publike duhet të aplikohen në mënyrë të drejtpërdrejtë. Në rast të një kontrasti të mundshëm midis Direktivave të BE-së dhe Ligjit mbi Prokurimin Publik ose Ligjit mbi Koncesionet..., Direktivat e mësipërme duhet të mbizotërojnë. Këto dispozita të jashtme duhet të aplikohen direkt nga organet e Administratës Publike të cilat organizojnë procedurat e tenderit për kontratat e prokurimeve publike. Nëse një akt administrativ, i bazuar në ligjin e brendshëm është në kontrast me dispozitat e të drejtës së prodhuar nga Bashkimi Evropian atëherë kjo do të përcaktojë pavlefshmërinë e tij dhe si rrjedhojë edhe pavlefshmërinë e kontratës publike"*, E. Puto, *"Kontratat e administratës publike"*, publikuar në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 428.

[549] Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", Ligji Nr. 9874, datë 14.02.2008 "Për Ankandin Publik", Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat".

Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", sipas të cilit *"1. Organi publik, për realizmin e një interesi publik, të cilit i shërben, por pa cenuar interesat apo të drejtat e palëve të treta, mund të lidhë një kontratë administrative, nëse plotësohen këto kushte: a) forma kontraktore nuk ndalohet shprehimisht nga ligji ose nuk bie në kundërshtim me vetë natyrën e çështjes administrative; dhe b) organi publik është i autorizuar nga ligji të vendosë për çështjen me diskrecion"*. Ndërsa Neni 122, gërma a) parashikon se kontrata administrative është e pavlefshme nëse *"a) nuk janë respektuar kërkesat e parashikuara në nenin 119 të këtij Kodi;"*.

Për rrjedhojë, liria e vullnetit të organit publik për lidhjen e një kontrate administrative është e kufizuar nga kushtet dhe këreksat ligjore të realizimit të interesit publik, të cilit organi publik i shërben, pa cenuar interesat apo të drejtat e palëve të treta; të mungesës së ndalimit ligjor për përdorimin e kontratës dhe/ose të mungesës së kundërshtisë midis përdorimit të kontratës dhe natyrës së çështjes administrative; dhe të kompetencës së lirë (pushtetit diskrecial) të organit publik në çështjen administrative përkatëse. Mungesa e respektimit të këtyre kushteve dhe kërkesave e bën kontratën administrative të pavlefshme.

1.1.1 Realizimi i interesit publik, të cilit organi publik i shërben, pa cenuar interesat apo të drejtat e palëve të treta

Në bazë të nenit 119/1 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", organi publik mund të lidhë një kontratë administrative *"...për realizmin e një interesi publik, të cilit i shërben, por pa cenuar interesat apo të drejtat e palëve të treta..."*. Bazuar në këtë dispozitë, së pari, kontrata administrative që do të lidhet duhet të ketë për qëllim realizimin e një interesi publik në shërbim të të cilit është organi publik kontraktues dhe së dyti, kontrata administrative që do të lidhet nuk duhet të cenojë interesat apo të drejtat e palëve të treta.

Kontrata administrative duhet të ketë për qëllim realizimin e një interesi publik në shërbim të të cilit është organi publik. – Neni 119/1 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", parashikon se kontrata administrative duhet të ketë për qëllim dhe objekt *"...realizimin e një interesi publik, të cilit* [organi publik] *i shërben..."*. Siç kemi shpjeguar më sipër, ky element përbën njëkohësisht edhe faktor përkufizimi të kontratës administrative, por edhe kusht vlefshmërie për lidhjen e kontratës administrative. Ky kusht, së pari, nënkupton që organi publik që mendon të lidhë një kontratë administrative, duhet të identifikojë interesin publik konkret për realizimin e të cilit do të lidhet kontrata administrative. Së dyti, pasi organi publik të ketë identifikuar interesin publik konkret për realizimin e të cilit do të lidhet kontrata administrative, duhet që organi publik të sigurohet se është pikërisht ky organ publik që ka për detyrë dhe për rrjedhojë ka të drejtë t'i shërbejë realizimit dhe përmbushjes së këtij interesi publik konkret të identifikuar.

Kontrata administrative nuk duhet të cenojë interesat apo të drejtat e palëve të treta. – Kjo kërkesë për lidhjen e kontratës administrative ka për qëllim të mbrojë të gjithë palët e treta që cenohen në interesat apo të drejtat e tyre nga lidhja e një kontrate administrative. Bazuar në këtë kusht, interesat dhe të drejtat e palëve të treta që mbrohen nga kjo dispozitë duhet të jenë të ligjshme.

Praktikisht, këto dispozita lenë shumë hapësirë për subjektivizëm në interpretimin e këtyre kushteve dhe çdo gjë do të varet nga interpretimi që Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë do të mbajë në lidhje me kuptimin dhe brendësinë e këtyre kushteve.

1.1.2 Përdorimi i kontratës nuk ndalohet shprehimisht nga ligji dhe/ose nuk bie në kundërshtim me vetë natyrën e çështjes administrative

Në bazë të Nenit 119/1, gërma a), të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", organi publik mund të lidhë një kontratë administrative, nëse *"a) forma kontraktore nuk ndalohet shprehimisht nga ligji ose nuk bie në kundërshtim me vetë natyrën e çështjes administrative;"*. Bazuar në këtë dispozitë, së pari, përdorimi i kontratës si formë e veprimtarisë administrative, nuk duhet të jetë i ndaluar shprehimisht nga ligji dhe së dyti, përdorimi i kontratës si formë e veprimtarisë administrative, nuk duhet të bie në kundërshtim më vetë natyrën e çështjes administrative.

Përdorimi i kontratës nuk duhet të jetë i ndaluar shprehimisht nga ligji. – Kontrata është një nga format e veprimtarisë administrative. Në këtë aspekt, Neni 2 i K.Pr.Administrative parashikon se *"1. Veprimtaria e organeve administrative është tërësia e akteve dhe veprimeve nëpërmjet të cilave formohet dhe manifestohet vullneti i administratës publike, si dhe ekzekutimi i këtij vullneti. 2. Format e veprimtarisë administrative të rregulluara me këtë ligj janë: aktet administrative individuale dhe kolektive; kontratat administrative/publike; dhe aktet reale"*. Në të njëjtën mënyrë, Neni 3/12 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative" parashikon se *"Veprimtari administrative është tërësia e akteve dhe veprimeve, që përbëjnë dhe shprehin vullnetin e administratës publike, si dhe ekzekutimin e vullnetit"*, ndërsa Neni 3/10 parashikon se *"Veprim administrativ është akti administrativ, kontrata administrative dhe çdo veprim tjetër administrativ"*. Pavarësisht zëvendësimit të aktit real me veprimin tjetër administrativ, që është një nocion më i gjerë, dispozitat e lartpërmendura të Kodit aktual të Procedurave Administrative dhe të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", në thelb, parashtrojnë mundësinë për organet publike, që të veprojnë nëpërmjet aktit administrativ (individual apo nënligjor normativ), kontratës administrative dhe veprimit tjetër administrativ. Mundësia e përdorimit të këtyre formave të veprimtarisë administrative bie nëse ligji parashikon shprehimisht ndalimin e përdorimit të njërës nga këto forma të veprimit administrativ. Për rrjedhojë, Nenit 119/1, gërma a), i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", parashikon se organi publik mund të lidhë një kontratë administrative, nëse forma kontraktore nuk ndalohet shprehimisht nga ligji. Ky kusht nuk do të thotë kurrësesi që ligji duhet të parashikojë shprehimisht përdorimin e formës kontraktore. Ky kusht nënkupton vetëm se ligji nuk duhet të ndalojë shprehimisht përdorimin e formës kontraktore. Ajo çfarë është e nevojshme që ky kusht të plotësohet është që përdorimi i formës kontraktore të ketë mbështetjen e tij në ligj dhe nuk duhet të jetë i papajtueshëm me ndonjë parashikim ligjor. Rreth këtij kushti, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, ka pasur rastin të shprehet disa herë, duke vlerësuar se *"...Një kontratë administrative duhet të ketë mbështetjen e saj në ligj dhe nuk duhet të jetë e papajtueshme me ndonjë parashikim ligjor. Nuk është e nevojshme që kompetenca për të kontraktuar të jetë e akorduar shprehimisht nga ligji, por duhet t'i ketë bazat e veta në ligj. Në këtë kontekst ligji nuk do të thotë vetëm ligji bazë, por në përgjithësi nënkupton legjislacionin administrativ, ligjet e zakonshme, po aq sa edhe parimet e përgjithshme të së drejtës..."*[550]. Për rrjedhojë, kushti se

[550] Formulë konstante, shih vendimet e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë: Nr. 1235, datë 01.04.2014, *Drejtoria e Policisë Qarku Vlorë kundër Shoqëria "Avduli" Sh.p.k*; Nr. 1111, datë 01.04.2014, *Shoqëria "Vila" Sh.p.k kundër Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave*; Nr. 1554, datë 06.05.2014, *Muzeu Historik Kombëtar kundër Shoqëria "Eurondërtimi 2000" Sh.p.k*; Nr. 1637, datë

përdorimi i kontratës nuk duhet të jetë i ndaluar shprehimisht nga ligji, do të thotë vetëm se ligji, në kuptim të gjerë, nuk duhet të ndalojë shprehimisht përdorimin e formës kontraktore, por jo se ligji duhet të ketë parashikuar shprehimisht përdorimin e formës kontraktore.

Përdorimi i kontratës nuk duhet të bie në kundërshtim më vetë natyrën e çështjes administrative. – Ekzistojnë disa fusha në të drejtën administrative ku veprimi nëpërmjet formës kontraktore nuk mund të ushtrohet, kjo për faktin se vetë natyra e çështjes e përjashton përdorimin e kontratës[551]. Në fakt, liria kontraktore e administratës publike përballet me një numër pengesash që qendrojnë në natyrën e fushave administrative objekt të kontratës, kështu për shembull në fushat administrative me status ligjor, ose në rregullat e rendit publik. Në këto kushte, administratës publike mund t'i refuzohet përdorimi i kontratës për arsye se: së pari, sepse lënda (natyra e çështjes administrative) i përket pushtetit sovran shtetëror; së dyti, sepse lënda (natyra e çështjes administrative) është statutore, si dhe së treti, sepse lënda (natyra e çështjes administrative) i përket rregullave të rendit publik[552].

1.1.3 Organi publik ka kompetencë të lirë (pushtet diskrecial) në çështjen administrative për të cilën do të lidhet kontrata

Në bazë të Nenit 119/1, gërma b), të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", organi publik mund të lidhë një kontratë administrative, nëse "*... është i autorizuar nga ligji të vendosë për çështjen me diskrecion;*". Bazuar në këtë dispozitë, organi publik duhet të ketë kompetencë të lirë (pushtet diskrecial, të drejtën për të ushtruar autoritet publik) në vendimmarrje për çështjen administrative përkatëse. Ky kusht nuk duhet kuptuar si një e drejtë zgjedhjeje që i lihet organit publik për të zgjidhur çështjen administrative përkatëse nëpërmjet aktit administrativ ose nëpërmjet kontratës. Ky kusht nënkupton se çështja administrative përkatëse, të cilën organi publik po mendon ta zgjidhë nëpërmjet lidhjes së një kontrate, nuk është nga ato çështje administrative ku organi publik nuk ka kompetencë të lirë, ose pushtet diskrecial, ku organi publik nuk ka mundësi të ushtrojë autoritet publik, nuk ka mundësi zgjedhjeje në vendimmarrjen e tij. Diskrecioni përkufizohet nga Neni 7 i Kodit aktual të Procedurave Administrative, si e drejta e administratës publike "*... që të ushtrojë autoritet publik për realizimin e një qëllimi të ligjshëm, qoftë edhe pa autorizim të shprehur të ligjit*". Ndërsa Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", e përkufizon diskrecionin në Nenin 3/3 të tij, si vijon: *"Diskrecioni i organit publik është e drejta e këtij të fundit për të ushtruar autoritet publik për të përmbushur një qëllim të ligjshëm, në rastet kur ligji parashikon*

10.06.2014, *Haxhi Kuqja kundër Drejtoria e Shërbimit Pyjor Elbasan*; Nr. 3152, datë 12.06.2014, *Shoqëria "Vjosa" Sh.p.k kundër Bashkia Ballsh*; Nr. 2389, datë 10.07.2014, *Bordi i Kullimit Tiranë kundër Shoqëria "Reto" Sh.p.k*; Nr. 2604, datë 11.09.2014, *Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve kundër Shoqëria "Italy Agri Food" Sh.p.k*. Për një ilustrim të fundit nga Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë, shih vendimin Nr. 514, datë 26.02.2015, *Autoriteti Rrugor Shqiptar, Drejtoria e Rajonit Jugor kundër Shoqëria "Delton" Sh.p.k*, ku Kolegji Civil shprehet se *"...Një kontratë administrative duhet të ketë mbështetjen e saj në ligj dhe nuk duhet të jetë e papajtueshme me ndonjë parashikim ligjor. Në këtë kontekst, ligji nuk do të thotë vetëm ligji bazë, si dhe që rregullon këtë marrëdhënie, por në përgjithësi gjithë legjislacionin administrativ, ligjet e zakonshme, parimet e përgjithshme të së drejtës..."*.

[551] Shih: C. Bréchon-Moulènes, *"Liberté contractuelle des personnes publiques"*, AJDA, 1998, Chroniques, fq. 643 dhe J. Moreau, *"Les matières contractuelles"*, AJDA, 1998, Chroniques, fq. 747.

[552] Kjo temë është trajtuar në detaje në pjesën 2.1.2 "Kufijtë e lirisë kontraktore të administratës publike", në Kreu I të këtij punimi.

pjesërisht modalitetet për të arritur këtë, duke i dhënë hapësirë vlerësimi zgjedhjeve të organit publik"[553].

Përveç faktit se me ligjin e ri të Kodit të Procedurave Administrative, ushtrimi i ligjshëm i pushtetit diskrecial duket se është bërë më i vështirë për t'u arritur, pasi janë shtuar në mënyrë të ndjeshme kushtet e ligjshmërisë së ushtrimit të diskrecionit[554], në çështjen që ka interes për këtë punim, ekzistenca e pushtetit diskrecial në çështjen administrative përkatëse, nuk është e nevojshme që të rezultojë nga një autorizim i shprehur i ligjit për çështjen administrative përkatëse. Mjafton që ligji të mos e ketë të ndaluar ushtrimin e pushtetit diskrecial në çështjen administrative përkatëse. Autorizimi i ligjit për organin publik për të vendosur për çështjen administrative me diskrecion, duke pasur kompetencë të lirë, me të drejtën e ushtrimit të autoritetit publik, nuk duhet të jetë në mënyrë të shprehur, duke përcaktuar ligji shprehimisht se në këtë fushë të veprimtarisë administrative apo në këtë çështje administrative, organi publik ka kompetencë të lirë (pushtet diskrecial, të drejtën për të ushtruar autoritet publik). Nuk është e nevojshme që ushtrimi i autoritetit publik nga organi publik në çështjen administrative përkatëse të jetë i parashikuar në mënyrë të shprehur nga ligji. Nuk është e nevojshme që kompetenca për të ushtruar autoritet publik (diskrecion) në çështjen administrative përkatëse të jetë e akorduar shprehimisht nga ligji. Ajo që ky kusht kërkon është se ushtrimi i diskrecionit në çështjen administrative përkatëse duhet t'i ketë bazat e veta në ligj, duhet të ketë mbështetjen e tij në ligj, dhe nuk duhet të jetë i papajtueshëm me ndonjë parashikim ligjor. Një rezultat i tillë bazohet në bazën ligjore mbi të cilën mbështetet diskrecioni dhe që është se diçka quhet e lejuar për sa kohë nuk është e ndaluar[555]. Nëse çështja administrative përkatëse për të cilën do të lidhet kontrata administrative lejon ushtrimin e pushtetit diskrecial, që do të thotë se organi publik për këtë çështje administrative ka kompetencë të lirë, ka mundësi të ushtrojë autoritet publik, ka mundësi zgjedhjeje në vendimmarrjen e tij, atëherë kontrata administrative do të mund të lidhet vlefshmërisht.

1.2 Shprehja e vullnetit për lidhjen e kontratës administrative

[553] Sipas S. Sadushi, në manulain e tij *"E Drejta Administrative 2", "Diskrecioni është thelbi i veprimit administrativ. Zgjidhja që u duhet dhënë problemeve.. Diskrecioni është tipar jo vetëm i vendimeve oportune, por edhe i vendimeve për çështjet e faktit dhe të ligjit... Thelbi i diskrecionit është zgjedhja, ndërsa antiteza e tij është detyra. Ideja e vendimmarrjes për një autoritet administrativ nënkupton një element zgjedhjeje, ndërsa detyra mënjanon nevojën për të marrë vendime... Diskrecioni nga vetë natyra e tij është një pushtet për të zgjedhur. Sado i pranueshëm të jetë një vendim në thelb, nëse nuk është rezultat i ushtrim it të zgjedhjes së lirë nga vendimmarrësi, atëherë nuk është i pranueshëm si një vendim diskrecionar... Kjo nënkupton të drejtën që u njihet organeve administrative që gjatë veprimtarisë së tyre dhe në morinë e shumtë të problemeve që ato shqyrtojnë, të kenë mundësinë brenda qëllimit të ligjit (pavarësisht se ligji mund të mos shprehet në mënyrë konkrete), të zgjidhin çështjet e ndryshme dhe të nxjerrin akte të natyrës diskreciale..."*, S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*,Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 315-317.

[554] Neni 149 i Kodit aktual të Procedurave Administrative, parashikon se *"Në ato raste kur administrata publike ushtron pushtet diskrecial, ky pushtet duhet të ushtrohet në pajtim me Kushtetutën dhe me frymën e legjislacionit në fuqi në Republikën e Shqipërisë"*. Ndërsa Neni 11 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", rreth parimit të ushtrimit të ligjshëm të diskrecionit, parashikon se *"Diskrecioni ushtrohet ligjërisht kur ai është në përputhje me kushtet e mëposhtme: a) është i parashikuar me ligj; b) nuk tejkalon kufijtë e ligjit; c) zgjedhja e organit publik është bërë vetëm për të arritur objektivin për të cilin është lejuar diskrecioni dhe është në përputhje me parimet e përgjithshme të këtij Kodi; dhe; ç) zgjedhja nuk përbën një shmangie të pajustifikuar nga vendimet e mëparshme të marra nga i njëjti organ në raste të njëjta apo të ngjashme"*.

[555] Shih S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 316.

Dy observime paraprake imponohen menjëherë. Së pari, kontrata administrative, si çdo kontratë, nënkupton ekzistencën dhe shkëmbimin e vullneteve të palëve kontraktuese, pa ekzistencën dhe shkëmbimin e të cilit, nuk do të kishte kontratë. Kjo do të thotë se në të drejtën civile dhe në të drejtën publike, kontrata është rezultat i një shkëmbimi vullnetesh midis palëve kontraktuese. Së dyti, zotësia për të kontraktuar, në të drejtën civile dhe në të drejtën publike, rezulton në mënyrë të drejtpërdrejtë nga ekzistenca e personalitetit juridik. Kjo do të thotë se në të drejtën civile dhe në të drejtën publike, zotësia për të kontraktuar e personave privatë dhe publikë rezulton nga pasja e personalitetit juridik. Në mungesë të personalitetit juridik, personat publikë dhe privatë nuk kanë zotësi për të kontraktuar.

Përtej ekzistencës dhe shkëmbimit të vullneteve të palëve kontraktuese dhe pasjes së personalitetit juridik, që janë nga të paktët elementë identikë midis të drejtës civile dhe të drejtës publike në lidhjen e kontratave, shprehja e vullnetit nga organi publik për lidhjen e kontratës i bindet rregullave origjinale të së drejtës publike, që nuk kanë të njëjtë në të drejtën civile[556]. Për rrjedhojë, ndërsa për personin kontraktues të së drejtës private, shprehja e vullnetit për lidhjen e një kontrate i bindet rregullave të zakonshme të Kodit Civil, për organin publik shprehja e vullnetit për lidhjen e kontratës administrative karakterizohet nga rregulla origjinale të së drejtës publike.

1.2.1 Shprehja e vullnetit nga organi publik

Këtu do të hyjmë në rregullat e kompetencës së organeve publike, të cilat përcaktojnë organin publik kompetent për të lidhur kontratën, dhe brenda këtij organi, autoritetin administrativ kompetent për të marrë vendimin për lidhjen e kontratës në emër dhe për llogari të organit publik dhe për nënshkrimin e kontratës[557]. Këto rregulla kanë një rëndësi të jashtëzakonshme në fazën e lidhjes së kontratave administrative, pasi një kontratë administrative e lidhur nga një organ publik që nuk ka kompetencë, do të rezultojë e pavlefshme. Nga momenti që organi publik ka personalitet juridik, për rrjedhojë ka zotësi për të kontraktuar, shprehja e vullnetit për të kontraktuar nga organi publik, në të vërtetë, do të përbëjë ushtrimin e një kompetence nga organi publik: kompetenca lëndore dhe territoriale e organit publik brenda së cilës ky organ duhet të ushtrojë zotësinë për të kontraktuar dhe brenda vetë organit publik, kompetenca e autoritetit administrativ për të angazhuar ligjërisht organin publik. Forma me anë të së cilës manifestohet vullneti për të kontraktuar i organit publik ka gjithashtu rëndësi për lidhjen në mënyrë të vlefshme të kontratës administrative.

1.2.1.1 Kompetenca e organit publik

Organet publike e kanë kompetencën e tyre, tokësore dhe lëndore, të përcaktuar nga aktet ligjore apo nën ligjore që i kanë krijuar. Kështu, Neni 21/1 i Kodit aktual të Procedurave Administrative, parashikon se *"1. Kompetencat e organeve të administratës publike janë të përcaktuara me ligj ose me akt nënligjor dhe ushtrimi i tyre është i detyrueshëm..."*, ndërsa Neni 22/2 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", parashikon se *"2. Kompetencat e organeve publike janë të përcaktuara me ligj, me akt nënligjor, si dhe veprimet administrative të nxjerra në zbatim të tyre. Ushtrimi i tyre është i detyrueshëm"*. Kompetenca mund të përkufizohet si pushteti apo fuqia e organeve publike për të marrë vendime dhe për

[556] Shih J. Waline, *"La théorie générale du contrat en droit civil et en droit administratif"*, publikuar në *"Études offertes à Jacques Ghestin"*, LGDJ, 2001, fq. 978.
[557] Shih A. Denis-Fatôme, *"Apparence et contrat"*, LGDJ, 2004, fq. 201.

të nxjerrë norma juridike[558]. Në të drejtën administrative, kompetenca vlerësohet sipas lëndës (*rationae materiae*), sipas territorit (*rationae loci*) dhe sipas kohës (*rationae temporis*)[559]. Kompetenca lëndore (*rationae materiae*) ka të bëjë me lëndën, substancën, ose me natyrën e çështjeve që organi publik ka të drejtën dhe detyrimin për të trajtuar. Organi publik ka të drejtën dhe detyrimin që të veprojë në një fushë të caktuar të veprimtarisë administrative që ia kanë përcaktuar tekstet ligjore ose nënligjore, dhe nuk mund të veprojë jashtë kësaj fushe të veprimtarisë administrative. *"Në këtë kuptim, organet e administratës publike kanë të drejtë të ushtrojnë funksionet e tyre brenda rrethit të kompetencave, që ligji ose akti nënligjor iu njeh atyre, pa ndërhyrë në kompetencat e organeve të tjera të sistemit ekzekutiv..."*[560]. Kompetenca tokësore (*rationae loci*) ka të bëjë me territorin gjeografik brenda të cilit organi administrativ merr vendime. Organi publik ka të drejtën dhe detyrimin që të veprojë në një territor të caktuar që ia kanë përcaktuar tekstet ligjore ose nënligjore, dhe nuk mund të veprojë jashtë këtij territori, edhe pse mund të ketë kompetencë nga ana lëndore[561]. *"Çdo organ administrativ vepron në hapësirën juridiksionale të një territori të përcaktuar nga ligji, si dhe brenda një njësie organizative administrative konkrete. Pra, elementi përcaktues për të dalluar këtë lloj kompetence nga të tjerat, janë kufijtë territorialë dhe juridiksionalë, brenda së cilëve kryhet veprimtaria ekzekutive dhe urdhëruese e organit"*[562]. Kompetenca është e kufizuar edhe në kohë (*rationae temporis*): organet publike duhet t'i marrin vendimet në kohën dhe në datën e duhur. Kompetenca kohore ka të bëjë me faktin që organi publik, në kohën e marrjes së vendimit, edhe pse ishte i emëruar, ende nuk kishte hyrë në fuqi emërimi i tij, ose me faktin që organi publik nuk është më kompetent, për arsye se mandati i tij ka mbaruar, afati kohor i percaktuar nga ligji për të nxjerrë vendime të caktuara ka përfunduar, etj[563].

Siç mund të kuptohet, kompetenca lëndore dhe tokësore midis organeve publike të qeverisjes vendore, si dhe kompetenca kohore, nuk përbëjnë problem, pasi është mjaft e rrallë që të ndodhë që një organ publik, në një territor gjeografik të caktuar, të nënshkruajë një kontratë për një organ publik tjetër në një territor gjeografik tjetër, për shembull Bashkia e Durrësit të nënshkruajë një kontratë që do të zbatohet për territorin e qytetit të Vlorës, apo që të ndodhë që një organ publik të veprojë jashtë kohës së funksioneve të tij. Ndërsa çështjet e kompetencës lëndore dhe tokësore shfaqen më delikate dhe më problematike midis Shtetit dhe organeve publike të qeverisjes vendore, për arsye se Shteti ka kompetencë të përgjithshme lëndore mbi të gjithë territorin e Republikës, por ndërkohë edhe organet e pushtetit vendor kanë kompetencë të përgjithshme lëndore mbi territorin e tyre gjeografik. Këtu mund të lindin përplasje të kompetencës së përgjithshme lëndore të Shtetit me kompetencën e përgjithshme lëndore të organeve të qeverisjes vendore për territorin e tyre gjeografik. Kështu, pyetja mund të shtrohet për një kontratë koncesioni me objekt ndërtimin e një segmenti rrugor që lidh qytetin e Durrësit me zonën e plazhit të Durrësit, me plazhin e Gjirit të Lalzit për shembull, cili është organi publik që ka kompetencë të lidhë këtë kontratë, Shteti shqiptar përfaqësuar nga prefekti i qarkut Durrës, apo Bashkia Durrës

[558] Shih P.-L. Frier, J. Petit, *"Droit Administratif"*, LGDJ, Lextenso éditions, 9e édition, 2014, fq. 336.

[559] Shih R. Chapus, *"Droit administratif général"*, tome 1, 15e éd., Montchrestien, 2001, fq. 1024-1026.

[560] S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 115.

[561] Shih J. Waline, *"Droit Administratif"*, Précis Dalloz, 25e édition, 2014, fq. 425.

[562] S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 117.

[563] Shih R. Chapus, *"Droit administratif général"*, tome 1, 15e éd., Montchrestien, 2001, fq. 1026.

përfaqësuar nga Kryetari i Bashkisë? Siç mund të kuptohet, çështjet e kompetencës midis Shtetit dhe organeve publike të qeverisjes vendore janë veçanërisht të mprehta dhe ndarja e kësaj kompetence midis organeve publike të qeverisjes qendrore dhe të qeverisjes vendore nuk është nga më të qartat. Jurisprudenca e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë do të mund të japë një përgjigje për zgjidhjen e këtyre problemeve.

1.2.1.2 Autoriteti administrativ kompetent që angazhon ligjërisht organin publik

Këtu do të interesohemi se cili nga autoritetet administrative brenda një organi publik ka kompetencën që të lidhë kontratën dhe për rrjedhojë që të angazhojë ligjërisht organin publik[564]. Autoriteti administrativ kompetent që angazhon ligjërisht organin publik është i përcaktuar nga ligji. Ky autoritet administrativ është kompetent për të lidhur kontratën, por është kompetent gjithashtu për ekzekutimin e kontratës kur ky ekzekutim imponon nxjerrjen e akteve ekzekutive, për ndryshimet në kontratë, shtesat në kontratë, si dhe për zgjidhjen e kontratës. Kompetenca për të angazhuar ligjërisht organin publik mund t'i përkasë një autoriteti administrativ të vetëm, ose mund të jetë e ndarë midis dy autoriteteve administrative.

Kompetenca e një autoriteti administrativ të vetëm. – Kur kontrata lidhet nga Shteti, përveç ndonjë rasti të veçantë, kompetenca për të nënshkruar kontratën nuk është e ndarë midis autoriteteve administrative. Por, autoritetet administrative që mund të angazhojnë ligjërisht Shtetin, në një marrëdhënie kontraktore, janë të shumta, në varësi të fushës së veprimtarisë administrative ku do të lidhet kontrata, si dhe në varësi të territorit gjeografik ku do të zbatohet kontrata. Autoritetet administrative kompetente që angazhojnë ligjërisht Shtetin shqiptar, në nivel qendror, janë ministrat sipas fushës së veprimtarisë administrative ku do të lidhet kontrata[565], dhe në nivel vendor, është prefekti i qarkut në të cilin do të zbatohet kontrata[566].

Kompetenca e ndarë. – Ky është rasti kur shprehja e vullnetit të organit publik për të lidhur kontratën duhet të bëhet dhe të manifestohet nga dy ose më shumë autoritete administrative. Një artikulim i këtij lloji në lidhjen e kontratave administrative gjendet sa herë që në strukturën e organit publik kontraktues ekzistojnë një autoritet kolegjial dhe një autoritet ekzekutiv. Për rrjedhojë, bëhet fjalë për të gjithë organet publike që e ushtrojnë veprimtarinë e tyre ekzekutive vendimmarrëse në mënyrë kolegjiale. Në njësitë e qeverisjes vendore, vendimi për të lidhur kontratën administrative merret nga organet përfaqësuese të njësive të qeverisjes vendore (këshilli komunal, këshilli bashkiak ose këshilli qarkut) sipas rregullave të përcaktuara në Ligjin Nr. 8652, datë 31.07.2000 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore"[567], ndërsa

---

[564] Shih F. Rolin, *"L'habilitation à contracter"*, publikuar në *"Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal"*, vol. I, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, Montpellier, 2006, fq. 187.

[565] Neni 95/2 i Kushtetutës parashikon se *"2. Këshilli i Ministrave ushtron çdo funksion shtetëror, i cili nuk u është dhënë organeve të pushteteve të tjera shtetërore ose të qeverisjes vendore"* dhe Neni 6/1 i Ligjit Nr. 9000, datë 30.01.2003 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Këshillit të Ministrave", parashikon se *"1. Ministri, përveç kompetencave ose detyrave që parashikohen në Kushtetutë dhe në ligje të veçanta, ushtron edhe detyra të tjera, që i ngarkohen nga Këshilli i Ministrave ose nga Kryeministri"*.

[566] Neni 114 i Kushtetutës parashikon se *"Këshilli i Ministrave cakton prefektin si përfaqësues të tij në çdo qark"* dhe Neni 3/1 i Ligjit Nr. 8927, datë 25.07.2002 "Për Prefektin" parashikon se *"1. Prefekti është përfaqësues i Këshillit të Ministrave në çdo qark"*.

[567] Ky ligj është ndryshuar për herë të fundit me Ligjin Nr. 30/2015, datë 02.04.2015 "Për disa ndryshime dhe shtesa në Ligjin Nr. 8652, datë 31.07.2000 'Për Organizimin dhe Funksionimin e

nënshkrimi i kontratës bëhet nga organi ekzekutiv i njësisë së qeverisjes vendore, që është kryetari i komunës, kryetari i bashkisë ose kryetari i këshillit të qarkut. Organi kolegjial i njësisë së qeverisjes vendore merr vendimin për lidhjen e kontratës administrative dhe autorizon organin ekzekutiv të njësisë së qeverisjes vendore që të nënshkruajë kontratën. Për rrjedhojë, në këtë rast, kompetenca për lidhjen e kontratës administrative është e ndarë dhe nëse kontrata administrative nënshkruhet nga organi ekzekutiv i njësisë së qeverisjes vendore pa qenë i autorizuar nga organi kolegjial i njësisë së qeverisjes vendore, atëherë kontrata është lidhur në shkelje të kompetencave dhe është e pavlefshme. Këtu bëjnë pjesë gjithashtu edhe organet e tjera kolegjiale të administratës publike apo organet kolegjiale të enteve publike. Në këto organe publike, vendimi për të lidhur kontratën administrative merret nga organi kolegjial sipas rregullave të përcaktuara në Ligjin Nr. 8480, datë 27.05.1999 "Për Funksionimin e Organeve Kolegjiale të Administratës Shtetërore dhe Enteve Publike", ndërsa nënshkrimi i kontratës bëhet nga autoriteti ekzekutiv i organit publik kolegjial, që në shumicën e rasteve është kryetari. Edhe këtu organi kolegjial i një organi publik apo i entit publik merr vendimin për lidhjen e kontratës administrative dhe autorizon autoritetin ekzekutiv të organit publik apo të entit publik që të nënshkruajë kontratën. Për rrjedhojë, kompetenca për lidhjen e kontratës administrative është e ndarë dhe nëse kontrata administrative nënshkruhet nga autoriteti ekzekutiv i organit publik apo i entit publik pa qenë i autorizuar nga organi kolegjial, atëherë kontrata është lidhur në shkelje të kompetencave dhe është e pavlefshme.

Në përfundim, pas përcaktimit se cili është autoriteti administrativ që mund të angazhojë vlefshmërisht organin publik, Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", ka parashikuar në Nenin 19/3, *in fine*, se lidhja e kontratës administrative *"në emër të organit publik bazohet mbi një autorizim të lëshuar nga organi përkatës"*. Për rrjedhojë, përfaqësimi i autoritetit administrativ që mund të angazhojë vlefshmërisht organin publik, bëhet në zbatim të rregullave të përfaqësimit të parashikuara nga Kodi Civil.

1.2.1.3 Manifestimi i vullnetit të organit publik

Vullneti i organit publik për të lidhur kontratën administrative, në parim, manifestohet në formë të shkruar. Por, ekzistojnë raste kur manifestimi i këtij vullneti në formë të shkruar për të lidhur kontratën nga organi publik nuk mjafton, dhe kërkohen miratime nga autoritete administrative të tjera apo vetë ligjvenësi, të cilët nuk janë palë në kontratë.

Forma e shkruar. – Kodi aktual i Procedurave Administrative nuk parashikon asnjë formalitet në lidhje me manifestimin e vullnetit të organit publik kontraktues për lidhjen e kontratës administrative dhe për rrjedhojë në lidhje me formën e lidhjes së kontratës administrative. Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", në Nenin 19/2 të tij, ka parashikuar se *"2. Kontrata administrative lidhet në formë të shkruar, përveç rasteve kur ligji parashikon një formë tjetër të posaçme"*. Për rrjedhojë, bazuar në këtë dispozitë, në parim, lidhja e kontratës administrative dhe për rrjedhojë manifestimi i vullnetit të organit publik kontraktues, bëhet në formë të shkruar. Çdo formë tjetër e posaçme për lidhjen e kontratës administrative, duhet të jetë parashikuar nga ligji që rregullon llojin e kontratës

---

Qeverisjes Vendore', të ndryshuar", me anë të të cilit, komunat janë hequr si njësi bazë të qeverisjes vendore dhe për rrjedhojë nuk ekzistojnë më, as organi përfaqësues i komunës që është këshilli komunal dhe as organi ekzekutiv i komunës që është kryetari.

administrative. Nëse nuk ka një ligj që të parashikojë një formë lidhje tjetër të kontratës administrative, atëherë parimi është se kontrata administrative lidhet në formë të shkruar.

Në këtë aspekt, Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik"[568] dhe Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat"[569], kanë parashikuar shprehimisht formën e shkruar për lidhjen e kontratave të prokurimit publik, koncesionit dhe partneritetit publik privat. Jurisprudenca e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, rreth kontratave të prokurimit publik, ka konfirmuar këtë detyrim për lidhjen e prokurimeve publike në formë të shkruar, duke vlerësuar se *"...anët e paditura Drejtoria e Shërbimit të Transportit Rrugor Vlorë dhe Spitali Rajonal Vlorë nuk mund të paguajnë një palë private për shërbimin e kryer... pa lidhur një kontratë me të. Legjislacioni në fuqi për prokurimin publik jo vetëm që e ndalon një organ që administron fonde publike të kryejë pagesa... pa nënshkruar kontratat përkatëse, por parashikon edhe kufizime për organin publik, i cili nuk mund të tejkalojë në mënyrë të njëanshme kufirin e vlerës së kontratës të përcaktuar në mënyrë të detajuar në termat e prokurimit publik... pala paditëse pretendon se nuk është paguar nga palët e paditura për shërbimin e ruajtjes së objekteve, midis palëve nuk ka patur kontrata... Në kushtet që ligji detyron entet publike të zbatojnë në mënyrë rigoroze dispozitat mbi buxhetin e shtetit dhe ato të prokurimit publik, vazhdimi i shërbimit nga ana e paditësit... pa u lidhur një kontratë midis palëve, nuk i detyron të paditurit të përgjigjen financiarisht për kryerjen e këtyre shërbimeve, përsa kohë këto shërbime rezulton të jenë të paprokuruara dhe të pakontraktuara.... Referuar Ligji nr. 9643, datë 20.11.2006 'Për prokurimin publik' rezulton se që të jetë e ligjshme marrëdhënia midis palës private që ofron mallra apo shërbime për një ent shtetëror dhe këtij të fundit, është e domosdoshme lidhja me shkrim e kontratave ose aneks kontratave, (shtesa të kontratave)... Vetëm një kontratë e lidhur në zbatim të këtij ligji mund të sjellë pasoja juridike për palët. Rezulton qartë nga aktet që ndodhen në dosjën gjyqësore, të cilat i janë nënshtruar hetimit dhe debatit gjyqësor që paditësi ka vazhduar shërbimet e tij dhe pas përfundimit të kontratave, por në analizë të sa më sipër arrihet në konkluzionin që pala paditëse nuk mund të kërkojë likuidimin e faturave për periudhën kur nuk ka patur kontrata të nënshkruara midis palëve"*[570]. Për rrjedhojë, përveç ligjit, bazuar edhe në jurisprudencë, e konfirmuar disa herë nga Kolegji Administrativ[571], kontratat administrative të prokurimit publik lidhen vetëm nëpërmjet formës së shkruar.

Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", në Nenin 19/3 të tij, ka parashikuar gjithashtu se *"3. Kontrata nënshkruhet nga palët apo përfaqësuesit në mënyrë manuale apo elektronike, në përputhje me modalitetet e përcaktuara në legjislacionin në fuqi"*. Për rrjedhojë, nënshkrimi elektronik i kontratës administrative është i mundur, me kusht që të plotësohen kushtet e Ligjit Nr.

---

[568] Neni 3/2 i këtij ligji parashikon se *"Kontratat publike janë kontratat... të lidhura nëpërmjet shkëmbimit të komunikimit me shkrim..."* dhe Neni 58, pika 4, i këtij ligji parashikon se *"Kontrata hyn në fuqi kur nënshkruhet nga ofertuesi fitues dhe nga autoriteti kontraktor"*.

[569] Neni 26/5 i këtij ligji rreth lidhjes së kontratave të koncesionit dhe të partneritetit publik privat parashikon se *"Kontrata hartohet me shkrim dhe nënshkruhet nga personi i autorizuar i autoritetit kontraktues dhe ofertuesi i zgjedhur si më i suksesshmi"*.

[570] Vendimi i Kolegjit Administrativ Nr. 721, datë 25.02.2014, *Shoqëria "Velaj" Sh.p.k kundër Drejtoria Rajonale e Shërbimit të Transportit Rrugor Vlorë, Spitali Rajonal Vlorë*.

[571] Shih vendimet e Kolegjit Administrativ: Nr. 1342, datë 08.04.2014, *Shoqëria "Alba Konstruksion" Sh.p.k kundër Ministria e Mbrojtjes*; Nr. 1527, datë 22.04.2014, *Agjencia e Abonimit të Shtypit kundër Ministria e Brendshme*; Nr. 1895, datë 06.05.2014, *Shoqëria "Alco" Sh.p.k kundër Brigada e Mbështetjes Rajonale-Reparti 1320 Tiranë*.

9880, datë 25.2.2008 "Për Nënshkrimin Elektronik". Në parim, kontrata administrative hyn në fuqi me nënshkrimin e palëve.

Për sa i përket gjuhës së kontratës, as Kodi aktual i Procedurave Administrative dhe as Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", nuk shprehen për përdorimin e detyruar të gjuhës shqipe. Megjithatë, duam të theksojmë se në Nenin 14/1 të Kushtetutës, përcaktohet se *"1. Gjuha zyrtare në Republikën e Shqipërisë është shqipja"*. Për rrjedhojë, mendojmë se kontratat administrative, duke qenë se lidhin organet publike (Shtetin, njësitë e qeverisjes qendrore dhe vendore), përbëjnë dokumente zyrtare, dhe për rrjedhojë, përdorimi i gjuhës shqipe në hartimin dhe nënshkrimin e këtyre kontratave duhet të jetë i detyrueshëm. Kjo nuk pengon që për kontratat administrative të lidhura me operatorë ekonimikë të huaj, këto kontrata, përveç lidhjes së detyrueshme në gjuhën shqipe, të lidhen edhe në gjuhë të huaj.

Mbrojtja e vullnetit të organit publik sigurohet me Ligjin Nr. 9367, datë 07.04.2005 "Për Parandalimin e Konfliktit të Interesave në Ushtrimin e Funksioneve Publike"[572], i cili, në thelb, ka për qëllim që të sigurohet se autoriteti kontraktues do të zgjedhë kontraktuesin privat vetëm në funksion të konsideratave për përmbushjen e interesit të përgjithshëm, dhe jo në funksion të interesit personal të personave që përfaqësojnë autoritetin kontraktues. Për kontratat e prokurimit publik, Neni 26 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik"[573] ka parashikuar siguresa të veçanta për të mënjanuar veprimet korruptive dhe konfliktin e interesave. Mbrojtja e vullnetit të organit publik, penalisht, sigurohet nëpërmjet sanksionimit të veprës penale të përfitimit të paligjshëm të interesave të parashikuar nga Neni 257 i Kodit Penal, si dhe nga sanksionimi i veprës penale të refuzimit për deklarim, mosdeklarimi, fshehja ose deklarimi i rremë i pasurive të personave të zgjedhur dhe nëpunësve publikë ose i çdo personi tjetër që ka detyrimin ligjor për deklarim, të parashikuar nga Neni 257/a i Kodit Penal. Këto vepra penale ndalojnë që një person i veshur me autoritet publik të ketë interesa të çfarëdoshëm në një operacion kontraktor, nga momenti që në kohën e lidhjes së kontratës, ka pasur për detyrë publike mbikqyrjen dhe administrimin e operacionit kontraktor.

Kontratat administrative dhe dokumentet kontraktore përbëjnë informacion publik në kuptim të Ligjit Nr. 119/2014, datë 18.09.2014 "Për të Drejtën e Informimit", për rrjedhojë janë të aksesueshme nga publiku i gjerë. Në fakt, Neni 2/2 i këtij ligji e përkufizon informacionin publik si *"çdo e dhënë e regjistruar në çfarëdo lloj forme dhe formati, gjatë ushtrimit të funksionit publik, pavarësisht nëse është përpiluar ose jo nga autoriteti publik"*. Ndërsa Neni 3/1 i këtij ligji parashikon se *"1. Çdo person gëzon të drejtën e njohjes me informacionin publik, pa u detyruar të shpjegojë motivet"* dhe neni 3/3 i të njëjtit ligj, përcakton se *"3. Çdo person ka të drejtë të njihet*

[572] Neni 4/1, gërma a), pika i) i këtij ligji, parashikon se *"Dispozitat e këtij ligji përcaktojnë rregulla të detyrueshme për t'u zbatuar nga: a) çdo zyrtar, kur ai merr pjesë në një vendimmarrje për: i)... kontrata administrtaive;"*.

[573] Bazuar në këtë dispozitë, *"1. Autoriteti kontraktor refuzon një ofertë ose një kërkesë për pjesëmarrje në tender nëse: a) ofertuesi apo kandidati i jep ose premton t'i japë, drejtpërdrejt ose tërthorazi, një zyrtari apo punonjësi një shpërblim në çfarëdolloj forme, mundësi punësimi ose mall, shërbim ose vlerë, si stimul për një akt, vendim apo procedurë, që ndërmerr autoriteti kontraktor për procedurat e prokurimit; b) ofertuesi ose kandidati është në kushtet e konfliktit të interesit. 2. Vendimet e marra nga autoriteti kontraktor, në përputhje me pikën 1 të këtij neni, nuk pengojnë kallëzimin penal në organet përkatëse, kur aktet apo veprimet në fjalë përbëjnë vepër penale. 3. Në rast se në momentin e hapjes së ofertave evidentohet se një ose disa prej operatorëve ekonomikë ndodhen në kushtet e konfliktit të interesit me një ose disa prej zyrtarëve të caktuar për vlerësimin e ofertave dhe kjo situatë konflikti nuk mund të evidentohej përpara këtij momenti, atëherë duhet të zëvendësohet zyrtari/zyrtarët në fjalë dhe më pas të vazhdojë procesi i prokurimit"*.

me informacionin publik, nëpërmjet dokumentit origjinal ose duke marrë një kopje të tij në formën ose formatin që mundëson akses të plotë në përmbajtjen e dokumentit". Në këtë mënyrë, kontratat administrative të cilat lidhen nga organet publike, dhe që për rrjedhojë janë detyrimisht të lidhura përgjatë ushtrimit të funksionit publik, përbëjnë informacion publik të aksesueshëm nga publiku i gjerë, sipas mënyrave dhe procedurave të parashikuara nga Ligji Nr. 119/2014, datë 18.09.2014 "Për të Drejtën e Informimit". Për kontratat e prokurimit publik, koncesionit dhe partneritetit publik privat[574], ky ligj parashikon se këto kontrata, që përbëjnë informacion publik, bëhen publike dhe të aksesueshme për të gjithë menjëherë, pa qenë nevoja për depozitimin e një kërkese nga pala e interesuar[575]. I vetmi kufizim në publikimin dhe dhënien e informacionit për këto kontrata[576], ka të bëjë me informacionet konfidenciale të operatorëve ekonomikë, që përfshin aspektet teknike, tregtare dhe informacionet konfidenciale të oferatve, si dhe cënimin e të dhënave personale, cënimin e inetersave ligjorë dhe ekonomikë të palëve, cënimin e interesit publik ose pengimin e konkurrencës[577].

Miratimi i kontratës administrative. – Në parim, kontratat administrative hyjnë në fuqi me nënshkrimin nga autoriteti kontraktues. Megjithatë, për disa kontrata administrative, bëhej një përjashtim nga ky rregull. Në rastet kur vlera e kontratës kalonte një prag financiar të caktuar, atëherë duhej marrë miratimi i Këshillit të Ministrave, nëpërmjet një VKM-je, dhe në rastet kur kontrata kalonte një kohëzgjatje të caktuar, atëherë duhej marrë miratimi i Kuvendit, nëpërmjet një ligji. Kështu, për kontratat e koncesionit, bëhej përjashtim nga rregulli i hyrjes në fuqi të kontratës me nënshkrimin, pasi ligji i vjetër Nr. 9663, datë 18.12.2006 "Për Koncesionet", në Nenin 21, pika 4, parashikonte se kur vlera e investimit kalonte pragun financiar të 20 milion eurove, atëherë duhej marrë miratimi i Këshillit të Ministrave, nëpërmjet një vendimi që miratonte kontratën koncesionare. Ndërsa në Nenin 27, gërma b), *in fine*, Ligji Nr. 9663, datë 18.12.2006 "Për Koncesionet" parashikonte se në rast se kohëzgjatja e kontratës së koncesionit ishte mbi 35 vjet, atëherë kontrata hynte në fuqi vetëm pas miratimit nga Kuvendi, nëpërmjet një ligji. Miratimi i kontratës koncesionare në këtë rast shihej si një akt garancie shtesë për mbrojtjen e fondeve publike, por edhe për mbrojtjen e interesave të ligjshëm të kontraktuesit privat që ka marrë përsipër

[574] Shih E. Sagalovitch, *"L'accès aux contrats de partenariat"*, AJDA, 2012, fq. 2367.

[575] Neni 7/1, gërma ë), i Ligjit Nr. 119/2014, datë 18.09.2014 "Për të Drejtën e Informimit", rreth kategorive të informacionit që bëhen publike pa kërkesë, përcakton se autoritetet publike *"... përgatitin paraprakisht, në formate lehtësisht të kuptueshme dhe të aksesueshme, si dhe vënë në dispozicion të publikut në faqen e tyre në internet kategoritë e mëposhtme të informacionit: ...ë) informacion për procedurat e prokurimit apo procedurat konkurruese të koncesionit /partneritetit publik privat, përkatësisht, sipas parashikimeve të ligjit nr. 9643, datë 20.12.2006, "Për prokurimin publik", dhe të ligjit nr. 125/2013, "Për koncesionet dhe partneritetin publik privat", që kryhen për llogari të autoritetit publik, duke përfshirë: i) listën e kontratave të lidhura; ii) shumën e kontraktuar; iii) palët kontraktuese dhe përshkrimin e shërbimeve apo mallrave të kontraktuara; iv) informacionin për zbatimin dhe monitorimin e kontratave, si dhe udhëzues e politika të ndryshme;"*.

[576] Neni 15 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat" përcakton se *"Dispozitat e ligjit të prokurimit publik, që rregullojnë konfidencialitetin, zbatohen edhe për koncesionet/partneritetet publike private të rregulluara me këtë ligj"*.

[577] Shih Nenet 21/3 dhe 25 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", sipas të cilëve, autoriteti kontraktor nuk duhet të bëjë publik informacionet e marra nga operatorët ekonomikë *"...nëse një gjë e tillë vjen në kundërshtim me legjislacionin për mbrojtjen e të dhënave ose cenon interesin publik apo interesat ligjorë dhe ekonomikë të palëve, ose pengon konkurrencën e drejtë"*, si dhe *"...autoriteti kontraktor nuk duhet të bëjë publik informacionet e marra nga operatorët ekonomikë, të etiketuara si konfidenciale. Ky lloj informacioni përfshin veçanërisht aspektet teknike, sekretet tregtare dhe informacionet konfidenciale të ofertave"*.

realizimin e koncesionit[578]. Praktikisht, kontrata nënshkruhej nga autoriteti kontraktues dhe më pas miratohej nëpërmjet një VKM-je apo një ligji. Për rrjedhojë, ndër vite, shumë kontrata koncesioni, në zbatim të këtij ligji, janë miratuar me vendim të Këshillit të Ministrave[579] apo me ligj nga Kuvendi[580].

Ligji i ri Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat" nuk e parashikon një rregull të tillë të përgjithshëm, sipas të cilit, kur vlera e kontratës kalon një prag financiar të caktuar, apo kur kohëzgjatja e kontratës kalon një afat të caktuar, duhet të merret miratimi i Këshillit të Ministrave ose i Kuvendit. Në bazë të këtij ligji, në parim, kontrata e koncesionit hyn në fuqi me nënshkrimin e autoritetit kontraktues. Në Nenin 13, ky ligj parashikon se autoritetet kontraktuese, të cilat kanë kompetencë për të ndërmarrë një procedurë për dhënien e koncesioneve/partneriteteve publike private, janë Kryeministria, ministritë e linjës, Kuvendi dhe njësitë e qeverisjes vendore. Megjithatë, nga analiza e dispozitave të këtij ligji, vihet re se miratimi nëpërmjet një akti administrativ nuk mënjanohet në mënyrë absolute, pasi Këshilli i Ministrave, por edhe vetë ministria e linjës së buxhetit të Shtetit, që është Ministria e Financave, angazhohen *"në etapa të ndryshme të procesit të koncesionimit për t'u dhenë më shumë garanci partnerëve privatë aktualë apo potencialë"*[581]. Në këtë mënyrë[582], Neni 41 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", rreth dispozitave të stabilizimit, parashikon krijimin e një garancie për kontraktuesin privat nga ana e autoritetit kontraktues nëpërmjet futjes së këtij të fundit në një angazhim detyrues, në emër të Shtetit, dhe ky angazhim detyrues i autoritetit kontraktues miratohet

[578] A. Malltezi, J. Rystemaj, A. Kromiçi, *"Gjykatat shqiptare mbi shoqëritë dhe veprimtarinë tregtare"*, Mediaprint, Botimi i parë, Janar, 2015, fq. 11.

[579] Për ilustrim, shih: VKM Nr. 767, datë 8.7.2009 "Për miratimin e kontratës së koncesionit, të formës 'BOT', të lidhur ndërmjet Ministrisë së Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës dhe bashkimit të përkohshëm të shoqërive 'Fajton' Shpk, 'Spahiu Gjanc' Shpk, 'Ani' shpk, 'keanxho' Shpk, 'Fusha' Shpk, 'Avel' Shpk, 'Irz' Shpk, 'Construction Management Alleance Albania' Shpk, '2 A Poëer' Shpk, për ndërtimin e hidrocentraleve 'Çaje', 'Reke', 'Livadhe', 'Shkinak', 'Lapaj 2', 'Bushtrica 1', 'Bushtrica 2' e 'Bushtrica 3'"; VKM Nr. 702, datë 11.6.2009 "Për miratimin e kontratës së koncesionit, të formës 'BOT', të lidhur ndërmjet Ministrisë së Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës dhe bashkimit të përkohshëm të shoqërive 'Elettroimpianti Tecnoluce' s.r.l., dhe 'Abaco Energia Pulita' s.r.l., për ndërtimin e hidrocentraleve 'Kukur 1', 'Kukur 2', 'Kukur 3' dhe 'Kukur 4'"; VKM Nr. 567, datë 7.5.2008 "Për miratimin e kontratës së koncesionit, të formës 'BOT', të lidhur ndërmjet Ministrisë së Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës dhe shoqërisë 'Dukat 2', Shpk, për ndërtimin e hidrocentralit 'Tuçep 2'"; VKM Nr. 569, datë 7.5.2008 "Për miratimin e kontratës së koncesionit, të formës 'BOT", të lidhur ndërmjet Ministrisë së Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës dhe shoqërisë 'Mak Olimpik' Shpk, për ndërtimin e hidrocentralit 'Stravaj'".

[580] Për ilustrim, shih: Ligji Nr. 10083, datë 23.2.2009 "Për Miratimin e Kontratës së Koncesionit ndërmjet Ministrisë së Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës, si Autoritet Kontraktues dhe Avn Ag, Statkraft As dhe Devoll Hydropoëer Sha, si bashkëkoncesionarë, Për Projektimin, Financimin, Ndërtimin, Marrjen në Pronësi, Shfrytëzimin, Mirëmbajtjen dhe Transferimin e Projektit të Hidrocentralit në Lumin Devoll në Republikën e Shqipërisë"; Ligji Nr. 10381, datë 24.2.2011 "Për miratimin e Kontratës së Koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave, si Autoritet Kontraktues, dhe Shoqërive "Sicpa Security Solutions", Sa e "Sicpa Security Solutions Albania", Shpk Për Projektimin, Financimin Dizenjimin, Prodhimin dhe Ngritjen e një sistemi për Emetimin, Shpërndarjen, Gjetjen dhe Monitorimin e pullave fiskale e të pullave të kontrollit të barnave".

[581] A. Malltezi, J. Rystemaj, A. Kromiçi, *"Gjykatat shqiptare mbi shoqëritë dhe veprimtarinë tregtare"*, Mediaprint, Botimi i parë, Janar, 2015, fq. 11.

[582] Shih Nenin 16/2 të VKM Nr. 575, datë 10.07.2013 "Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat", sipas të cilit *"Autoriteti kontraktor i paraqet dokumentacionin e plotë Këshillit të Ministrave, i cili miraton me vendim pikët që jepen si bonus për propozuesin"* e pakërkuar për koncesionet e hidrocentraleve.

nëpërmjet një vendimi të Këshillit të Ministrave[583]. Ndërsa, në lidhje me ndryshimet dhe transferimet e kontratave të koncesionit/partneritetit publik-privat, Nenet 31/6 dhe 32/4 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", parashikojnë se autoriteti kontraktues, për të gjithë ndryshimet dhe transferimet e planifikuara të kontratës, duhet të marrë miratimin paraprak nga Ministria e Financave. Ky miratim paraprak nga Ministria e Financave i ndryshimit apo transferimit të planifikuar të kontratës së koncesionit/partneritetit publik-privat, do të kryhet nëpërmjet një akti administrativ të njëanshme.

Edhe pse Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", nuk parashikon një rregull të përgjithshëm, sipas të cilit, kur vlera e kontratës kalon një prag financiar të caktuar, apo kur kohëzgjatja e kontratës kalon një afat të caktuar, duhet të merret miratimi i Këshillit të Ministrave ose i Kuvendit, vihet re një tendencë e administratës publike për të vazhduar në këtë praktikë miratimi. Në fakt, praktika e ndjekur nga ana e administratës publike, padyshim për shkak të garancive më të larta që mundëson, dëshmon se edhe pas hyrjes në fuqi të këtij ligji, vetë kontratat koncesionare, si dhe disa aspekte të këtyre kontratave (në plotësim të atyre të përcaktuara shprehimisht në ligj dhe të evidentuara më sipër), miratohen nëpërmjet një ligji nga Kuvendi dhe nëpërmjet një vendimi të Këshillit të Ministrave. Baza ligjore, për miratimin nëpërmjet një VKM-je të aspekteve të ndryshme të kontratës koncesionare, është krijuar në vetë ligjin që miraton kontratën koncesionare, duke parashikuar në këtë të fundit se disa aspekte të kontratës do të miratohen me vendime të Këshillit të Ministrave[584]. Për rrjedhojë, edhe pse sot detyrimi ligjor për miratimin e kontratës koncesionare nëpërmjet një ligji apo akti administrativ nuk ekziston, për shkak të garancive të larta që kjo praktikë miratimi paraqet, ende vazhdon të praktikohet nga administrata publike shqiptare, kjo pa dyshim edhe me kërkesë kushtëzuese për lidhjen e kontratës nga operatorët ekonomikë kontraktues, sidomos ato të huaj.

Në këto kushte, parimi i të drejtës pozitive është se kontrata administrative hyn në fuqi vetëm me nënshkrimin nga autoriteti kontraktues, pa qenë nevoja e një miratimi ligjor apo nënligjor. Nëse Kuvendi apo Këshilli i Ministrave e miratojnë kontratën administrative respektivisht nëpërmjet një ligji ose një VKM-je, ky miratim nuk kushtëzon ligjërisht hyrjen në fuqi të kontratës administrative, përveçse kur kontrata parashikon shprehimisht se hyn në fuqi vetëm nëpërmjet një miratimi të tillë.

---

[583] Shih VKM Nr. 907, datë 17.12.2014 "Për dhënien e miratimit për sigurimin e financimit të nevojshëm të kontratës së koncesionit për ndërtimin dhe administrimin e impiantit të trajtimit të mbetjeve urbane të qarkut të elbasanit dhe prodhimin e energjisë".

[584] Kështu, me Ligjin Nr. 170/2013, datë 14.11.2013 "Për miratimin e marrëveshjes së asistencës së shërbimit doganor", është miratuar vetë kontrata e koncesionit. Ndërsa në Nenin 12 të këtij ligji, parashikohet miratimi me VKM i disa aspekteve të kësaj kontrate, ku "*Ngarkohet Këshilli i Ministrave që, në zbatim të këtij ligji, të nxjerrë aktet nënligjore për: a) shërbimet dhe pajisjet që do të vihen në dispozicion nga kontraktuesi; b) detyrimin e autoritetit kontraktues për pajisjen me mjedise për zyra, si dhe për pajisje teknike e infrastrukturë tjetër që i nevojitet kontraktuesit; c) planin e pagesave dhe të mbajtjeve nga pagesat; ç) formatin dhe rregullat e rishikimeve tremujore të treguesve kryesorë të performancës; d) përshkrimin e punës së kontraktuesit; dh) modelin e letrës së konfirmuar e të transferueshme të gatshme të kredisë në favor të kontraktuesit; e) modelin e garancisë së paradhënies në favor të autoritetit kontraktues; ë) ndryshimin për rastet e parashikuara në nenin 10 të këtij ligji; f) modelin e garancisë së shoqërisë mëmë; g) njoftimin për zgjatjen e afatit të kontratës për vitin e tretë; gj) modelin e letrës së konfirmuar e të transferueshme të gatshme të kredisë në favor të kontraktuesit për automjetet*". Në zbatim të kësaj dispozite ligjore, është miratuar VKM Nr. 9, datë 15.1.2014 "Për rregullimin e disa çështjeve në zbatim të Ligjit Nr. 170/2013, datë 14.11.2013 'për miratimin e marrëveshjes së asistencës së shërbimit doganor'".

1.2.2 Shprehja e vullnetit nga personi privat

Pa dashur të hyjmë në shpjegimin e aspekteve klasike të së drejtës civile[585], shkurtimisht kujtojmë se me qëllim lidhjen e kontratës në mënyrë të vlefshme, Kodi Civil kërkon për personat fizikë zotësinë për të vepruar[586] dhe për personat juridikë të së drejtës private kërkon zotësinë për të vepruar të personit juridik[587]. Për personat fizikë, nga momenti që kanë zotësi për të vepruar, ato janë në gjendje të nënshkruajnë vlefshmërisht vetë kontratën. Për personat juridikë të së drejtës private, kontrata nënshkruhet nga personi fizik përfaqësues i personit juridik të së drejtës private[588]. Për shoqëritë tregtare, zbatohen rregullat rreth përfaqësimit të shoqërive tregtare, në përputhje me Ligjin Nr. 9901, datë 14.04.2008 "Për Tregtarët dhe Shoqëritë Tregtare" dhe për organizatat jo fitimprurëse, zbatohen rregullat rreth përfaqësimit të organizatave jo fitimprurëse, në përputhje me Ligjin Nr. 8788, datë 07.05.2001 "Për Organizatat Jofitimprurëse".

2. Kushtet procedurale për lidhjen e kontratës administrative

Kushtet procedurale për lidhjen e kontratës administrative karakterizohen nga rregulla të së drejtës publike mjaft të detajuara. Këto rregulla, të natyrës procedurale dhe administrative, nuk zbatohen për të gjithë kontratat administrative, por vetëm për disa lloje të kontratave administrative, siç janë kontratat e prokurimit publik, kontratat e koncesionit dhe kontratat e partneritetit publik privat. Ato janë të detyrueshme për zbatim në fazën e lidhjes së këtyre kontratave administrative. Edhe pse të ndryshme dhe të parashikuara me ligje të ndryshme sipas llojit të kontratës administrative, thelbi i këtyre rregullave ka të bëjë me bërjen e transparencës në procedurat e dhënies së kontratave administrative, me trajtimin e barabartë, si dhe me vënien në konkurrencë të operatorëve ekonomikë[589]. Mosrespektimi i këtyre rregullave sjell pavlefshmërinë e procedurës, por nuk sjell domosdoshmërisht pavlefshmërinë e kontratës administrative të lidhur në shkelje të këtyre rregullave.

---

[585] Rreth zotësisë për të vepruar të personave fizikë dhe juridikë, shih V. Kondili, *"E Drejta Civile 1, Pjesa e Përgjithshme"*, ribotim, Geer, 2008, fq. 114-121/152-156.

[586] Neni 6 i Kodit Civil, rreth personit fizik, parashikon se *"Personit, kur mbush moshën tetëmbëdhjetë vjeç, i lind zotësia e plotë që me veprimet e tij të fitojë të drejta dhe të marrë përsipër detyrime civile"*.

[587] Nenet 29 dhe 30 të Kodit Civil, rreth personit juridik, parashikojnë se *"Personi juridik ka zotësi të fitojë të drejta dhe të marrë përsipër detyrime civile që nga çasti i krijimit të tij dhe, kur ligji parashikon se duhet të regjistrohet, që nga çasti i regjistrimit. Personi juridik mund të kryejë çdo veprim juridik të lejuar në ligj, në aktin e krijimit ose në statut"*.

[588] Neni 31 i Kodit Civil parashikon se *"Personi juridik vepron me anë të organeve të veta të parashikuara në ligj, në aktin e krijimit ose në statut, të cilët shprehin vullnetin e tij. Veprimet juridike të kryera nga organet e personit juridik, brenda kompetencave të tyre, quhen si të kryera nga vetë personi juridik"*.

[589] Shih R. Caranta, *"Transparence et concurrence"*, publikuar në U. Stelkens, H. Schröder, *"Droit comparé des Contrats Publics"*, dir. R. Noguellou, U. Stelkens, coll. Droit Administratif, Bruylant, Bruxelles, 2010, fq. 145.

2.1 Kontratat administrative, lidhja e të cilave, i nënshtrohet rregullave procedurale të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë

Përpos kontratës së shitjes publike të lidhur nëpërmjet procedurave të ankandit publik[590], të cilën, për shkak të rëndësisë së vogël që ka në praktikë, nuk do ta trajtojmë në këtë punim, kontratat e tjera administrative, lidhja e të cilave, i nënshtrohet rregullave procedurale të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë, janë kontrata e prokurimit publik, kontrata e koncesionit dhe kontrata e partneritetit publik privat[591].

2.1.1 Kontrata e prokurimit publik

Kontratat administrative që cilësohen si prokurime publike, kanë për pasojë direkte nënshtrimin e tyre ndaj rregullave procedurale, të detajuara, të transparencës, trajtimit të barabartë dhe vënies në konkurrencë. Këto janë procedurat përzgjedhëse të prokurimit, thënë ndryshe, procedurat e ndërmarra nga autoritetet kontraktore për përzgjedhjen e fituesve për kontratat e prokurimit publik, për mallra, punë dhe shërbime. Qëllimi është përdorimi i drejtë, transparent dhe me efektivitet i fondeve publike. Detyrimi ligjor për bërjen e transparencës, trajtimit të barabartë dhe vënien në konkurrencë të operatorëve ekonomikë në procedurat e lidhjes së kontratave të prokurimit publik, ka ekzistuar prej kohësh në legjislacionin shqiptar[592]. Ky detyrim parashtrohet aktualisht në rregulla procedurale të detajuara për lidhjen e kontratave të prokurimit publik, të pasqyruara në dispozitat e Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" dhe të VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik". Parimi bazë i këtyre rregullave është trajtimi i barabartë i kandidatëve dhe vënia në konkurrencë e kontratave të prokurimit publik, bazuar në procedura standarte të prokurimit publik. Vënia në konkurrencë e kontratave të prokurimit publik, do të thotë se autoriteti kontraktues, bazuar në një kornizë procedurale të parapërcaktuar nga ligji, duhet të ndërhyjë nëpërmjet veprimeve konkrete dhe pozitive për të organizuar konkurrencën në fazën e lidhjes së kontratave të prokurimit publik. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, në disa raste, ka mbajtur qendrime veçanërisht dëshmuese të këtij aspekti të rendësishëm procedural të lidhjes së kontratave të prokurimit publik, duke u shprehur se *"Një ndër qëllimet e legjislacionit për prokurimin publik është përdorimi i drejtë, transparent dhe me efektivitet i fondeve publike. Pikërisht për këtë arsye, legjislacioni i posaçëm në lidhje me prokurimet publike, ka parashikuar një procedurë specifike që duhet ndjekur duke filluar që nga momenti i zgjedhjes së palës me të cilën organi shtetëror do të hyjë në marrëdhënie kontraktore duke përdorur fondet publike, lidhjes së kontratës, kushteve kontraktore, ekzekutimit të saj e deri në zgjidhjen e kontratës. Nga interpretimi në tërësi i dispozitave të legjislacionit në lidhje me prokurimet publike rezulton se këto kontrata përbëhen nga dy faza: ajo procedurale administrative, e cila çon në individualizimin dhe zgjedhjen e palës kontraktuese dhe që zgjat deri në shpalljen e ofertës fituese (ku zbatohen parimet dhe normat procedurale administrative); dhe faza tjetër e cila konkretizohet me lidhjen e kontratës e në vazhdim me vënien e saj në*

[590] Shih Ligjin Nr. 9874, datë 14.02.2008 "Për Ankandin Publik".
[591] Shih R. Caranta, *"Transparence et concurrence"*, publikuar në U. Stelkens, H. Schröder, *"Droit comparé des Contrats Publics"*, dir. R. Noguellou, U. Stelkens, coll. Droit Administratif, Bruylant, Bruxelles, 2010, fq. 145.
[592] Shih Ligjin Nr. 7971, datë 26.07.1995 "Për Prokurimin Publik".

ekzekutim"[593], si dhe *"Ky Kolegj thekson se ligji "Për Prokurimin Publik", i ndryshuar ka për qëllim përcaktimin e rregullave për prokurimin e mallrave, të ndërtimeve dhe të shërbimeve me synim nxitjen e përdorimit efektiv të fondeve publike nga entet prokuruese; nxitjen e pjesëmarrjes së kandidatëve, të konkurencës duke siguruar një trajtim të barabartë, jodiskriminues të pjesëmarrësve në prokurim, ndershmëri, besim publik dhe transparencë në prokurimin publik"*[594]. Për rrjedhojë, rregulli bazë në lidhjen e kontratave të prokurimit publik është transparenca, trajtimi i barabartë dhe vënia në konkurrencë, me qëllim përdorimin e drejtë, transparent dhe me efektivitet të fondeve publike. Konkurrenca nuk është një qëllim në vetëvete, por përbën një mjet për të arritur qëllimin e përdorimit të drejtë, transparent dhe me efektivitet të fondeve publike, si dhe është një mjet për të racionalizuar dhe moralizuar veprimtarinë administrative. Kjo sepse nga momenti që vënia në konkurrencë është e detyrueshme, ajo imponon njoftimin publik të prokurimit, duke zvogëluar shanset për korrupsion dhe konflikte interesash. Detyrimi ligjor i vënies në konkurrencë detyron gjithashtu autoritetin kontraktues që të identifikojë nevojat e tij dhe të krahasojë zgjidhjet e ndryshme që i ofrohen nga operatorët ekonomikë, ndërsa këto të fundit nxiten që të bëjnë përpjekje maksimale për të ofruar cilësinë më të lartë me çmimin më të mirë.

Përpara se të analizojmë procedurat standarte të prokurimit publik, që ndahen në procedura të zakonshme dhe procedura të veçanta, do të procedojmë me analizën e rregullave të përgjithshme në procedurën e lidhjes së kontratave të prokurimit publik.

2.1.1.1 Rregulla të përgjithshme në procedurën e lidhjes së kontratës

Rregullat e përgjithshme të cilat zbatohen në procedurën e lidhjes së kontratave të prokurimit publik, rezultojnë nga dispozitat e Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" dhe të VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik". Këto rregulla kanë të bëjnë me aspekte të ndryshme të procedurës së prokurimit, siç janë: pjesëmarrësit në procedurë, përcaktimin e nevojave objekt të prokurimit publik, kufiri monetar dhe vlera e kontratës, trajtimi i operatorëve ekonomikë, mënyra e komunikimit, e drejta për informim, administrimi i informacionit në proces dhe fshehtësia e procesit, specifikimet teknike të mallrave, punëve dhe shërbimeve që do të prokurohen, dokumentet e tenderit, kriteret e përzgjedhjes së kandidatëve dhe ofertuesve, kriteret e kualifikimit të kandidatëve dhe ofertuesve, shqyrtimin e ofertave, anullimi i procedurës së prokurimit, kriteret e përcaktimit të ofertës fituese dhe detyrimet e publikimit dhe të informimit të kandidatëve dhe ofertuesve. Më poshtë do të analizojmë me radhë këto rregulla të përgjithshme të procedurës së prokurimit.

Pjesëmarrësit në procedurën e lidhjes së kontratës. – Nga ana e blerësit publik, kompetenca dhe përgjegjësia për të kryer dhe zhvilluar procedurën e prokurimit publik i përket organit publik kompetent (Neni 12/1), që në bazë të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", cilësohet si autoriteti kontraktor (Neni 3/14 dhe 3/14/1). Çdo autoritet kontraktor, ngre një njësi prokurimi çdo fillim viti, të përbërë të paktën nga tre persona, e cila duhet të administrojë në mënyrë të

[593] Vendimi i Kolegjit Administrativ Nr. 577, datë 14.01.2014, *Shoqëria "Armandi" Sh.p.k kundër Shoqëria "Trajtim Studenti Nr. 2 Tiranë" Sh.p.k.*
[594] Vendimi i Kolegjit Administrativ Nr. 1895, datë 06.05.2014, *Shoqëria "Alco" Sh.p.k kundër Brigada e Mbështetjes Rajonale-Reparti 1320 Tiranë.*

vazhdueshme procesin e prokurimit (Neni 12/5). Autoriteti kontraktor është gjithashtu organi publik përgjegjës për prokurimin e fondeve publike me anë të të cilave do të paguhet kontrata e prokurimit publik (Neni 21/1). Autoriteti kontraktor duhet të mbajë procesverbale dhe dokumentacion të plotë për procedurat e kryera në përcaktimin e fituesit të kontratës, në mënyrë të tillë që të lejojnë kontrollin e zbatimit të ligjit (Neni 12/2). Ligji ka krijuar një përjashtim nga rregulli i përgjegjësisë së autoritetit kontraktor, në rastin e blerjes së përqendruar, ku më shumë se një autoritet kontraktor ka nevojë për të njëjtat mallra, punime apo shërbime (Neni 11), atëherë kompetencë dhe përgjegjësi për të kryer dhe zhvilluar procedurën e prokurimit publik do të ketë organi qendror blerës (Neni 3/16), i krijuar nga vetë autoritetet kontraktore pjesëmarrëse.

Pjesëmarrës në procedurën e lidhjes së kontratave të prokurimit publik, janë edhe Agjencia e Prokurimit Publik, organ qendror, person juridik publik (Neni 13) dhe Komisioni i Prokurimit Publik, organ kolegjial, person juridik publik (Neni 19/1), të cilët kontrollojnë dhe sanksionojnë respektimin e këtyre rregullave procedurale të lidhjes së kontratave të prokurimit publik. Agjencia e Prokurimit Publik është organ qendror, person juridik publik, që verifikon zbatimin e procedurave të prokurimit publik, pas fazës së nënshkrimit të kontratës së prokurimit, nëpërmjet procedurës së hetimit administrativ, dhe në rast shkeljesh vendos gjoba (Neni 13/2). Komisioni i Prokurimit Publik është person juridik publik dhe është organi më i lartë në fushën e prokurimeve, që shqyrton ankesat për procedurat e prokurimit, nëpërmjet procedurës së rishikimit administrativ. Ky Komisioni, në përfundim të shqyrtimit të ankesave, merr vendime, të cilat janë administrativisht përfundimtare (Neni 19/1). Këto organe administrative (Agjencia dhe Komisioni) përbëjnë një siguri kundër korrupsionit dhe përforcojnë kapacitetet e vlerësimit të organeve publike autoritete kontraktuese. Ato kanë funksione normuese, këshilluese, kontrolluese dhe ndëshkuese, që do të analizohen më poshtë përgjatë këtij punimi.

Nga ana e operatorëve ekonomikë, ligji parashikon se autoriteti kontraktor nuk duhet të refuzojë operatorët ekonomikë vetëm për shkak se u kërkohet që të jenë persona fizikë ose juridikë. Në rastet e kontratave të prokurimit për shërbime apo punë, si dhe të kontratave të prokurimit të furnizimit për shërbime shtesë dhe/ose veprimtari instalimi, autoritetet kontraktore mund t'u kërkojnë personave juridikë të paraqesin në ofertë ose në kërkesën për pjesëmarrje emrat dhe kualifikimet profesionale përkatëse të personelit përgjegjës për zbatimin e kontratës në fjalë (Neni 44/1). Grupe operatorësh ekonomikë mund të dorëzojnë oferta ose të paraqiten si një kandidat i vetëm. Autoriteti kontraktor, në këtë rast, duhet t'i kërkojë një formë të veçantë ligjore bashkimit të shoqërive, për qëllim të dorëzimit të ofertës ose kërkesës për pjesëmarrje. Kjo formë e veçantë është bashkimi i operatorëve ekonomikë, nëpërmjet një marrëveshje të noterizuar midis operatorëve ekonomikë (Neni 44/2).

Në bazë të ligjit, jo të gjithë mund të marrin pjesë në procedurën e lidhjës së kontratave të prokurimit publik. Me qëllim për të luftuar kundër krimit, paligjshmërisë, korrupsionit dhe konfliktit të interesave në kontratat publike, autoriteti kontraktor përjashton nga pjesëmarrja në procedurat e prokurimit çdo kandidat ose ofertues, kur ka të dhëna se janë ose kanë qenë të dënuar me vendim gjykate të formës së prerë për pjesëmarrje në organizatë kriminale, korrupsion, mashtrim, pastrim parash, fallcifikim. Autoriteti kontraktor mund t'u kërkojë ofertuesve të paraqesin dokumentet zyrtare që vërtetojnë pastërtinë e tyre dhe kur ka dyshime, mund t'u drejtohet organeve kompetente për të marrë informacion të nevojshëm për integritetin dhe gjendjen personale të ofertuesve në fjalë, në lidhje me sa më sipër (Neni 45/1). Autoriteti kontraktor mund të përjashtojë operatorët ekonomikë nga pjesëmarrja në

një procedurë prokurimi, në rastet e parashikuara nga Neni 45/2 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", siç janë falimenti, likuidimi, dënimi me vendim gjyqësor të formës së prerë për vepra që lidhen me veprimtarinë profesionale, mospërmbushje të detyrimeve tatimore, etj (Neni 45/2).

Përcaktimi i nevojave objekt të prokurimit publik. – Neni 4 i VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik", parashikon detyrimin e autoritetit kontraktor për të përcaktuar, në një hark kohor vjetor, nevojat që do të jenë objekt të prokurimit publik. Ky parim i menaxhimit të mirë dhe i mirëadministrimit është kthyer në detyrim ligjor nëpërmjet përgatitjes dhe dorëzimit nga autoriteti kontraktor të regjistrit vjetor të parashikimeve për prokurimet publike. Në bazë të kërkesave për punë, mallra ose shërbime, autoriteti kontraktor është përgjegjës për përgatitjen dhe dorëzimin e regjistrit vjetor të parashikimeve për prokurimet publike. Konkretisht, brenda datës 15 janar të çdo viti, titullari i autoritetit kontraktor miraton dhe dërgon një kopje të regjistrit të parashikimeve të prokurimit publik në Agjencinë e Prokurimit Publik ose në institucionin qendror që vë në dispozicion fondet buxhetore (nëse ka një të tillë). Ndërsa brenda datës 30 janar të çdo viti, institucioni qendror (kur ka një të tillë) dërgon në Agjencinë e Prokurimit Publik një përmbledhje të regjistrit të parashikimeve të tij dhe të autoriteteve kontraktore të varësisë. Agjencia e Prokurimit Publik, pas mbledhjes të të dhënave nga autoritetet kontraktore, përgatit regjistrin përmbledhës të parashikimeve të prokurimeve publike dhe e publikon atë elektronikisht në faqen e internetit të saj brenda muajit shkurt të vitit përkatës.

Ndërsa organet e pushtetit vendor dhe ndërmarrjet shtetërore përgatisin dhe dërgojnë një përmbledhje të regjistrit të parashikimeve të prokurimeve publike në Agjencinë e Prokurimit Publik, jo më vonë se dhjetë ditë pas miratimit të buxhetit apo planit të blerjeve nga këshillat vendore ose nga organet drejtuese përkatëse. Me marrjen e regjistrave, Agjencia e Prokurimit Publik i shton ato në regjistrin përmbledhës të parashikimeve të prokurimeve publike dhe i publikon në faqen elektronike të saj.

Në mënyrë për të mos penguar përmbushjen e nevojave të interesit publik, ligji përcakton se përgatitja dhe dorëzimi i regjistrit vjetor të parashikimeve sipas afateve të mësipërme nuk pengon shpalljen e procedurave të prokurimit nga autoritetet kontraktore përpara këtyre afateve.

Kufiri monetar dhe vlera e kontratës. – Kufiri monetar është vlera monetare, sipas së cilës, në përputhje me Ligjin Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" apo me VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik", përcaktohet procedura e prokurimit që do të përdoret nga autoriteti kontraktor (Neni 3/28 i Ligjit). Këtu bëhet zbatim i parimit "*de minimis non curat praetor*", sipas të cilit, vlera e kontratës duhet të jetë mbi një shumë të caktuar, përndryshe procedurat përzgjedhëse të prokurimit publik nuk zbatohen. Kjo nuk do të thotë se nën këtë shumë, autoritetit kontraktor i lihet pushtet arbitrar në përzgjedhjen e kontraktuesit privat. Përkundrazi, nëse nën këtë shumë, autoriteti kontraktor nuk është i detyruar të zbatojë procedurat përzgjedhëse të prokurimit, ai është i detyruar të zbatojë parimet e përgjithshme të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", që janë transparenca, mosdiskriminimi, trajtimi i barabartë dhe vënia në konkurrencë. Çfarë autoritetit kontraktor i lihet dorë të lirë (dhe jo arbitraritet), janë mënyrat që përzgjedh për të siguruar zbatimin e këtyre parimeve. Kufijtë monetarë që zbatohen nga Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", janë kufiri i lartë monetar dhe kufiri i ulët monetar, vlera e të cilëve përcaktohet në VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik" (Neni 27 i Ligjit). Kjo VKM përcakton se kufiri i lartë monetar, për kontratat e punëve publike, është

1.200.000.000 (një miliard e dyqind milionë) lekë dhe për kontratat publike të shërbimeve dhe mallrave është 200.000.000 (dyqind milionë) lekë, ndërsa kufiri i ulët monetar, për kontratat e punëve publike, është 12.000.000 (dymbëdhjetë milionë) lekë dhe për kontratat publike të shërbimeve dhe të mallrave është 8.000.000 (tetë milionë) lekë (Neni 8/1 i VKM). Kufijtë monetarë rishikohen çdo dy vjet me vendim të Këshillit të Ministrave (Neni 27/3 i Ligjit).

Në mënyrë që të zbatohen këto kufijë monetarë dhe për rrjedhojë të përcaktohet procedura përzgjedhëse e prokurimit që do t'i zbatohet kontratës, duhet të përcaktohet vlera e kontratës së prokurimit publik. Nga momenti që kontratat e prokurimit publik, vlera e të cilave është nën një shumë të caktuar, nuk i nënshtrohen procedurave përzgjedhëse të prokurimit, është e rendësishme që të ekzistojnë rregulla të qarta për përcaktimin e vlerës së kontratës, kjo edhe për të mënjanuar shmangien nga këto rregulla nëpërmjet ndarjes apo pjestimit të vlerës së kontratave të prokurimit publik. Vështirësia është e madhe edhe për faktin se Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" nuk përcakton vlerat e kontratave të prokurimit publik, por parashikon se është kjo apo ajo procedurë përzgjedhëse që duhet të zbatohet, nëse kjo apo ajo shumë kalohet apo jo nga vlera e kontratës së prokurimit. Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" parashikon parimet për përllogaritjen e vlerës në kontratat e prokurimit publik (Neni 28 i Ligjit) dhe dërgon tek VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik" për përcaktimin e metodave për përllogaritjen e vlerës në kontratat e prokurimit publik (Neni 9 i VKM). Në bazë të këtyre akteve ligjore dhe nënligjore, parashikohet se përcaktimi i vlerës së një kontrate prokurimi publik bazohet në shumën e plotë të pagueshme pa TVSH, të përllogaritur nga autoriteti kontraktor në çastin e botimit të njoftimit të kontratës ose në çastin e fillimit të procedurës së prokurimit, në rastet kur nuk kërkohet një botim i tillë. Përllogaritja merr parasysh shumën e plotë të vlerësuar për t'u paguar, duke përfshirë çdo formë opsioni apo rinovimi të kontratës. Në përllogaritjen e vlerës së kontratës, autoriteti kontraktor duhet t'i referohet një ose më shumë alternativave të renditura si më poshtë: çmimet e botuara nga Instituti i Statistikave (INSTAT), ose/dhe çmime të tjera zyrtare, të njohura nga institucionet përkatëse (si për shembull, nga organet tatimore a doganore, dhomat e tregtisë, në manuale etj); ose/dhe çmimet e tregut; ose/dhe çmimet e kontratave të mëparshme, të realizuara nga vetë apo nga autoritete të tjera kontraktore; ose/dhe çmimet ndërkombëtare, të botuara. Këto akte shtojnë më tej se nuk lejohet pjestimi apo ndarja e vlerës së kontratës publike për shmangien nga rregullat procedurale përzgjedhëse të prokurimit publik. Në rastin kur kontrata ndahet në lote, që do të thotë se kur kontrata përbëhet nga punë, mallra apo shërbime, homogjene ose të ngjashme, dhe kur vlera e kombinuar është e tillë që vetëm një numër i kufizuar operatorësh ekonomikë do të ishin në gjendje t'i siguronin ato, për efekt të përzgjedhjes së procedurës së prokurimit, vlera e kontratës do të jetë shuma e vlerës së secilit lot. Ndarja në lote e kontratës mund të përdoret veçanërisht për të nxitur pjesëmarrjen e biznesit të vogël e të mesëm dhe për të ulur kostot administrative të autoritetit kontraktor. Përllogaritja e vlerës së kontratës kryhet nga njësia e prokurimit të autoritetit kontraktor dhe kjo përllogaritje duhet të dokumentohet nga autoriteti kontraktor (Neni 59 i VKM). Përllogaritja e vlerës së kontratave të prokurimit publik, në praktikë, është një operacion mjaft i vështirë dhe në të njëjtën kohë mjaft i rendësishëm, për shkak se zbatimi i procedurave përzgjedhëse të prokurimit publik, do të varet pikërisht nga përcaktimi i kësaj vlere.

Trajtimi i barabartë dhe mosdiskriminimi i operatorëve ekonomikë. – Ky është parimi themelor mbi të cilin janë ngritur rregullat dhe procedurat përzgjedhëse të prokurimit publik, si dhe ky është vetë qëllimi i këtyre rregullave dhe procedurave.

Neni 1/2, gërma d), i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" parashikon se qëllimi i këtij ligji është të sigurojë një trajtim të barabartë dhe jodiskriminues për të gjithë operatorët ekonomikë, pjesëmarrës në procedurat e prokurimit publik, ndërsa Neni 2, gërmat a) dhe b) të të njëjtit ligj, përcakton se përzgjedhja e fituesve të kontratave të prokurimit publik realizohet në përputhje me parimet e përgjithshme të mosdiskriminit dhe trajtimit të barabartë të ofertuesve ose kandidatëve, si dhe të barazisë në trajtimin e kërkesave dhe të detyrimeve, që u ngarkohen ofertuesve ose kandidatëve. Neni 20 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", përforcon se autoritetet kontraktore duhet të shmangin çdo kriter, kërkesë apo procedurë, që lidhet me kualifikimin e operatorëve ekonomikë, që përbën diskriminim ndaj ose midis furnizuesve apo kontraktorëve ose ndaj kategorive të tyre. Mënyrat për të arritur trajtimin e barabartë dhe mosdiskriminimin e operatorëve ekonomikë, janë transparenca në procedurat e përzgjedhjes së prokurimit dhe vënia në konkurrencë e operatorëve ekonomikë.

Komunikimi i shkruar ose me mjete elektronike. – Bazuar në Nenin 3/2 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", kontrata e prokurimit publik lidhen "*nëpërmjet shkëmbimit të komunikimit me shkrim...*". Për rrjedhojë, forma e shkruar është e detyrueshme për lidhjen e kontratave të prokurimit publik. Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", parashikon në Nenin 22/1 se i gjithë dokumentacioni, njoftimet, vendimet, informacionet dhe komunikimet përgjatë procedurës përzgjedhëse të prokurimit bëhen me shkrim ose me mjete elektronike. Ky ligj përcakton se komunikimi me shkrim është çdo shprehje që përbëhet nga fjalë ose shifra, të cilat mund të lexohen, kopjohen dhe komunikohen, përfshirë edhe informacionet, që transmetohen ose ruhen në mënyrë elektronike (Neni 3/22). Ligji përkufizon mënyrën elektronike si përdorimi i pajisjeve elektronike për përpunimin dhe ruajtjen e të dhënave (përfshirë këtu edhe përpunimin dixhital) që transmetohen, jepen e merren përmes kabllove, radios, mjeteve optike ose çdo mjeti tjetër elektromagnetik (Neni 3/23). Në rastet kur autoriteti kontraktor komunikon në formë elektronike, mjetet e komunikimit elektronik dhe karakteristikat e tyre teknike duhet të jenë jodiskriminuese, të disponueshme dhe të ndëroperueshme me produktet e teknologjisë së informacionit dhe të komunikimit, të cilat përdoren gjerësisht (Neni 22/2). Rregullat dhe procedurat për komunikimin me mjete elektronike përcaktohen nga VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik". Në rast se komunikimi ndërmjet operatorëve ekonomikë dhe autoritetit kontraktor kryhet në ndonjë formë tjetër, të ndryshme nga komunikimi me shkrim ose me mjete elektronike, përmbajtja e tij duhet të dokumentohet menjëherë me shkrim (Neni 22/3).

E drejta për informim, administrimi i informacionit në proces dhe fshehtësia e procesit. – Në bazë të Nenit 12 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", autoriteti kontraktor mban dokumentacion të plotë dhe procesverbale për procedurat e prokurimit publik. Informacioni i administruar nga autoriteti kontraktor i vihet në dispozicion çdo personi të interesuar, palë në proces, me kërkesë të tij, vetëm pasi ka përfunduar klasifikimi i ofertave. Autoriteti kontraktor është i detyruar ta vërë në dispozicion informacionin brenda pesë ditëve nga data e marrjes së kërkesës (Neni 21/1). Dokumenti dhe informacioni për procedurat e prokurimit i vihen në dispozicion, sipas kërkesës, çdo ofertuesi apo kandidati, i cili kundërshton një ose më shumë vendime të autoritetit kontraktor të marra gjatë procedurave të prokurimit. Sipas ligjit dhënia e informacionit mund të kufizohet deri në atë masë që nevojitet për të përmbushur detyrimet e fshehtësisë së procesit apo të masave të sigurisë (Neni 3/27). Për sa i përket dokumenteve të tenderit, autoriteti kontraktor ka detyrimin që t'i vërë në dispozicion të të gjithë operatorëve ekonomikë që i kërkojnë, kundrejt

pagesës, duke i mbajtur sekret këto operatorë ekonomikë që kanë shfaqur interes për blerjen apo këqyrjen e dokumentacionit të tenderit (Neni 41/2). E drejta për informim mbi procedurën e prokurimit publik, nuk duhet ngatërruar me administrimin e informacionit në proces pas hapjes së ofertave, që do të thotë informacioni për shqyrtimin, sqarimin, vlerësimin e ofertave dhe rekomandimi për ofertën fituese, i cili mbahet konfidencial, deri në nënshkrimin e kontratës (Neni 57/1). E drejta për informim mbi procedurën e prokurimit publik, nuk duhet ngatërruar gjithashtu edhe me karakterin e fshehtë të procesit. Autoriteti kontraktor ka detyrimin të mbajë të fshehtë procesin. Kjo do të thotë vetëm se autoriteti kontraktor nuk duhet të bëjë publike informacionet e marra nga operatorët ekonomikë dhe që janë të etiketuara si konfidenciale. Ky lloj informacioni përfshin veçanërisht aspektet teknike, sekretet tregtare dhe informacionet konfidenciale të ofertave (Neni 25). Përveç respektimit të detyrimit të fshehtësisë së procesit, ligji parashikon se autoritetet kontraktore kanë të drejtë të mos bëjnë publike disa nga informacionet e prokuirmit publik, nëse një gjë e tillë vjen në kundërshtim me legjislacionin për mbrojtjen e të dhënave ose cenon interesin publik apo interesat ligjorë dhe ekonomikë të palëve, ose pengon konkurrencën e drejtë (Neni 21/3).

Specifikimet teknike. – Me qëllim për të krijuar kushte për konkurrim të paanshëm dhe të hapur ndërmjet të gjithë kandidatëve e ofertuesve, Neni 23 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" parashikon specifikimet teknike, që kanë për objekt të përcaktojnë karakteristikat e mallrave, punëve dhe shërbimeve që do të prokurohen. Specifikimet teknike duhet të përgatiten për të përshkruar sa më saktë dhe në mënyrë të plotë objektin e prokurimit. Karakteristikat e produktit apo të shërbimit duhet të përshkruhen në mënyrë objektive, me qëllim për të garantuar cilësinë, minimizimin e kostove dhe lehtësimin e konkurrencës, duke e bërë më të thjeshtë krahasimin e ofertave nga operatorët ekonomikë. Specifikimet teknike duhet të mundësojnë trajtim të njëjtë për të gjithë kandidatët dhe ofertuesit dhe të mos shërbejnë si pengesa për konkurrencën e hapur në prokurimin publik (Neni 23/2). Në fakt, rreziku qendron tek "specifikimi i tepërt" apo "super specifikimi" që mund të përdoret si mënyrë për të diskriminuar operatorët ekonomikë. Për rrjedhojë, ligji ka parashikuar se specifikimet teknike duhet të përshkruajnë qartë kërkesat e autoritetit kontraktor, duke iu referuar normave të standarteve të pranuara ndërkombëtarisht: konkretisht, standardeve kombëtare, që mbështeten në ato ndërkombëtare, miratimeve teknike ndërkombëtare, specifikimeve teknike të përgjithshme, standardeve ndërkombëtare apo sistemeve të tjera teknike të referimit, të përcaktuara nga organet ndërkombëtare të standardizimit. Kur normat e standarteve ndërkombëtare nuk ekzistojnë, ato u referohen standardeve kombëtare, miratimeve teknike kombëtare ose specifikimeve teknike kombëtare, që lidhen me projektimin, përllogaritjen dhe ekzekutimin e punëve apo përdorimin e produkteve (Neni 23/3/a); kërkesave në terma funksionalë, kur një gjë e tillë kërkon t'u referohesh standardeve kombëtare ose ndërkombëtare, si mënyrë që nënkupton pajtueshmëri me kërkesat funksionale (Neni 23/3/b). Ligji parashikon se specifikimet teknike duhet t'i referohen të dyja metodave të përcaktuara më sipër për mallra, shërbime apo punë të ndryshme, të përfshira në të njëjtin objekt kontrate (Neni 23/3/c). Duke qenë se specifikimet teknike përbëjnë rrezik potencial për krijimin e pengesave për konkurrencën, për shkak të "specifikimit të tepërt" apo "supër specifikimeve" që mund të rezultojnë nga normat e standarteve kombëtare dhe ndërkombëtare, atëherë ligji ka parashikuar se çdo referencë në normat e standarteve kombëtare dhe ndërkombëtare duhet të shoqërohet nga fjalët "ose ekuivalenti i tij/saj" (Neni 23/3/c/*in fine*). Specifikimet teknike nuk duhet të kenë asnjë kërkesë apo referencë tek ndonjë markë apo emër i veçantë, patentë, vizatim ose

tip, origjinë specifike, prodhues ose sipërmarrës shërbimi. I vetmi përjashtim përbëjnë rastet kur nuk ekziston një mënyrë e mjaftueshme, e saktë apo e kuptueshme, e përshkrimit të kërkesave. Në këtë rast, ligji parashikon që fjalët "ose ekuivalent" të përfshihen detyrimisht në këto specifikime teknike (Neni 23/5).

Dokumentet e tenderit. – Ky është dokumentacioni i nevojshëm që u lejon kandidatëve dhe ofertuesve të mundshëm të përgatisin ofertat. Ligji i përkufizon si dokumentet që autoriteti kontraktor ua vë në dispozicion kandidatëve dhe ofertuesve të mundshëm për përgatitjen e ofertave (Neni 3/26). Formati i dokumenteve standarte të tenderit që do të përdoren përgjatë procedurave të prokurimit publik përgatitet nga Agjencia e Prokurimit Publik. Këto dokumente japin informacion që ka lidhje me objektin e kontratës dhe llojin e procedurës, i cili plotësohet, në çdo rast, nga autoritetet kontraktore. Dokumentet standarde të tenderit përmbajnë informacionin e përgjithshëm dhe informacionin specifik. Informacioni i përgjithshëm përfshin: njoftimin e kontratës; ftesën për ofertë (në rastet e procedurave me faza); udhëzimet për kandidatët/ofertuesit; kriteret e përgjithshme të kualifikimit/pjesëmarrjes; formularin për deklarimin e konfliktit të interesit; ofertën ekonomike; sigurimin e ofertës, nëse kërkohet; njoftimin e skualifikimit të ofertuesve/kandidatëve; ankesat; njoftimin e fituesit; kushtet e përgjithshme dhe kushtet e veçanta të kontratës; modelin e marrëveshjes kuadër; sigurimin e kontratës; dhe njoftimin e kontratës së lidhur. Informacioni specifik përmban informacionin për karakteristikat që kanë kontratat e punëve, mallrave dhe shërbimeve, si për shembull projektin, specifikimet teknike, grafiku i lëvrimit, etj. Gjatë përgatitjes së dokumenteve të tenderit, autoriteti kontraktor përdor dokumentet standarde sipas përcaktimit në Nenet 10 deri 31 të VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik" dhe i vë në dispozicion falas në rrugë elektronike ose kundrejt pagesës, në rastet kur vlerësohet nga autoriteti kontraktor në procedurat e prokurimit që nuk kërkojnë njoftim publik. Në çdo rast,emrat dhe numri i operatorëve ekonomikë, që kanë shfaqur interes për blerjen e dokumentacionit të tenderit apo këqyrjen e tij duhet të mbahen sekret.

Operatori ekonomik, ofertues i mundshëm, mund të kërkojë sqarime për dokumentet e tenderit nga autoriteti kontraktor, i cili duhet t'i përgjigjet çdo kërkese për sqarim të dokumenteve të tenderit, të bërë nga çdo operator ekonomik, me kusht që kërkesa të jetë marrë jo më vonë se pesë ditë përpara afatit përfundimtar të dorëzimit të ofertave. Autoriteti kontraktor duhet të përgjigjet brenda tre ditëve nga depozitimi i kërkesës, në mënyrë që të bëjë të mundur dorëzimin e ofertës në kohë nga operatori ekonomik dhe pa identifikuar burimin e kërkesës, duhet t'ia komunikojë sqarimin përkatës të gjithë operatorëve ekonomikë, që kanë tërhequr dokumentet e tenderit (Neni 42/1).

Autoriteti kontraktor, në çdo kohë, përpara mbarimit të afatit të fundit për dorëzimin e ofertave dhe për çfarëdolloj arsyeje, me nismën e vet ose me kërkesë për sqarim nga një operator ekonomik, mund të bëjë ndryshime në dokumentet e tenderit, përmes hartimit të një shtojce. Çdo shtojcë u komunikohet menjëherë të gjithë operatorëve ekonomikë, që kanë tërhequr dokumentet e tenderit dhe bëhet detyruese për ta. Shtojca vihet në dispozicion edhe në rrugë elektronike. Në mënyrë për t'i dhënë kohën e përshtatshme operatorëve ekonomikë që të përgatisin ofertën sipas ndryshimit në dokumentacionin e tenderit, ligji parashikon se në çdo rast, kur ndryshohen dokumentet e tenderit, autoriteti kontraktor zgjat afatin kohor për dorëzimin e ofertës me pesë ditë, ndërsa për prokurimet mbi kufijtë e lartë monetarë, ky afat zgjatet me dhjetë ditë.

Kriteret e përzgjedhjes së kandidatëve dhe ofertuesve. – Këto kritere, Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", i quan kritere përjashtimi të kandidatëve dhe ofertuesve (Neni 45). Këtu bëhet fjalë për të kontrolluar, në mënyrë të përgjithshme, ndershmërinë dhe aftësinë profesionale dhe finanicare të operatorëve ekonomikë që marrin pjesë në një procedurë prokurimi. Për sa i përket veprimtarisë kriminale, ligji parashikon se autoriteti kontraktor përjashton nga pjesëmarrja në procedurat e prokurimit çdo kandidat ose ofertues, kur ka të dhëna se janë ose kanë qenë të dënuar me vendim gjykate të formës së prerë për ndonjë nga veprat penale si: pjesëmarrje në organizatë kriminale; korrupsion; mashtrim; pastrim parash; dhe fallsifikim (Neni 45/1). Autoriteti kontraktor mund t'u kërkojë ofertuesve të paraqesin një vërtetim nga dosja gjyqësore, nga organi kompetent apo çdo dokument të barazvlefshëm që vërteton se ofertuesit nuk janë të dënuar penalisht me vendim gjykate të formës së prerë për ndonjë nga veprat penale si më sipër dhe, kur ka dyshime, mund t'u drejtohet organeve kompetente për të marrë ndonjë informacion të nevojshëm për integritetin dhe gjendjen personale të ofertuesve në fjalë. Kur kërkohet informacion për ofertuesin rezident në një shtet të huaj, atëherë autoriteti kontraktor mund të kërkojë bashkëpunimin e autoriteteve kompetente. Për sa i përket gjendjes personale dhe financiare, ligji parashikon se çdo kandidat ose ofertues përjashtohet nga pjesëmarrja në një procedurë prokurimi, në rastet kur: ka falimentuar dhe kapitalet e tij janë në proces ekzekutimi nga përmbaruesit; është subjekt i procedurave për deklarimin e falimentimit dhe ka një urdhër likuidimi të detyruar ose administrimi nga gjykata, ose ka një marrëveshje me kreditorët, ose ndonjë procedurë tjetër të ngjashme; është dënuar me vendim gjykate të formës së prerë për vepra që lidhen me veprimtarinë profesionale; nuk i ka përmbushur detyrimet për derdhjen e kontributeve të sigurimeve shoqërore, në përputhje me legjislacionin shqiptar ose me dispozitat e zbatueshme në shtetin e origjinës (kur është subjekt i huaj); nuk i ka përmbushur detyrimet për pagimin e tatimeve, në përputhje me legjislacionin shqiptar ose me dispozitat e zbatueshme në shtetin e origjinës (kur është subjekt i huaj); është fajtor për dhënie të informacioneve të rreme, kur këto i janë kërkuar nga autoriteti kontraktor si më sipër, ose nuk ka pranuar t'i japë këto informacione ose dokumente apo një pjesë të tyre; dhe me vendim të Agjencisë së Prokurimit Publik është përjashtuar nga pjesëmarrja në procedurat e prokurimit (Neni 45/2). Ligji parashikon se autoriteti kontraktor pranon si dokumente në cilësinë e provës së mjaftueshme, që shmangin përjashtimin e kandidatëve apo ofertuesve për rastet e mësipërme, një vërtetim nga dosja gjyqësore, ose në rast se nuk sigurohet kjo, një dokument të barazvlefshëm, të lëshuar nga një autoritet kompetente, gjyqësor apo administrativ, një vërtetim të lëshuar nga organi kompetent, që vërteton se nuk ekzistojnë çështjet e mësipërme (Neni 45/3).

Kriteret e kualifikimit të kandidatëve dhe ofertuesve. – Ligji parashikon se kandidatët operatorë ekonomikë duhet të kualifikohen, në bazë të disa kritereve, që janë aftësitë profesionale, teknike dhe financiare. Operatorët ekonomikë, për të marrë pjesë në procedurat e prokurimit, duhet të kualifikohen, pasi të kenë përmbushur të gjitha kriteret e aftësisë profesionale, teknike dhe financiare, që autoriteti kontraktor i vlerëson të nevojshme. Në mënyrë që këto kritere të mos bëhen abuzive dhe për rrjedhojë të cënojnë parimin e trajtimit të barabartë, ligji parashikon se këto kritere duhet të jenë në përpjesëtim me natyrën dhe përmasat e kontratës që do të prokurohet, si dhe mbi të gjitha duhet të jenë jodiskriminuese (Neni 46/1). Megjithatë, duket se hapësira për abuzime është e madhe, për shkak se ligji lë të hapur dokumentacionin që duhet të dorëzojë një operator ekonomik për t'u kualifikuar, pa përcaktuar një listë preçize dhe të saktë në lidhje me këtë dokumentacion. Ligji parashikon se kërkesat

për kualifikim duhet të hartohen në mënyrë të tillë që të stimulojnë pjesëmarrjen e biznesit të vogël dhe të mesëm dhe në çdo rast të jenë sipas përcaktimeve në rregullat e prokurimit publik (Neni 46/3).

Këto kritere kanë të bëjnë me kualifikimin profesional: çdo operatori ekonomik i kërkon liçencat profesionale, industriale apo tregtare, të lëshuara nga autoritetet kompetente shtetërore, për veprimtaritë e kërkuara dhe për të cilat do të lidhet kontrata (Neni 46/1/a). Kriteret kanë të bëjnë gjithashtu me aftësitë teknike: operatorët ekonomikë duhet të vërtetojnë se zotërojnë kualifikimet e nevojshme teknike, profesionale, kapacitetet organizative, makineritë, pajisjet e asete të tjera fizike, aftësitë organizative, reputacionin dhe besueshmërinë, përvojën e duhur, si dhe personelin e nevojshëm, për të zbatuar kontratën, siç është përshkruar nga autoriteti kontraktor në njoftimin e objektit të kontratës (Neni 46/1/b). Kriteret duhet të plotësojnë gjithashtu kërkesat e gjendjes ekonomike dhe financiare: operatorët ekonomikë vërtetojnë se zotërojnë kapacitetet ekonomike e financiare për të përmbushur kontratën, me anë të deklaratave bankare ose, kur nevojitet, nëpërmjet vërtetimit për sigurim ndaj rreziqeve profesionale, paraqitjes së bilanceve financiare ose të pjesëve të shkëputura nga bilancet, një deklaratë të xhiros së përgjithshme të shoqërisë dhe, në rast nevoje, të xhiros së realizuar nga veprimtaritë e ngjashme me objektin e kontratës që do të prokurohet për një periudhë deri në tre vitet e fundit financiare, kur ky informacion është i mundur (Neni 46/1/c). Në fund, kriteret që duhet të arrihen përbëhen edhe nga kapacitetet ligjore: operatorët ekonomikë duhet të vërtetojnë se ata kanë zotësi juridike për të lidhur kontrata prokurimi ose, në rastet e bashkimit të shoqërive, vërtetojnë se i gëzojnë këto aftësi në kohën e lidhjes së kontratës (Neni 46/1/ç). Autoriteti kontraktor mund të kërkojë edhe çertifikata, të lëshuara nga organe të pavarura, që vërtetojnë pajtueshmërinë e kandidatit ose të ofertuesit me standardet e kërkuara të cilësisë, përfshirë edhe standardet për menaxhimin e mjedisit.

Ligji përcakton se autoriteti kontraktor skualifikon çdo kandidat ose ofertues, që paraqet të dhëna të rreme, për qëllime kualifikimi, në çdo kohë, deri në fazën e shpalljes së kontratës fituese. Autoriteti kontraktor për çdo skualifikim raporton në Agjencinë e Prokurimit Publik me qëllim që kjo e fundit të procedojë me përjashtimin e operatorit ekonomik nga pjesëmarrja në procedurat e prokurimit, në përputhje me dispozitat e Nenit 13/3 të ligjit (Neni 47). Çfarë është shumë e rendësishme është se Neni 58/6 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 “Për Prokurimin Publik”, e ka ngritur respektimin e afatit të njoftimit të kualifikimit dhe të skualifikimit të kandidatëve dhe oferteusve, në shkaqe të pavlefshmërisë absolute të kontratave të prokurimit publik. Në fakt, në bazë të kësaj dispozite, lidhja e kontratës së prokurimit publik përpara përfundimit të afatit 5 ditor të njoftimit të kualifikimit dhe të skualifikimit, e bën kontratën e prokurimit publik absolutisht të pavlefshme.

Shqyrtimi i ofertave. – Autoriteti kontraktor përcakton vendin, datën dhe orën e paraqitjes së ofertave (Neni 48/1). Kur autoriteti kontraktor jep sqarime për dokumentat e tenderit, atëherë ai ka detyrimin që t’ia komunikojë sqarimin të gjithë operatorëve ekonomikë që kanë tërhequr dokumentat e tenderit. Kur autoriteti kontraktor bën ndryshime në dokumentat e tenderit, atëherë ai zgjat afatin kohor për dorëzimin e ofertave me pesë ditë dhe për prokurimet mbi kufirin e lartë monetar, zgjatja e afatit për dorëzimin e ofertave është dhjetë ditë (Neni 48/2). Vendimi për shtyrje të afatit përfundimtar u njoftohet menjëherë të gjithë operatorëve ekonomikë, që kanë tërhequr dokumentet e tenderit (Neni 48/3). Paraqitja e ofertave bëhet në dy mënyra: ofertat dorëzohen me shkrim, dorazi ose përmes postës, të nënshkruara dhe të mbyllura në zarf, ku autoriteti kontraktor, sipas kërkesës, pajis ofertuesit me një

dëshmi, ku shënohen data dhe ora e pranimit të ofertës; ose ofertat dorëzohen në rrugë elektronike. Ligji është i prerë për ofertat e paraqitura jashtë afatit pasi përcakton shprehimisht se ofertat e marra pas mbarimit të afatit të fundit të paraqitjes së tyre u kthehen të pahapura ofertuesve që i kanë paraqitur ato (Neni 48/4).

Në procedurat e prokurimit me vlerë më të lartë se kufiri i lartë monetar, autoriteti kontraktor mund t'u kërkojë ofertuesve të paraqesin sigurimin e ofertës (Neni 49). Në këtë rast, sigurimi i ofertës ka formën e një depozite apo garancie, të lëshuar nga një bankë ose një shoqëri sigurimi, e liçencuar nga shteti për të ushtruar këtë veprimtari. Ofertuesit ose kandidatët e kualifikuar duhet të paraqesin sigurimin e ofertës, në vlerën 2 % (dy përqind) të vlerës limit, të përcaktuar në dokumentet e tenderit. Në dokumentet e tenderit duhet të parashikohet një periudhë vlefshmërie, bazuar në kohëzgjatjen e mundshme të procedurës. Sigurimi i ofertës duhet të jetë i vlefshëm gjatë gjithë kësaj periudhe. Institucioni që lëshon sigurimin e ofertës nuk duhet të vendosë kushte për pagimin dhe të paguajë shumën brenda pesëmbëdhjetë ditëve nga data e marrjes së kërkesës zyrtare të autoritetit kontraktor. Në rast se autoriteti kontraktor e ka kërkuar sigurimin e ofertës si më sipër, nuk ka të drejtë të pretendojë vlerën e sigurimit, në rastet kur: ka përfunduar afati kohor i sigurimit të ofertës; është lidhur kontrata dhe është paraqitur sigurimi i kontratës (kur një gjë e tillë kërkohet nga dokumentet e tenderit); janë anuluar procedurat e tenderit pa shpallur fitues. Në këtë rast, autoriteti kontraktor duhet t'ua kthejë apo t'ua lirojë ofertuesve sigurimin e ofertës jo më vonë se pesëmbëdhjetë ditë nga data e nënshkrimit të kontratës.

Ofertat janë të vlefshme gjatë periudhës kohore të specifikuar në dokumentet e tenderit. Autoriteti kontraktor, përpara përfundimit të periudhës së vlefshmërisë së ofertave, mund t'u kërkojë ofertuesve të zgjasin këtë periudhë për një afat të caktuar. Në këtë rast, ofertuesi ka dy opsione: mund të refuzojë kërkesën, pa humbur sigurimin e ofertës (nëse është kërkuar) dhe vlefshmëria e ofertës së tij përfundon me mbarimin e periudhës fillestare të vlefshmërisë; mund të pranojë zgjatjen e periudhës së vlefshmërisë, dhe në këtë rast, me të zgjatet edhe sigurimi i ofertës (nëse është kërkuar një sigurim i tillë) apo paraqitet një sigurim i ri oferte, që mbulon periudhën e zgjatur të vlefshmërisë. Ligji përcakton se ofertuesi, që nuk zgjat periudhën e sigurimit të ofertës ose që nuk paraqet një sigurim të ri oferte, vlerësohet se e ka refuzuar kërkesën për zgjatje të periudhës së vlefshmërisë së ofertës (Neni 50). Pas paraqitjes së ofertës, ndalohet modifikimi i ofertës dhe nuk duhet të kryhet asnjë bisedim ndërmjet autoritetit kontraktor dhe ofertuesit për ofertën. Veçanërisht nuk duhet të kërkohet, ofrohet apo lejohet asnjë ndryshim në përmbajtjen e ofertës, përfshirë ndryshimet në çmim apo ndryshime që synojnë të kthejnë një ofertë të pavlefshme në të vlefshme. Ligji përcakton se një ofertuesi nuk duhet t'i kërkohet si kusht për shpalljen fitues që të ndërmarrë përgjegjësi të papërcaktuara në dokumentet e tenderit, të ndryshojë vlerën e ofertës së tij ose të modifikojë në çfarëdolloj mënyre ofertën (Neni 51). Këto rregulla sigurojnë trajtimin e barabartë të kandidatëve ofertues.

Autoriteti kontraktor i hap të gjitha ofertat në datën, vendin dhe kohën e përcaktuar në dokumentet e tenderit, pas mbarimit të afatit përfundimtar për paraqitjen e ofertave ose pas mbarimit të afatit përfundimtar të përcaktuar pas zgjatjes e këtij afati (Neni 52). Ofertuesit ose përfaqësuesit e tyre të autorizuar, që kanë paraqitur oferta, ftohen të marrin pjesë në hapjen e ofertave. Emri, adresa e ofertuesit, oferta e të cilit hapet, dokumentacioni ligjor dhe çdo dokument i kërkuar nga autoriteti kontraktues, si dhe çmimi i çdo oferte, lexohen me zë të lartë për ata persona që janë të pranishëm dhe regjistrohen në procesverbalin e procedurës së prokurimit. Kjo është shumë e rendësishme pasi nuk lejon abuzimet në hapjen e ofertave. Procesverbali i

hapjes së ofertave duhet t'i vihet menjëherë në dispozicion, në bazë të kërkesës, çdo ofertuesi, ndërsa ofertuesit që ka paraqitur ofertën, por që nuk është i pranishëm ose i përfaqësuar në hapjen e ofertave, duhet t'i dërgohet për njoftim. Ky procesverbal i hapjes së ofertave shpallet edhe në faqen e internetit dhe bëhet i disponueshëm si i gjithë dokumentacioni i tenderit. Në rastin e prokurimit me mjete elektronike, procedura e hapjes së ofertave i nënshtrohet rregullave të veçanta, në përputhje me rregullat e prokurimit me mjete elektronike.

Autoriteti kontraktor, kur e shikon të arsyeshme, u kërkon ofertuesve sqarime për ofertat e tyre, për shqyrtimin, vlerësimin dhe krahasimin sa më të drejtë të këtyre ofertave (Neni 53). Një kërkim i tillë nuk mund të përfshijë asnjë kërkesë, ofertë apo leje për ndryshim në përmbajtjen e ofertës, përfshirë ndryshimet në çmim apo ndryshime që synojnë të kthejnë një ofertë të pavlefshme në të vlefshme. Autoriteti kontraktor, pavarësisht nga sa më sipër, ka të drejtë dhe duhet të korrigjojë vetëm gabimet aritmetike, që zbulohen gjatë shqyrtimit të ofertave, me kusht që këto të mos jenë bërë për qëllime mashtrimi. Autoriteti kontraktor njofton menjëherë për këto korrigjime ofertuesin që ka paraqitur ofertën. Një ofertë mund të vlerësohet e vlefshme nga autoriteti kontraktor vetëm nëse ajo është në përputhje me të gjitha kërkesat dhe specifikimet e përcaktuara në njoftimin e kontratës dhe në dokumentet e tenderit, si dhe në rastet kur ajo përmban devijime të vogla, të argumentuara, të cilat nuk ndryshojnë thelbësisht karakteristikat, kushtet dhe kërkesat e tjera, të përcaktuara në dokumentet e tenderit, si edhe gabime shtypi, të cilat mund të korrigjohen pa prekur përmbajtjen e saj. Autoriteti kontraktor e ka të ndaluar të pranojë një ofertë kur: ofertuesi nuk është i kualifikuar; ofertuesi nuk pranon korrigjimin e një gabimi aritmetik, i bërë si më sipër; kur oferta e tij nuk përputhet me specifikimet e përcaktuara në dokumentet e tenderit, me përjashtim të rasteve kur autoriteti kontraktor autorizon ofertuesit të paraqesin alternativa në përputhje me Nenin 54 të ligjit; dhe në rast të veprimeve korruptive dhe konfliktit të interesave të parashikuara në Nenin 26 ligjit.

Në shqyrtimin e ofertave, kur kriter për shpalljen fitues është oferta me përparësi më të madhe ekonomike, autoriteti kontraktor ka të drejtë të autorizojë ofertuesit që të paraqesin ofertat alternative (Neni 54). Por, autoriteti kontraktor duhet të ketë specifikuar dhe njoftuar që në njoftimin e kontratës nëse i autorizon alternativat, përndryshe ato nuk lejohen, si dhe duhet të ketë përcaktuar në dokumentet e tenderit kërkesat minimale për çdo alternativë dhe çdo kërkesë tjetër për paraqitjen e tyre. Ligji parashikon se vetëm alternativat që i plotësojnë kërkesat minimale, të përcaktuara nga autoriteti kontraktor, duhet të merren në shqyrtim. Pas hapjes së ofertave dhe deri në shpalljen e ofertës fituese, asnjë ofertues nuk duhet të bëjë asnjë komunikim të pajustifikuar me autoritetin kontraktor ose të përpiqet, në çfarëdolloj mënyre, për të ndikuar në shqyrtimin dhe vlerësimin e ofertave (Neni 57/2).

Anullimi i procedurës së prokurimit nga autoriteti kontraktor. – Neni 24 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" përcakton se autoriteti kontraktor ka të drejtë të anullojë një procedurë prokurimi në vazhdim në disa shkaqe të përcaktuara shprehimisht nga kjo dispozitë. Autoriteti kontraktor ka të drejtë të anullojë një procedurë prokurimi në vazhdim: për shkaqe që dalin jashtë kontrollit të autoritetit kontraktor dhe të paparashikueshme në kohën e fillimit të procedurës së prokurimit, por duke respektuar parimet e barazisë dhe të transparencës; nëse nuk është paraqitur asnjë ofertë brenda afateve kohore; kur në fazën e parë të procedurës së kufizuar dhe me negocim me shpallje paraprake të njoftimit kualifikohen më pak se dy kandidatë; nëse asnjë nga ofertat e paraqitura nuk përputhet me kriteret e përcaktuara në dokumentet e tenderit; nëse të gjitha ofertat e paraqitura përmbajnë

çmime që e tejkalojnë buxhetin e autoritetit kontraktor, të parashikuar për një kontratë të caktuar; kur Komisioni i Prokurimit Publik, në procedurën e rishikimit administrativ, vendos anulimin plotësisht ose pjesërisht, të një veprimi ose vendimi të autoritetit kontraktor, të nxjerrë në kundërshtim me ligjin, ose kur urdhëron anulimin e procedurave për shpalljen e kontratës fituese. Ligji përcakton se autoriteti kontraktor nuk mban asnjë përgjegjësi ndaj ofertuesve, që kanë paraqitur oferta, për vendimin e anullimit të procedurës së prokurimit. Autoriteti kontraktor, brenda pesë ditëve nga marrja e vendimit, duhet të informojë në mënyrë të arsyetuar të gjithë kandidatët ose ofertuesit për vendimin e anullimit, duke i komunikuar një kopje të këtij vendimi. Autoriteti kontraktor boton në Buletinin e Njoftimeve Publike dhe në faqen e internetit të Agjencisë së Prokurimit Publik njoftimin për anulimin e procedurës së prokurimit jo më vonë se 5 ditë nga marrja e vendimit për anulim.

Kriteret e përcaktimit të ofertës fituese. – Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", në Nenin 55 të tij, parashikon dy metoda për përcaktimin e ofertës fituese, të cilat zbatohen për të gjitha procedurat përzgjedhëse të prokurimit. Në bazë të kësaj dispozite, oferta fituese, në mënyrë të përgjithshme, duhet të jetë ose oferta që plotëson kërkesat e objektit të prokurimit me çmimin më të ulët, ose oferta ekonomikisht më e favorshme. Ligji përcakton se autoriteti kontraktor vlerëson dhe krahason ofertat e vlefshme, për të përcaktuar ofertën fituese, në përputhje me procedurat dhe kriteret e përcaktuara në dokumentet e tenderit. Nuk duhet të përdoret asnjë kriter, që nuk është përfshirë në dokumentet e tenderit. Vlerësimi i ofertave bëhet vetëm në baza teknike dhe ekonomike. Autoriteti kontraktor përcakton ofertën më të mirë pas krahasimit dhe vlerësimit të ofertave. Ai duhet të përgatisë një përshkrim të shkurtër të procesit të vlerësimit, i cili pasqyrohet në procesverbalin e procedurës së prokurimit.

Në metodën e ofertës së çmimit më të ulët, Neni 55/1/a) i ligjit përcakton se oferta fituese duhet të jetë oferta që në bazë të kërkesave dhe kritereve të përcaktuara në dokumentet e tenderit, plotëson kërkesat e objektit të prokurimit me çmimin më të ulët. Ligji përcakton se për punët/mallrat/shërbimet që kanë specifikime të thjeshta ose standarde teknike të mirënjohura, baza e vlerësimit do të jetë oferta me çmimin më të ulët. Në këtë rast, kërkesat dhe kriteret përcaktohen lirisht nga autoriteti kontraktor në dokumentet e tenderit. Por, për të mënjanuar abuzimet, këto kërkesa dhe kritere duhet të justifikohen dhe të jenë të lidhura me objektin e prokurimit. Në fakt, kërkesat dhe kriteret që nuk janë të lidhura me objektin e prokurimit janë automatikisht diskriminuese. Plotësimi i këtyre kërkesave dhe kritereve duhet të mundësojë përmbushjen e objektit të kontratës së prokurimit publik dhe kjo përmbushje e objektit të kontratës së prokurimit publik, nëpërmjet plotësimit të këtyre kërkesave dhe kritereve, duhet të jetë me çmimin më të ulët. Për rrjedhojë, ekzistojnë tre kushte në përdorimin e metodës së çmimit më të ulët: kërkesat dhe kriteret (që përcaktohen lirisht nga autoriteti kontraktor në dokumentet e tenderit) duhet të justifikohen dhe të jenë të lidhura me objektin e kontratës së prokurimit; plotësimi i këtyre kërkesave dhe kritereve duhet të mundësojë përmbushjen e objektit të kontratës së prokurimit; përmbushja e objektit të kontratës së prokurimit duhet të bëhet me çmimin më të ulët.

Metoda tjetër e përcaktuar nga Neni 55/1/b) i ligjit, është se oferta fituese duhet të jetë oferta ekonomikisht më e favorshme, bazuar në kritere të ndryshme të lidhura me objektin e kontratës që prokurohet, siç janë: cilësia, çmimi, cilësitë teknike, karakteristikat estetike, funksionale, mjedisore, kostot e funksionimit, efektshmëria ekonomike, shërbimi pas shitjes dhe asistenca teknike, data dhe periudha e lëvrimit ose periudha e ekzekutimit, me kusht që këto kritere të jenë objektive dhe

jodiskriminuese. Ligji përcakton se kriteri i ofertës ekonomikisht më të favorshme do të përdoret në kontrata komplekse dhe të një natyre të veçantë që përveç çmimit për punën/mallin/shërbimin, objekt i kontratës, përmbajnë dhe elemente të tjera, që kanë vlerë ekonomike dhe i ngarkojnë autoritetit kontraktor shpenzime të tilla, si kostot e shërbimeve pas shitjes, pjesët e këmbimit, zgjidhjet më të favorshme teknike, mbështetjen teknike në të ardhmen apo ato që ndotin më pak mjedisin. Oferta ekonomikisht më e favorshme, nuk do të thotë oferta më ekonomike, në kuptimin oferta më e lirë në çmim. Sipas kësaj metode, autoriteti kontraktor duhet të bazohet në kritere të ndryshme, për të cilët kjo dispozitë jep shembuj, dhe të cilët duhet të jenë të lidhur me objektin e kontratës së prokurimit, si dhe duhet të jenë objektivë dhe jo diskriminues. Çështja e zbatimit të kritereve objektive dhe jo diskriminuese është një nga çështjet më të vështira në procedurën e prokurimit publik. Neni 55/1/b i ligjit shpall disa rregulla të përgjithshme në lidhje me vlerësimin e kritereve, duke dhënë një listë të këtyre kritereve, por nuk e bën të detyrueshëm zbatimin e të gjithë kritereve. Për rrjedhojë, autoriteti kontraktor ka të drejtë që të bazohet tek një ose tek disa nga kriteret e kësaj dispozite. Kriteri duhet të ketë për objekt vetëm vlerësimin e meritës së ofertës, pa asnjë diskriminim. Ka një lidhje midis ndalimit të kritereve diskriminues dhe kërkesës për kritere të lidhura me objektin e kontratës që prokurohet. Kjo për arsye se një kriter që nuk ka lidhje me objektin e kontratës së prokurimit do të jetë automatikisht diskriminues. Një nga kriteret që kjo dispozitë parashikon janë edhe karakteristikat mjedisore të ofertës. Për rrjedhojë, autoriteti kontraktor ka të drejtë që të mbajë parasysh edhe konsideratat mjedisore në përcaktimin e ofertës fituese. Rreth këtij kriteri mjedisor, në një kontratë prokurimi për blerjen e autobusave të transportit publik, GJDBE ka vlerësuar se në mënyrë që të pranohet një kriter mjedisor, duhet që kriteri mjedisor të jetë në lidhje me objektin e kontratës[595]. Nëpërmjet këtij vendimi, pranohet se ka lidhje me objektin e kontratës së prokurimit, kriteri mjedisor që zbatohet mbi zgjedhjen e autobusave të transportit publik, duke imponuar se nevojat e autoritetit kontraktor nuk ishin thjesht autobusat, por ishin autobusat që respektojnë mjedisin dhe që e ndotin atë më pak. Sidoqoftë, në praktikën e vendeve europiane, por edhe në praktikën e administratës publike shqiptare, konstatohet se kriteri përcaktues mbetet kriteri i çmimit. Administrata publike ka një tendencë natyrale që t'i japë kontratën e prokurimit ofertës me çmim më të ulët, kjo edhe për arsye se çdo kriter tjetër është shumë subjektiv dhe duhet të jetë i pajisur me justifikime të forta, përndryshe lindin dyshime që çojnë deri në ndjekjen penale të përfaqësuesve të autoritetit kontraktor. Duke mbajtur si kriter përcaktues çmimin e ulët të ofertës, autoritetet kontraktore në fakt në mënyrë indirekte nuk bëjnë gjë tjetër veçse ushqejnë hapësira për abuzime, siç janë marrëveshjet e çmimit midis operatorëve ekonomikë ofertues, konkurrenca e pandershme nëpërmjet ofertave me çmim anomalisht të ulët.

Në të dyja metodat, të gjitha kriteret e vendosura për vlerësimin e ofertave duhet të jenë sa më objektive dhe të shprehen në shifra. Në çdo rast, zbatohet një sistem hierarkizimi të kritereve nëpërmjet vlerësimit me pikë për çdo kriter, duke i dhënë kështu një peshë specifike sipas rëndësisë secilit kriter. Ligji përcakton se kur kriteret janë më shumë se një, pesha e kriterit të çmimit nuk do të jetë më pak se 50 pikë. Pikët maksimale që do të marrë një ofertë do të jenë 100 pikë. Kështu, duhet përcaktuar pesha specifike e secilit kriter dhe konkretisht pikët që do të ketë çdo kriter dhe mënyra e llogaritjes së pikëve për ofertuesit e njëpasnjëshëm. Formula që zbatohet në këtë rast duhet të parashikohet në dokumentet standarde të tenderit.

[595] Vendim GJDBE, datë 17.09.2002, *Concordia Bus Finland*, çështje me nr. C-513/99.

Ligji i rezervon një fat të veçantë ofertave me çmim anomalisht të ulët. Nëse një ofertë duket se është me çmim anomalisht të ulët, gjë që cënon konkurrencën e lirë dhe të ndershme dhe kompromenton ekzekutimin e kontratës së prokurimit, zbatohet Neni 56 i ligjit, sipas të cilit, pas kërkesës për shpjegime rreth elementëve të veçantë të ofertës, autoriteti kontraktor mund të refuzojë ofertën, nëse nuk bindet se ajo është e rregullt në të gjithë elementët e saj. Autoriteti kontraktor verifikon nëse ofertat e vlefshme janë ose jo me çmim anomalisht të ulët, sipas formulës së përcaktuar në dokumentet standarde të tenderit. Përllogaritja e ofertës anomalisht të ulët është një nga më të vështirat. Sipas GJDBE, Shtetet anëtare janë të lira të përkufizojnë metoda për përllogaritjen e ofertës anomalisht të ulët, por kanë detyrimin që t'i lejojnë operatorët ekonomikë që të japin shpjegime në lidhje me ofertën[596]. Ligji shqiptar, në përputhje me këtë jurisprudencë, ka parashikuar se përllogaritja e ofertës anomalisht të ulët bëhet në dy mënyra: në rastin kur janë të vlefshme dy ose më pak oferta, oferta vlerësohet anomalisht e ulët kur ajo është ulur më shumë se 25 % (njëzet e pesë përqind) e fondit limit të përllogaritur; në rastin kur janë të vlefshme tre ose më shumë oferta, oferta vlerësohet anomalisht e ulët nëse vlera e saj do të jetë më e vogël se 85 % (tetëdhjetë e pesë përqind) e mesatares së ofertave të vlefshme. Kur autoriteti kontraktor vëren se një ose më shumë oferta për kontratat e mallrave, punëve apo shërbimeve, janë anomalisht të ulëta, sipas kritereve të mësipërme, ai, përpara se të vazhdojë me procesin e vlerësimit të ofertave, i kërkon operatorit ekonomik përkatës të paraqesë me shkrim, brenda tre ditëve pune, shpjegime për elemente të veçanta të ofertës, rreth: anës ekonomike të metodës së ndërtimit, procesit të prodhimit ose të shërbimeve të ofruara; zgjidhjeve teknike të ofruara dhe/ose ndonjë kusht favorizues të jashtëzakonshëm, që ka ofertuesi për kryerjen e punimeve, për furnizimin e mallrave apo të shërbimeve; origjinalitetit të punëve, mallrave apo të shërbimeve, të propozuara nga ofertuesi; zbatueshmërisë së detyrimeve, që lidhen me mbrojtjen në punë dhe kushtet e punës, në vendin ku do të kryhet puna, shërbimi apo ku do të sigurohet furnizimi. Ofertuesi ka detyrimin të argumentojë dhe të dokumentojë me prova shkresore sqarimet për elementin/elementet e veçanta të ofertës, në përputhje me kërkesat e mësipërme. Autoriteti kontraktor i verifikon këto elemente duke u këshilluar me ofertuesin dhe në bazë të informacionit të paraqitur. Ai ka të drejtë ta refuzojë ofertën, kur edhe pas shqyrtimit të infomacionit të paraqitur nga ofertuesi, nuk bindet se ajo është e rregullt në të gjitha elementet e saj.

Detyrimet e publikimit dhe të informimit të kandidatëve dhe ofertuesve. – Ofertuesit që ka paraqitur ofertën më të mirë dhe që për rrjedhojë është përzgjedhur si oferta fituese e prokurimit, i njoftohet menjëherë ky vendim (Neni 58, pika 1). Ligji përcakton se brenda pesë ditëve nga data e njoftimit të fituesit, autoriteti kontraktor dërgon një njoftim në Agjencinë e Prokurimit Publik për botimin e vendimit në Buletinin e Njoftimeve Publike. Pas lidhjes së kontratës, jo më vonë se pesë ditë pas nënshkrimit të saj, njoftimi i kontratës së lidhur duhet të dërgohet për publikim nga autoriteti kontraktor në Buletinin e Njoftimeve Publike. Në rastin e procedurave të zhvilluara me mjete elektronike, njoftimi i fituesit dërgohet në platformën elektronike të prokurimit, ditën e nesërme të punës nga marrja e vendimit (Neni 58, pika 2). Për shkak se është e lidhur në mënyrë të drejtpërdrejtë me të drejtën e ankimit, autoriteti kontraktor ka detyrimin që të vërë në dijeni, jo më vonë se pesë ditë nga marrja e vendimit: çdo kandidat të pasuksesshëm, për arsyet e refuzimit të pjesëmarrjes së tij në tender; çdo ofertues të pasuksesshëm, për arsyet e refuzimit të ofertës së tij; çdo

[596] Vendim GJDBE, datë 27.11.2001, *Impresa Lombardini*, çështje me nr. C-285/99.

ofertues të suksesshëm, që ka paraqitur një ofertë të vlefshme, për klasifikimin e ofertave të përzgjedhura (Neni 21/2).

2.1.1.2 Procedurat e zakonshme

Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", në Nenin 29 e në vijim të tij, dhe VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik", në Nenin 32 e në vijim të tij, parashikojnë procedurat standarte të prokurimit publik, ku procedurat e zakonshme për t'u përdorur nga autoritetet kontraktore, janë procedura e hapur dhe procedura e kufizuar.

Procedura e hapur. – Në bazë të Nenit 3/17 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", procedura e hapur është procedura, përmes së cilës çdo operator ekonomik i interesuar mund të dorëzojë një ofertë. Ligji parashikon se procedura e hapur është procedura e preferuar në prokurimet publike (Neni 30). Procedura e hapur mund të përdoret nga çdo autoritet kontraktor, për të gjithë kontratat e prokurimit publik për punë/shërbime/mallra, që kanë një vlerë *mbi kufirin e ulët monetar*, pa pasur nevojë të argumentojë përdorimin e kësaj procedure (Neni 29).

Në procedurën e hapur autoriteti kontraktor boton një njoftim publik për kryerjen e procedurës së hapur, i cili përmban një përshkrim të objektit që do të prokurohet dhe rregullat e veçanta procedurale (Neni 30/2). Ligji parashikon se njoftimet për prokurimet me vlerë mbi kufijtë e lartë monetarë, botohen në Buletinin e Njoftimeve Publike dhe në të paktën një gazetë me shpërndarje në Europë, ndërsa njoftimet për prokurimet me vlerë nën kufirin e lartë monetar, por mbi kufirin minimal monetar botohen në Buletinin e Njoftimeve Publike, si dhe të gjithë njoftimet e prokurimeve shpallen në faqen e internetit të Agjencisë së Prokurimit Publik (Neni 38). Të gjithë ofertuesit e dorëzojnë ofertën e tyre, përkatësisht, ofertën ekonomike, ofertën teknike dhe provën për përmbushje të kritereve përzgjedhëse, që kanë të bëjnë me kriteret e përjashtimit dhe kualifikimin e ofertuesve (Nenet 45 dhe 46). Afatet kohore për paraqitjen dhe dorëzimin e ofertave ndryshojnë në varësi të vlerës së kontratës. Në procedurën e hapur, me vlerë më të lartë se kufiri i lartë monetar, afati për paraqitjen e ofertave është jo më pak se 52 ditë nga data në të cilën është shpallur njoftimi i kontratës në faqen e internetit të Agjencisë së Prokurimit Publik (Neni 43/2), ndërsa në procedurën e hapur, me vlerë ndërmjet kufirit të lartë e të ulët monetar, afati kohor minimal për marrjen e ofertave është 30 ditë nga dita kur është shpallur njoftimi i kontratës në faqen e internetit të Agjencisë së Prokurimit Publik (Neni 43/5). Këto afate mund të jenë të shkurtra për kontrata që paraqesin nivel të lartë ndërlikimi, për rrjedhojë ligji ka parashikuar se autoriteti kontraktor, për përcaktimin e afateve kohore për dorëzimin e ofertave, duhet të mbajë parasysh kompleksitetin e kontratës dhe kohën e kërkuar për hartimin e ofertave, pa paragjykuar kufijtë kohorë minimalë dhe në përputhje me parimin e proporcionalitetit. Kur njoftimet janë hartuar dhe publikuar me mjete elektronike, në përputhje me formatin dhe procedurat për transmetim elektronik të përcaktuara në rregullat e prokurimit publik, afatet kohore për marrjen e ofertave, si më sipër, mund të shkurtohen shtatë ditë. Respektimi i këtyre afateve është shumë i rendësishëm për arsye se nga respektimi i tyre varet trajtimi i barabartë i operatorëve ekonomikë.

Pas botimit të njoftimit publik për kryerjen e procedurës së hapur, të gjithë ofertuesit e dorëzojnë ofertën e tyre, përkatësisht, ofertën ekonomike, ofertën teknike dhe provën për përmbushje të kritereve përzgjedhëse, që kanë të bëjnë me kriteret e përjashtimit dhe kualifikimin e ofertuesve (Nenet 45 dhe 46). Pas mbarimit të afatit

maksimal për paraqitjen e ofertave, autoriteti kontraktor hap ofertat, verifikon kualifikimet apo mangësitë e ofertuesve, dhe përzgjedh kontratën fituese, pas krahasimit të ofertave, bazuar në kriteret e përcaktimit të ofertës fituese (Neni 55).

Procedura e kufizuar. – Në bazë të Nenit 3/18 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", procedura e kufizuar është procedura përmes së cilës çdo operator ekonomik mund të kërkojë të marrë pjesë, por vetëm operatorët ekonomikë të përzgjedhur nga autoriteti kontraktor mund të dorëzojnë oferta. Procedura e kufizuar është një procedurë prokurimi me faza, e cila përdoret nga autoritetet kontraktore vetëm nëse plotësohen kushtet e parashikuara nga dispozitat e Neneve 29 dhe 31 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik". Procedura e kufizuar përdoret për kontratat *mbi kufirin e ulët monetar* (Neni 29/3). Kjo procedurë mund të përdoret atëherë kur është e domosdoshme të bëhet dallimi ndërmjet fazës së përzgjedhjes, ku trajtohet kualifikimi i kandidatëve dhe fazës së përcaktimit të kontratës fituese, ku shqyrtohet oferta (Neni 29/2). Autoriteti kontraktor në përzgjedhjen e kësaj procedure duhet të mbajë parasysh: aspektet për natyrën e kontratës; afatet; kostot përkatëse në zbatimin e procedurës, të ndarë në dy faza; gjendjen e tregut; dhe numrin e pritshëm të ofertuesve. Procedura e kufizuar përdoret nga autoriteti kontraktor për të kryer një prokurim që çon në dhënien e një kontrate prokurimi, kur: malli, shërbimi ose puna përkatëse, për shkak të karakterit të tij/tyre shumë të ndërlikuar ose të veçantë, mund të furnizohen, sigurohen ose ekzekutohen nga operatorë ekonomikë, të cilët kanë kapacitetin e duhur teknik, profesional ose financiar; është ekonomikisht më e leverdishme për autoritetin kontraktor, fillimisht, të shqyrtojë kapacitetin dhe kualifikimet e operatorëve të interesuar ekonomikë, dhe më pas të ftojë ata që kanë kualifikimet minimale specifike të caktuara të paraqesin ofertat (Neni 31/1). Ligji parashikon se në asnjë rast, vlera dhe përmasat e një kontrate nuk mund të jenë arsyeja e vetme për të justifikuar kompleksitetin e kontratës ose përzgjedhjen e procedurës së prokurimit. Kjo procedurë nuk duhet të përdoret për punë/mallra/shërbime, që gjenden lehtësisht në treg ose që kanë specifikime teknike apo standarde të përgjithshme e të mirënjohura në treg.

Ligji parashikon se njoftimet për prokurimet me vlerë mbi kufijtë e lartë monetarë, botohen në Buletinin e Njoftimeve Publike dhe në të paktën një gazetë me shpërndarje në Europë, ndërsa njoftimet për prokurimet me vlerë nën kufirin e lartë monetar, por mbi kufirin minimal monetar botohen në Buletinin e Njoftimeve Publike, si dhe të gjithë njoftimet e prokurimeve shpallen në faqen e internetit të Agjencisë së Prokurimit Publik (Neni 38).

Pas botimit të njoftimit publik për kryerjen e procedurës së kufizuar dhe për paraqitjen e kërkesave për pjesëmarrje, autoriteti kontraktor përzgjedh kandidatët, që kanë të bëjnë me kriteret e përjashtimit dhe kualifikimin e kandidatëve (Nenet 45 dhe 46). Pas mbylljes së fazës së kualifikimit dhe në përfundim të afateve të ankimit, autoriteti kontraktor fton kandidatët e përzgjedhur të dorëzojnë ofertat, në bazë të specifikimeve teknike të përcaktuara në ftesën për ofertë. Afati kohor për këtë procedurë është si vijon: në procedurën e kufizuar, me vlerë më të lartë se kufiri i lartë monetar, afati minimal kohor për dorëzimin e kërkesës për pjesëmarrje është njëzet ditë nga data në të cilën është shpallur njoftimi i kontratës në faqen e internetit të Agjencisë së Prokurimit Publik. Ndërsa, afati minimal kohor për dorëzimin e ofertës është njëzet ditë nga data në të cilën është dërguar ftesa për ofertë te kandidatët. Në procedurën e kufizuar, me vlerë ndërmjet kufirit të lartë e të ulët monetar, afati minimal kohor për dorëzimin e kërkesës për pjesëmarrje është pesëmbëdhjetë ditë nga data në të cilën është shpallur njoftimi i kontratës në faqen e internetit të Agjencisë së Prokurimit Publik. Ndërsa, afati minimal kohor për dorëzimin e ofertës është

pesëmbëdhjetë ditë nga data në të cilën është dërguar tek kandidatët ftesa për ofertë. Kur njoftimet janë hartuar dhe publikuar me mjete elektronike, afatet kohore më sipër mund të shkurtohen pesë ditë. Pas mbarimit të afatit kohor për dorëzimin e ofertave, autoriteti kontraktor hap ofertat e dorëzuara dhe përcakton kontratën fituese, bazuar në kriteret e përcaktimit të ofertës fituese (Neni 55).

2.1.1.3 Procedurat e veçanta

Për lidhjen e disa kontratave të prokurimit publik, për shkak të specifiteteve të mallit apo shërbimit që kërkohet, autoriteteve kontraktore i jepet mundësia të përdorin disa procedura të veçanta. Përveç natyrës specifike të mallit apo të shërbimit të kërkuar nga autoriteti kontraktor, arsyet e krijimit të procedurave të veçanta, kanë të bëjnë edhe me panevojshmërinë, me pamundësinë, apo me ngarkesën e shpërpjestuar që paraqet organizimi i procedurave të zakonshme (procedurë e hapur dhe procedurë e kufizuar). Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", në Nenin 29 e në vijim të tij, dhe VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik", në Nenin 32 e në vijim të tij, parashikojnë procedurat e veçanta për t'u përdorur nga autoritetet kontraktore, të cilat janë procedura me negocim, me ose pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës, kërkesë për propozime, procedura e thjeshtuar për prokurim me vlerë të vogël, shërbim konsulence dhe konkurs projektimi.

Procedura me negocim. – Në bazë të Nenit 3/19 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", procedura me negocim është procedura, përmes së cilës autoriteti kontraktor i përzgjedh vetë operatorët ekonomikë dhe negocion kushtet e kontratës me një ose më shumë prej tyre. Kjo procedurë është e veçantë sepse në procedurat e zakonshme (procedurë e hapur dhe procedurë e kufizuar) kushtet e kontratës nuk negociohen midis autoritetit kontraktor dhe operatorëve ekonomikë. Procedura me negocim, përdoret vetëm në rrethana të veçanta, të përcaktuara në dispozitat Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" dhe në dispozitat e VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik". Procedura me negocim ndahet në procedurë me shpallje paraprake të njoftimit të kontratës (Neni 32) dhe ne procedurë pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës (Neni 33).

Procedura me negocim, me shpallje paraprake të njoftimit të kontratës. – Procedura me negocim, me shpallje paraprake të njoftimit të kontratës është një procedurë prokurimi me faza, e cila përdoret vetëm në rrethanat e parashikuara në Nenin 32 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik". Autoriteti kontraktor mund të përdorë procedurën me negocim, me shpallje paraprake të njoftimit të kontratës, vetëm për kontratat me vlerë *mbi ose nën kufirin e ulët monetar* (Neni 32). Ligji bën një ndarje, sipas vlerës së kontratës, të kushteve që duhet të plotësohen në mënyrë që të operohet nëpërmjet procedurës me negocim, me shpallje paraprake të njoftimit të kontratës.

Kur vlera e kontratës së prokurimit është *më e lartë se kufiri i ulët monetar*, autoriteti kontraktor mund të përdorë procedurën me negocim, me shpallje paraprake të njoftimit të kontratës, vetëm kur organizimi i një procedure, të hapur apo të kufizuar, do të ishte e pamundur apo i panevojshëm (Neni 32/1). Ligji përcakton si rast panevojshmërie për organizimin e një procedure, të hapur apo të kufizuar, si rastin kur në përgjigje të dy procedurave të njëpasnjëshme, të hapura ose të kufizuara, të gjitha ofertat janë të pavlefshme apo nuk përmbushin kërkesat e dispozitave ligjore kombëtare dhe për sa kohë që në kontratë nuk është bërë ndonjë ndryshim thelbësor,

sipas përcaktimeve në rregullat e prokurimit publik (Neni 32/1/a). Oferta vlerësohet e pavlefshme nëse nuk është në përputhje me dispozitat e Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" dhe rregullat e prokurimit publik. Në çdo rast, pavlefshmëria e ofertave nuk duhet të vijë si shkak i gabimeve të bëra në dokumentat e tenderit dhe/ose për shkak të ndonjë veprimi të autoritetit kontraktor. Për rrjedhojë, procedura e hapur ose e kufizuar, duhet të jetë organizuar në përputhje strikte me normat ligjore dhe mungesa e susksesit të tyre nuk duhet të vijë nga shkaqe që kanë të bëjnë me mangësi në respektimin e normave që rregullojnë këto procedura apo shkaqe që kanë të bëjnë me veprime të paligjshme të vetë autoritetit kontraktor. Ndërsa si raste pamundësie për organizimin e një procedure, të hapur apo të kufizuar, ligji përcakton rastet kur natyra e punëve, mallrave ose shërbimeve, apo rreziku i lidhur me to, nuk lejon përcaktimin paraprak të çmimit të plotë dhe, në veçanti: i) në rastet e kontratave për shërbime, veçanërisht për shërbime intelektuale, si psh shërbimet, që kanë të bëjnë me projektimin e punëve, për sa kohë natyra e shërbimeve është e pamundur të përcaktohet me saktësi të pranueshme, që të lejojë përzgjedhjen e ofertës më të mirë, në përputhje me procedurat e tenderit, të hapur ose të kufizuar; ii) në rastet e kontratave për punë kërkimore, eksperimentimi ose zhvillimi, por jo me qëllime përfitimi apo rimbursimi të kostove të kërkimit e të zhvillimit (Neni 32/1/b).

Kur vlera e kontratës së prokurimit është *nën kufirin e ulët monetar*, autoriteti kontraktor mund të përdorë procedurën me negocim, me shpallje paraprake të njoftimit, sa herë e gjykon të nevojshme, me kusht që të respektohen parimet e trajtimit të barabartë, proporcionalitetit dhe transparencës (Neni 32/2). Kur vlera e kontratës është më e ulët se kufiri i ulët monetar, autoriteti kontraktor mund të përdorë procedurën me negocim, me shpallje paraprake të njoftimit, sa herë e gjykon të nevojshme, pa qenë nevoja për të konstatuar pamundësinë apo panevojshmërinë e organizimit të një procedure të hapur apo procedure të kufizuar. Në këtë rast, autoriteti kontraktor duhet të respektojë parimet e përgjithshme të prokurimit, që janë transparenca, trajtimi i barabartë (mosdiskriminimi) dhe proporcionaliteti.

Në procedurën me negocim, me shpallje paraprake të njoftimit të kontratës, për kontrata prokurimi me vlerë mbi ose nën kufirin e ulët monetar, autoriteti kontraktor duhet të sigurojë trajtim të barabartë për të gjithë ofertuesit gjatë zhvillimit të dialogut individual me secilin prej tyre. Asnjë informacion diskriminues apo që mund t'u sjellë avantazhe disa ofertuesve mbi të tjerët nuk duhet të bëhet i njohur (Neni 32/4). Autoriteti kontraktor mund të marrë masa që procedura me negocim të kryhet në faza të ndryshme, duke zbatuar kriteret e vlerësimit, të shpallura në njoftim apo në specifikime, për reduktimin e numrit të ofertave që duhen negociuar. Ky opsion, nëse përdoret, duhet të shpallet në njoftim ose në specifikime (Neni 32/5). Autoriteti kontraktor negocion me ofertuesit, për t'i përshtatur ofertat e tyre me kërkesat e përcaktuara në njoftim, me specifikimet dhe dokumentet shtesë, nëse ka të tilla, në mënyrë për të përzgjedhur ofertën më të mirë, sipas kritereve për përcaktimin e ofertës fituese (Neni 32/3).

Procedura me negocim, pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës. – Procedura me negocim, pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës është një procedurë prokurimi me faza, e cila përdoret vetëm në rrethanat e parashikuara në Nenin 33 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik". Autoriteti kontraktor, për kontratat me vlerë *mbi ose nën kufirin e ulët monetar*, mund të përdorë procedurën me negocim, pa shpallje paraprake të njoftimit, vetëm në rrethana të veçanta, në përputhje me Nenin 33 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" dhe në rregullat e prokurimit publik. Këto rrethana të veçanta kanë të bëjnë me disa kushte specifike për përdorimin e kësaj procedure. Ligji Nr.

9643, datë 20.11.2006 “Për Prokurimin Publik”, në Nenin 33 të tij, i plotësuar nga dispozitat e Nenit 36 të VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 “Për miratimin e rregullave të prokurimit publik”, parashikon rrethana të veçanta (kushte specifike) ku mund të përdoret procedura me negocim, pa shpallje paraprake të njoftimit. Në bazë të këtyre dispozitave, procedura me negocim, pa shpallje paraprake të njoftimit, mund të përdoret nga autoriteti kontraktor nëse gjendet përpara një nga situatave si vijojnë:

- Kur në përgjigje të dy procedurave të njëpasnjëshme mbi ose nën kufirin e ulët monetar nuk është siguruar konkurrenca minimale (nuk është dorëzuar asnjë oferët apo kërkesë për pjesëmarrje) dhe për sa kohë që në kushtet fillestare të kontratës të mos jetë bërë asnjë ndryshim thelbësor. Kushtet e kontratës dhe kriteret e veçanta të pranimit, që nuk lidhen përpjesëtimisht me fondin limit, nuk duhet të ndryshojnë nga ato të procedurës së fundit të anuluar. Në çdo rast, mosdorëzimi i asnjë oferte apo kërkese për pjesëmarrje nuk duhet të vijë si shkak i gabimeve të bëra në dokumentet e tenderit dhe/ose për shkak të ndonjë veprimi të autoritetit kontraktor. Këto kushte duhet të vërtetohen dhe të dokumentohen nga autoriteti kontraktor (Neni 33/2/a).
- Kur për arsye që lidhen me të drejtat ekskluzive ose të drejtat e autorit, kontrata nuk mund të ekzekutohet përveçse nga një operator i vetëm ekonomik. Ky është një rast tepër i veçantë, ekzistenca e të cilit duhet të vërtetohet dhe të dokumentohet nga autoriteti kontraktor (Neni 33/2/b).
- Kur për arsye të nevojës ekstreme, të shkaktuar nga ngjarje të paparashikueshme nga autoriteti kontraktor, afatet kohore për njoftimin e kontratës për procedurat e hapura, të kufizuara ose me negocim, me publikim, nuk mund të respektohen. Rrethanat e përmendura për të justifikuar nevojën ekstreme nuk duhet të shkaktohen në asnjë rast nga veprimi ose mosveprimi i autoritetit kontraktor. Në këtë rast, duhet të ekzistojnë kushtet si vijojnë: i) Shkaktimi i një ngjarjeje të paparashikuar; ii) Autoriteti kontraktor nuk ka përgjegjësi për ngjarjen; iii) Ngjarja mund të dëmtojë interesat e përgjithshëm të një komuniteti të gjerë; iv) Nuk është e mundur të ndiqen procedurat standarde mbi ose nën kufirin e ulët monetar. Në të gjitha rastet, autoriteti duhet të vërtetojë, të argumentojë dhe të dokumentojë se nevoja ekstreme apo situata emergjente nuk janë shkaktuar nga veprimi a mosveprimi i tij. Neglizhenca apo vonesat në fillimin e procedurave normale të prokurimit nuk janë shkaqe, që argumentojnë zbatimin e kësaj procedure. Kjo procedurë nuk mund të zbatohet për të justifikuar lidhjen e kontratave afatgjata, por vetëm për përballimin e nevojës ekstreme. Me krijimin e nevojës ekstreme, autoriteti kontraktor duhet njëkohësisht, të marrë të gjitha masat për realizimin e procedurave normale të prokurimit (Neni 33/2/c).
- Për mallrat e kuotuara dhe të blera në bursën e mallrave, në përputhje me rregullat e prokurimit publik (Neni 33/2/ç).
- Për blerje, që mundësojnë prokurimin e mallrave për një kohë lëvrimi shumë të shkurtër, ose për një rast veçanërisht të leverdishëm, që paraqitet në një kohë shumë të shkurtër dhe me një çmim, dukshëm, më të ulët se çmimet normale të tregut (Neni 33/2/d).
- Për kontratat e mallrave se procedura me negocim, pa shpallje paraprake të njoftimit, mund të përdoret: në rast se mallrat e kërkuara janë prodhuar vetëm për qëllime kërkimi, eksperimentimi, studimi ose zhvillimi. Këtu nuk përfshihen prodhimi me shumicë, për qëllime tregtare apo për të mbuluar shpenzimet e kërkimit e zhvillimit; për lëvrime shtesë nga furnizuesi i mëparshëm, për zëvendësimin e pjesshëm të lëvrimeve normale ose

instalimeve apo si shtesë të mallrave, instalimeve ekzistuese, pasi ndryshimi i furnizuesit do ta detyrojë autoritetin kontraktor të kërkojë mallra me karakteristika të ndryshme teknike, që mund të rezultojnë në papajtueshmëri dhe në vështirësi të mëdha teknike për vënien në punë apo mirëmbajtjen e tyre. Kontrata shtesë, në këtë rast, duhet të nënshkruhet brenda një afati 3-mujor nga përfundimi i kontratës kryesore (Neni 33/3/a/b).

- Për kontratat e shërbimit me kandidatin e suksesshëm, të dalë pas përfundimit të konkursit të projektimit, procedurë e veçantë e analizuar më poshtë, mund të përdoret procedura me negocim, pa shpallje paraprake të njoftimit (Neni 33/4).
- Për kontratat e punëve dhe të shërbimeve, procedura me negocim, pa shpallje paraprake të njoftimit, mund të përdoret, në këto raste: *1)* për punë apo shërbime shtesë, të cilat nuk kanë qenë të përfshira në kontratën fillestare, por që, për shkak të rrethanave të paparashikuara, janë bërë të domosdoshme, me kusht që t'i jepen operatorit ekonomik, që realizon këto ndërtime apo shërbime, si dhe kur vlera e punës dhe/ose shërbimeve shtesë nuk e tejkalon njëzet për qind të vlerës së kontratës fillestare: i) kur ndërtimet apo shërbimet suplementare nuk mund të ndahen nga kontrata fillestare, pa shkaktuar vështirësi të mëdha, teknike e ekonomike, për autoritetin kontraktor; ii) kur këto ndërtime e shërbime, edhe pse të ndara nga kontrata fillestare, janë të domosdoshme për përmbushjen e saj; *2)* për ndërtime apo shërbime të reja, që kanë të bëjnë me përsëritjen e ndërtimeve apo të shërbimeve të ngjashme, që i janë besuar një operatori ekonomik, të cilit autoriteti kontraktor i ka akorduar kontratën fillestare, me kusht që këto ndërtime ose shërbime të përputhen me projektin bazë, për të cilin është shpallur fitues i kontratës fillestare me procedurën e hapur ose të kufizuar. Përdorimi i mundshëm i kësaj procedure duhet të përfshihet në njoftimin e kontratës fillestare dhe autoriteti kontraktor duhet të vlerësojë koston e përgjithshme të përllogaritur të ndërtimeve ose shërbimeve në vijim. Procedura e mësipërme mund të përdoret vetëm brenda tre viteve nga lidhja e kontratës fillestare. Në çdo rast shtesa e kontratave nuk duhet të kalojë vlerën njëzet për qind të vlerës së përgjithshme të kontratës fillestare (Neni 33/5/a/b).

Urdhri për prokurim duhet të paraqesë arsyet e përdorimit të kësaj procedure. Për sa i përket zgjedhjes së operatorëve ekonomikë, me përjashtim të rrethanave kur në bazë të ligjit është e pamundur të thirren më shumë se tre kandidatë, siç parashikohen në pikën 2, gërma "b", pikën 3, gërma "b", dhe pikën 5, të Nenit 33 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", të përmendur më sipër, autoriteti kontraktor fton jo më pak se tre kandidatë, duke garantuar konkurrencë dhe barazi ndërmjet tyre. Në çdo rast, autoriteti kontraktor duhet të argumentojë dhe të dokumentojë përzgjedhjen e kandidatëve që do të ftojë. Në këtë zgjedhje, përdorimi i kësaj procedure nuk duhet të çojë në shmangien e konkurrencës ose në diskriminimin e kandidatëve. Zgjedhja duhet të bëhet në mënyrë jodiskriminuese dhe autoriteti kontraktor, sa më shpesh të jetë e mundur, duhet t'i ndërrojë sipërmarrësit që do të ftojë në negocime (Nenet 33/1, 33/6). Autoriteti kontraktor ka detyrimin që të provojë se kandidatët plotësojnë minimalisht kërkesat e Nenit 45 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" rreth kritereve të përjashtimit. Për sa i përket kritereve për kualifikim, në varësi të natyrës dhe përmasave të kontratës që prokurohet, autoriteti kontraktor mund të përcaktojë kritere të veçanta për kualifikim, në lidhje me përzgjedhjen e ofertuesve. Autoriteti kontraktor përdor dokumentet standarde të procedurës me negocim, me shpallje paraprake të njoftimit të kontratës,

për sa është e mundur dhe afatet kohore parashikohen nga vetë autoriteti kontraktor, në varësi të objektit të prokurimit dhe rrethanave.

Kërkesë për propozime. – Është procedura, me anë të së cilës autoriteti kontraktor kërkon oferta nga një numër i kufizuar operatorësh ekonomikë të përzgjedhur prej tij, por pranon edhe oferta të paraqitura nga operatorë të tjerë ekonomikë të interesuar (Neni 3/20). Autoriteti kontraktor mund të përdorë procedurën e kërkesës për propozim për kontrata me vlerë *nën kufirin e ulët monetar*, por *mbi 800.000 (tetëqind mijë) lekë* (Neni 34). Në bazë të kësaj procedure, autoriteti kontraktor kërkon oferta nga një numër i kufizuar operatorësh ekonomikë të zgjedhur prej tij, ose mund të përdorë komunikimin elektronik (prokurimin elektronik) të parashikuar në Nenin 36 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik". Në çdo rast autoriteti kontraktor duhet të pranojë oferta nga çdo ofertues tjetër, veç atyre të ftuar nga vetë ai. Njoftimi i kontratës hartohet dhe publikohet në Buletinin e Njoftimeve Publike dhe në faqen e internetit të Agjencisë së Prokurimit Publik. Kur autoriteti kontraktor përdor komunikimin elektronik, ai duhet të publikojë një njoftim elektronik sipas Nenit 38/4 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" dhe të përcaktuar në rregullat e prokurimit publik. Për këtë përzgjedhje kërkohen të ftohen të paktën 5 operatorë ekonomikë, përveç rasteve kur kjo është e pamundur, për arsye teknike ose për mungesë të konkurrencës. Afati kohor minimal për dorëzimin e ofertave është dhjetë ditë nga data, në të cilën është shpallur njoftimi i kontratës në faqen e internetit të Agjencisë së Prokurimit Publik. Shqyrtimi i ofertave dhe njoftimi i klasifikimit të ofertuesve duhet të bëhet jo më vonë se pesë ditë nga dorëzimi i ofertave. Në çdo rast, autoriteti kontraktor duhet të argumentojë dhe të dokumentojë përzgjedhjen e operatorëve ekonomikë që do të ftojë. Procedura e kërkesës për propozime nuk duhet të përdoret për të shmangur procedurat konkurruese të prokurimit.

Procedura e thjeshtuar për prokurimet me vlerë të vogël. – Për prokurimet me vlerë të vogël, të mallrave, shërbimeve apo punëve, nën kufirin e ulët monetar, konkretisht kur vlera e kontratës është më e ulët se 800.000 (tetëqind mijë) lekë në vit, autoritetet kontraktore mund të përdorin një procedurë të thjeshtuar, të përcaktuar në rregullat e prokurimit publik (Neni 29/5). Neni 40 i VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik", rregullon këtë procedurë të thjeshtuarë për prokurimet me vlerë të vogël. Në bazë të kësaj dispozite, autoriteti kontraktor planifikon në fillim të vitit natyrën, sasitë dhe llojet e kontratave, që do të prokurohen me këtë procedurë prokurimi. Me qëllim përcaktimin e kufirit monetar, për këtë procedurë, llogariten grup – mallrash apo shërbimesh të ngjashme, të cilat zakonisht prokurohen njëherësh dhe, në asnjë rast, nuk duhet të ndahen për përdorimin e kësaj procedure. Me qëllim organizimin e kësaj procedure, titullari i autoritetit kontraktor ose personi i autorizuar prej tij, në fillim të vitit kalendarik, ngre një komision të veçantë, të përbërë prej tre anëtarësh, nga të cilët njëri është kryetar. Në rast mungese të personelit, titullari i autoritetit kontraktor ose personi i autorizuar prej tij autorizon njësinë e prokurimit për të zbatuar këtë procedurë. Në momentin kur lind nevoja për punë, mallra ose shërbime, titullari i autoritetit kontraktor ose një zyrtar tjetër i autorizuar nxjerr urdhrin e prokurimit ku përcaktohen objekti i prokurimit dhe sasia e tyre. Urdhri i prokurimit duhet të shoqërohet me ftesën për ofertë, që u drejtohet operatorëve ekonomikë, në të cilën përcaktohen të gjitha të dhënat e nevojshme që lidhen me objektin e prokurimit. Kjo procedurë mund të kryhet në formë shkresore dhe në formë elektronike.

Në rastin kur procedura e prokurimit me vlerë të vogël zhvillohet në rrugë shkresore, anëtarët e komisionit testojnë tregun për të marrë tregues për çmimet e

punëve/mallrave/shërbimeve, të cilat i pasqyrojnë në një procesverbal të mbajtur dhe të nënshkruar nga komisioni, gjë që nuk e thjeshton edhe aq procedurën. 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. Komisioni përcakton fituesin bazuar në kriterin e çmimit më të ulët. Gjatë procedurës duhet të mbahet procesverbal, i cili nënshkruhet nga të gjithë zyrtarët e përfshirë në proces, duke i bashkëlidhur faturat përkatëse tatimore.

Në rastin kur procedura e prokurimit me vlerë të vogël kryhet me mjete elektronike, anëtarët e komisionit ftojnë të paktën pesë operatorë ekonomikë, kur është e mundur, si dhe publikojnë ftesën për ofertë për çdo të interesuar, në sistemin e prokurimit elektronik. Kur ofertuesi i renditur në vend të parë tërhiqet nga oferta e tij ose nuk plotëson kërkesat e autoritetit kontraktor, ky i fundit përzgjedh ofertuesin e renditur i dyti në listën e ofertave dhe kështu me radhë, deri në ofertuesin e renditur në vend të pestë. Në çdo rast, autoriteti kontraktor duhet të marrë në konsideratë për realizimin e objektit të kontratës vetëm operatorët ekonomikë të renditur deri në vendin e pestë të klasifikimit. Kjo procedurë, mund të përfshijë të gjithë prokurimet me vlerë të vogël dhe të paparashikueshme, si për shembull: ndryshimi i bravës, riparimi i pajisjeve të ndryshme, defekteve të vogla të automjeteve gjatë udhëtimit, si dhe prokurime të tjera të së njëjtës natyrë. Në të tilla raste emergjence ose ku prania e komisionit është e pamundur, prokurimet mund të kryhen edhe nga persona që nuk janë anëtarë të komisionit.

Pagesa për prokurimet me vlerë të vogël bëhet sipas legjislacionit tatimor në fuqi. Në çdo rast, faturat e mallrave apo të shërbimeve duhet të jenë të rregullta sipas legjislacionit në fuqi, si dhe të nënshkruhen nga anëtarët e komisionit. Për këtë procedurë, parashikohet një përjashtim nga rregulli i formës së shkruar për kontratën e prokurimit, pasi rregullat e prokurimit publik përcaktojnë se për këtë procedurë faturat e lëshuara kanë vlerën e kontratës së lidhur, kur palët nuk kanë nënshkruar një të tillë. Për të mënjanuar çdo dyshim, rregullat e prokurimit publik parashikojnë se n ë asnjë rast, procedura e prokurimit me vlerë të vogël nuk duhet të përdoret si mundësi për të pjesëtuar vlerën e kontratës për shmangien nga procedurat konkurruese të prokurimit.

Shërbim konsulence. – Parashikuar në parim nga Neni 34/1 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 “Për Prokurimin Publik” dhe në detaje nga Neni 37 i VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 “Për miratimin e rregullave të prokurimit publik”, procedura e shërbim konsulencës është një procedurë prokurimi me faza, e cila shërben për prokurimin e kontratave publike për shërbime të një natyre intelektuale dhe/ose këshilluese. Zbatimi i kësaj procedure nuk varet nga fakti nëse vlera e kontratës është nën apo mbi kufijtë e ulët dhe të lartë monetarë. Kjo procedurë zbatohet gjithmonë, cilado qoftë vlera e kontratës, nga momenti që kontrata e prokurimit ka për objekt shërbime të një natyre intelektuale dhe/ose këshilluese. Kjo lloj procedure zbatohet për konsulentin person fizik ose juridik, për stafin e konsulentit dhe nënkonsulentët, si dhe për bashkimet e konsulentëve. Konsulentët kanë të drejtë të bashkohen me njëri-tjetrin, në formën e një bashkimi konsulentësh ose me një marrëveshje nënkonsulence, për plotësimin e fushave të tyre përkatëse të ekspertizës për fuqizimin e anës teknike të propozimeve të tyre dhe për vënien në dispozicion të një ekipi më të madh ekspertësh, për të ofruar propozime më të mira dhe për të ofruar çmime më të ulëta. Një bashkim i tillë mund të krijohet për një afat të gjatë, pavarësisht nga detyra specifike ose mund të krijohet edhe për një detyrë të veçantë. Në çdo rast, ky bashkim duhet të dokumentohet me një kontratë të lidhur.

Hapat e procedurës së shërbimit të konsulencës, fillojnë me përgatitjen nga autoriteti kontraktor për preventimin e kostos dhe buxhetit, bazuar në kritere vlerësimi

të përcaktuara në rregullat e prokurimit. Më pas, titullari i autoritetit kontraktor apo personi i autorizuar nxjerr urdhrin e prokurimit. Njësia e prokurimit apo struktura të specializuara duhet të hartojnë projektkontratën me përkufizime të qarta të objektivave, qëllimeve dhe të synimit të detyrës në fjalë dhe dokumentet e tenderit. Ligji parashikon se autoriteti kontraktor njofton qëllimin e prokurimit me anë të botimit të njoftimit publik të kontratës, në faqen e internetit të Agjencisë së Prokurimit Publik, në Buletinin e Njoftimeve Publike nëse vlera e kontratës është nën kufirin e lartë monetar, por mbi kufirin e ulët monetar dhe në rastin kur vlera e kontratës është mbi kufirin e lartë monetar, atëherë përveç botimit të njoftimit publik të kontratës në Buletinin e Njoftimeve Publike, njoftimi duhet të botohet edhe në të paktën një gazetë me shpërndarje në Europë. Njoftimi duhet të përmbajë të gjithë informacionet që i lejojnë operatorëve ekonomikë të vendosin nëse do të marrin pjesë apo jo në këtë procedurë.

Autoriteti kontraktor, për përjashtimin e kandidatëve ose të ofertuesve, duhet të ketë parasysh një sërë rregullash që parandalojnë konfliktin e interesit dhe që përshkruhen të detajuara në Nenin 37/3 të rregullave të prokurimit.

Afati kohor për dorëzimin e kërkesave për shprehjen e interesit është si vijon: në procedurën e shërbimit të konsulencës, me vlerë më të lartë se kufiri i lartë monetar, afati minimal kohor për dorëzimin e kërkesës për shprehje interesi është njëzet ditë nga data në të cilën është shpallur njoftimi i kontratës në faqen e internetit të Agjencisë së Prokurimit Publik; në procedurën e shërbimit të konsulencës, me vlerë ndërmjet kufirit të lartë dhe të ulët monetar, afati minimal kohor për dorëzimin e kërkesës për shprehje interesi është pesëmbëdhjetë ditë nga data në të cilën është shpallur njoftimi i kontratës në faqen e internetit të të Agjencisë së Prokurimit Publik. Kur njoftimet janë hartuar dhe publikuar me mjete elektronike, në përputhje me formatin dhe procedurat për transmetim elektronik, të përcaktuara në rregullat e prokurimit publik, afatet kohore të parashikuara më sipër mund të shkurtohen pesë ditë.

Autoriteti kontraktor shqyrton kualifikimet e kandidatëve që kanë shprehur interes në bazë të kritereve për kualifikim jo më vonë se dhjetë ditë nga data e hapjes së procedurës. Në përfundim të kësaj faze, kandidatët e kualifikuar përshihen në një listë të shkurtër, e cila duhet të përmbajë të paktën dy kandidatë. Pas mbylljes së fazës së kualifikimit, autoriteti kontraktor i bën kërkesë për propozime të detajuar me shkrim kandidatëve të përcaktuar në listën e shkurtër, e cila duhet të përmbajë një sërë informacionesh të detajuara. Autoriteti kontraktor përcakton një afat kohor për dorëzimin e propozimeve, që u jep ofertuesve, kohë të mjaftueshme për të përgatitur propozimet e tyre. Afati kohor për dorëzimin e propozimeve teknike dhe ekonomike, është si vijon: në procedurën e shërbimit të konsulencës, me vlerë më të lartë se kufiri i lartë monetar, afati minimal kohor për dorëzimin e ofertës është njëzet ditë nga data në të cilën është dërguar ftesa për ofertë te kandidatët; në procedurën e shërbimit të konsulencës, me vlerë ndërmjet kufirit të lartë e të ulët monetar, afati minimal kohor për dorëzimin e ofertës është pesëmbëdhjetë ditë nga data në të cilën është dërguar te kandidatët ftesa për ofertë. Gjatë kësaj kohe, ofertuesit mund të kërkojnë sqarime për informacionet e dhëna në kërkesën për propozime. Autoriteti kontraktor i jep këto sqarime me shkrim dhe ua dërgon të gjithë kandidatëve të përcaktuar në listën e shkurtër. Nëse është e nevojshme, autoriteti kontraktor zgjat afatet kohore për dorëzimin e propozimeve.

Propozimet teknike dhe ekonomike duhet të dorëzohen në të njëjtën kohë, në zarfe të veçanta, të mbyllura. Pas mbarimit të afateve kohore për dorëzim, nuk duhet të pranohet asnjë ndryshim i propozimeve teknike ose ekonomike. Zarfet, që përmbajnë

propozimet teknike, hapen menjëherë pas mbarimit të afatit për dorëzimin e propozimeve, ndërkohë që propozimet ekonomike mbeten të pahapura. Çdo zarf që merret pas mbarimit të afatit, kthehet i pahapur. Respektimi i këtyre afateve është shumë i rendësishëm për arsye se nënkupton respektimin e barazisë midis kandidatëe.

Vlerësimi i propozimeve teknike kryhet duke marrë parasysh kritere të caktuara dhe të detajuara, me vlerësim më pikë, të përcaktuar në rregullat e prokurimit publik. Vlerësimi i propozimeve teknike kryhet brenda njëzet ditëve nga afati përfundimtar i përcaktuar për hapjen e tyre. Ky proces regjistrohet nëpërmjet procesverbalit të mbajtur për këtë qëllim.

Autoriteti kontraktor vë në dijeni ofertuesit që kanë dorëzuar propozime për çdo vlerësim teknik me pikë për secilin konsulent. Në çdo rast, autoriteti kontraktor njofton ata konsulentë, propozimet e të cilëve nuk kanë arritur të fitojnë pikët minimale ose që janë vlerësuar se nuk i plotësojnë kërkesat për propozim dhe i kthen të pahapura propozimet ekonomike. Kjo bëhet në mënyrë që konsulentët që janë vlerësuar se nuk i kanë arritur pikët të ushtrojnë të drejtën e ankimit. Në përfundim të afateve të ankimit, autoriteti kontraktor njofton konsulentët që kanë realizuar pikët minimale kualifikuese për datën, orën dhe adresën për hapjen e propozimeve ekonomike.

Propozimet ekonomike hapen publikisht, në prani të përfaqësuesve të konsulentëve që marrin pjesë. Propozimit me çmimin më të ulët i jepet vlerësimi financiar prej 100 pikësh, ndërsa propozimeve të tjera u jepen vlerësime financiare ku çmimet e tyre janë në përpjesëtim me çmimin më të ulët. Vlerësimi përfundimtar total në pikë realizohet duke mbledhur pikët për cilësinë dhe koston.

Pas identifikimit të ofertës më të mirë, autoriteti kontraktor njofton ofertuesit për klasifikimin përfundimtar. Autoriteti kontraktor fillon bisedimet për të sqaruar dhe për të përmirësuar kushtet e kontratës, metodologjinë, përbërjen e stafit dhe kushtet e veçanta. Bisedimet nuk duhet t'i ndryshojnë në mënyrë thelbësore kushtet fillestare të kontratës ose propozimin e përzgjedhur. Oferta ekonomike nuk duhet të ndryshohet në asnjë rast. Kur ofertuesi i suksesshëm nuk arrin të nënshkruajë kontratën ose nuk arrin të bëjë sigurimin e kontratës, autoriteti kontraktor fton për lidhjen e kontratës ofertuesin vijues në klasifikimin e ofertuesve. Në rast se kontrata lidhet me një bashkim operatorësh, të gjithë anëtarët e bashkimit të operatorëve duhet të nënshkruajnë kontratën dhe të jenë, individualisht dhe bashkërisht, përgjegjës për detyrën.

Konkurs projektimi. – Në bazë të Nenit 3/21 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", konkursi projektimit është procedura përmes së cilës autoriteti kontraktor përzgjedh me anë të një jurie, me konkurs, një studim ose projekt, që ka vetëm natyrë estetike. Ligji parashikon se konkursi i projektimit mund të organizohet në dy forma: si pjesë e një procedure, që shërben për përcaktimin e një fituesi të një kontrate shërbimi publik ose vetëm për përfitimin e një projekti kundrejt çmimit (Neni 35/2). Në rastin kur autoriteti kontraktor organizon një konkurs projektimi, ku objekti është një projektide, në dokumentet e tenderit duhet të përcaktohen qartë kriteret e vlerësimit teknik, çmimi dhe/ose rimbursimet që jepen për kandidatin fitues dhe për kandidatët e tjerë të pranuar. Në rastin kur autoriteti kontraktor organizon konkursin e projektimit si pjesë e një procedure që çon në përzgjedhjen e kontratës fituese, ai duhet ta bëjë këtë për një plan apo projekt të zgjedhur nga një juri, mbi bazën e një procedure konkurrimi, kryesisht në fushën e planifikimit urban, rural, arkitektonik, inxhinierik etj. (Neni 35/1). Në këtë rast, autoriteti kontraktor mund të përdorë procedurën me negocim, pa shpallje paraprake të njoftimit për kryerjen e shërbimit me kandidatin e suksesshëm të dalë në përfundim

të konkursit të projektimit. Në çdo rast, autoriteti kontraktor duhet të bëjë të njohur që në dokumentet e tenderit qëllimin e tij për të marrë vetëm një projektide apo për të marrë projektide dhe shërbimin në lidhje me këtë projektide.

Pas nxjerrjes së urdhrit të prokurimit, njoftimi i kontratës hartohet dhe publikohet në Buletinin e Njoftimeve Publike dhe në faqen e internetit të Agjencisë së Prokurimit Publik. Ligji parashikon se autoriteti kontraktor njofton qëllimin e prokurimit me anë të botimit të njoftimit publik të kontratës, në faqen e internetit të Agjencisë së Prokurimit Publik, në Buletinin e Njoftimeve Publike nëse vlera e kontratës është nën kufirin e lartë monetar, por mbi kufirin e ulët monetar dhe në rastin kur vlera e kontratës është mbi kufirin e lartë monetar, atëherë përveç botimit të njoftimit publik të kontratës në Buletinin e Njoftimeve Publike, njoftimi duhet të botohet edhe në të paktën një gazetë me shpërndarje në Europë. Njoftimi duhet të përmbajë të gjithë informacionet që i lejojnë operatorëve ekonomikë të vendosin nëse do të marrin pjesë apo jo në këtë procedurë.

Hapat e procedurës së konkursit të projektimit ndahen në dy faza: së pari, njoftohet publikisht kontrata dhe priten shprehjet e interesit, nga të cilat do të përzgjidhen kandidatët e kualifikuar dhe së dyti, kandidatët e kualifikuar ftohen nga autoriteti kontraktor që të paraqesin propozimet e tyre.

Afati kohor për dorëzimin e kërkesave për shprehjen e interesit, është si vijon: në procedurën e kërkesës për projektim, me vlerë më të lartë se kufiri i lartë monetar, afati minimal kohor për dorëzimin e kërkesës për shprehje interesi është njëzet ditë nga data në të cilën është shpallur njoftimi i kontratës në faqen e internetit të Agjencisë së Prokurimit Publik; në procedurën e kërkesës për projektim, me vlerë ndërmjet kufirit të lartë e të ulët monetar, afati minimal kohor për dorëzimin e kërkesës për shprehje interesi është pesëmbëdhjetë ditë nga data në të cilën është shpallur njoftimi i kontratës në faqen e internetit të të Agjencisë së Prokurimit Publik. Këto afate shkurtohen me pesë ditë kur është përdorur njoftimi dhe publikimi elektronik. Autoriteti kontraktor shqyrton kualifikimet e kandidatëve që kanë shprehur interes në bazë të kritereve për kualifikim, jo më vonë se dhjetë ditë nga data e hapjes së procedurës. Pjesëmarrja në konkurs kufizohet në një numër kandidatësh të përzgjedhur, në bazë të kritereve të qarta dhe jodiskriminuese, që u janë bërë të njohura të gjithë personave të interesuar, me kusht që numri i kandidatëve të ftuar, të jetë i mjaftueshëm për të siguruar një konkurrim të drejtë. Pranimi i pjesëmarrjes në konkurs nuk mund të kufizohet: për shkak të shtetësisë, territorit apo rezidencës; për shkak të qenies person fizik ose juridik. Në përfundim të kësaj faze, kandidatët e kualifikuar përshihen në një listë të shkurtër, e cila duhet të përmbajë të paktën dy kandidatë.

Pas mbylljes së fazës së kualifikimit dhe në përfundim të afateve të ankimit, autoriteti kontraktor fton me shkrim kandidatët e përcaktuar në listën e shkurtër për paraqitjen e propozimeve të tyre. Ftesa përfshin qëllimin e autoritetit kontraktor, adresën, datën dhe orën e përcaktuar për dorëzimin e propozimeve. Ftesa shoqërohet me udhëzimet e nevojshme për ofertuesit, ku jepet i gjithë informacioni që do t'i ndihmonte për përgatitjen e propozimeve. Autoriteti kontraktor përcakton një afat kohor për dorëzimin e propozimeve, që u jep ofertuesve kohë të mjaftueshme për të përgatitur propozimet e tyre, si vijon: në procedurën e konkursit të projektimit, me vlerë më të lartë se kufiri i lartë monetar, afati minimal kohor për dorëzimin e ofertës është njëzet ditë nga data në të cilën është dërguar ftesa për ofertë tek kandidatët; në procedurën e konkursit të projektimit, me vlerë ndërmjet kufirit të lartë e të ulët monetar, afati minimal kohor për dorëzimin e ofertës është pesëmbëdhjetë ditë nga data në të cilën është dërguar tek kandidatët ftesa për ofertë. Ligji parashikon se gjatë

kësaj kohe, ofertuesit mund të kërkojnë sqarime për informacionet e dhëna në kërkesën për propozime. Autoriteti kontraktor i jep këto sqarime me shkrim dhe ua dërgon të gjithë kandidatëve të përcaktuar në listën e shkurtër. Nëse është e nevojshme, autoriteti kontraktor zgjat edhe afatet kohore për dorëzimin e propozimeve.

Me qëllim për të respektuar barazinë midis kandidatëve, pas mbarimit të afateve kohore për dorëzim, nuk duhet të pranohet asnjë ndryshim i propozimeve. Zarfet, që përmbajnë propozimet, hapen menjëherë pas mbarimit të afatit për dorëzimin e propozimeve. Çdo zarf që merret pas mbarimit të afatit, kthehet i pahapur. Vlerësimi i propozimeve kryhet brenda njëzet ditëve nga afati përfundimtar i përcaktuar për hapjen e tyre dhe u komunikohet ofertuesve pjesëmarrës. Ky proces regjistrohet nëpërmjet procesverbalit të mbajtur për këtë qëllim.

Ligji parashikon se krijohet një komision vlerësimi, i përbërë nga persona që nuk kanë konflikt interesash me pjesëmarrësit në konkurs dhe merr vendime në mënyrë të pavarur, në bazë të kritereve të përcaktuara në njoftimin për konkurs, duke respektuar parimin e fshehtësisë. Komisioni i vlerësimit duhet të përbëhet nga një numër tek anëtarësh (zakonisht shtatë), pjesëtarë ose jo të autoritetit kontraktor dhe ku shumica duhet të kenë të njëjtën liçencë ose specializim të përcaktuar në kërkesat për kualifikim të kandidatëve në dokumentet e tenderit, si dhe një përvojë dhjetë vjeçare në çështjet e projektit që do të prokurohet.

2.1.2 Kontratat e koncesionit/ partneritetit publik privat

Në parim, kontratat e koncesionit dhe kontratat e partneritetit publik privat, për shkak të kohëzgjatjes së tyre dhe të kompleksitetit që ato mund të shfaqin, imponojnë që autoriteti kontraktor të marrë në konsideratë personalitetin e koncesionarit. Në fakt, këto kontrata lidhen *intuitu personae*, që do të thotë në konsideratë të personalitetit të kontraktuesit privat koncesionar. Një karakteristikë tjetër e këtyre kontratave është se përgjithësisht ato nuk përfshijnë përdorimin e fondeve publike. Kjo për arsye se pagesa e koncesionarit do të rezultojë nga e drejta për të shfrytëzuar veprat dhe shërbimet objekt të kontratës. Në këtë aspekt, mund të duket se organizimi i procedurave me qëllim trajtimin e barabartë, mosdiskriminimin dhe vënien në konkurrencë, nuk është në përputhje me karakterin *intuitu personae* të këtyre kontratave, si dhe është i panevojshëm pikërisht për arsye se në këto kontrata, Shteti (organi publik/autoriteti kontraktor) nuk nxjerr asnjë qindarkë nga paratë publike. Në fakt, sipas Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, qëllimi dhe arsyeja pse ligjvënësi ka parashikuar procedura të veçanta për lidhjen e kontratave të prokurimit publik, është pikërisht përdorimi i drejtë, transparent dhe me efektivitet i fondeve publike[597]. Për rrjedhojë, nëpërmjet një arsyetimi *a contrario*, nëse në kontrata të caktuara, siç janë koncesionet dhe partneritetet publike private, edhe pse të lidhura nga administrata publike, fondet publike nuk janë në përdorim, për shkak se pagesa e kontraktuesit privat sigurohet nga dhënia e të drejtës për shfrytëzimin e veprës apo

[597] Vendimi i Kolegjit Administrativ Nr. 1895, datë 06.05.2014, *Shoqëria "Alco" Sh.p.k kundër Brigada e Mbështetjes Rajonale-Reparti 1320 Tiranë*, sipas të cilit "*Një ndër qëllimet e legjislacionit për prokurimin publik është përdorimi i drejtë, transparent dhe me efektivitet i fondeve publike. Pikërisht për këtë arsye, legjislacioni i posaçëm në lidhje me prokurimet publike, ka parashikuar një procedurë specifike që duhet ndjekur duke filluar që nga momenti i zgjedhjes së palës me të cilën organi shtetëror do të hyjë në marrëdhënie kontraktore duke përdorur fondet publike, lidhjes së kontratës, kushteve kontraktore, ekzekutimit të saj e deri në zgjidhjen e kontratës*".

shërbimit objekt të këtyre kontratave, atëherë nuk ka arsye pse të organizohen procedura specifike për lidhjen e këtyre kontratave. Megjithatë, detyrimi për të mos cënuar konkurrencën e lirë dhe të ndershme, si dhe mbi të gjitha, detyrimi për të mbrojtur përdoruesit e veprave apo shërbimeve publike objekt të këtyre kontratave, nuk mund të përshtaten me një llogjikë të tillë. Kjo është arsyeja që Shqipëria, që në mesin e viteve 1990, miratoi Ligjin Nr. 7973, datë 26.7.1995 "Për koncesionet dhe pjesëmarrjen e sektorit privat në shërbimet publike dhe infrastrukturë", që përcaktonte dhe rregullonte një procedurë specifike për lidhjen e kontratave të koncesionit. Ky ligj u shfuqizua me miratimin e Ligjit Nr. 9663, datë 18.12.2006 "Për Koncesionet", i cili përforcoi detyrimet e transparencës, të trajtimit të barabartë dhe të mosdiskriminimit në procedurat e veçanta për lidhjen e kontratave të koncesionit. Por, ky ligj parashikonte një kornizë ligjore vetëm për procedurën e lidhjes së koncesioneve dhe nuk kishte asnjë dispozitë për kontratat e partneritetit publik privat, edhe pse këto të fundit kishin filluar të përdoreshin nga administrata publike shqiptare. Për rrjedhojë, ligjvënësi shqiptar miratoi Ligjin Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", i cili, bashkë me VKM Nr. 575, datë 10.07.2013 "Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat", ka përcaktuar dhe rregulluar procedura specifike të përbashkëta për lidhjen e kontratave të koncesionit dhe të partneritetit publik privat. Rezultati është një arsenal ligjor specifik, të cilin nuk e gjejmë për asnjë kontratë të së drejtës private, dhe që ka për objekt të rregullojë të gjithë fazën e dhënies së kontratave të koncesionit/partneritetit publik privat. Dhënia e kontratave të koncesionit/partneritetit publik privat, përbëhet nga dy aspekte themelore: së pari, një fazë vlerësimi paraprak për dhënien e këtyre kontratave; dhe së dyti, faza e procedurës për dhënien e këtyre kontratave. Arsenali ligjor që rregullon këto kontrata, përveç fazës së ekzekutimit dhe të përfundimit të kontratave të koncesionit/partneritetit publik privat, ka për objekt të tij edhe fazën e vlerësimit paraprak për dhënien e këtyre kontratave, si dhe fazën procedurale për dhënien e këtyre kontratave.

Ky arsenal ligor specifik përbëhet nga rregulla të përgjithshme, veprimet përgatitore dhe procedura për dhënien e kontratave të koncesionit/partneritetit publik privat.

2.1.2.1 Rregulla të përgjithshme për dhënien e kontratës

Rregullat e përgjithshme të cilat zbatohen për dhënien e kontratave të koncesionit dhe të partneritetit publik privat, rezultojnë nga dispozitat e Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat" dhe të VKM Nr. 575, datë 10.07.2013 "Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat". Këto rregulla kanë të bëjnë me aspekte të ndryshme të fazës së vlerësimit për dhënien me koncesion/partneritet publik privat dhe të procedurës së lidhjes së këtyre kontratave, siç janë: parimet themelore, pjesëmarrësit në procedurë, regjistri i kontratave dhe konfidencialiteti, propozimet e pakërkuara, zbatimi i ligjit rreth prokurimeve publike. Më poshtë do të analizojmë me radhë këto rregulla të përgjithshme për dhënien e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat.

Parimet themelore. – Neni 9 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat" parashikon se procedura për dhënien e koncesioneve/partneriteteve publike private zbatohet në përputhje me parimet e transparencës, mosdiskriminimit, proporcionalitetit, efikasitetit, trajtimit të barabartë, reciprocitetit dhe të sigurisë ligjore. Këto parime themelore, në të cilat duhet të

bazohet e gjithë procedura për dhënien e kontratave të koncesioneve/partneriteteve publike private, e kanë origjinën nga e drejta e Bashkimit Europian, dhe më saktësisht, nga jurisprudenca e GJDBE. Vendimi themelor i GJDBE që ka imponuar respektimin e parimit të mosdiskriminimit për shkak të kombësisë dhe ka afirmuar një detyrim transparence, edhe për kontratat që nuk rregulloheshin nga direktivat rreth prokurimeve publike, është vendimi me numër çështje C-324/98, datë 07.12.2000 *"Telaustria Verlags GmbH, Telefonadress GmbH"*[598]. Ky vendim ka afirmuar ekzistencën e një detyrimi transparence që buron, sipas gjykatës, nga parimi i mosdiskriminimit për shkak të kombësisë, në procedurën e lidhjes të të gjithë kontratave publike, edhe për ato kontrata të cilat nuk rregullohen nga direktivat rreth prokurimeve publike, për rrjedhojë, edhe për koncesionet dhe partneritetet publike private. Për gjykatën, detyrimi i transparencës nënkupton dhe detyron që autoriteti kontraktor të sigurojë një shkallë publikimi të përshtatshme, që lejon efektivisht vënien në konkurrencë dhe lejon kontrollin e paanshmërisë së procedurave të dhënies së kontratave. Nga ky vendim, që ka hedhur themelet e parimeve të transparencës, mosdiskriminimit dhe trajtimit të barabartë, kanë rezultuar pjesa më e madhe e parimeve themelore që duhet të zbatohen për dhënien e koncesioneve/partneriteteve publike private.

Parimet e transparencës, mosdiskriminimit, trajtimit të barabartë dhe reciprocitetit, nënkuptojnë të gjithë barazinë midis operatorëve ekonomikë, në të gjithë fazat e procedurës për dhënien e kontratave të koncesionit/partneritetit publik privat. Kjo përkthehet konkretisht në respektimin e afateve të arsyeshme nga ana e autoritetit kontraktor në informimin e operatorëve ekonomikë për dhënien e një kontrate, në mënyrë që operatorëve ekonomikë t'i jepet koha e mjaftueshme për të përgatitur ofertën. Transparenca mund të sigurohet me çdo mënyrë, dhe veçanërisht nëpërmjet publikimit të njoftimit për dhënien e kontratave të koncesionit/partneritetit publik privat. Ky publikim duhet të përmbajë informacionet e nevojshme (objekti i kontratës, kriteret e përzgjedhjes, kriteret e dhënies së kontratës, etj) që i lejojnë operatorëve ekonomikë të interesuar që të marrin pjesë në procedurën e dhënies së kontratës dhe të paraqesin ofertat e tyre. Parimi i mosdiskriminit duhet të mundësojë që kriteret e përdorura për përzgjedhjen e operatorëve ekonomikë dhe për dhënien e kontratave të koncesionit/partneritetit publik privat të mos jenë diskriminues për disa operatorë ekonomikë, por duhet të jenë objektivë dhe të bazohen vetëm mbi meritën e operatorëve ekonomikë.

Parimet e proporcionalitetit dhe të efikasitetit nënkuptojnë që çdo vendim apo çdo masë e marrë nga autoriteti kontraktor, duhet të jetë në të njëjtën kohë edhe e nevojshme, por edhe e përshtatshme në raport me qëllimin që kërkohet të arrihet. Edhe këto parime rezultojnë në mënyrë të drejtpërdrejtë nga jurisprudenca e GJDBE, me vendimin me numër çështje C-15/83, datë 17.05.1984, *Denkavit Nederland BV*, ku GJDBE i zbaton këto parime nëpërmjet një llogjike ekonomike, duke u shprehur se autoriteti kontraktues, në zgjedhjen e masave dhe vendimeve që duhet të marrë, duhet të bëjë kujdes dhe të marrë ato masa dhe vendime që sjellin më pak shqetësime dhe

[598] Në këtë vendim, GJDBE shprehet se *"autoritetet prokuruese... janë... të detyruara të respektojnë rregullat themelore të traktatit në përgjithësi dhe konkretisht parimin e mos-diskriminimit për shkak të kombësisë... parim i cili nënkupton, në veçanti, një detyrim transparence që i lejon autoritetit prokurues që të jetë i sigurtë që ky parim është respektuar"*. GJDBE konsideron se mënyra më e mirë për të siguruar mos-diskriminimin është krijimi i një procedure transparente që *"garanton, në favor të çdo ofruesi potencial, një shkallë publikimi të përshtatshme që lejon hapjen e prokurimeve të shërbimit ndaj konkurrencës dhe kontrollin e paanshmërisë së procedurave prokuruese"*, GJDBE, çështja C-324/98, datë 07.12.2000 *"Telaustria Verlags GmbH, Telefonadress GmbH"*, respektivisht pikat 60, 61 dhe 62 të vendimit.

cënime në ushtrimin e një veprimtarie ekonomike. Për rrjedhojë, masat duhet të jenë efikase dhe të proporcionuara. Në procedurën e dhënies së kontratave të koncesionit/partneritetit publik privat, detyrimi i respektimit të parimeve të proporcionalitetit dhe të efikasitetit, përkthehet në detyrimin për autoritetin kontraktor që çdo vendim apo çdo masë që do të marrë, duhet të jetë e nevojshme dhe e përshtatshme në raport me qëllimin që kërkohet të arrihet, që do të thotë, për shembull, në përzgjedhjen e kandidatëve, autoriteti kontraktor nuk mund të kërkojë nga operatorët ekonomikë që të kenë kapacitete teknike, profesionale dhe/ose financiare më të mëdha (të shpërpjestuara) se sa ato që nevojiten për të përmbushur objektin e kontratës. Kriteret e përzgjedhjes së kandidatëve nuk duhet të jenë të shpërpjestuara në raport me atë që është e nevojshme për të përmbushur objektin e kontratës. Parimet e proporcionalitetit dhe të efikasitetit nënkuptojnë edhe një përputhje të domosdoshme midis konkurrencës dhe ekuilibrit financiar. Për rrjedhojë, kohëzgjatja e kontratave të koncesionit/partneritetit publik privat duhet të përcaktohet në një afat që nuk kufizon apo cënon konkurrencën e lirë, përtej asaj që është e nevojshme për të siguruar amortizimin e investimeve të koncesionarit dhe pagesën e arsyeshme për koncesionarin që rezulton nga shfrytëzimi i veprës apo shërbimit publik, dhe në të njëjtën kohë që lejon mbajtjen konstante të riskut operacional që i përket shfrytëzimit të veprës apo shërbimit publik. Një funksion tjetër i parimit të efikasitetit ka të bëjë me vlerësimin paraprak përgjatë veprimeve përgatitore nëpërmjet studimit të fizibilitetit, që duhet të përcaktojë nëse projekti koncesionar/partneritet publik privat është apo jo më i favorshëm, në kuptimin nëse ofron vlerën më të mirë të parasë, krahasuar me alternativën e prokurimit publik tradicional (Krahasuesin e Sektorit Publik). Parimi i efikasitetit imponon që projekti koncesionar/partneritet publik privat të jetë domosdoshmërisht më i favorshëm, në kuptimin që të ofrojë vlerën më të mirë të parasë, krahasuar me alternativën e prokurimit publik tradicional (Krahasuesin e Sektorit Publik), përndryshe kontrata koncesionit/partneritetit publik privat nuk mund të lidhet.

Parimi i sigurisë ligjore ka të bëjë me ligjshmërinë dhe me sigurinë juridike. Ky parim detyron autoritetin kontraktor që të respektojë rregullat për dhënien e kontratave të koncesionit/partneritetit publik privat, si dhe të respektojë informacionet e publikuara në lidhje me objektin e kontratës, kriteret për përzgjedhjen e kandidatëve, kriteret për përzgjedhjen e ofertës fituese, si dhe çdo kërkesë apo kriter të publikuar në lidhje me dhënien e kontratave të koncesionit/partneritetit publik privat.

Pjesëmarrësit në procedurë. – Procedura për dhënien e kontratave të koncesionit/partneritetit publik privat ka aktorët e saj pjesëmarrës, të cilët janë të parashikuar dhe të përkufizuar qartësisht nga Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat". Autoritetet kontraktore janë organet që kanë kompetenca për të ndërmarrë një procedurë për dhënien e koncesioneve/partneriteteve publike private. Në bazë të ligjit, autoritetet kontraktore janë: Kryeministria, ministritë e linjës; Kuvendi; dhe njësitë e qeverisjes vendore (Neni 13).

Në kompetencën e autoritetit kontraktor, ligji i ka dhënë një rol të veçantë Komisionit të dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat. Në fakt, ligji përcakton se përpara fillimit të procedurës për dhënien e koncesionit/partneritetit publik privat, autoriteti kontraktues cakton komisionin e dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat (Neni 18). Autoriteti kontraktues ka detyrimin që të emërojë anëtarët e komisionit me profesion jurist, ekonomist, profesion teknik dhe profesione nga fusha të tjera përkatëse, në varësi të objektit dhe karakteristikave

të koncesionit/partneritetit publik privat. Autoriteti kontraktues ka të drejtë të emërojë një komision të vetëm të dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat, për më shumë se një procedurë të dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat, për aq kohë sa objektet e kontratave janë të ngjashme në natyrë. Nëse objektet e kontratave nuk janë të ngjashme në natyrë, atëherë autoriteti kontraktor duhet të emërojë një komision tjetër të dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat. Komisioni i dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat kryen këto detyra: harton studimin e fizibilitetit për koncesionin/partneritetin publik privat, përcakton procedurën e zbatueshme për dhënien e koncesionit/partneritetit publik privat dhe harton dokumentacionin e tenderit; shqyrton dhe vlerëson ofertat e pranuara dhe/ose kërkesat për pjesëmarrje që janë dorëzuar; formulon propozimin e përzgjedhjes së ofertës së suksesshme ose propozimin e vendimit për ndërprerjen e procedurës së prokurimit, si dhe një shpjegim të tyre; kryen të gjitha aktivitetet e tjera që kërkohen për zbatimin e procedurës së koncesionit/partneritetit publik privat, në përputhje me rregulloret në fuqi. Për pasqyrimin e punës së tij, në funksion të zbatimit të parimit të transparencës, Komisioni i dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat mban procesverbale, të cilat duhet të nënshkruhen nga të gjithë anëtarët e komisionit.

Autoriteti kontraktor do të lidhë një kontratë koncesioni/partneriteti publik privat me koncesionarin. Koncesionari është operatori ekonomik ose subjekti për qëllime të veçanta, me të cilin autoriteti kontraktues ka nënshkruar një kontratë koncesioni (Neni 3/11). Operatori ekonomik është kontraktuesi, që do të thotë çdo person, fizik ose juridik, ent publik ose grup personash dhe/ose organesh të tilla që ofrojnë në treg, respektivisht, realizimin e punëve dhe/ose të punëve dhe shërbimeve (Neni 3/18, 3/19). Me kërkesë të autoritetit kontraktor, ligji lejon gjithashtu që kontrata e koncesionit/partneritetit publik privat të lidhet edhe me një subjekt për qëllime të veçanta (SPV), i cili është një person juridik privat, me seli në Republikën e Shqipërisë, i krijuar nga operatori ekonomik i zgjedhur si ofertuesi më i suksesshëm me kërkesë të autoritetit kontraktues, kërkesë e cila duhet të figurojë që në dokumentacionin e tenderit (Nenet 3/12 dhe 39). Operatorët ekonomikë mund të marrin pjesë të të vetëm në procedurë ose të krijojnë grupe operatorësh ekonomikë dhe të marrin pjesë në procedurë si një kandidat i vetëm. Në rast të bashkimit të grupeve të operatorëve ekonomikë, ata duhet të krijojnë një formë të veçantë ligjore të bashkimit të shoqërive, për qëllim të dorëzimit të ofertës ose kërkesës për pjesëmarrje. Përpara dorëzimit të ofertës, grupi duhet të krijohet zyrtarisht, me një marrëveshje të noterizuar, ku të përcaktohen përfaqësuesi i grupit, përqindja e pjesëmarrjes së punës/shërbimit dhe elementet konkrete, që do të kryejë secili nga anëtarët e këtij grupi. Pas krijimit të bashkimit të operatorëve ekonomikë, anëtarët e grupit caktojnë, me prokurë, përfaqësuesin e tyre.

Ligji ka përcaktuar si pjesëmarrës në procedurën e dhënies së kontratave të koncesionit/partneritetit publik privat, në cilësinë e autoriteteve kontrolluese, ndëshkuese dhe miratuese, edhe organe publike të caktuara. Këto janë struktura të trajtimit të koncesioneve/partneriteteve publike private, të cilat përfshijnë të gjithë organet publike që marrin pjesë në identifikimin e një projekti koncesionar/partneriteti publik privat, organizimin e procedurës për dhënien e koncesionit, lidhjen dhe ekzekutimin e kontratës, dhe në fund marrjen në dorëzim të veprës apo shërbimit obejt të kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat[599]. Përveç autoritetit që ushtron Ministria e Financave, lidhur me koncesionet/partneritetin publik privat,

[599] Shih A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014, fq. 142.

kryesisht për arsye miratimi paraprak të ndryshimeve në kontratë, të mbështetjeve financiare apo të garancive financiare të kontratës (Neni 10), ligji parashikon se Agjencia e Prokurimit Publik është autoriteti kompetent për koncesionet dhe partneritetin publik privat (Neni 11) dhe në këtë drejtim, kjo Agjenci kryen këto detyra: zbatimin e masave dhe aktiviteteve në mënyrë që të arrijë dhe të ruajë një sistem plotësisht transparent dhe efikas të koncesioneve/partneriteteve publike private, përfshirë këtu edhe monitorimin e procedurave të koncesionit pas lidhjes së kontratës; përgatitjen e projekt-propozimeve për ndryshimin e legjislacionit në fushën e koncesioneve/partneriteteve publike private, si dhe udhëzimeve për zbatimin e dispozitave të këtij ligji; në rast shkeljesh të këtij ligji dhe akteve nënligjore, të nxjerra në zbatim të tij, vendosjen e gjobave ose propozimin e marrjes së masave administrative; përjashtimin e një operatori ekonomik nga pjesëmarrja në procedurat e koncesioneve/partneritetit publik privat, sipas përcaktimeve në ligjin e prokurimit; monitorimin, analizën dhe studimin e tendencave aktuale europiane dhe globale, njohurive dhe përvojës në fushën e koncesioneve/ partneriteteve publike private; realizimin e masave dhe aktiviteteve të tjera të nevojshme për përmbushjen e detyrave që rezultojnë nga organizimi i një procedure transparente dhe efiksae për dhënien e kontratave; dhe hartimin dhe publikimin e dokumenteve standarde të tenderit.

Ligji ka krijuar gjithashtu njësinë e trajtimit të koncesioneve/partneriteteve publike private, e cila është në varësi të ministrit përgjegjës për ekonominë, dhe ka për objekt të veprimtarisë së saj nxitjen dhe asistimin e autoriteteve kontraktuese në përgatitjen, vlerësimin dhe negocimin e kontratave të koncesionit/partneritetit publik private (Neni 12). Ligji parashikon se autoriteti kontraktues ka të drejtë të angazhojë njësinë e trajtimit të koncesioneve/partneriteteve publike private për të siguruar mbështetjen e ekspertëve përgjatë veprimeve përgatitore, më konkretisht në përgatitjen, dhënien dhe zbatimin e projekteve të koncesionit/partneritetit publik privat (Neni 16/4).

Regjistri i kontratave dhe konfidencialiteti. – Ligji ka parashikuar krijimin e një regjistri të koncesionit/partneritetit publik privat. Regjistri i koncesionit/partneritetit publik privat është një bazë të dhënash elektronike e të gjitha kontratave të koncesionit dhe të partneritetit publik privat, të cilat janë dhënë në Republikën e Shqipërisë (Neni 14). Regjistri i koncesionit/partneritetit publik privat krijohet dhe mbahet nga Ministria e Financave. Ky regjistër mundëson mbajtjen e të dhënave në nivel kombëtar për dhënien e koncesioneve/partneriteteve publike private dhe për rrjedhojë forcon transparencën në dhënien e këtyre kontratave.

Komisioni i dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat mban proces verbale për pasqyrimin e punës së tij, të cilat duhet të nënshkruhen nga të gjithë anëtarët e komisionit (Neni 18/7). Kontratat administrative dhe dokumentet kontraktore (proces verbalet) përbëjnë informacion publik në kuptim të Ligjit Nr. 119/2014, datë 18.09.2014 "Për të Drejtën e Informimit", për rrjedhojë janë të aksesueshme nga publiku i gjerë. Për kontratat e koncesionit dhe partneritetit publik privat[600], ky ligj parashikon se këto kontrata, që përbëjnë informacion publik, bëhen publike dhe të aksesueshme për të gjithë menjëherë, pa qenë nevoja për depozitimin e një kërkese nga pala e interesuar[601]. Nga fakti se Neni 15 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013

[600] Shih E. Sagalovitch, *"L'accès aux contrats de partenariat"*, AJDA, 2012, fq. 2367.

[601] Neni 7/1, gërma ë), i Ligjit Nr. 119/2014, datë 18.09.2014 "Për të Drejtën e Informimit", rreth kategorive të informacionit që bëhen publike pa kërkesë, përcakton se autoritetet publike *"... përgatitin paraprakisht, në formate lehtësisht të kuptueshme dhe të aksesueshme, si dhe vënë në dispozicion të publikut në faqen e tyre në internet kategoritë e mëposhtme të informacionit: ...ë) informacion për procedurat e prokurimit apo procedurat konkurruese të koncesionit /partneritetit publik privat,*

"Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", parashikon se dispozitat e ligjit të prokurimit publik, që rregullojnë konfidencialitetin, zbatohen edhe për koncesionet/partneritetet publike private, i vetmi kufizim në publikimin dhe dhënien e informacionit për këto kontrata[602], ka të bëjë me informacionet konfidenciale të operatorëve ekonomikë, që përfshin aspektet teknike, tregtare dhe informacionet konfidenciale të oferatve, si dhe cënimin e të dhënave personale, cënimin e inetersave ligjorë dhe ekonomikë të palëve, cënimin e interesit publik ose pengimin e konkurrencës[603].

Propozimet e pakërkuara. – Çdo operator ekonomik ose grup operatorësh ekonomikë, mund të paraqesë një propozim të pakërkuar, për zbatimin e një projekti koncesionar/partneriteti publik privat dhe autoriteti kontraktor i analizon propozimet e tilla, me kusht që: propozimi të lidhet me një projekt në njërin prej sektorëve ku zbatohen kontratat e koncesionit/partneritetit publik privat, në përputhje me Nenin 4 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat"; dhe propozimi nuk lidhet me një projekt, për të cilin tashmë ka filluar ose është shpallur procedura për dhënien e tij (Neni 25). Propozimi i pakërkuar i dorëzohet vetëm autoritetit kontraktues, të cilit ligji i jep autoritetin të ndërmarrë procedurën e dhënies së asaj kontrate të koncesionit/partneritetit publik privat. Operatorët ekonomikë kanë mundësinë që propozimin e pakërkuar, të mund ta detajojnë, në mënyrë që të trajtojë projektin në secilën prej formave si vijojnë: forma minimale, e cila përmban të paktën informacionin që përcakton projektin në një nivel të përgjithshëm dhe që lejon autoritetin kontraktues që të bëjë një vlerësim paraprak të aspekteve të domosdoshmërisë dhe përshtatshmërisë, si dhe nëse propozimi duket të jetë i realizueshëm dhe në interes të publikut apo jo; forma minimale dhe analiza gjithëpërfshirëse teknike, ekonomike dhe financiare; një studim fizibiliteti i zhvilluar plotësisht, duke përfshirë arsyetimin e vendimit për dhënien me koncesion/partneritet publik privat. Pas një vlerësimi paraprak, autoriteti kontraktues mund të vendosë të refuzojë propozimin dhe të heqë dorë nga zbatimi i projektit; ose të pranojë propozimin dhe të fillojë hartimin e studimit të fizibilitetit. Nëse propozimi i pakërkuar konsiderohet i pranueshëm, atëherë autoriteti kontraktues mund të ndërmarrë veprimet e duhura përgatitore për dhënien e koncesionit/partneritetit publik privat.

Zbatimi i ligjit rreth prokurimeve publike. – Siç shpjeguam më sipër me detyrimin e konfidencialitetit (Neni 15), shumë dispozita të ligjit rreth prokurimeve publike zbatohen edhe për kontratat e koncesionit/partneritetit publik privat, në përputhje me rrethanat. Në fakt, në shumë dispozita të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", përcaktohet se për çështje të caktuara, të

---

përkatësisht, sipas parashikimeve të ligjit nr. 9643, datë 20.12.2006, "Për prokurimin publik", dhe të ligjit nr. 125/2013, "Për koncesionet dhe partneritetin publik privat", që kryhen për llogari të autoritetit publik, duke përfshirë: i) listën e kontratave të lidhura; ii) shumën e kontraktuar; iii) palët kontraktuese dhe përshkrimin e shërbimeve apo mallrave të kontraktuara; iv) informacionin për zbatimin dhe monitorimin e kontratave, si dhe udhëzues e politika të ndryshme;".

[602] Neni 15 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat" përcakton se *"Dispozitat e ligjit të prokurimit publik, që rregullojnë konfidencialitetin, zbatohen edhe për koncesionet/partneritetet publike private të rregulluara me këtë ligj"*.

[603] Shih Nenet 21/3 dhe 25 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", sipas të cilëve, autoriteti kontraktor nuk duhet të bëjë publik informacionet e marra nga operatorët ekonomikë *"...nëse një gjë e tillë vjen në kundërshtim me legjislacionin për mbrojtjen e të dhënave ose cenon interesin publik apo interesat ligjorë dhe ekonomikë të palëve, ose pengon konkurrencën e drejtë"*, si dhe *"...autoriteti kontraktor nuk duhet të bëjë publik informacionet e marra nga operatorët ekonomikë, të etiketuara si konfidenciale. Ky lloj informacioni përfshin veçanërisht aspektet teknike, sekretet tregtare dhe informacionet konfidenciale të ofertave"*.

përcaktuara shprehimisht nga ky ligj, zbatohen dispozitat përkatëse të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik". Ligji parashikon se zbatimi i këtyre dispozitave të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", duhet të bëhet në përputhje me rrethanat (Neni 3, *in fine*)[604]. Ky mekanizëm parashikohet nga disa dispozita të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", siç janë: Neni 3/20 parashikon se procedura e shpalljes së fituesit është procedura e hapur, e kufizuar ose e negociuar, e rregulluar me ligjin e prokurimit publik, që realizohet nga autoriteti kontraktues, në mënyrë që të japë një koncesion/partneritet publik privat; Neni 15 parashikon se dispozitat e ligjit të prokurimit publik, që rregullojnë konfidencialitetin, zbatohen edhe për koncesionet/partneritetet publike private; Neni 16/2 parashikon se veprimet përgatitore zbatohen nga autoriteti kontraktues, në përputhje me këtë ligj, me ligjin për prokurimin publik dhe legjislacionin në fuqi, në varësi të objektit të koncesionit/partneritetit publik privat; Neni 20/3 parashikon se vlera e parashikuar e partneritetit publik privat llogaritet sipas përcaktimeve në legjislacionin e prokurimit publik; Neni 21/1 përcakton se dokumentet e tenderit hartohen dhe trajtohen nga autoriteti kontraktues, në përputhje me dispozitat përkatëse të ligjit të prokurimit publik. Neni 3, *in fine* i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", përcakton se përveçse kur rregullohet ndryshe nga ky ligj, kuptimi i termave të përcaktuar në ligjin e prokurimit publik zbatohet për këtë ligj në përputhje me rrethanat.

2.1.2.2 Veprimet përgatitore për dhënien e kontratës

Veprimet përgatitore kanë të bëjnë me fazën e vlerësimit paraprak për dhënien e një koncesioni/partneriteti publik privat dhe kryhen nga autoriteti kontraktor. Veprimet përgatitore për dhënien e një koncesioni/partneriteti publik privat quhen të gjitha aktivitetet e kryera me qëllimin e dhënies së kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat dhe të cilat i paraprijnë procedurës së dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat (Neni 16/1). Veprimet përgatitore rezultojnë nga dispozitat e Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat" dhe të VKM Nr. 575, datë 10.07.2013 "Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat". Veprimet përgatitore janë të inspiruara nga e drejta britanike, për arsye se si në Britaninë e Madhe, edhe ligji shqiptar ka parashikuar një vlerësim paraprak të thelluar, që përfshin një krahasim të kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat me sistemin tradicional të blerjeve publike (*Public Sector Comparator*), që ligji shqiptar e ka quajtur Krahasuesi i Sektorit Publik (KSP), me qëllim për të verifikuar nëse kushtet për të plotësuar vlerën më të mirë të parasë (*best value for money*) arrihen nëpërmjet koncesionit/partneritetit publik privat. Vetëm nëse nga rezultati i këtij krahasimi do të dalë se alternativa e kontratës së koncesionit/partneritetit publik

[604] Shih A. Malltezi, në punimin *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, sipas së cilës *"Një ndër aspektet më pozitive të ligjit është tendenca për të rakorduar termat, procedurat dhe afatet me ato të parashikuara në ligjin "Për prokurimin publik". Kjo realizohet nëpërmjet referimit që ligji "Për koncesionet dhe PPP" bën në mënyrë të drejtpërdrejtë, në disa dispozita, tek ligji "Për prokurimin publik"... Ky është një zhvillim mjaft pozitiv pasi eviton standarde të dyfishta në administrimin e procedurës dhe ankesave mbi të, si dhe përplasjen e kompetencave të organeve të administratës që angazhohen në këto procese"*, A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014, fq. 129.

privat ofron vlerën më të mirë të parasë, do të procedohet me lidhjen e një kontrate koncesioni/partneriteti publik privat. Neni 3/17 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", parashikon se *"Vlera e parasë është një term, i cili përdoret për të përcaktuar nëse autoriteti kontraktues ka marrë fitimet maksimale të mundshme nga punët apo shërbimet e dhëna me koncesion/partneritet publik privat. Ky term nuk kufizohet në masën e vlerës së parasë së punëve/shërbimeve, por përfshin, gjithashtu, edhe vlerësimin e cilësisë, kostos dhe shfrytëzimin e burimeve, përshtatshmërinë me qëllimin dhe objektivin e kontratës, kohën dhe mundësinë për të vendosur nëse të gjitha këto elemente të kombinuara përbëjnë vlerën me të mirë ekonomike"*. Vlerësimi paraprak është i detyrueshëm në rastet kur projekti i koncesionit/ partneritetit publik privat është identifikuar me iniciativë të organeve publike, por edhe në rastet kur projekti i koncesionit/partneritetit publik privat është identifikuar me iniciativë të personave të së drejtës private (operatorëve ekonomikë), nëpërmjet propozimeve të pakërkuara.

Në bazë të ligjit, veprimet përgatitore nënkuptojnë, në mënyrë të veçantë: identifikimin e projekteve të mundshme të koncesionit/partneritetit publik privat; emërimin e një komisioni për dhënien e koncesionit/partneritetit publik privat; përgatitjen e studimit të fizibilitetit të një koncesioni/partneriteti publik privat; përllogaritjen e vlerës së kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat; dhe përgatitjen e dokumenteve të tenderit (Neni 16/3).

Identifikimi i projekteve të mundshme të koncesionit/partneritetit publik privat. – Autoriteti kontraktor identifikon dhe shqyrton projektet e mundshme të koncesionit/partneritetit publik privat brenda sferës së kompetencave të tij (Neni 17). Autoriteti kontraktor informohet dhe mund të marrë në shqyrtim projektet e mundshme të koncesionit/partneritetit publik privat të identifikuara apo të propozuara nga: Kryeministria; autoritetet e tjera kontraktuese të së njëjtës hierarki administrative, organet e qeverisjes qendrore apo vendore; institucionet dhe organizatat vendase dhe ndërkombëtare financiare dhe të zhvillimit; institucionet dhe organizatat shkencore vendase dhe ndërkombëtare; dhe operatorët ekonomikë nëpërmjet propozimeve të pakërkuara. Në këtë mënyrë, pikënisja e identifikimit të një projekti të mundshëm të koncesionit/partneritetit publik privat, mund të jetë: procesi i planifikimit kombëtar, rajonal/lokal apo në nivel sektori; analiza e gjendjes infrastrukturore, identifikimi i mungesave të shërbimeve dhe/ose nevojave të investimit; ose projektide të nxitura nga prioritetet e politikave. Ligji përcakton se vetëm ato projekt-propozime, të cilat janë konsideruar si të pranueshme në përputhje me procedurat e ndërmarra si më sipër, u nënshtrohen veprimeve të mëtejshme përgatitore. Autoriteti kontraktor ka detyrimin që të njoftojë Agjencinë e Prokurimit Publik çdo gjashtë muaj për projektet e koncesioneve/partneritetit publik privat në shqyrtim.

Komisioni për dhënien e koncesionit/partneritetit publik privat. – Autoriteti kontraktues ka për detyrë të caktojë komisionin e dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat, duke emëruar anëtarët e këtij komisionit, që duhet të jenë me profesion jurist, ekonomist, profesion teknik dhe profesione nga fusha të tjera përkatëse, në varësi të objektit dhe karakteristikave të koncesionit/partneritetit publik privat (Neni 18). Numri i anëtarëve në komisionin e dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat është tek, por nuk mund të kalojë shtatë anëtarë. Anëtarët e komisionit për dhënien e koncesionit/partneritetit publik privat nuk duhet të kenë interesa të drejtpërdrejtë ose jo të drejtpërdrejtë personalë në asnjë prej aktiviteteve që përbën konflikt interesi, në përmbushje të detyrave të tyre si anëtarë të komisionit për dhënien e koncesionit/partneritetit publik privat, gjë të cilën ata do ta konfirmojnë me

nënshkrimin e një deklarate që garanton se ata nuk kanë konflikt interesi. Autoriteti kontraktues ka të drejtë të emërojë një komision të vetëm të dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat për më shumë se një procedurë të dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat, për aq kohë sa objektet e kontratave janë të ngjashme në natyrë.

Komisioni i dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat është përgjegjës për zbatimin dhe mbarëvajtjen e të gjithë procedurës së dhënies së kontratave të koncesionit/partneritetit publik privat. Ky Komision kryen këto detyra: harton studimin e fizibilitetit për koncesionin/partneritetin publik privat, përcakton procedurën e zbatueshme për dhënien e koncesionit/partneritetit publik privat dhe harton dokumentacionin e tenderit; shqyrton dhe vlerëson ofertat e pranuara dhe/ose kërkesat për pjesëmarrje që janë dorëzuar; formulon propozimin e përzgjedhjes së ofertës së suksesshme ose propozimin e vendimit për ndërprerjen e procedurës së prokurimit, si dhe një shpjegim të tyre; kryen të gjitha aktivitetet e tjera që kërkohen për zbatimin e procedurës së koncesionit/partneritetit publik privat, në përputhje me rregulloret në fuqi. Me qëllim zbatimin e parimit të transparencës, mosdiskriminimit dhe trajtimit të barabartë të operatorëve ekonomikë, Komisioni i dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat ka detyrimin që të mbajë procesverbale për pasqyrimin e punës së tij, të cilat duhet të nënshkruhen nga të gjithë anëtarët e komisionit.

Studimi i fizibilitetit të koncesionit/partneritetit publik privat. – Autoriteti kontraktor nëpërmjet Komisionit të dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat harton studimin e fizibilitetit përpara se të ndërmarrë angazhim për realizimin e projektit. Është ky Komision, i krijuar nga autoriteti kontraktor, që është përgjegjës për kryerjen dhe hartimin e studimit të fizibilitetit të një projekti koncesioni/partneriteti publik privat (Neni 19). Në rastet kur autoriteti kontraktues e gjykon të nevojshme, kërkon bashkëpunim me Njësinë e trajtimit të koncesioneve dhe partneritetit publik privat. Studimi i fizibilitetit siguron shqyrtimin dhe vlerësimin e aspekteve teknike, ekonomike dhe tregtare të një projekti të propozuar nga organet publike apo nga operatorët ekonomikë nëpërmjet propozimeve të pakërkuara, të cilat do të jenë baza për vendimin e investimit. Studimi i fizibilitetit të një projekti koncesioni/partneriteti publik privat përbëhet nga tre faza.

Faza e parë quhet faza e studimit paraprak, e cila përqendrohet veçanërisht në aspekte të domosdoshmërisë dhe përshtatshmërisë së idesë së projektit dhe merr parasysh një gamë të gjerë të alternativave të realizimit. Kjo është një fazë ku sigurohet informacion, konkluzione dhe rekomandime në lidhje me projektin. Autoriteti kontraktues nëpërmjet Komisionit të dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat, bazuar në informacionin, konkluzionet, si dhe rekomandimet e siguruara nga dokumenti i studimit paraprak, mund të vendosë të ndërpresë studimin dhe të shtyjë ose të refuzojë plotësisht zbatimin e projektit, ose të vazhdojë me përgatitjen e studimit të fizibilitetit. Në këtë fazë, nëse sipas rezultateve paraprake të studimit, duket që projekti i parashikuar do të kërkojë mbështetje financiare, autoriteti kontraktues njofton Ministrinë e Financave para se të kalojë në fazën e ardhshme, d.m.th. në studimin e fizibilitetit. Njoftimi në këtë fazë ka qëllimin e vetëm për të mbajtur të informuar Ministrinë e Financave në lidhje me ndikimin e mundshëm buxhetor dhe nuk nënkupton një miratim të veçantë nga Ministria.

Nëse autoriteti kontraktues nëpërmjet Komisionit të dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat vendos të vazhdojë me përgatitjen e studimit të fizibilitetit, atëherë fillon faza e dytë e studimit të fizibilitetit. Në këtë fazë të dytë, studimi i fizibilitetit do të detajojë informacionin e përfshirë në studimin paraprak dhe

do të përmbajë veçoritë kryesore të projektit, bazuar në analizën teknike, ekonomike dhe financiare, si dhe analizën e ndikimit mjedisor dhe social, që kryhen në funksion të investimit të planifikuar. Analiza teknike ka si objektiv kryesor të demonstrojë se projekti mund të zbatohet duke përdorur teknologjitë e propozuara dhe pa risqe të paarsyeshme teknike. Analiza ekonomike dhe financiare ka për objektiv kryesor që të përcaktojë "vlerën e parasë" së projektit. Në fakt, studimi i fizibilitetit nëpërmjet analizës ekonomike dhe financiare shpreh një vlerësim të investimit në total, kostot operative dhe të mirëmbajtjes, si dhe çdo të ardhur që pritet të krijohet, në të gjithë kohëzgjatjen e projektit. Përveç trajtimit të argumentimit ekonomik, studimi i fizibilitetit përcakton ndikimin mjedisor (efektet e mundshme në përbërësit pjedisorë) dhe social (aspekte të të drejtave të njeriut, çështjet e marrëdhënieve të punës, etj) të projektit.

Faza e tretë dhe e fundit e studimit të fizibilitetit do të fokusohet në analizimin e faktit nëse projekti i hartuar si një koncesion/partneritet publik privat është ekonomikisht më i favorshëm, krahasuar me alternativën e prokurimit tradicional. Bazuar në rezultatet paraprake të analizës së ndërmarrë më sipër, autoriteti kontraktues nëpërmjet Komisionit të dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat vendos nëse është konfirmuar leverdishmëria dhe qëndrueshmëria e projektit, si dhe nëse forma koncesion/partneritet publik privat duket si modeli më i përshtatshëm për zbatimin e projektit. Në rastin kur përgjigjet për të dyja këto çështje janë pozitive, studimi i fizibilitetit vazhdon me arsyetimin e vendimit të koncesionit/partneritetit publik privat, duke analizuar faktin pse projekti i hartuar si një koncesion/partneritet publik privat është ekonomikisht më i favorshëm, krahasuar me alternativën e prokurimit tradicional. Ligji përcakton se arsyetimi i vendimit të koncesionit/partneritetit publik privat kryhet duke filluar me Krahasuesin e Sektorit Publik, që është llogaritja e vlerës aktuale neto të kostove totale neto të projektit, në qoftë se kjo do të arrihet në bazë të një metode të prokurimit tradicional (prokurimi publik).

Në rastin e një propozimi të pakërkuar, kur propozuesi ka dorëzuar një propozim që përmban jo vetëm informacione minimale e të nevojshme për vlerësimin paraprak, por edhe analizën e plotë teknike, ekonomike dhe financiare, ose kur propozuesi ka paraqitur një studim të fizibilitetit të zhvilluar plotësisht, autoriteti kontraktues mund të përdorë të gjitha ose një pjesë të informacionit për të hartuar studimin e fizibilitetit. Pavarësisht se sa i detajuar është propozimi, autoriteti kontraktues duhet të verifikojë me kujdes të gjitha hipotezat, supozimet, zgjidhjet, treguesit, analizat dhe rezultatet, në mënyrë që të përcaktojë nëse informacioni është i saktë, i zbatueshëm dhe i përshtatshëm për kontekstin e analizës. Afati për përfundimin e studimit të fizibilitetit, në rastin e një propozimi të pakërkuar, fillon nga data e dhënies së vendimit të pranimit të propozimit të pakërkuar dhe të fillimit të studimit të fizibilitetit, dhe është jo më shumë se: katër muaj, në rastin kur propozuesi ka paraqitur një studim fizibiliteti të zhvilluar plotësisht; gjashtë muaj, në rastin kur propozuesi nuk ka paraqitur një studim fizibiliteti të zhvilluar plotësisht, por ka dorëzuar të plotë analizën teknike, ekonomike dhe financiare; dy vjet, në rastin kur propozuesi ka dorëzuar vetëm formën minimale të propozimit.

Në thelb, me propozim të pakërkuar ose jo, rezultatet e studimit të fizibilitetit duhet të tregojnë se: projekti është i përshtatshëm, i nevojshëm dhe përmbush kërkesat dhe politikat e autoritetit kontraktues; projekti është i realizueshëm, në aspektin e realizueshmërisë teknike, ekonomike dhe tregtare, duke përfshirë edhe përballueshmërinë dhe përshtatshmërinë financiare; projekti nuk ka ndikim negativ social dhe mjedisor; alternativa përmes së cilës është parashikuar të përfundojë

projekti nëpërmjet dhënies së një kontrate me koncesion/partneritet publik privat është më e dobishme në krahasim me alternativën e dhënies së një kontrate prokurimi publik.

Nëse krahasimi mes alternativës së prokurimit publik dhe alternativës së projektit të koncesionit/partneritetit publik privat tregon se zgjidhja e projektit të koncesionit/partneritetit publik privat ofron vlerën më të mirë të parasë, autoriteti kontraktues mund të marrë vendimin për të përgatitur procedurën e dhënies së një kontrate me koncesion/partneritet publik privat. Vetëm projekti që përmbush të gjitha kushtet e ofrimit të vlerës më të mirë të parasë mund të vijojë me shpalljen e procedurës së dhënies me koncesion/partneritet publik privat, dhe/ose të paraqitet për miratim në Ministrinë e Financave, nëse studimi i fizibilitetit përcakton se projekti ka nevojë për mbështetje financiare, në përputhje me Nenin 42 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat". Në qoftë se krahasimi midis alternativës së prokurimit publik dhe alternativës së projektit të koncesionit/partneritetit publik privat tregon se zgjidhja e projektit të koncesionit/partneritetit publik privat nuk ofron vlerën më të mirë të parasë, atëherë autoriteti kontraktues rishqyrton mundësinë për të realizuar projektin duke përdorur alternativën e prokurimit publik.

Në rastin e një propozimi të pakërkuar, autoriteti kontraktues i komunikon propozuesit nëse projekti mund të zbatohet apo jo, në bazë të rezultateve përfundimtare të studimit të fizibilitetit. Pranimi përfundimtar i projektit duhet të miratohet nga Ministria e Financave dhe nëse studimi i fizibilitetit përcakton se projekti ka nevojë për mbështetje financiare, përsëri duhet të miratohet nga Ministria e Financave, në përputhje me Nenin 42 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat". Në rast refuzimi, autoriteti kontraktues do të kthejë të gjithë dokumentacionin e paraqitur në propozimin e pakërkuar.

Vlera e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat. – Ligji përcakton se vlera e parashikuar e koncesionit llogaritet në bazë të të dhënave që përmban studimi i fizibilitetit, sipas përcaktimeve në legjislacionin e prokurimit publik (Neni 20). Autoriteti kontraktor llogarit vlerën e parashikuar të koncesionit/partneritetit publik privat si vlerë totale e objektit të koncesionit/partneritetit publik privat, duke përfshirë të gjitha ndryshimet e mundshme dhe opsionet e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat. Në llogaritjen e vlerës nuk parashikohet tatimi mbi vlerën e shtuar (TVSH).

Dokumentet e tenderit. – Dokumentet e tenderit janë dokumentet që autoriteti kontraktues ua vë në dispozicion kandidatëve dhe ofertuesve të mundshëm si një bazë për përgatitjen e ofertave të tyre (Neni 3/21). Dokumentet e tenderit hartohen dhe trajtohen nga autoriteti kontraktues në përputhje me dispozitat përkatëse të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" (Neni 21/1), të cilat i kemi trajtuar më sipër gjatë këtij punimi. Agjencia e Prokurimit Publik përshtat setin e dokumenteve standarde të tenderit të përdorura për procedurën e prokurimeve, me dokumentet standarde të tenderit të procedurës së koncesioneve/partneriteteve publike private, dhe i publikon ato.

2.1.2.3 Procedura për dhënien e kontratës

Pas përfundimit të veprimeve përgatitore dhe me pasjen e një rezultati të qartë pozitiv për projektin koncesionar/partneritet publik privat, për rrjedhojë, nëse krahasimi mes alternativës së prokurimit publik dhe alternativës së projektit të koncesionit/partneritetit publik privat tregon se zgjidhja e projektit të

koncesionit/partneritetit publik privat ofron vlerën më të mirë të parasë, autoriteti kontraktues mund të marrë vendimin për të përgatitur procedurën e dhënies së një kontrate me koncesion/partneritet publik privat.

Procedura për dhënien e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat fillon me publikimin e njoftimit të kontratës, përdorimin e procedurave standarte të prokurimit publik, siç janë procedura e hapur, procedura e kufizuar dhe procedura me negocim me shpallje paraprake të njoftimit, me kriteret për dhënien e kontratës, dhe përfundon me publikimin e njoftimit të fituesit për dhënien e kontratës. Më poshtë do të analizojmë me radhë këto aspekte të procedurës për dhënien e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat.

Publikimi i njoftimit të kontratës. – Autoriteti kontraktues bën të njohur qëllimin e tij për të dhënë një koncesion/partneritet publik privat me anë të një njoftimi (Neni 24). Njoftimi i kontratës botohet në një formular standard dhe publikohet në formë elektronike në platformën elektronike të prokurimit dhe në Buletinin e Prokurimit Publik. Me qëllim sigurimin e zbatimit të parimeve të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të mosdiskriminimit, ligji përcakton se në njoftimin e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat duhet të përfshihen të paktën këto të dhëna: emri, adresa, numri i telefonit, numri i faksit dhe adresa e postës elektronike të autoritetit kontraktues; lloji, subjekti dhe objekti i koncesionit; vendndodhja e veprimtarisë koncesionare që do të ndërmerret; kohëzgjatja e kontratës së koncesionit; vlera e parashikuar e kontratës koncesionare; afati i fundit për dorëzimin e ofertave; adresa në të cilën duhet të dërgohen ofertat; gjuha/gjuhët dhe shkrimi/shkrimet, në të cilën/cilat duhet të hartohen ofertat; koha dhe vendi i hapjes publike të ofertave; kriteret për përjashtimin e ofertuesve; kriteret në lidhje me gjendjen ligjore dhe përshtatshmërinë për të ndjekur aktivitetin profesional, aftësinë teknike dhe profesionale, si dhe dëshmitë e të dhënat, me anë të të cilave një operator ekonomik vërteton plotësimin e kërkesave të tilla; lloji dhe vlera e garancisë së tenderit që ofertuesit duhet të paraqesin; kriteret për dhënien e kontratës; emri dhe adresa e organit përgjegjës për procedurën e shqyrtimit, si dhe të dhënat për afatet për shqyrtimin e kërkesës.

Në rastet kur Komisioni i dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat bën ndryshime ose korrigjime në njoftimin e kontratës dhe kur ndryshimet ose korrigjimet e njoftimit të kontratës kërkohen brenda afatit për dorëzimin e ofertave, atëherë ky afat ndryshohet ose korrigjohet dhe afati i fundit për dorëzimin e ofertave shtyhet, në përputhje me rrethanat, por jo më pak se njëzet ditë.

Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat" parashikon se për të gjitha çështjet e njoftimit të kontratës, që nuk rregullohen nga ky ligj dhe aktet nënligjore në zbatim të tij, zbatohet Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", në përputhje me rrethanat. Për rrjedhojë, siç do të shohim më poshtë, rregullat për botimin e njoftimeve rreth prokurimeve publike në procedurën e hapur, procedurën e kufizuar dhe procedurën me negocim me shpallje paraprake të njoftimit, zbatohen edhe për kontratat e koncesionit/partneritetit publik privat, por në përputhje me rrethanat.

Përdorimi i procedurave standarte të prokurimit publik. – Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat" përcakton përdorimin e procedurave standarte të prokurimit publik në bazë të vlerës monetare të kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat. Neni 5/1, gërma a) i ligjit përcakton se ky ligj nuk zbatohet për koncesionet/partneritetet publike private me vlerë nën kufirin e ulët monetar. Vlera e kufirit të ulët monetar përcaktohet nga Neni 2 i VKM Nr. 575, datë 10.07.2013 "Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe

dhënien me koncesion/partneritet publik privat", sipas të cilit kufiri i ulët monetar është 5.000.000 (pesë milion) lekë. Për rrjedhojë, për kontratat e koncesionit/partneritetit publik privat që kanë një vlerë me të vogël se kufiri i ulët monetar prej 5.000.000 (pesë milion) lekë, rregullat për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat, siç përcaktohen nga Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat" dhe VKM Nr. 575, datë 10.07.2013 "Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat", nuk zbatohen. Në këtë rast, duhet të prezumojmë se për autoritetin kontraktor ekziston një liri totale në zgjedhjen e kontraktuesit privat dhe në kriteret për dhënien e kontratës. Megjithatë, dy observime imponohen menjëherë. Së pari, nuk duhet harruar vendimi themelor i GJDBE që ka imponuar respektimin e parimit të mosdiskriminimit për shkak të kombësisë dhe ka afirmuar një detyrim transparence, edhe për kontratat që nuk rregulloheshin nga direktivat rreth prokurimeve publike, vendimi me numër çështje C-324/98, datë 07.12.2000 *"Telaustria Verlags GmbH, Telefonadress GmbH"*[605]. Në bazë të këtij vendimi, parimi i transparencës, mosdiskriminimit dhe trajtimit të barabartë duhet të zbatohet për çdo kontratë publike. Së dyti, në prakikë është shumë e vështirë që kontrata e koncesionit/partneritetit publik privat të ketë një vlerë më të vogël se kufiri i ulët monetar prej 5.000.000 (pesë milion) lekë.

Ligji përcakton se procedura për dhënien e koncesioneve/partneriteteve publike private, me vlerë mbi kufirin e ulët monetar prej 5.000.000 (pesë milion) lekë, bëhet në pajtim me dispozitat përkatëse të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" dhe konkretisht Komisioni i dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat mund të përdorë procedurën e hapur, procedurën e kufizuar ose procedurën me negocim, me shpallje paraprake të njoftimit të kontratës (Neni 22, pikat 2 dhe 3). Këto janë procedurat e vetme që mund të përdoren nga Komisioni i dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat. Në lidhje me përzgjedhjen e këtyre tre procedurave nga Komisioni i dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat, ligji nuk shprehet. Megjithatë, vetë natyra e këtyre procedurave sugjeron se procedura e hapur do të përdoret sa herë që projekti koncesionar/partneritet publik privat është i thjeshtë dhe jo një operacion teknik, ekonomik dhe juridik i ndërlikuar. Ndërsa, procedura e kufizuar dhe procedura me negocim me shpallje paraprake të njoftimit të kontratës, do të përdoren sa herë që projekti koncesionar/partneritet publik privat paraqitet si një operacion teknik, ekonomik dhe juridik i ndërlikuar. Këto procedura zbatohen në procesin e dhënies së kontratave të koncesionit/partneritetit publik privat në totalitetin e tyre, por në përputhje me rrethanat përkatëse të kontratave të koncesionit/partneritetit publik privat.

Procedura për dhënien e një kontrate koncesioni/partneriteti publik privat është e njëjtë, si në rastin kur projekti i koncesionit/partneritetit publik privat është rezultat i një propozimi nga organet publike, ashtu edhe në rastin kur projekti i koncesionit/partneritetit publik privat ka ardhur nëpërmjet një propozimi të pakërkuar, i cili është pranuar nga Komisioni i dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat.

[605] Në këtë vendim, GJDBE shprehet se *"autoritetet prokuruese... janë... të detyruara të respektojnë rregullat themelore të traktatit në përgjithësi dhe konkretisht parimin e mos-diskriminimit për shkak të kombësisë... parim i cili nënkupton, në veçanti, një detyrim transparence që i lejon autoritetit prokurues që të jetë i sigurtë që ky parim është respektuar"*. GJDBE konsideron se mënyra më e mirë për të siguruar mos-diskriminimin është krijimi i një procedure transparente që *"garanton, në favor të çdo ofruesi potencial, një shkallë publikimi të përshtatshme që lejon hapjen e prokurimeve të shërbimit ndaj konkurrencës dhe kontrollin e paanshmërisë së procedurave prokuruese"*, GJDBE, çështja C-324/98, datë 07.12.2000 *"Telaustria Verlags GmbH, Telefonadress GmbH"*, respektivisht pikat 60, 61 dhe 62 të vendimit.

Ligji përcakton se propozuesi i propozimit të pakërkuar mund të marrë pjesë në procedurën e koncesionit/partneritetit publik privat me të njëjtat kushte si të gjithë operatorët e tjerë ekonomikë dhe nuk i jepet asnjë trajtim preferencial.

Në rastin kur operatorët ekonomikë mblidhen në një grup operatorësh ekonomikë dhe ofertojnë si një kandidat i vetëm nëpërmjet një bashkimi të përkohshëm të shoqërive, çdo operator ekonomik duhet të përmbushë kërkesat ligjore të përcaktuara në dokumentet e tenderit. Kërkesat ekonomike, financiare, profesionale dhe ato teknike duhet të përmbushen nga i gjithë grupi, i marrë së bashku, në përputhje me përqindjen e pjesëmarrjes në punë/shërbim të përcaktuara në aktmarrëveshje. Operatori ekonomik, pjesëtar i një bashkimi, nuk mund të paraqesë njëkohësisht dhe oferta individuale. Ligji përcakton se bashkimi i operatorëve ekonomikë nuk ndryshon pas dorëzimit të ofertës, në të kundërt oferta e tij refuzohet.

Procedura e hapur është procedura, përmes së cilës çdo operator ekonomik i interesuar mund të dorëzojë një ofertë. Procedura e hapur mund të përdoret nga çdo autoritet kontraktor, për rrjedhojë nga çdo Komision i dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat, pa pasur nevojë të argumentojë përdorimin e kësaj procedure. Në procedurën e hapur autoriteti kontraktor nëpërmjet Komisionit të dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat boton një njoftim publik për kryerjen e procedurës së hapur, i cili, siç e shpjeguam më sipër, përmban të gjithë të dhënat e projektit koncesionar/partneritet publik privat të përcaktuara në Nenin 24 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat". Ky ligj parashikon se për të gjitha çështjet e njoftimit të kontratës, që nuk rregullohen nga Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat" dhe aktet nënligjore në zbatim të tij, zbatohet Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", në përputhje me rrethanat. Për rrjedhojë, rregullat për botimin e njoftimeve rreth prokurimeve publike në procedurën e hapur zbatohen edhe për kontratat e koncesionit/partneritetit publik privat, por në përputhje me rrethanat. Përveç sa kemi shpjeguar më sipër rreth publikimit të njoftimit të kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat, njoftimet për kontratat me vlerë mbi kufijtë e lartë monetarë, sipas kufijve monetarë rreth prokurimeve publike, botohen në Buletinin e Njoftimeve Publike dhe në të paktën një gazetë me shpërndarje në Europë, ndërsa njoftimet për kontratat me vlerë nën kufirin e lartë monetar, por mbi kufirin minimal monetar botohen në Buletinin e Njoftimeve Publike, si dhe të gjithë njoftimet e kontratave shpallen në faqen e internetit të Agjencisë së Prokurimit Publik. Afatet kohore për paraqitjen dhe dorëzimin e ofertave ndryshojnë në varësi të vlerës së kontratës sipas kufijve monetarë rreth prokurimeve publike. Në procedurën e hapur, me vlerë më të lartë se kufiri i lartë monetar, afati për paraqitjen e ofertave është jo më pak se 52 ditë nga data në të cilën është shpallur njoftimi i kontratës në faqen e internetit të Agjencisë së Prokurimit Publik, ndërsa në procedurën e hapur, me vlerë ndërmjet kufirit të lartë e të ulët monetar, afati kohor minimal për marrjen e ofertave është 30 ditë nga dita kur është shpallur njoftimi i kontratës në faqen e internetit të Agjencisë së Prokurimit Publik. Në të gjithë rastet e koncesioneve/partneriteteve publike private të punëve publike, Neni 22/4 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", parashikon se afati për dorëzimin e ofertave është jo më pak se 52 ditë nga data e dërgimit të njoftimit të kontratës. Këto afate mund të jenë të shkurtra për kontrata që paraqesin nivel të lartë ndërlikimi, për rrjedhojë ligji ka parashikuar se autoriteti kontraktor, për përcaktimin e afateve kohore për dorëzimin e ofertave, duhet të mbajë parasysh kompleksitetin e kontratës dhe kohën e kërkuar për hartimin e ofertave, pa paragjykuar kufijtë kohorë minimalë dhe në përputhje me parimin e proporcionalitetit. Respektimi i këtyre afateve është shumë

i rendësishëm për arsye se nga respektimi i tyre varet trajtimi i barabartë i operatorëve ekonomikë.

Pas botimit të njoftimit publik për kryerjen e procedurës së hapur, të gjithë ofertuesit e dorëzojnë ofertën e tyre, përkatësisht, ofertën ekonomike, ofertën teknike dhe provën për përmbushje të kritereve përzgjedhëse, që kanë të bëjnë me kriteret e përjashtimit dhe kualifikimin e ofertuesve. Pas mbarimit të afatit maksimal për paraqitjen e ofertave, autoriteti kontraktor nëpërmjet Komisionit të dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat hap ofertat, verifikon kualifikimet apo mangësitë e ofertuesve, dhe përzgjedh kontratën fituese, pas krahasimit të ofertave, bazuar në kriteret për dhënien e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat, në bazë të Nenit 23 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat".

Procedura e kufizuar është procedura përmes së cilës çdo operator ekonomik mund të kërkojë të marrë pjesë, por vetëm operatorët ekonomikë të përzgjedhur nga Komisioni i dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat mund të dorëzojnë oferta. Procedura e kufizuar është një procedurë me faza, e cila përdoret nga autoritetet kontraktore vetëm nëse plotësohen kushtet e parashikuara nga dispozitat e Neneve 29 dhe 31 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik". Kjo procedurë mund të përdoret atëherë kur është e domosdoshme të bëhet dallimi ndërmjet fazës së përzgjedhjes, ku trajtohet kualifikimi i kandidatëve dhe fazës së përcaktimit të kontratës fituese, ku shqyrtohet oferta. Autoriteti kontraktor nëpërmjet Komisionit të dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat, në përzgjedhjen e kësaj procedure, duhet të mbajë parasysh: aspektet për natyrën e kontratës; afatet; kostot përkatëse në zbatimin e procedurës së ndarë në dy faza; gjendjen e tregut; dhe numrin e pritshëm të ofertuesve. Procedura e kufizuar përdoret nga Komisioni i dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat për dhënien e një kontrate koncesioni, kur karakteri i kontratës është shumë i ndërlikuar ose i veçantë, dhe për rrjedhojë mund të ekzekutohet nga operatorë ekonomikë të cilët kanë kapacitetin e duhur teknik, profesional dhe financiar, si dhe kur është ekonomikisht më e leverdishme për autoritetin kontraktor, fillimisht, të shqyrtojë kapacitetin dhe kualifikimet e operatorëve të interesuar ekonomikë, dhe më pas të ftojë ata që kanë kualifikimet minimale specifike të caktuara të paraqesin ofertat. Në praktikë, sa herë që projekti koncesionar/partneritet publik privat do të jetë i ndërlikuar, Komisioni i dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat do të ketë tendencë të përdorë procedurën e kufizuar. Ligji parashikon se në asnjë rast, vlera dhe përmasat e një kontrate nuk mund të jenë arsyeja e vetme për të justifikuar kompleksitetin e kontratës ose përzgjedhjen e procedurës.

Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat" parashikon se për të gjitha çështjet e njoftimit të kontratës, që nuk rregullohen nga ky ligj dhe aktet nënligjore në zbatim të tij, zbatohet Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", në përputhje me rrethanat. Për rrjedhojë, rregullat për botimin e njoftimeve rreth prokurimeve publike në procedurën e kufizuar zbatohen edhe për kontratat e koncesionit/partneritetit publik privat, por në përputhje me rrethanat. Përveç sa kemi shpjeguar më sipër rreth publikimit të njoftimit të kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat, ligji parashikon se njoftimet për kontratat me vlerë mbi kufijtë e lartë monetarë, sipas kufijve monetarë rreth prokurimeve publike, botohen në Buletinin e Njoftimeve Publike dhe në të paktën një gazetë me shpërndarje në Europë, ndërsa njoftimet për kontratat me vlerë nën kufirin e lartë monetar, por mbi kufirin minimal monetar botohen në Buletinin e Njoftimeve

Publike, si dhe të gjithë njoftimet e kontratave shpallen në faqen e internetit të Agjencisë së Prokurimit Publik.

Pas botimit të njoftimit publik për kryerjen e procedurës së kufizuar dhe për paraqitjen e kërkesave për pjesëmarrje, Komisioni i dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat përzgjedh kandidatët, në bazë të kritereve të përjashtimit dhe kualifikimit të kandidatëve. Pas mbylljes së fazës së kualifikimit dhe në përfundim të afateve të ankimit, Komisioni i dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat fton kandidatët e përzgjedhur të dorëzojnë ofertat, në bazë të specifikimeve teknike të përcaktuara në publikimin e njoftimit të kontratës.

Afati kohor për këtë procedurë është si vijon: në procedurën e kufizuar, me vlerë më të lartë se kufiri i lartë monetar, sipas kufijve monetarë rreth prokurimeve publike, afati minimal kohor për dorëzimin e kërkesës për pjesëmarrje është njëzet ditë nga data në të cilën është shpallur njoftimi i kontratës në faqen e internetit të Agjencisë së Prokurimit Publik. Ndërsa, afati minimal kohor për dorëzimin e ofertës është njëzet ditë nga data në të cilën është dërguar ftesa për ofertë te kandidatët. Në procedurën e kufizuar, me vlerë ndërmjet kufirit të lartë e të ulët monetar, afati minimal kohor për dorëzimin e kërkesës për pjesëmarrje është pesëmbëdhjetë ditë nga data në të cilën është shpallur njoftimi i kontratës në faqen e internetit të Agjencisë së Prokurimit Publik. Ndërsa, afati minimal kohor për dorëzimin e ofertës është pesëmbëdhjetë ditë nga data në të cilën është dërguar tek kandidatët ftesa për ofertë. Në të gjithë rastet e koncesioneve/partneriteteve publike private të punëve publike, Neni 22/4 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 “Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat”, parashikon se afati për dorëzimin e ofertave është jo më pak se 52 ditë nga data e dërgimit të njoftimit të kontratës. Pas mbarimit të afatit kohor për dorëzimin e ofertave, autoriteti kontraktor nëpërmjet Komisionit të dhënies së koncesioneve/partneriteteve publike private hap ofertat e dorëzuara dhe përcakton kontratën fituese, bazuar në kriteret për dhënien e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat, në bazë të Nenit 23 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 “Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat”.

Procedura me negocim, me shpallje paraprake të njoftimit të kontratës është procedura, përmes së cilës autoriteti kontraktor i përzgjedh vetë operatorët ekonomikë dhe negocion kushtet e kontratës me një ose më shumë prej tyre. Kjo procedurë është e veçantë sepse në procedurat e zakonshme (procedurë e hapur dhe procedurë e kufizuar) kushtet e kontratës nuk negociohen midis autoritetit kontraktor dhe operatorëve ekonomikë. Kjo procedurë është me faza dhe përdoret vetëm në rrethanat e parashikuara në Nenin 32 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 “Për Prokurimin Publik” dhe në dispozitat e VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 “Për miratimin e rregullave të prokurimit publik”. Ligji bën një ndarje, sipas vlerës së kontratës, të kushteve që duhet të plotësohen në mënyrë që të operohet nëpërmjet procedurës me negocim, me shpallje paraprake të njoftimit të kontratës.

Kur vlera e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat është më e lartë se kufiri i ulët monetar, sipas kufijve monetarë rreth prokurimeve publike, Komisioni i dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat mund të përdorë procedurën me negocim, me shpallje paraprake të njoftimit të kontratës, vetëm kur organizimi i një procedure, të hapur apo të kufizuar, do të ishte i pamundur apo i panevojshëm. Ligji përcakton si rast panevojshmërie për organizimin e një procedure, të hapur apo të kufizuar, si rastin kur në përgjigje të dy procedurave të njëpasnjëshme, të hapura ose të kufizuara, të gjitha ofertat janë të pavlefshme apo nuk përmbushin kërkesat e dispozitave ligjore kombëtare dhe për sa kohë që në kontratë nuk është bërë ndonjë ndryshim thelbësor. Ndërsa si raste pamundësie për organizimin e një procedure, të

hapur apo të kufizuar, ligji përcakton rastet kur natyra e punëve, mallrave ose shërbimeve, apo rreziku i lidhur me to, nuk lejon përcaktimin paraprak të çmimit të plotë.

Kur vlera e kontratës së prokurimit është nën kufirin e ulët monetar, sipas kufijve monetarë rreth prokurimeve publike, por gjithmonë baraz ose mbi vlerën 5.000.000 (pesë milion) lekë, Komisioni i dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat mund të përdorë procedurën me negocim, me shpallje paraprake të njoftimit, sa herë e gjykon të nevojshme, me kusht që të respektohen parimet e trajtimit të barabartë, proporcionalitetit dhe transparencës. Në këtë rast, autoriteti kontraktor duhet të respektojë parimet themelore të shpjeguara më sipër, siç janë transparenca, trajtimi i barabartë (mosdiskriminimi) dhe proporcionaliteti.

Komisioni i dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat, negocion me operatorët ekonomikë me qëllim për t'i përshtatur ofertat e tyre me kërkesat e përcaktuara në njoftim, me specifikimet dhe dokumentet shtesë (nëse ka të tilla), në mënyrë për të përzgjedhur ofertën më të mirë, sipas kritereve për dhënien e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat, në bazë të Nenit 23 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat".

Kriteret për dhënien e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat. – Pas organizimit të procedurës së hapur, procedurës së kufizuar apo procedurës me negocim me shpallje paraprake të njoftimit të kontratës, dhe me dorëzimin e ofertave nga operatorët ekonomikë, Komisioni i dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat do të zgjedhë ofertuesin më të suksesshëm, në bazë të kritereve për dhënien e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat të përcaktuar në Nenin 23 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat". Praktikisht, Komisioni i dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat do të formulojë një propozim për përzgjedhjen e ofertës më të suksesshme dhe vendimin e merr vetë autoriteti kontraktor kompetent për koncesionin/partneritetin publik privat.

Kriteret mbi të cilat bazohet zgjedhja e ofertuesit më të suksesshëm janë dy: oferta ekonomikisht më e favorshme ose ofrimi i tarifës më të lartë koncesionare. Kriteret për dhënien e kontratës nuk duhet të jenë diskriminuese dhe duhet të jenë në përpjesëtim me objektin e koncesionit. Kjo do të thotë se kriteret përzgjedhëse të ofertës fituese duhet të jenë objektive dhe nuk duhet të favorizojnë një ose disa operatorë eknomikë në dëm të operatorëve të tjerë pjesëmarrës në procedurë. Në mënyrë të përgjithshme, shpjegimet më sipër në këtë punim rreth kritereve përzgjedhës së ofertës fituese në procedurën e prokurimit publik vlejnë edhe për kriteret për dhënien e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat.

Kur është shpallur fituese oferta ekonomikisht më e favorshme, Komisioni i dhënies së konceisonit/partneritetit publik privat duhet të marrë në konsideratë kritere të ndryshme, lidhur me objektin e koncesionit në fjalë si, për shembull, cilësia, e cila përfshin merita teknike, karakteristikat estetike, funksionale dhe të mjedisit, kostot e drejtimit, kosto të efektivitetit, ofrimin e shërbimeve pas dorëzimit të produkteve dhe asistencën teknike, datën e dorëzimit dhe periudhën e dërgesës ose periudhën e përfundimit të punimeve, çmimin e shërbimit për përfituesit fundorë, shumën e tarifës së koncesionit. Secilit kriter i jepet një koeficient relativ për t'i përcaktuar rëndësinë që kriteri ka në përzgjedhjen e ofertës fituese. Ky është një lloj detyrimi për të hierarkizuar sipas rëndësisë kriteret e dhënies së kontratës, nëpërmjet dhënies së një rëndësie kritereve, duke i dhënë një koeficient relativ secilit kriter. Këta koeficientë mund të shprehen duke parashikuar një gamë me një shtrirje të përshtatshme maksimale. Komisioni i dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat ka detyrimin që të specifikojë në dokumentet e tenderit dhe në njoftimin e kontratës koeficientët

relativë, që ai i jep secilit prej kritereve të zgjedhura për të përcaktuar ofertën ekonomikisht më të favorshme. Nëse një gjë e tillë nuk është e mundur, për shkak të arsyeve të justifikuara, atëherë Komisioni i dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat tregon në njoftimin e kontratës kriteret sipas rendit zbritës të rëndësisë.

Kur ofertuesi i suksesshëm zgjidhet në bazë të tarifës më të lartë të ofruar të koncesionit, autoriteti kontraktues bën një referencë në dokumentet e tenderit dhe në kontratë të mënyrës së shprehjes së tarifës së koncesionit të ofruar në tendera, ku shuma e tarifës së ofruar të koncesionit duhet të shprehet në lekë, si njësi e tarifës së ofruar koncesionare fikse dhe/ose e ndryshueshme gjatë kohëzgjatjes së kontratës së koncesionit, e zbritur nga vlera aktuale neto përkatëse në dokumentet e tenderit. Ligji përcakton se nëse ekziston ndonjë akt tjetër ligjor që rregullon koncesionet dhe që përcakton tarifën më të ulët të koncesionit, të cilën koncesionari është i detyruar ta paguajë, atëherë Komisioni i dhënies së koncesionit/partneritetit publik privat e deklaron këtë shumë në dokumentet e tenderit, si shuma të cilën ofertuesit duhet ta përfshijnë në ofertat e tyre.

Kur procedura e dhënies së kontratës, e nisur në lidhje me propozimet e pakërkuara, finalizohet me nënshkrimin e kontratës, propozuesi ka të drejtë të përfitojë kompensimin e shpenzimeve të bëra gjatë përgatitjes së propozimit të pakërkuar, nëse ai ka marrë pjesë si ofertues në procedurën e dhënies së kontratës, por nuk është shpallur fitues. Kompensimi jepet vetëm nëse propozuesi nuk është ofertues fitues. Shuma e rimbursimit mund të përcaktohet nëpërmjet vlerës së përllogaritur të tregut për propozimin e projektit dhe duke marrë parasysh edhe karakteristikat e ndryshme të propozimit, të tilla si: dobia, korrektësia, saktësia, niveli i detajimit e të tjera. Ligji përcakton se shuma e rimbursimit nuk do të jetë më e ulët se 0,5% ose më të lartë se 2% të vlerës së koncesionit/partneritetit publik privat, në përputhje me disa kritere treguese të përcaktuara nga vetë ligji. Shuma e saktë përcaktohet nga autoriteti kontraktues mbi bazën e propozimit të propozuesit, i cili në çdo rast duhet ta argumentojë propozimin e tij dhe nëse autoriteti kontraktues përcakton rimbursimin në shumë më të ulët se ajo e propozuar nga propozuesi, atëherë autoriteti kontraktues duhet të argumentojë vendimin e tij.

Publikimi i njoftimit të fituesit për dhënien e kontratës. – Ofertuesit që ka paraqitur ofertën më të suksesshme dhe për rrjedhojë është përzgjedhur si oferta fituese për dhënien e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat, i njoftohet menjëherë ky vendim. Ligji përcakton se brenda pesë ditëve nga data e njoftimit të fituesit, autoriteti kontraktor dërgon një njoftim në Agjencinë e Prokurimit Publik për botimin e vendimit në Buletinin e Njoftimeve Publike. Për shkak se është e lidhur në mënyrë të drejtpërdrejtë me të drejtën e ankimit, autoriteti kontraktor ka detyrimin që të vërë në dijeni, jo më vonë se pesë ditë nga marrja e vendimit, çdo ofertues të pasuksesshëm, për arsyet e refuzimit të ofertës së tij.

2.2 Sanksioni i mosrespektimit të rregullave procedurale të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë

Mosrespektimi i rregullave procedurale të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë, për kontratat e prokurimit publik, kontratat e koncesionit dhe kontratat e partneritetit publik privat, siç janë analizuar më sipër në këtë punim, mund të rezultojë në sanksionimin e këtij mosrespektimi. Sanksionimi i mosrespektimit të këtyre rregullave mbetet një mundësi dhe nuk është automatik, për arsye se duhet që një kandidat apo ofertues i pasuksesshëm të ankohet, ose që Agjencia e Prokurimit Publik të fillojë hetimin. Ky sanksionim sigurohet nëpërmjet

dy procedurave administrative të posaçme, të cilat janë krijuar me qëllim dhe objekt vetëm sanksionimin e shkeljes së rregullave procedurale të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë, në kontratat e prokurimit publik, kontratat e koncesionit dhe kontratat e partneritetit publik privat. Këto procedura janë procedura e hetimit administrativ, e cila kryhet nga Agjencia e Prokurimit Publik, dhe procedura e rishikimit administrativ, e cila kryhet nga autoriteti kontraktor dhe Komisioni i Prokurimit Publik. Këto procedura parashikohen nga Nenet 63 deri 66 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", nga Neni 78 i VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik" dhe nga VKM Nr. 184, datë 17.03.2010 "Për miratimin e rregullores për organizimin dhe funksionimin e Komisionit të Prokurimit Publik". Këto procedura, në origjinë, të parashikuara për zbatim vetëm për kontratat e prokurimit publik, zbatohen në përputhje me rrethanat edhe për kontratat e koncesionit dhe të partneritetit publik privat, pasi Neni 43 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", përcakton se "*dispozitat e ligjit të prokurimit publik, që rregullojnë procedurat administrative të shqyrtimit dhe procedurat e hetimit administrativ, zbatohen në përputhje me rrethanat për dhënien e të gjitha kontratave të koncesionit dhe të partneritetit publik privat, të parashikuara me këtë ligj*". Këto procedura, nëse kontrata lidhet, nuk përfundojnë asnjëherë me anullimin e kontratës. *"Procedura e rishikimit administrativ është procedurë që mundëson ankimimin ndaj vendimmarrjeve të autoriteteve kontraktore dhe mund të përfundojë, ose jo, me prishjen e vendimeve të tyre"*[606]. Ndërsa procedura e hetimit administrativ thjesht konstaton shkeljet dhe mund të rezultojë në dënimin administrativ të autorëve të këtyre shkeljeve, por në asnjë rast nuk mund të rezultojë në anullimin e kontratës apo të vendimeve të marra nga autoriteti kontraktor.

Procedurat e rishikimit dhe të hetimit administrativ, të cilat kanë për objekt të sanksionojnë mosrespektimin e rregullave procedurale të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë, janë relativisht efikase, për arsye se nëse kontrata lidhet, edhe pse në shkelje të këtyre rregullave, asnjë nga organet administrative përgjegjëse nuk ka pushtet për anullimin e kontratës, si dhe karakterizohen nga një shkallë e lartë ndërlikimi. Duke qenë se respektimi i rregullave procedurale të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë, gjenden shpesh përballë faktit të kryer të lidhjes së kontratës, efikasiteti i tyre bie në një nivel të pakënaqshëm për kandidatët apo ofertuesit e pasuksesshëm. Megjithatë, këtu duam të theksojmë se Neni 58/6 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" dhe Neni 26/2 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", parashikojnë se lidhja e kontratës së prokurimit publik, koncesionit dhe partneritetit publik privat, përpara se të ketë përfunduar procedura e shqyrtimit administrativ, "*e bën atë absolutisht të pavlefshme*". Për rrjedhojë, nëse vetë procedurat nuk janë efikase, mosrespektimi i tyre dhe nxitimi për të lidhur kontratën administrative përpara përfundimit të tyre, e njollos kontratën administrative me pavlefshmëri absolute.

Në përgjithësi, gjendja aktuale e të drejtës pozitive shqiptare rreth procedurave që kanë për objekt të sanksionojnë mosrespektimin e rregullave procedurale të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë, duket se nuk është në përputhje me të drejtën e BE, pasi GJDBE ka shprehur qartësisht qëndrimin e saj duke vlerësuar se në rast të shkeljes të së drejtës së BE në lidhjen e kontratave

[606] A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014, fq. 186.

prokuruese, Shtetet anëtare kanë detyrimin që të mundësojnë ndalimin e menjëhershëm të efekteve dhe pasojave juridike të kontratës së lidhur në shkelje[607]. Për rrjedhojë, e drejta e BE kërkon efikasitet të plotë në procedurat që kanë për objekt të sanksionojnë mosrespektimin e rregullave procedurale të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë, duke kërkuar anullimin e kontratës të lidhur në shkelje të këtyre rregullave[608]. Në gjendjen aktuale, e drejta pozitive shqiptare kërkon përmirësime në këtë aspekt.

Ndërsa procedura e rishikimit administrativ mund të fillohet nëpërmjet një ankimi tek autoriteti kontraktor dhe më pas tek Komisioni i Prokurimit Publik, përgjithësisht përpara lidhjes së kontratës, procedura e hetimit administrativ fillohet kryesisht nga Agjencia e Prokurimit Publik, vetëm pas fazës së nënshkrimit të kontratës.

2.2.1 Procedura e rishikimit administrativ

Neni 63 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", parashikon se *"Çdo person, që ka ose ka pasur interes në një procedurë prokurimi dhe kur është dëmtuar ose rrezikohet të dëmtohet nga një vendim i autoritetit kontraktor, i marrë në kundërshtim me këtë ligj, mund ta kundërshtojë vendimin"*. Në bazë të kësaj dispozite mund të angazhohet procedura e rishikimit administrativ, e cila ka afate dhe kushte mjaft të ndërlikuara të përcaktuara nga ligji dhe aktet nënligjore, të cilat duhet të respektohen, përndryshe procedura e rishikimit administrativ do të rezultojë e pavlefshme. Ankimi bëhet përgjithësisht me fillimin e procedurës garuese dhe deri përpara lidhjes së kontratës, por mund të bëhet edhe pas lidhjes së kontratës, mjafton që të respektohen afatet e përcaktuara për procedurën e rishikimit administrativ. Në çdo rast, Komisioni i Prokurimit Publik ka kompetencë të vendosë për ligjshmërinë e procedurës garuese nëse kontrata ende nuk është lidhur, por edhe në rastin kur kontrata është lidhur. Lloji i vendimeve të Komisionit të Prokurimit Publik do të varet nga koha kur Komisioni merr vendimin, përpara apo pas lidhjes së kontratës[609]. Megjithatë, duhet thënë se në rastin kur kontrata lidhet, efikasiteti i ankimit është minimal për operatorin ekonomik që ka angazhuar procedurën e rishikimit administrativ. Sidoqoftë, Neni 58/6 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", përcakton se lidhja e kontratës së prokurimit publik përpara se të ketë përfunduar shqyrtimi administrativ, e bën kontratën absolutisht të pavlefshme. Për rrjedhojë, nëse kontrata e prokurimit publik lidhet përpara se të ketë përfunduar procedura e rishikimit administrativ, atëherë ligjshmëria e saj është në rrezik sepse kushdo mund të kërkojë në gjykatën administrative konstatimin e paligjshmërisë të kontratës së prokurimit publik.

Më poshtë do të analizojmë fushën e zbatimit të procedurës së rishikimit administrativ, ankuesit që kanë të drejtë të angazhojnë këtë procedurë, efektin pezullues të ankimit, si dhe veprimet procedurale që janë të nevojshme për angazhimin e kësaj procedure.

Fusha e zbatimit. – Fusha e zbatimit të procedurës së rishikimit administrativ ka të bëjë me kontratat administrative që i nënshtrohen kësaj procedure dhe me rregullat që janë objekt i kontrollit të kësaj procedure. Për sa i përket kontratave administrative, procedura e rishikimit administrativ zbatohet për kontratat e prokurimit publik,

[607] Shih vendimin e GJDBE, datë 18.07.2007, numër çështje C-503/04, *Komisioni kundër Gjermanisë*.
[608] Shih vendimin e GJDBE, datë 19.06.1990, numër çështje C-213/89, *Factortame*.
[609] Shih A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014, fq. 187.

kontratat e koncesionit, kontratat e partneritetit publik privat[610] dhe kontratat e shitjes publike në procedurën e ankandit publik[611]. Kjo do të thotë vetëm se zbatimi i rregullave procedurale, mosrespektimi i të cilave sanksionohet me anë të procedurës së rishikimit administrativ, do të rezultojë me lidhjen e njërës prej këtyre kontratave administrative, por jo se me anë të procedurës së rishikimit administrativ do të mund të goditen në mënyrë të drejtpërdrejtë këto kontrata. Neni 63 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", është i qartë në këtë drejtim, për arsye se përcakton se çdo person i interesuar që pretendon se është dëmtuar *"... nga një vendim i autoritetit kontraktor, i marrë në kundërshtim me këtë ligj, mund ta kundërshtojë vendimin"*. Për rrjedhojë, objekt i procedurës së rishikimit administrativ janë vendimet e marra nga autoriteti kontraktor. Ndërsa rregullat që janë objekt kontrolli të procedurës së rishikimit administrativ, janë, në radhë të parë, rregullat procedurale të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë, të trajtuara më sipër gjatë këtij punimi, siç rezultojnë nga Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" dhe VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik", Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat" dhe VKM Nr. 575, datë 10.07.2013 "Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat", si dhe Ligji Nr. 9874, datë 14.02.2008 "Për Ankandin Publik" dhe VKM Nr. 1719, datë 17.12.2008 "Për miratimin e rregullave të ankandit publik". Por, në vetë rregullat procedurale të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë, ka përjashtime, për arsye se ligji parashikon se kur ato i zbatohen një procedure garuese, për të cilën nuk bëhet njoftim publik, siç është për shembull procedura me negocim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës, atëherë këto rregulla nuk mund të jenë objekt i procedurës së rishikimit administrativ[612]. Ligi parashikon gjithashtu se rregullat e zbatueshme për kontratat administrative, që rezultojnë nga Kodi i Procedurave Administrative dhe nga ligje të tjera, si Kodi Penal, janë objekt kontrolli i procedurës së rishikimit administrativ.

Ankuesit. – Në bazë të Nenit 63 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", ka të drejtë të kundërshtojë një vendim të autoritetit kontraktor *"çdo person, që ka ose ka pasur interes në një procedurë prokurimi dhe kur është dëmtuar ose rrezikohet të dëmtohet nga një vendim i autoritetit kontraktor..."*. Për rrjedhojë, në radhë të parë ankuesit janë kandidatët dhe ofertuesit e pasuksesshëm në procedurë. Pyetja shtrohet nëse një operator ekonomik, që nuk ka qenë kandidat në procedurë dhe as është penguar për të qenë kandidat në procedurë, mund apo jo të angazhojë një procedurë rishikimi administrativ vetëm për faktin se ky operator ekonomik, për nga veprimtaria e tij, mund të ekzekutojë detyrimet që janë objekt i kontratës. Nga mënyra si është hartuar dispozita e Nenit 63 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", e cila kërkon edhe pasjen e një interesi në procedurë edhe ekzistencën e dëmit apo rrezikun e ardhjes së dëmit, është e vështirë të mbahet një interpretim i tillë. GJDBE, në jurisprudencën e saj, mban një interpretim të gjerë të procedurës së ankimit gjyqësor për shkelje të rregullave të së drejtës së BE.

[610] Neni 43 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", përcakton se "*dispozitat e ligjit të prokurimit publik, që rregullojnë procedurat administrative të shqyrtimit dhe procedurat e hetimit administrativ, zbatohen në përputhje me rrethanat për dhënien e të gjitha kontratave të koncesionit dhe të partneritetit publik privat, të parashikuara me këtë ligj"*.

[611] Shih Nenet 42 deri 44 të Ligjit Nr. 9874, datë 14.02.2008 "Për Ankandin Publik".

[612] Neni 6/11 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" parashikon se "*Për procedurat e prokurimit, për të cilat nuk bëhet njoftim publik, sipas nenit 38 të këtij ligji, nuk zbatohen dispozitat lidhur me procedurat e ankimit administrative"*.

Me vendimin me numër çështje C-230/02, datë 12.02.2004, *Grossmann Air Service*, ka vlerësuar se një operator ekonomik, që nuk ka qenë kandidat në procedurë dhe as është penguar për të qenë kandidat në procedurë, ka të drejtë që të bëjë ankim nga momenti që për nga veprimtaria e tij, ky operator ekonomik "*ka vokacion për të ekzekutuar detyrimet... që janë objekt i kontratës"*.

Efekti pezullues i ankimit. – Ushtrimi i ankimit, në procedurën e rishikimit administrativ, në parim, detyron autoritetin kontraktor dhe Komisionin e Prokurimit Publik që të marrin vendim për pezullimin e procedurës garuese. Neni 63/3 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", parashikon se me marrjen e ankesës me shkrim, autoriteti kontraktor pezullon vazhdimin e procedurës së prokurimit, derisa ankesa të jetë shqyrtuar plotësisht. Me ankimin e vendimit të autoritetit kontraktor tek Komisioni i Prokurimit Publik, autoriteti kontraktor, në parim, ka detyrimin që të vazhdojë të mbajë të pezulluar procedurën garuese (Neni 63/8). Me marrjen e ankesës, Komisioni i Prokurimit Publik duhet të sigurohet që autoriteti kontraktor e ka pezulluar procedurën garuese (Neni 64/1). Nëse për arsye të ndryshme procedura garuese vazhdon pavarësisht ankimit dhe kontrata ende nuk është lidhur, Komisioni i Prokurimit Publik urdhëron pezullimin e procedurës garuese. Ligji ka parashikuar raste përjashtimore ku Komisioni i Prokurimit Publik mund të ndërpresë efektin pezullues të ankimit dhe të lejojë vazhdimin e procedurës garuese. Kështu, pas një shqyrtimi paraprak të ankesës, nëse ekzistojnë të dhëna se ankimuesi nuk do të ketë sukses me ankesën ose në rast se pezullimi dëmton tërthorazi interesin publik, autoritetin kontraktor ose ofertuesit, atëherë Komisioni i Prokurimit Publik ka të drejtë të vendosë për lëshimin e një urdhri të ndërmjetëm, me objekt heqjen e efektit pezullues të ankimit dhe lejimin e autoritetit kontraktor për vazhdimin e procedurës garuese (Neni 64/2). Efikasiteti i procedurës së rishikimit administrativ, nga pikëpamja e një operatori ekonomik të skualifikuar, varet shumë nga efekti pezullues i ankimit. Në fakt, nëse me ushtrimin e ankimit, procedura nuk do të pezullohej, atëherë efikasiteti i procedurës së rishikimit administrativ do të ishte minimal. Kjo për arsye se nëse me ushtrimin e ankimit procedura garuese vazhdon dhe kontrata lidhet, atëherë kontrata e lidhur, edhe pse në shkelje të rregullave procedurale të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë, do të vazhdojë të prodhojë efektet dhe pasojat e saj midis palëve dhe do të ekzekutohet deri në përfundim të marrëdhënies kontraktore. Me lidhjen e kontratës, nga pikëpamja e operatorit ekonomik të skualifikuar, vendimi i Komisionit të Prokurimit edhe pse konstaton shkelje të rregullave procedurale të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë, është një vendim deklarativ që maksimumi mund t'i shërbejë këtij operatori ekonomik si bazë për dëmshpërblim në një proces gjyqësor të hapur me këtë qëllim, por nuk do të mundësojë ripërsëritjen e procedurës garuese, duke i dhënë operatorit ekonomik një shans tjetër për të fituar kontratën administrative.

Veprimet procedurale. – Veprimet procedurale të procedurës së rishikimit administrativ kalojnë nëpër dy shkallë ankimi administrativ: shkalla e parë e ankimit administrativ kryhet nga vetë autoriteti kontraktor që po zhvillon procedurën garuese; shkalla e dytë dhe përfundimtare e ankimit administrativ kryhet nga Komisioni i Prokurimit Publik si organi administrativ më i lartë në fushën e procedurave garuese të kontratave administrative dhe që merr vendime përfundimtare. Ligji përcakton se mosndjekja e shkallëve të ankimit e bën ankesën të pavlefshme (Neni 63/7 *in fine*). Ankimi, që paraqitet detyrimisht, së pari, tek autoriteti kontraktor, mund të ketë për objekt dokumentet e tenderit apo vendimet e autoritetit kontraktor.

Në rastin e ankimit për dokumentet e tenderit, ky ankim përmban përgjithësisht një ankesë për sqarimin e dokumenteve të tenderit ose për përputhshmërinë e dokumenteve të tenderit me standartet kombëtare të specifikimeve teknike. Operatorët ekonomikë mund të ankohen për dokumentet e tenderit pranë autoritetit kontraktor brenda shtatë ditëve nga data e publikimit të njoftimit të kontratës në faqen në internet të Agjencisë së Prokurimit Publik. Me marrjen e ankimit me shkrim, autoriteti kontraktor pezullon vazhdimin e procedurës së prokurimit, derisa ankesa të jetë shqyrtuar plotësisht. Titullari i autoritetit kontraktor mund t'ia ngarkojë shqyrtimin e ankesës komisionit të vlerësimit të ofertave. Autoriteti kontraktor, nëpërmjet këtij komisioni, duhet të dalë me vendim brenda tre ditëve nga data e depozitimit të ankesës. Ligji parashikon se ndaj vendimit përfundimtar të autoritetit kontraktor mbi dokumentet e tenderit mund të bëhet ankim në Komisionin e Prokurimit Publik, brenda dhjetë ditëve nga dita e nesërme e punës pas përfundimit të afatit kohor tre ditor (në rast mosshqyrtimi apo refuzimi) ose nga dita që ankuesi është njoftuar nga autoriteti kontraktor (në rast mospranimi) (Neni 63/1.1).

Në rastin e ankimit kundër vendimeve të autoritetit kontraktor, ligji përcakton se ankimi i paraqitet me shkrim autoritetit kontraktor përkatës brenda shtatë ditëve nga dita e nesërme e punës kur ankimuesi është vënë në dijeni ose duhet të ishte vënë në dijeni për shkeljen e pretenduar. Me marrjen e ankesës me shkrim, autoriteti kontraktor pezullon vazhdimin e procedurës së prokurimit, derisa ankesa të jetë shqyrtuar plotësisht. Nëse është e nevojshme, autoriteti kontraktor zgjat afatet kohore të procedurës garuese për periudhën e pezullimit dhe duhet të njoftojë për zgjatjen dhe arsyet e zgjatjes së këtyre afateve të gjithë ofertuesit që marrin pjesë në procedurën garuese. Titullari i autoritetit kontraktor ia ngarkon çështjen një komisioni të përbërë nga tre persona, për të shqyrtuar ankesën dhe për të dhënë një vendim. Përjashtimisht, në rast të mungesës së personelit, titullari i autoritetit kontraktor ia ngarkon çështjen për shqyrtim një zyrtari të vetëm. Komisioni/zyrtari i ngarkuar është përgjegjës për vendimin e dhënë në përfundim të shqyrtimit të ankesës. Ligji përcakton se anëtarët e komisionit/zyrtari i ngarkuar nuk duhet të kenë marrë pjesë në marrjen e vendimit, për të cilin është paraqitur ankesa. Autoriteti kontraktor, nëpërmjet Komisiont/zyrtarit të ngarkuar, shqyrton ankesën dhe merr një vendim të arsyetuar brenda shtatë ditëve pas marrjes së ankesës, të cilin duhet t'ia njoftojë ankuesit jo më vonë se në ditën vijuese të punës. Në përfundim të shqyrtimit të ankesës, Komisioni/zyrtari i ngarkuar për shqyrtimin e saj mund të marrë vendim për refuzimin ose pranimin e ankesës, i cili i komunikohet menjëherë titullarit të autoritetit kontraktor. Në rastin kur ankesa është pranuar, titullari i autoritetit kontraktor i adreson vendimin për zbatim komisionit të vlerësimit të ofertave. Në çdo rast, vendimi i autoritetit kontraktor i komunikohet me shkrim ankimuesit. Nëse autoriteti kontraktor nuk shqyrton ankesën brenda afatit kohor shtatë ditor ose thjesht e refuzon atë, atëherë ankimuesi mund të paraqesë një ankesë me shkrim në Komisionin e Prokurimit Publik brenda dhjetë ditëve nga dita e nesërme e punës, pas përfundimit të afatit kohor shtatë ditor, ose në rast se ankesa nuk pranohet nga autoriteti kontraktor, që nga dita kur ankuesi është njoftuar nga autoriteti kontraktor.

Me vendimin përfundimtar të autoritetit kontraktor, mbyllet edhe shkalla e parë e ankimit administrativ në procedurën e rishikimit administrativ. Shkalla e dytë e ankimit administrativ në procedurën e rishikimit administrativ fillon me ankimin kundër vendimit përfundimtar të autoritetit kontraktor në Komisionin e Prokurimit Publik.

Të drejtën për të paraqitur ankesë pranë Komisionit të Prokurimit Publik e ka çdo person që ka një interes të ligjshëm në një procedurë garuese dhe që autoriteti

kontraktor, pas paraqitjes së ankesës prej tij: nuk ka shqyrtuar ankesën brenda shtatë ditëve nga marrja e ankesës; ka refuzuar ankesën; ose ka vendosur mospranimin e ankesës. Ankesa i paraqitet Komisionit të Prokurimit Publik brenda 10 ditëve. Ky afat fillon, në varësi të shkakut të ankesës, nga dita e nesërme e punës pas përfundimit të afatit shtatë ditor brenda të cilit autoriteti kontraktor duhet ta kishte shqyrtuar ankesën; nga dita e njoftimit të refuzimit të ankesës nga autoriteti kontraktor; ose nga dita kur ankimuesi ka marrë njoftimin e mospranimit të ankimit nga autoriteti kontraktor.

Ankesa në Komisionin e Prokurimit Publik bëhet në gjuhën shqipe, sipas formularit përkatës standart të ankesës, të publikuar në faqen zyrtare të Komisionit të Prokurimit Publik. Ankesa duhet të përmbajë detyrimisht të dhëna si: emri dhe adresa e ankuesit, referimi për procedurën konkrete, baza ligjore dhe përshkrimi i shkeljes, pretendimi i ankuesit për vendimin përfundimtar, shkallët e ankimit, shoqëruar me dokumentacionin përkatës, vërtetimin bankar për pagesën e tarifës së ankimit, dhe vendimin e autoritetit kontraktor. Këto elemente janë të domosdoshme për shqyrtimin e ankesës. Ligji përcakton se Komisioni i Prokurimit Publik nuk mund të refuzojë për asnjë shkak regjistrimin e ankesave. Çdo ankesë në Komisionin e Prokurimit Publik bëhet kundrejt pagesës së tarifës përkatëse të ankimit, që aktualisht është caktuar me VKM Nr. 261, datë 17.03.2010 "Për përcaktimin e tarifës dhe të rregullave për pagimin e saj, në një procedurë ankimimi, pranë Komisionit të Prokurimit Publik" në masën e 0,5% të vlerës së fondit limit në procedurën garuese që ankimohet. Parapagimi i tarifës nga ankuesi përbën element të domosdoshëm për paraqitjen e ankesës, ndërsa moskryerja e tij përbën shkak për mospranimin e ankesës nga Komisioni i Prokurimit Publik. Pagesa e tarifës i kthehet ankimuesit, kur, në fund të procesit të ankimit, ankesa e tij pranohet dhe në rastin kur ankesa nuk pranohet, tarifa e paguar nuk i kthehet ankuesit, por të ardhurat e arkëtuara nga tarifa e ankimimit derdhen në buxhetin e Shtetit.

Ankimuesi duhet t'i dërgojë detyrimisht autoritetit kontraktor dhe Agjencisë së Prokurimit Publik një kopje me shkrim të ankesës drejtuar Komisionit të Prokurimit Publik. Autoriteti kontraktor ia dërgon të gjithë informacionin që disponon për procedurën e prokurimit të ankimuar menjëherë Komisionit të Prokurimit Publik, dhe në çdo rast, jo më vonë se 5 ditë. Me marrjen e ankesës së ankimuesit për në Komisionin e Prokurimit Publik, autoriteti kontraktor ka detyrimin që të mbajë të pezulluar procedurën garuese, me përjashtim të rasteve kur Komisioni i Prokurimit Publik vendos ndryshe. Me marrjen e ankesës, Komisioni i Prokurimit Publik duhet të sigurohet që autoriteti kontraktor e ka pezulluar procedurën garuese. Nëse për arsye të ndryshme procedura garuese vazhdon pavarësisht ankimit dhe kontrata ende nuk është lidhur, Komisioni i Prokurimit Publik urdhëron pezullimin e procedurës garuese. Pas një shqyrtimi paraprak të ankesës, nëse ekzistojnë të dhëna se ankimuesi nuk do të ketë sukses me ankesën ose në rast se pezullimi dëmton tërthorazi interesin publik, autoritetin kontraktor ose ofertuesit, atëherë Komisioni i Prokurimit Publik ka të drejtë të vendosë për lëshimin e një urdhri të ndërmjetëm, me objekt heqjen e efektit pezullues të ankimit dhe lejimin e autoritetit kontraktor për vazhdimin e procedurës garuese.

Ligji parashikon se në veprimtarinë e tij, Komisioni i Prokurimit Publik respekton parimin e ligjshmërisë, parimin e barazisë dhe mosdiskriminimit, parimin e pavarësisë dhe paanësisë në vendimmarrje, parimin e shqyrtimit brenda afateve të shpejta dhe të arsyeshme; dhe parimin e transparencës dhe informimit të publikut. Është shumë e rendësishme që anëtarët e Komisionit të jenë të pavarur dhe të paanshëm në vendimmarrjen e tyre. Komisioni duhet gjithashtu të zbatojë kërkesat e legjislacionit

në fuqi për mbrojtjen e të dhënave personale, sekretit shtetëror dhe sekretit tregtar. Për procedurën garuese të kontratave të prokurimit publik, Komisioni i Prokurimit Publik shqyrton ankimin në përputhje me dispozitat e Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" dhe Kodin e Procedurave Administrative. Ndërsa për procedurën garuese për kontratat e koncesionit dhe të partneritetit publik privat, përveç dispozitave rreth prokurimit publik dhe Kodit të Procedurave Administrative, Komisioni e shqyrton ankimin edhe në përputhje me dispozitat e Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", si dhe për kontratat e shitjes publike në një procedurë ankandi publik, Komisioni e shqyrton ankimin edhe në përputhje me Ligjin Nr. 9874, datë 14.02.2008 "Për Ankandin Publik".

Komisioni i Prokurimit Publik zhvillon mbledhjen e tij të parë brenda tre ditëve nga regjistrimi i ankesës me qëllim shqyrtimin paraprak të ankesës nga ana formale, në të cilën verifikon: juridiksionin administrativ dhe kompetencën lëndore të tij; legjitimimin e ankuesit; respektimin e afateve ligjore për ankimin; elementet e domosdoshme të ankesës të shpjeguara më sipër. Kështu, verifikohen paraprakisht kushtet formale të ankesës dhe nëse autoriteti kontraktor e ka pezulluar procedurën garuese. Komisioni me votim vendos: ose mospranimin e ankesës për shkak të mungesës së kushteve formale të saj. Në këtë rast, Komisioni ia njofton vendimin ankimuesit brenda tre ditëve, duke i komunikuar edhe të drejtën për t'u ankuar në gjykatë, si dhe autoritetit kontraktor, me qëllim që ky i fundit të marrë masat për vazhdimin e procedurës garuese; ose vendos kalimin e ankesës për shqyrtim. Në këtë rast, Komisioni vendos edhe nëse duhet marrë mendimi i specialistëve/ekspertëve të pavarur, si dhe njofton ankuesin për afatin e parapagimit të ekspertëve. Nëse kërkesa përmbush elementet formale, Komisioni i Prokurimit Publik vazhdon me shqyrtimin në themel të saj brenda të njëjtës mbledhje. Nëse vazhdimi nuk është i mundur sepse nevojitet marrja e një prove të caktuar, mbledhja e radhës zhvillohet brenda shtatë ditëve nga regjistrimi i ankesës. Në raste të ndërlikuara, Komisioni vendos zgjatjen e këtij afati, por jo më shumë se njëzet ditë nga regjistrimi i ankesës. Komisioni vendos mbi një ankesë në mbledhje me dyer të mbyllura. Gjatë mbledhjeve mbahet procesverbal, i cili përmban edhe rezultatet e votimit të anëtarëve. Procesverbali nënshkruhet nga personi që e mban atë dhe nga të gjithë anëtarët që kanë marrë pjesë në mbledhje.

Komisioni ka të drejtë të kërkojë të dhëna dhe shpjegime nga çdo organ i administratës qendrore dhe vendore, si dhe të marrë çdo dokument, dosje, material apo provë që ka lidhje me hetimin administrativ. Komisioni i Prokurimit Publik ka gjithashtu të drejtë t'u kërkojë palëve dokumentacion ose të dhëna për të mbështetur pretendimet e tyre, ka të drejtë të marrë në pyetje çdo person që, sipas tij, është i lidhur me procedurën e rishikimit, si dhe ka të drejtë të kërkojë ekspertizat përkatëse nga ekspertë të pavarur. Komisioni i Prokurimit Publik ka të drejtë të caktojë një afat për përgjigjen ndaj kërkesave të tij për të dhënat dhe për dorëzimin e dokumenteve përkatëse, në përputhje me dispozitat përkatëse të Kodit të Procedurave Administrative. Për sa i përket shtrirjes së kontrollit administrativ, Komisioni shqyrton ankesën brenda objektit dhe shkaqeve të parashtruara në ankesë. Përjashtimisht, kur ekziston një lidhje midis objektit të ankesës dhe vendimeve apo veprimeve të tjera të autoritetit kontraktor gjatë procedurës garuese, Komisioni vendos edhe për ligjshmërinë e tyre.

Me marrjen e ankimit me shkrim të ankimuesit dhe pas shqyrtimit në themel të ankimit, Komisioni i Prokurimit Publik përgjigjet me shkrim brenda shtatë ditëve. Për arsye të motivuara, Komisioni vendos zgjatjen e afatit shtatë ditor, por jo më shumë se

njëzet ditë nga regjistrimi i ankesës. Komisioni ia njofton vendimin për zgjatjen e afatit palëve, brenda tre ditëve nga marrja e vendimit për zgjatjen e afatit.

Pas përfundimit të shqyrtimit administrativ, Komisioni i Prokurimit Publik mund të marrë këto vendime: ose të pushojë gjykimin, për arsye se krijon bindjen se veprimet ose mosveprimet e autoritetit kontraktor, që ka realizuar procedurën garuese, nuk përbëjnë shkelje të këtij ligji ose të dispozitave administrative apo penale. Në këtë rast, Komisioni i Prokurimit Publik i sqaron me shkrim ankimuesit arsyet për pushimin e gjykimit; ose vendos t'i japë autoritetit kontraktor përkatës një vendim me shkrim për të ndalur sjelljen dhe veprimet e jashtëligjshme, brenda një afati të caktuar kohor. Në këtë rast, për kontratat e prokurimit publik, ligji bën dallimin nëse kontrata është lidhur ose jo.

Kur kontrata ende nuk është lidhur, nëse Komisioni vendos t'i japë autoritetit kontraktor përkatës një vendim me shkrim për të ndalur sjelljen dhe veprimet e jashtëligjshme, brenda një afati të caktuar kohor, me arsyetimin se një vendim apo veprim i autoritetit kontraktor është në kundërshtim me rregullat e procedurës garuese, atëherë Komisioni i Prokurimit Publik ka të drejtë:

- të interpretojë rregullat ose parimet ligjore që duhet të zbatohen për objektin e ankesës, duke udhëzuar autoritetin kontraktor të veprojë sipas këtij interpretimi në vazhdimin e procedurës garuese;
- të anulojë plotësisht ose pjesërisht vendimin ose veprimin e autoritetit kontraktor të nxjerrë në kundërshtim me ligjin, duke përfshirë edhe të drejtën për të hequr të gjitha ato specifikime teknike ose llojet e tjera të specifikimeve që bien ndesh me ligjin, si dhe të udhëzojë vazhdimin e procedurës garuese në përputhje me ligjin, duke treguar veprimet që duhet të kryhen në vijim;
- të konstatojë shkeljen ligjore konkrete dhe të udhëzojë autoritetin kontraktor mbi korrigjimin e tyre, si dhe për vazhdimin e procedurës garuese;
- nëse është shpallur oferta fituese, të anulojë procedurat për shpalljen e kontratës fituese dhe të udhëzojë autoritetin kontraktor për rifillimin e procedurës garuese.

Kur kontrata është lidhur, nëse Komisioni vendos t'i japë autoritetit kontraktor përkatës një vendim me shkrim për të ndalur sjelljen dhe veprimet e jashtëligjshme, brenda një afati të caktuar kohor, me arsyetimin se një vendim apo veprim i autoritetit kontraktor është në kundërshtim me rregullat e procedurës garuese, atëherë Komisioni i Prokurimit Publik ka të drejtë:

- të interpretojë rregullat ose parimet ligjore që duhet të zbatohen për objektin e ankesës;
- të deklarojë një fakt të caktuar të rezultuar gjatë shqyrtimit administrativ, si një veprim të paligjshëm të autoritetit kontraktor. Ky vendim do të jetë deklarativ dhe do të mund të përdoret në gjykatë si dokument që justifikon dëmshpërblimin gjyqësor të ankuesit për humbjet ose dëmet e pësuara nga shkelja e ligjit;
- të marrë masa konkrete ndaj personave përgjegjës në përputhje me dispozitat rreth kundërvajtjeve administrative të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik". Këto masa mund të përfshijnë këshillimin e të dëmtuarit për të ngritur padi në gjykatë ose për të paraqitur kallëzim penal, raportimin tek eprori përkatës i shkeljes së qëllimshme të ligjit prej zyrtarit të autoritetit kontraktor, si dhe depozitimin e një kallëzimi penal nga vetë Komisioni i Prokurimit Publik.

Për kontratat e koncesionit dhe kontratat e partneritetit publik privat, Neni 26/2 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat" nuk lejon lidhjen e kontratës përpara se të ketë përfunduar procedura e rishikimit administrativ dhe përcakton shprehimisht se nëse kontrata lidhet përpara se të ketë përfunduar procedura e rishikimit administrativ, atëherë kontrata është

absolutisht e pavlefshme. Për rrjedhojë, në kontratat e koncesionit dhe kontratat e partneritetit publik privat, nëse Komisioni i Prokurimit Publik vendos t'i japë autoritetit kontraktor përkatës një vendim me shkrim për të ndalur sjelljen dhe veprimet e jashtëligjshme, brenda një afati të caktuar kohor, ai ka të drejtë vetëm:

- të interpretojë rregullat ose parimet ligjore që duhet të zbatohen për objektin e ankesës, duke udhëzuar autoritetin kontraktor të veprojë sipas këtij interpretimi në vazhdimin e procedurës garuese;
- të anulojë plotësisht ose pjesërisht vendimin ose veprimin e autoritetit kontraktor të nxjerrë në kundërshtim me ligjin, duke përfshirë edhe të drejtën për të hequr të gjitha ato specifikime teknike ose llojet e tjera të specifikimeve që bien ndesh me ligjin, si dhe të udhëzojë vazhdimin e procedurës garuese në përputhje me ligjin, duke treguar veprimet që duhet të kryhen në vijim;
- të konstatojë shkeljen ligjore konkrete dhe të udhëzojë autoritetin kontraktor mbi korrigjimin e tyre, si dhe për vazhdimin e procedurës garuese;
- nëse është shpallur oferta fituese, të anulojë procedurat për shpalljen e kontratës fituese dhe të udhëzojë autoritetin kontraktor për rifillimin e procedurës garuese.

Vendimi i Komisionit të Prokurimit Publik duhet të arsyetohet dhe i njoftohet ankimuesit, autoritetit kontraktor dhe Agjencisë së Prokurimit Publik. Autoritetet kontraktore, nëse brenda dhjetë ditëve nga marrja dijeni për vendimin, nuk kërkojnë pranë Komisionit të Prokurimit Publik rishikimin e vendimit të tij, atëherë janë të detyruara ta zbatojnë atë në përputhje me urdhërimet e tij.

Me njoftimin e vendimit përfundimtar të Komisionit të Prokurimit Publik, palët kanë të drejtë që të ngrejnë padi kundër vendimit të Komisionit të Prokurimit Publik, brenda një afati 45 ditor nga njoftimi i vendimit, në Gjykatën Administrative të Shkallës së Parë Tiranë. Padia gjyqësore nuk pezullon procedurën garuese dhe lidhjen e kontratës administrative dhe në rast se kontrata është lidhur, padia gjyqësore nuk pezullon ekzekutimin e detyrimeve sipas kontratës administrative të lidhur. Rregullat procedurale për ngritjen e padisë dhe për shqyrtimin gjyqësor i nënshtrohen dispozitave të Ligjit Nr. 49/2012, datë 03.05.2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative".

2.2.2 Procedura e hetimit administrativ

Në bazë të Nenit 13/2, gërma g) dhe 65 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", Agjencia e Prokurimit Publik verifikon zbatimin e procedurave garuese në dhënien e kontratave administrative, pas fazës së nënshkrimit të kontratës, në përputhje me kërkesat e përcaktuara në Ligjin Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", Ligjin Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", si dhe aktet nënligjore përkatëse. Hetimi administrativ fillohet kryesisht nga Agjencia e Prokurimit Publik dhe kufizohet me një afat kohor dy vjeçar nga nënshkrimi i kontratës. Për rrjedhojë, nëse kontrata ka më shumë se dy vjet që është lidhur, atëherë hetimi administrativ nuk mund të fillojë.

Gjatë hetimit administrativ, Agjencia e Prokurimit Publik ka kompetenca të gjera në funksion të kryerjes së një hetimi të plotë, të gjithanshëm dhe transparent. Agjencia ka të drejtë: të kryejë hetime administrative në vend, duke përfshirë edhe hyrjen në çdo zyrë të institucioneve publike dhe këqyrjen në vend të akteve ose dokumenteve që kanë lidhje me çështjen që heton; të kërkojë informacione dhe shpjegime nga çdo organ i administratës, qendrore dhe vendore, si dhe të marrë çdo dosje apo material që ka lidhje me hetimin administrativ; të marrë në pyetje çdo person që sipas Agjencisë

është i lidhur me çështjen nën hetim dhe të thërrasë të gjithë personat pa imunitet; të kërkojë ekspertizat përkatëse nga ekspertë të palëve të treta. Për të realizuar këto funksione, Agjencia e Prokurimit Publik ka të drejtë të ketë akses në të gjitha zyrat e institucioneve të administratës publike në cilësinë e autoriteteve kontraktore. Agjencia e Prokurimit Publik ka të drejtë të caktojë një afat për përgjigjen ndaj kërkesave të saj për informacion dhe për dorëzimin e dokumenteve përkatëse, sipas dispozitave të Kodit të Procedurave Administrative. Autoriteti kontraktor ka detyrimin të njoftojë personat përgjegjës të përfshirë në hetimin administrativ të nisur nga Agjencia e Prokurimit Publik dhe të dokumentojë njoftimin.

Me përfundimin e hetimit administrativ, Agjencia e Prokurimit Publik ose mbyll hetimin, nëse vlerëson se veprimet apo mosveprimet e autoritetit kontraktor nën hetim nuk përbëjnë shkelje të ligjit, ose propozon masë disiplinore apo vendos gjobë, në përputhje me dispozitat rreth kundërvajtjeve administrative të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 “Për Prokurimin Publik”. Në çdo rast, palët duhet të njoftohen me shkrim për vendimin e marrë. Autoriteti kontraktor ka detyrimin të njoftojë palët përgjegjëse dhe në hetim për vendimin e dhënë nga Agjencia e Prokurimit Publik, si dhe të dokumentojë njoftimin. Kundër vendimit të Agjencisë së Prokurimit Publik mund të bëhet ankim në gjykatën administrative kompetente në përputhje me dispozitat e Ligjit Nr. 49/2012, datë 03.05.2012 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”.

KREU IV
EKZEKUTIMI I KONTRATËS ADMINISTRATIVE

Ashtu si në të drejtën civile, edhe në të drejtën administrative *"kontrata e lidhur rregullisht ka forcën e ligjit për palët"*[613]. Në fakt, Neni 124 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", parashikon se *"Për çështjet e parregulluara shprehimisht nga ky Kod për kontratën administrative, zbatohen dispozitat përkatëse të Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë apo të parashikimeve të posaçme ligjore"*. Duke marrë në konsideratë se ky ligj përmban shumë pak dispozita në lidhje me ekzekutimin e kontratave administrative, duke marrë parasysh gjendjen aktuale të së drejtës pozitive ku nuk ekzistojnë parashikime ligjore të posaçme rreth ekzekutimit të kontratave administrative, përveç disa dispozitave të parashikuara për kontratat e prokurimit publik nga Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" dhe për kontratat e koncesionit/partneritetit publik privat nga Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", atëherë rezulton se të gjithë dispozitat e Kodit Civil rreth ekzekutimit të kontratave dhe detyrimeve, zbatohen edhe për kontratat administrative. Por, në rastin e kontratave administrative, zbatuesit e dispozitave të Kodit Civil rreth ekzekutmit të kontratave dhe detyrimeve, do të jenë gjykatat administrative me në krye Kolegjin Administrativ, dhe jo gjykatat civile. Për rrjedhojë, interpretimi dhe zbatimi tek kontratat administrative i dispozitave të Kodit Civil rreth ekzekutimit të kontratave dhe detyrimeve, duhet të ketë autonominë dhe pavarësinë e tij në raport me interpretimin dhe zbatimin që bëjnë gjykatat civile, kjo jo për t'i bërë konkurrencë gjykatave civile, por për të përshtatur parimet e Kodit Civil me veçoritë dhe karakteristikat e kontratave administrative dhe për rrjedhojë me nevojat e shërbimit publik dhe të interesit publik. Jo më kot, në bazë të Nenit 119/1 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", parashikohet se organi publik lidh një kontratë administrative *"...për realizimin e një interesi publik, të cilit i shërben..."*, duke përcaktuar kështu interesin publik si një nga elementët e përkufizimit të kontratës administrative, objektit të saj dhe qëllimit që kontrata administrative kërkon të arrijë. Në këto kushte, mendojmë se zbatimi tek kontratat administrative i dispozitave të Kodit Civil rreth ekzekutimit të kontratave dhe detyrimeve, duhet të merret me rezerva, që do të thotë në përputhje me rrethanat që përcaktojnë kontratat administrative. Në këtë mënyrë, dispozitat e Kodit Civil rreth ekzekutimit të kontratave dhe detyrimeve, duhet të zbatohen për kontratat administrative, në përputhje me rrethanat e kontratave administrative, që do të thotë sa herë dhe për aq sa zbatimi i parimeve të Kodit Civil nuk krijon pengesa në lidhje transparencën dhe përdorimin me efiçencë të fondeve publike, nuk krijon pengesa në lidhje me strukturën, organizimin dhe kushtet e funksionimit të shërbimit publik objekt të kontratës administrative, si dhe nuk krijon pengesa në lidhje me mbrojtjen dhe moscënimin e interesit publik që kontrata administrative kërkon të realizojë.

Një interpretim i tillë në lidhje me zbatimin e parimeve të Kodit Civil tek kontratat administrative rezulton edhe nga Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, i cili në disa vendime të tij, nuk ka zbatuar dispozitat e Kodit Civil rreth ekzekutimit të kontratave dhe detyrimeve, pikërisht për arsye të konsideratave të mbrojtjes dhe moscënimit të interesit publik, konkretisht parimit të transparencës dhe përdorimit me efiçencë të parave publike[614]. Në këto vendime bëhej fjalë për ndryshime, të bëra me

[613] Neni 690 i Kodit Civil.

[614] Shih vendimet e Kolegjit Administrativ: Nr. 268, datë 08.04.2014 *Shoqëria "Alba Konstruksion" Sh.p.k kundër Ministria e Mbrojtjes*; Nr. 315, datë 22.04.2014 *Shoqëria "Erges Mat" Sh.p.k kundër*

shkrim, për punime shtesë të rena dakort lirisht midis organit publik dhe kontraktuesit privat, në kontratat e sipërmarrjes për punime publike (prokurime publike për kryerjen e punëve publike). Duke qenë se organi publik, pas dorëzimit të punimeve nga kontraktuesi privat, nuk kishte paguar punimet shtesë, kontraktuesi privat i drejtohet gjykatës nëpërmjet një padie për përmbushjen e detyrimit kontraktor, duke kërkuar pagesën e punimeve shtesë. Nëse kjo do të ishte një kontratë e thjeshtë sipërmarrje e së drejtës private, pranimi i padisë dhe detyrimi i palës debitore që të paguajë vlerën e punimeve shtesë, do të ishte pothuajse automatik, vetëm duke i provuar gjykatës përfundimin e plotë dhe pa të meta të punimeve shtesë dhe miratimin e tyre nga pala debitore. Kjo nuk mungonte në rastin konkret, pasi në të tre rastet, organi administrativ i kishte miratuar punimet, nëpërmjet preventivave shtesë dhe akt-kolaudimit për marrjen në dorëzim të punimeve, si dhe në një rast kishte nënshkruar edhe një shtesë kontratë. Arsyetimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, për të rrëzuar pretendimin e kontraktuesit privat për pagesën e punimeve shtesë, është mjaft interesant, pasi vlerëson se zbatimi i dispozitave të Kodit Civil rreth ekzekutimit të kontratave dhe detyrimeve, është i kufizuar nga konsiderata specifike që kanë të bëjnë me transparencën dhe efiçencën e përdorimit të fondeve publike. Sipas një formule konstante të përdorur në të tre vendimet, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, vlerëson se *"Mosmarrëveshja objekt shqyrtimi, nuk duhet të trajtohet si një marrëdhënie kontraktore që ka lindur nga një kontratë e thjeshtë sipërmarrje mes dy palëve kontraktuese, por si një marrëdhënie kontraktore me natyrë administrative, zgjidhja e të cilës, përveçse referimit në dispozitat e posaçme te Kodit Civil që rregullojnë kontratën e sipërmarrjes, duhet të referohet dhe në ligjin specifik, e konkretisht atë me nr.7971, datë 01.08.1995 "Për prokurimin publik", pasi vetë kjo kontratë është bazuar në këtë ligj... Kolegji Administrativ e gjen me vend të sqarojë se në respektim të parimeve te përgjithshme kontraktore parashikohet se kontrata duhet të ketë një shkak të ligjshëm (neni 678) dhe, nëse është lidhur rregullisht, ka forcën e ligjit mes palëve (neni 690). Por duke qenë se në rastin konkret kontrata objekt shqyrtimi lidhet me kryerjen e shërbimeve publike, në rregullimin e marrëdhëniet kontraktore mes palëve ndërgjyqëse, krahas normave që gjejnë zbatim për veprimet juridike e kontratat, konkretisht Kreu VII i Titullit II "Sipërmarrja" të Kodit Civil (nenet 850-876), kjo kontratë i nënshtrohet edhe rregullimeve të posaçme ligjore që përmban legjislacioni mbi prokurimet publike... Kolegji Administrativ, vlerëson së në çështjen objekt shqyrtimi gjykatat nuk kanë vlerësuar se kontrata e sipërmarrjes, për rastin konkret, ka karakter administrativ si për nga mënyra e procedurës që ndiqet deri në nënshkrimin e saj, ashtu dhe për nga procedura që pason gjatë ekzekutimit (Baza ligjore e kontratës është parashikuar në nenin 1 të saj, midis të cilëve është ligji nr.7971/1995 "Për prokurimin publik"). Në kontrata të kësaj natyre autonomia e vullnetit të palëve nuk është e pakufizuar në kuptimin e së drejtës private, por ka rregullime specifike nga legjislacioni, të cilat rregullojnë marrëdhëniet juridike që krijohen dhe funksionojnë në bazë të fondeve publike... Pra, në kushtet që ligji detyron entet publike të zbatojnë në mënyrë rigoroze dispozitat e prokurimit publik, vazhdimi i shërbimit nga ana e paditësit, pa u zbatuar më parë rregullat e prokurimit publik dhe pa u lidhur një kontratë midis palëve, nuk i detyron të paditurit të përgjigjen financiarisht për kryerjen e këtyre shërbimeve, përsa kohë këto shërbime rezulton të jenë të pa prokuruara dhe të pa kontraktuara"*[615]. Në një vendim tjetër, Kolegji

"CEZ" Sh.a; dhe Nr. 348, datë 06.05.2014 *Shoqëria "Alco" Sh.p.k kundër Brigada e Mbështetjes Rajonale-Reparti 1320 Tiranë.*

[615] Vendimet e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë: Nr. 268, datë 08.04.2014 *Shoqëria "Alba Konstruksion" Sh.p.k kundër Ministria e Mbrojtjes*; Nr. 315, datë 22.04.2014 *Shoqëria "Erges Mat"*

Administrativ i Gjykatës së Lartë, përsëri për kontrata prokurimi publik, është shprehur se *"...kontratat e prokurimit publik rregullohen nga Kodi Civil për pjesën që parashikon kontratat, por pa rënë ndesh me rregullimet specifike të normave të së drejtës publike, të përcaktuara në legjislacionin e prokurimit publik. Pra, pavarësisht se kontratat në mes të palëve në thelb ishte Kontratë sipërmarrjeje, nisur nga fakti se është Kontratë prokurimi publik dhe si e tillë është Kontratë administrative, gjykatat duhej të kishin marrë parasysh rregullimin specifik në këtë fushë, nisur nga fakti dhe jo të bazoheshin thjesht dhe vetëm në normat e të drejtës civile, që rregullojnë marrëdhëniet e të drejtës private"*[616]. Për rrjedhojë, rezulton e qartë edhe për Kolegjin Administrativ të Gjykatës së Lartë, se parimet e Kodit Civil rreth ekzekutimit të kontratave dhe detyrimeve, do të zbatohen për kontratat administrative, por gjithmonë në përputhje me rrethanat dhe veçoritë që paraqesin kontratat administrative[617].

Sh.p.k kundër "CEZ" Sh.a; dhe Nr. 348, datë 06.05.2014 *Shoqëria "Alco" Sh.p.k kundër Brigada e Mbështetjes Rajonale-Reparti 1320 Tiranë*. Në një rast të ngjashëm, Kolegji Administrativ ka arsyetuar se *"Sikurse pranojnë njësoj, të dy gjykatat e faktit, procedurat e prokurimit publik për furnizimet e pretenduara në këtë gjykim nga pala paditëse, nuk janë realizuar nga ana e palës së paditur Ministria e Brendshme. Nga ana tjetër, gjykata e apelit, ndonëse pranon se nuk ka kontratë furnizimi të lidhur me shkrim mes palëve ndërgjyqëse, e konsideron këtë marrëdhënie juridike mes tyre si të lidhur dhe të realizuar me veprime të tjera që tregojnë njohjen dhe pranimin nga pala e paditur Ministria e Brendshme të shërbimit të ofruar nga pala paditëse Agjencia e Abonimit të Shtypit. Për të ardhur në këtë përfundim, gjykata e apelit i referohet vetëm rregullimeve të përgjithshme që përmbahen në Kodin Civil mbi veprimin juridik, detyrimet, kontratat dhe posaçërisht për kontratën e furnizimit. Por, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë vlerëson se, gjykata e apelit nuk ka kuptuar dhe nuk zbatuar drejt ligjin e posaçëm, ligjin që rregullon në mënyrë specifike mënyrën e lidhjes dhe të zhvillimit të marrëdhënies juridike të furnizimit mes një operatori privat dhe një institucioni buxhetor që përdor fonde buxhetore për të prokuruar dhe marrë këtë shërbim. Përveçse duhet të ndiqen procedurat e prokurimit publik për përcaktimin e ofruesit të shërbimit, të llojit të furnizimit dhe të çmimit të shërbimit, etj., specifike në këto raste është edhe se fituesi i konkurrimit duhet të lidhë me entin prokurues kontratë me shkrim, në të cilën, përcaktohen kushtet e përgjithshme të kontratës dhe kushtet e posaçme të saj..."*, vendimi Nr. 1527, datë 22.04.2014 *Agjencia e Abonimit të Shtypit kundër Ministria e Brendshme* i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë.

[616] Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, me Nr. 2274, datë 08.05.2014, *Shoqëria "Franxhe" Sh.p.k kundër Kuvendi i Republikës së Shqipërisë*.

[617] Në një vendim mjaft të çuditshëm, Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë shprehet kundër këtij interpretimi dhe kësaj jurisprudence tashmë të konfirmuar të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, duke vlerësuar se *"15. Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë duke analizuar llojin e mosmarrëveshjes objekt shqyrtimi, si dhe natyrën juridike të saj, konstaton se konflikti që është shtruar për zgjidhje përpara gjykatës lind nga një kontratë administrative (neni 6 i K.Pr.Administrative), lidhur midis palës paditëse dhe Drejtorisë së Shërbimit Pyjor Shkodër. Kontrata e prokurimit publik (si kontratë administrative) ka një përmbajtje të ndërthur të elementëve të së drejtës publike dhe asaj private.*
16. Kolegji Civil vlerëson si të rëndësishëm të theksojë faktin se procesi i prokurimit publik në mbështetje të Ligjit nr.7971, datë 26.07.1995 "Për prokurimin e fondeve publike në Republikën e Shqipërisë", zhvillohet në dy faza: (i) faza e parë e cila ka të bëjë me përzgjedhjen e kontraktuesit nëpërmjet një procesi konkurrues dhe përcaktues të termave të konkurrimit; si dhe (ii) faza e dytë që ka të bëjë me nënshkrimin dhe zbatimin e kontratës së prokurimit. Elementi publik apo interesi i ligjshëm i kësaj marrëdhënie qëndron pikërisht në objektin i cili kërkon të realizohet nëpërmjet këtij procesi dhe për rrjedhojë materializohet plotësisht në fazën e parë të zhvillimit të procedurës së prokurimit ku janë përcaktuar një sërë kushtesh dhe kriteresh në lidhje me realizimin e këtij objekti, si dhe përzgjedhjen e kontraktuesit, i cili do të realizojë këtë objekt sipas një procedimi të mirëfilltë administrativ (procedura e prokurimit), ku autoriteti administrativ e shpreh vullnetin e tij nëpërmjet akteve administrative. Nga ana tjetër, nënshkrimi i kontratës dhe materializmi në të, i tërësisë së të drejtave dhe detyrimeve të palëve është një proces i cili rregullohet nga e drejta private, sipas rregullave të Kodit Civil, por në të cilin autoriteti administrativ ka një pozitë superiore në raport me palën tjetër kontraktore, vetëm për sa i përket të drejtës për të zgjidhur në mënyrë të njëanshme marrëveshjen e lidhur midis palëve në rast të mos ekzekutimit të objektit të saj. Ky fakt i jep edhe pozicion më favorizues organit administrativ, si palë në kontratën administrative", vendim i Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë Nr. 1349, datë 10.04.2014, *Shoqëria "Nika" Sh.p.k kundër Drejtoria e Shërbimit Pyjor Shkodër*. Për rrjedhojë, sipas

Në këtë aspekt, ashtu si faza e lidhjes, edhe faza e ekzekutimit të kontratave administrative, karakterizohet nga konsiderata të së drejtës publike, që i bëjnë përjashtim zbatimit të mirëqenë dhe pa rezerva të dispozitave të Kodit Civil rreth ekzekutimit të kontratave dhe detyrimeve. Ky regjim juridik i veçantë për ekzekutimin e kontratave administrative e gjen bazën e tij në elementin e përkufizimit të kontratave administrative, që është realizimi i interesit publik[618]. Është pikërisht nocioni i interesit publik që përbën qëllimin e veprimtarisë administrative të organeve publike, dhe për rrjedhojë, regjimi juridik i kësaj veprimtarie është i kushtëzuar nga nocioni i interesit publik. Për këtë arsye, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, është shprehur se *"Në mosmarrëveshjet që burojnë nga kontrata administrative, pala publike ka një epërsi dhe gëzon një status të privilegjuar ndaj subjektit privat, për sa kohë objekti i këtyre kontratave lidhet me krijimin, ndryshimin apo shuarjen e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike"*[619]. Në fakt, në një kontratë që lidhet me qëllim realizimin e interesit publik[620] është vështirë të konceptohet zbatimi i rregullave që janë krijuar për t'u zbatuar në kontratat midis personave të së drejtës private. Në këtë prizëm, kontratat që sigurojnë realizimin e interesit publik dhe që janë kontratat administrative, nuk mund të akomodohen plotësisht me rregullat e Kodit Civil të parashikuara për zbatim për kontratat midis personave të së drejtës private, por duhet domosdoshmërisht, në zbatimin që bëjnë gjykatat administrative, një përshtatje e këtyre rregullave me veçoritë dhe karakteristikat e kontratave administrative. Në mënyrë të pakontestueshme, përshtatja që i bëhet rregullave të Kodit Civil me veçoritë dhe karakteristikat që paraqesin kontratat administrative, dhe

---

këtij vendimi, për Kolegjin Civil, e gjithë faza e ekzekutimit të kontratave administrative rregullohet në përputhje të përpiktë me parimet e Kodit Civil, pa marrë në konsideratë dhe duke injoruar në mënyrë të plotë konsideratat e veçanta që paraqesin kontratat administrative, dhe që kanë të bëjnë me kërkesat e përdormimit në mënyrë transparente dhe me efiçencë të parave publike, nevojës së vazhdimësisë së shërbimit publik dhe nevojës së mbrojtjes dhe moscënimit të interesit publik që kontrata administrative kërkon të realizojë! Në bazë të këtij konstatimi dhe konceptimi të pastër civilist të kontratave administrative, Kolegji Civil del në konkluzionin, absurd për mendimin tonë, për arsye se nuk mbështetet në llogjikën juridike, por bie edhe në kundërshtim të plotë me jurisprudencën e konfirmuar të Kolegjit Administrativ, të lindjes së një marrëdhënie detyrimi civil në bazë të një kontrate administrative, sepse shprehet se *"... ky Kolegj vlerëson se marrëdhënia juridike që ekziston ndërmjet palëve ndërgjyqëse është një marrëdhënie juridike civile e mbështetur në një kontratë sipërmarrje publike me objekt:"Për realizim punimesh me karakter pyjor"*. Mendojmë se ky nuk mund të jetë qendrimi që duhet të mbajë Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, aq më tepër që një qendrim i tillë shkon kundra jurisprudencës, tashmë të konfirmuar, të Kolegjit Administrativ, por edhe nuk është në përputhje edhe me dispozitat e reja ligjore rreth kontratave administrative, që janë miratuar me Ligjin Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", botuar në Fletoren Zyrtare Nr. 87/2015, datë 28.05.2015 dhe që hyn në fuqi një vit me vonë nga botimi në Fletoren Zyrtare. Regjimi juridik i ri që ky ligj themelon për kontratat administrative, dhe shprehja në mënyrë të qartë e Nenit 119/1 të këtij ligji, se kontrata administrative lidhet *"...për realizimin e një interesi publik, të cilit* [organi publik] *i shërben..."*, bëjnë që konsideratat e veçanta që paraqesin kontratat administrative, që kanë të bëjnë me kërkesat e përdormimit në mënyrë transparente dhe me efiçencë të parave publike, nevojës së vazhdimësisë së shërbimit publik dhe nevojës së mbrojtjes dhe moscënimit të interesit publik, të merren parasysh jo vetëm përgjatë fazës së lidhjes së kontratave administrative, por edhe përgjatë fazës së ekzekutimit dhe të përfundimit të tyre.

[618] Neni 119/1 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", parashikon se organi publik lidh një kontratë administrative *"...për realizimin e një interesi publik, të cilit i shërben..."*.

[619] Vendimet e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë: Nr. 699, datë 20.03.2014, *Bashkia Fier kundër Shoqëria "Gega-05" Sh.p.k*; Nr. 00-2014-1898, datë 25.06.2014, *Shoqëria "Aldonino" Sh.p.k kundër Drejtoria e Shërbimit të Trupit Diplomatik.*

[620] Theksojmë se Neni 119/1 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", përcakton se organi publik e lidh kontratën administrative *"...për realizimin e një interesi publik, të cilit i shërben..."*.

për rrjedhojë zbatimi për kontratat administrative i rregullave të Kodit Civil në përputhje me rrethanat, do të ketë pasoja dhe do të cënojë konsensualizmin kontraktor[621]. Vendimet e mësipërme të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë dëshmojnë për këtë. Megjithatë, kjo nuk duhet interpretuar si një mohim i konsensualizmit kontraktor dhe shkëmbimit të vullneteve në kontratat administrative. Nëse do të ishte kështu, administrata publike do të kishte shumë vështirësi që të gjente kontraktues për kryerjen e veprimtarive të interesit publik, dhe në përfundim kjo do të ishte në dëm të këtij të fundit. Për këtë arsye, zbatimi i regjimit juridik të ekzekutimit të kontratave administrative, efektet dhe pasojat e këtyre kontratave, duhen parë si një përshtatje e parimeve dhe dispozitave të Kodit Civil rreth ekzekutimit të kontratave dhe detyrimeve, me specificitetet dhe veçoritë e kontratave administrative. Zbatimi tek kontratat administrative i dispozitave të Kodit Civil rreth ekzekutimit të kontratave dhe detyrimeve, do të bëhet në përputhje me rrethanat, që do të thotë duke marrë në konsideratë veçoritë dhe karakteristikat që paraqesin kontratat administrative, dhe që kanë të bëjnë me kërkesat e përdormimit në mënyrë transparente dhe me efiçencë të parave publike, nevojës së vazhdimësisë së shërbimit publik dhe nevojës së mbrojtjes dhe moscënimit të interesit publik që kontratat administrative kërkojnë të realizojnë. Ky zbatim i rregullave të Kodit Civil rreth ekzekutimit të kontratave dhe detyrimeve në përputhje me rrethanat krijon dhe themelon atë që quhet regjim juridik i të drejtës publike për ekzekutimin e kontratave administrative.

Paraprakisht, përpara se të analizojmë fazën e ekzekutimit të kontratave administrative, duam të sqarojmë se në këtë Kre kemi bërë një zgjedhje të ndërgjegjshme për të shpjeguar regjimin juridik të ekzekutimit të kontratave administrative, duke marrë për hipotezë të mirëqenë kontratat administrative të lidhura minimalisht me një person të së drejtës private[622], për arsye se rastet më të shpeshta të lidhjes së kontratave administrative janë midis një organi publik dhe një kontraktuesi privat, por jo se ky regjim juridik i ekzekutimit të kontratave administrative nuk ka vokacion të zbatohet edhe për kontratat administrative midis personave të së drejtës publike. Megjithatë, këtu duam të theksojmë se epërsia, statusi i privilegjuar[623] dhe pozita superiore[624] e organit publik, në një kontratë administrative të lidhur midis dy organeve të së drejtës publike, zbehen, për arsye se të dy palët në kontratë janë organe publike dhe që të dyja janë të supozuara që të realizojnë interesin publik.

Ky regjim juridik i të drejtës publike në ekzekutimin e kontratave administrative shfaqet në etapa të ndryshme të fazës së pas lidhjes së kontratës, që do të thotë në efektet dhe pasojat që kanë kontratat administrative, në ekzekutimin e kontratave administrative nga organi publik dhe në ekzekutimin e kontratave administrative nga kontraktuesi privat.

---

[621] Shih J. -C. Bruère, *"Le consensualisme dans les contrats administratifs"*, RDP, 1996, fq. 1715.

[622] Që përfshin edhe rastin e rallë të kontratave administrative të lidhura midis dy personave të së drejtës private.

[623] Vendimet e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë: Nr. 699, datë 20.03.2014, *Bashkia Fier kundër Shoqëria "Gega-05" Sh.p.k*; Nr. 00-2014-1898, datë 25.06.2014, *Shoqëria "Aldonino" Sh.p.k kundër Drejtoria e Shërbimit të Trupit Diplomatik*.

[624] Vendim i Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë Nr. 1349, datë 10.04.2014, *Shoqëria "Nika" Sh.p.k kundër Drejtoria e Shërbimit Pyjor Shkodër*.

1. Kontrata administrative: ligji i palëve

Siç shpjeguam edhe më sipër, në parim, në të drejtën administrative, *"kontrata e lidhur rregullisht ka forcën e ligjit për palët"*[625]. Kjo do të thotë se kontrata administrative, në parim, detyron dhe jep të drejta njësoj si ligji. Por, në ndryshim nga ligji, në parim, kontrata administrative detyron dhe jep të drejta vetëm për palët në kontratë, dhe jo për të tretët. Siç kemi shpjeguar në pjesën e dytë të Kreut të parë të këtij punimi, në fakt, të dy këto rregulla të së drejtës civile të kontratave, forca e detyrueshme e kontratës dhe efekti relativ i kontratës, janë të kufizuara në të drejtën e kontratave administrative, për shkak të specificiteteve dhe veçorive që paraqesin kontratat administrative, veçanërisht qëllimit të tyre për të përmbushur një mision interesi publik. Ky është vetëm një nga aspektet e zbehjes së parimeve të Kodit Civil rreth kontratës kur bëhet fjalë kontratat administrative.

Më poshtë do të shohim, se si dhe në ç'mënyrë, karakteristikat dhe veçoritë e kontratës administrative, zbehin, në rrethana të caktuara, rregullat e zbatimit të kontratave që rezultojnë nga dispozitat e Kodit Civil.

1.1 Kohëzgjatja e kontratës administrative

Kohëzgjatja e kontratës administrative përcaktohet nga tre elementë: hyrja në fuqi e kontratës, afati i kontratës dhe përfundimi i kontratës.

Hyrja në fuqi e kontratës administrative. – Në parim, kontratat administrative hyjnë në fuqi me nënshkrimin nga autoriteti kontraktues. Megjithatë, me ligjin e vjetër, për disa kontrata administrative, bëhej një përjashtim nga ky rregull. Në rastet kur vlera e kontratës kalonte një prag financiar të caktuar, atëherë duhej marrë miratimi i Këshillit të Ministrave, nëpërmjet një VKM-je, dhe në rastet kur kontrata kalonte një kohëzgjatje të caktuar, atëherë duhej marrë miratimi i Kuvendit, nëpërmjet një ligji. Kështu, për kontratat e koncesionit, bëhej përjashtim nga rregulli i hyrjes në fuqi të kontratës me nënshkrimin, pasi Ligji i vjetër Nr. 9663, datë 18.12.2006 "Për Koncesionet", në Nenin 21, pika 4, parashikonte se kur vlera e investimit kalonte pragun financiar të 20 milion eurove, atëherë duhej marrë miratimi i Këshillit të Ministrave, nëpërmjet një vendimi që miratonte kontratën koncesionare. Ndërsa në Nenin 27, gërma b), *in fine*, Ligji i vjetër Nr. 9663, datë 18.12.2006 "Për Koncesionet" parashikonte se në rast se kohëzgjatja e kontratës së koncesionit ishte mbi 35 vjet, atëherë kontrata hynte në fuqi vetëm pas miratimit nga Kuvendi, nëpërmjet një ligji. Miratimi i kontratës koncesionare në këtë rast shihej si një akt garancie shtesë për mbrojtjen e fondeve publike, por edhe për mbrojtjen e interesave të ligjshëm të kontraktuesit privat që ka marrë përsipër realizimin e koncesionit[626]. Praktikisht, kontrata nënshkruhej nga autoriteti kontraktues dhe më pas miratohej nëpërmjet një VKM-je apo një ligji. Për rrjedhojë, ndër vite, shumë kontrata koncesioni, në zbatim të këtij ligji, janë miratuar me vendim të Këshillit të Ministrave[627] apo me ligj nga Kuvendi[628].

---

[625] Neni 690 i Kodit Civil.

[626] A. Malltezi, J. Rystemaj, A. Kromiçi, *"Gjykatat shqiptare mbi shoqëritë dhe veprimtarinë tregtare"*, Mediaprint, Botimi i parë, Janar, 2015, fq. 11.

[627] Për ilustrim, shih: VKM Nr. 767, datë 8.7.2009 "Për miratimin e kontratës së koncesionit, të formës 'BOT', të lidhur ndërmjet Ministrisë së Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës dhe bashkimit të përkohshëm të shoqërive 'Fajton' Shpk, 'Spahiu Gjanc' Shpk, 'Ani' shpk, 'keanxho' Shpk, 'Fusha' Shpk, 'Avel' Shpk, 'Irz' Shpk, 'Construction Management Alleance Albania' Shpk, '2 A Poëer' Shpk, për ndërtimin e hidrocentraleve 'Çaje', 'Reke', 'Livadhe', 'Shkinak', 'Lapaj 2', 'Bushtrica 1', 'Bushtrica 2' e 'Bushtrica 3'"; VKM Nr. 702, datë 11.6.2009 "Për miratimin e kontratës së koncesionit,

Ligji i ri Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat" nuk e parashikon një rregull të tillë të përgjithshëm, sipas të cilit, kur vlera e kontratës kalon një prag financiar të caktuar, apo kur kohëzgjatja e kontratës kalon një afat të caktuar, duhet të merret miratimi i Këshillit të Ministrave ose i Kuvendit. Në bazë të këtij ligji, në parim, kontrata e koncesionit hyn në fuqi me nënshkrimin e autoritetit kontraktues.

Megjithatë, edhe pse Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", nuk parashikon një rregull të përgjithshëm, sipas të cilit, kur vlera e kontratës kalon një prag financiar të caktuar, apo kur kohëzgjatja e kontratës kalon një afat të caktuar, duhet të merret miratimi i Këshillit të Ministrave ose i Kuvendit, vihet re një tendencë e administratës publike shqiptare për të vazhduar në këtë praktikë miratimi. Në fakt, praktika e ndjekur nga ana e administratës publike, padyshim për shkak të garancive më të larta që mundëson, dëshmon se edhe pas hyrjes në fuqi të këtij ligji, vetë kontratat koncesionare, si dhe disa aspekte të këtyre kontratave (në plotësim të atyre të përcaktuara shprehimisht në ligj dhe të evidentuara më sipër), miratohen nëpërmjet një ligji nga Kuvendi dhe nëpërmjet një vendimi të Këshillit të Ministrave. Baza ligjore, për miratimin nëpërmjet një VKM-je të aspekteve të ndryshme të kontratës koncesionare, është krijuar në vetë ligjin që miraton kontratën koncesionare, duke parashikuar në këtë të fundit se disa aspekte të kontratës do të miratohen me vendime të Këshillit të Ministrave[629]. Për rrjedhojë, edhe pse sot detyrimi ligjor për miratimin e kontratës koncesionare nëpërmjet një ligji apo akti administrativ nuk ekziston, për shkak të garancive të larta që kjo praktikë

---

të formës 'BOT', të lidhur ndërmjet Ministrisë së Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës dhe bashkimit të përkohshëm të shoqërive 'Elettroimpianti Tecnoluce' s.r.l., dhe 'Abaco Energia Pulita' s.r.l., për ndërtimin e hidrocentraleve 'Kukur 1', 'Kukur 2', 'Kukur 3' dhe 'Kukur 4'"; VKM Nr. 567, datë 7.5.2008 "Për miratimin e kontratës së koncesionit, të formës 'BOT', të lidhur ndërmjet Ministrisë së Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës dhe shoqërisë 'Dukat 2', Shpk, për ndërtimin e hidrocentralit 'Tuçep 2'"; VKM Nr. 569, datë 7.5.2008 "Për miratimin e kontratës së koncesionit, të formës 'BOT", të lidhur ndërmjet Ministrisë së Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës dhe shoqërisë 'Mak Olimpik' Shpk, për ndërtimin e hidrocentralit 'Stravaj'".

[628] Për ilustrim, shih: Ligji Nr. 10083, datë 23.2.2009 "Për Miratimin e Kontratës së Koncesionit ndërmjet Ministrisë së Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës, si Autoritet Kontraktues dhe Avn Ag, Statkraft As dhe Devoll Hydropoëer Sha, si bashkëkoncesionarë, Për Projektimin, Financimin, Ndërtimin, Marrjen në Pronësi, Shfrytëzimin, Mirëmbajtjen dhe Transferimin e Projektit të Hidrocentralit në Lumin Devoll në Republikën e Shqipërisë"; Ligji Nr. 10381, datë 24.2.2011 "Për miratimin e Kontratës së Koncesionit ndërmjet Ministrisë së Financave, si Autoritet Kontraktues, dhe Shoqërive "Sicpa Security Solutions", Sa e "Sicpa Security Solutions Albania", Shpk Për Projektimin, Financimin Dizenjimin, Prodhimin dhe Ngritjen e një sistemi për Emetimin, Shpërndarjen, Gjetjen dhe Monitorimin e pullave fiskale e të pullave të kontrollit të barnave".

[629] Kështu, me Ligjin Nr. 170/2013, datë 14.11.2013 "Për miratimin e marrëveshjes së asistencës së shërbimit doganor", është miratuar vetë kontrata e koncesionit. Ndërsa në Nenin 12 të këtij ligji, parashikohet miratimi me VKM i disa aspekteve të kësaj kontrate, ku *"Ngarkohet Këshilli i Ministrave që, në zbatim të këtij ligji, të nxjerrë aktet nënligjore për: a) shërbimet dhe pajisjet që do të vihen në dispozicion nga kontraktuesi; b) detyrimin e autoritetit kontraktues për pajisjen me mjedise për zyra, si dhe për pajisje teknike e infrastrukturë tjetër që i nevojitet kontraktuesit; c) planin e pagesave dhe të mbajtjeve nga pagesat; ç) formatin dhe rregullat e rishikimeve tremujore të treguesve kryesorë të performancës; d) përshkrimin e punës së kontraktuesit; dh) modelin e letrës së konfirmuar e të transferueshme të gatshme të kredisë në favor të kontraktuesit; e) modelin e garancisë së paradhënies në favor të autoritetit kontraktues; ë) ndryshimin për rastet e parashikuara në nenin 10 të këtij ligji; f) modelin e garancisë së shoqërisë mëmë; g) njoftimin për zgjatjen e afatit të kontratës për vitin e tretë; gj) modelin e letrës së konfirmuar e të transferueshme të gatshme të kredisë në favor të kontraktuesit për automjetet"*. Në zbatim të kësaj dispozite ligjore, është miratuar VKM Nr. 9, datë 15.1.2014 "Për rregullimin e disa çështjeve në zbatim të Ligjit Nr. 170/2013, datë 14.11.2013 'për miratimin e marrëveshjes së asistencës së shërbimit doganor'".

miratimi paraqet, ende vazhdon të praktikohet nga administrata publike shqiptare, kjo pa dyshim edhe me kërkesë kushtëzuese për lidhjen e kontratës nga operatorët ekonomikë kontraktues, sidomos ato të huaj.

Në këto kushte, në gjendjen aktuale të së drejtës pozitive, parimi është se kontrata administrative hyn në fuqi vetëm me nënshkrimin nga autoriteti kontraktues, pa qenë nevoja e një miratimi ligjor apo nënligjor. Nëse Kuvendi apo Këshilli i Ministrave e miratojnë kontratën administrative respektivisht nëpërmjet një ligji ose një VKM-je, ky miratim nuk kushtëzon ligjërisht hyrjen në fuqi të kontratës administrative, përveçse kur kontrata parashikon shprehimisht se hyn në fuqi vetëm nëpërmjet një miratimi të tillë.

Afati i kontratës administrative. – Kodi aktual i Procedurave Administrative dhe Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", nuk kanë asnjë dispozitë që të rregullojë çështjen e afatit kohor për të cilin lidhen kontratat administrative. Edhe Kodi Civil nuk përmban dispozita që të rregullojë çështjen e afatit kohor për të cilin lidhen kontratat dhe afati, në parim, nuk përbën kusht thelbësor për lidhjen e kontratave[630]. Megjithatë, në të drejtën e kontratave administrative, për shkak të parimit të transparencës, mosdiskriminimit, vënies në konkurrencë, si dhe të nevojës për të përdorur me efiçencë dhe në mënyrë transparente fondet publike, kontrata administrative nuk mund të lidhet me afat të përhershëm. Ajo që nuk lejohet është që kontrata administrative të parashikojë se afati i saj është i përhershëm, pa kufij, përgjithmonë[631]. Kontrata me afat të përhershëm nuk duhet ngatërruar me kontratën pa afat të caktuar, e cila, në parim, lejohet dhe mund të zgjidhet në çdo kohë, në përputhje me kushtet e përcaktuara në ligj.

Në parim, afati i kontratës administrative përcaktohet lirisht nga palët. Por, disa ligje, për disa kontrata administrative të caktuara, kufizojnë afatin për të cilin do të lidhen këto kontrata. Kështu, për shembull, Neni 30 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", përcakton se kontratat e koncesionit dhe të partneritetit publik privat janë me afat të caktuar dhe nuk mund të lidhen për një periudhë më të gjatë se 35 vjet. Për kontratat e prokurimit publik, në bazë të Nenit 76 të VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik", parimi është se për kontratat që financohen nga fondet buxhetore dhe që për rrjedhojë janë të lidhura me vitin ushtrimor fiskal, këto kontrata lidhen për një periudhë deri në mbylljen e vitit ushtrimor fiskal. Autoriteti kontraktor e ka të ndaluar të lidhë kontrata shumëvjeçare për punë, mallra ose shërbime, për të cilat bëhen planifikim dhe përdorime vjetore që gjenden lehtësisht në treg dhe mund të prokurohen normalisht me një procedurë të hapur ose kërkesë për propozim. I vetmi përjashtim bëhet në rrethana të argumentuara, të shpallura në njoftimin e kontratës, që lidhen ngushtësisht me natyrën, kompleksitetin dhe financimin e kontratës së prokurimit. Në këtë rast, autoriteti kontraktor mund të lidhë një kontratë shumëvjecare, nëse plotësohen në mënyrë kumulative kushtet si vijojnë: objekti i kontratës është blerja, qiraja ose blerja me këste e mallrave, me ose pa mundësinë e kalimit të pronësisë, shërbimeve, që zgjat deri në pagimin e plotë të vlerës ose derisa pronësia t'i kalojë autoritetit kontraktor; dhe kontrata e prokurimit është kontratë komplekse, që kërkon financim shumëvjeçar ose të strukturuar, e cila nuk mund të

[630] Shih: A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 57-58; M. Tutulani-Semini, *"E Drejta e Detyrimeve dhe e Kontratave"*, Pjesa e përgjithshme, Skanderbeg books, Real-Stamp, Tiranë, 2006, fq. 47-48.

[631] Shih F. Melleray, *"Les contrats administratifs sans limitation de durée"*, Mélanges Richer, LGDJ, 2013, fq. 211.

zbatohet brenda vitit ushtrimor (si për shembull, projektet komplekse në infrastrukturë) dhe ku financimi i saj është i garantuar.

Përfundimi i kontratës administrative. – Kontrata administrative përfundon me mbarimin e afatit të saj ose me zgjidhjen e saj në mënyrë të parakohshme. Me përfundimin e kontratës administrative, të drejtat dhe detyrimet reciproke të palëve në kontratë shuhen dhe midis tyre nuk ekzistojnë më marrëdhënie të natyrës kontraktore. Megjithatë, edhe pas përfundimit, mund të ekzistojnë të drejta dhe detyrime post kontraktore që palët duhet të respektojnë[632]. Rinovimi automatik i kontratës administrative, nëpërmjet një klauzole rinovimi të heshtur, nuk lejohet dhe kjo edhe më shumë në kontratat ku ekzistojnë detyrime që kanë të bëjnë me transparencën, mosdiskriminimin dhe vënien në konkurrencë të operatorëve ekonomikë, siç janë kontratat e prokurimit publik, kontratat e koncesionit dhe kontratat e partneritetit publik privat[633]. Ndalimin e rinovimit automatik të kontratës administrative, nëpërmjet një klauzole rinovimi të heshtur, e ka konfirmuar edhe Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë[634].

1.2 Efektet dhe pasojat juridike të kontratës administrative

Siç shpjeguam edhe më sipër, në bazë të Nenit 690 të Kodit Civil, që në parim zbatohet edhe për kontratën administrative, *"kontrata e lidhur rregullisht ka forcën e ligjit për palët"*. Nga kjo dispozitë, në kombinim me Nenin 691 të Kodit Civil, sipas të cilit *"Kontrata ka efekt ndaj të tretëve në rastet e parashikuara në ligj"*, rezultojnë dy parime në të drejtën civile: së pari, forca e detyrueshme e kontratës për palët; dhe së dyti, efekti relativ i kontratës, në kuptimin që kontrata ka efekte dhe pasoja juridike vetëm kundrejt palëve në kontratë dhe jo kundrejt të tretëve. Siç kemi shpjeguar në pjesën e dytë të Kreut të parë të këtij punimi, këto dy parime të së drejtës civile të kontratave, forca e detyrueshme e kontratës dhe efekti relativ i kontratës, janë të kufizuara në të drejtën e kontratave administrative, për shkak të specificiteteve dhe veçorive që paraqesin kontratat administrative, veçanërisht qëllimit të tyre për të realizuar interesin publik. Interpretimi i kontratës administrative nga gjykata, në lidhje me ekzekutimin e saj, është gjithashtu i influencuar nga konsideratat e realizimit të inetersit të përgjithshëm.

Forca e detyrueshme e kufizuar e kontratës administrative. – Në parim, rregulli është se kontrata e lidhur me vullnet të lirë të palëve ka forcën e ligjit për palët në kontratë[635]. Ky është parimi i forcës së detyrueshme të kontratës që rezulton nga Neni 690 i Kodit Civil. Në të drejtën administrative të kontratave, kontrata është konceptuar, përtej vullnetit të palëve që e kanë nënshkruar, si një instrument i

[632] Kështu, në kontratat e koncesionit dhe partneritetit publik privat, në bazë të nenit 38 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", objektet e ndertuara në bazë të këtyre kontratave janë në pronësi të organit publik autoritet kontraktues dhe për rrjedhojë, *"Pas zgjidhjes së kontratës, koncesionari/partneri privat është i detyruar të dorëzojë objektet e ndërtuara në bazë të kontratës, pavarësisht nëse ato janë ndërtuar, rindërtuar, ruajtur, pajisur ose përmirësuar, tërësisht ose pjesërisht, sipas kushteve dhe mënyrës së përcaktuar në kontratë..."*.

[633] Shih L. Richer, *"Sur la tacite reconduction des marchés publics"*, AJDA, 2001, fq. 219.

[634] Shih vendimet e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë: Nr. 268, datë 08.04.2014 *Shoqëria "Alba Konstruksion" Sh.p.k kundër Ministria e Mbrojtjes*; Nr. 315, datë 22.04.2014 *Shoqëria "Erges Mat" Sh.p.k kundër "CEZ" Sh.a*; dhe Nr. 348, datë 06.05.2014 *Shoqëria "Alco" Sh.p.k kundër Brigada e Mbështetjes Rajonale-Reparti 1320 Tiranë*.

[635] Shih: L. Aynès, *"Le contrat, loi des parties"*, Cah. Cons. Const., nº 17/2004, fq. 77; R. Libchaber, *"Réflexions sur les effets du contrat"*, Mélanges J.-L. Aubert, Dalloz, 2005, fq. 211; G. Wicker, *"Force obligatoire et contenu du contrat"*, publikuar në *"Les concepts contractuels français à l'heure des principes du droit européen des contrats"*, Dalloz, 2003, fq. 151.

realizimit të objektivave të shërbimit dhe interesit publik[636], që është parim që drejton të gjithë veprimtarinë e organeve administrative. Ky sfond i shërbimit dhe interesit publik përbën një nga elementët themelorë ku bazohet i gjithë regjimi juridik, i veçantë, i kontratës administrative. Zbatimi i kontratës administrative nuk mund të bazohet vetëm në parimet e Kodit Civil, siç është parimi i autonomisë së vullnetit dhe i lirisë kontraktore (Neni 660 Kodi Civil) dhe forca e detyrueshme e marrëveshjeve të rena dakort lirisht midis palëve (Neni 690 Kodi Civil). Konsensualizmi kontraktor, autonomia e vullnetit, që përben bazën juridike të kontratës, nuk ka të njëjtën pozitë në të drejtën e kontratave administrative, por është i kufizuar, për shkak se qëllimi që ndiqet nga administrata publike, dhe që është sigurimi i interesit publik, edhe nëpërmjet përdorimit me efiçencë të fondeve publike, është më i rendësishëm se vullneti i palëve në kontratë[637]. Këtë ide e ka shfaqur mjaft qartë Gjykata e Lartë, në tre vendimet e Kolegjit Administrativ[638], të shpjeguara në hyrje të këtij Kreu. Sipas këtyre vendimeve, përdorimi i fondeve publike si burim financimi i kontratave administrative, kufizon në mënyrë të ndjeshme forcën e detyrueshme të këtyre kontratave[639].

Shtrirja e kufizuar e efektit relativ të kontratës administrative. – Edhe pse kontrata administrative nënshkruhet nga palët dhe normalisht prodhon efekte dhe pasoja juridike për palët në kontratë, analiza juridike e disa kontratave administrative, sugjeron rezultatin se efektet dhe pasojat juridike të kontratës administrative shtrihen edhe tek palët e treta[640]. Kjo është një karakteristikë e disa kontratave administrative, sidomos e atyre kontratave administrative që kanë për objekt realizimin e një shërbimi publik[641], dhe nuk përben karakteristikë të të gjithë kontratave administrative. Kontratat e koncesionit dhe të partneritetit publik-privat kanë kështu efekte dhe pasoja juridike kundrejt përdoruesve të shërbimit publik të dhenë me koncesion apo nëpërmjet partneritetit publik-privat[642]. Këto përdorues të shërbimit publik janë të gjithë palë të treta në raport me kontratën administrative, por kjo e fundit, edhe pse e nënshkruar midis kontraktuesit privat dhe organit administrativ, përveç të drejtave dhe detyrimeve që përcakton për palët në të, mund të përcaktojë të drejta dhe detyrime kundrejt përdoruesve të shërbimit publik, objekt të kontratës[643]. Kjo ndodh nëpërmjet klauzolave kontraktore me karakter normativ që kontrata administrative mund të përmbajë. Për ilustrim, do të përmendim vednimin e Gjykatës Kushtetuese me Nr. 52,

---

[636] Shih Conseil d' État, Rapport public 2008, *"Le contrat, mode d'action publique et de production de normes"*, La Documentation française, Paris, 2008, fq. 95.

[637] Shih: S. Saulnier, *"L'autonomie de la volonté en droit administratif: une mise au point"*, RFDA, 2007, fq. 609; S. Nicinsky, *"Le dogme de l'autonomie de la volonté dans les contrats administratifs"*, publikuar në *"Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal"*, vol. I, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, Montpellier, 2006, fq. 45.

[638] Shih vendimet e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë: Nr. 268, datë 08.04.2014 *Shoqëria "Alba Konstruksion" Sh.p.k kundër Ministria e Mbrojtjes*; Nr. 315, datë 22.04.2014 *Shoqëria "Erges Mat" Sh.p.k kundër "CEZ" Sh.a*; dhe Nr. 348, datë 06.05.2014 *Shoqëria "Alco" Sh.p.k kundër Brigada e Mbështetjes Rajonale-Reparti 1320 Tiranë*.

[639] Për më shumë rreth kufizimit të forcës së detyrueshme të kontratës administrative, shih pjesën 2.2 të Kreut të parë të këtij punimi.

[640] Shih M. Ubaud-Bergeron, *"Le juge, les parties et les tiers: brèves observations sur l'effet relatif du contrat"*, publikuar në *"Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal"*, vol. I, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, Montpellier, 2006, fq. 575.

[641] Shih D. Chauvaux, T.-X. Girardot, *"Por un service de ramassage d'ordures ménagères"*, AJDA, 1996, fq. 732.

[642] Shih G. Clamour, *"Tiers et responsabilités liées au contrat public"*, Mélanges Richer, LGDJ, 2013, fq. 325.

[643] Shih P. Terneyre, *"Réflexions nouvelles sur les clauses à caractère réglementaire des contrats administratifs à objet de service public"*, RFDA, 2011, fq. 893.

datë 05.12.2012, rreth kushtetutshmërisë së ligjit që trajton faturat e eneërgjisë elektrike si titull ekzekutiv. Në përgjigje të pretendimit të palës kërkuese se ligji për trajtimin e faturës së energjisë elektrike si titull ekzekutiv, është diskriminues dhe cënon parimin kushtetues të barazisë, sepse kontrata mes operatorit të shpërndarjes dhe abonentit është kontratë individuale mes dy subjekteve të barabarta dhe për rrjedhojë çdo konflikt duhet zgjidhur me padi themeli në gjykatë, Gjykata Kushtetuese ka vlerësuar se *"...kontrata e furnizimit me energji elektrike mes dy palëve, njëra me cilësinë e furnizuesit dhe tjetra me cilësinë e blerësit, edhe pse mes dy subjekteve kontraktuale private, nuk sjell vetëm pasoja ndërmjet palëve. Pagimi i detyrimeve kontraktuale financiare ndaj CEZ SHA, për konsumin e energjisë elektrike, ndihmon stabilitetin financiar të kësaj shoqërie dhe, për rrjedhojë, dhe funksionimin sa më të mirë të sistemit elektroenergjetik, i cili për nga rëndësia është jetik për funksionimin normal të shoqërisë. Sipas Gjykatës, sikundër argumentoi dhe më lart, (supra, prg.25), kjo kontratë tenton edhe realizimin dhe ndjekjen e një qëllimi publik/interesi të përgjithshëm. Nga kjo pikëpamje, në kontratën e furnizimit me energji elektrike, jemi para subjekteve në pozita objektivisht të ndryshme, prandaj dhe Gjykata çmon se kushtetutshmëria e ligjit nuk duhet kontrolluar në drejtim të cenimit të parimit të barazisë"*. Në arsyetimin e Gjykatës Kushtetuese, megjithëse nuk identifikon klauzola kontraktore normative dhe nuk identifikon palë të treta, rezulton qartë ideja se kontratat administrative, siç janë ato të furnizimit me energji elektrike, nuk kanë efekte vetëm midis palëve kontraktuese, por efektet e tyre shtrihen më gjerë, deri tek palë të treta, për arsye se këto kontrata tentojnë edhe realizimin dhe ndjekjen e një qëllimi publik/interesi të përgjithshëm[644].

Interpretimi finalist i kontratës administrative. – Në rast mospërputhje midis vullnetit të deklaruar në kontratën administrative dhe vullnetit të vërtetë të palëve, Kodi aktual i Procedurave Administrative dhe Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", nuk përmbajnë asnjë dispozitë që të rregullojë çështjen e interpretimit të kontratave administrative. Për rrjedhojë, edhe për kontratën administrative, në parim, duhet t'i referohemi rregullave të Kodit Civil rreth interpretimit të kontratave. Në bazë të Nenit 681 të Kodit Civil, *"Kur interpretohet një kontratë, duhet të sqarohet se cili ka qenë qëllimi i vërtetë dhe i përbashkët i palëve, pa u ndalur në kuptimin letrar të fjalëve, si dhe duke vlerësuar sjelljen e tyre në tërësi, para e pas përfundimit të kontratës"*. Kështu, kjo dispozitë, për të interpretuar klauzolat kontraktore, e vë theksin tek qëllimi i përbashkët i palëve dhe tek sjellja e tyre në tërësi. Natyrisht që kërkimi i qëllimit të përbashkët i palëve do të shërbejë në rastet kur klauzolat kontraktore janë shkruar keq ose janë të paqarta, për arsye se duhet të prevalojë vullneti i vërtetë i palëve pa u ndalur në kuptimin letrar të klauzolave kontraktore. Për rrjedhojë, nuk mund t'i kundërvihen qëllimit të përbashkët të palëve as kuptimi letrar i fjalëve të klauzolave kontraktore dhe as gabimet materiale në shkrimin e klauzolave kontraktore.

Çështja qendron se në interpretimin e kontratave administrative, si kontrata që lidhen *"...për realizimin e një interesi publik, të cilit* [organi publik] *i shërben"*[645], gjykata administrative është e detyruar që në kërkimin e qëllimit të vërtetë dhe të përbashkët të palëve, të marrë në konsideratë konsideratat për realizimin e interesit publik[646]. Në një farë mënyre, nëse organi publik ka për qëllim që nëpërmjet lidhjes

[644] Për më shumë rreth klauzolave kontraktore me karakter normativ, që i shtrijnë efektet e tyre edhe tek të tretët, shih pjesën 2.3 të Kreut të parë të këtij punimi.
[645] Neni 119/1 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative".
[646] Shih E. Langelier, *"L'office du juge administratif et le contrat administratif"*, LGDJ, Presses universitaires juridiques Université de Poitiers, 2012, fq. 507.

së kontratës administrative të realizojë një interes publik të cilit i shërben, atëherë edhe kontrata që do të lidhet, por edhe kontraktuesi privat, kanë për qëllim realizimin e këtij interesi publik[647]. Për rrjedhojë, qëllimi i përbashkët i palëve në kontratën administrative është domosdoshmërisht i drejtuar nga konsiderata për realizimin dhe mbrojtjen e interesit publik. Në këtë aspekt, mund të thuhet se interpretimi i kontratave administrative, në ndryshim me interpretimin e kontratave të së drejtës private, është një interpretim finalist, që merr parasysh konsiderata finaliste të lidhura me realizimin dhe mbrojtjen e interesit publik.

1.3 Ndryshimi me marrëveshje i kontratës administrative

Kontrata përbën një vegël, në duart e palëve kontraktore, për të krijuar dhe realizuar përfitime dhe në të cilën, në shumicën e rasteve, të drejtat dhe detyrimet reciproke të palëve, shtrihen në kohë. Në fakt, palët lidhin një kontratë administrative duke u bazuar në një situatë faktike të caktuar, por që mund të jetë objekt i ndryshimeve. Këto ndryshime në situatën faktike mund të jenë normale dhe të mos krijojnë probleme përgjatë ekzekutimit të kontratës. Por mund të ndodhë edhe që këto ndryshime në situatën faktike, të tejkalojnë parashikimet e palëve në kontratë. Në këtë mënyrë, kontrata nuk mund të jetë një instrument i ngrirë, pa asnjë lëvizshmëri në të drejtat dhe detyrimet e palëve. Në të vërtetë, është komplet e kundërta, sepse stabiliteti i vërtetë i kontratës varet nga aftësia e saj për t'u përshtatur me rrethanat e reja që mund të kenë ndodhur pas nënshkrimit të saj[648]. Por, edhe pa pasur ndryshime në situatën faktike, palët, për arsye që nuk kanë të bëjnë me ndryshimin në rrethanat e faktit, mund të duan që të ndryshojnë kontratën administrative. Për rrjedhojë, pyetja që shtrohet është nëse palët kanë mundësi të ndryshojnë me marrëveshje kontratën administrative? Përgjigja e kësaj pyetje kërkon që të analizojmë dy hipotezat në të cilat mund të shtrohet për zgjidhje ndryshimi i kontratës administrative: së pari, ndryshimi i kontratës administrative mund të paraqitet si zgjidhje bazuar në vullnetin e lirë të palëve në kontratë; dhe së dyti, ndryshimi i kontratës administrative mund të rezultojë si zgjidhje në bazë të teorisë së paparashikimit.

Ndryshimi i kontratës administrative në bazë të vullnetit të lirë të palëve. – Në parim, siç kemi shpjeguar më sipër, rregulli, në të drejtën civile dhe në të drejtën administrative, është se kontrata e lidhur me vullnet të lirë të palëve ka forcën e ligjit për palët në kontratë[649]. Ky është parimi i forcës së detyrueshme të kontratës (civile dhe administrative) që rezulton nga Neni 690 i Kodit Civil. Kjo dispozitë shton, për kontratat e të drejtës private, se ato mund të ndryshohen ose të prishen me pëlqimin e ndërsjelltë të palëve, ose për shkaqe të parashikuara me ligj. Për rrjedhojë, në të drejtën private, rezulton se autonomia e vullnetit të palëve, marrëveshja e lirë e tyre, ka fuqi që të ndryshojë klauzolat kontraktore[650]. Nëse palët me vullnetin e tyre të lirë

---

[647] Shih J. Bruére, *"Le consensualisme dans les contrats administratifs"*, RDP, 1996, fq. 1715.

[648] Shih J.-P. Delmas-Saint-Hilaire, sipas të cilit *"në kundërshtim me çfarë mund të mendohet, të përshtasësh kontratën, është të ruash stabilitetin, duke bërë që kontrata t'i shpëtojë asgjesimit"*, J.-P. Delmas-Saint-Hilaire, *"L'adaptation du contrat aux circonstances économiques"*, publikuar në *"La tendance à la stabilité contractuelle"*, LGDJ, 1960, fq. 189.

[649] Shih: L. Aynès, *"Le contrat, loi des parties"*, Cah. Cons. Const., nº 17/2004, fq. 77; R. Libchaber, *"Réflexions sur les effets du contrat"*, Mélanges J.-L. Aubert, Dalloz, 2005, fq. 211; G. Wicker, *"Force obligatoire et contenu du contrat"*, publikuar në *"Les concepts contractuels français à l'heure des principes du droit européen des contrats"*, Dalloz, 2003, fq. 151.

[650] Shih: G. Rouhette, *"La révision conventionnelle du contrat"*, RIDC, 1986, fq. 369; S. Pons, *"Réflexions sur la modification d'un élément essentiel du contrat par les parties"*, LPA, nº 71/2008, fq. 4.

kanë fuqinë për të zgjidhur kontratën në mënyrë të parakohshme, atëherë *a fortiori*, po me vullnetin e tyre të lirë, palët kanë fuqi për të ndryshuar kushtet kontraktore[651]. Kështu, edhe ndryshimet e kontratës të rena dakort midis palëve, do të kenë të njëjtën forcë detyruese si vetë kontrata iniciale, që do të thotë, në zbatim të Nenit 690 të Kodit Civil, ndryshimet kontraktore do të kenë forcën e ligjit për palët. Për rrjedhojë, në të drejtën civile, ndryshimi i kontratës shfaqet si një teknikë e zakonshme e mekanizmit kontraktor, që lejohet dhe që ka fuqi të plotë juridike midis palëve kontraktuese[652].

Për sa i përket kontratës administrative, interesat në peshore bëjnë që të mos jemi në të njëjtën llogjikë civiliste si më sipër. Ndryshimi i kontratës administrative nuk mund të bazohet vetëm në parimet konsensuale të Kodit Civil, siç është parimi i autonomisë së vullnetit dhe i lirisë kontraktore (Neni 660 Kodi Civil) dhe forca e detyrueshme e marrëveshjeve të rena dakort lirisht midis palëve (Neni 690 Kodi Civil). Kjo për arsye se ekziston një dallim arsyetimi midis të drejtës administrative dhe të drejtës civile: në këtë të fundit raportet juridike bazohen mbi nocionin e detyrimit, ndërsa për të drejtën administrative ky nocion është totalisht i huaj[653]. E drejta administraive është një e drejtë që bazohet kryesisht mbi aktin administrativ të njëanshme[654]. Parimi i autonomisë së vullnetit, shkëmbimi i vullneteve, që përben bazën juridike të ndryshimit të kontratës, nuk ka të njëjtën pozitë në të drejtën e kontratave administrative, por është i kufizuar, për shkak se qëllimi që ndiqet nga administrata publike, dhe që është sigurimi i interesit publik, edhe nëpërmjet përdorimit me efiçencë të fondeve publike, është më i rendësishëm se vullneti i palëve në kontratë[655]. Në fakt, nuk do të kishte asnjë kuptim që të kesh rregulla procedurale detyruese për lidhjen e kontratave administrative, siç parashikohen nga Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" dhe Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", dhe në të njëjtën kohë, të lejohet që pas lidhjes së kontratës, të bëhen ndryshime lirisht me marrëveshjen e ndërsjelltë të palëve. Palët në një kontratë administrative mund të duan të bëjnë ndryshime në lidhje me realizimin e punimeve shtesë, në lidhje me shpërblimin, në lidhje me kushtet e zbatimit të kontratës, në lidhje me kohëzgjatjen e kontratës, etj. Por, ndryshime të tilla, edhe pse me marrëveshje të palëve, cënojnë në mënyrë të

---

[651] Shih A. Bénabent , sipas të cilit *"Palët, të cilat e kanë mundësinë për t'i dhenë kontratës së tyre një fund të parakohshëm në raport me përfundimin e parashikuar në të, kanë edhe më shumë mundësinë të ndryshojnë këtë kontratë për të ardhmen"*, A. Bénabent, "Droit civil, Les obligations", 10e édition, Montchrestien, Paris, 2005, fq. 222.

[652] Shih: D. Fenouillet, *"Les effets du contrat entre les parties: ni révolution, ni conservation, mais un 'entre deux' perfectible"*, RDC, 2006, fq. 67; Shih M. Belkacemi, *"La limitation de la liberté contractuelle: le contrôle des avenants aux contrats administratifs"*, Gaz.Pal., 20 Juin 1998, fq. 741.

[653] S. Sadushi e vë në dukje këtë hendek të së drejtës administrative, duke u shprehur se *"Trajtesat teorike që lidhen me fushën e zbatimit të rregullave të së drejtës private në të drejtën publike, si dhe për raportin që krijohet ndërmjet tyre janë bërë në disiplina të ndryshme juridike të së drejtës shqiptare, por jo në mënyrë të veçantë në të drejtën administrative"*, S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 351. Si dhe M. Waline, sipas të cilit *"administrativistët janë, në këtë pikëpamje, me vonesë në raport me civilistët, për shkak se është mjaft e rrallë të gjesh në shkrimet e tyre studime të detyrimit kaq të detajuara dhe të sistematizuara, sa janë studimet e kryera nga civilistët. Ky është një hendek i çuditshëm i të drejtës administrative"*, M. Waline, *"La théorie civile des obligations et la jurisprudence du Conseil d' État"*, Mélanges L. Julliot de la Morandière, éd. La maison franco-japonaise, 1962, fq. 63.

[654] Shih S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 13-19.

[655] Shih: S. Saulnier, *"L'autonomie de la volonté en droit administratif: une mise au point"*, RFDA, 2007, fq. 609; S. Nicinsky, *"Le dogme de l'autonomie de la volonté dans les contrats administratifs"*, publikuar në *"Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal"*, vol. I, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, Montpellier, 2006, fq. 45.

drejtpërdrejtë parimin e transparencës, trajtimit të barabartë, mosdiskriminimit dhe vënies në konkurrencë, dhe për këtë arsye ligji i rregullon në mënyrë të rreptë.

Në kontratat e prokurimit publik, është i ndaluar çdo ndryshim i kontratës me marrëveshje të palëve që përbën në të vërtetë lidhjen e një kontrate të re midis këtyre palëve në kontratën iniciale. Jurisprudenca shqiptare nuk ofron shembuj për përcaktimin e përkufizimit të kontratës së re në raport me kontratën iniciale. Një element i rendësishëm, për përcaktimin e kriterit të kontratës së re, është dhënë nga GJDBE, në vendimin me numër çështje C-454/06, datë 19.06.2008, *Pressetext Nachrichtenagentur*, dhe në vendimin me numër çështje C-91/08, datë 13.04.2010, W*all*, sipas të cilëve, një ndryshim në një kontratë prokurimi publik është i jashtëligjshëm nëse është substancial, në kuptimin që ndryshimi *"vendos kushte të cilat, nëse do të kishin qenë prezente në procedurën fillestare për lidhjen e kontratës së prokurimit, do të kishin lejuar përzgjedhjen e kandidaturave të ndryshme nga ato që janë pranuar ose do të kishin lejuar zgjedhjen e një oferte fituese tjetër nga ajo që është zgjedhur"*. Për rrjedhojë, në një kontratë prokurimi publik të ndryshuar me marrëveshje midis palëve kontraktore, ndryshimi do të përbëjë kontratë të re, nëse ndryshimi është substancial, që do të thotë, sipas kriterit të përcaktuar nga GJDBE, nëse ndryshimi vendos kushte të cilat, nëse do të kishin qenë prezente në procedurën fillestare për lidhjen e kontratës së prokurimit, do të kishin lejuar përzgjedhjen e kandidaturave të ndryshme nga ato që janë pranuar ose do të kishin lejuar zgjedhjen e një oferte fituese tjetër nga ajo që është zgjedhur.

Ndryshimet me marrëveshje midis palëve në kontratat e prokurimit publik janë të rregulluara në mënyrë të rreptë nga Neni 33/3, gërma b) dhe 33/5 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" dhe nga Neni 36/2, gërmat d), dh), e) dhe ë) të VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik", që përcaktojnë rastet ku lejohet ndryshimi me marrëveshje në një kontratë prokurimi publik: së pari, për plotësimin e nevojave në fillim të çdo viti, deri sa të kryhen procedurat e prokurimit; së dyti, për prokurimet e mallrave, kur ndryshimi i furnizuesit do ta detyronte autoritetin kontraktor të kërkonte mallra me karakteristika të ndryshme teknike, që mund të rezultonin në papajtueshmëri dhe në vështirësi të mëdha teknike për vënien në punë apo mirëmbajtjen e tyre, me kusht që ndryshimi të bëhet brenda tre muajve nga përfundimi i kontratës fillestare; së treti, për punë/shërbime shtesë, kur nevoja për to është shkaktuar nga rrethana të paparashikuara, që nuk varen nga autoriteti kontraktor, dhe që nuk mund të ndahen, teknikisht ose ekonomikisht, nga kontrata fillestare, pa sjellë ndikime negative ose kosto të mëtejshme për autoritetin kontraktor, por që janë të nevojshme për përfundimin e kontratës fillestare dhe me kusht që ndryshimi të bëhet brenda tre viteve nga lidhja e kontratës fillestare; së katërti, për ndërtime apo shërbime të reja, kur lidhen me përsëritjen e ndërtimeve apo të shërbimeve të ngjashme, që i janë besuar një operatori ekonomik, të cilit autoriteti kontraktor i ka akorduar kontratën fillestare, me kusht që këto ndërtime ose shërbime të përputhen me projektin bazë, për të cilin është shpallur fitues i kontratës fillestare me procedurën e hapur ose të kufizuar dhe me kusht që ndryshimi të bëhet brenda tre viteve nga lidhja e kontratës fillestare. Për të gjithë këto raste ndryshimi të kontratës së prokurimit publik, ligji parashikon se vlera e ndryshimit në kontratë nuk duhet të kalojë 20% të vlerës së përgjithshme të kontratës fillestare. Këto janë të vetmet ndryshime me marrëveshje midis palëve që ligji lejon në një kontratë prokurimi publik. Çdo ndryshim jashtë rasteve dhe kushteve si më sipër është i paligjshëm dhe nuk e detyron organin publik kontraktues që të zbatojë ndryshimin, edhe pse ka renë renë dakort për të.

Kjo zgjidhje është bërë nga Gjykata e Lartë, konfirmuar me vendime të ndryshme të Kolegjit Administrativ, nga të cilët po përmendim vetëm tre prej tyre, si më domethënësit[656]. Në këto raste, bëhej fjalë për ndryshime, të bëra me shkrim, për punime shtesë të rena dakort lirisht midis organit publik dhe kontraktuesit privat, në kontratat e sipërmarrjes për punime publike (prokurime publike për kryerjen e punëve publike). Duke qenë se organi publik, pas dorëzimit të punimeve nga kontraktuesi privat, nuk kishte paguar punimet shtesë, kontraktuesi privat i drejtohet gjykatës nëpërmjet një padie për përmbushjen e detyrimit kontraktor, duke kërkuar pagesën e punimeve shtesë. Nëse kjo do të ishte një kontratë e thjeshtë sipërmarrje e së drejtës private, pranimi i padisë dhe detyrimi i palës debitore që të paguajë vlerën e punimeve shtesë, do të ishte pothuajse automatik, vetëm duke i provuar gjykatës përfundimin e plotë dhe pa të meta të punimeve shtesë dhe dhënien e pëlqimit për punimet shtesë dhe miratimin e tyre nga pala debitore. Kjo nuk mungonte në rastin konkret, pasi në të tre rastet, organi administrativ i kishte miratuar punimet, nëpërmjet preventivave shtesë dhe akt-kolaudimit për marrjen në dorëzim të punimeve. Arsyetimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, për të rrëzuar pretendimin e kontraktuesit privat për pagesën e punimeve shtesë, është mjaft interesant, pasi vlerëson se kur bëhet fjalë për kontratat administrative, parimet e konsensualizmit të Kodit Civil janë të kufizuar nga konsiderata specifike që kanë të bëjnë me transparencën dhe efiçencën e përdorimit të fondeve publike dhe respektimin e rregullave procedurale të prokurimit publik. Sipas Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, respektivisht në të tre vendimet e tij:

"Referuar të drejtës sonë civile, detyrimet lindin nga kontrata ose nga ligji (neni 420 i K.Civil). Ajo që vlen të theksohet në këtë gjykim nga ky Kolegj është se marrëdhënia juridike mes palëve ndërgjyqëse nuk rregullohet vetëm nga parimet e përgjithshme të Kodit Civil, që rregullojnë të drejtat dhe detyrimet mes palëve të një kontrate, por edhe nga të gjitha aktet ligjore dhe nënligjore, të cilat rregullojne marrëdhëniet juridike që krijohen dhe funksionojnë në bazë të fondeve publike.

Kjo lloj marrëdhënie juridike për nga vetë natyra që ka (realizimin e një shërbimi me shpërblim nga fondet publike, për vete statusin e palëve që marrin pjesë në të), nuk mund të realizohej pa u mbështetur dhe pa u respektuar korniza ligjore që rregullon atë. Në këto kushte, të drejtat dhe detyrimet e palëve të kësaj marrëdhënieje nuk do të rregullohen vetëm nga dispozitat e K.Civil, por edhe nga parashikimet ligjore në fuqi të cilat rregullojne pikërisht përdorimin dhe lëvrimin e këtyre fondeve.

Në respektim të këtyre akteve ligjore, anët e paditura Drejtoria e Shërbimit të Transportit Rrugor Vlorë dhe Spitali Rajonal Vlorë nuk mund të paguajnë një palë private për shërbimin e kryer pa zbatuar më parë rregullat e parashikuara nga ligji për prokurimin publik, si dhe pa lidhur një kontratë me të. Legjislacioni në fuqi për prokurimin publik jo vetëm që e ndalon një organ që administron fonde publike të kryejë pagesa pa zbatuar rregullat e prokurimit publik dhe pa nënshkruar kontratat përkatëse, por parashikon edhe kufizime për organin publik, i cili nuk mund të tejkalojë në mënyrë të njëanshme kufirin e vlerës së kontratës të përcaktuar në mënyrë të detajuar në termat e prokurimit publik"[657];

[656] Shih vendimet e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë: Nr. 721, datë 25.02.2014 *Shoqëria "Velaj" Sh.p.k kundër Drejtoria Rajonale e Shërbimit të Transportit Rrugor Vlorë, Spitali Rajonal Vlorë*; Nr. 1850, datë 13.03.2014 *Shoqëria "Delia Group" Sh.p.k kundër Drejtoria e Përgjithshme e Rrugëve*; dhe Nr. 1527, datë 22.04.2014 *Agjencia e Abonimit të Shtypit kundër Ministria e Brendshme*.

[657] Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë Nr. 721, datë 25.02.2014 *Shoqëria "Velaj" Sh.p.k kundër Drejtoria Rajonale e Shërbimit të Transportit Rrugor Vlorë, Spitali Rajonal Vlorë*.

"Në rast të ekzistencës së një kontrate sipërmarrjeje midis dy palëve private, ku për lirinë e kontraktimit nuk do të kishte asnjë kufizim apo kushtëzim, çmimi i ri, i ndryshëm nga çmimi i caktuar në total në kohën e lidhjes së kontratës, do të ishte rrjedhojë e negociatave dhe e marrëveshjes së palëve në terma të shprehura qartë dhe në mënyre eksplicite. Pra, çmimi do të ishte element thelbësor, konkret dhe i përcaktuar i kontratës së re apo të ndryshuar.

Sipas nenit 858/2, të K.Civil, kur çmimi është caktuar në total, sipërmarrësi nuk ka të drejtë të kompensohet për ndryshimet ose për shtesat, për të cilat është rënë dakord sipas paragrafit të parë. Ky është rregulli i përgjithshëm. Përjashtimi nga ky rregull bëhet me marrëveshje të kundërt, gjë që në rastin në shqyrtim nuk është arritur.

Liria e kontraktimit në këtë rast, nuk është e pakufizuar si nënkontratat e së drejtës private, por enti publik kontraktues do të duhet t`u nënshtrohet në mënyrë të domosdoshme disa kërkesave për autorizime të posaçme apo për nxjerrjen e akteve administrative nga organe kompetente shtetërore të ngarkuara nga ligji për disponimin e fondeve buxhetore për investime publike.

Që në kohën e tenderimit dhe të lidhjes së kontratës, pala sipërmarrëse di, ose duhet ta dijë, se porositësi ent publik, në procesin e zbatimit të kontratës, nuk është i lirë të zmadhojë fuqitë e veta dhe të kryejë veprime që nuk është i autorizuar t`i kryejë"[658]*;*

"Sikurse pranojnë njësoj, të dy gjykatat e faktit, procedurat e prokurimit publik për furnizimet e pretenduara në këtë gjykim nga pala paditëse, nuk janë realizuar nga ana e palës së paditur Ministria e Brendshme. Nga ana tjetër, gjykata e apelit, ndonëse pranon se nuk ka kontratë furnizimi të lidhur me shkrim mes palëve ndërgjyqëse, e konsideron këtë marrëdhënie juridike mes tyre si të lidhur dhe të realizuar me veprime të tjera që tregojnë njohjen dhe pranimin nga pala e paditur Ministria e Brendshme të shërbimit të ofruar nga pala paditëse Agjencia e Abonimit të Shtypit. Për të ardhur në këtë përfundim, gjykata e apelit i referohet vetëm rregullimeve të përgjithshme që përmbahen në Kodin Civil mbi veprimin juridik, detyrimet, kontratat dhe posaçërisht për kontratën e furnizimit. Por, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë vlerëson se, gjykata e apelit nuk ka kuptuar dhe nuk zbatuar drejt ligjin e posaçëm, ligjin që rregullon në mënyrë specifike mënyrën e lidhjes dhe të zhvillimit të marrëdhënies juridike të furnizimit mes një operatori privat dhe një institucioni buxhetor që përdor fonde buxhetore për të prokuruar dhe marrë këtë shërbim. Përveçse duhet të ndiqen procedurat e prokurimit publik për përcaktimin e ofruesit të shërbimit, të llojit të furnizimit dhe të çmimit të shërbimit, etj., specifike në këto raste është edhe se fituesi i konkurrimit duhet të lidhë me entin prokurues kontratë me shkrim, në të cilën, përcaktohen kushtet e përgjithshme të kontratës dhe kushtet e posaçme të saj..."[659]*.*

Në këto kushte, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë nuk lejon asnjë ndryshim të kontratës përgjatë ekzekutimit të saj me vullnet të lirë të palëve, nëse paraprakisht nuk janë përmbushur të gjithë detyrimet ligjore që sigurojnë përdorimin transparent dhe me efiçencë të fondeve publike[660]. Sipas Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, çdo ndryshim jashtë rasteve dhe kushteve të përcaktuara nga ligji

[658] Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë Nr. 1850, datë 13.03.2014 *Shoqëria "Delia Group" Sh.p.k kundër Drejtoria e Përgjithshme e Rrugëve*.

[659] Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë Nr. 1527, datë 22.04.2014 *Agjencia e Abonimit të Shtypit kundër Ministria e Brendshme*.

[660] Shih H. Hoepffner, *"La modification du contrat administratif"*, thèse, Bibliothèque de Droit Public, Tome 260, LGDJ, Paris, 2009, fq. 43-49.

është i paligjshëm dhe nuk e detyron organin publik kontraktues që të zbatojë ndryshimin, edhe pse ka renë renë dakort për të.

Në kontratat e koncesionit dhe të partneritetit publik privat, Neni 31 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", ka përcaktuar rregulla të veçanta, mjaft të rrepta, në rast ndryshimi me marrëveshje midis palëve të këtyre kontratave. Sipas kësaj dispozite, në parim, ndryshimet në kontratë lejohen midis autoritetit kontraktues dhe koncesionarit/partnerit privat, nëpërmjet shtimit të një aneksi me shkrim të kontratës, me kusht që kjo mundësi të parashikohet në dokumentacionin e tenderit dhe në kontratë. Ndërsa, ndryshimet e kushteve thelbësore të kontratës[661], që nuk parashikohen në dokumentacionin e tenderit dhe/ose në vetë kontratën, nuk lejohen dhe për rrjedhojë kërkojnë zbatimin e një procedure të re të dhënies së kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat. Ligji përcakton disa raste kur mund të bëhen ndryshimet me marrëveshje midis palëve, të cilat nuk janë shteruese, që do të thotë se palët mund të ndryshojnë me marrëveshje kontratën e koncesionit/partneritetit publik privat, edhe në raste të tjera jashtë parashikimeve të ligjit, me kusht që të mos ndryshojnë kushtet thelbësore të kontratës[662]. Ligji përcakton se autoriteti kontraktues kërkon një miratim paraprak nga Ministria e Financave për të gjitha ndryshimet e planifikuara, të cilat ndikojnë ose krijojnë riskun e ndikimit direkt ose indirekt në Buxhetin e Shtetit ose në buxhetin e organeve vendore, apo të cilat mund të ndryshojnë në ndonjë mënyrë mbështetjen financiare të projektit koncesionar. Mbas ndryshimit në kontratë, autoriteti kontraktues duhet të njoftojë Ministrinë e Financave për ndryshimet e bëra në kontratë, jo më vonë se 20 ditë nga ndryshimet.

Ndërsa, Neni 33 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", parashikon rastin e ndryshimeve për dhënie të punëve dhe shërbimeve shtesë për koncesionarët/partnerët privatë. Në bazë të kësaj dispozite, autoriteti kontraktues mund t'i japë koncesionarit (pa kryer një procedurë të re për dhënien e koncesionit) që kryen punën ose shërbimin objekt të kontratës bazë, punë dhe/ose shërbime shtesë, të cilat nuk janë të përfshira në kontratën bazë, por të cilat, për shkak të rrethanave të paparashikuara, bëhen të nevojshme dhe të domosdoshme, në rastet: kur vepra të tilla ose shërbimet shtesë nuk mund të ndahen teknikisht ose ekonomikisht nga kontrata bazë, pa i shkaktuar vështirësi të mëdha koncesionarit; ose kur këto punime ose shërbime, edhe pse të ndashme nga realizimi i kontratës bazë, janë të domosdoshme për përfundimin e saj. Ligji përcakton si kusht themelor se vlera e kontratave të dhëna për punët ose shërbimet shtesë nuk mund të tejkalojë 30 për qind të vlerës së kontratës bazë të koncesionit.

---

[661] Neni 31/5 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", specifikon se çfarë nënkupton me kushtet thelbësore të kontratës, sipas të cilit, kushtet thelbësore *"u referohet në veçanti kushteve, të cilat, nëse do të kishin qenë të përfshira në njoftimin fillestar të kontratës ose në dokumentacionin e tenderit, do të kishin bërë të mundur që ofertuesit të dorëzonin një ofertë në thelb të ndryshme, si dhe nëse ndryshimet do të kishin tejkaluar objektin e kontratës në atë masë që këto ndryshime do të përfshinin shërbimet që nuk mbulohen fillimisht"*. Përkufizimi që kjo dispozitë i bën kushteve thelbësore është një përafrim me përkufizimin e kriterit të kontratës së re të bërë nga GJDBE, me vendimet me numër çështje C-454/06, datë 19.06.2008, *Pressetext Nachrichtenagentur*, dhe me numër çështje C-91/08, datë 13.04.2010, W*all*, të lartpërmendur.

[662] Neni 31/3 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", përcakton rastet e mëposhtme kur palët mund të ndryshojnë me marrëveshje kontratën e koncesionit/partneritetit publik privat: kur rrezikohet siguria kombëtare dhe mbrojtja e vendit, rrezikohet mjedisi, natyra dhe shëndeti i njerëzve; kur humbet objekti i kontratës ose kur ekziston një pamundësi objektive për përdorimin e tij, në rastin e forcës madhore; gjatë ndryshimit të kuadrit ligjor; në raste të tjera që çojnë në ndryshimin e situatës reale ose ligjore për përdorimin e objektit apo ofrimin e shërbimeve ose në realizimin e kontratës.

Ndryshimi i kontratës administrative në bazë të teorisë së paparashikimit (imprévision). – Në të drejtën administrative të kontratave, përtej rregullave të lartpërmendura që kufizojnë ndryshimin e kontratës dhe që janë inspiruar nga rregullat procedurale të BE rreth transparencës, mosdiskriminimit, trajtimit të barabartë dhe vënies në konkurrencë, në parim, për shkak të konsideratave të interesit publik, siç është sigurimi i vazhdimësisë së shërbimit publik dhe përshtatja e tij me nevojat e qytetarëve përdorues të shërbimit, ndryshimi i kushteve kontraktore nga ato që ishin renë dakort në fillim të kontratës, është pothuajse në vetë thelbin e kontratës administrative[663]. Kështu, kontrata administrative është konceptuar, përtej vullnetit të palëve që e kanë nënshkruar, si një instrument i realizimit të objektivave të shërbimit dhe interesit publik[664], që është parim që drejton të gjithë veprimtarinë e organeve administrative. Ky sfond i shërbimit dhe interesit publik përbën një nga elementët themelorë ku bazohet i gjithë regjimi juridik, i veçantë, i kontratës administrative, sipas idesë që kontrata administrative nuk mund të jetë e ngrirë, por duhet të lejojë vazhdimësinë e shërbimit publik dhe përshtatjen e tij me nevojat e qytetarëve përdorues të shërbimit[665]. Vetë funksioni i kontratës administrative është pikërisht që të sigurojë mbarëvajtjen e administratës publike dhe të shërbimit publik dhe ngrirja e situatës kontraktore është e papajtueshme me këtë funksion të kontratës administrative[666].

Në këtë prizëm, Neni 123/1 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", parashikon se *"Nëse, për shkak të rrethanave të shfaqura pas lidhjes së kontratës dhe të paparashikueshme në kohën e lidhjes së saj, vazhdimi i ekzekutimit të detyrimeve të kontratës bëhet shumë i vështirë për njërën nga palët kontraktuese, ato mund të bien dakord për ndryshimin... e kontratës"*. Në këtë mënyrë, kjo dispozitë ligjore ka themeluar ndryshimin konsensual të kontratës administrative, nëpërmjet një marrëveshje të rregullt midis palëve, në rast se kontrata administrative ndodhet në situatën e teorisë së paparashikimit (*imprévision*).

Teoria e paparashikimit, ose e mosparashikimit, e njohur edhe nga doktrina juridike administrative shqiptare[667], ka lindur në të drejtën administrative franceze si rezultat i ngjarjeve të ndodhura përgjatë Luftës së Parë botërore, ku çmimi i qymyrit u rrit në mënyrë të konsiderueshme, dhe kompanitë e gazit që kishin lidhur kontratë koncesioni me shtetin francez për prodhimin e gazit, lënda e parë për prodhimin e të

---

663 Shih F. Haut, *"Les modifications du contrat administratif"*, publikuar në *"Les modifications du contrat au cours de son exécution en raison de circonstances nouvelles"*, nën drejtimin e R. Rodière, Pedone, 1986, fq. 35.

664 Shih Conseil d' État, Rapport public 2008, *"Le contrat, mode d'action publique et de production de normes"*, La Documentation française, Paris, 2008, fq. 95.

665 Shih A. De Laubadère, F. Moderne dhe P. Delvolvé, *"Traité des contrats administratifs"*, , LGDJ, Paris, 1983-1984, tome 1, fq. 699.

666 Shih: M. Guibal, *"Marchés publics et délégations de service public"*, AJDA, 1993, fq. 188; S. Pignon, *"L'évolutivité du contrat de partenariat public-privé, un atout pour les projets publics?"*, LPA, 10 juin 2008, nº 116, fq. 10.

667 Shih S. Sadushi, i cili në manualin e tij *"E Drejta Administrative 2"*, shprehet se *"Ligji francez e ka shtjelluar parimin imprevision, sipas të cilit administrata mund të detyrojë palën tjetër që, të vazhdojë dhe ta përfundojë pjesën e vet të kontratës për kompensimin e ndonjë humbjeje që mund të jetë shkaktuar gjatë procesit"* dhe në shënimin me numër 263 flet për *"Teoria e mosparashikimit (ose e mungesës së parashikimit). Term i së drejtës administrative – Teori e mirëfilltë në të drejtën administrative, që nënkupton vazhdimësinë e domosdoshme të shërbimeve publike. Ajo i jep mundësi titullarit të kontratës administrative t'i kërkojë administratës zhdëmtimin e pjesshëm të dëmit që ka pësuar në rastet kur ndodhia e beftë e ngjarjeve të paparashikueshme dhe të jashtme për palët ka tronditur çmimin e shërbimeve"*, S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 358.

cilit ishte qymyri, u gjenden në një situatë financiare dhe ekonomike tepër të vështirë për vazhdimin e zbatimit të këtyre kontratave administrative. Gjykata e lartë administrative franceze (Këshilli i Shtetit), me vendimin datë 30.03.1916, *Compagnie Générale d'Éclairage de Bordeaux*[668], vlerësoi se *"...rritja në çmimin e qymyrit përgjatë luftës aktuale, që përbën lëndën e parë në prodhimin e gazit, ka ndodhur në një masë që jo vetëm paraqet një karakter të jashtëzakonshëm në kuptimin që i jepet zakonisht këtij termi, por edhe që ka sjellur në kostot e prodhimit të gazit një rritje që është në një nivel që i tejkalon të gjithë parashikimet, si dhe tejkalon në mënyrë të sigurtë kufijtë eksterme të rritjeve të kostos së prodhimit që palët kanë parashikuar përgjatë lidhjes së kontratës së koncesionit; për rrjedhojë, Kompania ka të drejtë në pretendimin e saj që nuk mund të detyrohet të vazhdojë të sigurojë funskionimin e shërbimit për sa kohë do të vazhdojë situata anormale e lartpërmendur"*. Kjo teori nënkupton ndodhjen e ngjarjeve pas lidhjes së kontratës administrative, përgjatë zbatimit, që janë të paparashikueshme nga palët në kohën e lidhjes së kontratës administrative. Ngjarjet e paparashikueshme duhet të kenë prekur ekuilibrat financiar të kontratës administrative dhe lëkundja duhet të jetë e jashtëzakonshme, *"në një nivel që i tejkalon të gjithë parashikimet"* dhe për rrjedhojë ekzekutimi i kontratës administrative nga njëra palë në kontratë është bërë shumë i vështirë. Në këtë rast, kontraktuesi privat ka të drejtë që të përfitojë mbështetje financiare nga organi publik kontraktues, në mënyrë që t'i bëjë ballë kushteve të vështira ekonomike dhe finanicare të zbatimit të kontratës administrative, por me kusht që kontraktuesi privat të mos ketë ndalur për asnjë moment ekzekutimin e kontratës administrative. Nëse kontraktuesi privat e ka ndalur ekzekutimin e kontratës administrative, atëherë ky kontraktues nuk mund të përfitojë nga teoria e paparashikimit[669].

Neni 123/1 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", ka themeluar ndryshimin konsensual të kontratës administrative, nëpërmjet një marrëveshje të rregullt midis palëve, në rast se kontrata administrative ndodhet në situatën e teorisë së paparashikimit (*imprévision*). Por, nuk ka themeluar në të drejtën shqiptare teorinë e paparashikimit në mënyrë të plotë, pasi nuk shprehet për dy aspekte themelore të saj, siç janë detyrimi për kontraktuesin privat që të vazhdojë ekzekutimin e kontratës administrative, pavarësisht vështirësive, dhe e drejta e kontraktuesit privat për mbështetje financiare në mënyrë për të përballuar humbjet dhe vazhdimin e zbatimit të kontratës administrative. Nëse do të ketë raste në jurisprudencë, janë gjykatat administrative dhe Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, që do të përcaktojnë nëse do t'i japin zbatim të plotë teorisë së paparashikimit në të drejtën e kontratave administrative shqiptare, duke përcaktuar kushtet e zbatimit të saj. Për momentin, mund të thuhet vetëm se në bazë Nenit 123/1 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", palët në kontratë mund të bien dakort për ndryshimin e kontratës administrative, për arsye të rrethanave të shfaqura pas lidhjes së kontratës dhe të paparashikueshme në kohën e lidhjes së saj, dhe këto rrethana duhet të krijojnë (shkaktojnë) një situatë ku vazhdimi i ekzekutimit të detyrimeve të kontratës bëhet shumë i vështirë për njërën nga palët kontraktuese. Për rrjedhojë, kushtet të cilat duhet të plotësojnë shkaqet për ndryshimin me marrëveshje të kontratës administrative, janë të paparashikueshme në kohën e lidhjes

[668] Shih M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, *"Les grands arrêts de la jurisprudence administrative"*, Dalloz, 19e édition, 2013, fq. 183-191.

[669] Shih: M. Hauriou, *"L'imprévision et les contrats dominés par les institutions sociales"*, Aux sources du droit, 1933, fq. 129; S. Abbatucci, B. Sablier, V. Sablier, *"Crise de l'acier: le retour de l'imprévision dans les marchés de travaux"*, AJDA, 2004, fq. 2192; L. Vidal, *"L'équilibre financier du contrat dans la jurisprudence administrative"*, Bruylant, 2005, fq. 118.

së kontratës administrative, të pandalshme dhe nuk varen nga vullneti i palëve në kontratë. Qëllimi i ndryshimit të kontratës administrative më marrëveshje të palëve, bazuar në teorinë e paparashikimit, është që kontrata administrative të mbijetojë dhe të vazhdojë ekzekutimin normal deri në përfundim, duke i dhënë mundësinë palëve në kontratë që të modifikojnë kushtet kontraktore, zbatimi i të cilave është bërë i papërballueshëm për njërën ose të dyja palët në kontratë. Në këto kushte, mosekzekutimi me faj i kontratës administrative nga njëra palë në kontratë (organi publik apo kontraktuesi privat) nuk përbën shkak të vlefshëm për ndryshimin me marrëveshje të kontratës administrative. Nuk përbën shkak të vlefshëm për ndryshimin me marrëveshje të kontratës administrative, edhe pamundësia financiare e njërës palë në kontratë (organi publik apo kontraktuesi privat), që nuk ka ardhur si rezultat i rrethanave të shfaqura pas lidhjes së kontratës dhe të paparashikueshme në kohën e lidhjes së saj. Këto shkaqe për ndryshimin me marrëveshje të kontratës administrative i nënshtrohen plotësisht kontrollit gjyqësor të ushtruar nga gjykatat administrative dhe janë këto të fundit që do të përcaktojnë kufijtë e shkaqeve për ndryshimin me marrëveshje të kontratës administrative.

1.4 Prishja me marrëveshje e kontratës administrative

Në të drejtën civile dhe në të drejtën administrative, parimi është se kontrata e lidhur me vullnet të lirë të palëve ka forcën e ligjit për palët në kontratë[670]. Ky është parimi i forcës së detyrueshme të kontratës që rezulton nga Neni 690 i Kodit Civil. Kjo dispozitë shton për kontratat e të drejtës private se ato mund të prishen[671] me pëlqimin e ndërsjelltë të palëve në kontratë. Për rrjedhojë, rezulton se autonomia e vullnetit të palëve, marrëveshja e lirë e tyre, ka fuqi që të prishë kontraktën. Kjo është plotësisht e llogjikshme sepse nëse palët me vullnetin e tyre të lirë kanë fuqinë për të lidhur kontratën, atëherë *a fortiori*, po me vullnetin e tyre të lirë, palët kanë fuqi për të prishur kontratën. Kështu, në të drejtën civile, edhe prishja e kontratës e renë dakort midis palëve, do të ketë të njëjtën forcë detyruese si vetë kontrata iniciale, që do të thotë, në zbatim të Nenit 690 të Kodit Civil, prishja me marrëveshje do të ketë forcën e ligjit për palët. Për rrjedhojë, në të drejtën civile, prishja me marrëveshje e kontratës shfaqet si një teknikë e zakonshme e mekanizmit kontraktor dhe që ka fuqi të plotë juridike midis palëve në marrëveshje.

Në të drejtën administrative, pyetja që shtrohet është nëse palët kanë mundësi të zgjidhin me marrëveshje kontratën administrative? Përgjigja e kësaj pyetje kërkon që të analizojmë dy hipotezat në të cilat mund të shtrohet për zgjidhje prishja e kontratës administrative: së pari, prishja e kontratës administrative mund të paraqitet si zgjidhje bazuar në vullnetin e lirë të palëve në kontratë; dhe së dyti, prishja e kontratës administrative mund të vijë për shkaqe të forcës madhore administrative.

Prishja e kontratës administrative në bazë të vullnetit të lirë të palëve. – A janë të lira palët në një kontratë administrative që të zgjidhin lirisht, nëpërmjet një marrëveshje, kontratën administrative? Këtu dallimi është thelbësor me kontratën e të drejtës private, pasi ka të bëjë me shkaqet/arsyet për të cilat palët në një kontratë

[670] Shih: L. Aynès, *"Le contrat, loi des parties"*, Cah. Cons. Const., nº 17/2004, fq. 77; R. Libchaber, *"Réflexions sur les effets du contrat"*, Mélanges J.-L. Aubert, Dalloz, 2005, fq. 211; G. Wicker, *"Force obligatoire et contenu du contrat"*, publikuar në *"Les concepts contractuels français à l'heure des principes du droit européen des contrats"*, Dalloz, 2003, fq. 151.

[671] Në të drejtën civile dhe në të drejtën administrative, koncepti i prishjes së kontratës është i njëjtë me konceptin e zgjidhjes së kontratës. Në këtë punim, prishja dhe zgjidhja e kontratës përdoren si terma që juridikisht kanë të njëjtin kuptim.

administrative mund të bien dakort për prishjen e saj. Në të drejtën civile, shkaqet për të cilat palët mund të duan të zgjidhin kontratën e të drejtës private janë totalisht në diskrecion të palëve në kontratë, dhe këto të fundit nuk janë të kufizuara në arsyet e tyre përse duan apo kanë renë dakort për zgjidhjen e kontratës. Në të drejtën administrative, gjërat ndryshojnë dhe interesat në peshore janë shumë më të mëdha, se vetëm interesi i palëve në kontratë. Konsideratat e vazhdimit të funksionimit të shërbimit publik dhe të realizimit të interesit publik, nuk lejojnë këtë liri veprimi në shkaqet/arsyet për zgjidhjen me marrëveshje të kontratës administrative. Marrëveshja e palëve për zgjidhjen e kontratës administrative nuk duhet të cënojë përmbushjen e misionit të shërbimit publik, objekt të kontratës që zgjidhet, dhe për rrjedhojë nuk duhet të cënojë realizimin e interesit publik, që përbën thelbin e kontratës administrative. Kështu, duket se në një kontratë administrative, shkaqet/arsyet për të cilat palët në kontratë mund të bien dakort për zgjidhjen e kontratës, nuk duken se janë të lira, sipas dëshirës së palëve. Duket se palët nuk mund të zgjidhin me marrëveshje një kontratë administrative pa pasur asnjë arsye, thjesht sepse bien dakort që ta zgjidhin, siç do të mund të bënin lirisht dy palë në një kontratë të së drejtës private. Megjithatë, për kontratat e koncesionit dhe partneritetit publik privat, Neni 36/3 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", parashikon se palët kanë të drejtë të zgjidhin kontratën e koncesionit dhe partneritetit publik privat me pëlqimin reciprok. Por, pyetja shtrohet nëse është e arsyeshme që të lejohet një zgjidhje me marrëveshje e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat, edhe në rastin kur kjo zgjidhje, edhe pse me pëlqimin reciprok të palëve, cënon përmbushjen e misionit të shërbimit publik, objekt të kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat që zgjidhet, dhe për rrjedhojë, cënon realizimin e interesit publik, që në kontratat e koncesionit/partneritetit publik privat, më shumë se në çdo kontratë tjetër administrative, përbën thelbin e kontratës. Mungesa e vendimeve gjyqësore për këtë çështje, dhe heshtja e ligjit, bëjnë që një këndvështrim i tillë të jetë i rezervuar, deri në zgjidhjen përfundimtare të dhënë nga jurisprudenca e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë.

Prishja e kontratës administrative për shkaqe të forcës madhore administrative. – Neni 123/1 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", parashikon se "*Nëse, për shkak të rrethanave të shfaqura pas lidhjes së kontratës dhe të paparashikueshme në kohën e lidhjes së saj, vazhdimi i ekzekutimit të detyrimeve të kontratës bëhet shumë i vështirë për njërën nga palët kontraktuese, ato mund të bien dakord për... prishjen e kontratës"*. Për rrjedhojë, prishja konsensuale e kontratës administrative, nëpërmjet një marrëveshje të rregullt midis palëve në kontratë, është e lejuar në të drejtën e kontratave administrative, por vetëm për shkaqe të forcës madhore administrative. Dy observime imponohen menjëherë.

Së pari, këtu jemi në të njëjtat kushte si në teorinë e paparashikimit (*imprévision*), të shpjeguar më sipër. Ndodhemi në një situatë ku kanë ndodhur ngjarje pas lidhjes së kontratës administrative, përgjatë zbatimit të saj, dhe që kanë qenë të paparashikueshme nga palët në kohën e lidhjes së kontratës administrative. Ngjarjet e paparashikueshme kanë prekur zbatimin e rregullt dhe normal të kontratës administrative në mënyrë të jashtëzakonshme dhe në një masë që i tejkalon të gjithë parashikimet. Për rrjedhojë, ekzekutimi i kontratës administrative nga njëra palë në kontratë është bërë shumë i vështirë. Kështu, jemi në të njëjtat kushte si në teorinë e paparashikimit. Dallimi midis teorisë së paparashikimit dhe forcës madhore administrative, ka të bëjë me mënyrën që palët do të zgjedhin për të dalë nga kjo situatë vështirësie, me zgjidhjen që palët do t'i japin situatës së vështirë. Nëse palët

arrijnë të bien dakort për ndryshimin me marrëveshje të kontratës administrative, atëherë ndodhemi në rastin e ndryshimit me marrëveshje të kontratës administrative bazuar në teorinë e paparashikimit (imprévision), të shpjeguar më sipër. Por nëse për shkak të rrethanave të shfaqura pas lidhjes së kontratës dhe të paparashikueshme në kohën e lidhjes së saj, vazhdimi i ekzekutimit të detyrimeve të kontratës për njërën nga palët kontraktuese bëhet shumë i vështirë dhe palët nuk arrijnë të bien dakort për ndryshimin e kontratës dhe vendosin me marrëveshje zgjidhjen e kontratës administrative, atëherë ndodhemi në rastin e zgjidhjes së kontratës administrative për shkaqe të forcës madhore administrative, pasi në këtë rast, zgjidhja e kontratës nënkupton pamundësinë e renies dakort për ndryshimin e kontratës.

Së dyti, këto shkaqe për zgjidhjen me marrëveshje të kontratës administrative nuk janë shkaqe të lira dhe të çfarëdoshme, por janë shkaqe të forcës madhore administrative. Në bazë të Nenit 123/1 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", palët në kontratë mund të bien dakort për zgjidhjen e kontratës administrative, vetëm për arsye të rrethanave të shfaqura pas lidhjes së kontratës dhe të paparashikueshme në kohën e lidhjes së saj, dhe këto rrethana duhet krijojnë (shkaktojnë) një situatë ku vazhdimi i ekzekutimit të detyrimeve të kontratës bëhet shumë i vështirë për njërën nga palët kontraktuese. Për rrjedhojë, kushtet të cilat duhet të plotësojnë shkaqet për zgjidhjen me marrëveshje të kontratës administrative, janë të paparashikueshme, të pandalshme dhe nuk varen nga vullneti i palëve në kontratë. Forca madhore administrative i lejon njërës palë në një kontratë administrative që të ketë mundësinë të dalë nga kontrata, me marrëveshjen e palës tjetër, në rastin kur zbatimi i kontratës për këtë palë krijon një situatë totalisht të ç'ekuilibruar në ekonominë e përgjithshme të kontratës administrative. Ndryshimi me forcën madhore si shkak për përjashtimin nga përgjegjësia kontraktore, që njohim në të drejtën civile, ka të bëjë me faktin se këtu (në forcën madhore administrative) nuk kërkohet që ekzekutimi i kontratës administrative të jetë bërë i pamundur, por për të përdorur termin e Nenit 123/1 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", kërkohet thjesht që ekzekutimi i kontratës administrative të jetë bërë *"shumë i vështirë"*. Duke qenë se kushtet të cilat duhet të plotësojnë shkaqet për zgjidhjen me marrëveshje të kontratës administrative, janë të paparashikueshme, të pandalshme dhe nuk varen nga vullneti i palëve në kontratë, mosekzekutimi me faj i kontratës administrative nga njëra palë në kontratë (organi publik apo kontraktuesi privat) nuk përbën shkak të vlefshëm për zgjidhjen me marrëveshje të kontratës administrative. Nuk përbën shkak të vlefshëm për zgjidhjen me marrëveshje të kontratës administrative, edhe pamundësia financiare e njërës palë në kontratë (organi publik apo kontraktuesi privat), që nuk ka ardhur si rezultat i rrethanave të shfaqura pas lidhjes së kontratës dhe të paparashikueshme në kohën e lidhjes së saj. Këto shkaqe për zgjidhjen me marrëveshje të kontratës administrative i nënshtrohen plotësisht kontrollit gjyqësor të ushtruar nga gjykatat administrative dhe janë këto të fundit që do të përcaktojnë kufijtë e shkaqeve për zgjidhjen me marrëveshje të kontratës administrative dhe në të njëjtën kohë, do të përcaktojnë përkufizimin e kritereve të forcës madhore administrative.

2. Ekzekutimi i kontratës administrative nga organi publik

Faza e ekzekutimit të kontratës administrative nga organi publik, karakterizohet nga dy aspekte themelore: së pari, detyrimi i organit publik për të ekzekutuar angazhimin e marrë në kontratë; dhe së dyti, ndërhyrjet e organit publik në procesin e ekzekutimit të kontraktës, ose me qëllim për të siguruar ekzekutimin e kontratës

adminstrative nga kontraktuesi privat, ose me qëllim për të shmangur ose ndaluar cënimin e interesit publik.

2.1 Detyrimi për të ekzekutuar angazhimin e marrë në kontratën administrative

Në bazë të Neneve 420 dhe 690 të Kodit Civil[672], sipas të cilëve, respektivisht, detyrimet lindin nga kontrata dhe kjo e fundit, kur lidhet rregullisht, ka forcën e ligjit për palët, detyrimet që organi publik merr në cilësinë e palës kontraktore në një kontratë administrative, janë të detyrueshme për zbatim nga organi publik. Nëse ky rregull nuk do të ekzistonte dhe administrata publike do të kishte mundësinë që të mosekzekutonte në mënyrë të ligjshme detyrimet e marra përsipër në një kontratë administrative, atëherë kuptohet që administrata publike do të kishte vështirësi të mëdha në gjetjen e operatorëve ekonomikë që do të kishin dëshirë të lidhnin kontratë me të. Siguria se organi publik do të ekzekutojë detyrimin kontraktor për të cilin ka renë dakort, përbën garancinë e operatorit ekonomik në lidhjen e një kontratë administrative me një organ publik. Për rrjedhojë, nëse kontrata administrative është lidhur rregullisht dhe është e vlefshme juridikisht, atëherë organi publik ka detyrimin që të përmbushë të gjithë detyrimet që ka marrë përsipër në kontratë dhe kontraktuesi privat ka të gjithë të drejtën që të kërkojë, edhe gjyqësisht, përmbushjen e të gjithë detyrimeve kontraktore nga organi publik.

Në këtë mënyrë, nëse për ushtrimin e veprimtarisë objekt të kontratës administrative, kontraktuesi privat ka nevojë për një liçencë apo autorizim nga organi publik, atëherë organi publik ka detyrimin që të pajisë me liçencë apo autorizim kontraktuesin privat. Për të përmendur kontratat administrative kryesore, në një kontratë prokurimi publik, organi publik ka detyrimin që të paguajë çmimin e punimeve, mallit apo shërbimit, që i ofron kontraktuesi privat. Në një kontratë koncesioni/partneriteti publik privat, detyrimi i organit publik është dhënia e të drejtës, koncesionarit ose partnerit privat, që të shfrytëzojë veprat dhe/ose shërbimet objekt të kontratës, ose së bashku me dhënien e kësaj të drejte shfrytëzimi, të paguajë edhe çmimin e kontratës. Në një kontratë të shitjes publike nëpërmjet një procedure ankandi publik, detyrimi i organit publik shitës është që të dorëzojë fizikisht sendin publik tek blerësi dhe të njohë juridikisht këtë blerës si pronar të ligjshëm të këtij sendi publik të shitur.

2.2 Ndërhyrjet e organit publik në ekzekutimin e kontratës administrative

Ndërhyrjet e organit publik në fazën e ekzekutimit të kontraktës administrative bëhen ose me qëllim për të siguruar ekzekutimin e kontratës nga kontraktuesi privat, nëpërmjet pushtetit të mbikqyrjes, udhëzimit dhe ndëshkimit që zotëron organi publik, ose me qëllim për të ndëshkuar mospërmbushjen dhe/ose shkeljen e kontratës administrative nga kontraktuesi privat, nëpërmjet zgjidhjes së kontratës administrative në mënyrë të njëanshme nga organi publik, ose me qëllim për të shmangur ose ndaluar cënimin e interesit publik, nëpërmjet ndryshimit dhe prishjes me marrëveshje

[672] Theksojmë se këto dispozita të Kodit Civil dhe dispozitat rreth ekzekutimit të kontratave dhe detyrimeve të këtij Kodi, zbatohen për kontratën administrative në përputhje me rrethanat, në zbatim të Nenit 124 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", sipas te cilit *"Për çështjet e parregulluara shprehimisht nga ky Kod për kontratën administrative, zbatohen dispozitat përkatëse të Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë apo të parashikimeve të posaçme ligjore"*.

të kontratës administrative, ose tërheqjes nga kontrata administrative në mënyrë të njëanshme nga organi publik[673].

2.2.1 Pushteti i mbikqyrjes, udhëzimit dhe ndëshkimit

Në një marrëdhënie kontraktore të së drejtës publike, organi publik palë në kontratë, ka mundësinë që të ushtrojë një pushtet mbikqyrje, udhëzimi dhe ndëshkimi të kontraktuesit privat. Kontratat administrative, përgjithësisht, në mënyrë për të siguruar ekzekutimin e tyre, i njohin organit publik një pushtet mbikqyrje, udhëzimi dhe ndëshkimi të kontraktuesit privat. Në disa kontrata administrative, është vetë ligji që e parashikon këtë pushtet mbikqyrje, udhëzimi dhe ndëshkimi të kontraktuesit privat. Kështu, përgjatë ekzekutimit të një kontrate prokurimi të punëve publike, autoriteti kontraktor do të sigurohet, nëpërmjet pushtetit të tij të mbikqyrjes dhe të udhëzimit, që kontraktuesi privat po përdor materiale të cilësisë që janë parashikuar në kontratë, dhe në rast shkelje nga kontraktuesi privat i kushteve të cilësisë, mund të ndëshkojë këtë të fundit me zbatimin e penaliteteve financiare të përcaktuara në kontratë ose në një akt ligjor ose nënligjor. Justifikimi ligjor i ushtrimit të këtij pushteti nga organi publik, palë në kontratë, ka të bëjë me faktin që kontrata administrative lidhet me qëllim *"realizimin e një interesi publik, të cilit* [organi publik] *i shërben"*[674]. Për rrjedhojë, organi publik, palë në kontratë, ka për detyrë që të mbikqyrë, udhëzojë dhe nëse është rasti, edhe të dënojë kontraktuesin privat, në ekzekutimin që ai i bën kontratës administrative. Në një kontratë administrative, që presupozohet se lidhet pikërisht me qëllim përmbushjen e një misioni shërbimi publik, për arsye se realizon një interes publik, është e pamundur që të konceptohet se organi publik palë në kontratë, nuk disponon asnjë prerogativë kontrolluese përgjatë zbatimit të kontratës administrative. Janë pikërisht veçoritë dhe specifikat e kontratës administrative, veçanërisht qëllimi dhe objekti i saj për realizimin e një interesi publik, që justifikojnë këto prerogativa mbikqyrje, udhëzimi dhe ndëshkimi të organit publik, palë në një kontratë administrative, kundrejt kontraktuesit privat[675].

Kodi aktual i Procedurave Administrative dhe Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", nuk përmbajnë asnjë dispozitë në lidhje me këtë pushtet mbikqyrje, udhëzimi dhe ndëshkimi, të organit publik, palë në kontratë, kundrejt kontraktuesit privat, me qëllim mbarëvajtjen e procesit kontraktor në ekzekutimin e kontratës administrative. Megjithëse doktrina juridike më në zë e së drejtës administrative shqiptare, nuk duket se e përkrah idenë se organi publik mund të ketë një pushtet mbikqyrje, udhëzimi dhe ndëshkimi, kundrejt kontraktuesit privat, përgjatë zbatimit të një kontrate administrative[676], jurisprudenca e Kolegjit

---

[673] Shih P. Craig, *"Specific powers of public contractors"*, publikuar në U. Stelkens, H. Schröder, *"Droit comparé des Contrats Publics"*, dir. R. Noguellou, U. Stelkens, coll. Droit Administratif, Bruylant, Bruxelles, 2010, fq. 173.

[674] Neni 119/1 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative".

[675] Shih G. Péquignot, në veprën e tij *"Teoria e përgjithshme e kontratës administrative"*, shprehet se *"...në kontratat administrative, administrata gëzon një të drejtë kontrolli, madje edhe një të drejtë udhëzimi të kontraktuesit të saj. Mund të shohim se kjo e drejtë nuk vjen nga një llogjikë kontraktore, por vjen nga një llogjikë shërbimi publik. Ka më shumë në këtë të drejtë të administratës se sa në të drejtën e thjeshtë që i përket një kontraktuesi të zakonshëm për përmbushjen e detyrimit kontraktor ndaj tij; për arsye se këtu, nëse ka dy interesa që përballen, njëri nga këto interesa është interesi publik që administrata publike është e vetmja që ka për detyrë ta realizojë, dhe i cili, duke pasur epërsi mbi interesat privatë, i jep administratës fuqi të jashtëzakonshme kundrejt kontraktuesit të saj"*, G. Péquignot, *"Théorie générale du contrat administratif"*, 1945, Pédone, fq. 306.

[676] Shih: S. Sadushi, në manualin e tij *"E Drejta Administrative 2"*, shprehet se *"Si rregull i përgjithshëm, një kontratë duhet të imponohet vetëm përmes një padie në gjykatë, në rast se njëra nga*

Administrativ të Gjykatës së Lartë, në dy vendime rreth kontratave administrative, është shprehur se *"Në mosmarrëveshjet që burojnë nga kontrata administrative, pala publike ka një epërsi dhe gëzon një status të privilegjuar ndaj subjektit privat, për sa kohë objekti i këtyre kontratave lidhet me krijimin, ndryshimin apo shuarjen e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike"*[677]. Për rrjedhojë, për Kolegjin Administrativ të Gjykatës së Lartë, ky pushtet mbikqyrje, udhëzimi dhe ndëshkimi, mund të justifikohet edhe me *"epërsinë"* dhe *"statusin e privilegjuar"*, që organi publik gëzon në një kontratë administrative. Në fakt, përse organi publik në një kontratë administrative do të kishte epërsi dhe do të gëzonte një status të privilegjuar kundrejt kontraktuesit privat, nëse nuk do të ishte për të mbikqyrur, udhëzuar dhe pse jo, edhe ndëshkuar, kontraktuesin privat, përgjatë zbatimit të kontratës administrative. Një element tjetër jurisprudencial interesant që shkon në favor të njohjes së këtij pushteti mbikqyrje, udhëzimi dhe ndëshkimi, të organit publik palë kontraktuese, kundrejt kontraktuesit privat, ka të bëjë me njohjen nga Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë të së drejtës për zhdëmtim, në mënyrë të njëanshme nga organi publik, përgjatë zbatimit të një kontrate administrative. Në një kontratë administrative transporti, ku organi publik Drejtoria Rajonale Arsimore Korçë merrte përsipër transportin e nxënësve dhe mësuesve, kundrejt pagesës nga ana e këtyre të fundit, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë ka pranuar si të ligjshëm, një akt administrativ "Urdhër Zhdëmtimi", të nxjerrë nga organi publik Drejtoria Rajonale Arsimore Korçë, kundrejt kontraktuesve privatë, me objekt zhdëmtimin e organit publik, pasi Kontrolli i Lartë i Shtetit kishte gjetur shkelje për arsye se kontraktuesit privatë kishin përfituar, në pagesën e shërbimit të transportit, tatimin mbi vlerën e shtuar, ndërkohë që ato ishin persona fizikë dhe jo persona juridikë[678]. Ky akt administrativ "Urdhër Zhdëmitimi" i nxjerrë nga organi publik, palë kontraktore, kundrejt kontraktuesit të tij, për shkelje përgjatë ekzekutimit të kontratës administrative, hyn sigurisht në pushtetin e mbikqyrjes, udhëzimit dhe dënimit, që mban organi publik në një kontratë administrative. Për rrjedhojë, edhe pse Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë nuk e thotë shprehimisht, në mënyrë indirekte, mund të konsiderohet se i njeh organit publik kontraktues, në një kontratë

---

palët nuk arrin të plotësojë detyrimet e parashikuara në të. Ligji nuk njeh ndonjë fuqi të përgjithshme që administrata të imponojë në mënyrë të drejtpërdrejtë kryerjen e kontratës", S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 361; E. Puto, në shkrimin e tij*"Kontratat e administratës publike"*, shprehet se *"Legjislacioni Shqiptar nuk u ofron asnjë fuqi të veçantë organeve administrative për të imponuar ekzekutimin direkt të kontratës"*, E. Puto,*"Kontratat e administratës publike"*, në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, "*Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 425; Në Komentarin e neneve 6 dhe 151 të K.Pr.Administrative, sipas të cilit *"Si rregull i përgjithshëm, një kontratë duhet të imponohet vetëm përmes një padie në gjykatë, në rast se njëra nga palët nuk arrin të plotësojë detyrimet e veta të kontratës Ligji nuk njeh asnjë fuqi të përgjithshme që administrata të imponojë në mënyrë direkte zbatimin e kontratës"*, G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 358; Edhe A. Anastasi dhe E. Methasani-Çani, në manulain e tyre *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, mendojnë se*"Si rregull i përgjithshëm, një kontratë duhet të imponohet vetëm përmes një padie në gjykatë, në rast se njëra nga palët nuk arrin të plotësojë detyrimet e veta të kontratës Ligji nuk njeh asnjë fuqi të përgjithshme që administrata të imponojë në mënyrë direkte zbatimin e kontratës"*, A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, MediaPrint, Tiranë, 2011, fq. 254.

[677] Vendimet e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë: Nr. 699, datë 20.03.2014, *Bashkia Fier kundër Shoqëria "Gega-05" Sh.p.k*; Nr. 00-2014-1898, datë 25.06.2014, *Shoqëria "Aldonino" Sh.p.k kundër Drejtoria e Shërbimit të Trupit Diplomatik.*

[678] Vendim i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr.2146, datë 13.03.2014, *Vangjush Panariti, etj, kundër Drejtoria Rajonale Arsimore Korçë.*

administrative, këtë pushtet mbikqyrje, udhëzimi dhe ndëshkimi, kundrejt kontraktuesit privat.

Për disa kontrata administrative, më kryesoret, ky pushtet mbikqyrje, udhëzimi dhe ndëshkimi, parashikohet shprehimisht nga ligji i posaçëm që rregullon këto kontrata[679]. Për kontratat e prokurimit publik, Neni 59 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", parashikon se autoriteti kontraktor mund të caktojë kushte të veçanta për zbatimin e kontratës, për aq kohë sa ato janë të ligjshme dhe të përfshira në njoftimin e kontratës ose në dokumentet e tenderit. Në zbatim të kësaj dispozite, VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik", në Nenin 77, të emërtuar "*Mbikqyrja e kontratës*", parashikon se përgjatë zbatimit të kontratës, autoriteti kontraktor mbikëqyr veprimtarinë e kontraktuesit privat, sipas kërkesave të përcaktuara në dokumentet e tenderit dhe legjislacionin në fuqi. Kjo dispozitë shton se për t'u siguruar nëse cilësia e punëve, shërbimeve ose e mallrave është e njëjtë me cilësinë e përcaktuar në kontratë, siç është përcaktuar në njoftimin e kontratës dhe/ose në dokumentet e tenderit, autoriteti kontraktor duhet të monitorojë zbatimin e kontratës, dhe në rast të shkeljes së kushteve të kërkuara nga kontrata, zbaton penalitetet e parashikuara në kontratë. Në ushtrimin e këtij pushteti mbikqyrje, udhëzimi dhe ndëshkimi, organi publik nuk duhet të veprojë në mënyrë diskriminuese, si dhe duhet të veprojë me mirëbesim dhe në përputhje me objektin e kontratës, për arsye se Neni 59/2 dhe 60/2 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", parashikon se kushtet, që rregullojnë zbatimin e kontratës, duhet të kenë natyrë jodiskriminuese, të jenë në përputhje me objektin e kontratës dhe të zbatohen me mirëbesim nga palët në kontratë. Prerogativat e mbikqyrjes, udhëzimit dhe ndëshkimit, të organit publik kontraktues kundrejt kontraktuesit privat, do të materializohen nëpërmjet përmbushjes së akteve materiale, si për shembull, kërkesa për informacion, inspektime përgjatë zbatimit të kontratës, udhëzime në lidhje me zbatimin e kontratës, etj. Autoriteti kontraktor do të sigurohet, nëpërmjet pushtetit të tij të mbikqyrjes, që kontraktuesi privat po përdor materiale të cilësisë që janë parashikuar në kontratë, dhe përgjithësisht që kushtet dhe termat kontraktore po respektohen, do të udhëzojë kontraktuesin privat në lidhje me cilësinë e materialeve dhe përgjithësisht me zbatimin e kushteve dhe termave kontraktore dhe në rast shkelje nga kontraktuesi privat, mund të ndëshkojë këtë të fundit me zbatimin e penaliteteve financiare të përcaktuara në kontratë ose në një akt ligjor ose nënligjor[680]. Ligji përcakton se autoriteti kontraktor, gjatë kryerjes së kontrolleve, mban procesverbal me shkrim në prani të kontraktuesit privat. Në rast se kontraktuesi privat nuk është i pranishëm, autoriteti kontraktor ia komunikon me shkrim përmbajtjen e këtij procesverbali.

Në kontratat e koncesionit/partneritetit publik privat, Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat" dhe VKM Nr. 575, datë 10.07.2013 "Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me

[679] Për kontratën e shtijes publike nëpërmjet një procedure ankandi publik, shih Nenin 40 të Ligjit Nr. 9874, datë 14.02.2008 "Për Ankandin Publik", si dhe VKM Nr. 1719, datë 17.12.2008 "Për miratimin e rregullave të ankandit publik".

[680] Shih Ligjin Nr. 170/2013, datë 14.11.2013 "Për miratimin e marrëveshjes së asistencës së shërbimit doganor", që parashikon të drejtën e mbikqyrjes së zbatimit të marrëveshjes nga organi publik kontraktues dhe detyrimin për raportim nga kontraktuesi privat "Crown Agents" (Neni 5, gërma c) i Ligjit dhe Neni 3.4 i marrëveshjes), si dhe shtojcën C "Për pagesat dhe mbajtjen nga pagesa" të VKM Nr. 9, datë 15.01.2014 "Për rregullimin e disa çështjeve në zbatim të Ligjit Nr. 170/2013 'Për miratimin e marrëveshjes së asistencës së shërbimit doganor", që përcakton një sistem pagesash të varur nga performanca në zbatimin e kontratës dhe në rast performance jo të mirë pagesat mbahen nga organi publik kontraktues.

koncesion/partneritet publik privat", nuk përmbajnë dispozita që të kenë parashikuar shprehimisht këtë pushtet mbikqyrje, udhëzimi dhe ndëshkimi, të organit publik palë në kontratën e koncesionit/partneritetit publik privat. Ky pushtet mbikqyrje, udhëzimi dhe ndëshkimi i organit publik, palë në kontratën e koncesionit/partneritetit publik privat, kundrejt koncesionarit apo partnerit privat, do të rezultojë nga parashikimet e kushteve dhe termave kontraktore, në funksion të mbrojtjes së qëllimit të kontratës, që në këto dy kontrata, më shumë se në çdo kontratë tjetër administrative, është realizimi i interesit publik, nëpërmjet dhënies të një vepre/shërbimi publik me koncesion apo me partneritet publik privat. Neni 27/1 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", i emërtuar "*Përmbajtja e kontratës*", parashikon se kontrata përcakton të drejtat dhe detyrimet e autoritetit kontraktues dhe koncesionarit/partnerit privat, në përputhje me dispozitat e këtij ligji dhe legjislacionin në fuqi. Për rrjedhojë, asgjë nuk pengon organin publik palë kontraktuese, që të parashikojë në kontratën e koncesionit/partneritetit publik privat këto prerogativa mbikqyrje, udhëzimi dhe ndëshkimi, kundrejt koncesionarit apo partnerit privat, përgjatë zbatimit të kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat. Kushti që duhet respektuar në këtë rast, është se ky pushtet mbikqyrje, udhëzimi dhe ndëshkimi, i organit publik kontraktues kundrejt koncesionarit apo partnerit privat, përgjatë zbatimit të kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat, duhet të jetë bërë i ditur që në dokumentet e tenderit dhe njoftimin e kontratës[681]. Në praktikë, në kontratat e koncesionit/partneritetit publik privat, prerogativat e mbikqyrjes, udhëzimit dhe të ndëshkimit, të organit publik kontraktues kundrejt kontraktuesit privat, janë edhe më të gjera se në kontratat e prokurimit publik, për arsye se këto kontrata kanë të bëjnë në mënyrë të drejtpërdrejtë me ofrimin e një shërbimi publik përdoruesve të shërbimit dhe organi publik ka jo vetëm të drejtën, por edhe detyrimin, që të sigurohet mbi mbarëvajtjen e këtij shërbimi publik, nëpërmjet pushtetit të mbikqyrjes dhe udhëzimit, si dhe të marrë masat e duhura ndëshkuese në rast mosfunksionimi normal të shërbimit publik.

2.2.2 Ndryshimi i kontratës administrative në mënyrë të njëanshme nga organi publik

Në të drejtën civile, në bazë të Nenit 690 të Kodit Civil[682], ndryshimi i njëanshme i kontratës, vetëm më vullnetin e njërës palë kontraktore, nuk lejohet. Një ndryshim i tillë do të përbënte shkelje materiale të kontratës dhe sanksionohet nëpërmjet shpërblimit të dëmit kontraktor dhe/ose zgjidhjes së kontratës. Në të drejtën administrative, Kodi aktual i Procedurave Administrative nuk përmban asnjë dispozitë në lidhje me mundësinë e ndryshimit të kontratës administrative në mënyrë të njëanshme nga organi publik kontraktues, ndërsa Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", siç shpjeguam më sipër, parashikon në Nenin 123/1 të tij, vetëm mundësinë e ndryshimit të kontratës administrative me marrëveshje midis palëve në kontratë, për shkaqe të përcaktuara nga ligji.[683]. Atëherë, pyetja shtrohet nëse organi publik palë në kontratë mban ose jo pushtetin për ndryshimin e

[681] Neni 27/3 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", përcakton se "*Kontrata duhet të hartohet në përputhje me dokumentet e tenderit, me informacionet që gjenden në njoftimin e kontratës, me ofertën e zgjedhur dhe me njoftimin e dhënies së kontratës*".

[682] Sipas kësaj dispozite, "*Kontrata e lidhur rregullisht ka forcën e ligjit për palët. Ajo mund... të ndryshohet me pëlqimin e ndërsjellë të palëve ose për shkaqe të parashikuara me ligj*".

[683] Shih F.-P. Bénoit, "*De l'inexistence d'un pouvoir de modification unilatérale dans les contrats administratifs*", JCP, 1963, fq. 1775.

njëanshëm të kontratës administrative, dhe nëse është kështu, ku bazohet ky pushtet i organit publik për ndryshimin e kontratës administrative në mënyrë të njëanshme? Analiza juridike tregon se përgjigja e kësaj pyetje është e nuancuar dhe nuk është e njëjtë për të gjithë llojet e kontratave administrative. Siç do të shpjegojmë më poshtë, ligjet e posaçme që rregullojnë prokurimet publike dhe koncesionet/partneritetet publike private, rregullojnë, ndonëse jo plotësisht dhe jo në mënyrë të qartë, çështjen e ndryshimit të njëanshme të kontratës nga organi publik.

Gjykata Europiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ), me vendimin me numër çështje 13427/87, datë 09.12.1994, *Rafineritë greke Stran dhe Stratis Andreadis kundër Greqisë*, ka vlerësuar se ndryshimi i kontratës administrative në mënyrë të njëanshme nga organi publik kontraktues, në parim, nuk shkel të drejtën e pronësisë të parashikuar nga Neni 1, Protokolli 1, i Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ), me arsyetimin se *"Jurisprudenca ndërkombëtare dhe e gjykatave të arbitrazhit njeh se çdo shtet ka pushtet sovran për të ndryshuar... një kontratë të lidhur me individë privatë, me kusht që të paguajë një kompensim... Kjo zgjidhje reflekton idenë se interesat më të larta të shtetit kanë epërsi mbi detyrimet kontraktore dhe merr në konsideratë nevojën për të ruajtur një ekuilibër të drejtë dhe të arsyeshëm të kontratës"*[684]. Për rrjedhojë, GJEDNJ, në parim, nuk sheh asnjë mospërputhje në raport me të drejtat e KEDNJ, në ndërhyrjen e njëanshme të organit publik kontraktues për ndryshimin e kontratës administrative.

Justifikimi ligjor i ushtrimit të këtij pushteti nga organi publik, ka të bëjë me faktin që kontrata administrative lidhet me qëllim *"realizimin e një interesi publik, të cilit* [organi publik] *i shërben"*[685]. Nëse zbatimi i kontratës administrative cënon interesin publik, atëherë është e llogjikshme që organi publik, për shkaqe interesi publik, të ketë të drejtën për të ushtruar këtë pushtet modifikimi të njëanshme të kontratës administrative. Jurisprudenca e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, e ndërgjegjshme për këtë funksion të realizimit të interesit publik që ka kontrata administrative, ka dhënë sinjale të forta në drejtimin e njohjes së këtij pushteti të organit publik për ndryshimin e kontratës administrative në mënyrë të njëanshme. Kështu, në dy vendime rreth kontratave administrative, Kolegji Administrativ është shprehur se *"Në mosmarrëveshjet që burojnë nga kontrata administrative, pala publike ka një epërsi dhe gëzon një status të privilegjuar ndaj subjektit privat, për sa*

[684] Në këtë çështje, shteti grek kishte zgjidhur kontratën administrative në mënyrë të njëanshme, por edhe kishte ndërhyrë në procedurën gjyqësore në Gjykatën e Kasacionit, duke miratuar një ligj që deklaronte të pavlefshme klauzolën e arbitrazhit të kontratës administrative dhe për rrjedhojë të gjithë procedurën gjyqësore që rezultonte më pas në bazë të kësaj klauzole. Për GJEDNJ, *"Jurisprudenca ndërkombëtare dhe e gjykatave të arbitrazhit njeh se çdo shtet ka pushtet sovran për të ndryshuar dhe zgjidhur një kontratë të lidhur me individë privatë, me kusht që të paguajë një kompensim... Kjo zgjidhje reflekton idenë se interesat më të larta të shtetit kanë epërsi mbi detyrimet kontraktore dhe merr në konsideratë nevojën për të ruajtur një ekuilibër të drejtë dhe të arsyeshëm të kontratës. Megjithatë, zgjidhja e njëanshme e një kontrate është e paefektshme në lidhje me klauzola të caktuara thelbësore të saj, si klauzolat e arbitrazhit: ndryshimi i mekanizmit të përcaktuar me një vendim autoriteti për ndryshimin e një klauzole të tillë do t'i lejonte njërës prej palëve për të shmangur gjykimin në një mosmarrëveshje për të cilën arbitrazhi ishte parashikuar. Duke zgjedhur për të ndërhyrë në këtë fazë të procedurës përpara Gjykatës së Kasacionit me një ligj i cili bazohet në zgjidhjen e njëanshme të kontratës, për të deklaruar të pavlefshme klauzolën e arbitrazhit dhe të pavlefshëm vendimin arbitral të datës 27 shkurt 1984, ligjvënësi ka shkelur, në dëm të kërkuesve, ekuilibrin që duhet të mbizotërojë midis mbrojtjes të të drejtave të pronësisë dhe kërkesave të interesit të përgjithshëm"*. Për rrjedhojë, për GJEDNJ, në parim, ndryshimi i njëanshme i kontratës administrative nuk përbën shkelje të Nenit 1, Protokolli 1, mbi të drejtën e pronësisë, por vetëm ndërhyrja nëpërmjet një ligji që ndalon apo bën të pavlefshëm procedurën e ankimit gjyqësor.

[685] Neni 119/1 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative".

kohë objekti i këtyre kontratave lidhet me krijimin, ndryshimin apo shuarjen e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike"[686]. Për rrjedhojë, duke qenë se për Kolegjin Administrativ të Gjykatës së Lartë, organi publik kontraktues në një kontratë administrative ka epërsi ndaj kontraktuesit privat dhe gëzon një status të privilegjuar kundrejt tij, atëherë ky pushtet i organit publik për ndryshimin e kontratës administrative në mënyrë të njëanshme, mund të justifikohet me *"epërsinë"* ndaj kontraktuesit privat dhe *"statusin e privilegjuar"* që organi publik gëzon, në një kontratë administrative, kundrejt kontraktuesit privat. Megjithatë, në këto dy vendime, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë nuk shprehet për njohjen e këtij pushteti të organit publik për ndryshimin e kontratës administrative në mënyrë të njëanshme, por kufizohet vetëm me konstatimin se në një kontratë administrative *"...pala publike ka një epërsi dhe gëzon një status të privilegjuar ndaj subjektit privat..."*.

Në kontratat e prokurimit publik, rezultat i rregullit të ndalimit të modifikimit të oferatve pas paraqitjes së tyre[687], dhe për rrjedhojë i rregullit se kushtet kontraktore nuk duhet të ndryshojnë nga ato të përcaktuara në dokumentet e tenderit dhe në ofertën fituese[688], në parim, pushteti për zgjidhjen e njëanshme të kontratës nga organi publik, nuk njihet. Në fakt, çfarë dobishmërie do kishin rregullat procedurale për lidhjen e kontratave të prokurimit publik të parashikuara nga Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", nëse organi publik do të kishte mundësinë që pas lidhjes së kontratës të ndryshonte në mënyrë të njëanshme kushtet e kontratës, të cilat përcaktohen në funksion dhe në përputhje me dokumentet e tenderit dhe me ofertën fituese. Për këtë arsye, Neni 14/6 i VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik", ndalon, në parim, përgjatë ekzekutimit të kontratës së prokurimit publik, çdo ndryshim të ofertës ekonomike të kontratës. Megjithatë, ky rregull është parimi, dhe si çdo parim, ka përjashtime. Kështu, po kjo dispozitë e VKM-së shton se *"Nëse pas datës së nënshkrimit të kontratës, ndonjë ligj, rregullore, urdhëresë, urdhër ose procedurë me efektin e ligjit në Republikën e Shqipërisë hyn në fuqi, nxirret ose ndryshon dhe ndikon kushtet, duke përfshirë datën e dorëzimit ose çmimin e kontratës, kushtet ose çmimi i kontratës do të rregullohen në atë masë sa kontraktuesi është ndikuar në përmbushjen e detyrimeve të tij sipas kontratës"*. Për rrjedhojë, rezulton se ndryshimi i njëanshëm nga organi publik i kushteve dhe çmimit të kontratës në kontratat e prokurimit publik, është i lejueshëm, por kontraktuesi privat duhet të trajtohet në masën që është i ndikuar nga ky ndryshim në përmbushjen e detyrimeve të tij sipas kontratës. Në këto kushte, ndryshimi i kontratës në mënyrë të njëanshme nga organi publik do të lejohet, dhe në këtë rast, kontraktuesi privat duhet të kompensohet në masën që është prekur në përmbushjen e detyrimeve të tij nga ndryshimi i njëanshme i kontratës së prokurimit publik.

Në kontratat e prokurimit për furnizim me karburant, gazoil, benzol dhe karburant për ngrohje, Neni 77/5 dhe 77/6 i VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik", parashikon se organi publik, përgjatë zbatimit të kontratës, mund dhe duhet të ndryshojë çmimin e blerjes së mallit, në varësi të çmimeve të ndryshueshme të blerjes në tregjet ndërkombëtare në bursë, sipas Reuters dhe kontraktuesi privat duhet të pasqyrojë në faturat periodike të shitjes çmimin e mallit, mbështetur në deklaratën doganore që reflekton ndryshimet dhe autoriteti kontraktor, para pagimit të faturës së mallit, duhet të kontrollojë përqindjen e

[686] Vendimet e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë: Nr. 699, datë 20.03.2014, *Bashkia Fier kundër Shoqëria "Gega-05" Sh.p.k*; Nr. 00-2014-1898, datë 25.06.2014, *Shoqëria "Aldonino" Sh.p.k kundër Drejtoria e Shërbimit të Trupit Diplomatik.*

[687] Neni 51 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik".

[688] Neni 60/1 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik".

ndryshimit të çmimit të bursës, sipas Reuters. Për rrjedhojë, në kontratat e prokurimit për furnizim me karburant, gazoil, benzol dhe karburant për ngrohje, këto dispozita lejojnë ndryshimin e çmimit në mënyrë të njëanshme nga organi publik.

Në zbatim të kësaj dispozite, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, në vendimin Nr. 1247, datë 13.01.2015, *Shoqëria "Kastpetrol" Sh.a kundër Reparti Ushtarak Nr. 4001 Tiranë, etj*, ka pranuar si të ligjshëm ndryshimin e njëanshme në kontratën e furnizimit me karburant të bërë nga organi publik në çmimin e blerjes së karburantit. Arsyetimit të një llogjike të pastër civiliste të Gjykatës së Apelit, sipas të cilit *"Gjykata e Apelit çmon se palët ndërgjyqëse kanë përcaktuar vlerën e përgjithshme të kontratës në mënyrë precize, në shumën 97.046.280 (nëntëdhjetë e shtatë milion e dyzet e gjashtë mijë e dyqind e tetëdhjetë) lekë. Ata kanë përcaktuar gjithashtu, se kjo vlerë mund të ndryshojë në varësi të luhatjes së dukshme të çmimit të karburantit, sipas Reuters, por një rrethanë e tillë nuk i jep asnjërës nga palët, të vendosin në mënyrë të njëanshme, vlerën e kontratës. Çmimi i kontratës, është një nga elementet bazë të kontratës së furnizimit dhe ai në kontratë është përcaktuar qartë. ....meqë objekt furnizimi është një mall i kuotuar në bursë, ndryshimi i çmimit për një periudhë 15 ditore, është dicka e paparashikueshme, dhe duke paracaktuar si rrethanë ndryshimi të vlerës së kontratës, ndryshimin e çmimit të karburanteve në mënyrë të dukshme, palët ndërgjyqëse nuk e kanë përcaktuar qartë rastin e ndryshimit të vlerës së kontratës. Në këto kushte, vlera e fiksuar në kontratë mbetet realisht qëllimi i palëve kontraktuese..."*, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë i është përgjigjur me arsyetimin se *"Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë vlerëson se në zgjidhjen e kësaj mormarrëveshje, Gjykata e Apelit Tiranë nuk ka kuptuar drejt natyrën e vërtetë të mosmarrëveshjes. Ajo nuk ka marrë në konsideratë dhe nuk është bazuar në vendimet e saj tek aktet ligjore dhe nënligjore, të cilat rregullojnë marrëdhënien juridike të krijuar mes palëve ndërgjyqëse duke konfonduar të drejtën publike me të drejtën private. Referuar të drejtës sonë civile, detyrimet lindin nga kontrata ose nga ligji, (neni 420 i K.Civil). Ajo që vlen të theksohet në këtë gjykim nga ky Kolegj është se marrëdhënia juridike mes palëve ndërgjyqëse nuk rregullohet vetëm nga parimet e përgjithshme të Kodit Civil, të cilat këto të fundit rregullojnë të drejtat dhe detyrimet mes palëve të një kontrate, por kjo marrëdhënie dhe për rrjedhojë dhe mosmarrëveshja e lindur prej saj do të bazohet dhe rregullohet edhe nga të gjitha aktet ligjore dhe nenligjore, të cilat rregullojnë marrëdhënien mes palëve dhe që qëndrojnë në themel të menaxhimit dhe përdorimit të fondeve publike.... Siç është parashtruar më sipër në këtë vendim, Ligji nr.9643, datë 20.11.2006 "Për prokurimin publik" parashikon rregulla të detajuara të detyrueshme për t'u respektuar, nga të gjithë entet dhe organet shtetërore që prokurojnë shërbime dhe mallra me fonde publike, për të zbatuar procedura specifike që lidhen me planifikimin e fondeve për prokurim mallrash apo shërbimesh, publikimin e kërkesave të enteve publike për prokurime mallrash apo shërbimesh, vlerësimin e ofertave të paraqitura, shpalljen e fituesit të procedurës prokuruese, lidhjen e kontratës përkatëse, termat dhe kushtet e pagesës etj., (nenet 2,4, 23, 25, 28 e vijues, 35/1, 43, 63 etj).... Në analizë të dispozitës së mësipërme, autoriteti kontraktor në zbatimin e kontratave të lidhura në bazë të procedurave të prokurimit publik për furnizime me karburante, kanë detyrimin që të kontrollojnë çmimet e këtyre mallrave duke krahasuar këto çmime me vlerat e tyre të kuotuara në bursë sipas Reuters. Është gjithashtu detyrim për palën private, në kontratën administrative të pasqyrojë këto çmime në faturat përkatëse"*. Për rrjedhojë, për Kolegjin Administrativ të Gjykatës së Lartë, ndryshimi i njëanshme në kontratën e furnizimit me karburant të bërë nga organi publik në çmimin e blerjes së karburantit është i ligjshëm.

Në kontratat e koncesionit/partneritetit publik privat, siç kemi shpjeguar më sipër, Neni 31 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", parashikon ndryshimin e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat me marrëveshje të autoritetit kontraktues dhe koncesionarit/partnerit privat. Për rrjedhojë, rezulton se nuk ekzistojnë dispozita që të kenë parashikuar në mënyrë të shprehur këtë pushtet të autoritetit kontraktues për të ndryshuar në mënyrë të njëanshme kontratën e koncesionit/partneritetit publik privat. Praktika duket se i ka hapur rrugën këtij pushteti, megjithëse aktualisht ende mbetet e pakonfirmuar nga Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë.

Paraprakisht, Neni 29/4 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", rreth tarifës së koncesionit që koncesionari/partneri privat i paguan autoritetit kontraktues, përcakton se *"Kontrata e koncesionit mund të përcaktojë ndryshueshmërinë e shumës dhe/ose mënyrën e llogaritjes dhe të pagesës së tarifës së koncesionit brenda një periudhe kohore të caktuar, gjatë të gjithë periudhës së kohëzgjatjes së kontratës së koncesionit, në përputhje me dokumentacionin e tenderit dhe me vendimin për dhënien e kontratës"*. Për rrjedhojë, nëse është e parashikuar në dokumentet e tenderit dhe në vendimin për dhënien e kontratës, si dhe nëse kontrata e koncesionit/partneritetit publik privat e ka parashikuar një gjë të tillë, autoriteti kontraktues mund të ndryshojë tarifën e koncesionit që paguan koncesionari/partneri privat, në përputhje me parashikimet e kontratës. Megjithatë, nuk mund të thuhet se një rast i tillë kualifikohet si ndryshim i njëanshme i kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat nga organi publik, për arsye se është vetë kontrata që e parashikon ndryshimin dhe për rrjedhojë me ndryshimin e tarifës së koncesionit, autoriteti nuk ndryshon kontratën, por në fakt, nuk bën gjë tjetër, veçse e zbaton atë.

Në kontratat e koncesionit për prodhimin dhe shpërndarjen e energjisë elektrike, duket se praktika e ndjekur nga administrata publike, ka themeluar këtë pushtet të ndryshimit të njëanshme nga organi publik të kontratës administrative. Për kontratat e koncesionit për prodhimin dhe shpërndarjen e energjisë elektrike, të cilat janë lidhur në zbatim të rregullave të vjetra të vlerësimit dhe të dhënies me koncesion, sipas VKM-së Nr. 27, datë 19.01.2007 "Për miratimin e rregullave të vlerësimit dhe të dhënies me koncesion", përpara hyrjes në fuqi të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", autoriteti kontraktues ka nxjerrë një akt administrativ që modifikon në mënyrë të njëanshme çmimin e shitjes së energjisë elektrike në këto kontrata, sipas një formule të përcaktuar nga akti administrativ i njëanshme, dhe që do të llogaritet çdo vit nga Enti Rregullator i Energjisë (ERE)[689]. Për rrjedhojë, nëpërmjet këtij akti administrativ, organi publik ka ndryshuar në mënyrë të njëanshme çmimin e shitjes së energjisë elektrike në kontratat e koncesionit për prodhimin dhe shpërndarjen e energjisë elektrike. Gjykatat administrative dhe Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë nuk janë shprehur në lidhje me një praktikë të tillë të administratës publike palë kontraktuese.

Në këto kushte, në gjendjen aktuale të së drejtës pozitive, ende nuk është e mundur që të përcaktohet nëse organi publik palë në kontratë ka të drejtë të

[689] Shih VKM Nr. 817, datë 26.11.2014 "Për disa ndryshime në vendimin Nr. 27, datë 19.01.2007, të Këshillit të Ministrave, 'Për miratimin e rregullave të vlerësimit dhe të dhënies me koncesion', të ndryshuar", sipas të cilit *"Çmimi i shitjes së energjisë elektrike të prodhuar nga hidrocentralet e lidhura në sistemin e shpërndarjes dhe çmimi i shitjes së energjisë elektrike të prodhuar nga hidrocentralet e lidhura në sistemin e transmetimit të energjisë elektrike do të llogaritet çdo vit nga Enti Rregullator i Energjisë e do të shpallet prej tij në fillim të çdo viti, në bazë të formulës së mëposhtme:..."*.

modifikojë në mënyrë të njëanshme kontratën administrative. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, kur të vijë rasti i përshtatshëm, duhet të mbajë qendrimin e tij për këtë çështje të rendësishme. Mendojmë se ushtrimi i këtij pushteti nga organi publik, është i justifikuar me faktin që kontrata administrative lidhet me qëllim *"realizimin e një interesi publik, të cilit* [organi publik] *i shërben"*[690]. Për rrjedhojë, nëse zbatimi i kontratës administrative cënon interesin publik, atëherë është e llogjikshme që organi publik, për shkaqe interesi publik, të ketë të drejtën për të ushtruar këtë pushtet modifikimi të njëanshëm të kontratës administrative, me qëllim zgjidhjen e situatës së cënimit të interesit publik. Por, natyrisht, që dhënia e këtij pushteti organit publik kontraktues, duhet të shoqërohet me kushte të qarta dhe të rrepta të vënies së tij në përdorim, si dhe me patjetër, me një kompensim financiar për kontraktuesin privat (të cilit i ndryshohen kushtet e kontratës administrative pa pëlqimin e tij), në përputhje me masën e dëmit që i shkaktohet. Ndryshimi i njëanshme i kontratës administrative nga organi publik, pa pëlqimin e kontraktuesit privat, për shkaqe interesi publik, duhet të shoqërohet domosdoshmërisht me një kompensim financiar për kontraktuesin privat në përputhje me dëmin e pësuar. Kjo për arsye se këtij të fundit i modifikohen kushtet kontraktore në një mënyrë që ky nuk ka renë dakort dhe që mund t'i shkaktojnë dëm në interesat dhe të drejtat financiare që ai pret nga kontrata administrative. Një pasojë e tillë e modifikimit të njëanshme të kontratës administrative nga organi publik për shkaqe inetersi publik, legjitimon plotësisht kompensimin financiar të kontraktuesit privat. Për rrjedhojë, kompensimi financiar në rastin e modifikimit të njëanshme të kontratës administrative nga organi publik për shkaqe inetersi publik, kërkon detyrimisht që kontraktuesi privat të provojë ekzistencën e një dëmi. Nëse provohet ekzistenca e dëmit, atëherë kompensimi financiar duhet të jetë integral, duke përfshirë vlerën e dëmit të pësuar dhe fitimin e munguar.

2.2.3 Prishja e kontratës administrative në mënyrë të njëanshme nga organi publik

Hipoteza që do të trajtojmë këtu ka të bëjë me zgjidhjen e kontratës administrative në mënyrë të njëanshme nga organi publik, kur kontraktuesi privat nuk përmbush dhe/ose shkel detyrimet e tij sipas kontratës administrative. Në bazë të Nenit 124 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", *"Për çështjet e parregulluara shprehimisht nga ky Kod për kontratën administrative, zbatohen dispozitat përkatëse të Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë apo të parashikimeve të posaçme ligjore"*. Duke qenë se zgjidhja e kontratës administrative trajtohet nga Neni 123/1 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", vetëm kur vendoset me marrëveshje midis palëve, atëherë në zbatim të Nenit 124 të këtij ligji, për zgjidhjen e kontratës administrative nga organi publik për shkaqe mosekzekutimi të detyrimeve nga kontraktuesi privat, do t'i referohemi dispozitave rreth zgjidhjes së kontratave të parashikuara në Nenet 698 deri 704 të Kodit Civil. Siç kemi shpjeguar më sipër, mbështetur edhe në jurisprudencën e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë[691], zbatimi tek kontratat administrative i dispozitave të Kodit Civil rreth ekzekutimit të kontratave dhe detyrimeve, në rastin

[690] Neni 119/1 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative".

[691] Shih vendimet e Kolegjit Administrativ: Nr. 268, datë 08.04.2014 *Shoqëria "Alba Konstruksion" Sh.p.k kundër Ministria e Mbrojtjes*; Nr. 315, datë 22.04.2014 *Shoqëria "Erges Mat" Sh.p.k kundër "CEZ" Sh.a*; dhe Nr. 348, datë 06.05.2014 *Shoqëria "Alco" Sh.p.k kundër Brigada e Mbështetjes Rajonale-Reparti 1320 Tiranë.*

konkret, zbatimi i dispozitave rreth zgjidhjes së kontratave për shkaqe mosekzekutimi, duhet të kryhet në përputhje me rrethanat, që do të thotë sa herë dhe për aq sa zbatimi i tyre nuk krijon pengesa në lidhje transparencën dhe përdorimin me efiçencë të fondeve publike, si dhe nuk krijon pengesa dhe nuk cënon strukturën, organizimin dhe kushtet e funksionimit të shërbimit publik, objekt të kontratës administrative, dhe/ose nuk cënon interesin publik që kontrata administrative kërkon të realizojë.

Në të drejtën civile, në bazë të Nenit 698 të Kodit Civil, sipas të cilit *"Në kontrata me detyrime të ndërsjella, kur njëra nga palët kontraktuese nuk përmbush detyrimet e veta, pala tjetër kontraktuese... mund të kërkojë... zgjidhjen e kontratës..."*. Në parim, në rast mospërmbushje të detyrimeve nga njëra palë, kreditori nuk mund ta zgjidhë vetë kontratën, por zgjidhjen e kontratës duhet t'ia kërkojë gjykatës[692]. Megjithatë, Kodi Civil ka parashikuar në Nenet 700 dhe 702 të tij se në rast se palët kanë përcaktuar në kontratë shkaqet e zgjidhjes së kontratës në mënyrë të njëanshme nga palët, siç janë mospërmbushja e detyrimeve të caktuara, atëherë në këtë rast, kreditori ka mundësinë që të zgjidhë kontratën, pa qenë nevoja që t'ia kërkojë zgjidhjen gjykatës, vetëm duke i deklaruar palës tjetër zgjidhjen e saj nëpërmjet vërtetimit të kushtit zgjidhës[693].

Bazuar në këto dispozita, edhe në të drejtën e kontratave administrative, organi publik ka të drejtë që të zgjidhë në mënyrë të njëanshme kontratën administrative në rast mospërmbushje dhe/ose shkelje të detyrimeve kontraktore nga ana e kontraktuesit privat[694]. Të drejtën e organit publik për të zgjidhur në mënyrë të njëanshme kontratën

---

[692] Shih: A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 89; M. Tutulani-Semini, *"E Drejta e Detyrimeve dhe e Kontratave"*, Pjesa e përgjithshme, Skanderbeg books, Real-Stamp, Tiranë, 2006, fq. 52.

[693] Shih: A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 90; M. Tutulani-Semini, *"E Drejta e Detyrimeve dhe e Kontratave"*, Pjesa e përgjithshme, Skanderbeg books, Real-Stamp, Tiranë, 2006, fq. 53.

[694] Edhe doktrina juridike shqiptare e të drejtës administrative duket se bie dakort me këtë, pavarësisht se shprehet edhe për të drejtën e zgjidhjes së kontratës administrative nga organi publik për shkaqe interesi publik, që në këtë punim analizohet në pjesën e ardhshme tek tërheqja e organit publik nga kontrata administrative. Shih: S. Sadushi, në manualin e tij *"E Drejta Administrative 2"*, që shprehet se *"Autoritetit administrativ ndonjëherë mund t'i jepet pushtet i padiskutueshëm (ose siç quhet ndryshe, unilateral) për të prishur një kontratë, në rast se një veprim i tillë është i nevojshëm, për të parandaluar ose zhdukur një dëm serioz ndaj mbarëvajtjes së përgjithshme të interesave publikë... Pra, ligji i njeh të drejtën organit të administratës për këto raste... që, kur nuk respektohen kërkesat e ligjit ose dëmtohen interesat publikë në tërësi, të prishin kontratat administrative përkatëse"*, S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 361; E. Puto, në shkrimin e tij*"Kontratat e administratës publike"*, shprehet se *"Në situata të ndryshme, autoriteti publik ka një pushtet të njëanshme për të prishur kontratën për një mospërmbushje të dispozitave ligjore apo nëse është e nevojshme për të parandaluar apo shmangur dëme serioze ndaj interesit publik"*, E. Puto,*"Kontratat e administratës publike"*, në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 425; Në Komentarin e neneve 6 dhe 151 të K.Pr.Administrative, sipas të cilit *"Autoritetit administrativ, ndonjëherë i jepet fuqi finale dhe e njëanshme për të prishur një kontratë në rast se një prishje e tillë është e nevojshme për të parandaluar ose eliminuar një dëm serioz ndaj mbarëvajtjes së përgjithshme të interesave publike... Pra, ligji i njeh të drejtën organit të administratës për këto raste... që kur nuk respektohen kërkesat e ligjit, apo dëmtohen interesat publike në tërësi të prishin kontratat administrative përkatëse"*, G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 358-359; Edhe A. Anastasi dhe E. Methasani-Çani, në manulain e tyre *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, mendojnë se *"Autoritetit administrativ, ndonjëherë i jepet fuqi finale dhe e njëanshme për të prishur një kontratë në rast se një prishje e tillë është e nevojshme për të parandaluar ose eliminuar një dëm serioz ndaj mbarëvajtjes së përgjithshme të interesave publike... Pra, ligji i njeh të drejtën organit të administratës për këto raste... që kur nuk respektohen kërkesat e ligjit, apo dëmtohen interesat publike në tërësi të prishin kontratat*

administrative në rast mospërmbushje dhe/ose shkelje të detyrimeve kontraktore nga kontraktuesi privat, e ka njohur edhe Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë, me vendimin Nr. 1349, datë 10.04.2014, *Shoqëria "Nika" Sh.p.k kundër Drejtoria e Shërbimit Pyjor Shkodër*, ku Kolegji Civil shprehet se në fazën e zbatimit të kontratës administrative"*...autoriteti administrativ ka një pozitë superiore në raport me palën tjetër kontraktore, vetëm për sa i përket të drejtës për të zgjidhur në mënyrë të njëanshme marrëveshjen e lidhur midis palëve në rast të mos ekzekutimit të objektit të saj. Ky fakt i jep edhe pozicion më favorizues organit administrativ, si palë në kontratën administrative... Për sa rezulton nga provat që janë administruar në dosjen gjyqësore dhe që i janë nënshtruar hetimit dhe debatit gjyqësor nga gjykatat, autoriteti administrativ nuk ka ushtruar të drejtën e tij për të zgjidhur në mënyrë të njëanshme kontratën e lidhur ndërmjet palëve duke pretenduar për mosrealizim nga ana e palës paditëse të objektit të kontratës...*". Për rrjedhojë, Kolgji Civil i Gjykatës së Lartë njeh të drejtën e organit publik për të zgjidhur në mënyrë të njëanshme kontratën administrative në rast mospërmbushje dhe/ose shkelje të detyrimeve kontraktore nga kontraktuesi privat. Theksojmë se kjo zgjidhje nuk është konfirmuar nga Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, i vetmi autoritet gjyqësor, përveç Kolegjeve të Bashkuara, që ka fjalën e fundit në zbatimin e regjimit juridik të kontratave administrative. Megjithatë, besojmë se vetëm për sa i përket të drejtës së organit publik për të zgjidhur në mënyrë të njëanshme kontratën administrative në rast mospërmbushje dhe/ose shkelje të detyrimeve kontraktore nga kontraktuesi privat, Kolegji Administrativ do të ndjekë këtë jurisprudencë të Kolegjit Civil. Sidoqoftë, ky vendim i Kolegjit Civil mbetet një bazë ligjore e vlefshme dhe e besueshme për të bazuar pushtetin e zgjidhjes së njëanshme të kontratës administrative nga organi publik në rast mospërmbushje dhe/ose shkelje të detyrimeve kontraktore nga kontraktuesi privat.

Bazuar në sa më sipër, tre observime imponohen menjëherë.

Së pari, në ndryshim nga e drejta civile, në mungesë të parashikimeve në kontratë të shkaqeve të zgjidhjes së kontratës administrative në mënyrë të njëanshme nga organi publik, për shkak të rrethanave që kanë të bëjnë me mbrojtjen e interesit publik, në kontratat administrative, nuk është e nevojshme që zgjidhja e kontratës nga organi publik t'i kërkohet gjykatës administrative. Konsideratat e mbrojtjes dhe të moscënimit të interesit publik bëjnë që organi publik, në rast mospërmbushje dhe/ose shkelje të detyrimeve kontraktore të kontraktuesit të tij, mund të gjendet përballë një nevoje të menjëhershme për zgjidhjen e kontratës administrative dhe për rrjedhojë këto konsiderata lejojnë zgjidhjen e kontratës administrative nga organi publik vetëm nëpërmjet nxjerrjes së një akti administrativ për zgjidhjen e kontratës, pa qenë nevoja që zgjidhjen e kontratës t'ia kërkojë gjykatës. Organi publik, në raste të cënimit të interesit publik nga mospërmbushja dhe/ose shkelja e kontratës administrative nga kontraktuesi privat, jo vetëm që nuk është i detyruar që t'ia kërkojë zgjidhjen e kontratës gjykatës administrative, por ka edhe detyrimin që ta zgjidhë vetë kontratën administrative me qëllim që të mënjanojë dhe të parandalojë çdo cënim të interesit publik.

Së dyti, në ndryshim nga e drejta civile ku secila palë ka të drejtë të zgjidhë kontratën në mënyrë të njëanshme, në kontratat administrative, gjithmonë për shkaqe që kanë të bëjnë me moscënimin dhe mbrojtjen e interesit publik, që kontrata administrative synon dhe ka për qëllim të realizojë, e drejta e zgjidhjes së kontratës

---

administrative përkatëse" , A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, MediaPrint, Tiranë, 2011, fq. 254-255.

administrative në mënyrë të njëanshme nga kontraktuesi privat, për arsye të mospërmbushjes dhe/ose shkeljeve kontraktore të organit publik, duke qenë se përbën një sanksion radikal, nuk i njihet kontraktuesit privat në mënyrë direkte. Ky i fundit ka vetëm mundësinë që në zbatim të Nenit 698 të Kodit Civil, t'ia kërkojë gjykatës administrative zgjidhjen e kontratës, bashkë me kërkime të tjera, siç mund të jenë shpërblimi i dëmit kontraktor. Por kontraktuesi privat, në rastin kur organi publik është në shkelje të detyrimeve kontraktore, nuk mund që ta zgjidhë vetë kontratën nëpërmjet një deklarimi që i bën organit publik, edhe pse një mundësi e tillë mund të jetë parashikuar nga kontrata.

Së treti, zgjidhja e kontratës administrative në mënyrë të njëanshme nga organi publik për arsye të mosekzekutimit dhe/ose të shkeljes së detyrimeve kontraktore të kontraktuesit privat, përbën një sanksion/ndëshkim të rëndë që organi publik ndërmerr kundrejt kontraktuesit të tij, dhe për rrjedhojë, në bazë të Nenit 699 të Kodit Civil[695], gjykata administrative kontrollon ligjshmërinë e këtij ndëshkimi për zgjidhjen e kontratës administrative, duke bërë një kontroll proporcionaliteti midis sanksionit të zgjidhjes së kontratës administrative të marrë nga organi publik dhe mospërmbushjes apo shkeljes kontraktore të kryer nga kontraktuesi privat. Kontrolli gjyqësor kryhet duke u bazuar në pasojat që sjell mbi ekzekutimin e shërbimit publik mospërmbushja dhe/ose shkelja kontraktore e kontraktuesit privat, si dhe duke u bazuar në rëndësinë që ka për organin publik mospërmbushja dhe/ose shkelja e detyrimit kontraktor. Në rast se zgjidhja e kontratës administrative nga organi publik është e justifikuar në raport me mospërmbushjen/shkeljen e saj, atëherë kontraktuesi privat nuk ka të drejtë të përfitojë asnjë kompensim financiar. Në rast të kundërt, kur zgjidhja e kontratës administrative nga organi publik është e pajustifikuar dhe/ose abuzive, atëherë kontraktuesit privat duhet t'i akordohet me vendim gjyqësor një kompensim financiar integral që të mbulojë vlerën e dëmit të pësuar dhe fitimin e munguar.

Në kontratat e prokurimit publik, Neni 62 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", i emërtuar *"Detyrimet gjatë zbatimit të kontratës"*, parashikon se detyrimet tatimore, për mbrojtjen e mjedisit, për mbrojtjen e punonjësve, kushtet e punës dhe detyrimet që duhet të plotësojnë ofertuesit për kualifikimin e tyre në një procedurë prokurimi publik sipas Nenit 46 të ligjit, janë të vlefshme dhe të detyrueshme për zbatim përgjatë të gjithë periudhës së zbatimit të kontratës së prokurimit publik. Çdo shmangie apo shkelje e këtyre detyrimeve çon në zgjidhjen e kontratës së prokurimit publik. Edhe Neni 77/2 i VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik", edhe pse në mënyrë indirekte[696], parashikon zgjidhjen e kontratës së prokurimit publik nga organi publik në rast të mospërmbushjes së detyrimeve kontraktore nga kontraktori. Në këtë rast, autoriteti kontraktor do të zgjidhë kontratën e prokurimit publik, në mënyrë të njëanshme, nëpërmjet një vendimi zgjidhës të kontratës dhe pa qenë nevoja që zgjidhjen e kontratës t'ia kërkojë gjykatës administrative, për mospërmbushje dhe/ose shkelje të këtyre detyrimeve nga kontraktuesi i tij.

---

[695] Në bazë të Nenit 699 të Kodit Civil, *"Kontrata nuk mund të zgjidhet në qoftë se mospërmbushja e detyrimit prej njërës nga palët ka rëndësi të pakët për interesat e palës tjetër"*.

[696] E quajmë mënyrë indirekte për arsye se kjo dispozitë parashikon se *"Mospërmbushja e detyrimeve të kontratës nga ana e kontraktorit përbën shkak për përjashtimin e këtij kontraktori nga pjesëmarrja në prokurimet publike sipas përcaktimeve të pikës 3/ç të nenit 13 të LPP-së. Në këtë rast, autoriteti kontraktor ka detyrimin të dërgojë në APP kërkesën për përjashtimin e këtij kontraktori nga pjesëmarrja në prokurimet publike brenda 3 (tre) muajve nga zgjidhja e kontratës apo përfundimi i saj, përfshirë këtu edhe periudhën e garancisë"*. Për rrjedhojë, zgjidhja e kontratës së prokurimit publik nga organi publik, në mënyrë të njëanshme, në rast mospërmbushje të detyrimeve kontraktore nga kontraktuesi privat, në këtë dispozitë, thjesht nënkuptohet.

Në kontratat e koncesionit/partneritetit publik privat, Neni 36 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", parashikon çështjen e zgjidhjes së njëanshme nga organi publik të kontratave të koncesionit dhe të partneritetit publik privat. Në bazë të kësaj dispozite, përveç rasteve kur parashikohet ndryshe në kontratë, autoriteti kontraktues mund të zgjidhë kontratën në mënyrë të njëanshme, pa qenë nevoja që zgjidhjen t'ia kërkojë gjykatës administrative, në rastet kur: mund të provojë se koncesionari/partneri privat nuk mund të kryejë detyrimet e veta, për shkak të paaftësisë paguese, shkeljeve serioze apo çështjeve të tjera që pengojnë apo nuk lejojnë vazhdimin e kontratës, në përputhje me standardet teknike dhe me standardet e tjera të pranuara; kur koncesionari/partneri privat dështon në sigurimin e financimit të projektit brenda 12 muajve nga nënshkrimi ose hyrja në fuqi e kontratës; për shkak të rrethanave të kontraktuesit privat, përmbushja e detyrimeve sipas kontratës bëhet e pamundur; ka shkelje serioze nga koncesionari/partneri privat dhe kjo palë e ka të pamundur ta korrigjojë këtë shkelje brenda afatit kohor dhe në mënyrën e përcaktuar në kontratë. Ligji përcakton se përara zgjidhjes së kontratës, në përputhje me kushtet si më sipër, autoriteti kontraktues informon Ministrinë e Financave për të gjitha rrethanat e njohura, të cilat çojnë dhe krijojnë kushtet për zgjidhjen e kontratës dhe kërkon mendimin e saj. Për rrjedhojë, duke qenë se zgjidhja e njëanshme e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat, përbën një sanksion të rëndë për koncesionarin/partnerin privat, dhe duke qenë se këto kontrata qarkullojnë vlera monetare të rëndësishme, si dhe për arsye se zgjidhja e pajustifikuar dhe/ose abuzive gjeneron kompensim financiar të rëndësishëm për koncesionarin/partnerin privat, atëherë ligji detyron autoritetin kontraktues që përpara zgjidhjes së kontratës të konsultohet paraprakisht me Ministrinë e Financave.

Kjo dispozitë, përveç rasteve kur parashikohet ndryshe në kontratë, parashikon edhe mundësinë e zgjidhjes së kontratës nga koncesionari/partneri privat, në rastet kur: përmbushja e detyrimeve bëhet e pamundur, për shkak të rrethanave të organit publik; ka shkelje serioze nga autoriteti kontraktues dhe ky i fundit e ka të pamundur ta korrigjojë këtë shkelje brenda afatit kohor dhe në mënyrën e përcaktuar në kontratë. Kjo dispozitë nuk shprehet nëse koncesionari/partneri privat zgjidhjen e kontratës duhet t'ia kërkojë detyrimisht gjykatës apo mund ta deklarojë vetë. Duke marrë parasysh konsideratat e mbrojtjes dhe moscënimit të interesit publik, që në kontratat e koncesionit/partneritetit publik privat, janë prezente më shumë se në çdo kontratë tjetër administrative, atëherë e drejta e koncesionarit/partnerit privat për zgjidhjen e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat, në rastet e lartpërmendura, nuk mund të lihet vteëm me deklarimin dhe shprehjen nga koncesionari/partneri privat, por ky i fundit duhet t'ia kërkojë zgjidhjen e kontratës gjykatës administrative.

2.2.4 Tërheqja e organit publik në mënyrë të njëanshme nga kontrata administrative për shkaqe interesi publik

Një kontratë administrative që lidhet *"për realizimin e një interesi publik, të cilit* [organi publik] *i shërben"*[697], në bazë të Nenit 123/2 dhe 123/3 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015, "Kodi i Procedurave Administrative", mund edhe të zgjidhet nga organi publik, nëpërmjet tërheqjes së organit publik nga kontrata në mënyrë të njëanshme, kur janë pikërisht nevojat e interesit publik që e kërkojnë këtë gjë[698]. Kjo

[697] Neni 119/1 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015, "Kodi i Procedurave Administrative".

[698] Edhe GJEDNJ, me vendimin me numër çështje 13427/87, datë 09.12.1994, *Rafineritë greke Stran dhe Stratis Andreadis kundër Greqisë*, ka vlerësuar se në parim, zgjidhja e kontratës administrative në mënyrë të njëanshme nga organi publik kontraktues, nuk shkel të drejtën e pronësisë të parashikuar nga

e drejtë, për kushtet në të cilat ushtrohet, përbën një origjinalitet absolut i të drejtës së kontratave administrative. Ekzistenca e këtij pushteti të organit publik për t'u tërhequr në mënyrë të njëanshme nga kontrata administrative përbën *"një nga të drejtat më pak të kundërshtuara të fushës sonë"*[699]. Ky pushtet i organit publik për t'u tërhequr nga kontrata administrative në mënyrë të njëanshme për shkaqe interesi publik, është i lidhur ngushtësisht me detyrën që ka organi publik për të organizuar shërbimin publik objekt të kontratës administrative. Njohja e këtij pushteti justifikohet me idenë se kur ndodhin rrethana të reja ose ndryshime në nevojat e shërbimit publik, që cënojnë interesin publik të cilit organi publik kontraktues i shërben, atëherë organi publik kontraktues, nëse bëhet e nevojshme, duhet të ketë të drejtën që të zgjidhë kontratën administrative në mënyrë të njëanshme, pikërisht për të shmangur (nëse ende nuk ka ndodhur cënimi) ose për të ndaluar (nëse cënimi ka ndodhur) cënimin e interesit publik që kontrata administrative ka për qëllim dhe objekt që të realizojë. Kjo zgjidhje, duke qenë se nuk motivohet për shkaqe që kanë të bëjnë me vullnetin, veprimet ose mosveprimet e kontraktuesit privat, por motivohet vetëm për shkaqe interesi publik që janë të jashtme nga vullneti i kontraktuesit privat, atëherë është e drejtë që ky kontraktues privat të kompensohet nga administrata publike për dëmin që i është shkaktuar nga kjo tërheqje e organit publik. Zgjidhja e kontratës administrative nga organi publik, nëpërmjet tërheqjes nga kontrata në mënyrë të njëanshme, është e kushtueshme për administratën publike, por vazhdimi i ekzekutimit të kontratës deri në përfundim, do të rezultonte edhe më i kushtueshëm për administratën publike. Për rrjedhojë, parimi i mbrojtjes dhe moscënimit të interesit publik nëpërmjet detyrës së organit publik kontraktues për të organizuar shërbimin publik objekt të kontratës administrative dhe interesi parësor i mirëadministrimit të fondeve publike, përputhen në këtë rast, për të themeluar këtë pushtet të tërheqjes nga kontrata administrative në mënyrë të njëanshme për shkaqe interesi publik[700].

Neni 1, Protokolli 1, i KEDNJ, me arsyetimin se *"Jurisprudenca ndërkombëtare dhe e gjykatave të arbitrazhit njeh se çdo shtet ka pushtet sovran për të... zgjidhur një kontratë të lidhur me individë privatë, me kusht që të paguajë një kompensim... Kjo zgjidhje reflekton idenë se interesat më të larta të shtetit kanë epërsi mbi detyrimet kontraktore dhe merr në konsideratë nevojën për të ruajtur një ekuilibër të drejtë dhe të arsyeshëm të kontratës"*.

[699] G. Péquignot, *"Théorie générale du contrat administratif"*, 1945, Pédone, fq. 391.

[700] Edhe doktrina juridike shqiptare e të drejtës administrative bie dakort me këtë. Shih: S. Sadushi, në manualin e tij *"E Drejta Administrative 2"*, që shprehet se *"Autoritetit administrativ ndonjëherë mund t'i jepet pushtet i padiskutueshëm (ose siç quhet ndryshe, unilateral) për të prishur një kontratë, në rast se një veprim i tillë është i nevojshëm, për të parandaluar ose zhdukur një dëm serioz ndaj mbarëvajtjes së përgjithshme të interesave publikë... Pra, ligji i njeh të drejtën organit të administratës për këto raste... që, kur nuk respektohen kërkesat e ligjit ose dëmtohen interesat publikë në tërësi, të prishin kontratat administrative përkatëse... Shteti bën disa kontrata si shtet dhe si i tillë, ai nuk detyrohet nga një kontratë që bie ndesh me interesin publik. Në këtë rast, ai duhet të ketë privilegjin ta kapërcejë ose ta lërë mënjanë kontratën... Megjithatë, legjislacioni ynë nuk vë ndonjë kufizim në këtë drejtim përsa i përket këtyre kontratave. Kjo nënkupton se në të gjitha kontratat administrative që parashikon Kodi i Procedurave Administrative..., organeve administrative iu përket një pozicion më favorizues dhe ato nuk detyrohen ose nuk mund të detyrohen nga asnjë kontratë që bie ndesh me interesin publik. Prandaj, në këto raste, ato kanë privilegjin që të kapërcejnë, ose të lenë mënjanë kontratën, por pa mohuar të drejtën e palës tjetër që të shpërblehet për dëmin e shkaktuar"*, S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 361-363; E. Puto, në shkrimin e tij*"Kontratat e administratës publike"*, shprehet se *"Në situata të ndryshme, autoriteti publik ka një pushtet të njëanshme për të prishur kontratën për një mospërmbushje të dispozitave ligjore apo nëse është e nevojshme për të parandaluar apo shmangur dëme serioze ndaj interesit publik"*, E. Puto,*"Kontratat e administratës publike"*, në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 425; Në Komentarin e neneve 6 dhe 151 të K.Pr.Administrative, sipas të cilit *"Autoritetit administrativ, ndonjëherë i jepet fuqi finale dhe e njëanshme për të prishur një*

Edhe Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë, përpara miratimit të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015, "Kodi i Procedurave Administrative", me vendimin Nr. 1349, datë 10.04.2014, *Shoqëria "Nika" Sh.p.k kundër Drejtoria e Shërbimit Pyjor Shkodër*, duket se ka njohur të drejtën e tërheqjes së organit publik nga kontrata administrative për shkaqe interesi publik. Në këtë vendim, Kolegji Civil shprehet se *"Tërheqja e autoritetit administrativ nga kontrata administrative bëhet vetëm nëse cenohet shkaku i ligjshëm i saj. E drejta e autoritetit administrativ për të zgjidhur kontratat administrative njihet atëherë kur bëhet për interes të publikut dhe kur kjo i njihet shprehimisht në ligj"*. Për rrjedhojë, Kolgji Civil i Gjykatës së Lartë njeh të drejtën e organit publik për t'u tërhequr në mënyrë të njëanshme nga kontrata administrative për shkaqe interesi publik. Edhe pse kjo zgjidhje ende nuk është konfirmuar nga Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, që është i vetmi autoritet gjyqësor, përveç Kolegjeve të Bashkuara, që ka fjalën e fundit në zbatimin e regjimit juridik të kontratave administrative, besojmë se në këtë jurisprudencë të Kolegjit Civil, vetëm për sa i përket të drejtës së organit publik për t'u tërhequr në mënyrë të njëanshme nga kontrata administrative për shkaqe interesi publik, bazuar edhe në Nenin 123 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015, "Kodi i Procedurave Administrative", Kolegji Administrativ do të ndjekë jurisprudencën e Kolegjit Civil. Përpara se të analizojmë në detaje regjimin juridik të tërheqjes së organit publik në mënyrë të njëanshme nga kontrata administrative, paraprakisht, dy observime imponohen.

Së pari, e drejta e për t'u tërhequr nga kontrata njihet edhe nga e drejta civile. Neni 696 i Kodit Civil parashikon të drejtën e njërës palë, në një kontratë të së drejtës private, që të tërhiqet nga kontrata, në përputhje me disa kushte të caktuara. Kjo dispozitë përcakton se *"Në rast se njërës nga palët i është dhënë e drejta për t'u*

---

kontratë në rast se një prishje e tillë është e nevojshme për të parandaluar ose eliminuar një dëm serioz ndaj mbarëvajtjes së përgjithshme të interesave publike... Pra, ligji i njeh të drejtën organit të administratës për këto raste... që kur nuk respektohen kërkesat e ligjit, apo dëmtohen interesat publike në tërësi të prishin kontratat administrative përkatëse... Shteti mund dhe bën disa kontrata si shtet dhe, si i tillë, ai nuk detyrohet, ose nuk mund të detyrohet, nga një kontratë që bie ndesh me interesin publik. Në këtë rast, ai duhet të ketë privilegjin ta kapërcejë ose ta prishë kontratën... Megjithatë, legjislacioni ynë nuk vë ndonjë kufizim në këtë drejtim përsa i përket këtyre lloj kontratash. Kjo nënkupton se në të gjitha kontratat administrative që parashikon Kodi i Procedurave Administrative..., shtetit, pra organeve administrative, i përket një pozicion më favorizues dhe ai nuk detyrohet, ose nuk mund të detyrohet nga asnjë kontratë që bie ndesh me interesin publik. Prandaj, në këto raste, ai ka privilegjin që të kapërcejë, ose të lërë mënjanë kontratën, por pa mohuar të drejtën e palës tjetër që të shpërblehet për dëmin e shkaktuar", G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 358-359; Edhe A. Anastasi dhe E. Methasani-Çani, në manulain e tyre *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, mendojnë se *"Autoritetit administrativ, ndonjëherë i jepet fuqi finale dhe e njëanshme për të prishur një kontratë në rast se një prishje e tillë është e nevojshme për të parandaluar ose eliminuar një dëm serioz ndaj mbarëvajtjes së përgjithshme të interesave publike... Pra, ligji i njeh të drejtën organit të administratës për këto raste... që kur nuk respektohen kërkesat e ligjit, apo dëmtohen interesat publike në tërësi të prishin kontratat administrative përkatëse... Shteti mund dhe bën disa kontrata si shtet dhe, si i tillë, ai nuk detyrohet, ose nuk mund të detyrohet, nga një kontratë që bie ndesh me interesin publik. Në këtë rast, ai duhet të ketë privilegjin ta kapërcejë ose ta prishë kontratën... Megjithatë, legjislacioni ynë nuk vë ndonjë kufizim në këtë drejtim përsa i përket këtyre lloj kontratash. Kjo nënkupton se në të gjitha kontratat administrative që parashikon Kodi i Procedurave Administrative..., shtetit, pra organeve administrative, i përket një pozicion më favorizues dhe ai nuk detyrohet, ose nuk mund të detyrohet nga asnjë kontratë që bie ndesh me interesin publik. Prandaj, në këto raste, ai ka privilegjin që të kapërcejë, ose të lërë mënjanë kontratën, por pa mohuar të drejtën e palës tjetër që të shpërblehet për dëmin e shkaktuar"*, A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, MediaPrint, Tiranë, 2011, fq. 254-255.

tërhequr nga kontrata, kjo e drejtë mund të ushtrohet për sa kohë që kontrata nuk ka filluar të zbatohet. Në kontratat me zbatim të vazhdueshëm ose periodik, kjo e drejtë mund të ushtrohet edhe më tej, por tërheqja nuk ka efekte për ekzekutimet e kryera ose që janë në kryerje e sipër. Kur në kontratë është parashikuar pagimi i një kompensimi për tërheqjen, kjo ka efekt kur është kryer pagimi, përveç kur ka marrëveshje të kundërt". Për rrjedhojë, në të drejtën civile, e drejta për t'u tërhequr nga kontrata duhet të respektojë kushtet e përcaktuara nga Neni 696 i Kodit Civil, të cilat janë: kontrata duhet të ketë parashikuar në klauzolat e saj të drejtën e palëve për t'u tërhequr nga kontrata, përndryshe tërheqja nuk është e vlefshme; kjo e drejtë mund të ushtrohet për aq kohë sa kontrata nuk ka filluar të ekzekutohet, përveç se në kontratat me zbatim të vazhdueshëm ose periodik ku kjo e drejtë mund të ushtrohet edhe përgjatë ekzekutimit; në kontratat me zbatim të vazhdueshëm ose periodik, tërheqja nuk ka efekte për ekzekutimet e kryera ose që janë në kryerje e sipër, për rrjedhojë në këto kontrata, tërheqja ka efekte vetëm për të ardhmen; tërheqja mund të shoqërohet me pagimin e një kompensimi për palën së cilës i zgjidhet kontrata nga tërheqja, me kusht që kontrata të ketë parashikuar në klauzolat e saj të drejtën e kompensimit të kësaj pale; në rast se është parashikuar e drejta e kompensimit, në parim, tërheqja prodhon efekte dhe pasoja juridike vetëm nga data që është bërë pagimi i kompensimit, përveç rastit kur palët kanë parashikuar shprehimisht në kontratë se tërheqja do të ketë efekte dhe pasoja juridike edhe pa kryer efektivisht pagesën e kompensimit[701]. Më poshtë do të shohim se këto kushte ndryshojnë kur bëhet fjalë për tërheqjen e organit publik nga një kontratë administrative në mënyrë të njëanshme.

Së dyti, në të drejtën e kontratave administrative, tërheqja nga kontrata në mënyrë të njëanshme dhe zgjidhja e kontratës në mënyrë të njëanshme, kanë të njëjtin efekt, ndërprerjen e menjëhershme të zbatimit të kontratës. Ndryshimi midis tërheqjes nga kontrata në mënyrë të njëanshme dhe zgjidhjes së kontratës në mënyrë të njëanshme, ka të bëjë, së pari, me faktin se zgjidhja në mënyrë të njëanshme e kontratës administrative kryhet për shkaqe mospërmbushje dhe/ose shkelje të detyrimeve kontraktore nga kontraktuesi i organit publik. Ndërsa tërheqja nga kontrata administrative në mënyrë të njëanshme kryhet për shkaqe interesi publik, më saktësisht për të shmangur ose për të ndaluar cënimin e interesit publik, të cilat janë të pavarura nga vullneti apo veprimet dhe mosveprimet e kontraktuesit privat. Së dyti, ndërsa zgjidhja në mënyrë të njëanshme e kontratës administrative, nëse është e justifikuar, nuk shoqërohet me asnjë kompensim financiar për kontraktuesin privat, tërheqja nga kontrata administrative në mënyrë të njëanshme shoqërohet gjithmonë me një kompensim financiar për shpërblimin e dëmit që i shkaktohet kontraktuesit privat.

Neni 123/2 dhe 123/3 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015, "Kodi i Procedurave Administrative", parashikon se *"2. Organi publik mund të tërhiqet nga kontrata administrative në mënyrë të njëanshme për të shmangur ose për të ndaluar cenimin e interesit publik. 3. Tërheqja bëhet me akt administrativ të shkruar dhe të arsyetuar, kundrejt kompensimit të dëmit që i është shkaktuar palës tjetër"*. Në bazë të kësaj dispozite, organi publik, përgjatë zbatimit, ka të drejtë që të zgjidhë kontratën administrative, në mënyrë të njëanshme, duke i deklaruar tërheqjen kontraktuesit të tij, jashtë çdo shkaku që varet nga vullneti apo veprimet dhe mosveprimet e kontraktuesit privat, vetëm me qëllim për të shmangur ose ndaluar cënimin e interesit

[701] Shih: A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 86-87; M. Tutulani-Semini, *"E Drejta e Detyrimeve dhe e Kontratave"*, Pjesa e përgjithshme, Skanderbeg books, Real-Stamp, Tiranë, 2006, fq. 50-51.

publik. Nga analiza e dispozitave të pikave 2 dhe 3 të Nenit 123 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015, "Kodi i Procedurave Administrative", rezultojnë karakteristika të caktuara të këtij pushteti të organit publik kontraktues për t'u tërhequr nga kontrata administrative në mënyrë të njëanshme për shkaqe interesi publik. Regjimi juridik i ushtrimit të këtij pushteti nga organi publik i bindet disa kushteve të caktuara.

Së pari, ky pushtet i organit publik për t'u tërhequr nga kontrata administrative në mënyrë të njëanshme për shkaqe interesi publik, nuk ka nevojë të parashikohet nga klauzolat kontraktore. Ky pushtet përbën një të drejtë të përgjithshme të çdo organi publik kontraktues dhe që mund të përdoret në të gjithë llojet e kontratave administrative. Për rrjedhojë, organi publik e mban këtë të drejtë nga ligji, nga vetë dispozitat e Nenit 123/2 dhe 123/3 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015, "Kodi i Procedurave Administrative", edhe në rast se kontrata administrative nuk shprehet në lidhje me këtë të drejtë dhe është e heshtur. Anasjelltas, organi publik nuk mund të heqë dorë, nëpërmjet një klauzole kontraktore, nga ky pushtet për t'u tërhequr nga kontrata administrative në mënyrë të njëanshme për shkaqe interesi publik. Kjo për arsye se organi publik ka për detyrë që të organizojë shërbimin publik objekt të kontratës administrative dhe në këtë funksion, nuk mund të lejojë që ky shërbim publik të cënohet në organizimin, strukturën dhe funksionalitetin e tij.

Së dyti, ky pushtet i organit publik për t'u tërhequr nga kontrata administrative në mënyrë të njëanshme për shkaqe interesi publik, është i lidhur ngushtësisht me detyrën që ka organi publik për të organizuar shërbimin publik objekt të kontratës administrative, dhe për rrjedhojë, nuk i njihet kontraktuesit privat. Ky i fundit nuk ka të drejtë dhe nuk mund të tërhiqet nga kontrata administrative mënyrë të njëanshme për shkaqe interesi publik.

Së treti, nëse organi publik ka të drejtë të tërhiqet nga kontrata administrative në mënyrë të njëanshme për shkaqe interesi publik, që nënkupton pa pasur asnjë shkelje dhe/ose mospërmbushje të kontratës administrative nga kontraktuesi privat, kjo e drejtë nuk mund të ushtrohet pa respektuar disa kushte thelbësore. Tërheqja e organit publik nga kontrata administrative në mënyrë të njëanshme mund të bëhet vetëm për shkaqe interesi publik, që do të thotë, në termat e Nenit 123/2 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015, "Kodi i Procedurave Administrative", vetëm për të shmangur ose për të ndaluar cënimin e interesit publik. Asnjë shkak tjetër nuk mund të përdoret nga organi publik për të ushtruar këtë pushtet tërheqje në mënyrë të njëanshme nga kontrata administrative. Shkaqet e interesit publik që motivojnë këtë pushtet tërheqje të organit publik në mënyrë të njëanshme, mund të jenë të ndryshme. Aktualisht, jursiprudenca e gjykatave administrative dhe e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë nuk ofron asnjë praktikë në lidhje me shkaqet e interesit publik që motivojnë këtë pushtet tërheqje të organit publik në mënyrë të njëanshme. Mund të imagjinojmë se shkak interesi publik që legjitimon tërheqjen e njëanshme të organit publik nga kontrata administrative, mund të jetë mbyllja e shërbimit publik objekt të kontratës administrative, ose transformimi i shërbimit publik objekt të kontratës administrative, ose ndryshimi i legjislacionit në fuqi që rregullon kontratën administrative, ose heqja dorë nga një projekt koncesionar/partneriteti publik privat, etj. Në mënyrë që gjykata administrative të ketë mundësinë të ushtrojë kontroll, ligji përcakton se tërheqja nga kontrata administrative bëhet me akt administrativ të shkruar dhe të arsyetuar. Në rast kundërshtimi, i përket gjykatës administrative që të vlerësojë nëse ekziston apo jo në vendimin e organit publik për tërheqje nga kontrata administrative një shkak interesi publik. Gjykata administrative do të shqyrtojë ligjshmërinë e vendimit për tërheqje duke vlerësuar shkakun e interesit publik të përdorur nga organi publik kontraktues për t'u tërhequr nga kontrata administrative. Shkaku i tërheqjes mund të konsiderohet

i ligjshëm, për rrjedhojë, si një shkak interesi publik, ose i paligjshëm, si një shkak i pajustifikuar nga konsiderata të interesit publik dhe mund të konsiderohet edhe abuziv.

Së katërti, në bazë të Nenit 123/3 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015, "Kodi i Procedurave Administrative", ky pushtet tërheqje i organit publik nga kontrata administrative në mënyrë të njëanshme për shkaqe interesi publik, ka si kundërpeshë dhe si pasojë kompensimin financiar të kontraktuesit privat, pasi zgjidhja e kontratës administrative nëpërmjet tërheqjes së organit publik nuk është bërë për faj të tij. Në mënyrë që të kompensohet, kontraktuesi privat duhet të ketë pësuar një dëm nga zgjidhja e kontratës administrative nëpërmjet tërheqjes dhe duhet të provojë ekzistencën e këtij dëmi. Nëse kontraktuesi privat provon ekzistencën e dëmit të shkaktuar nga tërheqja e organit publik nga kontrata administrative, kompensimi financiar duhet të jetë integral, ku përfshin humbjet që pëson kontraktuesi privat për shkak të investimeve dhe/ose blerjeve që mund të ketë bërë me qëllim ekzekutimin e kontratës administrative (*damnum emergens*), si dhe fitimin e munguar, nëse kontraktuesi privat provon që ka pasur fitim nga veprimtaria e shërbimit publik (*lucrum cessans*).

Në përfundim, duke qenë se këto pushtete të organit publik kontraktues përgjatë zbatimit të kontratës administrative, i bëjnë përjashtim parimeve të konsensualizmit të Kodit Civil, administrata publike si palë kontraktore duhet t'i ushtrojë ato me kujdes të jashtëzakonshëm, duke marrë në konsideratë edhe të drejtat dhe interesat e ligjshme të kontraktuesit privat. Nga ana tjetër, përgjatë kontrollit gjyqësor, gjykatat administrative, duhet të kujdesen që këto prerogativa të organit publik kontraktues përgjatë zbatimit të kontratës administrative të jenë të rregulluara nga kushte të mirëpërcaktuara në ushtrimin e tyre nga administrata publike kontraktuese, në mënyrë që në ushtrimin e tyre të gjendet një ekuilibër midis konsideratave të mbrojtjes dhe moscënimit të interesit publik dhe të drejtave dhe interesave të ligjshme të kontraktuesve privatë.

3. Ekzekutimi i kontratës administrative nga kontraktuesi privat

Kontraktuesi privat duhet të ekzekutojë detyrimin që ka marrë përsipër në kontratën administrative. Përgjithësisht, në kontratat administrative, detyrimi i marrë përsipër nga kontraktuesi privat është vetë ekzekutimi i objektit të kontratës administrative. Për rrjedhojë, kontraktuesi privat ka detyrimin që të realizojë dhe ekzekutojë objektin e kontratës administrative. Ky detyrim shoqërohet me një element thelbësor për kontraktuesin privat, që është e drejta e tij për shpërblim.

3.1 Detyrimi për të ekzekutuar angazhimin e marrë në kontratën administrative

Detyrimi i kontraktuesit privat në një kontratë administrative është që të ekzekutojë angazhimin e marrë në kontratën administrative, dhe përgjithësisht, angazhimi i marrë nga kontraktuesi privat ka të bëjë me realizimin dhe ekzekutimin e objektit të kontratës administrative. Kështu, për të përmendur kontratat administrative më kryesore, në kontratat e prokurimit të furnizimit të mallrave, kontraktuesi privat duhet t'i sigurojë organit publik blerës mallrat objekt të kontratës, ose në kontratat e prokurimit të shërbimeve, kontraktuesi privat duhet t'i ofrojë organit publik shërbimet objekt të kontratës, dhe në kontratat e prokurimit të punëve publike, kontraktuesi privat duhet të kryejë realizimin e punimeve. E njëjta gjë vërehet në kontratat e

koncesionit, ku koncesionari ka detyrimin që të ekzekutojë objektin e kontratës së koncesionit, që mund të jetë, në koncesionet e punëve publike, kryerja e punimeve për organin publik, dhe në koncesionet e shërbimeve, ofrimi dhe sigurimi i shërbimeve për organin publik[702].

Detyrimet e kontraktuesit privat përgjithësisht përcaktohen nga kontrata administrative, ose në mënyrë direkte kur është vetë instrumenti kontraktor që i parashikon ato, ose në mënyrë indirekte, pasi detyrimet e kontraktuesit privat mund të jenë të inkorporuara në një dokument që i bashkëngjitet kontratës administrative. Detyrimet e kontraktuesit privat burojnë gjithashtu edhe nga ligjet dhe aktet nënligjore që i zbatohen kontratës administrative. Në ushtrimin e pushtetit të mbikqyrjes dhe të udhëzimit nga ana e organit publik kontraktues, detyrimet e kontraktuesit privat mund të buronë edhe nga një urdhëzim që organi publik kontraktues i jep kontraktuesit privat, në lidhje me ekzekutimin e shërbimit publik.

Detyrimi i kontraktuesit privat në një kontratë administrative është që të ekzekutojë angazhimin e marrë në kontratën administrative. Ky angazhim i marrë nga kontraktuesi privat, përgjithësisht, ka të bëjë me ekzekutimin e objektit të kontratës administrative. Nga njëra anë, mënyra e ekzekutimit të detyrimit nga kontraktuesi privat është e rendësishme: analiza juridike e dispozitave ligjore sugjeron se kontraktuesi privat ka detyrimin që të ekzekutojë vetë, personalisht, detyrimin kontraktor dhe mundësitë e nënkontraktimit janë të kufizuara në kushte të rrepta. Kontraktuesi privat duhet të ekzekutojë detyrimet e tij brenda afateve të përcaktuara në kontratë dhe mospërmbushja e detyrimeve kontraktore nga kontraktuesi privat mund të sanksionohet në mënyrë të drejtpërdrejtë nga organi publik. Nga ana tjetër, detyrimi i kontraktuesit privat që të ekzekutojë detyrimet që rezultojnë për të nga kontrata administrative, mbetet i vlefshëm dhe i detyrueshëm për zbatim edhe në rast mosekzekutimi të detyrimeve kontraktore nga organi publik. Për rrjedhojë, kontraktuesi privat nuk mund të nxjerrë si justifikim për mosekzekutimin e detyrimeve të tij, pretekstin e mosekzekutimit të detyrimeve nga organi publik.

3.1.1 Detyrimi për ekzekutim nga vetë kontraktuesi privat dhe brenda afateve të përcaktuara në kontratën administrative

Kontraktuesi privat ka detyrimin që të ekzekutojë vetë, personalisht, detyrimet kontraktore, brenda afateve të përcaktuara në kontratë dhe mospërmbushja e tyre nga

[702] Për kontratat e koncesionit dhe të partneritetit publik privat, përveç detyrimeve të realizimit të objektit të kontratës, koncesionari ose partneri privat, përveç rastit kur projekti koncesionar është në fushën e shëndetësisë, nëse është përcaktuar në studimin e fizibilitetit, duhet t'i paguajë autoritetit kontraktor edhe tarifën e koncesionit. Shih Nenin 29 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", sipas të cilit *"1. Nëse është përcaktuar në studimin e fizibilitetit, koncesionari paguan një kompensim monetar për koncesionin në shumën dhe në mënyrën e përcaktuar në kontratën e koncesionit. Përjashtimi nga pagesa e kësaj tarife bëhet vetëm për rastet e koncensioneve që aplikohen në fushën e shëndetësisë. 2. Tarifa koncesionare paguhet në përputhje me rregullat e caktuara nga Ministri i Financave për arkëtimin e të ardhurave për llogari të Buxhetit të Shtetit. 3. Shuma dhe afatet e pagesës së tarifës së koncesionit përcaktohen në përpjesëtim me objektin e koncesionit, me vlerën e parashikuar të kontratës së koncesionit, kohëzgjatjen e kontratës, risqet dhe kostot që koncesionari merr përsipër dhe fitimin e pritshëm, si dhe me nivelin e pajisjeve dhe vlerën e pronës së dhënë, sipas kontratës së koncesionit nga autoriteti kontraktues. 4. Kontrata e koncesionit mund të përcaktojë ndryshueshmërinë e shumës dhe/ose mënyrën e llogaritjes dhe të pagesës së tarifës së koncesionit brenda një periudhe kohore të caktuar, gjatë të gjithë periudhës së kohëzgjatjes së kontratës së koncesionit, në përputhje me dokumentacionin e tenderit dhe me vendimin për dhënien e kontratës. 5. Tarifat e koncesionit janë pjesë e të ardhurave të Buxhetit të Shtetit të Republikës së Shqipërisë dhe/ose të buxheteve të organeve të qeverisjes vendore"*.

kontraktuesi privat mund të sanksionohet në mënyrë të drejtpërdrejtë nga organi publik.

Detyrimi për ekzekutim nga vetë kontraktuesi privat. – Kontraktuesi privat është përzgjedhur nga organi publik kontraktues në bazë të cilësive dhe kapaciteteve të tij personale. Rregullat procedurale të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë, për lidhjen e kontratave administrative, të shpjeguara më sipër në pjesën e dytë të Kreut të tretë të këtij punimi, nuk do të kishin asnjë dobishmëri dhe efektshmëri, nëse kontraktuesi privat i përzgjedhur nuk do të kishte detyrimin që të ekzekutonte personalisht detyrimet që lindin nga kontrata administrative. Ky është efekti kryesor i karakterit *intuitu personae* të kontratave administrative. Organi publik kontraktues përzgjedh kontraktuesin e tij në funksion të cilësive dhe kapaciteteve personale të kontraktuesit privat. Për rrjedhojë, detyrimi i kontraktuesit privat duhet të ekzekutohet personalisht nga vetë kontraktuesi privat. Në parim, edhe transferimi i kontratës administrative tek një palë e tretë është i ndaluar. Përveç kontratave të koncesionit/partneritetit publik privat, të cilat mund të transferohen nësë plotësohen kushte të caktuara ligjore[703], të gjithë kontratat e tjera administrative, veçanërisht prokurimet publike, nuk mund të transferohen tek palë të treta[704]. Megjithatë, nga analiza juridike rezulton se karakteri *intuitu personae* i kontratave administrative nuk është absolut, në kuptimin që kontraktuesit privat në një kontratë administrative, me qëllim për t'iu përgjigjur detyrimeve të caktuara teknike, financiare dhe ekonomike, kanë mundësinë, brenda kushteve të rrepta ligjore, që të nënkontraktojnë me palë të treta.

Në kontratat e prokurimit publik dhe të partneritetit publik privat[705], Neni 61 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", dhe Neni 75 i VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik", përcaktojnë se autoriteti kontraktor mund të lejojë nënkontraktimin për realizimin e një pjese të

[703] Neni 32 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", parashikon mundësinë e transferimit të kontratave të koncesionit/partneritetit publik privat tek një palë e tretë, duke përcaktuar si kushte thelbësore për transferimin e këtyre kontratave, pëlqimin paraprak me shkrim të autoritetit kontraktues dhe miratimin paraprak nga Ministria e Financave. Konkretisht, në bazë të kësaj dispozite *"1. Në përputhje me dispozitat e këtij neni, me pëlqimin paraprak me shkrim nga autoriteti kontraktues, kontrata e koncesionit/partneritetit publik privat mund të transferohet te një person i tretë, që përmbush kërkesat e përshtatshmërisë, të përcaktuara në dokumentacionin e tenderit, në bazë të të cilit kontrata ishte dhënë fillimisht, përveçse nëse këto kërkesa u referohen kushteve që nuk janë më të nevojshme për përmbushjen e kontratës, për shkak të faktit se këto detyrime dhe kërkesa të përmendura janë tashmë duke u konsumuar ose duke u realizuar nga koncesionari/partneri privat i mëparshëm. 2. Transferimi i kontratës së koncesionit nuk prish cilësinë dhe nuk përkeqëson vazhdimësinë e realizimit dhe të përmbushjes së kontratës. 3. Kur koncesionari/partneri privat është një subjekt për qëllime të veçanta, atëherë ndryshimi i të drejtave të pronësisë apo i menaxhimit të subjektit për qëllime të veçanta (SPV), si rezultat i transferimit të kapitaleve ose të aksioneve të biznesit, nuk mund të zbatohet pa miratimin e autoritetit kontraktues dhe të Ministrisë së Financave, përveçse nëse ky është një rezultat i tregtimit të rregullt të aksioneve në një treg të rregulluar të kapitalit. 4. Autoriteti kontraktues kërkon një miratim paraprak nga Ministria e Financave për të gjitha transferimet e planifikuara të kontratës, të cilat ndikojnë ose krijojnë rrezikun e ndikimit në ndonjë mënyrë në Buxhetin e Shtetit ose në buxhetin e njësive të qeverisjes vendore, ose të cilat mund të ndryshojnë në ndonjë mënyrë mbështetjen financiare, siç përcaktohet nga ky ligj. 5. Autoriteti kontraktues njofton Ministrinë e Financave për transferimet e kontratës, të bëra në përputhje me këtë nen"*.

[704] Neni 75/1 i VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik", parashikon se *"Në asnjë rast, kontraktorët nuk mund t'ua transferojnë kontratën palëve të treta"*.

[705] Neni 34/2 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", parashikon se *"Për nënkontraktimin e partneriteteve publike private, që realizohen si kontrata të punëve publike ose të shërbimit publik, zbatohen dispozitat përkatëse të ligjit të prokurimit publik, në përputhje me rrethanat"*.

kontratës së prokurimit publik, në veçanti për të nxitur pjesëmarrjen e operatorëve të vegjël e të mesëm ekonomikë. Përqindja e caktuar për nënkontraktim duhet të jetë në përpjesëtim me vlerën e kontratës dhe nuk duhet të tejkalojë në asnjë rast 40 përqind të vlerës së përgjithshme të kontratës. Ofertuesit duhet të përcaktojnë që në ofertat e tyre përqindjen e kontratës që ata mendojnë të nënkontraktojnë te palët e treta, si dhe nënkontraktorin e propozuar. Autoriteti kontraktor duhet të miratojë nënkontraktorët e mundshëm përpara lidhjes së nënkontratës midis nënkontraktorit dhe kontraktuesit privat fitues të kontratës së prokurimit publik. Ligji përcakton shprehimisht se nënkontraktimi nuk prek përgjegjësitë kryesore të operatorit ekonomik fitues të kontratës së prokurimit ndaj autoritetit kontraktor. Për këtë të fundit nënkontraktorët mbeten palë e tretë, kundrejt marrëdhënies kontraktuale ndërmjet operatorit ekonomik dhe nënkontraktorëve të tij, dhe duke e lënë operatorin ekonomik kryesor përgjegjës për zbatimin e të gjithë kontratës, pavarësisht se një pjesë e saj zbatohet nga nënkontraktorët. Ligji lejon mundësinë që autoriteti kontraktor t'i bëjë pagesa të drejtpërdrejta nënkontraktorit, por një gjë e tillë duhet të jetë përcaktuar qartë që në dokumentet e tenderit[706].

Për kontratat e koncesionit të shërbimeve publike, Neni 34 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", parashikon se autoriteti kontraktues mund t'i kërkojë koncesionarëve që të japin kontrata që janë minimalisht 30 përqind e vlerës totale të kontratës së koncesionit tek palët e treta, duke siguruar, në të njëjtën kohë, një mundësi për koncesionarët që ta rrisin këtë përqindje. Kjo përqindje minimale prej 30 përqind e vlerës totale të kontratës së koncesionit specifikohet në kontratën e koncesionit. Koncesionarët kanë detyrimin që të tregojnë, që në ofertat e tyre, përqindjen e vlerës totale të kontratës që ata planifikojnë që t'u caktojnë palëve të treta nëpërmjet nënkontraktimit. Kjo dispozitë nuk përmban detyrime të tjera për kontratat e koncesionit të shërbimeve publike, veçanërisht, nuk ekziston detyrimi i miratimit të nënkontraktorit nga autoriteti kontraktues përpara lidhjes së nënkontratës midis nënkontraktorit dhe koncesionarit. Përveç parashikimeve të Nenit 34 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat" si më sipër, për kontratat e koncesionit të punëve publike, i njëjti ligj përcakton edhe rregulla të veçanta[707].

---

[706] Shih: J.-E. Caro, *"Le nouveau Code des marchés publics et le paiement direct des sous-traitant"*, BJCP, 2006, fq. 416; M. Heintz, *"L'évolution du droit de la sous-traitance dans les marchés publics"*, Contrats Publics, 2010, fq. 70.

[707] Neni 35 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", për kontratat e koncesionit të punëve publike dhe vetëm për koncesionarët që nuk janë autoritete kontraktuese, parashikon, ndërmjet të tjerash, se *"2. Kur një koncesionar u jep kontrata punësh palëve të treta në një vlerë të përllogaritur mbi 700 000 000 lekë, duke përjashtuar tatimin mbi vlerën e shtuar, koncesionari zbaton rregullat e mëposhtme: a) koncesionari publikon në mënyrë të detyrueshme dhe në një formular standard njoftimin e kontratës në Buletinin e Prokurimit Publik, me synimin për dhënien e kontratës së punëve palëve të treta; b) afati i fundit për dorëzimin e kërkesave për pjesëmarrje përcaktohet nga koncesionari dhe nuk duhet të jetë më i shkurtër se 37 ditë nga data e publikimit të njoftimit të kontratës; c) afati i fundit për dorëzimin e ofertave përcaktohet nga koncesionari dhe nuk duhet të jetë më i shkurtër se 40 ditë nga data e publikimit të njoftimit të kontratës, domethënë nga dërgimi i ftesave për dorëzimin e ofertave; ç) me përjashtim të përcaktimit të shkronjave "b" dhe "c" të kësaj pike, në rastin kur kërkesa për pjesëmarrje dhe ofertat janë paraqitur me anë të mjeteve elektronike, zbatohet ligji i prokurimit publik, në përputhje me rrethanat, edhe për shkurtimin e afateve të përcaktuara në pikat 2 dhe 3 të këtij neni; d) afatet kohore për dorëzimin e kërkesave për pjesëmarrje dhe ofertave shtyhen në një mënyrë, në të cilën të gjithë operatorët e interesuar ekonomikë mund të marrin të gjithë informacionin e nevojshëm, në rastet e mëposhtme: i) nëse dokumentacioni i tenderit dhe të gjitha informacionet shtesë nuk janë dhënë në afatet e parashikuara; ii) nëse nuk sigurohet vizita dhe informacioni për vendin e ndërtimit dhe për të gjitha dokumentet e nevojshme për përgatitjen e ofertave"*.

Kontraktuesi privat ka detyrimin që të ekzekutojë detyrimet kontraktore brenda afateve të përcaktuara në kontratë. – Në parim, në zbatim edhe të Nenit 463 të Kodit Civil, sipas të cilit *"Ekzekutimi i detyrimit duhet të bëhet në afatin e caktuar në kontratë"*, është vetë kontrata administrative që përcakton afate brenda të cilëve kontraktuesi privat duhet të ekzekutojë detyrimin e tij. Kështu, kontrata administrative mund të parashikojë një veprimtari të caktuar që duhet të përmbushë kontraktuesi privat në kuadrin e përmbushjes së detyrimeve të tij (për shembull, realizimi i një pune të caktuar publike ose furnizimi me një mall të caktuar për një sasi të caktuar, etj) dhe në të njëjtën kohë, kontrata administrative përcakton afatin brenda të cilit kjo veprimtari duhet të ekzekutohet. Kontrata administrative mund të përmbajë afate të përgjithshme ose afate të pjesshme për ekzekutimin e detyrimit të kontraktuesit të organit publik. Kështu, kontrata administrative përmban një afat të përgjithshëm ekzekutimi kur parashikohet se puna duhet të përfundojë plotësisht në një datë të caktuar ose se sasia e caktuar e furnizimeve duhet të dorëzohet e gjitha në një datë të caktuar. Afati i pjesshëm i ekzekutimit përmbahet kur objekti i kontratës administrative është realizimi i një pune publike dhe kontrata parashikon afate të veçanta për ekzekutimin e çdo pjese apo faze të punës publike.

Çfarë ndodh nëse kontrata administrative nuk përmban afate ekzekutimi të detyrimeve të kontraktuesit privat? Neni 463 i Kodit Civil parashikon se *"Kur në kontratë nuk është caktuar afat ose ekzekutimi i detyrimit është lënë në kërkimin e kreditorit, ky mund të kërkojë ekzekutimin në çdo kohë dhe debitori duhet ta ekzekutojë atë brenda pesëmbëdhjetë ditëve nga dita e kërkimit"*. Përveç kur në kontratën administrative ekzekutimi i detyrimit është lënë në kërkimin e organit publik, dhe në këtë rast ky i fundit është i legjitimuar të kërkojë ekzekutimin e detyrimit kontraktor në çdo kohë dhe kontraktuesi privat duhet ta ekzekutojë atë brenda 15 ditëve nga dita e kërkimit, kur kontrata është e heshtur në lidhje me ekzekutimin e detyrimit të kontraktuesit privat, mendojmë se nuk mund të zbatohet plotësisht zgjidhja e nenit 463 të Kodit Civil, sipas të cilit organi publik ka të drejtë të kërkojë ekzekutimin e detyrimit kontraktor në çdo kohë dhe kontraktuesi privat duhet ta ekzekutojë atë brenda 15 ditëve nga dita e kërkimit. Afati për ekzekutimin e detyrimit duhet të ketë një kohëzgjatje të arsyeshme që duhet të vlerësohet sipas rrethanave të veprimtarisë së caktuar që duhet të përmbushë kontraktuesi privat në kuadrin e përmbushjes së detyrimeve të tij, sipas kapaciteteve të kontraktuesit privat dhe sipas praktikës së kontratave administrative të ngjashme. Vetëm pasi kontraktuesit privat t'i jetë lënë ky afat i arsyeshëm që merr në konsideratë elementet e mësipërme dhe ky i fundit ende nuk është ekzekutuar, atëherë organi publik mund të zbatojë plotësisht parashikimin e Nenit 463 të Kodit Cviil sipas të cilit organi publik ka të drejtë të kërkojë ekzekutimin e detyrimit kontraktor në çdo kohë dhe kontraktuesi privat duhet ta ekzekutojë atë brenda 15 ditëve nga dita e kërkimit.

Sanksioni i mosrespektimit të afateve të ekzekutimit nga kontraktuesi privat përbëhet përgjithësisht nga kamatvonesat, të cilat përgjithësisht, parashikohen në vetë kontratat administrative. Nëse vonesa në ekzekutim i ka shkaktuar një dëm organit publik kontraktues, atëherë kontraktuesi privat angazhon përgjegjësinë e tij kontraktore kundrejt organit publik, i cili mund t'i drejtohet gjykatës administrative nëpërmjet një padie për shpërblim dëmi kontraktor të ardhur si rezultat i vonesave në ekzekutim nga kontraktuesi privat.

Megjithatë, mund të ndodhë që përgjatë ekzekutimit të kontratës administrative, afatet e ekzekutimit të detyrimeve të kontraktuesit privat të zgjaten, ose për arsye se vetë kontrata administrative ka parashikuar zgjatjen e afateve të ekzekutimit në rast se disa kushte të caktuara për ekzekutimin e kontratës nuk plotësohen, ose për arsye se

palët bien dakort për zgjatjen e afateve të ekzekutimit, ose sepse vetë organi publik pranon kërkesën e kontraktuesit privat për të zgjatur afatet e ekzekutimit.

Rastet e forces madhore dhe faji i vetë organit publik kontraktues janë fakte që justifikojnë plotësisht vonesën në ekzekutim të kontraktuesit privat dhe në këto raste ky i fundit nuk mund të ketë asnjë përgjegjësi për vonesën në ekzekutim. Vendimi i Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë, Nr. 1349, datë 10.04.2014, *Shoqëria "Nika" Sh.p.k kundër Drejtoria e Shërbimit Pyjor Shkodër*, përbën një ilustrim se çfarë mund të konsiderohet si faji i vetë organit publik kontraktues që ka shkaktuar vonesë në ekzekutimin e kontratës administrative. Në rastin konkret, bëhej fjalë për një kontratë administrative të lidhur midis shoqërisë "Nika" Sh.p.k dhe Drejtorisë së Shërbimit Pyjor Shkodër, me objekt realizimin e punimeve me karakter pyjor, mbi bazën e së cilës organi publik Drejtoria e Shërbimit Pyjor Shkodër kishte udhëzuar kontraktuesin privat shoqërinë "Nika" Sh.p.k, që të mbillte pishë të zezë me farë, që sipas aktit të ekspertimit gjyqësor, nuk ishte e mundur të bëhej, në periudhën, kushtet klimaterike dhe lartësinë mbi nivelin e detit, ku kërkohej nga organi publik që pisha e zezë me farë të mbillej. Sipas ekspertëve gjyqësorë, mbjellja e pishës së zezë me farë nuk është realizuar ndonjë herë në zonën ku organi publik kërkonte mbjelljen, dhe se në atë periudhë është e pamundur dhe se zakonisht mbjellje të tilla bëhen me fidanë. Kontraktuesi privat shoqëria "Nika" Sh.p.k kishte informuar rregullisht organin publik në lidhje me këto shkaqe për mosrealizimin në kohë të objektit të kontratës administrative, ndërsa organi publik Drejtoria e Shërbimit Pyjor Shkodër kishte vijuar të shprehte vullnetin për vazhdimin e ekzekutimit të kontratës, edhe pse në ato kushte. Në përfundim, mbjellja e pishave të zeza me farë nuk ishte bërë në kohë sipas afateve të ekzekutimit të kontratës dhe kontraktuesi privat shoqëria "Nika" Sh.p.k i drejtohet organit publik Drejtorisë së Shërbimit Pyjor Shkodër më një padi për përmbushjen e detyrimit kontraktor, konkretisht kryerjen e pagesës së plotë të çmimit të kontratës. Çfarë duket me interes në këtë vendim, është se Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë, konsideron si faj të organit publik kontraktues që ka sjellë vonesën në ekzekutimin e detyrimit të kontraktuesit privat, insistimin e organit publik, nëpërmjet udhëzimeve, që kontraktuesi privat të mbillte pishën e zezë me farë në ato kushte, kur kontraktuesi privat e kishte informuar për faktin se shkencërisht mbjellja e pishës së zezë me farë ishte e pamundur të bëhej, në periudhën, kushtet klimaterike dhe lartësinë mbi nivelin e detit, ku organi publik kërkonte që mbjellja të bëhej. Për Kolegjin Civil, veprimet e vetë organit publik kontraktues konsiderohen se justifikojnë vonesën e ekzekutimit të detyrimit të kontraktuesit privat, që e çon gjykatën të pranojë padinë e kontraktuesit privat. Konkretisht, Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë, shprehet se "*Për sa rezulton nga provat që janë administruar në dosjen gjyqësore dhe që i janë nënshtruar hetimit dhe debatit gjyqësor nga gjykatat, autoriteti administrativ... me veprime të drejtpërdrejta ka vijuar të shpreh vullnetin e tij duke mbajtur korrespondencë zyrtare mbi ecurinë dhe vlerësimin e mbarëvajtjes së ekzekutimit të detyrimeve nga ana e Shoqërisë "Nika" Sh.p.k... Për sa rezulton nga provat që janë administruar në dosjen gjyqësore konstatohet Shoqëria "Nika" Sh.p.k ka realizuar punimet e marra përsipër në kuadër të Kontratës nr.03, datë 19.04.2005, si dhe ka njoftuar entin prokurues mbi shkaqet e mosrealizimit në kohë të objektit të kontratës. Në të njëjtën kohë enti prokurues ka vijuar mbikëqyrjen e punimeve dhe mbajtjen e korrespodencës ndërmjet palëve..., fakt që dëshmon se nga ana e Shoqërisë "Nika" Sh.p.k është ekzekutuar objekti i kontratës. Nga ana e palës paditëse, Shoqërisë "Nika" Sh.p.k janë përmbushur detyrimet e marra përsipër nga ana e saj, si dhe pala e paditur nuk ka përmbushur detyrimet e saj të marra përsipër...*".

Sanskioni i mospërmbushjes së detyrimeve të kontraktuesit privat. – Përveç kërkimit të përgjegjësisë kontraktore të kontraktuesit privat nëpërmjet një padie administrative për shpërblim dëmi kontraktor, organi publik kontraktues ka mundësinë që të zbatojë penalitete kontraktore financiare kundrejt kontraktuesit privat. Këto penalitete kontraktore financiare kanë një qëllim parandalues pasi intimidojnë kontraktuesin privat, kanë një qëllim për të siguruar vazhdimësinë e funksionimit të shërbimit publik, por kanë edhe një qëllim për shpërblimin e dëmit që mund t'i jetë shkaktuar organit publik kontraktues. Origjinaliteti i këtyre penaliteteve kontraktore financiare, ka të bëjë me faktin se orgai publik kontraktues i zbaton në mënyrë direkte kundrejt kontraktuesit privat, nëpërmjet nxjerrjes së një akti administrativ, dhe nuk ka nevojë që t'ia kërkojë gjykatës administrative zbatimin e këtyre sanksioneve. Patjetër që gjykata administrative mund të ndërhyjë *a posteriori* me qëllim që të kontrollojë ligjshmërinë e sanksionit të zbatuar nga organi publik kontraktues, por organi publik kontraktues nuk ka asnjë detyrim që t'ia kërkojë zbatimin e këtyre sanksioneve paraprakisht gjykatës administrative. Këto sanksione mund të parashikohen nga vetë kontrata administrative ose mund të parashikohen nga një akt logjor ose nënligjor[708].

3.1.2 Detyrimi për ekzekutim edhe në rast mosekzekutimi të detyrimeve nga organi publik

Në të drejtën civile, njihet parimi i ndërvarësisë së ekzekutimit të detyrimeve në kontratat me detyrime të ndërsjellta[709]. Në bazë të këtij parimi, njëra palë në kontratë mund të refuzojë të ekzekutojë detyirmet e veta kontraktore në rastin kur pala tjetër nuk ka ekzekutuar detyrimet kontraktore. Në dallim nga e drejta civile, në një kontratë administrative, nëse organi publik ka shkelje të detyrimeve të tij në zbatimin e kontratës, kontraktuesi privat mundet vetëm që të padisë organin publik kontraktues në gjykatën administrative nëpërmjet një padie me objekt ekzekutimin e detyrimit kontraktor dhe shpërblimin e dëmit të ardhur nga mospërmbushja në kohë e detyrimit (nëse ka dëm), ose me objekt zgjidhjen e kontratës administrative dhe shpërblimin e dëmit që rezulton nga mospërmbushja totale e detyrimit (nëse ka dëm). Sanksionet e njëanshme nga ana e kontraktuesit privat kundrejt organit publik kontraktues, si për shembull mosekzekutimi nga kontraktuesi privat i detyrimit të tij për arsye se organi publik nuk ka ekzekutuar detyrimin e tij[710], janë të përjashtuara në kontratat administrative. Fakti që kontratat administrative lidhen *"për realizimin e një interesi publik, të cilit* [organi publik] *i shërben"*[711], bën që detyrimi i kontraktuesit privat për ekzekutimin e detyrimeve që rezultojnë për të nga kontrata administrative, mbetet i vlefshëm dhe i detyrueshëm për zbatim, edhe në rast të mosekzekutimit të detyrimeve kontraktore nga organi publik. Interesat publike të vazhdimësisë dhe mbarëvajtjes së funksionimit të shërbimit publik objekt të kontratës administrative, nuk lejojnë që

[708] Për ilustrim, shih vendimin Nr. 13, datë 15.01.2010 "Për vendosjen e gjobave në vend ndaj subjekteve për shkeljet e kryera në fushën e transportit rrugor" të Këshillit Bashkiak Tiranë, në bazë të të cilit, organi publik kontraktues Bashkia Tiranë, sanksionon keqekzekutimin e kontratave të shërbimit të transportit rrugor të udhëtarëve në linjat e autobusëve qytetëse në Bashkinë e Tiranës.

[709] Shih: Nenet 487, 488 dhe 489 të Kodit Civil; A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 302-303.

[710] Të quajtura mjaft mjeshtërisht nga B. Benussi, në veprën e tij *"Komentar i Kodit Civil, Obligimet dhe Kontratat Përgjithësisht"*, si *"Prapësimi i mosekzekutimit"*, shih B. Benussi, *"Komentar i Kodit Civil, Obligimet dhe Kontratat Përgjithësisht"*, botim i Ministrisë së Drejtësisë, Punëra grafike "Stamles", Durrës, 1932, ribotuar nga Vasilika Sherifi Zilja, Tiranë, 2012, fq. 194-198.

[711] Neni 119/1 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative".

kontraktuesi privat të përgjgjet me mjete ndëshkimi të njëanshme si reagim ndaj mosekzekutimit të detyrimeve nga organi publik. Për rrjedhojë, kontraktuesi privat nuk mund të nxjerrë si justifikim për mosekzekutimin e detyrimeve të tij, pretekstin e mosekzekutimit të detyrimeve kontraktore nga organi publik. Kontraktuesi privat duhet të ekzekutojë detyrimet e tij kontraktore në çdo rast, edhe nëse organi publik kontraktor nga ana e tij, nuk ka përmbushur detyrimet e tij kontraktore[712].

3.2 E drejta e shpërblimit

Në shkëmbim për përfitimet që organi publik kontraktues merr nga kontraktuesi i tij në zbatim të kontratës administrative, kontraktuesi privat ka të drejtë që të përfitojë një shpërblim nëpërmjet caktimit të një shume monetare që kontraktuesi privat do të përfitojë. Ky shpërblim i kontraktuesit privat përcaktohet në kontratë dhe klauzolat kontraktore duhet të përcaktojnë llogaritjen e tij. Për të përmendur kontratat administrative kryesore, në kontratat e prokurimit publik, organi publik kontraktues do t'i paguajë kontraktuesit privat një çmim të përcaktuar në kontratë, për furnizimin me mallra, për ofrimin dhe sigurimin e shërbimeve, apo për realizimin e punimeve publike[713]. Në kontrata e koncesionit dhe të partneritetit publik privat, koncesionari/partneri privat ka të drejtë të përfitojë të drejtën për të shfrytëzuar veprat dhe/ose shërbimet objekt të kontratës, që do të thotë të drejtën për të nxjerrë të ardhura nga shfrytëzimi i veprës dhe/ose shërbimeve objekt të kontratës, dhe kur kontrata e e koncesionit/partneritetit publik privat e parashikon, koncesionari/partneri privat ka të drejtë të përfitojë edhe një pagesë direkte nga organi publik autoritet kontraktor[714]. Në parim, çmimi i kontratës administrative është ai i përcaktuar në kontratë dhe nuk mund të ndryshojë përgjatë zbatimit të kontratës.

Në kontratat e prokurimit publik, rezultat i rregullit të ndalimit të modifikimit të oferatve pas paraqitjes së tyre[715], dhe për rrjedhojë i rregullit se çmimi i kontratës nuk duhet të ndryshojnë nga çmimi i përcaktuar në dokumentet e tenderit dhe në ofertën fituese[716], në parim, çmimi i kontratës së prokurimit publik nuk mund të ndryshojë përgjatë zbatimit të kontratës së prokurimit publik[717]. Në fakt, çfarë dobishmërie do kishin rregullat procedurale për lidhjen e kontratave të prokurimit publik të parashikuara nga Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", nëse organi publik ose palët do të kishin mundësinë që pas lidhjes së kontratës të ndryshonin çmimin e kontratës, i cili përcaktohet në funksion dhe në përputhje me dokumentet e tenderit dhe fiksohet me ofertën fituese. Ku do të ishte në këtë rast përmbushja e qëllimit të këtij ligji për sigurimin e mirëpërdorimit të fondeve publike?[718] Kjo edhe sepse sipas jurisprudencës së Kolegjit Administrativ të Gjykatës

[712] Shih P. Terneyre, *"Plaidoyer pour l'exception d'inexécution dans les contrats administratifs"*, Mélanges Labetoulle, Dalloz, 2007, fq. 805.

[713] Neni 3/2 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" i përkufizon kontratat e prokurimit publik si "*...kontratat me shpërblim...*".

[714] Shih pikat 1, 2, 3 dhe 5 të Nenit 3 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat".

[715] Neni 51 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik".

[716] Neni 60/1 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik".

[717] Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, në disa vendime, ka refuzuar të njohë ndryshimin e çmimit të kontratës nëpërmjet realizimit të punimeve shtesë. Shih vendimet e Kolegjit Administrativ: Nr. 1342, datë 08.04.2014, *Shoqëria "Alba Konstruksion" Sh.p.k kundër Ministria e Mbrojtjes, etj*; Nr. 1895, datë 06.05.2014, *Shoqëria "Alco" Sh.p.k kundër Brigada e Mbështetjes Rajonale-Reparti 1320 Tiranë*; Nr. 2274, datë 08.05.2014, *Shoqëria "Franxhe" Sh.p.k kundër Kuvendi i Republikës së Shqipërisë*.

[718] Neni 1/2, gërma b) i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik".

së Lartë, *"...kontratat e prokurimit publik, janë një ndër llojet e kontratave administrative që parashikon legjislacioni ynë. Këto kontrata kanë si qëllim kryerjen e punëve apo shërbimeve në interesin publik dhe përdorin fondet publike për realizimin e tyre. Një ndër qëllimet e legjislacionit për prokurimin publik është përdorimi i drejtë, transparent dhe me efektivitet i fondeve publike. Pikërisht për këtë arsye, legjislacioni i posaçëm në lidhje me prokurimet publike, ka parashikuar një procedurë specifike që duhet ndjekur duke filluar që nga momenti i zgjedhjes së palës me të cilën organi shtetëror do të hyjë në marrëdhënie kontraktore duke përdorur fondet publike, lidhjes së kontratës, kushteve kontraktore, ekzekutimit të saj e deri në zgjidhjen e kontratës"*[719]. Për këtë arsye, Neni 14/6 i VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik", ndalon, në parim, përgjatë ekzekutimit të kontratës së prokurimit publik, çdo ndryshim të ofertës ekonomike të kontratës, që do të thotë çdo ndryshim të çmimit të kontratës. Përjashtim sipas kësaj dispozite të VKM-së, bëhet kur: *"Nëse pas datës së nënshkrimit të kontratës, ndonjë ligj, rregullore, urdhëresë, urdhër ose procedurë me efektin e ligjit në Republikën e Shqipërisë hyn në fuqi, nxirret ose ndryshon dhe ndikon kushtet, duke përfshirë datën e dorëzimit ose çmimin e kontratës, kushtet ose çmimi i kontratës do të rregullohen në atë masë sa kontraktuesi është ndikuar në përmbushjen e detyrimeve të tij sipas kontratës"*. Për rrjedhojë, rezulton se ndryshimi i çmimit të kontratës në kontratat e prokurimit publik, mund të ndodhë, por kontraktuesi privat duhet të trajtohet në masën që është i ndikuar nga ky ndryshim në çmim në përmbushjen e detyrimeve të tij sipas kontratës. Në këto kushte, ndryshimi i çmimit të kontratës mund të ndodhë, dhe në këtë rast, kontraktuesi privat duhet të kompensohet në masën që është prekur në përmbushjen e detyrimeve të tij nga ndryshimi i çmimit të kontratës së prokurimit publik.

Në kontratat e prokurimit për furnizim me karburant, gazoil, benzol dhe karburant për ngrohje, Neni 77/5 dhe 77/6 i VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për miratimin e rregullave të prokurimit publik", parashikon se organi publik, përgjatë zbatimit të kontratës, mund dhe duhet të ndryshojë çmimin e blerjes së mallit, në varësi të çmimeve të ndryshueshme të blerjes në tregjet ndërkombëtare në bursë, sipas Reuters dhe kontraktuesi privat duhet të pasqyrojë në faturat periodike të shitjes çmimin e mallit, mbështetur në deklaratën doganore që reflekton ndryshimet dhe autoriteti kontraktor, para pagimit të faturës së mallit, duhet të kontrollojë përqindjen e ndryshimit të çmimit të bursës, sipas Reuters. Për rrjedhojë, në kontratat e prokurimit për furnizim me karburant, gazoil, benzol dhe karburant për ngrohje, këto dispozita lejojnë ndryshimin e çmimit në mënyrë të njëanshme nga organi publik.

Në zbatim të kësaj dispozite, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, në vendimin Nr. 1247, datë 13.01.2015, *Shoqëria "Kastpetrol" Sh.a kundër Reparti Ushtarak Nr. 4001 Tiranë, etj*, ka pranuar si të ligjshëm ndryshimin e njëanshme të çmimit të kontratës së furnizimit me karburant të kryer nga organi publik në çmimin e blerjes së karburantit. Arsyetimit të një llogjike të pastër civiliste të Gjykatës së Apelit, sipas të cilit *"Gjykata e Apelit çmon se palët ndërgjyqëse kanë përcaktuar vlerën e përgjithshme të kontratës në mënyrë precize, në shumën 97.046.280 (nëntëdhjetë e shtatë milion e dyzet e gjashtë mijë e dyqind e tetëdhjetë) lekë. Ata kanë përcaktuar gjithashtu, se kjo vlerë mund të ndryshojë në varësi të luhatjes së dukshme të çmimit të karburantit, sipas Reuters, por një rrethanë e tillë nuk i jep asnjërës nga palët, të vendosin në mënyrë të njëanshme, vlerën e kontratës. Çmimi i kontratës,*

[719] Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë Nr. 1246, datë 06.03.2014, *Shoqëria "Therepeli Security" Sh.p.k kundër Dega e Doganës Durrës.*

është një nga elementet bazë të kontratës së furnizimit dhe ai në kontratë është përcaktuar qartë. ....meqë objekt furnizimi është një mall i kuotuar në bursë, ndryshimi i çmimit për një periudhë 15 ditore, është dicka e paparashikueshme, dhe duke paracaktuar si rrethanë ndryshimi të vlerës së kontratës, ndryshimin e çmimit të karburanteve në mënyrë të dukshme, palët ndërgjyqëse nuk e kanë përcaktuar qartë rastin e ndryshimit të vlerës së kontratës. Në këto kushte, vlera e fiksuar në kontratë mbetet realisht qëllimi i palëve kontraktuese...", Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë i është përgjigjur me arsyetimin se *"Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë vlerëson se në zgjidhjen e kësaj mormarrëveshje, Gjykata e Apelit Tiranë nuk ka kuptuar drejt natyrën e vërtetë të mosmarrëveshjes. Ajo nuk ka marrë në konsideratë dhe nuk është bazuar në vendimet e saj tek aktet ligjore dhe nënligjore, të cilat rregullojnë marrëdhënien juridike të krijuar mes palëve ndërgjyqëse duke konfonduar të drejtën publike me të drejtën private. Referuar të drejtës sonë civile, detyrimet lindin nga kontrata ose nga ligji, (neni 420 i K.Civil). Ajo që vlen të theksohet në këtë gjykim nga ky Kolegj është se marrëdhënia juridike mes palëve ndërgjyqëse nuk rregullohet vetëm nga parimet e përgjithshme të Kodit Civil, të cilat këto të fundit rregullojnë të drejtat dhe detyrimet mes palëve të një kontrate, por kjo marrëdhënie dhe për rrjedhojë dhe mosmarrëveshja e lindur prej saj do të bazohet dhe rregullohet edhe nga të gjitha aktet ligjore dhe nenligjore, të cilat rregullojnë marrëdhënien mes palëve dhe që qëndrojnë në themel të menaxhimit dhe përdorimit të fondeve publike.... Siç është parashtruar më sipër në këtë vendim, Ligji nr.9643, datë 20.11.2006 "Për prokurimin publik" parashikon rregulla të detajuara të detyrueshme për t'u respektuar, nga të gjithë entet dhe organet shtetërore që prokurojnë shërbime dhe mallra me fonde publike, për të zbatuar procedura specifike që lidhen me planifikimin e fondeve për prokurim mallrash apo shërbimesh, publikimin e kërkesave të enteve publike për prokurime mallrash apo shërbimesh, vlerësimin e ofertave të paraqitura, shpalljen e fituesit të procedurës prokuruese, lidhjen e kontratës përkatëse, termat dhe kushtet e pagesës etj., (nenet 2,4, 23, 25, 28 e vijues, 35/1, 43, 63 etj).... Në analizë të dispozitës së mësipërme, autoriteti kontraktor në zbatimin e kontratave të lidhura në bazë të procedurave të prokurimit publik për furnizime me karburante, kanë detyrimin që të kontrollojnë çmimet e këtyre mallrave duke krahasuar këto çmime me vlerat e tyre të kuotuara në bursë sipas Reuters. Është gjithashtu detyrim për palën private, në kontratën administrative të pasqyrojë këto çmime në faturat përkatëse".* Për rrjedhojë, për Kolegjin Administrativ të Gjykatës së Lartë, ndryshimi i njëanshme i çmimit të kontratës në kontratën e furnizimit me karburant të bërë nga organi publik në çmimin e blerjes së karburantit është i ligjshëm.

Në kontratat e koncesionit dhe të partneritetit publik privat, ndryshimi i çmimit të kontratës nuk lejohet dhe në zbatim të Nenit 31/4, një ndryshim në çmimin e kontratës do të përbënte ndryshim në kushtet thelbësore të saj, që do të kërkonte zbatimin e një procedure të re të dhënies së kontratës[720]. Megjithatë, në kontratat e koncesionit për prodhimin dhe shpërndarjen e energjisë elektrike, duket se praktika e ndjekur nga administrata publike, ka kryer ndryshime të njëanshme të çmimit të kontratës. Për

[720] Pikat 4 dhe 5 të Nenit 31 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", parashikojnë se *"4. Ndryshimet e kushteve thelbësore të kontratës, që nuk parashikohen në dokumentacionin e tenderit dhe/ose në vetë kontratën, kërkojnë zbatimin e një procedure të re të dhënies së kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat. 5... termi "kushtet thelbësore" u referohet në veçanti kushteve, të cilat, nëse do të kishin qenë të përfshira në njoftimin fillestar të kontratës ose në dokumentacionin e tenderit, do të kishin bërë të mundur që ofertuesit të dorëzonin një ofertë në thelb të ndryshme, si dhe nëse ndryshimet do të kishin tejkaluar objektin e kontratës në atë masë që këto ndryshime do të përfshinin shërbimet që nuk mbulohen fillimisht".*

kontratat e koncesionit për prodhimin dhe shpërndarjen e energjisë elektrike, të cilat janë lidhur në zbatim të rregullave të vjetra të vlerësimit dhe të dhënies me koncesion, sipas VKM-së Nr. 27, datë 19.01.2007 "Për miratimin e rregullave të vlerësimit dhe të dhënies me koncesion", përpara hyrjes në fuqi të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", autoriteti kontraktues ka nxjerrë një akt administrativ që modifikon në mënyrë të njëanshme çmimin e shitjes së energjisë elektrike në këto kontrata, sipas një formule të përcaktuar nga akti administrativ i njëanshme, dhe që do të llogaritet çdo vit nga Enti Rregullator i Energjisë (ERE)[721]. Për rrjedhojë, nëpërmjet këtij akti administrativ, çmimi i shitjes së energjisë elektrike në kontratat e koncesionit për prodhimin dhe shpërndarjen e energjisë elektrike është ndryshuar në mënyrë të njëanshme nga organi publik. Gjykatat administrative dhe Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë nuk janë shprehur në lidhje me këtë praktikë të administratës publike palë kontraktuese.

[721] Shih VKM Nr. 817, datë 26.11.2014 "Për disa ndryshime në vendimin Nr. 27, datë 19.01.2007, të Këshillit të Ministrave, 'Për miratimin e rregullave të vlerësimit dhe të dhënies me koncesion', të ndryshuar", sipas të cilit *"Çmimi i shitjes së energjisë elektrike të prodhuar nga hidrocentralet e lidhura në sistemin e shpërndarjes dhe çmimi i shitjes së energjisë elektrike të prodhuar nga hidrocentralet e lidhura në sistemin e transmetimit të energjisë elektrike do të llogaritet çdo vit nga Enti Rregullator i Energjisë e do të shpallet prej tij në fillim të çdo viti, në bazë të formulës së mëposhtme:..."*.

KREU V
GJYKIMI I KONTRATËS ADMINISTRATIVE

Gjykimi i kontratës administrative përfshin dy sfera ku lindin mosmarrëveshjet rreth kontratave administrative: ligjshmërinë e kontratës administrative dhe përgjegjësinë kontraktore. Ndërsa përgjegjësia kontraktore nuk ndryshon shumë në të drejtën e kontratave administrative nga përgjegjësia kontraktore civile, arsye kjo që në këtë punim trajtohet në mënyrë të shkurtër, duke nënvizuar vetëm karakteristikat origjinale që ajo paraqet në të drejtën e kontratave administrative në raport me të drejtën civile, ligjshmëria e kontratës administrative përbën një sferë të mosmarrëveshjeve kontraktore që është mjaft origjinale dhe pothuajse totalisht e pavarur nga e drejta civile e kontratave. Çfarë është e rendësishme që të kuptohet është se në gjykimin e mosmarrëveshjeve rreth kontratave administrative, në ndryshim me kontratat civile, përveçse duhet siguruar respektimi i ligjshmërisë së kontratave administrative dhe ndëshkimi i veprimeve të palëve në shkelje të kontratave administrative, duhet në të njëjtën kohë, që të mos cënohet siguria juridike e kontratave, të mos cënohet mbarëvajtja e shërbimit publik objekt të kontratave administrative, dhe për rrjedhojë, nuk duhet cënuar mbrojtja e interesit publik, që kontratat administrative kanë për qëllim dhe objekt të realizojnë[722]. Në këto kushte, në ndryshim nga gjykimi i mosmarrëveshjeve rreth kontratave të së drejtës private, gjykimi i mosmarrëveshjeve rreth kontratave administrative, gjendet në një kërkim të vështirë dhe të vazhdueshëm të një ekuilibri midis ligjshmërisë dhe ndëshkimit të përgjegjësisë në kontratat administrative dhe mbrojtjen e sigurisë juridike dhe moscënimin dhe mbrojtjen e interesit publik në këto kontrata[723].

Për sa i përket kompetencës lëndore të gjykatës, gjykimi i kontratës administrative, në të dy sferat e saj, ligjshmëria dhe përgjegjësia kontraktore, përbën mosmarrëveshje të natyrës administrative dhe për rrjedhojë i nënshtrohet kompetencës lëndore të gjykatave administrative. Ligji Nr. 49/2012, datë 03.05.2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative", duket se është mjaft i qartë në këtë aspekt, pasi në Nenin 7, gërma a) të tij, ka parashikuar se *"Gjykatat administrative janë kompetente për: mosmarrëveshjet që lindin nga... kontratat administrative publike, të nxjerra gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative nga organi publik"*. Në këtë aspekt, edhe Neni 125 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative" ka parashikuar se *"Çdo mosmarrëveshje ndërmjet palëve kontraktuese, që buron nga një kontratë administrative, zgjidhet drejtpërdrejt nga gjykata kompetente për çështjet administrative"*. Një përcaktim i tillë i shprehur i ligjit është shumë pozitiv sepse nuk lejon ndarjen e gjykimit të mosmarrëveshjeve rreth kontratave administrative midis kompetencës lëndore të gjykatave administrative dhe kompetencës lëndore të gjykatave të juridiksionit të zakonshëm (gjykatat civile). Nëse do të mungonte kjo dispozitë, ka gjasa të forta që gjykimi i mosmarrëveshjeve rreth kontratave administrative do të bëhej i ndarë në varësi të sferës ku paraqitet mosmarrëveshja: nëse do të ishte mosmarrëveshje rreth ligjshmërisë së kontratës, ose mosmarrëveshje në fazën e lidhjes së saj, atëherë kompetencë lëndore për gjykimin e

[722] Theksojmë se në bazë të Nenit 119/1 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", organi publik lidh një kontratë administrative *"...për realizimin e një interesi publik, të cilit i shërben..."*.

[723] Shih: P. Terneyre, *"Les paradoxes du contentieux de l'annulation des contrats administratifs"*, EDCE, 1988, fq. 69; P. Terneyre, *"Contentieux de l'exécution des marchés de travaux publics et répartition des compétencës juridictionnelles"*, Mélanges Chapus, 1992, fq. 599.

saj do të kishin gjykatat administrative; nëse do të ishte mosmarrëveshje rreth përgjegjësisë kontraktore, ose mosmarrëveshje në fazën e ekzekutimit të kontratës, kompetencë lëndore për gjykimin e saj do të kishin gjykatat civile[724]. Përveçse e jashtëligjshme, një ndarje e tillë e gjykimit të mosmarrëveshjeve administrative do të ishte e panevojshme dhe e pajustifikuar nga pikëpamja e mirëadministrimit të drejtësisë, si dhe do të ishte burim ndërlikimesh dhe shpenzimesh shtesë për personat dhe subjektet që gjykohen. Dispozita e mësipërme nuk lë vend për diskutime dhe interpretime, të gjithë mosmarrëveshjet që lindin nga kontratat administrative publike, për rrjedhojë gjykimi i ligjshmërisë, duke përfshirë fazën e lidhjes së kontratës, por edhe gjykimi i përgjegjësisë kontraktore, duke përfshirë fazën e ekzekutimit dhe të përfundimit të kontratës administrative, i nënshtrohen kompetencës lëndore të gjykatave administrative. Në bazë të Ligjit Nr. 49/2012, datë 03.05.2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative", këtë qendrim ka mbajtur edhe Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, në shumë vendime të tij[725], si dhe doktrina juridike

[724] Këtë ndarje duket se e bën Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë, në vendimin Nr. 1349, datë 10.04.2014, *Shoqëria "Nika" Sh.p.k kundër Drejtoria e Shërbimit Pyjor Shkodër*, duke vlerësuar se *"15. Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë duke analizuar llojin e mosmarrëveshjes objekt shqyrtimi, si dhe natyrën juridike të saj, konstaton se konflikti që është shtruar për zgjidhje përpara gjykatës lind nga një kontratë administrative (neni 6 i K.Pr.Administrative), lidhur midis palës paditëse dhe Drejtorisë së Shërbimit Pyjor Shkodër. Kontrata e prokurimit publik (si kontratë administrative) ka një përmbajtje të ndërthur të elementëve të së drejtës publike dhe asaj private.*

16. Kolegji Civil vlerëson si të rëndësishëm të theksojë faktin se procesi i prokurimit publik në mbështetje të Ligjit nr.7971, datë 26.07.1995 "Për prokurimin e fondeve publike në Republikën e Shqipërisë", zhvillohet në dy faza: (i) faza e parë e cila ka të bëjë me përzgjedhjen e kontraktuesit nëpërmjet një procesi konkurrues dhe përcaktues të termave të konkurrimit; si dhe (ii) faza e dytë që ka të bëjë me nënshkrimin dhe zbatimin e kontratës së prokurimit. Elementi publik apo interesi i ligjshëm i kësaj marrëdhënie qëndron pikërisht në objektin i cili kërkon të realizohet nëpërmjet këtij procesi dhe për rrjedhojë materializohet plotësisht në fazën e parë të zhvillimit të procedurës së prokurimit ku janë përcaktuar një sërë kushtesh dhe kriteresh në lidhje me realizimin e këtij objekti, si dhe përzgjedhjen e kontraktuesit, i cili do të realizojë këtë objekt sipas një procedimi të mirëfilltë administrativ (procedura e prokurimit), ku autoriteti administrativ e shpreh vullnetin e tij nëpërmjet akteve administrative. Nga ana tjetër, nënshkrimi i kontratës dhe materializmi në të, i tërësisë së të drejtave dhe detyrimeve të palëve është një proces i cili rregullohet nga e drejta private, sipas rregullave të Kodit Civil, por në të cilin autoriteti administrativ ka një pozitë superiore në raport me palën tjetër kontraktore, vetëm për sa i përket të drejtës për të zgjidhur në mënyrë të njëanshme marrëveshjen e lidhur midis palëve në rast të mos ekzekutimit të objektit të saj. Ky fakt i jep edhe pozicion më favorizues organit administrativ, si palë në kontratën administrative. Nënshkrimit të kontratës së prokurimit publik është pikërisht "momenti ndarës" i elementëve të së drejtës private dhe saj publike në procedura të tilla komplekse siç është ai prokurimi publik.". Për rrjedhojë, megjithëse nuk e thotë shprehimisht, por duke marrë në konsideratë se Kolegji Civil ka pranuar ta gjykojë vetë këtë çështje, ndërkohë që në bazë të ligjit, çështja duhet të ishte gjykuar nga Kolegji Administrativ, sipas këtij vendimi, për Kolegjin Civil, e gjithë faza e ekzekutimit të kontratave administrative duhet të gjykohet nga gjykatat e juridiksionit të zakonshëm, që janë gjykatat civile. Ndërsa, e gjithë faza e lidhjes së kontratave administrative, duhet të gjykohet nga gjykatat administrative. Një zgjidhje e tillë, që bie në kundërshtim më ligjin, në kundërshtim me jurisprudencën në zhvillim të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, dhe në kundërshtim me opinionin e doktrinës juridike më në zë të së drejtës administrative shqiptare, do të ishte e papranueshme, për arsye se sjell një tjetër shtresë ndërlikimi dhe kompleksiteti në fushën e ndarjes së kompetencës lëndore midis gjykatave administrative dhe gjykatave civile dhe patjetër, sjell një ndërlikim të panevojshëm në fazën e gjykimit të kontratave administrative.

[725] Për Kolegjin Administrativ, nga momenti që kontrata ka natyrë administrative, në bazë të kritereve që janë analizuar në Kreun e dytë të këtij punimi, atëherë kompetencë lëndore për gjykimin e mosmarrëveshjes kanë gjykatat administrative dhe nuk ka asnjë vend për kundërshtitë midis fazës parakontraktore dhe kontraktore për gjykimin e kontratave administrative. Për ilustrim, për të përmendur vetëm disa nga vendimet e Kolegjit Administrativ, shih vendimet: Nr. 1235, datë 01.04.2014, *Drejtoria e Policisë Qarku Vlorë kundër Shoqëria "Avduli" Sh.p.k*; Nr. 1111, datë

shqiptare e të drejtës administrative[726]. Më poshtë do të analizojmë gjykimin e ligjshmërisë së kontratës administrative dhe gjykimin e përgjegjësisë kontraktore që rezulton nga kontrata administrative.

1. Gjykimi i ligjshmërisë së kontratës administrative

Gjykimi i ligjshmërisë së kontratës administrative shtrihet në tërësinë e akteve që ndërhyjnë në pocesin kontraktor: bëhet fjalë për vetë kontratën, klauzolat e kontratës dhe aktet administrative që janë nxjerrë përpara lidhjes së kontratës apo përgjatë zbatimit dhe përfundimit të kontratës. Gjykimi i ligjshmërisë mund të bazohet tek të drejtat dhe detyrimet që ka përcaktuar kontrata ose tek rregullat e ligjshmërisë që duhet të zbatohen në të gjithë procesin kontraktor. Sipas objektit të mosmarrëveshjes, gjykata mund të vlerësojë vlefshmërinë e një klauzole kontraktore, mund ta interpretojë atë, por edhe mund të anullojë vetë kontratën ose aktet administrative që janë nxjerrë përgjatë të gjithë procesit kontraktor. Siç e shpjeguam edhe më sipër, ajo që duhet kuptuar është se në gjykimin e ligjshmërisë së kontratave administrative, në ndryshim me kontratat civile, përveçse duhet siguruar respektimi i ligjshmërisë së kontratave administrative, duhet që në të njëjtën kohë, të mos cënohet siguria juridike e kontratave dhe të mos cënohet mbarëvajtja e funksionimit të shërbimit publik dhe për rrjedhojë nuk duhet të cënohet mbrojtja e vetë interesit publik. Procesi i gjykimit të ligjshmërisë së kontratave administrative gjendet në një kërkim të vështirë dhe të vazhdueshëm të një ekuilibri midis ligjshmërisë në kontratat administrative dhe mbrojtjen e sigurisë juridike dhe moscënimin dhe mbrojtjen e interesit publik në këto kontrata[727].

01.04.2014, *Shoqëria "Vila" Sh.p.k kundër Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave*; Nr. 1554, datë 06.05.2014, *Muzeu Historik Kombëtar kundër Shoqëria "Eurondërtimi 2000" Sh.p.k*; Nr. 1777, datë 27.05.2014, *Shpëtim Bushi kundër Drejtoria Rajonale e Entit Kombëtar të Banesave*, etj.

[726] Për shkak se Ligji Nr. 49/2012, datë 03.05.2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative", ende nuk ishte miratuar, dhe për rrjedhojë gjykatat administrative ende nuk ishin krijuar, doktrina juridike shqiptare e së drejtës administrative flet për kompetencë të seksioneve administrative të gjykatave të zakonshme. Shih: S. Sadushi, në manualin e tij *"E Drejta Administrative 2"*, shprehet se *"Kontratat publike ose administrative janë çështje të së drejtës administrative dhe çdo gjë që ka lidhje me to shtrihet brenda juridiksionit të seksioneve administrative të gjykatave të zakonshme"*, S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 348; E. Puto, në shkrimin e tij *"Kontratat e administratës publike"*, shprehet se *"Në Shqipëri, kundërshtitë në lidhje me fazën parakontraktore dhe për fazën e ekzekutimit janë të dyja të frymëzuara nga sistemi francez dhe i përkasin seksioneve administrative të gjykatave shqiptare. Në projekt ligjin për krijimin e Gjykatave të veçanta Administrative, kontratat administrative ndjekin të njëjtën disiplinë të modelit francez të juridiksionit të Gjykatave Administrative"*, E. Puto,*"Kontratat e administratës publike"*, në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 419; Në Komentarin e neneve 6 dhe 151 të K.Pr.Administrative, sipas të cilit *"Kontratat publike ose administrative janë çështje të së drejtës administrative dhe çdo gjë që ka lidhje me to shtrihet brenda juridiksionit të seksioneve administrative të gjykatave të zakonshme"*, G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 355; Edhe A. Anastasi dhe E. Methasani-Çani, në manulain e tyre *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, mendojnë se *"Kontratat publike ose administrative janë çështje të së drejtës administrative dhe çdo gjë që ka lidhje me to shtrihet brenda juridiksionit të seksioneve administrative të gjykatave të zakonshme"*, A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, MediaPrint, Tiranë, 2011, fq. 252.

[727] Shih: P. Terneyre, *"Les paradoxes du contentieux de l'annulation des contrats administratifs"*, EDCE, 1988, fq. 69; P. Terneyre, *"Contentieux de l'exécution des marchés de travaux publics et répartition des compétencës juridictionnelles"*, Mélanges Chapus, 1992, fq. 599.

Për të mënjanuar menjëherë dyshimin, këtu nuk do të trajtojmë rregullat materiale që zbatohen në mosmarrëveshjet kontraktore civile. Në këtë pjesë, do të trajtohen vetëm mekanizmat juridikë të së drejtës administrative dhe civile që lejojnë sanksionimin e paligjshmërisë në fushën e kontratave administrative. Këto mekanizma janë të ndryshëm dhe parashikohen nga Ligji Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", si dhe nga Kodi Civil. Kryesisht, bëhet fjalë për paditë me karakter administrativ që lejojnë vendosjen e ligjshmërisë në kontratat administrative. Neni 17 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", përcakton se *"1. Padia ngrihet: a) për shfuqizimin tërësisht apo pjesërisht të aktit administrativ;... c) për konstatimin e pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ;... ç) për të detyruar organin publik të kryejë një veprim administrativ, që është refuzuar, apo për të cilin organi publik ka heshtur, ndonëse ka pasur kërkesë; d) për konstatimin e paligjshmërisë së veprimit administrativ, që nuk prodhon pasoja juridike, nëse paditësi ka një interes të arsyeshëm për këtë;..."*. Nenet 28 dhe në vijim të Ligjit Nr. 49/2012, "Për Gjykatat Administrative", parashikojnë edhe marrjen e masave të përkohshme për sigurimin e ligjshmërisë në situata të ngutshme, duke kërkuar pezullimin e zbatimit të kontratës administrative ose të aktit administrativ që ka ndërhyrë në një proces kontraktor. Kontrata administrative përbën një veprim juridik të anullueshëm, dhe për rrjedhojë, i nënshtrohet edhe padisë të bazuar në Nenin 94 të Kodit Civil, me objekt shpalljen e pavlefshme të kontratës administrative.

Klasifikimi i padive administrative që lejojnë sanksionimin e paligjshmërisë në fushën e kontratave administrative nuk është i thjeshtë, dhe analiza dhe prezantimi ynë nuk do t'i shpëtojë kritikës. Megjithatë, përgjatë analizës, është dukur me vend që të bëjmë një klasifikim të të gjithë padive administrative që kanë për objekt vendosjen e ligjshmërisë në kontratat administrative, duke detajuar përgjatë zhvillimit trajtat kryesore të kushteve të ushtrimit të këtyre padive, si për shembull, cilët persona kanë të drejtë të ngrejnë padinë, për cilat kontrata mund të ngrihet padia, brenda cilit afat kohor, dhe cili është pushteti i gjykatës administrative në gjykimin e këtyre padive administrative.

Pas një shpjegimi të përgjithshëm të regjimit juridik të gjykimit të ligjshmërisë së kontratës administrative, rezulton se paditë që sanksionojnë respektimin e ligjshmërisë në kontratat administrative janë pesë: padia për shfuqizimin/konstatimin e pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ të nxjerrë në fazën përpara lidhjes së kontratës, përgjatë ekzekutimit të kontratës dhe në zgjidhje të kontratës; padia me objekt shpalljen e pavlefshme të kontratës administrative; padia për konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative; padia me objekt detyrimin e organit publik për të lidhur kontratën administrative; dhe padia me objekt marrjen e masës së sigurimit të padisë në situatë të ngutshme.

1.1 Regjimi juridik i gjykimit të ligjshmërisë së kontratës administrative

Regjimi juridik i gjykimit të ligjshmërisë së kontratës administrative analizohet në aspektin procedural (të së drejtës procedurale të zbatueshme, që do të thotë në përcaktimin e gjykatës që ka kompetencë lëndore dhe në përcaktimin e ligjit procedural të zbatueshëm), si dhe në aspektin substancial (të së drejtës materiale të zbatueshme, që do të thotë në përcaktimin e shkaqeve të pavlefshmërisë së kontratës administrative).

Kompetenca lëndore e gjykatës administrative dhe zbatimi i rregullave të gjyqësorit administrativ. – Për sa i përket të drejtës procedurale të zbatueshme për gjykimin e ligjshmërisë së kontratës administrative, në bazë të Nenit 7, gërma a), të

Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", "*Gjykatat administrative janë kompetente për: mosmarrëveshjet që lindin nga... kontratat administrative publike, të nxjerra gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative nga organi publik"*. Në këtë aspekt, edhe Neni 125 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", ka parashikuar se "*Çdo mosmarrëveshje ndërmjet palëve kontraktuese, që buron nga një kontratë administrative, zgjidhet drejtpërdrejt nga gjykata kompetente për çështjet administrative"*. Për rrjedhojë, kompetenca për gjykimin e ligjshmërisë së kontratave administrative i përket gjykatave administrative dhe e drejta procedurale e zbatueshme në këtë rast, janë të gjithë dispozitat e Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", me rezervën e përcaktuar në Nenin 1/2 të tij, se me përjashtim të rasteve dhe për aq sa ky Ligj Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative" nuk parashikon ndryshe, dispozitat e tij plotësohen me parashikimet e Kodit të Procedurës Civile[728]. Kështu, parimi që rezulton nga Ligji Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", është se për të gjithë aspektet procedurale të gjykimit që ky ligj nuk ka parashikuar trajtim të veçantë në dispozitat e tij, gjykimi administrativ do të zbatojë rregullat e Kodit të Procedurës Civile, për aq sa këto dispozita nuk bien ndesh me përmbajtjen e këtij ligji. Një aspekt mjaft i rendësishëm i zbatimit të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", është se në bazë të Neneve 3/3[729] dhe 35/1[730] të tij, organi publik ka detyrimin që të vërtetojë dhe të provojë në gjykatën administrative ligjshmërinë e kontratës administrative, si dhe faktet që ai ka parashtruar dhe ka vënë në themel të veprimtarisë së kundërshtuar në gjykatë. Për rrjedhojë, edhe nëse organi publik është palë e paditur në procesin gjyqësor administrativ, barra e provës për të vërtetuar ligjshmërinë e kontratës administrative i përket organit publik.

Duke marrë në konsideratë sa më sipër, rezulton se paditë që mund të ngrihen me qëllim sanksionimin e ligjshmërisë së kontratave administrative, nuk janë vetëm paditë administrative, të listuara më sipër, të Nenit 17 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative". Kjo nënkupton se mund të ngrihet një padi me objekt ligjshmërinë e një kontrate administrative, duke u bazuar edhe në dispozitat e Kodit Civil, përveçse për ato padi administrative mbi ligjshmërinë që janë parashikuar shprehimisht nga Ligji Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative"[731]. Kështu, për

[728] Në zbatim të këtij parimi, Neni 14 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", përcakton se *"Palët, përfaqësimi, të drejtat dhe detyrat e palëve dhe të përfaqësuesve, përgjegjësia e palëve për shpenzimet dhe për dëmet gjatë procesit, pjesëmarrësit e tjerë në gjykim rregullohen sipas dispozitave përkatëse të Kodit të Procedurës Civile, për aq sa ato nuk bien ndesh me përmbajtjen e këtij ligji"*.

[729] Në bazë të Nenit 3/3 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative" , *"Organi i administratës publike, si rregull, ka detyrimin të provojë bazueshmërinë në ligj dhe në fakt të veprimeve të kryera prej tij"*.

[730] Në bazë të Nenit 35/1 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative" , *"Organi publik ka detyrimin të provojë ligjshmërinë e aktit administrativ, kontratës administrative dhe të veprimit tjetër administrativ, të nxjerrë jo me kërkesë të paditësit, si dhe faktet që ai ka parashtruar dhe ka vënë në themel të veprimtarisë së kundërshtuar në gjykatë"*.

[731] Siç shpjeguam më sipër, Neni 1/2 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", përcakton se *"Dispozitat e këtij ligji plotësohen me parashikimet e Kodit të Procedurës Civile, me përjashtim të rasteve dhe për aq sa ky ligj nuk parashikon ndryshe"*. Për rrjedhojë, padia me objekt konstatimin e pavlefshmërisë absolute të veprimit juridik, bazuar në Nenin 92 të Kodit Civil, nuk mund të ngrihet për kontratat administrative, për arsye se Ligji Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", në nenin 17/1, gërma d) të tij, ka parashikuar shprehimisht padinë me objekt konstatimin e paligjshmërisë së veprimit administrativ, ku bën pjesë edhe kontrata administrative, që ka të njëjtin funksion si padia për konstatimin e pavlefshmërisë absolute të veprimit juridik. Kjo nuk do të thotë se në bazën ligjore të padisë me objekt konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative nuk do të përfshihet edhe Neni 92 i Kodit Civil rreth pavlefshmërisë absolute të veprimeve juridike, përkundrazi, ky do të përfshihet për të bazuar shkaqet e paligjshmërisë së kontratës administrative, por thjesht nukdo të

ilustrim, padia për shpalljen e pavlefshme të kontratës administrative, që nuk parashikohet nga Neni 17 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", dhe që bazohet kryesisht në Nenin 94 të Kodit Civil. Sidoqoftë, ajo që është e sigurtë është se gjykimi i të gjithë padive mbi ligjshmërinë e kontratave administrative, edhe ato të bazuara në Kodin Civil, i përket kompetencës lëndore të gjykatave administrative.

Shkaqet e pavlefshmërisë së kontratës administrative. – Për sa i përket të drejtës materiale të zbatueshme, për gjykimin e ligjshmërisë së kontratës administrative, zbatohet një regjim juridik i përzier midis të drejtës civile dhe të drejtës administrative. Në këtë prizëm, Neni 17/2 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", në lidhje me të drejtën e zbatueshme, përcakton se "*Gjykata zgjidh mosmarrëveshjet në përputhje me dispozitat ligjore dhe normat e tjera në fuqi, që janë të detyrueshme. Ajo bën një cilësim të saktë të fakteve dhe veprimeve që lidhen me mosmarrëveshjen, pa u lidhur me përcaktimin që mund të propozojnë palët*". Kjo do të thotë se në kontekstin e kontratave administrative, gjykata administrative duhet të zbatojë të gjithë dispozitat ligjore dhe nënligjore që janë të detyrueshme për zbatim, pavarësisht nëse i përkasin të drejtës publike apo të drejtës private. Kështu, në bazë të Nenit 122 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Për Gjykatat Administrative"[732], ligjshmëria e kontratës administrative vlerësohet në bazë të dispozitave të Kodit Civil rreth pavlefshmërisë së veprimit juridik dhe kontratave, dhe në bazë të dispozitave të së drejtës publike rreth kontratave administrative, si Kodi i Procedurave Administrative dhe ligje të tjera të së drejtës publike të detyrueshme për zbatim, siç janë ligjet e posaçme për kontratat e prokurimit publik, për kontratat e koncesionit, etj[733]. Për ilustrim, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, me vendimin Nr. 327,

---

shërbejë si mekanizmëm juridik procedural që lejon sanksionimin e paligjshmërisë në fushën e kontratave administrative.

[732] Konkretisht, kjo dispozitë parashikon se "*Pavlefshmëria e kontratës administrative rregullohet sipas dispozitave të Kodit Civil që parashikojnë pavlefshmërinë e veprimit juridik. Gjithashtu, kontrata administrative është e pavlefshme në rastet e mëposhtme: a) nuk janë respektuar kërkesat e parashikuara në nenin 119 të këtij Kodi; b) nuk janë respektuar kërkesat për lidhjen e kontratës administrative zëvendësuese, të parashikuara në nenin 120 të këtij Kodi*".

[733] Edhe doktrina juridike shqiptare e të drejtës administrative duket se bie dakort me këtë, veçse shkon edhe më tej, gjë që nuk është gabim, madje është plotësisht e drejtë, pasi konsideron si shkaqe pavlefshmërie të kontratës administrative, edhe shkaqet e pavlefshmërisë së aktit administrativ. Shih: S. Sadushi, në manualin e tij "*E Drejta Administrative 2*", që shprehet se "*Pra, të njëjtat rregulla, që veprojnë për pavlefshmërinë e aktit administrativ, do të zbatohen dhe për kontratat administrative. Për to nuk mund të mbahen qendrime të ndryshme, sepse si akti administrativ, ashtu dhe kontratat administrative janë objekt studimi i teorisë së të drejtës administrative... Gjithashtu, të njëjtat rregulla, që veprojnë në përcaktimin e pavlefshmërisë së kontratave në të drejtën private, do të zbatohen pothuajse edhe në të drejtën administrative. Kështu p.sh., rregullat e përcaktuara në Kodin Civil...*", S. Sadushi, "*E Drejta Administrative 2*", Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 356-357; E. Puto, në shkrimin e tij "*Kontratat e administratës publike*", shprehet se "*Ashtu si akti administrativ, kontrata administrative... mund të jenë të vlefshme, të anullueshme ose absolutisht të pavlefshme (nul). Një kontratë administrative e vlefshme ka efekte sipas dispozitave të saj. Një kontratë e anullueshme është efektive derisa të anullohet sipas mënyrave të parashikuara me ligj. Një kontratë administrative e pavlefshme, si një akt administrativ i pavlefshëm është absolutisht i pavlefshëm 'ab initio' dhe nuk prodhon asnjë efekt ligjor. Një kontratë administrative do të jetë gjithashtu e pavlefshme sipas dispozitave të pavlefshmërisë të aplikueshme në një kontratë private sipas ligjit civil. Rregullat civile në pavlefshmërinë e kontratës janë gjithashtu të aplikueshme në vlefshmërinë e kontratave administrative*", E. Puto, "*Kontratat e administratës publike*", në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, "*Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues*", Albdesign, 2010, fq. 422-423; Në Komentarin e neneve 6 dhe 151 të K.Pr.Administrative, sipas të cilit "*Ashtu si akti administrativ, edhe kontrata administrative mund të jetë e vlefshme, e anullueshme dhe e pavlefshme. Një kontratë e zhvlerësueshme është efektive si një akt administrativ i tillë, derisa të anullohet sipas kërkesave ligjore. Një kontratë do të konsiderohet e pavlefshme ashtu si*

datë 06.02.2014, *Ndue Gjelaj kundër Zyra Vendore e Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme Tiranë, etj*, ka vlerësuar, në bazë të Nenit 92, gërma a) të Kodit Civil, se një kontratë administrative me objekt shitje trualli nga një organ publik tek një person privat, është absolutisht e pavlefshme, për arsye se vjen në kundërshtim me dispozita urdhëruese të ligjit që rregullojnë shitjen e pronës publike, siç janë dispozitat e Ligjit Nr. 7980, datë 27.07.1995 "Për shitblerjen e trojeve". Për rrjedhojë, ligjshmëria e kontratave administrative vlerësohet bazuar në një perimetër rregullash substanciale mjaft të gjerë, gjë që i rrit mundësitë e kundërshtimit të këtyre kontratave.

Përpara se të analizojmë me radhë paditë administrative, një observim paraprak imponohet menjëherë. Në bazë të Nenit 2/7 të Ligjit Nr. Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", kontrata administrative hyn tek kategoria e veprimeve administrative. Sipas kësaj dispozite, "*Veprimi administrativ është akti administrativ, kontrata administrative dhe veprimi tjetër administrativ*". Për rrjedhojë, kontrata administrative bën pjesë tek kategoria e veprimeve administrative dhe nuk është as akt administrativ (individual apo nënligjor normativ) dhe as veprim tjetër administrativ. Ky dallim është i rendësishëm sepse nga cilësimi i kontratës administrative si veprim administrativ (dhe jo si akt administrativ apo si veprim tjetër administrativ) varen edhe llojet e padive administrative që mund të ngrihen me qëllim sanksionimin e ligjshmërisë në kontratat administrative.

1.2 Padia për shfuqizimin/konstatimin e pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ të nxjerrë në fazën përpara lidhjes së kontratës, përgjatë ekzekutimit të kontratës dhe në përfundim të kontratës

Neni 17 i Ligjit Nr. 49/2012, "Për Gjykatat Administrative", përcakton se "*1. Padia ngrihet: a) për shfuqizimin tërësisht apo pjesërisht të aktit administrativ;... c) për konstatimin e pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ;"*. Në gjuhën e të drejtës së gjyqësorit administrativ, kjo quhet padia administrative mbi ligjshmërinë, pasi mbrohet e drejta objektive, që është parimi i ligjshmërisë. Padia administrative mbi ligjshmërinë mund të përkufizohet si padia që ngrihet kundër çdo akti administrativ dhe që ka për qëllim të sigurojë respektimin e ligjshmërisë, duke i kërkuar gjykatës administrative anullimin e aktit administrativ për shkaqe paligjshmërie objektive. Kur ngrihet padia administrative mbi ligjshmërinë, e vetmja çështje juridike që i shtrohet për zgjidhje gjykatës, është nëse akti administrativ është i ligjshëm apo i paligjshëm, duke ngritur shkaqe pavlefshmërie të bazuara mbi shkeljen e të drejtës objektive: shkelje të një norme kushtetuese, ndërkombëtare, ligjore, jurisprudenciale apo nënligjore. Gjykata nëse e anullon aktin, nuk do të shprehet mbi

---

një akt administrativ absolutisht i pavlefshëm, pra është e pavlefshme ab initio dhe nuk ka asnjë efekt ligjor. Një kontratë administrative është e pavlefshme, ashtu siç do të ishte e pavlefshme një kontratë private sipas legjislacionit civil...", G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, "*Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 359; Edhe A. Anastasi dhe E. Methasani-Çani, në manulain e tyre "*Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, mendojnë se"*Pra, të njëjtat rregulla që veprojnë për pavlefshmërinë e aktit administrativ do të aplikohen edhe për kontratat administrative, pasi nuk mund të mbahen qendrime të ndryshme për to, sepse si akti administrativ, ashtu dhe kontratat administrative janë objekt studimi i teorisë së të drejtës administrative... Gjithashtu, pothuajse të njëjtat rregulla që veprojnë në përcaktimin e pavlefshmërisë së kontratave në të drejtën private do të zbatohen edhe në të drejtën administrative. Kështu, rregullat e përcaktuara në Kodin Civil..."* , A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, MediaPrint, Tiranë, 2011, fq. 256.

tërheqjen e pasojave juridike që vijnë me anullimin e aktit, këto pasoja juridike që vijnë me anullimin e aktit tërhiqen nga vetë organi administrativ që ka nxjerrë aktin, duke e revokuar atë. Gjykata mjaftohet vetëm me anullimin e aktit të paligjshëm[734].

Siç parashikohet nga Neni 17/1, gërmat a) dhe c) të Ligjit Nr. 49/2012, "Për Gjykatat Administrative", padia administrative mbi ligjshmërinë mund të drejtohet vetëm kundër një akti administrativ (akt individual apo nënligjor normativ) dhe nuk mund të drejtohet kundër një kontrate administrative, as nga palët në kontratë dhe as nga palë të treta. Në fakt, nëpërmjet kësaj padie, paditësi nuk do të godasë kontratën administrative në mënyrë të drejtëpërdrejtë, por do të godasë një akt administrativ që ka ndërhyrë në procesin kontraktor, për shembull vendimin për lidhjen/dhënien e kontratës[735], ose vendimin për miratimin e kontratës, vendimin për zgjidhjen e kontratës në mënyrë të njëanshme nga organi publik, vendimin për tërheqjen e organit publik në mënyrë të njëanshme nga kontrata, etj, me qëllimin që paligjshmëria e këtij akti administrativ të shtrihet edhe tek kontrata administrative.

Personat që kanë të drejtën e ngritjes së padisë. – Në bazë të Nenit 15, gërma a), të Ligjit Nr. 49/2012, "Për Gjykatat Administrative", të drejtën e ngritjes së padisë e ka *"çdo subjekt që pretendon se i është cenuar një e drejtë apo një interes i ligjshëm nga një veprim apo mosveprim i organit publik"*. Për rrjedhojë, ligji nuk vë asnjë kufizim në lidhje me palët që kanë të drejtë të kundërshtojnë aktin administrativ që ka ndërhyrë në procesin kontraktor, mjafton që pala kërkuese të pretendojë se i është cenuar një e drejtë apo një interes i ligjshëm nga ky akt administrativ. Gjykata e Lartë duket se ka vënë kufizime në lidhje me personat që kanë të drejtën e ngritjes së padisë kundër akteve administrative që ndërhyjnë në procesin kontraktor. Me vendimin Nr. 513, datë 11.03.2003, *Shoqëria "Arbëri" Sh.p.k kundër Bashkia Ballsh*, Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë, ka bërë një ndarje të personave që kanë të drejtën e ngritjes së padisë kundër akteve administrative që ndërhyjnë në procesin kontraktor, bazuar në cilësinë e tyre si palë në kontratë apo palë të treta. Për arsye se vendimi është mjaft domethënës për çështjen e personave që kanë të drejtën e ngritjes së padisë kundër akteve administrative që ndërhyjnë në një proces kontraktor, po rimarrim pjesën arsyetuese të tij. Sipas këtij vendimi:

"Ana paditëse Sh.p.k "Arbëri" Ballsh, ka lidhur me anën e paditur Bashkinë Ballsh, në lidhje me veprimtarinë e mirëmbajtjes së sipërfaqeve të gjelbërta, mirëmbajtjes së varrezave, pastrimit, dekorit si dhe shërbimit funerar, kontratën e datës 17.05.1999.

Pas lidhjes së kontratës marrëdhëniet midis tyre, do të rregulloheshin mbi bazën e marrëveshjes së arritur në zbatim të të drejtave dhe detyrimeve të secilës palë.

Ana e paditur për konstatimet e saj në marrëdhëniet me palën paditëse ka dhënë orientimet përkatëse, e ndonjëherë organet e saj kanë disponuar për qëndrime konkrete dhe me veprime administrative.

Pavarësisht nga përmbajtja e akteve administrative ato janë nxjerrë prej anës së paditur dhe janë detyruese për të, kurse për anën paditëse ato nuk sjellin pasoja, pasi marrëdhëniet midis tyre rregullohen mbi bazën e kontratës përkatëse dhe secila palë për atë që pretendon ka të drejtë t'i drejtohet gjykatës për të mbrojtur të drejtat konkrete të pretenduara të shkelura si palë kontraktore.

---

[734] Shih E. Dobjani, E. Toska, E. Puto, E. Dobjani, *"E Drejta Administrative, Kontrolli mbi Administratën Publike"*, Emal, Tiranë, 2013, fq. 121-128.

[735] Sipas GJDBE, vendimi me numër çështje C-81/98, datë 08.10.1999, *Alcatel Austria AG*, vendet anëtare kanë detyrimin që të parashikojnë, në të gjitha rastet, një procedurë që të mundësojë anullimin e vendimeve të fazës parakontraktore, veçanërisht vendimi për lidhjen/dhënien e kontratës.

Në këto rrethana del e qartë se ana paditëse si palë kontraktore nuk mund të legjitimohet t'i mbrojë të drejtat e saj të pretenduara duke kërkuar anullimin e akteve administrative të palës së paditur, të cilat në rastin e marrëdhënieve kontraktore, në rast se mund të influencojnë disponimet e tyre kontraktore, mbrojtja e të drejtave përkatëse duhej të ishte bërë mbi bazën e mbrojtjes ligjore të marrëdhënieve kontraktore.

Si parim aktet administrative mund të jenë të domosdoshme për lidhjen e marrëdhënieve kontraktore, mandej me lidhjen e marrëdhënieve kontraktore mosmarrëveshjet përkatëse midis palëve do të zgjidhen mbi bazën e kërkesave ligjore që rregullojnë marrëdhëniet kontraktore përkatëse.

Në këto rrethana ana paditëse nuk legjitimohet për të kundërshtuar aktet administrative të nxjerra prej anës së paditur pasi në situatën ligjore e faktike konkrete palët midis tyre kanë lidhur marrëdhënie kontraktore".

Për të sintetizuar zgjidhjen sa më sipër, Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë bën një dallim nëse paditësi që kundërshton aktin administrativ është palë në kontratë apo është palë e tretë që nuk merr pjesë në kontratë. Në bazë të këtij vendimi, palët në kontratë nuk mund të kundërshtojnë nëpërmjet padisë administrative mbi ligjshmërinë aktet administrative që kanë ndërhyrë në procesin kontraktor pas lidhjes së kontratës, që do të thotë në fazën e ekzekutimit apo të përfundimit të kontratës. Këto akte administrative nuk sjellin efekte dhe pasoja juridike detyruese për palët në kontratë dhe këto të fundit duhet të veprojnë vetëm në terrenin e marrëdhënieve kontraktore nëse cënohen prej këtyre akteve[736]. Por, sipas vendimit, palët në kontratë mund të kundërshtojnë aktet administrative që kanë ndërhyrë në procesin kontraktor përpara lidhjes së kontratës administrative, në fazën parakontraktore. Këto akte mbeten akte administrative detyruese për palët në kontratë dhe këto të fundit mund t'i kundërshtojnë ato në gjykatë me padinë administrative mbi ligjshmërinë. Ndërsa palët e treta, që nuk janë palë në kontratë (palët që nuk kanë nënshkruar kontratën), kanë të drejtë të ushtrojnë padinë administrative mbi ligjshmërinë kundër të gjithë akteve administrative të nxjerrë përpara ose pas lidhjes së kontratës (faza e lidhjes, e zbatimit dhe e përfundimit të kontratës), që ndërhyjnë në një proces kontraktor në të cilin këto palë të treta nuk janë palë, me kushtin e vetëm që të jenë cënuar nga këto akte administrative.

Kjo zgjidhje e vitit 2003 të Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë është konfirmuar edhe me vendime të mëvonshme të Kolegjit Civil[737]. Megjithatë, në kontekstin

---

[736] Për një zgjidhje të kundërt të Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë, shih vendimin Nr. 253, datë 03.02.2015, *Myzegjene Nazeraj kundër Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Tregtisë dhe Sipërmarrjes, Spitali Universitar i Traumës*, ku Kolegji Civil çmon se pala qiramarrëse person privat, në një kontratë qiraje, mund të kërkojë shfuqizimin e aktit administrativ të zgjidhjes së kontratës së qirasë, të nxjerrë nga organi publik qiradhënës. Padyshim që Kolegji Civil bën këtë zgjedhje për arsye se kontrata e qirasë në rastin konkret është kontratë e së drejtës private, dhe jo kontratë administrative, por, në këtë rast, pikërisht për arsye se organi publik qiradhënës ka zgjedhur të veprojë në terrenin e së drejtës private, nuk mund të ndërhynte në kontratën e së drejtës private nëpërmjet një akti administrativ. Për rrjedhojë, edhe në këtë rast, Kolegji Civil duhet të kishte zbatuar zgjidhjen e vendimit Nr. 513, datë 11.03.2003, *Shoqëria "Arbëri" Sh.p.k kundër Bashkia Ballsh*, të lartpërmendur.

[737] Shih vendimet e Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë: Nr. 1186, datë 10.05.2012, *Shoqëria "So.ri" Sh.p.k kundër Qëndra Spitalore Universitare "Nënë Tereza"*; Nr. 698, datë 21.02.2013, *Shoqëria "Pienvis" Sh.p.k kundër Agjencia e Prokurimit Publik, Kontrolli i Lartë i Shtetit*. Për një ilustrim të fundit, shih vendimin e Kolegjit Civil Nr. 1349, datë 10.04.2014, *Shoqëria "Nika" Sh.p.k kundër Drejtoria e Shërbimit Pyjor Shkodër*, sipas të cilit, *"18. Fakti që autoriteti administrativ mund të shpreh vullnetin e tij vetëm me një akt të njëanshëm për ndryshimin apo përfundimin e një marrëdhënie juridike në të cilin ai është palë nuk mund të shërbejë si konkluzion se midis palëve ka lindur një konflikt në fushën e së drejtës administrative dhe aq më tepër të zbatohen parimet e Kodit të*

krijimit dhe të funksionimit të gjykatave administrative dhe veçanërisht, me funksionimin e Kolegjit Administrativ pranë Gjykatës së Lartë, kjo zgjidhje duhet marrë me rezerva, pasi ky Kolegj ende nuk është shprehur në lidhje me këtë problematikë. Një zgjidhje e tillë nuk na duket e drejtë, pasi i mohon kontraktuesit të organit publik të drejtën për të kundërshtuar një masë administrative që merret kundër tij, dhe që influencon dhe prek drejtpërdrejtë disponimet kontraktore, dhe që kontraktuesi i organit publik ka detyrimin që ta zbatojë. Zgjidhja që jep Kolegji Civil, sipas së cilës *"Pavarësisht nga përmbajtja e akteve administrative ato janë nxjerrë prej anës së paditur* [organi publik] *dhe janë detyruese për të, kurse për anën paditëse* [kontraktuesi privat] *ato nuk sjellin pasoja, pasi marrëdhëniet midis tyre rregullohen mbi bazën e kontratës përkatëse dhe secila palë për atë që pretendon ka të drejtë t'i drejtohet gjykatës për të mbrojtur të drejtat konkrete të pretenduara të shkelura si palë kontraktore"*, nuk na duket realiste dhe aspak praktike, pasi nga njëra anë, kontraktuesi i organit publik nuk ka asnjë mundësi që të refuzojë të zbatojë aktin administrativ të nxjerrë nga organi publik përgjatë ekzekutimit të kontratës, ai nuk mund ta injorojë aktin administrativ që prek disponimet kontraktore dhe të mos e zbatojë atë, dhe nga ana tjetër, në fushën kontraktore, kontraktuesi i organit publik nuk disponon asnjë padi të shpejtë dhe efektive në mënyrë për të ndalur efektet dhe pasojat juridike të aktit administrativ të nxjerrë përgjatë ekzekutimit të kontratës. Për rrjedhojë, një zgjidhje e tillë do ta linte kontraktuesin e organit publik pa një ankim efektiv kundrejt masave administrative që shprehen nëpërmjet akteve administrative dhe që prekin drejtpërdrejtë disponimet kontraktore. Një zgjidhje e tillë nuk është as në përputhje me zhvillimet aktuale të së drejtës administrative shqiptare, dhe veçanërisht me miratimin e Kodit të ri të Procedurave Administrative me Ligjin Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative". Siç kemi shpjeguar më sipër, ky ligj në Nenin 123/2 dhe 123/3 të tij, i njeh të drejtën organit publik që të tërhiqet, për shkaqe interesi publik, në mënyrë të njëanshme, nga kontrata administrative, nëpërmjet një akti administrativ të shkruar dhe të arsyetuar, ku do të përcaktohet edhe një kompensim financiar për kontraktuesin e organit publik të cilit i zgjidhet kontrata administrative pa pëlqimin dhe pa asnjë faj (mospërmbushje ose shkelje të kontratës) nga ana e tij. Në këtë rast, do të ishte e papranueshme zgjidhja e Kolegjit Civil se palët në kontratë nuk kanë të drejtë të kundërshtojnë aktet administrative që nxirren nga organi publik kontraktues përgjatë ekzekutimit të kontratës administrative dhe që prekin drejtpërdrejtë disponimet kontraktore. Së pari, kontraktuesi i organit publik nuk ka asnjë shans që të konsiderojë se akti administrativ i tërheqjes së organit publik nga kontrata administrative nuk është i detyrueshëm dhe nuk prodhon efekte dhe pasoja juridike për të, dhe për rrjedhojë, të vazhdonte ekzekutimin e kontratës administrative sikur s'ka ndodhur asgjë. Së dyti, kontraktuesi i organit publik mund të ketë pretendime për shkaqet e interesit publik që kanë motivuar organin publik që të tërhiqet nga kontrata, mund të ketë gjithashtu pretendime në lidhje me shumën e kompensimit finanicar të dhënë nga organi publik. Këto pretendime kontraktuesi i organit publik nuk ka mundësinë që t'i paraqesë me asnjë padi kontraktore, por e vetmja padi që do të mundësonte një ankim efektiv të kontraktuesit të organit publik, në këtë rast, do të ishte pikërisht padia për shfuqizimin ose konstatimin e pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ të tërheqjes së organit publik nga kontrata administrative. Nëse ligjvënësi ka parashikuar në Nenin 123/2 dhe

---

Procedurave Administrative lidhur me pavlefshmërinë e akteve administrative. 18.1 Sa më sipër, në lidhje me kontratat e prokurimit publik ashtu, si dhe për të gjitha marrëveshjet e tjera të kësaj natyre, do të zbatohen dispozitat e Kodit Civil dhe jo parimet e Kodit të Procedurave Administrative lidhur me pavlefshmërinë e aktit administrativ".

123/3 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", se nëpërmjet një akti administrativ të shkruar dhe të arsyetuar, organi publik ka të drejtë që të tërhiqet, për shkaqe interesi publik, në mënyrë të njëanshme, nga kontrata administrative, është pikërisht sepse ligjvënësi ka nënkuptuar të drejtën e kundërshtimit të këtij akti administrativ në gjykatë nga pala që preket në mënyrë të drejtpërdrejtë nga ky akt administrativ, dhe që është kontraktuesi i organit publik. Në këto kushte, mendojmë se Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, si i vetmi autoritet gjyqësor i lartë që ka kompetencë për gjykimin e mosmarrëveshjeve në fushën e kontratave administrative, duhet të përmbysë jurisprudencën aktuale të Kolegjit Civil, duke pranuar jo vetëm për të tretët, por edhe për palët në kontratë, padinë me objekt shfuqizimin ose konstatimin e pavlefshmërisë absolute të akteve administrative që nxirren përgjatë ekzekutimit të kontratës administrative dhe që influencojnë dhe prekin drejtpërdrejtë disponimet kontraktore.

Në gjendjen aktuale të së drejtës pozitive, padia administrative mbi ligjshmërinë e akteve administrative të nxjerra në fazën përpara lidhjes së kontratës, përgjatë ekzekutimit të kontratës dhe në përfundim të kontratës, i shërben kryesisht palëve të treta që nuk janë palë në kontratë dhe që pretendojnë për paligjshmëri të kontratës për shkak të cënimit të të drejtave dhe interesave të tyre të ligjshme. Kështu, për shembull, mund të imagjinojmë një anëtar të Këshillit Bashkiak që godet nëpërmjet padisë administrative mbi ligjshmërinë vendimin e Këshillit Bashkiak që autorizon organin ekzekutiv të Bashkisë (Kryetarin) për të lidhur një kontratë administrative, për shkak se i janë shkelur të drejtat dhe kompetencat e tij si anëtar i Këshillit Bashkiak.

Kontratat për të cilat mund të ngrihet padia. – Padia me objekt shfuqizimin/konstatimin e pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ të nxjerrë në fazën përpara lidhjes së kontratës, përgjatë ekzekutimit të kontratës dhe në përfundim të kontratës, mund të ngrihet për të gjithë llojet e kontratave administrative. Për rrjedhojë, për të përmendur kontratat administrative kryesore, bëhet fjalë për aktet administrative që kanë ndërhyrë në procesin kontraktor të një kontrate prokurimi publik, kontrate koncesioni, kontrate partneriteti publik privat, kontrate pune administrative për agjentët kontraktorë jo statutorë të administratës publike dhe kontratat e shitjes publike.

Lloji i aktit administrativ që goditet. – Akti administrativ që goditet nëpërmjet padisë mbi ligjshmërinë, duhet të jetë nxjerrë detyrimisht përgjatë procesit kontraktor, që do të thotë përgjatë fazës së lidhjes së kontratës (përpara se kontrata të lidhet), përgjatë fazës së ekzekutimit të kontratës (nga lidhja e kontratës deri përpara zgjidhjes së kontratës) ose përgjatë fazës së përfundimit të kontratës (zgjidhja e kontratës dhe faza post kontraktuale). Akti administrativ që goditet duhet gjithashtu që të jetë një akt administrativ i ndashëm nga kontrata. Thenë ndryshe, akti administrativ duhet të jetë i ndarë qartësisht nga instrumenti kontraktor dhe të mos jetë pjesë e kontratës administrative. Përndryshe, padia administrative mbi ligjshmërinë nuk do të kishte për objekt goditjen e aktit administrativ, por do të kishte për objekt goditjen e vetë kontratës administrative. Por, goditja e kontratës administrative për paligjshmëri nëpërmjet padisë administrative mbi ligjshmërinë nuk është e mundur, për arsye se Neni 17/1, gërmat a) dhe c) të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", përcaktojnë si objekt të kësaj padie vetëm goditjen e aktit administrativ dhe jo goditjen e kontratës administrative. Këtu bëjnë përjashtim klauzolat kontraktore me efekt normativ, që prekin të drejtat dhe interesat e ligjshme të palëve të treta. Këto klauzola edhe pse janë kontraktore, për rrjedhojë, edhe pse janë pjesë e kontratës administrative, për shkak se i shtrijnë efektet dhe pasoja e tyre juridike jo vetëm tek

palët në kontratë, por edhe tek të tretët[738], atëherë ato duhet të konsiderohen si një akt i veçuar nga kontrata administrative dhe që mund të jenë objekt i një padie mbi ligjshmërinë nga të tretët e cënuar[739].

Për sa i përket akteve administrative të nxjerrë përpara lidhjes së kontratës, përgjithësisht këto nuk krijojnë dyshime që janë akte administrative të ndashme nga kontrata administrative, pikërisht për arsye se janë nxjerrë përpara lidhjes së kontratës. Për shembull, një akt administrativ që vendos për lidhjen e kontratës është një akt administrativ i nxjerrë përpara lidhjes së kontratës dhe është i ndashëm nga kontrata administrative. Në lidhje me aktet administrative të nxjerra përgjatë zbatimit të kontratës dhe në përfundim të kontratës, ndashmëria e tyre nga kontrata administrative është më e vështirë për t'u identifikuar, pikërisht për arsye se tashmë kontrata është lidhur dhe ka hyrë në rendin juridik. Kështu, për shembull, akti administrativ që vendos lidhjen/dhënien e kontratës administrative[740], akti administrativ që miraton kontratën administrative, akti administrativ për zgjidhjen e kontratës nga organi publik në mënyrë të njëanshme, ose akti administrativ për tërheqjen nga kontrata të organit publik për shkaqe interesi publik, apo një urdhër zhdëmtimi i nxjerrë nga organi publik, do të përbëjnë akte administrative të nxjerrë pas lidhjes së kontratës, përgjatë ekzekutimit të kontratës administrative, që janë të ndashëm nga kontrata administrative, dhe që mund të kundërshtohen nëpërmjet padisë administrative mbi ligjshmërinë.

Afati për ngritjen e padisë. – Neni 18/1, gërma b) i Ligjit Nr. 49/2012, "Për Gjykatat Administrative", parashikon se "*Padia kundër veprimit administrativ paraqitet në gjykatë brenda 45 ditëve. Ky afat fillon nga:... b) data e njoftimit, sipas mënyrës së përcaktuar në ligj, të aktit administrativ, në rastet kur ky akt ankimohet drejtpërdrejt në gjykatë;...*". Neni 18/8 i të njëjtit ligj, parashikon se "*Padia për konstatimin e pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ mund të ngrihet në çdo kohë*".

Në bazë të këtyre dispozitave, duhet të dallojmë dy situata të ndryshme për ngritjen e padisë administrative mbi ligjshmërinë kundër akteve administrative të nxjerra në fazën përpara lidhjes së kontratës, përgjatë ekzekutimit të kontratës dhe në përfundim të kontratës.

Së pari, nëse padia administrative mbi ligjshmërinë ngrihet me objekt shfuqizimin e aktit administrativ, për rrjedhojë për pavlefshmëri relative, atëherë afati për ngritjen e padisë është 45 ditë nga data e njoftimit të aktit administrativ (për palët në kontratë) dhe nga data e marrjes dijeni të aktit administrativ (për të tretët).

Së dyti, nëse padia administrative mbi ligjshmërinë ngrihet me objekt konstatimin e pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ, për rrjedhojë ngrihen shkaqe

[738] Klauzola të tilla, janë për shembull, në kontratat e koncesionit/partneritetit publik privat, klauzolat që rregullojnë tarifën e shërbimit publik që paguhet nga përdoruesit e shërbimit publik, të tretë në kontratë. Edhe pse kjo tarifë e shërbimit publik, mund të jetë përcaktuar në kontratën administrative, pasi është e drejtë e koncesionarit/partnerit privat në kuadrin e të drejtës së tij për të shfrytëzuar veprën/shërbimin koncesionar, ajo nuk prek vetëm të drejtat dhe interesat e ligjshëm të koncesionarit/partnerit privat, por prek domosdoshmërisht edhe të drejtat dhe interesat e ligjshëm të të tretëve që janë përdorues të shërbimit publik objekt të kontratës.

[739] Për një analizë të detajuar rreth klauzolave kontraktore me efekt normativ, shih në këtë punim: Kreun I, pjesa 2.3 "Shtrirja e kufizuar e efektit relativ të kontratës administrative; Kreu II, pjesa 1.4 "Ndërhyrja e aktit administrativ të njëanshme në kontratë"; dhe Kreu IV, pjesa 1.2 "Efektet dhe pasojat juridike të kontratës administrative".

[740] Sipas GJDBE, vendimi me numër çështje C-81/98, datë 08.10.1999, *Alcatel Austria AG*, vendet anëtare kanë detyrimin që të parashikojnë, në të gjitha rastet, një procedurë që të mundësojë anullimin e vendimeve të fazës parakontraktore, veçanërisht vendimi për lidhjen/dhënien e kontratës.

pavlefshmërie absolute kundër aktit, atëherë padia është a paparashkrueshme dhe mund të ngrihet në çdo kohë.

Pushteti i gjykatës. – Siç e shpjeguam më sipër, padia administrative mbi ligjshmërinë e aktit administrativ ngrihet kundër çdo akti administrativ dhe ka për qëllim të sigurojë respektimin e ligjshmërisë, duke i kërkuar gjykatës administrative anullimin e aktit administrativ për shkaqe paligjshmërie objektive. Kur ngrihet padia administrative mbi ligjshmërinë, e vetmja çështje juridike që i shtrohet për zgjidhje gjykatës, është nëse akti administrativ është i ligjshëm apo i paligjshëm, duke ngritur shkaqe pavlefshmërie të bazuara mbi shkeljen e të drejtës objektive: shkelje të një norme kushtetuese, ndërkombëtare, ligjore, jurisprudenciale apo nënligjore. Nëse gjykata administrative do të shfuqizojë aktin administrativ, atëherë shfuqizimi do të ketë efekte dhe pasoja juridike nga data që shpallet vendimi gjyqësor për shfuqizimin e aktit administrativ dhe për të ardhmen. Ndërsa nëse gjykata administrative do të konstatojë pavlefshmërinë absolute të aktit administrativ, atëherë ky vendim ka efekt prapaveprues dhe konsiderohet se akti administrativ nuk ka ekzistuar asnjëherë. Gjykata administrative kur shfuqizon/konstaton pavlefshmërinë absolute të aktit administrativ, nuk do të shprehet mbi tërheqjen e pasojave juridike që vijnë me anullimin e aktit, këto pasoja juridike që vijnë me anullimin e aktit tërhiqen nga vetë organi administrativ që ka nxjerrë aktin, duke e revokuar atë. Gjykata mjaftohet vetëm me shfuqizimin/konstatimin e pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ të paligjshëm[741], të nxjerrë përgjatë procesit kontraktor, dhe nuk mund të vendosë asgjë në lidhje me ligjshmërinë e kontratës administrative. Kjo do të thotë se shfuqizimi/konstatimi i pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ të paligjshëm, të nxjerrë përgjatë procesit kontraktor, nuk ka ndonjë efekt apo pasojë direkte mbi ligjshmërinë e kontratës administrative.

Pasojat e shfuqizimit/konstatimit të pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ mbi kontratën administrative. – Në lidhje me pasojat e shfuqizimit/konstatimit të pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ mbi kontratën administrative, kundërvihen konsiderata të ndryshme. Nga njëra anë, parimi i ligjshmërisë që normalisht është qëllim në vetvete i administratës publike, kërkon që nga paligjshmëria e aktit administrativ të tërhiqen të gjithë pasojat dhe për rrjedhojë nëse është nevoja të anullohet ose të konstatohet e pavlefshme edhe kontrata administrative. Nga ana tjetër, vazhdimësia e shërbimit publik objekt të kontratës, të drejtat e palëve në kontratë, siguria juridike dhe mbrojtja e interesit publik, kërkojnë që kontrata administrative t'i mbijetojë paligjshmërisë së aktit administrativ. Këto shtrohet çështja e dobishmërisë së padisë me objekt shfuqizimin/konstatimin e pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ që ka ndërhyrë në procesin kontraktor dhe e qendrueshmërisë së kontratës administrative përballë kësaj padie që mund të ngrihet edhe nga persona që janë shumë të larg rrethit kontraktor.

Në parim, duke qenë se padia administrative mbi ligjshmërinë me objekt shfuqizimin/konstatimin e pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ të paligjshëm, të nxjerrë përgjatë procesit kontraktor, ka të bëjë vetëm me aktin administrativ (qoftë ky relativisht i pavlefshëm ose absolutisht i pavlefshëm), dhe nuk ka të bëjë me kontratën administrative, atëherë nuk ka pasoja direkte mbi ligjshmërinë e kontratës administrative. Kjo e fundit mbetet ligji i palëve dhe zbatimi i saj në funksion të shërbimit dhe interesit publik që ajo ka për qëllim dhe objekt të realizojë duhet të vazhdojë. Për rrjedhojë, në parim, kontrata administrative mbetet e paprekur

[741] Shih E. Dobjani, E. Toska, E. Puto, E. Dobjani, *"E Drejta Administrative, Kontrolli mbi Administratën Publike"*, Emal, Tiranë, 2013, fq. 121-128.

nga paligjshmëria e aktit administrativ të nxjerrë përgjatë lidhjes, zbatimit apo përfundimit të saj[742].

Në gjendjen aktuale të jurisprudencës, nga Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, ende nuk kemi një përgjigje në lidhje me pasojat e shfuqizimit/konstatimit të pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ mbi kontratën administrative. Një zgjidhje e arsyeshme mund të bazohet në shkaqet e paligjshmërisë së aktit administrativ. Nëse paligjshmëria e aktit administrativ rezulton nga një cen i vetë aktit administrativ, që nuk ka të bëjë me kontratën administrative (për shembull, në vendimin për lidhjen e kontratës, ky vendim është i pavlefshëm për shkak se organi publik që e ka marrë vendimin nuk ka pasur kompetencë për të marrë këtë vendim), atëherë konsideratat në lidhje me vazhdimësinë e shërbimit publik objekt të kontratës, të drejtat e palëve në kontratë dhe mbrojtjen e interesit publik, duhet të prevalojnë mbi ligjshmërinë e aktit administrativ, dhe për rrjedhojë, kontrata administrative nuk duhet të preket nga paligjshmëria e aktit administrativ. Në këtë rast, kur pavlefshmëria ka lidhje vetëm me aktin administrativ, nëse nuk gjendemi përballë shkaqeve të pavlefshmërisë absolute, mund të operohet edhe nëpërmjet rregullimit të situatës ligjore të aktit administrativ, duke nxjerrë një akt administrativ miratues të rregullt, që validon aktin administrativ inicial të pavlefshëm ose vetë kontratën administrative. Por, nëse paligjshmëria e aktit administrativ rezulton nga një cen i vetë kontratës administrative, që nuk ka të bëjë me aktin administrativ (për shembull, në vendimin për lidhjen e kontratës, ky vendim është i pavlefshëm për arsye se ka miratuar lidhjen e kontratës, në një fushë të veprimtarisë administrative, ku nuk mund të veprohet nëpërmjet kontratës, ose sepse vetë kontrata administrative është e paligjshme), atëherë konsideratat në lidhje me ligjshmërinë duhet të prevalojnë për shkak se paligjshmëria e aktit administrativ vjen nga paligjshmëria e vetë kontratës administrative, që do të thotë se është vetë kontrata administrative në radhë të parë që është e jashtëligjshme dhe pastaj akti administrativ. Për rrjedhojë, në këtë rast, vetë kontrata administrative duhet të konsiderohet e pavlefshme. Ideja është që

[742] Megjithatë, shih E. Puto, i cili në shkrimin e tij *"Kontratat e administratës publike"*, shprehet se *"Kjo sigurisht na sjell në aspektin më problematik të kontratave administrative publike: pavlefshmëria e një akti administrativ që i paraprin një kontrate publike, shkakton pavlefshmërinë e kontratës publike? Përgjigja është pohuese, për shkak të situatës së mëposhtme. Një akt administrativ i pavlefshëm shkakton pavlefshmërinë e çdo akti të mëpasshëm. Kështu nëse njëri nga aktet paraprake përpara lidhjes së një kontrate publike, më pas zbulohet se ka një shkak pavlefshmërie e cila si e tillë transmetohet në aktin e mëpasshëm duke përfshirë shkakun dhe objektin ligjor të shprehur nga ana e administratës publike në lidhjen e kontratës publike do të kemi pavlefshmëri edhe të kontratës. Në këtë rast kontratës publike i mungon një nga elementet thelbësore të saj, vullneti i lirë i njërës palë kontraktore (administrata publike), i cili është i nevojshëm për vlefshmërinë e saj. Pra pavlefshmëria e akteve paraprirës do të rezultojë në pavlefshmërinë e kontratës publike duke qenë se ka cënuar 'kufijtë e vendosura me ligj' (neni 660 i Kodit Civil) të nevojshme për vlefshmërinë..."*, E. Puto,*"Kontratat e administratës publike"*, në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 424. Një arsyetim i tillë është llogjik për nga teknika juridike, sidomos nëse marrin në konsideratë hipotezën kur akti administrativ që i paraprin kontratës administrative është absolutisht i pavlefshëm (për shembull, akti administrativ që vendos për lidhjen/dhënien e kontratës), atëherë llogjikisht edhe kontrata administrative, si veprim administrativ i mëpasshëm dhe që bazohet mbi këtë akt admnistrativ, do të duhet të rezultojë absolutisht e pavlefshme. Por, ky arsyetim i karakterit strikt teknik, nuk merr në konsideratë nevojën për kërkimin dhe ruajtjen e një ekuilibri midis ligjshmërisë nga njëra anë dhe sigurisë juridike të kontratave dhe nevojave të interesit publik nga ana tjetër. Në fakt, në kontratat administrative, për arsye të konsideratave të interesit publik që kontratat administrative kanë për qëllim dhe objekt të realizojnë, marrja e një vendimi për pavlefshmërinë e tyre duhet të peshohet mirë. Nëse pavlefshmëria e kontratës administrative cënon rëndë interesin publik që kontrata aministrative ka për qëllim dhe objekt të realizojë, atëherë pavlefshmëria e kontratës administrative duhet të mënjanohet.

pavlefshmëria e aktit administrativ që ka ndërhyrë në procesin kontraktor, nuk duhet konsideruar si një e dhënë që sjell automatikisht edhe pavlefshmërinë e kontratës administrative, për arsye se në këtë të fundit, janë në lojë interesa më të mëdha se sa vetëm ligjshmëria. Siguria juridike e kontratës administrative, qëllimi dhe objekti i kontratës administrative për të realizuar një interes publik, të cilit organi publik kontraktues i shërben, janë interesa madhore që duhet të vihen në peshore nga gjykata administrative, duke i krahasuar në raport me natyrën e paligjshmërisë që prek aktin administrativ, për të konkluduar nëse pavlefshmëria e aktit administrativ do të reflektohet apo jo edhe në kontratën administrative. Nëse pavlefshmëria e kontratës administrative si rezultat i pavlefshmërisë së aktit administrativ që i ka paraprirë, do të krijonte një situatë ku interesi publik, që kontrata administrative ka për qëllim dhe objekt të realizojë, do të cënohej në mënyrë të tepruar, atëherë në këtë rast janë konsideratat e interesit publik ato që duhet të prevalojnë në raport me ligjshmërinë. Në këtë rast, kontrata administrative duhet t'i mbijetojë pavlefshmërisë së aktit administrativ dhe të vazhdojë zbatimin e saj deri në përfundim. Në çështjen e pasojave të pavlefshmërisë së aktit administrativ që ka ndërhyrë në procesin kontraktor mbi kontratën administrative, gjykata administrative duhet të vendosë nëse kjo pavlefshmëri e aktit administrativ prek ose jo kontratën administrative, duke u siguruar që ka gjetur një ekuilibër midis kërkesave të ligjshmërisë dhe kërkesave të qendrueshmërisë së kontratës administrative.

Por, në hipotezën kur pavlefshmëria e aktit administrativ sjell pavlefshmërinë e kontratës administrative, proceduralisht, mbetemi përballë faktit që vetëm me padinë administrative mbi ligjshmërinë e aktit administrativ, gjykata do të shprehet vetëm mbi ligjshmërinë e aktit administrativ, dhe nuk mund të vendosë asgjë në lidhje me ligjshmërinë e kontratës administrative, edhe nëse paligjshmëria e aktit administrativ prek dhe bën të pavlefshme vetë kontratën administrative. Për rrjedhojë, në hipotezën kur pavlefshmëria e aktit administrativ njollos edhe kontratën administrative me pavlefshmëri, cili është mjeti procedural që duhet përdorur në mënyrë që kontrata administrative të shpallet ose të konstatohet e pavlefshme? Këtu do të hynte në punë që bashkë me padinë administrative mbi ligjshmërinë e aktit administrativ, në bazë të Nenit 17/1, gërma e) të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", të kërkohet edhe detyrimi i organit publik palë kontraktore që të tërheqë plotësisht pasojat e paligjshmërisë së aktit administrativ dhe për rrjedhojë të kërkojë në gjykatë konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative. Ose në bazë të Nenit 17/1, gërma ç) të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", bashkë me padinë administrative mbi ligjshmërinë e aktit administrativ, të kërkohet edhe detyrimi i organit publik palë kontraktore që të kryejë veprimin administrativ për zgjidhjen e kontratës administrative të pavlefshme. Në këtë rast, veprimi administrativ do të jetë një marrëveshje midis palëve në kontratë që bien dakort për zgjidhjen e kontratës administrative të pavlefshme.

Siç mund të kuptohet, në gjendjen aktuale të jurisprudencës shqiptare, padia për shfuqizimin/konstatimin e pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ të nxjerrë në fazën përpara lidhjes së kontratës, përgjatë ekzekutimit të kontratës dhe në përfundim të kontratës, shfaqet e pasigurtë për paditësin, për shkak të efikasitetit të saj minimal si rezultat i pasigurisë së pasojave që sjell mbi kontratën administrative shfuqizimi/konstatimi i pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ. Do t'i përkasë jurisprudencës së Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë që të japë zgjidhje efektive dhe përfundimtare në lidhje me këtë çështje.

1.3 Padia me objekt shpalljen e pavlefshme të kontratës administrative[743]

Në ndryshim nga padia e mësipërme, këtu është vetë kontrata administrative që do të goditet nëpërmjet padisë për shpalljen e pavlefshme të saj. Këtu paligjshmëria e kontratës administrative nuk është një gjendje fakti e aktit kontraktor që në krijimin e tij (*ab initio*), dhe gjykata administrative nuk konstaton ekzistencën e kësaj paligjshmërie. Koncepti i pavlefshmërisë së kontratës administrative, këtu nuk shfaqet si një pavlefshmëri ekzistente që me lindjen e kontratës administrative, por shfaqet si një pavlefshmëri ndëshkimi të shpallur nga gjykata administrative. Paligjshmëria e kontratës administrative, në këtë rast, është ndëshkimi që i jep gjykata administrative aktit kontraktor, duke e shpallur atë të pavlefshëm[744]. Këtu kontrata administrative është e vlefshme në momentin e krijimit të saj, por ajo është e anullueshme nga gjykata administrative, nëpërmjet padisë për shpalljen e pavlefshmërisë së kontratës administrative.

Padia me objekt shpalljen e pavlefshme të kontratës administrative është një padi që bazohet kryesisht në dispozitat e Kodit Civil, më konkretisht në Nenin 94 të këtij Kodi, të emërtuar *"Veprime juridike që shpallen të pavlefshme"*, sipas të cilit *"Të anullueshme quhen veprimet juridike të cilat janë të vlefshme gjersa gjykata me kërkesën e të interesuarit i shpall të pavlefshme. Të tilla janë veprimet juridike të kryera nga: a) të miturit mbi katërmbëdhjetë vjeç, kur veprimin juridik e kanë kryer pa pëlqimin e prindit ose të kujdestarit; b) personat, të cilët për shkak sëmundje psikike ose zhvillimi të metë mendor u është hequr ose kufizuar zotësia për të vepruar, kur veprimin juridik e kanë kryer pa pëlqimin e kujdestarit; c) personat, të cilët në kohën e kryerjes së veprimit juridik nuk ishin të ndërgjegjshëm për rëndësinë e veprimeve të tyre, megjithëse në atë kohë nuk u ishte hequr zotësia për të vepruar; ç) personi që ka kryer veprimin juridik duke qënë i mashtruar, i kanosur, në lajthim ose për shkak të nevojës së madhe. Anullimi i këtyre veprimeve mund të kërkohet edhe pas vdekjes së personit përkatës, por vetëm kur para vdekjes është kërkuar heqja e zotësisë së tij për të vepruar"*. Mbajtja e kësaj baze ligjore të Nenit 94 në gjykimin e kontratave administrative, është parashikuar në bazë të Nenit 122 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Për Gjykatat Administrative", sipas të cilit, ligjshmëria e kontratës administrative, ndërmjet të tjerash, vlerësohet edhe në bazë të dispozitave të Kodit Civil rreth pavlefshmërisë së veprimit juridik. Natyrisht që për kontratat administrative, kjo dispozitë do të zbatohet në përputhje me rrethanat dhe veçoritë që paraqesin kontratat administrative.

Shkaqet e pavlefshmërisë që mund të ngrihen. – Neni 122 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", i emërtuar *"Pavlefshmëria e kontratës administrative"*, parashikon se *"Pavlefshmëria e kontratës administrative rregullohet sipas dispozitave të Kodit Civil që parashikojnë pavlefshmërinë e veprimit juridik"*. Regjimi juridik i kësaj pavlefshmërie nuk ndryshon nga regjimi juridik i të drejtës civile, siç është parashikuar nga Kodi Civil, dhe siç është interpretuar nga jurisprudenca e Gjykatës së Lartë[745]. Për rrjedhojë, në këtë padi, paditësi do të ngrejë

[743] Duke qenë se kjo padi është një padi klasike e të drejtës civile që trajton anullimin e veprimit juridik për shkaqe pavlefshmërie relative, në këtë punim, do e trajtojmë në mënyrë të shkurtër, duke analizuar vetëm karakteristikat kryesore të saj në raport me kontratat administrative.

[744] Shih R. Japiot, *"Des nullités en matière d'actes juridiques, essai d'une théorie nouvelle"*, Université de Dijon, Faculté de droit, Dijon, 1909, fq. 285.

[745] Shih vendimin e Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë Nr. 13, datë 09.03.2006, *Vajdin Lamaj, etj kundër Ministria e Pushtetit Lokal, etj*, që duhet të mbahet në konsideratë në gjykimin e pavlefshmërisë së kontratave administrative sipas Kodit Civil, i cili klasifikon pavlefshmërinë e veprimeve juridike sipas Kodit Civil, si vijon: *"Kodi Civil Shqiptar bën dy klasifikime të veprimeve*

vetëm shkaqe pavlefshmërie relative, siç janë parashikuar nga dispozitat e Nenit 94 e në vijim të Kodit Civil. Në bazë të kësaj dispozite, këto shkaqe janë: kur kontrata administrative është lidhur nga të miturit mbi katërmbëdhjetë vjeç dhe pa pëlqimin e prindit ose të kujdestarit; kur kontrata administrative është lidhur nga persona, të cilët për shkak sëmundje psikike ose zhvillimi të metë mendor, u është hequr ose kufizuar zotësia për të vepruar, dhe pa pëlqimin e kujdestarit; kur kontrata administrative është lidhur nga persona, të cilët në kohën e lidhjes së kontratës administrative, nuk ishin të ndërgjegjshëm për rëndësinë e veprimeve të tyre, megjithëse në kohën e lidhjes nuk u ishte hequr zotësia për të vepruar; personi ka lidhur kontratën administrative duke qënë i mashtruar, i kanosur, në lajthim ose për shkak të nevojës së madhe.

Personat që kanë të drejtën e ngritjes së padisë. – Duke qene se padia me objekt shpalljen e pavlefshme të kontratës administrative mund të bazohet vetëm në shkaqe pavlefshmërie relative, atëherë regjimi juridik i pavlefshmërisë relative, siç është interpretuar nga vendimi i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë Nr. 13, datë 09.03.2006, *Vajdin Lamaj, etj kundër Ministria e Pushtetit Lokal, etj*, dikton se kjo padi mund të ngrihet vetëm nga palët në kontratë dhe jo nga të tretët. Vetëm palët në kontratë (ato që kanë nënshkruar kontratën) mund të kërkojnë në gjykatën administrative kompetente shpalljen e pavlefshme të kontratës administrative. Sidoqoftë, për nga shkaqet e pavlefshmërisë relative të paraqitura më sipër, ushtrimi i kësaj padie nga palët është mjaft i rrallë.

Kontratat për të cilat mund të ngrihet padia. – Padia me objekt shpalljen e pavlefshme të kontratës administrative, mund të ngrihet për të gjithë llojet e kontratave administrative. Për rrjedhojë, për të përmendur kontratat administrative kryesore, bëhet fjalë për kontratat e prokurimit publik, koncesionit/partneritetit publik privat, kontratë pune administrative për agjentët kontraktorë pa status të administratës publike, dhe kontratat e shitjes publike.

Afati për ngritjen e padisë. – Duke qenë se kjo padi, në kuptimin e mjetit procedural, bazohet tërësisht në Kodin Civil, si dhe duke marrë në konsideratë

---

juridike të pavlefshme. Në grupin e parë hyjnë veprimet juridike të cilat konstatohen të pavlefshme dhe në grupin e dytë veprimet juridike që shpallen të pavlefshme.

Veprimet juridike që konstatohen të pavlefshme përbëjnë grupin e veprimeve të cilat në traditën ligjore e gjyqësore shqiptare janë cilësuar "absolutisht të pavlefshme". Ndërsa veprimet juridike që shpallen të pavlefshme përfshihen në grupin e quajtur "relativisht të pavlefshme". Në mes të pavlefshmërisë absolute dhe asaj relative ka dallime:

- Veprimet juridike relativisht të pavlefshme janë të anullueshme vetëm nga gjykata, ndërsa veprimet juridike absolutisht të pavlefshme janë të tilla që në momentin e bërjes së tyre dhe nuk është e nevojshme të anullohen nga gjykata.

- Veprimet juridike relativisht të pavlefshme kanë vlerë ligjore deri në momentin kur shpallen të pavlefshme nga gjykata, ndërsa veprimet juridike absolutisht të pavlefshme nuk kanë asnjë vlerë ligjore, qoftë kur realizohen, qoftë edhe më vonë.

- Veprimet juridike absolutisht të pavlefshme nuk krijojnë asnjë pasojë juridike, ndërsa veprimet juridike relativisht të pavlefshme krijojnë pasoja juridike gjer në momentin që ato shpallen të pavlefshme. Vetëm pas shpalljes së tyre të pavlefshme, veprimet juridike relativisht të pavlefshme, quhen të tilla por pasojat e pavlefshmërisë zgjidhen që nga momenti që janë kryer.

- Anullueshmëria e veprimeve juridike relativisht të pavlefshme është e kushtëzuar kurdoherë nga paraqitja e kërkesës në gjykatë nga personi i interesuar. Kjo situatë nuk vërehet në veprimet juridike absolutisht të pavlefshme, mbasi këto veprime nuk shpallen të pavlefshme, por konstatohen të pavlefshme.

Në varësi të llojit të pavlefshmërisë së veprimit juridik, relative apo absolute, kuadri ligjor shqiptar jep zgjidhje të ndryshme. Vetëm për veprimet juridike relativisht të pavlefshme është e domosdoshme inisiativa e palëve, e cila shoqerohet me ngritjen e një padie në gjykatë".

dispozitat e Nenit 1/2 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative"[746] dhe të Nenit 124 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative"[747], të cilat referojnë në normat procedurale dhe materiale të së drejtës civile, në rastet kur vetë këto ligje nuk parashikojnë ndryshe dhe nuk rregullojnë shprehimisht një çështje të caktuar që i përket kontratave administrative, atëherë afati për ngritjen e kësaj padie rregullohet nga Neni 103 i Kodit Civil, sipas të cilit *"Padia për të kërkuar që një veprim juridik të shpallet i pavlefshëm, parashkruhet brenda pesë vjetëve"*. Për rrjedhojë, afati për ngritjen e padisë me objekt shpalljen e pavlefshme të kontratës administrative është pesë vjet. Neni 104 i Kodit Civil rregullon çështjen e fillimit të ecjes së afatit pesë vjeçar të kësaj padie. Në bazë të kësaj dispozite, afati për ngritjen e padisë fillon: për kontratat administrative të lidhura nga persona që u është hequr ose kanë patur zotësi juridike të kufizuar për të vepruar, që nga dita që janë bërë madhorë ose që u është kthyer zotësia për të vepruar; për kontrata administrative të lidhura me mashtrim, kanosje ose lajthim, nga dita që mashtrimi ose lajthimi janë zbuluar, ose kanosja ka pushuar, por në çdo rast, jo më shumë se tre vjet nga dita që është lidhur kontrata administrative; në të gjithë rastet e tjera, që nga dita që është lidhur kontrata administrative.

Pushteti i gjykatës. – Gjykata administrative, nëse provohet një nga shkaqet e pavlefshmërisë relative, do të shpallë të pavlefshme kontratën administrative, që do të thotë se do të anullojë kontratën administrative. Pavlefshmëria relative e kontratës administrative duhet të kërkohet në gjykatë nga palët në kontratën administrative, dhe nëse palët nuk e kërkojnë, gjykata administrative nuk ka as detyrimin dhe as të drejtën që të kontrollojë kryesisht ligjshmërinë e kontratës administrative për shkaqe pavlefshmërie relative. Gjykata administrative nuk mund të shpallë kryesisht pavlefshmërinë e kontratës administrative për shkaqe pavlefshmërie relative[748].

Kërkimi i një ekuilibri midis ligjshmërisë nga njëra anë dhe sigurisë juridike të kontratave dhe nevojave të interesit publik nga ana tjetër. – Në gjykimin e ligjshmërisë së kontratave administrative, kjo është çështja kryesore që duhet të marrë në konsideratë dhe të sigurojë gjykata administrative. Në padinë me objekt shpalljen e pavlefshmërisë së kontratës administrative, duke qenë se shkaqet e pavlefshmërisë relative janë të rregullueshme, për rrjedhojë mund të rekuperohen përgjatë rrugës së zbatimit të kontratës administrative, kërkimi dhe gjetja e këtij ekuilibri midis ligjshmërisë nga njëra anë dhe sigurisë juridike të kontratave dhe nevojave të interesit publik nga ana tjetër, bëhet edhe më prezent dhe i domosdoshëm. Ideja është që në kontratat administrative, për arsye të konsideratave të interesit publik që kontrata administrative ka për qëllim dhe objekt të realizojë, sanksioni i anullimit të kontratës për gjykatën administrative duhet të jetë zgjidhja e fundit, dhe jo një ndëshkim automatik, menjëherë sapo verifikohet një shkak pavlefshmërie relative. Nëse anullimi i kontratës administrative cënon interesin publik që kontrata aministrative ka për qëllim dhe objekt të realizojë, atëherë gjykata administrative duhet të mënjanojë shpalljen e pavlefshmërisë së kontratës administrative. Kërkimi dhe gjetja e këtij ekuilibri është në dorë të gjykatës administrative dhe mund të bëhet vetëm nëse kjo e

[746] Në bazë të Nenit 1/2 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", *"Dispozitat e këtij ligji plotësohen me parashikimet e Kodit të Procedurës Civile, me përjashtim të rasteve dhe për aq sa ky ligj nuk parashikon ndryshe"*.

[747] Në bazë të Nenit 124 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", *"Për çështjet e parregulluara shprehimisht nga ky Kod për kontratën administrative, zbatohen dispozitat përkatëse të Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë apo të parashikimeve të posaçme ligjore"*.

[748] Shih vendimin e Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë Nr. 13, datë 09.03.2006, *Vajdin Lamaj, etj kundër Ministria e Pushtetit Lokal, etj*.

fundit ushtron në mënyrë aktive dhe të arsyeshme pushtetin e saj. Gjykata administrative duhet të vlerësojë mirë rëndësinë dhe pasojat e shkaqeve të pavlefshmërisë relative që prekin kontratën administrative në gjykim. Për të bërë këtë, gjykata administrative mund të përdorë dy mjete juridike: nocionin e mirëbesimit, keqbesimit dhe korrektësisë së palëve në lidhjen dhe zbatimin e kontratës administrative (Nenet 101, 422 dhe 674 të Kodit Civil) dhe pushtetin e shpalljes së pavlefshmërisë në mënyrë të pjesshme të kontratës administrative (Neni 111 i Kodit Civil). Kështu, në bazë të këtyre dispozitave gjykata administrative, duke pasur parasysh detyrimin e sjelljes me mirëbesim dhe të sjelljes me korrektesë midis palëve, duhet të kontrollojë dhe të verifikojë që paligjshmëria e cila pretendohet nga palët të mos jetë një paligjshmëri që rezulton nga keqbesimi dhe nga moskorrektësia e njërës apo të dyja palëve në kontratë. Për rrjedhojë, palët në kontratë nuk mund të ngrejnë si shkaqe pavlefshmërie relative një paligjshmëri që nuk i cënon aspak në të drejtat dhe detyrimet e tyre, ose një paligjshmëri për të cilën kanë qenë në dijeni që në origjinë. Në këto raste, gjykata administrative nuk ka pse të shpallë të pavlefshme kontratën administrative, por duhet të rrëzojë padinë e palëve, duke nënkuptuar kështu lënien në fuqi të kontratës administrative në rendin juridik, si dhe vazhdimësinë dhe zbatimin e kontratës administrative nga palët deri në përfundim. Ndërsa në rastin kur nuk jemi në kushtet e keqbesimit dhe të moskorrektësisë së palëve, gjykata administrative mund dhe duhet: ose të kërkojë nëse vazhdimi i zbatimit të kontratës administrative është i mundur ose jo, dhe nëse po, atëherë të rrëzojë padinë, duke i orientuar palët që të rregullojnë paligjshmërinë nëpërmjet kryerjes së veprimeve të nevojshme; ose të kërkojë nëse mund të shpallë të pavlefshme vetëm një pjesë të kontratës administrative dhe jo të gjithë kontratën administrative, duke i orientuar palët që të rregullojnë situatën kontraktore në përputhje me ligjshmërinë, duke lidhur një shtesë kontratë për pjesën që shpallet pavlefshmëria; ose pasi të ketë verifikuar që anullimi i kontratës administrative nuk cënon në mënyrë të rëndë interesin publik që kontrata administrative ka për qëllim dhe objekt të realizojë, atëherë të shpallë pavlefshmërinë e kontratës administrative. Në këto kushte, ideja është që anullimi i kontratës administrative të mënjanohet nëse një gjë e tillë është e mundur dhe pavlefshmëria të shpallet vetëm në rastet kur një gjë e tillë është e paevitueshme.

Zgjidhja e pasojave të pavlefshmërisë relative. – Neni 105 i Kodit Civil parashikon se *"Veprimi juridik që shpallet i pavlefshëm quhet i tillë që nga çasti kur është kryer"*. Kjo dispozitë ka lidhje me zgjidhjen e pasojave të pavlefshmërisë relative. Në rastin kur gjykata administrative do të anullojë kontratën administrative relativisht të pavlefshme, atëherë kjo e fundit do të quhet si e pavlefshme që nga data e lidhjes së saj. Për të shmangur çdo dyshim, kontrata administrative relativisht e pavlefshme ka vlerë ligjore deri në momentin kur shpallet e pavlefshme nga gjykata administrative, dhe nga ky moment i shpalljes së pavlefshmërisë relative, kontrata administrative konsiderohet si e pavlefshme që nga dita e lidhjes së saj. Kjo do të thotë vetëm se pasojat e pavlefshmërisë relative zgjidhen që nga momenti i lidhjes së kontratës administrative. Thenë ndryshe, kontrata administrative relativisht e pavlefshme krijon pasoja juridike deri në momentin që ajo shpallet e pavlefshme. Vetëm pas shpalljes së saj të pavlefshme, kontrata administrative relativisht e pavlefshme, quhet e tillë që nga dita e lidhjes së saj, që do të thotë se pasojat e pavlefshmërisë zgjidhen që nga momenti që kontrata administrative është lidhur[749].

[749] Shih vendimin e Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë Nr. 13, datë 09.03.2006, *Vajdin Lamaj, etj kundër Ministria e Pushtetit Lokal, etj,*

1.4 Padia për konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative

Padia me objekt konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative parashikohet nga gërma d) e Nenit 17/1 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", sipas të cilit *"1.Padia ngrihet:... d) për konstatimin e paligjshmërisë së veprimit administrativ, që nuk prodhon pasoja juridike, nëse paditësi ka një interes të arsyeshëm për këtë;..."*. Edhe kjo është një padi administrative mbi ligjshmërinë dhe për arsye se nocioni i veprimit administrativ përfshin tre format kryesore të ushtrimit të veprimtarisë administrative[750], përveç kontratave administrative, padia për konstatimin e paligjshmërisë mund të përdoret edhe për aktin administrativ dhe veprimin tjetër administrativ[751].

Personat që kanë të drejtën e ngritjes së padisë. – Nga njëra anë, duket se asnjë nga kushtet që japin të drejtën e ngritjes së padisë të Nenit 15 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", nuk përcakton se kush mban të drejtën e ngritjes së padisë, në padinë me objekt konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative. Kushti më i përafërt i parashikuar nga ligji është ai i gërmës a) të Nenit 15 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", sipas të cilit, të drejtën e ngritjes së padisë e ka *"çdo subjekt që pretendon se i është cenuar një e drejtë apo një interes i ligjshëm nga një veprim apo mosveprim i organit publik"*. Por, në rastin e kërkimit të konstatimit të paligjshmërisë së kontratës administrative, në të vërtetë nuk kemi asnjë veprim apo mosveprim të organit publik. Nga ana tjetër, vetë neni 17/1, gërma d), i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", duket se vendos si kusht të vetëm për ngritjen e padisë me objekt konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative që paditësi të ketë një interes të arsyeshëm. Një element tjetër që duhet të merret në konsideratë është se kjo padi administrative ka për objekt *"konstatimin e paligjshmërisë së veprimit administrativ, që nuk prodhon pasoja juridike"*, që për nga pasojat dhe efektet, i përngjan kërkimit të konstatimit të pavlefshmërisë absolute të veprimit juridik. Dihet se për një veprim juridik në kuptim të së drejtës civile (kontratë të së drejtës private), pavlefshmëria absolute mund të pretendohet nga kushdo që ka një interes në kërkimin e saj[752]. Për rrjedhojë, në regjimin juridik të pavlefshmërisë absolute të veprimit juridik, jo vetëm palët në kontratë, por çdokush që ka interes, çdokush që mund të tërheqë një avantazh nga pavlefshmëria absolute, legjitimohet që ta kërkojë atë. Në këto kushte, në mungesë të një parashikimi ligjor të shprehur për personat që kanë të drejtën e ngritjes së kësaj padie dhe në llogjikën e kërkimit të pavlefshmërisë absolute në regjimin juridik të pavlefshmërisë së veprimeve juridike, rezulton se padia me objekt konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative mund të ngrihet nga çdokush që ka një interes të arsyeshëm. Këtu përfshihen patjetër palët në kontratë, por jo vetëm, pasi edhe të tretët mund të kenë një interes të arsyeshëm që të pretendojnë për konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative. Për rrjedhojë, analiza juridike të çon në përfundimin se padia me objekt konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative mund të ngrihet nga palët në kontratë, nga të tretët që nuk janë palë në kontratë, si dhe nga çdokush

[750] Neni 2/7 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", përcakton se *"Veprim administrativ është akti administrativ, kontrata administrative dhe veprimi tjetër administrativ"*.

[751] Shih E. Dobjani, E. Toska, E. Puto, E. Dobjani, "*E Drejta Administrative, Kontrolli mbi Administratën Publike"*, Emal, Tiranë, 2013, fq. 124-125.

[752] Shih vendimin e Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë Nr. 13, datë 09.03.2006, *Vajdin Lamaj, etj kundër Ministria e Pushtetit Lokal, etj*, sipas të cilit *"Pavlefshmëria absolute mund të pretendohet nga kushdo që ka interes, ajo mund t'i kundrejtohet si palës tjetër të veprimit juridik, ashtu edhe çdo personi të tretë. Pavlefshmëria absolute mund të merret parasysh nga gjykata edhe kryesisht, pa u kërkuar nga pala e interesuar, ose kundër dëshirës së saj"*.

tjetër, me kusht që të kenë një interes të arsyeshëm për ngritjen e kësaj padie. Kushti i interesit të arsyeshëm lidh pretendimin ose shkakun e ngritur nga paditësi për paligjshmëri me cënimin e një interesi të paditësit. Kjo do të thotë se paditësi, kushdo qoftë, palë ose i tretë, nuk mund të pretendojë se ka interes të arsyeshëm për ngritjen e padisë me objekt konstatimin e paligjshmërisë, vetëm se cënohet nga ekzistenca e kontratës administrative, por duhet të ketë një lidhje direkte midis cënimit të interesave të paditësit dhe paligjshmërisë së kontratës administrative.

Në përfundim, është padyshim Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë që do të përcaktojë perimetrin e personave që kanë të drejtë të ngrejnë padinë për konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative dhe mjeti juridik i kushtit të interesit të arsyeshëm mund të përbëjë një element të rëndësishëm në kufizimin ose zgjerimin e këtij perimetri. Megjithatë, këtu duam të theksojmë se duke qenë se padia me objekt konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative, siç do të shohim në shpjegimet që rrjedhin më poshtë, ngrihet vetëm për shkaqe pavlefshmërie absolute, atëherë rezulton se kushti i i interesit të arsyeshëm është i padobishëm, për arsye se gjykata ka jo vetëm të drejtën, por edhe detyrimin, që shkaqet e pavlefshmërisë absolute t'i konstatojë kryesisht (*ex officio*), për rrjedhojë, pa qenë nevoja për paditësin që të provojë një interes të arsyeshëm për ngritjen e kësaj padie. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë do të duhet të zgjidhë këtë kontradiktë të brendshme të mekanizmit juridik të Nenit 17/1, gërma d), të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", i cili nga njëra anë shprehet për konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative *"...që nuk prodhon pasoja juridike..."*, dhe për rrjedhojë i referohet shkaqeve të pavlefshmërisë absolute dhe nga ana tjetër vendos kushtin e interesit të arsyeshëm për ngritjen e padisë.

Kontratat për të cilat mund të ngrihet padia. – Padia me objekt konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative, mund të ngrihet për të gjithë llojet e kontratave administrative. Për rrjedhojë, për të përmendur kontratat administrative kryesore, bëhet fjalë për kontratat e prokurimit publik, koncesionit/partneritetit publik privat, kontratë pune administrative për agjentët kontraktorë pa status të administratës publike, dhe kontratat e shitjes publike.

Afati për ngritjen e padisë. – Neni 18 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", rreth afatit për ngritjen e padisë, përcakton afatin 45 ditor për padinë *"kundër veprimit administrativ"*, por nuk përcakton asnjë nga rastet e fillimit të afatit për ngritjen e padisë në lidhje me padinë për konstatimin e paligjshmërisë së veprimit administrativ. Siç shpjeguam edhe më sipër, padia për konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative, që nuk prodhon pasoja juridike, për nga pasojat dhe efektet, i përngjan kërkimit të konstatimit të pavlefshmërisë absolute të veprimit juridik në të drejtën civile. Dihet se për një veprim juridik në kuptim të së drejtës civile (kontratë të së drejtës private), pavlefshmëria absolute mund të pretendohet në çdo kohë dhe kërkimi i saj nuk është i parashkrueshëm[753]. Kërkimi i pavlefshmërisë absolute nuk parashkruhet për arsye se paligjshmëria e veprimit juridik rezulton *ab initio*, që me formimin e tij, dhe për rrjedhojë konsiderohet se veprimi juridik nuk ka hyrë kurrë në fuqi dhe nuk ka ekzistuar asnjëherë. Kjo është edhe arsyeja që gjykata "konstaton" pavlefshmërinë absolute të veprimit juridik dhe nuk e shpall atë. I njëjti arsyetim përdoret edhe nga e drejta administrative për pavlefshmërinë absolute të aktit administrativ. Padia për kërkimin e konstatimit të pavlefshmërisë absolute të aktit

[753] Shih vendimin e Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë Nr. 13, datë 09.03.2006, *Vajdin Lamaj, etj kundër Ministria e Pushtetit Lokal, etj*.

administrativ është e paparashkrueshme dhe mund të ngrihet në çdo kohë[754], për arsye se akti administrativ absolutisht i pavlefshëm konsiderohet se nuk ka ekzistuar asnjëherë. Të njëjtën llogjikë duket se përmban edhe vetë Neni 17/1, gërma d), i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", që përcakton se padia ngrihet për konstatimin e paligjshmërisë së veprimit administrativ, *"që nuk prodhon pasoja juridike..."*. Për rrjedhojë, veprimi administrativ konsiderohet se nuk ka hyrë në fuqi dhe nuk ka ekzistuar asnjëherë.

Në këto kushte, duke pas parasysh sa më sipër, ose do të merret në konsideratë afati 45 ditor për paditë kundër veprimeve administrative, i parashikuar nga Neni 18 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative"[755], ose do të prevalojë ideja se kërkimi për konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative mund të ngrihet në çdo kohë, për arsye se konsiderohet se kontrata administrative nuk ka hyrë kurrë në fuqi dhe nuk ka ekzistuar asnjëherë. Zgjedhja e zgjidhjes i takon padyshim Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, por mendojmë se afati 45 ditor i Nenit 18 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", është parashikuar në radhë të parë për aktin administrativ dhe veprimin tjetër administrativ dhe nuk mund të zbatohet për padinë me objekt konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative. Kjo lloj padie, edhe pse administrative, i përgjigjet llogjikës së kërkimit të pavlefshmërisë absolute, dhe për rrjedhojë duhet të mund të kërkohet në çdo kohë, nga çdokush që ka një interes të arsyeshëm, pa u parashkruar.

Shkaqet e pavlefshmërisë që mund të ngrihen. – Shkaqet e pavlefshmërisë i përkasin të drejtës materiale dhe në të drejtën e kontratave administrative, janë të ndara midis të drejtës administrative dhe të drejtës civile. Neni 122 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", i emërtuar *"Pavlefshmëria e kontratës administrative"*, parashikon se *"Pavlefshmëria e kontratës administrative rregullohet sipas dispozitave të Kodit Civil që parashikojnë pavlefshmërinë e veprimit juridik"*. Për rrjedhojë, të gjithë shkaqet e pavlefshmërisë absolute të veprimeve juridike, bazuar në Nenin 92 të Kodit Civil, mund të ngrihen në padinë për konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative. Këto shkaqe janë: kur kontrata administrative vjen në kundërshtim me një dispozitë urdhëruese të ligjit; kur kontrata administrative kryhet për të mashtruar ligjin; kur kontrata administrative kryhet nga të mitur nën moshën katërmbëdhjetë vjeç; kur kontrata administrative bëhet në marrëveshje të palëve, pa patur për qëllim që të sjellë pasoja juridike (kontratë fiktive ose e simuluar).

Duke marrë në konsideratë se padia për konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative, sipas përcaktimeve të Nenit 17/1, gërma d), të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", mund të ngrihet vetëm për kontratat që nuk prodhojnë pasoja juridike, atëherë shkaqet e pavlefshmërisë relative, që mund të shpallen të pavlefshme, sipas Nenit 94 e në vijim të Kodit Civil, nuk mund të ngrihen me padinë me objekt konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative. Padia me objekt konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative duhet të përmbajë vetëm shkaqe të pavlefshmërisë absolute[756]. Për rrjedhojë, shkaqet e pavlefshmërisë relative

[754] Neni 18/8 i Ligjit Nr. 49/2012, "Për Gjykatat Administrative", parashikon se *"8. Padia për konstatimin e pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ mund të ngrihet në çdo kohë"*.

[755] Dhe kontrata administrative, në bazë të Nenit 2/7 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", është në radhë të parë një veprim administrativ përpara se të jetë një veprim juridik.

[756] Shih vendimin e Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë Nr. 13, datë 09.03.2006, *Vajdin Lamaj, etj kundër Ministria e Pushtetit Lokal, etj*, që duhet të mbahet në konsideratë në gjykimin e pavlefshmërisë së kontratave administrative sipas Kodit Civil, i cili klasifikon pavlefshmërinë e veprimeve juridike sipas Kodit Civil, si vijon: *"Kodi Civil Shqiptar bën dy klasifikime të veprimeve*

të Nenit 94 e në vijim të Kodit Civil zbatohen për kontratat administrative, por nuk mund të ngrihen në mbështetje të një padie me objekt konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative, për shkak se kjo e fundit, si mjet apo mekanizëm procedural, është krijuar vetëm për ngritjen e shkaqeve të pavlefshmërisë absolute, për *"konstatimin e paligjshmërisë së veprimit administrativ, që nuk prodhon pasoja juridike"*. Shkaqet e pavlefshmërisë relative të nenit 94 të Kodit Civil ngrihen me padinë me objekt shpalljen e pavlefshme të kontratës administrative, të analizuar më sipër në këtë punim.

Dispozita e Nenit 122 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", vazhdon me përcaktimin se *"Gjithashtu, kontrata administrative është e pavlefshme në rastet e mëposhtme: a) nuk janë respektuar kërkesat e parashikuara në nenin 119 të këtij Kodi; b) nuk janë respektuar kërkesat për lidhjen e kontratës administrative zëvendësuese, të parashikuara në nenin 120 të këtij Kodi"*. Edhe këto duket se paraqiten si shkaqe pavlefshmërie absolute, për arsye se ligji nuk shprehet që këto shkaqe janë nga ato shkaqe pavlefshmërie për të cilat gjykata shpall pavlefshmërinë e kontratës administrative, por ligji shprehet se kontrata administrative është e pavlefshme nëse përmbushen këto shkaqe pavlefshmërie. Për rrjedhojë, duket se me këto shkaqe pavlefshmërie, pavlefshmëria e kontratës administrative është që në origjinë, *ab initio*, dhe kontrata administrative nuk prodhon asnjë pasojë juridike. Në këto kushte, rezulton se shkaqe pavlefshmërie absolute për kontratën administrative do të jenë të gjithë kushtet e përcaktuara në Nenin 119 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", të cilat i kemi analizuar më sipër në këtë punim, siç janë: ndalimi i përdorimit të formës kontraktore nga ligji; përdorimi i kontratës bie në kundërshtim me natyrën e çështjes administrative; kontrata lidhet në një fushë të veprimtarisë administrative ku organi publik nuk ka pushtet diskrecial; kontrata nuk lidhet me shkrim; nuk respektohen rregullat e përfaqësimit të organeve publike. Për kontratën administrative zëvendësuese, mosrespektimi i kushteve të Nenit 120 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", të cilat edhe këto i kemi analizuar më sipër në këtë punim, përbëjnë shkaqe pavlefshmërie absolute.

---

juridike të pavlefshme. Në grupin e parë hyjnë veprimet juridike të cilat konstatohen të pavlefshme dhe në grupin e dytë veprimet juridike që shpallen të pavlefshme.

Veprimet juridike që konstatohen të pavlefshme përbëjnë grupin e veprimeve të cilat në traditën ligjore e gjyqësore shqiptare janë cilësuar "absolutisht të pavlefshme". Ndërsa veprimet juridike që shpallen të pavlefshme përfshihen në grupin e quajtur "relativisht të pavlefshme". Në mes të pavlefshmërisë absolute dhe asaj relative ka dallime:

- Veprimet juridike relativisht të pavlefshme janë të anullueshme vetëm nga gjykata, ndërsa veprimet juridike absolutisht të pavlefshme janë të tilla që në momentin e bërjes së tyre dhe nuk është e nevojshme të anullohen nga gjykata.

- Veprimet juridike relativisht të pavlefshme kanë vlerë ligjore deri në momentin kur shpallen të pavlefshme nga gjykata, ndërsa veprimet juridike absolutisht të pavlefshme nuk kanë asnjë vlerë ligjore, qoftë kur realizohen, qoftë edhe më vonë.

- Veprimet juridike absolutisht të pavlefshme nuk krijojnë asnjë pasojë juridike, ndërsa veprimet juridike relativisht të pavlefshme krijojnë pasoja juridike gjer në momentin që ato shpallen të pavlefshme. Vetëm pas shpalljes së tyre të pavlefshme, veprimet juridike relativisht të pavlefshme, quhen të tilla por pasojat e pavlefshmërisë zgjidhen që nga momenti që janë kryer.

- Anullueshmëria e veprimeve juridike relativisht të pavlefshme është e kushtëzuar kurdoherë nga paraqitja e kërkesës në gjykatë nga personi i interesuar. Kjo situatë nuk vërehet në veprimet juridike absolutisht të pavlefshme, mbasi këto veprime nuk shpallen të pavlefshme, por konstatohen të pavlefshme.

Në varësi të llojit të pavlefshmërisë së veprimit juridik, relative apo absolute, kuadri ligjor shqiptar jep zgjidhje të ndryshme. Vetëm për veprimet juridike relativisht të pavlefshme është e domosdoshme inisiativa e palëve, e cila shoqerohet me ngritjen e një padie në gjykatë".

Në përfundim, të gjithë kushtet e vlefshmërisë për lidhjen e kontratës administrative, rreth lirisë dhe shprehjes së vullnetit për lidhjen e kontratës administrative, të analizuara më sipër në pjesën e parë të Kreut të tretë të këtij punimi, përbëjnë shkaqe pavlefshmërie absolute që mund të ngrihen me padinë administrative për konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative. Ndërkohë, për sa i përket kushteve procedurale të lidhjes së kontratave administrative, të analizuara më sipër në pjesën e dytë të Kreut të tretë të këtij punimi, që parashikohen në ligjet e posaçme rreth prokurimeve publike dhe koncesioneve/partneriteteve publike private, dhe që janë kryesisht rregullat procedurale të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë, mosrespektimi i tyre nuk duket se shkakton pavlefshmërinë absolute të kontratës administrative, përveçse në dy raste, për prokurimet publike, të parashikuara nga Neni 58/6 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", dhe për koncesionet/partneritetet publike private, të parashikuara nga Neni 26/2 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat". Në bazë të këtyre dispozitave, lidhja e kontratës së prokurimit publik, koncesionit dhe partneritetit publik privat, përpara përfundimit të afatit pesë ditor të njoftimit të kualifikimit dhe të skualifikimit ose përpara se të ketë përfunduar procedura e shqyrtimit administrativ, *"e bën atë absolutisht të pavlefshme"*.

Pushteti i gjykatës. – Neni 17/1, gërma d), i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", përcakton se *"1.Padia ngrihet:... d) për konstatimin e paligjshmërisë së veprimit administrativ, që nuk prodhon pasoja juridike..."*. Për rrjedhojë, nëse gjykata gjen shkaqet e pavlefshmërisë të përcaktuara si më sipër, ajo ka jo vetëm të drejtën, por edhe detyrimin që të konstatojë paligjshmërinë e kontratës administrative. Siç e shpjeguam edhe më sipër, efektet dhe pasojat e konstatimit të paligjshmërisë së kontratës administrative janë radikale mbi të drejtat dhe detyrimet e palëve në kontratë, dhe do t'i përmbysë raportet midis tyre. Konstatimi i paligjshmërisë së kontratës administrative ka të njëjtin efekt si pavlefshmëria absolute e veprimeve juridike, e parashikuar në nenin 92 të Kodit Civil, dhe për rrjedhojë, kontrata është nul *ab initio* (që në origjinë) dhe konsiderohet se nuk ka hyrë asnjëherë në fuqi dhe nuk ka ekzistuar juridikisht asnjëherë. Konstatimi i paligjshmërisë së kontratës administrative do të privojë kontratën nga çdo fuqi juridike në të ardhmen dhe do të asgjesojë çdo efekt dhe pasojë që kontrata ka prodhuar në të shkuarën, duke i detyruar palët në kontratë që të kthejnë mbrapsht përfitimet reciproke që kanë marrë nga zbatimi i kontratës. Me konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative, kjo e fundit konsiderohet se nuk ka ekzistuar asnjëherë.

1.5 Padia me objekt detyrimin e organit publik për të lidhur kontratën administrative

Dispozita e Nenit 17/1, gërma ç) të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative" përcakton, ndër të tjera, se padia ngrihet *"ç) për të detyruar organin publik të kryejë një veprim administrativ, që është refuzuar, apo për të cilin organi publik ka heshtur, ndonëse ka pasur kërkesë;..."*. Ky mekanizëm i padisë administrative i përket kategorisë së padisë administrative të juridiksionit të plotë. *"Kjo padi ka për qëllim kryesor mbrojtjen e të drejtave subjektive në çështjen konkrete që gjykatës administrative i paraqitet për shqyrtim dhe kjo e fundit i jep vetë zgjidhje çështjes administrative konkrete të paraqitur. Për këtë arsye, padia administrative e juridiksionit të plotë është një padi heterogjene që përbëhet nga kërkime të përziera. Padia administrative e juridiksionit të plotë lidhet në mënyrë të pakundërshtueshme me mbrojtjen e të drejtave subjektive dhe për rrjedhojë bën pjesë*

domosdoshmërisht në kategorinë e padive subjektive. Por kjo nuk do të thotë se çështja që do t'i shtrohet për shqyrtim gjykatës nuk mund të përfshijë edhe kërkimin e anullimit të aktit administrativ, që përbën padinë mbi ligjshmërinë e aktit dhe që i përket kategorisë së padive objektive. Në fakt, kjo padi administrative e merr emrin e saj si "e juridiksionit të plotë" nga fakti që gjykata administrative përpara së cilës është paraqitur kjo padi ka pushtet apo fuqi që i lejon që të vërë në zbatim dhe të mbrojë të drejta subjektive, dhe që të bëjë më shumë sesa vetëm të anullojë aktin administrativ të kundërshtuar. Për rrjedhojë, padia administrative e juridiksionit të plotë mund të përfshijë padinë administrative mbi ligjshmërinë, por kur e bën këtë, ndryshon nga padia administrative mbi ligjshmërinë për faktin se gjykatës administrative i kërkohet që të bëjë më shumë sesa vetëm anullimi i aktit administrativ të kundërshtuar, duke e detyruar administratën publike të tërheqë pasojat e anullimit të aktit dhe duke i dhënë zgjidhje mosmarrëveshjes konkrete, kështu për shembull duke i akorduar paditësit edhe dëmshpërblim. Ky është dallimi midis padisë administrative mbi ligjshmërinë dhe padisë administrative të juridiksionit të plotë"[757].

Kjo padi administrative mund të përfshijë shumë kërkime që mund të përdoren në gjykimin e kontratave administrative. Siç do të shohim më poshtë, fakt është që kjo padi administrative mund të përdoret edhe në gjykimin e përgjegjësisë kontraktore. Në këtë pjesë të punimit, është interesant funksioni i kësaj padie administrative për të detyruar organin publik që të lidhë një kontratë administrative. Në këtë rast, vendoset apo mbrohet ligjshmëria për arsye se kontrata administrative i jepet kontraktuesit që në bazë të kritereve të ligjit e meriton dhe jo kontraktuesit që mund të ketë zgjedhur organi publik në shkelje të kritereve ligjore. Në bazë të Nenit 2/7 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", veprim administrativ është akti administrativ, kontrata administrative dhe veprimi tjetër administrativ. Për rrjedhojë, është plotësisht e konsiderueshme që Neni 17/1, gërma ç) i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative" që parashikon se padia ngrihet *"ç) për të detyruar organin publik të kryejë një veprim administrativ, që është refuzuar, apo për të cilin organi publik ka heshtur, ndonëse ka pasur kërkesë;..."*, mund të përdoret për të detyruar një organ publik që të lidhë kontratën administrative.

Personat që kanë të drejtën e ngritjes së padisë. – Në bazë të Nenit 15, gërma a) të Ligjit Nr. 49/2012, "Për Gjykatat Administrative", të drejtën e ngritjes së padisë e ka *"çdo subjekt që pretendon se i është cenuar një e drejtë apo një interes i ligjshëm nga një veprim apo mosveprim i organit publik"*. Për rrjedhojë, ligji nuk vë asnjë kufizim në lidhje me palët që kanë të drejtë të kërkojnë detyrimin e organit publik për kryerjen e një veprimi administrativ, mjafton që pala kërkuese të pretendojë se i është cenuar një e drejtë apo një interes i ligjshëm nga veprimi i refuzimit, me shkresë apo në heshtje. Në shumicën e rasteve, këto persona do të jenë kandidatët dhe ofertuesit e pasuksesshëm në një procedurë garuese, që me kërkimin e konstatimit të paligjshmërisë së kontratës administrative të lidhur midis organit publik dhe ofertuesit të suksesshëm, do të kërkojnë edhe detyrimin e organit publik për lidhjen e kontratës administrative.

Kontratat për të cilat mund të ngrihet padia. – Padia me objekt detyrimin e organit publik që të kryejë një veprim me qëllim lidhjen e kontratës, mund të ngrihet për të gjithë llojet e kontratave administrative. Për rrjedhojë, për të përmendur kontratat administrative kryesore, bëhet fjalë për kontratat e prokurimit publik,

[757] E. Dobjani, E. Toska, E. Puto, E. Dobjani, *"E Drejta Administrative, Kontrolli mbi Administratën Publike"*, Emal, Tiranë, 2013, fq. 129.

koncesionit/partneritetit publik privat, kontrate pune administrative për agjentët kontraktorë jo statutorë të administratës publike dhe kontratat e shitjes publike.

Shprehja e vullnetit të paditësit për lidhjen e kontratës administrative. – Në bazë të Nenit 17/1, gërma ç) të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", veprimi administrativ duhet të jetë refuzuar nga organi publik, ose organi publik ka heshtur për kryerjen e këtij veprimi, megjithëse ka pasur kërkesë nga paditësi. Për rrjedhojë, kusht për ngritjen e kësaj padie është që paditësi të ketë shprehur kundrejt organit publik vullnetin e tij për lidhjen e kontratës administrative. Ky vullnet i paditësit për lidhjen e kontratës, në rastin e kandidatëve dhe ofertuesve të pasuksesshëm, rezulton qartë nga vetë marrja pjesë në procedurën garuese.

Afati për ngritjen e padisë. – Në bazë të Nenit 18/1 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", afati për ngritjen e kësaj padie është 45 ditë nga data e njoftimit të aktit të refuzimit ose nga data e marrjes dijeni për aktin nëse nuk është njoftuar, dhe në rast heshtje (mosveprimi) të organit publik, nga data që ka mbaruar afati për marrjen e vendimit për lidhjen e kontratës. Në rastin e kandidatëve apo ofertuesve të pasuksesshëm, në kuadrin e një procedure rishikimi administrativ, ky afat 45 ditor fillon nga data e marrjes së vendimit të Komisionit të Prokurimit Publik që konstaton shkelje në respektimin e rregullave procedurale të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë.

Pushteti i gjykatës. – Në bazë të Nenit 17/1, gërma ç) të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", kjo padi përdoret për t'i kërkuar gjykatës që të detyrojë organin publik që të kryejë një veprim administrativ. Në kontekstin e kontratës administrative, kjo padi, ndërmjet të tjerash, ka për qëllim që të detyrojë organin publik të lidhë kontratën administrative. Për rrjedhojë, në bazë të këtij mekanizmi ligjor, nëse plotësohen kushtet e duhura ligjore, në parim, gjykata administrative e ka të gjithë fuqinë/pushtetin që të detyrojë organin publik që të lidhë kontratën administrative.

1.6 Padia me objekt marrjen e masave të sigurimit të padisë në situatë të ngutshme

Masat e sigurimit të padisë kanë për qëllim që t'i lejojnë gjykatës administrative që të ndërmarrë në afatet më të shkurtra kohore, masat e nevojshme dhe që janë të justifikuara me ekzistencën e një situate emergjence, të ngutshme, me qëllim parandalimin e ardhjes ose parandalimin e rëndimit të një dëmi. Bëhet fjalë për masa që nuk përdoren vetëm për kontratat administrative, por që janë të përdorura në procedurën e gjykimit administrativ në përgjithësi, për rrjedhojë edhe për aktin administrativ dhe veprimin tjetër administrativ, me qëllim për të prezervuar të drejtën materiale. Ligji ka parashikuar një procedurë të detajuar që mund të ndërmerret në raste të ngutshme dhe që përbëhet nga masat e sigurimit të padisë.

Ligji Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", parashikon në Nenin 28/1 të tij, se "*Me paraqitjen e padisë, paditësi mund t'i kërkojë gjykatës marrjen e masave të sigurimit të padisë, në rastet kur ai tregon se gjatë kohës së nevojshme të procesit, derisa të arrihet në marrjen e vendimit të themelit, ekziston mundësia e ardhjes së një dëmi të rëndë e të pariparueshëm, që rrjedh nga ekzekutimi i veprimit administrativ*". Si dhe në çfarë mënyre një procedurë e tillë mund të zbatohet në fushën e gjykimit të kontratave administrative? Ligji Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", në Nenin 30, gërma a) të tij, parashikon se mund të merret masa e pezullimit të zbatimit të kontratave administrative. Një hipotezë tjetër që mund të merret në konsideratë është në rastin e një padie administrative mbi ligjshmërinë, ku kërkohet

shfuqizimi/konstatimi i pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ të nxjerrë në fazën përpara lidhjes së kontratës, përgjatë ekzekutimit apo në përfundim të kontratës, dhe përgjatë gjykimit kërkohet pezullimi i zbatimit të aktit administrativ që ka ndërhyrë në procesin kontraktor dhe për të cilin kërkohet anullimi.

Personat që kanë të drejtën e ngritjes së padisë. – Padia me objekt marrjen e masës së sigurimit të padisë mund të ngrihet nga vetë palët në kontratë dhe nga të tretët që nuk janë palë në kontratë. Ligji nuk përmban asnjë kufizim në lidhje me të drejtën e kërkimit të masës së sigurimit të padisë në fushën e kontratave administrative. Masa e sigurimit të padisë më e zakonshme në fushën e kontratave administrative është padyshim, siç shprehet edhe vetë Neni 30, gërma a) i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", pezullimi i zbatimit të kontratave administrative. Në këtë aspekt, për të tretët, kërkimi i pezullimit të zbatimit të kontratës administrative paraqitet si një mundësi reale. Por, për palët në kontratë, kjo hipotezë e kërkimit të pezullimit të zbatimit të kontratës administrative është mjaft e rrallë (pothuajse e pamundur), pasi palët në një marrëdhënie kontraktore të së drejtës publike, në të cilën kanë hyrë me dëshirën e tyre, në rast mosmarrëveshje, ka shumë pak gjasa që të kërkojnë pezullimin e zbatimit të kontratës administrative. Në fakt, në një mosmarrëveshje midis palëve kontraktore, ku njëra palë nuk ekzekuton detyrimet kontraktore, ajo që pala kreditore ka shumë mundësi të kërkojë me kërkesën për marrjen e masës së sigurimit të padisë, nuk është pezullimi i zbatimit të kontratës, por është më shumë rivendosja e gjendjes së mëparshme të marrëdhënies kontraktore, ashtu siç ka ekzistuar përpara lindjes së mosmarrëveshjes. Një mundësi e tillë duket se është përjashtuar nga Gjykata e Lartë. Në vendimin unifikues të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë me Nr. 10, datë 24.03.2004, *Shoqëria "Eden" Sh.a kundër Shoqëria "Albtelecom" Sh.a*, në një padi me objekt përmbushje detyrimi, Gjykata e Lartë e ka përjashtuar këtë mundësi, duke u shprehur se *"masa e sigurimit nuk mund të merret për t'u rivendosur gjendja e mëparshme e marrëdhënies kontraktore midis palëve, ashtu si ka ekzistuar para lindjes së mosmarrëveshjes. Në një këndvështrim më të gjerë, në qoftë se në kontratën e lidhur midis palëve është parashikuar që, për shkaqe të caktuara, njëra palë do të ketë të drejtë ta zgjidhë kontratën në mënyrë të njëanshme… gjykata që shqyrton konfliktin nuk ka të drejtë të urdhërojë paraprakisht rilidhjen e kontratës. Urdhërimi i rilidhjes së kontratës nuk mund të konsiderohet si masë e përkohshme për sigurimin e padisë, në kuptim të nenit 206/b të K.Pr.Civil., Rilidhja e kontratës mund të urdhërohet vetëm me vendim përfundimtar të gjykatës për zgjidhjen e çështjes në themel… Në asnjë rast nuk mund të vendoset me anë të një mase të përkohshme të sigurimit të padisë urdhërimi për të kryer i padituri atë që kërkon paditësi nëpërmjet padisë dhe që prapësohet nga i padituri. E thënë ndryshe, masa e përkohshme e sigurimit të padisë, që vendoset nga gjykata, nuk ka kuptim të jetë e njëjtë me urdhërimin për përmbushjen e kërkimit të palës paditëse të shprehur në objektin e padisë"*.

Kontratat për të cilat mund të kërkohet masa e sigurimit të padisë. – Padia me objekt kërkimin e masës së sigurimit të padisë mund të ngrihet për të gjithë llojet e kontratave administrative. Ligji nuk përmban asnjë kufizim në lidhje me kontratat për të cilat mund të kërkohet masa e sigurimit të padisë. Për rrjedhojë, për të përmendur kontratat administrative kryesore, masa e sigurimit të padisë mund të kërkohet për kontratat e prokurimit publik, koncesionit/partneritetit publik privat, kontratat e punës administrative për agjentët kontraktorë jo statutorë të administratës publike dhe kontratat e shitjes publike.

Kushtet për sigurimin e padisë. – Kërkesa për sigurimin e padisë duhet të paraqitet me ngritjen e padisë në themel, por për shkak të rrethanave të çështjes, mund

të paraqitet edhe përpara. Kështu, Neni 28/1 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", parashikon se kërkesa për sigurimin e padisë paraqitet me ngritjen e padisë në themel. Në këtë rast, masa e sigurimit të padisë merret përgjatë veprimeve përgatitore. Ndërsa Neni 28/2 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", përcakton se kërkesa për sigurimin e padisë, për shkak të rrethanave të çështjes, mund të paraqitet edhe përpara ngritjes së padisë. Në këto raste, gjykata, kur lejon sigurimin e padisë, cakton edhe një afat, jo më të gjatë se dhjetë ditë, brenda të cilit duhet të ngrihet padia në themel. Për rrjedhojë, nga kjo dispozitë rezulton se rrethanat e çështjes duhet ta justifikojnë marrjen e marrjen e masës së sigurimit të padisë përpara ngritjes së padisë. Nocioni i rrethanave të çështjes që do të justifikojë marrjen e masës së sigurimit të padisë përpara ngritjes së padisë do të vlerësohet rast past rasti nga gjykata. Ajo që duhet të mbahet parasysh është nëse ekziston apo jo një situatë urgjence, e ngutshme, ku gjendet kërkuesi apo paditësi eventual. Ligji kushtëzon ngritjen e padisë së themelit brenda një afati të caktuar nga gjykata jo më të gjatë se dhjetë ditë nga marrja e masës së sigurimit të padisë, por nuk përcakton sanksion nëse padia e themelit nuk ngrihet brenda këtij afati. Në këtë rast, rënia e masës së sigurimit të padisë do të ishte sanksioni më i mirë për arsye se me mosngritjen e padisë së themelit brenda afatit të caktuar nga gjykata, kërkuesi ose paditësi eventual provon në të vërtetë që nuk ka qenë në një situatë të ngutshme ose nëse ka qenë kjo situatë është zhdukur.

Kërkesa për marrjen e masës së sigurimit të padisë duhet të ketë objekt. Kjo do të thotë se në rast se vendimi administrativ për të cilin kërkohet pavlefshmëria është ekzekutuar tërësisht nga organi i administratës publike, për shembull nëse akti administrativ që vendos për lidhjen e kontratës administrative është zbatuar dhe për rrjedhojë kontrata është lidhur, kërkesa për marrjen e masës së sigurimit të padisë për pezullimin e ekzekutimit të këtij akti administrativ që ka vendosur për lidhjen e kontratës administrative mbetet pa objekt dhe është e padobishme, për arsye se kontrata administrative është lidhur. E njëjta situatë paraqitet nëse kontrata administrative është ekzekutuar plotësisht midis palëve, kërkesa për pezullimin e zbatimit të kontratës administrative në këtë rast është pa objekt.

Ligji Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", në Nenin 29 të tij, përcakton tre kushte substanciale për marrjen e masave të sigurimit të padisë. Sipas kësaj dispozite, gjykata vendos sigurimin e padisë, nëse: ekziston dyshimi i arsyeshëm, i bazuar në shkresa, për mundësinë e shkaktimit të një dëmi të rëndë, të pakthyeshëm dhe të atëçastshëm për paditësin; nuk cenohet rëndë interesi publik; nëse shihet e nevojshme nga gjykata, paditësi jep garanci, në llojin dhe masën e caktuar për dëmin, që mund t'i shkaktohet të padituri nga sigurimi i padisë.

Pa hyrë në analizën e këtyre kushteve, pasi nuk janë objekt i punimit tonë, por i të drejtës së gjyqësorit administrativ[758], këtu duam vetëm të saktësojmë se këto janë kushte kumulative dhe jo alternative, që do të thotë se që gjykata administrative të marrë masën e sigurimit të padisë, duhet të plotësohen të tre kushtet. Një tjetër element i rendësishëm që duhet kuptuar drejtë është se gjykata nuk duhet të kërkojë apo konstatojë shkaktimin e sigurtë të një dëmi për paditësin, por vetëm mundësinë e shkaktimit të këtij dëmi. Gjykata administrative, në veprime përgatitore apo në një kërkesë të ngritur përpara ngritjes së padisë në themel, nuk duhet të vonohet duke kryer një analizë dhe kontroll të thelluar mbi vërtetimin e ekzistencës së dëmit, sepse kjo do të ishte krejtësisht kundër situatës së urgjencës ku kërkuesi apo paditësi

[758] Për një analizë të kushteve për sigurimin e padisë, shih E. Dobjani, E. Toska, E. Puto, E. Dobjani, *"E Drejta Administrative, Kontrolli mbi Administratën Publike"*, Emal, Tiranë, 2013, fq. 227-228.

pretendon se ndodhet. Gjykata administrative duhet vetëm që të konstatojë se në bazë të këtyre provave me shkresë, të identifikuara, rezulton një dyshim i arsyeshëm për mundësinë e shkaktimit të një dëmi.

Pushteti i gjykatës. – Për sa i përket shqyrtimit të kërkesës për sigurimin e padisë, Neni 28/3 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", parashikon se kërkesa për sigurimin e padisë, e paraqitur bashkë me padinë ose veç saj, duhet të shqyrtohet brenda pesë ditëve nga data e paraqitjes në gjykatë. Si rregull kërkesa shqyrtohet në prani të palëve, por, në raste të ngutshme, mund të shqyrtohet edhe pa u thirrur palët. Situata e urgjencës ku ndodhet kërkuesi apo paditësi justifikon shpejtësinë në shqyrtimin e kërkesës, i cili duhet të bëhet brenda pesë ditëve nga data e paraqitjes në gjykatë, edhe pa u thirrur palët kontraktore.

Ligji Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", në Nenin 28/4 të tij, parashikon se vendimi për sigurimin e padisë jepet në çdo fazë dhe shkallë të shqyrtimit gjyqësor, derisa vendimi nuk ka marrë formë të prerë. Kjo do të thotë se vendimi për sigurimin e padisë mund të jepet përgjatë veprimeve përgatitore, por mund të jepet edhe në seancë gjyqësore, mund të jepet në shkallë të parë apo në apel, me kusht që vendimi për padinë e themelit mos të ketë marrë formë të prerë. Ligji parashikon gjithashtu se vendimi jepet nga gjykata, pranë së cilës ndodhet padia. Këtu është fjala për padinë administrative të themelit kundër kontratës administraive apo kundër aktit administrativ që ka ndërhyrë në procesin kontraktor. Kërkesa për sigurimin e padisë duhet bërë në gjykatën administrative që ka kompetencë territoriale dhe lëndore për padinë administrative të themelit, nëse kjo e fundit nuk është ngritur ende, si dhe bashkë me të, në rastin kur padia administrative e themelit është ngritur.

Në vendimin për marrjen e masës së sigurimit të padisë, në favor të lejimit apo kundër marrjes së saj, gjykata nuk duhet në asnjë moment të nxjerrë përfundime që i përkasin shqyrtimit dhe zgjidhjes së çështjes në themel, sepse në këtë mënyrë do ta paragjykonte çështjen, përpara se të fillonte hetimin gjyqësor. Këtë rregull e ka përcaktuar shprehimisht vendimi unifikues i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë me Nr. 10, datë 24.03.2004, *Shoqëria "Eden" Sh.a kundër Shoqëria "Albtelecom" Sh.a*, i cili vlerëson se *"Gjykatat vendimin për marrjen e masës së përkohshme për sigurimin e padisë nuk duhet ta mbështesin në fakte apo veprime, si dhe në cilësimin juridik të tyre, që kanë të bëjnë me shqyrtimin dhe zgjidhjen e çështjes në themel. Gjithashtu shqyrtimi i kërkesës për marrjen e masës së sigurimit të padisë duhet të trajtohet në një mënyrë të tillë që të shmangë çdo lloj perceptimi sipas të cilit gjykata e ka paragjykuar zgjidhjen e çështjes në themel apo nuk është e paaneshme në gjykim"*.

Ligji Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", në Nenin 30 të tij, parashikon se sigurimi i padisë bëhet nëpërmjet pezullimit të zbatimit të aktit administrativ që ka ndërhyrë në procesin kontraktor, pezullimit të zbatimit të kontratës administrative, si dhe marrjes së masave të tjera të përshtatshme, nga gjykata, në rastet kur vetëm pezullimi nuk ofron mbrojtje të mjaftueshme. Masat e tjera të përshtatshme duhet të merren vetëm në rastin kur pezullimi i veprimit administrativ nuk është në gjendje që të ofrojë mbrojtjen e mjaftueshme. Këto masa të tjera të përshtatshme në fushën e gjykimit të kontratave administrative do të vlerësohen në mënyrë diskrecionare nga gjykata administrative. Vendimi unifikues i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë me Nr. 10, datë 24.03.2004, *Shoqëria "Eden" Sh.a kundër Shoqëria "Albtelecom" Sh.a*, ka çmuar se gjykata, në përcaktimin e llojeve të tjera të masave të sigurimit të padisë, duhet të gjejë një ekuilibër që duhet të respektojë midis të drejtave dhe interesave të ligjshme të palëve në konflikt, duke u shprehur se *"gjykata, rast pas rasti, ka diskrecion të vendosë një masë të natyrës së sigurimit të padisë që ajo e*

gjykon të përshtatshme e të dobishme për të mbrojtur të drejtat e paditësit, por pa rrezikuar në të njëjtën kohë mbrojtjen e të drejtave dhe interesave të ligjshme të të padituri".

2. Gjykimi i përgjegjësisë kontraktore

Përgjegjësia kontraktore është përgjegjësia që i përket palëve në kontratë për të përmbushur dhe ekzekutuar plotësisht detyrimet kontraktore. Në të drejtën private, konsiderohet se nëse një dëm rezulton për shkak të mosekzekutimit të një detyrimi kontraktor, detyrimi për të shpërblyer këtë dëm në vlerë monetare ekuivalente konceptohet si një ekzekutim në vlerë i detyrimit të pa ekzekutuar në natyrë. Detyrimit kontraktor të premtuar dhe të pambajtur në natyrë, i zëvendësohet një detyrim shpërblimi, përgjithësisht monetar. Në të drejtën private, ky fakt mjafton për t'i hapur rrugë kërkimit të përgjegjësisë kontraktore. E drejta publike e kontratës ndjek të njëjtën llogjikë si e drejta private.

Në të drejtën private dhe në të drejtën publike, në rastin kur njëra nga palët kontraktore është në vonesë në përmbushjen e detyrimeve kontraktore ose nuk respekton detyrimet e marra përsipër në kontratë, atëherë ajo mund të detyrohet nga gjykata që të përmbushë detyrimin kontraktor në natyrë ose që të shpërblejë dëmin që i ka shkaktuar palës tjetër nga kjo vonesë ose mungesë në ekzekutimin e kontratës. Për rrjedhojë, në të drejtën private dhe në të drejtën publike, detyrimi për të përmbushur detyrimin kontraktor në natyrë dhe shpërblimi i dëmit që rezulton nga vonesa ose nga mospërmbushja e detyrimit kontraktor, përbëjnë atë që është quajtur përgjegjësia kontraktore. Funksioni i përgjegjësisë kontraktore, në të drejtën private dhe në të drejtën publike, është që të realizojë përmbushjen e detyrimit kontraktor në natyrë ose shpërblimin e dëmit të pësuar nga vonesa apo mangësitë në zbatimin e kontratës.

Pas një shpjegimi të përgjithshëm të regjimit juridik që zbatohet rreth gjykimit të përgjegjësisë kontraktore, do të procedojmë më analizën juridike të mjeteve dhe mekanizmave procedurale që mundësojnë vënien përpara përgjegjësisë kontraktore: padia me objekt përmbushjen e detyrimit kontraktor dhe padia me objekt shpërblimin e dëmit kontraktor.

2.1 Regjimi juridik i gjykimit të përgjegjësisë kontraktore

Njësoj si regjimi juridik i gjykimit të ligjshmërisë së kontratave administrative, edhe regjimi juridik i gjykimit të përgjegjësisë kontraktore analizohet në aspektin procedural (të së drejtës procedurale të zbatueshme, që do të thotë në përcaktimin e gjykatës që ka kompetencë lëndore dhe në përcaktimin e ligjit procedural të zbatueshëm) dhe në aspektin substancial (të së drejtës materiale të zbatueshme, që do të thotë në përcaktimin e regjimit juridik që rregullon të drejtat dhe detyrimet e palëve).

Kompetenca lëndore e gjykatës administrative dhe zbatimi i rregullave të gjyqësorit administrativ. – Për sa i përket të drejtës procedurale të zbatueshme për gjykimin e përgjegjësisë kontraktore, në bazë të Nenit 7, gërma a), të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", "*Gjykatat administrative janë kompetente për: mosmarrëveshjet që lindin nga... kontratat administrative publike, të nxjerra gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative nga organi publik*". Në këtë aspekt, edhe Neni 125 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", ka parashikuar se "*Çdo mosmarrëveshje ndërmjet palëve*

kontraktuese, që buron nga një kontratë administrative, zgjidhet drejtpërdrejt nga gjykata kompetente për çështjet administrative". Për rrjedhojë, kompetenca lëndore për gjykimin e përgjegjësisë kontraktore, i përket vetëm gjykatave administrative dhe e drejta procedurale e zbatueshme në këtë rast, janë të gjithë dispozitat e Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", me rezervën e përcaktuar në Nenin 1/2 të këtij ligji, se me përjashtim të rasteve dhe për aq sa ky ligj nuk parashikon ndryshe, dispozitat e tij plotësohen me parashikimet e Kodit të Procedurës Civile[759]. Kështu, parimi që rezulton nga Ligji Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", është se për të gjithë aspektet procedurale të gjykimit që ky ligj nuk ka parashikuar trajtim të veçantë në dispozitat e tij, gjykimi administrativ do të zbatojë rregullat e Kodit të Procedurës Civile, për aq sa dispozitat e Kodit të Procedurës Civile nuk bien ndesh me përmbajtjen e Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative". Në këto kushte, në aspektin e të drejtës procedurale të zbatueshme, padia për kërkimin e përgjegjësisë kontraktore, në të tre dimensionet e saj, në atë të përmbushjes së detyrimit kontraktor në natyrë, në atë të shpërblimit të dëmit kontraktor, dhe në atë të kërkimit për zgjidhjen e kontratës administrative, shfaqet si një padi e përzier, bazuar edhe në dispozitat e Nenit 17/1, gërmat ç), dh) dhe e) të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", por edhe bazuar në dispozitat e Neneve 476 dhe 698 të Kodit Civil.

Regjimi juridik i përzier midis të drejtës civile dhe të drejtës publike për normat që rregullojnë të drejtat dhe detyrimet e palëve. – Për sa i përket të drejtës materiale të zbatueshme për gjykimin e përgjegjësisë kontraktore, në të tre dimensionet e saj, në atë të përmbushjes së detyrimit kontraktor në natyrë, në atë të shpërblimit të dëmit kontraktor, dhe në atë të kërkimit për zgjidhjen e kontratës administrative, zbatohet regjimi juridik i të drejtës civile dhe i të drejtës publike, siç është shpjeguar më sipër përgjatë Kreut të katërt të këtij punimi, rreth ekzekutimit të kontratës administrative. Në këtë prizëm, Neni 17/2 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", në lidhje me të drejtën e zbatueshme, përcakton se *"Gjykata zgjidh mosmarrëveshjet në përputhje me dispozitat ligjore dhe normat e tjera në fuqi, që janë të detyrueshme. Ajo bën një cilësim të saktë të fakteve dhe veprimeve që lidhen me mosmarrëveshjen, pa u lidhur me përcaktimin që mund të propozojnë palët"*. Kjo do të thotë se në kontekstin e kontratave administrative, gjykata administrative duhet të zbatojë të gjithë dispozitat ligjore dhe nënligjore që janë të detyrueshme për zbatim, pavarësisht nëse i përkasin të drejtës publike apo të drejtës private. Në fakt, në bazë të Nenit 124 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Për Gjykatat Administrative", *"Për çështjet e parregulluara shprehimisht nga ky Kod për kontratën administrative, zbatohen dispozitat përkatëse të Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë apo të parashikimeve të posaçme ligjore"*. Për rrjedhojë, së pari, rregullat materiale që do të zbatohen nga gjykata administrative për gjykimin e përgjegjësisë kontraktore janë kryesisht dispozitat e Kodit Civil rreth detyrimeve dhe kontratave, dhe së dyti, për kontratat administrative të posaçme, siç janë prokurimet publike, koncesionet dhe partneritetet publike private, do të zbatohen edhe rregullat materiale të posaçme të parashikuara nga Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimet Publike", si dhe nga Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetit Publik Privat". Në këtë prizëm, është me vlerë të theksojmë paraprakisht se në bazë të Nenit 479 të Kodit Civil[760], përgjegjësia kontraktore ka karakter të rendit publik, që do të

[759] Neni 1/2 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", përcakton se *"2. Dispozitat e këtij ligji plotësohen me parashikimet e Kodit të Procedurës Civile, me përjashtim të rasteve dhe për aq sa ky ligj nuk parashikon ndryshe"*.

[760] Në bazë të Nenit 479 të Kodit Civil, *"Çdo mërreveshje që përjashton ose kufizon palët nga përgjegjësia për mosekzekutimin e detyrimeve është e pavlefshme"*.

thotë se palët në kontratë nuk mund të parashikojnë me marrëveshje kufizimin e përgjegjësisë për mosekzekutimin e detyrimeve kontraktore. Çdo marrëveshje e tillë midis palëve në kontratë do të ishte absolutisht e pavlefshme dhe klauzola në një kontratë administrative që përjashton nga përgjegjësia kontraktore apo kufizon përgjegjësinë kontraktore të njërës apo tjetrës palë, përbën një klauzolë absolutisht të pavlefshme.

2.2 Padia me objekt përmbushjen e detyrimit kontraktor[761]

Në të drejtën civile, mosekzekutimi i kontratës përbën burim përgjegjësie[762], në Shqipëri, të paktën që nga fundi i viteve 1920[763]. E drejta publike nuk përbën përjashtim nga e drejta private në lidhje me përgjegjësinë që shkaktohet nga mosekzekutimi i kontratës administrative. Kështu, ndodh që njëra nga palët kontraktore në një kontratë administrative është në vonesë me përmbushjen e detyrimeve kontraktore dhe për rrjedhojë ka mospërmbushje të detyrimeve kontraktore. Mospërmbushja mund të jetë e plotë, që do të thotë se debitori nuk e ka përmbushur aspak detyrimin kontraktor, në totalitetin e tij, ose mund të jetë e pjesshme, që do të thotë se debitori e ka përmbushur detyrimin jo në mënyrë të plotë, ose jo në mënyrën e duhur[764]. Në këto raste, debitori i detyrimit kontraktor, me kërkesë të kreditorit, mund të detyrohet nga gjykata administrative që të përmbushë detyrimin kontraktor në natyrë, bashkë me shpërblimin e dëmit të ardhur nga mospërmbushja në kohë e detyrimit.

Padia për kërkimin e ekzekutimit të detyrimit kontraktor, proceduralisht, në kuptimin e bazës ligjore të mjetit juridik të përdorur, shfaqet si një padi e përzier midis të drejtës administrative dhe të drejtës civile, bazuar në dispozitat procedurale të Nenit 17/1, gërmat dh) dhe e) të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", por edhe në dispozitat materiale dhe procedurale të Neneve 476 dhe 698 të Kodit Civil. Neni 17/1, gërmat dh) dhe e) të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", përcaktojnë se *"1. Padia ngrihet:... dh) për saktësimin e të drejtave dhe të detyrimeve ndërmjet paditësit dhe organit publik; e) për detyrimin e organit publik për të kryer... një veprim tjetër administrativ, të nevojshëm për mbrojtjen e të drejtave apo të interesave të paditësit;..."*. Ndërsa Neni 476, gërma a) i Kodit Civil, rreth detyrimeve, parashikon se *"Çdo mangësi në ekzekutimin e detyrimeve e detyron debitorin të shpërblejë dëmin që ka pësuar kreditori, për veç kur ai provon se mospërmbushja nuk ka ndodhur për fajin e tij. Në këtë rast kreditori ka të drejtë: a) të kërkojë ekzekutimin në natyrë të detyrimit, veçanërisht dorëzimin e sendit ose kryerjen e punimeve, si dhe shpërblimin e dëmit të shkaktuar nga vonesa e ekzekutimit;..."*. Dhe Neni 698 i Kodit Civil përcakton se *"Në kontrata me detyrime të ndërsjellta, kur njëra nga palët kontraktuese nuk përmbush detyrimet e veta, pala tjetër kontraktuese... mund të kërkojë përmbushjen e detyrimit...përveç shpërblimit të dëmit"*. Për rrjedhojë, në

[761] Kjo padi, në bazë të Nenit 698 të Kodit Civil, mund të shoqërohet edhe me kërkimin e shpërblimit të dëmit të ardhur nga mospërmbushja në kohë e detyrimit kontraktor.
[762] Shih G. Viney, *"La responsabilité"*, APD, 1990, fq. 275.
[763] Shih Nenin 1122 të Kodit Civil të vitit 1929, sipas të cilit *"Në qoftë se në një kontratë sinalagmatike njena nga palët nuk kryen obligimin e vet, ana tjetër ka të drejtë, simbas pëlqimit, me kërkue ekzekutimin e kontratës ose zgjidhjen e saj me anë gjyqi, dhe shpërblimin e dameve"*. Shih B. Benussi, *"Komentar i Kodit Civil, Obligimet dhe Kontratat Përgjithësisht"*, botim i Ministrisë së Drejtësisë, Punëra grafike "Stamles", Durrës, 1932, ribotuar nga Vasilika Sherifi Zilja, Tiranë, 2012, fq. 188.
[764] Shih M. Tutulani-Semini, *"E Drejta e Detyrimeve dhe e Kontratave"*, Pjesa e përgjithshme, Skanderbeg books, Real-Stamp, Tiranë, 2006, fq. 165.

ngritjen e një padie me objekt përmbushjen në natyrë të detyrimit kontraktor që rezulton nga një kontratë administrative, bashkë me shpërblimin e dëmit të ardhur nga mospërmbushja në kohë e detyrimit (nëse ka dëm), baza ligjore ku do të bazohet mjeti procedural që mundëson ngritjen e padisë, janë dispozitat ligjore të lartpërmendura të Nenit 17/1, gërmat dh) dhe e) të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative" dhe të Neneve 476 dhe 698 të Kodit Civil.

Arsyeja për këtë padi të përzier midis të drejtës administrative dhe të drejtës civile, në kuptimin e bazës ligjore të mjetit procedural të përdorur, ka të bëjë me dy aspekte të rendësishme. Nga njëra anë, vetëm dispozitat procedurale të Nenit 17/1, gërmat dh) dhe e) të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", nuk duken të mjaftueshme për të bazuar kërkimin për ekzekutimin e detyrimit kontraktor në natyrë që rezulton nga një kontratë administrative. Nga ana tjetër, dispozitat materiale dhe procedurale të Neneve 476 dhe 698 të Kodit Civil, janë të nevojshme dhe të domosdoshme pasi, në kërkimin për ekzekutimin e detyrimit kontraktor në natyrë që rezulton nga një kontratë administrative, plotësojnë dispozitat procedurale të Nenit 17/1, gërmat dh) dhe e) të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative". Theksojmë se një kombinim i tillë është plotësisht i mundur, si për nga e drejta procedurale, pasi në bazë të Nenit 1/2 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", dispozitat e këtij ligji procedural të së drejtës publike plotësohet me parashikimet e Kodit të Procedurës Civile, me përjashtim të rasteve dhe për aq sa ligji procedural i së drejtës publike nuk parashikon ndryshe, por edhe për nga e drejta materiale, pasi Neni 124 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", përcakton se për çështjet e parregulluara shprehimisht nga dispozitat e Kodit të ri të Procedurave Administrative për kontratën administrative, zbatohen dispozitat përkatëse të Kodit Civil dhe ato të parashikimeve të posaçme ligjore[765].

Padia me objekt përmbushjen e detyrimit kontraktor, mund të ngrihet për të gjithë llojet e kontratave administrative. Për rrjedhojë, për të përmendur kontratat administrative kryesore, bëhet fjalë për kontratat e prokurimit publik, koncesionit/partneritetit publik privat, kontratë pune administrative për agjentët kontraktor jo statutorë të administratës publike, dhe kontratat e shitjes publike.

Personat që kanë të drejtën e ngritjes së padisë. – Padia me objekt kërkimin e ekzekutimit në natyrë të detyrimit kontraktor, bashkë me shpërblimin e dëmit të ardhur nga mospërmbushja në kohë e detyrimit (nëse ka dëm), mund të ngrihet vetëm nga palët në kontratë. Konkretisht, vetëm pala kreditore në kontratë mund të ngrejë kundër palës debitore në kontratë padinë me objekt përmbushjen në natyrë të detyrimit kontraktor bashkë me shpërblimin e dëmit të ardhur nga mospërmbushja në kohë e detyrimit (nëse ka dëm). Nuk ka rendësi nëse paditësi është organi publik kontraktues apo kontraktuesi privat. Që të dy palët në kontratën administrative kanë të drejtën e ngritjes së kësaj padie në rast shkelje të detyrimeve kontraktore nga njëra palë.

Ndërsa të tretët që nuk janë palë në kontratë nuk kanë të drejtë të ngrejnë këtë padi. Edhe pse bëhet fjalë për një kontratë administrative dhe për rrjedhojë për një kontratë që mund të ketë për objekt ekzekutimin e një shërbimi publik, për rrjedhojë

[765] Edhe ligjet e posaçme përmbajnë të njëjtin mekanizëm plotësues. Neni 60/3 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimet Publike", parashikon për kontratat e prokurimit publik se *"3. Pa cenuar dispozitat e këtij ligji dhe ndonjë dispozitë tjetër të zbatueshme nga autoriteti kontraktor, kontratat e prokurimit rregullohen nga dispozitat e Kodit Civil"*, ndërsa për kontratat e koncesionit dhe të partneritetit publik privat, Neni 27/2 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", përcakton se *"2. Çështjet e kontratës, që nuk rregullohen me këtë ligj, janë subjekt i dispozitave të Kodit Civil"*.

përmbushjen e interesit publik, parimi i efektit relativ të kontratave dhe i forcës së detyrueshme të tyre kundrejt palëve, duket se bën pengesë që të tretët në një kontratë administrative t'i kërkojnë gjykatës administrative që të detyrojë njërën nga palët në kontratë që të përmbushë detyrimet kontraktore kundër palës tjetër.

Afati për ngritjen e padisë. – Duke marrë në konsideratë dispozitat e Neneve 1/2 dhe 18 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative"[766] dhe të Nenit 124 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative"[767], të cilat, në rastet kur vetë këto ligje nuk parashikojnë ndryshe dhe nuk rregullojnë shprehimisht një çështje të caktuar që i përket kontratave administrative, referojnë në normat procedurale dhe materiale të së drejtës civile, atëherë afati për ngritjen e padisë me objekt përmbushjen e detyrimit kontraktor rregullohet njësoj si në të drejtën civile, nga dispozitat e Kodit Civil rreth parashkrimit të padisë, në Nenet 112 deri 136 të tij. Në parim, për ngritjen e padisë me objekt përmbushjen e detyrimit kontraktor në lidhje me një kontratë administrative, zbatohet Neni 114 i Kodit Civil[768], që parashikon afatin e zakonshëm 10 vjeçar për parashkrimin e padive të parashikuara nga Kodi Civil, kur në ligj nuk është parashikuar ndryshe. Në këto kushte, duhet vigjilencë për afate të veçanta parashkrimi për kontrata të veçanta që përbëjnë kontrata administrative dhe që parashikohen nga ligje të ndryshme dhe në vetë Kodin Civil. Kështu, për shembull, në zbatim të kësaj dispozite, në padinë me objekt përmbushjen e detyrimit kontraktor në kontratat e prokurimit publik të punëve publike, zbatohet afati 2 vjeçar i posaçëm i Nenit 864 të Kodit Civil rreth kontratës së sipërmarrjes, sipas të cilit *"Padia kundër sipërmarrësit parashkruhet brenda dy vjetëve nga data e dorëzimit të veprës"*. Ky afat 2 vjeçar parashkrimi do të zbatohet në rastin kur sipërmarrësi kontraktues privat ka dorëzuar veprën, por jo në mënyrën e duhur dhe me të meta. Për rrjedhojë, porositësi organ publik ka të drejtë të ngrejë padinë me objekt përmbushjen e detyrimit kontraktor, konkretisht dorëzimin e veprës objekt të kontratës së prokurimit të punëve publike, sipas kushteve kontraktore, brenda një afati 2 vjeçar nga data e dorëzimit të veprës nga sipërmarrësi kontraktues privat. Neni 117 i Kodit Civil parashikon se afati i parashkrimit fillon të ecë nga dita kur subjektit i ka lindur e drejta e padisë. Për padinë me objekt përmbushjen e detyrimit kontraktor, afati i përgjithshëm i parashkrimit 10 vjeçar ose afatet e veçanta, fillojnë të ecin pas përfundimit të afatit të ekzekutimit të përcaktuar në njoftimin e vënies në vonesë (morë) të palës debitore. Ligji parashikon se afatet e parashkrimit nuk mund të ndryshohen në marrëveshjen e palëve dhe një klauzolë e tillë e përfshirë në kontratën administrative, që do të reduktonte afatin e përgjithshëm 10 vjeçar apo afatet e posaçme të përcaktuara në ligj, do të ishte absolutisht e pavlefshme[769].

---

[766] Neni 18 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", nuk përmban asnjë dispozitë që të rregullojë çështjen e afatit për ngritjen e padisë me objekt përmbushjen e detyrimit kontraktor në një kontratë administrative, dhe në bazë të Nenit 1/2 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", *"Dispozitat e këtij ligji plotësohen me parashikimet e Kodit të Procedurës Civile, me përjashtim të rasteve dhe për aq sa ky ligj nuk parashikon ndryshe"*.

[767] Në bazë të Nenit 124 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", *"Për çështjet e parregulluara shprehimisht nga ky Kod për kontratën administrative, zbatohen dispozitat përkatëse të Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë apo të parashikimeve të posaçme ligjore"*.

[768] Në bazë të Nenit 114 të Kodit Civil, *"Kur në ligj nuk është parashikuar ndryshe, parashkruhen brenda dhjetë vjetëve të gjitha paditë midis personave juridikë, midis këtyre dhe personave fizikë, si dhe midis vetë personave fizikë"*.

[769] Neni 116 i Kodit Civil përcakton se *"Është e pavlefshme marrëveshja e palëve për ndryshimin e afateve të parashkrimit dhe e çdo dispozite të këtij kreu"*.

Mosekzekutimi i detyrimit kontraktor. – Në padinë me objekt përmbushjen e detyrimit kontraktor në një kontratë administrative, në mënyrë që kjo padi të ketë sukses, duhet të plotësohen disa kushte: duhet të vërtetohet ekzistenca e një veprimi ose mosveprimi në shkelje të kontratës administrative dhe të kryer me faj nga pala debitore në kontratë; duhet që ky veprim ose mosveprim në shkelje të kontratës të mos vijë për shkaqe që kanë të bëjnë me vetë palën kreditore në kontratë ose për rrethana që nuk kanë lidhje me fajin e debitorit; mospërmbushja dhe/ose shkelja kontraktore nuk duhet të vijë për ngjarje të forcës madhore; si dhe debitori duhet venë në vonesë me anë të një njoftimi me shkrim.

Ekzistenca e një veprimi ose mosveprimi në shkelje të kontratës administrative dhe të kryer me faj nga debitori në kontratë. – Kreditori paditës që ngre padinë me objekt përmbushjen e detyrimit kontraktor në një kontratë administrative, duhet të vërtetojë dhe të provojë në gjykatë, ekzistencën e një veprimi ose mosveprimi të debitorit në shkelje të kontratës administrative dhe të kryer me faj. Veprimi ose mosveprimi i debitorit në kontratë duhet të krijojë një mospërmbushje, që do të thotë se debitori nëpërmjet veprimit ose mosveprimit nuk kryen punën, shërbimin ose veprimin që përbën objektin e detyrimit kontraktor. Mospërmbushja mund të jetë e plotë, që do të thotë se debitori nuk e ka përmbushur aspak detyrimin kontraktor, në totalitetin e tij, ose mospërmbushja mund të jetë e pjesshme, që do të thotë se debitori e ka përmbushur detyrimin jo në mënyrë të plotë, ose jo në mënyrën e duhur[770]. Mospërmbushja e detyrimit kontraktor përbën shkelje të kontratës administrative. Për rrjedhojë, është kreditori paditës që ngre padinë me objekt përmbushjen e detyrimit kontraktor që duhet të vërtetojë dhe të provojë përballë gjykatës administrative një veprim ose mosveprim të debitorit në shkelje të kontratës administrative.

Në bazë të Nenit 476 të Kodit Civil, kërkimi i ekzekutimit të detyrimit kontraktor mund të kërkohet në rastin kur veprimi ose mosveprimi në shkelje të kontratës administrative është kryer me faj nga debitori në kontratë. Në bazë të kësaj dispozite, faji i debitorit prezumohet dhe është debitori që duhet të provojë se mospërmbushja nuk ka ndodhur për fajin e tij, nëse do që të shkarkohet nga përgjegjësia. Prezumimi i fajit rezulton në mënyrë automatike nga momenti që kreditori paditës provon mospërmbushjen e detyrimit kontraktor. Kjo dispozitë parashikon se kur debitori është me faj, që do të thotë se kur me dashje ose nga pakujdesia ka krijuar rrethana që e kanë bërë të pamundur ekzekutimin ose nuk ka marrë masa për ta ndaluar atë (Neni 480 Kodi Civil), atëherë kreditori mund të kërkojë përmbushjen e detyrimit kontraktor. Për rrjedhojë, kërkimi i ekzekutimit të detyrimit kontraktor presupozon që veprimi ose mosveprimi në shkelje të kontratës administrative të jetë kryer me faj[771].

Mosekzekutimi nuk duhet të vijë për fajin e vetë kreditorit ose për rrethana që nuk kanë lidhje me fajin e debitorit. – Këtu zbatohen disa dispozita të Kodit Civil. Së pari, është rregull i të drejtës civile që zbatohet edhe tek kontratat administrative, sipas të cilit mosekzekutimi i detyrimit kontraktor nuk duhet të vijë për fajin e vetë kreditorit. Nenet 476, 480, 489[772], 491 dhe 492 të Kodit Civil, parashikojnë respektivisht se: *"Çdo mangësi në ekzekutimin e detyrimeve e detyron debitorin të shpërblejë dëmin që*

---

[770] Shih: M. Tutulani-Semini, *"E Drejta e Detyrimeve dhe e Kontratave"*, Pjesa e përgjithshme, Skanderbeg books, Real-Stamp, Tiranë, 2006, fq. 165; A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 290.

[771] *"Elementi i fajit është një nga elementët më të rendësishëm kur bëhet fjalë për përgjegjësinë kontraktore"*, A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 93/295-296.

[772] Dispozitë që ka të bëjë edhe me ndërvarësinë e ekzekutimit të detyrimeve në kontratat me detyrime të ndërsjellta. Shih A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 302-303.

ka pësuar kreditori, përveç kur ai provon se mospërmbushja nuk ka ardhur për fajin e tij" (Neni 476); *"Kur ekzekutimi i detyrimit bëhet i pamundur për fajin e debitorit, kreditori ka të drejtë të kërkojë prej tij shpërblimin e dëmit të shkaktuar"* (Neni 480); *"Në qoftë se në një kontratë me detyrime të dyanshme, ekzekutimi i detyrimit të njërës palë* [debitorit] *është bërë i pamundur, për shkak se pala tjetër* [kreditori] *ka rënë në paaftësi paguese, ose ka falimentuar ose për ndonjë rrethanë tjetër të ndodhur për faj të saj* [të kreditorit]*, pala tjetër* [debitori] *ka të drejtë të mos zbatojë detyrimet e veta, derisa t'i garantohet ekzekutimi i detyrimit në dobi të saj, ose të kërkojë shpërblimin e dëmit të shkaktuar nga mosekzekutimi i kontratës"* (Neni 489); *"Kreditori është në vonesë kur pa ndonjë shkak të ligjshëm nuk pranon ekzekutimin e detyrimit nga ana e debitorit, ose që për shkak të rrethanave të krijuara me faj prej tij, nuk përmbush detyrimin ndaj debitorit, pa të cilin ky nuk mund të ekzekutojë detyrimin e tij"* (Neni 491); *"Kur kreditori është në vonesë, debitori ka të drejtë të kërkojë shpërblimin e dëmit të shkaktuar prej saj dhe lirohet nga përgjegjësia në rast se më vonë ekzekutimi i detyrimit të tij bëhet i pamundur, përveç kur pamundësia e ekzekutimit ndodh për fajin e tij"* (Neni 492). Nga interpretimi i këtyre dispozitave, mosekzekutimi i detyrimit kontraktor nuk duhet të jetë rezultat i dashjes, pakujdesisë, apo neglizhencës së vetë kreditorit. Nëse është kështu, atëherë kreditori nuk mund të kërkojë përmbushjen e detyrimit kontraktor.

Së dyti, mosekzekutimi nuk duhet të vijë për rrethana që nuk kanë lidhje me fajin e debitorit. Në bazë të Nenit 481 të Kodit Civil, *"Debitori që nuk përmbush një detyrim të kërkueshëm në afatin e caktuar, quhet se është në vonesë (morë), përveç kur mosekzekutimi është rrjedhim i rrethanave që nuk kanë lidhje me fajin e debitorit"*. Për rrjedhojë, në bazë të kësaj dispozite, mosekzekutimi i detyrimit kontraktor duhet të rezultojë nga veprime ose mosveprime të debitorit, dhe jo për shkaqe që në nuk kanë lidhje me veprimet ose mosveprimet e debitorit. Në këtë rast, nëse mosekzekutimi i detyrimit nuk ka lidhje me veprimet ose mosveprimet e debitorit, por vjen për shkaqe të tjera, si për shembull për ngjarje të forcës madhore, atëherë kreditori nuk mund të kërkojë përmbushjen e detyrimit kontraktor kundrejt debitorit.

Shkelja e kontratës administrative nuk duhet të jetë rezultat i ngjarjeve të forcës madhore. – Përgjegjësia kontraktore e debitorit përjashtohet në rast se mospërmbushja e kontratës administrative rezulton nga një ngjarje e forcës madhore[773]. Kodi Civil shqiptar nuk parashikon asnjë dispozitë rreth forcës madhore, përveçse e përmend atë[774], por nuk e përkufizon dhe as nuk e rregullon atë. Megjithatë, ky kusht rezulton nga rregulli se mosekzekutimi nuk duhet të vijë për rrethana që nuk kanë lidhje me fajin e debitorit. Në bazë të Nenit 481 të Kodit Civil, *"Debitori që nuk përmbush një detyrim të kërkueshëm në afatin e caktuar, quhet se është në vonesë (morë), përveç kur mosekzekutimi është rrjedhim i rrethanave që nuk kanë lidhje me fajin e debitorit"*. Për rrjedhojë, në bazë të kësaj dispozite, mosekzekutimi i detyrimit kontraktor duhet të rezultojë nga veprime ose mosveprime të debitorit, dhe jo për shkaqe që në nuk kanë lidhje me veprimet ose mosveprimet e debitorit. Në këtë rast, nëse mosekzekutimi i detyrimit kontraktor nuk ka lidhje me veprimet ose

[773] Shih: N. Jacot, *"La notion de force majeure dans les contrats publics"*, Contrats Publics, Mélanges Guibal, PU Montpellier, 2006, fq. 275; L. Jegouzo, *"L'application de la force majeure en droit des contrats"*, Mélanges Richer, LGDJ, 2013, fq. 355.

[774] Për ilustrim, Neni 129, gërma ë) i Kodit Civil, parashikon forcën madhore si një shkak pezullimi të parashkrimit të padisë në të drejtën e detyrimeve dhe të kontratave. Por, nuk ekziston asnjë dispozitë në Kodin Civil që të parashtrojë regjimin juridik të forcës madhore, që do të thotë se nuk ekzistojnë dispozita në Kodin Civil për përkufizimin dhe rregullimin e forcës madhore.

mosveprimet e debitorit, por vjen për shkaqe të tjera, si ngjarje të forcës madhore[775], atëherë kreditori nuk mund të kërkojë përmbushjen e detyrimit kontraktor përgjatë ngjarjeve të forcës madhore. Vetëm nëse ngjarjet e forcës madhore kanë përfunduar dhe debitori në kontratë nuk vazhdon me ekzekutimin e detyrimit kontraktor, atëherë kreditori në kontratë mund të ushtrojë të drejtën e padisë me objekt përmbushjen e detyrimit kontraktor.

Vënia në vonesë e debitorit. – Në parim, në bazë të Nenit 481, paragrafi i dytë i Kodit Civil, edhe në mosekzekutimet e kontratave administrative, debitori në kontratë duhet venë në vonesë (morë) nga kreditori në kontratë nëpërmjet një njoftimi me shkrim. Kur debitori vdes dhe afati i caktuar për ekzekutimin e detyrimit mbaron pas vdekjes së tij, trashëgimtarët e tij quhen se janë në vonesë me mbarimin e 15 ditëve nga dita e njoftimit me shkrim nga kreditori. Paragrafi i tretë i Nenit 481 të Kodit Civil, përcakton se *"Nuk është e nevojshme vënia në vonesë kur: a) debitori ka deklaruar me shkrim se nuk dëshiron të ekzekutojë detyrimin; b) ka kaluar afati brenda të cilit do të ekzekutohej detyrimi;.... c) kur detyrimi rrjedh nga një akt i paligjshëm"*. Neni 483 i Kodit Civil parashikon se venia në vonesë nuk zbatohet për detyrimet që përmbajnë mosveprime, për arsye se çdo veprim i kundërt përbën mospërmbushje të detyrimit. Ligji nuk parashikon asnjë kufizim në afatin e ekzekutimit të detyrimit që mund të përcaktohet në njoftimin për vënien në vonesë. Lënia e një afati 15 deri 30 ditor për ekzekutimin e detyrimit nga debitori në njoftimin për vënien në vonesë duhet të konsiderohet si një afat i arsyeshëm.

Pushteti i gjykatës. – Në bazë të Nenit 476 të Kodit Civil, gjykata administrative, e angazhuar nëpërmjet padisë me objekt përmbushjen e detyrimit kontraktor në një kontratë administrative, nëse përmbushen kushtet e shpjeguara më sipër, do të detyrojë debitorin në kontratën administrative që të përmbushë në natyrë detyrimin kontraktor. Kjo do të thotë se gjykata administrative do të detyrojë debitorin në një kontratë administrative që të ekzekutojë detyrimin që ka marrë përsipër shprehimisht në kontratën administrative. Nëse përmbushja në natyrë e detyrimit kontraktor është e pamundur, atëherë në bazë të Nenit 476 të Kodit Civil, gjykata administrative ka të drejtë që të detyrojë debitorin që të paguajë në të holla vlerën e detyrimit të papërmbushur, përveç shpërblimit të dëmit[776].

2.3 Padia me objekt shpërblimin e dëmit kontraktor[777]

Shkelja nga njëra apo tjetra palë në një kontratë administrative të detyrimeve kontraktore mund të sanksionohet me padinë me objekt shpërblimin e dëmit

[775] Sipas doktrinës juridike të huaj, forca madhore nënkupton një ngjarje të jashtme nga vullneti i debitorit, të paparashikueshme, të pandalueshme dhe të parezistueshme, shih: N. Jacot, *"La notion de force majeure dans les contrats publics"*, Contrats Publics, Mélanges Guibal, PU Montpellier, 2006, fq. 275; L. Jegouzo, *"L'application de la force majeure en droit des contrats"*, Mélanges Richer, LGDJ, 2013, fq. 355.

[776] Shih: M. Tutulani-Semini, *"E Drejta e Detyrimeve dhe e Kontratave"*, Pjesa e përgjithshme, Skanderbeg books, Real-Stamp, Tiranë, 2006, fq. 171-172; A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 290-293.

[777] Kërkimi i shpërblimit të dëmit kontraktor, mund të kërkohet veçmas nëpërmjet kësaj padie, por mund të jetë edhe pjesë e padisë me objekt përmbushjen e detyrimit kontraktor ose pjesë e padisë me objekt zgjidhjen e kontratës administrative. Në këto dy raste, objekti i padisë do të jetë, së pari, përmbushja e detyrimit kontraktor dhe shpërblimi i dëmit të ardhur nga mospërmbushja në kohë e detyrimit, dhe së dyti, objekti i padisë do të jetë zgjidhja e kontratës administrative dhe shpërblimi i dëmit kontraktor të ardhur nga mospërmbushja e detyrimit kontraktor.

kontraktor[778]. Në rastin kur njëra nga palët kontraktore në një kontratë administrative është me vonesë në përmbushjen e detyrimeve kontraktore, ka keqzbatuar detyrimet kontraktore ose nuk i ka përmbushur aspak detyrimet kontraktore, atëherë kjo palë debitore në kontratë, përveç detyrimit që të ekzekutojë detyrimin kontraktor në natyrë, mund të detyrohet nga gjykata administrative që t'i shpërblejë palës kreditore në kontratë, dëmin e shkaktuar nga vonesa, nga keqzbatimi ose nga mungesa në ekzekutim. Siç mund të kuptohet, kërkimi për shpërblimin e dëmit kontraktor, mund të jetë pjesë e padisë me objekt përmbushjen e detyrimit kontraktor, ose mund të ngrihet në një padi të veçantë me objekt shpërblimin e dëmit kontraktor. Suksesi i kësaj padie kërkon detyrimisht që paditësi të provojë përballë gjykatës administrative ekzistencën e një veprimi ose mosveprimi në shkelje të kontratës administrative dhe të kryer me faj nga ana e debitorit në kontratë, ekzistencën e një dëmi për kreditorin në kontratë, si dhe lidhjen shkakësore midis veprimit ose mosveprimit në shkelje të kontratës administrative dhe të kryer me faj nga ana e debitorit në kontratë dhe dëmit të ardhur për kreditorin në kontratë.

Padia me objekt shpërblimin e dëmit kontraktor, mund të ngrihet për të gjithë llojet e kontratave administrative. Për rrjedhojë, për të përmendur kontratat administrative kryesore, bëhet fjalë për kontratat e prokurimit publik, koncesionit/partneritetit publik privat, kontratë pune administrative për agjentët kontraktor jo statutorë të administratës publike, dhe kontratat e shitjes publike.

Siç shpjeguam për padinë me objekt përmbushjen e detyrimit kontraktor, edhe padia me objekt shpërblimin e dëmit kontraktor, proceduralisht, në kuptimin e bazës ligjore të mjetit juridik të përdorur, shfaqet si një padi e përzier midis të drejtës administrative dhe të drejtës civile, bazuar edhe në dispozitat procedurale të Nenit 17/1, gërmat ç) dhe e) të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", por edhe në dispozitat materiale dhe procedurale të Neneve 476 dhe 698 të Kodit Civil. Neni 17/1, gërmat ç) dhe e) të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", përcaktojnë se *"1. Padia ngrihet:... ç) për të detyruar organin publik të kryejë një veprim administrativ, që është refuzuar, apo për të cilin organi publik ka heshtur, ndonëse ka pasur kërkesë;... e) për detyrimin e organit publik për të kryer... një veprim tjetër administrativ, të nevojshëm për mbrojtjen e të drejtave apo të interesave të paditësit;..."*. Ndërsa Neni 476, gërma a) i Kodit Civil parashikon se *"Çdo mangësi në ekzekutimin e detyrimeve e detyron debitorin të shpërblejë dëmin që ka pësuar kreditori, përveç kur ai provon se mospërmbushja nuk ka ndodhur për fajin e tij. Në këtë rast kreditori ka të drejtë: a) të kërkojë ekzekutimin në natyrë të detyrimit, veçanërisht dorëzimin e sendit ose kryerjen e punimeve, si dhe shpërblimin e dëmit të shkaktuar nga vonesa e ekzekutimit; ose b) shpërblimin e dëmit të shkaktuar nga mosekzekutimi i detyrimit"*. Dhe Neni 698 i Kodit Civil përcakton se *"Në kontrata me detyrime të ndërsjellta, kur njëra nga palët kontraktuese nuk përmbush detyrimet e veta, pala tjetër kontraktuese, mund të kërkojë përmbushjen e detyrimit,... përveç shpërblimit të dëmit"*. Për rrjedhojë, njësoj si me padinë me objekt përmbushjen e detyrimit kontraktor, edhe në ngritjen e një padie me objekt shpërblimin e dëmit kontraktor që rezulton nga vonesa në zbatim, keqzbatimi ose moszbatimi i një kontrate administrative, baza ligjore ku do të bazohet mjeti procedural i përdorur për

[778] *"Në qoftë se debitori nuk ekzekuton detyrimin, apo nuk e ekzekuton siç duhet këtë detyrim, kemi të bëjmë me mosekzekutim (shkelje) të detyrimit të përcaktuar nga kontrata dhe ligji. Mosekzekutimi i detyrimit ose shkelja e detyrimit, ashtu si shkelja e çdo detyrimi tjetër ligjor, sjell me vete zbatimin e sanksioneve të ndryshme"*, A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 91. Një nga këto sanksione të ndryshme është shpërblimi i dëmit kontraktor, në rast kur mosekzekutimi kontraktor ka shkaktuar një dëm tek kreditori në kontratë.

ngritjen e padisë, janë dispozitat ligjore të lartpërmendura të Nenit 17/1, gërmat ç) dhe e) të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative" dhe të Neneve 476 dhe 698 të Kodit Civil.

Edhe në padinë me objekt shpërblimin e dëmit kontraktor, njësoj si në padinë me objekt përmbushjen e detyrimit kontraktor, arsyeja për karakterin e përzier të kësaj padie, në kuptimin e bazës ligjore të mjetit procedural të përdorur, ka të bëjë me dy aspekte të rendësishme. Nga njëra anë, vetëm dispozitat procedurale të Nenit 17/1, gërmat ç) dhe e) të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", nuk duken të mjaftueshme për të bazuar kërkimin e shpërblimit të dëmit kontraktor që rezulton nga një kontratë administrative, Nga ana tjetër, dispozitat materiale dhe procedurale të Neneve 476 dhe 698 të Kodit Civil, janë të nevojshme dhe të domosdoshme pasi, në kërkimin për shpërblimin e dëmit kontraktor që rezulton nga vonesa, keqzbatimi ose mungesa e zbatimit të një kontrate administrative, plotësojnë dispozitat procedurale të Nenit 17/1, gërmat dh) dhe e) të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative".

Parimi i mosakumulimit të përgjegjësisë kontraktore me përgjegjësinë jashtëkontraktore. – Njësoj si në të drejtën e përgjegjësisë kontraktore në kontratat civile[779], edhe në të drejtën e përgjegjësisë kontraktore të kontratave administrative, zbatohet parimi i mos akumulimit të përgjegjësisë kontraktore me përgjegjësinë jashtëkontraktore. Përgjegjësia kontraktore dhe përgjegjësia jashtëkontraktore nuk mund të përzihen dhe palët nuk mund të kërkojnë shpërblimin e dëmit të ardhur nga një veprim ose mosveprim i lidhur me kontratën administrative në bazë të përgjegjësisë jashtëkontraktore. Kështu, nga njëra anë, organi publik palë në kontratë nuk mund të kërkojë shpërblimin e dëmit të ardhur nga një veprim ose mosveprim i kontraktuesit privat i lidhur me kontratën administrative, në bazë të përgjegjësisë civile jashtëkontraktore[780], dhe nga ana tjetër, kontraktuesi privat nuk mund të kërkojë shpërblimin e dëmit të ardhur nga një veprim ose mosveprim i organit publik i lidhur me kontratën administrative në bazë të përgjegjësisë jashtëkontraktore të organeve të administratës publike[781]. Kërkimi i përgjegjësisë kontraktore, në dimensionin e shpërblimit të dëmit kontraktor, nënkupton që palët në kontratë mund të pretendojnë vetëm për veprime ose mosveprime në shkelje të kontratës, bazuar në përgjegjësinë kontraktore. Palët në kontratë nuk mund të vendosen jashtë kontratës për të kërkuar përgjegjësinë kontraktore të njëra-tjetrës. Nga momenti që palët janë në një marrëdhënie kontraktore të së drejtës publike, përgjegjësia kontraktore e së drejtës publike prevalon mbi përgjegjësinë jashtëkontraktore të së drejtës publike [782].

Personat që kanë të drejtën e ngritjes së padisë. – Padia me objekt shpërblimin e dëmit kontraktor mund të ngrihet vetëm nga palët në kontratë. Vetëm pala kreditore në kontratë mund të ngrejë kundër palës debitore në kontratë padinë me objekt shpërblimin e dëmit kontraktor. Këtu ka pak rendësi nëse pala kreditore është organi publik kontraktues apo kontraktuesi privat në kontratën administrative. Që të dyja këto palë në kontratën administrative, si organi publik kontraktues, ashtu edhe kontraktuesi privat, kanë të drejtë të ngrejnë padinë me objekt shpërblimin e dëmit kontraktor. Në bazë të parimit të efektit relativ të kontratave, të tretët në një kontratë

[779] Shih: M. Tutulani-Semini, *"E Drejta e Detyrimeve dhe e Kontratave"*, Pjesa e përgjithshme, Skanderbeg books, Real-Stamp, Tiranë, 2006, fq. 198-200; A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 105-108.

[780] Nenet 608 deri 627 të Kodit Civil.

[781] Ligji Nr. 8510, datë 15.07.1999 "Për përgjegjësinë jashtëkontraktore të organeve të administratës shtetërore".

[782] Shih M. Paillet, *"Quelques réflexions sur les rapports entre responsabilité administrative contractuelle et extracontractuelle (sur la "tyrannie" du principe de primauté de la responsabilité contractuelle)"*, Contrats Publics, Mélanges Guibal, PU Montpellier, 2006, fq. 553.

administrative nuk mund të ngrejnë padinë me objekt shpërblimin e dëmit kontraktor. Gjykimi i shpërblimit të dëmit kontraktor është një botë e mbyllur për të tretët dhe i përket vetëm palëve në kontratë[783].

Afati për ngritjen e padisë. – Duke marrë në konsideratë dispozitat e Neneve 1/2 dhe 18 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative"[784] dhe të Nenit 124 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative"[785], të cilat, në rastet kur vetë këto ligje nuk parashikojnë ndryshe dhe nuk rregullojnë shprehimisht një çështje të caktuar që i përket kontratave administrative, referojnë në normat procedurale dhe materiale të së drejtës civile, atëherë afati për ngritjen e padisë me objekt shpërblimin e dëmit kontraktor rregullohet njësoj si në të drejtën civile, nga dispozitat e Kodit Civil rreth parashkrimit të padisë, në Nenet 112 deri 136 të tij. Në parim, për ngritjen e padisë me objekt shpërblimin e dëmit kontraktor në lidhje me një kontratë administrative, zbatohet Neni 114 i Kodit Civil[786], që parashikon afatin e zakonshëm 10 vjeçar për parashkrimin e padive të parashikuara nga Kodi Civil, kur në ligj nuk është parashikuar ndryshe. Në këto kushte, duhet vigjilencë për afate të veçanta parashkrimi për kontrata të veçanta që përbëjnë kontrata administrative dhe që parashikohen nga ligje të ndryshme dhe në vetë Kodin Civil[787]. Neni 117 i Kodit Civil parashikon se afati i parashkrimit fillon të ecë nga dita kur subjektit i ka lindur e drejta e padisë. Për padinë me objekt shpërblimin e dëmit kontraktor, afati i përgjithshëm i parashkrimit 10 vjeçar ose afatet e veçanta, fillojnë të ecin nga dita kur kreditori i dëmtuar në kontratë ka ditur ose duhej të dinte ekzistencën e dëmit kontraktor. Ligji parashikon se afatet e parashkrimit nuk mund të ndryshohen në marrëveshjen e palëve dhe një klauzolë e tillë e përfshirë në kontratën administrative, që do të reduktonte afatin e përgjithshëm 10 vjeçar të parashkrimit apo afatet e posaçme të përcaktuara nga ligji, do të ishte absolutisht e pavlefshme[788].

Kushtet për suksesin e padisë. – Njësoj si në të drejtën private, edhe në padinë me objekt shpërblimin e dëmit kontraktor që rezulton nga vonesa, keqzbatimi ose mungesa e zbatimit të një kontrate administrative, në mënyrë që kjo padi të ketë sukses, duhet të plotësohen disa kushte, të cilat janë: ekzistenca e një veprimi ose mosveprimi në shkelje të kontratës administrative dhe të kryer me faj nga ana e debitorit në kontratë; shkelja kontraktore nuk duhet të vijë për fajin e vetë kreditorit; shkelja e kontratës administrative nuk duhet të jetë rezultat i ngjarjeve të forcës madhore; ekzistenca e një dëmi për kreditorin në kontratë; si dhe lidhja shkakësore midis veprimit ose mosveprimit në shkelje të kontratës administrative dhe të kryer me faj nga ana e debitorit në kontratë dhe dëmit të ardhur për kreditorin në kontratë.

---

[783] Shih P. Terneyre, *"La responsabilité contractuelle des personnes publiques en droit administratif"*, Economica, 1989, fq. 234.

[784] Neni 18 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", nuk përmban asnjë dispozitë që të rregullojë çështjen e afatit për ngritjen e padisë me objekt shpërblimin e dëmit kontraktor në një kontratë administrative, dhe në bazë të Nenit 1/2 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", *"Dispozitat e këtij ligji plotësohen me parashikimet e Kodit të Procedurës Civile, me përjashtim të rasteve dhe për aq sa ky ligj nuk parashikon ndryshe"*.

[785] Në bazë të Nenit 124 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", *"Për çështjet e parregulluara shprehimisht nga ky Kod për kontratën administrative, zbatohen dispozitat përkatëse të Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë apo të parashikimeve të posaçme ligjore"*.

[786] Në bazë të Nenit 114 të Kodit Civil, *"Kur në ligj nuk është parashikuar ndryshe, parashkruhen brenda dhjetë vjetëve të gjitha paditë midis personave juridikë, midis këtyre dhe personave fizikë, si dhe midis vetë personave fizikë"*.

[787] Shih A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 108.

[788] Neni 116 i Kodit Civil përcakton se *"Është e pavlefshme marrëveshja e palëve për ndryshimin e afateve të parashkrimit dhe e çdo dispozite të këtij kreu"*.

Ekzistenca e një veprimi ose mosveprimi në shkelje të kontratës administrative dhe të kryer me faj nga debitori në kontratë. – Kreditori paditës që ngre padinë me objekt shpërblimin e dëmit kontraktor në një kontratë administrative, duhet të vërtetojë dhe të provojë në gjykatë, ekzistencën e një veprimi ose mosveprimi të debitorit në shkelje të kontratës administrative dhe të kryer me faj. Veprimi ose mosveprimi i debitorit në kontratë duhet të krijojë një mospërmbushje, që do të thotë se debitori nëpërmjet veprimit ose mosveprimit nuk kryen punën, shërbimin ose veprimin që përbën objektin e detyrimit kontraktor. Mospërmbushja mund të jetë e plotë, që do të thotë se debitori nuk e ka përmbushur aspak detyrimin kontraktor, në totalitetin e tij, ose mospërmbushja mund të jetë e pjesshme, që do të thotë se debitori e ka përmbushur detyrimin jo në mënyrë të plotë, ose jo në mënyrën e duhur[789]. Mospërmbushja e detyrimit kontraktor përbën shkelje të kontratës administrative që mund të shkaktojë dëme për kreditorin në kontratë. Për rrjedhojë, është kreditori paditës që ngre padinë me objekt shpërblimin e dëmit kontraktor që duhet të vërtetojë dhe të provojë përballë gjykatës administrative një veprim ose mosveprim të debitorit në shkelje të kontratës administrative.

Në bazë të Neneve 476 dhe 480 të Kodit Civil, shpërblimi i dëmit kontraktor mund të kërkohet në rastin kur veprimi ose mosveprimi në shkelje të kontratës administrative është kryer me faj nga debitori në kontratë. Faji i debitorit prezumohet dhe është debitori që duhet të provojë se nuk ka pasur faj nëse do të shkarkohet nga përgjegjësia. Prezumimi i fajit rezulton në mënyrë automatike nga momenti që kreditori paditës provon lidhjen shkakësore midis mospërmbushjes së detyrimit kontraktor dhe ekzistencës së dëmit[790]. Këto dispozita parashikojnë se kur debitori është me faj, që do të thotë se kur me dashje ose nga pakujdesia ka krijuar rrethana që e kanë bërë të pamundur ekzekutimin ose nuk ka marrë masa për ta ndaluar atë, atëherë kreditori përveç përmbushjes së detyrimit kontraktor, ka të drejtë të kërkojë edhe shpërblimin e dëmit të shkaktuar nga mospërmbushja. Për rrjedhojë, kërkimi i shpërblimit të dëmit kontraktor presupozon që veprimi ose mosveprimi në shkelje të kontratës administrative të jetë kryer me faj[791].

Shkelja kontraktore nuk duhet të vijë për fajin e vetë kreditorit. – Është rregull i të drejtës civile që zbatohet edhe tek kontratat administrative, sipas të cilit shkelja kontraktore nuk duhet të vijë për fajin e vetë kreditorit paditës. Nenet 476, 480, 489[792], 491, 492 dhe 493 të Kodit Civil, parashikojnë respektivisht se: *"Çdo mangësi në ekzekutimin e detyrimeve e detyron debitorin të shpërblejë dëmin që ka pësuar kreditori, përveç kur ai provon se mospërmbushja nuk ka ardhur për fajin e tij"* (Neni 476); *"Kur ekzekutimi i detyrimit bëhet i pamundur për fajin e debitorit, kreditori ka të drejtë të kërkojë prej tij shpërblimin e dëmit të shkaktuar"* (Neni 480); *"Në qoftë se në një kontratë me detyrime të dyanshme, ekzekutimi i detyrimit të njërës palë*

[789] Shih: M. Tutulani-Semini, *"E Drejta e Detyrimeve dhe e Kontratave"*, Pjesa e përgjithshme, Skanderbeg books, Real-Stamp, Tiranë, 2006, fq. 165; A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 290.

[790] Shih: M. Tutulani-Semini, *"E Drejta e Detyrimeve dhe e Kontratave"*, Pjesa e përgjithshme, Skanderbeg books, Real-Stamp, Tiranë, 2006, fq. 181-202; A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 295-296.

[791] *"...faji është një nga elementët kyç të lindjes së përgjegjësisë... Në përgjithësi mund të themi se për lindjen e përgjegjësisë nga shkaktimi i dëmit që vjen prej mospërmbushjes së detyrimeve, kërkohet që subjekti i së drejtës të ketë vepruar me faj"*, A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 295.

[792] Dispozitë që ka të bëjë edhe me ndërvarësinë e ekzekutimit të detyrimeve në kontratat me detyrime të ndërsjellta. Shih A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 302-303.

[debitorit] *është bërë i pamundur, për shkak se pala tjetër* [kreditori] *ka rënë në paaftësi paguese, ose ka falimentuar ose për ndonjë rrethanë tjetër të ndodhur për faj të saj* [të kreditorit], *pala tjetër* [debitori] *ka të drejtë të mos zbatojë detyrimet e veta, derisa t'i garantohet ekzekutimi i detyrimit në dobi të saj, ose të kërkojë shpërblimin e dëmit të shkaktuar nga mosekzekutimi i kontratës"* (Neni 489); *"Kreditori është në vonesë kur pa ndonjë shkak të ligjshëm nuk pranon ekzekutimin e detyrimit nga ana e debitorit, ose që për shkak të rrethanave të krijuara me faj prej tij, nuk përmbush detyrimin ndaj debitorit, pa të cilin ky nuk mund të ekzekutojë detyrimin e tij"* (Neni 491); *"Kur kreditori është në vonesë, debitori ka të drejtë të kërkojë shpërblimin e dëmit të shkaktuar prej saj dhe lirohet nga përgjegjësia në rast se më vonë ekzekutimi i detyrimit të tij bëhet i pamundur, përveç kur pamundësia e ekzekutimit ndodh për fajin e tij"* (Neni 492); *"Kur dëmi i ardhur nga mosekzekutimi i detyrimit është shkaktuar ose është shtuar edhe nga veprimet ose mosveprimet me faj të kreditorit, ose kur ky nuk ka treguar kujdesin e duhur për pakësimin e këtij dëmi, gjykata sipas rastit mund të pakësojë shumën e shpërblimit të dëmit ose të shkarkojë krejtësisht debitorin nga detyrimi për shpërblimin e tij"* (Neni 493). Nga interpretimi i këtyre dispozitave, shkelja e kontratës nuk duhet të jetë rezultat i dashjes, pakujdesisë, apo neglizhencës së vetë kreditorit paditës që ngre padinë me objekt shpërblimin e dëmit kontraktor. Nëse është kështu, atëherë kreditori nuk mund të kërkojë shpërblimin e dëmit kontraktor. Gjykata do të marrë në konsideratë pjesën e fajit të kreditorit në mospërmbushjen dhe/ose shkeljen e kontratës administrative nga debitori dhe për rrjedhojë, në varësi të shkallës së fajit të kreditorit, gjykata sipas rastit, mund të pakësojë shumën e shpërblimit të dëmit ose të shkarkojë krejtësisht debitorin nga detyrimi për shpërblimin e tij.

Shkelja e kontratës administrative nuk duhet të jetë rezultat i ngjarjeve të forcës madhore. – Përgjegjësia kontraktore e debitorit përjashtohet në rast se mospërmbushja e kontratës administrative rezulton nga një ngjarje e forcës madhore[793]. Kodi Civil shqiptar nuk parashikon asnjë dispozitë rreth forcës madhore, përveçse e përmend atë[794], por nuk e përkufizon dhe as nuk e rregullon atë. Megjithatë, ky kusht rezulton nga rregulli se mosekzekutimi nuk duhet të vijë për rrethana që nuk kanë lidhje me fajin e debitorit. Në bazë të Nenit 481 të Kodit Civil, *"Debitori që nuk përmbush një detyrim të kërkueshëm në afatin e caktuar, quhet se është në vonesë (morë), përveç kur mosekzekutimi është rrjedhim i rrethanave që nuk kanë lidhje me fajin e debitorit"*. Për rrjedhojë, në bazë të kësaj dispozite, mosekzekutimi i detyrimit kontraktor duhet të rezultojë nga veprime ose mosveprime të debitorit, dhe jo për shkaqe që në nuk kanë lidhje me veprimet ose mosveprimet e debitorit. Në këtë rast, nëse mosekzekutimi i detyrimit nuk ka lidhje me veprimet ose mosveprimet e debitorit, por vjen për shkaqe të tjera, si ngjarje të forcës madhore[795], atëherë kreditori nuk mund të kërkojë shpërblimin e dëmit kontraktor kundrejt debitorit. Vetëm nëse

[793] Shih: N. Jacot, *"La notion de force majeure dans les contrats publics"*, Contrats Publics, Mélanges Guibal, PU Montpellier, 2006, fq. 275; L. Jegouzo, *"L'application de la force majeure en droit des contrats"*, Mélanges Richer, LGDJ, 2013, fq. 355.

[794] Për ilustrim, Neni 129, gërma ë) i Kodit Civil, parashikon forcën madhore si një shkak pezullimi të parashkrimit të padisë në të drejtën e detyrimeve dhe të kontratave. Por, nuk ekziston asnjë dispozitë në Kodin Civil që të parashtrojë regjimin juridik të forcës madhore, që do të thotë se nuk ekzistojnë dispozita në Kodin Civil për përkufizimin dhe rregullimin e forcës madhore.

[795] Sipas doktrinës juridike të huaj, forca madhore nënkupton një ngjarje të jashtme nga vullneti i debitorit, të paparashikueshme, të pandalueshme dhe të parezistueshme, shih: N. Jacot, *"La notion de force majeure dans les contrats publics"*, Contrats Publics, Mélanges Guibal, PU Montpellier, 2006, fq. 275; L. Jegouzo, *"L'application de la force majeure en droit des contrats"*, Mélanges Richer, LGDJ, 2013, fq. 355.

shkelja e kontratës administrative vazhdon pas zhdukjes së ngjarjeve të forcës madhore, atëherë kreditori në kontratë mund të kërkojë nga debitori në kontratë shpërblimin e dëmit kontraktor.

Ekzistenca e një dëmi për kreditorin në kontratë. – Në mënyrë që të ngrihet padia me objekt shpërblimin e dëmit kontraktor, duhet pikërisht që kreditori paditës të vërtetojë dhe të provojë përballë gjykatës administrative ekzistencën e një dëmi[796]. Në bazë të Nenit 486 të Kodit Civil, dëmi kontraktor mund të përbëhet nga të gjitha humbjet e pësuara nga pakësimi i pasurisë, si dhe fitimi që mund të nxirrej në kushtet e zakonshme të tregut (fitimi i munguar). Bëjnë pjesë në këtë dëm edhe shpenzimet e arsyeshme e të nevojshme për të parandaluar ose për të pakësuar dëmin, që kanë lidhje me rrethanat mbi të cilat bazohet përgjegjësia e palës, shpenzimet e arsyeshme e të nevojshme për të përcaktuar dëmin dhe përgjegjësinë, si dhe ato që janë nevojitur për të gjetur një zgjidhje jashtë gjyqësore të përmbushjes së detyrimit.

Lidhja shkakësore. – Në një kontratë administrative, në mënyrë që padia me objekt shpërblimin e dëmit kontraktor të ketë sukses, duhet që veprimi ose mosveprimi në shkelje të kontratës administrative dhe i kryer me faj nga debitori në kontratë t'i ketë shkaktuar kreditorit paditës një dëm. Për rrjedhojë, duhet të ekzistojë një lidhje shkak-pasojë midis veprimit ose mosveprimit në shkelje të kontratës administrative dhe të kryer me faj nga debitori dhe ekzistencës së dëmit[797].

Pushteti i gjykatës. – Në bazë të Nenit 476 të Kodit Civil, gjykata administrative, e angazhuar nëpërmjet padisë me objekt shpërblimin e dëmit kontraktor në një kontratë administrative, nëse përmbushen kushtet e shpjeguara më sipër, do të detyrojë debitorin në kontratën administrative që të shpërblejë kreditorin me vlerën e dëmit të ardhur nga shkelja e detyrimeve kontraktore. Në bazë të Nenit 486 të Kodit Civil, dëmi që duhet të shpërblehet nga debitori për mosekzekutimin e detyrimit përbëhet nga të gjitha humbjet e pësuara nga pakësimi i pasurisë, si dhe fitimi që mund të nxirrej në kushtet e zakonshme të tregut (fitimi i munguar). Bëjnë pjesë në shpërblimin për riparimin e dëmit edhe shpenzimet e arsyeshme dhe të nevojshme për të parandaluar ose për të pakësuar dëmin, që kanë lidhje me rrethanat mbi të cilat bazohet përgjegjësia e palës, shpenzimet e arsyeshme e të nevojshme për të përcaktuar dëmin dhe përgjegjësinë, si dhe ato që janë nevojitur për të gjetur një zgjidhje jashtëgjyqësore të përmbushjes së detyrimit.

2.4 Padia me objekt zgjidhjen e kontratës administrative[798]

Siç kemi shpjeguar më sipër[799], organi publik kontraktues në rast mospërmbushje dhe/ose shkelje të detyrimeve kontraktore nga kontraktuesi privat, ka të drejtën që të veprojë në mënyrë të njëanshme për zgjidhjen e kontratës administrative. Për rrjedhojë, hipoteza që do të trajtojmë këtu ka të bëjë me zgjidhjen e kontratës administrative nga kontraktuesi privat, kur organi publik kontraktues nuk përmbush dhe/ose shkel detyrimet e tij sipas kontratës administrative. Në rast mospërmbushje dhe/ose shkelje të detyrimeve kontraktore nga organi publik kontraktues, zgjidhja e kontratës administrative nga kontraktuesi privat nuk mund të bëhet në mënyrë të njëanshme nga kontraktuesi privat, nëpërmjet një deklarimi drejtuar organit publik për

[796] Shih J.-F. Oum Oum, *"La respensabilité contractuelle en droit administratif"*, LGDJ, 2014, fq. 374.
[797] Shih A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 294.
[798] Kjo padi, në bazë të Nenit 698 të Kodit Civil, mund të shoqërohet edhe me kërkimin e shpërblimit të dëmit të ardhur nga mospërmbushja e detyrimit kontraktor.
[799] Shih Kreun e katërt të këtij punimi, pjesën 2.2.3, të emërtuar *"Prishja e kontratës administrative në mënyrë të njëanshme nga organi publik"*.

zgjidhjen e kontratës administrative. Kontraktuesi privat ka detyrimin që zgjidhjen e kontratës administrative t'ia kërkojë gjykatës administrative. Padia me objekt zgjidhjen e kontratës administrative bazohet në Nenin 698 të Kodit Civil, sipas të cilit *"Në kontrata me detyrime të ndërsjella, kur njëra nga palët kontraktuese nuk përmbush detyrimet e veta, pala tjetër kontraktuese... mund të kërkojë... zgjidhjen e kontratës..."*. Në bazë të kësaj dispozite, sa materiale aq dhe procedurale, në rast mospërmbushje dhe/ose shkelje të detyrimeve kontraktore nga organi publik kontraktues, kontraktuesi privat ka të drejtë të ngrejë padinë me objekt zgjidhjen e kontratës administrative.

Përpara se të shpjegojmë regjimin juridik të padisë me objekt zgjidhjen e kontratës administrative, imponohen disa observime paraprake në lidhje me regjimin juridik të zgjidhjes së kontratës në të drejtën private dhe në të drejtën administrative.

Në bazë të Nenit 124 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", *"Për çështjet e parregulluara shprehimisht nga ky Kod për kontratën administrative, zbatohen dispozitat përkatëse të Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë apo të parashikimeve të posaçme ligjore"*. Duke qenë se zgjidhja e kontratës administrative trajtohet nga Neni 123 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", vetëm kur vendoset me marrëveshje midis palëve ose kur përdoret nëpërmjet tërheqjes nga organi publik për shkaqe interesi publik, atëherë në zbatim të Nenit 124 të këtij ligji, për zgjidhjen e kontratës administrative nga kontraktuesi privat për shkaqe mosekzekutimi të detyrimeve nga organi publik kontraktues, do t'i referohemi dispozitave rreth zgjidhjes së kontratave të parashikuara në Nenet 698 deri 704 të Kodit Civil. Siç kemi shpjeguar më sipër, mbështetur edhe në jurisprudencën e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë[800], zbatimi tek kontratat administrative i dispozitave të Kodit Civil rreth ekzekutimit të kontratave dhe detyrimeve, në rastin konkret, zbatimi i dispozitave rreth zgjidhjes së kontratave për shkaqe mosekzekutimi, duhet të kryhet në përputhje me rrethanat, që do të thotë sa herë dhe për aq sa zbatimi i tyre nuk krijon pengesa në lidhje transparencën dhe përdorimin me efiçencë të fondeve publike, si dhe nuk krijon pengesa dhe nuk cënon strukturën, organizimin dhe kushtet e funksionimit të shërbimit publik, objekt të kontratës administrative, dhe/ose nuk cënon interesin publik që kontrata administrative kërkon të realizojë.

Në të drejtën civile, në bazë të Nenit 698 të Kodit Civil, sipas të cilit *"Në kontrata me detyrime të ndërsjella, kur njëra nga palët kontraktuese nuk përmbush detyrimet e veta, pala tjetër kontraktuese... mund të kërkojë... zgjidhjen e kontratës..."*. Në parim, në kontratat e të drejtës private, në rast mospërmbushje të detyrimeve nga njëra palë, kreditori nuk mund ta zgjidhë vetë kontratën, por zgjidhjen e kontratës duhet t'ia kërkojë gjykatës[801]. Megjithatë, Kodi Civil ka parashikuar në Nenet 700 dhe 702 të tij se në rast se palët kanë përcaktuar në kontratë shkaqet e zgjidhjes së kontratës në mënyrë të njëanshme nga palët, siç janë mospërmbushja e detyrimeve të caktuara, atëherë në këtë rast, kreditori ka mundësinë që të zgjidhë kontratën, pa qenë nevoja që

[800] Shih vendimet e Kolegjit Administrativ: Nr. 268, datë 08.04.2014 *Shoqëria "Alba Konstruksion" Sh.p.k kundër Ministria e Mbrojtjes*; Nr. 315, datë 22.04.2014 *Shoqëria "Erges Mat" Sh.p.k kundër "CEZ" Sh.a*; dhe Nr. 348, datë 06.05.2014 *Shoqëria "Alco" Sh.p.k kundër Brigada e Mbështetjes Rajonale-Reparti 1320 Tiranë.*

[801] Shih: A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 89; M. Tutulani-Semini, *"E Drejta e Detyrimeve dhe e Kontratave"*, Pjesa e përgjithshme, Skanderbeg books, Real-Stamp, Tiranë, 2006, fq. 52.

t'ia kërkojë zgjidhjen gjykatës, vetëm duke i deklaruar palës tjetër zgjidhjen e saj nëpërmjet vërtetimit të kushtit zgjidhës[802].

Në të drejtën e kontratave administrative, organi publik ka të drejtë që të zgjidhë në mënyrë të njëanshme kontratën administrative në rast mospërmbushje dhe/ose shkelje të detyrimeve kontraktore nga ana e kontraktuesit privat, por në ndryshim nga e drejta private, organi publik ka të drejtë që ta bëjë këtë zgjidhje në mungesë të parashikimeve në kontratë të shkaqeve të zgjidhjes së kontratës administrative në mënyrë të njëanshme nga organi publik[803]. Të drejtën e organit publik për të zgjidhur në mënyrë të njëanshme kontratën administrative në rast mospërmbushje dhe/ose shkelje të detyrimeve kontraktore nga kontraktuesi privat, e ka njohur, Kolegji Civil[804] i Gjykatës së Lartë, me vendimin Nr. 1349, datë 10.04.2014, *Shoqëria "Nika" Sh.p.k kundër Drejtoria e Shërbimit Pyjor Shkodër*. Për rrjedhojë, Kolgji Civil i Gjykatës së Lartë njeh të drejtën e organit publik për të zgjidhur në mënyrë të njëanshme kontratën administrative në rast mospërmbushje dhe/ose shkelje të detyrimeve kontraktore nga kontraktuesi privat, në mungesë të parashikimeve në kontratë të shkaqeve të zgjidhjes së kontratës administrative në mënyrë të njëanshme nga organi publik. Konsideratat e mbrojtjes dhe të moscënimit të interesit publik bëjnë që organi publik, në rast mospërmbushje dhe/ose shkelje të detyrimeve kontraktore të kontraktuesit të tij, mund të gjendet përballë një nevoje të menjëhershme për zgjidhjen e kontratës administrative dhe për rrjedhojë këto konsiderata lejojnë zgjidhjen e kontratës administrative nga organi publik vetëm nëpërmjet nxjerrjes së një akti administrativ për zgjidhjen e kontratës, pa qenë nevoja

---

[802] Shih: A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 90; M. Tutulani-Semini, *"E Drejta e Detyrimeve dhe e Kontratave"*, Pjesa e përgjithshme, Skanderbeg books, Real-Stamp, Tiranë, 2006, fq. 53.

[803] Edhe doktrina juridike shqiptare e të drejtës administrative duket se bie dakort me këtë. Shih: S. Sadushi, në manualin e tij *"E Drejta Administrative 2"*, që shprehet se *"Autoritetit administrativ ndonjëherë mund t'i jepet pushtet i padiskutueshëm (ose siç quhet ndryshe, unilateral) për të prishur një kontratë, në rast se një veprim i tillë është i nevojshëm, për të parandaluar ose zhdukur një dëm serioz ndaj mbarëvajtjes së përgjithshme të interesave publikë... Pra, ligji i njeh të drejtën organit të administratës për këto raste... që, kur nuk respektohen kërkesat e ligjit ose dëmtohen interesat publikë në tërësi, të prishin kontratat administrative përkatëse"*, S. Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 361; E. Puto, në shkrimin e tij *"Kontratat e administratës publike"*, shprehet se *"Në situata të ndryshme, autoriteti publik ka një pushtet të njëanshme për të prishur kontratën për një mospërmbushje të dispozitave ligjore apo nëse është e nevojshme për të parandaluar apo shmangur dëme serioze ndaj interesit publik"*, E. Puto,*"Kontratat e administratës publike"*, në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 425; Në Komentarin e neneve 6 dhe 151 të K.Pr.Administrative, sipas të cilit *"Autoritetit administrativ, ndonjëherë i jepet fuqi finale dhe e njëanshme për të prishur një kontratë në rast se një prishje e tillë është e nevojshme për të parandaluar ose eliminuar një dëm serioz ndaj mbarëvajtjes së përgjithshme të interesave publike... Pra, ligji i njeh të drejtën organit të administratës për këto raste... që kur nuk respektohen kërkesat e ligjit, apo dëmtohen interesat publike në tërësi të prishin kontratat administrative përkatëse"*, G. Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 358-359; Edhe A. Anastasi dhe E. Methasani-Çani, në manulain e tyre *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, mendojnë se *"Autoritetit administrativ, ndonjëherë i jepet fuqi finale dhe e njëanshme për të prishur një kontratë në rast se një prishje e tillë është e nevojshme për të parandaluar ose eliminuar një dëm serioz ndaj mbarëvajtjes së përgjithshme të interesave publike... Pra, ligji i njeh të drejtën organit të administratës për këto raste... që kur nuk respektohen kërkesat e ligjit, apo dëmtohen interesat publike në tërësi të prishin kontratat administrative përkatëse"* , A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, MediaPrint, Tiranë, 2011, fq. 254-255.

[804] Ende nuk kemi një konfirmim të kësaj jurisprudence nga Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë.

që zgjidhjen e kontratës administrative t'ia kërkojë gjykatës administrative. Organi publik, në raste të cënimit të interesit publik nga mospërmbushja dhe/ose shkelja e kontratës administrative nga kontraktuesi privat, jo vetëm që nuk është i detyruar që t'ia kërkojë zgjidhjen e kontratës gjykatës administrative, por ka edhe detyrimin që ta zgjidhë kryesisht kontratën administrative me qëllim që të mënjanojë dhe të parandalojë çdo cënim të interesit publik.

Pyetja që shtrohet është se çfarë ndodh me kontraktuesin privat në një kontratë administrative, në rast mospërmbushje dhe/ose shkelje të detyrimeve kontraktore nga organi publik kontraktues, kontraktuesi privat ka të drejtë që të zgjidhë kontratën administrative në mënyrë të njëanshme, pa qenë nevoja që zgjidhjen t'ia kërkojë gjykatës administrative?

Në ndryshim nga e drejta civile ku secila palë ka të drejtë të zgjidhë kontratën në mënyrë të njëanshme nëse kjo e drejtë është parashikuar në kontratë (Nenet 700 dhe 702 të Kodit Civil), në kontratat administrative, gjithmonë për shkaqe që kanë të bëjnë me moscënimin dhe mbrojtjen e interesit publik, që kontrata administrative synon dhe ka për qëllim të realizojë[805], e drejta e zgjidhjes së kontratës administrative në mënyrë të njëanshme nga kontraktuesi privat, për arsye të mospërmbushjes dhe/ose shkeljeve kontraktore të organit publik, duke qenë se përbën një sanksion radikal, nuk i njihet kontraktuesit privat në mënyrë direkte. Kontraktuesi privat nuk ka të drejtë në një kontratë administrative, në rast mospërmbushje dhe/ose shkelje të detyrimeve kontraktore nga organi publik kontraktues, që të zgjidhë kontratën administrative në mënyrë të njëanshme, pa ia kërkuar zgjidhjen e kontratës gjykatës administrative. Kontraktuesi privat ka vetëm mundësinë që në zbatim të Nenit 698 të Kodit Civil, t'ia kërkojë gjykatës administrative zgjidhjen e kontratës, bashkë me kërkime të tjera, siç mund të jenë shpërblimi i dëmit kontraktor. Për rrjedhojë, kontraktuesi privat, në rastin kur organi publik është në shkelje të detyrimeve kontraktore, nuk mund që ta zgjidhë vetë kontratën nëpërmjet një deklarimi që i bën organit publik për zgjidhjen e kontratës, edhe pse një mundësi e tillë mund të jetë parashikuar shprehimisht nga kontrata administrative. Konsideratat e mbrojtjes dhe të moscënimit të interesit publik, që kontrata administrative synon dhe ka për qëllim të realizojë, nuk e lejojnë zgjidhjen e njëanshme të kontratës administrative nga kontraktuesi privat, edhe pse organi publik kontraktues është në mospërmbushje dhe/ose shkelje të plotë të detyrimeve kontraktore.

Personat që kanë të drejtën e ngritjes së padisë dhe kontratat administrative për të cilat ngrihet padia. – Në parim, padia me objekt zgjidhjen e kontratës administrative mund të ngrihet vetëm nga palët në kontratë dhe brenda perimetrit të palëve në kontratë, vetëm nga kontraktuesi privat. Siç shpjeguam më sipër, këtu ka rëndësi cilësia e paditësit, për arsye se organi publik kontraktues nuk ka pse t'ia kërkojë gjykatës zgjidhjen e kontratës administrative për mospërmbushje dhe/ose shkelje të detyrimeve kontraktore nga kontraktuesi privat, sepse në këtë rast, organi publik kontraktues mund ta zgjidhë kryesisht në mënyrë të njëanshme kontratën administrative, pa qenë nevoja për të që zgjidhjen t'ia kërkojë gjykatës administrative. Madje në raste kur nga mospërmbushja dhe/ose shkelja e detyrimeve kontraktore nga kontraktuesi privat, interesit publik që kontrata administrative ka për objektiv të realizojë, i kanoset ose i shkaktohet një cënim i rëndë, atëherë organi publik kontraktues ka jo vetëm të drejtën, por edhe detyrimin që të zgjidhë në mënyrë të njëanshme kontratën administrative, pa qenë nevoja për të që zgjidhjen t'ia kërkojë

[805] Theksojmë se në bazë të Nenit 119/1 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", organi publik lidh një kontratë administrative "*...për realizimin e një interesi publik, të cilit* [organi publik] *i shërben...*".

gjykatës administrative[806]. Një prerogativë e tillë për zgjidhjen e njëanshme të kontratës administrative, duke qenë se kjo zgjidhje ka për qëllim që të shmangë, parandalojë ose të ndalojë cënimin e interesit publik që kontrata administrative ka për qëllim të realizojë, hyn në ushtrimin e detyrueshëm të kompetencave të organit publik kontraktues dhe ky i fundit nuk mund të mosveprojë, duke iu drejtuar gjykatës administrative me një padi me objekt zgjidhjen e kontratës administrative. Megjithatë, në hipotezën kur gjykata administrative do të gjendej përballë rastit të ngritjes së padisë nga organi publik kontraktues me objekt zgjidhjen e kontratës administrative, nuk shohim asnjë arsye për rrëzimin e padisë me arsyetimin se organi publik kishte të gjithë mundësinë për ta zgjidhur vetë kontratën administrative pa qenë nevoja që t'i drejtohej gjykatës. Në këtë rast, gjykata administrative, në të njëjtën kohë duke i njohur të drejtën organit publik kontraktues për zgjidhjen e kontratës administrative në mënyrë të njëanshme, mund të shprehet edhe për kërkimin e zgjidhjes së kontratës administrative në rastin në shqyrtim, duke analizuar kushtet ligjore për suksesin e kësaj padie. Sidoqoftë, në parim, padia me objekt zgjidhjen e kontratës administrative i përket si e drejtë kontraktuesit privat në rast të mospërmbushjeve dhe/ose shkeljeve të detyrimeve kontraktore nga organi publik.

Në bazë të parimit të efektit relativ të kontratave, të tretët në një kontratë administrative nuk mund të ngrejnë padinë me objekt zgjidhjen e kontratës administrative[807]. Një zgjidhje e tillë është e justifikueshme, për arsye se mospërmbushja dhe/ose shkelja kontraktore e secilës palë në një kontratë administrative nuk cënon në mënyrë të drejtpërdrejtë të tretët që nuk janë palë në kontratë. Për rrjedhojë, në parim, një i tretë ka mungesë legjitimiteti aktiv për ngritjen e padisë me objekt zgjidhjen e kontratës administrative. Megjithatë, nuk përjahstohet mundësia që një i tretë të cënohet nga mospërmbushja dhe/ose shkelja e kontratës administrative, për shkak të cilësisë së tij si përdorues i shërbimit publik që kontrata administrative ka për objekt të realizojë. Në këtë rast, kur mospërmbushja dhe/ose shkelja e kontratës administrative bllokon ofrimin e shërbimit publik objekt të kontratës dhe organi publik kontraktues nuk vepron nëpërmjet ushtrimit të kompetencave të tij për vënien e situatës në ligjshmëri (të ushtrojë pushtetin e tij mbikqyrës, udhëzues dhe ndëshkues, ose të zgjidhë kontratën administrative në mënyrë të njëanshme), atëherë mund të mendohet që një i tretë që është përdorues i shëbimit publik objekt të kontratës dhe që cënohet nga kjo mospërmbushje dhe/ose shkelje e kontratës administrative për arsye se shkakton mosfunksionimin e shërbimit publik, të jetë plotësisht i legjitimuar për ngritjen e padisë me objekt zgjidhjen e kontratës administrative.

Padia me objekt zgjidhjen e kontratës administrative, mund të ngrihet për të gjithë llojet e kontratave administrative. Për rrjedhojë, për të përmendur kontratat administrative kryesore, bëhet fjalë për kontratat e prokurimit publik, koncesionit/partneritetit publik privat, kontratë pune administrative për agjentët kontraktor jo statutorë të administratës publike, dhe kontratat e shitjes publike.

[806] Ky është rasti i tërheqjes së organit publik nga kontrata administrative për shkaqe interesi publik sipas Nenit 123/2 dhe 123/3 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative". Për më shumë rreth tërheqjes së organit publik në mënyrë të njëanshme nga kontrata administrative për shkaqe interesi publik, shih pjesën 2.2.4 të Kreut të katërt të këtij punimi.

[807] Shih P. Terneyre, "*La responsabilité contractuelle des personnes publiques en droit administratif*", Economica, 1989, fq. 268.

Afati për ngritjen e padisë. – Duke marrë në konsideratë dispozitat e Neneve 1/2 dhe 18 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative"[808] dhe të Nenit 124 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative"[809], të cilat, në rastet kur vetë këto ligje nuk parashikojnë ndryshe dhe nuk rregullojnë shprehimisht një çështje të caktuar që i përket kontratave administrative, referojnë në normat procedurale dhe materiale të së drejtës civile, atëherë afati për ngritjen e padisë me objekt zgjidhjen e kontratës administrative rregullohet njësoj si në të drejtën civile, nga dispozitat e Kodit Civil rreth parashkrimit të padisë, në Nenet 112 deri 136 të tij. Në parim, për ngritjen e padisë me objekt zgjidhjen e kontratës administrative, zbatohet Neni 114 i Kodit Civil[810], që parashikon afatin e zakonshëm 10 vjeçar për parashkrimin e padive të parashikuara nga Kodi Civil, kur në ligj nuk është parashikuar ndryshe. Në këto kushte, duhet vigjilencë për afate të veçanta parashkrimi për kontrata të veçanta që përbëjnë kontrata administrative dhe që parashikohen nga ligje të ndryshme dhe në vetë Kodin Civil. Neni 117 i Kodit Civil parashikon se afati i parashkrimit fillon të ecë nga dita kur subjektit i ka lindur e drejta e padisë. Për padinë me objekt zgjidhjen e kontratës administrative, afati i përgjithshëm i parashkrimit 10 vjeçar ose afatet e veçanta, fillojnë të ecin pas përfundimit të afatit të ekzekutimit të përcaktuar në njoftimin e vënies në vonesë (morë) të organit publik. Ligji parashikon se afatet e parashkrimit nuk mund të ndryshohen në marrëveshjen e palëve dhe një klauzolë e tillë e përfshirë në kontratën administrative, që do të reduktonte afatin e përgjithshëm 10 vjeçar të parashkrimit apo afatet e posaçme të përcaktuara nga ligji, do të ishte absolutisht e pavlefshme[811].

Ekzistenca e një mospërmbushje/shkelje të një detyrimi kontraktor thelbësor. – Në padinë me objekt zgjidhjen e kontratës administrative, në mënyrë që kjo padi të ketë sukses, duhet të përmbushen disa kushte: duhet të vërtetohet ekzistenca e një veprimi ose mosveprimi në shkelje të kontratës administrative dhe të kryer me faj nga organi publik në kontratë; duhet që ky veprim ose mosveprim në shkelje të kontratës të jetë thelbësor për interesat e kontraktuesit privat; duhet që ky veprim ose mosveprim në shkelje të kontratës administrative të mos vijë për shkaqe që kanë të bëjnë me vetë kontraktuesin privat ose për rrethana që nuk kanë lidhje me fajin e organit publik; mospërmbushja dhe/ose shkelja kontraktore nuk duhet të vijë për ngjarje të forcës madhore; si dhe debitori, në këtë rast organi publik, duhet venë në vonesë (morë) me anë të një njoftimi me shkrim.

Ekzistenca e një veprimi ose mosveprimi në shkelje të kontratës administrative dhe të kryer me faj nga organi publik në kontratë. – Kontraktuesi privat paditës që ngre padinë me objekt zgjidhjen e kontratës administrative, duhet të vërtetojë dhe të provojë në gjykatë, ekzistencën e një veprimi ose mosveprimi të organit publik në

[808] Neni 18 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", nuk përmban asnjë dispozitë që të rregullojë çështjen e afatit për ngritjen e padisë me objekt shpërblimin e dëmit kontraktor në një kontratë administrative, dhe në bazë të Nenit 1/2 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", *"Dispozitat e këtij ligji plotësohen me parashikimet e Kodit të Procedurës Civile, me përjashtim të rasteve dhe për aq sa ky ligj nuk parashikon ndryshe"*.

[809] Në bazë të Nenit 124 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", *"Për çështjet e parregulluara shprehimisht nga ky Kod për kontratën administrative, zbatohen dispozitat përkatëse të Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë apo të parashikimeve të posaçme ligjore"*.

[810] Në bazë të Nenit 114 të Kodit Civil, *"Kur në ligj nuk është parashikuar ndryshe, parashkruhen brenda dhjetë vjetëve të gjitha paditë midis personave juridikë, midis këtyre dhe personave fizikë, si dhe midis vetë personave fizikë"*.

[811] Neni 116 i Kodit Civil përcakton se *"Është e pavlefshme marrëveshja e palëve për ndryshimin e afateve të parashkrimit dhe e çdo dispozite të këtij kreu"*.

shkelje të kontratës administrative dhe të kryer me faj. Veprimi ose mosveprimi i organit publik në kontratë duhet të krijojë një mospërmbushje, që do të thotë se organi publik nëpërmjet veprimit ose mosveprimit nuk kryen veprimin që përbën objektin e detyrimit kontraktor për të. Mospërmbushja mund të jetë e plotë, që do të thotë se organi publik nuk e ka përmbushur aspak detyrimin kontraktor, në totalitetin e tij, ose mospërmbushja mund të jetë e pjesshme, që do të thotë se organi publik e ka përmbushur detyrimin jo në mënyrë të plotë, ose jo në mënyrën e duhur[812]. Mospërmbushja e detyrimit kontraktor përbën shkelje të kontratës administrative. Për rrjedhojë, është kontraktuesi privat paditës që ngre padinë me objekt zgjidhjen e kontratës administrative që duhet të vërtetojë dhe të provojë përballë gjykatës administrative një veprim ose mosveprim të organit publik në shkelje të kontratës administrative.

Në bazë të Nenit 480 të Kodit Civil, mospërmbushja dhe/ose shkelja e kontratës administrative duhet të jetë kryer me faj nga organi publik në kontratë. Faji organit publik prezumohet dhe është ky i fundit që duhet të provojë se mospërmbushja dhe/ose shkelja e kontratës administrative nuk ka ndodhur për fajin e tij, nëse do që të shkarkohet nga përgjegjësia. Prezumimi i fajit rezulton në mënyrë automatike nga momenti që kontraktuesi privat paditës provon mospërmbushjen e detyrimit kontraktor nga organi publik. Kur organi publik është me faj, që do të thotë se kur me dashje ose nga pakujdesia ka krijuar rrethana që e kanë bërë të pamundur ekzekutimin ose nuk ka marrë masa për ta ndaluar atë, atëherë kontraktuesi privat mund të kërkojë zgjidhjen e kontratës administrative. Për rrjedhojë, kërkimi i zgjidhjes së kontratës administrative presupozon që veprimi ose mosveprimi në shkelje të kontratës administrative nga organi publik të jetë kryer me faj[813].

Veprimi ose mosveprimi në shkelje të kontratës administrative duhet të jetë thelbësor për interesat e kontraktuesit privat. – Në bazë të Nenit 699 të Kodit Civil, kontrata nuk mund të zgjidhet në qoftë se mospërmbushja e detyrimit prej njërës nga palët ka rëndësi të pakët për interesat e palës tjetër. Për rrjedhojë, kontraktuesi privat nuk mund të ngrejë padinë me objekt zgjidhjen e kontratës administrative nëse mospërmbushja dhe/ose shkelja e detyrimit kontraktor nga organi publik ka rëndësi të pakët për interesat e tij. Ky rregull ekziston për të mënjanuar zgjidhjen e kontratës administrative në rast të shkeljeve të vogla që mund të jenë objekt detyrimet kontraktore të organit publik në kontratë. Kështu, për ilustrim, mospërmbushje dhe/ose shkelje thelbësore e kontratës administrative, që justifikon kërkimin e zgjidhjes së kontratës në gjykatë nga kontraktuesi privat, është rasti kur organi publik, në një kontratë prokurimi publik, nuk paguan çmimin e kontratës.

Mosekzekutimi nuk duhet të vijë për fajin e vetë kontraktuesit privat ose për rrethana që nuk kanë lidhje me fajin e organit publik. – Këtu zbatohen disa dispozita të Kodit Civil. Së pari, është rregull i të drejtës civile që zbatohet edhe tek kontratat administrative, sipas të cilit mosekzekutimi i detyrimit kontraktor nuk duhet të vijë për fajin e vetë kreditorit, në rastin konkret, për fajin e kontraktuesit privat. Nenet 476, 480, 489[814], 491 dhe 492 të Kodit Civil, parashikojnë respektivisht se: "*Çdo*

[812] Shih: M. Tutulani-Semini, *"E Drejta e Detyrimeve dhe e Kontratave"*, Pjesa e përgjithshme, Skanderbeg books, Real-Stamp, Tiranë, 2006, fq. 165; A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 290.

[813] *"Elementi i fajit është një nga elementët më të rendësishëm kur bëhet fjalë për përgjegjësinë kontraktore"*, A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 93/295-296.

[814] Dispozitë që ka të bëjë edhe me ndërvarësinë e ekzekutimit të detyrimeve në kontratat me detyrime të ndërsjellta. Shih A. Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 302-303.

mangësi në ekzekutimin e detyrimeve e detyron debitorin të shpërblejë dëmin që ka pësuar kreditori, përveç kur ai provon se mospërmbushja nuk ka ardhur për fajin e tij" (Neni 476); *"Kur ekzekutimi i detyrimit bëhet i pamundur për fajin e debitorit, kreditori ka të drejtë të kërkojë prej tij shpërblimin e dëmit të shkaktuar"* (Neni 480); *"Në qoftë se në një kontratë me detyrime të dyanshme, ekzekutimi i detyrimit të njërës palë* [debitorit] *është bërë i pamundur, për shkak se pala tjetër* [kreditori] *ka rënë në paaftësi paguese, ose ka falimentuar ose për ndonjë rrethanë tjetër të ndodhur për faj të saj* [të kreditorit], *pala tjetër* [debitori] *ka të drejtë të mos zbatojë detyrimet e veta, derisa t'i garantohet ekzekutimi i detyrimit në dobi të saj, ose të kërkojë shpërblimin e dëmit të shkaktuar nga mosekzekutimi i kontratës"* (Neni 489); *"Kreditori është në vonesë kur pa ndonjë shkak të ligjshëm nuk pranon ekzekutimin e detyrimit nga ana e debitorit, ose që për shkak të rrethanave të krijuara me faj prej tij, nuk përmbush detyrimin ndaj debitorit, pa të cilin ky nuk mund të ekzekutojë detyrimin e tij"* (Neni 491); *"Kur kreditori është në vonesë, debitori ka të drejtë të kërkojë shpërblimin e dëmit të shkaktuar prej saj dhe lirohet nga përgjegjësia në rast se më vonë ekzekutimi i detyrimit të tij bëhet i pamundur, përveç kur pamundësia e ekzekutimit ndodh për fajin e tij"* (Neni 492). Nga interpretimi i këtyre dispozitave, rezulton se mosekzekutimi i detyrimit kontraktor nuk duhet të jetë rezultat i dashjes, pakujdesisë apo neglizhencës së vetë kontraktuesit privat. Nëse është kështu, atëherë kontraktuesi privat nuk mund të kërkojë në gjykatë zgjidhjen e kontratës administrative.

Së dyti, mosekzekutimi nuk duhet të vijë për rrethana që nuk kanë lidhje me fajin e organit publik. Në bazë të Nenit 481 të Kodit Civil, *"Debitori që nuk përmbush një detyrim të kërkueshëm në afatin e caktuar, quhet se është në vonesë (morë), përveç kur mosekzekutimi është rrjedhim i rrethanave që nuk kanë lidhje me fajin e debitorit"*. Për rrjedhojë, në bazë të kësaj dispozite, mosekzekutimi i detyrimit kontraktor duhet të rezultojë nga veprime ose mosveprime të debitorit, në rastin konkret të organit publik, dhe jo për shkaqe që në nuk kanë lidhje me veprimet ose mosveprimet e organit publik. Në këtë rast, nëse mosekzekutimi i detyrimit kontraktor nuk ka lidhje me veprimet ose mosveprimet e organit publik, por vjen për shkaqe të tjera, si për shembull për ngjarje të forcës madhore, atëherë kontraktuesi privat nuk mund të kërkojë zgjidhjen e kontratës administrative.

Shkelja e kontratës administrative nuk duhet të jetë rezultat i ngjarjeve të forcës madhore. – Përgjegjësia kontraktore e organit publik përjashtohet në rast se mospërmbushja e kontratës administrative rezulton nga një ngjarje e forcës madhore[815]. Kodi Civil shqiptar nuk parashikon asnjë dispozitë rreth forcës madhore, përveçse e përmend atë[816], por nuk e përkufizon dhe as nuk e rregullon atë. Megjithatë, ky kusht rezulton nga rregulli se mosekzekutimi nuk duhet të vijë për rrethana që nuk kanë lidhje me fajin e debitorit, në rastin konkret, për rrethana që nuk kanë lidhje me fajin e organit publik. Në bazë të Nenit 481 të Kodit Civil, *"Debitori që nuk përmbush një detyrim të kërkueshëm në afatin e caktuar, quhet se është në vonesë (morë), përveç kur mosekzekutimi është rrjedhim i rrethanave që nuk kanë lidhje me fajin e debitorit"*. Për rrjedhojë, në bazë të kësaj dispozite, mosekzekutimi i detyrimit kontraktor duhet të rezultojë nga veprime ose mosveprime të organit publik,

[815] Shih: N. Jacot, *"La notion de force majeure dans les contrats publics"*, Contrats Publics, Mélanges Guibal, PU Montpellier, 2006, fq. 275; L. Jegouzo, *"L'application de la force majeure en droit des contrats"*, Mélanges Richer, LGDJ, 2013, fq. 355.

[816] Për ilustrim, Neni 129, gërma ë) i Kodit Civil, parashikon forcën madhore si një shkak pezullimi të parashkrimit të padisë në të drejtën e detyrimeve dhe të kontratave. Por, nuk ekziston asnjë dispozitë në Kodin Civil që të parashtrojë regjimin juridik të forcës madhore, që do të thotë se nuk ekzistojnë dispozita në Kodin Civil për përkufizimin dhe rregullimin e forcës madhore.

dhe jo për shkaqe që në nuk kanë lidhje me veprimet ose mosveprimet e organit publik. Në këtë rast, nëse mosekzekutimi i detyrimit kontraktor nuk ka lidhje me veprimet ose mosveprimet e organit publik, por vjen për shkaqe të tjera, si ngjarje të forcës madhore[817], atëherë kontraktuesi privat nuk mund të kërkojë zgjidhjen e kontratës administrative. Vetëm nëse ngjarjet e forcës madhore kanë përfunduar dhe organi publik në kontratë nuk vazhdon me ekzekutimin e detyrimit kontraktor, atëherë kontraktuesi privat mund të ushtrojë të drejtën e padisë me objekt zgjidhjen e kontratës administrative.

Vënia në vonesë e organit publik. – Në parim, në bazë të Neneve 481, paragrafi i dytë, dhe 700 të Kodit Civil, edhe në mosekzekutimet e kontratave administrative, debitori në kontratë, në rastin konkret organi publik, duhet venë në vonesë (morë) nga kontraktuesi privat nëpërmjet një njoftimi me shkrim. Paragrafi i tretë i Nenit 481 të Kodit Civil, përcakton se *"Nuk është e nevojshme vënia në vonesë kur: a) debitori ka deklaruar me shkrim se nuk dëshiron të ekzekutojë detyrimin; b) ka kaluar afati brenda të cilit do të ekzekutohej detyrimi;.... c) kur detyrimi rrjedh nga një akt i paligjshëm"*. Neni 483 i Kodit Civil parashikon se venia në vonesë nuk zbatohet për detyrimet që përmbajnë mosveprime, për arsye se çdo veprim i kundërt përbën mospërmbushje të detyrimit. Ligji nuk parashikon asnjë kufizim në afatin e ekzekutimit të detyrimit që mund të përcaktohet në njoftimin për vënien në vonesë. Lënia e një afati 15 deri 30 ditor për ekzekutimin e detyrimit nga debitori, në rastin konkret organi publik, në njoftimin për vënien në vonesë, duhet të konsiderohet si një afat i arsyeshëm.

Pushteti i gjykatës dhe pasojat e zgjidhjes së kontratës. – Nëse përmbushen kushtet si më sipër për suksesin e padisë me objekt zgjidhjen e kontratës administrative, atëherë gjykata administrative, me kërkesë të kontraktuesit privat, mund të shpallë zgjidhjen e kontratës administrative. Zgjidhja gjyqësore e kontratës administrative nga kontraktuesi privat për arsye të mosekzekutimit dhe/ose të shkeljes së detyrimeve kontraktore nga organi publik, përbën një sanksion/ndëshkim të rëndë që gjykata administrative ndërmerr kundrejt organit publik, dhe për rrjedhojë, në bazë të Nenit 699 të Kodit Civil[818], por edhe në bazë të Nenit 119/1 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative" që sanksionon realizimin e interesit publik si objektiv të kontratës administrative, gjykata administrative kontrollon ligjshmërinë e dhënies së këtij ndëshkimi për zgjidhjen e kontratës administrative, duke bërë një kontroll proporcionaliteti (përpjestueshmërie) midis sanksionit të zgjidhjes së kontratës administrative të kërkuar nga kontraktuesi privat dhe mospërmbushjes apo shkeljes kontraktore të kryer nga organi publik kontraktues. Kontrolli gjyqësor i ligjshmërisë së kërkesës së zgjidhjes së kontratës administrative kryhet duke u bazuar në pasojat që sjell mbi ekzekutimin e shërbimit publik mospërmbushja dhe/ose shkelja kontraktore e kontraktuesit privat, si dhe duke u bazuar në rëndësinë që ka për kontraktuesin privat mospërmbushja dhe/ose shkelja e detyrimit kontraktor nga organi publik. Në rast se kërkesa e zgjidhjes së kontratës administrative nga kontraktuesi privat është e justifikuar në raport me rëndësinë e mospërmbushjes/shkeljes së saj për kontraktuesin privat, dhe në rast së zgjidhja e

[817] Sipas doktrinës juridike të huaj, forca madhore nënkupton një ngjarje të jashtme nga vullneti i debitorit, të paparashikueshme, të pandalueshme dhe të parezistueshme, shih: N. Jacot, *"La notion de force majeure dans les contrats publics"*, Contrats Publics, Mélanges Guibal, PU Montpellier, 2006, fq. 275; L. Jegouzo, *"L'application de la force majeure en droit des contrats"*, Mélanges Richer, LGDJ, 2013, fq. 355.

[818] Në bazë të Nenit 699 të Kodit Civil, *"Kontrata nuk mund të zgjidhet në qoftë se mospërmbushja e detyrimit prej njërës nga palët ka rëndësi të pakët për interesat e palës tjetër"*.

kontratës administrative nuk do të sillte një cënim të rëndë të interesit publik, atëherë kontraktuesi privat ka të drejtë në kërkimin e tij për zgjidhjen e kontratës administrative dhe gjykata administrative do të shpallë zgjidhjen e kontratës administrative duke pranuar padinë. Në rast të kundërt, kur kërkimi i zgjidhjës së kontratës administrative nga kontraktuesi privat është i pajustifikuar dhe/ose abuziv, për arsye se mospërmbushja dhe/ose shkelja e detyrimit kontraktor nga organi publik ka rëndësi të pakët për interesat e kontraktuesit privat, ose nëse zgjidhja e kontratës administrative do të rezultonte në një cënim të rëndë të interesit publik, atëherë kontraktuesi privat nuk ka të drejtë në kërkimin e tij për zgjidhjen e kontratës administrative dhe gjykata administrative do të refuzojë zgjidhjen e kontratës administrative duke rrëzuar padinë.

Megjithatë, pyetja mund të shtrohet se çfarë ndodh në rastin kur mospërmbushja dhe/ose shkelja e detyrimit kontraktor nga organi publik është me shumë rëndësi për interesat e kontraktuesit privat, siç mund të jetë mospagimi i çmimit të kontratës në një kontratë prokurimi publik, por në të njëjtën kohë, gjykata administrative konstaton se zgjidhja e kontratës do të rezultonte në një cënim të rëndë të interesit publik që kontrata administrative ka për qëllim të realizojë? Në këtë rast, gjykata administrative, nëpërmjet fuqive të saj të juridiksionit të plotë[819] dhe të parimit të mbrojtjes në të njëjtën kohë të interesit publik dhe të të drejtave dhe interesave të ligjshëm të personave privatë[820], duhet të refuzojë zgjidhjen e kontratës administrative, në mënyrë për të mbrojtur interesin publik, por duhet të akordojë për kontraktuesin privat një kompensim financiar, në mënyrë që të mbrojë edhe interesat dhe të drejtat e ligjshme të kontraktuesit ptivat.

Për sa i përket pasojave të zgjidhjes, ato rregullohen nga Neni 703 i Kodit Civil, sipas të cilit, zgjidhja e kontratës për mospërmbushje të detyrimeve ka efekt prapaveprues midis palëve, përveç kontratave me ekzekutim të vazhdueshëm ose periodik për të cilat efekti i zgjidhjes nuk shtrihet në veprimet e kryera më parë. Në lidhje me palët e treta, zgjidhja e kontratës nuk paragjykon të drejtat e fituara nga të tretët.

[819] Shih Nenet 17/1, 17/2 dhe 40 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjyktatat Administrative".

[820] Shih Nenin 3/2 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjyktatat Administrative", i cili ngre në rang parimi të gjykimit administrative, mbrojtjen nga gjykata administrative të interesit public dhe të të drejtave dhe interesave të ligjshëm të personave privatë. Janë pikërisht këto dispozita, Nenet 3/2, 17/1, 17/2 dhe 40 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjyktatat Administrative", që në këtë rast, i lejojnë gjykatës administrative që të mënjanojë zbatimin e parimit dispozitiv të Nenit 6 të K.Pr.Civile, sipas të cilit gjykata duhet të shprehet vetëm për atë që kërkohet, dhe për rrjedhojë, duke refuzuar kërkimin e zgjidhjes së kontratës administrative, të akordojë për kontraktuesin privat një kompensim financiar, edhe pse kontraktuesi privat në objektin e padisë mund të ketë kërkuar vetëm zgjidhjen e kontratës administrative.

KREU VI
KONTRATA ADMINISTRATIVE NË VEPRIMTARINË E ADMINISTRATËS PUBLIKE

Është fakt i kryer, kontrata administrative ka hyrë në veprimtarinë e administratës publike shqiptare. Për arsye të funksioneve dhe të dobisë së saj, kontrata administrative është në modën e kohës. Funksionet e kontratës në të drejtën administrative janë të ndryshëm dhe të shumëfishtë. Kjo shpjegon edhe zhvillimin e teknikës kontraktore në praktikën e administratës publike shqiptare. Cilat janë këto funksione, thenë ndryshe, cila është dobia e kontratave administrative në veprimtarinë e administratës publike? Në radhë të parë, si në të drejtën private, edhe në të drejtën administrative, kontrata është një vegël me anë të së cilës rregullohen, menaxhohen dhe organizohen të drejta dhe detyrime midis palëve në kontratë. Kontrata shërben për të zyrtarizuar juridikisht angazhimet e palëve, për të njohur të drejta dhe për të ndarë përgjegjësi midis palëve në kontratë dhe për rrjedhojë përmbush plotësisht kërkesat e sigurisë juridike[821]. Së dyti, kontrata shërben për të organizuar shërbimin publik, pasi shfaqet si një zgjidhje efikase ndaj kompleksitetit të aparatit politiko-administrativ, që në shumë raste, është i papërshtatshëm për të organizuar dhe menaxhuar shërbimet publike. Kështu, kontrata përdoret për të organizuar marrëdhënie horizontale bashkëpunimi brenda vetë organeve të administratës publike ose midis organeve të administratës publike dhe personave të së drejtës private[822]. Së treti, kontrata shihet si një vegël e çmuar për zhvillimin ekonomik, për të pilotuar politika ekonomike, pasi ajo mund të vendoset nga vendimmarrësit publikë në qendër të politikës ekonomike. Kështu, kontrata administrative shërben si suport për shkëmbimin tregtar dhe ndërhyrjen ekonomike të fuqisë publike[823]. Së fundmi, kontrata është edhe një instrument që i përshtatet në mënyrë të veçantë kërkesave bashkëkohore të ushtrimit të pushtetit. Nëpërmjet kontratës bindja ndaj autoritetit dhe pushtetit kthehet në një zgjedhje të arsyetuar që bazohet mbi diskutimin e lirë dhe në këtë mënyrë vendimi autoritar transformohet në një proces të gjerë negocimi. Ideja është që midis argumenteve autoritare dhe diskutimit dhe negocimit të lirë, duhen preferuar dhe zgjedhur këto të fundit, sa herë që ligji e lejon dhe nëse është e mundur këto diskutime dhe negocime të formalizohen nëpërmjet një kontrate[824]. Kontrata administrative shfaqet si një marrëdhënnie *win-win*, ku fitojnë të gjithë palët pjesëmarrëse, së pari, administrata publike dhe interesi publik që ajo ka për mision të realizojë, dhe së dyti, kontraktuesit privat si partnerë të administratës publike. Në këto kushte, askush nuk mund të kundërshtojë sot se kontrata administrative nuk është një

[821] Shih P. Delvolvé, *"Contrats publics et sécurité juridique"*, publikuar në Conseil d'État, Rapport public 2008, *"Le contrat, mode d'action publique et de production de normes"*, La Documentation française, Paris, 2008, fq. 329.
[822] Shih P. Yolka, *"Droit des contrats administratifs"*, LGDJ, Lextenso éditions, 2013, fq. 62-65.
[823] Shih F. Lichère, *"Droit des contrats publics"*, Mémentos Dalloz, 2005, fq. 3.
[824] Shih: Conseil d'État, Rapport public 2008, *"Le contrat, mode d'action publique et de production de normes"*, La Documentation française, Paris, 2008, fq. 135; E. Puto, i cili në shkrimin *"Kontratat e administratës publike"*, shprehet se *"Në kundërshti me ata që mbështesin modelet hierarkike të të drejtës administrative, mendojmë se qeverisja duhet të konsiderohet si një marrëdhenie e negociuar. Ky konceptim alternativ i hartimit të politikave, i implementimit dhe zbatimit është dinamik, jo-hierarkik, dhe i decentralizuar, duke parashikuar një sistem dhënie dhe marrjeje ndërmjet aktorëve publikë dhe privatë"*, publikuar në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 416.

nga format ligjore me anë të së cilës administrata publike shqiptare vepron për zhvillimin dhe arritjen e qëllimeve dhe misioneve të saj[825]. Në marrëdhëniet me personat e së drejtës private, kontrata ka hyrë në praktikën e administratës publike për arsye se është një mënyrë e përshtatshme për të plotësuar nevojat e administratës publike, si dhe për të asociuar personat e së drejtës private në veprimtaritë e administratës publike. Megjithatë, fenomeni i kontraktualizimit nuk shfaqet vetëm në marrëdhëniet ndërmjet administratës publike dhe personave të së drejtës private, por kontrata është një instrument që përdoret edhe për krijimin e marrëdhënieve juridike ndërmjet vetë personave të së drejtës publike.

Ky Kre nuk ka për qëllim që të bëjë dhe të paraqesë inventarin e plotë të të gjithë llojeve të kontratave administrative që ekzistojnë në të drejtën publike shqiptare[826]. Ky Kre synon vetëm që të bëjë një prezantim dhe analizë të rregulluar të kontratave administrative kryesore në të drejtën publike shqiptare, bazuar në një klasifikim sipas objektit të kontratave administrative[827]. Në lidhje me objektin e kontratave administrative, përgjatë Kreut të dytë të këtij punimi, kemi konstatuar se nocioni i kontratave administrative nuk është një nocion homogjen. Ky nocion përfshin lloje të ndryshme kontratash me objekte nga më të ndryshmet. Në këto kushte, pa pretenduar për një klasifikim shterues sipas objektit të kontratave administrative, analiza juridike tregon se kontrata administrative shfaqet dhe përdoret si një teknikë organizimi për rregullimin e marrëdhënieve brenda vetë administratës publike, përdoret si një mënyrë për blerjen e mallrave, shërbimeve dhe punëve publike, si dhe përdoret si një teknikë transferimi të një veprimtarie me interes publik.

1. Kontrata administrative si teknikë organizimi për rregullimin e marrëdhënieve brenda administratës publike

Kontrata administrative si teknikë organizimi për rregullimin e marrëdhënieve brenda administratës publike, përdoret për rregullimin e marrëdhënieve ndërmjet vetë organeve publike, si dhe përdoret për rregullimin e marrëdhënieve midis organeve publike dhe nëpunësve të tyre që nuk kanë status nëpunësi civil.

1.1 Rregullimi i marrëdhënieve ndërmjet organeve publike

Siç kemi shpjeguar më sipër, në pjesën e dytë të Kreut të dytë të këtij punimi, rreth kontratave të nënshkruara midis personave juridikë të së drejtës publike, mundet

[825] Ligji Nr. 8485, datë 12.05.1999, "Kodi i Procedurave Administrative", në Nenin 2, pika 2, ka parashikuar se *"Format e veprimtarisë administrative të rregulluara me këtë ligj janë"*, ndërmjet të tjerash, *"kontratat administrative/publike"*. Ndërsa Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", përcakton në Nenin 2/1, gërma b), të tij, se *"Ky Kod zbatohet kur organi publik, në ushtrimin e funksioneve publike administrative, të rregulluara nga e drejta administrative:... lidh një kontratë administrative..."*.

[826] Për rrjedhojë, në këtë Kre, nuk do të trajtojmë kontratat administrative të shitjes publike, që kanë për objekt shitjen e çdo sendi publik me vlerë ekonomike dhe që rezultojnë nga Ligji Nr. 9874, datë 14.02.2008 "Për Ankandin Publik", dhe as kontratat administrative mbi çmimin në avancë, që kanë për objekt zgjidhjen në avancë të mosmarrëveshjeve të mundshme rreth transferimit të çmimit dhe që rezultojnë nga Ligji Nr. 8438, datë 28.12.1998 "Për Tatimin mbi të Ardhurat" dhe Udhëzimi i Ministrit të Financave Nr. 9, datë 27.02.2015 "Mbi marrëveshjet e çmimit në avancë".

[827] Klasifikimi sipas objektit këtu nuk është kriter përkufizimi i kontratave administrative, por ka për qëllim vetëm të demonstrojë fushën e gjerë të veprimtarive administrative në të cilat ndërhyn kontrata administrative.

dhe ndodh që dy persona të së drejtës publike të lidhin një kontratë midis tyre[828]. Kushtetuta[829], ligji[830] dhe jurisprudenca e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë[831] e lejojnë këtë hipotezë. Mbas afirmimit nga Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, miratimi i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", e konfirmoi një gjë të tillë, pasi në Nenin 121 të tij, të emërtuar *"Kontrata administrative ndërmjet organeve publike"*, ka parashikuar se *"Organet publike mund të lidhin ndërmjet tyre kontrata për rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët"*. Kjo është një dispozitë e përgjithshme që i jep të drejtë organeve publike të çdo niveli, të qeverisjes qendrore ose të qeverisjes vendore, që të lidhin kontrata administrative midis tyre në vijë horizontale (kontratë administrative midis organeve publike qendrore ose kontratë administrative midis organeve publike vendore), si dhe në vijë vertikale (kontratë administrative midis organeve publike qendrore dhe organeve publike vendore)[832]. Qëllimi dhe objekti i këtyre kontratave duhet të jetë rregullimi i marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët. Përveç kësaj të drejte të përgjithshme për të kontraktuar ndërmjet organeve publike, ligji ka parashikuar disa hipoteza të posaçme të kontraktimit publik me objekt rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët ndërmjet organeve publike. Për qëllime pedagogjike, kemi bërë një zgjedhje të ndërgjegjshme, që padyshim nuk është e pakritikueshme, për t'i përmbledhur këto hipoteza të posaçme ligjore të kontraktimit publik ndërmjet organeve publike, në dy pjesë: kontrata administrative ndërmjet organeve publike mund të lidhet me objekt përcaktimin ose transferimin e

---

[828] Shih: Xh. Zaganjori, A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Shteti i së Drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë"*, Konrad Adenauer Stiftung, Tiranë, 2011, fq. 270; E. Methasani-Çani, Xh. Zaganjori, E. Alimehmeti, *"Qeverisja Vendore dhe Shteti i së Drejtës"*, Konrad Adenauer Stiftung, 2013, fq. 32-35/39-48; A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, MediaPrint, Tiranë, 2011, fq. 185-186/189; P. Bernard, *"Les relations contractuelles entre collectivités publiques: les affaires mixtes ou l'oeuvre commune"*, AJDA, 1990, fq. 131; J.-D. Dreyfus, *"Contribution à une théorie générale des contrats entre personnes publiques"*, L'Harmattan, 1997, fq. 162; J. Waline, *"Les contrats entre personnes publiques"*, RFDA, 2006, fq. 229.

[829] E drejta e lidhjes së kontratave, për organet publike të qeverisjes vendore, është një e drejtë kushtetuese, pasi buron në mënyrë të drejtpërdrejtë nga Neni 112/2 i Kushtetutës, sipas të cilit *"Organeve të qeverisjes vendore mund t'u vihen detyrime... sipas marrëveshjeve që ato lidhin"*.

[830] Neni 121 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", me titull *"Kontratat administrative ndërmjet organeve publike"*, parashikon shprehimisht se *"Organet publike mund të lidhin ndërmjet tyre kontrata për rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët"*. Ndërkohë, Ligji Nr. 8652, datë 31.07.2000 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore", parashikon, në Nenet 2/2, 2/8, 8/1/V/a), 8/1/VI/a), 12/5, 13/2 dhe 14 të tij: kontratat me anë të të cilave organet e pushtetit qendror i delegojnë funksionet dhe/ose kompetencat e tyre organeve të pushtetit vendor; kontratat me anë të të cilave organet e pushtetit vendor vendosin të ushtrojnë së bashku funksione të dhena me ligj; si dhe kontratat midis organeve të pushtetit qendror dhe organeve të pushtetit vendor apo midis vetë organeve të pushtetit vendor për krijimin e një personi juridik të ndarë nga palët kontraktore, të cilit i japin autoritet dhe kompetenca të caktuara, të quajtur subjekt i kompetencave të përbashkëta. Në lidhje me këto kontrata, shih E. Dobjani, *"Kontrata administrative si një formë në zhvillim e veprimtarisë së administratës publike"*, Revista "Jeta Juridike", nr. 3, Tiranë, Shtator 2010, fq. 52.

[831] Shih vendimin e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë Nr. 672, datë 20.03.2014, *Shoqëria "Eklipsi 13" Sh.p.k kundër Shoqëria "Albpetrol" Sh.a*", ku gjykata vlerëson se *"Kontrata, në të cilat mund të paraqitet si palë administrata, mund të jenë private ose publike. Kontratat private qëndrojnë në të njëjtën bazë si dhe kontratat ndërmjet dy personave privat. Ato rregullohen nga Kodi Civil dhe zgjidhen nga gjykata e zakonshme civile. Kontratat publike ose administrative janë çështje të së drejtës administrative dhe çdo gjë që ka lidhje me to shtrihet brenda kompetencave të Gjykatave administrative"*.

[832] Shih D. Pouyaud, *"Contrats entre personnes publiques"*, J.-Cl. Adm., fq. 675.

kompetencave administrative; si dhe kontrata administrative ndërmjet organeve publike mund të lidhet me objekt ushtrimin e përbashkët të kompetencave dhe/ose funksioneve administrative[833].

1.1.1 Kontrata administrative me objekt përcaktimin ose transferimin e kompetencave dhe/ose funksioneve administrative

Këto kontrata administrative me objekt përcaktimin ose transferimin e kompetencave dhe/ose funksioneve administrative ndërmjet organeve publike, rezultojnë nga dispozita të ndryshme ligjore, dhe mund të lidhen ndërmjet organeve publike në mënyrë vertikale, midis organeve publike qendrore dhe organeve publike vendore, si dhe mund të lidhen në mënyrë horizontale, ndërmjet vetë organeve publike qendrore ose vendore.

Së pari, për sa i përket rasteve të transferimit të kompetencave dhe/ose funksioneve administrative, në Kodin aktual të procedurave Administrative, në Nenin 21/2 është parashikuar se *"Të gjitha ato akte ose kontrata, që kanë si objekt heqjen dorë nga e drejta për të ushtruar kompetencat që u janë ngarkuar organeve administrative, janë të pavlefshme, me përjashtim të rasteve kur ka delegim të kompetencave dhe situata të ngjashme me të"*. Për rrjedhojë, në bazë të kësaj dispozite, lejohet dhe është plotësisht i mundur delegimi i kompetencave administrative nëpërmjet kontratës midis organeve publike të të gjitha niveleve. Në këtë drejtim, edhe Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", ka konfirmuar delegimin e kompetencave administrative midis organeve publike nëpërmjet kontratës, por duke e kufizuar atë vetëm për organet publike të cilat nuk janë në varësi të njëra tjetrës. Në dallim nga Kodi aktual i Procedurave Administrative, i cili nuk e kufizon delegimin e kompetencave administrative ndërmjet organeve publike, Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", në Nenin 29/1 të tij, përcakton se delegimi i kompetencave administrative bëhet *"...bëhet në çdo rast me vendim të organit delegues për organet në varësi të tij dhe me vendim ose me marrëveshje në ato raste kur organi i deleguar nuk është në varësi të organit delegues"*. Kufizimi është i llogjikshëm, pasi organi publik delegues nuk ka asnjë arsye pse të kontraktojë me objekt delegimin e kompetencave të tij tek një organ i deleguar të cilin e ka në varësi. Marrëdhënia e varësisë midis organit delegues dhe organit të deleguar bën pengesë për lidhjen e çdo kontrate me objekt delegimin e kompetencave administrative.

Edhe dispozita ligjore të posaçme parashikojnë rastet e transferimit të kompetencave dhe/ose funksioneve administrative. Kështu, Ligji Nr. 90/2012, datë 27.09.2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore", në Nenin 27/1 të tij, referon tek ligji i posaçëm kur parashikon se delegimi i funksioneve administrative të ministrive tek organet publike të qeverisjes vendore *"...bëhet me ligj ose me marrëveshje, sipas ligjit për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore"*. Ligji i posaçëm, në rastin konkret Ligji Nr. 8652, datë 31.07.2000 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore", përcakton në Nenin 12/5 se *"Komunës, bashkisë ose qarkut, mund t'u delegohen funksione dhe kompetenca të tjera jo të detyrueshme, mbi bazën e një marrëveshjeje midis njësisë së qeverisjes vendore përkatëse dhe institucionit qendror përgjegjës me ligj për këtë funksion ose kompetencë"*, si dhe në Nenin 13/2 se *"Qarku ushtron të gjitha funksionet që i*

[833] Shih J.-D. Dreyfus, *"Contribution à une théorie générale des contrats entre personnes publiques"*, L'Harmattan, 1997, fq. 162.

delegohen nga një ose më shumë komuna e bashki brenda territorit të tij, sipas një marrëveshjeje të lidhur midis palëve". Për të bërë një përmbledhje, në bazë të këtyre dispozitave, nëpërmjet kontratave administrative, organet e pushtetit qendror mund t'i delegojnë funksionet dhe/ose kompetencat e tyre administrative organeve të pushtetit vendor, si dhe përsëri nëpërmjet kontratave administrative, organet e pushtetit vendor mund t'i delegojnë kompetencat dhe/ose funksionet e tyre administrative organeve të tjera të pushtetit vendor. Në të gjithë këto raste, kemi transferim të kompetencave dhe/ose funksioneve administrative midis organeve publike të të gjitha niveleve nëpërmjet kontratës administrative.

Së dyti, për sa i përket përcaktimit të kompetencave dhe/ose funksioneve administrative, Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", në Nenin 27 të tij, ka parashikuar se *"Përveçse kur parashikohet ndryshe me ligj, konkurrimi i kompetencave ndërmjet dy ose më shumë organeve publike zgjidhet me marrëveshje me shkrim midis tyre"* Për rrjedhojë, në bazë të kësaj dispozite, në rastin e një konkurrimi të kompetencave midis dy ose më shumë organeve publike, kontrata administrative shërben dhe mund të përdoret si një mjet për të përcaktuar në mënyrë të qartë kompetencat administrative midis organeve publike në mosmarrëveshje[834]. Ndërsa Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", në Nenin 70/1, ka përcaktuar se *"Kur sipas ligjit, dy ose më shumë organe publike vendosin për një çështje administrative, në kuadër të një procedure administrative të vetme, ato përcaktojnë me marrëveshje organin që do të nxjerrë aktin administrativ të përbashkët, i cili përfshin edhe vendimin e organit tjetër"*. Në bazë të kësaj dispozite, në hipotezën e një procedure administrative të vetme ku vendimmarrja është e përbashkët midis dy ose më shumë organeve publike, atëherë organet publike kanë të drejtë që të përcaktojnë me marrëveshje organin që do të nxjerrë aktin administrativ të përbashkët në emër dhe për llogari të organit ose organeve publike të tjera të përfshira në të njëjtën procedurë. Në të dy këto raste, kemi një përcaktim të kompetencave dhe/ose funksioneve administrative ndërmjet organeve publike nëpërmjet kontratës administrative.

1.1.2 Kontrata administrative me objekt ushtrimin e përbashkët të kompetencave dhe/ose funksioneve administrative

Hipotezat e kontratave administrative me objekt ushtrimin e përbashkët të kompetencave dhe/ose funksioneve administrative, janë nga më të ndryshmet. Ideja kryesore është që nëpërmjet ushtrimit të përbashkët të kompetencave dhe/ose funksioneve administrative, të mundësohet ofrimi i një shërbimi publik specifik në emër, për llogari dhe në dobi të organeve publike që lidhin kontratën administrative. Këto kontrata administrative me objekt ushtrimin e përbashkët të kompetencave dhe/ose funksioneve administrative, rezultojnë nga dispozitat e Ligjit Nr. 8652, datë 31.07.2000 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore", dhe mund të lidhen ndërmjet organeve publike në mënyrë vertikale, midis organeve publike qendrore dhe organeve publike vendore, si dhe mund të lidhen në mënyrë horizontale, ndërmjet vetë organeve publike vendore. Në marrëdhënien horizontale, këto kontrata administrative me objekt ushtrimin e përbashkët të kompetencave dhe/ose funksioneve administrative, duket se mund të lidhen ndërmjet vetë organeve publike qendrore, jo në bazë të Ligjit Nr. 8652, datë 31.07.2000 "Për Organizimin dhe

[834] Shih Y. Madiot, *"Les techniques de correction de la répartition des compétences entre collectivités locales"*, RFDA, 1996, fq. 964.

Funksionimin e Qeverisjes Vendore", por vetëm në bazë të parashikimit të përgjithshëm të Nenit 121 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", sipas të cilit *"Organet publike mund të lidhin ndërmjet tyre kontrata për rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët"*. Ndërsa për marrëdhëniet vertikale, që do të thotë midis organeve publike qendrore dhe organeve publike vendore, si dhe për marrëdhënien horizontale vetëm ndërmjet vetë organeve publike vendore, kontratat administrative me objekt ushtrimin e përbashkët të kompetencave dhe/ose funksioneve administrative lidhen në bazë të dispozitave të Ligjit Nr. 8652, datë 31.07.2000 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore". Cilat janë këto dispozita?

Ligji Nr. 8652, datë 31.07.2000 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore", në Nenin 8/1/V/a), ka përcaktuar se *"Për kryerjen e shërbimeve specifike në emër dhe në dobi të bashkësive përkatëse, dy ose më shumë njësi të qeverisjes vendore mund të ushtrojnë së bashku çdo funksion që u është dhënë atyre me ligj, nëpërmjet zbatimit të marrëveshjeve ose kontratave të përbashkëta... ose kontraktimit me një palë të tretë"*, në Nenin 14/1/a)/b)/ dhe c), ka parashikuar se *"Çdo njësi e qeverisjes vendore mund të ushtrojë të drejtën e bashkëpunimit ndërkomunal, sipas nenit 8 të këtij ligji* [dispozita e lartpërmendur], *duke përdorur një nga këto mënyra: a) marrëveshjen për kryerjen së bashku të një ose disa funksioneve; b) kontraktimin me një njësi tjetër të qeverisjes vendore për ushtrimin e një ose disa funksioneve; c) kontraktimin nga ana e disa njësive me një palë të tretë për ushtrimin e një ose disa funksioneve"*, dhe në Nenin 14/3, ka përcaktuar se *"Dy ose më shumë njësi të qeverisjes vendore, si dhe njësi të qeverisjes vendore me organe të pushtetit qendror mund të lidhin marrëveshje të përbashkët për krijimin e një personi juridik të ndarë nga palët, të cilit i japin autoritet dhe kompetenca të caktuara. Në kuptimin e këtij ligji, ky person juridik quhet subjekt i kompetencave të përbashkëta. Për secilën palë përcaktohet ndihmesa financiare, ndihmesa me shërbime, ndihmesa me pajisje dhe me punonjës të kualifikuar ose çdo aset tjetër i nevojshëm për realizimin e qëllimit"*. Në këto kushte, në bazë të këtyre dispozitave, nëpërmjet kontratave administrative, organet e pushtetit qendror dhe organet e pushtetit vendor midis tyre apo vetë organet e pushtetit vendor ndërmjet tyre, mund të lidhin një marrëveshje me objekt ushtrimin e përbashkët të kompetencave dhe/ose funksioneve administrative, ose mund të vendosin për krijimin e një personi juridik të ndarë nga palët kontraktore, të quajtur subjekt i kompetencave të përbashkëta, të cilit i japin autoritet dhe kompetenca administrative të caktuara. Në të gjithë këto raste, ushtrimi i përbashkët i kompetencave dhe/ose funksioneve administrative, do të bëhet i mundur nëprmjet lidhjes së një kontrate administrative midis organeve publike.

Në këto kushte, kontrata administrative, qoftë nëpërmjet përcaktimit ose transferimit të kompetencave dhe/ose funksioneve administrative, qoftë nëpërmjet ushtrimit të përbashkët të tyre, shërben me qëllim rregullimin e marrëdhënieve ndërmjet vetë organeve publike.

1.2 Rregullimi i marrëdhënieve midis organeve publike dhe nëpunësve pa status nëpunësi civil

A ka vend për kontratën administrative në marrëdhënien e shërbimit civil? Në parim, përgjigja është negative, pasi marrëdhënia e shërbimit civil nuk mund të jetë kurrësesi një marrëdhënie kontraktore. Marrëdhënia e shërbimit civil është një marrëdhënie juridike e natyrës administrative dhe e konceptuar në mënyrë të njëanshme. Megjithatë, ky rregull nuk është i prerë dhe absolut, për arsye se vetë Ligji

Nr. 152/2013, datë 30.05.2013 "Për Nëpunësin Civil", por edhe aktet nënligjore, kanë parashikuar raste kur marrëdhënia juridike e Shtetit dhe organeve publike nga njëra anë, dhe nëpunësve të tyre nga ana tjetër, nuk rregullohet nëpërmjet dispozitave të Ligjit Nr. 152/2013, datë 30.05.2013 "Për Nëpunësin Civil". Ky ligj nuk shprehet për mënyrën e rregullimit të marrëdhënieve për nëpunësit të cilëve nuk i zbatohen dispozitat e tij, gjë që të bën të mendosh, nëpërmjet një arsyetimi me deduksion, se në këto raste kjo marrëdhënie juridike rregullohet nëpërmjet kontratës, kontratë e cila në rastin konkret, do të ketë karakter administrativ[835]. Ndërsa aktet nënligjore shprehen për rregullimin e këtyre marrëdhënieve nëpërmjet kontratave të përkohshme dhe bazohen tek Kodi i Punës. Në të vërtetë, çfarë ndodh në praktikën e administratës publike shqiptare dhe të drejtën shqiptare, është se për nëpunësit e organeve publike që nuk gëzojnë statusin e nëpunëist civil, marrëdhënia e tyre me organet publike rregullohet nëpërmjet një kontrate të përkohshme të bazuar në Kodin e Punës, por e cila, për arsye të kompetencës lëndore të gjykatave administrative dhe për rrjedhojë të zbatimit të rregullave procedurale të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative" në rast konflikti, si dhe për shkak të zbatimit të një regjimi juridik që kufizon lidhjen e këtyre kontratave, konsiderohet si një kontrate pune e natyrës administrative[836].

1.2.1 Parimi se marrëdhënia e shërbimit civil është një marrëdhënie administrative e njëanshme

Parimi është se marrëdhënia e shërbimit civil është një marrëdhënie administrative e njëanshme[837]. Në bazë të Nenit 1/2 të Ligjit Nr. 152/2013, datë 30.05.2013 "Për Nëpunësin Civil", "*Marrëdhënia e shërbimit civil është marrëdhënie juridike e natyrës administrative"*, që do të thotë se në parim, rregullohet nëpërmjet aktit administrativ, i cili ka karakter të njëanshëm. Në bazë të Nenit 2 të Ligjit Nr. 152/2013, datë 30.05.2013 "Për Nëpunësin Civil", *"Ky ligj zbatohet për çdo nëpunës (në vazhdim "nëpunës civil"), që ushtron një funksion publik në një institucion të administratës shtetërore, institucion të pavarur apo njësi të qeverisjes vendore..."*. Ideja është që Shteti dhe organet publike nuk kanë pse të negociojnë dhe/ose diskutojnë rreth raportit juridik që i lidh me nëpunësit e tyre që ushtrojnë funksion publik[838], kjo edhe për arsye se "*...administrata dhe funksionari nuk kundërvihen me njëri-tjetrin, ato janë një"*[839]. Ligji Nr. 152/2013, datë 30.05.2013 "Për Nëpunësin Civil" është ndërtuar i tillë që krijon dhe ofron për nëpunësit civilë një mbrojtje dhe garanci juridike të bazuar në raporte administrative të njëanshme. Nëse marrim procedurën e pranimit të nëpunësve në shërbimin civil, vihet re dhe dallohet menjëherë një marrëdhënie administrative e njëanshme që nuk ka asnjë të ngjarë me rekrutimin e punëmarrësve në të drejtën private. Kështu, ligji përcakton se pranimi në shërbimin civil kryhet nëpërmjet një procesi përzgjedhës transparent dhe të drejtë, që bazohet në vlerësimin e aftësive profesionale të kandidatëve nëpërmjet një konkurrimi kombëtar, që përfshin një testim të shkruar, një testim me gojë dhe çdo formë tjetër të përshtatshme të verifikimit të aftësive, si dhe vlerësimin e aftësive profesionale të

[835] Shih J.-L. Autin, *"La contractualisation de l'accès à la fonction publique"*, Mélanges Guibal, PU Montpellier, 2006, fq. 129.
[836] Shih S. Macaire, *"L'assise conventionnelle de la situation juridique des agents non titulaires"*, AJFP, 2008, fq. 208.
[837] Shih Y. Gaudemet, *"Existe-t-il une 'catégorie' d'agents publics contractuels de l'administration?"*, AJDA, 1977, fq. 614.
[838] Shih E. Dobjani, *"E Drejta Administrative 1"*, botim i ripunuar, Shtyp. Perlat Voshtina, Tiranë, 2010, fq. 284.
[839] Shih M. Hauriou, *"Précis de droit administratif et de droit public"*, Sirey, 1927, fq. 595.

kandidatit[840]. Për sa i përket kushteve të përgjithshme për pranimin në shërbimin civil, ligji ka përcaktuar kushte që nuk kanë të ngjarë të ekzistojnë në të drejtën private, si për shembull kandidati që konkurron për pranimin në shërbimin civil nuk duhet jetë i dënuar me vendim të formës së prerë për kryerjen e një krimi apo për kryerjen e një kundërvajtjeje penale me dashje, si dhe duhet të jetë shtetas shqiptar[841]. Marrëdhënia administrative e njëanshme mbizotëron edhe me emërimin e kandidatit/ëve fitues në shërbimin civil. Për rrjedhojë, pavarësisht marrëdhënies konsensuale në dukje, për arsye se akti i emërimit pranohet nga kandidati/ët fitues, në të vërtetë, këtu nuk ka asnjë kontratë midis palëve dhe marrëdhënia është plotësisht e njëanshme, për shkak se i gjithë regjimi juridik që i zbatohet nëpunësit civil është pjesë e një statusi ose korpusi ligjor që është i paracaktuar nga Ligji Nr. 152/2013, datë 30.05.2013 "Për Nëpunësin Civil" – nga ku lind dhe shprehja status nëpunësi civil – dhe zbatimin e të cilit, palët nuk mund ta mënjanojnë. Këtu kemi një mbizotërim të vullnetit të njëanshëm të bazuar në ligj, në përkufizimin e të drejtave dhe detyrimeve që përcakton akti i emërimit ndaj kandidatit/ëve që i drejtohet[842]. Kështu, emërimi i një nëpunësi civil në administratën publike, emërim i cili paraprihet nga një pjesëmarrje në konkurs nga kandidati që do të emërohet, si dhe mbas emërimit, pasohet nga pranimi i emërimit nga kandidati fitues, është një marrëdhënie administrative e njëanshme. Edhe pse fakt është që këtu kemi një operacion të një natyre konsensuale, për arsye se kur emërohet një nëpunës civil në shërbimin civil, kemi një përputhje dhe shkëmbim të vullneteve midis administratës publike dhe nëpunësit të emëruar. Por, ajo që është përcaktuese këtu, nuk është shkëmbimi i vullneteve, por është mënyra se si përcaktohen të drejtat dhe detyrimet që burojnë nga nxjerrja e aktit të emërimit[843]. Kështu, kur emërohet nëpunësi civil, të drejtat dhe detyrimet e kandidatëve të emëruar, përcaktohen dhe burojnë në mënyrë të njëanshme nga administrata publike dhe nga ligji që rregullon marrëdhenien administrative përkatëse dhe që është Ligji Nr. 152/2013, datë 30.05.2013 "Për Nëpunësin Civil". Kjo është edhe vetë arsyeja që thuhet se nëpunësit civil gëzojnë status ligjor, që do të thotë se gëzojnë mbrojtje dhe garanci të një regjimi juridik të paracaktuar nga ligji dhe të cilin Shteti dhe organet publike nuk mund ta mënjanojnë, por janë të detyruar që ta zbatojnë. Në këto kushte, në parim, marrëdhënia e shërbimit civil është një marrëdhënie administrative e njëanshme, pasi aktet administrative të nxjerra për rregullimin e kësaj marrëdhënie janë shprehje e autoritetit dhe forcës shtetërore të bazuar në ligj dhe të drejtat dhe detyrimet që burojnë nga këto akte administrative janë të paracaktuara në ligj dhe i imponohen nëpunësve civilë[844].

[840] Neni 20 i Ligjit Nr. 152/2013, datë 30.05.2013 "Për Nëpunësin Civil".

[841] Neni 21, gërmat a) dhe d) të Ligjit Nr. 152/2013, datë 30.05.2013 "Për Nëpunësin Civil". As Kodi i Punës dhe asnjë ligj tjetër nuk i detyron punëdhënësit privatë që të kërkojnë nga kandidatët punëmarrës që të plotësojnë këto kushte.

[842] Shih P. Brunet, *"Le conflit des qualifications: le cas des actes réglementaires en forme de conventions"*, Revue des contrats, 2005/2, fq. 434.

[843] Shih R. Romi, *"La requalification par le juge des actes négociés en actes unilatéraux, archaïsme paradaxal ou technique d'avenir?"*, AJDA, 1989, nº 1, fq. 9.

[844] Shih A. Supiot, *"La contractualisation de la société"*, publikuar në *"Qu'est-ce que l'humain?"*, dir. Y. Michaud, vol. 2, Odile Jacob, Paris, 2000, fq. 157.

1.2.2 Përjashtimi nga parimi: kontrata administrative me objekt rregullimin e marrëdhënieve të punës të punëmarrësve pa status nëpunësi civil

Në parim, siç shpjeguam më sipër, marrëdhënia e shërbimit civil ndërmjet Shtetit dhe nëpunësit civil është një marrëdhënie administrative ku mbizotëron njëanshmëria në regjimin juridik të shërbimit civil dhe ku nuk ka negociata dhe diskutime midis palëve. Por, analiza juridike tregon se jo të gjithë punëmarrësit e administratës publike përfitojnë status nëpunësi civil në bazë dhe në kuptim të Ligjit Nr. 152/2013, datë 30.05.2013 "Për Nëpunësin Civil". Ekzistojnë nëpunës në administratën publike që nuk ushtrojnë funksione publike, ose të tjerë që gjithashtu duke mos ushtruar funksione publike, kanë një veprimtari sezonale ose të përkohshme. Për rrjedhojë, pyetja shtrohet se si dhe në ç'mënyrë rregullohet marrëdhënia juridike midis organeve publike dhe këtyre punëmarrësve që nuk kanë status nëpunësi civil?

Në bazë të Nenit 2 të Ligjit Nr. 152/2013, datë 30.05.2013 "Për Nëpunësin Civil", *"Ky ligj zbatohet për çdo nëpunës (në vazhdim "nëpunës civil"), që ushtron një funksion publik në një institucion të administratës shtetërore, institucion të pavarur apo njësi të qeverisjes vendore..."*. Për rrjedhojë, duke marrë në konsideratë se Ligji Nr. 152/2013, datë 30.05.2013 "Për Nëpunësin Civil" dhe regjimi juridik i shërbimit civil dhe rregullat për administrimin e shërbimit civil, që ky ligj përcakton, zbatohen vetëm në rastin kur nëpunësit ushtrojnë një funksion publik, atëherë detyrimisht ekzistojnë pozicione pune në administratën publike që nuk mund të rregullohen nga ky ligj, pikërisht për arsye se nëpunësit në fjalë nuk ushtrojnë asnjë funksion publik. Ekzistojnë gjithashtu veprimtari sezonale dhe të përkohshme, që kryejnë ministritë dhe institucionet buxhetore gjatë veprimtarisë së tyre vjetore, të cilat nuk rregullohen nëpërmjet Ligjit Nr. 152/2013, datë 30.05.2013 "Për Nëpunësin Civil". Të gjithë këto nëpunës, qoftë sepse nuk ushtrojnë funksione publike, qoftë sepse kryejnë veprimtari sezonale dhe të përkohshme, janë nëpunës kontraktorë, dhe në ndryshim nga nëpunësit me status shërbimi civil, të cilët janë në një marrëdhënie administrative të njëanshme me administratën publike dhe përfitojnë statusin e shërbimit civil dhe garancitë ligjore të këtij statusi, nëpunësit kontraktorë nuk gëzojnë as status shërbimi civil dhe as garancitë që i bashkëngjiten këtij statusi[845]. Të drejtat që nëpunësit kontraktorë kanë janë mbrojtja juridike që ofron Kodi i Punës. Një zgjidhje e tillë duket plotësisht e llogjikshme, për arsye se nëse Shteti dhe organet publike nuk duan t'i njohin punëmarrësve të tyre kontraktorë mbrojtjen dhe garancitë që ofron statusi i nëpunësit civil, atëherë minimalisht ato duhet t'i njohin këtyre punëmarrësve të paktën mbrojtjen që Shteti i imponon punëdhënësve privatë për punëmarrësit e tyre dhe që është Kodi i Punës[846]. Për rrjedhojë, parimit se marrëdhënia e shërbimit civil është një marrëdhënie administrative e njëanshme, i bëhet një përjashtim me kontratat e punës administrative që kanë për objekt rregullimin e marrëdhënieve të punës midis Shtetit dhe organeve publike nga njëra anë dhe punëmarrësve të tyrë pa status nëpunësi civil nga ana tjetër.

Ekzistojnë vende pune në administratën publike që nuk përfshijnë, nga ana e punonjësit përkatës, ushtrimin e funksioneve publike, si për shembull sekretaria,

[845] Shih N. Belloubet-Frier, *"Le statut des agents non-titulaires de l'État: de la précarité à la pérennité"*, AJDA, 1990, fq. 851.
[846] Shih J.-P. Naquier, *"Agents contractuels: droits et garanties, indices d'un statut?"*, Gazette des communes, 2001, fq. 46.

shërbimi i pastrimit, teknikë kompjuteri, etj[847]. Këto vende pune, përgjithësisht, nuk përfitojnë status nëpunësi civil dhe rregullohen me kontratë pune bazuar në Kodin e Punës[848]. Ligji Nr. 152/2013, datë 30.05.2013 "Për Nëpunësin Civil", në Nenin 2 të tij, ka parashikuar shprehimisht personel administrativ për të cilët ky ligj nuk zbatohet dhe që për rrjedhojë nuk përfitojnë status nëpunësi civil[849], duke përcaktuar se *"Ky ligj zbatohet për çdo nëpunës (në vazhdim "nëpunës civil"), që ushtron një funksion publik në një institucion të administratës shtetërore, institucion të pavarur apo njësi të qeverisjes vendore, me përjashtim të: ...ë) personelit të njësive publike direkte të shërbimit; g) punonjësit administrativ; j) punonjësit e Autoritetit të Mbikëqyrjes Financiare; k) punonjësit e bordeve të kullimit;..."*. Në Nenin 4/1 të tij, ky ligj përcakton se *"d) 'Punonjës administrativ' është punonjësi që kryen veprimtari administrative, sekretarie, mirëmbajtjeje, shërbimi, ruajtjeje dhe nuk ushtron një funksion publik"* dhe *"dh) 'Njësi publike direkte shërbimi' është njësia administrative që kryen drejtpërdrejt për qytetarët shërbimet publike të arsimit parauniversitar e universitar, kujdesit shëndetësor, kulturës, sportit, artit, ndihmës sociale dhe shërbimet e tjera shoqërore"*. Ky personel administrativ punësohet në administratën publike nëpërmjet kontratës së punës të rregulluar nga Kodi i Punës[850]. Këto janë nëpunësit kontraktorë të administratës publike pa status nëpunësi civil, por që gëzojnë vetëm mbrojtjen e Kodit të Punës[851].

Në administratën publike ekzistojnë gjithashtu vende pune që kanë një natyrë të përkohshme ose sezonale, si për shembull sanitarë, teknikë mirëmbajtës, specialistë redaktimi, nëpunës informacioni/roje, kuzhinierë, kamarierë, etj. Edhe këto bëjnë pjesë në nocionin e personelit administrativ për të cilët Ligji Nr. 152/2013, datë 30.05.2013 "Për Nëpunësin Civil" nuk zbatohet dhe që për rrjedhojë nuk përfitojnë status nëpunësi civil. Nuk ekziston asnjë arsye e ligjshme që të gjithë këto nëpunës të përfitojnë status nëpunësi civil, për shkak se natyra e funksioneve të tyre nuk është e domosdoshme dhe as permanente për administratën publike. Për rrjedhojë, VKM Nr. 1703, datë 24.12.2008 "Për vendosjen e standardeve të shërbimeve dhe të veprimtarive sezonale/të përkohshme, për ministritë dhe institucionet buxhetore", ka përcaktuar se veprimtaritë sezonale/të përkohshme, që kryejnë ministritë dhe institucionet buxhetore gjatë veprimtarisë së tyre vjetore, mund të realizohen nëpërmjet marrjes në punë të punonjësve, me kontratë të përkohshme. Ministritë/institucionet propozojnë marrjen e punonjësve shtesë, me kontratë të përkohshme, jashtë numrit të punonjësve buxhetorë të miratuar. Kërkesa i dërgohet Ministrit të Financave, i cili pasi e shqyrton, e dërgon në Këshillin e Ministrave. Miratimi i punonjësve me kontratë të përkohshme, bëhet vetëm me vendim të

[847] Shih Y. Gaudemet, *"Existe-t-il une 'catégorie' d'agents publics contractuels de l'administration?"*, AJDA, 1977, fq. 614.

[848] Shih: P. Renard, *"Les agents non titulaires des collectivités locales"*, AJFP, 1997, fq. 45; G. Sutter, H. Zecler, *"Les agents contractuels des services publics administratifs"*, RDP, 2000, fq. 521.

[849] Shih vendimin Nr. 1539, datë 07.05.2015 të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, *Petraq Petani kundër Drejtoria e Përgjithshme e Policisë së Shtetit, Tiranë, Drejtoria e Policisë së Qarkut Fier*, sipas të cilit *"...duke pasur parasysh kuptimin dhe përmbajtjen e dispozitave të neneve 2 dhe 3 të ligjit nr. 152/2013, për zbatimin e drejtë të këtij ligji duhet të konsiderohet që: - kategoritë e nëpunësve publikë të cilët nuk janë "nëpunës civilë" përcaktohen shprehimisht në nenin 2 të këtij ligji; - nëpunësit e tjerë publikë janë të gjithë nëpunës civil, pavarësisht nëse ligjet e veçanta parashikojnë ose jo në mënyrë të shprehur që ata janë nëpunës civilë"*.

[850] Shih: J. Mekhantar, *"Les principes généraux du droit du travail dans les fonctions publiques"*, AJFP, 2000, fq. 21; J.-L. Rey, *"L'application des règles issues du Code du travail aux agents de droit public"*, LPA, 1996, fq. 20.

[851] Shih Y. Saint-Jours, *"Tous les personnels non statutaires d'un service public administratif ont la qualité d'agent contractuel de droit public"*, Recueil Dalloz, 1996, Jurisprudence, fq. 598.

Këshillit të Ministrave. Sipas këtij vendimi, punonjës me kontratë të përkohshme pune vlerësohen ata punonjës, të cilët kryejnë një veprimtari: sezonale; të domosdoshme, por që realizohet në një periudhë kohore të shkurtër, jo më shumë se 6 muaj; të reduktuar, me kohë të pjesshme ditore pune, që mund të shtrihet gjatë të gjithë vitit buxhetor; dytësore, të institucionit, dhe që paguhet nga të ardhurat e kësaj veprimtarie. Kështu, për vitin 2015, Këshilli i Ministrave ka miratuar vendimin Nr. 11, datë 14.01.2015 "Për përcaktimin e numrit të punonjësve me kontratë të përkohshme, për vitin 2015, në njësitë e qeverisjes qendrore", ndryshuar me VKM Nr. 136, datë 18.02.2015 dhe me VKM Nr. 441, datë 20.05.2015, sipas së cilës ky numër punëmarrësish në total do të jetë në masën 2041 persona.

Ligjvenësi ka përcaktuar shprehimisht në Ligjin Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", në Nenin 7, gërma ç) të tij, se "*Gjykatat administrative janë kompetente për: ...mosmarrëveshjet në fushën e marrëdhënieve të punës, kur punëdhënësi është organ i administratës publike;"*. Për rrjedhojë, siç kemi shpjeguar edhe më sipër gjatë këtij punimi[852], kjo dispozitë përcakton shprehimisht natyrën administrative të kontratës së punës për punonjësit kontraktorë të administratës publike që nuk përfitojnë status nëpunësi civil[853]. Kjo kontratë pune sipas Kodit të Punës, por e lidhur midis një personi fizik dhe një organi publik, e merr natyrën administrative të saj nëpërmjet cilësimit të sa si administrative në mënyrë të drejtpërdrejtë nga ligji, në rastin konkret, nëpërmjet Nenit 7, gërma ç) të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative".

Shkurtimisht dhe pa pretenduar për një trajtim shterues, këtu duam vetëm të theksojmë se regjimi juridik që i zbatohet këtyre kontratave të punës administrative është i përzier midis të drejtës publike dhe të drejtës private. Nga njëra anë, këtyre kontratave i zbatohet një regjim juridik gjyqësor i së drejtës publike, në rastin konkret Ligji Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", për arsye se të gjithë mosmarrëveshjet që burojnë nga këto kontrata i përkasin kompetencës lëndore të gjykatave administrative. Kjo do të thotë, përveç garancive të tjera që ofron Ligji Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", se barra e provës në procedurën gjyqësore për marrëdhëniet e punës të këtij lloji do të bie mbi organin publik punëdhënës. Gjithashtu, siç shpjeguam edhe më sipër, lidhja e këtyre kontratave nuk është plotësisht e lirë për organet publike, pasi për kontratat e përkohshme, organet publike kanë detyrimin që t'i propozojnë Ministrit të Financave marrjen e punonjësve me kontratë të përkohshme, i cili pasi shqyrton kërkesën, e dërgon atë në Këshillin e Ministrave. Dhe miratimi i punonjësve me kontratë të përkohshme bëhet me vendim të Këshillit të Ministrave. Kohëzgjatja për lidhjen e këtyre kontratave të përkohshme nuk duket të jetë e lirë, për arsye se vepirmtaria e përkohshme ose sezonale duhet të realizohet brenda 6 muajve, për rrjedhojë kontratat duhet të lidhen me afat të caktuar 6 mujor, ose në çdo rast këto kontrata nuk mund të jenë me kohëzgjatje të pacaktuar. Për rrjedhojë, liria kontraktore, si për sa i përket numrit të punëonjësve, ashtu edhe për sa i përket kohëzgjatjes, për kontratat e përkohshme, është e kufizuar për organet e administratës publike. Megjithatë, në parim, nuk duket të ekzistojë asnjë ndalim i përgjithshëm ligjor për lidhjen e kontratave të punës nga organet publike me

[852] Shih pjesën 2.2 të Kreut të dytë të këtij punimi, rreth identifikimit të kontratës administrative nëpërmjet cilësimit të drejtëpërdrejtë nga ligji.

[853] Shih J.-H. Stahl, D. Chauvaux, *"Les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public administratif sont des agents contractuels de droit public, quel que soit leur emploi"*, AJDA, 1996, fq. 355.

kohëzgjatje të pacaktuar[854]. Kështu, ekzistojnë raste në administratën publike ku lidhja e kontratës së punës me afat të pacaktuar duhet t'i paraprijë një procedure konkurruese[855]. Megjithatë, edhe këtu, në parim, nuk duket të ekzistojë asnjë rregull i përgjithshëm se rekrutimi i nëpunësve kontraktorë të administratës publike duhet të bëhet detyrimisht nëpërmjet një konkursi, dhe nuk duket të ekzistojë asnjë rregull i përgjithshëm për të publikuar vendet e lira të punës për nëpunësit kontraktorë[856]. Nga ana tjetër, në të gjitha rastet, këto kontrata pune administrative, të kufizuara ose jo në elementët e lidhjes së tyre, do të lidhen në zbatim të Kodit të Punës dhe me përjashtim kur është parashikuar shprehimisht ndryshe në ligje të veçanta, do të rregullohen nga parimet dhe rregullat e Kodit të Punës[857]. Për rrjedhojë, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, për shkak se kontrata e punës në fjalë paraqet një karakter administrativ dhe është e lidhur me një organ publik në cilësinë e punëdhënësit, gjykon mosmarrëveshje pune të bazuara në Kodin e Punës[858].

---

[854] Shih: M. Heinis, *"Les critères du contrat à durée indéterminée dans la jurisprudence administrative"*, Droit Social, 1994, fq. 995; L. Derridj, *"Le recours aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale: peut-il encore exister un principe du contrat à durée indéterminée?"*, RFDA, 2003, fq. 126.

[855] Për ilustrim, shih VKM Nr. 921, datë 29.12.2014 "Për personelin e administratës doganore", pika 6 e së cilës, parashikon se *"Punonjësit administrativë, të cilët nuk përshihen në shërbimin civil, përzgjidhen po ashtu me konkurrim të hapur, sipas rregullores së konkursit të hartuar nga Drejtoria e Përgjithshme Doganave dhe të miratuar nga ministri i Financave. .. Fituesve u lidhet kontratë pune, në fillim me periudhë prove 3-mujore dhe, më pas, me afat të pacaktuar"*.

[856] Shih: E. Marc, *"Le statut a 30 ans... Vive le contractualisme"*, JCP-A, 2013, fq. 2214; D. Jean-Pierre, *"La loi du 12 mars 2012 et la consécration du dualisme statutaire da la fonction publique"*, JCP-A, 2012, fq. 2290.

[857] Shih: J. Mekhantar, *"Les principes généraux du droit du travail dans les fonctions publiques"*, AJFP, 2000, fq. 21; J.-L. Rey, *"L'application des règles issues du Code du travail aux agents de droit public"*, LPA, 1996, fq. 20. Shih edhe vendimin Nr. 1539, datë 07.05.2015 të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, *Petraq Petani kundër Drejtoria e Përgjithshme e Policisë së Shtetit, Tiranë, Drejtoria e Policisë së Qarkut Fier*, ku për një paditës që kishte cilësinë e nëpunësit civil, Kolegji Administrativ shprehet se *"Me anë të padisë, paditësi Petraq Petani ka kërkuar edhe shpërblimin e dëmit me 12 muaj pagë, dëmshpërblimet për mosrespektim të afatit dhe procedurës për zgjidhjen e kontratës së punës dhe shpërblimin për vjetërsinë në detyrë. Gjykata Administrative e Shkallës së Parë dhe ajo e Apelit me të drejtë nuk i kanë pranuar këto kërkime, të cilat janë kërkime që mund të ngrihen nga punonjës të tjerë administrative që marrëdhënien e punës me institucionin e kanë të lidhur sipas parimeve dhe dispozitave të Kodit të Punës... E njëjta qasje ligjore është zgjedhur nga ligjvënësi edhe për disa kategori të tjera të veçanta punonjësish publikë sikurse janë nëpunësit civil, ushtarakët e Forcave të Armatosura etj., të cilët kanë status (marrëdhënie) të posaçëm juridik dhe të ndryshëm nga të gjithë punonjësit e tjerë publikë të trajtuar në marrëdhënien e tyre të punës dhe shërbimit sipas rregullimeve të përgjithshme që përmban Kodi i Punës. Prandaj, sikurse edhe është vepruar e zbatuar deri më sot ligji nga praktika gjyqësore për rastet e tjera kur punonjësit publikë kanë status të posaçëm juridik (nëpunës civil, ushtarak etj.), edhe për punonjësit e policisë, shkak ligjor dhe objekt kërkimi në padi për të cilat disponon gjykata, është edhe ai mbi ligjshmërinë e aktit administrativ, forma, procedura e ndjekur dhe motivet ku bazohet ajo që disponon ai akt administrativ lidhur me statusin e punonjësit të Policisë së Shtetit. Së bashku me këtë kërkim, në padi parashtrohen edhe kërkimet e tjera që rrjedhin nga paligjshmëria e aktit administrativ që ndryshon apo përfundon marrëdhënien e posaçme të shërbimit publik sikurse janë edhe dëmshpërblimet, rikthimi në detyrë etj. nëse dhe për aq sa janë të njohura nga ligji për këtë qëllim. Ndërsa në rastet e tjera të konflikteve mbi marrëdhënien e punës a të shërbimit publik të punonjësve administrativë (publikë), gjejnë zbatim rregullat e parashikuara në regjimin juridik të marrëdhënies së punës të parashikuara nga Kodi i Punës sikurse për të gjithë punëmarrësit e tjerë jopublikë dhe objekti i mosmarrëveshjes nuk ka elementë të natyrës administrative"*.

[858] Për ilustrim, shih vendimin Nr. 1208, datë 18.03.2014 të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, *Uljam Çikopano kundër Instituti i Monumenteve të Kulturës "Gani Strazimiri"*.

Në këtë mënyrë, kontrata administrative shërben me qëllim rregullimin e marrëdhënieve të punës midis organeve publike dhe punëmarrësve të tyre pa status nëpunësi civil.

2. Kontrata administrative si mënyrë për blerjen e mallrave, shërbimeve dhe punëve publike: Prokurimet publike

Prokurimet publike janë kontratat administrative të zakonshme, më të përdorura nga administrata publike shqiptare, por që në të drejtën shqiptare, nuk janë objekt i ndonjë punimi juridik të dedikuar, edhe pse në përdorim masiv dhe zhvillim të plotë në praktikën e administratës publike shqiptare[859]. Në parim, kontratat e prokurimit publik, si të gjithë kontratat e tjera administrative, i binden rregullave të përgjithshme rreth kontratave administrative, veçanërisht për sa i përket përkufizimit, lidhjes, ekzekutimit dhe gjykimit të kontratave administrative, siç janë analizuar dhe paraqitur në këtë punim. Kjo për arsye se Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" i cilëson kontratat e prokurimit publik, në Nenin 3/2 të tij, si kontrata publike, për rrjedhojë, kontrata me karakter administrativ[860]. Në bazë të Nenit 124 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", sipas të cilit, "*Për çështjet e parregulluara shprehimisht nga ky Kod për kontratën administrative, zbatohen dispozitat përkatëse të Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë apo të parashikimeve të posaçme ligjore*", këtyre rregullave të përgjithshme që zbatohen për të gjithë kontratat administrative, përpos dispozitave të Kodit Civil, i shtohen edhe rregullat e posaçme, në rastin konkret, rregullat e parashikuara nga dispozitat e Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik". Për rrjedhojë, përpos rregullave të përgjithshme rreth kontratave administrative, veçanërisht për sa i përket përkufizimit, lidhjes, ekzekutimit dhe gjykimit, siç janë shpjeguar përgjatë këtij punimi, kontratat e prokurimit publik rregullohen nga Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik".

Kontratat e prokurimit pubik, si kontrata me karakter administrativ, janë rregulluar nga ligji shqiptar që me Ligjin Nr. 7971, datë 26.07.1995 "Për Prokurimin Publik". Megjithatë, përgjatë viteve, fusha e prokurimeve publike ka qenë gjithmonë objekt ndryshimesh dhe reformash, kryesisht të inspiruara nga e drejta e Bashkimit Europian[861]. Me miratimin e Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", në zbatim të MSA[862], filloi një epokë ndryshimesh të vazhdueshme në fushën e prokurimeve publike, në kuadër të përafrimit të ligjit shqiptar me të drejtën e Bashkimit Europian, gjë që nuk i jep stabilitet kësaj lënde[863]. Pothuajse të gjithë ndryshimet që i janë bërë Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik",

---

[859] Shih E. Dobjani, *"Kontrata administrative si një formë në zhvillim e veprimtarisë së administratës publike shqiptare"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 3, Shtator 2010, fq. 52.

[860] Edhe Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, nëpërmjet një jurisprudence tashmë të konfirmuar, i ka cilësuar prokurimet publike si kontrata administrative. Për ilustrim, shih vendimet e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë: Nr. 1264, datë 06.03.2014, *Shoqëria "Therepeli Security" Sh.p.k kundër Dega e Doganës Durrës*; Nr. 1850, datë 13.03.2014, *Shoqëria "Delia Group" Sh.p.k kundër Drejtoria e Përgjithshme e Rrugëve, etj*.

[861] Shih P. Cassia, "*Contrats publics et principe communautaire d'égalité de traitement*", RTD eur., 2002, fq. 413.

[862] Për më tepër, mbi zbatimin e MSA në sistemin ligjor të brendshëm, shih E. Puto, *"Përshtatshmëria e normativës së huaj e në veçanti e Bashkimit Evropian me sistemin e brendshëm ligjor e administrativ shqiptar"*, Disertacion për mbrojtjen e gradës shkencore *"Doktor"*, Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës, Tiranë, 2013, fq. 157 e në vijim.

[863] Shih S. Arrowsmith, "*Modernising the EU's public procurement regime*", PPLR, 2012, fq. 71.

dhe që janë të shumta, përbëjnë përafrime të legjislacionit rreth prokurimeve publike me direktivat europiane 18/2004, datë 31.03.2004 "Për koordinimin e procedurave të prokurimit për shpalljen fituese të kontratave publike për punë, furnizime dhe shërbime" dhe 17/2004, datë 31.03.2004 "Për koordinimin e procedurave të prokurimit të subjekteve që veprojnë në sektorët e ujit, të energjisë, të transportit dhe shërbimet postare"[864]. Ndryshime të tjera priten në legjislacionin shqiptar rreth prokurimeve publike, për arsye se edhe pse jo nëpërmjet krijimit dhe miratimit të një Kodi europian rreth prokurimeve publike, siç ishte shprehur dëshira[865], direktiva 18/2004, datë 31.03.2004 është shfuqizuar dhe zevëndësuar me direktivën europiane 24/2014, datë 26.02.2014 "Për lidhjen e prokurimeve publike"[866], dhe direktiva 17/2004, datë 31.03.2004 është shfuqizuar dhe zevëndësuar me direktivën europiane 25/2014, datë 26.02.2014 "Për lidhjen e prokurimeve publike nga subjektet që operojnë në sektorët e ujit, energjisë, transportit dhe shërbimeve postare"[867]. Në këtë drejtim, vetë Neni 8 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", i emërtuar *"Detyrimet ndërkombëtare"*, parashikon se *"Në rast se ky ligj bie ndesh me një detyrim që shteti ka në bazë të një marrëveshjeje me një ose më shumë shtete të tjera apo me një organizatë ndërkombëtare, atëherë zbatohen dispozitat e marrëveshjes në fjalë. Në të gjitha rastet e tjera, procedurat e prokurimit publik i nënshtrohen këtij ligji"*[868]. Në këto kushte, Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" bazohet në direktivat e Bashkimit Europian 17/2004 dhe 18/2004, datë 31.03.2004 dhe për rrjedhojë, zbatimi dhe interpretimi që i është bërë këtyre direktivave nga GJDBE, është me interes për këtë pjesë të këtij punimi dhe është marrë në konsideratë në këtë punim.

---

[864] Shih:B. Hoekman, P. Mavridis, *"The WTO's Agreement on Government Procurement: Expanding Disciplines, Declining Membership?"*, PPLR, 1995, fq. 63; A. Tessier, *"La refonte des directives communautaires sur la coordination des procédures de passation des marchés publics"*, BJDCP, 2003, fq. 90.

[865] Shih A. Mattera, *"Vers un Code européen des marchés publics: simplification, modernisation et clarification de la réglementation existante"*, Rev. Dr. UE, 2000, fq. 523.

[866] Shih H. Hoepffner, *"La nouvelle directive Marchés publics: simple consolidation des acquis ou véritable modernisation?"*, Europe, 2014, Étude 3.

[867] Ende nuk jemi në dijeni nëse ligjvenësi shqiptar do të procedojë me bërjen dhe miratimin e një ligji të ri rreth prokurimeve publike, siç është proceduar me direktivat europiane 24/2014 dhe 25/2014, datë 26.02.2014 (të cilat nuk sjellin vetëm ndryshime në direktivat 17/2004 dhe 18/2004, datë 31.03.2004, por janë direktiva komplet të reja që i shfuqizojnë dhe zevëndësojnë direktivat e vjetra), nëse do të preferojë vetëm të ndryshojë Ligjin aktual Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", ose pse jo nëse do të procedojë me miratimin e një Kodi të prokurimeve publike.

[868] Shih: E. Puto, në shkrimin *"Kontratat e administratës publike"*, sipas të cilit *"Si rregull i përgjithshëm një ligj i vlefshëm duhet të aplikohet direkt nga organizmat e brendshëm shtetërorë si Gjykatat apo Administrata Publike. Për rrjedhojë, edhe Direktivat... të BE-së mbi Prokurimet Publike duhet të aplikohen në mënyrë të drejtpërdrejtë. Në rast të një kontrasti të mundshëm midis Direktivave të BE-së dhe Ligjit mbi Prokurimin Publik ose Ligjit mbi Koncesionet..., Direktivat e mësipërme duhet të mbizotërojnë. Këto dispozita të jashtme duhet të aplikohen direkt nga organet e Administratës Publike të cilat organizojnë procedurat e tenderit për kontratat e prokurimeve publike. Nëse një akt administrativ, i bazuar në ligjin e brendshëm është në kontrast me dispozitat e të drejtës së prodhuar nga Bashkimi Evropian atëherë kjo do të përcaktojë pavlefshmërinë e tij dhe si rrjedhojë edhe pavlefshmërinë e kontratës publike"*, E. Puto, *"Kontratat e administratës publike"*, publikuar në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 428; E. Puto, *"Përshtatshmëria e normativës së huaj e në veçanti e Bashkimit Evropian me sistemin e brendshëm ligjor e administrativ shqiptar"*, Disertacion për mbrojtjen e gradës shkencore *"Doktor"*, Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës, Tiranë, 2013, fq. 154-156.

Përkufizimi i kontratave të prokurimit publik jepet nga Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik". Në bazë të Nenit 3/2 të këtij ligji, jepet si fillim një përkufizim i përgjithshëm i kontratave të prokurimit publik, të cilat janë, sipas kësaj dispozite, *"kontratat me shpërblim, të lidhura nëpërmjet shkëmbimit të komunikimit me shkrim, ndërmjet një apo më shumë operatorëve ekonomikë dhe një ose më shumë autoriteteve kontraktore, që kanë si objekt kryerjen e punimeve, furnizimin e mallrave dhe shërbimeve, në përputhje me këtë ligj"*. Në përkufizimin e kontratave të prokurimit publik, Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", vazhdon duke shtuar elemente të veçanta sipas llojit të prokurimit publik. Kështu, sipas Nenit 3/7 të këtij ligji, prokurimet e punëve publike janë *"kontratat publike, që kanë objekt realizimin, projektimin dhe realizimin e punimeve apo të punës ose realizimin me çfarëdo mjeti të një pune, që përputhet me kërkesat e përcaktura nga autoriteti kontraktor"*. Neni 3/9 i ligjit shton përkufizimin e punimit, si vijon: *"Punim është përfundimi i ndërtimit ose i veprave civile, që përmbushin një funksion ekonomik ose teknik"*. Për sa i përket prokurimeve të furnizimit me mallra, Neni 3/6 i ligjit i përkufizon si *"kontratat publike, që kanë objekt blerjen, blerjen me pjesë ose me këste, qiranë me ose pa mundësi blerjeje të mallrave"*, duke specifikuar, në rast dyshimi, se *"Një kontratë publike, që ka objekt furnizimin me mallra dhe që përfshin në mënyrë dytësore edhe vendosjen dhe instalimin, vlerësohet si "kontratë publike furnizimi", nëse vlera e mallrave e tejkalon vlerën e vendosjes apo instalimit"*. Neni 3/7 e përkufizon mallin si *"çdo gjë materiale me vlerë ekonomike"*. Ndërsa për prokurimet e shërbimeve, Neni 3/5 jep përkufizimin si vijon: *"Kontratat publike për shërbime janë kontratat publike që kanë objekt kryerjen e shërbimeve"*, duke specifikuar, në rast dyshimi, se *"Kontrata publike, që ka si objekt mallra dhe shërbime, vlerësohet si kontratë publike për shërbime, nëse vlera e shërbimeve në kontratë tejkalon atë të mallrave në të njëjtën kontratë. Kontratat publike, që kanë objekt shërbimet, por që përfshijnë edhe punime të lidhura në mënyrë dytësore me objektin kryesor të kontratës, vlerësohen kontrata publike për shërbime"*.

Në bazë të këtyre dispozitave, në mënyrë të përgjithshme, kontratat e prokurimit publik janë kontrata të lidhura me shpërblim, midis një apo më shumë operatorëve ekonomikë dhe një ose më shumë autoriteteve kontraktore, dhe që kanë për objekt kryerjen e punimeve, furnizimin e mallrave dhe ofrimin e shërbimeve[869]. Bazuar në këtë përkufizim të kontratës së prokurimit publik, rezulton se të gjithë llojet e prokurimeve publike, të punëve, të furnizimit me mallra dhe të shërbimeve, kanë tre elemente të përbashkët që përbëjnë nocionin e kontratës së prokurimit publik, dhe nga të cilët varet fusha e zbatimit të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik": së pari, elementi i palëve në kontratën e prokurimit publik; së dyti, elementi i objektit të kontratës së prokurimit publik, dhe së treti, elementi i shpërblimit në kontratën e prokurimit publik.

2.1 Palët në kontratën e prokurimit publik

Në kontratat e prokurimit publik, "blerësi" është autoriteti kontraktor dhe "shitësi" është operatori ekonomik. Autoriteti kontraktor është në parim një organ publik, ndërsa operatori ekonomik është në parim një person i së drejtës private. Megjithatë,

[869] Shih: S. Braconnier, *"Précis du droit des marchés publics"*, Moniteur, 4e éd., 2012, fq. 25; S. Arrowsmith, *"The Law of Public and Utilities Procurement"*, Sweet & Maxwell, 2nd ed. London, 2005, fq. 38; H. Caroli Casavola, *"Global rules for public procurement"*, publikuar në U. Stelkens, H. Schröder, *"Droit comparé des Contrats Publics"*, dir. R. Noguellou, U. Stelkens, coll. Droit Administratif, Bruylant, Bruxelles, 2010, fq. 27.

në raste të veçanta, për të dy palët, mund të jetë edhe anasjelltas, që do të thotë se autoriteti kontraktor mund të rezultojë formalisht një person i së drejtës private dhe operatori ekonomik mund të jetë një organ publik. Në këto kushte, nga përcaktimi i qartë i subjekteve që kanë cilësinë e autoritetit kontraktor dhe të operatorit ekonomik, do të varet edhe fusha e zbatimit të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik"[870]. Për rrjedhojë, është e nevojshme që të procedojmë me identifikimin konkret në kontratat e prokurimit publik të autoritetit kontraktor dhe të operatorit ekonomik.

2.1.1 Autoriteti kontraktor

Konform llogjikës së direktivave europiane, Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", ka një koncept mjaft të gjerë të nocionit të autoritetit kontraktor. Neni 3/14, gërma a), i këtij ligji, përcakton se *"14. Autoritet kontraktor është çdo ent, që i nënshtrohet këtij ligji për zbatimin e kontratave të tij publike. Këto ente janë: a) institucionet kushtetuese, institucionet e tjera qendrore, institucionet qendrore të pavarura dhe njësitë e qeverisjes vendore;..."*. Për rrjedhojë, në bazë të kësaj dispozite, organet publike kushtetuese (Kuvendi, Këshilli i Ministrave, Avokati i Popullit, Presidenti i Republikës, Gjykata Kushtetuese, Prokuroria, Kontrolli i Lartë i Shtetit, etj), organet publike të qeverisë qendrore (Ministritë, organet publike në varësi, etj), organet publike të qeversië vendore (bashkitë, qarqet, etj), si dhe organet publike të pavarura (Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, Komisioneri për Mbrojtjen nga Diskriminimi, etj), të gjithë mund të kenë cilësinë e autoritetit kontraktor. Për rrjedhojë, të gjithë këto organe publike, nga momenti që blejnë mallra, shërbime apo kërkojnë të kryejnë realizimin e punimeve të caktuara, janë të detyruar që të procedojnë nëpërmjet procedurës përzgjedhëse të prokurimit, në bazë të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", dhe kontrata eventuale që do të lidhin, do të ketë cilësinë e një kontrate administrative prokurimi publik[871].

Kjo dispozitë e Nenit 3/14 të ligjit, vazhdon me gërmën b), sipas së cilës, mund të ketë cilësinë e autoritetit kontraktor, çdo ent që plotëson kushtet si vijojnë: *"i) themeluar për të ndjekur një interes të përgjithshëm dhe me karakter joekonomik apo tregtar; ii) i cili ka personalitet juridik; iii) i financuar kryesisht nga shteti, autoritetet rajonale apo vendore, ose nga ente të tjera publike apo i administruar prej tyre ose me një bord administrativ, manaxherial apo mbikëqyrës, ku më shumë se gjysma e anëtarëve të tyre emërohen nga shteti, autoritetet rajonale ose vendore apo nga entet e tjera publike;"*. Kjo kategori nuk ka ekzaktësisht një ekuivalent në të drejtën shqiptare, por është një kategori e së drejtës europiane, që kjo e fundit e quan "organizëm të së drejtës publike"[872]. Në këtë kategori të organizmave të së drejtës publike, bëjnë pjesë entet publike, që njihen nga legjislacioni shqiptar[873], por

[870] Shih L. Richer, *"Le champ d'application du nouveau code: des critères en quête d'une notion"*, Mon. des TP, 2001, fq. 4.
[871] Shih A. Menemenis, *"Le champ d'application du Code des marchés publics"*, BJDCP, 2001, fq. 182.
[872] Shih: J.-Y. Chérot, *"Les organismes de droit public dans les directives marchés publics"* , BJDCP, 1999, fq. 322; M. Karpenschif, *"Définition du pouvoir adjudicateur par la CJCE"*, AJDA, 2004, fq. 526.
[873] Enti publik përkufizohet nga doktrina juridike shqiptare si *"Në radhë të parë entet publike janë subjekte të së drejtës publike të cilat krijohen me akte normative të veçanta. Së dyti ato krijohen nga ligji si organizma jo shtetërore. Kurse së treti, ato gjithmonë kanë si qëllim që të mbrojnë një interes publik"*, E. Dobjani, *"E Drejta Administrative 1"*, botim i ripunuar, Shtyp. Perlat Voshtina, Tiranë,

kategoria e së drejtës europiane e organizmave të së drejtës publike duket se është edhe më e gjerë se kategoria e enteve publike të ligjit shqiptar, për shkak se mund të përfshijë edhe persona të së drejtës private[874], që nuk kanë për objekt veprimtari ekonomike apo tregtare, si për shembull një organizatë jofitimprurëse sipas legjislacionit shqiptar. Për rrjedhojë, cilësinë e autoritetit kontraktor mund ta ketë edhe një person juridik i së drejtës private, nëse plotëson kushtet e gërmës b) të Nenit 3/14 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik".

Dispozita e Nenit 3/14 të ligjit, vazhdon më tej me gërmën c), sipas së cilës, mund të kenë cilësinë e autoritetit kontraktor *"c) organizatat e formuara nga një ose disa nga këto autoritete apo nga një ose disa nga këto organe publike;"*. Edhe këtu nuk bëhet dallim midis organizatave të së drejtës publike dhe organizatave të së drejtës private. Për rrjedhojë, cilësinë e autoritetit kontraktor mund ta marrë edhe një person i së drejtës private që është krijuar dhe themeluar nga organet publike kushtetuese, organet publike të qeverisë qendrore, organet publike të qeversië vendore, si dhe organet publike të pavarura[875].

Vetëm për kontratat e prokurimit publik në sektorët e shërbimit ujor, energjetik, të transportit dhe shërbimit postar, përveç organeve publike të përcakuara si më sipër në bazë të Nenit 3/14, gërmat a), b) dhe c)[876], Neni 3/14/1, gërma b), i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", shton se mund të ketë cilësinë e autoritetit kontraktor edhe një sipërmarrje publike. Kjo dispozitë e përkufizon sipërmarrjen publike si *"...çdo sipërmarrje, mbi të cilën autoritetet kontraktore, të parashikuara në pikën 14* [të shpjeguara më sipër], *mund të ushtrojnë, drejtpërdrejt apo tërthorazi, një ndikim dominues, për shkak të pronësisë që kanë mbi të, pjesëmarrjes së tyre financiare në të apo nëpërmjet rregullave që e qeverisin atë. Ndikim dominues vlerësohet kur autoritetet kontraktore, të renditura në pikën 14* [të shpjeguara më sipër], *drejtpërdrejt apo tërthorazi, në lidhje me një sipërmarrje: i) kanë shumicën e kapitalit të nënshkruar të sipërmarrjes; ose; ii) kontrollojnë shumicën e votave të lidhura me aksionet e lëshuara prej sipërmarrjes; ose iii) mund të emërojnë më tepër se gjysmën e trupit administrativ, menaxherial apo mbikqyrës të autoritetit;"*. Për rrjedhojë, nëpërmjet kësaj dispozite, rezulton qartësisht se në kontratat e prokurimit publik në sektorët e shërbimit ujor, energjetik, të transportit dhe shërbimit postar, nëse plotësohet kushti i ndikimit dominues sipas kësaj dispozite, cilësinë e autoritetit kontraktor mund ta marrin edhe persona të së drejtës private, si për shembull shoqëri tregtare që operojnë në këto sektorë[877]. Përsëri vetëm për kontratat e prokurimit publik në sektorët e shërbimit ujor, energjetik, të transportit dhe shërbimit postar, gërma c) e Nenit 3/14/1, të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", përcakton në përfundim se cilësinë e autoritetit kontraktor mund ta ketë edhe *"c) çdo ent tjetër, që nuk është përmendur në shkronjat "a" e "b"* [të shpjeguara më sipër],

---

2010, fq. 185, dhe si *"…organ i administratës publike, i krijuar me ligj si person juridik i të drejtës publike për të realizuar një interes publik"*, A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, MediaPrint, Tiranë, 2011, fq. 216.

[874] Shih: vendimi i GJDBE me numër çështje C-214/00, datë 15.05.2003, *Komisioni kundër Spanjës*, ku GJDBE vlerëson se një person privat i së drejtës spanjolle, në kuptim të së drejtës europiane, mund të konsiderohet si një organizëm i së drejtës publike dhe për rrjedhojë duhet të zbatojë procedurat rreth prokurimeve publike të përcaktuara nga direktivat europiane; ose vendimi i GJDBE me numër çështje C-223/99, datë 10.05.2001, *Agorà Srl*.

[875] Shih C. Mauguë, P. Terneyre, *"Achèvement (ou presque) de la transposition des directives Marchés publics"*, RFDA, 1998, fq. 593.

[876] Neni 3/14/1, gërma a), i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik".

[877] Shih J.-M. Glatt, *"La frontière entre pouvoir adjudicateur et entité adjudicatrice"*, AJDA, 2010, fq. 686.

kur kryen njërën prej veprimtarive të parashikuara në nenin 58/1[878] *të këtij ligji ose kryen një kombinim të tyre, mbështetur në të drejtat e veçanta apo ekskluzive*[879]*, të dhëna nga një autoritet përgjegjës"*. Kjo është një dispozitë që e zgjeron në maksimum cilësinë e autoritetit kontraktor, pasi për të marrë këtë cilësi, mjafton që enti, i së drejtës publike apo i së drejtës private, i cili kryen veprimtari në sektorët e shërbimit ujor, energjetik, të transportit dhe shërbimit postar, të ketë një të drejtë të veçantë apo ekskluzive në njërën apo në disa nga këto sektorë, si për shembull një shoqëri tregtare që nuk kontrollohet nga Shteti (pa ndikim dominues) dhe që mban një licencë që i jep të drejta të veçanta ose ekskluzive në veprimtaritë e sektorëve të shërbimit ujor, energjetik, të transportit dhe shërbimit postar. Kjo shoqëri tregtare do të ketë cilësinë e autoritetit kontraktor dhe për rrjedhojë, për blerjet që do t'i duhet të bëjë, përgjatë ushtrimit të kësaj veprimtarie, do të duhet të zbatojë procedurat përzgjedhëse të prokurimit, në bazë të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", dhe kontrata eventuale që do të lidhë, eventualisht me një person tjetër të së drejtës private, do të ketë cilësinë e një kontrate administrative prokurimi publik[880].

Për rrjedhojë, të gjithë këto autoritete kontraktore si më sipër, nga momenti që blejnë mallra, shërbime apo kërkojnë të kryejnë realizimin e punimeve të caktuara, janë të detyruar që të procedojnë nëpërmjet procedurës përzgjedhëse të prokurimit, në bazë të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", dhe kontrata eventuale që do të lidhin, do të ketë cilësinë e një kontrate administrative prokurimi publik. Në këto kushte, analiza juridike tregon se Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", ka një koncept mjaft të gjerë të nocionit të autoritetit kontraktor.

2.1.2 Operatori ekonomik

Në bazë të Nenit 3/13 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", operatorë ekonomikë *"...janë të gjithë kontraktuesit, furnizuesit dhe sipërmarrësit e shërbimeve, pa bërë dallim ndërmjet tyre"*, dhe Neni 3/12 saktëson se *"Kontraktues, furnizues dhe sipërmarrës i shërbimit është çdo person fizik, juridik apo ent publik ose grup personash dhe/ose organesh të tilla, që ofrojnë në treg sipërmarrjen e një ose disa punëve, furnizimin me mallra ose shërbime"*. Për rrjedhojë, cilësinë e operatorit ekonomik e kanë në radhë të parë personat e së drejtës private, qofshin këto persona fizikë ose juridikë. Në bazë të dispozitave të Nenit 3/12 dhe 3/13 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", edhe entet publike[881] mund të kenë cilësinë e operatorit ekonomik.

---

[878] Bëhet fjalë për veprimtaritë në sektorët e shërbimit ujor, energjetik, të transportit dhe shërbimit postar.

[879] Neni 3/15 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", i përkufizon të drejta të veçanta apo ekskluzive, si *"të drejtat e dhëna nga një autoritet përgjegjës i Republikës së Shqipërisë nëpërmjet dispozitave legjislative, rregullatore apo administrative, efekti i të cilave është të kufizojë ushtrimin e veprimtarive të parashikuara në nenin 58/1 të këtij ligji* [veprimtaritë në sektorët e shërbimit ujor, energjetik, të transportit dhe shërbimit postar], *për një apo më shumë ente, e që ndikojnë në mënyrë të ndjeshme në aftësinë e enteve të tjera për të kryer atë veprimtari"*.

[880] Shih J. Kahn, *"La notion juridique de marchés publics"*, Marchés Publics, 1968, fq. 37.

[881] Enti publik përkufizohet nga doktrina juridike shqiptare si *"Në radhë të parë entet publike janë subjekte të së drejtës publike të cilat krijohen me akte normative të veçanta. Së dyti ato krijohen nga ligji si organizma jo shtetërore. Kurse së treti, ato gjithmonë kanë si qëllim që të mbrojnë një interes publik"*, E. Dobjani, *"E Drejta Administrative 1"*, botim i ripunuar, Shtyp. Perlat Voshtina, Tiranë, 2010, fq. 185, dhe si *"…organ i administratës publike, i krijuar me ligj si person juridik i të drejtës publike për të realizuar një interes publik"*, A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, MediaPrint, Tiranë, 2011, fq. 216.

Siç rezulton nga dispozita e Nenit 3/12 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", operatorët ekonomikë duhet të jenë subjekte *"që ofrojnë në treg sipërmarrjen e një ose disa punëve, furnizimin me mallra ose shërbime"*. Kështu, cilësia e operatorit ekonomik vjen nga aftësia për të ofruar në një treg ku ka konkurrencë sipërmarrjen e punëve, furnizimin me mallra ose shërbime. Për rrjedhojë, nëse kontraktuesi privat me të cilin organi publik do të lidhë një kontratë prokurimi, për arsye të natyrës së veçantë të veprimtarisë së tij, ose për arsye të kushteve në të cilat ai e ushtron këtë veprimtari, nuk vepron në një treg të konkurrueshëm, atëherë ky kontraktues privat nuk mund të ketë cilësinë e operatorit ekonomik dhe Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" nuk ka pse të zbatohet[882]. Nëse kontraktuesi privat nuk vepron në një treg të konkurrueshëm, nëse nuk ka konkurrencë, për arsye të natyrës së veçantë të veprimtarisë së tij, ose për arsye të kushteve në të cilat ai e ushtron këtë veprimtari, atëherë nuk ka asnjë arsye që të zbatohet Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik"[883]. Ky është një rast shumë i rrallë që mund t'i përkasë hipotezës kur një kontraktues privat ka ose mban një të drejtë ekskluzive për territorin e Republikës së Shqipërisë për të kryer veprimtarinë ose shërbimin, apo furnizuar mallin e kërkuar nga autoriteti kontraktor[884].

Përveç kategorisë së enteve publike, pyetja që mund të shtrohet është nëse cilësinë e operatorit ekonomik mund ta ketë një organ publik i qeverisjes qendrore ose vendore?[885] Për sa i përket Nenit 3/12 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", ky i fundit duket se nuk e kufizonnjë gjë të tillë, sepse shprehet se *"Kontraktues, furnizues dhe sipërmarrës i shërbimit është çdo person... juridik..."* nga momenti që ofron *"...në treg sipërmarrjen e një ose disa punëve, furnizimin me mallra ose shërbime"*. Për rrjedhojë, duke u shprehur se cilësinë e kontraktuesit, furnizuesit dhe sipërmarrësit të shërbimit, kështu të operatorit ekonomik, mund ta ketë *"çdo person juridik"*, pa bërë dallime midis personave juridikë të së drejtës private dhe personave juridikë të së drejtës publike, dispozita e Nenit 3/12 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" duket se pranon që cilësinë e operatorit ekonomik të mund ta ketë edhe një organ publik i qeverisjes qendrore ose vendore, me kusht që të ofrojë në treg sipërmarrjen e një ose disa punëve, furnizimin me mallra ose shërbime. Rreth kësaj problematike, theksojmë se GJDBE në vendimin me numër çështje C-94/99, datë 07.12.2000, *ARGE Gewässerschutz*, ka vlerësuar se sipas direktivave europiane rreth prokurimeve publike, nuk ekziston asnjë parim apo rregull që të ndalojë organet publike, për shkak të natyrës së tyre publike, që të marrin pjesë si kandidatë ose ofertues në një procedurë përzgjedhëse prokurimi. Për rrjedhojë, për GJDBE, një organ publik mund të ketë cilësinë e operatorit ekonomik në një procedurë përzgjedhëse prokurimi. Megjithatë, Neni 9 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", bën një përjashtim në zbatimin e këtij ligji, për kontratat e prokurimeve të shërbimit të lidhura midis dy autoriteteve kontraktore në bazë të një të drejtë ekskluzive që këto autoritete kontraktore gëzojnë në bazë të

[882] Shih L. Richer, *"L'introduction de la notion d'activité économique dans le droit des contrats publics"*, EDCE, 2008, fq. 71.
[883] Shih S. Nicinski, *"L'administration doit-elle être encadrée lorsqu'elle contracte avec un opérateur économique?"*, Mélanges Richer, LGDJ, 2013, fq. 421.
[884] Shih F. Boulay, *"Vers une généralisation des services entre collectivités locales"*, AJDA, 2012, fq. 468.
[885] Shih: J.-M. Peyrical, *"Le contrat de prestations entre collectivités publiques"*, AJDA, 2000, fq. 581; C. Roux, *"La personne publique candidate à la commande publique"*, AJDA, 2013, fq. 853.

ligjit[886]. Një zgjidhje e tillë duket e llogjikshme, pasi nuk ka asnjë nevojë dhe dobishmëri që të zbatohen procedurat përzgjedhëse të prokurimit sipas Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", në rastin kur për shërbimin e ofruar, për arsye interesi publik, ligji i ka dhenë autoritetit kontraktor që do të ofrojë shërbimin të drejtën ekskluzive të ofrimit të atij shërbimi.

Gjykata e Drejtësisë së Bashkimit Europian, përgjatë jurisprudencës së saj rreth zbatimit dhe interpretimit të direktivave europiane rreth prokurimeve publike, ka dalë në dy përjashtime të rendësishme të cilësisë së operatorit ekonomik, dhe që për rrjedhojë, lejojnë lidhjen e kontratës së prokurimit publik, pa qenë nevoja që të zbatohen procedurat përzgjedhëse të direktivave europiane[887].

Së pari, një përjashtim mjaft i rendësishëm dhe interesant, për sa i përket cilësisë së operatorit ekonomik, është krijuar nga jurisprudenca e kontratave *in house* të GJDBE[888]. Dihet se direktivat e BE, në bazë të parimit të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të mosdiskriminimit, imponojnë respektimin e procedurave dhe rregullave për njoftimin, publikimin dhe vënien në konkurrencë, të kontratave të lidhura nga një person publik (autoritet kontraktues) me një person tjetër të së drejtës publike apo private, që ka personalitet juridik të veçantë nga autoriteti kontraktues. Për arsye të ndryshme që kanë të bëjnë me mënyrën e organizimit të autoritetit kontraktues, ndodh që autoriteti kontraktues të ndajë disa funksione administrative nga të tjerat, duke krijuar një person juridik tjetër të së drejtës publike apo të së drejtës private, të pajisur me personalitet juridik të veçantë. Kur personi publik autoritet kontraktues ngarkon këtë person juridik, publik apo privat, që ai vetë ka krijuar, me detyrën që të ekzekutojë shërbime të caktuara, ndodh që të lidhin një kontratë me objekt veprimtarinë që do të ushtrojë (furnizim me mall, punë, shërbime, etj) personi juridik, të drejtat dhe detyrimet e palëve, si dhe pagesa e këtij personi juridik[889]. Në një kontratë të tillë, në parim, dallohen karakteristikat e prokurimit publik, që normalisht dhe për pasojë, sjellin zbatimin e direktivave europiane rreth prokurimit publik, në lidhje me njoftimin, publikimin dhe vënien në konkurrencë[890]. Në këtë rast, GJDBE ka krijuar një përjashtim për zbatimin e direktivave europiane rreth prokurimit publik, kur kontrata përbën një marrëveshje të brendshme midis strukturave, që edhe pse janë juridikisht të ndryshme, me personalitet juridik të veçantë, në fakt janë substancialisht të njëjta[891]. Këto kontrata që i shpëtojnë rregullave të BE rreth prokurimit publik, quhen kontratat *in house* (kontratat brenda

[886] Në bazë të Nenit 9 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", të emërtuar *"Kontratat e shërbimit, të shpallura fituese në bazë të së drejtës ekskluzive"*, *"Ky ligj nuk zbatohet për kontratat e shërbimit publik, të lidhura nga një autoritet kontraktor me një autoritet tjetër kontraktor ose bashkim autoritetesh kontraktore, bazuar në një të drejtë ekskluzive, që ata gëzojnë sipas legjislacionit në fuqi"*.

[887] Shih J. Wiggen, *"Public procurement rules and cooperation between public sector entities: the limits of the in-house doctrine under EU procurement law"*, PPLR, 2011, fq. 157.

[888] Shih: P. Terneyre, *"Vade-mecum sur les marchés publics in house"*, Dalloz 2002, Chroniques, fq. 669; J. Arnould, *"Les contrats de concession, de privatisation et de services 'in house' au regard des règles communautaires"*, RFDA, 2000, fq. 2.

[889] Shih A. Lemiere, *"Les contrats de prestations intégrées"*, ACCP, 2001, fq. 27.

[890] Shih F. Rolin, *"Qu'est ce qu'un contrat? Les incertitudes nées de la notion de 'prestations in house'"*, RDC, 2005, fq. 1161.

[891] Shih D. Ruiz-Jarabo Colomer, *"L'engagement contractuel dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes"*, publikuar në Conseil d' État, Rapport public 2008, *"Le contrat, mode d'action publique et de production de normes"*, La Documentation française, Paris, 2008, fq. 369.

shtëpisë)[892]. GJDBE e ka pranuar këtë përjashtim me vendimin me numër çështje C-107/98, datë 18.11.1999 *Teckal kundër Commune de Viano et Azienda Gas-Acqua Consorziada (AGAC) di Reggio Emilio*, ku është shprehur se direktivat e BE mbi prokurimet publike, nuk zbatohen *"në hipotezën kur, së pari, personi publik ushtron mbi personin në fjalë* [operatorin ekonomik] *një kontroll analog me kontrollin që ushtron mbi strukturat e tij dhe së dyti, kur ky person* [operatori ekonomik] *kryen thelbin e veprimtarisë së tij me personin apo personat publikë që e kanë në kontroll"*. Për rrjedhojë, një kontratë e lidhur në këtë kontekst, nuk ka arsye pse t'i nënshtrohet rregullave europiane të konkurrencës dhe të trajtimit të barabartë, pasi në të vërtetë, dy palët kontraktuese janë të lidhura me njëra-tjetrën nëpërmjet varësisë dhe kontrollit të personit publik mbi personin tjetër juridik, të së drejtës publikë apo private[893]. Megjithatë, GJDBE e ka bërë mjaft të qartë që një përjashtim i tillë nga cilësia e operatorit ekonomik dhe për rrjedhojë nga zbatimi i direktivave europiane rreth prokurimeve publike është tepër i kufizuar, për arsye se duhet bërë një kontroll i rreptë i kushteve për të konsideruar që jemi përballë një kontrate *in house*[894]. Kështu, në vendimin me numër çështje C-26/03, datë 11.01.2005, *Stadt Halle dhe të tjerë*, GJDBE ka vlerësuar se *"pjesëmarrja minoritare e një ndërmarrje private* [operatori ekonomik] *në kapitalin e një shoqërie ku është pjesëmarrës edhe autoriteti kontraktor nuk nënkupton në asnjë mënyrë që ky autoritet kontraktor të ushtrojë mbi atë ndërmarrje private* [operatorin ekonomik] *një kontroll analog me kontrollin që ushtron mbi strukturat e tij"*. Në rastin kur një përjashtim i tillë pranohet, për rrjedhojë GJDBE konsideron se nuk kemi të bëjmë me një operator ekonomik, por në të vërtetë bëhet fjalë për një kontratë *in house*, rregullat e direktivave europiane rreth prokurimit publik nuk zbatohen[895]. Konsiderata e ushtrimit të kontrollit të organit publik mbi personin juridik, publik apo privat, në cilësinë e operatorit ekonomik, justifikon rregullin se ato duhet të kontraktojnë pa respektuar rregullat europiane të transparencës, mosdiskriminimit, trajtimit të barabartë dhe të konkurrencës[896]. Në të drejtën shqiptare, janë të gjitha mundësitë, madje një gjë e tillë mund të përbëjë edhe detyrim[897], që i njëjti përjashtim mbi cilësinë e operatorit ekonomik që rezulton në

---

[892] Shih: P. Delvolvé, *"Marchés publics: les critères des contrats-maison"*, Rev. Dr. UE, 2002, fq. 53; C. Pilone, *"Réflexions autour de la notion de contrat in house"*, Mélanges Guibal, PU Montpellier, 2006, fq. 701.

[893] Hipoteza e kontratave *in house* është paraqitur për shqyrtim shpesh herë në GJDBE, shih vendimet me numër çështje C-23/03, datë 11.01.2005, *Stadt Halle dhe të tjerë*, me numër çështje C-84/03, datë 13.01.2005, *Komisioni kundër Spanjës*, me numër çështje C-29/04, datë 10.11.2005, *Komisioni kundër Spanjës*, me numër çështje C-340/04, datë 11.05.2006, *Carbotermo SpA*, por është pranuar shumë rrallë dhe zbatimi i këtij përjashtimi mbetet i kufizuar nga GJDBE, shih vendimin me numër çështje C-295/05, datë 19.04.2007, *Asemfo*.

[894] Shih C. Deves, *"Le in house toujour en chantier"*, Ctts et MP, 2013, fq. 4.

[895] Shih J. Arnould, *"Les contrats de concession, de privatisation et de services in house au regard des règles communautaires"*, RFDA, 2000, fq. 2.

[896] Shih P. Delvolvé, *"Marchés publics: les critères des contrats-maison"*, Rev. Dr. UE, 2002, fq. 53.

[897] Shih E. Puto, në shkrimin *"Kontratat e administratës publike"*, sipas të cilit *"Si rregull i përgjithshëm një ligj i vlefshëm duhet të aplikohet direkt nga organizmat e brendshëm shtetërorë si Gjykatat apo Administrata Publike. Për rrjedhojë, edhe Direktivat... të BE-së mbi Prokurimet Publike duhet të aplikohen në mënyrë të drejtpërdrejtë. Në rast të një kontrasti të mundshëm midis Direktivave të BE-së dhe Ligjit mbi Prokurimin Publik ose Ligjit mbi Koncesionet..., Direktivat e mësipërme duhet të mbizotërojnë. Këto dispozita të jashtme duhet të aplikohen direkt nga organet e Administratës Publike të cilat organizojnë procedurat e tenderit për kontratat e prokurimeve publike. Nëse një akt administrativ, i bazuar në ligjin e brendshëm është në kontrast me dispozitat e të drejtës së prodhuar nga Bashkimi Evropian atëherë kjo do të përcaktojë pavlefshmërinë e tij dhe si rrjedhojë edhe pavlefshmërinë e kontratës publike"*, E. Puto, *"Kontratat e administratës publike"*, publikuar në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së*

lidhjen e një kontrate *in house*, të merret në konsideratë në zbatimin e Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik".

Përjashtimi i dytë nga cilësia e operatorit ekonomik, dhe për rrjedhojë nga zbatimi i rregullave përzgjedhëse të prokurimit sipas direktivave europiane, rezulton në hipotezën kur dy ose më shumë organe publike organizohen nëpërmjet një kontrate për menaxhimin e përbashkët të një shërbimi publik[898]. GJDBE e ka pranuar këtë përjashtim me vendimin e quajtur vendimi *Hamburg*, me numër çështje C-480/06, datë 09.06.2009, *Komisioni kundër Gjermanisë*, sipas të cilit përjashtohen nga zbatimi i rregullave përzgjedhëse të prokuirmit sipas direktivave europiane disa kontrata që kanë për objekt bashkëpunimin midis dy ose më shumë organeve publike me qëllim menaxhimin e përbashkët të një shërbimi publik, me kusht që së pari, kontrata të ketë për objekt një bashkëpunim që nënkupton kryerjen në mënyrë të përbashkët të një veprimtarie shërbimi publik, dhe së dyti, bashkëpunimi duhet të udhëhiqet nga interesa publike dhe jo nga interesa financiare. Rreth kësaj jurisprudence, Komisioni Europian ka shpjeguar në Dokumentin e Punës së Shërbimeve të Komisionit Europian, datë 04.10.2011 [SEC (2011) 1169 final] "Për zbatimin e ligjit të BE-së për prokurimin publik në marrëdhëniet ndërmjet autoriteteve kontraktuese ("bashkëpunimi publik-publik")", se *"Sipas vendimit Hamburg, bashkëpunimi do të synojë për të siguruar bashkërisht ekzekutimin e një misioni shërbimi publik që të gjithë partnerët publikë duhet të kryejnë. Ky ekzekutim i përbashkët karakterizohet nga pjesëmarrja dhe detyrimet reciproke të partnerëve kontraktualë, duke çuar në sinergji reciproke. Kjo nuk do të thotë se secili partner publik merr pjesë në mënyrë të barabartë në realizimin e misionit. Bashkëpunimi mund të bazohet në një ndarje të detyrave ose në një shkallë specializimi të caktuar. Megjithatë, kontrata duhet të shërbejë për një qëllim të përbashkët, domethënë ekzekutimin e përbashkët të së njëjtës detyrë. Shembull: nëse partnerët publikë ndajnë me kontratë menaxhimin e mbeturinave, detyrat kryesore mund të ndahen në atë mënyrë që njëri organ publik siguron mbledhjen e mbeturinave dhe organi publik tjetër siguron djegien e mbeturinave. Një lexim i përgjithshëm i praktikës gjyqësore sugjeron se marrëveshja duhet të përfshijë formën e një bashkëpunimi të vërtetë, në krahasim me një kontratë normale publike, ku njëra palë kryen një detyrë të përcaktuar kundër shpërblimit... Bashkëpunimi është i bazuar në konsiderata që kanë lidhje me arritjen e objektivave të interesit publik. Kështu, në qoftë se ky bashkëpunim mund të përmbajë dhe të përcaktojë të drejtat dhe detyrimet e ndërsjella të organeve publike, ai nuk mund të përfshijë transferta financiare mes partnerëve publikë të ndryshme nga ato që korrespondojnë me kompensimin e shpenzimeve reale të bëra për punët/shërbimet/furnizimet: ofrimi i shërbimeve kundrejt shpërblimit është një karakteristikë e prokurimeve publike dhe që i nënshtrohet rregullave të BE mbi prokurimin publik"*. Në të drejtën shqiptare, janë të gjitha mundësitë, madje një gjë e

---

Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues", Albdesign, 2010, fq. 428. Mendojmë se ky është një observim i drejtë. Në këtë drejtim, vetë Neni 8 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", i emërtuar *"Detyrimet ndërkombëtare"*, parashikon se *"Në rast se ky ligj bie ndesh me një detyrim që shteti ka në bazë të një marrëveshjeje me një ose më shumë shtete të tjera apo me një organizatë ndërkombëtare, atëherë zbatohen dispozitat e marrëveshjes në fjalë. Në të gjitha rastet e tjera, procedurat e prokurimit publik i nënshtrohen këtij ligji"*.

[898] Shih: J.-F. Sestier, *"La coopération contractuelle comme alternative à la coopération institutionnelle"*, AJDA, 2013, fq. 857; J. Wiggen, *"Public procurement rules and cooperation between public sector entities: the limits of the in-house doctrine under EU procurement law"*, PPLR, 2011, fq. 157.

tillë mund të përbëjë edhe detyrim[899], që i njëjti përjashtim mbi cilësinë e operatorit ekonomik që rezulton nga lidhja e një kontrate "bashkëpunimi publik-publik", të merret në konsideratë në zbatimin e Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik". Theksojmë se Neni 121 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", i emërtuar *"Kontrata administrative ndërmjet organeve publike"* ka parashikuar shprehimisht se *"Organet publike mund të lidhin ndërmjet tyre kontrata për rregullimin e marrëdhënieve për kryerjen e veprimtarive në interes të përbashkët"*.

2.2 Objekti i kontratës së prokurimit publik

Kontrata e prokurimit publik lidhet për të përmbushur nevojat e organit publik autoritet kontraktor. Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", ka një koncept të zgjeruar të objektit të kontratës së prokurimit publik, në kuptimin e objektit material[900], që do të thotë duke iu referuar natyrës së nevojës që kërkohet të përmbushet. Në bazë të ligjit, këto nevoja kanë të bëjnë me kryerjen e punimeve, furnizimin e mallrave dhe ofrimin e shërbimeve. Objekti material i kontratës së prokurimit publik përdoret nga ligji rreth prokurimeve publike edhe për të përcaktuar fushën e zbatimit të tij, pasi për disa raste, për shkak të objektit material të kontratës, ligji përjashton zbatimin e tij.

2.2.1 Gjerësia e objektit material të kontratës

Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", në Nenin 3/2 të tij, jep një përkufizim të objektit material të kontratave të prokurimit publik, i cili, sipas kësaj dispozite, ka të bëjë me *"...kryerjen e punimeve, furnizimin e mallrave dhe shërbimeve..."*. Për rrjedhojë, prokurimet publike lidhen për t'iu përgjigjur nevojave të organeve publike në kryerjen e punimeve, furnizimin e mallrave dhe ofrimin e shërbimeve.

Prokurimet e punëve publike[901]**. –** Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", në Nenin 3/7 të tij, i referohet prokurimeve të punëve publike si

---

[899] Shih E. Puto, në shkrimin *"Kontratat e administratës publike"*, sipas të cilit *"Si rregull i përgjithshëm një ligj i vlefshëm duhet të aplikohet direkt nga organizmat e brendshëm shtetërorë si Gjykatat apo Administrata Publike. Për rrjedhojë, edhe Direktivat... të BE-së mbi Prokurimet Publike duhet të aplikohen në mënyrë të drejtpërdrejtë. Në rast të një kontrasti të mundshëm midis Direktivave të BE-së dhe Ligjit mbi Prokurimin Publik ose Ligjit mbi Koncesionet..., Direktivat e mësipërme duhet të mbizotërojnë. Këto dispozita të jashtme duhet të aplikohen direkt nga organet e Administratës Publike të cilat organizojnë procedurat e tenderit për kontratat e prokurimeve publike. Nëse një akt administrativ, i bazuar në ligjin e brendshëm është në kontrast me dispozitat e të drejtës së prodhuar nga Bashkimi Evropian atëherë kjo do të përcaktojë pavlefshmërinë e tij dhe si rrjedhojë edhe pavlefshmërinë e kontratës publike"*, E. Puto, *"Kontratat e administratës publike"*, publikuar në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 428. Mendojmë se ky është një observim i drejtë. Në këtë drejtim, vetë Neni 8 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", i emërtuar *"Detyrimet ndërkombëtare"*, parashikon se *"Në rast se ky ligj bie ndesh me një detyrim që shteti ka në bazë të një marrëveshjeje me një ose më shumë shtete të tjera apo me një organizatë ndërkombëtare, atëherë zbatohen dispozitat e marrëveshjes në fjalë. Në të gjitha rastet e tjera, procedurat e prokurimit publik i nënshtrohen këtij ligji"*.

[900] Në krahasim me objektin juridik të kontratës, që ka të bëjë me të drejtat dhe detyrimet e palëve dhe karakteristikat e kontratës.

[901] Ekuivalenti në të drejtën private i prokurimeve të punëve publike është kontrata e sipërmarrjes që rregullohet nga Nenet 850 deri 876 të Kodit Civil. Për ilustrim, shih vendimin e Kolegjit Administrativ

"Kontratat për punë publike" dhe i përkufizon si *"kontratat publike, që kanë objekt realizimin, projektimin dhe realizimin e punimeve apo të punës ose realizimin me çfarëdo mjeti të një pune, që përputhet me kërkesat e përcaktura nga autoriteti kontraktor"*. Neni 3/9 i ligjit jep edhe përkufizimin e punimit, si vijon: *"Punim është përfundimi i ndërtimit ose i veprave civile, që përmbushin një funksion ekonomik ose teknik"*. Për rrjedhojë, bëhet fjalë për realizimin (që përfshin ekzekutimin), ose projektimin bashkë me realizimin, të punimeve publike, që i mundësojnë organeve publike ushtrimin e veprimtarisë së tyre. Për shembull, rikonstruksioni i një godine ku ushtron veprimtarinë organi publik, kështu punimet për rikonstruksionin e zyrave, punimet për rikonstruksionin e një shkolle publike/spitali publik, ose ndërtimi i një fjetine në një repart ushtarak, etj. Në bazë të Nenit 3/7 të lartpërmendur, duhet të ekzistojë një përputhje midis realizimit, ose projektimit dhe realizimit, të punimeve publike, me kërkesat e përcaktura nga organi publik autoritet kontraktor. Ky kusht i përputhjes së realizimit, ose projektimit dhe realizimit, të punimeve publike, me kërkesat e përcaktura nga organi publik autoritet kontraktor, rezulton nga jurisprudenca e GJDBE, me vendimin me numër çështje C-470/99, datë 12.12.2002, *Universale-Bau AG*, sipas të cilit, autoriteti kontraktor duhet të ndërhyjë në hartimin dhe në ekzekutimin e kontratës duke specifikuar kërkesa preçize në lidhje me punimet. Me vendimin me numër çështje C-451/08, datë 25.03.2010, *Helmut Müller GmbH*, GJDBE ka saktësuar se për plotësimin e kushtit të përputhjes së realizimit, ose projektimit dhe realizimit, të punimeve publike, me kërkesat e përcaktura nga organi publik autoritet kontraktor, duhet që ky i fundit të ketë kryer veprime konkrete me qëllim përkufizimin e karakteristikave të punimeve, ose të paktën, që të ushtrojë një influencë përcaktuese në realizmin dhe projektimin e punimeve. Ideja është që autoriteti kontraktor të ketë një influencë përcaktuese në natyrën, realizimin dhe ekzekutimin e punimeve[902].

Prokurimet e furnizimit me mallra. – Për sa i përket prokurimeve të furnizimit me mallra, Neni 3/6 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", i quan *"Kontrata publike furnizimi"* dhe i përkufizon si *"kontratat publike, që kanë objekt blerjen, blerjen me pjesë ose me këste, qiranë me ose pa mundësi blerjeje të mallrave"*. Ndërsa Neni 3/7 i ligjit i përkufizon mallrat si *"çdo gjë materiale me vlerë ekonomike"*. Këtu bëhet fjalë për furnizimin me sendet që administrata publike ka nevojë për ushtrimin e veprimtarisë së saj. Këtu hyjnë vetëm sendet e luajtshme dhe jo sendet e paluajtshme, pasi këto të fundit nuk janë pjesë e perimetrit të zbatimit të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik"[903]. Furnizimi në sende të luajtshme mund të konsistojë në blerje ose në marrje me qira të sendeve të luajtshme.

Prokurimet e shërbimeve. – Prokurimet e shërbimeve, Neni 3/5 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", i quan *"Kontratat publike për shërbime"* dhe jep përkufizimin si vijon: *"Kontratat publike për shërbime janë kontratat publike që kanë objekt kryerjen e shërbimeve"*. Këtu bëhet fjalë për përmbushjen e nevojave që mund të ketë administrata publike në shërbime, që variojnë nga shërbimet e pastrimit deri në shërbimet informatike. Shërbimet mund të

---

të Gjykatës së Lartë Nr. 1850, datë 13.03.2014, *Shoqëria "Delia Group" Sh.p.k kundër Drejtoria e Përgjithshme e Rrugëve*.

[902] Shih: P. Delvolvé, *"Sécurité intérieure, justice et contrats publics: confirmations et infléchissements"*, BJDCP, 2002, fq. 418; E. Fatôme, P. Terneyre, *"À propos des règles de passation des contrats publics à l'objet à la fois immobilier et de travaux – retour sur l'arrêt Jean Auroux"*, AJDA, 2009, fq. 1868; L. Richer, *"Marchés publics et Constitution"*, Mon. TP, 2003, fq. 104.

[903] Neni 7, gërma a) i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", përjashton shprehimisht nga fusha e zbatimit të këtij ligji *"blerjen ose qiranë me çdo mjet financiar të pasurive të paluajtshme apo të të drejtave mbi to"*.

jenë të shumëllojshme, variojnë, si dhe ndahen në shërbime materiale dhe në shërbime intelektuale. Kështu, organet publike mund të kenë nevojë për shërbimin e ruajtjes dhe të sigurisë së ambjenteve ku ushtrojnë veprimtarinë administrative publike[904], për shërbimin me furnizimin e shtypit të ditës[905], për shërbimin e transportit[906], etj.

Prokurimet me objekt material të përzier. – Prokurimi publik mund të ketë objekt në të njëjtën kohë punime dhe furnizime mallrash, ose shërbime dhe furnizime mallrash. Në këtë rast, kur objekti material i kontratës është i përzier, si duhet cilësuar kontrata e prokurimit publik?

Në bazë të Nenit 3/5 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", *"Kontrata publike, që ka si objekt mallra dhe shërbime, vlerësohet si kontratë publike për shërbime, nëse vlera e shërbimeve në kontratë tejkalon atë të mallrave në të njëjtën kontratë. Kontratat publike, që kanë objekt shërbimet, por që përfshijnë edhe punime të lidhura në mënyrë dytësore me objektin kryesor të kontratës, vlerësohen kontrata publike për shërbime"*. Ndërsa Neni 3/6 i ligjit përcakton se *"Një kontratë publike, që ka objekt furnizimin me mallra dhe që përfshin në mënyrë dytësore edhe vendosjen dhe instalimin, vlerësohet si "kontratë publike furnizimi", nëse vlera e mallrave e tejkalon vlerën e vendosjes apo instalimit"*. Në bazë të këtyre dispozitave, zbatohen dy kritere për të dalluar llojin e prokurimit publik: në rastin kur objekti material i kontratës sjell në të njëjtën kohë mbi mallra dhe shërbime, atëherë përcaktimi i llojit të prokurimit publik varet nga vlera respektive e mallrave dhe shërbimeve. Vlera më e lartë do të përcaktojë edhe llojin e prokurimit publik. Ndërsa kur midis mallrave dhe shërbimeve janë parashikuar edhe punime, atëherë duhet kërkuar se cili është objekti kryersor dhe dytësor i kontratës. Nëse punimet janë dytësore, atëherë prokurimi publik do të marrë cilësimin e furnizimit të mallrave apo shërbimeve[907]. Arsyeja për këtë ndryshim në kriterin përzgjedhës kur bëhet fjalë për punime, ka të bëjë me faktin se vlera e prokurimeve të punimeve publike është shumë e lartë se sa vlera e furnizimit me mallra apo me shërbime. Për rrjedhojë, nëse ligji do të mbante kriterin përzgjedhës të vlerës më të lartë, atëherë punimet do të prevalonin gjithmonë, sepse kanë pothuajse gjithmonë vlerë më të lartë se mallrat apo shërbimet, pavarësisht se në kontratë mund të jenë dytësore[908].

2.2.2 Përjashtimet për shkak të objektit material të kontratës

Në bazë të Nenit 4 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", të emërtuar *"Fusha e zbatimit"*, *"Ky ligj zbatohet për të gjitha procedurat e prokurimit publik, me përjashtim të rasteve të parashikuara në nenet 5, 6, 7, 8 e 9 të këtij ligji"*. Për rrjedhojë, ekzistojnë përjashtime ligjore nga perimetri i zbatimit të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik". Rastet e përjashtimeve të parashikuara nga këto dispozita janë të shumta dhe kanë të bëjnë, përveç rastit të parashikuar nga Neni 9 i ligjit[909], që të gjithë, me objektin material të kontratës së

[904] Shih vendimin e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë Nr. 1264, datë 06.03.2014, *Shoqëria "Therepeli Security" Sh.p.k kundër Dega e Doganës Durrës.*

[905] Shih vendimin e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë Nr. 1527, datë 22.04.2014, *Agjencia e Abonimit të Shtypit kundër Ministria e Brendshme*.

[906] Shih vendimin e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë Nr. 2146, datë 13.03.2014, *Vangjush Panariti, etj kundërDrejtoria Rajonale Arsimore Korçë.*

[907] Shih O. Ortega, B. Louid, *"Les nouveaux marchés publics globaux"*, BJDCP, 2012, fq. 3.

[908] Shih M.-A. Petiot, P. Terneyre, *"Le nouveau marché public pour la réalisation de prestations globales et complexes de performances énergétiques"*, AJDA, 2012, fq. 412.

[909] Shih pjesën 2 të këtij Kreu VI rreth shpjegimit të përjashtimit të parashikuar nga Neni 9 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik".

prokurimit të lidhur ndërmjet vetë organeve publike ose midis një organi publik dhe një kontraktuesi privat[910].

Prokurimet për mbrojtjen kombëtare. – Ligji shprehet në parim se prokurimit në fushën e mbrojtjes kombëtare janë objekt i zbatimit të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", por ekzistojnë disa raste të veçanta të përcaktuara shprehimisht nga ligji që bëjnë përjashtim nga parimi. Kështu, në bazë të Nenit 5/1 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", *"1. Ky ligj zbatohet për të gjitha procedurat e prokurimit në fushën e mbrojtjes kombëtare, me përjashtim të rasteve të parashikuara në pikën 2 të këtij neni"*. Në vazhdim të kësaj dispozite, Neni 5/2 përcakton prokurimet që përjashtohen, duke u shprehur se *"2. Dispozitat e këtij ligji nuk zbatohen në rastet e mëposhtme: a) kur autoriteti kontraktor rrezikon të botojë të dhëna, që mund të cenojnë interesat thelbësorë të sigurisë kombëtare; b) për blerjen e armëve, të municioneve dhe materialeve luftarake e të shërbimeve të lidhura me to. Ky përjashtim nuk duhet të ndikojë negativisht në konkurrencën e lirë për produktet që nuk u shërbejnë qëllimeve të mirëfillta ushtarake; c) në raste të veçanta, të shkaktuara nga fatkeqësi natyrore, konflikte të armatosura, operacione luftarake, stërvitje ushtarake dhe pjesëmarrje në misione ushtarake jashtë shtetit"*. Për rrjedhojë, nëse objekti material i prokurimit publik, për efekt të procedurës përzgjedhëse të prokurimit, përfshin publikimin e të dhënave që mund të cënojnë interesat thelbësorë të sigurisë kombëtare, atëherë prokurimi publik do t'i shpëtojë zbatimit të dispozitave të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik". Për sa i përket prokurimeve me objekt material blerjen e armëve, të municioneve dhe materialeve luftarake e të shërbimeve të lidhura me to, me kusht që këto blerje të jenë për qëllime të mirëfillta ushtarake. Nëse blerja nuk i shërben qëllimeve të mirëfillta ushtarake, por bëhet për qëllime të tjera, për shembull për pajisjen me armë të oficerëve të policisë, në këtë rast, nëse ligji i posaçëm nuk parashikon shprehimisht përjashtime, atëherë duhen zbatuar dispozitat e Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik". Dispozita e Nenit 5/2 përjashton gjithashtu nga zbatimi i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", prokurimet publike me objekt metarial përmbushjen e nevojave imdeiate që burojnë nga fatkeqësi natyrore, konflikte të armatosura, operacione luftarake, stërvitje ushtarake dhe pjesëmarrje në misione ushtarake jashtë shtetit.

Kontratat sekrete, kontratat që kërkojnë masa të veçanta sigurie dhe kontratat që diktohen nga interesa thelbësorë të shtetit. – Neni 6 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", i emërtuar *"Kontratat sekrete, kontratat që kërkojnë masa të veçanta sigurie dhe kontratat që diktohen nga interesa thelbësorë të shtetit"*, parashikon se *"Ky ligj nuk zbatohet në përzgjedhjen e fituesve të kontratave publike, në rast se zbatimi i tyre kërkon masa të veçanta sigurie, në përputhje me aktet ligjore dhe nënligjore, në fuqi, ose në rast se një gjë e tillë diktohet nga interesat thelbësorë të shtetit"*. Kjo dispozitë lë vend për interpretim, në veçanti përjashtimi për arsye se *"një gjë e tillë diktohet nga interesat thelbësorë të shtetit"* dhe është jurisprudenca e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë që do të duhet të përcaktojë qartësisht kufijtë e zbatimit të këtij përjashtimi (nëse do t'i paraqitet një rast i tillë)[911].

---

[910] Shih: L. Richer, *"Le marché public: problèmes actuels de définition"*, CJEG, 1986, fq. 37; L. Richer, *"L'article 1er du Code des marchés publics doit-it être révisé?*, AJDA, 1994, fq. 13.

[911] Shih: P. Delvolvé, *"Sécurité intérieure, justice et contrats publics: confirmations et infléchissements"*, BJDCP, 2002, fq. 418; C. Lavialle, *"Les conventions de financement des équipements publics de sécurité intérieure et la loi nº 2002-1094 du 29 août 2002"*, Ctts et MP, 2002, fq. 11.

Kontratat e shërbimit të bazuara në një të drejtë ekskluzive. – Neni 9 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", i emërtuar *"Kontratat e shërbimit, të shpallura fituese në bazë të së drejtës ekskluzive"*, parashikon se *"Ky ligj nuk zbatohet për kontratat e shërbimit publik, të lidhura nga një autoritet kontraktor me një autoritet tjetër kontraktor ose bashkim autoritetesh kontraktore, bazuar në një të drejtë ekskluzive, që ata gëzojnë sipas legjislacionit në fuqi"*. Kjo dispozitë bën një përjashtim në zbatimin e Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", për kontratat e prokurimeve të shërbimit të lidhura midis dy autoriteteve kontraktore në bazë të një të drejtë ekskluzive që këto autoritete kontraktore gëzojnë në bazë të ligjit. Një zgjidhje e tillë duket e llogjikshme, pasi nuk ka asnjë nevojë dhe dobishmëri që të zbatohen procedurat përzgjedhëse të prokurimit sipas Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", në rastin kur për shërbimin e ofruar, për arsye interesi publik, ligji i ka dhenë autoritetit kontraktor që do të ofrojë shërbimin të drejtën ekskluzive të ofrimit të atij shërbimi[912].

Kontratat me objekt pasuritë e paluajtshme, me objekt programet/reklamat riadiotelevizive dhe kohën e transmetimit, me objekt programet e kërkim-zhvillimit dhe kontratat e punës. – Neni 7 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", i emërtuar *"Përjashtimet e veçanta"*, në gërmat a), b), d) dhe e) të tij, parashikon se *"Ky ligj nuk zbatohet në kontratat e shërbimit publik për: a) blerjen ose qiranë me çdo mjet financiar të pasurive të paluajtshme apo të të drejtave mbi to. Bëjnë përjashtim kontratat për shërbime financiare, të lidhura në atë çast, para ose pas kontratës së blerjes ose të qirasë së çdo forme, të cilat i nënshtrohen këtij ligji; b) blerjen, zhvillimin, prodhimin, bashkëprodhimin e programeve ose të reklamave për transmetimin nga operatorët radiotelevizivë ose botimin në median e shkruar dhe për kontratat për kohë transmetimi;... d) shërbimet e kërkimit dhe të zhvillimit, rezultatet e të cilave shfrytëzohen nga të gjithë, përveç rasteve kur përfitimet i shkojnë vetëm autoritetit kontraktor për përdorimin prej tij për çështjet e brendshme dhe me kusht që shërbimi i kryer të paguhet plotësisht nga ky autoritet kontraktor;... e) kontratat e punësimit"*. Në bazë të kësaj dispozite, kontratat me objekt pasuritë e paluajtshme, me objekt programet/reklamat riadiotelevizive dhe kohën e transmetimit, me objekt programet e kërkim-zhvillimit, si dhe kontratat e punës, përbëjnë kontrata administrative që nuk i nënshtrohen dispozitave të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik". Kjo dispozitë bën dy përjashtime nga përjashtimi i zbatimit të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik". Së pari, në kontratat me objekt pasuritë e paluajtshme, Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" zbatohet për kontratat me objekt shërbimet financiare (kontratë huaje/kredie), të lidhura në datën e lidhjes së kontratës me objekt pasurinë e paluajtshme, apo përpara ose pas kontratës me objekt pasurinë e paluajtshme. Së dyti, në kontratat me objekt programet e kërkim-zhvillimit, Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" zbatohet nëse rezultatet e këtyre kontratave shfrytëzohen dhe i përfitojnë vetëm autoritetit kontraktor për çështjet e tij të brendshme dhe çmimi i kontratës paguhet plotësisht nga ky autoritet kontraktor. Neni 7 *in fine* përcakton se të gjithë rastet që përjashtohen nga zbatimi i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", rregullohen me akte të tjera ligjore ose nënligjore.

Kontratat me objekt shërbimet financiare. – Neni 7 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", i emërtuar *"Përjashtimet e veçanta"*, në gërmën ç) të tij, parashikon se *"Ky ligj nuk zbatohet në kontratat e shërbimit publik për:... ç)*

[912] Shih: J.-M. Peyrical, *"Le contrat de prestations entre collectivités publiques"*, AJDA, 2000, fq. 581; C. Roux, *"La personne publique candidate à la commande publique"*, AJDA, 2013, fq. 853.

shërbimet financiare për shitjen, blerjen apo transferimin e titujve ose instrumenteve të tjera financiare, veçanërisht veprimet e autoritetit kontraktor për akumulimin e vlerave monetare apo të kapitalit, si dhe shërbimet e bankës qendrore;...”. Kjo dispozitë duket se përjashton nga zbatimi i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 “Për Prokurimin Publik”, vetëm kontratat me objekt shërbimet financiare të kryera në një treg të rregulluar, pasi dispozita flet për tituj dhe instrumenta të tjera financiare, të cilët gjenden vetëm në një treg të rregulluar/të organizuar të titujve[913]. Për rrjedhojë, kontratat e huasë apo të kredisë nuk përjashtohen nga zbatimi i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 “Për Prokurimin Publik”[914]. Këtë qendrim duket se mban edhe direktiva europiane 24/2014, datë 26.02.2014 “Për lidhjen e prokurimeve publike”, që ka shfuqizuar dhe zevëndësuar direktivën europaine 18/2004, datë 31.03.2004 “Për koordinimin e procedurave të prokurimit për shpalljen fituese të kontratave publike për punë, furnizime dhe shërbime”. Në bazë të direktivës europiane 24/2014, datë 26.02.2014 “Për lidhjen e prokurimeve publike”, dispozitat e saj nuk i zbatohen kontratave të shërbimit *“...që kanë për objekt huatë, pavarësisht faktit nëse janë ose jo të lidhura me shitjen, blerjen apo transferimin e titujve ose instrumenteve të tjera financiare”*. Në këto kushte, në kuptim të direktivës 24/2014, datë 26.02.2014 “Për lidhjen e prokurimeve publike”, kontratat e huasë apo të kredisë nuk duhet të përjashtohen nga zbatimi i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 “Për Prokurimin Publik”[915]. Neni 7 *in fine* përcakton se të gjithë rastet që përjashtohen nga zbatimi i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 “Për Prokurimin Publik”, rregullohen me akte të tjera ligjore ose nënligjore.

Kontratat me objekt shërbimet juridike. – Neni 7 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 “Për Prokurimin Publik”, i emërtuar *“Përjashtimet e veçanta”*, në gërmën c) të tij, parashikon se *“Ky ligj nuk zbatohet në kontratat e shërbimit publik për:... c) shërbimet e arbitrazhit, pajtimit, avokatëve të caktuar kryesisht, si dhe ekspertizës për nevoja të procedimit penal, rregulluar sipas Kodit të Procedurës Penale;...”*. Kjo dispozitë përjashton nga zbatimi i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 “Për Prokurimin Publik”, kontratat me objekt shërbimet juridike, të tilla si shërbimet e arbitrazhit, shërbimet e pajtimit, shërbimet e avokatëve të caktuar kryesisht, si dhe ekspertizës për nevoja të procedimit penal, rregulluar sipas Kodit të Procedurës Penale. Për sa i përket avokatëve, kjo dispozitë nuk është e përgjithshme, por përjashton nga zbatimi i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 “Për Prokurimin Publik”, vetëm kontratat me objekt shërbimet nga avokatë të caktuar kryesisht. Neni 7 *in fine* përcakton se të gjithë rastet që përjashtohen nga zbatimi i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 “Për Prokurimin Publik”, rregullohen me akte të tjera ligjore ose nënligjore.

Kontratat sektoriale që nuk i nënshtrohen zbatimit të Kreut V/1 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 “Për Prokurimin Publik” rreth zhvillimit të procedurave të veçanta për kontratat sektoriale. – Neni 7 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 “Për Prokurimin Publik”, i emërtuar *“Përjashtimet e veçanta”*, në gërmën dh) të tij, parashikon se *“Ky ligj nuk zbatohet në kontratat e shërbimit publik për:... dh) shërbimet e parashikuara në nenet 58/3, 58/4, 58/5, 58/6, 58/7 të kreut V/1 “Zhvillimi i procedurave për kontratat sektoriale;...”*. Për rrjedhojë, dispozitat e Ligjit Nr. 9643,

---

[913] Shih Ligjin Nr. 9879, datë 21.2.2008 “Për Titujt” dhe Ligjin Nr. 10236, datë 18.2.2010 “Për marrjen në kontroll të shoqërive me ofertë publike”.

[914] Shih: F. Armand, *“Les contrats de services bancaires et d’investissement des collectivités locales”*, Economica 2003, fq. 54; F. Armand, *“Contrats d’emprunt”*, J.-Cl. CMP, fq. 642; E. Landot, *“Marchés financiers: nouvelle chronique d’une mort juridique annoncée”*, CP-ACCP, 2005, fq. 46.

[915] Shih J. Boulay, *“Les contrats financiers doivent-ils être soumis au Code des marchés publics?”*, AJDA, 2004, fq. 1292.

datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" dhe më konkretisht, procedurat përzgjedhëse të prokurimit, nuk zbatohen për kontratat sektoriale që nuk i nënshtrohen zbatimit të Kreut V/1 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" rreth zhvillimit të procedurave të veçanta për kontratat sektoriale[916].

Duke qenë se Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", përbën në thelb një përafrim i legjislacionit shqiptar rreth prokurimeve publike me direktivën europiane 18/2004, datë 31.03.2004 "Për koordinimin e procedurave të prokurimit për shpalljen fituese të kontratave publike për punë, furnizime dhe shërbime", dhe me direktivën europiane 17/2004, datë 31.03.2004 "Për koordinimin e procedurave të prokurimit të subjekteve që veprojnë në sektorët e ujit, të energjisë, të transportit dhe shërbimet postare", ky përjashtim është pikërisht specifikë e ndarjes së këtyre direktivave. Për Bashkimin Europian, për shkak të veçorive të tyre, siç janë karakteri strategjik dhe mënyra e menaxhimit, kontratat në sektorët e ujit, të energjisë, të transportit dhe në shërbimet postare, duhet të jenë objekt i procedurave më të thjeshta dhe elastike. Për këtë arsye, Bashkimi Europian ka parashikuar një direktivë specifike për kontratat e lidhura në këto sektorë, që përmban procedura më të thjeshtuara dhe më elsatike, dhe që është direktiva europiane 17/2004, datë 31.03.2004 "Për koordinimin e procedurave të prokurimit të subjekteve që veprojnë në sektorët e ujit, të energjisë, të transportit dhe shërbimet postare"[917]. Kjo direktivë 17/2004, datë 31.03.2004 është miratuar në Ligjin Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", në një Kre të veçantë, konkretisht Kreut V/1 rreth zhvillimit të procedurave për kontratat sektoriale. Për rrjedhojë, në bazë të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", për kontratat në sektorët e ujit, të energjisë, të transportit dhe në shërbimet postare, zbatohen ekskluzivisht dispozitat e Kreut V/1 rreth zhvillimit të procedurave për kontratat sektoriale, që përmbajnë procedura më të thjeshta dhe elastike, në raport me procedurat klasike përzgjedhëse të prokurimit që parashikohen nga Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik". Mirëpo, edhe Kreu V/1 rreth zhvillimit të procedurave për kontratat sektoriale, përmban disa kontrata sektoriale që i bëjnë përjashtim zbatimit të këtyre procedurave më të thjeshta dhe elastike për kontratat sektoriale të parashikuara nga Kreu V/1 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", për të cilat ligji parashikon se ato rregullohen me akte të tjera ligjore dhe nënligjore. Në këto kushte, ekzistojnë kontrata sektoriale që jo vetëm nuk i nënshtrohen procedurave klasike përzgjedhëse të prokurimit që parashikon Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", por as procedurave të veçanta të Kreut V/1 rreth zhvillimit të procedurave për kontratat sektoriale. Këto kontrata sektoriale parashikohen nga Nenet 58/3, 58/4, 58/5, 58/6, 58/7 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" dhe nuk i nënshtrohen as procedurave klasike përzgjedhëse të prokurimit që parashikon Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", por as procedurave të veçanta të Kreut V/1 rreth zhvillimit të procedurave për kontratat sektoriale. Konkretisht, bëhet fjalë për kontratat sektoriale të lidhura për qëllime të rishitjes apo dhënies me qira palëve të treta (Neni 58/3), kontratat sektoriale për sipërmarrje, të lidhura për një bashkim operatorësh ekonomikë apo për një ent kontraktor që është pjesë e një bashkimi operatorësh ekonomikë (Neni 58/4), kontratat sektoriale për sektorin e

[916] Shih: C. Bréchon, L. Richer, *"Marchés de services"*, Chron. de législation, AJDA, 1998, fq. 602; A. Menemenis, *"Le champ d'application du Code des marchés publics"*, BJDCP, 2001, fq. 182.

[917] Aktualisht shfuqizuar dhe zevëndësuar me direktivën europiane 25/2014, datë 26.02.2014 "Për lidhjen e prokurimeve publike nga subjektet që operojnë në sektorët e ujit, energjisë, transportit dhe shërbimeve postare", e cila ende nuk është miratuar nëpërmjet një akti ligjor në Shqipëri.

energjisë dhe të ujit (Neni 58/5), kontratat sektoriale për blerjen e energjisë, të karburanteve dhe të ujit (Neni 58/6) dhe kontratat sektoriale të shërbimeve të transportit me autobus (Neni 58/7). Këto dispozita të Neneve 58/3, 58/4, 58/5, 58/6, 58/7 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", por edhe Neni 7 *in fine* i të njëjtit ligj, përcaktojnë se këto kontrata sektoriale që përjashtohen nga zbatimi i dispozitave të veçanta të Kreut V/1 rreth zhvillimit të procedurave për kontratat sektoriale, rregullohen me akte të tjera ligjore ose nënligjore[918].

2.3 Shpërblimi në kontratën e prokurimit publik

Në bazë të ligjit, kontratat e prokurimit publik janë kontratat e lidhura me shpërblim midis autoritetit kontraktor dhe operatorit ekonomik, gjë që nënkupton detyrimisht shpërblimin e operatorit ekonomik nga autoriteti kontraktor, dhe më konkretisht, pagesën e një çmimi nga autoriteti kontraktor kundrejt operatorit ekonomik[919]. Në të njëjtën kohë, karakteri shpërblyes i kontratës së prokurimit, nënkupton se këto kontrata nuk mund të lidhen pa shpërblim, që do të thotë se nuk mund të lidhen falas. Më konkretisht, kjo do të thotë se në rastin e një kontrate të lidhur pa shpërblim për operatorin ekonomik, në hipotezën ku ky i fundit kryen punën, furnizimin apo shërbimin, falas, pa pretenduar për shpërblim, atëherë nuk do ndodhemi përballë një kontrate prokurimi publik në kuptim të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik". Kontrata do të lidhet midis palëve dhe organi publik do të përfitojë falas punën, furnizimin ose shërbimin, dhe nuk do të zbatohet Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", dhe veçanërisht dispozitat rreth procedurës përzgjedhëse të prokurimit[920]. Karakteri shpërblyes i kontratës është një element shumë i rendësishëm i kontratës së prokurimit publik, pasi përbën një nga aspektet që përkufizojnë kontratën e prokurimit publik dhe që e dallojnë atë nga kontrata e koncesionit[921]. Jursiprudenca e GJDBE ka një koncept të zgjeruar të nocionit të shpërblimit të operatorit ekonomik në kontratat e prokurimit publik, pasi ky shpërblim i operatorit ekonomik mund të marrë forma të ndryshme. Ndërsa natyra publike e fondeve të përdorura në prokurimet publike, nuk përbën element përkufizimi të karakterit shpërblyes të kontratës së prokurimit publik.

2.3.1 Shpërblimi nëpërmjet pagesës së një çmimi dhe/ose nëpërmjet formave të tjera

Në bazë të Nenit 3/2 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", prokurimet publike *"...janë kontratat me shpërblim..."*, që nënkupton pagesën e një

[918] Shih B. Cantier, P. Limousin, *"Opérateurs de réseaux"*, J.-Cl. CMP, fq. 90.
[919] Shih: P. Terneyre, *"Une nouvelle technique de financement privé des ouvrages publics collectifs: le METP"*, Mélanges Auby, Dalloz, 1992, fq. 315; P. Terneyre, *"Les montages contractuels complexes"*, AJDA, 1994, fq. 43.
[920] Shih A.L. Durviaux, *"Logique de marché et marché public en droit communautaire – analyse critique d'un système"*, Bruxelles, Larcier, 2006, fq. 67.
[921] Sipas direktivës europiane 18/2004, datë 31.03.2004 dhe sipas jurisprudencës së GJDBE (për ilustrim, vendimi numër çështje C-206/08, 10.09.2009, *Eurawasser*), dallimi midis një kontrate prokurimi të punëve publike dhe një kontrate koncesioni të punëve publike qendron në faktin se në kontratën e koncesionit shpërblimi për punimet që duhet të kryhen përbëhet nga e drejta për të shfrytëzuar veprat që janë objekt i kontratës, ose nga kjo e drejtë së bashku me pagesën, dhe se koncesionari merr një pjesë të konsiderueshme të riskut ekonomik/operacional. Shih pjesën 3 të këtij Kreu VI.

çmimi nga autoriteti kontraktor tek operatori ekonomik[922]. Karakteri shpërblyes i kontratës së prokurimit publik, për rrjedhojë pagesa e çmimit nga autoriteti kontraktor, mund të marrë forma të ndryshme. Në fakt, GJDBE, në vendime të ndryshme, për ilustrim vendimi me numër çështje C-399/98, datë 12.07.2001, *Ordine degli architetti delle province di Milano,* apo vendimi me numër çështje C-220/05, datë 18.01.2007, *Jean Auroux*, ka vlerësuar se karakteri shpërblyes i kontratës së prokurimit publik mund të rezultojë në formën e pagesës së një çmimi nga autoriteti kontraktor apo nga të tretë që nuk janë palë në kontratë, ose nga angazhimi i marrë nga autoriteti kontraktor që të marrë pjesë në shpenzimet që rezultojnë nga punimet objekt të kontratës apo nga angazhimi i marrë nga autoriteti kontraktor që të mos mbledhë të ardhurat që rezultojnë nga shfrytëzimi i veprës objekt të kontratës[923]. Kështu, për shembull, kontrata e prokurimit publik mund të parashikojë se shpërblimi i operatorit ekonomik nuk do të paguhet nga autoriteti kontraktor nëpërmjet një çmimi, por do të sigurohet nga të ardhurat që vijnë nga pagesat e palëve të treta (për shembull, në ndërtimin e stacioneve të autobusëve, shpërblimi i operatorit ekonomik do të vijë nga pagesat palëve të treta që shfytëzojnë hapësirën e stacioneve të autobusave për reklamimin e produkteve të tyre)[924]. Karakteri shpërblyes i kontratës së prokurimit publik mund të përmbushet edhe nëpërmjet një rimbursimi që ndodh në marrëdhëniet financiare midis autoritetit kontraktor dhe operatorit ekonomik. Në fakt, në çështjen me numër C-480/06, datë 09.06.2009, *Komisioni kundër Gjermanisë*, GJDBE ka pranuar se palët në një kontratë prokurimi publik mund ta përmbushin karakterin shpërblyes të kontratës së prokurimit publik edhe nëpërmjet rimbursimit[925]. Në këto kushte, në gjendjen aktuale të së drejtës pozitive[926], në parim, shpërblimi i operatorit ekonomik në një kontratë prokurimi publik kryhet nëpërmjet pagesës së një çmimi nga autoriteti kontraktor, dhe në raste të veçanta, shpërblimi i operatorit ekonomik mund të marrë forma të tjera, siç janë, pagesa nga të tretë që nuk janë palë në kontratë, ose angazhimi i marrë nga autoriteti kontraktor që të marrë pjesë në

[922] Shih: P. Terneyre, *"Une nouvelle technique de financement privé des ouvrages publics collectifs: le METP"*, Mélanges Auby, Dalloz, 1992, fq. 315; P. Terneyre, *"Les montages contractuels complexes"*, AJDA, 1994, fq. 43.

[923] Për një vështrim kritik të kësaj jurisprudence, shih A. Menemenis, *"Contrats de mobilier urbain: quelques éléments de réflexion sur les arrêts Decaux"*, AJDA, 2006, fq. 120.

[924] Shih F. Brenet, *"Les contrats de mobilier urbain sont des marchés publics"*, Dr. adm., 2006, fq. 6.

[925] Shih J.-M. Pontier, *"Catégories en miroir: subventions, délégations de service public, marchés publics"*, Mélanges Richer, LGDJ, 2013, fq. 263.

[926] Shprehemi në këtë mënyrë, duke nënkuptuar integrimin automatik të së drejtës europiane në të drejtën shqiptare të kontratave administrative, veçanërisht siç është interpretuar nga jurisprudenca e GJDBE, për arsye se në fushën e prokurimeve publike, Neni 8 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", i emërtuar *"Detyrimet ndërkombëtare"*, parashikon se *"Në rast se ky ligj bie ndesh me një detyrim që shteti ka në bazë të një marrëveshjeje me një ose më shumë shtete të tjera apo me një organizatë ndërkombëtare, atëherë zbatohen dispozitat e marrëveshjes në fjalë. Në të gjitha rastet e tjera, procedurat e prokurimit publik i nënshtrohen këtij ligji"*. Shih edhe E. Puto, në shkrimin *"Kontratat e administratës publike"*, sipas të cilit *"Si rregull i përgjithshëm një ligj i vlefshëm duhet të aplikohet direkt nga organizmat e brendshëm shtetërorë si Gjykatat apo Administrata Publike. Për rrjedhojë, edhe Direktivat... të BE-së mbi Prokurimet Publike duhet të aplikohen në mënyrë të drejtpërdrejtë. Në rast të një kontrasti të mundshëm midis Direktivave të BE-së dhe Ligjit mbi Prokurimin Publik ose Ligjit mbi Koncesionet..., Direktivat e mësipërme duhet të mbizotërojnë. Këto dispozita të jashtme duhet të aplikohen direkt nga organet e Administratës Publike të cilat organizojnë procedurat e tenderit për kontratat e prokurimeve publike. Nëse një akt administrativ, i bazuar në ligjin e brendshëm është në kontrast me dispozitat e të drejtës së prodhuar nga Bashkimi Evropian atëherë kjo do të përcaktojë pavlefshmërinë e tij dhe si rrjedhojë edhe pavlefshmërinë e kontratës publike"*, E. Puto, *"Kontratat e administratës publike"*, publikuar në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 428.

shpenzimet që rezultojnë nga punimet objekt të kontratës apo angazhimi i marrë nga autoriteti kontraktor që të mos mbledhë të ardhurat që rezultojnë nga shfrytëzimi i veprës objekt të kontratës[927]. Megjithatë, në lidhje me format e tjera, përveç pagesës së një çmimi, që merr karakteri shpërblyes i kontratës së prokurimit publik, konstatojmë se Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë ende nuk i është dhenë rasti që të shprehet.

2.3.2 Mungesa e kriterit përcaktues të natyrës publike të fondeve në përkufizimin e karakterit shpërblyes të kontratës së prokurimit publik

Në hipotezën kur autoriteti kontraktor shpërblen operatorin ekonomik nëpërmjet pagesës së një çmimi, hipotezë e zakonshme dhe më e shpeshta, atëherë, në parim, paratë vijnë nga fondet publike. Për rrjedhojë, në parim, pagesa e çmimit të kontratës së prokurimit publik nga autoriteti kontraktor tek operatori ekonomik bëhet nga fondet publike[928]. Në bazë të Nenit 12/1 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", *"1. Autoriteti kontraktor është përgjegjës për prokurimin e fondeve publike, në përputhje me dispozitat e këtij ligji dhe të akteve nënligjore, të nxjerra në zbatim të tij"*. Për rrjedhojë, autoriteti kontraktor ka përgjegjësinë që të sigurojë fondet publike, në zbatim të procedurave të parashikuara nga aktet ligjore dhe nënligjore, me anë të të cilave do të kryejë pagesën e prokurimeve publike për të cilat ka nevojë, me qëllim ushtrimin e veprimtarisë administrative në fushën administrative përkatëse. Ligji shqiptar ka një koncept të gjerë të nocionit të fondeve publike të përdorura në kontratat e prokurimit publik. Kështu, Neni 3/4 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", parashikon se *"4. Fondet publike janë: a) çdo vlerë monetare e Buxhetit të Shtetit, e përcaktuar për përdorim në prokurimet publike; b) çdo vlerë monetare e buxhetit vendor, e përcaktuar për përdorim në prokurimet publike; c) fonde ndihme ose kredi, të dhëna nga donatorë të huaj, sipas një marrëveshjeje ndërkombëtare, në të cilën kërkohet zbatimi i procedurave të këtij ligji; ç) të ardhura nga shteti, ndërmarrjet lokale, shoqëritë tregtare dhe entet e tjera, ku shteti zotëron shumicën e aksioneve ose të kapitalit"*. Për rrjedhojë, pagesa e çmimit të kontratës së prokurimit publik nga autoriteti kontraktor tek operatori ekonomik do të bëhet nga fondet publike, të cilat mund të rezultojnë nga buxheti i Shtetit, nga buxheti i njësive të qeverisjes vendore, nga ndihmat ose kreditë e marra nga Shteti ose nga njësitë e qeverisjes vendore, si dhe nga të ardhurat e Shtetit ose të personave juridikë publikë ose privatë në varësi të Shtetit[929]. Në këtë drejtim, është e rendësishme që të theksohet se për GJDBE, përdorimi i fondeve publike nuk përbën një element përkufizimi të kontratave të prokurimit publik dhe më konkretisht, nuk përbën kriter përcaktimi në lidhje me karakterin shpërblyes të kontratës së prokurimit publik. Në fakt, në bazë të vendimit të GJDBE, me numër çështje C-126/03, datë 18.11.2004, *Komisioni kundër Gjermanisë*, përdorimi i fondeve publike nuk është kriter përcaktues në karakterin shpërblyes të kontratës së prokurimit publik. Kjo do të thotë se paratë me anë të të cilave do të shpërblehet operatori ekonomik në një kontratë prokurimi publik, mund të rezultojnë edhe nga fonde private, ose të paktën nga fonde që nuk kanë karakter publik, dhe një gjë e tillë nuk do të thotë për

[927] Shih F. Lichère, *"La définition contemporaine du marché public"*, RDP, 1997, fq. 1753.
[928] Shih P. Thiel, *"Mémento des marchés publics"*, 6e éd., Bruxelles, Kluwer, 2006, fq. 65.
[929] Shih E. Van Den Abeele, *"Services d'intérêt économique général: vers une radicalisation des règles communautaires en matière de marchés publics et d'aides d'État"*, Les cahiers des sciences administratives, 2005, fq. 11.

GJDBE, që kontrata në fjalë nuk ka karakter shpërblyes, dhe që për rrjedhojë, nuk përbën prokurim publik që duhet t'i nënshtrohet zbatimit të direktivave europiane. Për GJDBE, kontrata ka karakter shpërblyes, dhe për rrjedhojë, përbën prokurim publik në kuptim të direktivave europiane, edhe pse fondet e përdorura për shpërblimin e operatorit ekonomik nuk kanë karakter publik apo përbëjnë qartësisht fonde private. Arsyeja për këtë është sepse objekti dhe qëllimi i direktivave europiane rreth prokurimeve publike, nuk është aq shumë mirëpërdorimi i fondeve publike, por është më shumë nxitja e konkurrencës së lirë dhe të ndershme në treg midis operatorëve ekonomikë, moscënimi i konkurrencës në treg dhe trajtimi i barabartë dhe jo diskriminues i operatorëve ekonomikë. Këto konsiderata bëjnë që për GJDBE, pak rendësi ka origjina e fondeve të përdorura në shpërblimin e operatorit ekonomik, ajo që ka rendësi është se nga momenti që një organ publik do të hedhë në treg para (qofshin këto të natyrës publike apo të natyrës private) nëpërmjet lidhjes së kontratave me operatorët ekonomikë, atëherë duhet të zbatohen direktivat europiane rreth prokurimeve publike.

Për sa i përket Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, ky i fundit duket se nuk e ka jursiprudencën e tij plotësisht në përputhje me jurisprudencën e GJDBE, për arsye se në zbatimin që i bën ligjit shqiptar rreth prokurimeve publike, duket se i jep një peshë përcaktuese vetëm karakterit publik të fondeve që përdoren në kontratën e prokurimit publik. Në fakt, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, është shprehur se *"Një ndër qëllimet e legjislacionit për prokurimin publik është përdorimi i drejtë, transparent dhe me efektivitet i fondeve publike. Pikërisht për këtë arsye, legjislacioni i posaçëm në lidhje me prokurimet publike, ka parashikuar një procedurë specifike që duhet ndjekur duke filluar që nga momenti i zgjedhjes së palës me të cilën organi shtetëror do të hyjë në marrëdhenie kontraktore duke përdorur fondet publike, lidhjes së kontratës, kushteve kontraktore, ekzekutimit të saj e deri në zgjidhjen e kontratës"*[930]. Duket sikur Kolegji Administrativ, zbatimin e procedurave përzgjedhëse të prokurimit, dhe për rrjedhojë zbatimin e ligjit rreth prokurimeve publike, e lidh me përdorimin e fondeve publike, në mënyrë që mund të dallohet një tendencë e Gjykatës së Lartë që të imponojë zbatimin e procedurave përzgjedhëse të prokurimit sa herë që është në lojë përdorimi i fondeve publike[931]. Kështu, në një vendim tjetër, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, ka arsyetuar se organet publike palë në një kontratë administrative *"nuk mund të veprojnë si palë private në një marrëdhenie kontraktuale, për aq kohë sa shërbimet apo mallrat e tyre prokurohen dhe paguhen me fonde publike. Në këto raste, liria kontraktuale e palës publike është e kufizuar nga respektimi dhe zbatimi i një sërë rregullash të vendosura në ligj, të cilat kanë për qëllim transparencën dhe efektivitetin maksimal të shpenzimeve publike"*[932]. Megjithatë, në këto vendime, nuk duket se Kolegji Administrativ natyrën publike të fondeve të përdorura e ka bërë kriter përcaktues për karakterin shpërblyes të kontratës së prokurimit publik, dhe për rrjedhojë, kriter përcaktues të përkufizimit të kontratës së prokurimit publik. Në fakt, siç e thamë, këto vendime duket se demonstrojnë vetëm një tendencë legjitime[933] të Kolegjit

[930] Vendimi Nr. 577, datë 14.01.2014, *Shoqëria "Armandi" Sh.p.k kundër Shoqëria "Trajtim Studenti Nr. 2 Tiranë"*, i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë.
[931] Shih V. Nguyen Quoc, *"L'argent public et le droit des contrats"*, Mélanges R. Drago, Economica, 1996, fq. 293.
[932] Vendimi Nr. 153, datë 25.02.2014, *Shoqëria "Velaj" Sh.p.k kundër Drejtoria Rajonale e Shërbimit të Transportit Rrugor Vlorë*, i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë.
[933] Legjitime sepse Neni 1/2, gërma b) i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", parashikon se *"2. Qëllimi i këtij ligji është:... b) të sigurojë mirëpërdorim të fondeve publike..."*.

Administrativ që të imponojë zbatimin e procedurave përzgjedhëse të prokurimit, sa herë që bëhet fjalë për përdorimin e fondeve publike, por nuk shfaqin asnjë tendencë të Kolegjit Administrativ që të përjashtojë zbatimin e këtyre procedurave nëse përdoren fonde private në shpërblimin e operatorëve ekonomikë në një kontratë të lidhur me një organ publik. Në fakt, do të ishte çoroditëse, nëse vendimet e mësipërme të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, do të interpretoheshin në kuptimin që nëse fondet e përdorura për shpërblimin e operatorit ekonomik në një kontratë të lidhur me një organ publik nuk kanë karakter publik, apo janë qartësisht fonde private, atëherë kontrata në fjalë nuk përbën prokurim publik dhe nuk zbatohen procedurat përzgjedhëse të prokurimit, dhe për rrjedhojë nuk zbatohet ligji rreth prokurimeve publike. Një interpretim i tillë, do t'i hiqte kontratës në fjalë, edhe karakterin e saj administartiv. Një interpretim dhe zgjidhje të tillë e shohim të pamundur, për arsyen e thjeshtë sepse është në kundërshtim absolut me ligjin. Në fakt, objekti dhe qëllimi i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", nuk është vetëm mirëpërdorimi i fondeve publike, por është edhe nxitja e konkurrencës së lirë dhe të ndershme në treg midis operatorëve ekonomikë, moscënimi i konkurrencës në treg dhe trajtimi i barabartë dhe jo diskriminues i operatorëve ekonomikë[934]. Këto konsiderata bëjnë që origjina e fondeve të përdorura në shpërblimin e operatorit ekonomik të ketë pak rendësi, ajo që ka dhe duhet të ketë rendësi është se nga momenti që një organ publik do të hedhë në treg para (qofshin këto të natyrës publike apo të natyrës private) nëpërmjet lidhjes së kontratave me operatorët ekonomikë, atëherë duhet të zbatohen procedurat përzgjedhëse të prokurimit, dhe për rrjedhojë, duhet të zbatohen dispozitat e Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik". Përndryshe, në mungesë të zbatimit të procedurave përzgjedhëse të prokurimit, dhe për rrjedhojë, në mungesë të zbatimit të dispozitave të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", do të kishim automatikisht cënim të konkurrencës së lirë dhe të ndershme në treg, si dhe cënim të trajtimit të barabartë dhe jo diskriminues të operatorëve ekonomikë. Në këto kushte, natyra publike e fondeve nuk mund të përbëjë kriter përcaktues të karakterit shpërblyes të kontratës së prokurimit publik, dhe për rrjedhojë, nuk mund të përbëjë kriter përcaktues të vetë përkufizimit të kontratës së prokurimit publik dhe të zbatimit të procedurave përzgjedhëse të prokurimit.

3. Kontrata administrative si teknikë transferimi të një veprimtarie me interes publik: Koncesionet/Partneritetet publike private

Koncesionet dhe partneritetet publike private përbëjnë një ide dhe një fenomen të ri në botën juridike shqiptare. Ekzistojnë shumë pak studime juridike që t'i jenë dedikuar[935], edhe pse praktika, sa kombëtare dhe ndërkombëtare, dëshmon se ato janë në zhvillim të plotë[936]. Termi "partneritet", në origjinë, nuk i përket fjalorit juridik,

[934] Në fakt, Neni 1/2, gërmat c), ç), d) dhe dh) të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", përcaktojnë se *"2. Qëllimi i këtij ligji është:... c) të nxisë pjesëmarrjen e operatorëve ekonomikë në procedurat e prokurimit publik; ç) të nxisë konkurrencën ndërmjet operatorëve ekonomikë; d) të sigurojë një trajtim të barabartë dhe jodiskriminues për të gjithë operatorët ekonomikë, pjesëmarrës në procedurat e prokurimit publik; dh) të sigurojë integritet, besim publik dhe transparencë në procedurat e prokurimit publik"*.

[935] Shih: A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014; A. Kodraliu, *"Kontrata e koncesionit"*, Revista Avokatia, nr. 3, Korrik 2012, fq. 83.

[936] Shih E. Dobjani, *"Kontrata administrative si një formë në zhvillim e veprimtarisë së administratës publike shqiptare"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 3, Shtator 2010, fq. 52.

por është vetëm dëshmues i një gjendje bashkëpunimi në botën e biznesit apo në jetën administrative. Ky term nënkupton, banalisht, se dy persona/subjekte apo organe publike veprojnë sëbashku në harmoni dhe në interes të përbashkët[937]. Zhvillimi i koncesioneve dhe sidomos i partneriteteve publike private përbën një fenomen botëror[938]. Aktualisht, në të drejtën shqiptare, pa dyshim ndihmuar nga konteksti i globalizimit juridik[939], partneriteti publik privat ka hyrë fuqishëm dhe duket se po zë rrënjë. Nevojat buxhetore në rritje dhe rreziqet e lidhura me detyrimet në sektorë të ndryshëm të shërbimeve publike dhe infrastrukturore, bëjnë që Shteti në përgjithësi dhe organet publike në veçanti të mos veprojnë të vetëm në veprimtaritë administrative që mbartin interesa publike madhore. Në përgjigje të këtyre nevojave dhe rreziqeve, janë zhvilluar forma bashkëpunimi të veçanta midis sektorit publik dhe sektorit privat, që janë koncesionet dhe partneritetet publike private[940]. Shkurt, aktualisht, koncesionet dhe partneritetet publike private janë në modë, për arsye se janë gjithmonë e më shumë të pranishme në shtypin dhe publikimet me karakter ekonomik, financiar dhe juridik, në raportet dhe analizat e institucioneve ndërkombëtare, në ligjërimin politik, si dhe mbi të gjitha, janë në zhvillim të plotë në praktikën e administratës publike shqiptare.

Edhe evolucioni ligjor shqiptar duket se e ka ndjekur trendin aktual në favor të koncesioneve dhe të partneriteteve publike private. Kontratat e koncesionit dhe të partneritetit publik privat janë trajtuar dhe rregulluar për herë të parë në të drejtën shqiptare nga Ligji Nr. 7973, datë 26.7.1995 "Për koncesionet dhe pjesëmarrjen e sektorit privat në shërbimet publike dhe infrastrukturë"[941]. Mungesa e procedurave përzgjedhëse për propozimet e pakërkuara në këtë ligj[942], si dhe nevoja për përafrimin e ligjit shqiptar me direktivat europiane rreth prokurimeve publike, të cilat duhet thënë se i trajtojnë koncesionet dhe partneritetet publike private mjaft pjesërisht[943], mundësoi përgatitjen dhe miratimin e një ligji të ri rreth koncesioneve, konkretisht Ligji Nr. 9663, datë 18.12.2006 "Për Koncesionet". Ky ligj, edhe pse mund të konsiderohej i mjaftueshëm, bashkëohor dhe dinamik, kishte mangësi për sa i përket formës tjetër të kontratave administrative, që janë partneritetet publike private[944] – mangësi që kishin sjellë zbatimin në praktikë të këtyre kontratave bazuar në Ligjin Nr. 9663, datë 18.12.2006 "Për Koncesionet"[945], praktikë e kritikuar nga doktrina

[937] Shih P. Lignières, *"Partenariats public-privé"*, 2e éd., Litec, 2005, fq. 2.

[938] Shih Report of International Monetary Fund, March 12, 2004, *"Public-Private Partnerships"*, Prepared by the Fiscal Affairs Department, mund të gjendet në website'in: http://www.imf.org.

[939] Shih J.-B. Auby, *"La globalisation, le droit et l'État"*, Montchrestien, 2003.

[940] Shih K. Éric Möric, *"Les partenariats public-privé, Le choix du partenaire privé au regard du droit communautaire"*, Larcier, 2009, fq. 9.

[941] Neni 1 i këtij ligji parashikonte se *"Qëllimi i këtij ligji është: Të krijojë kuadrin ligjor për pjesëmarrjen e sektorit privat, vendas e të huaj, nëpërmjet koncesioneve dhe formave të tjera të partneritetit shtet-privat në shërbimet publike dhe infrastrukturë"*.

[942] Shih A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014, fq. 123.

[943] Shih: Green Paper of the Commission of the European Communities *"On public-private partnerships and community law on public contracts and concessions"*, Bruksel, datë 30.4.2004, COM (2004) 327 final; Commission interpretative communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to institutionalised PPP, C(2007) 6661, datë 05.02.2008.

[944] Shih A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014, fq. 124.

[945] Kështu, Ligji Nr. 10083, datë 23.02.2009, "Për miratimin e kontratës së koncesionit ndërmjet Ministrisë së Ekonomisë, Tregtisë dhe Energjetikës, si autoritet kontraktues dhe Avn Ag, Statkraft As dhe Devoll Hydropoëer Sh.a", si bashkë koncesionarë për projektimin, financimin, ndërtimin, marrjen në pronësi, shfrytëzimin, mirëmbajtjen dhe transferimin e projektit të hidrocentralit në lumin Devoll në Shqipëri. Siç tregon vetë emërtimi i kontratës, ligji, i cili i zbatohej kësaj kontrate, ishte ai për

juridike[946], pasi edhe pse në doktrinën juridike botërore *"pranohet gjerësisht se koncesionet janë një nga format e PPP* [partneriteteve publike-private]"[947], kjo praktikë shkonte në dëm të nocionit juridik të koncesionit. Për këtë arsye, ligjvenësi shqiptar, miratoi Ligjin Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat". Ky ligj i ri "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", ka meritën e parashikimit të një rregullimi juridik të plotë, të qartë dhe bashkëkohor për kontratat e koncesionit dhe kontratat e partneritetit publik-privat[948], duke krijuar kështu një kuadër të favorshëm dhe të qëndrueshëm për nxitjen, thithjen dhe krijimin e lehtësive për investimet që realizohen si koncesione/partneritete publike private[949].

Ndryshime të tjera priten në legjislacionin shqiptar rreth koncesioneve dhe partneriteteve publike private. Në këtë drejtim, me urdhrin e Kryeministrit Nr. 189, datë 21.07.2014 "Për ngritjen e grupit ndërinstitucional të punës për identifikimin, organizimin dhe nxitjen e partneritetit publik privat dhe krijimin e një kuadri ligjor të favorshëm për nxitjen, thithjen dhe krijimin e lehtësive për investimet e huaja që realizohen si koncesione/partneritete publike private", është ngritur një grup pune, i cili ka identifikuar pengesat strukturore dhe ligjore për hartimin e një kuadri ligjor të favorshëm për nxitjen e investimeve, në kuadër të partneritetit publik privat, si dhe me qëllim përafrimin e ligjit shqiptar rreth koncesioneve/partneriteteve publike private me normat europiane. Për rrjedhojë, dy projekt ligje janë depozituar aktualisht në Kuvend, me qëllim ndryshimin e Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", në përputhje me gjetjet dhe konkluzionet e grupit të punës[950]. Ndryshimet kanë të bëjnë me shkurtimin e procedurave në fazën përgatitore, kanë të bëjnë me fushën e zbatimit të ligjit, pasi ekzistojnë sektorë të papërfshirë, siç është sektori i bujqësisë, kanë të bëjnë me përcaktimin e vetëm një institucioni përgjegjës për zbatimin e procedurave, gjë që lehtëson ndjeshëm zbatimin e procedurave. Një element tjetër i rendësishëm është fakti se së fundmi, në zbatim të propozim direktivës së Parlamentit Europian dhe të Këshillit "Mbi dhënien e kontratave të koncesionit", miratuar nga Komisioni Europian më datë 20.12.2011, COM (2011) 897 final, është miratuar direktiva europiane 2014/23, datë 26.02.2014 "Mbi dhënien e kontratave të koncesionit", që ka për objekt rregullimin e koncesioneve të punëve publike dhe të shërbimeve publike. Për rrjedhojë, legjislacioni shqiptar do të duhet të përshtatet edhe me këtë direktivë, shumë të rendësishëme në fushën e koncesioneve dhe partneriteteve publike private. Për sa i përket zbatmit të normave të së drejtës europiane, këtu duam të theksojmë se Neni 8 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik", i emërtuar *"Detyrimet ndërkombëtare"*, parashikon se *"Në rast se ky ligj bie ndesh me një detyrim që shteti ka në bazë të një marrëveshjeje me një ose më shumë shtete të tjera*

---

koncesionet, kurse për nga përmbajtja, kontrata paraqiste të gjithë karakteristikat e një kontrate partneriteti publik privat.

[946] Shih E. Dobjani, *"Kontrata administrative si një formë në zhvillim e veprimtarisë së administratës publike shqiptare"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 3, Shtator 2010, fq. 52.

[947] Shih A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014, fq. 102-103.

[948] Në këtë mënyrë, duke i dhenë fund edhe praktikës së mëparshme, mjaft të papërshtatshme, të zbatimit të ligjit që rregullon vetëm koncesionet, kontratave të partneritetit publik-privat, në dëm kështu të nocionit juridik të koncesionit.

[949] Neni 1, i emërtuar *"Qëllimi i ligjit"*, i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat".

[950] Mund të gjenden në web site'in:
http://www.parlament.al/web/Nisme_e_Keshillit_te_Ministrave_10537_1.php.

apo me një organizatë ndërkombëtare, atëherë zbatohen dispozitat e marrëveshjes në fjalë. Në të gjitha rastet e tjera, procedurat e prokurimit publik i nënshtrohen këtij ligji"[951]. Në këto kushte, nëse Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", nuk është në përputhje me direktivat europiane dhe me zbatimin dhe interpretimin që i bëhet këtyre direktivave nga GJDBE, normat europiane mund të zbatohen në mënyrë direkte në të drejtën e brendshme shqiptare. Për rrjedhojë, një gjë e tillë është me interes për këtë pjesë të këtij punimi dhe është marrë në konsideratë.

Pas një analize të përgjithshme mbi koncesionet/partneritetet publike private, në kuptimin e përgjithshëm të mekanizimit të tyre ekonomik dhe juridik, siç konceptohen edhe nga e drejta europiane, do të procedojmë me analizën juridike të detajuar të koncesioneve/partneriteteve publike private në bazë të ligjit shqiptar.

3.1 Nocioni i përgjithshëm i koncesionit/partneritetit publik privat

Praktika e administratës publike, e huaj[952] dhe ajo shqiptare[953], ka njohur prej kohësh ekzistencën dhe përdorimin e kontratave që kanë për objekt transferimin e një

[951] Shih: E. Puto, në shkrimin *"Kontratat e administratës publike"*, sipas të cilit *"Si rregull i përgjithshëm një ligj i vlefshëm duhet të aplikohet direkt nga organizmat e brendshëm shtetërorë si Gjykatat apo Administrata Publike. Për rrjedhojë, edhe Direktivat... të BE-së mbi Prokurimet Publike duhet të aplikohen në mënyrë të drejtpërdrejtë. Në rast të një kontrasti të mundshëm midis Direktivave të BE-së dhe Ligjit mbi Prokurimin Publik ose Ligjit mbi Koncesionet..., Direktivat e mësipërme duhet të mbizotërojnë. Këto dispozita të jashtme duhet të aplikohen direkt nga organet e Administratës Publike të cilat organizojnë procedurat e tenderit për kontratat e prokurimeve publike. Nëse një akt administrativ, i bazuar në ligjin e brendshëm është në kontrast me dispozitat e të drejtës së prodhuar nga Bashkimi Evropian atëherë kjo do të përcaktojë pavlefshmërinë e tij dhe si rrjedhojë edhe pavlefshmërinë e kontratës publike"*, E. Puto, *"Kontratat e administratës publike"*, publikuar në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 428; E. Puto, *"Përshtatshmëria e normativës së huaj e në veçanti e Bashkimit Evropian me sistemin e brendshëm ligjor e administrativ shqiptar"*, Disertacion për mbrojtjen e gradës shkencore *"Doktor"*, Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës, Tiranë, 2013, fq. 154-156.

[952] Shih: A. Blondeau, *"La concession de service public"*, 2e éd., Dalloz, 1933, fq. 9; J.-M. Auby, *"La notion de concession et les rapports des collectivités locales et des établissements publics de l'éléctricité et du gaz dans la loi du 8 avril 1946"*, CJEG, 1949, fq. 2; G. Dupuis, *"Sur la concession de service public"*, Dalloz, 1978, fq. 222; P. Cossalter, *"Les délégations d'activités publiques dans l'Union européenne"*, LGDJ, 2007, fq. 156.

[953] Shih A. Malltezi, e cila në monografinë *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, ka demonstruar se koncesionet dhe për rrjedhojë kontratat me objekt transferimin e një veprimtarie me interes publik, në Shqipëri, *"...kanë qenë instrumente të përdorura që në periudhën e sundimit otoman"*, siç ishte koncesioni i minierës së Selenicës në Vlorë i vitit 1855 dhe *"Të dhënat arkivore tregojnë se pas shpalljes së pavarësisë, instrumente të tilla janë përdorur nga qeveritë shqiptare që në fillim të aktivitetit të tyre. Pas vitit 1920, përdorimi i koncesioneve dhe formave të ngjashme të partneritetit publik-privat bëhet sistematik dhe po kështu dhe botimi i këtyre akteve në fletoret zyrtare... koncesionet jo vetëm rregulloheshin nga legjislacioni Shqiptar, por regjimi i tyre ligjor përbënte një legjislacion bashkëkohor, veçanërisht në periudhën e sundimit të Mbretit Zog. Partneriteti publik-privat shikohej si një mundësi për zhvillimin e vendit në kushtet e mungesës së kapaciteteve financiare publike"*, A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014, fq. 13 dhe 41. Sipas autores, me pavarësinë, një sërë koncesionesh pasuan që nga viti 1913 e në vijim, siç ishte koncesioni për krijimin e Bankës së Shqipërisë (1913), koncesioni për krijimin e Shoqërisë Anonime Shqiptare të Tabakove (1921), koncesioni i elektrifikimit të Tiranës dhe ndërtimit të një stacioni elektrik dhenë shoqërisë Light & Poëer Company (1922), koncesion mbi ngritjen e shërbimit ajror privat nga shoqëria Adria Aero Lloyd (1925), koncesioni i vajgurt dhenë shoqërisë Sindikati Franko-Shqiptar (1925), koncesioni për krijimin e një fabrike birre në Prefekturën e Korçës (1930), koncesioni mbi shfrytëzimin

veprimtarie me interes publik. Ndërsa evolucioni ligjor[954] dhe teoria[955], të paktën në Shqipëri, nuk kanë ecur në të njëjtën frekuencë me praktikën e administratës publike. Pa dashur këtu që t'i hyjmë debatit institucional, nëse partneritetet publike private janë një variant ose një formë e koncesioneve apo anasjelltas[956], përgjithësisht në doktrinën juridike botërore *"pranohet gjerësisht se koncesionet janë një nga format e PPP* [partneriteteve publike-private]"[957]. Në këto kushte, përgjithësisht, rezulton se partneritetet publike private janë një nocion më i gjerë se koncesionet. Për sa i përket të drejtës europiane, ajo nuk i përkufizon partneritetet publike private në nivel europian, por i rregullon nëpërmjet direktivave europiane rreth prokurimeve publike dhe koncesioneve, si dhe parimeve të përgjithshme që rezultojnë nga traktatet e Bashkimit Europian.

3.1.1 Nocioni i koncesionit

Sipas një përkufizimi klasik të kontratës së koncesionit, në mënyrë të përmbledhur, koncesioni është kontrata që ngarkon një person fizik apo person juridik që të realizojë, me mjetet e veta financiare, për rrjedhojë duke marrë përsipër riskun financiar dhe të përfundimit të sukseshëm të projektit koncesionar, një vepër publike ose të sigurojë një shërbim publik, pa asnjë financim nga ana e organit publik, dhe që paguhet nëpërmjet dhënies në shfrytëzim të veprës publike ose shërbimit publik, duke i dhënë të drejtën që të mbledhë një tarifë nga përdoruesit e veprës apo të shërbimit publik[958]. Ky është përkufizmi i koncesionit në gjendje të pastër, ku kontrata e koncesionit përmban një realizim dhe menaxhim të projektit koncesionar nën riskun total të koncesionarit. Më poshtë, përgjatë këtij punimi, do të shohim se ligji shqiptar, pa dyshim nën influencën e legjislacioneve të huaja, e ka prishur këtë ekuilibër, dhe i ka dhenë mundësinë edhe organit publik, që të marrë pjesë vetëm pjesërisht në

---

e ujrave termale të llixhës së Elbasanit (1932), etj, A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014, fq. 13-42.

[954] Megjithëse, rezulton se projekt ligji i parë në Shqipëri me qëllim rregullimin e kontratave të koncesionit ka qenë i vitete 1930, ku *"Më datë 16 qershor 1930, Ministria e Ekonomisë i ka paraqitur Kryesisë së Këshillit të Ministrave për dekretim projektligjin për kontratat koncesionare, i cili synonte rregullimin e dhenies me koncesion të të mirave publike... Ky projekt ligj gjendet në fondin e akteve pranë Arkivit të Shtetit, por nga fletoret zyrtare të kohës nuk rezulton të ketë kaluar për miratim në Parlament"*, A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014, fq. 36.

[955] Megjithëse, rezulton se manuali i parë i të drejtës administrative në Shqipëri është publikuar që në vitin 1923 nga K. Floqi, *"Administrata ose e Drejta Sundimore, trajtim teorik e praktik për dobi të nëpunësve e nështetasve Shqyptarë"*, Shtyp. Vlora, Vlorë, 1923, në këtë punim nuk trajtohen kontratat e administratës publike.

[956] Në fakt, për ekspertët e Bankës Botërore, partneritetet publike private përbëjnë një nga format e koncesioneve, shih P. Guislain, M. Kerf, *"Concessions - The Way to Privatize Infrastructure Sector Monopolies"*, Tetor 1995, World Bank, Washington, DC, ndërsa për ekspertët e Fondit Monetar Ndërkombëtar, janë koncesionet që përbëjnë një nga format e partneriteteve publike private, shih Report of International Monetary Fund, March 12, 2004, *"Public-Private Partnerships"*, Prepared by the Fiscal Affairs Department.

[957] Shih A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014, fq. 91/102-103.

[958] Shih: M. Kerf, *"Concessions for Infrastructure. A guide to their design and award"*, World Bank, 1998, fq. 16; G. Dupuis, *"Sur la concession de service public"*, Dalloz, 1978, fq. 222; J. Dufau, *"Les concessions de service public"*, éd. du Moniteur, 1979, fq. 32; X. Bezançon, *"Essai sur les contrats de travaux et de services publics"*, LGDJ, 1999, fq. 15.

financim, nëpërmjet pagesave direkte[959]. Elementët kryesorë të kontratës së koncesionit mund të përmblidhen si vijojnë:

- Organi publik nuk realizon dhe nuk shfrytëzon veprën publike ose shërbimin publik objekt të kontratës së koncesionit. Është koncesionari që realizon dhe shfrytëzon veprën publike apo shërbimin publik objekt të kontratës së koncesionit nën riksun e tij financiar. Fitimet apo humbjet i mbeten koncesionarit;
- Organi publik ruan kontrollin e menaxhimit të veprës publike ose shërbimit publik objekt të kontratës së koncesionit, në kuptimin që kontrollon, mbikqyr dhe sanksionon, nëse është nevoja, që vepra ose shërbimi publik i përgjigjet kërkesave të interesit publik (vazhdimësia, barazia, etj);
- Koncesionari nuk shpërblehet nga kontraktuesi i tij që është organi publik, por nga të tretët, që janë përdoruesit e veprës apo shërbimit publik. Shuma e shpërblimit llogaritet në funksion të rendësisë së investimeve dhe bazuar në kohëzgjatjen e kontratës;
- Në përfundim të kontratës së koncesionit, vepra ose shërbimi publik i kthehen organit publik dhe ky i fundit mbetet pronar i objektit të kontratës së koncesionit.

Kriteri i shpërblimit është edhe element përkufizimi i kontratës së koncesionit, në raport me kontratën e prokurimit publik. Përgjithësisht, është pranuar gjerësisht nga doktrina juridike bashkëkohore, se në kontratat e prokurimit publik, shpërblimi i kontraktuesit privat sigurohet nëpërmjet pagesës së drejtpërdrejtë nga autoriteti kontraktor, ndërsa në kontratat e koncesionit, shpërblimi i koncesionarit sigurohet nëpërmjet pagesave të tarifave nga përdoruesit e veprës apo të shërbimit publik[960]. Interesi i këtij dallimi është evident: në varësi të cilësimit të kontratës, koncesion apo prokurim publik, do të varet ligji i zbatueshëm. Kështu, në Shqipëri, për prokurimet publike zbatohet Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" dhe për koncesionet zbatohet Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat".

3.1.2 Nocioni i partneritetit publik privat

Kontratat e partneritetit publik privat janë krijuar nga nevoja e praktikës për të zëvendësuar mangësitë e dy formave kontraktore tradicionale të administratës publike: prokurimet publike dhe koncesionet. Këto kontrata kanë për qëllim të nxisin iniciativën dhe financimin privat për të ndërtuar apo realizuar shërbime publike apo për të siguruar vënien në dispozicion të shërbimeve të cilat ndihmojnë autoritetet

[959] Shih A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, sipas së cilës, *"Në mënyrë të përgjithshme, koncesioni mund të përkufizohet si autorizimi që i jepet koncesionarit për të investuar në një aktivitet ekonomik që lidhet me dizenjimin, ndërtimin, zhvillimin, rinovimin, transformimin, riparimin, menahimin, përdorimin dhe/ose mirëmbajtjen e objekteve infrastrukturore, apo njërën prej këtyre aktiviteteve, ose ofrimin e shërbimeve publike dhe/ose menaxhimin e pasurive të zotëruara nga shteti. Në këtë marrëdhënie, koncesionari merr përsipër riskun e financimit dhe përfundimit të suksesshëm të projektit. Shpërblimi që merr koncesionari konsiston në të ardhurat nga vënia në shfrytëzim e projektit, ose të ardhurat nga aktiviteti, bashkë me shpërblimin që i paguhet koncesionarit nga autoriteti publik"*, A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014, fq. 91.

[960] Shih J.-C. Douence, *"Le critère financier de la délégation de service public à l'épreuve de la pratique contractuelle"*, Mélanges F. Moderne, Dalloz, 2004, fq. 501.

administrative për plotësimin e detyrave që i përkasin veprimtarisë së tyre administrative. Filozofia e këtyre kontratave është që të lejohen personat publikë të përfitojnë nga kapaciteti i menaxhimit të personave privatë, të cilët duhet të sigurojnë financimin e projektit, por jo vetëm. Kështu, kur financimi i projektit sigurohet nga pala private, përgjegjësia për projektin i transferohet detyrimisht partnerit privat. Ky i fundit është përgjegjës për menaxhimin e projektit objekt të kontratës. Kjo është arsyeja pse në disa skema partneriteti publik privat, pagesa e operatorit privat mund të lidhet ngushtë, me kritere performance në ekzekutimin e kontratës dhe e llogaritur mbi zgjatjen totale të kontratës. Gjithashtu, kjo është edhe arsyeja që kontratat e partneritetit publik privat kanë karakter global. Në fakt, avantazhi i këtyre kontratave për administratën publike është se operatori privat do t'i japë një shërbim komplet, i cili fillon me projektimin, ndërtimin dhe mbaron me shfrytëzimin ekonomik dhe mirëmbajtjen e shërbimit. Bëhet fjalë për projekte të cilët kërkojnë investime të rëndësishme, të cilat, në varësi të skemës së bashkëpunimit, mund sigurohen ose jo nga personi privat, si dhe shfrytëzimi ekonomik i projektit, në varësi të skemës së bashkëpunimit, mund të sigurojë ose jo pagesën e operatorit privat. Pagesa e operatorit privat, në varësi të skemës së partneritetit, mund të bëhet në mënyra të ndryshme, si për shembull pagesa përgjatë të gjithë kohëzgjatjes së kontratës nga personi publik, por vetëm pasi projekti, objekt i kontratës, të jetë ndërtuar dhe të jetë vënë në përdorim, dhe duke u lidhur me objektiva performance në ngarkim të partnerit privat[961]. Gjithashtu, kontratat e partneritetit publik-privat supozojnë një ndarje të rreziqeve ekonomike dhe operacionale midis palëve kontraktuese që në fillim të kontratës, nëpërmjet klauzolave të cilat përcaktojnë qartësisht se cili risk peshon mbi njërën palë kontraktuese dhe cili risk tjetër peshon mbi palën tjetër kontraktuese. Kjo ndarje parashikohet përgjatë të gjithë kohëzgjatjes së kontratës. Në përfundim të kontratës, tërësia e projektit (vepra publike/shërbimi), i kthehet personit publik, i cili e merr në pronësi[962].

Partneritetet publike private, në mënyrë të përgjithshme, mund të përkufizohen si një bashkëpunim, rreth projekteve të ndryshme me interes publik, midis Shtetit apo organeve publike të tjera dhe personave të së drejtës private[963]. Duke qenë se partneritetet publike private shihen si një mënyrë e efektshme për zhvillim ekonomik, janë në radhë të parë organizatat ndërkombëtare, si Fondi Monetar Ndërkombëtar (FMN), Organizata për Bashkëpunim Ekonomik dhe Zhvillim (OECD), Banka Botërore dhe Kombet e Bashkuara, që janë interesuar në lidhje me kuptimin, përdorimin dhe efektet e këtyre kontratave në ekonominë e një vendi. Për rrjedhojë, është me interes në këtë punim, që të ndalemi në përkufizimin që këto institucione ndërkombëtare i kanë dhënë partneriteteve publike private. Duke qenë se për ekspertët e Bankës Botërore, partneritetet publike private janë një nga format e koncesioneve dhe jo anasjelltas, ato i përkufizojnë partneritetet publike private si *"përshtatje të llojeve të koncesioneve"* (concession-type-arrangements), në të cilat, *"...një organ publik, tipikisht Shteti ose një bashki, i jep të drejtën dhe detyrimin një shoqërie tregtare (koncesionarit) që të realizojë një shërbim infrastrukturor... Sektori privat merr përsipër përgjegjësinë operacionale dhe të paktën një pjesë të riskut tregtar që*

[961] Objektivat e performancës janë norma të cilat synojnë të mbajnë një nivel të lartë të cilësisë së projektit. Kjo do të thotë se në qoftë se partneri privat nuk arrin të mbajë nivelin e cilësisë që i kërkohet në kontratë, atëherë ai nuk do të paguhet.

[962] Shih E. Dobjani, *"Kontrata administrative si një formë në zhvillim e veprimtarisë së administratës publike shqiptare"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 3, Shtator 2010, fq. 52.

[963] Shih P. Lignières, *"Partenariats public-privé"*, 2e éd., Litec, 2005, fq. 2.

rezulton nga dhënia e shërbimit"[964]. Sipas Këshilllit Ekonomik dhe Social të Kombeve të Bashkuara, *"partneriteti ndërmjet një organi publik dhe një shoqërie private merr formën e një marrëdhënie afatmesme ose afatgjatë në të cilën partnerët bien dakort që të punojnë në bashkëpunim të gjerë me qëllim përmirësimin e shërbimeve në interes të publikut. Përshtatje të ndryshme parashikohen për të renë dakort në lidhje me ndarjen e risqeve, të përfitimeve dhe të avantazheve, si dhe në lidhje me përdormin e kompetencave, të eksperiencës dhe të financimit, që vijnë nga sektorë të shumtë. Këto lloj partneritetesh janë përgjithësisht të inkurajuara nga veprimi qeveritar"*[965]. Për OECD, *"Partneritetet Publike-Private (PPP) janë marrëveshjet kontraktuale afatgjata mes qeverisë dhe një partneri privat, ku ky i fundit ofron dhe financon shërbimet publike, duke përdorur një pasuri kapitale, si dhe duke ndarë rreziqet që rezultojnë. Në një marrëveshje PPP, objektivat e ofrimit të shërbimit të qeverisë janë të destinuara të jenë në një linjë me objektivat e fitimit të partnerit privat. Efektiviteti i bashkëpunimit varet nga një transferim i mjaftueshëm dhe i përshtatshëm i rrezikut tek partneri privat. Në një kontrate PPP, qeveria përcakton cilësinë dhe sasinë e shërbimeve që kërkon nga partneri privat. Partneri privat mund të ngarkohet me projektimin, ndërtimin, financimin, shfrytëzimin dhe menaxhimin e një pasurie kapitale të nevojshme për ofrimin e shërbimit, si dhe me ofrimin e një shërbimi ndaj qeverisë, apo ndaj publikut, duke përdorur këtë pasuri kapitale. Një element kyç është llogaritja e ndërtimit, shfrytëzimit dhe mirëmbajtjes së aktivit bazë, përgjatë të gjithë jetës së kontratës. Partneri privat do të marrë ose një rrymë të pagesave nga qeveria për shërbimet e ofruara apo për të paktën të vëna në dispozicion, ose do të përfitojë tarifa përdorimi të vendosura direkt kundrejt përdoruesve përfundimtarë, ose një kombinim i të dyjave"*[966]. Ndërsa për Fondin Monetar Ndërkombëtar, përkufizimi i të cilit na duket mjaft i saktë, partneritetet publike private përbëjnë *"transferimi*[n] *tek sektori privat i një projekti investimi që realizohet apo financohet tradicionalisht nga sektori publik. Por përveç ekzekutimit/realizimit dhe financimit të investimeve publike nga sektori privat, PPP-të kanë dy karakteristika të tjera të rendësishme: rendësi i jepet ofrimit të shërbimeve dhe investimeve nga sektori privat; dhe një risk i konsiderueshëm transferohet nga organi publik tek sektori privat."*[967]. Për Fondin Monetar Ndërkombëtar, dy kontrata konsiderohen si prototipi klasik i partneriteteve publike private: koncesioni dhe skema DBFO (design-build-fund-operate : projektim-ndërtim-financim-shfrytëzim). Sipas Fondit Monetar Ndërkombëtar, në bazë të kritereve përkufizues të partneriteteve publike private, siç janë evidentuar në përkufizimin e mësipërm të Fondit Monetar Ndërkombëtar, mund të konsiderojmë si kontrata partneriteti publik privat, skemat e bashkëpunimit, si më poshtë:

Build-own-operate (BOO) Build-develop-operate (BDO) Design-construct-manage-finance (DCMF)	Sektori privat harton/projekton, ndërton, zotëron, zhvillon, operon dhe menaxhon një pasuri, pa asnjë detyrim për të transferuar pronësinë tek organi publik.

[964] Shih P. Guislain, M. Kerf, *"Concessions - The Way to Privatize Infrastructure Sector Monopolies"*, Tetor 1995, World Bank, Washington, DC, shënim nr. 59.
[965] Shih Economic and Social Council of the United Nations, July 6, 2006 *"General principals of partneriship between public sector and private sector in the fields of the administration of land property"*, HBP/WP.7/2005/8.
[966] Shih OECD, *"Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships"*, 2012, fq. 18.
[967] Shih Report of International Monetary Fund, March 12, 2004, *"Public-Private Partnerships"*, Prepared by the Fiscal Affairs Department, fq. 6.

	Këto janë variante të skemave (DBFO) Projektim – Ndërtim – Financim - Shfrytëzim.
Buy-build-operate (BBO) Lease-develop-operate (LDO) Wrap-around addition (WAA)	Sektori privat blenë ose merr me qira një pasuri ekzistuese nga qeveria, rinovon, modernizon, dhe/ose zgjeron atë, dhe pastaj e shfrytëzon pasurinë, përsëri pa asnjë detyrim për të transferuar pronësinë tek organi publik.
Build-operate-transfer (BOT) Build-own-operate-transfer (BOOT) Build-rent-own-transfer (BROT) Build-lease-operate-transfer (BLOT) Build-transfer-operate (BTO)	Sektorit privat harton/projekton dhe ndërton një pasuri, e shfrytëzon atë, dhe pastaj kur përfundon kontrata, ose në një datë të parapërcaktuar, transferon pronësinë e kësaj pasurie tek organi publik. Partneri privat mundet, më pas, të marrë me qira aktivin nga organi publik.

Burimi: Report of International Monetary Fund, March 12, 2004, *"Public-Private Partnerships"*, Prepared by the Fiscal Affairs Department, fq. 8, mund të gjendet në website'in: http://www.imf.org.

Ndarja e riskut midis sektorit publik dhe sektorit privat është një element që i karakterizon partneritetet publike private. Ideja dhe qëllimi kryesor është që risku të ndahet midis partnerëve në atë mënyrë që të shpërndahet tek partneri që është në gjendje që ta zotërojë dhe ta menaxhojë më mirë dhe me kosto më të vogël[968]. Në partneritetet publike private, shpërndarja e risqeve nënkupton që këto risqe të identifikohen paraprakisht. Për rrjedhojë, partnerët publikë dhe privatë do të bëjnë përpjekje që të parashikojnë që përpara lidhjes së kontratës natyrën e risqeve potenciale me të cilët mund dhe do të përballen përgjatë ekzekutimit të kontratës, siç janë risqet juridike, operacionale dhe financiare[969]. Kriteri i shpërndarjes së riskut përbën edhe kriterin kryesor dallues midis partneriteteve publike private dhe koncesioneve, për arsye se në kontratat e koncesionit, në ndryshim nga kontratat e partneritetit publik privat, risku bie tërësisht tek koncesionari privat. Ndërsa në kontratat e partneritetit publik privat, siç shpjeguam më sipër, risku shpërndahet midis partnerëve në atë mënyrë që të bjerë tek partneri që është në gjendje që ta përballojë dhe ta menaxhojë më mirë dhe me kosto më të vogël, që në shumicën e rasteve është partneri publik, si dhe parashikojnë mekanizma pjesëmarrje të partnerit publik në financimin e kontratës së partneritetit publik privat[970].

[968] Shih D. Grimsey, M.K. Lewis, *"Public Private Partnerships. The Worlwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance"*, Elgar, 2004, fq. 89.
[969] Shih K. Éric Möric, *"Les partenariats public-privé, Le choix du partenaire privé au regard du droit communautaire"*, Larcier, 2009, fq. 18.
[970] Shih: Institut de la Gestion Déléguée Dexia, *"Partenariats public-privé: Mode d'emploi juridique et aproche économique"*, La Documentation Française, Paris, 2006, fq. 22-27. Si edhe A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, sipas së cilës, *"PPP, siç do të diskutojmë më poshtë, kanë karakteristika shumë të ngjashme me koncesionet. Ndër dallimet kryesore midis tyre janë raporti i ndarjes së rrezikut midis entit publik dhe atij privat, i cili në rastin e PPP-ve, ndahet në mënyrë më të balancuar se në rastin e koncesioneve, ose mund të anojë krejtësisht në anën e entit publik. Në disa raste, PPP-të i dallon dhe fakti që enti publik bëhet pjesëmarrës në skemën e financimit të projektit, me anë të pagesave të drejtpërdrejta ose duke ofruar garanci për kreditë e dhëna nga institucionet financiare... Ndër elementët dalluese më të rendësishme midis dy formave është*

Siç mund të kuptohet, partneritetet publike private nuk përbëjnë një kategori juridike ose kontrata të veçanta, të përkufizuara juridikisht, por ato janë më shumë një varietet formash, strukturash apo skemash bashkëpunimi që mund të ndërmarrë sektori publik me sektorin privat. Megjithatë, nuk mund të përjashtohet rasti, që një rend juridik i caktuar, të ketë marrë një ose disa nga këto forma bashkëpunimi dhe t'i ketë rregulluar nëpërmjet një ligji në kontrata koncesioni ose partneriteti publik privat. Këtë ka bërë Shqipëria, nëpërmjet miratimit të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetet Publike Private", e cila, siç do të shohim më poshtë përgjatë këtij punimi, ka privilegjuar një koncept të hapur të partneriteteve publike private, bazuar në struktura/skema/forma të ndryshme të bashkëpunimit midis sektorit publik dhe sektorit privat, të cilat të gjitha bëjnë pjesë në kategorinë juridike të kontratave të partneritetit publik privat.

3.1.3 Koncesioni/Partneriteti publik privat sipas të drejtës së Bashkimit Europian[971]

Ndërsa kontrata e koncesionit rregullohesh vetëm pjesërisht dhe vetëm duke filluar nga vitet 1990 me direktivat europiane që rregullojnë prokurimet publike, kontrata e partneritetit publik privat nuk bën aspak pjesë në fushën e zbatimit të direktivave europiane. Për rrjedhojë, për një kohë të gjatë, në shtetet anëtare të Bashkimit Europian, lidhja e kontratave të koncesionit/partneritetit publik privat ka qenë totalisht e lirë dhe pa asnjë kufizim nga normat europiane. Për Komisionin Europian, një skenar i tillë nuk mund të vazhdonte përgjithmonë, pasi shihte në këtë skenar një situatë mashtrimi, ku shoqëritë koncesionare, nëpërmjet koncesioneve të punëve publike, kërkonin në të vërtetë që të merrnin kontrata prokurimi të punëve publike, duke mënjanuar kështu zbatimin e rregullave europiane të barazisë, mosdiskriminimit dhe të vënies në konkurrencë, që kishin përcaktuar direktivat europiane rreth prokurimeve publike[972]. Në këto kushte, në vitin 2000, Komisioni Europian publikoi një komunikim interpretativ mbi *"koncesionet në të drejtën europiane të prokurimeve publike"*[973]. Në bazë të këtij dokumenti, Komisioni përcakton detyrimet që kanë autoritetet publike në përzgjedhjen e operatorëve ekonomikë të cilëve do t'i jepen kontratat koncesionare të punëve publike, dhe detyrimi kryesor është që kontratat e koncesionit të punëve publike të trajtohen njësoj

---

mënyra e pagesës. Ne rastin e PPP partnerët privatë paguhen nga autoritetet publike konceduese për shërbimet e ofruara ose punën e realizuar, ndërsa në rastin e koncesioneve, zakonisht të ardhurat e partnerëve privatë krijohen nga pagesat që ata mbledhin nga shitja e produktit të projektit koncesionar tek të tretët. Një tjetër dallim është ndarja e rrezikut. Në disa skema PPP, rreziku mund të mbetet tërësisht mbi entin publik koncedues, ndërsa në rastin e koncesioneve, ndonëse rreziku ndahet midis palëve, ai mbështetet kryesisht mbi shpatullat e partnerit privat", A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014, fq. 91/103.

[971] Për një përmbledhje të detajuar, shih: M. Trybus, *"Public Contracts in European Union Internal Market Laë: Foundations and Requirements"*, publikuar në U. Stelkens, H. Schröder, *"Droit comparé des Contrats Publics"*, dir. R. Noguellou, U. Stelkens, coll. Droit Administratif, Bruylant, Bruxelles, 2010, fq. 81; M. Amilhat, *"La notion de contrat administratif. L'influence du droit de l'Union européenne"*, coll. Droit Administratif, Bruylant, Bruxelles, 2014, fq. 277-296.

[972] Shih F. Llorens, *"La réglementation communautaire des marchés publics et le droit des concessions"*, RMC, 1989, fq. 603.

[973] Commission interpretative communication *"On concessions under Community laë"*, (2000/C 121/02), Official Journal C 121, April 29, 2000. Shih A. Mattera, *"La communication interprétative de la Commission sur les concessions de services d'utilité publique: un instrument de transparence et de libération"*, Revue de Droit de l'UE, 2000, nº 2, fq. 413.

si një kontratë prokurimi të punëve publike, duke i zbatuar direktivat europiane rreth prokurimeve publike. Ndërsa lidhja e koncesioneve të shërbimeve publike, mbetej një fushë e lirë për shtetet anëtare të Bashkimit Europian. Për sa i përket direktivave europiane, direktiva 18/2004, datë 31.03.2004 "Për koordinimin e procedurave të prokurimit për shpalljen fituese të kontratave publike për punë, furnizime dhe shërbime", trajton pjesërisht vetëm koncesionet e punëve publike, përkufizon koncesionet e shërbimeve publike vetëm negativisht, për t'i përjashtuar nga fusha e zbatimit të direktivës, si dhe nuk përmban asnjë dispozitë rreth partneriteteve publike private[974]. Në lidhje me partneritetet publike private, në vitin 2004, Komisioni Europian publikoi një studim *"Mbi partneritetet publike private"*[975], në të cilin studion marrëdhënien që ekziston midis partneriteteve publike private dhe të drejtës europiane të prokurimeve publike dhe të koncesioneve, me qëllim që të nxisë një debat ku të diskutohen mënyrat që i sigurojnë partneriteteve publike private zhvillimin në një kontekst konkurrence efikas. Në këtë mënyrë, në vitin 2008, Komisioni Europian publikoi një komunikim interpretativ tjetër mbi *"zbatimin e të drejtës europiane të prokurimeve publike dhe të koncesioneve tek partneritetet publike private të institucionalizuara"*[976], në të cilën Komisioni përcakton modalitetet e zbatimit të së drejtës europiane të prokurimeve publike dhe të koncesioneve tek partneritetet publike private të institucionalizuara[977]. Aktualisht, në zbatim të propozim direktivës së Parlamentit Europian dhe të Këshillit "Mbi dhënien e kontratave të koncesionit", miratuar nga Komisioni Europian më datë 20.12.2011, COM (2011) 897 final, është miratuar direktiva europiane 2014/23, datë 26.02.2014 "Mbi dhënien e kontratave të koncesionit", që ka për objekt rregullimin e koncesioneve të punëve publike dhe të shërbimeve publike, si dhe ka për qëllim kryesor përforcimin e sigurisë juridike në përkufizimin dhe lidhjen e kontratave të koncesionit. Për rrjedhojë, përpara vitit 2014, vetëm koncesionet e punëve publike rregulloheshin nga direktiva 18/2004, datë 31.03.2004 "Për koordinimin e procedurave të prokurimit për shpalljen fituese të kontratave publike për punë, furnizime dhe shërbime", bazuar në modalitetet e zbatimit të përcaktuara nga komunikimi interpretativ i Komisionit mbi *"koncesionet në të drejtën europiane të prokurimeve publike"*[978]. Ndërsa tashmë, direktiva europiane 2014/23, datë 26.02.2014 "Mbi dhënien e kontratave të koncesionit", ka për objekt rregullimin e koncesioneve të punëve publike, si dhe të shërbimeve publike, duke integruar komunikimin interpretativ të Komisionit mbi *"koncesionet në të drejtën europiane të prokurimeve publike"* dhe jursiprudencën e GJDBE-së. Për sa i përket partneriteteve publike private, përpara 2014, por edhe aktualisht, për shkak të shumëllojshmërisë së

[974] Shih S. Braconnier, *"La typologie des contrats publics d'affaires face à l'évolution du champ d'application des nouvelles directives"*, AJDA, 2014, fq. 832.

[975] Shih Green Paper of the Commission of the European Communities *"On public-private partnerships and community law on public contracts and concessions"*, Bruksel, datë 30.4.2004, COM (2004) 327 final.

[976] Commission interpretative communication *"On the application of Community law on Public Procurement and Concessions to institutionalised PPP"*, C(2007) 6661, datë 05.02.2008.

[977] Me partneritet publik privat të institucionalizuar, Komisioni nënkupton të gjithë format e partneritetit midis një ose disa partnerëve publike me një ose disa partnerë privatë, partneritet që imponon krijimin e një entiteti me personalitet juridik, kapitali i të cilit zotërohet bashkërisht për nevojat e partneritetit nga partneri publik dhe partneri privat. Shih: Commission interpretative communication *"On the application of Community law on Public Procurement and Concessions to institutionalised PPP"*, C(2007) 6661, datë 05.02.2008; K. Éric Möric, *"Les partenariats public-privé, Le choix du partenaire privé au regard du droit communautaire"*, Larcier, 2009, fq. 48.

[978] Commission interpretative communication *"On concessions under Community laë"*, (2000/C 121/02), Official Journal C 121, April 29, 2000.

formave/strukturave/skemave që ato kanë, ato nuk janë të rregulluara specifikisht në nivel europian, por për to zbatohen direktivat europiane rreth prokurimeve publike dhe koncesioneve, bazuar në modalitetet e zbatimit të përcaktuara nga komunikimi interpretativ i Komisionit mbi *"zbatimin e të drejtës europiane të prokurimeve publike dhe të koncesioneve tek partneritetet publike private të institucionalizuara"*[979], si dhe zbatohen gjithashtu parimet e përgjithshme që rezultojnë nga traktati i Bashkimit Europian[980]. E drejta e Bashkimit Europian, për zbatimin tek partneritetet publike private të direktivave europiane rreth prokurimeve publike dhe koncesioneve, i konsideron kontratat e partneritetit publik privat, në varësi të objektit dhe mënyrës së shpërblimit, ose si kontrata prokurimi publik, ose si kontrata koncesioni[981]. Nga njëra anë, nëse kontrata e partneritetit publik privat parashikon se partneri privat do t'i ofrojë vetë shërbimet publike përdoruesve të shërbimeve në veprën publike ose shërbimin publik objekt të kontratës, por shpërblimi i tij do të përbëhet nga një çmim i paguar nga partneri publik dhe jo nga e drejta për të shfrytëzuar veprën/shërbimin objekt të kontratës, atëherë në këtë rast kontrata e partneritetit publik privat do të asimilohet, për të drejtën europiane, me një prokurim publik. Nga ana tjetër, nëse kontrata e partneritetit publik privat parashikon se partneri privat do t'i ofrojë vetë shërbimet publike përdoruesve të shërbimeve në veprën publike ose shërbimin publik objekt të kontratës, dhe shpërblimi i tij do të përbëhet nga e drejta për të shfrytëzuar veprën/shërbimin objekt të kontratës, atëherë në këtë rast kontrata e partneritetit publik privat do të asimilohet, për të drejtën europiane, me një kontratë koncesioni.

Për sa i përket koncesioneve të punëve publike, me vendimin me numër çështje C-451/08, datë 25.03.2010, *Helmut Müller GmbH*, GJDBE ka vlerësuar se kontrata e koncesionit, që të cilësohet si e tillë, *"...duhet të përmbajë një interes ekonomik direkt për autoritetin kontraktor"*. Sipas këtij vendimi, interesi ekonomik për organin publik ekziston nëse organi publik bëhet pronar i punëve publike ose nëse organi publik tërheq avantazhe ekonomike nga përdorimi apo shitja e ardhshme e punimeve objekt të koncesionit. Me vendimin me numër çështje C-470/99, datë 12.12.2002, *Universale-Bau AG*, GJDBE ka vlerësuar gjithashtu se kontrata e koncesionit, që të cilësohet si e tillë, duhet që autoriteti kontraktor të ndërhyjë në hartimin dhe në ekzekutimin e kontratës duke specifikuar kërkesa preçize në lidhje me punimet, duke kryer veprime konkrete me qëllim përkufizimin e karakteristikave të punimeve, ose të paktën, që të ushtrojë një influencë përcaktuese në realizmin dhe projektimin e punimeve. Ideja është që autoriteti kontraktor të ketë një influencë përcaktuese në natyrën, realizimin dhe ekzekutimin e punimeve objekt të kontratës së koncesionit[982]. Në bazë të jursiprudencës së GJDBE, koncesioni i punëve publike dallon nga prokurimi i punëve publike nga mënyra e shpërblimit dhe nga fakti se kujt i përket risku financiar dhe operacional në kontratë. Në lidhje me koncesionet e shërbimeve publike, GJDBE me vendimin me numër çështje C-360/96, datë 10.11.1998, *Gemeente Arnhem/BFI Holding*, jep një përkufizim të koncesioneve të shërbimeve publike, bazuar në katër elemente: përfituesi i shërbimit është një i tretë dhe jo vetë

[979] Commission interpretative communication *"On the application of Community law on Public Procurement and Concessions to institutionalised PPP"*, C(2007) 6661, datë 05.02.2008.
[980] Shih GJDBE, vendimi me numër çështje C-324/98, datë 07.12.2000, *Telaustria Verlags GmbH, Telefonadress GmbH*.
[981] Commission interpretative communication *"On the application of Community law on Public Procurement and Concessions to institutionalised PPP"*, C(2007) 6661, datë 05.02.2008.
[982] Shih: E. Fatôme, P. Terneyre, *"À propos des règles de passation des contrats publics à l'objet à la fois immobilier et de travaux – retour sur l'arrêt Jean Auroux"*, AJDA, 2009, fq. 1868; P. Cossalter, *"Les délégations d'activités publiques dans l'Union européenne"*, LGDJ, 2007, fq. 307.

autoriteti kontraktor; shërbimi ka karakter interesi publik dhe institucionalisht i takon për t'u përmbushur organit publik; shpërblimi i koncesionarit rezulton nga shfrytëzimi i shërbimit; koncesionari merr përsipër rrezikun ekonomik. Për rrjedhojë, sipas GJDBE, që të karakterizohet një kontratë koncesioni, duhen plotësuar katër kushtet si më sipër. Kjo jurisprudencë është konfirmuar me vendimet me numër çështje C-399/98, datë 12.07.2001, *Ordine degli architetti delle province di Milano*, me numër çështje C-220/05, datë 18.01.2007, *Jean Auroux*, dhe me numër çështje C-206/08, 10.09.2009, *Eurawasser*.

Në bazë të vendimeve me numër çështje C-399/98, datë 12.07.2001, *Ordine degli architetti delle province di Milano*, me numër çështje C-220/05, datë 18.01.2007, *Jean Auroux*, dhe me numër çështje C-206/08, 10.09.2009, *Eurawasser*, dallimi midis një kontrate prokurimi të punëve publike dhe një kontrate koncesioni të punëve publike, qendron në faktin se në kontratën e koncesionit të punëve publike, shpërblimi i koncesionarit për punimet që duhet të kryhen, përbëhet nga e drejta për të shfrytëzuar veprat publike që janë objekt i kontratës, ose nga kjo e drejtë së bashku me pagesën, dhe se koncesionari merr një pjesë të konsiderueshme të riskut ekonomik/operacional. Ndërsa në kontratën e prokurimit të punëve publike, kontraktuesi privat shpërblehet nëpërmjet pagesës direkte të një çmimi nga organi publik dhe risku mbetet tek organi publik[983]. Për sa i përket koncesioneve të shërbimeve, GJDBE me vendimin me numër çështje C-458/03, datë 13.10.2005, *Parking Brixen GmbH*, ka konsideruar në mënyrë të qartë se kur shpërblimi nuk rezulton nga autoriteti publik, *"kjo nënkupton që shërbimdhenësi merr përsipër rrezikun e shfrytëzimit të shërbimeve në fjalë dhe për rrjedhojë kontrata përbën një koncesion të shërbimeve publike"*. Për sa i përket direktivës europiane 2014/23, datë 26.02.2014 "Mbi dhënien e kontratave të koncesionit", ajo ka për objekt rregullimin e koncesioneve të punëve publike dhe të shërbimeve publike, ka për qëllim kryesor përforcimin e sigurisë juridike në përkufizimin dhe lidhjen e kontratave të koncesionit, duke rimarrë dhe integruar këto zgjidhje jursiprudenciale të GJDBE-së dhe komunikimet interpretative të Komisionit[984].

3.2 Kontrata e koncesionit/partneritetit publik privat në të drejtën shqiptare

Paraprakisht, duam të theksojmë këtu se ligji shqiptar ka parashikuar një vlerësim paraprak të thelluar, që përfshin një krahasim të kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat me sistemin tradicional të blerjeve publike (*Public Sector Comparator*), që ligji shqiptar e ka quajtur Krahasuesi i Sektorit Publik (KSP), me qëllim për të verifikuar nëse kushtet për të plotësuar vlerën më të mirë të parasë (*best value for money*) arrihen nëpërmjet koncesionit/partneritetit publik privat. Vetëm nëse nga rezultati i këtij krahasimi do të dalë se alternativa e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat ofron vlerën më të mirë të parasë, do të procedohet me lidhjen e një kontrate koncesioni/partneriteti publik privat. Neni 3/17 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik

[983] Shih Commission interpretative communication *"On concessions under Community laë"*, (2000/C 121/02), Official Journal C 121, April 29, 2000.

[984] Shih: L. Richer, *"La concession en débat"*, LGDJ, 2014, fq. 65; H.Hoepffner, *"La nouvelle directive concessions. Sécuriser le cadre juridique des concessions et préserver la liberté des concédants: une conciliation impossible?"*, Europe, 2014, fq. 5; S. Braconnier, *"La typologie des contrats publics d'affaires face à l'évolution du champ d'application des nouvelles directives"*, AJDA, 2014, fq. 832; Colloque orgnisé par les universités de Valenciennes et Aix-Marseille, *"Directive nº 2014/23 du 26 février 2014 sur l'attribution des contrats de concession: quelles conséquences pour les collectivités?"*, JCP-A, 2014, fq. 2136 e në vijim.

Privat", parashikon se *"Vlera e parasë është një term, i cili përdoret për të përcaktuar nëse autoriteti kontraktues ka marrë fitimet maksimale të mundshme nga punët apo shërbimet e dhëna me koncesion/partneritet publik privat. Ky term nuk kufizohet në masën e vlerës së parasë së punëve/shërbimeve, por përfshin, gjithashtu, edhe vlerësimin e cilësisë, kostos dhe shfrytëzimin e burimeve, përshtatshmërinë me qëllimin dhe objektivin e kontratës, kohën dhe mundësinë për të vendosur nëse të gjitha këto elemente të kombinuara përbëjnë vlerën me të mirë ekonomike"*. Ky është një kusht thelbësor për lidhjen e kontratave të koncesionit/partneritetit publik privat[985].

Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", pa i lënë vend debatit institucional, nëse partneritetet publike private janë një variant apo një formë e koncesioneve ose anasjelltas[986], konform mendimit të përgjithshëm të doktrinës juridike bashkëkohore, sipas së cilës, *"pranohet gjerësisht se koncesionet janë një nga format e PPP* [partneriteteve publike-private]*"*[987], i trajton koncesionet si një nga format apo variantet me anë të të cilave mund të realizohen partneritetet publike private[988]. Ligji shqiptar ka privilegjuar një koncept të hapur dhe të gjerë të partneriteteve publike private, bazuar në struktura/skema/forma të ndryshme të bashkëpunimit midis sektorit publik dhe sektorit privat, të cilat të gjitha bëjnë pjesë në kategorinë juridike të kontratave të partneritetit publik privat[989]. Për këtë arsye, koncesionet dhe partneritetet publike private rregullohen nga i njejti regjim juridik, konkretisht dispozitat e Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", dhe kanë karakteristika të përbashkëta. Në këto kushte, mund të thuhet se kontratat e partneritetit publik privat kanë karakter global[990]. Megjithatë, brenda nocionit të gjerë të partneriteteve publike private, ligji shqiptar nuk ka harruar të identifikojë dhe të dallojë qartësisht nocionin e kontratës së koncesionit. Në fakt, në bazë të ligjit shqiptar, partneritetet publike private janë një nocion më i gjerë se nocioni i koncesioneve, i përfshijnë koncesionet, por në të njëjtën kohë, nuk ngatërrohen me koncesionet, pasi përbëjnë dy nocione të identifikuara dhe të dalluara qartësisht.

---

[985] Shih Kreu III "Lidhja e kontratës administrative", Pjesa 2.1.2.2 "Veprimet përgatitore për dhënien e kontratës".

[986] Në fakt, për ekspertët e Bankës Botërore, partneritetet publike private përbëjnë një nga format e koncesioneve, shih P. Guislain, M. Kerf, *"Concessions - The Way to Privatize Infrastructure Sector Monopolies"*, 1995, World Bank, Washington, DC, ndërsa për ekspertët e Fondit Monetar Ndërkombëtar, janë koncesionet që përbëjnë një nga format e partneriteteve publike private, shih Report of International Monetary Fund, March 12, 2004, *"Public-Private Partnerships"*, Prepared by the Fiscal Affairs Department.

[987] Shih A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014, fq. 102-103.

[988] Shih A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, e cila shprehet se *"Termi partneritet publik privat përkufizohet në ligj dhe qartazi trajtohet si një term ombrellë për forma të ndryshme PPP, përfshirë dhe koncesionin"*, A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014, fq. 130.

[989] Shih: B. Tardivel, *"La place du contrat de partenariat dans l'ordre des contrats publics"*, Contrats Publics, Mélanges Guibal, PU Montpellier, 2006, fq. 847; P. Delelis, *"Contrat de partenariat et exploitation du service public"*, AJDA, 2010, fq. 2244; A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, e cila shprehet se *"Ligji ofron këtë përkufizim, duke lënë hapësira dhe për forma të tjera skemash bashkëpunuese midis aktorëve publikë dhe atyre privatë (neni 8)"*, A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014, fq. 130.

[990] Shih P. Delvolvé, *"Les contrats globaux"*, RFDA, 2004, fq. 1079.

Më poshtë do të analizojmë karakteristikat e përbashkëta të koncesioneve/partneriteteve publike private në konceptin e shqiptar, si dhe nocionet respektive të koncesionit dhe të partneritetit publik privat sipas ligjit shqiptar[991].

3.2.1 Karakteristikat e përbashkëta të koncesioneve/partneriteteve publike private sipas ligjit shqiptar

Duke marrë në konsideratë faktin se në konceptin e Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", partneriteti publik privat është një kontratë që përfshin edhe koncesionin, ky ligj përcakton zbatimin e një regjimi juridik të njëjtë për koncesionet dhe partneritetet publike private, dhe për rrjedhojë, përcakton domosdoshmërisht karakteristika të përbashkëta për të dy kontratat[992]. Analiza juridike tregon se është e mundur që të nxjerrim nga ligji disa karakteristika të përbashkëta të koncesioneve dhe partneriteteve publike private. Këto karakteristika kanë të bëjnë me disa aspekte, siç është cilësia e palëve në kontratë, natyra kontraktore e aktit të transferimit të veprimtarisë me interes publik, sektorët e veprimtarisë me interes publik ku përdoren koncesionet/partneritetet publike private, jetëgjatësia e koncesioneve/partneriteteve publike private, çështjet financiare dhe pronësore të koncesioneve/partneriteteve publike private, si dhe ligjin e zbatueshëm dhe gjykatën kompetente në rast mosmarrëveshjesh.

3.2.1.1 Palët në kontratën e koncesionit/partneritetit publik privat

Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", në Nenet 3/2, 3/3, 3/22, 3/23 dhe 8 të tij, përcakton se kontrata e koncesionit/partneritetit publik privat lidhet ndërmjet autoritetit kontraktor dhe operatorit ekonomik. Autoritetet kontraktore janë organet që kanë kompetenca për të ndërmarrë një procedurë për dhënien e koncesioneve/partneriteteve publike private. Në bazë të ligjit, autoritetet kontraktore janë: Kryeministria, ministritë e linjës; Kuvendi; dhe njësitë e qeverisjes vendore (Neni 13). Autoriteti kontraktor do të lidhë një kontratë koncesioni/partneriteti publik privat me operatorin ekonomik ose koncesionarin. Koncesionari është operatori ekonomik (kontraktuesi, sipërmarrësi i punëve ose shërbimeve), apo subjekti për qëllime të veçanta, me të cilin autoriteti kontraktor do të nënshkruajë një kontratë koncesioni/partneriteti publik privat (Neni 3/11). Operatori ekonomik është kontraktuesi, që do të thotë çdo person, fizik ose juridik, ent publik ose grup personash dhe/ose organesh të tilla që ofrojnë në treg, respektivisht, realizimin e punëve dhe/ose të punëve dhe shërbimeve (Neni 3/18, 3/19). Për sa i përket cilësisë së operatorit ekonomik, ekziston një dallim midis koncesionit dhe partneritetit publik privat. Rezulton nga Nenet 3/2, 3/3, 3/18 dhe 3/19 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", se në kontratat e koncesionit, cilësinë e operatorit ekonomik mund ta kenë

[991] Këtu nuk do të trajtojmë aspektet procedurale të lidhjes së kontratave të koncesionit/partneritetit publik privat, siç janë veprimet përgatitore dhe procedura për lidhjen e koncesionit/partneritetit publik privat, të cilat janë trajtuar më sipër në pjesën e dytë të Kreut të tretë të këtij punimi. Shih Kreu III "Lidhja e kontratës administrative", Pjesa 2 "Kushtet procedurale për lidhjen e kontratës administrative".

[992] Shih: P. Cossalter, *"Les délégations d'activités publiques dans l'Union européenne"*, LGDJ, 2007, fq. 156; D. Déom, *"Les instruments du droit administratif à l'épreuve des partenariats public-privé"*, publikuar në *"Les partenariats public-privé (PPP): un défi pour le droit des services publics"*, Bruxelles, La Charte, 2005, fq. 189; P.E. Noël, *"Le partenariat public-privé (PPP), technique de réalisation et de financement des équipements publics"*, J.T., 2005, fq. 369.

edhe organet publike, pasi ligji lejon shprehimisht lidhjen e kontratës së koncesionit ndërmjet një autoriteti kontraktor dhe një operatori ekonomik ent publik[993]. Ndërsa për kontratën e partneritetit publik privat, Neni 8 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", përjashton shprehimisht që cilësinë e operatorit ekonomik të mund ta ketë një organ publik, pasi parashikon se *"Partneriteti publik privat nënkupton një formë bashkëpunimi afatgjatë, të rregulluar me kontratë, ndërmjet autoritetit kontraktues, domethënë partnerit publik, dhe një ose më shumë operatorëve ekonomikë, domethënë partnerit privat..."*. Për rrjedhojë, ndërsa koncesionet mund të lidhen edhe ndërmjet dy organeve publike, partneritetet publike private mund të lidhen vetëm midis një organi publik dhe një personi të së drejtës private[994]. Me kërkesë të autoritetit kontraktor, ligji lejon gjithashtu që kontrata e koncesionit/partneritetit publik privat të lidhet edhe me një subjekt për qëllime të veçanta (SPV : Special Purpose Vehicle), i cili është një person juridik privat, me seli në Republikën e Shqipërisë, i krijuar nga operatori ekonomik i zgjedhur si ofertuesi më i suksesshëm me kërkesë të autoritetit kontraktues, kërkesë e cila duhet të figurojë që në dokumentacionin e tenderit (Nenet 3/12 dhe 39). Operatorët ekonomikë mund të marrin pjesë të vetëm në procedurë ose të krijojnë grupe operatorësh ekonomikë dhe të marrin pjesë në procedurë si një kandidat i vetëm. Në rast të bashkimit të grupeve të operatorëve ekonomikë, ata duhet të krijojnë një formë të veçantë ligjore të bashkimit të shoqërive, për qëllim të dorëzimit të ofertës ose kërkesës për pjesëmarrje. Përpara dorëzimit të ofertës, grupi duhet të krijohet zyrtarisht, me një marrëveshje të noterizuar, ku të përcaktohen përfaqësuesi i grupit, përqindja e pjesëmarrjes së punës/shërbimit dhe elementet konkrete, që do të kryejë secili nga anëtarët e këtij grupi. Pas krijimit të bashkimit të operatorëve ekonomikë, anëtarët e grupit caktojnë, me prokurë, përfaqësuesin e tyre.

3.2.1.2 Akti i transferimit të veprimtarisë me interes publik: kontratë dhe jo akt administrativ

Në bazë të Neneve 2, 3/2, 3/3, 3/22, 3/23 dhe 8 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", të cilët shprehin qartësisht termin *"marrëveshje"* dhe *"kontratë"*, si dhe në bazë të Nenit 6 të të njëjtit ligj, sipas të cilit *"Ky ligj nuk zbatohet për licencat dhe lejet administrative që u jepen operatorëve ekonomikë, autoriteteve kontraktuese, enteve kontraktuese dhe organeve të tjera të sektorit privat apo publik"*, Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat" zbatohet vetëm për aktet e transferimit të veprimtarisë me interes publik që kanë natyrë kontraktore. Për rrjedhojë, nëse transferimi i veprimtarisë me interes publik bëhet nëpërmjet një akti administrativ të njëanshëm, siç mund të jenë liçencat, autorizimet apo lejet administrative[995], atëherë dispozitat e Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin

[993] Enti publik përkufizohet nga doktrina juridike shqiptare si *"Në radhë të parë entet publike janë subjekte të së drejtës publike të cilat krijohen me akte normative të veçanta. Së dyti ato krijohen nga ligji si organizma jo shtetërore. Kurse së treti, ato gjithmonë kanë si qëllim që të mbrojnë një interes publik"*, E. Dobjani, *"E Drejta Administrative 1"*, botim i ripunuar, Shtyp. Perlat Voshtina, Tiranë, 2010, fq. 185, dhe si *"…organ i administratës publike, i krijuar me ligj si person juridik i të drejtës publike për të realizuar një interes publik"*, A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, MediaPrint, Tiranë, 2011, fq. 216.

[994] Shih: D. Soldini, *"La délégation de service public, sa fonction, ses critères"*, RFDA, 2010, fq. 1114; G. Clamour, *"Les vingt ans de la loi Sapin"*, AJDA, 2013, fq. 1428.

[995] Në këtë rast, zbatohen dispozitat e Ligjit Nr. 10081, datë 23.2.2009 "Për licencat, autorizimet dhe lejet në Republikën e Shqipërisë".

Publik Privat" nuk zbatohen[996]. Një zgjidhje e tillë nuk duket se është në përputhje me të drejtën europiane[997]. Kështu, për Komisionin Europian, në komunikimin interpretativ mbi *"koncesionet në të drejtën europiane të prokurimeve publike"*, koncesionet cilësohen si *"akte që i përkasin Shtetit, në bazë të të cilëve një autoritet publik i jep një të treti, qoftë nëpërmjet një akti kontraktor ose nëpërmjet një akti të njëanshëm që merr miratimin e këtij të treti, menaxhimin tërësor ose pjesor të shërbimeve që i përkasin normalisht përgjegjësisë së tij dhe për të cilat ky i tretë merr përsipër rrezikun e shfrytëzimit"*[998]. Për rrjedhojë, për Komisionin, rregullat e të drejtës europiane në lidhje me respektimin e parimit të barazisë, mosdiskriminimit dhe vënies në konkurrencë, duhet të respektohen, pavarësisht natyrës kontraktore apo të njëanshme të aktit që transferon veprimtarinë me interes publik. Në këtë drejtim, edhe GJDBE ka mbajtur qendrim të njëjtë, pasi kjo gjykatë vlerëson se parimi i transparencës vlen në mënyrë të njëjtë për koncesionet kontraktore dhe për koncesionet e njëanshme, për arsye se *"zbatimi i neneve 12 CE, 43 CE dhe 49 CE, si dhe i parimeve të barazisë, mosdiskriminimit dhe transparencës që i bashkëngjiten, nuk varet nga ekzistenca e një kontrate"*[999]. Megjithatë, pyetja mund të shtrohet nëse kjo zgjidhje e të drejtës europiane mbetet ende e vlefshme, pasi direktiva e re europiane 2014/23, datë 26.02.2014 "Mbi dhënien e kontratave të koncesionit", ka për objekt vetëm koncesionet kontraktore. Për rrjedhojë, nëpërmjet një arsyetimi me deduksion, a duhet të nxjerrim si përfundim se shtetet anëtare të Bashkimit Europian janë të lira që të përcaktojnë sisteme të njëanshme për transferimin e veprimtarive me interes publik që lejojnë mënjanimin e zbatimit të direktivës? Bazuar në vendimin e GJDBE, datë 13.10.2005, *Parking Brixen GmbH* (C-458/03), një zgjidhje e tillë duket e vështirë të prevalojë.

3.2.1.3 Sektorët me interes publik ku përdoren koncesionet/partneritetet publike private

Dy observime paraprake imponohen menjëherë.

Së pari, sektorët në të cilët ligji lejon përdorimin e kontratave të koncesionit/partneritetit publik privat, kanë të përbashkët faktin se kanë një rendësi të jashtëzakonshme dhe themelore për funksionimin e Shtetit dhe të ekonomisë së një vendi. Për rrjedhojë, bëhet fjalë për sektorë të veprimtarisë administrative që paraqesin një karakter interesi publik[1000]. Neni 3/10 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", ka përcaktuar shprehimisht karakterin me interes publik, duke parashikuar se *"Objekti i koncesionit janë veprat publike dhe/ose shërbimet publike të siguruara në bazë të një marrëveshjeje koncesioni në çdonjërin nga sektorët e ligjshëm të renditur në këtë ligj"*. Kontrata e koncesionit/partneritetit publik privat nuk mund të përdoret jashtë këtyre sektorëve, dhe për rrjedhojë, edhe Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për

[996] Shih A. Hourcabie, A. Tabouis, *"Notion et régime juridiques de la délégation unilatérale de service public"*, Ctts et MP, 2005, fq. 13.

[997] Shih P. Flamme, M.-A. Flamme, *"Partenariat et financement privé face aux directives européennes sur les marchés publics"*, Liber Amicorum Yvon Hannequart et Roger Rasir, Diegem, Kluwer, 1997, fq. 117.

[998] Commission interpretative communication *"On concessions under Community laë"*, (2000/C 121/02), Official Journal C 121, April 29, 2000.

[999] Vendimi i GJDBE me numër çështje C-458/03, datë 13.10.2005, *Parking Brixen GmbH*.

[1000] Shih: P. Perenon, *"La délégation de service public administratif"*, AJDA, 2004, fq. 1449; C. Guettier, *"La loi Sapin 20 ans après: un partenariat public-privé a réinventer?"*, JCP A, 2013, fq. 2054.

Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", nuk mund të zbatohet për sektorë të tjerë. Në këtë drejtim, Neni 4/2 i ligjit ka parashikuar se *"Këshilli i Ministrave, me propozimin e ministrive të linjës apo propozime që këto i marrin nga autoritete të njësive të qeverisjes vendore apo të organeve qendrore të politikës së koncesioneve/partneriteteve publike private, vendos për koncesionet/partneritetet publike private që zbatohen në sektorë të tjerë"*, dhe Neni 8/5 i ligjit përcakton se *"Këshilli i Ministrave miraton një dokument strategjik politikash për përcaktimin e sektorëve parësorë për investime të bazuara te partneriteti publik privat..."*. Për rrjedhojë, nëse identifikohen sektorë të tjerë të veprimtarisë administrative me interes publik, Këshilli i Ministrave, nëpërmjet një vendimi, akt nënligjor, mund të vendosë zbatimin e koncesioneve/partneriteteve publike private edhe në sektorë të tjerë, si dhe ka detyrimin që të përcaktojë nëpërmjet miratimit të një dokumenti strategjik sektorët parësorë ku do të përdoren partneritetet publike private.

Së dyti, kontrata e koncesionit/partneritetit publik privat operon një transferim të këtyre sektorëve të veprimtarisë administrative me interes publik nga autoriteti publik tek koncesionari apo partneri privat[1001]. Nëse nuk ka një transferim nga autoriteti publik tek koncesionari apo partneri privat, të organizimit, menaxhimit dhe përgjegjësisë të sektorit përkatës me interes publik, atëherë nuk kemi të bëjmë me kontratë koncesioni/partneriteti publik privat, dhe për rrjedhojë, edhe Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", nuk mund të zbatohet, pasi në këtë rast, do të mungonte vvetë thelbi, esenca, e kontratave të koncesionit/partneritetit publik privat.

Në këtë mënyrë, Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", në Nenin 4 të tij, parashikon se koncesionet/partneritetet publike private mund të jepen për realizimin e punimeve dhe/ose ofrimin e shërbimeve për sektorët dhe qëllimet si vijojnë: transport (sistemin e hekurudhave, transportin hekurudhor, portet, aeroportet, rrugët, tunelet, urat, parkimin, transportin publik); prodhim dhe shpërndarje e energjisë elektrike dhe energjisë për ngrohje; prodhim dhe shpërndarje e ujit, trajtim, mbledhje, shpërndarje dhe menaxhim i ujërave të zeza, ujitje, drenazhim, pastrim i kanaleve dhe digave; menaxhim i mbeturinave, duke përfshirë mbledhjen, trajtimin, transferimin dhe depozitimin e tyre; telekomunikacion; shkencë dhe arsim; turizëm, argëtim dhe hoteleri; kulturë dhe sport; shëndetësi; shërbime sociale; burgje dhe infrastrukturë gjyqësore; rehabilitim i tokës dhe pyjeve; parqe industriale, miniera dhe infrastrukturë të ngjashme për mbështetjen e biznesit; strehim; godina të administratës publike, teknologji e informacionit dhe infrastrukturë e bazës së të dhënave; shpërndarje e gazit natyror; rehabilitim dhe zhvillim urban dhe suburban; ndriçimi publik në territorin e njësive administrative vendore.

Megjithatë, ligji përcakton një listë të gjatë, jo vetëm të sektorëve, por kryesisht të rasteve, në të cilat, Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", nuk zbatohet[1002]. Neni 5/2 i ligjit përcakton se këto raste të përjashtuara nga zbatimi i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", rregullohen me dispozita të tjera ligjore ose nënligjore. Neni 5/1 i ligjit, parashikon se dispozitat e tij nuk zbatohen për kontratat e

[1001] Shih: D. Soldini, *"La délégation de service public, sa fonction, ses critères"*, RFDA, 2010, fq. 1114; G. Clamour, *"Les vingt ans de la loi Sapin"*, AJDA, 2013, fq. 1428; N. Symchowicz, *"La notion de délégation de service public"*, AJDA, 1998, fq. 195.

[1002] Shih: F. Brenet, F. Melleray, *"Les contrats de partenariat de l'ordonnance du 17 juin 2004"*, Litec, 2005, fq. 59; F. Llorens, *"Les contrats de partenariat"*, RJEP-CJEG, 2004, fq. 511; P. Delvolvé, *"Les contrats globaux"*, RFDA, 2004, fq. 1079.

lidhura në rastet si vijojnë: kontratat me vlerë nën kufirin e ulët monetar 5 milion lekë[1003]; kur realizimi i kontratave duhet të shoqërohet me masa të veçanta të sigurisë, në përputhje me ligjet, rregulloret ose dispozitat administrative në fuqi, apo kur një gjë e tillë kërkohet nga mbrojtja e interesave thelbësorë të shtetit; kontratat për blerjen ose marrjen me qira, me çfarëdo mjetesh financiare, të pasurisë së paluajtshme ose të të drejtave të lidhura me to, përveç kontratave të shërbimeve financiare, të nënshkruara në të njëjtën kohë para ose pas kontratës së blerjes ose të qirasë, në çfarëdo forme, të cilat i nënshtrohen ligjit; kontratat për blerjen, zhvillimin, prodhimin ose bashkëprodhimin e materialeve të programit apo reklamave të destinuara për transmetim nga transmetuesit ose për publikimin në media dhe kontratat për kohën e transmetimit; për koncesionet, të cilat u nënshtrohen rregullave të ndryshme dhe që jepen në përputhje me rregullat procedurale të veçanta të organizatave ndërkombëtare; për shërbimet e arbitrazhit dhe të pajtimit; për shërbimet financiare, në lidhje me nxjerrjen, shitjen, blerjen, apo transferimin e titujve ose instrumenteve të tjera financiare, në mënyrë të veçantë, transaksionet nga autoritetet kontraktuese për të mbledhur para ose kapital; për të gjitha shërbimet e përmendura në procedurat për dhënien e kontratave sektoriale në Ligjin Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik; për kontratat me objekt shërbimet e transportit ajror; për koncesione/partneritete publike private që u nënshtrohen rregullave të ndryshme dhe që janë dhënë në përputhje me marrëveshjet ndërkombëtare, të cilat Republika e Shqipërisë i ka lidhur me një ose disa shtete të tjera, të nënshkruara në pajtim me Traktatin për Funksionimin e Bashkimit Europian dhe që përfshijnë punë, mallra apo shërbime të destinuara për zbatimin e përbashkët ose përdorimin e projekteve nga ana e vendeve nënshkruese; për koncesionin/partneritetin publik privat, në atë masë që ky ligj bie ndesh me një detyrim të shtetit, që është në bazë ose që rrjedh prej një marrëveshjeje me një ose më shumë shtete të tjera a me një organizëm ndërkombëtar, atëherë në këtë rast, do të mbizotërojnë dispozitat e kësaj marrëveshjeje; për koncesionet e shërbimit publik që një autoritet kontraktues ia ka dhënë një autoriteti tjetër kontraktues ose një shoqate të autoriteteve kontraktuese, në bazë të një të drejte ekskluzive që ata gëzojnë, sipas legjislacionit në fuqi; për koncesionet e punëve publike që jepen për ndërtimin, operimin dhe mirëmbajtjen e hidrocentraleve për prodhimin dhe shpërndarjen e energjisë elektrike; për koncensionet e punëve publike për ndërtimin, operimin, mirëmbajtjen dhe rehabilitimin e rrugëve nacionale, kur ato paraqesin rëndësi të vecantë për infrastrukturën rrugore të vendit.

3.2.1.4 Kohëzgjatja e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat

Kontrata e koncesionit/partneritetit publik privat duhet të ketë një afat relativisht të gjatë, për arsye se duhet që të sigurohet për koncesionarin/partnerin privat, amortizimi i vlerës reale të investimeve dhe një normë e arsyeshme e kthimit të investimit. Megjithatë, në të njëjtën kohë, kjo kohëzgjatje e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat, nuk duhet të jetë e tillë që të kufizojë konkurrencën më shumë sesa është e nevojshme, për arsye se koncesionari/partneri privat duhet të ketë marrë parasysh kostot dhe risqet[1004]. Për këtë arsye, Neni 30 i

[1003] Në bazë të Nenit 2 të VKM Nr. 575, datë 10.07.2013 "Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet public privat", *"kufiri i ulët monetary është 5 milion lekë"*.

[1004] Shih: T. Pez, *"Le risque dans les contrats administratif"*, LGDJ, 2013, fq. 95; K. Éric Möric, *"Les partenariats public-privé, Le choix du partenaire privé au regard du droit communautaire"*, Larcier, 2009, fq. 197; P. Lignières, *"Partenariats public-privé"*, 2e éd., Litec, 2005, fq. 229; Institut de la

Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", parashikon se autoriteti kontraktor përcakton që në studimin e fizibilitetit të koncesionit/partneritetit publik privat, afatin e kontratës, në mënyrë të tillë që kohëzgjatja e saj nuk e kufizon konkurrencën më shumë sesa është e nevojshme, që të sigurohet amortizimi i vlerës reale të investimeve të koncesionarëve/partnerëve privatë dhe një normë e arsyeshme e kthimit të investimit, duke marrë parasysh kostot dhe risqet e marra përsipër nga koncesionari/partneri privat për kohëzgjatjen e kontratës. Për rrjedhojë, afati i kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat duhet të reflektojë një balancë midis kërkesës për të mos cënuar konkurrencën e lirë më shumë se sa është e nevojshme dhe nevojës që të sigurohet për koncesionarin/partnerin privat, amortizimi i vlerës reale të investimeve dhe një normë e arsyeshme e kthimit të investimit[1005]. Kështu, ligji përcakton se kontrata e koncesionit/partneritetit publik privat lidhet për një periudhë të caktuar dhe konkretisht kontrata e koncesionit/partneritetit publik privat nuk mund të lidhet për një periudhë më të gjatë se 35 vjet[1006]. Afati i kontraës së koncesionit/partneritetit publik privat llogaritet nga data e hyrjes në fuqi të kontratës.

3.2.1.5 Çështjet financiare të koncesionit/partneritetit publik privat

Kontrata e koncesionit/partneritetit publik privat ka një karakter financiar, për arsye se shuma e financimit të veprës apo shërbimit publik objekt të kontratës është e konsiderueshme, dhe ose do të merret përsipër nga koncesionari/partneri privat, ose do të ndahet midis organit publik dhe koncesionari/partneri privat. Për rrjedhojë, këto kontrata përfshijnë domosdoshmërisht edhe një aspekt financiar. Çështjet financiare të kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat, kanë të bëjnë me mbështetjen financiare të kontratës, garancitë e kontratës dhe tarifën e koncesionit.

Mbështetja financiare e kontratës. – Në bazë të Nenit 3/16 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", *"mbështetja financiare është lloji i mbështetjes monetare ose jomonetare dhe/ose financimi i dhënë nga sektori publik, duke përfshirë, por pa u kufizuar, subvencione, garanci financiare apo të tjera, kontribute kapitale dhe transferim të të drejtave të pronësisë"*. Në këtë drejtim, ligji i jep të drejtën organit publik autoritet kontraktor që të lidhë marrëveshje ose kontrata me objekt dhe qëllim për të siguruar financimin e nevojshëm për zbatimin e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat (Nenet 27/4, 27/5). Mbështetje financiare përbën edhe transferimi nga organi publik tek partneri privat i të drejtave materiale dhe/ose i të drejtave reale mbi pasurinë e paluajtshme [Neni 8/1/d)/iii)]. Mbështetja financiare e projektit objekt të kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat ka nevojë për miratimin paraprak të Ministrisë së Financave (Neni 42). Mbështetja financiare nga organi publik autoritet kontraktor është shumë e rendësishme për të siguruar pjesëmarrjen e institucioneve

---

Gestion Déléguée Dexia, *"Partenariats public-privé: Mode d'emploi juridique et aproche économique"*, La Documentation Française, Paris, 2006, fq. 36.

[1005] Shih C. Bonnotte, *"Les conventions de service public et le temps"*,RFDA, 2005, fq. 89.

[1006] Në këtë drejtim, Neni 8/1 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", parashikon shprehimisht se "*Partneriteti publik privat nënkupton një formë bashkëpunimi afatgjatë..."*.

financiare/bankave në projektin koncesionar në kuadrin e një "financimi të projektit" nga institucionet financiare/bankat[1007].

Garancitë e kontratës. – Këto garanci kanë për qëllim realizimin e objektit të kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat dhe minimizimin e humbjeve të aktorëve finanicar në rast dështimi të projektit koncesionar. Garancitë mund të parashikohen për të dy palët në kontratën e koncesionit/partneritetit publik privat, edhe për autoritetin kontraktor, edhe për koncesionarin/partnerin privat, por edhe për institucione financiare që kanë financuar projektin koncesionar. Garancitë sigurohen nëpërmjet mekanizmit të garancive të realizimit të kontratës, mekanizmit të interesave të sigurisë, dhe mekanizmit të dispozitave të stabilizimit[1008].

Garancitë e realizimit të kontratës. – Neni 28 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", si garanci në favor të autoritetit kontraktor, parashikon se përpara nënshkrimit ose hyrjes në fuqi të kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat, autoriteti kontraktor merr nga ofertuesi më i suksesshëm (koncesionari/partneri privat) garancitë e kërkuara për realizmin e kontratës dhe instrumentet e sigurisë, si kompensim për dëmin që mund të shkaktohet si pasojë e dështimit të koncesionarëve/partnerëve privatë për të përmbushur detyrimet e parashikuara në kontratë (premtim për pagesë, garanci bankare, garanci të korporatës, kambiale etj). Këto garanci duhet të jenë të përcaktuara nga dokumentet e tenderit dhe/ose vendimi për zgjedhjen e ofertës më të suksesshme. Garancitë dhe instrumentet e sigurisë depozitohen pranë autoritetit kontraktor, i cili është i detyruar t'i ruajë ato gjatë të gjithë kohëzgjatjes së kontratës dhe verifikon rregullisht vlefshmërinë e instrumenteve të sigurisë. Për rrjedhojë, në rast se instrumenti i mbyllur i sigurisë nuk është më i vlefshëm përgjatë zbatimit të kontratës, autoriteti kontraktor i kërkon pa vonesë koncesionarit/partnerit privat të paraqesë një instrument të ri të sigurisë.

Interesat e sigurisë. – Në kuadrin e garancive në favor të institucioneve financiare, Neni 40 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", parashikon se koncesionari/partneri privat mund sigurojë (kupto të vërë në garanci) të drejtat e tij ndaj çdo pagese të çdo lloji të marrë ose që pritet të merret nga ai, në zbatim të një kontrate koncesioni/partneriteti publik privat ose në lidhje me të, por pa cenuar të drejtën e tij ndaj çdo pjese tjetër të pasurisë së tij[1009]. Ligji kushtëzon me parashikimin se ky sigurim nuk mund të krijohet pa pëlqimin e autoritetit kontraktor, dhe mund të bëhet vetëm në favor të institucioneve financiare për të siguruar pretendimet e këtyre institucioneve, mbi bazën e kontratës së kredisë. Për të mënjanuar çdo dyshim, ligji ka parashikuar se pretendimet e institucionit financiar, sipas përcaktimit të mësipërm, lidhen vetëm me instrumentet financiare të fituara për qëllime të ekzekutimit të kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat dhe nuk përfshijnë asnjë nga pretendimet e tjera që institucionet financiare kanë ndaj koncesionarit/partnerit privat për arsye të tjera.

Dispozitat e stabilizimit. – Në cilësinë e garancisë në favor të koncesionarit/partnerit privat, Neni 41 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për

[1007] Shih: M. Lequien, P. Cuche, *"La notion de 'bancabilité' dans les opérations de financement privé d'équipements publics"*, Dr. adm. 2004, fq. 22; L. Vandomme, D. Bandet, *"La reprise du projet par la partie publique dans les contrats de partenariat"*, Revue de droit bancaire et financier, mars-avril 2005, fq. 75.

[1008] Shih X. Matharan, P. Pintat, *"Les risques et leurs garanties dans les contrats de partenariat"*, CP-ACCP, nº 36, 2004, fq. 40.

[1009] Shih: M. Lequien, P. Cuche, *"La notion de 'bancabilité' dans les opérations de financement privé d'équipements publics"*, Dr. adm. 2004, fq. 22.

Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", parashikon se autoriteti kontraktor mund të hyjë në një angazhim detyrues, në emër të shtetit, që do të ketë efektin e sigurimit të garancive të përshtatshme në favor të koncesionarit/partnerit privat, me të cilin koncesionari/partnerit privat do të mbrohet kundër pasojave financiare që mund të vijnë nga ndryshimi i legjislacionit, i cili hyn në fuqi pas lidhjes së kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat, për rrjedhojë përgjatë zbatimit të kontratës[1010]. Ligji i kufizon dispozitat e stabilizimit me kushtin që të jenë parashikuar në kontratën e koncesionit/partneritetit publik privat, në mënyrë të qartë dhe të saktë, pasojat financiare dhe natyra e legjislacionit. Ligji përcakton se një angazhim i tillë detyrues miratohet me vendim të Këshillit të Ministrave, me kërkesën e autoritetit kontraktor, dhe mbaron me përfundimin e marrëveshjes së koncesionit.

Tarifa e koncesionit. – Në kuadrin e një kompensimi monetar për autoritetin kontraktor si shpërblim për dhënien e koncesionit, Neni 29 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", përcakton, vetëm për kontratat e koncesionit, se nëse është përcaktuar në studimin e fizibilitetit, koncesionari paguan një kompensim monetar për koncesionin në shumën dhe në mënyrën e përcaktuar në kontratën e koncesionit. Ligji bën përjashtim nga pagesa e kësaj tarife vetëm për rastet e koncensioneve që aplikohen në fushën e shëndetësisë, si dhe për kontratat e partneritetit publik privat[1011]. Ligji parashikon se shuma dhe afatet e pagesës së tarifës së koncesionit përcaktohen në përpjesëtim me objektin e koncesionit, me vlerën e parashikuar të kontratës së koncesionit, kohëzgjatjen e kontratës, risqet dhe kostot që koncesionari merr përsipër dhe fitimin e pritshëm, si dhe me nivelin e pajisjeve dhe vlerën e pronës së dhënë nga autoriteti kontraktor, sipas kontratës së koncesionit. Kontrata e koncesionit mund të përcaktojë ndryshueshmërinë e shumës dhe/ose mënyrën e llogaritjes dhe të pagesës së tarifës së koncesionit, brenda një periudhe kohore të caktuar, gjatë të gjithë periudhës së kohëzgjatjes së kontratës së koncesionit, në përputhje me dokumentacionin e tenderit dhe me vendimin për dhënien e kontratës. Në kuadrin e nismës për nxitjen dhe thithjen e investimeve "Shqipëria 1 euro", Neni 4/3 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", përcakton se *"Në raste të veçanta, Këshilli i Ministrave mund të ofrojë koncesione për operatorët ekonomikë, vendas apo ndërkombëtarë, me çmimin simbolik 1 euro"*.

3.2.1.6 Çështjet pronësore të koncesionit/partneritetit publik privat

Çështjet pronësore kanë të bëjnë me pronësinë e pasurive të paluajtshme, private apo publike, me pronësinë e të mirave publike dhe me pronësinë e pasurive të tjera, të cilat përdoren përgjatë zbatimit të kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat, si dhe me pronësinë e pasurive të paluajtshme që rezultojnë të krijuara nga zbatimi i kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat. Ligji parashikon se rregullimi i çështjes së pronësisë për këto pasuri të palujatshme, të mira publike dhe pasuri të tjera, duhet të përfshihet dhe të përcaktohet detyrimisht në kontratën e koncesionit/partneritetit publik privat. Në bazë të Nenit 27/6 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", kontrata e koncesionit/partneritetit publik privat rregullon, në përputhje me dokumentacionin e tenderit, me vendimin e dhënies së koncesionit dhe me ofertën e zgjedhur, të gjitha

[1010] Shih P. Pereon, *"La délégation des services publics administratifs"*, AJDA, 2004, fq. 1449.
[1011] Shih C. Chenuaud-Frazier, *"La notion de délégation de service public"*, RDP, 1995, fq. 175.

çështjet që janë të lidhura me pronësinë e pasurive të paluajtshme dhe pasurive të tjera, që janë objekt i kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat dhe pronësinë e pasurive të paluajtshme ose jo, që lindin në bazë të kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat, përgjatë kohëzgjatjes së saj apo pas përfundimit të saj. Çështjet pronësore të pasurive që përdoren për zbatimin e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat, apo të pasurive që krijohen nga zbatimi i kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat, përbëjnë klauzola të detyrueshme që duhet të parashikohen domosdoshmërisht në kontratën e koncesionit/partneritetit publik privat[1012].

Në lidhje me pronësinë e pasurive të paluajtshme, publike apo private, si dhe të mirave publike, apo pasurive të tjera, që përdoren për zbatimin e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat, Neni 37 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", parashikon se marrëdheniet e pronësisë zgjidhen në përputhje me legjislacionin në fuqi, në mënyrë që të që të mos pengohet realizimi i projektit përgjatë periudhës së kontraktuar. Kështu, për përdorimin, përgjatë zbatimit të kontratës, të një pasurie të paluajtshme në pronësi të një personi privat, autoritetit kontraktor do t't duhet të angazhojë procedurat e Ligjit Nr. 8561, datë 22.12.1999 "Për shpronësimet dhe marrjen në përdorim të përkohshëm të pasurisë pronë private për interes publik".

Për sa i përket pasurive të paluajtshme që krijohen nga zbatimi i kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat[1013], Neni 38 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", parashikon se objektet e ndërtuara në bazë të një kontrate koncesioni/partneriteti publik privat, duke përfshirë shtesat dhe përmirësimet, janë në pronësi të autoritetit kontraktor, përveçse kur parashikohet ndryshe në kontratë. Neni 3/14 i ligjit përcakton se *"Objekti është rezultati i ndërtimit ose i një infrastrukture ekzistuese publike në posedim, që përdoret ose zotërohet nga koncesionari/partneri privat ose një infrastrukturë publike që do të realizohet në zbatim të kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat dhe që mund të sigurohet për të mirën e publikut ose të ndonjë pjese të publikut"*. Ligji përcakton se pronësia dhe kushtet ne bazë të të cilave ajo rregullohet, duhet të përcaktohen që në dokumentacionin e tenderit. Pas zgjidhjes së kontratës, koncesionari/partneri privat është i detyruar të dorëzojë objektet e ndërtuara në bazë të kontratës, pavarësisht nëse ato janë ndërtuar, rindërtuar, ruajtur, pajisur ose përmirësuar, tërësisht ose pjesërisht, sipas kushteve dhe mënyrës së përcaktuar në kontratë. Për rrjedhojë, në parim, përgjatë zbatimit të kontratës, pronësia e pasurive të paluajtshme që krijohen nga zbatimi i kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat, i përket autoritetit kontraktor. Por kontrata e koncesionit/partneritetit publik privat mund të ketë parashikuar ndryshe, dhe për rrjedhojë, në këtë rast, përgjatë zbatimit të kontratës, pronësia e pasurive të paluajtshme që krijohen nga zbatimi i kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat do t'i përkasë koncesionarit/partnerit privat. Ndërsa, pas zgjidhjes së kontratës, pronësia e pasurive të paluajtshme që krijohen nga zbatimi i kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat, i përket gjithmonë autoritetit kontraktor dhe koncesionari/partneri privat, nëse

[1012] Shih: E. Fatôme, L. Richer, *"Contrat de partenariat immobilier. Paiement et statut des équipements et ouvrages"*, CP-ACCP, 2004, nº 36, fq. 24; S. Braconnier, *"Les contrats de Private Finance Initiative. Réflexions sur la dynamique contractuelle dans les partenariats public-privé"*, BJDCP, 2002, fq. 174.

[1013] Shih J.-F. Brisson, *"L'adaptation des contrats administratifs aux besoins d'investissement immobilier sur le domaine public. Les aspects domaniaux des contrats de partenariats"*, AJDA, 2005, fq. 591.

ka zotëruar pronësinë e pasurive të paluajtshme përgjatë zbatimit të kontratës, është i detyruar që me përfundimin e kontratës, t'i kthejë pronësinë mbrapsht autoritetit kontraktor.

3.2.1.7 Ligji i zbatueshëm dhe gjykata kompetente në rast mosmarrëveshjesh

Në lidhje me ligjin e zbatueshëm për kontratat e koncesionit/partneritetit publik privat, kontrata duhet të përcaktojë të drejtat dhe detyrimet e autoritetit kontraktor dhe koncesionarit/partnerit privat, në përputhje me dispozitat e Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat" dhe në përputhje me dispozitat e legjislacionit në fuqi në Republikën e Shqipërisë. Kontrata e koncesionit/partneritetit publik privat rregullohet detyrimsisht nga ligjet e Republikës së Shqipërisë (Nenet 27/1 dhe 46/1). Për rrjedhojë, rezulton se Shteti shqiptar dhe organet publike shqiptare nuk mund të lidhin një kontratë koncesioni/partneriteti publik privat bazuar në një legjislacion të huaj. Ligji bën përjashtim për aksionerët dhe ortakët e tjerë të biznesit të koncesionarit/partnerit privat, të cilët janë të lirë të zgjedhin ligjin që rregullon marrëdhëniet e ndërsjella të tyre të biznesit (Neni 46/2).

Në lidhje me zgjidhjen e mosmarrëveshjeve, Neni 46/3 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", parashikon se çdo mosmarrëveshje ndërmjet autoritetit kontraktor dhe koncesionarit/partnerit privat zgjidhet përmes mekanizmave për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve, të pranuar nga palët në kontratën e koncesionit/partneritetit publik privat, duke përfshirë edhe procedurat e arbitrazhit ndërkombëtar. Për rrjedhojë, në ndryshim nga ligji i zbatueshëm, zgjidhja e mosmarrëveshjeve është lenë në dorë të lirë të palëve në kontratë[1014]. Në këto kushte, palët mund të parashikojnë në kontratë që mosmarrëveshjet t'i zgjidhin nga një organizëm ndërmjetësimi[1015], nga gjykata administrative shqiptare, apo nga gjykata të arbitrazhit ndërkombëtar[1016]. Përgjithësisht, kur koncesionari/partneri privat është i huaj, parashikohet se mosmarrëveshjet do të zgjidhen nga gjykata të arbitrazhit ndërkombëtar. Ndërsa për aksionerët dhe ortakët e tjerë të biznesit të koncesionarit/partnerit privat, ligji përcakton se ato janë të lirë të zgjedhin mekanizmat e duhur për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve ndërmjet tyre (Neni 46/4).

3.2.2 Nocioni i koncesionit sipas ligjit shqiptar

Në bazë të Nenit 3/22 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", "*Kontratë koncesioni është një kontratë e nënshkruar ndërmjet autoritetit kontraktues në njërën anë dhe operatorit ekonomik të zgjedhur si ofertuesi më i suksesshëm apo subjektit, për qëllime të veçanta (SPV), i themeluar nga operatori ekonomik në fjalë, kontratë e cila përmban përcaktimet që rregullojnë të drejtat dhe detyrimet në lidhje me koncesionin e dhënë*". Ky përkufizim flet për formën e kontratës së koncesionit. Për sa i përket nocionit të kontratës së koncesionit,

[1014] Shih L. Richer, "*Les modes alternatifs de règlement des litiges et le droit administratif*", AJDA, 1997, fq. 3.
[1015] Shih: F. Munoz, "*Pour une logique de la conciliation*", AJDA, 1997, fq. 41; A. Lyon-Caen, "*Sur la transaction en droit administratif*", AJDA, 1997, fq. 48; G. Chavrier, "*Réflexions sur la transaction administrative*", RFDA, 2000, fq. 548.
[1016] Shih: C. Jarrosson, "*L'arbitrage en droit public*", AJDA, 1997, fq. 16; G. Teboul, "*Arbitrage international et personnes morales de droit public: brèves remarques sur quelques aspects de contentieux administratif*", AJDA, 1997, fq. 25; P. Terneyre, C. Verot, "*Le projet de réforme de l'arbitrage des litiges intéressant les personnes publiques est tout à fait viable*", AJDA, 2008, fq. 905.

Neni 3/1 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", përcakton se "*Koncesion është koncesioni i punëve publike ose koncesioni i shërbimeve publike"*. Neni 3/2 i ligjit përkufizon koncesionin e punëve publike si *"...një marrëveshje me interes financiar, e lidhur me shkrim ndërmjet autoritetit kontraktues dhe një ose më shumë operatorëve ekonomikë, objekti i së cilës është kryerja e punimeve, ku shpërblimi për punimet që duhet të kryhen përbëhet nga e drejta për të shfrytëzuar veprat që janë objekt i kontratës ose nga kjo e drejtë së bashku me pagesën"*, dhe Neni 3/3 i ligjit përkufizon koncesionin e shërbimeve publike si *"...një marrëveshje me interes financiar në formë të shkruar ndërmjet autoritetit kontraktues dhe një ose më shumë operatorëve ekonomikë, objekti i së cilës është sigurimi i shërbimeve, ku shpërblimi për shërbimet që do të sigurohen përbëhet nga e drejta për të shfrytëzuar shërbimet që janë objekt i kontratës ose nga kjo e drejtë së bashku me pagesën"*.

Bazuar në këto dispozita, rezulton se nocioni i kontratës së koncesionit sipas ligjit shqiptar karakterizohet nga dy elemente kryesore: së pari, objekti i kontratës së koncesionit, punët dhe shërbimet publike, dhe së dyti, shpërblimi i koncesionarit dhe ndarja e riskut, që nënkupton të drejtën e koncesionarit për të shfrytëzuar veprat dhe/ose shërbimet[1017].

3.2.2.1 Objekti i koncesionit

Në bazë të Nenit 3/10 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", *"Objekti i koncesionit janë veprat publike dhe/ose shërbimet publike të siguruara në bazë të një marrëveshjeje koncesioni në çdonjërin nga sektorët e ligjshëm të renditur në këtë ligj"*. Për rrjedhojë, objekti i kontratës së koncesionit janë realizimi i punëve publike dhe sigurimi i shërbimeve publike. Në këtë drejtim, Neni 3/7 i ligjit përcakton se *"Realizimi i punëve është projektimi dhe realizimi me çfarëdo mjeti të një pune, që përputhet me objektin e koncesionit dhe me kërkesat e specifikuara nga autoriteti kontraktues"*, dhe Neni 3/8 i ligjit shton se *"Punë është objekti, i cili është rezultati i ndërtimit ose i veprave civile inxhinierike, të marra si një tërësi, e cila është e mjaftueshme në vetvete për të përmbushur një funksion ekonomik ose teknik"*. Ligji, në Nenin 3/9 të tij, përkufizon edhe sigurimin e shërbimeve, objekt të kontratës së koncesionit, si vijon: *"Sigurimi i shërbimeve është sigurimi apo realizimi i shërbimit publik që korrespondon me objektin e koncesionit dhe me kërkesat e specifikuara nga autoriteti kontraktues"*.

Nga këto përkufizime, vërehet se ligji shqiptar ka integruar jurisprudencën e GJDBE në lidhje me prokurimet publike dhe koncesionet[1018]. Për rrjedhojë, është me rendësi që t'i referohemi kësaj jurisprudence, në mënyrë për të kuptuar dhe për të zbatuar me korrektësi nocionin e koncesioneve sipas ligjit shqiptar. Për sa i përket koncesioneve të punëve publike, me vendimin me numër çështje C-451/08, datë 25.03.2010, *Helmut Müller GmbH*, GJDBE ka vlerësuar se kontrata e koncesionit, që të cilësohet si e tillë, *"...duhet të përmbajë një interes ekonomik direkt për autoritetin*

[1017] Shih C. Bettinger, *"La concession de service public et de travaux publics"*, Berger-Levrault, 1978, fq. 127.

[1018] Në këtë drejtim, theksojmë se Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", përmban në titullin e tij, shënimin si vijon: *"Ky ligj përafron direktivën 2004/18/EC të Parlamentit Europian dhe të Këshillit të 31 marsit 2004 për koordinimin e procedurave të prokurimit për shpalljen fituese të kontratave publike për punë, furnizime dhe shërbime, numri CELEX: 32004L0018, Fletorja Zyrtare e Bashkimit Europian, Seria L, nr. 134, datë 30.4.2004, faqe 114-240"*.

kontraktor". Sipas këtij vendimi, interesi ekonomik për organin publik ekziston nëse organi publik bëhet pronar i punëve publike ose nëse organi publik tërheq avantazhe ekonomike nga përdorimi apo shitja e ardhshme e punimeve objekt të koncesionit[1019]. Ligji shqiptar e ka integruar këtë kërkesë të GJDBE-së në Nenin 3/7 të tij, ku puna publike duhet të përmbushë një funksion ekonomik. Me vendimin me numër çështje C-470/99, datë 12.12.2002, *Universale-Bau AG*, GJDBE ka vlerësuar gjithashtu se kontrata e koncesionit, që të cilësohet si e tillë, duhet që autoriteti kontraktor të ndërhyjë në hartimin dhe në ekzekutimin e kontratës, duke specifikuar kërkesa preçize në lidhje me punimet, duke kryer veprime konkrete me qëllim përkufizimin e karakteristikave të punimeve, ose të paktën, që të ushtrojë një influencë përcaktuese në realizmin dhe projektimin e punimeve[1020]. Në bazë të kësaj jurisprudencë, autoriteti kontraktor duhet të ketë një influencë përcaktuese në natyrën, realizimin dhe ekzekutimin e punimeve objekt të kontratës së koncesionit[1021]. Edhe kjo kërkesë e GJDBE-së është integruar nga ligji shqiptar, pasi në bazë të Neneve 3/7 dhe 3/9 të ligjit, realizimi i punëve publike dhe sigurimi i shërbimeve publike, duhet të përputhet me objektin e koncesionit dhe me kërkesat e specifikuara nga autoriteti kontraktues. Në lidhje me koncesionet e shërbimeve publike, GJDBE me vendimin me numër çështje C-360/96, datë 10.11.1998, *Gemeente Arnhem/BFI Holding*, jep një përkufizim të koncesioneve të shërbimeve publike, bazuar në katër elemente: përfituesi i shërbimit është një i tretë dhe jo vetë autoriteti kontraktor; shërbimi ka karakter interesi publik dhe institucionalisht i takon për t'u përmbushur organit publik; shpërblimi i koncesionarit rezulton nga shfrytëzimi i shërbimit; dhe koncesionari merr përsipër rrezikun ekonomik. Për rrjedhojë, sipas GJDBE, që të karakterizohet një kontratë koncesioni, duhen plotësuar katër kushtet si më sipër[1022]. Kjo jurisprudencë është konfirmuar me vendimet me numër çështje C-399/98, datë 12.07.2001, *Ordine degli architetti delle province di Milano*, me numër çështje C-220/05, datë 18.01.2007, *Jean Auroux*[1023], dhe me numër çështje C-206/08, 10.09.2009, *Eurawasser*. Ligji shqiptar i ka marrë në konsideratë të gjithë këto kritere për karakterizimin e kontratës së koncesionit të shërbimit, së pari, pasi në Nenet 3/9 dhe 3/10, qartësisht specifikon karakterin me interes publik të shërbimit, si dhe së dyti, siç do të analizojmë më poshtë përgjatë këtij punimi, kushtet e shpërblimit të koncesionarit dhe të ndarjes së riskut përputhen me kërkesat e GJDBE-së. Në këto kushte, kur ligji shqiptar ka integruar direktivat europiane rreth prokurimeve publike jurisprudencën e GJDBE-së rreth prokurimeve publike dhe koncesioneve, mendojmë se për të karakterizuar qartësisht dhe në mënyrë korrekte nocionin e kontratës së koncesionit sipas ligjit shqiptar, duhet t'i referohemi domosdoshmërisht dhe në vazhdimësi jurisprudencës së GJDBE-së.

[1019] Shih P. Cossalter, *"Les délégations d'activités publiques dans l'Union européenne"*, LGDJ, 2007, fq. 307; F. Llorens, *"La réglementation communautaire des marchés publics et le droit des concessions"*, RMC, 1989, fq. 603.

[1020] Shih G. Clamour, *"Ombre et lumières de l'ordonnance relative aux concessions de travaux publics"*, Contrats-Marchés publics, 2009, étude nº 9.

[1021] Shih: E. Fatôme, P. Terneyre, *"À propos des règles de passation des contrats publics à l'objet à la fois immobilier et de travaux – retour sur l'arrêt Jean Auroux"*, AJDA, 2009, fq. 1868; P. Cossalter, *"Les délégations d'activités publiques dans l'Union européenne"*, LGDJ, 2007, fq. 307.

[1022] Shih: P. Cossalter, *"La renaissance de la concession de travaux: un contrat ni souhaité ni souhaitable"*, AJDA, 2009, fq. 1882-1888; L. Richer, *"L'Europe des marchés publics: marchés publics et concessions en droit communautaire"*, LGDJ, Paris, 2009, fq. 140.

[1023] Shih S. Braconnier, *"L'apport de l'affaire Auroux au droit des contrats publics d'affaires"*, RDP, 2007, nº 5, fq. 1329.

Neni 3/4 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", ka parashikuar edhe koncesionin e përzier, që përkufizohet si *"...një koncesion, objekti i të cilit është kryerja e punimeve dhe sigurimi i shërbimeve, që identifikohet si koncesion i punëve publike ose koncesion i shërbimit publik dhe ku vendimtar për të përcaktuar nëse një kontratë e tillë është koncesion i punëve publike apo një koncesion i shërbimeve publike është elementi nëse puna që do të kryhet është objekti kryesor i kontratës apo nëse puna është thjesht karakteristike për shërbimin publik që është objekt i kontratës"*. Në bazë të kësaj dispozite, zbatohet kriteri i objektit kryesor dhe dytësor të kontratës, për të dalluar llojin e koncesionit: duhet kërkuar se cili është objekti kryersor dhe dytësor i kontratës. Nëse objekti kryesor i kontratës janë punimet publike, atëherë koncesioni është një koncesion punësh publike. Nëse punimet janë dytësore, sepse i bashkëngjiten shërbimeve si karakteristikë e tyre, atëherë koncesioni do të marrë cilësimin e koncesionit të shërbimeve[1024]. Kur bëhet fjalë për punime, kriteri përzgjedhës nuk mund të jetë kriteri i vlerës më të lartë, pasi kjo vlerë është gjithmonë shumë më e lartë se sa vlera e koncesionit të shërbimeve publike. Për rrjedhojë, nëse ligji do të mbante kriterin përzgjedhës të vlerës më të lartë, atëherë punimet do të prevalonin gjithmonë, sepse kanë pothuajse gjithmonë vlerë më të lartë se shërbimet, pavarësisht se në kontratë mund të jenë dytësore[1025]. Për këtë arsye, për koncesionit e përziera me pune publike, ligji ka mbajtur kriterin e objektit kryesor dhe dytësor të kontratës.

3.2.2.2 Shpërblimi i koncesionarit dhe ndarja e riskut

Në bazë të Nenit 3/2 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", koncesioni i punëve publike është *"...një marrëveshje me interes financiar, e lidhur me shkrim ndërmjet autoritetit kontraktues dhe një ose më shumë operatorëve ekonomikë, objekti i së cilës është kryerja e punimeve, ku shpërblimi për punimet që duhet të kryhen përbëhet nga e drejta për të shfrytëzuar veprat që janë objekt i kontratës ose nga kjo e drejtë së bashku me pagesën"*. Ndërsa Neni 3/3 i ligjit e përkufizon koncesionin e shërbimeve publike si *"...një marrëveshje me interes financiar në formë të shkruar ndërmjet autoritetit kontraktues dhe një ose më shumë operatorëve ekonomikë, objekti i së cilës është sigurimi i shërbimeve, ku shpërblimi për shërbimet që do të sigurohen përbëhet nga e drejta për të shfrytëzuar shërbimet që janë objekt i kontratës ose nga kjo e drejtë së bashku me pagesën"*. Për rrjedhojë, në bazë të këtyre dispozitave, shpërblimi i koncesionarit për punimet apo shërbimet përbëhet nga e drejta për të shfrytëzuar veprat/shërbimet që janë objekt i kontratës, ose nga kjo e drejtë për të shfrytëzuar veprat/shërbimet objekt të kontratës së bashku me pagesën nga autoriteti kontraktor[1026]. Në këtë drejtim, në Nenin 3/5 të tij, Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", ka përkufizuar termin *"e drejta për të shfrytëzuar veprat dhe/ose shërbimet"*, në dy elemente themelore, që janë kumulative (të dy duhet të plotësohen), në mënyrë që të karakterizohet shpërblimi i koncesionarit sipas një kontrate koncesioni. Në bazë të kësaj dispozite, *"E drejta për të shfrytëzuar veprat dhe/ose shërbimet ka kuptimin e mëposhtëm: a) e drejta për të nxjerrë të ardhura, në përputhje me kontratën e*

[1024] Shih C. Chenuaud-Frazier, *"La notion de délégation de service public"*, RDP, 1995, fq. 175.
[1025] Shih J.-B. Auby, *"La délégation de service public: premier bilan et perspectives"*, RDP, 1996, fq. 1095.
[1026] Shih F. Llorens, *"Remarques sur la rémunération du cocontractant comme critère de la délégation de service public"*, Liber amicorum Jean Waline, Dalloz, 2002, fq. 301.

koncesionit; si dhe b) transferimi te koncesionari i një pjese të konsiderueshme të riskut operacional, që lidhet me objektin e një koncesioni të punëve publike ose të shërbimeve publike. Do të quhet se koncesionari ka marrë një pjesë të konsiderueshme të riskut operacional, në qoftë se mbështetja financiare e dhënë direkt ose indirekt nuk garanton se do të realizojë kthimin e investimit apo mbulimin e kostove që rezultojnë nga menaxhimi i punëve dhe/ose i shërbimeve, të cilat janë objekt i koncesionit. Risku operacional ka kuptimin e riskut, që lidhet me përdorimin e veprave ose ofrimin e shërbimeve ose riskun që lidhet me disponueshmërinë e objektit të infrastrukturës që ndërtohet ose përdoret për të siguruar shërbime për përfituesit fundorë, në përputhje me kontratën e koncesionit". Nga këto dispozita, rezulton se shpërblimi i koncesionarit mund të përbëhet ose ekskluzivisht nga e drejta për të shfrytëzuar veprat/shërbimet që janë objekt i kontratës, ose nga kjo e drejtë për të shfrytëzuar veprat/shërbimet objekt të kontratës së bashku me pagesën nga autoriteti kontraktor. Ajo që është e rendësishme është se në kombinimin e këtyre formave të shpërblimi për koncesionarin, risku operacional nuk duhet të mbetet tek organi publik, por duhet të transferohet tek koncesionari. Për rrjedhojë, një nga kushtet themelore që përbën nocionin e koncesionit, është ekzistenca e një shpërblimi për koncesionarin, që varet substancialisht/kryesisht nga rezultatet e shfrytëzimit të veprës/shërbmit publik, objekt të kontratës së koncesionit. Nxjerrja e të ardhurave nga shfrytëzimi i veprës/shërbmit publik objekt të kontratës së koncesionit, si dhe transferimi tek koncesionari i një pjese të konsiderueshme të riskut operacional, që lidhet me objektin e koncesionit, përbën shpërblimin për koncesionarin që varet substancialisht nga rezultatet e shfrytëzimit të veprës/shërbmit publik, objekt të kontratës së koncesionit. Shpërblimi i koncesionarit që varet substancialisht nga rezultatet e shfrytëzimit të veprës/shërbmit publik, objekt të kontratës së koncesionit, përbën një instrument matës të riskut operacional që merr koncesionari, në mënyrë për të llogaritur nëse koncesionari ka marrë apo jo një pjesë të konsiderueshme të riskut operacional[1027]. Kjo do të thotë se për të kuptuar nëse koncesionari ka marrë apo jo një pjesë të konsiderueshme të riskut operacional, duhet të përcaktojmë nëse shpërblimi i koncesionarit varet apo jo nga rezultatet e shfrytëzimit të veprës/shërbmit publik, objekt të koncesionit. Transferimi tek koncesionari i një pjese të konsiderueshme të riskut operacional ka kuptimin që shpërblimi i koncesionarit, në pjesën më të madhe të tij, do të varet nga rezultatet e shfrytëzimit të veprës/shërbimit objekt të koncesionit[1028]. Në këtë mënyrë, përjashtohet nga nocioni i koncesionit, rasti kur shpërblimi i koncesionarit përbëhet në pjesën më të madhe ose ekskluzivisht nga pagesa e një çmimi nga organi publik, pa asnjë lidhje dhe varësi me rezultatin financiar të shfrytëzimit të veprës/shërbimit, objekt të koncesionit. Për të mënjanuar çdo dyshim, ligji nuk ndalon pagesën e një çmimi nga organi publik, si shpërblim i koncesionarit, por e bën të qartë se pagesa e një çmimi nga organi publik, si shpërblim i koncesionarit, nuk duhet të ketë për efekt që të heqë pjesën më të madhe të riskut operacional nga koncesionari dhe ta transferojë atë tek organi publik[1029]. Për ligjin, koncesionari nuk ka marrë pjesë të konsiderueshme të riskut operacional, në qoftë se mbështetja financiare e dhënë nga organi publik, direkt ose indirekt, i garanton koncesionarit se do të realizojë kthimin e investimit apo mbulimin e kostove që

[1027] Shih C. Bergeal, *"Importance du critère de la rémunération dans la distinction entre les marchés publics et les conventions de délégation de service public"*, AJDA, 1999, fq. 714.
[1028] Shih L. Richer, *"Délégation de service public: le critère du risque financier"*, AJDA, 2008, fq. 2454.
[1029] Shih D. Moreau, *"Pour une relativisation du critère financier dans l'identification des délégations de service public"*, AJDA, 2003, fq. 1418.

rezultojnë nga menaxhimi i punëve dhe/ose i shërbimeve, të cilat janë objekt i koncesionit. Në këtë rast, koncesionari nuk do të kishte asnjë risk operacional, por është organi publik që e mban riskun operacional, dhe për rrjedhojë, kontrata nuk mund të cilësohet si një kontratë koncesioni, por do të cilësohet si një kontratë prokurimi publik. Shpërblimi i koncesionarit dhe transferimi tek koncesionari i një pjese të konsiderueshme të rsikut operacional, përbën edhe kriterin e dallimit midis një kontrate koncesioni dhe një kontrate prokurimi publik[1030]. Për rrjedhojë, në bazë të ligjit shqiptar, do të kemi kontratë koncesioni nëse shpërblimi i koncesionarit varet substancialisht/kryesisht nga rezultatet e shfrytëzimit të veprës/shërbmit publik, objekt të kontratës së koncesionit, pavarësisht se kontrata e koncesionit mund të ketë parashikuar edhe një pagesë të drejtpërdrejtë nga organi publik. Mjafton që kjo pagesë të mos ketë për efekt që riskun operacional t'ia transferojë organit publik. Për të pasur kontratë koncesioni, duhet që risku operacional të transferohet tek koncesionari, nëpërmjet varësisë së shpërblimit të tij substancialisht/kryesisht nga rezultatet financiare të shfrytëzimit të veprës/shërbmit publik, objekt të kontratës së koncesionit[1031]. Për rrjedhojë, shpërblimi i koncesionarit mund të përbëhet ose ekskluzivisht nga e drejta për të shfrytëzuar veprat/shërbimet që janë objekt i kontratës, ose nga kjo e drejtë për të shfrytëzuar veprat/shërbimet objekt të kontratës së bashku me pagesën nga autoriteti kontraktor, por në çdo rast, risku operacional nuk duhet të mbetet tek organi publik, por duhet të transferohet tek koncesionari. Për rrjedhojë, një nga kushtet themelore që përbën nocionin e koncesionit, është ekzistenca e një shpërblimi për koncesionarin, që ia transferon atij riskun operacional, që nënkupton se shpërblimi i koncesionarit duhet të varet substancialisht/kryesisht nga rezultatet e shfrytëzimit të veprës/shërbimit publik, objekt të kontratës së koncesionit, dhe nuk duhet të jetë substancialisht/kryesisht rezultat i një pagese nga organi publik, që nuk ka lidhje dhe nuk varet me rezultatin financiar të shfrytëzimit të veprave/shërbimeve objekt të koncesionit[1032].

Nga përkufizimet ligjore si më sipër, vërehet se ligji shqiptar ka integruar jurisprudencën e GJDBE në lidhje me prokurimet publike dhe koncesionet[1033]. Për rrjedhojë, është me rendësi që t'i referohemi kësaj jurisprudence, në mënyrë për të kuptuar dhe për të zbatuar me korrektësi nocionin e koncesioneve sipas ligjit shqiptar. Sipas komunikimit interpretativ të Komisionit mbi *"koncesionet në të drejtën europiane të prokurimeve publike", "koncesionari nuk merr përsipër vetëm riskun që lidhet me ndërtimin, por ai merr gjithashtu përsipër risqet që lidhen me menaxhimin dhe me frekuentimin e veprës publike. Për rrjedhojë, rezulton nga sa më sipër se në një koncesion punësh publike, rreziqet që lidhen me shfrytëzimin i transferohen*

[1030] Shih F. Rolin, *"De la distinction entre marché public et délégation de service public"*, Revue de Contrats, 2006, nº 2, fq. 485.

[1031] Shih: T.Pez, *"Le risque dans les contrats administratifs"*, LGDJ, 2013, fq. 65; T. Pez, *"Le risque d'exploitation et la rémunération substantiellement liée aux résultats de l'exploitation"*, BJDCP, 2009, nº 62, fq. 7.

[1032] Shih: J. Dufau, *"La concession de service public. L'évolution du caractère aléatoire de l'exploitation du service concédé"*, MTPB, 1979, fq. 59; J. Dufau, *"Marché public ou concession: une frontière encore floue"*, MTPB, 1996, fq. 68; P. Faisandier, *"Concession et notion de risque"*, Dr. adm., octobre 1992, fq. 1; M. Franc, *"Traitement juridique du risque et principe de précaution"*, Revue européenne de droit public, vol. 15, nº 1, 2003, fq. 59.

[1033] Në këtë drejtim, theksojmë se Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", përmban në titullin e tij, shënimin si vijon: *"Ky ligj përafron direktivën 2004/18/EC të Parlamentit Europian dhe të Këshillit të 31 marsit 2004 për koordinimin e procedurave të prokurimit për shpalljen fituese të kontratave publike për punë, furnizime dhe shërbime, numri CELEX: 32004L0018, Fletorja Zyrtare e Bashkimit Europian, Seria L, nr. 134, datë 30.4.2004, faqe 114-240"*.

koncesionarit"[1034]. Më vonë, në përputhje me këtë interpretim të Komisionit, jursiprudenca e GJDBE, vlerësoi se koncesioni i punëve publike dallon nga prokurimi i punëve publike nga mënyra e shpërblimit dhe nga fakti se kujt i përket risku financiar dhe operacional në kontratë. Sipas vendimeve me numër çështje C-399/98, datë 12.07.2001, *Ordine degli architetti delle province di Milano*, me numër çështje C-220/05, datë 18.01.2007, *Jean Auroux*, dhe me numër çështje C-206/08, 10.09.2009, *Eurawasser*, dallimi midis një kontrate prokurimi të punëve publike dhe një kontrate koncesioni të punëve publike, qendron në faktin se në kontratën e koncesionit të punëve publike, shpërblimi i koncesionarit për punimet që duhet të kryhen, përbëhet nga e drejta për të shfrytëzuar veprat publike që janë objekt i kontratës, ose nga kjo e drejtë së bashku me pagesën, dhe se koncesionari merr një pjesë të konsiderueshme të riskut ekonomik/operacional. Ndërsa në kontratën e prokurimit të punëve publike, kontraktuesi privat shpërblehet nëpërmjet pagesës direkte të një çmimi nga organi publik dhe risku mbetet tek organi publik. Për sa i përket koncesioneve të shërbimeve, GJDBE me vendimin me numër çështje C-458/03, datë 13.10.2005, *Parking Brixen GmbH*, ka konsideruar në mënyrë të qartë se kur shpërblimi nuk rezulton nga autoriteti publik, *"kjo nënkupton që shërbimdhenësi merr përsipër rrezikun e shfrytëzimit të shërbimeve në fjalë dhe për rrjedhojë kontrata përbën një koncesion të shërbimeve publike"*. Në këto kushte, duket se ligji shqiptar ka integruar plotësisht jursiprudencën e GJDBE në përkufizimin e nocionit të koncesioneve.

3.2.3 Nocioni i partneritetit publik privat sipas ligjit shqiptar

Në bazë të Nenit 3/23 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", kontrata e partneritetit publik privat *"...ka kuptimin e një kontrate pune publike apo kontrate të shërbimit publik, që plotëson kushtet, të cilat e përcaktojnë atë si një partneritet publik privat, sikurse është rregulluar në këtë ligj dhe që nënshkruhet ndërmjet autoritetit kontraktues në njërën anë dhe operatori ekonomik të zgjedhur si ofertuesi më i suksesshëm"*. Nga kjo dispozitë rezulton se kontrata e partneritetit publik privat ka për objekt një punë publike ose një shërbim publik dhe duhet të plotësojë kushtet që e përcaktojnë atë si një partneritet publik privat[1035]. Këtu duam të theksojmë se puna publike ose shërbimi publik do të jenë objekti i partneritetit midis partnerit publik dhe partnerit privat dhe do të rregullohen nëpërmjet kontratës së partneritetit publik privat[1036]. Ideja është që palët, partneri publik dhe partneri privat, lidhin një kontratë partneriteti midis tyre, pikërisht me qëllim dhe objekt menaxhimin e një pune publike apo shërbimi publik[1037], dhe mënyrat e menaxhimit të punës publike apo shërbimit publik, janë objekt i kontratës së partneritetit publik privat. Kushtet që duhet të plotësohen për të pasur një partneritetit publik privat, parashikohen nga Neni 8 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", i cili jep një përkufizim me shumë kritere, të natyrës alternative, të kontratës së partneritetit publik privat. Ky përkufizim me shumë kritere i kontratës së partneritetit publik privat është i ndërlikuar

[1034] Shih Commission interpretative communication *"On concessions under Community laë"*, (2000/C 121/02), Official Journal C 121, April 29, 2000.
[1035] Shih *"Le contrat de partenariat public privé"*, Colloque de Toulouse, 2 et 3 juin 2005, Droit et Ville, 2005, nº 60.
[1036] Shih F. Llorens, *"Les contrats de partenariat"*, RJEP, 2004, fq. 523.
[1037] Shih S. Braconnier, *"Les contrats de PFI. Réflexions sur la dynamique contractuelle dans les partenariats public-privé"*, BJCP, 2002, fq. 174.

dhe ka për qëllim që të krijojë një koncept të hapur dhe të gjerë të partneriteteve publike private, bazuar në struktura/skema/forma të ndryshme të bashkëpunimit midis sektorit publik dhe sektorit privat, dhe të cilat, të gjitha, do të bëjnë pjesë në kategorinë juridike të kontratave të partneritetit publik privat[1038]. Nga ky përkufizim ligjor me shumë kritere i kontratës së partneritetit publik privat, rezultojnë karakteristikat kryesore të kësaj kontrate, që kanë të bëjnë me ofrimin e një shërbimi nga partneri privat, me misionin global të kontratës, si dhe me shpërblimin e partnerit privat dhe shpërndarjen e riskut ndërmjet partnerit publik dhe partnerit privat.

3.2.3.1 Kontratë shërbimi

Kontrata e partneritetit publik privat ka për qëllim të nxisë iniciativën dhe financimin privat për të ndërtuar apo realizuar shërbime, apo për të siguruar vënien në dispozicion të shërbimeve publike, të cilat ndihmojnë autoritetet administrative për plotësimin e detyrave të tyre përgjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative publike[1039]. Për rrjedhojë, kontrata e partneritetit publik privat, në thelb të saj, përbën një kontratë shërbimi. Këtë llogjikë ndjek edhe ligji. Në bazë të Nenit 8/1, gërma a), të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", në një kontratë partneriteti publik privat, *"...partneri privat merr përsipër detyrimin për t'u ofruar shërbime publike përdoruesve të shërbimeve brenda fushës së kompetencave të partnerit publik dhe/ose detyrimin për t'i siguruar partnerit publik parakushtet e nevojshme për t'u ofruar shërbimet publike përdoruesve të shërbimeve dhe/ose veprimtaritë brenda fushës së kompetencave të tij;..."*. Nga kjo dispozitë, rezulton se partneriteti publik privat përbën një kontratë shërbimi në dy aspekte: së pari, partneri privat merr përsipër detyrimin për t'i siguruar partnerit publik parakushtet e nevojshme për t'i ofruar shërbimet publike përdoruesve të shërbimeve në veprën publike ose shërbimin publik objekt të kontratës së partneritetit publik privat; së dyti, përpos marrjes përsipër të detyrimit për t'i siguruar partnerit publik parakushtet e nevojshme për t'i ofruar shërbimet publike përdoruesve të shërbimeve në veprën publike ose shërbimin publik objekt të kontratës së partneritetit, partneri privat mund të marrë përsipër edhe t'i ofrojë vetë shërbimet publike përdoruesve të shërbimeve në veprën publike ose shërbimin publik objekt të kontratës së partneritetit publik privat[1040]. Në të dy rastet, partneri privat kryen një shërbim. Ndryshimi është se në rastin e sigurimit të parakushteve të nevojshme për partnerin publik në mënyë që ky i fundit t'i ofrojë shërbimet publike përdoruesve të shërbimeve në veprën publike ose shërbimin publik objekt të kontratës, shërbimi i kryhet vetë partnerit publik. Ndërsa në rastin kur partneri privat, përveç sigurimit të parakushteve të nevojshme për partnerin publik në mënyë që ky i fundit t'i ofrojë shërbimet publike përdoruesve të shërbimeve, merr përsipër që t'i ofrojë edhe vetë shërbimet publike përdoruesve të shërbimeve në veprën publike ose shërbimin publik objekt të kontratës, atëherë shërbimi i kryhet edhe të tretëve (përdoruesve të shërbimit)[1041].

[1038] Shih Y. Gaudemet, *"Les contrats de partenariat public-privé: étude historique et critique"*, BJDCP, 2004, fq. 331.

[1039] Shih E. Dobjani, *"Kontrata administrative si një formë në zhvillim e veprimtarisë së administratës publike shqiptare"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 3, Shtator 2010, fq. 52.

[1040] Shih P. Delelis, *"Contrat de partenariat et exploitation du service public"*, AJDA, 2010, fq. 2244.

[1041] Shih: F. Lichère, *"Les contrats de partenariat. Fausse nouveauté ou vraie libéralisation dans la commande publique"*, RDP, 2004, fq. 1547; A. Ménéménis, *"L'ordonnance sur les partenariats: heureuse innovation ou occasion manquée?"*, AJDA, 2004, fq. 1737.

3.2.3.2 Kontratë globale

Kontrata e partneritetit publik privat i përket kategorisë së kontratave globale. Këto kontrata përmbajnë detyra të një karakteri të gjithëanshëm për partnerin privat, dhe për rrjedhojë, karakterizohen nga një shumëllojshmëri misionesh ose detyrash për partnerin privat[1042], si dhe realizohen nëpërmjet formave të ndryshme[1043]. Karakteri global i partneriteteve publike private shfaqet në dy mënyra: së pari, nëpërmjet shumëllojshmërisë së misioneve ose detyrimeve që merr përsipër partneri privat; dhe së dyti, nëpërmjet formave të ndryshme kontraktore me anë të të cilave mund të realizohet partneriteti publik privat[1044].

Detyrime të ndryshme dhe të shumëllojshme. – Në bazë të Nenit 8/1, gërma b), të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", në një kontratë partneriteti publik privat, partneri privat, me qëllim përmbushjen e shërbimit, mund të marrë përsipër: *"i) detyrimin që të financojë, të projektojë, të ndërtojë dhe/ose të rindërtojë/të rinovojë objektin e infrastrukturës publike, të operojë dhe të mirëmbajë objektin e infrastrukturës publike të ndërtuar dhe /ose të rindërtuar/të rinovuar rishtazi; ii) detyrimin që të përdorë, të operojë dhe të mirëmbajë një objekt ekzistues të infrastrukturës publike; iii) çdo kombinim i detyrimeve të përmendura më lart, për sa kohë që kombinimi i këtyre detyrimeve është për qëllim të përmbushjes së objektivave të përcaktuar në shkronjën "a" të kësaj pike;"*. Në bazë të kësaj dispozite, misioni apo detyrat globale të partnerit privat mund të ndahen në dy hipoteza të sigurta dhe një hipotezë të tretë që mundëson skema bashkëpunimi të ndryshme midis partnerit publik dhe partnerit privat.

Në hipotezën e parë, ligji përcakton se partneri privat do të ketë detyrimin që të financojë, të projektojë, të ndërtojë dhe/ose të rindërtojë/të rinovojë objektin e infrastrukturës publike, të operojë dhe të mirëmbajë objektin e infrastrukturës publike të ndërtuar dhe/ose të rindërtuar/të rinovuar rishtazi. Për rrjedhojë, në këtë rast, partneri privat do t'i ofrojë partnerit publik një shërbim komplet, i cili fillon me financimin, projektimin, ndërtimin dhe mbaron me shfrytëzimin ekonomik dhe mirëmbajtjen e shërbimit të objektit të infrastrukturës publike[1045].

Në hipotezën e dytë, ligji përcakton se partneri privat do të ketë detyrimin që të përdorë, të operojë dhe të mirëmbajë një objekt ekzistues të infrastrukturës publike. Në këtë rast, detyrimi i partnerit privat është më i vogël se detyrimi që merr përsipër në hipotezën e parë, pasi këtu skema e bashkëpunimit midis partnerit publik dhe partnerit privat është më e ngushtë, në kuptimin që partneri privat do të ketë për detyrë dhe mision vetëm që të përdorë për qëllimet e veta, të shfrytëzojë dhe të mirëmbajë shërbimin në një objekt ekzistues të infrastrukturës publike, pa marrë pjesë në financimin, projektimin, ndërtimin/rindërtimin e tij[1046]. Përdorimi i objektit të infrastrukturës publike, nuk duhet ngatërruar këtu me operimin/shfrytëzimin e objektit të infrastrukturës publike ose operimin/shfrytëzimin e shërbimit të objektit të infrastrukturës publike. Përdorimi dhe operimi/shfrytëzimi janë dy gjera të ndryshme. Përdorimi ka të bëjë me mundësinë për partnerin privat që të përdorë të gjithë ose

---

[1042] Shih: P. Delvolvé, *"Les contrats globaux"*, RFDA, 2004, fq. 1079; L. Rapp, *"Les marchés et conventions complexes"*, AJDA, 1996, fq. 616.

[1043] Shih F. Llorens, *"Typologie des contrats de la commande publique"*, Contrats et Marchés Publics, mai 2005, nº 7, fq. 12-25.

[1044] Shih: P. Delvolvé, *"Les contrats publics dans le désordre"*, RDC, 2006, nº 3, fq. 958; P. Delvolvé, *"De nouveaux contrats publics. Les contrats globaux"*, RFDA, 2004, fq. 1089.

[1045] Shih P. Lignières, *"Partenariats public-privé"*, 2e éd., Litec, 2005, fq. 116.

[1046] Shih S. Braconnier, *"Les contrats de partenariat et les collectivités territoriales locales: entre mythe et réalités"*, BJCP, 2004, nº 36, fq. 340.

pjesërisht objektin e infrastrukturës publike, duke ulur në këtë mënyrë kostot financiare të tij në ofrimin e shërbimit. Kështu, për shembull, ndërtesa të organit publik dhe të përcaktuara për përdorim administrativ publik, mund të përdoren nga partneri privat për zyra, ose automjete të organit publik dhe të përcaktuara për përdorim administrativ publik apo ushtarak, mund të përdoren nga partneri privat për transport civil, etj. Në këtë rast, partneri privat do të përdorë për qëllime të veprimtarisë së tij të gjithë ose pjesërisht objektin e infrastrukturës publike[1047]. Ndërsa operimi/shfrytëzimi nënkupton që partneri privat operon/shfrytëzon shërbimin e objektit të infrastrukturës publike, duke përfituar të ardhura nëpërmjet vjeljes së tarifave ose pagesave nga përdoruesit fundorë të shërbimit[1048].

Në hipotezën e tretë, ligji përcakton se partneri privat mund të marrë përsipër çdo kombinim të detyrimeve të përcaktuara në hipotezën e parë dhe të dytë si më sipër, për sa kohë që kombinimi i këtyre misioneve ose detyrimeve është për qëllim të përmbushjes së objektivave të shërbimit të objektit të infrastrukturës publike. Kjo hipotezë e tretë mundëson skema bashkëpunimi të ndryshme midis partnerit publik dhe partnerit privat dhe krijon fleksibilitetin e duhur dhe të përshtatshëm për nevojat e praktikës. Nëpërmjet këtij parashikimi, ligji lë hapësirë që partneri publik dhe partneri privat të kombinojnë misionet apo detyrimet e shumëllojshme të parashikuara në dy hipotezat e para si më sipër, me kushtin e vetëm që ky kombinim të bëhet për qëllimin dhe nevojat e përmbushjes së shërbimit të objektit të infrastrukturës publike[1049]. Kështu, kjo hipotezë e tretë, i jep mundësinë partnerëve, publik dhe privat, që të parashikojnë në kontratën e partneritetit, se detyrimi i partnerit privat, do të jetë, për shembull: vetëm financimi, projektimi, ndërtimi dhe/ose rindërtimi/rinovimi i objektit të infrastrukturës publike, pa përfshirë operimin/shfrytëzimin dhe mirëmbajtjen e objektit të infrastrukturës publike; vetëm projektimi, ndërtimi dhe/ose rindërtimi/rinovimi i objektit të infrastrukturës publike, pa përfshirë financimin, operimin/shfrytëzimin dhe mirëmbajtjen e objektit të infrastrukturës publike; vetëm operimi/shfrytëzimi dhe mirëmbajtja e objektit ekzistues të infrastrukturës publike, pa përfshirë përdorimin. Avantazhi i hipotezës së tretë është se mundësitë e kombinimit të këtyre misioneve ose detyrave të partnerit privat janë nga më të ndryshmet, në funksion të nevojave të organeve publike dhe të interesit publik[1050].

Format e partneritetit publik privat. – Neni 8/2 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", parashikon se *"Përveç kërkesave të përcaktuara në këtë nen, partneriteti publik privat mund të përfshijë krijimin e një subjekti për qëllime të veçanta (SPV) me kapital të përzier, që zotërohet bashkërisht nga partneri publik dhe privat. Nëse kontributet kapitale të partnerit publik janë të tilla që vlera ose ndikimi i tyre eliminojnë transferimin e nevojshëm të risqeve kryesore të natyrshme të projektit te partneri privat, siç rregullohet nga ky ligj, një kontratë apo ndërmarrje e tillë nuk konsiderohet si një partneritet publik privat (PPP)"*. Kjo dispozitë sanksionon konceptin e të drejtës europiane të

[1047] Shih *"Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects"*, Prepared by the United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), UN, New York, 2001, fq. 59-60.
[1048] Shih L. Richer, *"La transcription des exigences du partenariat public privé dans le droit"*, in *"Partenariat public-privé et collectivité territoriales. Les séminaires de la Caisse des Dépôts"*, La Documentation Française, 2002, fq. 195.
[1049] Shih: F. Rolin, *"L'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat et le problème de la classification des contrats administratifs"*, RDC, 2004, nº 4, fq. 1040; S. Braconnier, *"L'apparition des contrats de partenariat dans le champ de la commande publique"*, JCP, 2004, I, nº 181, fq. 2135.
[1050] Shih F. Llorens, *"Typologie des contrats de la commande publique"*, Contrats et Marchés Publics, mai 2005, nº 7, fq. 12-25.

partneriteteve publike private të institucionalizuara[1051]. Kjo dispozitë parashikon mundësinë për lidhjen e një kontrate partneriteti publik privat në formën e një subjekti për qëllime të veçanta (SPV : Special Purpose Vehicle). Konkretisht bëhet fjalë për krijimin e një shoqërie tregtare *ad hoc* me kapital të përbashkët midis partnerit publik dhe partnerit privat, dhe që ka për qëllim që të zhvillojë projektin dhe të marrë financimet e nevojshme[1052]. Krijimi i SPV-së lejon mobilizimin e kapitaleve dhe kufizimin e risqeve. Për rrjedhojë, në këtë rast, forma që do të marrë kontrata e partneritetit publik privat, është ajo e një SPV-je, një shoqërie tregtare me kapital të përbashkët publik dhe privat, të krijuar bashkërisht nga partneri publik dhe partneri privat, dhe së cilës do t'i jepen detyrat dhe misionet që plotësojnë kushtet e një partneriteti publik privat, siç janë të përcaktuara nga Neni 8 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat". Ligji e kushtëzon krijimin e një SPV-je me kapital të përbashkët publik privat, për rrjedhojë krijimin e një partneriteti publik privat të institucionalizuar, me kushtin që kontributet kapitale të partnerit publik në SPV të mos jenë të tilla që vlera ose ndikimi i tyre të eliminojnë transferimin e nevojshëm të risqeve kryesore të natyrshme të projektit tek partneri privat, siç rregullohet nga Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat". Për rrjedhojë, përcaktimi i kontributeve kapitale dhe eventualisht përqindja e pjesëmarrjes në SPV janë në funksion të një shpërndarje optimale të risqeve midis partnerit publik dhe partnerit privat[1053].

Neni 8/4 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", përcakton se *"Varësisht nga mjetet e shpërblimit, si dhe ndarja e risqeve kryesore të natyrshme, një partneritet publik privat mund të realizohet në një nga format e mëposhtme: a) si punë publike me koncesion; b) koncesion i shërbimeve publike; c) kontratë e punëve publike; ç) kontratë e shërbimit publik"*. Këto janë forma kontraktore që mund të marrë bashkëpunimi midis partnerit publik dhe partnerit privat, por që janë ekskluzive për partneritetin publik privat, dhe nuk duhen ngatërruar me kontratën e koncesionit dhe me kontratën e prokurimit publik. Siç kemi shpjeguar më sipër përgjatë këtij punimi, në një kontratë prokurimi publik, shpërblimi i kontraktuesit privat përbëhet nga pagesa e një çmimi nga organi publik, dhe risku në këtë rast merret përsipër tërësisht nga organi publik, pasi shpërblimi i kontraktuesit privat nuk ka asnjë lidhje dhe varësi me rezultatet financiare të shfrytëzimit të punës/shërbimit objekt të kontratës[1054]. Ndërsa nocioni i koncesionit karakterizohet nga fakti që shpërblimi i koncesionarit përbëhet nga dhënia e të drejtës për shfrytëzimin e veprës/shërbimit publik, si dhe nëse është parashikuar, duke përfshirë edhe një pagesë nga organi publik, por në çdo rast, dhe ky përbën një kusht themelor për karakterizimin e nocionit të koncesionit, duke i transferuar koncesionarit detyrimisht një pjesë të konsiderueshme të riskut operacional, që do të thotë se shpërblimi i koncesionarit duhet të varet substancialisht/kryesisht nga

[1051] Shih: K. Éric Möric, *"Les partenariats public-privé, Le choix du partenaire privé au regard du droit communautaire"*, Larcier, 2009, fq. 48-57; A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014, fq. 132.
[1052] Shih B. Du Marais, *"Droit public de la régulation économique"*, Dalloz, 2004, fq. 421.
[1053] Shih: D. Haarmeyer, A. Mody, *"Financing Water and Sanitation Projects – The Unique Risks"*, Viewpoint, World Bank, note no. 151, Public Policy Journal, Sept. 1998, fq. 1; X. Matharan, P. Pintat, *"Les risques et leurs garanties dans les contrats de partenariat"*, CP-ACCP, nº 36, sept. 2004, fq. 43.
[1054] Shih: S. Arrowsmith, *"Modernising the EU's public procurement regime"*, PPLR, 2012, fq. 71; J.-M. Pontier, *"Catégories en mirroir: subventions, délégations de service public, marchés publics"*, Mélanges Richer, LGDJ, 2013, fq. 263; P. Delvolvé, *"Vers l'unification du droit des marchés publics?"*, Mélanges Drago, Economica, 1996, fq. 225.

rezultatet financiare të shfrytëzimit të veprës/shërbimit objekt të koncesionit[1055]. Është e vërtetë se në bazë të Nenit 8/1, gërma a), të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", në një kontratë partneriteti publik privat, *"...partneri privat merr përsipër detyrimin për t'u ofruar shërbime publike përdoruesve të shërbimeve brenda fushës së kompetencave të partnerit publik..."*. Nga kjo dispozitë, rezulton se partneri privat mund të marrë përsipër edhe t'i ofrojë vetë shërbimet publike përdoruesve të shërbimeve në veprën publike ose shërbimin publik objekt të kontratës së partneritetit publik privat[1056]. Për rrjedhojë, në këtë hipotezë, kontrata e partneritetit publik privat përngjan me kontratën e koncesionit, por vetëm për nga objekti. Nëse mund të kemi një asimilim, në këtë hipotezë, të kontratës së koncesionit dhe kontratës së prokurimit publik, me kontratën e partneritetit publik privat, analiza duhet bërë rast pas rasti, dhe asimilimi mund të ndodhë vetëm për nga objekti i kontratës[1057]. Për të dalluar nëse ekziston një asimilim i kontratës së koncesionit dhe kontratës së prokurimit publik me kontratën e partneritetit publik privat, duhet analizuar, për çdo kontratë, nëse partneri privat ka marrë përsipër t'i ofrojë vetë shërbimet publike përdoruesve të shërbimeve në veprën publike ose shërbimin publik objekt të kontratës së partneritetit publik privat, si dhe duhet analizuar mënyra e shpërblimit të partnerit privat. Nga njëra anë, nëse kontrata e partneritetit publik privat parashikon se partneri privat do t'i ofrojë vetë shërbimet publike përdoruesve të shërbimeve në veprën publike ose shërbimin publik objekt të kontratës, por shpërblimi i tij do të përbëhet nga një çmim i paguar nga partneri publik dhe jo nga e drejta për të shfrytëzuar veprën/shërbimin objekt të kontratës, atëherë në këtë rast kontrata e partneritetit publik privat do të asimilohet, për nga objekti, me një prokurim publik[1058]. Nga ana tjetër, nëse kontrata e partneritetit publik privat parashikon se partneri privat do t'i ofrojë vetë shërbimet publike përdoruesve të shërbimeve në veprën publike ose shërbimin publik objekt të kontratës, dhe shpërblimi i tij do të përbëhet nga e drejta për të shfrytëzuar veprën/shërbimin objekt të kontratës, atëherë në këtë rast kontrata e partneritetit publik privat do të asimilohet, për nga objekti, me një kontratë koncesioni[1059]. Të njëjtën llogjikë ndjek edhe e drejta e Bashkimit Europian, e cila për zbatimin tek partneritetet publike private të direktivave europiane rreth prokurimeve publike dhe koncesioneve, i konsideron kontratat e partneritetit publik privat, në varësi të objektit dhe mënyrës së shpërblimit, ose si kontrata prokurimi publik, ose si kontrata koncesioni[1060]. Ky asimilim i kontratave të prokurimit publik dhe koncesionit nga kontrata e partneritetit publik privat ndodh vetëm për nga objekti i kontratës. Është analiza e riskut që bën diferencën dhe që dallon nga njëri-tjetri nocionet e prokurimit publik, koncesionit dhe

[1055] Shih: C. Bergeal, *"Importance du critère de la rémunération dans la distinction entre les marchés publics et les conventions de délégation de service public"*, AJDA, 1999, fq. 714; L. Richer, *"Délégation de service public: le critère du risque financier"*, AJDA, 2008, fq. 2454; D. Moreau, *"Pour une relativisation du critère financier dans l'identification des délégations de service public"*, AJDA, 2003, fq. 1418; F. Rolin, *"De la distinction entre marché public et délégation de service public"*, Revue de Contrats, 2006, nº 2, fq. 485.

[1056] Shih P. Delelis, *"Contrat de partenariat et exploitation du service public"*, AJDA, 2010, fq. 2244.

[1057] Shih N. Symchowicz, *"Paradoxes sur les contrats de partenariat"*, Contrats et Marchés Publics, déc. 2004, nº 12, fq. 8.

[1058] Shih: P. Delvolvé, *"Les contrats publics dans le désordre"*, RDC, 2006, nº 3, fq. 958; P. Delvolvé, *"De nouveaux contrats publics. Les contrats globaux"*, RFDA, 2004, fq. 1089.

[1059] Shih: P. Delvolvé, *"Les contrats globaux"*, RFDA, 2004, fq. 1079; L. Rapp, *"Les marchés et conventions complexes"*, AJDA, 1996, fq. 616; F. Llorens, *"Typologie des contrats de la commande publique"*, Contrats et Marchés Publics, mai 2005, nº 7, fq. 12-25.

[1060] Commission interpretative communication *"On the application of Community law on Public Procurement and Concessions to institutionalised PPP"*, C(2007) 6661, datë 05.02.2008.

partneritetit publik privat[1061]. Profili dhe klasifikimi i risqeve në raport me palët në kontratë është i ndryshëm në prokurimet publike, koncesionet dhe partneritetet publike private, dhe është pikërisht ky ndryshim që ndodh në profilin dhe klasifikimin e risqeve në raport me palët kontraktore që shërben si bazë kryesore për dallimin midis këtyre tre kontratave administrative[1062]. Siç do të shpjegojmë më poshtë, në një kontratë partneriteti publik privat, risku shpërndahet midis partnerit publik dhe partnerit privat në funksion të aftësisë së secilës palë për ta zotëruar dhe për ta menaxhuar riskun me kosto sa më të vogël, dhe nuk anon totalisht tek njëri ose tjetri partner, siç ndodh në kontratën e prokurimit publik dhe në kontratën e koncesionit[1063]. Në këtë drejtim, Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", në Nenin 8/3 të tij, përjashton shprehimisht kontratën e prokurimit publik si një nga format e partneritetit publik privat, duke parashikuar se *"Kontratat e prokurimit publik, që nuk i plotësojnë kushtet e këtij neni, nuk konsiderohen partneritet publik privat. Kushte të tilla nënkuptojnë, por nuk kufizohen vetëm në kohëzgjatjen e kontratës, transferimin e risqeve kryesore të natyrshme dhe mjetet e shpërblimit"*. Për rrjedhojë, nëse në një kontratë, shpërblimi i kontraktuesit privat përbëhet nga pagesa e një çmimi nga organi publik, dhe risku në këtë rast merret përsipër tërësisht nga organi publik, atëherë kemi të bëjmë me një kontratë prokurimi publik, që nuk i plotëson kushtet për tu konsideruar si një partneritet publik privat. Në lidhje me kontratën e koncesionit, Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", në Nenin 3/5 të tij, përjashton në mënyrë indirekte kontratën e koncesionit si një nga format e partneritetit publik privat, duke parashikuar se *"E drejta për të shfrytëzuar veprat dhe/ose shërbimet" ka kuptimin e mëposhtëm: a) e drejta për të nxjerrë të ardhura, në përputhje me kontratën e koncesionit; si dhe b) transferimi te koncesionari i një pjese të konsiderueshme të riskut operacional, që lidhet me objektin e një koncesioni të punëve publike ose të shërbimeve publike. Do të quhet se koncesionari ka marrë një pjesë të konsiderueshme të riskut operacional, në qoftë se mbështetja financiare e dhënë direkt ose indirekt nuk garanton se do të realizojë kthimin e investimit apo mbulimin e kostove që rezultojnë nga menaxhimi i punëve dhe/ose i shërbimeve, të cilat janë objekt i koncesionit. Risku operacional ka kuptimin e riskut, që lidhet me përdorimin e veprave ose ofrimin e shërbimeve ose riskun që lidhet me disponueshmërinë e objektit të infrastrukturës që ndërtohet ose përdoret për të siguruar shërbime për përfituesit fundorë, në përputhje me kontratën e koncesionit"*. Për rrjedhojë, një nga kushtet themelore që përbën nocionin e koncesionit, është ekzistenca e një shpërblimi për koncesionarin, që i transferon atij një pjesë të konsiderueshme të riskut operacional, që nënkupton se shpërblimi i koncesionarit duhet të varet substancialisht/kryesisht nga rezultatet e shfrytëzimit të veprës/shërbimit publik, objekt të kontratës së koncesionit, dhe nuk duhet të jetë substancialisht/kryesisht rezultat i një pagese nga organi publik, që nuk ka lidhje dhe

[1061] Shih P. Lignières, *"Partenariats public-privé"*, 2e éd., Litec, 2005, fq. 227-228.

[1062] Shih: J.-B. Auby, Th. Kirat, F. Marty, L. Vidal, *"Économie et droit du contrat administratif. L'allocation des risques dans les marchés publics et les délégations de service public"*, Droit et Justice, La Documentation Française, fq. 315; Th. Kirat, *"L'allocation des risques dans les contrats: de l'économie des contrats incomplets à la pratique des contrats administratifs"*, RIDE, nº 1, janv. 2003, fq. 11-46.

[1063] Shih: T. Irwin, M. Klein, G.E. Perry, M. Thobani, *"Dealing with Public Risk in Private Infrastructure: An Overview"*, in *"Dealing with Public Risk in Private Infrastructures"*, World Bank Latin American and Caribbean Studies: Viewpoints, Washington DC, 1997, fq. 8-13; T. Irwin, M. Klein, G.E. Perry, M. Thobani, *"Managing Government Exposure to Private Infrastructure Risks"*, The World Bank Research Observer, vol. 14, nº 2, August 1999, fq. 229-245.

nuk varet me rezultatin financiar të shfrytëzimit të veprave/shërbimeve objekt të koncesionit[1064]. Në këtë mënyrë, për përkufizimin dhe dallimin e nocioneve të prokurimit publik, koncesionit dhe partneritetit publik privat, kriteri i ndarjes së riskut është themelor. Në këto kushte, nuk duhen ngatërruar nocionet e prokurimit publik, koncesionit dhe të partneritetit publik privat[1065]. Kriteri i shpërblimit dhe mbitëgjitha kriteri i ndarjes së riskut, përbëjnë thelbin e dallimit midis këtyre tre nocioneve. Nëse është e vërtetë që koncesioni është një nga variantet e partneritetit publik privat[1066], për shkak të ngjashmërisë së tyre për sa i përket objektit, koncesioni përbën një nocion të ndryshëm nga partneriteti publik privat, dhe që nuk duhet ngatërruar me të. Për rrjedhojë, format kontraktore, si punë publike me koncesion, koncesion i shërbimeve publike, kontratë e punëve publike, dhe kontratë e shërbimit publik, që mund të marrë partneriteti publik privat, janë forma ekskluzive të partneritetit publik privat, dhe që nuk përzihen dhe as ngatërrohen me kontratën e koncesionit dhe kontratën e prokurimit publik.

3.2.3.3 Shpërblimi i partnerit privat dhe shpërndarja e riskut

Dy elemente themelore të nocionit të kontratës së partneritetit publik privat, që e karakterizojnë atë më shumë, dhe që i japin autonomi të plotë në raport me kontratat e tjera administrative, janë shpërbimi i partnerit privat dhe shpërndarja e riskut.

Shpërblimi i partnerit privat. – Në bazë të Nenit 8, gërma d), të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", *"d) partneri privat shpërblehet kryesisht, por jo ekskluzivisht, dhe në përputhje me kontratën: i) duke iu dhënë e drejta për të shfrytëzuar veprat publike dhe/ose shërbimin publik, kryesisht me qëllimin e vendosjes së tarifave ose pagesave nga përdoruesit fundorë dhe konsumatorët ose kjo e drejtë së bashku me mbështetjen financiare; ii) me pagesat e rregullta të drejtpërdrejta të paguara nga ose në emër të partnerit publik, zakonisht në lidhje me disponueshmërinë e objektit dhe/ose shërbimit të ofruar; iii) me forma të tjera të mbështetjes financiare, duke përfshirë transferimin e të drejtave materiale dhe të drejtave të tjera reale; iv) një kombinim i mjeteve të përshkruara më lart;"*. Në bazë të kësaj dispozite, në një kontratë partneriteti publik privat, mënyra e shpërblimit të partnerit privat duhet të jetë e parashikuar në kontratë. Termi i përdorur *"në përputhje me kontratën"* sugjeron se parashikimi në kontratë i mënyrës së shpërblimit të partnerit privat përbën një klauzolë të detyrueshme[1067]. Mënyrat e shpërblimit të partnerit privat mund të jenë nga më të ndryshmet, dhe përngjajnë me mënyrat e shpërblimit në kontratat e prokurimit publik dhe kontratat e

[1064] Shih: J. Dufau, *"La concession de service public. L'évolution du caractère aléatoire de l'exploitation du service concédé"*, MTPB, 1979, fq. 59; J. Dufau, *"Marché public ou concession: une frontière encore floue"*, MTPB, 1996, fq. 68; P. Faisandier, *"Concession et notion de risque"*, Dr. adm., octobre 1992, fq. 1; M. Franc, *"Traitement juridique du risque et principe de précaution"*, Revue européenne de droit public, vol. 15, nº 1, 2003, fq. 59.

[1065] Shih L. Davezies, R. Prud'Homme, *"L'économie du partenariat public/privé en matière d'infrastructure"*, in *"L'expérience française du financement privé des équipements publics"*, Economica, 1993, fq. 52.

[1066] Shih A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, sipas së cilës, *"Termi partneritet publik privat përkufizohet në ligj dhe qartazi trajtohet si një term ombrellë për forma të ndryshme PPP, përfshirë dhe koncesionin"*, A. Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014, fq. 130.

[1067] Shih *"Le contrat de partenariat public privé"*, Colloque de Toulouse, 2 et 3 juin 2005, Droit et Ville, 2005, nº 60.

koncesionit[1068]. Nga kjo dispozitë, mund të dallojmë disa hipoteza për shpërblimin e partnerit privat.

Së pari, partneri privat mund të shpërblehet duke iu dhënë e drejta për të shfrytëzuar veprat publike dhe/ose shërbimin publik, kryesisht duke vendosur tarifa ose pagesa ndaj përdoruesëve fundorë dhe konsumatorëve, ose kjo e drejtë së bashku me mbështetjen financiare. Në këtë hipotezë, shpërblimi i partnerit privat përngjan me shpërblimin e koncesionarit në një kontratë koncesioni. Këtu partneri privat do të shfrytëzojë veprat publike dhe/ose shërbimin publik objekt të kontratës së partneritetit publik privat, duke ofruar një shërbim publik për përdoruesit e shërbimit, dhe duke përfituar një tarifë ose pagesë nga përdoruesit e shërbimit[1069]. Për sa i përket mbështetjes financiare nga partneri publik, siç kemi shpjeguar më sipër në këtë punim, në bazë të Neneve 3/16, 27/4, 27/5 dhe 42 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", ligji i jep të drejtën partnerit publik që të lidhë marrëveshje ose kontrata me objekt dhe qëllim për të siguruar financimin e nevojshëm për zbatimin e kontratës së koncesionit/partneritetit publik privat. Mbështetje financiare përbën edhe transferimi nga organi publik tek partneri privat i të drejtave materiale dhe/ose i të drejtave reale mbi pasurinë e paluajtshme.

Së dyti, partneri privat mund të shpërblehet me pagesat e rregullta dhe të drejtpërdrejta të paguara nga partneri publik ose nga të tretë në emër të partnerit publik, zakonisht në lidhje me disponueshmërinë e objektit dhe/ose shërbimit të ofruar. Në këtë hipotezë, shpërblimi i partnerit privat përngjan me shpërblimin e operatorit ekonomik në një kontratë prokurimi publik[1070]. Kjo dispozitë përcakton shprehimisht se bëhet fjalë për pagesa *"të rregullta"* dhe *"të drejtpërdrejta"*, që do të thotë se pagesa nga partneri publik nuk është një e vetme, sikur të ishte ekzekutimi i një detyrimi të menjëhershëm, por pagesat shtrihen në kohë, përgjatë të gjithë kohëzgjatjes së zbatimit të kontratës së partneritetit publik privat. Dispozita ligjore parashikon gjithashtu se pagesat kryhen nga partneri publik ose në emër të partnerit publik. Shprehja *"në emër të partnerit publik"* nënkupton detyrimisht se pagesat kryhen nga persona të tretë, por që këtë pagesë duhet t'ia kryenin organit publik dhe ky i fundit ka renë dakort që pagesat t'i kryhen në mënyrë të drejpërdrejtë partnerit privat. *In fine,* kjo dispozitë shprehet se pagesat nga partneri publik kryhen *"zakonisht në lidhje me disponueshmërinë e objektit dhe/ose shërbimit të ofruar"*. Kjo nënkupton se pagesat e rregullta dhe të drejtpërdrejta nga partneri publik tek partneri privat mund të lidhen edhe me objektiva performance[1071]. Në fakt, disponueshmëria e objektit dhe/ose shërbimit të ofruar, është e lidhur në mënyrë të drejtpërdrejtë me performancën e shërbimit të ofruar nga partneri privat. Për rrjedhojë, kontrata e partneritetit publik privat mund të parashikojë se pagesat e rregullta dhe të drejtpërdrejta nga partneri publik tek partneri privat do të varen nga performanca e partnerit privat në dhënien e shërbimit.

[1068] Shih Y. Gaudemet, *"Les contrats de partenariat public-privé: étude historique et critique"*, BJDCP, 2004, fq. 331.

[1069] Shih: F. Llorens, *"Les contrats de partenariat"*, RJEP, 2004, fq. 523; S. Braconnier, *"Les contrats de PFI. Réflexions sur la dynamique contractuelle dans les partenariats public-privé"*, BJCP, 2002, fq. 174.

[1070] Shih F. Llorens, *"Typologie des contrats de la commande publique"*, Contrats et Marchés Publics, mai 2005, nº 7, fq. 12-25.

[1071] Objektivat e performancës janë norma të cilat synojnë të mbajnë një nivel të lartë të cilësisë së projektit. Kjo do të thotë se në qoftë se partneri privat nuk arrin të mbajë nivelin e cilësisë që i kërkohet në kontratë, atëherë ai nuk do të paguhet.

Së treti, kjo dispozitë parashikon se partneri privat mund të shpërblehet me forma të tjera të mbështetjes financiare, duke përfshirë transferimin e të drejtave materiale dhe të drejtave të tjera reale, si dhe nëpërmjet një kombinimi të mjeteve të shpërblimit të përshkruara më lart. Nga kjo dispozitë, rezulton se shpërblimi i partnerit privat mund të konsistojë edhe në *"transferimin e të drejtave materiale dhe të drejtave të tjera reale"*. Kjo do të thotë se disa të mira publike ose të drejta reale mbi pasuri të paluajtshme që i përkasin partnerit publik, mund t'i transferohen partnerit privat pa asnjë pagesë nga ky i fundit. Për shembull, partnerit privat mund t'i lihet në përdorim një truall ose godinë publike, pa paguar asnjë qera nga partneri privat, ose kontrata e partneritetit publik privat mund të ketë parashikuar se përgjatë zbatimit të kontratës, pronësia e pasurive të paluajtshme që krijohen nga zbatimi i kontratës do t'i përkasë partnerit privat[1072]. Megjithatë, pas zgjidhjes së kontratës, pronësia e pasurive të paluajtshme që krijohen nga zbatimi i kontratës së partneritetit publik privat, i përket gjithmonë autoritetit kontraktor dhe partneri privat, nëse ka zotëruar pronësinë e pasurive të paluajtshme përgjatë zbatimit të kontratës, është i detyruar që me përfundimin e kontratës, t'i kthejë pronësinë mbrapsht partnerit publik (Neni 38 i Ligjit Nr. 125/2013). Dispozita parashikon gjithashtu se partneri privat mund të shpërblehet nëpërmjet një kombinimi të mjeteve të shpërblimit të përshkruara më lart[1073]. Për rrjedhojë, një parashikim i tillë i lë hapësirën e nevojshme praktikës për të përshtatur pagesën e partnerit privat me nevojat dhe rrethanat e rastit përkatës. Kombinimet e shpërblimit të partnerit privat mund të jenë nga më të ndryshmet sipas nevojave dhe imagjinatës së praktikës.

Në bazë të Nenit 8, gërma d), të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", *"d) partneri privat shpërblehet kryesisht, por jo ekskluzivisht,..."*, sipas mënyrave të shpërblimit që analizuam më sipër. Për rrjedhojë, duke marrë në konsideratë se mënyrat e shpërblimit, si më sipër, të partnerit privat, janë kryesore, por nuk janë ekskluzive, Neni 8, gërma dh), i ligjit, përcakton se *"dh) partneri publik i mundëson partnerit privat kryerjen e aktiviteteve tregtare, të përcaktuara në kontratë së bashku me detyrimet që rrjedhin nga shkronjat "a" dhe "b" të kësaj pike, nëse kjo siguron nivelin e nevojshëm të efikasitetit të kostos së pjesëmarrjes private dhe kthimit të arsyeshëm të investimit, si dhe një vlerë më të mirë të parasë"*. Kjo dispozitë parashikon një mënyrë plotësuese të shpërblimit të partnerit privat në kontratën e partneritetit publik privat. Sipas kësaj dispozite, kontrata e partneritetit publik privat mund të parashikojë se partneri privat mund të shpërblehet edhe nëpërmjet lejimit të ushtrimit të aktivitetit tregtar, me kushtin që një gjë e tillë të sigurojë nivelin e nevojshëm të efikasitetit të kostos së pjesëmarrjes private dhe kthimit të arsyeshëm të investimit, si dhe një vlerë më të mirë të parasë. Në këtë rast, partneri privat do të lejohet që të ushtrojë veprimtari tregtare duke i ofruar partnerit publik dhe të tretëve, punë, mallra dhe shërbime, në lidhje me objektin e infrastrukturës publike[1074]. Ligji e kushtëzon lejimin e partnerit privat që të ushtrojë aktivitetit tregtar në veprën/shërbimin objekt të kontratës së partneritetit publik privat, me faktin nëse një gjë e tillë siguron nivelin e nevojshëm të efikasitetit të kostos së

[1072] Shih P. Lignières, *"Partenariats public-privé"*, 2e éd., Litec, 2005, fq. 116-117.
[1073] Shih Y.-R. Guillou, *"Comment fixer le niveau de rémunération de l'opérateur?"*, CP-ACCP, nº 34, juin 2004, fq. 55.
[1074] Shih: K. Éric Möric, *"Les partenariats public-privé, Le choix du partenaire privé au regard du droit communautaire"*, Larcier, 2009, fq. 38; Institut de la Gestion Déléguée Dexia, *"Partenariats public-privé: Mode d'emploi juridique et aproche économique"*, La Documentation Française, Paris, 2006, fq. 36.

pjesëmarrjes private dhe kthimit të arsyeshëm të investimit, si dhe nëse një gjë e tillë siguron një vlerë më të mirë të parasë[1075]. Këtu, që në veprimet përgatitore, veçanërisht përgjatë studimit të fizibilitetit, duhet të bëhet një llogaritje ekonomike e nivelit të kostos së pjesëmarrjes private në ushtrimin e aktivitetit tregtar. Nëse kosto e pjesëmarrjes private në ushtrimin e aktivitetit tregtar nuk është optimale, por është shumë e lartë, dhe nuk lejon kthimin e arsyeshëm të investimit të bërë nga partneri privat në projektin objekt të kontratës së partneritetit publik privat, atëherë ushtrimi i aktivitetit tregtar nuk do të lejohet për partnerin privat. Vetëm nëse kosto e pjesëmarrjes private në ushtrimin e aktivitetit tregtar është optimale dhe lejon kthimin e arsyeshëm të investimit të bërë nga partneri privat në projektin objekt të kontratës së partneritetit publik privat, ushtrimi i aktivitetit tregtar do të lejohet për partnerin privat[1076]. Kushti tjetër ka të bëjë me faktin se ushtrimi i aktivitetit tregtar në veprën/shërbimin objekt të kontratës së partneritetit publik privat, duhet të sigurojë një vlerë më të mirë të parasë. Kjo do të thotë se duhet bërë një llogaritje e vlerës aktuale neto të kostove totale neto të aktivitetit tregtar, në qoftë se kjo do të bëhej në bazë të një metode të prokurimit tradicional. Nëse krahasimi mes alternativës së prokurimit publik dhe alternativës së aktivitetit tregtar tregon se zgjidhja e dytë ofron vlerën më të mirë të parasë, atëherë mund të lejohet partneri privat që të ushtrojë aktivitetin tregtar në veprën/shërbimin objekt të kontratës së partneritetit publik privat. Nëse krahasimi midis alternativës së prokurimit publik dhe alternativës së aktivitetit tregtar tregon se zgjidhja e dytë nuk ofron vlerën më të mirë të parasë, atëherë partneri privat nuk do të lejohet që të ushtrojë aktivitetin tregtar në veprën/shërbimin objekt të kontratës së partneritetit publik privat[1077].

Shpërndarja e riskut.[1078] **–** Kontrata e partneritetit publik privat duhet të organizojë dhe të mundësojë një balancim të risqeve, mbi të cilin partneri publik dhe partneri privat kanë renë dakort[1079]. Në fakt, shpërblimi i partnerit privat, në një kontratë partneriteti publik privat, do të përcaktohet në funksion të mënyrës së si do të shpërndahet risku midis palëve në kontratë[1080]. Për rrjedhojë, shpërndarja e riskut është një çështje themelore në kontratat e partneritetit publik privat, pasi bën pjesë në përcaktimin e ekulibrit kontraktor. Në këtë drejtim, Neni 8, gërma c), i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", përcakton se "*c) në kuadër të marrjes përsipër të detyrimeve të parashikuara në shkronjat "a" dhe "b" të kësaj pike, partneri privat zakonisht merr përsipër nivele dhe shtrirje të ndryshme të risqeve, që lidhen me financimin, ndërtimin, kërkesën dhe/ose disponueshmërinë, dhe të tjera si operimi, menaxhimi, mirëmbajtja dhe risqet*

[1075] Shih J. Quiggin, *"Risk, PPPs and Public Sector Comparator"*, Australian Accounting Review, vol. 14, no. 2, July 2004, fq. 51-61.
[1076] Shih I. Alexander, T. Irwin, *"Price Caps, Rate-of-Return Regulation, and Cost of Capital"*, Viewpoint, no. 87, World Bank, Public Policy Journal, Sept. 1996, fq. 3.
[1077] Shih F. Marty, A. Arnaud, *"L'évolution des montages financiers britanniques: la montée des risques"*, RFFP, 2006, fq. 107.
[1078] Vetëm në kontratat e partneritetit publik privat kemi një shpërndarje optimale të riskut midis partnerit publik dhe partnerit privat, ndërsa në kontratat e prokurimit publik dhe të koncesionit, kemi ndarje të riskut, ku në kontratën e prokurimit publik risku ndahet i tëri në ngarkim të autoritetit kontraktor dhe në kontratën e koncesionit risku ndahet i tëri në ngarkim të koncesionarit. Ndarja e riskut përbën kriterin thelbësor për dallimin midis kontratave të prokurimit publik dhe të koncesionit. Për rrjedhojë, nëse do të zbatonim parimin e shpërndarjes optimale të riskut në kontratat e prokurimit publik dhe të koncesionit, atëherë do të vendosnim në pikëpyetje rendësinë e ndarjes së riskut si kriter dallimi midis tyre, si dhe vetë dallimin midis këtyre tre kontratave.
[1079] Shih S. Braconnier, *"Les contrats de Private Finance Initiative"*, BJCP, nº 22, 2002, fq. 182.
[1080] Shih Y.-R. Guillou, *"Comment fixer le niveau de rémunération de l'opérateur?"*, CP-ACCP, nº 34, juin 2004, fq. 55.

teknike, varësisht nga forma e partneritetit publik privat dhe varësisht nga përcaktimi, rast pas rasti;", dhe gërma ç) e këtij neni, shton se *"ç) për kohëzgjatjen e partneritetit publik privat çdo partner zakonisht merr përgjegjësinë për rastet e riskut që janë nën sferën e ndikimit të tij ose përgjegjësia ndahet;"*. Këto dispozita identifikojnë risqet e ndryshme që ekzistojnë në një kontratë partneriteti publik privat dhe përcaktojnë kriteret e shpërndarjes optimale të risqeve, duke përcaktuar parimin e shpërndarjes së risqeve midis partnerit publik dhe partnerit privat, në funksion të shkallës së influencës dhe/ose të kontrollit që njëra palë apo tjetra ka mbi ngjarjen që përbën riskun, si dhe në funksion të kostos së riskut tek njëra palë apo tjetra në kontratë[1081]. Parimi i shpërndarjes optimale të risqeve qartësohet plotësisht nga Neni 8/5 i VKM Nr. 575, datë 10.07.2013 "Për miratimin e rregullave për vlerësimin dhe dhënien me koncesion/partneritet publik privat", sipas të cilit *"Si rregull i përgjithshëm, alokimi* [shpërndarja] *i riskut merr në konsideratë parimin se pala, e cila do të mbajë riskun, është ajo, e cila është në pozitë më të mirë për të përballuar riskun dhe/ose për të minimizuar pasojat e tij. Mund të përdoren tri llojet e alokimeve të riskut si më poshtë: a) risku i mbajtur – risqet që do të mbahen nga autoriteti kontraktues; b) risku i transferueshëm – risqet që do të transferohen te partneri privat; c) risku i përbashkët – risqet që do të mbajnë të dyja palët, siç është rënë dakord në kontratë"*. Për këtë arsye, në kontratën e partneritetit publik privat, në veprimet përgatitore përpara se të vendoset për angazhimin e procedurës për dhënien e kontratës[1082], kryhet një studim fizibiliteti, që përbën, ndërmjet të tjerash, një analizë të detajuar të risqeve që prekin kontratën e ardhshme të partneritetit publik privat dhe që përcakton shpërndarjen optimale të risqeve midis partnerit publik dhe partnerit privat në kontratë[1083]. Analiza paraprake që kryhet nëpërmjet studimit të fizibilitetit, duhet që të përcaktojë se cilët risqe mbulohen me kosto më të vogël nga partneri privat dhe cilët risqe mbulohen me kosto më të vogël nga partneri publik, duke i transferuar risqet secilës palë në funksion të kostos më të ulët dhe të menaxhimit më të mirë[1084]. Parimi i shpërndarjes optimale të risqeve midis partnerit publik dhe partnerit privat bazohet mbi idenë se në një marrëdhënie partneriteti publik privat, transferimi integral i riskut vetëm tek partneri privat sjell shumë dizavantazhe që mund të rezultojnë deri në dështimin e projektit objekt të kontratës. Ideja që mbizotëron është se vlera më e mirë e parasë (Best Value for Money) mund të arrihet vetëm nëse operohet nëpërmjet shpërndarjes optimale të risqeve dhe jo duke i transferuar partnerit privat tërësinë e risqeve[1085]. Për rrjedhojë, ndarja e risqeve në një kontratë partneriteti publik privat duhet të bëhet në bazë dhe në funksion të shpërndarjes optimale të risqeve. Në bazë të këtij parimi, secili risk duhet të vlerësohet dhe analizohet rast pas rasti dhe çdo partner duhet të marrë përsipër risqet për të cilat ai partner është në pozicion më të favorshëm për t'i zotëruar, kontrolluar dhe menaxhuar[1086]. Ky parim i shpërndarjes optimale të

[1081] Shih: T. Irwin, M. Klein, G.E. Perry, M. Thobani, *"Dealing with Public Risk in Private Infrastructure: An Overview"*, in *"Dealing with Public Risk in Private Infrastructures"*, World Bank Latin American and Caribbean Studies: Viewpoints, Washington DC, 1997, fq. 8-13; T. Irwin, M. Klein, G.E. Perry, M. Thobani, *"Managing Government Exposure to Private Infrastructure Risks"*, The World Bank Research Observer, vol. 14, nº 2, August 1999, fq. 229-245.

[1082] Për më shumë, shih pjesën 2.1.2.2 "Veprimet përgatitore për dhënien e kontratës" të Kreut III të këtij punimi "Lidhja e Kontratës Administrative".

[1083] Shih J.-M. Loncle, *"Les transferts de risques des projets de PFI"*, RDAI/IBLJ, nº 2, 2000, fq. 144.

[1084] Shih P. Lignières, *"Partenariats public-privé"*, 2e éd., Litec, 2005, fq. 229.

[1085] Shih M. Tulley, *"Reward without risk? Innovation in PFI"*, Risk Management, National Audit Office, fq. 152-154.

[1086] Shih B. Du Marais, *"Droit public de la régulation économique"*, Dalloz, 2004, fq. 423-424.

risqeve rezulton në kërkimin dhe arritjen e një ekuilibri kontraktor midis palëve[1087]. *"Risqet duhet të merren përsipër nga partnerët që kanë më shumë influencë ose pushtet mbi rezultatet e rastësishme dhe që mund t'i përballojnë me kosto më të vogël (për arsye se vetëm ato partnerë janë më të imunizuar ndaj risqeve, ose ato janë të vetmit që mund të mbrohen më lehtësisht duke u siguruar apo duke u mbuluar ndaj risqeve, ose duke i ndarë risqet midis shumë vetave)"*[1088]. Dy janë kriteret që mundësojnë shpërndarjen optimale të risqeve: së pari, shkalla e influencës dhe/ose e kontrollit që njëra palë kontraktore apo tjetra ka mbi ngjarjen që përbën riskun/risqet; dhe së dyti, kapaciteti dhe aftësia e njërës palë kontraktore apo tjetrës për të përballuar riskun/risqet, që do të thotë kosto që përfaqëson për palën marrja përsipër e riskut[1089]. Në bazë të këtyre dy kritereve, shpërndarja optimale e riskut do të bëhet në funksion të shkallës së influencës dhe/ose të kontrollit që njëra palë apo tjetra ka mbi ngjarjen që përbën riskun, si dhe në funksion të kostos së riskut tek njëra palë apo tjetra në kontratë. Për rrjedhojë, çdo risk do të shpërndahet tek partneri që ushtron shkallën e influencës dhe/ose të kontrollit më të madhe mbi ngjarjen që përbën riskun, si dhe që e përballon riskun me koston më të vogël. Parimi i shpërndarjes optimale të riskut ka për qëllim që të favorizojë llogjikën *"ëin-ëin"*[1090], ku objektivi është që të ulen kostot e projektit për partnerin publik, por duke u siguruar në të njëjtën kohë se partnerit privat i mundësohet një shpërblim i drejtë. Ky ekuilibër kontraktor mund të arrihet nëpërmjet shpërndarjes optimale të risqeve midis partnerit publik dhe partnerit privat. Nëse gjetja e një ekuilibri të tillë dështon dhe kontrata e partneritetit publik privat do t'ia ngarkojë riskun partnerit që nuk është në gjendje as ta kontrollojë dhe as ta përballojë me kosto më të ulët, atëherë një shpërndarje e tillë nuk është një shpërndarje optimale dhe do të rezultojë në humbjen e të dyja palëve në kontratë dhe në dështimin e projektit objekt të kontratës së partneritetit publik privat. Sipas Udhëzuesit Legjislativ për Projektet Infrastrukturore të Financuara Privatisht, të përgatitur nga Komisioni i Kombeve të Bashkuara mbi të Drejtën Tregtare Ndërkombëtare (UNCITRAL), *"...një shpërndarje e përshtatshme e risqeve është e domosdoshme për të ulur kostot e projekteve dhe për të garantuar suksesin e zbatimit të tyre..."*, ndërsa *"...një shpërndarje e papërshtatshme dhe e pakënaqshme e risqeve mund të kompromentojë qendrueshmërinë financiare të projektit dhe të pengojë menaxhimin efektiv të tij, duke rritur në këtë mënyrë kostot me të cilat shërbimi ofrohet..."*[1091]. Në këtë mënyrë, në një kontratë partneriteti publik privat, shpërndarja optimale e riskut midis partnerit publik dhe partnerit privat përbën kusht themelor për vetë nocionin e kësaj kontrate, për lidhjen e saj, si dhe për suksesin e projektit objekt të kontratës.

Në përfundim, duam të theksojmë se asimilimi i kontratave të prokurimit publik dhe koncesionit nga kontrata e partneritetit publik privat, duket se ndodh vetëm për

---

[1087] Shih Th. Dal Farra, *"Risque juridique et contrats de partenariats"*, CP-ACCP, nº 36, sept. 2004, fq. 31-32.

[1088] Shih M. Thobani, *"Infrastructures privées et risques publics"*, Finances & Développement, vol. 36, nº 1, mars 1999, fq. 51.

[1089] Shih: T. Irwin, M. Klein, G.E. Perry, M. Thobani, *"Dealing with Public Risk in Private Infrastructure: An Overview"*, in *"Dealing with Public Risk in Private Infrastructures"*, World Bank Latin American and Caribbean Studies: Viewpoints, Washington DC, 1997, fq. 8-13; T. Irwin, M. Klein, G.E. Perry, M. Thobani, *"Managing Government Exposure to Private Infrastructure Risks"*, The World Bank Research Observer, vol. 14, nº 2, August 1999, fq. 229-245.

[1090] Shih Y.-R. Guillou, *"Comment fixer le niveau de rémunération de l'opérateur?"*, CP-ACCP, nº 34, juin 2004, fq. 60.

[1091] Shih *"Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects"*, Prepared by the United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), UN, New York, 2001, fq. 41.

nga objekti i kontratës. Është analiza e riskut që bën diferencën dhe që dallon nga njëri-tjetri nocionet e prokurimit publik, koncesionit dhe partneritetit publik privat[1092]. Profili dhe klasifikimi i risqeve në raport me palët në kontratë është i ndryshëm në prokurimet publike, koncesionet dhe partneritetet publike private, dhe është pikërisht ky ndryshim që ndodh në profilin dhe klasifikimin e risqeve në raport me palët kontraktore që shërben si bazë kryesore për dallimin midis këtyre tre kontratave administrative[1093]. Më konkretisht, konstatohet se kontratat e partneritetit publik privat, koncesionit dhe prokurimit publik, duhet të kundërvihen përballë njëra-tjetrës në funksion të mënyrës së shpërndarjes së riskut në këto kontrata: tek partneritetet publike private operohet një *shpërndarje optimale* e risqeve midis partnerit publik dhe partnerit privat; tek koncesionet operohet një *transferim* tërësor i risqeve tek koncesionari; dhe tek prokurimet publike risqet *mbeten* tërësisht tek autoriteti kontraktor organ publik.

[1092] Shih P. Lignières, *"Partenariats public-privé"*, 2e éd., Litec, 2005, fq. 227-228.

[1093] Shih: J.-B. Auby, Th. Kirat, F. Marty, L. Vidal, *"Économie et droit du contrat administratif. L'allocation des risques dans les marchés publics et les délégations de service public"*, Droit et Justice, La Documentation Française, fq. 315; Th. Kirat, *"L'allocation des risques dans les contrats: de l'économie des contrats incomplets à la pratique des contrats administratifs"*, RIDE, nº 1, janv. 2003, fq. 11-46.

PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

"A e dini ju që tek ne e drejta administrative dhe e drejta civile përbëjnë dy botë të ndara, që nuk jetojnë gjithmonë në paqe, por që nuk janë as mjaftueshëm mike dhe as mjaftueshëm armike për tu njohur mirë. Unë kam jetuar gjithmonë në njërën dhe jam shumë injorant se çfarë ndodh në tjetrën"[1094].

Alexis de Tocqueville, *Letër drejtuar markezit të Blosseville, 10 tetor 1831*

Në punimin e këtij disertacioni, është dukur e lashtë epoka e Alexis de Tocqueville, ku ky i shkruante markezit të Blosseville për të marrë informacion mbi funksionimin e të drejtës administrative franceze, me qëllim për të kuptuar më mirë trajtimin e kësaj fushe në Shtetet e Bashkuara të Amerikës[1095]. Në fakt, çdo studies i fushës së kontratave administrative nuk mund të mos konsiderojë dhe të injorojë qasjen e së drejtës private që kjo lëndë imponon, ndërsa e kundërta nuk është e vërtetë[1096]. Qasja e të drejtës private, dhe më konkretisht, e të drejtës së detyrimeve dhe kontratave, siç rregullohet nga Kodi Civil, është e domosdoshme, kur bëhet fjalë për të studiuar fushën e kontratave administrative. Studimi i kontratave administrative të detyron që të procedosh nëpërmjet një krahasimi të vazhdueshëm midis zgjidhjeve të dhëna nga e drejta civile dhe zgjidhjeve të dhëna nga e drejta administrative, dhe të nxjerrësh në pah vazhdimisht dallimet dhe arsyet e dallimeve të konstatuara midis të drejtës civile dhe të drejtës administrative të kontratave, dhe nëse është e përshtatshme, edhe t'i stërhollosh ato. Në këtë drejtim, e drejta private dhe konkretisht, e drejta e detyrimeve dhe e kontratave, e rregulluar nga Kodi Civil, ka qenë një pikë mbështetje direkte për punimin dhe zhvillimin e këtij disertacioni. Megjithatë, baza juridike kryesore e kontratave administrative, dhe për rrjedhojë, baza juridike kryesore ku është bazuar ky studim, nuk është e drejta private dhe Kodi Civil. Nëse e drejta private dhe Kodi Civil kanë shërbyer si pikë mbështetje për të dalluar dhe krahasuar kontratën administrative nga kontrata civile, në të gjithë fazat e procesit kontraktor (parakontraktore, përgjatë kontratës dhe paskontraktore), baza juridike kryesore e kontratave administrative me të cilën është punuar dhe zhvilluar ky disertacion gjendet në ligjet materiale dhe procedurale të së drejtës administrative.

Ndërkohë që teoria e kontratës ka qenë objekt i studimeve doktrinale të panumërta në të drejtën civile shqiptare, studimi i kontratës në të drejtën publike ka qenë dhe është pothuajse inekzistent. Kontratat administrative, edhe pse ekzistojnë në tekstet ligjore shqiptare prej rreth pesëmbëdhjetë vitesh, që nga miratimi i K.Pr.Administrative në vitin 1999, dhe për më tepër, edhe pse në zhvillim të plotë në praktikën e administratës publike, nuk janë trajtuar nga doktrina juridike shqiptare e së drejtës administrative, në një studim të sistematizuar, të detajuar dhe gjithëpërfshirës. Marrja në konsideratë e kontratave, në dimensionin administrativ të

[1094] Shih A. de Tocqueville, *"Lettre au marquis de Blosseville, 10 oct. 1831"*, publikuar në *"Œuvres complètes"*, Michel Lévy Frères, 1866, vol. 7, fq. 67, marrë nga E. Langelier, *"L'office du juge administratif et le contrat administratif"*, LGDJ, Presses universitaires juridiques Université de Poitiers, 2012, fq. 449.

[1095] Shih E. Langelier, *"L'office du juge administratif et le contrat administratif"*, LGDJ, Presses universitaires juridiques Université de Poitiers, 2012, fq. 449.

[1096] Shih B. Plessix, *"L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif"*, LGDJ, Paris, 2003, fq. 111.

tyre, ka qenë pothuajse inekzistente edhe nga jurisprudenca, e cila, deri me fillimin e funksionimit të gjykatave administrative në Nëntor të vitit 2013, i trajtonte këto kontrata, në mënyrë të pajustifikuar ligjërisht, si kontrata të së drejtës private dhe zbatonte në mënyrë pothuajse automatike, pa asnjë përveçim në zbatim, dispozitat e Kodit Civil[1097]. Në tëo kushte, deri më sot kontratat administrative duket se nuk paraqesin shumë interes për doktrinën juridike shqiptare, dhe për rrjedhojë, ende sot, shfaqen si një koncept i ri në të drejtën administrative shqiptare.

Nisur nga ky konstatim, ky punim është përpjekur për të trajtuar kontratën administrative si një institut juridik i së drejtës shqiptare, në një aspekt teorik dhe shkencor, bazuar në doktrinën (minimaliste), ligjin dhe jurisprudencën shqiptare. Qëllimi dhe perspektiva kryesore e këtij punimi është ndërtimi, në të drejtën shqiptare, i një teorie të përgjithshme të kontratave administrative[1098], e cila do të mund të rezultojë, të paktën e shpresojmë, në krijimin, në Shqipëri, të së Drejtës së Kontratave Administrative. Në fakt, zhvillimet e së drejtës që i zbatohet kontratave administrative, por mbi të gjitha zhvillimet e fundit në lidhje me të drejtën materiale dhe gjyqësorin e kontratave administrative, nënkuptojnë, imponojnë dhe detyrojnë, zhvillimin dhe ndërtimin e një teorie të përgjithshme të kontratave administrative.

Për të bërë një gjë të tillë, duhet filluar me kërkimin e nocionit të kontratës administrative. Nëse do t'i referohemi filozofisë të së drejtës natyrale të Hegel'it[1099], Ideja[1100] e një institucioni juridik[1101] ose nocioni juridik[1102] quhet e përmbushur nëse ai institucion juridik ose nocion juridik shfaqet në mënyrë koherente dhe llogjike, kështu ndodh kur nga ky institucion ose nocion mund të nxjerrim vetë substancën e tij. Kjo konsiderohet si shkalla ku llogjika e tij ka arritur në perfeksion. Duke qenë se çfarë është e llogjikshme është në përputhje me arsyen, për një institucion juridik ose nocion juridik, llogjika qendron në faktin se institucioni ose nocioni është ndërtuar në

[1097] E. Puto, në shkrimin *"Kontratat e administratës publike"*, shprehet se *"Doktrina dhe jurisprudenca nuk kanë treguar aq shumë vëmendje për këto institucione për shkak se fenomeni mbetet sporadik. Ne gjithashtu vërejmë se ky lloj aktiviteti administrativ nuk mund të klasifikohet në një kategori të caktuar që shpreh disa karakteristika të veçanta nga kategoritë e tjera. Kështu që studimet në këtë fushë janë relativisht të kufizuara... Pra, dispozitat administrative rrallë herë janë konsideruar si burime të të drejtave kontraktuale apo detyrimeve në përgjithësi"*, publikuar në doracakun e editуar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 417-418.

[1098] Rreth kësaj, Emanuel Kant, në veprën e tij *"Në vendin e zakonshëm: mundet që të jetë e saktë në teori, por në praktikë nuk ka asnjë vlerë"*, është shprehur se *"Askush nuk mund të pretendojë se është i përgatitur në një shkencë duke përçmuar teorinë, pa u shfaqur si një injorant në këtë shkrencë; për shkak se ai kujton se ecën më larg sesa teoria do t'ia lejonte, duke hulumtuar në eksperimente dhe eksperienca pa mbledhur disa parime (që përbëjnë në fakt atë që quajmë teori)"*, E. Kant, *"Sur le lieu commun: il se peut que ce soit juste en théorie, mais en pratique, cela ne vaut rien"*, 1793, Berlin, De Gruyter, 1917, VIII, fq. 275-276, GF Flammarion, fq. 46.

[1099] Shih F.-P. Bénoit, *"Notions et concepts, instruments de la connaissance juridique. Les leçons de la philosophie du droit de Hegel"*, Mélanges Gustave Peiser, Presses universitaires de Grenoble, 1995, fq. 23-28.

[1100] Për Hegel'in, Ideja është faza ku llogjika arrin shkallën absolute.

[1101] Në kuptimin e gjerë, termi institucion juridik nuk ka vetëm një kuptim organik, por përshkruan çdo fenomen që merret në konsideratë nga ligji dhe që i nënshtrohet një regjimi juridik të caktuar. Shih F.-P. Bénoit, *"Notions et concepts, instruments de la connaissance juridique. Les leçons de la philosophie du droit de Hegel"*, Mélanges Gustave Peiser, Presses universitaires de Grenoble, 1995, fq. 27.

[1102] Nocioni juridik të dërgon tek kategoritë juridike, për të cilat e drejta ka nevojë, në mënyrë për të bërë cilësimin juridik dhe për të përcaktuar regjimin juridik të zbatueshëm. Ndërsa cilësimi i kontratës është procesi intelektual që lejon përkatësinë e kontratës me një kategori të caktuar, me qëllim për t'i zbatuar një regjim juridik. Shih F.-P. Bénoit, *"Notions et concepts, instruments de la connaissance juridique. Les leçons de la philosophie du droit de Hegel"*, Mélanges Gustave Peiser, Presses universitaires de Grenoble, 1995, fq. 27.

përputhje me ligjet e arsyes, që do të thotë se elementët që përbëjnë institucionin ose nocionin duhet të jenë koherent midis tyre. Në këtë rast, gjithmonë sipas Hegel'it, institucioni juridik ose nocioni juridik afirmohet dhe krijon qendrueshmëri. Metoda dialektike dhe induktive lejon njohjen e thelbit të institucionit, thelbit të nocionit, dhe për rrjedhojë, lejon nxjerrjen e substancës së tij. Sipas Hegel'it, progresi drejt shkallës absolute të llogjikës bëhet me goditje të njëpasnjëshme: një aspekt i institucionit juridik, i nocionit, ajo që Hegel'i e quan "afirmimi", hyn në kontradiktë me një aspekt të kundërt të institucionit juridik, të nocionit, ajo që Hegel'i e quan "antiteza" ose "mohimi". Për Hegel'in, goditja të sjell në një fazë të re të institucionit juridik, që shprehet nga një rinovim i nocionit, që është "sinteza", domethënë "mohimi i mohimit". Në këtë mënyrë, ka kundërshti dhe pastaj ka tejkalim të kundërshtisë. Çdo tejkalim i kontradiktës dhe i kundërshtisë përbën dhe përfaqëson atë që ka të llogjikshme në momentin e kontradiktës dhe të kundërshtisë, në mënyrë që çdo tejkalim i kundërshtisë, çdo sintezë, përbën një proges drejt Idesë, domethënë drejt asaj që përbën thelbin e institucionit juridik, thelbin e nocionit. Për rrjedhojë, është kjo lloj përqasje dialektike dhe induktive që mundësoi në këtë punim thellimin e njohurive rreth kontratave administrative, duke identifikuar dhe përcaktuar shkallët e llogjikës në të gjithë momentet e kontradiktës dhe të kundërshtisë të institucionit juridik, të nocionit të kontratës administrative. Në këtë mënyrë, rezultati i analizës sugjeron se kontrata administrative i plotëson të gjithë kushtet për tu konsideruar si institucion juridik, ose nocion juiridik, i afirmuar, dhe për rrjedhojë, zhvillimi dhe ndërtimi në të drejtën shqiptare i një teorie të përgjithshme të kontratave administrative është plotësisht i mundur.

Edhe pse studimi i kontratave administrative dhe më konkretisht, kërkimi i një teorie të përgjithshme të kontratave administrative, të detyron që të procedosh nëpërmjet një krahasimi të vazhdueshëm midis zgjidhjeve të dhëna nga e drejta civile dhe zgjidhjeve të dhëna nga e drejta administrative, dhe të nxjerrësh në pah vazhdimisht dallimet dhe arsyet e dallimeve të konstatuara midis të drejtës civile dhe të drejtës administrative të kontratave, përgjatë këtij punimi nuk mund të mos konstatonim se nevoja dhe vullneti për të gjetur ndryshimet dhe dallimet kanë disa kufijë, për arsye se *"ekzistojnë disa nocione që tejkalojnë të drejtën administrative dhe të drejtën private për arsye se ato janë në natyrën e gjërave. Ato i përkasin një të 'drejte të përbashkët' që prevalon mbi ndarjen e të drejtës publike dhe të drejtës private"*[1103]. Pa asnjë dyshim, kontrata bën pjesë tek këto nocione, për arsye se qoftë e natyrës civile apo qoftë e natyrës administrative, kontrata mbetet një marrëveshje midis dy vullneteve të ndryshme dhe krijon efekte dhe pasoja juridike në një rend juridik dhe shoqëror. Ky konstatim ka rezultuar në faktin që analiza juridike në këtë disertacion është bazuar në të njëjtat parime dhe në të njëjtën strukturë ku bazohet e drejta civile. Në këtë mënyrë, në mbështetje të analizës juridike të pozicionit të kontratës administrative në raport me teorinë civile të kontratës, dhe për rrjedhojë, të analizës së kërkimit të ndryshimeve dhe dallimeve të kontratës administrative nga kontrata civile, në mënyrë për të identifikuar nocionin e kontratës administrative dhe regjimin juridik që i zbatohet, kërkimi është përqendruar në analizën juridike të këtyre elementëve në fazën e lidhjes, ekzekutimit, gjykimit, si dhe në identifikimin e kategorive të veçanta të kontratave administrative në veprimtarinë e administratës publike shqiptare. Për rrjedhojë, bazuar në të njëjtat parime dhe në të njëjtën strukturë ku bazohet kontrata e të drejtës civile, kemi arritur të identifikojmë dallimet dhe

[1103] Shih G. Renard, *"L'aide du droit administratif pour l'élaboration scientifique du droit privé"*, publikuar në *"Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Gény, Les sources des diverses branches du droit"*, tome III, Sirey, Paris, 1934, fq. 81.

ndryshimet e kontratës administrative, në mënyrë për të analizuar nëse këto dallime dhe ndryshime përbëjnë një korpus rregullash origjinale, koherente dhe në përputhje me një llogjikë juridike të së drejtës publike, të mjaftueshme për të ndërtuar një teori të përgjithshme të kontratave administrative.

Për të arritur këtë qëllim, studimi është përpjekur, dhe mendojmë se i ka dhënë një përgjigje në favor të ndërtimit të një teorie të përgjithshme të kontratave administrative, pyetjeve kërkimore si vijojnë: a mundet administrata publike, e cila si formë të privilegjuar të veprimtarisë së saj ka aktin administrativ të njëanshëm, të veprojë nëpërmjet kontratës, instrument veprimi themelor dhe klasik i së drejtës civile? A mundet kontrata, nocion bazë i të drejtës civile, të ketë një natyrë administrative dhe për rrjedhojë të rregullojë marrëdhënie juridike të së drejtës publike? A është i mundur përdorimi i kontratës në të gjitha fushat e veprimtarisë administrative? A është administrata publike gjithmonë e lirë që të zgjedhë kontratën në vend të aktit administrativ? A ekziston në të drejtën shqiptare një kategori juridike e kontratave administrative? Ku dallohet kontrata administrative nga kontrata e të drejtës civile, ku dallohet nga aktet që përbëjnë veprimtarinë e administratës publike, dhe cilët janë kriteret që e identifikojnë kontratën administrative? A janë të gjithë kontratat e administratës publike kontrata administrative apo ekziston mundësia që administrata publike të lidhë kontrata të së drejtës private? A mund të zgjedhë administrata publike ligjin e zbatueshëm për kontratat administrative midis të drejtës publike dhe të drejtës private? A ekziston parimi i transparencës në lidhjen e kontratave administrative? A ka administrata publike si palë kontraktuese fuqi/pushtet të veçantë në fazën e ekzekutimit të kontratës? Nëse po, cilat janë këto fuqi/pushtete të veçanta të administratës publike si palë kontraktuese dhe cilat janë pasojat financiare për kontraktuesin privat nga ushtrimi i këtyre fuqive? A kanë mundësi palët që të ndryshojnë kontratat administrative? Nëse po, a e kufizojnë procedurat e lidhjes së kontratës (transparenca, barazia, mosdiskriminimi, venia në konkurrencë) mundësinë e ndryshimit të kontratave administrative? A ekzistojnë gjykata të posaçme për gjykimin e kontratave administrative? A ekzistojnë, për të tretët, procedura të veçanta, për të mos lejuar lidhjen e kontratave administrative? A kanë mundësi të tretët të ngrejnë padi në fazën e lidhjes ose të ekzekutimit të kontratave administrative? A kanë mundësi palët në kontratë të godasin gjyqësisht kontratën administrative? Cilët janë pushtetet/fuqitë e gjykatës në lidhje me kontratat administrative? Cilat janë pasojat e paligjshmërisë së kontratave administrative? Cili është regjimi juridik i përgjegjësisë kontraktore dhe si zbatohet ai në kontratat administrative?

Të gjithë këto pyetje kërkimore, kanë marrë përgjigje në këtë disertacion. Përgjigjet e këtyre pyetjeve kërkimore sugjerojnë se ndryshimet dhe diferencat e kontratës administrative në raport me kontratën civile janë të vërteta, origjinale, koherente, autonome, si dhe i binden një llogjike juridike të së drejtës publike. Këto ndryshime dhe diferenca të kontratës administrative janë të mjaftueshme për të konsideruar se kontrata administrative i bindet rregullave origjinale dhe autonome të së drejtës publike, dhe të pavarura nga e drejta civile. Në këtë mënyrë, këto ndryshime dhe diferenca janë të mjaftueshme për të ndërtuar një teori të përgjithshme të kontratave administrative, bazuar në një regjim juridik të së drejtës publike.

Ideja e përhapur se kur bëhet fjalë për kontratat administrative, rregullat e të drejtës publike zbatohen deri në fazën e lidhjes së kontratës, dhe pas lidhjes, në fazën e zbatimit dhe të përfundimit të kontratës, zbatohen thjeshtësisht dhe ekskluzivisht rregullat e të drejtës private, nuk i mbijeton rezultatit të analizës juridike të këtij disertacioni. Në fakt, analiza juridike sugjeron se regjimi juridik i të drejtës publike që

zbatohet për kontratat administrative në fazën e lidhjes së kontratës, nuk ndalon së zbatuari në fazën e ekzekutimit dhe të përfundimit të kontratës, pasi regjimi juridik i së drejtës publike mbetet i zbatueshëm edhe në fazën pas lidhjes së kontratës administrative, dhe zbatimi i rregullave të së drejtës civile ka vetëm karakter dytësor, pasi ato zbatohen përjashtimisht, kur e drejta publike nuk e rregullon çështjen përkatëse, pasi nuk ka interes. Për rrjedhojë, rezulton se regjimi juridik i të drejtës publike që rregullon kontratat administrative shfaqet i plotë dhe origjinal, dhe i lë vendin rregullave të së drejtës private vetëm atëherë dhe për ato çështje që nuk e sheh me interes që t'i rregullojë, pasi nuk ndikojnë në interesin publik që kontrata administrative kërkon të realizojë[1104].

Konkretisht, si dhe në çfarë mënyre shfaqet ky regjim juridik i së drejtës publike që rregullon kontratat administrative?

1. Në raport me teorinë e kontratës, kontrata administrative, njësoj si kontrata e të drejtës civile, krijon efekte dhe pasoja juridike dhe realizon një marrëveshje midis dy vullneteve të ndryshme. Çështja është më e stërholluar për sa i përket zbatimit të parimit të autonomisë së vullnetit tek kontratat administrative. Në fakt, analiza juridike të nxjerr në rezultatin se zbatimi i këtij parimi, në të gjithë elementët e tij (liria kontraktore, forca e detyrueshme dhe efekti relativ), është mjaft i kufizuar tek kontratat administrative.

Për sa i përket elementit të parë të parimit të autonomisë së vullnetit, që është liria kontraktore, analiza juridike tregon se kjo nuk ka të njëjtën vlerë juridike për të gjithë organet e administratës publike. Ndërsa për organet qendrore të administratës publike, liria kontraktore ka vlerë juridike ligjore, për organet e pushtetit vendor, liria kontraktore ka vlerë juridike kushtetuese. Në këtë mënyrë, ndërsa për kontratat e organeve të qeverisjes qendrore, ligjvenësi ka të drejtë të normojë pa u shqetësuar për cënimin e lirisë kontraktore, për kontratat e organeve të qeverisjes vendore, ligjvenësi duhet të tregohet i kujdesshëm në veprimtarinë e tij normuese, pasi nuk duhet të cënojë lirinë kontraktore me vlerë juridike kushtetuese të organeve të qeverisjes vendore. Kjo mbrojtje me dy shkallë, njëra ligjore dhe tjetra kushtetuese, që i bëhet lirisë kontraktore të administratës publike, në varësi të nivelit të organit administrativ, është e pajustifikuar, pasi nuk duket se siguron ekuilibrin e duhur midis nevojës së lirisë së veprimit të ligjvenësit në të drejtën e kontratave dhe sigurisë juridike të palëve në kontratë. Mendojmë se ky ekuilibër do të mund të sigurohej më mirë nëse do të njihej vlera kushtetuese e lirisë kontraktore edhe për organet e qeverisjes qendrore, por duke e kufizuar me ndërhyrje ligjore për shkaqe të interesit publik. Për rrjedhojë, rekomandojmë njohjen e vlerës juridike kushtetuese të lirisë kontraktore edhe për organet e qeverisjes qendrore. Kjo do të mundësonte një mbështetje më të gjerë për organet publike qendrore në përdorimin e instrumentit të kontratave administrative. Në lidhje me hapësirën e lirisë kontraktore, rezulton se kjo është mjaft e kufizuar tek kontratat administrative. Këto kufizime kanë të bëjnë me tre aspekte të

[1104] Shih vendimet e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë: Nr. 2274, datë 08.05.2014, *Shoqëria "Franxhe" Sh.p.k kundër Kuvendi i Republikës së Shqipërisë*, ku gjykata vlerëson se *"...kontratat e prokurimit publik rregullohen nga Kodi Civil për pjesën që parashikon kontratat, por pa rënë ndesh me rregullimet specifike të normave të së drejtës publike... nisur nga fakti se është kontratë prokurimi publik dhe si e tillë është kontratë administrative, gjykatat duhej të kishin marrë parasysh rregullimin specifik në këtë fushë... dhe jo të bazoheshin thjesht dhe vetëm në normat e të drejtës civile, që rregullojnë marrëdhëniet e të drejtës private"*; Nr. 1895, datë 06.05.2014, *Shoqëria "Alco" Sh.p.k kundër Brigada e Mbështetjes Rajonale – Reparti 1320 Tiranë*, ku gjykata vlerëson se *"Kolegji Administrativ, konstaton se në çështjen objekt shqyrtimi gjykatat e faktit nuk kanë vlerësuar se kontrata e sipërmarrjes ka karakter administrativ si për nga procedura që ndiqet deri në nënshkrimin e saj, ashtu edhe për nga procedura që pason përgjatë ekzekutimit..."*.

lirisë kontraktore të organeve administrative: së pari, vetë liria për të lidhur kontratën është e kufizuar; së dyti, liria për të zgjedhur kontraktuesin është e rregulluar; dhe së treti, liria për të përcaktuar përmbajtjen e kontratës është e kufizuar. Këto tre aspekte kufizuese të lirisë kontraktore nuk kërkojnë komentar të veçantë.

Në lidhje me elementin e dytë të parimit të autonomisë së vullnetit, forcës së detyrueshme të kontratave, nëse nga pikëpamja e parimeve, zbatimi i kontratës administrative mbetet një manifestim i autonomisë së vullnetit dhe lirisë kontraktore, dhe për rrjedhojë, ky zbatim ka forcë detyruese për palët, nga ky studim rezulton se kur bëhet fjalë për kontratat administrative, duhet të merret në konsideratë domosdoshmërisht fakti që këto kontrata mbeten, në një farë mënyre, akte të fuqisë publike, me qëllim ndjekjen e një interesi publik, të financuara nga fondet publike, dhe që mund t'i bëjnë përjashtime parimeve të thjeshta të konsensualizmit të përcaktuara në Kodin Civil. Në fakt, analiza juridike tregon se për Kolegjin Administrativ të Gjykatës së Lartë, përdorimi i fondeve publike si burim financimi i kontratave administrative, kufizon në mënyrë të ndjeshme forcën e detyrueshme të marrëveshjes së palëve në zbatimin e këtyre kontratave[1105]. Forca e detyrueshme e kontratave, që bazohet në marrëveshjen e lirë të palëve në kontratë, zbehet, dhe për rrjedhojë kufizohet, për shkak të konsideratave të interesit publik dhe të përdorimit në mënyrë transparente dhe me efiçencë të fondeve publike. Në këto kushte, forca e detyrueshme e kontratave administrative është e kufizuar nga detyrime të imponuara nga e drejta publike dhe që rezultojnë jashtë vullnetit të palëve në kontratë, të cilët burojnë nga parimet e përdorimit në mënyrë transparente dhe me efiçencë të fondeve publike. Këtu duam të shtojmë se nëse zgjidhja e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë na duket plotësisht e justifikuar, mendojmë dhe rekomandojmë se arsyet ku bazohet kjo zgjidhje duhet të zgjerohen. Në fakt, rregullat e posaçme të së drejtës publike rreth kontratave administrative, nuk kanë vetëm për qëllim përdorimin në mënyrë transparente dhe me efiçencë të fondeve publike, por kanë edhe për objektiv nxitjen e konkurrencës së lirë dhe të ndershme, si dhe sigurimin e një trajtimi të

[1105] Shih vendimet e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë: Nr. 268, datë 08.04.2014 *Shoqëria "Alba Konstruksion" Sh.p.k kundër Ministria e Mbrojtjes*; Nr. 315, datë 22.04.2014 *Shoqëria "Erges Mat" Sh.p.k kundër "CEZ" Sh.a*; dhe Nr. 348, datë 06.05.2014 *Shoqëria "Alco" Sh.p.k kundër Brigada e Mbështetjes Rajonale-Reparti 1320 Tiranë*. Në këto vendime bëhej fjalë për ndryshime, të bëra me shkrim, për punime shtesë të rena dakort lirisht midis organit publik dhe kontraktuesit privat, në kontratat e sipërmarrjes për punime publike (prokurime publike për kryerjen e punëve publike). Duke qenë se organi publik, pas dorëzimit të punimeve nga kontraktuesi privat, nuk kishte paguar punimet shtesë, kontraktuesi privat i drejtohet gjykatës nëpërmjet një padie për përmbushjen e detyrimit kontraktor, duke kërkuar pagesën e punimeve shtesë. Nëse kjo do të ishte një kontratë e thjeshtë sipërmarrje e së drejtës private, pranimi i padisë dhe detyrimi i palës debitore që të paguajë vlerën e punimeve shtesë, do të ishte pothuajse automatik, vetëm duke i provuar gjykatës përfundimin e plotë dhe pa të meta të punimeve shtesë dhe miratimin e tyre, në çfarëdo mënyrë të mundshme, nga pala debitore. Kjo nuk mungonte në rastin konkret, pasi në të tre rastet, organi administrativ i kishte miratuar punimet, nëpërmjet preventivave shtesë dhe akt-kolaudimit për marrjen në dorëzim të punimeve, si dhe në një rast kishte nënshkruar edhe një shtesë kontratë. Arsyetimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, për të rrëzuar pretendimin e kontraktuesit privat për pagesën e punimeve shtesë, është mjaft interesant, pasi në të njëjtën kohë, edhe duke i dhenë vendin që i takon parimit të autonomisë së vullnetit dhe forcës së detyrueshme të kontratave të lidhura lirisht midis palëve, vlerëson se kur bëhet fjalë për kontratat administrative, këto parime janë të kufizuar nga konsiderata specifike që kanë të bëjnë me transparencën dhe efiçencën e përdorimit të fondeve publike, në rastin konkret, vazhdimi i shërbimit nga ana e kontraktuesit privat, pa u zbatuar më parë rregullat e prokurimit publik dhe pa u lidhur një kontratë sipas rregullave të prokurimit publik, nuk e detyron organin publik të përgjigjet financiarisht për kryerjen e këtyre shërbimeve, përsa kohë këto shërbime rezulton të jenë të pa prokuruara dhe të pa kontraktuara.

barabartë dhe jo diskriminues të operatorëve ekonomikë[1106]. Në këto kushte, rekomandojmë që përpos përdorimit në mënyrë transparente dhe me efiçencë të fondeve publike, të njihen si arsye bazë për kufizimin e forcës së detyrueshme të kontratave administrative, edhe objektivi i nxitjes së konkurrencës së lirë dhe të ndershme, si dhe sigurimi i një trajtimi të barabartë dhe jo diskriminues i operatorëve ekonomikë. Një zgjidhje e tillë do të ishte më në përputhje me direktivat europiane rreth prokurimeve publike dhe koncesioneve, si dhe me vetë jurisprudencën e GJDBE-së, e cila detyron zbatimin e rregullave të transparencës, trajtimit të barabartë, mosdiksirminit dhe vënies në konkurrencë, për çdo rast, dhe për rrjedhojë, duke bërë këtë, nuk ngurron të "cënojë" forcën e detyrueshme të kontratës së lidhur, edhe pse me marrëveshje midis palëve. Një konceptim i tillë i kufizimit të forcës së detyrueshme të kontratave administrative, duke integruar si bazë themeluese për këtë kufizim, edhe arsyet për nxitjen e konkurrencës së lirë dhe të ndershme, si dhe sigurimin e një trajtimi të barabartë dhe jo diskriminues të operatorëve ekonomikë, do të shkonte më në drejtimin e "europianizimit" të së drejtës së kontratave administrative shqiptare.

Për sa i përket elementit të tretë të parimit të autonomisë së vullnetit, që është efekti relativ i kontratës, analiza juridike sugjeron se ky element ka një shtrirje të kufizuar për sa i përket kontratave administrative, për arsye se në disa kontrata administrative, efektet dhe pasojat juridike të tyre duket se shtrihen edhe tek të tretët që nuk janë palë në kontratë. Kjo është një karakteristikë e disa kontratave administrative dhe nuk përbën karakteristikë e të gjithë kontratave administrative. Bëhet fjalë për ato kontrata administrative që kanë për objekt realizimin e një shërbimi publik, siç janë kontratat e koncesionit dhe të partneritetit publik-privat, të cilat kanë efekte dhe pasoja juridike kundrejt përdoruesve të shërbimit publik të dhenë me koncesion apo nëpërmjet partneritetit publik-privat. Ky punim identifikoi se në këto kontrata ekzistojnë klauzola kontraktore me efekt normativ (me efekte *erga omnes*, kundrejt të gjithëve, përtej palëve në kontratë), të cilat vendosen dhe miratohen midis palëve në kontratë, por i zbatohen të tretëve, që zakonisht janë përdoruesit e shërbimit publik, siç janë, për shembull, tarifat e shërbimit për përdoruesit fundorë të shërbimit publik objekt të kontratës administrative. Gjykata Kushtetuese, në një vendim Nr. 52, datë 05.12.2012, megjithëse nuk flet shprehimisht për klauzola kontraktore normative dhe për palë të treta, transmeton qartë idenë se kontratat administrative, siç janë ato të furnizimit me energji elektrike, nuk kanë efekte vetëm midis palëve kontraktuese, por efektet e tyre shtrihen më gjerë, deri tek palë të treta, për arsye se këto kontrata tentojnë edhe realizimin dhe ndjekjen e një interesi publik. Nëse do të paraqitet rasti, do të duhet që edhe Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, të shprehet mbi natyrën e këtyre klauzolave, dhe mbitëgjitha nëse do t'i njohë atyre një efekt normativ, edhe pse formalisht përbëjnë klauzola kontraktore. Çështja është me rendësi pasi shtron për zgjidhje përcaktimin e regjimit juridik të këtyre klauzolave kontraktore me pasoja juridike tek të tretët që nuk janë palë në kontratë. Në fakt, pyetja që ngrihet është nëse do të ketë mundësi një i tretë, përdorues i shërbimit objekt të kontratës administrative, që të kundërshtojë gjyqësisht klauzola kontraktore të kësaj natyre, duke marrë në konsideratë se këto klauzola i shtrijnë efektet dhe pasojat juridike në mënyrë të drejtpërdrejtë tek përdoruesit e shërbimit publik. Kjo do të varet nga fakti nëse Kolegji Administrativ do t'i njohë një efekt juridik normativ këtyre klauzolave. Rekomandojmë marrjen e një hapi të tillë,

[1106] Shih Nenet 1/2 dhe 2 të Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik"; Nenin 9 të Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat"; Nenet 1/2 dhe 2 të Ligjit Nr. 9874, datë 14.02.2008 "Për Ankandin Publik".

duke i njohur një karakter normativ këtyre klauzolave (edhe pse kontraktore) që prekin në mënyrë të drejtpërdrejtë interesat e ligjshme të të tretëve, duke u bazuar në kriteret e njohjes së karakterit normativ të aktit administrativ. Në këtë mënyrë, rritet mundësia për të kontrolluar administratën publike dhe për të sanksionuar abuzimet e mundshme që mund të jenë bërë në lidhjen e kontratës administrative.

2. Në raport me dallimin e kontratës administrative nga kontrata civile, për rrjedhojë, në lidhje me kriteret e identifikimit të kontratës administrative, analiza juridike tregon se dy janë kriteret dallues të kontratës administrative nga kontrata e së drejtës private, që njëkohësisht përbëjnë edhe kritere përcaktues të karakterit administrativ të kontratës: së pari, kontrata administrative karakterizohet nga prania e të paktën një personi publik në kontratë (*kriteri organik*), dhe së dyti, kontrata administrative krijon efekte dhe pasoja juridike në fushën e të drejtës publike (*kriteri substancial*) (Neni 6 K.Pr.Administrative aktual dhe Neni 3/4 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative").

Për sa i përket kriterit organik, duke marrë në konsideratë diferencat në konceptimin e kriterit organik nga dispozitat e ndryshme ligjore, ky punim del në rezultatin se termi *"organ i administratës publike"*, i përdorur nga Neni 3 i K.Pr.Administrative aktual, dhe termi *"organ publik"*, i përdorur nga 3/6 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë", termi *"organ publik"* i përdorur nga Neni 2/6 i Ligjit Nr. 49/2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative", dhe termi *"administratë shtetërore"* i përdorur nga Neni 4/2 i Ligjit Nr. 90/2012, datë 27.09.2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore", të gjithë duhet të konsiderohen si organe publike në kuptim të përmbushjes së kriterit organik, element përkufizues i kontratës administrative, të Nenit 6 të K.Pr.Administrative aktual, apo të Nenit 3/4 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative". Në identifikimin e kriterit organik të kontratave administrative, çështja shtrohet për zbatimin e Nenit 2/6 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", si dhe të Nenit 3/6 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë", sipas të cilëve, ndër të tjera, organ publik është *"...çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve administrative publike"*. Në bazë të këtyre dispozitave, ligji i bën një përkufizim të gjerë nocionit të organit publik. Bazuar në dispozitën e Nenit 2/6 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", jurisprudenca e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, ka vlerësuar se një person i së drejtës private mund të lidhë një kontratë administrative me një person tjetër të së drejtës private, në rast se personi i së drejtës private ushtron funksione administrative publike[1107]. Për rrjedhojë, pyetja shtrohet

[1107] Personi i së drejtës private konsiderohet se ushtron funksione publike kur organi publik i ka deleguar kompetencat në kryerjen e veprimtarisë në fushën e së drejtës publike. Kjo zgjidhje rezulton nga vendimi Nr. 577, datë 14.01.2014, *Shoqëria "Armandi" Sh.p.k kundër Shoqëria "Trajtim Studenti Nr. 2 Tiranë"*, i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, ku një kontratë sipërmarrje midis këtyre dy personave të së drejtës private, gjykata e cilëson si një kontratë administrative, të llojit prokurimi të punëve publike, që duhet të gjykohet nga gjykata administrative, me arsyetimin se "*objekti i kontratës ishte realizimi i punëve publike me fonde shtetërore dhe pala e paditur kundërpaditëse* [shoqëria "Trajtim Studenti Nr. 2 Tiranë"] *pavarësisht se nuk është organ shtetëror, ky i fundit* [organi shtetëror] *i ka deleguar kompetencat në kryerjen e veprimtarisë në fushën e të drejtës publike dhe ka përgjegjësi në kryerjen e kësaj veprimtarie ashtu si edhe organi administrativ*". Në këto kushte, personi i së drejtës private, konsiderohet se përmbush kushtin e kriterit organik, për arsye se i është dhënë e drejta e ushtrimit të funksioneve administrative publike.

nëse kriteri organik do të quhet i përmbushur për shoqëritë tregtare me kapital shtetëror, të përbashkët, ose thjesht privat, të cilave i është dhenë e drejta e ushtrimit të funksioneve administrative publike? Në një vendim rreth një kontrate të lidhur nga "Albpetrol" Sh.a, shoqëri tregtare aksionere me kapital shtetëror, me Nr. 672, datë 20.03.2014, *Shoqëria "Eklipsi 13" Sh.p.k kundër Shoqëria "Albpetrol" Sh.a*, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, ka refuzuar cilësimin si administrative të një kontrate shitblerje mallrash stok midis këtyre palëve, me arsyetimin se "*Në rastin konkret konstatohet se, kontrata objekt i mosmarveshjeve të palëve ndërgjyqëse nuk plotëson kriteret e kontratës administrative, pasi asnjëra nga palët në kontratë nuk është organ i administratës publike, siç e kërkon ligji. Për rrjedhojë kjo kontratë konsiderohet kontratë private ndërmjet dy personave privat*". Edhe pse Kolegji Administrativ arsyeton cilësimin e kontratës si të së drejtës private me mungesën e kriterit organik, në fakt besojmë se ky nuk është elementi kryesor që ka ndikuar në dhënien e kësaj zgjidhje. Jemi të mendimit se nëse një kontratë e tillë do të ishte lidhur përgjatë përmbushjes së ushtrimit të funksioneve administrative publike të shoqërisë "Albpetrol" Sh.a, atëherë edhe pse formalisht e lidhur midis dy personave të së drejtës private, kontrata do të kishte marrë cilësimin e një kontrate administrative. Në rastin konkret, "Albpetrol" Sh.a po vepronte si një person i së drejtës private duke shitur disa mallra stok, pa vepruar përgjatë përmbushjes së ushtrimit të funksioneve administrative publike të tij. Bazuar në Nenin 2/6 të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative", si dhe në Nenin 3/6 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë", rekomandojmë njohjen e kontratave administrative të lidhura midis personave të së drejtës private (shoqëri tregtare me kapital shtetëror, të përbashkët, ose thjesht privat), edhe pse formalisht mungon kriteri organik, nga momenti që kontrata është lidhur si një veprim në kuadrin e ushtrimit të funksioneve administrative publike që i janë transferuar këtyre personave të së drejtës private. Kjo do të ishte një zgjidhje konform dispozitave ligjore të lartpërmendura dhe në përputhje me frymën e këtyre ligjeve, të cilët, me sa rezulton nga analiza e përmbajtjes së dispozitave të tyre, kërkojnë që t'i japin kuptim të plotë një marrëdhënieje administrative, edhe pse zanafillën mund ta ketë tek dy persona të së drejtës private.

Për sa i përket kriterit substancial të kontratës administrative, nga analiza juridike që i është bërë jurisprudencës së Kolegjeve, Administrativ dhe Civil, të Gjykatës së Lartë, rezulton se një marrëdhënie juridike e së drejtës publike, quhet e përmbushur në rastet si vijojnë: nëse kontrata ka për objekt kryerjen apo ekzekutimin e një veprimtarie shërbimi publik; nëse kontrata ka për objekt kryerjen e punëve publike; nëse kontrata ka për objekt ushtrimin dhe përmbushjen e detyrave dhe funksioneve administrative publike; nëse kontrata rregullohet i nënshtrohet një regjimi juridik të së drejtës publike. Në të katër këto raste, mjafton që vetëm njëri prej tyre të jetë i potësuar dhe kriteri substancial – ekzistenca e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike – do të gjendet i plotësuar dhe kontrata do të paraqesë një natyrë administrative. Duke qenë se kriteri substancial – ekzistenca e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike – përbën një nocion, përmbajtja e të cilit, po del kryesisht nga jurisprudenca e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, do të rekomandonim vënien e rregullit dhe përcaktimin e një kornize të qartë të nën-kritereve që plotësojnë kriterin substancial të marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike. Kjo mund të realizohet nëpërmjet një vendimi "teorik" të Kolegjit Administrativ, në rastin e gjykimit të një kontrate me karakter administrativ, ose pse jo edhe nëpërmjet një vendimi unifikues të Kolegjeve të Bashkuara, megjithëse në

rastin konkret nuk kemi konstatuar përplasje midis Kolegjit Civil dhe Kolegjit Administrativ.

Përfundimisht, nga analiza juridike rezulton se kontrata do të paraqesë një karakter administrativ vetëm në qoftë se të dy kriteret e kërkuar nga Neni 6 i K.Pr.Administrative aktual dhe Neni 3/4 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", plotësohen: prania e një organi publik në kontratë dhe ekzistenca e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike. Nga mënyra se si është hartuar Neni 6 i K.Pr.Administrative dhe Neni 3/4 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", si dhe bazuar në zgjidhjet jurisprudenciale të Gjykatës së Lartë, bëhet fjalë për kritere të cilët e plotësojnë njëri-tjetrin: të dy kriteret duhet të gjenden të plotësuar në mënyrë që kontrata të paraqesë një karakter administrativ. Për rrjedhojë, dy janë konkluzionet në lidhje me kriteret e përgjithshme të kontratës administrative. Së pari, bazuar në jurisprudencën e Gjykatës së Lartë, kur kriteri organik gjendet i plotësuar, pra kur të paktën një organ publik është palë në kontratë, kjo e fundit do të cilësohet si administrative, vetëm në rast se kriteri substancial – ekzistenca e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike – do të plotësohet, që do të thotë se kontrata duhet të paraqesë një nga karakteristikat si vijojnë: *1)* të ketë për objekt kryerjen apo ekzekutimin e një veprimtarie shërbimi publik; *2)* të ketë për objekt kryerjen e punëve publike; *3)* të ketë për objekt ushtrimin dhe përmbushjen e detyrave dhe funksioneve administrative publike; *4)* të rregullohet dhe t'i nënshtrohet një regjimi juridik të së drejtës publike. Në të katër këto raste, të cilët nuk është nevoja të jenë kumulativë, por janë alternativë (mjafton që njëri prej tyre të ekzistojë), kriteri substancial – ekzistenca e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike – do të gjendet i plotësuar dhe kontrata do të paraqesë një natyrë administrative.

Në lidhje me kontratën administrative zëvendësuese të aktit administrativ, risi kjo e Nenit 120 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", duke qenë se kjo kontratë është një krijim origjinal i së drejtës gjermane dhe e huazuar në të drejtën shqiptare, në vlerësimin e kushteve për ekzistencën e kontratës administrative zëvendësuese, me qëllim që të mos denatyrohet nocioni i kësaj kontrate, rekomandojmë marrjen në konsideratë të jurisprudencës gjermane. Një nga kushtet e ligjit shqiptar për lidhjen e kontratës administrative zëvendësuese, shumë natyrshëm, është ekzistenca e një shkëmbimi midis organit publik dhe personit të së drejtës private. Kontrata administrative zëvendësuese karakterizohet nga një operacion shkëmbimi dhe ky shkëmbim duhet të plotësojë disa kushte ligjore, pa përmbushjen e të cilëve kontrata administrative zëvendësuese do të konsiderohet e pavlefshme. Operacioni i shkëmbimit në kontratën administrative zëvendësuese, për kontraktuesin privat qendron në kryerjen apo mos kryerjen e një veprimi, apo në dhënien e diçkaje, ndërsa për organin publik operacioni i shkëmbimit qendron vetëm në kryerjen e një veprimi. Në bazë të jurisprudencës gjermane, ekziston një përqasje e ngushtë e kushtit të shkëmbimit midis palëve, të kufizuar nga ekzistenca e një lidhje materiale (substanciale) të detyrimit të organit administrativ dhe detyrimit të kontraktuesit privat në kontratë, si dhe nga qenia në proporcion (në përpjestim) e të dy detyrimeve. Me lidhjen materiale (substanciale) midis detyrimit të organit administrativ dhe detyrimit të kontraktuesit privat, nënkuptohet se në rastin kur nuk do të kishim kontratë administrative zëvendësuese, dhe detyrimi i organit publik do të ishte përmbushur vetëm nëpërmjet nxjerrjes së një akti administrativ (për shembull, leje ndërtimi), detyrimi i kontraktuesit privat, në këtë rast, do të kishte qenë pjesë e anekseve që rregullojnë pasojat e nxjerrjes së aktit administrativ (për shembull, mbulimi i kostove për organin administrativ që rezultojnë nga ndërtimi i ri).

Për rrjedhojë, detyrimi i organit publik për kryerjen e një veprimi duhet të quhet i vlefshëm vetëm nëse detyrimi i kontraktuesit privat për kryerjen apo mos kryerjen e një veprimi, apo për dhënien e diçkaje, nëse nuk do të lidhej kontrata administrative zëvendësuese, do të ishte dispozita anekse që rregullonte pasojat e nxjerrjes së aktit administrativ. Kjo plotëson lidhjen materiale apo substanciale midis detyrimit të organit administrativ dhe detyrimit të kontraktuesit privat në kontratën administrative zëvendësuese. Përveç lidhjes materiale (substanciale), sipas jurisprudencës gjermane, detyrimi i kontraktuesit privat duhet të jetë në proporcion (në përpjestim) me detyrimin e organit administrativ. Pasojë llogjike e lidhjes materiale, proporcionaliteti është një siguresë që vendos në peshore detyrimin e kontraktuesit privat me detyrimin e organit publik. Kontrolli i proporcionalitetit duhet bërë duke marrë në konsideratë të gjithë rrethanat në të cilat merren përsipër detyrimet e palëve në kontratën zëvendësuese. Duke qenë se detyrimi i kontraktuesit privat i shërben organit publik për një qëllim të caktuar, të përcaktuar në kontratë, për përmbushjen e një funksioni publik, atëherë detyrimi i kontraktuesit privat nuk duhet të jetë më i madh ose më i vogël se sa ajo që është e nevojshme për të përmbushur qëllimin e përcaktuar në kontratë për përmbushjen e një funksioni publik. Detyrimi i kontraktuesit privat do të konsiderohet se është në proporcion (në përpjestim) me detyrimin e organit administrativ nëse detyrimi i kontraktuesit privat nuk është më i madh ose nuk është më i vogël se sa ajo që është e nevojshme për të përmbushur qëllimin e përcaktuar në kontratë për përmbushjen e një funksioni publik. Nëse detyrimi i kontraktuesit privat është më i madh ose është më i vogël se sa ajo që është e nevojshme për të përmbushur qëllimin e përcaktuar në kontratë për përmbushjen e një funksioni publik, atëherë do të konsiderohet se ky detyrim nuk është në proporcion me detyrimin e organit publik. Këto janë dy kritere me të cilët sugjerojmë që të bëhet kontrolli i vlerësimit të kushtit të shkëmbimit në një kontratë administrative zëvendësuese.

3. Në raport me lidhjen e kontratës, nga analiza juridike rezulton se për kontratat administrative ligji kërkon respektimin e kushteve në lidhje me vullnetin e personit publik, që kanë të bëjnë me lirinë dhe shprehjen e këtij vullneti, si dhe respektimin e kërkesave të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë të operatorëve ekonomikë, që kanë të bëjnë me procedurën që duhet ndjekur në ushtrimin e këtij vullneti.

Për organin publik, rezulton se liria dhe shprehja e vullnetit për lidhjen e kontratës administrative karakterizohen, në këtë pjesë më shumë se në çdo pjesë tjetër, nga rregulla origjinale të së drejtës publike, që nuk kanë të njëjtë në të drejtën civile.

Nga analiza juridike rezulton se liria e vullnetit të organit publik për lidhjen e një kontrate administrative është e kufizuar nga kushtet dhe këreksat ligjore si vijojnë: realizimit të interesit publik, të cilit organi publik i shërben, pa cenuar interesat apo të drejtat e palëve të treta; mungesës së ndalimit ligjor për përdorimin e kontratës dhe/ose të mungesës së kundërshtisë midis përdorimit të kontratës dhe natyrës së çështjes administrative; dhe kompetencës së lirë (pushtetit diskrecial) të organit publik në çështjen administrative përkatëse. Mungesa e respektimit të këtyre kushteve dhe kërkesave e bën kontratën administrative të pavlefshme.

Nga analiza juridike rezulton gjithashtu se shprehja e vullnetit nga organi publik për lidhjen e kontratës i bindet rregullave origjinale të së drejtës publike, që kanë të bëjnë me rregullat e kompetencës së organeve publike, të cilat përcaktojnë organin publik kompetent për të lidhur kontratën, dhe brenda këtij organi, autoritetin administrativ kompetent për të marrë vendimin për lidhjen e kontratës në emër dhe për llogari të organit publik, si dhe për nënshkrimin e kontratës. Shprehja e vullnetit për të kontraktuar nga organi publik, në të vërtetë, do të përbëjë ushtrimin e një

kompetence nga organi publik: kompetenca lëndore dhe territoriale e organit publik brenda së cilës ky organ duhet të ushtrojë zotësinë për të kontraktuar, si dhe brenda vetë organit publik, kompetenca e autoritetit administrativ përkatës për të angazhuar ligjërisht organin publik. Këto rregulla kanë një rëndësi të jashtëzakonshme në fazën e lidhjes së kontratave administrative, pasi një kontratë administrative e lidhur nga një organ publik që nuk ka kompetencë, do të rezultojë absolutisht e pavlefshme.

Për sa i përket rregullave procedurale të transparencës, mosdiskriminimit, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë të operatorëve ekonomikë, këto përbëjnë rregulla origjinale të së drejtës publike mjaft të detajuara, të cilat e kanë origjinën në mënyrë të drejtëpërdrejtë tek e drejta e Bashkimit Europian, më konkretisht, tek direktivat europiane 18/2004, datë 31.03.2004 "Për koordinimin e procedurave të prokurimit për shpalljen fituese të kontratave publike për punë, furnizime dhe shërbime" dhe 17/2004, datë 31.03.2004 "Për koordinimin e procedurave të prokurimit të subjekteve që veprojnë në sektorët e ujit, të energjisë, të transportit dhe shërbimet postare". Nga analiza juridike rezulton se këto rregulla, të natyrës procedurale dhe administrative, nuk zbatohen për të gjithë kontratat administrative, por vetëm për disa lloje të kontratave administrative, siç janë kontratat e prokurimit publik, kontratat e koncesionit dhe kontratat e partneritetit publik privat. Ato janë të detyrueshme për zbatim në fazën e lidhjes së këtyre kontratave administrative. Edhe pse të ndryshme dhe të parashikuara me ligje të ndryshme sipas llojit të kontratës administrative, thelbi i këtyre rregullave ka të bëjë me bërjen e transparencës në procedurat e dhënies së kontratave administrative, me mosdiskriminimin, me trajtimin e barabartë, si dhe me vënien në konkurrencë të operatorëve ekonomikë.

Mosrespektimi i rregullave procedurale të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë, për kontratat e prokurimit publik, kontratat e koncesionit dhe kontratat e partneritetit publik privat, mund të rezultojë në sanksionimin e këtij mosrespektimi. Ky sanksionim sigurohet nëpërmjet dy procedurave administrative të posaçme, të cilat janë krijuar me qëllim dhe objekt vetëm sanksionimin e shkeljes së rregullave procedurale të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë, në kontratat e prokurimit publik, kontratat e koncesionit dhe kontratat e partneritetit publik privat. Këto procedura janë procedura e hetimit administrativ, e cila kryhet nga Agjencia e Prokurimit Publik, dhe procedura e rishikimit administrativ, e cila kryhet nga autoriteti kontraktor dhe Komisioni i Prokurimit Publik.

Përpos faktit që këto procedura karakterizohen nga një shkallë e lartë ndërlikimi, nga analiza juridike rezulton se procedurat e rishikimit dhe të hetimit administrativ, të cilat kanë për objekt të sanksionojnë mosrespektimin e rregullave procedurale të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë, janë relativisht efikase, për arsye se nëse kontrata lidhet, edhe pse në shkelje të këtyre rregullave, asnjë nga organet administrative përgjegjëse nuk ka pushtet për anullimin e kontratës. Duke qenë se respektimi i rregullave procedurale të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë, gjenden shpesh përballë faktit të kryer të lidhjes së kontratës, efikasiteti i tyre bie në një nivel të pakënaqshëm për kandidatët apo ofertuesit e pasuksesshëm. Megjithatë, këtu duam të theksojmë se Neni 58/6 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" dhe Neni 26/2 i Ligjit Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat", parashikojnë se lidhja e kontratës së prokurimit publik, koncesionit dhe partneritetit publik privat, përpara se të ketë përfunduar procedura e shqyrtimit administrativ, "*e bën atë absolutisht të pavlefshme*". Për rrjedhojë, nëse vetë procedurat nuk janë efikase, mosrespektimi i tyre dhe nxitimi për të lidhur kontratën administrative

përpara përfundimit të tyre, e njollos kontratën administrative me pavlefshmëri absolute. Por, fakti mbetet që nëse organi publik autoritet kontraktues nuk respekton afatet e përfundimit të procedurës së rishikimit administrativ, kontrata administrative, edhe pse e lidhur në shkelje të këtyre procedurave, nuk do të mund të preket, kjo për arsye se asnjë nga organet administrative përgjegjëse nuk ka pushtet për anullimin e kontratës. Në këtë mënyrë, gjendja aktuale e të drejtës pozitive shqiptare rreth procedurave që kanë për objekt të sanksionojnë mosrespektimin e rregullave procedurale të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë, duket se nuk është në përputhje me të drejtën e BE, pasi GJDBE ka shprehur qartësisht qëndrimin e saj duke vlerësuar se në rast të shkeljes të së drejtës së BE në lidhjen e kontratave prokuruese, Shtetet anëtare kanë detyrimin që të mundësojnë ndalimin e menjëhershëm të efekteve dhe pasojave juridike të kontratës së lidhur në shkelje[1108]. Për rrjedhojë, e drejta e BE kërkon efikasitet të plotë në procedurat që kanë për objekt të sanksionojnë mosrespektimin e rregullave procedurale të transparencës, trajtimit të barabartë dhe të vënies në konkurrencë, duke kërkuar anullimin e kontratës të lidhur në shkelje të këtyre rregullave[1109]. Në gjendjen aktuale, e drejta pozitive shqiptare kërkon përmirësime në këtë aspekt, me krijimin e instrumentave të përshtatshëm që do të mundësojnë ndalimin e menjëhershëm të efekteve dhe pasojave juridike të kontratës së lidhur në shkelje, duke kërkuar anullimin e kontratës të lidhur në shkelje të këtyre rregullave. Këtu duam të vëmë në dukje gjithashtu se direktiva 18/2004, datë 31.03.2004 është shfuqizuar dhe zevëndësuar me direktivën europiane 24/2014, datë 26.02.2014 "Për lidhjen e prokurimeve publike", ndërsa direktiva 17/2004, datë 31.03.2004 është shfuqizuar dhe zevëndësuar me direktivën europiane 25/2014, datë 26.02.2014 "Për lidhjen e prokurimeve publike nga subjektet që operojnë në sektorët e ujit, energjisë, transportit dhe shërbimeve postare". Ndërsa për koncesionet e punëve publike dhe koncesionet e shërbimeve publike, është miratuar një direktivë e re 23/2014, datë 26.02.2014 "Mbi dhënien e kontratave të koncesionit". Për rrjedhojë, rekomandojmë përditësimin e ligjeve shqiptare nëpërmjët integrimit të këtyre direktivave europiane.

4. Në raport me ekzekutimin e kontratës, kërkimi shkencor në këtë punim ka nxjerrë në pah disa karakteristika themelore për sa i përket kontratave administrative, që kanë të bëjnë me pushtetin/fuqinë e organit publik përgjatë ekzekutimit të kontratës administrative. Paraprakisht, analiza juridike tregon se ligji i ka dhënë rendësi në radhë të parë zgjidhjeve me marrëveshje të problemeve të ekzekutimit të kontratës. Në këtë mënyrë, Neni 123/1 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", ka parashikuar, për herë të parë në të drejtën shqiptare, mundësinë e ndryshimit të kontratës administrative me marrëveshje midis palëve në bazë të teorisë së paparashikimit (*imprévision*), si dhe mundësinë e prishjes së kontratës administrative me marrëveshje midis palëve për shkaqe të forcës madhore administrative. Këto janë nocione juridike që ligji shqiptar i ka marrë nga e drejta franceze. Analiza juridike tregon se teoria e paparashikimit (*imprévision*), nuk është themeluar në mënyrë të plotë në ligjin shqiptar, pasi nuk shprehet për dy aspekte themelore të saj, siç janë detyrimi për kontraktuesin privat që të vazhdojë ekzekutimin e kontratës administrative, pavarësisht vështirësive, dhe e drejta e kontraktuesit privat për mbështetje financiare në mënyrë për të përballuar humbjet dhe vazhdimin e zbatimit të kontratës administrative. Për rrjedhojë, në zbatimin e kësaj teorie,

[1108] Shih vendimin e GJDBE, datë 18.07.2007, numër çështje C-503/04, *Komisioni kundër Gjermanisë*.
[1109] Shih vendimin e GJDBE, datë 19.06.1990, numër çështje C-213/89, *Factortame*.

rekomandojmë edhe marrjen në konsideratë dhe plotësimin e këtyre dy kushteve, që përbëjnë thelbin e teorisë së paparashikimit.

Për sa i përket pushteteve/fuqive të organit publik përgjatë ekzekutimit të kontratës administrative, ato duket se bazohen në elementin e përkufizimit të kontratave administrative, që është realizimi i interesit publik[1110]. Për këtë arsye, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, është shprehur se *"Në mosmarrëveshjet që burojnë nga kontrata administrative, pala publike ka një epërsi dhe gëzon një status të privilegjuar ndaj subjektit privat, për sa kohë objekti i këtyre kontratave lidhet me krijimin, ndryshimin apo shuarjen e marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike"*[1111]. Analiza juridike tregon se pushtetet/fuqitë e organit publik përgjatë ekzekutimit të kontratës administrative, shfaqen me qëllim për të siguruar ekzekutimin e kontratës nga kontraktuesi privat, nëpërmjet pushtetit të mbikqyrjes, udhëzimit dhe ndëshkimit që zotëron organi publik, ose me qëllim për të ndëshkuar mospërmbushjen dhe/ose shkeljen e kontratës administrative nga kontraktuesi privat, nëpërmjet zgjidhjes së kontratës administrative në mënyrë të njëanshme nga organi publik, ose me qëllim për të shmangur ose ndaluar cënimin e interesit publik, nëpërmjet ndryshimit ose tërheqjes nga kontrata administrative në mënyrë të njëanshme nga organi publik.

Për disa kontrata administrative, më kryesoret, ky pushtet mbikqyrje, udhëzimi dhe ndëshkimi, parashikohet shprehimisht nga ligji i posaçëm që rregullon këto kontrata, dhe për disa të tjera, ligji lejon që këto pushtete/fuqi të inserohen në kontratë nëpërmjet klauzolave të veçanta. Prerogativat e mbikqyrjes, udhëzimit dhe ndëshkimit, të organit publik kontraktues kundrejt kontraktuesit privat, do të materializohen nëpërmjet përmbushjes së akteve materiale, si për shembull, kërkesa për informacion, inspektime përgjatë zbatimit të kontratës, udhëzime në lidhje me zbatimin e kontratës, etj.

Për sa i përket pushtetit për ndryshimin ose zgjidhjen e njëanshme të kontratës administrative, Gjykata Europiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ), me vendimin me numër çështje 13427/87, datë 09.12.1994, *Rafineritë greke Stran dhe Stratis Andreadis kundër Greqisë*, ka vlerësuar se ndryshimi dhe zgjidhja e kontratës administrative në mënyrë të njëanshme nga organi publik kontraktues, në parim, nuk shkel të drejtën e pronësisë të parashikuar nga Neni 1, Protokolli 1, i Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ), me arsyetimin se *"Jurisprudenca ndërkombëtare dhe e gjykatave të arbitrazhit njeh se çdo shtet ka pushtet sovran për të ndryshuar ose zgjidhur një kontratë të lidhur me individë privatë, me kusht që të paguajë një kompensim... Kjo zgjidhje reflekton idenë se interesat më të larta të shtetit kanë epërsi mbi detyrimet kontraktore dhe merr në konsideratë nevojën për të ruajtur një ekuilibër të drejtë dhe të arsyeshëm të kontratës"*. Për rrjedhojë, GJEDNJ, në parim, nuk sheh asnjë mospërputhje në raport me të drejtat e KEDNJ, në ndërhyrjen e njëanshme të organit publik kontraktues për ndryshimin ose zgjidhjen e kontratës administrative. Justifikimi i këtij pushteti bazohet në elementin e përkufizimit të kontratave administrative, që është realizimi i interesit publik. Për rrjedhojë, një kontratë që lidhet me qëllim realizimin e interesit publik, është e llogjikshme që të

[1110] Theksojmë se Neni 119/1 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", parashikon se organi publik lidh një kontratë administrative *"...për realizimin e një interesi publik, të cilit i shërben..."*.

[1111] Vendimet e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë: Nr. 699, datë 20.03.2014, *Bashkia Fier kundër Shoqëria "Gega-05" Sh.p.k*; Nr. 00-2014-1898, datë 25.06.2014, *Shoqëria "Aldonino" Sh.p.k kundër Drejtoria e Shërbimit të Trupit Diplomatik.*

ndryshohet ose zgjidhet, qoftë edhe në mënyrë të njëanshme, nëse e kërkon nevoja e interesit publik.

Për sa i përket pushtetit për ndryshimin e njëanshëm të kontratës administrative nga organi publik, në gjendjen aktuale të së drejtës pozitive, megjithëse ka shembuj në praktikë, ende nuk është e mundur që të përcaktohet nëse organi publik palë në kontratë ka të drejtë të ndryshojë në mënyrë të njëanshme kontratën administrative. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, kur të vijë rasti i përshtatshëm, duhet të mbajë qendrimin e tij për këtë çështje të rendësishme. Mendojmë dhe rekomandojmë se ushtrimi i këtij pushteti nga organi publik, duhet të justifikohet me faktin që kontrata administrative lidhet me qëllim *"realizimin e një interesi publik, të cilit* [organi publik] *i shërben"*[1112]. Për rrjedhojë, nëse zbatimi i kontratës administrative cënon interesin publik, atëherë është e llogjikshme që organi publik, për shkaqe interesi publik, të ketë të drejtën për të ushtruar këtë pushtet ndryshimi të njëanshëm të kontratës administrative, me qëllim zgjidhjen e situatës së cënimit të interesit publik. Por, natyrisht, rekomandojmë që dhënia e këtij pushteti organit publik kontraktues, të shoqërohet me kushte të qarta dhe të rrepta të vënies së tij në përdorim, si dhe me patjetër, me një kompensim financiar për kontraktuesin privat (të cilit i ndryshohen kushtet e kontratës administrative pa pëlqimin e tij), në përputhje me masën e dëmit që i shkaktohet.

Ndërsa të drejtën e organit publik për të zgjidhur në mënyrë të njëanshme kontratën administrative në rast mospërmbushje dhe/ose shkelje të detyrimeve kontraktore nga kontraktuesi privat, analiza juridike tregon se e ka njohur Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë, me vendimin Nr. 1349, datë 10.04.2014, *Shoqëria "Nika" Sh.p.k kundër Drejtoria e Shërbimit Pyjor Shkodër,* ku Kolegji Civil shprehet se në fazën e zbatimit të kontratës administrative*"...autoriteti administrativ ka një pozitë superiore në raport me palën tjetër kontraktore, vetëm për sa i përket të drejtës për të zgjidhur në mënyrë të njëanshme marrëveshjen e lidhur midis palëve në rast të mos ekzekutimit të objektit të saj. Ky fakt i jep edhe pozicion më favorizues organit administrativ, si palë në kontratën administrative... Për sa rezulton nga provat që janë administruar në dosjen gjyqësore dhe që i janë nënshtruar hetimit dhe debatit gjyqësor nga gjykatat, autoriteti administrativ nuk ka ushtruar të drejtën e tij për të zgjidhur në mënyrë të njëanshme kontratën e lidhur ndërmjet palëve duke pretenduar për mosrealizim nga ana e palës paditëse të objektit të kontratës..."*. Për rrjedhojë, Kolgji Civil i Gjykatës së Lartë njeh të drejtën e organit publik për të zgjidhur në mënyrë të njëanshme kontratën administrative në rast mospërmbushje dhe/ose shkelje të detyrimeve kontraktore nga kontraktuesi privat. Megjithatë, këtu duam të theksojmë se kjo zgjidhje nuk është konfirmuar nga Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, i vetmi autoritet gjyqësor, përveç Kolegjeve të Bashkuara, që ka fjalën e fundit në zbatimin e regjimit juridik të kontratave administrative. Sidoqoftë, besojmë dhe rekomandojmë se për sa i përket të drejtës së organit publik për të zgjidhur në mënyrë të njëanshme kontratën administrative në rast mospërmbushje dhe/ose shkelje të detyrimeve kontraktore nga kontraktuesi privat, Kolegji Administrativ do të ndjekë këtë jurisprudencë të Kolegjit Civil. Në gjendjen aktuale të së drejtës pozitive, ky vendim i Kolegjit Civil mbetet një bazë ligjore e vlefshme dhe e besueshme për të bazuar pushtetin e zgjidhjes së njëanshme të kontratës administrative nga organi publik në rast mospërmbushje dhe/ose shkelje të detyrimeve kontraktore nga kontraktuesi privat.

[1112] Neni 119/1 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative".

Së fundmi për sa i përket pushteve/fuqive të organit publik kontraktues përgjatë ekzekutimit të kontratës administrative, një kontratë administrative që lidhet "*për realizimin e një interesi publik, të cilit* [organi publik] *i shërben"*[1113], në bazë të Nenit 123/2 dhe 123/3 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015, "Kodi i Procedurave Administrative", mund edhe të zgjidhet nga organi publik, nëpërmjet tërheqjes së organit publik nga kontrata në mënyrë të njëanshme, kur janë pikërisht nevojat e interesit publik që e kërkojnë këtë gjë. Ky pushtet tërheqje i organit publik nga kontrata administrative në mënyrë të njëanshme për shkaqe interesi publik, ka si kundërpeshë dhe si pasojë kompensimin financiar të kontraktuesit privat, por me kushtin që kontraktuesi privat të ketë pësuar një dëm nga kjo tërheqje e organit publik nga kontrata. Këtu mendojmë dhe rekomandojmë që gjykata administrative duhet të bëjë një zbatim të plotë të kushteve shpërblimit të dëmit. Për rrjedhojë, në mënyrë që të kompensohet, kontraktuesi privat duhet të ketë pësuar një dëm nga zgjidhja e kontratës administrative nëpërmjet tërheqjes dhe duhet të provojë ekzistencën e këtij dëmi. Nëse kontraktuesi privat provon ekzistencën e dëmit të shkaktuar nga tërheqja e organit publik nga kontrata administrative, atëherë mendojmë dhe rekomandojmë se kompensimi financiar duhet të jetë integral, ku përfshin humbjet që pëson kontraktuesi privat për shkak të investimeve dhe/ose blerjeve që mund të ketë bërë me qëllim ekzekutimin e kontratës administrative (*damnum emergens*), si dhe fitimin e munguar, nëse kontraktuesi privat provon që ka pasur fitim nga veprimtaria e shërbimit publik (*lucrum cessans*). Kjo për arsye se ka të bëjë me besimin që operatorët ekonomikë do të kenë tek lidhja e kontratave administrative.

Në përfundim, duke qenë se këto pushtete të organit publik kontraktues përgjatë zbatimit të kontratës administrative, i bëjnë përjashtim parimeve të konsensualizmit të Kodit Civil, rekomandojmë që administrata publike si palë kontraktore duhet t'i ushtrojë ato me kujdes të jashtëzakonshëm, duke marrë në konsideratë edhe të drejtat dhe interesat e ligjshme të kontraktuesit privat. Nga ana tjetër, mendojmë dhe rekomandojmë se përgjatë kontrollit gjyqësor, gjykatat administrative, duhet të kujdesen që këto prerogativa të organit publik kontraktues përgjatë zbatimit të kontratës administrative të jenë të rregulluara nga kushte të mirëpërcaktuara në ushtrimin e tyre nga administrata publike kontraktuese, në mënyrë që në ushtrimin e tyre të gjendet një ekuilibër midis konsideratave të mbrojtjes dhe moscënimit të interesit publik dhe të drejtave dhe interesave të ligjshme të kontraktuesve privatë.

5. Në raport me gjykimin e kontratës, kërkimi shkencor në këtë punim ka nxjerrë në pah disa karakteristika themelore për sa i përket kontratave administrative, që kanë të bëjnë me dy sferat ku lindin mosmarrëveshjet rreth kontratave administrative: ligjshmërinë e kontratës administrative dhe përgjegjësinë kontraktore. Sidoqoftë, ndërsa përgjegjësia kontraktore duket se nuk ndryshon shumë në të drejtën e kontratave administrative nga përgjegjësia kontraktore civile, ligjshmëria e kontratës administrative përbën një sferë të mosmarrëveshjeve kontraktore që është mjaft origjinale dhe pothuajse totalisht e pavarur nga e drejta civile e kontratave.

Nga analiza juridike rezulton se regjimi juridik i gjykimit të ligjshmërisë së kontratës administrative, që përbëhet nga paditë: për shfuqizimin/konstatimin e pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ të nxjerrë në fazën përpara lidhjes së kontratës, përgjatë ekzekutimit të kontratës dhe në zgjidhje të kontratës; me objekt shpalljen e pavlefshme të kontratës administrative; me objekt konstatimin e paligjshmërisë së kontratës administrative; me objekt detyrimin e organit publik për të lidhur kontratën administrative; dhe me objekt marrjen e masës së sigurimit të padisë

[1113] Neni 119/1 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015, "Kodi i Procedurave Administrative".

në situatë të ngutshme, në aspektin procedural (të së drejtës procedurale të zbatueshme, që do të thotë në përcaktimin e gjykatës që ka kompetencë lëndore dhe në përcaktimin e ligjit procedural të zbatueshëm), në bazë të Nenit 7, gërma a), të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative" dhe në bazë të Nenit 125 i Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative", i përket kompetencës lëndore të gjykatave administrative. Ndërsa në aspektin substancial (të së drejtës materiale të zbatueshme, që do të thotë në përcaktimin e shkaqeve të pavlefshmërisë së kontratës administrative), analiza juridike sugjeron se zbatohet një regjim juridik i përzier midis të drejtës civile dhe të drejtës administrative, pasi në bazë të Nenit 122 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Për Gjykatat Administrative", ligjshmëria e kontratës administrative vlerësohet në bazë të dispozitave të Kodit Civil rreth pavlefshmërisë së veprimit juridik dhe kontratave, dhe në bazë të dispozitave të së drejtës publike rreth kontratave administrative, si Kodi i Procedurave Administrative dhe ligje të tjera të së drejtës publike të detyrueshme për zbatim, siç janë ligjet e posaçme për kontratat e prokurimit publik, për kontratat e koncesionit, etj.

Në padinë për shfuqizimin/konstatimin e pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ të nxjerrë në fazën përpara lidhjes së kontratës, përgjatë ekzekutimit të kontratës dhe në zgjidhje të kontratës, Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë, me vendimin Nr. 513, datë 11.03.2003, *Shoqëria "Arbëri" Sh.p.k kundër Bashkia Ballsh*, bën një dallim nëse paditësi që kundërshton aktin administrativ është palë në kontratë apo është palë e tretë që nuk merr pjesë në kontratë. Në bazë të këtij vendimi, palët në kontratë nuk mund të kundërshtojnë nëpërmjet padisë administrative mbi ligjshmërinë aktet administrative që kanë ndërhyrë në procesin kontraktor pas lidhjes së kontratës, që do të thotë në fazën e ekzekutimit apo të përfundimit të kontratës. Këto akte administrative nuk sjellin efekte dhe pasoja juridike detyruese për palët në kontratë dhe këto të fundit duhet të veprojnë vetëm në terrenin e marrëdhënieve kontraktore nëse cënohen prej këtyre akteve. Por, sipas vendimit, palët në kontratë mund të kundërshtojnë aktet administrative që kanë ndërhyrë në procesin kontraktor përpara lidhjes së kontratës administrative, në fazën parakontraktore. Këto akte mbeten akte administrative detyruese për palët në kontratë dhe këto të fundit mund t'i kundërshtojnë ato në gjykatë me padinë administrative mbi ligjshmërinë. Ndërsa palët e treta, që nuk janë palë në kontratë (palët që nuk kanë nënshkruar kontratën), kanë të drejtë të ushtrojnë padinë administrative mbi ligjshmërinë kundër të gjithë akteve administrative të nxjerrë përpara ose pas lidhjes së kontratës (faza e lidhjes, e zbatimit dhe e përfundimit të kontratës), që ndërhyjnë në një proces kontraktor në të cilin këto palë të treta nuk janë palë, me kushtin e vetëm që të jenë cënuar nga këto akte administrative.

Një zgjidhje e tillë nuk na duket e drejtë, pasi i mohon kontraktuesit të organit publik të drejtën për të kundërshtuar një masë administrative që merret kundër tij, dhe që influencon dhe prek drejtpërdrejtë disponimet kontraktore, dhe që kontraktuesi i organit publik ka detyrimin që ta zbatojë. Zgjidhja që jep Kolegji Civil, sipas së cilës *"Pavarësisht nga përmbajtja e akteve administrative ato janë nxjerrë prej anës së paditur* [organi publik] *dhe janë detyruese për të, kurse për anën paditëse* [kontraktuesi privat] *ato nuk sjellin pasoja, pasi marrëdhëniet midis tyre rregullohen mbi bazën e kontratës përkatëse dhe secila palë për atë që pretendon ka të drejtë t'i drejtohet gjykatës për të mbrojtur të drejtat konkrete të pretenduara të shkelura si palë kontraktore"*, nuk na duket realiste dhe aspak praktike, pasi nga njëra anë, kontraktuesi i organit publik nuk ka asnjë mundësi që të refuzojë të zbatojë aktin administrativ të nxjerrë nga organi publik përgjatë ekzekutimit të kontratës, ai nuk mund ta injorojë aktin administrativ që prek disponimet kontraktore dhe të mos e

zbatojë atë, dhe nga ana tjetër, në fushën kontraktore, kontraktuesi i organit publik nuk disponon asnjë padi të shpejtë dhe efektive në mënyrë për të ndalur efektet dhe pasojat juridike të aktit administrativ të nxjerrë përgjatë ekzekutimit të kontratës. Për rrjedhojë, një zgjidhje e tillë do ta linte kontraktuesin e organit publik pa një ankim efektiv kundrejt masave administrative që shprehen nëpërmjet akteve administrative dhe që prekin drejtpërdrejtë disponimet kontraktore. Në këto kushte, mendojmë dhe rekomandojmë se Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, si i vetmi autoritet gjyqësor i lartë që ka kompetencë për gjykimin e mosmarrëveshjeve në fushën e kontratave administrative, duhet të përmbysë jurisprudencën aktuale të Kolegjit Civil, duke pranuar jo vetëm për të tretët, por edhe për palët në kontratë, padinë me objekt shfuqizimin ose konstatimin e pavlefshmërisë absolute të akteve administrative që nxirren përgjatë ekzekutimit të kontratës administrative dhe që influencojnë dhe prekin drejtpërdrejtë disponimet kontraktore.

Nga analiza juridike rezulton se regjimi juridik i gjykimit të përgjegjësisë kontraktore, që përbëhet nga paditë: me objekt përmbushjen e detyrimit kontraktor; me objekt shpërblimin e dëmit kontraktor; dhe me objekt zgjidhjen e kontratës administrative, në aspektin procedural (të së drejtës procedurale të zbatueshme, që do të thotë në përcaktimin e gjykatës që ka kompetencë lëndore dhe në përcaktimin e ligjit procedural të zbatueshëm), në bazë të Nenit 7, gërma a), të Ligjit Nr. 49/2012 “Për Gjykatat Administrative” dhe në bazë të Nenit 125 të Ligjit Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 “Kodi i Procedurave Administrative”, kompetenca lëndore i përket vetëm gjykatave administrative dhe e drejta procedurale e zbatueshme në këtë rast, janë të gjithë dispozitat e Ligjit Nr. 49/2012 “Për Gjykatat Administrative”. Ndërsa në aspektin substancial (të së drejtës materiale të zbatueshme, që do të thotë në përcaktimin e regjimit juridik që rregullon të drejtat dhe detyrimet e palëve), për gjykimin e përgjegjësisë kontraktore, në të tre dimensionet e saj, në atë të përmbushjes së detyrimit kontraktor, në atë të shpërblimit të dëmit kontraktor, dhe në atë të kërkimit për zgjidhjen e kontratës administrative, analiza juridike sugjeron se zbatohet një regjim juridik i përzier midis të drejtës civile dhe të drejtës publike për normat që rregullojnë të drejtat dhe detyrimet e palëve.

Në përgjithësi, në lidhje me gjykimin e kontratave administrative, mendojmë dhe rekomandojmë se është e rendësishme që të mbahet parasysh, në ndryshim me gjykimin e kontratave civile, se përveçse duhet siguruar respektimi i ligjshmërisë së kontratave administrative dhe ndëshkimi i veprimeve të palëve në shkelje të kontratave administrative, duhet në të njëjtën kohë, që të mos cënohet siguria juridike e kontratave, të mos cënohet mbarëvajtja e shërbimit publik objekt të kontratave administrative, dhe për rrjedhojë, nuk duhet cënuar mbrojtja e interesit publik, që kontratat administrative kanë për qëllim dhe objekt të realizojnë. Në këto kushte, gjykatat administrative duhet të mbajnë në konsideratë se këtu nuk kemi të bëjmë me gjykimin e mosmarrëveshjeve rreth kontratave të së drejtës private, por kemi të bëjmë me gjykimin e mosmarrëveshjeve rreth kontratave administrative, dhe për rrjedhojë, zgjidhja e dhënë nga gjykatat administrative duhet të reflektojë domosdoshmërisht kërkimin mjaft të nevojshëm të një ekuilibri midis, nga njëra anë, ligjshmërisë dhe ndëshkimit të përgjegjësisë në kontratat administrative, dhe nga ana tjetër, mbrojtjes së sigurisë juridike dhe moscënimit dhe mbrojtjes së interesit publik në këto kontrata.

6. Në raport me objektin e kontratës, nga kërkimi shkencor në këtë punim rezulton se kontratat administrative përdoren nga organet publike për tre arsye kryesore: si teknikë organizimi për rregullimin e marrëdhënieve brenda administratës publike; si mënyrë për blerjen e mallrave, shërbimeve dhe punëve publike; si dhe si teknikë transferimi të një veprimtarie me interes publik.

Analiza juridike tregon se kontrata administrative si teknikë organizimi për rregullimin e marrëdhënieve brenda administratës publike, përdoret për rregullimin e marrëdhënieve ndërmjet vetë organeve publike, kështu kontrata administrative me objekt përcaktimin ose transferimin e kompetencave administrative, dhe kontrata administrative me objekt ushtrimin e përbashkët të kompetencave dhe/ose funksioneve administrative, si dhe përdoret për rregullimin e marrëdhënieve midis organeve publike dhe nëpunësve të tyre që nuk kanë status nëpunësi civil. Në fakt, për nëpunësit e organeve publike që nuk gëzojnë statusin e nëpunëist civil, marrëdhënia e tyre me organet publike rregullohet nëpërmjet një kontrate të përkohshme të bazuar në Kodin e Punës, por e cila, për arsye të kompetencës lëndore të gjykatave administrative dhe për rrjedhojë të zbatimit të rregullave procedurale të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Gjykatat Administrative" në rast konflikti, konsiderohet si një kontrate pune e natyrës administrative.

Nga analiza juridike rezulton se kontrata administrative si mënyrë për blerjen e mallrave, shërbimeve dhe punëve publike, karakterizohet nga prototipi klasik i prokurimeve publike, ndërsa kontratat që përdoren si teknikë transferimi të një veprimtarie me interes publik, karakterizohen kryesisht nga koncesionet dhe partneritetet publike private. Rekomandojmë që të procedohet me përcaktimin e kritereve të qartë në lidhje me dallimin e këtyre tre llojeve të rendësishme të kontratave administrative. Ky disertacion ka vënë në dukje se është analiza e riskut që bën diferencën dhe që dallon nga njëri-tjetri nocionet e prokurimit publik, koncesionit dhe partneritetit publik privat. Profili dhe klasifikimi i risqeve në raport me palët në kontratë është i ndryshëm në prokurimet publike, koncesionet dhe partneritetet publike private, dhe është pikërisht ky ndryshim që ndodh në profilin dhe klasifikimin e risqeve në raport me palët kontraktore që shërben si bazë kryesore për dallimin midis këtyre tre kontratave administrative. Më konkretisht, analiza juridike sugjeron se kontratat e partneritetit publik privat, koncesionit dhe prokurimit publik, duhet të kundërvihen përballë njëra-tjetrës në funksion të mënyrës së shpërndarjes së riskut në këto kontrata: tek partneritetet publike private operohet një *shpërndarje optimale* e risqeve midis partnerit publik dhe partnerit privat; tek koncesionet operohet një *transferim* tërësor i risqeve tek koncesionari; dhe tek prokurimet publike risqet *mbeten* tërësisht tek autoriteti kontraktor organ publik. Në fakt, në një kontratë prokurimi publik, shpërblimi i kontraktuesit privat përbëhet nga pagesa e një çmimi nga organi publik, dhe risku në këtë rast merret përsipër tërësisht nga organi publik, pasi shpërblimi i kontraktuesit privat nuk ka asnjë lidhje dhe varësi me rezultatet financiare të shfrytëzimit të punës/shërbimit objekt të kontratës. Ndërsa nocioni i koncesionit karakterizohet nga fakti që shpërblimi i koncesionarit përbëhet nga dhënia e të drejtës për shfrytëzimin e veprës/shërbimit publik, si dhe nëse është parashikuar, duke përfshirë edhe një pagesë nga organi publik, por në çdo rast, dhe ky përbën një kusht themelor për karakterizimin e nocionit të koncesionit, duke i transferuar koncesionarit detyrimisht një pjesë të konsiderueshme të riskut operacional, që do të thotë se shpërblimi i koncesionarit duhet të varet substancialisht/kryesisht nga rezultatet financiare të shfrytëzimit të veprës/shërbimit objekt të koncesionit. Mendojmë dhe rekomandojmë që praktika, dhe veçanërisht gjykatat administrative, të mos bien në grackën e ngatërrimit të nocioneve të këtyre tre kontratave, nëpërmjet një asimilimi të mundshëm të prokurimeve publike dhe koncesioneve, me partneritetin publik privat si një kontratë globale. Nëse mund të kemi një asimilim, të kontratës së koncesionit dhe kontratës së prokurimit publik, me kontratën e partneritetit publik privat, asimilimi mund të ndodhë vetëm për nga objekti i kontratës, por jo që të ngatërrohen nocionet. Për të dalluar nëse ekziston një asimilim i kontratës së

koncesionit dhe kontratës së prokurimit publik me kontratën e partneritetit publik privat, sugjerojmë që të procedohet nëpërmjet një analize për çdo kontratë, nëse partneri privat ka marrë përsipër t'i ofrojë vetë shërbimet publike përdoruesve të shërbimeve në veprën publike ose shërbimin publik objekt të kontratës së partneritetit publik privat, si dhe duhet analizuar mënyra e shpërblimit të partnerit privat. Nga njëra anë, nëse kontrata e partneritetit publik privat parashikon se partneri privat do t'i ofrojë vetë shërbimet publike përdoruesve të shërbimeve në veprën publike ose shërbimin publik objekt të kontratës, por shpërblimi i tij do të përbëhet nga një çmim i paguar nga partneri publik dhe jo nga e drejta për të shfrytëzuar veprën/shërbimin objekt të kontratës, atëherë në këtë rast kontrata e partneritetit publik privat do të asimilohet, për nga objekti, me një prokurim publik. Por, kontrata do të mbetet një partneritet publik privat. Nga ana tjetër, nëse kontrata e partneritetit publik privat parashikon se partneri privat do t'i ofrojë vetë shërbimet publike përdoruesve të shërbimeve në veprën publike ose shërbimin publik objekt të kontratës, dhe shpërblimi i tij do të përbëhet nga e drejta për të shfrytëzuar veprën/shërbimin objekt të kontratës, atëherë në këtë rast kontrata e partneritetit publik privat do të asimilohet, për nga objekti, me një kontratë koncesioni. Por, edhe këtu, kontrata do të mbetet një partneritet publik privat. Të njëjtën llogjikë ndjek edhe e drejta e Bashkimit Europian, e cila për zbatimin tek partneritetet publike private të direktivave europiane rreth prokurimeve publike dhe koncesioneve, i konsideron kontratat e partneritetit publik privat, në varësi të objektit dhe mënyrës së shpërblimit, ose si kontrata prokurimi publik, ose si kontrata koncesioni. Ky asimilim i kontratave të prokurimit publik dhe koncesionit nga kontrata e partneritetit publik privat ndodh vetëm për nga objekti i kontratës, por kurrësesi për nga nocioni. Nocionet e këtyre kontratave nuk duhen ngatërruar. Është analiza e riskut që bën diferencën dhe që dallon nga njëri-tjetri nocionet e prokurimit publik, koncesionit dhe partneritetit publik privat. Profili dhe klasifikimi i risqeve në raport me palët në kontratë është i ndryshëm në prokurimet publike, koncesionet dhe partneritetet publike private, dhe është pikërisht ky ndryshim që ndodh në profilin dhe klasifikimin e risqeve në raport me palët kontraktore që shërben si bazë kryesore për dallimin midis këtyre tre kontratave administrative.

Në përfundim të këtij disertacioni rreth kontratave administrative në të drejtën shqiptare, shpresojmë që të vlerësohet se i kemi ndejtur besnik disiplinës që e Drejta imponon, dhe mbi të gjitha shpresojmë që t'ia kemi arritur, sa më shumë që të jetë e mundur, të vendosim rregull mbi kontratat administrative. Mbi të gjitha çështjet e trajtuara, dëshirojmë që ky disertacion të përbëjë një kontribut në mënyrë që të progresojë mendimi, teoria dhe praktika, kur bëhet fjalë për kontratat administrative në të drejtën shqiptare.

BIBLIOGRAFIA

Traktate, Manuale, Publikime Shkencore, Artikuj dhe Raporte

- Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Njohuri bazë për të drejtën Kushtetuese e Administrative"*, MediaPrint, Tiranë, 2011, fq. 252.
- Bénabent, *"Droit civil, Les obligations"*, 10e édition, Montchrestien, Paris, 2005, fq. 222.
- Bénabent, *"L'équilibre contractuel: une libertée contrôlée"*, LPA, 1998, nº 54, fq. 14.
- Bénabent, *"La prolongation du contrat"*, RDC, nº 1/2004, fq. 177.
- De Laubadère, *"Traité théorique et pratique des contrats administratifs"*, LGDJ, 1956. Vepër e ribotuar me titullin *"Traité des contrats administratifs"*, bashkë me autorët F. Moderne dhe P. Delvolvé, LGDJ, Paris, 1983-1984.
- De Laubadère, F. Moderne, P. Delvolvé, *"Traité des contrats administratifs"*, , LGDJ, Paris, 1983-1984, tome 1, fq. 699.
- Kodraliu, *"Kontrata e Koncesionit"*, revista Avokatia, Periodike e pavarur, botim i Dhomës Kombëtare të Avokatisë, 3, Korrik 2012, fq. 83.
- Kodraliu, *"Vështrim mbi kompetencën e gjykatës në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve lidhur me kontratat administrative"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 2, Tiranë, Dhjetor 2009, fq. 129.
- Laubadère, *"Administration et contrat"*, Mélanges Brethe de la Gressaye, Éditions Bière, Bordeaux, 1967, fq. 453-467.
- Malltezi, *"Koncesionet në Shqipëri, Nga e Drejta Private në të Drejtën Publike"*, mediaprint, botim i Shkollës së Magjistraturës, 2014.
- Malltezi, J. Rystemaj dhe A. Kromiçi, *"Gjykatat shqiptare mbi shoqëritë dhe veprimtarinë tregtare"*, Mediaprint, Botimi i parë, Janar, 2015, fq. 14.
- Massera, *"L'attività contrattuale"*, në (në kujdesin e) G. Napolitano, *"Diritto amministrativo comparato"*, Giuffrè Editore, Milano, 2007, fq. 175-264.
- Ménéménis, *"Un contentieux en pleine évolution. Propos introductifs"*, AJDA 2011, fq. 308.
- Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve I"*, Tiranë, 2008, fq. 10-11.
- Nuni, I. Mustafaj, A. Vokshi, *"E Drejta e Detyrimeve II"*, Tiranë, 2008.
- Puto, *"E Drejta Ndërkombëtare Publike I"*, Albin, Tiranë, 1994, fq. 112.
- Roblot-Troizier, *"Retour sur le pouvoir de contrôle de l'administration à l'égard de son cocontractant"*, RFDA 2007, fq. 990.
- S. Alishani, *"E Drejta e Detyrimeve"*, Pjesa e Përgjithshme, botim i dytë, Timegate, Prishtinë, 2002, fq. 173.
- S. Alishani, *"E Drejta e Detyrimeve"*, Pjesa e Përgjithshme, Pjesa e Posaçme, në dy libra të ndryshëm, botim i dytë, Timegate, Prishtinë, 2002.
- S. Alishani, *"Parimet Themelore të Ligjit mbi Marrëdhëniet e Detyrimeve"*, Kosova, Prishtinë, 2000.
- S. Alishani, *"Studime nga e Drejta e Detyrimeve I"*, Timegate, Prishtinë, 2001.
- S. Alishani, *"Studime nga e Drejta e Detyrimeve II"*, Çabej, Prishtinë, 2006.
- Sallabanda, *"E Drejta e Detyrimeve"*, Pjesa e përgjithshme, Shtyp. N.I.Sh Mihal Duri, Tiranë, 1962.
- Supiot, *"La contractualisation de la société"*, publikuar në *"Qu'est-se que l'humain?"*, dir. Y. Michaud, vol. 2, Odile Jacob, Paris, 2000, fq. 157.

- A.-C.-L. Davies, *"Le droit anglais face aux contrats administratifs: en l'absence de principe généraux garantissant l'intérêt public, une maison sans fondation ?"*, RFDA 2006, fq. 1039.
- A.-S. Mescheriakoff, *"Ordre intérieur administratif et contrat"*, RFDA, 1997, fq. 1130.
- Aristoteli, *"Etika"*, përkthyer nga H. Bregu, Fllad, Tiranë, 2001, fq. 23.
- Benussi *"Komentar i Kodit Civil, Obligimet dhe Kontratat Përgjithësisht"*, botim i Ministrisë së Drejtësisë, Punëra grafike "Stamles", Durrës, 1932, ribotuar nga Vasilika Sherifi Zilja, Tiranë, 2012, fq. 18.
- Boulbi, *"Le bouleversement de l'économie du contrat dans les marchés publics et les marchés privés"*, Confluences, Mél. J. Morand-Deviller, Montchrestien, 2007, fq. 201.
- Delcros, *"L'unité de la personnalité juridique de l'État"*, LGDJ, 1976, fq. 83 e në vijim.
- Marcheti, *"I contratti pubblici in Europa tra uniformità e differenziazione"*, në (në kujdesin e) G. Falcon, *"Il procedimento amministrativo nei diritti europei e nel diritto comunitario, Ricerche e testi in discussione"*, Cedam, Milano, 2008, fq. 291-296.
- Plessix, *"L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif"*, éd. Panthéon-Assas, 2003, nº 850, fq. 740.
- Pollozhani, E. Stavileci, E. Dobjani dhe L. Salihu, *"E Drejta Administrative, aspekte krahasuese"*, Asdreni, Shkup 2010, fq. 75.
- Spinoza, *"L'Éthique"*, Vëllimi 1, përkthyer nga Ch. Appuhn, Librairie Garnier Frères, Paris, 1934, fq. 261.
- Stirn, *"La liberté contractuelle, droit fondamental en droit administratif?"*, AJDA, 1998, fq. 673.
- Autexier, *"Introduction au droit public allemand"*, PUF, Paris, 1997, fq. 379.
- Bréchon-Moulènes, *"Liberté contractuelle des personnes publiques"*, AJDA, 1998, Chroniques, fq. 643.
- Emery, *"Le régime de la modification des marchés publics avant leur notification"*, JCP.G., 1999, fq. 119.
- Mamontoff, *"Le raprochement des régimes de l'autorisation et du contrat d'occupation du domaine public"*, publikuar në *"Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal"*, vol. I, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, Montpellier, 2006, fq. 517.
- Maugüe, *"Les variations de la liberté contractuelle dans les contrats administratifs"*, AJDA, 1998, fq. 694.
- Yannakopoulos, *"L'apport de la protection de la libre concurrence à la théorie du contrat administratif"*, RDP, nº 2/2008, fq. 421.
- Conseil d' État, Rapport public 2008, *"Le contrat, mode d'action publique et de production de normes"*, La Documentation française, Paris, 2008, fq. 135.
- Chabanol, *"Le choix du cocontractant: pouvoir discrétionnaire ou lié?"*, Mélanges Guibal, Presses de la faculté de droit de Montpellier, Montpellier, 2006, fq. 83-94.
- Chauvaux, T.-X. Girardot, *"Por un service de ramassage d'ordures ménagères"*, AJDA, 1996, fq. 732.
- Fenouillet, *"Les effets du contrat entre les parties: ni révolution, ni conservation, mais un 'entre deux' perfectible"*, RDC, 2006, fq. 67.
- Terré-Fornacciari, *"L'autonomie de la volonté"*, Rev. sc. morales et politiques, 1995, fq. 256.

- Terre-Fornacciari, *"L'autonomie de la volonté"*, RSMP, 1995.
- Truchet, *"Le contrat administratif, qualification juridique d'un accord de volontés"*, publikuar në *"Le droit contemporain des contrats"*, Economica, 1987, fq. 185.
- D. Truchet, *"Le contrat administrative, qualification juridique d'un accord de volontés"*, publikuar në *"Le droit contemporain des contrats, Bilan et perspectives"*, Travaux et recherches, Série Faculté des sciences juridiques de Rennes, Economica, 1987, fq. 185-186.
- Bozheku, *"Profile analitike të shkeljes së barazisë së pjesëmarrësve në tendera, apo ankande publike"*, Avokatia, Periodike e pavarur, Botim i Dhomës Kombëtare të Avokatisë, Nr. 4, Tetor 2012, fq. 37.
- Dobjani, *"E Drejta Administrative 1"*, botim i ripunuar, Shtyp. Perlat Voshtina, Tiranë, 2010, fq. 30-38.
- Dobjani, *"Karakteri administrativ i kontratës"*, revista shkencore Studime Juridike, nr. 2, Dhjetor 2012, fq. 82.
- Dobjani, *"Kontrata administrative si një formë në zhvillim e veprimtarisë së administratës publike shqiptare"*, revista shkencore Jeta Juridike, nr. 3, Shtator 2010, fq. 52.
- Dobjani, E. Toska, E. Puto, E. Dobjani, *"E Drejta Administrative, Kontrolli mbi Administratën Publike"*, Emal, Tiranë, 2013, fq. 258-259.
- E. Fatôme, *"Droit de l'urbanisme et contrat"*, Mélanges Richer, LGDJ, 2013, fq. 91.
- E. Fatôme, *"L'urbanisme contractuel"*, AJDA, 1993, fq. 63.
- E. Fatôme, *"Les avenants"*, AJDA, 1998, fq. 760.
- E. Glaser, *"Obligation de transparence et absence de transparence"*, BJDCP, 2005, fq. 414.
- E. Gounot, *"Le principe d'autonomie de la volonté en droit privé, Contribution à l'étude critique de l'individualisme juridique"*, thèse Dijon, 1912.
- E. Kant, *"Sur le lieu commun: il se peut que ce soit juste en théorie, mais en pratique, cela ne vaut rien"*, 1793, Berlin, De Gruyter, 1917, VIII, fq. 275-276, GF Flammarion, fq. 46.
- E. Lemaire, *"Actualité du principe de prohibition de la privatisation de la police"*, RFDA, 2009, fq. 67.
- E. Methasani-Çani, Xh. Zaganjori, E. Alimehmeti, *"Qeverisja Vendore dhe Shteti i së Drejtës"*, Konrad Adenauer Stiftung, 2013, fq. 32-35/39-48.
- E. Puto, *"Kontratat e administratës publike"*, në doracakun e edituar nga M. Ballbé, Xh. Zaganjori, C. Pablos dhe E. Methasani-Çani, *"Çështje të së Drejtës Administrative në Vështrim Krahasues"*, Albdesign, 2010, fq. 416-429.
- E. Puto, *"Përshtatshmëria e normativës së huaj e në veçanti e Bashkimit Evropian me sistemin e brendshëm ligjor e administrativ shqiptar"*, Disertacion për mbrojtjen e gradës shkencore *"Doktor"*, Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës, Tiranë, 2013, fq. 157 e në vijim.
- E.-A. Farnsworth, W.-F. Young, *"Contracts, Cases and Materials"*, The Foundation Press, Westbury, New York, 1988.
- Haut, *"Réflexion sur la méthode comparative appliquée au droit administratif"*, RIDC, 1989, vol. 41, nr. 4, fq. 907.
- Barloy, *"Quelques observations sur la présence du contrat en droit de l'urbanisme"*, publikuar në *"Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal"*, vol. I, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, Montpellier, 2006, fq. 47.

- Brenet, *"La théorie du contrat administratif"*, AJDA 2003, fq. 919.
- Brenet, *"Qualification jurisprudentielle du contrat administratif"*, J.-Cl. Adm., 2010, fq. 603.
- Galgano, *"E Drejta Private"*, përkthyer nga Alban Brati, botim i tretë, Luarasi, 2008, fq. 263.
- F. Gartner, *"Des rapports entre contrats administratifs et intérêt général"*, RFDA 2006, Chroniques, fq. 19.
- F. Hamon, M. Troper, *"Droit Constitutionnel"*, 29e éd., LGDJ, Paris, 2005, fq. 188-189.
- F. Haut, *"Les modifications du contrat administratif"*, publikuar në *"Les modifications du contrat au cours de son exécution en raison de circonstances nouvelles"*, nën drejtimin e R. Rodière, Pedone, 1986, fq. 35.
- F. Lichère, *"Droit des contrats publics"*, Mémentos Dalloz, 2005, fq. 22-23.
- F. Lichère, *"L'évolution du critère organique du contrat administratif"*, RFDA, 2002, fq. 341.
- F. Moderne, *"La liberté contractuelle est-elle vraiment et pleinement constitutionnelle?"*, RFDA, 2006, Chroniques, fq. 2.
- F. Raynaud, *"Notion de contrat administratif"*, AJDA 1999, fq. 554.
- F. Raynaud, P. Fombeur, *"Les personnes publiques, lorsqu'elles décident de contracter, sont soumises aux obligations de concurrence issues du droit communautaire"*, AJDA, 1998, fq. 553.
- F. Terré, Ph. Simler, Y. Lequette, *"Droit civil, Les obligations"*, 8e éd., Dalloz, coll. Précis, Paris, 2002, fq. 271.
- F.-P, Bénoit, *"Notions et concepts, instruments de la connaissance juridique. Les leçons de la philosophie du droit de Hegel"*, publikuar në Mélanges Peiser, Presses universitaires de Grenoble, 1995, fq. 27.
- F.-P. Benoit, *"Le droit administratif français"*, Dalloz, Paris, 1968, fq. 591.
- F.-X. Priollaud, D. Siritzky, *"Le Traité de Lisbonne, Texte et Commentaire Article par Article des Nouveaux Traités Européens (TUE-TFUE)"*, La Documentation Française, Paris, 2008, fq. 28-29.
- Clamour, *"Tiers et responsabilités liées au contrat public"*, Mélanges Richer, LGDJ, 2013, fq. 325.
- Cornu, *"Vocabulaire Juridique"*, Association Henri Capitant, PUF, Paris, 2004, fq. 495.
- Darcy, *"La décision exécutoire"*, AJDA, 1994, fq. 663.
- Dupuis, *"Définition de l'acte unilatéral"*, Mélanges Eisenmann, 1975, fq. 205.
- Ibrahimi, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Th. Kondi, *"Komentar i Kodit të Procedurave Administrative"*, ribotim i plotësuar i Institutit për Studime Publike & Ligjore, Toena, Tiranë, 2004, fq. 358.
- G. Jèze, *"Les contrats administratifs de l'État, des départements, des communes et des établissements publics"*, vol. 3, Giard, 1927-1934.
- G. Kalflèche, *"Secteur public et concurrence: la convergence des droits"*, AJDA, 2007, fq. 2420.
- G. Morin, *"La désagrégation de la théorie contractuelle du Code, Le problème du contrat"*, APD, 1940, fq. 8.
- G. Péquignot, *"Théorie générale du contrat administratif"*, Pédone, 1945.
- G. Ripert, *"La règle morale dans les obligations civiles"*, 4e éd., LGDJ, Paris, 1949 (rééd. 1994), fq. 123.

- G. Rouhette, *"La force obligatoire du contrat: rapport français"*, publikuar në *"Le contrat aujourd'hui, comparaisons franco-anglaises"*, dir. Tallon et Harris, LGDJ, Bibl. de droit privé, Paris, 1987, fq. 39.
- G. Rouhette, *"La révision conventionnelle du contrat"*, RIDC, 1986, fq. 369.
- G. Tusseau, *"Critique d'une métanotion fonctionnelle, La notion (trop) fonctionnelle de notion fonctionnelle"*, RFDA, 2009, fq. 641.
- G. Tusseau, *"L'indisponibilité des compétences"*, publikuar në *"AFDA: La compétence"*, Litec, 2008, fq. 101.
- G. Vedel, *"Essai sur la notion de cause en droit administratif français"*, thèse, Toulouse, Sirey, 1934, fq. 314-315.
- G. Wicker, *"Force obligatoire et contenu du contrat"*, publikuar në *"Les concepts contractuels français à l'heure des principes du droit européen des contrats"*, Dalloz, 2003, fq. 151.
- Guelfucci-Thibierge, *"De l'élargissement de la notion de parties au contrat à l'élargissement de la portée du principe de l'effet relatif"*, RTD. Civ., 1994, fq. 275.
- Hoepffner, *"La modification du contrat administratif"*, thèse, Bibliothèque de Droit Public, Tome 260, LGDJ, Paris, 2009, fq. 43-49.
- Kelsen, *"Théorie Pure du Droit"*, përkthyer nga Ch. Eisenmann, Dalloz, Paris, 1962, ribotim Bruylant, L.G.D.J, 1999, fq. 277.
- Lecuyer, *"Le contrat, acte de prévision"*, publikuar në *"L'avenir du droit, Mél. F. Terré"*, PUF, 1999, fq. 643-644.
- Maurer, *"Droit administratif allemand"*, përkthyer nga M. Fromont, Paris, 1994, fq. 365.
- Elezi, *"E Drejta Penale, Pjesa e Posaçme"*, Botimet Erik, Tiranë, 2009, fq. 470-471.
- Bermejo-Vera, *" Las prohibiciones de contratar en la ley de contratos del sector público"*, Revista Aragonesa de Administración Pública, 2008, fq. 190.
- Carbonnier, *"Droit civil, Les obligations"*, t. IV, 22e éd., PUF, coll. Thémis, Paris, 2000, fq. 87.
- Carbonnier, *"Flexible Droit, Pour une sociologie du droit sans rigueur"*, 10e édition, L.G.D.J, Paris, 2001, fq. 313. J. Chevalier, *"L'obligation en droit public"*, APD, no. 44, 2000, fq. 179.
- Cibinic (Jr.), R.-C. Nash (Jr.), J.-F. Nagle, *"Administration of Government Contracts"*, George Washington University Press, Washington, DC, USA, 4th ed., 2006.
- Çomo, *"E Drejta Administrative e R.P.SH"*, Tiranë, 1974, fq. 485.
- Ghestin, *"Nouvelles propositions pour un renouvellement de la distinction des parties et des tiers"*, RTD. Civ., 1994, fq. 777.
- Ghestin, *"Traité de droit civil, La formation du contrat"*, 3e éd., LGDJ, 1993, n° 8, fq. 9.
- Gordley, *"The Philosophical Origins of Modern Contract Doctrine"*, Clarendon Press, 1991, fq. 16.
- Lamarque, *"Les difficultés présentes et les perspectives d'avenir de la distinction entre les contrats administratifs et les contrats de droit privé"*, AJDA, 1961, fq. 123.
- Martin, *"Les sources de droit privé du droit des contrats administratifs"*, thèse Paris, 2008, fq. 339.

- J. Masing, *"La poursuite d'intérêts publics à travers la participation directe des collectivités publiques aux activités économiques – Point de vue allemand"*, RUDH, 2003, fq. 107-117.
- J. Masing, *"Les prérogatives de contrôle exercées par l'administration relativement à l'exécution des marchés publics en Allemagne"*, publikuar në G. Marcou, *"Le contrôle des marchés publics"*, IRJS, Paris, 2009, fq. 316.
- J. Morand-Deviller, *"La notion de seuil en droit administratif"*, Mélanges F. Moderne, Dalloz, 2004, fq. 301.
- J. Moreau, *"De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel"*, AJDA, 1965, fq. 3.
- J. Moreau, *"Les matières contractuelles"*, AJDA, 1998, Chroniques, fq. 747.
- J. Petit, *"Nouvelles d'une antinomie: contrat et police"*, publikuar në *"Mélanges en l'honneur de Jacque Moreau"*, Economica, 2003, fq. 345.
- J. Petit, *"Police administrative et contrat"*, ACCP, 2007, fq. 20.
- J. Schwarze, *"Droit administratif européen"*, 2e édition, Bruylant, 2009, fq. 113-142.
- J. Waline, *"Droit Administratif"*, Précis Dalloz, 19e édition, 2002, fq. 8.
- J. Waline, *"Droit Administratif"*, Précis Dalloz, 25e édition, 2014, fq. 11.
- J. Waline, *"La théorie générale du contrat en droit civil et en droit administratif"*, publikuar në *"Le contrat au début du XXI e siècle, Études J. Ghestin"*, LGDJ, 2001, fq. 965.
- J. Waline, *"Le rôle de la volonté dans la théorie de l'acte administratif unilatéral et dans le droit civil des contrats"*, publikuar në *"Le rôle de la volonté dans les actes juridiques, Études à la mémoire du Professeur Alfred Rieg"*, Bruylant, Bruxelles, 2000, fq. 869-881.
- J.-B. Auby, *"Le droit administratif français vu du droit comparé"*, AJDA 2013, fq. 407-409.
- J.-B. Auby, E. Breen, *"Actualité du droit anglais des contrats publics"*, RFDA 2006, fq. 1013.
- J.-C. Bruere, *"Le consensualisme dans les contrats administratifs"*, RDP, 1996, fq. 1715.
- J.-Cl. Venezia, *"Réflexions sur le rôle de la volonté en droit administratif"*, publikuar në *"Études offertes à Pierre Kayser"*, tome II, PUAM, Aix-en-Provence, 1979, fq. 383.
- J.-F. Lafaix, *"Le juge du contrat face à la diversité des contentieux contractuels"*, RFDA 2010, fq. 1089.
- J.-F. Sestier, *"Gestion contractuelle des services publics et bouleversement de l'économie du contrat"*, BJCP, nº 7/1999, fq. 575.
- J.-M. Auby, *"Les contrats comportant occupation du domaine public"*, D. 1953, chron. 99.
- J.-M. Bischoff, *"Principe d'autonomie de la volonté et contrats internationaux"*, Economica, 1983, fq. 1.
- J.-M. Peyrical, *"Les avenants d'adaptation aux circonstances nouvelles"*, ACCP, nº 52/2006, fq. 24.
- J.-M. Peyrical, *"Les avenants source d'unification du droit des contrats publics"*, Contrats publics, Mélanges M. Guibal, PU Montpellier, 2005, tome 1, fq. 825.
- J.-M. Peyrical, *"S'adapter ou disparaître?"*, ACCP, nº 52/2006, fq. 3.
- J.-P. Boillod, *"Manuel de Droit"*, 13e édition, Slatkine, Genève, 2003, fq. 126.

- J.-P. Delmas-Saint-Hilaire, *"L'adaptation du contrat aux circonstances économiques"*, publikuar në *"La tendance à la stabilité contractuelle"*, LGDJ, 1960, fq. 189.
- Floqi, *"Administrata ose e Drejta Sundimore, trajtim teorik e praktik për dobi të nëpunësve e nështetasve Shqyptarë"*, Shtyp. Vlora, Vlorë, 1923, fq. 66-80.
- Aynès, *"Le contrat, loi des parties"*, Cah. Cons. Const., nº 17/2004, fq. 77.
- Duguit, *"De la situation juridique du particulier faisant usage d'un service public"*, Mélanges Hauriou, 1929, fq. 258.
- Duguit, *"Traité de droit constitutionnel"*, Tome I, 1921, fq. 281.
- Duguit,*"Les transformations du droit public"*, 1913, réed. 1999, La mémoire du droit, Paris, fq. 161.
- Leveneur, *"La liberté contractuelle en droit privé: les notions de base (autonomie de la volonté, liberté contractuelle, capacité...)"*, AJDA, 1998, Chroniques, fq. 676.
- Marcus, *"L'unité des contrats publics"*, Préface P. Delvolvé, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, vol. 96, 2010, fq. 191.
- Moreau, *"La contractualisation de l'exercice de la police administrative"*, publikuar në *"Contrats publics, Mélanges Guibal"*, 2006, fq. 171.
- Omari, *"Parime dhe institucione të së drejtës publike"*, botim i tetë, botimet Elena Gjika, Tiranë, 2004, fq. 34-123.
- Omari, A. Anastasi, *"E drejta kushtetuese"*, ribotim, ABC, Tiranë, 2010, fq. 361-376.
- L. Richer, *"L'application du droit de la concurrence aux marchés publics"*, CJEG, 1989, fq. 295.
- L. Richer, *"La transparence et l'obstacle"*, Contrats Publics, Mélanges Guibal, 2006, fq. 175.
- L. Richer, *"Présence du contrat"*, AJDA, 1999, numéro spécial annuel, fq. 34.
- L. Vidal, *"Sur la légalité des avenants de prolongation auc conventions de service public"*, ACCP, nº 45/2005, fq. 54.
- Belkacemi, *"La limitation de la liberté contractuelle: le contrôle des avenants aux contrats administratifs"*, Gaz.Pal., 20 Juin 1998, fq. 741.
- François, *"Décisions de poursuivre bouleversant l'économie du marché"*, M.P. 1990, nº 249, fq. 14.
- Fromont, *"La codification du droit administratif par la loi du 25 mai 1976"*, RDP 1977, fq. 1283.
- Fromont, *"La répartition des compétences entre les tribunaux civils et administratifs en droit allemand"*, Paris, 1960, fq. 252.
- Guibal, *"Marchés publics et délégations de service public"*, AJDA, 1993, fq. 188.
- M. Hauriou, *"Précis de droit administratif et de droit public"*, Paris, 1933, fq. 17.
- M. Hauriou, *"Principes de droit public"*, Sirey, Paris, 1905, fq. 206.
- M. J. Hetemi, *"Detyrimet dhe Kontratat"*, Luarasi, Tiranë, 1998, fq. 25.
- M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, *"Les grands arrêts de la jurisprudence administrative"*, Dalloz, 19e édition, 2013).
- M. Tutulani-Semini, *"E Drejta e Detyrimeve dhe e Kontratave"*, Pjesa e përgjithshme, Skanderbeg books, Real-Stamp, Tiranë, 2006, fq. 10.
- M. Tutulani-Semini, *"E Drejta e Detyrimeve dhe e Kontratave"*, Pjesa e përgjithshme, Pjesa e posaçme, në dy libra të ndryshëm, Skanderbeg books, Real-Stamp, Tiranë, 2006.
- M. Ubaud-Bergeron, *"Le juge, les parties et les tiers: brèves observations sur l'effet relatif du contrat"*, publikuar në *"Contrats publics, Mélanges en l'honneur*

du Professeur Michel Guibal", vol. I, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, Montpellier, 2006, fq. 575.
- M. Waline, *"L'individualisme et le droit"*, Montchrestien, Domat, Paris, 1949, fq. 27.
- M. Waline, *"La théorie civile des obligations et la jurisprudence du Conseil d' État"*, Mélanges L. Julliot de la Morandière, éd. La maison franco-japonaise, 1962, fq. 63.
- M. Xhaferllari, *"Manual për Drejtësinë Administrative"*, Prezenca e OSBE në Shqipëri, Dea Print, ribotim Dhjetor 2014, fq. 39.
- Molfessis, *"Les sources constitutionnelles du droit des obligations"*, publikuar në *"Le renouvellement des sources du droit des obligations"*, LGDJ, 1997, fq. 70.
- Skrame, *"Komentari i Kodit Civil të Republikës së Shqipërisë"*, Vëllimi i dytë, Onufri, 2011, fq. 228.
- Amselek, *"La qualification des contrats de l'administration"*, AJDA, 1983, fq. 3.
- Ancel, *"Force obligatoire et contenu obligationnel du contrat"*, RTD. Civ., 1999, fq. 771.
- Ardant, *"Institutions Politiques et Droit Constitutionnel"*, 17e éd., LGDJ, Paris, 2005, fq. 19-20.
- Birkinshaw, *"Contrats publics et contractualisation de l'action publique: un point de vue anglais"*, RFDA 2006, fq. 1015.
- Brunet, *"L'empire du principe de transparence ou le côté obscur de la force"*, Revue des Contrats 2006, nr. 2, fq. 493.
- Brunet, *"Le bouclier procédural de l'indivisibilité (splendeurs et misères du juridisme)"*, Revue des Contrats, 1 octobre 2007, nº 4, fq. 1247.
- Brunet, *"Le conflit des qualifications: le cas des actes réglementaires en forme de conventions"*, Revue des contrats, 2005/2, fq. 434.
- Daillier, A. Pellet, (Nguyen Quoc Dinh †), *"Droit International Public"*, 7e édition, LGDJ, Paris, 2002, fq. 407 e në vijim.
- Delvolvé, *"Contrats publics et sécurité juridique"*, publikuar në Conseil d' État, Rapport public 2008, *"Le contrat, mode d'action publique et de production de normes"*, La Documentation française, Paris, 2008, fq. 329.
- Ferrari, *"Essai sur la notion de coauteurs d'un acte unilatéral en droit administratif français"*, Mélanges Eisenmann, 1975, fq. 215.
- Limouzin-Lamothe, *"Les avenants, observations complémentaires"*, AJDA, 1998, fq. 768.
- Louis-Lucas, *"La liberté contractuelle en droit international privé français"*, publikuar në *"Mélanges en l'honneur de Jean Dabin"*, Bruylant, Bruxelles, 1963, fq. 749.
- Malaurie, L. Aynès, P. Stoffel-Munck, *"Les Obligations"*, Defrénois, Paris, 2004, fq. 339.
- P. Terneyre, *"L'influence du droit communautaire sur le droit des contrats administratifs"*, AJDA 1996, fq. 84.
- P. Terneyre, *"La liberté contractuelle est-elle un droit fondamental? Le point de vue constitutionnel"*, AJDA, 1998, Chroniques, fq. 667.
- P. Terneyre, *"Réflexions nouvelles sur les clauses à caractère réglementaire des contrats administratifs à objet de service public"*, RFDA, 2011, fq. 893.
- P. Vincent-Jones, *"The Neë Public Contracting: Regulation, Responsiveness, Relationality"*, Oxford University Press, 2006.
- P. Weil, D. Pouyaud, *"Le Droit Administratif"*, PUF, Que sais-je, Paris, 2006, fq. 41.

- P. Yolka, *"Droit des contrats administratifs"*, LGDJ, Lextenso éditions, 2013, fq. 62-65.
- P.-L. Frier, *"Contrats et urbanisme réglementaire: les obstacles juridiques"*, Dr. Adm., 2005, chron. fq. 5.
- P.-L. Frier, J. Petit, *"Droit Administratif"*, LGDJ, Lextenso éditions, 9e édition, 2014, fq. 388.
- P.-Y. Gahdoun, *"Une seconde jeunesse pour la notion d'économie du contrat"*, Contrats Publics, Mélanges Guibal, PU Montpellier, 2005, tome 1, fq. 249.
- Chapus, *"Droit administratif général"*, tome 1, 15e éd., Montchrestien, 2001, fq. 492.
- Drago, *"La notion d'obligation: droit public et droit privé"*, APD, no. 44, 2000, fq. 43.
- Libchaber, *"Réflexions sur les effets du contrat"*, Mélanges J.-L. Aubert, Dalloz, 2005, fq. 211.
- Romi, *"La requalification par le juge des actes négociés en actes unilatéraux, archaïsme paradaxal ou technique d'avenir?"*, AJDA, 1989, nº 1, fq. 9.
- Arrowsmith, *"The Impact of Public Law on the Private Law of Contract"*, in Halson (ed.) *"Exploring the Boundaries of Contract*, Dartmouth, 1996, Kapitulli 1.
- Arrowsmith, *"The Law of Public and Utilities Procurement"*, Sweet & Maxwell, 2nd ed. London, 2005, fq. 9.
- Flogaïtis, *"Contrat et acte administratif unilatéral"*, Mélanges Braibant, Dalloz, 1996, fq. 229.
- Nicinsky, *"Le dogme de l'autonomie de la volonté dans les contrats administratifs"*,
- publikuar në *"Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal"*, vol. I, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, Montpellier, 2006, fq. 45.
- Nicinsky, *"Le dogme de l'autonomie de la volonté dans les contrats administratifs"*, publikuar në *"Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal"*, vol. I, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, Montpellier, 2006, fq. 45.
- Pignon, *"L'évolutivité du contrat de partenariat public-privé, un atout pour les projets publics?"*, LPA, 10 juin 2008, nº 116, fq. 10.
- Pons, *"Réflexions sur la modification d'un élément essentiel du contrat par les parties"*, LPA, nº 71/2008, fq. 4.
- Sadushi, *"E Drejta Administrative 2"*, Grand Prind, Tiranë, Shtator 2008, fq. 343-363.
- Sadushi, *"Gjykata Administrative dhe Kontrolli ligjor mbi Administratën, Një Vështrim Krahasues mbi Drejtësinë Administrative"*, Botimet Toena, Tiranë, 2014, fq. 123.
- Saulnier, *"L'autonomie de la volonté en droit administratif: une mise au point"*, RFDA, 2007, fq. 609.
- Lüthje, *"La technique juridique du contrat administratif en droit comparé"*, Centre Européen Universitaire, Nancy, 1963, fq. 8.
- Stelkens, H. Schröder, *"Droit comparé des Contrats Publics"*, dir. R. Noguellou, U. Stelkens, coll. Droit Administratif, Bruylant, Bruxelles, 2010, fq. 309-310.
- Bendo, *"Kontrata Administrative"*, revista Avokatia, Periodike e pavarur, botim i Dhomës Kombëtare të Avokatisë, 7, Korrik 2013, fq. 33.
- Bendo, *"Ndërvarësia gjyqësore"*, botuar në Shqiptarja.com, më datë 29.05.2014.

- Nguyen Quoc, *"L'argent public et le droit des contrats"*, Mélanges R. Drago, Economica, 1996, fq. 293.
- Ranouil, *"L'autonomie de la volonté, Naissance et évolution d'un concept"*, PUF, Travaux de l'Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris, 1980, fq. 41.
- V.-C. Bonnotte, *"Les conventions de service public et le temps"*, RFDA, 2005, fq. 89.
- Martin, *"L'individualisme libéral en France autour de 1800: essai de spectroscopie"*, Rev. d'hist. des Fac. De droit et de la Sc. juridique 1987, nº 4, fq. 88/125.
- Xh. Zaganjori, A. Anastasi, E. Methasani-Çani, *"Shteti i së Drejtës në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë"*, Konrad Adenauer Stiftung, Tiranë, 2011, fq. 270.
- Buffelan-Lanore, *"Droit Civil"*, 10e éd., Dalloz, Paris, 2006, fq. 26.
- Gaudemet, *"Prolégomènes pour une théorie des obligations en droit administratif français"*, Mélanges J. Gaudemet, PUF, 1999, fq. 613.
- Madiot, *"Aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral: recherches sur la notion d'acte mixte en droit public français"*, LGDJ, 1971, fq. 243.
- S. Abbatucci, B. Sablier, V. Sablier, *"Crise de l'acier: le retour de l'imprévision dans les marchés de travaux"*, AJDA, 2004, fq.2192.
- Albieges, *"Le développement discret de la réfaction du contrat"*, in Mélanges Michel Cabrillac, Dalloz-Litec, 1999, fq.3.
- G. Alpa, M, Dassio, *"La dissolution du lien contractuel dans le Code civil italien"*, in Les sanctions de l'inexécution des obigations contractuelles, études de droit comparé, dir. M. Fontane et G. Viney, Bruylant-LGDJ, 2001, fq.871.
- P. Amselek, *"Le service public et la puissance publique, Réflexions autour d'une étude récente"*, AJDA 1968, fq. 492.
- P. Ancel, *"Critères et sanctions de l'abus de droit en matière contractuelle"*, JCP 1998, Cahiers de Droit de l'Entreprise, fq. 29.
- P. Ancel, *"Force obligatoire et contenu obligationnel du contrat"*, RTD civ. 1999, fq.771.
- P. Ancel, *"Quelques observations sur la structure des sections relatives à l'exécution et à l'inexécution des contrats"*, RDC 2006, fq. 105.
- P. Ancel, Ph. Brun, V. Forray, O. Gout, G. Pignarre, S. Pimont, *"Points de vue convergents sur le projet de réforme du droit des contrats"*, JCP 2008, I, fq. 213.
- M.-E. André, J. Raynard, *"Regards dubitatifs de juristes de droit privé sur la clause exorbitante"*, in Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal, Université Montpellier I, 2006, t. 2, fq. 783.
- J. Antoine, *"Les pouvoirs de sanction du cocontractant défaillant (Approche comparée entre droit des contrats administratifs et droit privé des obligations)"*, LPA 7 tetor 2002, nº200, fq.4.
- J. Antoine, *"La mutabilité contractuelle née de faits nouveaux extérieurs aux parties; Analyse comparée entre droit des contrats administratifs et droit privé des obligations"*, RFDA 2004. 80.
- P.-H. Antonmattéi, *"Ouragan sur la force majeure"*, JCP 1996, I, fq.3907.
- J.-F. Artz, *"La suspension du contrat à exécution successive"*, D. 1979. Chron. 95.
- Atias, *"Les 'risques et périls' de l'exception d'inexécution (limites de la description normative)"*, D. 2003, fq. 1103.

- J.-M. Auby, *"Commentaire de la loi du 31 décembre 1957 attribuant aux tribunaux judicaires compétence pour statues sur les actions en responsabilité des dommages causés par tout véhicule et dirigées contre une personne morale de droit public"*, D. 1958. légis. fq.299.
- L. Aynès, *"Rapport introductif"*, in *"L'unilatéralisme et le droit des obligations"*, dir. C. Jamin et D. Mazeaud, Études juridiques, n°9, Economica, 1999, fq. 3.
- L. Aynès, *"À propos de la force obligatoire du contrat"*, RDC 2003, fq.195.
- L. Aynès, *"Le droit de rompre unilatéralement: fondement et perspectives"*, Droit et patrimoine n° 126, maj 2004, fq. 64.
- L. Aynès, *"Rapport introductive"*, in colloque Exécution du contrat en nature ou par équivalent, RDC 2005, fq. 9.
- L. Aynès, *"Vers une déontologie du contrat?"*, colloque du 11 mai 2006, non publié.
- Baraduc, *"Les prérogatives de la puissance publique pour résister à l'exécution"*, in colloque Exécution du contrat en nature ou par équivalent, RDC 2005, fq. 143.
- Baranès, M.-A. Frison-Roche, J.-H. Robert, *"Pour le droit processuel"*, D. 1993, fq. 9.
- G. Bardou, J. Gourdou, v° Exécution des décisions de la juridiction administrative, Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, 2002.
- J. Beauchard, *"Stabilisation des relations contractuelles: la rupture des relations commerciales continues"*, LPA 5 janar 1998, n°2, fq.14.
- Bellivier, R. Sefton-Green, *"Force obligatoire et exécution en nature du contrat en droits français et anglais: bonnes et mauvaises surprises du comparatisme"*, in Études offertes à Jacques Ghestin, Le contrat au début du XXIe siècle, LGDJ, 2001, fq. 91.
- D. de Béchillon, *"Le Conseil d'État, le Code civil et le droit de la responsabilité"*, RJEP 2005, fq. 90.
- D. de Béchillon, Ph. Terneyre, *"V^o^ Contentieux des contrats administratifs, Répertoire de contentieux administratif*", Dalloz, 2000.
- Becqué, *"De la responsabilité du fait d'autrui en matière contractuelle, contribution à l'étude du droit comparé des obligations"*, RTD civ. 1914, fq. 151.
- J. Béguin, *"Rapport sur l'adage 'nul ne peut se faire justice à soi-même en droit français'"*, in Nul ne peut se faire justice à soi-même, Le principe et ses limites en droit privé, Travaux de l'Association Henri Capitant, t.XVIII, 1966, Dalloz, 1969, fq. 41.
- Bénabent, *"Rapport français, La bonne foi dans l'exécution du contrat"*, in La bonne foi, Travaux de l'Association Henri Capitant, t. XLII, 1992, Dalloz, 1992, fq. 291.
- F.-P. Bénoît, *"Le régime et le fondement de la responsabilité de la puissance publique"*, JCP 1954, I, fq. 1178.
- F.-P. Bénoît, *"Le cas fortuit dans la jurisprudence administrative"*, JCP 1956, I, fq. 1328.
- F.-P. Bénoît, *"De l'inexistence d'un pouvoir de modification unilatérale dans les contrats administratifs"*, JCP 1963, I, fq. 1775.
- J.-L. Bergel, *"Différence de nature (égale) différence de régime"*, RTD civ. 1984, fq. 255
- Bernard, *"Aperçu sur l'œuvre juridictionnelle des commissaires du gouvernement durant la seconde moitié du XIXe siècle"*, in Le Conseil d'État, Livre jubilaire, 1952, fq. 299.

- J.-J. Bienvenu, *"Remarques sur quelques tendances dela dctrine contemporaine en droit administratif"*, Revue Droits, n°1, 1985, fq. 153.
- J.-J. Bienvenu, *"Actes juridiques et classifications"*, Revue Droits n°7, 1988, fq. 21.
- J.-J. Bienvenu, *"Les origines et le développement de la doctrine"*, Rev. Adm. 1997, n° spécial *"Le Conseil d'État et la doctrine"*, fq. 13.
- Blanc – Jouvan, *"Prologue"*, in L'avenir du droit comparé, un défi pour les juristes du nouveau millénaire, Société de législation comparée, 2000, fq. 7.
- Boccara, *"De la notion de promesse unilatérale (Régime fiscal et vente de fonds de commerce)"*, JCP 1970, fq. 2357 bis.
- Boccara, *"La réforme de la clause pénale: conditions et limites de l'intervention judiciaire"*, JCP 1975, fq. 2742.
- Bonnotte, *"Les conventions de service public et le temps"*, RFDA 2005, fq. 89.
- J. Borricand, *"La clause résolutoire expresse dans les contrats"*, RTD civ. 1957, fq. 433.
- Bosc, *"De la nature et du régime juridique des pénalités dans les marchés de fournitures"*, RDP 1921, fq. 215.
- Boubli, *"Les modifications apportées au marché par le maître de l'ouvrage"*, RD imm. 2002, fq. 482.
- Boubli, *"V° Contrat d'entreprise, Répertoire de droit civil"*, Dalloz, 2003.
- J. Boulouis, *"Rapport général"*, in *"Nul ne peut se faire justice à soi-même"*, Le principe et ses limtes en droit public, Travaux de l'Association Henri Capitant, t. XVIII, 1966, Dalloz, 1969, fq. 297.
- N. Boulouis, *"Regard d'un rapporteur public du côté du droit privé des contrats"*, AJDA 2009, fq. 921.
- L. Boyer, *"La clause de dédit"*, in Mélanges offerts à Pierre Raynaud, Dalloz-Sirey, 1985, fq. 41.
- L. Boyer, *"V° Contrats et conventions, Répertoire de droit civil"*, Dalloz, 1993.
- S. Braconnier, *"Droit des marchés publics: l'âge de la raison"*, Cont. et march. publ. 2009, Etude, n°2.
- S. Braconnier, *"Partenariats public-privé"*, Jcl. Cts et marchés publ., fasc. 646, 2009.
- Bréchon-Moulènes, *"De la loyauté de l'autorité cocontractante"*, in Mouvement du droit public, Mélanges en l'honneur de Franck Moderne, Dalloz, 2004, fq. 439.
- Brenet, *"L'annulation des mesures du contrat par le juge de plein contentieux"*, DA 2000, chron., n°18.
- Brenet, *"La théorie du contrat administratif. Évolutions récentes"*, AJDA 2003, fq. 919.
- Brenet, *"Qualification jurisprudentielle du contrat administratif"*, Jcl. Adm., fasc. 603, 2004.
- J. Bréthe de la Gressaye, *"Droit administratif et droit privé"*, in Le droit privé français au milieu du XXe siècle, Études offertes à Georges Ripert, t. 1, LGDJ, 1950, fq. 304.
- Brière de l'Isle, *"De la notion de contrat successif"*, D. 1957, fq. 153.
- Brière de l'Isle, *"La faute intentionnelle (à propos de l'assurance de responsabilité civile professionnele)"*, D. 1973, Chron. 259.
- Brière de l'Isle, *"La faute dolosive, tentative de clarification"*, D. 1980, Chron. 133.
- J.-F. Brisson, *"Responsabilité en matière contractuelle et quasi-contractuelle"*, Jcl. Adm., fasc. 854, 2006.

- J.-C. Bruère, *"Le consensualisme dans les contrats administratifs"*, RDP 1996, fq. 1715.
- J.-P. Brunet, *"La notion de force majeure en matière de responsabilité délictuelle et de responsabilité contractuelle"*, Gaz. Pal. 1957, doctr. 71.
- C.-E. Bucher, *"Le Conseil d'État, Rapport public 2008, Le contrat, mode d'action publique et de production de normes"*, RDC 2009, fq. 259.
- Buchet, *"Peut-on encore parler de clause exorbitante du droit commun?"*, Rev. Jur. Du centre-ouest, janv. 1996, n°17, fq. 53.
- M. Cabrillac, *"Remarques sur la théorie gérale du contrat et les créations récentes de la pratique commerciale"*, in Mélanges dédiés à Gabriel Marty, Université des sciences sociales de Toulouse, 1978, fq. 235.
- L. Cadiet et Oh. Le Tourneau, *"V° Abus de droit, Répertoire de droit civil"*, Dalloz, 2008.
- Cahen-Salvador, *"Un grand comissaire du gouvernement, Jean Romieu"*, in Le Conseil d'État, Livre jubilaire, 1952, fq. 323.
- M. Canedo, *"L'exorbitance du droit des contrats administratifs"*, in L'exorbitance du droit administratif en question(s), Études réunies par F. Melleray, Université de Poitiers, LGDJ, 2004, fq. 125.
- Capitant, *"Conception, méthode et fonction du droit comparé d'aprés R. Saleilles"*, in l'æuvre juridique de Raymaond Saleilles, A. Rousseau, 1914.
- Capitant, *"Le régime de la violation des contrats"*, D. 1934, Chron. 1.
- Carbonnier, *"Le droit administratif du droit civil"*, Apostille, RHD 1974, fq. 758.
- Carbonnier, *"Introduction, Théorie générale du contrat"*, in L'évolution contemporaine du droit des contrats, Journées René Savatier, Poittiers, 24-25 oct. 1985, PUF, 1986, fq. 29.
- R. Cassin, *"Réflexions sur la résolution judiciare des contrats pour inexécution"*, RTD civ. 1945, fq. 159.
- D. Chabanol, *"Responsabilité contractuelle et quasi-contractuelle"*, Jcl. Adm., fasc. 854, 1994.
- F. Chabas, *"La réforme de la clause pénale"*, D. 1976, Chron. 229.
- F. Chabas, *"V° Force majeure, avec la collaboration de F. Gréau, Répertoire de droit civil"*, Dalloz, 2007.
- Chainais et G. Tapie, *"L'injonction de payer: maniement et remaniemanets"*, D. 2009, fq. 860.
- Champaud, *"La concession commerciale"*, RTD com. 1963, fq. 451.
- R. Chapus, *"Le service public et la puissance publique"*, RDP 1968, fq. 235.
- Charlery, *"Réflexion sur la notion de clause exorbitante du droit commun"*, LPA 6 avr. 1998, n°41, fq. 4.
- J.-P. Chazal, *"Les nouveaux devoirs des contractants. Est-on allé trop loin?"*, in La nouvelle crise du contrat, dir. C. Jamin et D. Mazeaud, Dalloz, 2003.
- Chénedé, *"L'utilité de la cause de l'obligation en droit contemporain des contrats: l'apport du droit administratif"*, CCC 2008, chron. n°11.
- Chevallier, *"L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur"*, AJDA 1972, fq. 67.
- Clamour, *"Esquisse d'une théorie générale des contrats publics"*, in Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal. Université Montpellier I, 2006, t. 2, fq. 637.
- Clamour, *"Ombres et lumières de l'ordonnance relative aux concessions de travaux public"*, Cont. et march. publ. 2009, Étude n° 9.

- F. Collart Dutilleul, *"Débats conclusifs"*, in Le renouveau des sanctions contractuelles, dir. F. Collart Dutilleul et C. Coulon, Études juridiques, n°28, Economica, 2007, fq. 147.
- Ph. Conte, *"V° Responsabilité du fait personnel, Répertoire de droit civil"*, Dalloz, 2002.
- J.-L.de Corail, *"La faute du service public considérée dans ses rapports avec les notions d'obligation et d'activité"*, in Les mutations contemporaines du droit public, Mélanges en l'honneur de Benoit Jeanneau, Dalloz, 2002, fq. 453.
- Cornu, *"Introduction, Droit des contrats spéciaux"*, in L'évolution contemporaine du Droit des Contrats, Journées René Savatier, Poitiers, 24-25 oct. 1985, PUF, 1986, fq. 99.
- G. Cornu, *"Un Code civil n'est pas un instrument communautaire"*, D. 2002, fq. 351.
- Coulon, *"L'influence de la durée des contrats sur l'évolution des sanctions contractuelles"*, in Le renouveau des sanctions contractuelles, dir. F. Collart Dutilleul et C. Coulon, Études juridiques, n°28, Economica, 2007, fq. 29.
- Crémieux, *"Réflexions sur la peine privée moderne"*, in Études offertes à Pierre Kayser, t. I, PUAM, 1979, fq. 261.
- Dantonel-Cor, *"Le critére de la clause exorbitante: un Janus à deux visages"*, JCP A 2008, fq. 2047.
- J.-F. Davignon, *"Concession de service public"*, Jcl. Adm., fasc. 664, 2006.
- Debbasch, *"Le droit administratif, droit dérogatoire au droit commun?"*, in Mélanges René Chapus, Droit administratif, Montchrestien, 1992, fq. 127.
- Deshayes, *"La disparition de la faute lourde en droit des transports (loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009)"*, RDC 2010, fq. 615.
- Delacour, *"Délai de paiement des entreprises titulaires de marchés publics"*, Cont. et march. publ. 2008, comm. N° 120.
- Ph. Delebecque, *"Régime de la réparation, Modalités de la réparation, Régles particulières à la responsabilité contractuelle, Clause pénale"*, Jcl. Civ., art. 1146 à 1155, fasc. 22, 2005.
- Ph. Delebecque, *"L'anéantissement unilatéral du contrat"*, in L'unilatéralisme et le droit des obligations, dir. C. Jamin et D. Mazeaud, Études juridiques, n° 9, Economica, 1999, fq. 61.
- Ph. Delebecque, *"Le droit de rupture unilatérale du contrat: genése et nature"*, Droit et patrimoine n° 126, mai 2004, fq. 56.
- Ph. Delebecque, *"L'exécution forcée"*, in colloque La réforme du droit des contrats, projet et perspectives, RDC 2006, fq. 99.
- Ph. Delelis, *"L'indemnisation du préjudice contractuel"*, in Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal, Université Montpellier I, 2006, t. 1, fq. 223.
- Ph. Delelis, *"Partenariats publics-privé"*, Jcl. Adm., fasc. 670, 2008.
- M. Delmas-Marty, *"Le phénomène de l'harmonisation, L'expérience contemporaine"*, in L'harmonisation du droit des contrats en Europe, dir. C. Jamin et D. Mazeaud, Études juridiques, n° 11, Economica, 2001, fq. 23.
- Delvolvé, *"La responsabilité du fait d'autrui en droit administratif"*, in Mélanges dédiés à Gabriel Marty, Université des sciences sociales de Toulouse, 1978, fq. 407.
- Delvolvé, *"V° Responsabilité contractuelle, in Répertoire de la responsabilité de la puissance publique"*, Dalloz, 1986.

- Delvolvé, *"Les contradictions de la délégation de service public"*, AJDA 1996, fq. 675.
- P. Delvolvé, *"Les contrats globaux"*, RFDA 2004, fq. 1079.
- P. Delvolvé, *"Les contrats publics dans le dédordre"*, RDC 2006, fq. 951.
- Demogue, *"Des modifications aux contrats par volonté unilatérale"*, RTD civ. 1907, fq. 245.
- Déprez, *"Rapport sur les sanctions qui s'attachent à l'inexécution des obligations contractuelles en droit civil et commercial français"*, in Les sanctions attachées à l'inexécution des obligations, Travaux de l'Association Henri Capitant, t. XVII, 1964, Dalloz, 1968, fq. 28.
- G. Dereux, *"Étude des diverses conceptions actuelles du contrat"*, Revue critique de législation et de jurisprudence, 1901, fq. 513 et 1902, fq. 105.
- Descorges, *"La combinaison des remèdes en cas d'inexécution du contrat imputable au débiteur"*, in D'ici et d'ailleurs: harmonisation et dynamique du droit, Mélanges en l'honneur de Denis Tallon, Société de législation comparée, 1999, fq. 243.
- Desgranges, *"Définition du marché de fournitures"*, RDP 1942, fq. 189.
- P. Didier, *"Brèves notes sur le contrat-organisation"*, in L'avenir du droit, Mélanges en hommage à François Terré, Dalloz-PUF-Juris-classeur, 1999, fq. 635.
- R. Drago, *"Rapport sur la règle 'nul ne peut se faire justice à soi-même' et ses limites en droit français", in "Nul ne peut se faire justice à soi-même"*, Le principe et ses limites en droit public, Travaux de l'Association Henri Capitant, t. XVIII, 1966, Dalloz, 1969, fq. 303.
- R. Drago, *"Paradoxes sur les contrats administratifs"*, in Études offertes à J. Flour, Defrénois, 1979, fq. 151.
- R. Drago, *"Le contrat administratif aujourd'hui"*, Revue Droits n° 12, 1990, fq. 117.
- R. Drago, *"La notion d'obligation: droit public et droit privé"*, in l'obligation, Archives, Phil. dr. 2000, t. 44, Dalloz, fq. 43.
- R. Drago, *"Le Code civil et le droit administratif"*, in 1804-2004 Le Code civile, Un passé, un présent, un avenir, Dalloz, 2004, fq. 775.
- Dreyfuss-Netter, *"Feue la responsabilité civile du médecin?"*, Resp. civ. et assur, 2002, chron., n° 17.
- J.-P. Dubois, *"Concessions de service public"*, Jcl. Adm., fasc. 530, 1997.
- Dupie, *"Le principe de continuité des services publics"*, in Sur les services publics, Recherches Panthéon-Sorbonne, Université de Parsi I, études coordonnées par M.-J. Guédon, Economica, 1982, fq. 39.
- Dupuis, *"Sur la concession de service public"*, D. 1978, fq. 222.
- P. Durand, *"La contrainte légale dans la formation du raport contractuel"*, RTD civ. 1944, fq. 73.
- Eckert, *"Réflexions sur l'évolution des contrats publics"*, RFDA 2006, Dossier, Les contrats administratifs et leur évolution, fq. 238.
- G. Eckert, *"Les pouvoirs de l'administration dans l'exécution du contrat et la théorie générale des contrats administratifs"*, Cont. et march. publ. 2010, étude n° 9.
- Eisenmann, *"Sur le degré d'originalité du régime de la responsabilité extra-contractuelle des personnes (collectivités) publiques"*, JCP 1949, I, fq. 742 et 751.

- Eisenmann, *"Droit public, droit privé (en marge d'un livre sur l'évolution du droit administratif français"*, Mélanges offerts à Jacques Maury, t. 2, Dalloz, 1960, fq. 379.
- Eisenmann, *"Un dogme faux: l'autonomie du droit administratif"*, in Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX, Homenaje a Enrique Sayaguès-Laso (Uruguay), Instituto de estudios de administracion local, Madrid, 1969, fq. 417.
- Esmein, *"L'origine et la logique de la jurisprudence en matière d'astreintes"*, RTD civ. 1903, fq. 34.
- P. Esmein, *"Remarques sur de nouvelles classifications des obligations"*, in Études de droit civil à la mémoire de Henri Capitant, Dalloz, 1939, fq. 235.
- P. Esmein, *"Le fondement de la responsabilité contractuelle rapprochée de la responsabilité dé lictuelle"*, RTD civ. 1933, fq. 627.
- Etienney, *"La durée de la prestation, ou le temps dans la satisfaction du créancier"*, LPA 2007, n° 44, fq. 4.
- M. Fabre-Magnan, *"Le mythe de l'obligation de donner"*, RTD civ. 1996, fq. 85.
- M. Frabre-Magnan, *"L'obligation de motivation en droit des contrats"*, in Études offertes à J. Ghestin, Le contrat au début du XXIe siècle, LGDJ, 2001, fq. 301.
- Fages, *"Quand la manière d'exécuter rejaillit sur le contenu du contrat"*, Droit et patrimoine n° 67, janv. 1999, fq. 28.
- Falin, *"La réparation du dommage contractuel prévisible"*, Droit et patrimoine 2009, fq. 50.
- Fatôme, *"Les avenants"*, AJDA 1998, fq. 760.
- Fatôme et L. Richer, *"Le Coseil constitutionnel et le 'droit commun' de la 'commande publique' et de la domanialité publique"*, AJDA 2003, fq. 2348.
- E. Fatôme et L. Richer, *"Faut-il supprimer la référence à la maîtrise d'ouvrage dans la définition du marché public de travaux"*, ACCP 2005, n° 46, fq. 63.
- M. Faure-Abbad, *"La présentation de l'inexécution contractuelle dans l'avant-projet Catala"*, D. 2007, fq. 165.
- Fauvarque-Cosson, *"Le changement de circonstances"*, in colloque Durées et contrats, RDC 2004, fq. 67.
- de Fenoyl, *"Timide avancée pour le contrat de partenariat, occasion manquée pour le partenariat public-privé"*, AJDA 2008, fq. 1709.
- Flour, *"Influence du droit public sur le droit privé"*, Travaux du groupe français, in Travaux de l'Association Henri Capitant, t. II, 1946, Dalloz, 1947, fq. 39.
- Flour, *"L'influence du droit public sur le droit privé en France"*, in Journée de droit civil de Lausanne, travaux de l'Association Henri Capitant, t. II, 1946, Dalloz, 1947, fq. 184.
- Flour, *"Faute et responsabilité civile: déclin ou renaissance?"*, Revue Droits n° 5, 1987, fq. 29.
- Folliot-Lalliot, *"Exécution du contrat administratif, Obligations contractuelles et pouvoirs de l'administration"*, Jcl. Adm., fasc. 608, 2008.
- Fontaine, *"Rapport de synthèse"*, in Les sanctions de l'inexécution des obligations contractuelles, études de droit comparé, dir. M. Fonaine et G. Viney, Bruylant-LGDJ, 2001, fq. 1019.
- Fornacciari, *"Contribution à la résolution de quelques 'paradoxes'"*, EDCE 1988, fq. 93.
- M. Fornacciari et D. Chauvaux, *"V° Exonérations ou atténuations de responsabilité*", in Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, Dalloz, 2006.

- Fortier, *"La fonction normative des notions floues"*, RRJ 1991, fq. 755.
- M. François, *"La théorie de la force majeure"*, Marchés publics 1984, n° 200, fq. 52.
- M. Fréjaville, *"L'astreinte"*, D. 1949, 1.
- Gardies, *"Le droit de rétention de l'entrepreneur"*, AJDA 1954, I, fq. 48.
- Gartner, *"Des rapports entre contrats administratifs et intérêt général"*, RFDA 2006, Dossier, Les contrats administratifs et leur évolution, fq. 19.
- Y. Gaudemet, *"Réflexions sur 'injonction dans le contentieux administratif"*, in Le pouvoir, Mélanges offerts à Georges Burdeau, LGDJ, 1977, fq. 805.
- Y. Gaudemet, *"Prolégomènes pour une théorie des obligations en droit administratif français*", in Nonagesimo anno, Mélanges en hommage à J. Gaudemet, PUF, 1999, fq. 613.
- Y. Gaudemet, *"Cadrage, Présentation"*, in L'exorbitance du droit administratif en question(s), Études réunies par F. Melleray, Université de Poitiers, LGDJ, 2004, fq. 3.
- Y. Gaudemet, *"Exécution forcée et puissance publique: les prérogatives de la puissance publique pour requérir l'exécution"*, in colloque Exécution du contrat en nature ou par équivalent, RDC 2005, fq.133.
- Gazier, *"Aperçu sur l'œuvre juridictionnelle des commissaires du gouvernement depuis 1900"*, in Le Coseil d'État, Livre jubilaire, 1952, fq. 303.
- J.-L. Gazzaniga, *"Notes sur l'histoire de la faute"*, Revue Droits n° 5, 1987, fq. 17.
- J.-L. Gazzaniga, *"Domat et Pothier. Le contrat à la fin de l'ancien régime"*, Revue Droits n° 12, 1990, fq. 37.
- Genicon, *"Observations sur le projet de réforme du droit des contrats"*, LPA 12 févr. 2009, n° spécial (31), Le projet de réforme du droit des contrats, fq. 81.
- Gény, *"Risques et responsabilité, À propos de deux thèses récentes, M. Teisseire et G. Ripert"*, RTD civ. 1902, fq. 812
- Gény, *"Les bases fondamentales du droit civil en face des théories de L. Duguit"*, RTD civ. 1922, fq. 801.
- F. Gény, *"Le particularisme du droit fiscal"*, in Mélanges Carré de Malberg, Sirey, 1933, fq. 195.
- Ghestin, *"Droit public-Droit privé Institutions publiques-Institutions privées, Le point de vue d'un privatiste"*, in La pensée de Charles Eisenmann, dir. Paul Amselek, Economica-PUAM, 1986, fq. 157.
- Ghestin, *"L'ordre public, notion à contenu variable, en droit privé français"*, in Les notions à contenu variable en droit, Études publiées par C. Perelman et R. Vander Elst, Bruylant, 1984, fq. 113.
- Ghestin, *"La notion de contrat"*, Revue Droits n° 12, 1990, fq. 7.
- Ghestin, *"Les activités et les biens de l'entreprise"*, in Mélanges offerts à Jean Derruppé, GLN Joly éditions, Litec, 1991, fq. 105.
- Ghestin, *"Existe-t-il en droit positif français un principe général de probhibition des contrats perpétuels?"*, in D'ici et d'ailleurs: harmonisation et dynamique du droit, Mélanges en l'honneur de Denis Tallon, Société de législation comparée, 1999, fq. 251.
- Ghestin, *"L'exception d'inexécution, rapport français"*, in Les sanctions de l'inexécution des obligations contractuelles, études de droit comparé, dir. M. Fontaine et G. Viney, Bruylant-LGDJ, 2001, fq. 3.
- Ghestin, *"Avant-propos"*, in La nouvelle crise du contrat, dir. C. Jamin et D. Mazeaud, Dalloz, 2003, fq. 1.

- J. Ghestin, *"L'interprétation d'un arrêt de la Cour de cassation"*, D. 2004, fq. 2239.
- J.-P. Gilli, *"Le principe de continuité"*, in La continuité des services publics, Études publiées sous la direction de J.-P. Gilli, Centre d'études administratives de la Faculté de Nice, PUF, 1973, fq. 7.
- J.-P.Gridel, Y.-M. Laithier, *"Les sanctions civiles de l'inexécution du contrat imputable au débiteur: état des lieux"*, JCP 2008, I, fq. 143.
- Guettier, *"Injonction et astreinte"*, Jcl. Adm., fasc. 1114, 1997.
- Guettier, *"Faute civile et faute administrative"*, Resp. civ. et assur. 2003, chron. n°19.
- R. Guillien, *"Droit public et droit privé"*, in Mélanges offerts à Jean Brèthe de la Gressaye, Bière, 1967, fq. 311.
- Haïm, *"Fin des marchés publics"*, Jcl. Adm. Fasc. 653, 2000.
- Hauriou, *"L'utilisation en droit administratif des règles et principe du droit privé"*, in Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Gény, Sirey, 1934, T. III, fq. 92.
- Hauriou, *"De la formation du droit administratif français depuis l'an VIII"*, Revue générale d'administration, 1892, t. II, fq. 385.
- Hauriou, *"La théorie de l'institution et de la fondation (essai de vitalisme social)"*, in Aux sources du droit, Le pouvoir, l'ordre et la liberté, Cahiers de la nouvelle journée, n° 23, Bloud et Gay, 1933, fq. 89.
- Hauriou, *"L'imprévision et les contrats dominés par des institutions sociales"*, in Aux sources du droit, Le pouvoir, l'ordre et la liberté, Cahiers de la nouvelle journée, n° 23, Bloud et Gay, 1933, fq. 129.
- Hébraud, *"Rôle respectif de la volonté et des éléments objectifs dans les actes juridiques*", Mélanges offerts à Jacques Maury, t. 2, Dalloz, 1960, fq. 419.
- Hérbraud, *"Maurice Hauriou et les civilistes"*, Recueil de l'Académie de législation de Toulouse, 1967, t. XCIII, fq. 13.
- F. Hénot, *"Modification du contrat de travail"*, Jcl. Travail Traité, fasc. 19-40, 2007.
- Heuzé, *"A propos d'une 'initiative européenne en matière de contrats'"*, JCP 2002, I, fq. 152.
- Houtcieff, *"L'obligation de renégocier en cas de modification imprévue des circinstances"*, Revue Lamy 2004, n° 6, fq. 5.
- J. Huet, *"Comparaison entre les marchés publics et les contrats de droit privé quant à la garantie contre les vices consécutive à la fourniture de biens d'équipement ou de matériels divers"*, JCP 1987, I, fq. 3271.
- J. Huet, *"Nous faut-il un 'euro' droit civil?"*, RTD civ. 2002, fq. 463.
- Hugueney, *"Le sort de la peine privée en France dans la première moitiè du XXe siècle"*, in Le droit privé français au milieu du XXe siècle Études offertes à Georges Ripert, t. 2, LGDJ, 1950, fq. 249.
- Idoux et M. Ubaud-Bergeron, *"Procédures de recours applicables aux contrats de la commande publique, à propos de l'ordonnance du 7 mai 2009"*, JCP 2009, Étude, n° 201.
- Ionescu, *"Léon Duguit et le droit subjectif, Quelques remarques sur les écrits récents consacrés à la question"*, in L'æuvre de Léon Duguit, Archives Phil. dr., 1932, fq. 269.
- Jacot, *"La notion de force majeure dans les contrats publics"*, in Contrats publics, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal, Université Montpellier, I, 2006, t. 1, fq. 275.

- Jambu-Merlin, *"Dol et faute lourde"*, D. 1955, Chron. 89.
- Jamin, *"Révision et intangibilité ou la double philosophie de l'article 1134 du Code civil"*, in Que reste-t-il de l'intangibilité du contrat? Droit et patrimoine n° 58, mars 1998, fq. 46.
- Jamin, *"Les sanctions unilatérales de l'inexécution du contrat: trois idéologies en concurrence"*, in L'unilatéralisme et le droit des obligations, dir. C. Jamin et D. Mazeaud, Études juridiques, n° 9, Economica, 1999, fq. 71.
- Jamin, *"Quelle nouvelle crise du contrat? Quelques mots en guise d'introduction"*, in La nouvelle crise du contrat, dir. C. Jamin et D. Mazeaud, Dalloz, 2003, fq. 7.
- Jamin, *"Le procès du solidarisme contractuel: brève réplique"*, in Le solidarisme contractuel, dir. L. Grynbaum et M. Nicod, Études juridiques, n° 18, Economica, 2004, fq. 159.
- Jamin, *"Le renouveau des sanctions contractuelles: pot-pourri introductif"*, in Le renouveau des sanctions contractuelles, dir. F. Collart Dutilleul et C. Coulon, Études juridiques, n° 28, Economica, 2007, fq. 3.
- Jamin et D. Mazeaud, *"Avant-propos"*, in *"L'unilatéralisme et le droit des obligations"*, dir. C. Jamin et D. Mazeaud, Études juridiques, n° 9, Economica, 1999, fq. 1.
- Jarrosson, *"Les clauses de renégociation, de conciliation et de médiation"*, in *"Les principales clauses des contrats conclus entre professionnels"*, avant-propos J. Mestre, PUAM, 1990, f. 141.
- Jauffret-Spinosi, *"Le domaine du contrat"*, Rapport français, in Le contrat aujourd'hui: comparaisons franco-anglaises, dir. D. Tallon et D. Harris, LDGJ, 1987, fq. 91.
- Jeandidier, *"L'exécution forcée des obligations contractuelles de faie"*, RTD civ. 1976, fq. 700.
- Aristote, *"Les politiques"*, trad. P. Pellegrin, 2e éd., GF Flammarion, Paris, 1993, fq. 576.
- Aron, *"Paix et guerre entre les nations"*, 8e éd., Calman-Lévy, Paris, 1992, fq. XXXVIII-794.
- Arrowsmith, *"The law of public and utilities procurement"*, Sweet and Maxwell, Londres (Royaume-Uni), 1996, fq. LXXXVVV-1003.
- S. Arrowsmith, *"The law of public and utilities procurement"*, 2e éd., Sweet and Maxwell, Londres (Royaume-Uni), 1996, 2005, CL, fq. 1547.
- Ch. Aubry, Ch.-F.Rau, *"Cours de droit civil français*", tome I, 5e éd., Marchal et Billard, Paris, 1897, fq. XII-984.
- J.-M. Auby, P. Bon, J.-B. Auby, Ph. Terneyre, *"Droit administratif des biens"*, 5e éd., Dalloz, coll. Précis, Paris, 2008, fq. VIII-697.
- J.-M. Auby, R. Drago, *"Traité de contentieux administrati*f", 2 tomes, 2e éd., LGDJ, Paris, 1975, fq. 884 (tome 1), fq. 723 (tome 2).
- J.-M. Auby, R. Drago, *"Traité de contentieux administratif*", 2 tomes, 3e éd., LGDJ, Paris, 1984, fq. 1014 (tome 1), fq. 718 (tome 2).
- Aucoc, *"Conférences sur l'administration et le droit administratif*", tome 2, 2e éd., Dunod, Paris, 1879, fq. 745.
- Audard, *"Qu'est-ce que le libéralisme?"*, Gallimard, coll. Folio, Paris, 2009, fq. 843.
- J. Austin, *"Lectures on jurisprudence or the philosophy of positive law"*, 2 vol., 5e éd., J. Murray, Londres (Royaume-Uni), 1885, fq. XXIV-1132.

- Battur, *"Droit des personnes, des familles et des majeurs protégés"*, 5e éd., LGDJ, coll. Manuel, Paris, 2010, fq. 602.
- Benabent, *"Droit civil – Les obligations"*, 5e éd., Montchrestien, coll. Domat droit privé, Paris, 1995, fq. 492.
- Benabent, *"Droit civil – Les obligations"*, 12e éd., Montchrestien, coll. Domat droit privé, Paris, 2010, fq. X-718.
- F.-P. Benoit, *"Le droit administratif français"*, Dalloz, Paris, 1968, fq. 897.
- J. Bentham, *"Introduction aux principes de morale et de législation"*, trad. Centre Bentham, Vrin, coll. Analyse et philosophie, Paris, 2011, fq. 368.
- J. Bodin, *"Les six livres de la République"*, Jacques du Puys, Paris, 1577, fq. 797.
- J.-C. Bonichot, P. Cassia, B. Poujade, *"GACA"*, 3e éd., Dalloz, coll. Grands arrêts, Paris, 2011, fq. XXIV-1378.
- Bouvier, M.-Ch. Esclassan, J.-P. Lassale, *"Finances publiques"*, 9e éd., LGDj, coll. Manuel, Paris, 2008, fq. 949.
- Ch. H. Bovis, *"EU public procurement law"*, Edward Elgar publishing limited. Cheltenham (Royaume-Uni), 2007, fq. XXII-488.
- Braibant, B. Stirn, *"Le droit administratif français"*, Presses de Sciences-Po et Dalloz, coll. Amphi, Paris, 2005, fq. 654.
- W. Buckland, *"Some reflections on jurisprudence"*, CUP, Cambidge (Royaume-Uni), 1945, fq. VIII-118.
- Buffelan-Lanore, V. Larribau-Terneyre, *"Droit civil – Les obligations"*, 11e éd., Sirey, Paris, 2008, fq. VIII-948.
- Capitant, F. Terre, Y. Lequette, *"GAJC"*, 2 tomes, 12e éd., Dalloz, coll. Grands arrêts, Paris, 2007, fq. XXXII-816 (tome 1), fq, XII-941 (tome 2).
- Carbonnier, *"Droit civil"* vol I ("Introduction – Les personnes – La famille – l'enfant, le couple"), vol. II ("Les biens – Les obligations"), PUF, coll. Quadrige, Paris, 2004, fq. 2574.
- Chabanol, *"La pratique du contenctieuz administratif"*, 8e éd., Litec. Paris, 2009, fq. X-521.
- R. Chapus, *"Droit administratif général"*, 2 tomes, 10e éd., Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 1997, fq. 1299 (tome 1), fq. 797 (tome 2).
- R. Chapus, *"Droit du contentieux administratif"*, 3e éd., Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 1991, fq. 921.
- R. Chapus, *"Droit du contentieux administratif"*, 13e éd., Montchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 2008, fq. 1540.
- Cohen-Tanugi, *"Le droit sans l'État"*, 2e éd., PUF, coll. Quadrige, Paris, 2007, fq. 274.
- M.-A. Cohendet, *"Droit constitutionnel"*, 5e éd., Montchrestien. Coll. Focus droit, Paris, 2011, fq. 553.
- J. Dabin, *"Doctrine générale de l'État – Eléments de philosophie politique"*, Sirey, Paris, 1939, fq. 507.
- Davies, *"The public law of government contrats*", OUP, Oxford, (Royaume-Uni), 2008, fq. XXXII-343.
- L.-M. De Cormenin, *"Droit administratif"*, 2 tomes, 5e éd., Pagnerre, Paris, 1840, XLIV, fq. 568 (tome 1), fq. 492 (tome 2).
- De David Beauregard-Berthier, *"Droit administratif des biens"*, 7e éd., Lextenso, coll. Mémentos, LMD, Paris, 2011, fq. 295.
- De Laubadere, *"Traité élémentaire de droit administratif"*, tome 1, 8e éd., LGDJ, Paris, 1980, fq. 783.

- De Laubadere, *"Traité de droit administratif"*, tome , 7e éd., LGDJ, Paris, 1983, fq. 570.
- De Laubadere, *"Traité théorique et pratique des contrats administratifs*", 3 tomes, LGDJ, Paris, 1956, fq. 382 (tome 1), (tome 2), fq. 454 (tome 3).
- De Laubadere, F. Moderne, P. Delvolve, *"Traité des contrats administratifs"*, 2 tomes, 2e éd., LGDJ, Paris, fq. 808 (tome 1, 1983), fq. 1080 (tome 2, 1984).
- Ch. De Montesquie, *"De l'Esprit des lois"*, 2 tomes, Classiques Granier, Paris, 2011, fq. LXXXII-705 (tome 1), fq. 753 (tome 2).
- Ch. Debbasch, J. Bourdon, J.-M. Pontier, J.-C. Ricci, *"Droit administratif des biens"*, 3e éd., PUF, coll. Thémis Droit, Paris, 1999, fq. 409.
- Ph. Delebecque, F.-J. Pansier, *"Droit des obligations"*, vol. 1, ("Contrat et quasi-contrat"), 5e éd., Litec, coll. Objectif droit, Paris, 2010, fq. XII-392.
- R. Demogue, *"Traité des obligations en général"*, tome VI, ("Effets des obligations"), Librairie Arthur Rousseau, Paris, 1931, fq. 756.
- Duguit, *"Traité de droit constitutionnel"*, tome 1 ("La règle de droit – Le problème de l'État"), 3e Éd., Boccard, Paris, 1927, fq. 763.
- É. Durkheim, *"De la division du travail social"*, PUF, Paris, 2007, fq. 40-XLIV-416.
- Duverger, *"Finances publiques"*, 8e éd., PUF, coll. Thémis, Paris, 1975, fq. 419.
- Fabre-Magnan, *"Les obligations"*, PUF, coll. Thémis, Paris, 2004, fq. XXXVI-993.
- Fages, *"Droit des obligations"*, 3e éd., LGDJ, coll. Manuel, Paris, 2011, fq. 628.
- L. Favoreu, L. Philip, (dir.), *"GDCC"*, 16e éd., Dalloz. Coll. Grandes décisions, Paris, 2011, fq. XXXII-591.
- J. Flour, J.-L. Aubert, E. Savaux, *"Droit civil – Les obligations"*, vol. 3 ("LE rapport d'obligation"), 7e éd., Sirey, Paris, 2011, fq. XII-489.
- É. Foucart, *"Eléments de droit public et administratif"*, 3 tomes, 4e éd., Marescq et dujardin, Paris, fq. 730 (tome 1, 1855), fq. 760 (tome 2, 1855), fq. 818 (tome 3, 1856).
- Foulquier, *"Droit administratif des biens"*, LexisNexis, coll. Manuel, Paris, 2011, fq. XII-688.
- Frydman, G. Haarscher, *"Philosophie du droit"*, 3e éd., coll. Connaissance du droit, Paris, 2010, fq. 138.
- Furmston, *"Cheshire, Fifoot and Furnston's Law of Contrat"*, 15e éd., OUP, Oxford (Royaume-Uni), 2007, fq. LII-828.
- M. Furmston, B. Sufrin, *"Illegality and public policy"*, in M. Furmston (dir.) The Law of Contract, 4e éd., LexisNexis, Londres, (Royaume-Uni), 2010, fq. 1083-1288.
- Gandolfi (dir.), *"Avant-projet de Code européen des contrats – Livre premier"*, Dott. A. Giuffré, Milan (Italie), 2004, fq. 752.
- Gaudemet, *"Théorie générale des obligations"*, Sirey, Paris, 1937, fq. 508.
- Gaudement, *"Droit administratif"*, 19e éd., LGDJ, coll. Manuel, Paris, 2010, fq. 550.
- Y. Gaudemet, *"Traité de droit administratif"*, tome 2 ("Droit administratif des biens"), 13e éd., LGDJ, Paris, 2008, fq. 618.
- Y. Gaudemet, B. Stirn, Th. Dal Farra, F. Rolin, *"Gace"*, 1re éd., Dalloz, coll. Grands avis, Paris, 1997, fq. 834.
- Y. Gaudemet, B. Stirn, Th. Dal Farra, F. Rolin, *"Gace"*, 3e Gaudemet, B. Stirn, Th. Dal Farra, F. Rolin, "d., Dalloz, coll. Grands avis, Paris, 2008, fq. 582.

- J. Ghestin (dir.), *"Traité de droit civil – Les personnes"*, LGDJ, Paris, 1989, fq. 602.
- J. Ghestin, *"Traité de droit civil – La formation du contrat"*, 3e éd., LGDJ, Paris, 1993, fq. 976.
- J. Ghestin (dir.), *"Traité de droit civil – Les effets du contrat*", 3e éd., LGDJ, Paris, 2001, fq. 1340.
- R. G. Gilpin, *"No one loves a political realist"*, in B. Frankel (dir.), Realism: Restatements and revewal, Frank Cass and Company, Londres (Royaume-Uni), 1996, fq. 3-26.
- Ph. Godfrin, M. Degoffe, *"Droit administratif des biens – Domaine, travaux, expropriation"*, 8e éd., Dalloz, coll. Université Sirey, Paris, 2007, fq. 511.
- Gonod, F. Melleray, Ph. Yolka, *"Traité de droit administratif"*, 2 tomes, Dalloz, Paris, 2011, fq. 841 (tome 1), fq. 711 (tome 2).
- Ch. Guettier, *"Droit administratif*", 2e éd., Montchrestien, coll. Focus droit, Paris, 2000, fq. 255.
- Ch. Guettier, *"Droit administratif des biens"*, PUF, coll. Thémis Droit, Paris, 2008, fq. 474.
- Ch. Guettier, *"Droit des contrats administratifs"*, 2e éd., PUF, coll. Thémis, Paris, 2008, fq. 580.
- Ch. Guettier, *"Droit des contrats administratifs"*, 3e éd., PUF, coll. Thémis, Paris, 2011, fq. 640.
- H.L.A. Hart, *"The concept of law"*, OUP, coll. Clarendon law, Londres (Royaume-Uni), 1961, fq. 263.
- H.L.A. Hart, *"Le concept de droit"*, trad. M. Van De Kerchove (dir.), Publications des facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles (Belgique), 1976, fq. 314.
- H.L.A. Hart, *"The concept of law"*, 2nde éd., OUP, coll. Clarendon Law, New York (États-Unis), 1994, fq. 315.
- H.L.A. Hart, *"Le concept de droit"*, 2nde éd., trad. M. Van De Kerchove, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles (Belgique), 2005, fq. 344.
- M. Hauriou, *"Précis de droit administratif et de droit public"*, 12e éd., Sirey, Paris, 1933, XX, fq. 1150.
- Th. Hobbes, *"Léviathan – Traité de la matière, de la forme et du pouvoir de la république ecclésiastique et civile"*, trad. F. Tricaud, Dalloz, Paris, 1999, fq. 780.
- J.-C. Javillier, *"Droit du travail"*, 7e éd., LGDJ, Paris, 1999, fq. 843.
- Jeuland, *"Droit des obligations"*, 3e éd., Montchrestien, coll. Focus, droit, Paris, 2009, fq. 253.
- Jeze, *"Les contrats administratifs de l'État, des départements, des communes et des établissements publics"*, 2 tomes, Giard, Paris, fq. 257 (tome 1, 1927), fq. 522 (tome 2, 1932).
- Jeze, *"Les principes généraux du droit administratif"*, Berger-Levrault, Paris, 1904, fq. 167.
- L. Koffman, E. Macdonald, *"The law of contract"*, 7e éd., OUP, Oxford (Royaume-Uni), 2010, fq. 649.
- Kelsen, *"Théorie pure du droit"*, trad. Ch. Eisenmann, Dalloz, Paris, 1962, fq. 490.
- Keohane, *"Philosophy and the State in France – The renaissance tothe enlightenment"*, Princeton University Press, Princeton (États-Unis), 1980, fq. 501.
- Laferriere, *"Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux"*, tome 2, 1re éd., Berger-Levrault, Paris, 1888, fq. 675.

- Laferriere, *"Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux"*, tome 1, 2nde éd., Berger-Levrault, Paris, 1896, fq. 724.
- Ch. Lajoye, *"Droit des Marchés publics*", 5e éd., Gualino, coll. Master Pro, Paris, 2012, fq. 480.
- Ch. Larroumet, *"Droit civil"*, tomeIII ("Les obligations – Le contrat"), 6e éd., Économica, Paris, 2007, fq. 608.
- M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolve, B. Genevois, *"Gaja"*, 18e Éd., Dalloz, coll. Grands arrêts, Paris, 2011, fq. 1009.
- L.-A. Macarel, *"Cours de droit administratif professé à la Faculté de Droit de Paris"*, 4 tomes, Gustave Thorel, Paris, 1844, fq. 679 (tome 1), fq. 956 (tome 2), fq. 488 (tome 3), fq. 546 (tome 4).
- Ph. Malaurie, L. Aynes, *"Les personnes – La protection des mineurs et des majeurs"*, 5e éd., Defrénois, coll. Droit civil, Paris, 2010, fq. 366.
- Ph. Malaurie, L. Aynes, Ph. Stoffel-Munck, *"Les obligations"*, 5e éd., Defrénois, Droit civil, Paris, 2010, fq. 366.
- Ph. Malinvaud, D. Fenouillet, *"Droit des obligations"*, IIe éd., Litec, coll. Manuel, Paris, 2010, fq. 761.
- Mathieu, M. Verpeaux, *"Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux"*, LGDJ, coll. Manuel, Paris, 2002, fq. 791.
- Mazeaud, L. Mazeaud, J. Mazeaud, *"Leçons de droit civil"*, tome 1 ("Introduction à l'étude du droit privé"), 2e éd., Montchrestien, Aris, 1959, fq. 1562.
- Mazeaud, L. Mazeaud, J. Mazeaud, *"Leçons de droit civil"*, tome 2, vol. 1, ("Obligations"), Montchrestien, Paris, 1969, fq. 1118.
- Morand-Deviller, *"Droit administratif des biens"*, 6e éd., Montchrestien, coll. LMD, Paris, 2010, fq. 884.
- L. Mulcahy, *"Contract law in perspective"*, 5e éd., Routledge-Cavendish, Abingdon (Royaume-Uni), 2008, fq. XXII-238.
- Nietzsche, *"La volonté de puissance"*, tome 1, trad. Bianquis Geneviève, 5e éd., Gallimard, Paris, 1935, fq. 378.
- R. Odent, *"Contentieux administratif"*, 6 fascicules, Les cours de droit, Paris, 1970-1971, fq. 1768.
- R. Odent, *"Contentieux administratif"*, 2 tomes, Dalloz, Paris, 2007, fq. 1051 (tome 1), fq. 783 (tome 2).
- M. Pedamon, *"Le contrat en droit allemand"*, 2e éd., Sweet and Maxwell, Londres (Royaum-Uni), 2003, CC, fq. 1210.
- Peiser, *"Droit administratif des biens"*, 20e éd., Dalloz, coll. Mémentos, Paris, 2010, fq. 192.
- Ch. Perelman, *"Les notions à contenu variable end roit, essai de synthèse"*, in Ch. Perelman, R. Vander Elst (dir.), Les notions à contenu variable, Bruylant, Bruxelles (Belgique), 1984, fq. 363-374.
- M. Planiol, G. Ripert, *"Traité pratique de droit civil français"*, tome VI ("Les obligations"), LGDJ, Paris, 1952, fq. 1047.
- Plantey, *"Traité général de la fonction publique"*, 2e éd., Litec, Paris, 2001, fq. 826.
- Richards, *"Law of contratct"*, 6e éd., Pearson Education Limited, Harlow (Royaume-Uni), 2004, fq. 474.
- L. Rapp, Ph. Terneyre, *"Lamy droit public des affaires"*, Wolters Kluwer France, Rueil-Malmaison, 2012, fq. 2495.
- L. Richer, *"Droit des contrats administratifs"*, 7e éd., LGDJ, Paris, 2010, fq. 713.
- L. Richer, *"Droit des contrats administratifs"*, 8e éd., LGDJ, Paris, 2012, fq. 798.

- Rochefort, *"La Lanterne – Paris – 1868"*, Victor-Havard, Paris, 1886, fq. 449.
- L. Rolland, *"Précis de droit administratif"*, 11e éd., Dalloz, Paris, 1957, fq. 643.
- J.-J. Rousseau, *"Du contrat social ou essai sur la forme de la République (première version: Manuserit de Genève), in œuves complètes"*, vol. III, Gallimard, Paris, 1964, fq. 279-346.
- Smith, *"An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations"*, 2 vol., OUP, Oxford (Royaume-Uni), 1976, fq. 1080.
- Spinoza, *"L'Éthique"*, tome 1, trad. Ch. Appuhn, Librairie Garnier Frères, Paris, 1934, fq. 433.
- Starck, H. Roland, L. Boyer, *"Droit civil – Les obligations"*, tome 2 ("Contrat"), 6e éd., Litec, Paris, 1998, fq. 837.
- L. Stasi, *"Droit civil – Personnes, incapacités, famille"*, Paradigme, Orléans, 2006, VI, fq. 293.
- Supiot, *"Homo juridicus. Essai sur la fonction anthropologique du droit"*, 2e éd., Seuil, coll. Points, Paris, 2009, fq. 334.
- Tallon, D. Harris (dir.), *"Le contrat aujourd'hui: comparaisons franco-anglaises"*, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit privé, Paris, 1987, fq. 443.
- Terre, Ph. Simler, Y. Lequette, *"Droit civil – Les obligations"*, 5e éd., Dalloz, coll. Précis, Paris, 1993, fq. XXX-1070.
- Terres, Ph. Simler, Y. Lequette, *"Droit civil – Les obligations"*, 10e éd., Dalloz, coll. Précis, Paris, 2009, fq. X-1542.
- Teyssie, *"Droit civil – Les personnes"*, 12e éd., LexisNexis, Paris, 2010, fq. VIII-475.
- Tite-Live, *"Histoire romaine"*, tome 1, trad. G. Baillet, Les belles lettres, coll. des Universités de France, Paris, 1982, fq. CXXXII-162.
- Ch. Toyllier, *"Le droit civil français suivant l'ordre du Code: ouvrage dans lequel on a réuni la théorie à la pratique"*, tome 2 ("Les biens"), Société typographique belge, Bruxelles (Belgique), 1838, fq. 166.
- L. Touvet, J. Ferstenbert, C. Cornet, *"GADD"*, 2e, éd., Dalloz, coll. Grands arrêts, Paris, 2001, fq. 673.
- Vedel, *"Cours d'institutions financières"*, Les cours de Droit, Paris, 1961-1962, fq. 523.
- M. Waline, *"Traité de droit administratif"*, 9e éd., Sirey, Paris, 1963, fq. 934.
- M. Weber, *"Économie et société"*, 2 tomes, Plon, coll. Agora, Paris, 1995, fq. 411 (tome 1, "Les catégories de la sociologie"), fq. 425 (tome 2, "L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie").
- M. Weber, *"Sociologie du droit"*, PUF, Paris, 1986, fq. 242.
- H. Winfield, *"Pollock's Pronciples of Contrats"*, 13e éd., Stevens and Sons Limited, Londres (Royaume-Uni), 1950, fq. 610.
- Y. Aguila, *"Notion et régime juridique de METP"*, in Y. Aguila, X. Bezancon, R. Girardot, D. Roux-Dessarps, M.-Th. Sur-Le Liboux, Guide juridique et pratique du marché d'entreprise de travaux publics, Éd. formation entreprise, coll. Référence première, Paris, 1995, fq. 31-56.
- Alibert, *"Le contrôle juridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir"*, Payot, Paris, 1926, fq. 391.
- Arrowsmith, *"National and international perspectives on the regulation of public procurement: harmony or conflict?"*, in S. Arrowsmith, A. Davies (dir.), Public procurement: global revolution, Kluwer Law International, Londres (Royaume-Uni), 1998, fq. 3-26.

- Arrowsmith, J. Linarelli, D. Wallace, *"Regulating Public Procurement: National and International Perspectives"*, Kluwer Law International, Le Haye (Pays-Bas), 2000, fq. 856.
- S. Arrowsmith, C. Nicholas, *"The Uncitral Model Law on Procurement: past, present and future"*, in S. Arrowsmith (dir.), Reform of the Uncitral model law on procurement – procurement regulation for the 21st century, West, Eagan (États – Unis), 2009, fq. 1-93.
- Ch. Atias, *"Le contrat dans le contentieux judiciare"*, 5e éd., Litec, coll. Litec professionnels, Paris, 2010, fq. 300.
- L. Aucoc, *"Le Conseil d'État avant et depuis 1789. Ses transformations, ses travaux et son personnel: étude historique et bibliographique"*, Imprimerie nationale, Paris, 1876, fq. 435.
- Bastian *"Essai d'une théorie générale de l'inopposabilité"*, Sirey, Paris, 1929, fq. 366.
- Bergeal, F. Lenica, *"Le contentieux des marchés publics"*, Imprimerie Nationale, coll. Marchés publics locaux, Paris, 2004, fq. 325.
- Bergeal, F. Lenica, *"Le contentieux des marchés publics"*, 2e éd., LE Moniteur, coll. Marchés publics locaux, Paris, 2010, fq. 406.
- Ph. Broussard, *"Les grandes affaires de la Ve République"*, Express Roularta, Paris, 2010, fq. 494.
- R. Brownword, *"Understanding Contract Law"*, 5e éd., Sweet and Maxwell, Londres, (Royaume-Uni), 2007, fq. 292.
- R. Brownsword, *"Smith and Thomas: A Casebook on Contract"*, 12e éd., Sweet and Maxwell, Londres, (Royaume-Uni), 2009, fq. 854.
- R. A. Buckley, *"Illegality and public policy"*, Sweet and Maxwell, Lonreds (Royaume-Uni), 2002, fq. 313.
- Capitant, *"De la cause dans les obligation: contrats, engagements unilatéraux, legs*", 3e éd., Dalloz, Paris, 1927, fq. 506.
- Chabanol, J.-P. Jouguelet, F. Bourrachot, *"Le régime juridique des marchés publics – Droits et obligations des signataires des marchés de travaux"*, 5e éd., Le Moniteur, Paris, 2007, fq. 595.
- Chevallier, *"Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général"*, in CURAPP, Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général", vol. 1, PUF, Paris, 1978, fq. 11-45.
- Cosson-Fauvarque, S. Patris-Godechot, *"Le Code civil face à son destin"*, La Documentation française, Paris, 2006, fq. 262.
- Dareste, *"Les voices de recours contre les actes de la puissance publique*", Challamel, Paris, 1914, fq. 702.
- De Burca, *"The role of equality in Europian Community Law"*, in A. Dashwood, S. O'Leary (dir.), The priciple of equal treatment in EC Law, Sweet and Maxwell, Londres (Royaume-Uni), 1997, fq. 13-34.
- De Pansey, *"De l'autoritéjudiciare en France"*, Barrois, Paris, 1818, fq. 588.
- De Marais, *"Droit public de la régulation économique"*, Presses de Sciences-Po et Dalloz, coll. Amphi, Paris, 2004, fq. 602.
- Dufau, *"Le domaine public"*, 2 tomes, 3e éd., Moniteur, coll. Delmas, Paris, 2004, fq. 480.
- N. Enonchong, *"Illegal Transactions"*, LLP Reference Publishing, Londres (Royaume-Uni), 1998, fq. 398.

- P.A. Foriers, *"La caducité des obligations contractuelles par disparition d'un élément essentiel à leur formation"*, Bruylant, coll. de la Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, (Belgique), 1998, fq. 218.
- Fougere (dir.), *"Le Coseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque: 1799-1974"*, CNRS, coll. Histoire de l'Administratiion française, Paris, 1974, fq. 1012.
- Y. Gaudemet, *"Le contentieux des contrats publics (évolution récente)"*, Les Éditions du Cridon, coll. Conférences, Paris, 2005, fq. 32.
- J.-P. Gaudin, *"Gouverner par contrat – L'action publique en question"*, FNSP, Paris, 1999, fq. 233.
- Ghestin, *"Cause de l'engagement et validité du contrat"*, LGDJ, Paris, 2006, fq. 944.
- Guillien, *"L'exception de recours parallèle"*, Sirey, Paris, 1934, fq. 268.
- Th. Hamoniaux, *"L'intérêt général et le juge communautaire*", LGDJ, coll. Systèmes, Paris, 2001, fq. 179.
- S.-E. Hjelmborg, P. S. Jakobsen, S. T. Poulsen, *"Public procurement law – the EU directive on public contrats"*, DJØF Publishing, Copenhague (Danemark), 2006, fq. 450.
- Houtcieff, *"Le contenu du contrat"*, in F. Terre (dir.), Pour une réforme du droit des contrats, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2009, fq. 183-218.
- Kelman, *"Procurement and public management – the fear of discretion and the quality of government performance"*, AEI Press, Washington (États-Units), 1990, fq. 213.
- Landon, *"Histoire abrégée du recours pour excès de pouvoir des origines à 1954*", LGDJ, Paris, 1962, IV, fq. 196.
- G. Lasserre, *"Essai sur la notion d'intérêt général"*, Les annales de l'économie collective, Liège (Belgique), 1967, fq. 23.
- Latour, *"La fabrique du droit – Une ethnographie du Conseil d'État"*, La Découverte, coll. Poche, Paris, 2002, fq. 320.
- Ch. Lavialle, *"La gratuité et le domaine public"*, in KOUBI Geneviève, G. J. Guglielmi, La gratuité, une question de droit?, L'Harmattan coll. Logiques juridiques, Paris, 2003, fq. 197-216.
- Ch. Leben, *"Les sanctions privatives de droits ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées: recherches sur les sanctions internationales et l'évolution du droit des gens"*, Bruylant, Bruxelles (Belgique), 1979, fq.402.
- Legendre, *"Histoire de l'administration de 1750 à nos jours"*, PUF, coll. Thémis, Paris, 1968, fq. 580.
- Y. Lequette, L. Leveneur, *"Avant-propos"*, in Université Paris 2 Panthéon-Assas, 1804-2004 – Le Code civil – Un passé, un présent, un avenir", Dalloz, Paris, 2004, fq. VII-VIII.
- J.-Ph. Levy, A. Castaldo, *"Histoire du droit civil"*, Dalloz, coll. Précis droit privé, Paris, 2002, fq. 1554.
- Maspetiol, P. Laroque, *"La tutelle administrative: le contrôle des administrations départementales, communales, coloniales et des établissements publics"*, Sirey, Paris, 1930, fq. 402.
- Masson, *"Le contentieux des adjudications publiques en matière de travaux publics"*, Sirey, coll. Les cahiers administratifs, Paris, 1938, fq. 177.
- Mazeaud, *"La cause"*, in Université Paris 2 Panthéon-Assas, 1804-2004- Le Code civil – Un passé, un présent, un avenir, Dalloz, Paris, 2004, fq. 451-472.

- Ch. McCrudden, *"Byuing Social Justice – Equality, Government Procurement and Legal Change"*, OUP, Oxford (Royaume-Uni), 2007, LII, fq. 680.
- Ch. McCrudden, *"EC public procurement law and equality linkages: foundations for interpretation"*, in S. Arrowsmith, P. Kunzlik (dir.), Social and environmental policies in EC Procurement Law – New directives and new directions, CUP, Cambridge (Royaume-Uni), 2009, fq. 271-309.
- Montmerle, *"Adjudications en marchés de gré à gré"*, Sirey, Paris, 1938, fq. 134.
- G. More, *"The principle of equal treatment: from market unifier to fundamental right?"*, in P. Craig, G. De Burca, The Evolution of EU Law, OUP, Oxford (Royaume-Uni), 1999, fq. 517-533.
- Pollock, *"Priciples of Contract: A treatise on the general principles concerning the validity of agreements in the law of Englad"*, 8e éd., Stevens and Sons Limited, Londres (Royaume-Uni), 1911, fq. LVIII-812.
- Rangeon, *"L'idéologie de l'intérêt général"*, Économica, coll. Politique comparée, Paris, 1986, fq. 246.
- Remy-Corlay, D. Fenouillet, *"Le consentement"*, in F. Terre (dir.), Pour une réforme du droit des contrats, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2009, fq. 147-173.
- Rochfeld, *"La contractualisation des obligations légales – La figure du 'contrat pédagogique'"*, in G. Kewkowicz, M. Xifaras (dir.), Repenser le contrat, Dalloz, coll. Méthodes du droit, Paris, 2009, fq. 261-273.
- Stassinopoulos, "Traité des acts obligations administratifs", Sirey, coll. de l'Institut français d'Athènes, Paris, 1954, fq. 317.
- Stirn, Le Conseil d'État. Son rôle, sa jurisprudence, 2e éd., Hachette, coll. Les fondamentaux, Paris, 1994, fq. 160.
- P. Trepte, *"Regulating procurement – understanding the ends and means of public procurement regulation"*, OUP, Oxford (Royaume-Uni), 2004, fq. XVI-411.
- P. Trepte, *"Transparency Requirements"*, in R. Nielsen, S. Treumer (dir.), The new EU public procurement directives, DJØF Publishing, Copenhague (Danemark), 2005, fq. 49-65.
- Truchet, *"La structure du droit administratif peut-elle demeurer binaire?"*, in Clés puor siècle, Dalloz, Paris, 2000, fq. 443-464.
- Tunc, *"Préface"*, in C. Lambrechts (dir.), Code de Commerce Uniforme des États-Unis, Armand Colin, Paris, 1971, fq. 336.
- Turpin, *"Public Contrats"*, in A. Von Mehren (dir.), Contrats in general, part 1, Mohr Siebeck, Tübingen and Martinus Nijhoff Publishers, Boston (États-Unis), fq. 48.
- Weiss, *"Public Procurement in European Community Law"*, The Athlone Press, Londres (Royaume-Uni), 1993, fq. XVI-234.
- Akehurst, *"Equity and general principles of law"*, Int. and Comp. Law Quart. 1976, fq. 801.
- Akehurst, *"The application of general principles of law by the Court of Justice of the European Communities"*, BYIL 1981 (1982), fq. 29.
- Amato, A. Barbera, *"Manuale di diritto pubblico"*, Bologne 1984.
- American Society of International Law, *"The Emerging European Constitution Proceedings of the 72nd annual meeting"*, Washington D. C. 27-29 août 1978.
- V. Anderson, *"Open records laws in Scandinavia, Statsvetenskaplig Tidskift"*, (77) 1974, fq. 37.

- G. Aschenbrenner, *"After Kupferberg – the Direct Agreement between the EFTA Countries and the EEC"*, in: Revue Suisse de droit international de la concurrence 20 (1984), fq. 23.
- K. Asmal, *"Administrative Law in Ireland"*, Revue Internationale des sciences administrative, 34 (1968), fq. 109.
- Van Bael, *"Discretionary powers of the Commision and their legal control in trade and antitrust matters"*, in Discretionary Powers of the Member States in the Field of Economic Policies and their Limits under the EEC Treaty (éd. J. Schwarze), Baden-Baden 1988, fq. 173..
- H. Bailey, C. A. Cross, J. F. Garner, *"Cases and Materials in Admisniitrative Law"*, Londres, 1977.
- G. Bebr, *"Agreements concluded by the Community and their possible Direct Effect: From International Fruit Company to Kupfeberg"*, CMLR 20 (1983), fq. 35.
- G. Bebr, *"Development of judicial control of the European Communities"*, La Haye-Boston-Londres, 1981.
- G. Bebr, *"Judical Control of the European Communities"*, Londres 1962.
- G. Bebr, *"Preliminary Rulings to the Court of Justice: Their Authority and Temporal Effect"*, CMLR 1981, fq. 475.
- G. Bebr, *"Remedies for breach of Community law"*, Londres 1980.
- Bellini, *"Rivista di diritto internazionale"*, 1981, fq. 318.
- G. Bosco, *"Lezioni di diritto internazionale"*, Milan 1987.
- Brealy, *"The Burden of Proof before the European Court"*, ELRev 1985, fq. 250.
- Bridge, *"National Legal Tradition and Community Law: Legislative Drafting and Judicial Interpretation in England and the European Community"*, in: Journal of Common Market Studies, Vol. XIX (1980/81), fq. 351.
- Bridge, *"Procedural Aspects of the Enforcement of European Community Law through the Legal Systems of the Member States"*, ELRev 1984, fq. 28.
- W. Bridge, *"Abstract Law and Politicial Realty in the Post-European-Accession British Constitution"*, in: Denning Law Journal 1987, fq. 23.
- Brownlie, *"Principles of Public International Law"*, 3ème éd., Oxford, 1979.
- Butler, *"International Law in Comparative Perspective"*, Alphen aan den Rijn 1980.
- Cane, *"An Introduction Administrative Law"*, Oxford 1986.
- Capelli, *"I principi generali come fonte di diritto"*, Dir. comun. scambi int. 1986, fq. 541, version française, Les principes généraux en tant que source du droit, FIDE Rapports 12ème Congrès I, Paris 1986, fq. 183.
- Capotorti, *"Il diritto comunitario non scritto"*, Dir. comun. scambi int. 1983, fq. 409.
- Cappelletti, *"New perspectives for a common law of Europe"*, Florence 1978.
- Cappelletti, W. Cohen, *"Comparative Constitutional Law"*, Indianapolis-New York – Charlottesville (Virginia) 1979.
- Cappelletti, M. Seccombe, J. H. H. Weiler, *"Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience"*. A general introduction, in: les mêmes (éd.), Integration Through Law, Vol. 1, Book 1, Berlin – New York 1986.
- Caspari, *"The aid rules of the EEC Treaty and their application in: Discretionary Powers of the Member States in the Field of Economic Policies and their Limits under the EEC Treaty"*, (éd. J. Schwarze), Baden-Baden, 1988, fq. 37.

- Cerutti, *"Potestà discrezionali della commissione e provvedimenti cautelari d'urgenza in tema di diritto comunitario della concorrenza"*, Riv. dir. europeo 1985, fq. 159.
- Chubb, *"A Source Book of Irish Government"*, Dublin 1964.
- Chubb, *"The constitution and constitutional change in Ireland"*, Dublin, 1978, réimpression 1982.
- Chubb, "The government and politics of Ireland", Londres – Oxford – New York, 1974.
- N. Clark, B. E. Sufrin, *"Constitutional Conundrums"*. The Impact of the United Kingdom's Membership of the Communities on constitutional theory, in: M.P. Furmeston, R. Kerridge, B. E. Sufrin, The effect on elnlish domestic law of membership of the European Communities and of Ratification of the European Convention on Human Rights, La Haye 1983, fq. 32.
- Coffey, *"Constitutional Law – Procedural Curbs on Powers of Compulsory Acquisition"*, 6 (1984), Dublin University Law Journal, fq. 152.
- Collins, *"European Community Law in the United Kingdom"*, Londres 1984.
- Counsil of Europe, *"Forms of public participation in the preparation of legislative and administrative acts"*, Strasbourg 1978.
- P. Craig, *"Administrative Law"*, Londres 1983.
- Deringer, *"The common market competition rules, with particular reference to Non-Member Countries"*, 12 (1963), ICLQ, fq. 582.
- V. Dicey, *"Introduction to the study of the Law of the Constitution"*, Londres, 1948.
- Due, C. Gulmann, *"Constitutional implications of the Danish accession to the European Communities"*, CMLR 1972, fq. 256.
- Edward, *"Community Law, Integration and Diversity"*, Journal of the Law Society of Scotland 1986, fq. 51.
- Eilschou Holm, *"Danish Report on Due Process in Administrative Procedures"*, in: FIDE, Due process in the administrative procedure, Rapports du 8ème congrès, 22-24 juin 1978, Vol. 3, Copenhague 1978, fq. 3.1
- Eilschou Holm, *"The Danish system of open files in public administration"*, Scandinav. Studies in Law 1975, fq. 153.
- T. Emery, B. Smythe, *"Error of law in administrative law"*, in: LQR 1984, fq. 612.
- M. Evans, S. A. de Smith, *"Judical Review of Administrative Action"*, 4ème éd., Londres 1980.
- O. Fleming, *"The law of torts"*, 6ème éd., Sydney 1983.
- S. Forrester, *"Legal Professional Privilege: Limitations on the Commission's Powers of Inspection – Following the AM &S Judgment*", CMLR 1983, fq. 75.
- Foulkes, *"Administrative Law"*, 5ème éd., Londres 1982.
- Ganneltoft-Hansen, B. Gomard, A. Philip, *"Danish Law – A General Survey"*, Copenhague 1982.
- F. Garner, B. L. Jones, *"Administrative Law"*, 6ème éd., Londres 1985.
- W. Garner, *"French Administrative Law"*, New Haven 1924.
- Gellhorn, B. Boyer, *"Administrative Law and Process"*, 2ème éd., St. Paul Minn. 1982.
- Gellhorn, C. Byse, P. L. Strauss, *"Administrative Law"*, 7ème éd., Mineola-New York (USA) 1979.
- Graulich, P. Guilitte, J. F. Van Loon, *"Guide to foreign legal material"*, New York 1968.

- Gregory, P. Hutchesson, *"The Parliamentary Ombudsman"*, Londres 1975.
- Gregory, P. Hutchesson, *"The Parliamentary Ombudsman, A Study in the Control of Administrative Action"*, Londres 1975.
- W. Greig, *"International Law"*, 2ème éd., Londres 1976.
- H. Grimes, *"Introduction to Law in the Republic of Ireland"*, Dublin 1981.
- Hagel-Sørensen, *"The Danish Administration and its Interaction with the Community Administration"*, CMLR 1985, fq. 273.
- Harlow, R. Rawlings, *"Law and Administration"*, Londres 1984.
- C. Hartley, *"Concurrent Liability in EEC Law: A Critical Review of the Cases"*, ELRev 1977, fq. 249.
- C. Hartley, *"The foundations of European Community Law"*, Oxford 1981.
- Harvey, L. Bather, *"The British Constitution and Politics"*, 5ème éd., Londres 1982.
- Herdegen, *"The relation between the principles of equality and proportionality"*, CMLR 1985, fq. 683.
- Herlitz, *"Legal Remedies in Nordic Administrative Law"*, AJCL 1966/67, fq. 687.
- Hilf, *"The role of comparative law in the jurisprudence of the Court of Justice of the European Community"*, in: The limitation of human rights in comparative constitutional law/La limitation des droits de l'homme en droit constitutionnel comparé, Cowansville 1986, fq. 549.
- Hood Philips, *"Leading Cases in Constitutional and Adminitrative Law"*, 5ème éd., Londres 1979.
- Hood Philips, P. Jackson, *"Constitutional and Administrative Law"*, 7ème éd., Londres 1987.
- Hrbek, *"Relations of Community Bureaucracy with the Social-Political Environment"*, in: J. Jamar, W. Wessels, Community Bureaucrucy at the Cross-roads, Bruxelles 1985, fq. 105.
- G. Jacobs, *"European Law and the Individual"*, Amsterdam-New York-Oxford 1976.
- J. Jaconelli, *"Constitutional Review and Section 2 (4) of the European Community Act 1972"*, Int. and Comp. Law Quart. 1979, fq. 65.
- J.-P. Jacqué, *"The principle of equality in economic law"*, CMLR 1985, fq. 135.
- S. James, *"Introduction to English Law"*, 11ème éd., Londres 1985.
- J.M. Joshua, *"Proof in Contested EEC Competition Cases. A Comparison with the Rules of Evidence in Common Law"*, ELRev. 1987, fq. 315.
- Kahn-Freund, *"Common Law and Civil Law – Imaginary and Real Obstacles to Assimilation"*, in: M. Cappelletti, New perspectives for a common law of Europe , Leyden-Londres-Boston 1978, fq. 137.
- J. M. Kelly, *"Equality before the law in Three European Juridictions"*, The Irish Jurist 1983, fq. 259.
- J. M. Kelly, *"Judicial Protection of the Individual against the Excutive in the Republic of Ireland"*, in: H. Mosler, Gerichtsschutz gegen die Executive, Vol. 1, Cologne-Berlin-Bonn-Munich 1969, fq. 425.
- J. M. Kelly, *"The Irish Constitution"*, 2ème éd., Dublin 1984.
- Kirchner, K. Williams, *"The legal, political and institutional implications of the Isoglucose Judgements 1980"*, Journal of Com. Market Stud. 22 (1983/84), fq. 173.
- D. Kon, *"Aspects of Reserve Discrimination in Community Law"*, ELRev 1981, fq. 75.
- Koopmans, *"Europe and its lawyers in 1984"*, CMLR 1985, fq. 9.

- Koopmans, *"Stare decisis in European Law"*, in: D. O'Keefee, H. Schermers, Essays in European Law and Integration, Deventer 1982, fq. 11.
- Korah, *"Comfort Letters – Reflections on the Perfume Cases*", ELRev 1981, fq. 14.
- Krarup, *"Judicial control of administrative powers"*, Scandinavian Studies in Law 1971, fq. 143.
- Kutcher, *"Community Law and the national Judge, The Law Quart"*, Rev. 89 (1973), fq. 487.
- Lamoureux, *"The Retroactivity of Community acts in the Case Law of the Court of Justice"*, CMLR 1983, fq. 269.
- Landi, G. Potenza, *"Manuale di Diritto Amministrativo"*, 7ème éd., Milan 1983.
- Lasok, J. W. Bridge, *"An Introduction to the law and institutions of the European Communities"*, Londres 1973.
- Lasok, J. W. Bridge, *"Law and Institutions of the European Communities"*, 4ème éd., Londres 1987.
- Lasok, *"Unwritten principles of community law"*, vorträge, reden und berichte aus dem Europa-Institut/Nr. 8, Saarbrücken 1982.
- The Law Reform Commission, *"Working Paper No. 8, Judicial Review of Administrative Action, The Problem of Remedies"*, Dublin 1979.
- G. Morgan, *"Constitutional Law of Ireland"*, Dublin 1985.
- Nerep, *"Extraterritoril Controlof Competition under International Law"*, Stockholm 1983, Vol 1 et 2.
- Neville Brown, *"The Court of Justice of the European Communities"*, Londres 1977.
- T. Nielse, *"Constitutional and Administrative Law"*, in: Hans Gammeltoft-Hansen, Bernard Gomard, Alan Philip, Danish Law – A general survey, Copenhague 1982.
- A. Nørgaard, *"The principle of equality in Danish administrative law"*, Scandinavian studies in law 1967, fq. 241.
- Oliver, *"A review of the case law of the Court of Justice on Art. 30 to 36 EEC in 1984"*, CMLR 1985, fq. 301.
- O'Reilly, *"The interaction between Community Law and National Law"*, Irish Report, FIDE Rapports 12ème Congrès I, Paris 1986, fq. 167.
- La Pergola, P. Del Duca, *"Community Law, International Law and the Italian Constitution"*, AJIL 79 (1985), fq. 598.
- Philip, *"EEC Competition Law and Privilege against self-incrimination in English Law"*, L.I.E.I. 1981, fq. 49.
- Quadri, R. Monaco, A. Trabucchi, *"Trattato istitutivo della comunità europea del carbone e dell'acciaio (Commentario)"*, Milan 1970.
- Rescigno, G. Ress, *"Trattatto di diritto privato"*, Vol. 1, Turin 1987.
- O. Robinson, E. Gellhorn, H. H. Bruff, *"The administrative process"*, 2ème éd., St. Paul Minn. 1980.
- M. Sandulli, *"Manuale di Diritto Aministrativo"*, Vol. 1 et 2. 14ème éd., Naples 1984.
- Lord L. Scarman, *"The sifting state: public administration in a time of change"*, Public Administration 63 (1985), fq. 1.
- C. Schechter, *"The rule of reason in European Competition Law"*, L.I.E.I. 1982, fq. 1.
- M. Schmitthoff, *"The doctrines of proportionality and non-discrimination"*, ELRev 1977, fq. 329.

- Schwartz, *"Administrative Law"*, 2ème éd., Boston-Toronto 1984.
- Schwartz, H. W. R. Wade, *"Legal control of government – administrative law in Britain and the United states"*, Oxford 1972.
- Schwarze, *"The administrative law of the Community and the protection of Human Rights"*, CMLR 1986, fq. 401.
- Shapiro, *"Administrative Dicretion"*, The Yale Law Journal, 1983, fq. 1487.
- K. Skadhauge, *"Danish report on general principles derived from the law of member states as source of Community law and national law"*, FIDE 1986.
- A. de Smith, *"The Rights to a Hearing in English Administrative Law"*, Harvard Law Review 68 (1955), fq. 569.
- A. de Smith, J. M. Evans, *"Judicial Review of Administrative Action"*, 4ème éd., Londres 1980.
- A. de Smith, H. Street, R. Brazier, *"Constitutional and Administrative Law"*, 4ème éd., Harmondsworth (Middlesex) 1981 (Nouvelle impression 1983).
- Sørensen, *"Autonomous legal orders: Some considerations relating to a system's analysis of international organisations in the world legal order"*, I.C.L.Q. 32 (1983), fq. 559.
- Stein, *"Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution"*, AJIL 75 (1981) fq. 1.
- Steiner, *"Equality and Equity under Community Law"*, ELRev 1985, fq. 21.
- N. Stevens, *"Constitutional and Administrative Law"*, Plymouth 1984.
- J. Temple Lang, *"Procedure in Community competition cases – some recent developments"*, in: Studienvereinigung Kartellrecht, XI. Internationales Kartellrechtsforum, Munich 1986, fq. 94.
- G. Toftegaard, *"Constitutional and Adminitrative Law"*, in: Hans Gammeltoft0Hansen, Bernhard Gomard, Allgen Philips, Danish Law, Copenhague 1982.
- G. Toth, *"Legal Protection of Inidividuals in the European Communities"*, Vol. 1, The individual and Community Law, Vol. 2, Remedies and procedures, Amsterdam-New York-Oxford 1978.
- J. A. Jr. Ureges, *"Public administration, History and Theory in Contemporary Perspective"*, New York-Bâle 1982.
- J. A. Usher, *"Exercise by the European Court of its Jurisdiction to Annul Competition Decisions"*, ELRev 1980, fq. 287.
- J. A. Usher, *"General Principles Derived from the Law of the Member States as a Source of Communit Law"*, - The interaction between Community Law and National Law, FIDE Rapports 12ème éd., Congrès I, Paris 1986, fq. 303.
- J. A. Usher, *"The 'Good Administration' of the European Community Law"*, in: Current Legal Problems 1985, Vol. 38, fq. 269.
- J. A. Usher, *"The gradual widening of EC policy, in particular on the basis of articles 100 and 235 EEC Treaty"*, in: Structure and Dimensions of European Community Policy (ed. J. Schwarze, H. G. Schermers), Baden-Baden 1988, fq. 25.
- Vaughan, *"Law of the European Communities"*, Vol. 1, Londres 1986.
- L. M. Völker, *"The direct effect of international agreements in the Community's legal order"*, in: LIEI 1983, fq. 131.
- C. S. Wade, G. G. Phillips, A. W. Bradley, *"Constitutional and Administrative Law"*, 9ème éd., Bungay (Sufflok), 1979.
- C. S. Wade, G. G. Phillips, A. W. Bradley, *"Constitutional and Administrative Law"*, 10ème éd., Londres-New York 1985.

- W. R. Wade, *"Administrative Law"*, 5ème éd., Oxford 1982.
- Waelbroeck, *"New forms of settlement of antitrust cases and procedural safeguards: is regulation 17 failling into abeyance?"*, ELRev 11 (1986), fq. 268.
- J. P. Warner, *"The relationship between European Community Law and the national laws of Member States"*, The Law Quarterly Review Vol. 93, fq. 349.
- C. M. Yardley, *"Principles of Administrative Law"*, Londres 1981.
- Arrowsmith, *"Civil Liability and Public Authorities"*, Earlsgate Press, 1992.
- Arrowsmith, *"The Law of Public and Utilities Procurement"*, Sweet and Maxwell, 2nd ed., 2005.
- Arrowsmith, M. Trybus, *"Public Procurement: The Continuing Revolution"*, Kluver Law International, 2003.
- Arrowsmith, *"Implementation of the New EC Procurement Directives and the Alcatel Ruling in England and Wales and Northern Ireland: a Review of the New Legislation and Guidance"*, 2006, 15 Public Procurement Law Review 86.
- Arrowsmith, *"The impact of public law on the private law of contract"*, in Halson, Exploring the Boundaries of contract, Dartmouth, 1996, chapter 1.
- P. Craig, *"Administrative Law"*, Sweet and Maxwell, 6th ed., 2008.
- Davies, *"Accountability: A public law analysis of government by contract"*, Oxford University Press, 2001.
- Harden, *"The contracting state"*, Open Univrsity Press, 1992.
- Henty, *"OGC Consultation on Implementation of the New Remedies Directive"*, 2009, 18 Public Procurement Law Riview, NA 48.
- D. B. Mitchell, *"Contracts of public authorities"*, LSE, 1954.
- Street, *"Government liability"*, Cambridge University Press, 1953.
- H. Treitel, *"The law of contract"*, Sweet and Maxwell, 12th ed., 2007, by Edwin Peel.
- A. Trepte, *"Transparency Requirements"*, in R. Nelsen, S. Treumer, The New EC Public Procurement Directives, Djøf Publishing: Copenhagen, 2005, fq. 49-65.
- Trybus, P. Blomberg, P. N. Gorecki, *"Public procurement review and remedies systems in the European Union"*, Sigma Paper 41, Paris 2007.
- Turpin, *"Government Procurement and Contract"*, Longman1989.
- Vincent-Jones, *"The New Public Contracting: Regulation, Responsiveness, Relationality"*, Oxford University Press, 2006.
- Wood Review, *"Investigating UK business experiences of competing for public contract in other EU countries"*, november 2004.
- Aronson, H. Whitmore, *"Public torts and contrats"*, Sydney, Lawbook Co, 1982.
- Carney, *"The constitutional systems of the Austrialian States and Territories"*, Melbourne, Cambridge University Press, 2006.
- Seddon, *"Government Contract"*, 4th edn, Sydney, Federation Press, 2009.
- Waye, *"A guide to arbitration practice in Australia"*, 2nd edn, Adelaide, Law School, University of Adelaide & Institute of Arbitrators & Mediators Australia, 2006.
- G. Winterton, *"Parliament, the Executive and the Governor-General"*, Melbourne, Melbourne University Press, 1983.
- Rose, *"The government and contract"*, in P. Finn, Essays on contract, Sydney, LBC, 1987.
- Commonwealth of Australia, *"Selling to the Australian Government"*, Canberra, Department of Finance and Deregulation, 2009.
- Commonwealth of Australia, *"Commonwealth Procurement Guidelines"*, Canberra, Department of Finance and Deregulation, 2008.

- Allars, *"Administrative Law, Government Contracts and the Level Playing Field"*, 1989, 12 University of New South Wales Law Journal, fq. 114.
- D. Barton, *"Public Sector Accountability and Commercial-in-Confidence Outsourcing Contracts"*, 2006, 19 Accounting. Auditing & Accountability Journal, fq. 256.
- Brennan, *"The new rules of selling to the Australian Government: Waht management needs to know?"*, 2005, july Keeping good companies, fq. 350.
- de Carvalho, *"The social contract renegotiated: protecting public law values in the age of contracting"*, 2001, 29 Australian Institute of Administrative Law Forum, fq. 1.
- Hood, *"Which Contact State? Four perspectives on Over-Outsourcing for public services"*, 1997, 56 Australian Journal of Public Administration, fq. 120.
- MacPherson, *"Public Governance through private contract: A state audit perspective"*, 1999, 3 Flinders Journal of Law Reform, fq. 9.
- Emanuelli, *"Government Procurement"*, Toronto, Butterworths, 2e éd., 2008.
- Giroux, D. Lemieux, *"Contrats des organismes publics québécois"*, Publications CCH, édition sur feuilles mobiles, misses à jour et bulletins d'informations trimestriels.
- Issalys, D. Lemieux, *"L'action gouvernementale"*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 3e édition, 2009, ch. 12 à 14
- Langlois, *"L'adjudication des contrats municipauz par voie de soumissions"*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 3e édition, 2005.
- J. A. y P. Moreno, *"La nueva ley de contratos del sector público. Estudio sistemático"*, 1ª ed. Madrid: La Ley, 2007.
- Enríquez Sancho, *"La contratación administrativa en la jurisprudencia del Tribunal Supremo"*, 1ª ed. Madrid: La Ley, 2007.
- Ó. Moreno Gil, *"Contratos Administrativos. Legislación y Jurisprudencia"*, 5ª ed. Pamplona: Thomson Civitas, 2008.
- M. Fernández Astudillo, *"Contratación Pública"*, 1ª ed. Barcelona: Bosch, 2008.
- J. Y Y. Cepeda, *"Comentarios a la legislación de contratos del sector público"*, 1ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.
- *"Revista de Contratación Administrativa Práctica"*, Editorial La Ley.
- Cibinic, Jr. & Ralph C. Nash, *"Formation of government contratcs"*, George Washington University Press, Washington, DC, USA, 3rd ed., 1998.
- Cibinic, Jr. & Ralph C. Nash,, J. F. Nagle, *"Administration of government contratcs"*, George Washington University Press, Washington, DC, USA, 4th ed., 2006.
- *"Government Contract Law: The Deskbook for Procurement Professionals"*, Based on the Contract Attorney's Course of the Judge Advocate General's Legal Center and School, US Army, American Bas Ass'n Section of Public Contract Law, Chigago, Illinois, USA, 3rd ed. 2007.
- F. Nagle, *"A History of Government Contracting"*, Geroge Washington University Press, Washington, DC, USA, 1999.
- C. Nash Jr., S. L. Schooner, K. R. O'Brien-Debakey & V. J. Edwards, *"The Government Contracts Reference Book"*, George Washington University Press, Washington, DC, USA, 3rd ed., 2007.
- *"Report of the Acquisition Advisory Panel"*, United States Government Printing Office, Washington, DC, USA, 2007.
- L. Schooner, *"Fear of Oversight: The Fundamental Failure of Businesslike Government"*, 50 American Univ. Law Rev. 2001, fq. 627-723.

- I. Schwartz, *"Liability for Sovereign Acts: Congruence and Exceptionalism in Government Contracts Law"*, 64 GW Law Rev. 1996, fq. 633-702.
- I. Schwartz, *"Regulation and Deregulation in Public Procurement Law Reform in the United States"*, in K. V. Thai & G. Piga, Advancing Public Procurement: Practices, Innovation and Knowledge Sharing, PR Academics Press, Boca Raton, Florida, USA, 2007, fq. 177-201.
- Caranta, *"I contratti pubblici"*, Torino, Giappichelli, 2004.
- P. Chiti (ed.), *"Il Partenariato pubblico-privato"*, Napoli, E. S., 2009.
- Franchini (ed.), *"I contratti con la pubblica amministrazione"*, Torino, Utet, 2007.
- Greco, *"Accordi amministrazione tra provvedimoento e contratto"*, Torino, Giappichelli, 2003.
- Massera, *"I contratti"*, in S. Cassese (ed.), Trattato di diritto amministrativo, Dirittto amministrativo generale, Milano, Giuffrè, 2nd edn 2003, fq. 1547.
- Massera, *"I contratti"*, in S. Cassese (ed.), Istituzioni di diritto amministrativo, Milano, Giuffrè, forthcoming 3rd edn 2009.
- Pericu, *"L'attività consensuale della Pubblica Amministrazione"*, in L. Mazzarolli et al. (eds.), Diritto amministrativo, Bologna, Monduzzi, 4th edn, 2005, II, fq. 283.
- Ricciuto, A. Nervi, *"Il contratto della pubblica amministrazione"*, Napoli, ESI, 2009.
- Roppo (ed.), *"Tratatto del contratto"*, Milano, Giuffrè, 2006.
- Rustica, *"Il nouvo processo degli appalti pubblici"*, Roma, DIKE, Giur. Ed., 2010.
- A. Sandulli, R. De Nictolis, R. Garofoli (eds.), *"Tratatto sui contratti pubblici"*, Milano, Giuffrè, 2008.
- Evelyne, *"L'ouverture des marchés publics: Effectivité et protection juridique"*, Fribourg 1997.
- Jacques, *"Le concours en droit des marchés publics: la passation des marchés de conception, en particulier d'architecture et d'ingénierie"*, Zurich, 2005.
- Grisel, *"Traité de droit administratif"*, Vol. I, Neuchâtel, 1984.
- Knapp, *"Précis de droit administratif"*, 4ème ed., Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1991.
- Knapp, *"Cours de droit administratif"*, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1994.
- Moor, *"Droit administratif, Les actes administratif et leur contrôle"*, Vol. II, 2ème éd., Berne, 2002.
- Son Nguyen, *"Le contrat de collaboration en droit administratif"*, thèse, Berne, 1998.
- Tercier, *"Le droit des obligations"*, 3ème éd., Fribourg, 2004.
- D. Chabanol, J.-P. Jouguelet, F. Bourrachot, *"Le régime juridique des marchés publics – Droits et obligations des signataires des marchés de travaux"*, 5e éd., Le Moniteur, Paris, 2007, fq. 595.
- J. Chevallier, *"Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général"*, in CURAPP, Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général", vol. 1, PUF, Paris, 1978, fq. 11-45.
- B. Cosson-Fauvarque, S. Patris-Godechot, *"Le Code civil face à son destin"*, La Documentation française, Paris, 2006, fq. 262.
- P. Dareste, *"Les voices de recours contre les actes de la puissance publique"*, Challamel, Paris, 1914, fq. 702.

- G. De Burca, *"The role of equality in Europian Community Law"*, in A. Dashwood, S. O'Leary (dir.), *"The priciple of equal treatment in EC Law"*, Sweet and Maxwell, Londres (Royaume-Uni), 1997, fq. 13-34.
- H. De Pansey, *"De l'autorité judiciare en France"*, Barrois, Paris, 1818, fq. 588.
- B. De Marais, *"Droit public de la régulation économique"*, Presses de Sciences-Po et Dalloz, coll. Amphi, Paris, 2004, fq. 602.
- J. Dufau, *"Le domaine public"*, 2 tomes, 3e éd., Moniteur, coll. Delmas, Paris, 2004, fq. 480.
- N. Enonchong, *"Illegal Transactions"*, LLP Reference Publishing, Londres (Royaume-Uni), 1998, fq. 398.
- P.A. Foriers, *"La caducité des obligations contractuelles par disparition d'un élément essentiel à leur formation"*, Bruylant, coll. de la Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, (Belgique), 1998, fq. 218.
- L. Fougere (dir.), *"Le Coseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque: 1799-1974"*, CNRS, coll. Histoire de l'Administratiion française, Paris, 1974, fq. 1012.
- Y. Gaudemet, *"Le contentieux des contrats publics (évolution récente)"*, Les Éditions du Cridon, coll. Conférences, Paris, 2005, fq. 32.
- J.-P. Gaudin, *"Gouverner par contrat – L'action publique en question"*, FNSP, Paris, 1999, fq. 233.
- J. Ghestin, *"Cause de l'engagement et validité du contrat"*, LGDJ, Paris, 2006, fq. 944.
- R. Guillien, *"L'exception de recours parallèle"*, Sirey, Paris, 1934, fq. 268.
- Th. Hamoniaux, *"L'intérêt général et le juge communautaire"*, LGDJ, coll. Systèmes, Paris, 2001, fq. 179.
- S.-E. Hjelmborg, P. S. Jakobsen, S. T. Poulsen, *"Public procurement law – the EU directive on public contrats"*, DJOF Publishing, Copenhague (Danemark), 2006, fq. 450.
- D. Houtcieff, *"Le contenu du contrat"*, in F. Terre (dir.), Pour une réforme du droit des contrats, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2009, fq. 183-218.
- S. Kelman, *"Procurement and public management – the fear of discretion and the quality of government performance"*, AEI Press, Washington (États-Units), 1990, fq. 213.
- P. Landon, *"Histoire abrégée du recours pour excès de pouvoir des origines à 1954"*, LGDJ, Paris, 1962, IV, fq. 196.
- G. Lasserre, *"Essai sur la notion d'intérêt général"*, Les annales de l'économie collective, Liège (Belgique), 1967, fq. 23.
- B. Latour, *"La fabrique du droit – Une ethnographie du Conseil d'État"*, La Découverte, coll. Poche, Paris, 2002, fq. 320.
- Ch. Lavialle, *"La gratuité et le domaine public"*, in KOUBI Geneviève, G. J. Guglielmi, *"La gratuité, une question de droit?"*, L'Harmattan coll. Logiques juridiques, Paris, 2003, fq. 197-216.
- Ch. Leben, *"Les sanctions privatives de droits ou de qualité dans les organisations internationales spécialisées: recherches sur les sanctions internationales et l'évolution du droit des gens"*, Bruylant, Bruxelles (Belgique), 1979, fq.402.
- P. Legendre, *"Histoire de l'administration de 1750 à nos jours"*, PUF, coll. Thémis, Paris, 1968, fq. 580.
- Le Code civil – *"Un passé, un présent, un avenir"*, Dalloz, Paris, 2004, fq. VII-VIII.

- J.-Ph. Levy, A. Castaldo, *"Histoire du droit civil"*, Dalloz, coll. Précis droit privé, Paris, 2002, fq. 1554.
- R. Maspetiol, P. Laroque, *"La tutelle administrative: le contrôle des administrations départementales, communales, coloniales et des établissements publics"*, Sirey, Paris, 1930, fq. 402.
- P. Masson, *"Le contentieux des adjudications publiques en matière de travaux publics"*, Sirey, coll. Les cahiers administratifs, Paris, 1938, fq. 177.
- D. Mazeaud, *"La cause"*, in Université Paris 2 Panthéon-Assas, 1804-2004- Le Code civil – Un passé, un présent, un avenir, Dalloz, Paris, 2004, fq. 451-472.
- Ch. McCrudden, *"Byuing Social Justice – Equality, Government Procurement and Legal Change"*, OUP, Oxford (Royaume-Uni), 2007, LII, fq. 680.
- Ch. McCrudden, *"EC public procurement law and equality linkages: foundations for interpretation"*, in S. Arrowsmith, P. Kunzlik (dir.), Social and environmental policies in EC Procurement Law – New directives and new directions, CUP, Cambridge (Royaume-Uni), 2009, fq. 271-309.
- J. Montmerle, *"Adjudications en marchés de gré à gré"*, Sirey, Paris, 1938, fq. 134.
- G. More, *"The principle of equal treatment: from market unifier to fundamental right?"*, in P. Craig, G. De Burca, The Evolution of EU Law, OUP, Oxford (Royaume-Uni), 1999, fq. 517-533.
- F. Pollock, *"Priciples of Contract: A treatise on the general principles concerning the validity of agreements in the law of Englad"*, 8e éd., Stevens and Sons Limited, Londres (Royaume-Uni), 1911, fq. LVIII-812.
- F. Rangeon, *"L'idéologie de l'intérêt général"*, Économica, coll. Politique comparée, Paris, 1986, fq. 246.
- P. Remy-Corlay, D. Fenouillet, *"Le consentement"*, in F. Terre (dir.), Pour une réforme du droit des contrats, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2009, fq. 147-173.
- J. Rochfeld, *"La contractualisation des obligations légales – La figure du 'contrat pédagogique'"*, in G. Kewkowicz, M. Xifaras (dir.), Repenser le contrat, Dalloz, coll. Méthodes du droit, Paris, 2009, fq. 261-273.
- M. Stassinopoulos, "Traité des acts obligations administratifs", Sirey, coll. de l'Institut français d'Athènes, Paris, 1954, fq. 317.
- B. Stirn, Le Conseil d'État. Son rôle, sa jurisprudence, 2e éd., Hachette, coll. Les fondamentaux, Paris, 1994, fq. 160.
- P. Trepte, *"Regulating procurement – understanding the ends and means of public procurement regulation"*, OUP, Oxford (Royaume-Uni), 2004, fq. XVI-411.
- P. Trepte, *"Transparency Requirements"*, in R. Nielsen, S. Treumer (dir.), The new EU public procurement directives, DJØF Publishing, Copenhague (Danemark), 2005, fq. 49-65.
- D. Truchet, *"La structure du droit administratif peut-elle demeurer binaire?"*, in Clés puor siècle, Dalloz, Paris, 2000, fq. 443-464.
- A. Tunc, *"Préface"*, in C. Lambrechts (dir.), Code de Commerce Uniforme des États-Unis, Armand Colin, Paris, 1971, fq. 336.
- C. Turpin, *"Public Contrats"*, in A. Von Mehren (dir.), Contrats in general, part 1, Mohr Siebeck, Tübingen and Martinus Nijhoff Publishers, Boston (États-Unis), fq. 48.
- F. Weiss, *"Public Procurement in European Community Law"*, The Athlone Press, Londres (Royaume-Uni), 1993, fq. XVI-234.

Akte Ligjore/Nënligjore/Ndërkombëtare

- Ligji Nr. 8485, datë 12.05.1999, "Kodi i Procedurave Administrative".
- Ligji Nr. 44/2015, datë 30.04.2015 "Kodi i Procedurave Administrative".
- Ligji Nr. 9643, datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik".
- Ligji Nr. 7971, datë 26.07.1995 "Për Prokurimin Publik"
- Ligji Nr. 125/2013, datë 25.04.2013 "Për Koncesionet dhe Partneritetin Publik Privat".
- Ligji Nr. 9663, datë 18.12.2006 "Për Koncesionet".
- Ligji Nr. 7973, datë 26.7.1995 "Për Koncesionet dhe Pjesëmarrjen e Sektorit Privat në Shërbimet Publike dhe Infrastrukturë".
- Ligji Nr. 49/2012, datë 03.05.2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative".
- Ligji Nr. 9874, datë 14.02.2008 "Për Ankandin Publik".
- Ligji Nr. 90/2012, datë 27.09.2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore".
- Ligji Nr. 8652, datë 31.07.2000 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Qeverisjes Vendore".
- Ligji Nr. 152/2013, datë 30.05.2013 "Për Nëpunwsin Civil".
- Ligj Nr. 43/2015, datë 30.4.2015 "Për Sektorin e Energjisë Elektrike".
- Ligji Nr. 107/2014, datë 31.07.2014 "Për Planifikimin dhe Zhvillimin e Territorit".
- Ligji Nr. 8438, datë 28.12.1998 "Për Tatimin mbi të Ardhurat".
- Ligji Nr. 75/2014, datë 10.07.2014 "Për Shërbimin Privat të Sigurisë Fizike".
- Ligji Nr. 8561, datë 22.12.1999 "Për Shpronësimet dhe Marrjen në Përdorim të Përkohshëm të Pasurisë Pronë Private për Interes Publik".
- Ligji Nr. 119/2014, datë 18.09.2014 "Për të Drejtën e Informimit"
- Ligji Nr. 9880, datë 25.2.2008 "Për Nënshkrimin Elektronik".
- Ligjit Nr. 7980, datë 27.07.1995 "Për Shitblerjen e Trojeve".
- Ligji Nr. 8588, datë 15.03.2000 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatës së Lartë të Republikës së Shqipërisë".
- Ligji Nr. 8362, datë 01.07.1998 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatës së Kasacionit dhe Administrimin e Shërbimeve Gjyqësore".
- Ligji Nr. 9590, datë 27.07.2006 "Për ratifikimin e marrëveshjes së stabilizim-asocimit ndërmjet Republikës së Shqipërisë dhe Komuniteteve Europiane dhe Shteteve të tyre anëtare".
- VKM Nr. 914, datë 29.12.2014 "Për Miratimin e Rregullave të Prokurimit Publik".
- VKM Nr. 575, datë 10.07.2013 "Për Miratimin e Rregullave për Vlerësimin dhe Dhënien me Koncesion/Partneritet publik privat".
- VKM Nr. 27, datë 19.01.2007 "Për Miratimin e Rregullave të Vlerësimit dhe të Dhënies me Koncesion".
- VKM Nr. 1719, datë 17.12.2008 "Për Miratimin e Rregullave të Ankandit Publik".
- VKM Nr. 184, datë 17.03.2010 "Për Miratimin e Rregullores për Organizimin dhe Funksionimin e Komisionit të Prokurimit Publik".
- VKM Nr. 261, datë 17.03.2010 "Për përcaktimin e tarifës dhe të rregullave për pagimin e saj, në një procedurë ankimimi, pranë Komisionit të Prokurimit Publik".

- VKM Nr. 1703, datë 24.12.2008 “Për vendosjen e standardeve të shërbimeve dhe të veprimtarive sezonale/të përkohshme, për ministritë dhe institucionet buxhetore”.
- VKM Nr. 11, datw 14.01.2015 “Për përcaktimin e numrit të punonjësve me kontratë të përkohshme, për vitin 2015, në njësitë e qeverisjes qendrore”, ndryshuar me VKM Nr. 136, datw 18.02.2015 dhe me VKM Nr. 441, datw 20.05.2015.
- VKM Nr. 200, datë 13.03.2013 “Për miratimin e kontratës së koncesionit për shërbimin e markimit dhe monitorimit të karburantëve të lidhur ndërmjet Ministrisë së Financave të Republikës së Shqipwrisë dhe bashkimit të përkohshëm të shoqërive ‘Global Fluids International’ S.A dhe ‘Petroleum Consulting Partners’ A.G”.
- Udhëzimi i Ministrit të Financave Nr. 9, datë 27.02.2015 “Mbi marrëveshjet e çmimit në avancë”.
- Direktiva europiane Nr. 18/2004, datë 31.03.2004 “Për koordinimin e procedurave të prokurimit për shpalljen fituese të kontratave publike për punë, furnizime dhe shërbime”.
- Direktiva europiane Nr. 17/2004, datë 31.03.2004 “Për koordinimin e procedurave të prokurimit të subjekteve që veprojnë në sektorët e ujit, të energjisë, të transportit dhe shërbimet postare”.
- Direktiva europiane Nr. 24/2014, datë 26.02.2014 “Për lidhjen e prokurimeve publike”.
- Direktiva europiane Nr. 25/2014, datë 26.02.2014 “Për lidhjen e prokurimeve publike nga subjektet që operojnë në sektorët e ujit, energjisë, transportit dhe shërbimeve postare”.
- Direktiva europiane Nr. 23/2014, datë 26.02.2014 “Mbi dhënien e kontratave të koncesionit”.

Vendime Gjyqësore

- Vendimi i Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë me Nr. 513, datë 11.03.2003, *Sh.p.k. “Arbëri” Ballsh kundër Bashkia Ballsh.*
- Vendimi i Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë me Nr. 1186, datë 10.05.2012, *Shoqëria “Avanca-1” Sh.p.k. kundër Qëndra Siptalore Universitare “Nënë Tereza”, etj.*
- Vendimi i Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë me Nr. 698, datë 21.02.2013, *Shoqëria “Pienvis” Sh.p.k. kundër Agjencia e Prokurimit Publik, etj.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 577, datë 14.01.2014, *Shoqëria “Armandi” Sh.p.k. kundër Shoqëria “Trajtim Studenti Nr. 2”, Tiranë.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 327, datë 06.02.2014, *Ndue Gjelaj kundër Zyra Vendore e Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme Tiranë, etj.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, me Nr. 498, datë 18.02.2014, *Shoqëria e Ruajtjes dhe Sigurisë Fizike “Mitro” Sh.p.k. kundër Drejtoria Rajonale e Bujqësisë dhe Ushqimit, etj.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 648, datë 20.02.2014, *Shoqëria “Vëllezërit Hysa” Sh.p.k. kundër Bashkia Elbasan.*

- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 721, datë 25.02.2014, *Shoqëria "Velaj" Sh.p.k. kundër Drejtoria Rajonale e Shërbimit të Trasnportit Rrugor Vlorë, etj.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 563, datë 04.03.2014, *Shoqëria "Mirësia" Sh.p.k. kundër Drejtoria e Administrimit dhe Shitjes së Pronave Publike, etj.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 1264, datë 06.03.2014, *Shoqëria "Therepeli Security" Sh.p.k. kundër Dega e Doganës Durrës.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 878, datë 11.03.2014, *Vasil Çoba kundër "ÇEZ Shpërndarje" Sh.a. Rajoni Shkodër, Dega Lezhë.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 1850, datë 13.03.2014, *Shoqëria "Delia Group" Sh.p.k. kundër Drejtoria e Përgjithshme e Rrugëve, etj.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 2146, datë 13.03.2014, *Vangjush Panariti, etj, kundër Drejtoria Rajonale Arsimore Korçë.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 1208, datë 18.03.2014, *Uljam Çikopano kundër Instituti i Monumenteve të Kulturës "Gani Strazimiri".*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 672, datë 20.03.2014, *Shoqëria "Eklipsi 13" Sh.p.k. kundër Shoqëria "Alpetrol" Sh.a., etj.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 699, datë 20.03.2014, *Bashkia Fier kundër Subjekti "Gega-05" Sh.p.k.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 908, datë 27.03.2014, *Ministria e Shëndetësisë kundër Shoqëria "Top Consult Koln GMBH", etj.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 1111, datë 01.04.2014, *Shoqëria "Vila" Sh.p.k. kundër Drejtoria e Përgjithshme e Arkivave.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 1235, datë 01.04.2014, *Drejtoria e Policisë Qarku Vlorë kundër Shoqëria "Avduli" Sh.p.k.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 1302, datë 03.04.2014, *Hajredin Madana kundër Ministria e Brendshme, etj.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 1342, datë 08.04.2014, *Shoqëria "Alba Konstruksion" Sh.p.k. kundër Ministria e Mbrojtjes, etj.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 1326, datë 10.04.2014, *Shoqëria "Koloseu" Sh.p.k. Berat kundër Bashkia Berat, etj.*
- Vendimi i Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë me Nr. 1349, datë 10.04.2014, *Shoqëria "Nika" Sh.p.k. kundër Drejtoria e Shërbimit Pyjor Shkodër.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 1133, datë 17.04.2014, *Bujar Muça kundër Parku i Transportit Urban të Udhëtarëve, Bashkia Tiranë.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 1219, datë 17.04.2014, *Drejtoria Rajonale e Entit Kombëtar të Banesave Tiranë kundër Elisabeta Ismaili.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 1527, datë 22.04.2014, *Agjencia e Abonimit të Shtypit kundër Ministria e Brendshme.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 1741, datë 22.04.2014, *Shoqëria "Erges" Sh.p.k. kundër Zona e Shpërndarjes Elektrike.*

- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 1554, datë 06.05.2014, *Muzeu Historik Kombëtar kundër Shoqëria "Eurondërtimi 2000" Sh.p.k.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 1895, datë 06.05.2014, *Shoqëria "Alco" Sh.p.k. kundër Brigada e Mbështetjes Rajonale – Reparti 1320 Tiranë.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 1504, datë 08.05.2014, *Shoqëria Tregtare "Ujësjellës Kanalizime Durrës" Sh.a.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 2274, datë 08.05.2014, *Shoqëria "Franxhe" Sh.p.k. kundër Kuvendi i Republikës së Shqipërisë.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 1777, datë 27.05.2014, *Shpëtim Bushi kundër Drejtoria Rajonale e Entit Kombëtar të Banesave Dibër.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 1637, datë 10.06.2014, *Haxhi Kuqja kundër Drejtoria e Shërbimit Pyjor Elbasan, etj.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 1638, datë 12.06.2014, *Enti Kombëtar i Banesave, etj, kundër Sokol Yzeiraj.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 1879, datë 12.06.2014, *Drejtoria Rajonale e Entit Kombëtar të Banesave Tiranë kundër Dife Cucali.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 3152, datë 12.06.2014, *Shoqëria "Vjosa" Sh.p.k. kundër Bashkia Ballsh.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 1898, datë 25.06.2014, *Shoqëria "Adonino" Sh.p.k. kundër Drejtoria e Shërbimit të Trupit Diplomatik (DSHTD),*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 2296, datë 03.07.2014, *Shoqëria Tregtare "Europrojekt" Sh.p.k. kundër Komuna Pajovë Elbasan.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 2244, datë 04.07.2014, *Shkëlqim Leka kundër Drejtoria e Administrimit dhe Shitjes së Pronave Publike.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 2320, datë 10.07.2014, *Fatos Kume, etj, kundër Isak Shehu, etj.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 2389, datë 10.07.2014, *Bordi i Kullimit Tiranë kundër "Reto" Sh.p.k.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 2604, datë 11.09.2014, *Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve Tiranë kundër Shoqëria "Italy Agri Food" Sh.p.k., etj.*
- Vendimi i Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë me Nr. 166, datë 23.01.2015, *Autoriteti Rrugor Shqiptar Drejtoria e Rajonit Jugor Gjirokastër kudnër Agron Papapano.*
- Vendimi i Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë me Nr. 222, datë 29.01.2015, *Komuna Dajt kundër Shoqëria "Derbi E" Sh.p.k.*
- Vendimi i Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë me Nr. 223, datë 29.01.2015, *Autoriteti Rrugor Shqiptar, Drejtoria e Rajonit Jugor kundër Kastriot Nako, Përmet.*
- Vendimi i Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë me Nr. 228, datë 29.01.2015, *Autoriteti Rrugor Shqiptar, Drejtoria e Rajonit Jugor Gjirokastër kundër Shoqëria "Jaçe" Sh.p.k. Përmet.*

- Vendimi i Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë me Nr. 253, datë 03.02.2015, *Myzegjene Nazeraj kundër Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Tregtisë dhe Sipërmarrjes, etj.*
- Vendimi i Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë me Nr. 283, datë 05.02.2015, *Halil Beta kundër Drejtoria e Përgjithshme e Ujësjellës Kanalizime.*
- Vendimi i Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë me Nr. 377, datë 11.02.2015, *Autoriteti Rrugor Shqiptar, Drejtoria e Rajonit Jugor Gjirokastër kundër Shoqëria "Agimi" Sh.p.k. Përmet.*
- Vendimi i Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë me Nr. 514, datë 26.02.2015, *Autoriteti Rrugor Shqiptar, Drejtoria e Rajonit Jugor kundër Shoqëria "Delton" Sh.p.k.*
- Vendimi i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë me Nr. 1539, datë 07.05.2015, *Petraq Petani kundër Drejtoria e Përgjithshme e Policisë së Shtetit, Tiranë, etj.*
- Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Nr. 40, datë 11.03.2002.
- Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Nr. 14, datë 21.03.2014.
- Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Nr. 135, datë 17.06.2002.
- Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Nr. 10, datë 19.03.2008.
- Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Nr. 17, datë 25.07.2008.
- Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Nr. 12, datë 28.04.2009.
- Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Nr. 24, datë 24.07.2009.
- Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Nr. 3, datë 05.02.2010.
- Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Nr. 28, datë 27.05.2010.
- Vendimi i Gjykatës Kushtetuese Nr. 17 datë 27.03.2012.
- Vendimi i Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Europian Nr. C-324/98, datë 07.12.2000 *Telaustria Verlags GmbH, Telefonadress GmbH*.
- Vendim i Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Europian Nr. C-513/99, datë 17.09.2002, *Concordia Bus Finland*.
- Vendimi i Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Europian Nr. C-285/99, datë 27.11.2001, *Impresa Lombardini*.
- Vendimi i Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Europian Nr. C-15/83, datë 17.05.1984, *Denkavit Nederland BV*.
- Vendimi i Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Europian Nr. C-503/04, datë 18.07.2007, *Komisioni kundwr Gjermanisw*.
- Vendimi i Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Europian Nr. C-213/89, datë 19.06.1990, *Factortame*.
- Vendimi i Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Europian Nr. C-454/06, datë 19.06.2008, *Pressetext Nachrichtenagentur*.
- Vendimi i Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Europian Nr. C-91/08, datë 13.04.2010, *Wall*.
- Vendimi i Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Europian Nr. C-81/98, datë 08.10.1999, *Alcatel Austria AG*.
- Vendimi i Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Europian Nr. C-94/99, datë 07.12.2000, *ARGE Gewässerschutz*.
- Vendimi i Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Europian Nr. C-107/98, datë 18.11.1999 *Teckal kundër Commune de Viano et Azienda Gas-Acqua Consorziada (AGAC) di Reggio Emilio*.
- Vendimi i Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Europian Nr. C-26/03, datë 11.01.2005, *Stadt Halle dhe të tjerë*.

- Vendimi i Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Europian Nr. C-84/03, datë 13.01.2005, *Komisioni kundër Spanjës*.
- Vendimi i Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Europian Nr. C-29/04, datë 10.11.2005, *Komisioni kundër Spanjës*.
- Vendimi i Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Europian Nr C-340/04, datë 11.05.2006, *Carbotermo SpA*.
- Vendimi i Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Europian Nr. C-295/05, datë 19.04.2007, *Asemfo*.
- Vendimi i Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Europian Nr. C-206/08, datë 10.09.2009, *Eurawasser*.
- Vendimi i Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Europian Nr. C-458/03, datë 13.10.2005, *Parking Brixen GmbH*.
- Vendimi i Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Europian Nr. C-451/08, datë 25.03.2010, *Helmut Müller GmbH*.
- Vendimi i Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Europian Nr.C-470/99, datë 12.12.2002, *Universale-Bau AG*.
- Vendimi i Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Europian Nr. C-360/96, datë 10.11.1998, *Gemeente Arnhem/BFI Holding*.
- Vendimi i Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Europian Nr. C-399/98, datë 12.07.2001, *Ordine degli architetti delle province di Milano*.
- Vendimi i Gjykatës së Drejtësisë së Bashkimit Europian Nr. C-220/05, datw 18.01.2007, *Jean Auroux*.
- Vendimi i Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut Nr. 13427/87, datë 09.12.1994, *Rafineritë greke Stran dhe Stratis Andreadis kundër Greqisë*.

Faqe Interneti

http://www.imf.org.
http://www.pubklaw.com.
https://www.app.gov.al.
https://www.ligjet.org.
http://www.qbz.gov.al/.
http://www.kpp.gov.al/.
www.tatime.gov.al/.
http://ec.europa.eu/.
http://www.europarl.europa.eu/.
http://curia.europa.eu/.
http://www.echr.coe.int/.
http://www.legifrance.gouv.fr/.
http://www.uncitral.org/.
http://www.oecd.org/.
http://www.un.org/.
http://www.worldbank.org/.
http://www.imf.org/.
http://www.economie.gouv.fr/.
http://www.public-contracts.net/.

Abstrakt

Qëllimi dhe perspektiva kryesore e këtij punimi është ndërtimi, në të drejtën shqiptare, i një teorie të përgjithshme të kontratave administrative. Në këtë aspekt, ky punim është përpjekur të trajtojë kontratën administrative si një institut juridik të së drejtës shqiptare, në një aspekt teorik, shkencor dhe praktik, bazuar në doktrinën, ligjin dhe jurisprudencën shqiptare.

Për të arritur këtë qëllim, studimi i jep përgjigje pyetjeve kërkimore si vijojnë: Cilët janë kriteret që lejojnë identifikimin e kontratave administrative dhe si dallohen kontratat administrative nga kontratat e të drejtës private? A ekziston një regjim juridik i së drejtës publike që rregullon lidhjen, ekzekutimin dhe përfundimin e kontratave administrative? A ekzistojnë gjykata të posaçme për gjykimin e kontratave administrative, dhe çfarë pushteti ka gjykata në lidhje me kontratat administrative?

Përtej metodave klasike të kërkimit shkencor, si përshkruese, analitike, dialektike dhe interpretuese, kërkimet e kryera rezultojnë nga kombinimi i përqasjeve të ndryshme, që shpien në një trajtim të temës në një këndvështrim pragmatik. Për rrjedhojë, kërkimet e kryera janë bazuar në një *qasje induktive*, në një *qasje krahasuese* dhe në një *qasje prospektive* të temës.

Fjalë kyçe: kontratë administrative, organ publik, marrëdhënie juridike e së drejtës publike, prokurim publik, koncesion, partneritet publik privat.

Abstract

The main purpose and perspective of this paper is to build, in Albanian law, a general theory of administrative contracts. In this regard, this paper is an attempt to address the administrative contract as a legal institute of Albanian law, in a theoretical, scientific and practical aspect, based on the Albanian doctrine, law and jurisprudence.

In order to achieve this goal, the study has attempted to answer the following research questions: What are the criteria that allow the identification of administrative contracts and how can administrative contracts be distinguished from private law contracts? Is there a legal regime of public law regulating the formation, execution and termination of administrative contracts? Are there special courts for the litigation of administrative contracts and what are the powers of the court related to administrative contracts?

Beyond the classical methods of scientific research, such as descriptive, analytical, dialectical and interpretive, the research carried out results from a combination of different approaches, leading to the treatment of the work in a pragmatic perspective. Consequently, the conducted researches have been based on *inductive*, *comparative* and *prospective approaches* of the study.

Keywords: administrative contract, public organ, juridical relation of public law, public procurement, concession, public-private partnership.