

ARSYET E KTHIMIT

TË LIGJIT NR. 162/2020 “PËR PROKURIMIN PUBLIK”

Të nderuar deputetë,

Kuvendi i Shqipërisë në seancën plenare të datës 23.12.2020, ka miratuar ligjin nr. 162/2020 “Për prokurimin publik”.

Ky ligj me shkresën me nr. 77 prot., datë 08.01.2021 të Kuvendit, i është përcjellë Presidentit të Republikës për dekretim dhe shpallje. Kjo praktikë është administruar në Institucionin e Presidentit të Republikës me nr. 53 prot., datë 08.01.2021.

Nga shqyrtimi i praktikës parlamentare të propozimit, shqyrtimit dhe miratimit të këtij ligji, është arsyetuar se, **ky ligj ka si qëllim përmirësimin e kuadrit rregullator të prokurimit publik në Shqipëri.**

Projektligji është vlerësuar si nevojë për shkak të rekomandimeve nga organizmat e ndryshëm ndërkombëtarë, si: Komisioni Evropian, Banka Botërore, OECD/SIGMA, apo dhe rekomandimeve të lëna nga Kontrolli i Lartë i Shtetit, që kanë arritur si rezultat i adresimit për zgjidhje të problematikave të ndryshme të hasura në praktikë gjatë procesit të prokurimit apo edhe kërkesave për ndryshime nga institucione të ndryshme. Sipas praktikës parlamentare, përmes këtij projektligjit synohet përmbushja e objektivave të tilla si:

- Përafrimi i legjislacionit shqiptar me acquis e BE-së, nëpërmjet transpozimit ose adaptimit të direktivave specifike, të cilat mbulojnë procedurat e prokurimit në sektorin klasik, sektoral dhe direktivave të rishikimit administrativ;
- Përmirësimi i kuadrit aktual rregullator;
- Lehtësimi i pjesëmarrjes së operatorëve ekonomikë në procedurat e prokurimit;
- Shmangia e zvarritjes së procesit të prokurimit, për shkak të tejzgjatjes së procesit të ankimit administrativ;
- Respektimi i parimeve për mbrojtjen sociale dhe mjedisore;
- Lehtësi në prokurimin e shërbimeve sociale dhe shërbimeve të tjera specifike;
- Rritje e performancës në implementimin e kontratave, nëpërmjet forcimit të monitorimit të këtij procesi.

Ligji është nismë e Këshillit të Ministrave dhe është shqyrtuar në Kuvendin e Shqipërisë, në Komisionin për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, në cilësinë e komisionit përgjegjës, si dhe në Komisionin për Ekonominë dhe Financat dhe Komisionin për Integrimin Evropian, në cilësinë e komisioneve për dhënien e mendimit.

Presidenti i Republikës shqyrtoi ligjin nr. 162/2020, duke iu referuar përmbajtjes së aktit të dërguar për dekretim dhe shpallje dhe praktikës parlamentare të ndjekur për këtë qëllim, duke vlerësuar përputhshmërinë e këtij ligji me parimet dhe parashikimet e Kushtetutës së Shqipërisë, legjislacionin aktual në fuqi, si dhe ruajtjes së interesit dhe pasurisë publike.

Para së gjithash, Presidenti i Republikës e vlerëson si pozitive çdo nisëm legjislativ me qëllim përsosjen në vijimësi të sistemit të prokurimit publik shqiptar në mënyrë që ai, të ofrojë të gjitha garancitë sipas standardeve ndërkombëtare, me qëllim që përdorimi i fondeve publike të bëhet në mënyrë sa më eficiente, në funksion të interesit publik dhe ruajtjes së financave të vendit, por nga ana tjetër të evidentojë dhe të vendosë përpara përgjegjësisë të gjitha strukturat apo autoritetet publike që shpërdorojnë besimin publik që i është dhënë.

Nisma legjislative për një ligj të ri për prokurimin publik, është e mirëpritur pasi dispozita të caktuara të ligjit sjellin përmirësim të kësaj fushe, por nga tjetër, nga shqyrtimi tërësor i ligjit, rezulton se disa nene të ligjit të miratuar paraqesin mangësi të theksuara sa i takon, e veçanërisht sa i takon përcaktimit të qartë e në mënyrë shteruese të:

- përmbushjes së parimit të transparencës përgjatë fazave të caktuara të një procedure prokurimi;
- mjeteve të ankimit administrative;

përmes rregullimeve që nuk çojnë, siç synohet, në lehtësimin e pjesëmarrjes së operatorëve ekonomikë në procedurat e prokurimit, dhe që mund të sjellin zvarritje të procedurave të prokurimit me rrisht të lartë për dëmtimin e interesave të shtetit.

Mangësitë e konstatuara në formulimin e disa dispozitave krijojnë hapësira që jo vetëm të shmangen procedurat e hapura për prokurimet publike, por edhe që dëmtojnë konkurrencën e lirë të operatorëve ekonomikë, mbrojtjen e interesave të tyre në një procedurë prokurimi gjatë ushtrimit të së drejtës së ankimit.

Në përfundim të shqyrtimit të këtij ligji, arrihet në konkluzionin se, dispozita të caktuara të këtij ligji, evidentuar në vijim të këtij arsytimi, **bien në kundërshtim me parimet dhe dispozitat kushtetuese** që mbrojnë **sigurinë juridike, lirinë ekonomike, barazinë para ligjit**, si dhe me nevojën për **eficiencë në planifikimin e përdorimin e fondeve buxhetore** përmes prokurimeve publike.

Për këto arsye, Presidenti i Republikës, bazuar në arsytimin e mëposhtëm në mbështetje të nenit 85 pika 1 të Kushtetutës, ka vendosur kthimin për rishqyrtim të këtij ligji me qëllim që Kuvendi i Shqipërisë, të rishikojë edhe një herë ato dispozita që përmbajnë parashikime të paqarta dhe evazive, që mund të sjellin problematika shumë të mëdha gjatë zbatimit të tyre.

I. Mbi fushën e zbatimit dhe përjashtimet:

1. Në pikën 2, të nenit 4, parashikohet përkufizimi i “Ankandit elektronik”, si *procesi që përfshin një mënyrë elektronike për paraqitjen e çmimeve të reja, të ndryshimeve dhe/ose vlerave të reja mbi elemente të veçanta të ofertës dhe që kryhet pas vlerësimit paraprak të ofertave, duke i klasifikuar ato nëpërmjet metodave të vlerësimit automatik. Disa lloje kontratash shërbimi dhe disa lloje kontratash pune, që kanë si objekt kryesor punën intelektuale, nuk mund të jenë objekt i ankandit elektronik.*

Koncepti i ankandit elektronik detajohet më tej në nenin 54, të ligjit, të vendosur në Kreun VIII mbi “Mjetet e prokurimit”. Kësisoj, ankandi publik, përmes këtij pozicionimi në ligj, është konsideruar si mjet prokurimi.

Në pikën 2, të nenit 54, parashikohet se, “Autoriteti ose enti kontraktor mund të përdorë ankandin elektronik, nëpërmjet të cilit paraqiten çmime të rishikuara, më të ulëta dhe/ose vlera të reja për ndonjë nga elementet e tjera të ofertës. [...] Autoriteti apo enti kontraktor që ka për qëllim të zhvillojë një ankand elektronik duhet ta deklarojë këtë në njoftimin e kontratës ose në ftesën për shprehje interesi. Përpara zhvillimit të ankandit, autoriteti ose enti kontraktor duhet të bëjë një vlerësim paraprak të procedurës në përputhje me kriteret e vlerësimit dhe vlerën specifike të tyre. Rregullat për funksionimin e ankandit elektronik përcaktohen me vendim të Këshillit të Ministrave.”

Për sa më sipër, ankandi elektronik do të përdoret si mënyrë për të prokuruar, ndërkohë që sot, ankandi (*duke iu referuar ankandit publik*) është një procedurë që përdoret për realizimin e shitjes publike nëpërmjet procedurës së ankandit nga autoriteti shitës, procedurë kjo që rregullohet me ligjin nr. 9874, datë 14.2.2008 “Për ankandin publik”, i ndryshuar.

Ligji nr. 162/2020, duke përfshirë si një formë të re mjetin e prokurimit përmes “ankandit elektronik”, duhet të përcaktojë qartë,

- rastet kur mund të përdoret ankandi elektronik; dhe
- raportin e këtij mjeti prokurimi me llojet e procedurave të prokurimit, përcaktuar në nenin 41, të ligjit.

Mjetet e prokurimit, duhet të përcaktojnë mënyrën e rregullimit dhe të funksionimit të kryerjes së një qëllimi të caktuar, në rastin konkret të procedurës prokuruese. Por as vetë neni 54 që trajton ankandin elektronik, **nuk përcakton dhe as bën të mundur jetësimin e konceptit të ankandit elektronik, si mjet prokurimi.**

Në këtë mënyrë është tërësisht e paqartë se, përse parashikohet në ligjin e prokurimit, ankandi publik, jo si procedurë e mëvetshme, por si mjet për realizimin e prokurimit.

Ky lloj evaziviteti që krijon ligji dhe delegimi për rregullim me vendim të Këshillit të Ministrave, pa përcaktuar kuptimin, rastet kur mund të përdoret dhe parimet bazë, bie në kundërshtim me parimin e qartësisë së normës ligjore dhe për pasojë, cenon edhe sigurinë juridike, pasi ligji nuk arrin të rregullojë këtë çështje, por vetëm krijon hapësirën që Këshilli i Ministrave të nxjerrë aktet nënligjore, që mund të kapërcejnë edhe vet qëllimin e ligjit, apo të shmangin rregullat dhe parimet e vendosura prej tij.

2. Në rregullimin e rasteve të prokurimit të përzier që mbulon disa veprimtari, përcaktuar në nenin 6, ligji nuk parashikon asnjë mekanizëm konkret për të normuar vendimmarrjen e vetë autoritetit apo entit kontraktor në përzgjedhjen e njëjës procedurë prokurimi në raport me tjetrën, dhe nënshtrimin të kësaj procedure sipas rregullave të ligjit për prokurimin publik, ligjit për koncesionet, apo ligjit për prokurimet në fushën e mbrojtjes dhe sigurisë.

Secili nga këto ligje, përmban rregulla dhe procedura specifike sipas natyrës së mallit/shërbimit që prokurohet. Dhe në varësi të kësaj natyre, vetë ligji specifik krijon hapësira të përshtatshme për zhvillimin e procedurave, herë pas here më lehtësuese, **apo dhe më pak transparente për sytë e publikut si në rastin e prokurimeve në fushën e mbrojtjes dhe të sigurisë.**

Ndërsa në rastin konkret, duke tentuar të orientohet se cili regjim ligjor zbatohet në rastin e prokurimeve të përziera, por **duke mos përcaktuar rregulla të qarta dhe një mekanizëm efektiv vendimmarrjeje në këtë drejtim**, ligjvënësi me ligj, po krijon një situatë ku,

- **autoritetit kontraktor i lihet një hapësirë kaq e pakufizuar, në përcaktimin e asaj pjese të kontratës që do të përbëjë objektin kryesor të saj**, dhe si pasojë, autoritetit i krijohet një diskrecion i pakufizuar për të kushtëzuar sipas vullnetit të tij rregullat e zbatueshme për prokurimin, drejt aplikimit të rregullave të ndryshme nga ato të parashikuara në ligjin nr. 162/2020.

Ky lloj parashikimi i bërë në nenin 6, të ligjit, lë hapësira për mosevidentimin në mënyrë korrekte nga autoriteti kontraktor të objektit të kontratës, duke e kanalizuar atë, për ilustrim, si një kontratë e përzierë që edhe pse *de facto* mund të përmbajë më shumë elementë të kontratave sipas ligjit për prokurimet, nga autoriteti kontraktor, me përfshirjen e elementëve të klasifikuar, të parashikohet të zhvillohet si procedurë prokurimi në fushën e mbrojtjes dhe të sigurisë, duke shmangur transparencën e procesit dhe duke kufizuar njëkohësisht dhe pjesëmarrësit në një konkurim.

Kjo mënyrë veprimi për shkak të hapësirave që krijon ligji dhe mospërcaktimit të një mekanizmi eektiv të kontrollit ligjor të veprimtarisë së autoriteteve kontraktore, rrit rrezikun e **keqpërdorimit të fondeve buxhetore**, për shkak të adresimit të gabuar që në fillim të nevojave për mallra apo shërbime, dhe duke kanalizuar procesin e prokurimit në rregullime të tjera nga ato që duhet t'i nënshtrohen sipas nevojave reale.

I njëjti shqetësim i referohet edhe dispozitës së **nenit 10** dhe **nenit 12**, të ligjit nr. 162/2020, mbi kontratat sekrete dhe kontratat që kërkojnë masa të veçanta sigurie. Këto dispozita shmangin rregullimet e këtij ligji, pa orientuar se kush mund të përbëjë “interes thelbësor të shtetit”, duke e lënë në gjykim të një autoriteti apo enti kontraktor.

Presidenti i Republikës vlerëson se, Kuvendi i Shqipërisë duhet të plotësojë dispozitat e mësipërme me gjithë parashikimet e nevojshme, në mënyrë që të kufizohet çdo mundësi interpretative për keqpërdorin në praktikë nga ana e autoriteteve/enteve kontraktore.

3. Neni 15, i ligjit parashikon se, *“Autoritetet ose entet kontraktore mund t’u rezervojnë të drejtën e pjesëmarrjes në procedurat e prokurimit publik operatorëve ekonomikë, qëllimi kryesor i të cilëve është integrimi social dhe profesional i personave me aftësi të kufizuara ose personave në nevojë ose të parashikojnë që këto kontrata të zbatohen në kontekstin e programeve për punësimin e personave me aftësi të kufizuara, me kusht që të paktën 30% e punonjësve të këtyre operatorëve ekonomikë ose programeve janë punëtorë me aftësi të kufizuara ose punonjës në nevojë, sipas parashikimeve të legjislacionit në fuqi.”*

Presidenti i Republikës, mbështet këtë lloj iniciative si një hap shumë pozitiv referuar qëllimit të përfshirjes së saj në ligj. Megjithatë ky parashikim, pavarësisht mbështetjes pozitive që synohet në funksion të integritimit social dhe profesional të personave me aftësi të kufizuara, **mbetet një parashikim që rrezikon të ngelet vetëm deklarativ dhe të mos aplikohet në praktikë, për arsye se:**

- nuk jepet një përcaktim i qartë i institutit të “rezervimit të së drejtës së pjesëmarrjes”; *ashtu si dhe*
- nuk përcaktohet një sistem pikëzimi nëpërmjet të cilit do të vihej në zbatim parashikimi ligjor nga ana e autoriteteve dhe enteve kontraktore mbi përzgjedhjen e mundshme të këtyre operatorëve ekonomikë pjesëmarrës në një procedurë prokurimi.

Përfshirja e dispozitave pa përcaktuar se si aplikohen në praktikë, jo vetëm nuk jetëson qëllimin e ligjbërësit dhe cenon pritshmëritë legjitime që krijohen nga ekzistenca e së drejtës sipas ligjit, por njohja e një të drejte pa qartësuar kriteret e zbatimit të saj (*si për ilustrim, përcaktimi që këta punonjës duhet të kenë qënë e të qëndrojnë të punësuar për një periudhë të caktuar e të shtrirë*

në kohë para dhe pas lidhjes së një kontrate të ngjashme) paraqet rrezik të stimulimit të përfshirjes në skema abuzive nga ana e subjekteve tregtarë, të cilët përfshirjen e shtresave në nevojë të shoqërisë mund ta aplikojnë vetëm për interesa momentale ekonomike.

Nëse kjo situatë do të ndodhte në praktikë, atëherë padrejtësia e shtetit përkundrejt subjekteve që ligji ua njeh të drejtën, por në praktikë nuk munden ta realizojnë, do të ishte shumë e rëndë.

Në kushtet kur nuk mund të aplikohen në praktikë, apo rrezikon për shkak të rregullimit jo të plotë të normës të keqpërdoren, këto dispozita do të **cenonin haptazi besimin dhe përfitimet e drejtëpërdrejta aq të domosdoshme për përmirësimin e pozitës shoqërore dhe ekonomike të personave me aftësi të kufizuara, apo në nevojë.**

Për të shmangur këtë situatë, Presidenti i Republikës vlerëson se, është e nevojshme që dispozitat ligjore të cilat sanksionojnë të drejta për subjekte të caktuara, duhen plotësuar në mënyrë të qartë dhe shteruese, që të mund të aplikohen lehtësisht në praktikë nga subjektet reale të cilëve ato u adresohen.

II. Mbi rregullat e përgjithshme të prokurimit dhe komunikimet

1. Ligji nr. 162/2020, krijon një hapësirë të gjerë për përdorimin e komunikimit shkresor, në raport me atë elektronik. Ndërkohë që risi dhe synim i ligjit është transparenca në kryerjen e procedurave të prokurimit në të gjitha fazat e tij, çka garantohet më së miri përmes komunikimit elektronik, në nenin 17 të ligjit, është parashikuar një përjashtim nga rregulli i përgjithshëm, i cili aplikohet në mënyrë të plotë për të gjitha format e prokurimit duke mundësuar një komunikim dhe shkëmbim informacioni me një mjet i cili, **mund të orientohet në formën e një komunikimi shkresor, dhe jo komunikimit elektronik, formë kjo e konsoliduar tashmë.**

Sipas pikës 1, të nenit 17, të ligjit, përjashtimet për kryerjen e komunikimeve dhe shkëmbimit të informacionit në formë shkresore, do të përcaktohen me vendim të Këshillit të Ministrave. Por përkundrejt parimit të përgjithshëm se i gjithë komunikimi dhe shkëmbimi i informacionit kryhen duke përdorur mjetet elektronike të komunikimit, në dispozita vijuese të ligjit, në Kreun VII, në secilën dispozitë që përcakton kryesisht afatet e secilës procedurë prokurimi (*neni 42, pika 4 dhe 5; neni 43, pika 6; neni 44, pika 10; neni 45, pika 12; neni 46, pika 12; neni 50 pikat 4 dhe 5; neni 105, pika 2*), **ligjvënësi parashikon mundësinë e shkurtimeve të afateve me ditë, në funksion të mënyrës së komunikimit (kur bëhet përmes komunikimit elektronik).**

Ky lloj parashikimi në disa dispozita të ligjit dhe për secilën procedurë, rrezikon që përjashtimin nga rregulli i përgjithshëm për zhvillimin e procedurave me mjete të komunikimit elektronik, në

raste që do përcaktohen nga Këshilli i Ministrave, ta kthejë në vetvete në rregull për komunikim shkresor.

Ndërkohë që referuar qasjes së qeverisë për ndërmarrjen e kësaj iniciative për përafrimin e legjislacionit shqiptar me acquis e BE-së, fryma që duhet të përshkonte ligjin e ri duhet të ishte konsolidimi i komunikimit elektronik dhe pakësimi i hapësirave për zhvillimin e procedurave, e veçanërisht paraqitjen e ofertave, në rrugë shkresore.

Nëse ligjvënësi dëshiron që këtë lloj komunikimi shkresor, ta kthejë në rregull bazë të përgjithshëm, dhe jo përjashtues, ky duket të jetë një hap pas në fushën e prokurimit publik, duke u kthyer tek modeli i vjetër, përpara hyrjes në fuqi të ligjit nr. 9643, datë 20.11.2006 “Për prokurimin publik”, të ndryshuar.

Lejimi i hapësirave për aplikimin e rasteve përjashtimore ndaj komunikimit elektronik, në koncept duhet të aplikohet në rastet kur praktika do të ndeshte vështirësi. Në të kundërt, përfshirja e tyre si mundësi për secilën procedurë, pa asnjë kriter orientues, rrit rrezikun e shmangies së procedurave të kryera në rrugë elektronike.

2. Neni 19, pika 4, e ligjit parashikon se: *“Në rast se gjatë fazës së studimit paraprak të tregut, të përgatitjes së dokumenteve të tenderit ose në momentin e hapjes së ofertave evidentohet se një ose disa prej kandidatëve/ofertuesve ndodhen në kushtet e konfliktit të interesit me një ose disa prej zyrtarëve të caktuar për studimin e tregut/përgatitjes së dokumenteve të tenderit apo vlerësimin e kërkesave/ofertave dhe kjo situatë konflikti nuk mund të evidentohet përpara këtij momenti, atëherë titullari i autoritetit kontraktor, në varësi të dëmit që mund të jetë shkaktuar, vendos nëse duhet të zëvendësohen anëtarët e komisioneve të konstatuara në kushtet e konfliktit të interesit e të vijojë procesin apo të anulojë procedurën e prokurimit.”*

Kjo dispozitë, jo vetëm që bie në kundërshtim me parashikimet e vetë ligjit në **nenin 98**, që rendit rastet taksative shteruese kur autoriteti ose enti kontraktor mund të anulojë procedurën e prokurimit, por nga ana tjetër, krijon dhe një hapësirë të pakufizuar për autoritetet kontraktore për të zgjedhur midis dy lloj vendimmarrjesh,

- për të zëvendësuar anëtarët; apo
- për të anuluar procedurat me pretekstin e konstatimit të një shtate konflikti interesi, që në fund të fundit, mbetet në vlerësimin e tij.

Në këtë rast, hapësira e autoritetit është shumë e gjerë, e pakufizuar dhe për më tepër, **kjo mundësi zgjedhjeje për anulimin e procedurës nuk mund të lejohet të kryhet në fazën e hapjes së ofertave.**

Situata dhe hapësira të tilla duhen shmangur, pasi çojnë në investimin e operatorëve ekonomikë për të marrë pjesë në një procedurë ekonomike, që në fund, pa një arsye madhore, dhe sipas interesave subjektive apo të paligjshme të autoritetit a entit kontraktor, anulohet.

Anulimi i procedurës së prokurimit, parashikohet nga ky ligj vetëm për raste specifike dhe/apo arsye madhore. Referuar sa më sipër, dispozita e nenit 19, pika 4, duhet riformuluar dhe çdo rast anulimi i procedurës duhet të parashikohet në nenin 98, pika 1, si dispozita specifike që trajton rastet kur mund të anulohet një procedurë.

Nëse ligjvënësi do të vlerësojë që kjo dispozitë (neni 19, pika 4), të ngelet në formën e miratuar, atëherë ajo sërish duhet plotësuar, me masën plotësuese të detyrueshme që duhet të ndërmerret autoriteti prokurues, në rast se konstaton një situatë të konfliktit të interesit të pa deklaruar nga zyrtari respektiv që çon në vendimmarrjen për anulimin e procedurës.

Në këtë rast, titullari i autoritetit kontraktor duhet të iniciojë menjëherë procedimin disiplinor të zyrtarit, dhe/apo kallëzimin penal të tij, pasi pasoja që ka sjellë mosdeklarimi i situatës së konfliktit të interesit është e madhe, nëse ka çuar në anulimin e procedurës dhe shtyrjen në kohë të prokurimit të mallit, shërbimit, apo ndërtimit.

2.1 Edhe për rastet e anulimit që përcaktohen në dispozitën e nenit 98, pika 1, në shkronjën “c)” parashikohet si mundësi për anulimin e procedurës së prokurimit rasti kur autoriteti ose enti kontraktor konstaton se, *dokumentet e tenderit përmbajnë gabime ose mangësi të rëndësishme.*

Si më sipër theksuar, rastet e anulimit të procedurës duhet të jenë sa më strikte dhe të qarta për momentin se kur mund të aplikohen. Në këtë rast, ligji do të duhej të përcaktonte se anulimi i procedurës nuk mund të bëhet në çdo fazë, por vetëm para afatit të fundit, të dorëzimit apo hapjes së ofertave. Në të kundërt, rast pas rasti, procesi do të konsiderohej i paragjykuar dhe/apo i dështuar qëllimisht për qëllime jo të ligjshme, çka do të sillte më pas rritjen e konklikteve administrative në rrugë gjyqësore.

III. Mbi organizimin, funksionimin, statusin dhe vendimmarrjen e Komisionit të Prokurimit Publik

1. Neni 24, pika 3, e ligjit nr. 162/2020, parashikon se: *“Komisioni i Prokurimit Publik merr vendime për ankesat e paraqitura para tij dhe nxjerr interpretim për rregullat ose parimet ligjore, që duhet të zbatohen për objektin e ankesës, të cilat zbatohen për sa janë të vlefshme në vendimmarrjet e ardhshme. [...]”*

Ky formulim, bën të paqartë nëse kjo komeptencë e KPP-së për të bërë interpretimin e rregullave ose parimeve ligjore, ka vlerë dhe fuqi vetëm për çështjen konkrete për të cilën është bërë ankesa, apo do të shërbejë si unifikim praktike nga ky organ që pavarësisht kompetencave që ka në shqyrtimin e ankesave, nuk mund t'i jepet tagri i një organi “*quasi-gjyqësor*”, për të bërë interpretime me vlerë të detyrueshme nga autoritetet kontraktore.

Për më tepër, vendimmarrja e KPP-së në një procedurë ankimore administrative, mund të prishet nga Gjykata e Apelit Administrativ. Pra vendimmarrja administrative e KPP, nuk është e formës së prerë, ndërsa rastet që paraqiten si ankime në procedurat e prokurimit janë nga më të ndryshme.

Ndërkohë që, shqyrtimi i një ankimi gjyqësor mund të zgjasë edhe me vite, KPP në vendimarrjen e saj që do të jetë e zbatueshme mund të ketë krijuar një praktikë të gabuar të unifikuar që mund t'i hidhet poshtë nga Gjykata. Pasoja në këtë rast do të ishte edhe me e rëndë. Në këto kushte, lind e nevojshme që Kuvendi të rishikojë dispozitën e mësipërme.

Njihësimi i një praktike udhëzuese duhet të bëhet vetëm përmes ligjit dhe akteve nënligjore të nxjerra nga organi i autorizuar prej tij. Vetëm përmes karakterit normues rregullator do të garantohej parimi i sigurisë juridike.

2. Komisioni i Prokurimit Publik sipas nenit 24, të ligjit, është organi më i lartë administrativ në fushën e prokurimeve, që shqyrton ankesat për procedurat e prokurimit.

Vetë procedurat e prokurimit, transparenca e tyre dhe garantimi i trajtimit të barabartë të operatorëve ekonomikë, lidhet në mënyrë të drejtpërdrejtë me mirëadministrimin e fondeve publike.

Në kushtet kur pjesa më e madhe e procedurave të prokurimit (për nga numri por dhe për nga buxheti), zhvillohet nga ana e institucioneve publike pjesë apo në varësi të ekzekutivit, **paanësia dhe pavarësia e KPP-së merr rëndësi thelbësore.**

Për këtë arsye, KPP, është konceptuar si një institucion që raporton direkt në Kuvend. Ndërkohë që, parashikimi i bërë në **nenin 25**, të ligjit, parashikon që kryerja e njoftimit për hapjen e thirrjes, kualifikimi i kandidatëve për anëtarë të KPP-së kryhet nga Këshilli i Ministrave. Një parashikim i tillë është jo i përshtatshëm, për sa kohë që anëtarët zgjidhen nga Kuvendi.

Nga shqyrtimi i përmbajtjes së dispozitës së nenit 25 të ligjit, Kuvendi nuk ka asnjë rol real që të vlerësojë kandidatët, dhe as të prishë vendimarrjen e Këshillit të Ministrave për kandidatët e skualifikuar. I vetmi autoritet që i lihet Kuvendit të Shqipërisë është mundësia që të mos ndjekë renditjen e bërë nga Këshilli i Ministrave. Pra domosdoshmërisht, Kuvendi do të zgjedhë

anëtarin e KPP-së atë person që përfshihet nga lista e kandidatëve të kualifikuar dhe të përcjellë nga Këshilli i Ministrave.

Ky parashikim, është një tjetër tendencë e qeverisë për të marrë nën kontroll një organ administrativ, që do të kontrollojë veprimtarinë e vet qeverisë në fushën e prokurimeve publike, edhe pse në ligj konsiderohet fiktivisht si organ i pavarur.

Kjo situatë, nuk është aspak e përshtatshme për mirëfunksionimin e organit të KPP-së, pasi ata ligjërisht do të konsiderohen të zgjedhur nga Kuvendi, ndërkohë që praktikisht varen drejtëpërdrejtë nga Qeveria.

Organe administrative kaq me rëndësi për vendimarrjen në mirëpërdorim të fondeve publike, duhet të gëzojnë më shumë pavarësi, dhe kjo ka të bëjë më shumë me mënyrën se si anëtarët e tij zgjidhen.

Propozimi i listës së kandidatëve tek Kuvendin nga Këshilli i Ministrave, kur veprimtaria e një numri të konsiderueshëm autoritetesh kontraktore do të kalojë nën filtrin e KPP-së, **minon besimin për pavarësi e paanësi të këtij institucioni me rëndësi thelbësore sa i takon vlerësimin të ligjshmërisë në procedurat e prokurimit publik.**

Këshilli i Ministrave, dhe anëtarët e tij, duhet që ligjërisht të jenë sa më shumë të distancuar nga procesi i përzgjedhjes së kandidaturave për anëtarë të KPP-së, sepse ata vetë dhe vendimmarrja e enteve të tyre, do të jenë në të ardhmen objekt shqyrtimi nga ky organ.

Në këtë mënyrë, qeveria nuk ka pse të ketë as kompetenca përzgjedhëse/emëruese, as kompetenca që lidhen me ndjekjen e veprimtarisë së këtij komisioni sa i takon strukturës, organikës, apo dhe financimit, për sa kohë që vetë ligji parashikon se është një institucion i pavarur.

Nëse dispozita e mësipërme do të lihet në formën që është miratuar, kjo sjell cenimin e pavarësisë funksionale të këtij organi, dhe cenimin e parimit “*check and balance*”. Kuvendi në praktikë humbet autoritetin mbikqyrës e kontrollues ndaj qeverisë, dhe në këtë rast, praktikisht i ngelet vetëm kompetenca formale e miratimit në detyrën e anëtarit të KPP-së të kandidaturave që serviren nga qeveria.

Presidenti i Republikës vlerëson se, mënyra e përcaktuar me këtë ligj për administrimin, verifikimin, dhe propozimin e kandidatëve për anëtarë të KPP-së, nga qeveria drejt Kuvendit, nuk është e përshtatshme, dhe krijon premisa që vendimmarrja e këtij organi në vijim të cenojë parimin e paanësisë dhe pavarësisë, duke u atashuar gjithmonë e më shumë si pjesë e organeve në varësi të ekzekutivit, dhe jo si organ i pavarur.

Nëse Kuvendi, po bën një hap për t'i barazuar anëtarët e KPP-së me trajtimin financiar sipas statusit të magjistratit, atëherë i njëjti kriter do të duhet të zbatohet dhe për emërimin e tyre në këtë detyrë, duke shmangur tërësisht ekzekutivin nga ky proces.

Praktikisht Komisioni i Prokurimit Publik, organizohet dhe funksionon si Gjykata e Shkallës së Parë Administrative për çështjet administrative të Prokurimit Publik, dhe marrja e këtij roli, nuk përshtatet aspak me pjesëmarrjen e qeverisë në procesin e selektimit të kandidaturave për të qenë anëtarë të këtij organi. Në praktikë, kjo do të thotë që qeveria, si palë në konfliktet e kësaj natyre, po emëron në mënyrë të njënashme, arbitrin e saj.

Për sa kohë që anëtarët zgjidhen nga Kuvendi, procedura e shpalljes dhe verifikimi dhe vlerësimi i kandidaturave do të duhet të kryhet po nga Kuvendi.

3. Në analizë të dispozitave ku normohen kriteret e përzgjedhjes së anëtarëve të KPP-së (nenet 25 dhe 26), vlerësohet një mospërputhje e statusit që synohet t'u jepet anëtarëve të këtij institucioni duke i barazuar ata në trajtimin financiar me magjistratët anëtarë të gjykatave administrative të shkallës së parë në vend.

Detyra e ngarkuar për anëtarët e KPP-së është e të njëjtës natyrë me detyrën të cilën ata kryejnë sot duke vlerësuar ankesat e drejtuara këtij organi mbi procedurat prokuruese të kryera nga organet publike.

Këtu vlen të analizohen disa aspekte që i përkasin si vetë funksionimit të institucionit, ashtu edhe anëtarëve përbërës të komisionit:

- Anëtarët e KPP-së i nënshtohen një zinxhiri propozimi dhe vendimmarrjeje të alternuar midis propozimit nga ana e Këshillit të Ministrave dhe miratimit formal nga Kuvendi i Shqipërisë.
- Në kriteret individuale kualifikuese që duhen plotësuar për të qenë anëtar i KPP-së, mjafton një diplomë në arsim të lartë në drejtësi (vetëm njëri prej tyre mund të zgjidhet me arsim të lartë në shkenca ekonomike ose inxhinierike).
- Ndërsa rregullat e hollësishme të organizimit dhe funksionimit të KPP-së miratohen nga vetë Komisioni me shumicën e votave të të gjithë anëtarëve të tij.

Ndërkohë që, anëtarët e KPP-së nuk mund të referohen si propozime të pushtetit ekzekutiv, të përzgjidhen nga pushteti legjislativ dhe të ushtrojnë funksionin në bazë të rregullimeve ligjore vetërregulluese të organizimit dhe funksionimit, duke patur parasysh këtu pikën 5, të nenit 30.

Ata mund të gëzojnë trajtim financiar të veçantë, por jo barazimin e tyre me gjyqtarët e gjykatës administrative të shkallës së parë, të cilët i janë nënshtruar detyrimeve për zhvillimin e karrierës

(kandidimit, ndjekjes së shkollës së magistraturës, verifikimin e pasurisë dhe figurës, ndjekjen e praktikës profesionale), dhe pasi janë kualifikuar, emërohen në pozicionin e gjyqtarit nga organi i përcaktuar me ligj (KLGj), i cili verifikon edhe njëherë kushtet ligjore, duke e filluar dhe përmbyllur të gjithë ciklin në organet dhe institucionet vendimmarrëse të pushtetit gjyqësor; normave rregulluese të këtij pushteti të cilit, i nështrohet gjatë punës si gjyqtar.

Ligjvënësi, në rastin më të mirë, nuk i ka kushtuar vëmendjen e duhur rregullimeve ligjore të KPP-së, sepse përndryshe do të duhej të kishte mbajtur në konsideratë që në ligjin nr. 162/2020 të parashikonte kushte dhe kritere që duhet të plotësojë kjo trupë vendimmarrëse përpara emërimit në këtë detyrë, apo verifikimin (vetting) të trupës aktuale, të njëjta me ato të rivlerësimit kalimtar mbi kriterin e pasurisë, figurës dhe aftësive profesionale që u përdorën si për organet e sistemit të drejtësisë, apo dhe për Policinë e Shtetit.

Në këto kushte, si propozuesit e nismës, ashtu edhe Kuvendi, do të duhej të mbante në konsideratë se barazimi i statusit të trajtimit financiar dhe vendimmarrës të anëtarëve të KPP-së me gjyqtarët e gjykatës administrative të shkallës së parë, **nuk mund të kryhet duke patur parasysh natyrën diametralisht të ndryshme të mënyrës së përzgjedhjes, kritereve të kualifikimi dhe marrëdhënieve institucionale të tyre.**

Nën këtë logjikë, dhe referuar natyrës shumë delikate që ka fusha e prokurimit publik ku këta anëtar do të ushtrojnë detyrën, fushë kjo e cila është hapësira ku shfaqen më së shumti fenomenet e korrupsionit dhe shpërdorimit të fondeve publike, **Kuvendi i Shqipërisë duhet të mendonte si për konsolidimin e trajtimit financiar të trupës së KPP-së, por edhe për të kufizuar mundësitë që brenda këtij sistemi të përfshiheshin individë të paparshatshëm për kryejn me objektivitet të kësaj detyre.**

Për këtë, Kuvendi duhet të kishte vlerësuar mundësinë për krverjen e një procesi rivlerësimi kalimtar në të gjitha dimesionet për gjithë trupën aktuale të KPP-së, si dhe procedurë të verifikimit të pasurisë dhe figurës, të çdo shtetasi që do të shpehte interesin për të konkuruar për këtë detyrë. Ky proces do të duhet të realizohet nga Kuvendi i Shqipërisë, dhe jo nga Qeveria.

Këto parashikime do të sillnin në praktikë një trupë vendimmarrëse në KPP të përbërë nga persona të përshtatshëm, të pavarur, më të përgjegjshëm, dhe që do të gëzonin legjitimitetin e plotë për ushtrimin e kësaj detyre.

Presidenti i Republikës vlerëson se, Kuvendi i Shqipërisë duhet ta marrë në analizë këtë sugjerim dhe të plotësojë dispozitat e neneve 25-28 në përmbushje të kësaj nevojë.

4. Për më tepër, përveç nevojës së saktësisimit të qartë të statusit të anëtarëve të KPP-së, ashtu si dhe rolit të tyre në shqyrtimin e ankesave (problematika që detajohen në vijim të këtij arsyetimi), tepër shqetësuese sa i takon KPP-së, është dhe pika 3, e nenit 162 “Dispozita kalimtare”, që përcakton se:

“Kryetari dhe anëtarët e Komisionit të Prokurimit Publik, të zgjedhur sipas dispozitave të ligjit nr. 9643, datë 20.11.2006, gjatë mandatit të parë të tyre ushtrojnë funksionet përkatëse si më poshtë: kryetari dhe nënkryetari për një periudhë 5-vjeçare dhe tre anëtarët e tjerë për një periudhë 3-vjeçare.”

Pra, kjo dispozitë tranzitore, nisur nga paqartësia që ka, lë të kuptohet sikur anëtarëve aktualë të KPP-së, përfshirë kryetarin dhe nënkryetarin, pavarësisht nga momenti në të cilin janë zgjedhur dhe ka nisur t`u ecë mandati, me hyrjen në fuqi të këtij ligji do të vijnë të qëndrojnë në detyrë edhe përkatësisht për 5 dhe 3 vjet.

Ndërkohë që ligjvënësi duhet të sigurohej që për shkak të kompetencave dhe statusit të veçantë që gjithsesi synon t`u japë anëtarëve të këtij Komisioni, me ligjin e ri të krijonte mekanizmin e rivlerësimit kalimtar (vetting) të trupës aktuale, të Komisionit, përmes një procesi ligjor, të rregullt dhe objektiv, duke ofruar të gjitha garancitë për anëtarët aktual që do t`i nënshtroheshin këtij procesi. Dhe nuk ka asnjë arsye pse ligjvënësi të zgjasë mandatet e anëtarëve në detyrë, të cilët nuk kanë kaluar filtrin e përzgjedhjes dhe përmbushjes së kritereve sipas parashikimeve të reja ligjore.

5. Sa i takon vendimmarrjes së KPP-së: neni 30, përcakton mes të tjerash numrin e votave që duhet për të marrë një vendim. Në varësi të llojit të vendimmarrjes dhe procedurës, parashikohen edhe vendimet me një shumicë të cilësuar. Ndërkohë që, në fjalinë e fundit të pikës 1, të këtij neni, parashikohet se: *“Shqyrtimi i ankesave për procedurat e prokurimit nën kufirin e ulët monetar **do të bëhet nga 3 anëtarë të Komisionit të Prokurimit Publik.**”*

Ky parashikim, për nga mënyra se si është formuluar, duket se është detyrues, pasi nuk e përcakton shqyrtimin dhe vendimmarrjen mbi procedura të prokurimit nën kufirin e ulët monetar, si të mundshme edhe me 3 vota, por e përcakton në mënyrë taksative shqyrtimin e ankesave vetëm nga 3 anëtarë.

Një përcaktim i tillë për pasojë krijon hapësira për zbatim të gabuar në praktikë, kur trupa e anëtarëve të KPP-së, mundet që të ndahet/grupohet në 3 anëtarë për të shqyrtuar dhe vendosur mbi një çështje të tillë.

KPP nuk është gjykatë që të mund të ndahet në kolegje me nga 3 anëtarë, por çdo ankesë duhet të shqyrtohet sëbashku nga të gjithë anëtarët, me përjashtim të rasteve kur kuorumi nuk arrin të plotësohet për arsye të ligjshme dhe objektive.

Nëse për ekonomi shqyrtimi të çështjeve jo shumë të rëndësishme, ligjvënësi ka patur për qëllim të përcaktojë se disa prej çështjeve me natyrë më të lehtë mund të shqyrtohen me një trupë prej 3 anëtarësh, atëherë kjo duhet formuluar qartë, përfshirë këtu dhe mënyrën se si çështjet të kësaj natyre ndahen që në administrim të ankimit, dhe nga kush përbëhen këto trupa (psh. Të përcaktohen formimi i kësaj trupe me 3 anëtare me rotacion përgjatë një viti, apo me short etj.).

Modelet e organizimit dhe funksionimit të këtyre minitrupave janë të ndryshme, dhe Kuvendi duhej të mos e linte këtë boshllëk dhe këtë paqartësi, e cila mund të jetë burim konflikti nesër ndërmjet vet anëtarëve të KPP-së dhe që do të cenojë besimin publik në vendimmarrjet e këtij organi, që në momentin fillestar atë të formimit të trupës vendimarrëse.

IV. Mbi paqartësitë e dispozitave që trajtojnë procedurat e prokurimit

1. Neni 43 dhe neni 44 i ligjit, normojnë përkatësisht procedurën e kufizuar dhe procedurën konkurruese me negociim.

Pika 1, e nenit 43, parashikon se: *“Procedura e kufizuar është procedurë me dy faza, në të cilën mund të marrë pjesë çdo operator ekonomik i interesuar, **duke dorëzuar një kërkesë për pjesëmarrje në përgjigje të një njoftimi**, i cili përmban informacionin e përcaktuar në rregullat e prokurimit publik.”*

Ndërsa pika 1, e nenit 44, përcakton se: *“Procedura konkurruese me negociim është procedurë me faza, në të cilën mund të marrë pjesë çdo operator ekonomik i interesuar, duke dorëzuar një kërkesë për pjesëmarrje **në përgjigje të një njoftimi** që përmban informacionin e përcaktuar në rregullat e prokurimit publik.”*

Mangësia që konstatohet në këtë rast është fakti se, në asnjë dispozitë të ligjit nuk specifikohet nëse në këto dy lloje procedurash, **njoftimi shpallet dhe a është publik, apo jo? Në procedura të tjera, ligji specifikon se **njoftimi shpallet** (për ilustrim, nenin 42, pika 1.).**

Ligji duhet të përcaktojë qartë se njoftimi shpallet/bëhet publik, në të kundërt, shkakton pengesa serioze për operatorët ekonomikë për t'u informuar mbi procedurat që zhvillohen dhe për të paraqitur shprehjet e interesit. **Ky detyrim nuk del qartë as në përmbajtjen e nenit 56, që përcakton formën dhe mënyrën e shpalljes së njoftimeve.**

2. Lidhur me nenin 46, të ligjit, që sanksionon partneritetin për inovacion, në pikën 1 paragrafi 1 dhe pikën 6, përcaktohet shprehimisht se:

“1. Partneriteti për inovacion është procedurë me faza, ku çdo operator ekonomik mund të dorëzojë një kërkesë për pjesëmarrje në përgjigje të njoftimit të kontratës, duke dhënë informacionin që kërkohet nga autoriteti ose enti kontraktor. Në dokumentet e tenderit, autoriteti ose enti kontraktor identifikon nevojën për një produkt, shërbim ose punë inovatore, e cila nuk mund të përmbushet duke blerë produktet, shërbimet ose punët që gjenden në treg.

*[...] 6. Partneriteti për inovacion zhvillohet me faza të njëpasnjëshme bazuar në hapat e procesit të kërkimit dhe zhvillimit, të cilat mund të përfshijnë prodhimin e produkteve, ofrimin e shërbimeve ose përfundimin e punëve. Në partneritetin për inovacion përcaktohen objektiva të ndërmjetme, të cilët duhet të arrihen nga partnerët/kontraktuesit dhe parashikohet që pagesat të bëhen sipas një plani të caktuar. **Bazuar mbi këto objektiva, autoriteti ose enti kontraktor mund të vendosë që ta përfundojë partneritetin për inovacion pas çdo faze ose në rastin e partneritetit për inovacion me disa partnerë, të reduktojë numrin e tyre, duke zgjidhur kontratat individuale.** Në çdo rast, një mundësi e tillë dhe kushtet për përdorimin e saj duhet të parashikohen qartësisht në dokumentet e tenderit.”*

Përveç hapësirës që lë legjislatori, për të përshtatur prokurimin sipas nevojave që janë të ndryshueshme në kohë, në rastin kur autoriteti dhe enti kontraktor zgjidh kontratën individuale sipas këtij përcaktimi, ligjvënësi duhet të kishte përcaktuar të paktën disa kritere orientuese që duhet të përmbushen nga autoriteti, apo enti kontraktor të nevojshme për t'u analizuar apo përmbushur, përpara se të dalë në këtë vendimmarrje.

Në të kundërt, kur kjo e drejtë i njihet autoritetit kontraktor pa asnjë orientim nga ligji, ky mjet mund të kthehet në cenim të interesave të operatorëve ekonomikë, që kanë krijuar gjithë pritshmëritë legjitime përmes nënshkrimit të një kontrate dhe në një moment të caktuar, u kërkohet zgjidhja e saj nga pala tjetër.

Kjo do të krijonte edhe mundësinë që shteti, të gjendej gjithmonë e më shpesh përballë kërkimeve gjyqësore, përmes padive për shpërblimin e dëmit civil, për shkak të veprimeve të papërgjegjshme të drejtuesve të autoriteteve. Kjo është akoma më e rëndë kur një hapësirë e tillë diskrecionare, krijohet me ligj.

Për më tepër, një parashikim i tillë bie ndesh edhe me vetë përcaktimet që bën neni 128, i ligjit nr. 162/2020, dispozitë që përcakton në mënyrë shteruese dy rastet kur autoriteti ose enti kontraktor mund të zgjidhë kontratën gjatë kohëzgjatjes së saj.

Për këtë, është e nevojshme harmonizimi i këtyre dispozitave duke plotësuar e saktësuar nenin 46 të ligjit.

3. Neni 47, i ligjit, përcakton dispozitën e procedurës me negociim, pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës, ose ndryshe, atë që mund të njihet si prokurim i drejtpërdrejtë. Kjo lloj

procedurë, e cila shmang ndjeshëm konkurrencën mes operatorëve, mund të përdoret në raste të rralla, përjashtimore dhe shumë specifike, pikërisht atëherë kur asnjë masë tjetër nuk mund të përmbushë qëllimin për shkak të të cilit kjo procedurë ndërmerret.

Neni 47, përpigjet të rendisë kush janë rastet kur lejohet përdorimi i kësaj procedure prokurimi. Dhe një ndër to, sipas pikës, 1, shkronja “a)”, është rasti kur; *“në përgjigje të dy procedurave të njëpasnjëshme të hapura ose të hapura të thjeshtuara, shërbimit të konsulencës ose procedurës së kufizuar apo në përgjigje të një procedure të publikuar për konkurrim të lidhur me aktivitetet sektoriale sipas kreut X të këtij ligji, nuk është paraqitur asnjë ofertë apo kërkesë për pjesëmarrje, ose kur ofertat apo kërkesat për pjesëmarrje të dorëzuara **kanë qenë të papërshtatshme.**”*

Përcaktimi që bën më tej vetë dispozita, për ofertat që vlerësohen si “të papërshtatshme”, është rasti kur *“një ofertë nuk ka lidhje me kontratën dhe duket qartë që nuk mund të plotësojë, pa pësuar ndryshime thelbësore, nevojat dhe kërkesat e autoritetit ose entit kontraktor, të specifikuar në dokumentet e tenderit.”*

Një përcaktim i tillë, pa asnjë kriter konkret vlerësues apo përcaktues, krijon sërish hapësira të gjëra vlerësimi subjektive për autoritetet dhe entet kontraktore. Për ilustrim, një ofertë mund të konsiderohet e papërshtatshme, kur kapërcen vlerën e fondit limit.

Cdo lloj vlerësimi i paorientuar në të dhëna/tregues të matshëm, krijon hapësira për keqpërdorim të kësaj procedure, duke shmangur kështu konkurrencën dhe duke përzgjedhur direkt operatorin ekonomik, me pretekstin se procedura/t e mëparshme kanë dështuar, meqë ofertat kanë qenë “të papërshtatshme”.

Nën logjikën e këtij arsyetimi, neni 47 i ligjit nr. 162/2020, duhet të plotësohet me qëllim që të shmangët çdo mundësi e keqzbatimin apo keqintepretimit në praktikë.

4. Neni 51, i ligjit nr. 162/2020, përcakton rastet e përdorimit të procedurës konkurruese me negociim dhe dialogut konkurrues. Një ndër këto raste, sipas pikës 2, të kësaj dispozite është dhe kur: *“2. Për kontratat e punëve, mallrave ose shërbimeve kur gjatë një procedure të hapur ose të kufizuar **janë dorëzuar vetëm oferta të parregullta apo të papranueshme.** Në këto rrethana, autoritetet kontraktore **nuk kanë detyrim që të shpallin një njoftim kontrate** për sa kohë që përfshijnë në procedurë të gjithë ofertuesit që përmbushin kriteret për kualifikim, të përcaktuara në këtë ligj **dhe që gjatë një procedure të mëparshme të hapur ose të kufizuar kanë dorëzuar oferta në përputhje me kërkesat formale të procedurës së prokurimit.**”*

Një rregullim i tillë me ligj është i papranueshëm, pasi shkel parimet kushtetuese të konkurrencës dhe nismës së lirë, si dhe barazisë përpara ligjit në procedurat e prokurimit publik.

Përmes një parashikimi të tillë, autoriteti kontraktor ligjërohet të pranojë oferta nga operatorë që nuk janë treguar korrekt në dorëzimin e ofertave, dhe për një prokurim të kryer si të hapur apo të kufizuar, kalohet në një procedurë që më pas zhvillohet pa një njoftim kontrate.

Për më tepër, vetë kjo dispozitë në vijim përpiqet të japë kuptimin e një oferte që konsiderohet si **e parregullt** (ato oferta që nuk janë në përputhje me dokumentet e tenderit, si dhe nuk respektojnë detyrimet ligjore që vijnë nga legjislacioni i posaçëm në varësi të objektit të prokurimit), apo të **ofertave të papranueshme** (ato oferta, të cilat: **a**) janë dorëzuar me vonesë; **b**) janë anomalisht të ulëta dhe të paargumentuara; **c**) tejkalojnë buxhetin e autoritetit kontraktor, të përcaktuar dhe të dokumentuar përpara fillimit të procedurës së prokurimit.).

Në këto raste, është e pakuptueshme se si ligjvënësi mund të pranojë një rregullim të tillë, që për një procedurë konkurimi të hapur, të kalohet direkt në procedurën konkuresive me negociim (drejtpërdrejtë), për të njëjtët operatorë që nuk janë përgjegjës sipas kërkesave të specifikuar në momentin e dorëzimit të ofertave.

Në praktikë, do të thotë se autoriteti publik, zgjedh të bashkëpunojë me një operator të cilit i mungon serioziteti i bashkëpunimit, apo anashkalon kërkesat e entit, duke diktuar edhe vendimmarrjen e këtij të fundit.

Nëse ligji e lejon këtë mënyrë bashkëpunimi, duke ligjëruar në vetvete parregullsinë, atëherë kemi një përmbysje të sistemit të së drejtës, dhe shkelje të të gjitha parimeve të realizimit të një procedimi administrativ në Republikën e Shqipërisë, duke i hapur rrugë dhe duke e kthyer në kulturë, shmangien e ligjit, moszbatimin e tij, dhe pranimin e çdo mënyre bashkëpunimi pavarësisht mangësive të evidentuara.

5. Neni 52, i ligjit sanksionon marrëveshjen kuadër, si marrëveshjen ndërmjet një ose më shumë autoriteteve ose enteve kontraktore dhe një ose më shumë operatorëve ekonomikë, qëllimi i së cilës është të vendosë kushtet e kontratave që do të jepen gjatë një periudhe të caktuar kohore, veçanërisht ato që kanë lidhje me çmimin dhe, aty ku është e përshtatshme, me sasi të e parashikuara.

Ndërkohë, kjo dispozitë ka parashikuar edhe mënyrën se si zbatohet një marrëveshje kuadër e lidhur me më shumë se një operator ekonomik, pa rihapur konkurrimin, ose pjesërisht duke e rihapur atë.

Në këto raste, pika 5, veçanërisht shkronja “c)”, përcaktojnë se konkurrimet bazohen në të njëjtat kushte që zbatohen për dhënien e marrëveshjes kuadër dhe, nëse është e nevojshme, në bazë të kushteve të formuluar më saktësisht dhe, sipas rastit, në kushte të tjera të përcaktuara në dokumentet e tenderit.

Nëse aplikohet ky rregullim, ofertat do të dorëzohen me shkrim ose me mjete elektronike dhe përmbajtja e tyre duhet të mbetet konfidenciale, derisa kufiri i përcaktuar kohor për përgjigje të ketë skaduar.

Në këtë rast, autoritetet ose entet kontraktore do t'i japin kontratën ofertuesit, që ka dorëzuar ofertën më të mirë, në bazë të kriterëve të shpalljes së kontratës fituese, të përcaktuara në dokumentet e tenderit të marrëveshjes kuadër.

Por lidhur me këtë parashikim, legjislatori nuk ka përcaktuar ndonjë rregullim mbrojtës përkundrejt mirëadministrimit të fondeve publike, që në rastet e rihapjes së konkurrimit, autoriteti kontraktor duhet të garantojë balancën mes shumatorit të çmimeve për njësi, me vlerën e përgjithshme të kontratës, dhe të mos orientohet drejt ofertës më të lartë.

Për këtë arsye, është e nevojshme rishikimi dhe plotësimi i nenit 52, apo dispozitave të tjera të ligjit të lidhura me zbatimin e saj.

6. Ligji nuk përcakton qartë hapat sipas të cilëve nis secila procedurë e prokurimit publik, dhe momentin kur publik shpallja për nisjen e një procedure, duke krijuar jo vetëm konfuzion, por edhe rregulla të njëpasnjëshme përjashtimore nga rregullit i përgjithshëm. Gjithashtu edhe përdorimi i termave të tillë si “*mund të përdoret*”, të cilat realizimin e një procesi administrativ e përcaktojnë si fakultativ, dhe jo të detyrueshëm, krijojnë premisë për keqinterpretim në praktikë. Normime të tilla ulin sigurinë juridike për shkak të paqartësisë së rregullit të aplikueshëm. Konkretisht:

6.1 Neni 57, në pikën 2, parashikon se: “Për procedurat e kufizuara dhe procedurat konkurruese me negociim, autoritetet kontraktore mund të përdorin njoftimin paraprak si një ftesë për ofertë sipas parashikimeve në këtë ligj, nëse ky njoftim përmbush të gjitha kushtet e mëposhtme: a) përmend specifikisht furnizimet, punët ose shërbimet që do të jenë objekt i kontratës; b) përcakton se kontrata do të jepet nëpërmjet procedurës së kufizuar ose procedurës konkurruese me negociim, pa shpallje të mëtejshme të një ftese për ofertë dhe fton operatorët ekonomikë të interesuar për të shprehur interesin e tyre; c) përmban informacionin e përcaktuar në rregullat e prokurimit publik; ç) është shpallur nga 35 ditë deri në 12 muaj përpara datës në të cilën është dërguar ftesa. Periudha që mbulohet nga njoftimi paraprak i informacionit është maksimumi 12 muaj nga data e shpalljes së njoftimit. Megjithatë, në rastet e kontratave për

shërbime sociale dhe shërbime të tjera specifike, njoftimi paraprak i informacionit mund të mbulojë një periudhë më të gjatë se 12 muaj.”

Njoftimi paraprak i informacionit, sidomos në kushtet kur është publikuar **deri në 12 muaj para, pa një ftesë për ofertë**, pavarësisht nga lloji i procedurës që do të aplikohet, bën që të cenohet ndjeshëm pjesëmarrja e operatorëve ekonomikë në garë.

Një parashikim i tillë, do të çojë në abuzime të rënda, kur autoritetet dhe entet kontraktore, mund të shpallin një njoftim paraprak 12-muaj përpara në kohë, dhe në muajin e 9, 10 apo dhe të 12-të, kur ky njoftim është lënë në harresë dhe vigjilenca, apo ndjekja prej operatorëve ekonomikë ka rënë, të vijojë me prokurimin pa një ftesë për ofertë.

Për më tepër, procedurat e prokurimit publik, duhet të zhvillohen në përmbushje të nevojave të ndryshueshme në kohë të autoriteteve kontraktore, ashtu si dhe duke mbajtur në konsideratë çmimet e tregut dhe zhvillimet teknologjike, që janë të ndryshueshme në kohë.

Përveç njoftimeve paraprake apo periodike, **një procedurë konkrete nis me ftesën për ofertë, që duhet të publikohet pasi nevojat të jenë vlerësuar rishtazi, të jenë përcaktuar po rishtazi specifikimet teknike që i përgjigjen nevojave dhe të jetë studiuar tregu për sa i përket vlerës ekonomike.**

Për më tepër, ligji përcakton afate të qarta kohore, që munësojnë autoritetin apo entin kontraktor të jetë në gjendje të plotësojë nevojat për mallra apo shërbime, mbi bazën e një planifikimi paraprak.

6.2 Të njëjtën probleamtikë paraqet dhe neni 71, i ligjit, që parashikon në pikën 2, se: *“Në procedurat e kufizuara dhe procedurat me negociim me shpallje paraprake të njoftimit, **entet kontraktore mund të përdorin njoftimin periodik të informacionit si një ftesë për konkurrim,** nëse ky njoftim përmbush të gjitha kërkesat e mëposhtme: [...] është shpallur 35 ditë deri në 12 muaj përpara datës në të cilën është dërguar ftesa për shprehje interesi.”*

Për më tepër, edhe renditja e kësaj dispozite dhe dispozitës së nenit 72 në kreun e kontratave sektoriale, as sipas rregullave të teknikës legislative nuk përputhet me objektin që trajton ky kre.

Këto dy dispozita duhet të ishin pozicionuar në Kreun IX të ligjit, që trajton nga neni 55, deri në nenin 58 “Njoftimet dhe transparencën”.

7. Neni 76, rendit kriteret detyruese për skualifikim. Kjo dispozitë paraqet disa problematika si vijon:

7.1 Në pikën 3, shkronja “c”, të nenit 76, parashikohet se, *“operatori ekonomik është shpallur fajtor me vendim gjyqësor të formës së prerë për shkelje të rëndë profesionale, për sa kohë që nuk është parashkruar, sipas legjislacionit në fuqi.”*

Nëse kjo dispozitë bën fjalë për dënime të natyrës penale, instituti i “**parashkrimit**” njihet nga Kodi Penal për parashkrimin si ndaj ndjekjes penale apo ekzekutimit të dënimit penal, ndërkohë që pas ekzekutimit të dënimit, Kodi Penal njih dhe rregullon institutin e rehabilitimit.

Në rastin e nenit 76, pika 1 dhe pikën 3, shkronja “c”, ligji ka shtrembëruar institutin penal “të rehabilitimit”, duke përfshirë një interpretim të ri të këtij institute përmes këtij ligji i cili hyn në llojin e atyre ligjeve që miratohen me shumicë të thjeshtë, duke rënë ndesh me afatet e rehabilitimit që parashikohen nga Kodi Penal, si një normë në nivel më të lartë në hierarkinë e akteve, e miratuar me shumicë të cilësuar.

Veprat penale që rendit pika 1, shkronja “a)”, e nenit 76, janë vepra penale të rënda. Për rehabilitimin e personave që kanë vuajtur dënimin për këto vepra penale, neni 69, i Kodit Penal parashikon afate të ndryshme në raport me afatin 5-vjeçar që parashikon ligji nr. 162/2020.

Për këto arsye, është e nevojshme që neni 76 të rishikohet, në mënyrë që të jetë në harmoni me parashikimet e legjislacionit penal.

7.2 Në pikën 3, shkronja “f)”, parashikohet si rast skualifikues edhe rasti kur: *“autoriteti kontraktor ka informacion të provuar se operatori ekonomik ka marrë përsipër të ndikojë në mënyrë të gabuar procesin e vendimmarrjes së autoritetit ose entit kontraktor për të marrë informacion konfidencial, që mund t'i japë atij avantazh të padrejtë në procedurën e prokurimit, ose nga pakujdesia të japë informacione të gabuara që mund të kenë ndikim domethënës në vendimet që lidhen me përjashtimin, përzgjedhjen ose prokurimin.”*

Paqartësia mbi faktin se çfarë do të vlerësohet si, “informacion i provuar” në këtë rast, dhe mënyrën se nga do të sigurohet, administrohet dhe vlerësohet një informacion i tillë, krijon premisa për interpretim e zbatim të gabuar dhe të diferencuar të dispozitës.

Ndaj dhe një parashikim i tillë, i pasaktësuar, mund të kthehet në një mekanizëm penalizues në formën e përjashtimit pa të drejtë nga procedurat e prokurimit publik të operatorëve ekonomikë, apo të përdoret si një mjet në duart e autoritetit publik, për të

ndëshkuar pa të drejtë disa konkurrentë, e për të favorizuar njëkohësisht kundërshtarët konkurrentë të tij.

7.3 Përcaktimi i pikës 4, të këtij neni (76), krijon hapësira për autoritetin ose entin kontraktor, që pavarësisht shkeljeve që përcakton ligji si raste taksative për skualifikim, të mund të vendosë të mos e skualifikojë operatorin ekonomik, është i papranueshëm dhe i pajustificueshëm qoftë në rrethana të jashtëzakonshme apo për arsye të interesit thelbësor publik.

Për më tepër që, për çështje kaq sensitive dhe thelbësore, si interesi publik, shëndeti publik, apo mbrojtja e mjedisit, vigjilenca e autoriteti kontraktor për besueshmërinë dhe cilësinë e mallrave apo shërbimeve të ofertura, duhet të jetë në nivelet më të larta.

Nga ana tjetër, prokurimi i mallrave dhe shërbimeve në terma të nevojave, planifikohet që 1 vit përpara. Paqartësi në zbatimin e këtij parashikimi shkakton edhe mos përcaktimi i “*autoritetit kompetent*” që konfirmon rrethanën e jashtëzakonshme, apo arsyet thelbësore që lidhen me të, sipas parashikimit të pikës 4, të nenit 76.

Kjo dispozitë meriton vëmendje të shtuar nga Kuvendi dhe plotësim të normës ligjore me kriteret apo orientimet e nevojshme, në mënyrë që asnjë rrethanë e natyrës normale, të trajtohet nesër në praktikë si “e jashtëzakonshme”, pa shkaqe të përligjura që diktojnë këtë vendimarrje.

7.4 Edhe pika 6, e nenit 76, sërish paraqet të njëjtën problematikë, kur nga njëra anë neni rendit kriteret detyruese për skualifikim, që prezumohet se është një masë që ndërmerret për shkelje të rënda, nga ana tjetër përmes kësaj pike, autoritetit kontraktor i lihet marzh vlerësimi nëse masat e marra ndaj operatorëve ekonomikë, edhe prej organeve të tjera, janë të mjaftueshme për të treguar besueshmërinë e tij.

Për më tepër, pagesa e një kompensimi për çdo dëm të shkaktuar si pasojë e kryerjes së një veprë penale apo shkeljeve ligjore, nuk mund të konsiderohet si shkak për të kualifikuar një subjekt, kur rastet e veprave penale për të cilat skualifikohet janë ndër rastet më të rënda që cenojnë sigurinë e shtetit dhe të shtetasve (*nga pjesëmarrja në grup të strukturuar kriminal, organizatë kriminale, bandë e armatosur, organizatë terroriste; korrupsion; mashtrim; pastrim parash ose financim të terrorizmit; vepra me qëllime terroriste ose vepra penale të lidhura me veprimtari terroriste; falsifikim; e deri te puna e fëmijëve dhe forma të tjera të trafikimit të qenieve njerëzore*).

Një autoritet dhe ent kontraktor nuk mundet që të gëzojë aftësinë, e aq më pak kapacitetin dhe kompetencën që të vlerësojë situatat, siç parashtrohen nga pika 6 e nenit 76, e aq më pak kompetencën për të vlerësuar rëndësinë dhe rrethanat e posaçme të veprës penale apo të shkeljes, në balancë me masat e marra nga operatori ekonomik, nëse ato mjaftojnë

përkundrejt çështjes penale, për të rifituar besueshmërinë për fitimin e një bashkëpunimi për punë apo shërbime me fonde publike.

Referuar gjetjeve dhe vlerësimeve të mësipërme, neni 76 i ligjit meriton vëmendje nga Kuvendi dhe një rishkrim tërësor të tij, në mënyrë që ai të jetë në harmoni me legjislacionin procedural penal, politikat penale dhe institutet që parashikohen nga Kodi Penal.

8. Ligji parashikon në **nenet 85 dhe 86**, dhe jo vetëm, **por dhe në disa dispozita të tjera**, uljen/kufizimin e numrit të kandidatëve të tjerë të kualifikuar që do të ftohen për pjesëmarrje, apo uljen e numrit të ofertave dhe zgjidhjeve, në rastet e procedurave të prokurimit me faza.

Në tërësi, fryma që ndjek ligji është se, ky proces është i pranueshëm, nëse autoritetet ose entet kontraktore e përcaktojnë këtë mundësi që në njoftimin e kontratës ose në ftesën për shprehje interesi. Ligji mund të përcaktojë minimumin e operatorëve të nevojshëm që duhet të paraqesin ofertat e tyre në një procedurë, për t'u konsideruar se përmbushet nevoja për konkurrencë.

Ndërkohë që kufizimi i numrit maksimal të operatorëve që ftohen të marrin pjesë, nuk gjen asnjë justifikim dhe nëse kjo ndërmerret që në fazat fillestare të një procedure prokurimi, kjo krijon një barrierë për pjesëmarrjen e operatorëve të ndryshëm në garë.

Pra për të patur një garë sa më konkurrese dhe transparente, ligji mund të përcaktojë numrin minimal të kandidatëve, por kurrësi nuk duhet që përmes ligjit të krijohet mundësia që të kufizohet dhe numri maksimal i tyre.

Përkundrazi, një pjesëmarrje e lartë është tregues për një konkurrencë efektive, pa diskriminim, dhe dhënie e mundësisë së barabartë për të marrë pjesë në procedurat e prokurimit, ashtu sikurse synohet në ligjin e ri për prokurimin publik.

Sa më i lartë numri i operatorëve të kualifikuar aq më shumë cilësor prezumohet se do mund të jetë produkti i prokuruar, apo më i ulët çmimi i ofertuar. Një logjikë e kundërt, nuk garanton sukses në procedurat e prokurimit, por krijon mundësi të paracakimit të fituesve të tyre.

Për më tepër, kjo zgjidhje nuk gjendet e justifikuar as nga praktikat e derimëtanishme, kur nuk ka patur ndonjëherë shqetësime të evidentuara për pjesëmarrjen e shumë operatorëve ofertues në një procedure.

Referuar këtij arsytimi, nevojitet rishikimi i nenit 85 -86 dhe i çdo dispozite tjetër që njeh këtë mundësi, e cila përmbys parimet e prokurimit publik të hapur, me mundësi të barabarta për të marrë pjesë.

V. Lidhur me ankimin administrativ:

1. Pika 1, e nenit 111, sanksionon se: “*Operatori ekonomik ankimues dërgon njëkohësisht ankesën në autoritetin ose entin kontraktor dhe Komisionin e Prokurimit Publik.*”. Për më tepër, pika 2, e nenit 111, pa specifikuar organin ku depozitohet e që shqyrton fillimisht ankesën, dhe as fazën për të cilën bëhet ankesa, kushtëzon bërjen e saj me pagesën e tarifës së ankesës. Madje, pika 4 e nenit 111, përcakton se: “*Në çdo rast, paraqitja e ankesës shoqërohet me mandatpagesën e bërë pranë Komisionit të Prokurimit Publik*”.

Praktika e vënë deri më sot, është që tarifa për bërjen e ankesës aplikohet vetëm në rastet kur ankesa depozitohet dhe shqyrtohet nga KPP. Ndërsa paqartësia dhe hapësira që lihet për keqzbatim dhe aplikimin e tarifës për ankesë në çdo fazë, **edhe kur shqyrtimi nis pranë autoriteti/entit kontraktor, shkakton një barrierë të rëndë dhe të tepër për operatorët ekonomikë.**

Kjo barrierë sanksionohet edhe më fortë në përcaktimin e dispozitës së **nenit 120** të ligjit, mbi pagesën për ankimin.

Kushtëzimi i mundësisë së ankimit, përmes pagimit të një tarife, për më tepër kur dispozita nuk përcakton asnjë nivel minimal/maksimal, apo qoftë dhe orientues për përcaktimin e tarifës nga Këshilli i Ministrave, **rrezikon të çojë në miratimin e një tarife që jo vetëm mund të jetë diskriminuuese, por edhe të cenojë rëndë ushtrimin efektiv të mjeteve të ankimit.**

Nevoja e përcaktimit të një tarife, sado që mund të justifikohet si mjet për të eliminuar ankesat e pabazuara dhe që synojnë të keqpërdoren nga operatorë të ndryshëm për të vonuar apo penguar procedurën e prokurimit, nëse është në nivele të larta në raport me zhvillimin ekonomik të vendit, apo në raport me të ardhurat mesatare vjetore të operatorëve ekonomikë që operojnë në fushat specifike për të cilat mund të zbatohet ky ligj, përbën pengesë reale për ushtrimin e së drejtës së ankimit.

Në këto kushte, për të mos kufizuar mundësinë e ankimit përmes parapagimit të një tarife, kjo dispozitë duhet të përmbajë në vetvete edhe parashikimin e mundësisë që pagesa e tarifës të mund të kryhet edhe në përfundim të zbardhjes së vendimit të marrë, me qëllim që shqyrtimi i një pretendimi të ngritur, në një fazë specifike, të garantohet.

Nga ana tjetër, duke kushtëzuar depozitimin e ankesës njëkohësisht pranë KPP-së, edhe pse organi që e shqyrton atë fillimisht është vetë autoriteti ose enti kontraktor sipas nenit 114, të ligjit, pala ankuese sërish ngarkohet me detyrimin e pagimit të tarifës për këtë ankesë.

Në çdo rast, për kryerjen e ankesës pranë autoritetit apo entit kontraktor, nuk mund të kërkohet pagimi i një tarife, pasi përbën cenim direkt të së drejtës për ankim dhe për një proces të rregullt ligjor.

Për këto arsye, është e nevojshme rishikimi i dispozitës së mësipërme, me qëllim plotësimin dhe qartësimin e saj, për garantimin e një procesi të rregullt ligjor dhe pa barriera për pjesëmarrjen e operatorët ekonomikë.

2. Nga ana tjetër, **KPP, nuk është organ epror i autoriteteve apo enteve kontraktore**, që të vihet në dijeni për çdo ankesë, në çdo fazë, për secilën nga procedurat që zhvillojnë autoritetet apo entet kontraktore.

Ky mekanizëm që përcakton ligji, rrezikon jo vetëm të bllokojë KPP-në, por dhe të shtrembërojë natyrën e tij si një organ që bën shqyrtimin përfundimtar administrativ të ankesave, por vetëm kur ato depozitohen pranë tij, pasi autoriteti apo enti kontraktor nuk ka arritur të japë zgjidhje apo kur pretendimi i operatorit ekonomik lidhet me veprime të autoritetit apo entit në shkelje të ligjit.

Nga ana tjetër, autoritetit kontraktor i lihet mundësia **që pasi konfirmon** se ankesa është depozituar në Komisionin e Prokurimit Publik, **të pezullojë procedurën**. Këtu krijohet një hapësirë kohore për abuzim, pasi çdo veprim i kryer nga momenti i administrimit të ankimit nga secili institucion (autoritet dhe KPP) deri në çastin e konfirmimit, nëse është bërë ankim apo jo në KPP, kjo hapësirë kohore të keqshfrytëzohet nga autoriteti kontraktor që të vijojë me shpalljen e fituesit dhe kryerjen e veprimeve të tjera, përpara pezullimit, duke u justifikuar me faktin që ende nuk kam konfirmim nga KPP nëse është paraqitur ndonjë ankim.

Kjo do të sillte pasoja të drejtëpërdrejta sim bi procedurën, palët, por dhe për buxhetin e shtetit, që mund të rëndohej nga shqyrtimi i ankimeve gjyqësore kundër zgjidhjes së njënashme të kontratatës, sipas vendimit të KPP-së.

Presidenti vlerëson se, Kuvendi duhet t'i kushtojë një vëmendje kësaj dispozite që shpesh herë, është keqinterpretuar dhe keqzbatuar në praktikë, pikërisht duke përdorur detaje teknike, apo veprimtari administrative të paargumentuara, të konsumuara fal hapësirave apo paqartësive që krijonte/krijon ligji.

3. Për më tepër, pika 5 dhe 6, e nenit 114, shkojnë edhe më tej kur përcaktojnë se:

“5. Kundër vendimit të autoritetit ose entit kontraktor, operatorët ekonomikë të interesuar, të cilët kanë paraqitur argumentet e tyre në lidhje me ankesën, kanë të drejtën të ankohen

pranë Komisionit të Prokurimit Publik brenda 5 ditëve nga marrja e njoftimit nga autoriteti ose enti kontraktor, sipas pikës 4 të këtij neni.

6. Nëse operatorët ekonomikë të interesuar nuk kanë paraqitur ankesë sipas pikës 5 të këtij neni, ata nuk do të kenë të drejtë të paraqesin më pas një ankesë për veprimet e autoritetit ose entit kontraktor, të kryera në zbatim të vendimit të dhënë nga Komisioni i Prokurimit Publik.

Ky mekanizëm mohon të drejtën e ankimit dhe dëgjimit përpara një organi/gjykate të paanshëm e të pavarur të caktuar me ligj për kërkimin e të drejtës, pavarësisht se në vijimësi mund të njihen me rrathana, apo fakte shtesë për të cilat më parë nuk kanë qenë në dijeni.

Nga ana tjetër, palët/operatorët ekonomikë në këtë rast, detyrohen të bëjnë ankesë në çdo fazë, të paguajnë tarifë për bërjen e kësaj ankese, vetëm e vetëm që t'i lënë hapësirë vetes për t'u ankuar, nëse vendimmarrja e autoriteti apo entit kontraktor në përfundim të procedurës, nuk është në favor të interesave të tyre.

Ky mekanizëm rrezikon të shkaktojë mbingarkesë, paqartësi, ashtu siç dhe kushtëzon të drejtën e ankimit të një operatori ekonomik me dy kushte:

- pagesën,

dhe

- një ankesë të mëparshme.

3.1 Këto shqetësime lindin edhe nga përmbajtja e nenit 115, të ligjit, dispozitë e cila sanksionon se një procedurë që nis pranë entit apo autoriteti kontraktor, qëndron e hapur njëkohësisht edhe pranë KPP-së, derisa kjo e fundit të shprehet me një **“vendim deklarativ”**.

Neni 115, kërkon dhe detyron KPP-në të shprehet, pa u investuar direkt KPP-ja nga një operator ekonomik, edhe në rastin kur nuk ka ankesa pas vendimmarrjes së autoritetit ose entit rregullator.

Ky mekanizëm në dukje burokratik, rrezikon të cenojë jo vetëm të drejtën e ankimit të operatorëve ekonomikë, por edhe të vet nevojës për shqyrtimin e çështjeve të ankesave brenda afateve të arsyeshme, në funksion të procedurave të prokurimit efektive që u përgjigjen në kohë nevojave të autoriteteve apo enteve rregullatore.

Është e nevojshme që kjo dispozitë të qartësohet, duke rregulluar qartë, mjetet e ankimit, shkaqet e ankimit, dhe organin që ka në kompetencë shqyrtimin e çështjes, si përsa i takon kompetencës lëndore. Pra paraqitja e ankesës njëkohësisht tek të dy organet (1. Autoriteti Kontraktor dhe 2. KPP), nuk duhet të konfuzojë procedurën, por duhet të pasqyrojë qartë se kush e ka kompetencën

për tu shprehur i pari, për ta kthyer KPP-në, faktikisht pjesëmarrës dhe organizator të një procedure prokurimi.

4. Neni 117, parashikon se, ankimesi ka të drejtë që të tërheqë ankesën e depozituar në çdo kohë përpara përfundimit të afatit për shqyrtimin e saj nga ana e Komisionit të Prokurimit Publik. Tërheqja e ankesës konsiderohet si mospranim ankesë dhe ankimesit nuk i kthehet tarifa e ankesës.

Në rastet kur ankesa nuk është shqyrtuar ende, dhe ajo tërhiqet, kjo situatë do të sillte si pasojë përfundimin e procedimit administrativ, por kurrsësi nuk mundet të konsiderohet si ankesë e pa pranuar, pasi pasojat juridike që sjell shprehja e vullnetit përmes tërheqjes, janë të ndryshme nga ato të mospranimit të ankimit.

5. Lidhur me vendimmarrjen e KPP-së, pasi autoriteti apo enti kontraktor ka lidhur kontratën, pika 3, e nenit 118, parashikon se:

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

- a) të deklarojë absolutisht të pavlefshme kontratën e nënshkruar, në përputhje me parashikimet e këtij ligji;*
- b) të urdhërojë autoritetin kontraktor për shkurtimin e kohëzgjatjes së kontratës dhe të kërkojë ndërprerjen e parakohshme të saj;*
- c) të marrë një vendim deklarativ, në bazë të të cilit pushteti gjyqësor mund të dëmshpërblejë ankuesin, që ka pësuar humbje ose dëme si rezultat i shkeljes së këtij ligji.*

Pikërisht sic u referua edhe më lart, është me shumë rëndësi evidentimi dhe dokumentimi i veprimeve pas depozitimit të ankesës, që duhet të ndiqet nga vendimi për pezullimin e gjithë procesit nëse ekzitojnë kushtet dhe rrethanat për një vendimmarrje të tillë.

Nëse nuk ka një parashikim të qartë në fazën e administrimit të ankimit, mundësia që ligji i njeh KPP-së pas nënshkrimit të kontratës, për të urdhëruar autoritetin kontraktor për shkurtimin e kohëzgjatjes së kontratës dhe të kërkojë ndërprerjen e parakohshme të saj, është një kompetencë që mund të keqpërdoret, të çojë në abuzime dhe ndërhyrje në nevojat e autoritetit kontraktor.

Janë të gjitha mundësitë që ligji të parashikojë qartë ndërhyjen e menjëhershme të KPP-së në një proces administrativ prokurimi për të pezulluar procedurën, kur ekzistojnë rrethanat dhe shkaqet që vijueshmëria e procesit të bëhet në shkelje të rënda të ligjit, që çojnë deri në pavlefshmëri.

Ligji parashikon të gjithë mekanizmat për kontrollin e një procedure prokurimi që nga fazat fillestare të saj. Ndaj kompetenca *a priori* që i njihet KPP-së, **për deklarin absolutisht të pavlefshëm të kontratës së nënshkruar, është cenim i gjithë procedurës, ndërkohë që organet e ngarkuara nga ligji kanë patur detyrimin të konstatojnë në kohë cdo parregullsi.**

Për më tepër, është e paqartë se si vihet në lëvizje, mbi bazën e çfarë ankese, dhe si mund të shprehet KPP-ja, pasi kontrata është nënshkruar, ndërkohë që për çdo fazë që i ka paraprirë nënshkrimit, KPP ka qenë hallkë monitoruese.

Së fundmi, një kontratë e nënshkruar, mund të zgjidhet para kohe sipas parashikimeve që përmban vetë ajo kontratë, e nënshkruar me vullnetin e palëve. Në të kundërt, pala nënshkruese, në këtë rast operatori ekonomik, rrezikon të cenohet në të drejtat dhe interesat e tij, apo shteti rrezikon të ndëshkohet financiarisht për shkak të kësaj vendimmarrjeje. Pra, një parashikim i tillë nuk mban në konsideratë rastet kur operatorët mund të kërkojnë dëmshpërblim.

Për më tepër, vetë ligji nr. 162/2020, në nenin 128, të tij, përcakton dy rastet shteruese kur autoriteti ose enti kontraktor mund të zgjidhë kontratën publike ose marrëveshjen kuadër gjatë kohëzgjatjes së saj. Këto raste janë kur:

- a) *kontrata duhet të modifikohet në mënyrë thelbësore, gjë e cila lind detyrimin për zhvillimin e një procedure të re të prokurimit publik;*
- b) **kontrata ose marrëveshja kuadër nuk duhej t'i ishte dhënë kontraktorit, për shkak të shkeljeve të rënda të këtij ligji, të cilat rrjedhin nga një vendim gjyqësor i formës së prerë, të dhënë nga një gjykatë kompetente.**

Pra dhe vetë ligji, në dispozitat vijuese të tij, sanksionon se, **shkelja e rëndë e ligjit duhet të provohet me një vendim gjyqësor të formës së prerë.**

6. Neni 119, i ligjit, në pikën 2, përcakton se: *“Kontrata mund të mos shpallet absolutisht e pavlefshme edhe nëse ajo është lidhur jo sipas parashikimeve të pikës 1 të këtij neni, nëse Komisioni i Prokurimit Publik, pas shqyrtimit të të gjitha aspekteve përkatëse, çmon se shpallja e pavlefshme e kësaj kontrate mund të cenojë çështjet thelbësore të interesit të përgjithshëm. [...]*”

Kjo kompetencë dhe hapësirë vlerësimi që i jepet KPP-së, **është arbitrare dhe në kundërshtim me përcaktimet e parimet e Kodit të Procedurave Administrative.** Pra e thënë thjeshtë, KPP, del në një pozicion shumë të privilegjuar, që rast pas rast të ketë mundësinë që edhe pasi kontrata të jetë lidhur, ajo mund të vendosë,

- ta prishë ose jo kontratën;
- ta deklarojë, apo jo të pavlefshme, përkundrejt gjithë kërkesave të tjera të ligjit.

Kur një akt administrativ-në rastin konkret kontratë administrative, përmban elementë që çojnë në pavlefshmëri absolute, neni 110 i Kodit të Procedurave Administrative sanksionon se:

“Akti administrativ absolutisht i pavlefshëm nuk sjell asnjë pasojë juridike, pavarësisht faktit nëse është konstatuar apo jo si i tillë. Ai konsiderohet se nuk ekziston.”

Autoritetet dhe mënyra e konstatimit të pavlefshmërisë absolute, përcaktohen në Kod, i cili nuk njeh asnjë hapësirë për ndërhyrje, dhe aq më pak për të legjitimuar një akt me përmbajtje të natyrës së pavlefshmërisë absolute.

Për sa më sipër, ligjvënësi duhet të konsiderojë normimin e sjelljes dhe veprimtarisë ekonomike në sektorin e prokurimit publik, ashtu sikurse në secilën fushë të jetës në vendin tonë, me qëllim zgjidhjen e problematikave të ndeshura, duke synuar saktësimin e nocionove dhe rregullimeve ligjore në pajtim me parimet kushtetuese dhe kuadrin ligjor në fuqi, të cilat do të shërbejnë si mjet për disiplinimin e aktorëve pjesëmarrës.

Ky ligj, edhe pse vlerësohet nga propozuesit dhe miratuesit si një nismë pozitive në raport edhe të përafrimit të legjislacionit të Bashkimit Europian në fushën e prokurimit publik, në disa dispozita të tij, që janë evidentuar dhe vlerësuar më sipër, paraqet mangësi shumë të theksuara, në drejtim të;

- krijon një hapësirë e pakontrolluar për të shmangur konkurrencën e lirë përmes përjashtimit të operatorëve ekonomikë në prokurimin e mallrave dhe shërbimeve të caktuara;
- cenon rëndë mbarëvajtjen e procedurës së prokurimit në përputhje me parimin e transparencës në çdo fazë të saj;
- ka parashikuar mjete të reja të prokurimit, pa qartësuar rastet e kriteret e përdorimit të tyre;
- krijon barriera për ushtrimin e të drejtës së ankimit;
- keqinterpreton koncepte të sanksionuara në legjislacionin në fuqi, dhe bie në kundërshtim me përcaktimet e ligjeve me shumicë të cilësuar, si Kodin Penal dhe Kodin e Procedurave Administrative;
- krijon paqartësi mbi kompetencat insitucionale të organeve të ngarkuara për shqyrtimin e ankimit administrativ;
- krijon hapësira të mëdha diskrecionare dhe intepretative si për autoritetet kontraktore, apo Komisionin e Prokurimit Publik, që krijojnë mundësi për të abuzuar me fondet publike gjatë zbatimit në praktikë.

Siç dhe u arsyetua më sipër, përafrimi i legjislacionit të brendshëm në fushën e prokurimit publik me atë të Bashkimit Europian, është domosdoshmëri për procesin e integritit të vendit në Bashkimin Evropian dhe garantimit të standarteve më të mira, por ky vullnet duhet të përmbushet i plotë dhe në mënyrë objektive, pa krijuar hapësira të tjera në ligj që jo vetëm nuk lidhen me procesin e përafrimit, por përkeqësojnë situatën e trajtimit ligjor të çështjeve të ndryshme, brenda, apo që lidhen me fushën e prokurimit publik.

Të nderuar deputetë të Kuvendit të Shqipërisë,

Për gjithë sa u parashtrua më sipër, duke vlerësuar se ky ligj bie ndesh me parimet e mbrojtura nga Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, duke krijuar pabarazi në trajtimin e operatorëve ekonomikë, diskriminim të tyre, dhe duke i penguar të ushtrojnë të drejtën për liri të veprimtarisë ekonomike, edhe në raport me mundësinë e hyrjes në marrëdhënie kontraktuale me autoritetet kontraktore, krijon mundësi për shpërdorim të fondeve publike.

Në bindje të Kushtetutës dhe në zbatim të nenit 85, pika 1, të saj, kam vendosur kthimin për rishqyrtim të ligjit nr. 162/2020 “*Për prokurimin publik*”, me qëllim rishikimin dhe përmirësimin e dispozitave të neneve 4, 6, 10, 12, 15, 17, 19, 24, 25, 26, 30, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 51, 52, 54, 57, 71, 76, 80, 85, 86, 98, 105, 111, 114, 115, 117, 118, 119, 162, apo çdo dispozite tjetër që bëhet e detyrueshme për ndreqje dhe përmirësim si rezultat i ndërhyrjes tek to.

Parashikimet e ligjit që lënë hapësira për zbatime selektive në praktikë të rregullimeve, çojnë në deformimin e konkurrencës së lirë mes operatorëve ekonomikë potencialë për pjesëmarrje në procedurat e prokurimit.

Deformimi i konkurrencës shkakton pasoja direkte në cilësinë e mallit/shërbimit të prokuruar, që ka impakt direkt dhe kosto financiare, duke ulur transparencën e administrimit të fondeve publike.

Sa më sipër, janë shqetësime që duhet të merren në konsideratë nga Kuvendi i Shqipërisë gjatë rishqyrtimit të këtij ligji, duke mbajtur në vëmendje nevojën për përcaktimin e rregullave të qarta dhe transparente në procedura që lidhen me prokurimin me fonde publike, rregulla këto që duhet të garantojnë efektivitet, efikasitet dhe mirëpërdorim të këtyre fondeve.

Sinqerisht,

Ilir META