



UNIVERSITETI I TIRANËS
FAKULTETI I DREJTËSISË



TEMA E DOKTORATURËS

KONTROLLI ADMINISTRATIV DHE GJYQËSOR I AKTIT ADMINISTRATIV

Përgatiti

Medi BICI

udhëheqës Shkencor

Prof. Dr. Skënder KAÇUPI

TIRANË, Maj 2016

Mirënjohje

U bënë afro pesë vjet që jam pjesëmarrës në programin e doktoraturës, pranë Departamentit të së Drejtës Publike të Fakultetit të Drejtësisë në Universitetin e Tiranës. Kjo rrugë e gjatë ka patur edhe pengesat e saj, të cilat me ndihmën e udhëheqësit shkencor Prof. Dr. Skënder Kaçupi janë kaluar me radhë, prandaj falenderimi i parë shkon për udhëheqësin shkencor, i cili më ka dhënë një ndihmë të pakursyer në përzgjedhjen e materialeve, punimin e temave, referimin e tyre nëpër konferenca të ndryshme dhe botimin e shkrimeve në dy prej revistave juridike më prestigjioze në vend.

Një falenderim të përzemërt dëshiroja t'ia adresoja Prof. Dr. Ermir Dobjanit, i cili me sygjerimet e tij më ka ndihmuar për sigurimin e literaturës juridike dhe sidomos për gërshetimin e saj me rastet konkrete nga praktika gjyqësore.

Falenderimin e fundit e kam për të gjithë kolegët gjyqtar (edhe ato që nuk i njoh personalisht) vendimet e të cilëve i kam cituar në këtë punim, për mënyrën e arsytimit të vendimeve gjyqësore, të cilët jo vetëm që e kanë pasuruar punimin, por do të më vlejnjë edhe në punën e përditshme.

Metodologjia

Punimi ka patur si qëllim përshkrimin e aktit administrativ, si një nga format me të cilin administrata publike shpreh vullnetin e saj gjatë kryerjes së funksioneve administrative. Kjo fushë e së drejtës administrative është relativisht e re në vendin tonë, prandaj edhe doktrina juridike e brendshme në këtë drejtim nuk është shumë e pasur. Në të drejtën administrative shqiptare koncepti për aktin administrativ është dhënë për herë të parë nga autori Jani Çomo, ndërsa definicionin për kontratën administrative e ka dhënë ligji nr. 8485, datë 12.05.1999 “Kodi i Procedurave Administrative”.

Punët publike janë kryer që në fillimet e krijimit të shtetit shqiptar, por formën e tyre të vërtetë ato e morën në periudhën e mbretit Zog I, të cilat njiheshin me emrin “punët botore”. Nuk ka ndonjë të dhënë nëse shteti ynë në kontratat që lidhte kishte një pozitë të ndryshme nga pala tjetër kontraktuese dhe ato nuk ishin të dallueshme nga kontratat që lidheshin në kuadrin e së drejtës private.

Pas çlirimit të vendit u bë shtetëzimi i ndërmarrjeve private dhe shteti nuk lejoi konkurrencën e lirë. Punët publike kryheshin nga ndërmarrjet e krijuara enkas për atë qëllim, siç ishin ndërmarrjet komunale banesa, mirëmbajtjes së rrugëve, ndërmarrjet që kryenin furnizime ose shërbime të ndryshme, etj. Veçori e kësaj periudhe është se, kontratat administrative përdoreshin shumë pak, por një përdorim shumë të gjerë kishte akti administrativ, me të cilin organi kompetent administrativ urdhëronte kryerjen e një pune, shërbimi, furnizimi, etj.

Pas viteve 1990 kontratat administrative në fushën e prokurimeve publike fillimisht u rregulluan me VKM-në nr. 467, datë 17.08.1993 “Për Procedurat e Prokurimit me Fondet Shtetërore”, në të cilin kontrata nënkuptohej si një marrëveshje ndërmjet entit prokurues dhe ofertuesit, që ishte rezultat i një procedure përzgjedhëse prokurimi. Ndërsa prokurimi nënkuptonte blerjen, marrjen me qira ose çfarëdo lloj tjetër kontraktimi për mallra, ndërtime ose shërbime. Duke parë që ky akt nënligjor bënte një rregullim të pamjaftueshëm, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë miratoi ligjin nr. 7971, datë 26.07.1995 “Për Prokurimet Publike”, por edhe ky i fundit pati disa probleme kushtetuese, sepse u mohonte të drejtën e ankimit palëve dhe nuk rregullonte përgjegjësinë për dëmin e shkaktuar nga administrata publike, kështu që lindi nevoja e një ligji të ri, i cili është miratuar në vitin 2006 dhe ka patur disa ndryshime. Në zbatim të tij janë miratuar Rregullorja dhe Manuali për Prokurimin Publik.

Risi në të drejtën tonë administrative ka sjellë miratimi i ligjit nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”, me të cilin janë krijuar gjykatat administrative që kanë si lëndë gjykimi mosmarrëveshjet të cilat kanë për objekt aktin administrativ, kontratat administrative dhe marrëdhëniet e punës kur punëdhënësi është një organ i administratës publike, etj.

Një nga metodat që është përdorur gjatë realizimit të punimit është ajo e identifikimit të problematikave të studimit. E drejta e çdo vendi rregullohet, duke u bazuar në ligjet që janë në fuqi. Para hyrjes në fuqi të Kodit të Procedurave Administrative mosmarrëveshjet

administrative rregulloheshin nga Kodi Civil, Kodi i Punës (marrëdhëniet e punës), ligji për kundërvajtjet administrative, etj. Duhet theksuar që legjislacioni i mësipërm nuk bënte dallimin ndërmjet kontratave publike dhe atyre që lidheshin në kuadër të së drejtës private, nuk ishin të qarta procedurat e nxjerrjes së akteve administrative, etj.

Një metodë tjetër e përdorur ka qenë ajo e kërkimit doktrinar, duke përzgjedhur literaturën juridike të nevojshme nga autor të huaj, si gjerman, francezë dhe në veçanti ato italian. Gjithashtu janë përzgjedhur me kujdes punime të ndryshme të autorëve shqiptar nga të gjitha trevat (edhe jashtë kufijve shtetëror), të cilët kanë shkruar, hulumtuar rreth akteve administrative dhe mënyrave të kontrollit të tyre. Kjo metodë është gërshtuar mjaftueshëm me metodën e analizës praktike, si në fazën e nxjerrjes së akteve administrative nga organi administrativ kompetent, duke e ilustruar punimin me disa raste praktike të veprimtarisë së organeve administrative. Nga ana tjetër punimi është pasuruar me praktikë gjyqësore nga disa gjykata të vendit, duke i vendosur të dhënat e këtyre vendimeve si futnota për të treguar realisht qëndrimin që mbajnë gjykatat në lidhje me disa nga çështjet e trajtuara.

Vëmendja e duhur i është kushtuar metodës së analizës së legjislacionit, duke interpretuar drejtë dispozitat e ndryshme ligjore që kanë të bëjnë me aktin administrativ. Nëpërmjet zbatimit të metodës së analizës dhe sintezës është mundur jo vetëm identifikimi i problemeve ligjore, por u është bërë një sqarim dhe interpretim i drejtë dispozitave ligjore që lidhen me aktin administrativ. Metoda e kërkimit ndërdisiplinor ka bërë të mundur realizimin e një kërkimi shkencor, duke synuar interpretimin e drejtë dhe analizën e saktë të legjislacionit, duke bërë përpjekje që tu jepet atyre kuptimi që ka dashur tu jap ligjvënësi.

Në përgatitjen e punimit është përdorur edhe metoda përshkuese, me anë të cilës u është bërë një përshkrim sa më i drejtë definicioneve që lidhen me aktin administrativ, për tu dhënë atyre kuptimin e vërtetë që u jep ligji. Një vend të veçantë në punim zë edhe metoda krahasuese, pasi jam mundur që të bëj krahasimin e qëndrimit që mban legjislacioni shqiptar me qëndrimin që mbajnë legjilacionet e vendeve të ndryshme të Europës, SHBA-ve, etj.

Pavarësisht përpjekjeve modeste që kam bërë për të sqaruar disa nga konceptet dhe rregullat në lidhje me aktin administrativ, të parashikuar nga ligji nr. 8485, datë 12.05.1999 “Kodi i Procedurave Administrative”, ndodhemi në vigjilje të hyrjes në fuqi të ligjit nr. 44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë”, i cili e shfuqizon ligjin aktual, prandaj përpjekje të tjera do tu duhen pedagogëve të së drejtës administrative dhe juristëve të tjerë të praktikës për të dhënë mendimin e tyre rreth ligjit të ri, me qëllim për ta bërë atë sa më të kuptueshëm dhe zbatueshëm në praktikë.

Përmbajta

	Faqe
Mirënjohje.....	2
Metodologjia.....	3
Përmbledhja	7

KREU I PARË

AKTI ADMNISTRATIV

1.1. Një vështrim i shkurtër historik	10
1.2. Përkufizimi i aktit administrativ.....	13
1.3. Veçoritë e aktit administrativ	21
1.4. Organet që nxjerrin akte administrative.....	25
1.5. Karakteri nënligjor i aktit dhe dallimi i tij nga vendimet gjyqësore.....	27
1.6. Kuptimi dhe natyra juridike e akteve administrative.....	30
1.7. Llojet dhe klasifikimi i akteve administrative.....	33

KREU I DYTË

PROCEDIMI ADMINISTRATIV

2.1. Lindja e nocionit të procedimit	38
2.2. Parimet kryesore të procedimit administrativ.....	47
2.3. Analiza strukturore dhe palët në procedimin administrativ.....	49
2.4. Pjesëmarrja e palëve në procedimin administrativ.....	55
2.5. E drejta e palëve për informim.....	66

KREU I TRETË

FAZAT E PROCEDIMIT ADMINISTRATIV

3.1. Fillimi i procedimit.....	70
3.2. Detyrimi i organit publik për të proceduar.....	74
3.3. Procedura hetimore.....	77
3.4. Verifikimi i provave dhe parimi inkuizitorial.....	80
3.5. Ekzaminimet e tjera.....	82
3.6. Faza e vendimmarrjes.....	84

3.7. Përfundimi i procedimit administrativ.....	89
-------------------------------------------------	----

KREU I KATËRT

VLEFSHMËRIA DHE PAVLEFSHMËRIA E AKTIT ADMINISTRATIV

4.1. Kërkesat për vlefshmërinë e aktit	98
4.2. Kompetenca	99
4.3. Delegimi dhe Zëvendësimi.....	102
4.4. Spostimi (Zhvendosja)	107
4.5. Procedura.....	109
4.6. Përputhja e aktit me përmbajtjen e ligjit	114
4.7. Përputhja e aktit me qëllimin e ligjit.....	115
4.8. Juridiksioni.....	117
4.9. Pavlefshmëria e akteve administrative.....	120
4.10. Dallimi i pavlefshmërive të akteve administrative.....	122

KREU I PESTË

KONTROLLI I AKTIT ADMINISTRATIV

5.1. Parimet, llojet dhe mjetet e kontrollit.....	124
5.2. Kontrolli i brendshëm administrativ	128
5.3. Parimi i shterimit të ankimit administrativ.....	137
5.4. Sistemet e drejtësisë administrative.....	144
5.5. Kontrolli gjyqësor i aktit administrativ.....	155
5.6. Qëllimi i kontrollit gjyqësor.....	163
5.7. Kontrolli kushtetues i aktit administrativ	167

PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME.....	175
---------------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	179
-------------------	-----

ABSTRAKTI (Shqip-Anglisht).....	183
---------------------------------	-----

Përmbledhja

Në kreun e parë të punimit jam munduar që të jap konceptin e aktit administrativ. Origjina e këtij koncepti e ka burimin e tij tek termi francez *acte administratif*, prej nga është huazuar dhe shëndrruar në konceptin e së drejtës administrative në përgjithësi dhe asaj shqiptare në veçanti. Fillimisht akti administrativ si koncept mbulonte të gjitha masat dhe veprimet e administratës publike, duke përfshirë të drejtën private dhe atë publike. Me kalimin e kohës kuptimi për aktin administrativ u kufizua në masat administrative në fushën e së drejtës publike. Koncepti për aktin administrativ, i përcaktuar në këtë mënyrë, u zbatua nga gjykatat administrative dhe më tej u përpunua në shkrimet juridike të mëvonshme. Ai nuk u përmend në ndonjë legjislacion deri pas Luftës së Dytë Botërore, kur shprehja “akt administrativ” u përdor në disa ligje për gjykatat administrative të vendeve të Europës.

Në Shqipëri, kuptimi për aktin administrativ ka gjetur pasqyrimin e tij vetëm në trajtimet teorike të shkencës së të drejtës administrative, sepse nuk ka pasur një ligj të veçantë që të rregullonte saktësisht këtë çështje. Në legjislacionin shqiptar, në mënyrë të veçantë në Kodin e Procedurave Administrative, për herë të parë është dhënë kuptimi për aktin administrativ, kriteret e vlefshmërisë dhe pavlefshmërisë së tij, koncepti i pushimit të fuqisë dhe veçanërisht kuptimi i kontratave administrative dhe akteve reale. Akti administrativ, duke qenë i autorizuar nga ligji ka automatikisht pasoja ligjore. Akti administrativ merr emërtime të ndryshme si vendim, urdhër, urdhëresë, rregullore, etj.

Në kreun e dytë bëhet fjalë për procedurat e shqyrtimit administrativ, ku jepen nocioni i saj dhe rregullat që duhen zbatuar gjatë procedurës së nxjerrjes së aktit administrativ. Është shumë e rëndësishme që të ekzistojnë garanci që gjatë zgjidhjes të të drejtave të individëve, personave juridik dhe subjekteve të tjera pjesëmarrëse në procedurën administrative, organet publike duhet ti përmbahen procedurës ligjore dhe duhet të respektojnë të gjitha rregullat me të cilat sigurohet zbatimi i drejtë dhe objektiv i ligjit material, si dhe garantohen të drejtat procedurale të palëve të interesuara.

Procedura administrative paraqet një varg veprimesh procedurale që zhvillohen në disa etapa (fillimi i procedurës, pyetjet, nxjerrja e vendimit dhe ekzekutimi i vendimit) dhe kanë si qëllim përfundimtar nxjerrjen e një vendimi të drejtë dhe ligjor. Ka vende ku ekzistojnë dy lloje procedurash administrative: procedura e përgjithshme dhe procedura e veçantë administrative. Procedura e përgjithshme administrative përmban rregulla, të cilat janë të përbashkta për një numër të madh organesh administrative. Ka raste kur nuk mund të zbatohen rregullat e procedurës së përgjithshme administrative, prandaj është e nevojshme që të ekzistojnë rregulla specifike dhe mënyra të veçanta të punës për organet publike. Në këto raste zbatohen rregullat e veçanta të procedurës administrative, të cilat rregullohen me ligje të veçanta. Procedura të tilla janë procedurat doganore, tatimore, etj. Procedura e përgjithshme administrative, në raport me procedurën e veçantë administrative, ka karakter plotësues,

respektivisht ajo zbatohet nëse në ligjin e posaçëm nuk është parashikuar ndonjë procedurë e veçantë administrative.

Në kreun e tretë të punimit janë përshkruar fazat e procedimit administrativ. Faza hyrëse ose e quajtur ndryshe edhe faza e inisiativës është faza e procedimit administrativ që përfshin në vetvete veprimet dhe aktet në bazë të të cilave fillon procedimi administrativ. E drejta për të filluar një procedim administrativ i takon vetë organit kompetent, me kërkesë të palëve të interesuara, ose me kërkesë të organeve të tjera të administratës publike. Procedimet e nisura me inisiativën e vetë organit procedues mund të kenë karakter të brendshëm dhe shërbejnë për mirëfunksionimin e vetë organit administrativ, por mund të kenë dhe karakter të jashtëm për mbrojtjen e interesit publik. Organi administrativ me inisiativën e tij mund të fillojë një procedim administrativ, nisur nga fakti se një kategori interesash publike, të cilat i janë besuar atij, ose ndryshe ushtrimi i pushteteve, të cilat i janë atribuar një organi administrativ mund të ushtrohen automatikisht nga ana e këtij të fundit, në mënyrë të pavarur nga kërkesa e subjekteve të tjerë.

Në kreun e katërt bëhet fjalë për vlefshmërinë dhe pavlefshmërinë e aktit administrativ. Ligji i detyron organet e administratës publike, të cilat merren me ushtrimin e veprimtarisë ekzekutive urdhërdhënëse, që të zbatojnë urdhërimet e tij, me qëllim që aktet e nxjerra prej tyre të sjellin pasojat e dëshiruara juridike. Mosrespektimi ose injorimi i rregullave të ligjit sjellë paligjshmërinë e aktit administrativ. Kërkesat ligjore që përcaktojnë vlefshmërinë e akteve administrative nuk janë të kushtëzuara nga njëra-tjetra. Mjafton shkelja e njëres prej tyre, që të shërbejë si shkak për të zhvlerësuar aktin në tërësinë e tij. Këto kërkesa lidhen me elemente të tilla të rëndësishme si kompetenca, procedura dhe përputhja e aktit me përmbajtjen e qëllimit e ligjit.

Një tjetër dukuri që ndodh me aktin administrativ është parregullsia e tij. Në parregullsinë e një akti administrativ mund të ndikojë vlerësimi i padrejtë ose i papërshtatshëm i situatave, rrethanave, kushteve, momentit, kohës ose mënyrës së nxjerrjes së tij nga organi administrativ. Parregullsia e aktit administrativ mund të jetë objekt i rishikimit administrativ, por në ndryshim nga pavlefshmëria, ajo nuk mund të jetë objekt e rishikimit gjyqësor. Ky është një dallim kryesor midis dy llojeve të rishikimit.

Në kreun e fundit të punimit bëhet fjalë për kontrollin e aktit administrativ, në të cilin janë përshkruar me hollësi parimet, llojet e kontrollit, mjetet, shterimi i ankimit administrativ, etj. Në nenin 13 të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut (KEDNJ) parashikohet shprehimisht e drejta e çdo personi për të bërë një ankim efektiv ndaj shkeljeve të kryera nga persona që veprojnë në përmbushjen e funksioneve zyrtare. Mbi këto dispozita kushtetuese, është bazuar kontrolli administrativ dhe ai gjyqësor. Parimet nga të cilat udhëhiqet legjislacioni shqiptar, i cili rregullon veprimtarinë e administratës publike parashikon se, organet administrative dhe veprimtaria e tyre i nënshtrohen rrugës dhe mjeteve të kontrollit, ku përfshihen edhe kontrolli administrativ dhe ai gjyqësor. Duhet të kemi parasysh se e gjithë veprimtaria për nxjerrjen dhe ekzekutimin e akteve administrative është një veprimtari e

pastër me karakter administrativ dhe si rrjedhojë e drejta e ankimit administrativ dhe kontrolli kundër çdo vendimi administrativ janë të bazuara në Kodin e Procedurave Administrative.

Parimi i shtetit të së drejtës, kërkon që të garantohet mbrojtja e plotë e individit dhe personave juridik kundrejt cënimit të sferës të të drejtave të tyre nga ndërhyrjet e pushtetit publik. Kjo mbrojtje përfshin edhe parashikimin e qartë nga ligji të rregullave të sjelljes së administratës publike dhe individëve, të të drejtës dhe detyrimit të këtyre të fundit për të kërkuar realizimin e të drejtave dhe interesave të ligjshme, si dhe për tu ankuar me mjete efektive, nëse këto të drejta u cënohen apo u kufizohen pa respektuar ligjin. Në ligjin nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksonimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative” është parashikuar se, sa herë që në ligjet e posaçme bëhet referim në seksionet administrative apo në Kreun “Gjykimi i Mosmarrëveshjeve Administrative” të Kodit Procedurës Civile, apo në gjykatën kompetente, referenca vlerësohet si e bërë në këtë ligj dhe në gjykatën administrative kompetente.....

KREU I PARË

AKTI ADMINISTRATIV

1.1.Një vështrim i shkurtër historik

Deri në fund të shekullit IXX, veprimtaria administrative mbulohej nëpërmjet aktit administrativ, si në fushën e të drejtës private, ashtu dhe në atë të së drejtës publike. Profesori gjerman Otto Mayer, në vitin 1895 e përkufizoi aktin administrativ si një “shpallje autoritare të administratës, që përcakton të drejtën e një subjekti në një rast të caktuar”, koncept që u përpunua më vonë dhe pas përfundimit të Luftës së Dytë Botërore, ai u përdor në ligje të veçanta për tu zbatuar nga gjykatat administrative. Për zbatimin e drejtë të dispozitave me karakter materialo-juridik nga organet administrative, është e nevojshme që të ekzistojnë rregulla ndaj të cilave këto organe, ente apo organizata, detyrimisht duhet tu përmbahen në rastet kur zbatojnë ligjin për çështje që kanë lidhje me individin. Këto konsiderohen rregullat që përbëjnë procedurën administrative.

Normat e procedurës administrative përmbajnë rregulla me të cilat rregullohet kompetenca, forma dhe veprimet e tjera gjatë procedurës administrative, si dhe forma e përmbajtjes së akteve administrative që nxirren si rezultat i procedurës së zbatuar nga organet shtetërore dhe organizatat që kryejnë veprimtari publike. Duke zbatuar rregullat e procedurës administrative sigurohet ligjshmëria (materiale dhe formale) e vendimeve që nxjerrin organet publike, organizatat dhe entet gjatë zbatimit të drejtpërdrejt të normave juridike në raste konkrete, me të cilat nga njëra anë realizohet mbrojtja e të drejtave dhe interesave të qytetarëve dhe subjekteve të tjera, kurse nga ana tjetër mbrohet interesi publik.

Organet e administratës shtetërore dhe organet e tjera shtetërore, si edhe entet, organizatat publike, shoqatat e qytetarëve që u është besuar kryerja e një veprimtarie publike, drejtpërsëdrejti i zbatojnë ligjet nga fusha administrativo-juridike, për të zgjidhur një mosmarrëveshje konkrete. Normat e përgjithshme juridike të ligjeve zbatohen në raste konkrete, me të cilat vendoset për të drejtat, detyrimet dhe interesat juridike të qytetarëve dhe subjekteve të tjera pjesëmarrëse në procedurë dhe nxirren akte administrative konkrete që janë vendimet përfundimtare të administratës publike. Veprimtaria e zgjidhjes së punëve administrative dhe puna e organeve të administratës shtetërore zënë pjesën më të madhe dhe që është më e rëndësishme për realizimin e të drejtave dhe intereseve të qytetarëve dhe personave juridik. Procedurat administrative janë dy llojesh: procedura e përgjithshme dhe procedura e veçantë.

Kodifikimi i parë i procedurës së përgjithshme administrative është bërë në vitin 1925 në Austri (ligji për procedurë të përgjithshme administrative). Ndërsa në vitin 1928 është bërë kodifikimi në Çekoslovaki dhe Poloni, kurse në vitin 1930 është aprovuar ligji për procedurë të përgjithshme administrative në ish Republikën Federale të Jugosllavisë, e cila hyn në vendet e para në botë me rregulla të kodifikuara të procedurës administrative. Në vitin 1946

është aprovuar një ligj i ngjashëm në SHBA¹, kurse në vitin 1957 Hungaria bëri kodifikimin e procedurës së përgjithshme administrative. Në Spanjë ligji për procedurën e përgjithshme administrative është miratuar në vitin 1958. Kodifikime të procedurës administrative janë aprovuar edhe në Gjermani (1976), Bullgari (1979), Danimarkë (1985), Portugali (1991) dhe Hollandë (1994). Ligji i miratuar nga ish Republika Federale e Jugosllavisë është zbatuar edhe pas Luftës së Dytë Botërore deri në vitin 1956, kur ky vend miratoi ligjin për procedurë të përgjithshme administrative, i cili ka hyrë në fuqi në vitin 1957, ligj që është plotësuar edhe ndryshuar në vitet 1965 dhe 1977 dhe zbatohet akoma edhe sot në disa republika të ish Jugosllavisë.

Kushtet e reja të zhvillimit të shoqërisë, kanë ndryshuar mënyrën e ushtrimit të veprimtarisë administrative.² Administrata publike, vullnetin e vet si pushtet e shpreh përveç me anë të aktit administrativ edhe nëpërmjet kontratës, e cila quhet kontratë administrative ose publike. E drejta e kontratave administrative i ka fillesat e veta në Francë. Në vitin 1424, Duka i Bretanjes gjatë riparimit të mureve rrethuese të qytetit Ren, mori mbi vete përgjegjësinë e administratorit dhe drejtuesit të punimeve, duke ruajtur të drejtën për të ndërhyrë në mënyrë të drejtpërdrejt gjatë kryerjes së tyre, etj. Ligjvënësi francez menjëherë pas revolucionit e pa të nevojshme përcaktimin e juridiksionit për mosmarrëveshjet që mund të rridhnin si pasojë e ushtrimit të pushtetit shtetëror. Më vonë lloje të ndryshme kontratash administrative, si shprehje e veprimtarisë së administratës publike, u përhapën edhe në Gjermani, por duhet theksuar se, e drejta administrative franceze ndikoi mjaft në të drejtën administrative të shumë shteteve europiane.

Në vendin tonë, punët publike janë kryer që në krijimin e shtetit shqiptar, por formën e vërtetë ato e morën në periudhën e mbretit Zog i I-rë, duke u quajtur punët botore. Nuk ka të dhëna nëse shteti ynë në kontratat që lidhte kishte një pozitë të ndryshme nga pala tjetër kontraktuese dhe këto kontrata nuk ishin të dallueshme nga kontratat e së drejtës private. Pas çlirimit të vendit tonë u bë shtetëzimi i ndërmarrjeve private dhe shteti gjithnjë e më pak lejoi konkurrencën e lirë. Punët publike kryheshin nga ndërmarrjet e krijuara për atë qëllim, siç ishin ndërmarrjet komunale banesa, mirëmbajtjes së rrugëve, ndërmarrjet që kryenin furnizime ose shërbime të ndryshme, etj. Veçori e kësaj periudhe është se, kontratat administrative përdorshin shumë pak, por një përdorim të gjerë në këtë kohë ka patur akti administrativ, me të cilin, organi kompetent urdhëronte kryerjen e një pune, shërbimi, furnizimi, etj.

Megjithatë duhet theksuar se, kontrata administrative është një institut dhe koncept i ri juridik dhe jo shumë i njohur në të drejtën administrative shqiptare. Përkufizimi dhe trajtimi ligjor teorik i kontratës administrative bëhet gjerësisht në kodet dhe ligjet administrative, si dhe tekstet universitare të së drejtës administrative të vendeve të zhvilluara evropiane. Koncepti i kontratës administrative për herë të parë në të drejtën administrative shqiptare hyri me

¹ Federal Administrative Procedurë Act, i miratuar në SHBA në vitin 1946.

² Prof. Dr. Sokol Sadushi, E Drejta Administrative 2, Tiranë, viti 2005, Shtëpia Botuese Ora, faqe 303.

miratimin e Kodit të Procedurave Administrative³, i cili jep edhe përkufizimin e tyre⁴, duke përcaktuar se ato zbatohen vetëm në fushën e së drejtës publike.

Studiuesit francezë të së drejtës mendonin se, kjo kontratë është e lidhur me praninë në të, të palës së administratës publike, e cila ushtron pushtetin e saj autoritar mbi palën tjetër kontraktuese, ndërsa gjermanët kishin mendimin se këto kontrata nuk dallohen nga fakti nëse njëra nga palët është ose jo administratë publike, por nëse marrëdhënia juridike që krijohet i përket ose jo fushës të së drejtës publike. Në lidhje me natyrën e kontratave administrative, ka patur dy mendime të ndryshme: E para shprehet se, kontratat administrative kishin lindur thjeshtë nga aktet administrative të njëanshme, për të prodhuar efekte të dyanshme me përmbajtje pronësore, ndërsa e dyta ka mendimin se këtu flitet për raporte të vërteta kontraktuale. Në të drejtën publike mund të adoptohen struktura kontraktuale, me specifikën që kontrata është publike, duke qenë se në të shprehet vullneti dhe autoriteti i pushtetit administrativ.⁵

Në të drejtën publike organet shtetërore marrin pjesë në marrëdhëniet juridike si subjekte të pajisura me sovranitet, të cilin e ushtrojnë sipas normave ligjore, të krijuara paraprakisht dhe që përbëjnë pikërisht të drejtën publike. Parimet e shtetit të së drejtës kërkojnë që administrata publike të mos e përdorë pushtetin e saj autoritar, përveçse kur ligji e autorizon një gjë të tillë, në të kundërt ajo i nënshtrohet të drejtës private të përgjithshme. E drejta private shfrytëzohet nga administrata publike, sepse e drejta publike nuk ia krijon të gjitha mundësitë për të arritur objektivat e veta, ndërsa e drejta private jep një hapësirë më të gjerë në këtë drejtim. Ajo zbatohet si në marrëdhëniet ndërmjet subjekteve private, ashtu edhe në marrëdhëniet ku shteti merr pjesë si palë. Institutet e së drejtës private si pronësia, kontrata, përgjegjësia civile, etj, janë të përdorshëm edhe nga shteti. Për më tepër, përmes rregullave të së drejtës private, administrata publike mund të vërë në punë kapitalet e saj, duke reduktuar në këtë mënyrë ndikimin politik shtetëror. Gjithashtu mund të jetë vetë administrata publike ajo që zgjedh nëse do të veprojë sipas parimeve të së drejtës publike, apo do të zbatojë të drejtën private.⁶ Termi që jepet nga Kodi i Procedurave Administrative për kontratat administrative të krijon përshtypjen se kemi të bëjmë me dy lloje të ndryshme kontratash (publike dhe administrative), por një gjë e tillë nuk është e vërtetë, pasi këtu bëhet fjalë për të njëjtat kontrata (pra koncepti administrativ dhe publik në këtë rast janë të njëjtë). Në Kod, kontrata administrative konsiderohet si njëra nga tre format me anë të cilave ushtron veprimtarinë e saj administrata publike, krahas akteve administrative dhe akteve reale.⁷

³ Ligji nr. 8485, datë 12.05.1999 “Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë”, i miratuar në datën 30.4.2015 dhe i botuar në Fletoren Zyrtare nr.19, Korrik 1999.

⁴ Neni 6 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: 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.

⁵ Andre de Laubadaire, Yes Gaudemet, Traite de Droit administratif, Tome 2, Paris, viti 1996, Le photocopillage Tue Le Livre, faqe 375.

⁶ Sokol Sadushi E Drejta Administrative, Tiranë, viti 2005, Shtëpia Botuese Ora, faqe 307.

⁷ Neni 2 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: 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. Format e veprimtarisë administrative të rregulluara me këtë ligj janë: Aktet administrative individuale dhe kolektive, kontratat administrative/publike dhe aktet reale.

Në kontratën administrative njëra nga palët detyrimisht duhet të jetë organ i administratës publike, ose ent publik. Gjithashtu është e nevojshme që në lidhjen e kontratës administrative, palët duhet të synojnë që të krijojnë, ndryshojnë ose anulojnë një marrëdhënie juridike në fushën e së drejtës publike. Kodi i Procedurave Administrative parashikon gjashtë lloje të ndryshme kontratash administrative, por në praktikën e përditshme rezulton që këto kontrata nuk janë të vetmet, pasi me ligje të veçanta, janë parashikuar edhe kontrata të tjera administrative, që gjejnë zbatim në fushën e së drejtës publike, prandaj një kategorizim i tillë nuk paraqet situatën reale të kontratave administrative në vendin tonë. Në ligjin për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative,⁸ koncepti i kontratës administrative është përfshirë në veprimin administrativ, sëbashku me aktin administrativ dhe veprimin tjetër administrativ. Risi në këtë drejtim sjellë Kodi i ri i Procedurave Administrative,⁹ i cili jo vetëm që jep konceptin se kush janë kontratat administrative, por në Kreun e II të tij parashikon kontratat administrative zëvendësuese, kontratat ndërmjet organeve publike, pavlefshmëritë e tyre, etj, të cilat në Kodin që është aktualisht në fuqi nuk gjejnë rregullim.

Pas vitit 1990, kontratat administrative në fushën e prokurimeve publike fillimisht rregulloheshin me VKM-në nr. 467, datë 17.08.1993 “Për Procedurat e Prokurimit me Fondet Shtetërore”, në të cilin kontrata nënkuptohej si një marrëveshje ndërmjet entit prokurues dhe ofertuesit, që ishte rezultat i një procedure përzgjedhëse prokurimi. Ndërsa prokurimi nënkuptonte blerjen, marrjen me qira ose çfarëdo lloj tjetër kontraktimi për mallra, ndërtime ose shërbime. Duke parë që ky akt nënligjor bënte një rregullim të pamjaftueshëm, Kuvendi i Republikës së Shqipërisë miratoi ligjin nr. 7971, datë 26.07.1995 “Për Prokurimet Publike”, por edhe ky i fundit kishte disa probleme kushtetuese,¹⁰ sepse u mohonte të drejtën e ankimit palëve¹¹ dhe nuk rregullonte përgjegjësinë për dëmin e shkaktuar nga administrata publike, kështu që lindi nevoja e një ligji të ri, i cili është miratuar në vitin 2006 që ka pësuar disa ndryshime të mëpasshme. Në bazë dhe në zbatim të ligjit të mësipërm, janë miratuar Rregullorja dhe Manuali për Prokurimin Publik,¹² që sëbashku përbëjnë korpusin ligjor që rregullon procedurat e prokurimit publik.

1.2. Përkufizimi i aktit administrativ

⁸ Ligji nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”.

⁹ Ligji nr. 44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë”, i miratuar nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë me datë 30.04.2015, i cili hyn në fuqi një vit pas botimit në Fletoren Zyrtare.

¹⁰ Në nenin 43 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë është parashikuar se: Kushdo ka të drejtë të ankohe kundër një vendimi gjyqësor në një gjykatë më të lartë, përveçse kur në Kushtetutë parashikohet ndryshe.

¹¹ Në nenin 43/3 të ligjit nr. 7971, datë 26.07.1995 “Për Prokurimet Publike”, i ndryshuar është parashikuar se: Pasi enti prokurues ka lidhur kontratë me kantidatin e ofertës ose propozimit fitues, asnjë ankesë për një veprim a neglizhencë në procedurën që ka çuar në atë fazë nuk do të paraqitet për tu shqyrtuar në rrugë administrative.

¹² Sipas manualit të përdoruesit publik, i nxjerrë nga Agjensia e Prokurimit Publik, shpjegimin e termit prokurim e jep studiuesi italian Salvatore Buscena në librin “I contratti della pubblica amministrazione” cit. Faqe 476, i cili thotë: Prokurimi publik është një garë, ku administrata në përfundim të saj lidhet me fituesin përmes bisedimeve private.

Termi akt i referohet në çdo rast një veprimi njerëzor, të qëllimshëm ose jo. Kur ky akt apo veprim prodhon efekte juridike, atëhere ai shëndrrohet në një akt juridik. Vetëm brenda spektrit të së drejtës dhe për efektet juridike që prodhon, akti juridik merr vlerën e vet. Akti juridik ka një qëllim të caktuar që lidhet me krijimin, ndryshimin ose shuarjen e një marrëdhënie juridike të caktuar. Ai realizohet si rrjedhojë e një sjellje të vullnetshme dhe të ndërgjegjshme të njeriut. Efekti juridik krijues, ndryshues ose shues i marrëdhënies juridike është i lidhur jo vetëm me vullnetin e veprimit njerëzor, por edhe me pasojat që vijnë. Kështu, akti nuk mund të prodhojë efekte juridike në qoftë se subjekti që e ka kryer ose nxjerrë atë nuk i ka dëshiruar ato, prandaj aktet juridike krijohen nga e drejta me qëllim që të sjellin efekte juridike.¹³

Nëpërmjet aktit juridik krijohen norma juridike që mund të jenë të natyrës së përgjithshme, ose të një natyre konkrete (të posaçme). Kushtetuta, marrëveshjet ndërkombëtare, ligjet dhe aktet nënligjore, etj, janë në vetvete akte juridike dhe me një natyrë të përgjithshme, sepse ato rregullojnë marrëdhënie të rëndësishme në shoqëri. Krahas akteve me natyrë të përgjithshme, janë edhe aktet me natyrë individuale, të cilat nxirren në bazë dhe për zbatim të një akti juridik me natyrë të përgjithshme. Me aktet juridike individuale bëhet konkretizimi i akteve juridike të përgjithshme.¹⁴ Akti administrativ rregullon në mënyrë të hollësishme veprimtarinë e subjekteve në marrëdhëniet që ato krijojnë midis tyre. Në mënyrën se si ligjet rregullojnë, përpunojnë, sanksionojnë dhe zbatojnë parimet e kushtetutës së një shteti, janë aktet administrative ato që konkretizojnë rregullat e ligjeve, në zbatim të të cilave ato dalin.

Akti administrativ është një koncept thelbësor i të drejtës administrative. Origjina e këtij koncepti e ka burimin tek termi francez i emërtuar si *acte administratif*, prej nga është huazuar dhe shëndrruar në konceptin e së drejtës administrative në përgjithësi dhe asaj shqiptare në veçanti.¹⁵ Fillimisht akti administrativ si koncept mbulonte të gjitha masat dhe veprimet e administratës publike, duke përfshirë si të drejtën private dhe atë publike. Me kalimin e kohës kuptimi për aktin u kufizua në masat administrative në fushën e së drejtës publike. Koncepti për aktin administrativ, i përcaktuar në këtë mënyrë, u zbatua nga gjykatat administrative dhe më tej u përpunua në shkrimet juridike të mëvonshme. Ai nuk u përmend në ndonjë legjislacion deri pas Luftës së Dytë Botërore, kur shprehja “akt administrativ” u përdor në disa ligje për gjykatat administrative.

Në Shqipëri, kuptimi për aktin administrativ ka gjetur pasqyrimin e tij vetëm në trajtimet teorike të shkencës të së drejtës administrative, sepse nuk ka pasur një ligj të veçantë që të rregullonte saktësisht këtë çështje. Në legjislacionin shqiptar, në mënyrë të veçantë në Kodin e Procedurave Administrative, për herë të parë është dhënë kuptimi për aktin administrativ, kriteret e vlefshmërisë dhe pavlefshmërisë së tij, koncepti i pushimit të fuqisë dhe veçanërisht kuptimi i kontratave administrative dhe akteve reale. Akti administrativ, duke qenë i autorizuar nga ligji ka automatikisht pasojat ligjore. Në këtë kuptim, një akt administrativ është një akt juridik. Akt administrativ quhet çdo urdhër, vendim, apo veprim që merret nga autoritetet

¹³ Francesco Galgano “E drejta Private”, Shtëpia botuese “Luarasi”, botim i vitit 1999.

¹⁴ Dr. Esat Stavileci “Hyrje në shkencat administrative”, Prishtinë, viti 2002.

¹⁵ Profesor Otto Mayer “E drejta Administrative” e Gjermanisë, viti 1895, që e përkufizon aktin administrativ si shpallje autoritare të administratës, e cila përcakton të drejtat e një subjekti në një rast të caktuar.

administrative për rregullimin e një rasti të veçantë ose rasteve të përgjithshme në sferën e së drejtës publike.

Aktet administrative bashkohen nëpërmjet hapësirës së marrëdhënieve të së drejtës, ato mund të krijojnë të drejta, privilegje, pushtete, përgjegjësi dhe detyra, ose mund ti ndryshojnë apo shuajnë ato. Kur akti administrativ është i përgjithshëm, pra me efekt normues edhe pasojat e tij ligjore, për nga natyra do të jenë të përgjithshme. Nëse akti administrativ është specifik, pra individual,¹⁶ atëherë ai bën fjalë për pasoja ligjore konkrete për individët e prekur ose të cënuar prej tij. Roli që aktet administrative luajnë për rregullimin e këtyre marrëdhënieve juridike kuptohet që është shumë i rëndësishëm. Si në legjislacion, ashtu dhe në praktikën administrative të organeve të administratës publike termi “akt administrativ” nuk artikullohet në këtë formë. Shkenca e së drejtës administrative e përdor termin “akt administrativ” për të emërtuar në mënyrë të përgjithshme të gjitha llojet e akteve që nxjerrin organet e administratës shtetërore gjatë veprimtarisë së tyre ekzekutive dhe urdhërdhënëse. Akti administrativ merr emërtime të ndryshme si vendim, urdhër, urdhëresë, rregullore, udhëzim, leje, qarkore, protokolle, letër, dëshmi, liçensë, etj.

Mjaft e rëndësishme për shkencën e së drejtës administrative është që të jepet një përkufizim për aktin administrativ, me qëllim që ta dallojë atë nga aktet e tjera juridike të secilit pushtet shtetëror. Teoria e së drejtës administrative e ka përkufizuar në mënyra të ndryshme aktin administrativ, por që në thelb nuk dallojnë dhe aq shumë shumë nga njëra-tjetra. Edhe shkenca e së drejtës administrative shqiptare ka dhënë përkufizimin e vet,¹⁷ por duke e parë administratën shtetërore në zhvillim të vazhdueshëm për shkak të faktorëve të ndryshëm, që kanë ndikuar në këtë drejtim, kryesisht ato politike e sociale, i ka reflektuar në vazhdimësi edhe elementët e këtyre ndryshimeve. Në këtë drejtim, ka patur një ndikim përcaktues miratimi i Kodit të Procedurave Administrative, që duke e zgjeruar ndjeshëm konceptin për organet administrative, ka përfshirë krahas organeve të pushtetit qendror apo vendor edhe organet e enteve publike, në masën që ato kryejnë funksione administrative. Përfshirja në grupin e organeve administrative edhe të subjekteve juridike jo shtetërore, sigurisht që i jep një tjetër dimension përkufizimit të aktit administrativ, të dhënë deri tani nga doktrina juridike e së drejtës administrative.

Sipas këtij rregullimi të ri ligjor, akti administrativ nuk është një shfaqje e vullnetit vetëm e organeve të pushtetit shtetëror, por edhe e subjekteve të tjera private, kur këto të fundit ushtrojnë veprimtari me interesa publike. Një përkufizim i ri dhe më i plotë për aktin administrativ duhet të ketë në vëmendje gjithashtu edhe vullnetin e shfaqur nga organet e

¹⁶ Kur flitet për aktin administrativ në doktrinën dhe jurisprudencën e vendeve të tjera kuptohet akti administrativ individual, ndërsa në jurisprudencën e vendit tonë kjo ndarje nuk është shumë e qartë. Parimet e Kodit të Procedurave Administrative zbatohen për aq sa është e mundur edhe në rastin e akteve normative.

¹⁷ Jani Çomo, në librin “E drejta administrative”, botim i vitit 1983, jep këtë përkufizim: Akti administrativ duhet konceptuar si një çfaqje vullneti pushteti nga organet që ushtrojnë veprimtari administrative, në përputhje të plotë me Kushtetutën dhe ligjet me qëllim krijimin, ndryshimin ose shuarjen e pasojave të caktuara juridike, i zbatuar nëpërmjet vullnetit të lirë të subjekteve të cilave u drejtohet ose me anë të fuqisë shtërnguese të shtetit.

pushtetit shtetëror gjatë zbatimit të së drejtës private. Akti administrativ është një ndër format kryesore në veprimtarinë ekzekutive dhe vendimmarrëse të organeve të administratës publike. Kjo veprimtari i jep aktit administrativ elementin autoritar. Veprimtaria e çdo organi të administratës publike konkretizohet me nxjerrjen e aktit administrativ. Është akti administrativ, ai që krijon marrëdhënie të reja juridike për subjektet të cilëve iu drejtohet, i ndryshon marrëdhëniet e krijuara më parë, duke i përsosur më shumë ose i shuan ato. Kjo specifikë përcakton natyrën juridike të aktit administrativ dhe e dallon atë nga veprimet me karakter material, të cilat nuk janë të pakta gjatë veprimtarisë administrative.

Elementi i konkretësisë përbën një veçori tjetër të aktit administrativ. Ky i fundit rregullon çështje të veçanta në dallim nga aktet normative që rregullojnë marrëdhënie të një natyre të përgjithshme. Ekzistenca e marrëdhënieve të shumëllojshme juridike që krijohen në veprimtarinë e administratës publike, sjellë detyrimisht edhe lloje të ndryshme të akteve administrative që ndryshojnë si nga përmbajtja, ashtu dhe nga forma e tyre. Nëpërmjet akteve administrative shprehen qëllime, realizohen synime dhe objektiva konkrete, shfaqen format dhe metodat e drejtimit të shtetit, përcaktohet karakteri organizativ e krijues i organit administrativ që harton dhe nxjerrë aktin administrativ, si dhe krijohet vizioni për ekzistencën e vërtetë të shtetit të së drejtës, prandaj larmia e fushave dhe e drejttimeve ku operojnë organet administrative për nxjerrjen e këtyre akteve administrative është e shumëllojshme.

Në veprimtarinë e përditshme administrative, akti administrativ mund të shërbejë si bazë për nxjerrjen e akteve të tjera administrative, ashtu si dhe mund të paraqitet në rolin e faktit juridik mbi të cilin lindin, ndryshojnë ose shuhen marrëdhënie të reja juridike. Gjithashtu ai mund të luaj rol në fillimin ose inicimin e çdo lloj procedimi penal, administrativ, si dhe në konflikte të tjera me karakter juridiko-civile, familjare, etj. Nga sa u tha më sipër del qartë rëndësia e madhe që ka akti administrativ, nevoja e pasjes së konceptit të drejtë për të, e njohjes së elementëve përbërës, si dhe kuptimi i qartë për kriteret që përcaktojnë vlefshmërinë, pavlefshmërinë, fuqinë ose pushimin e tij. Shfaqja e vullnetit të pushtetit nga organi administrativ kërkon domosdoshmërisht dhe një formë të caktuar të aktit administrativ. Forma në të cilën paraqitet akti administrativ, si rregull është shkresore, por nuk përjashtohen edhe forma të tjera të tij, të cilat i kërkon vetë ligji ose kur një gjë e tillë imponohet nga rrethanat e çastit. Ky është dhe kuptimi i formës që duhet të marrë akti administrativ, i cili ka gjetur pasqyrimin e tij edhe në Kodin e Procedurave Administrative.¹⁸

Një akt administrativ verbal duhet të konfirmohet me shkrim, në rast se për një konfirmim të tillë ka një interes të ligjshëm dhe personi i interesuar e kërkon menjëherë një gjë të tillë. Akti administrativ kërkon patjetër ekzistencën e disa elementeve të rëndësishëm, me të cilët duhet të paraqitet, mungesa e të cilëve mund ta bëjnë atë pa efekt juridik, si p.sh aktet e organeve kolegjiale bëhen detyrimisht në formë shkresore, nëse ligji e kërkon shprehimisht një gjë të

¹⁸ Neni 106 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Aktet administrative kanë formë shkresore, me përjashtim të rasteve kur me ligj kërkohet një formë tjetër ose kur një gjë e tillë e imponojnë rrethanat. Aktet e organeve kolegjiale bëhen detyrimisht në formë shkresore kur një gjë e tillë e kërkon shprehimisht ligji. Në rastet e tjera këto akte regjistrohen në një procesverbal pa të cilin ato nuk shkaktajnë asnjë pasojë juridike.

tillë. Në rastet e tjera këto akte administrative duhet të rregjistrohen në një procesverbal, pa të cilin ato nuk shkaktojnë asnjë pasojë juridike. Në çdo akt administrativ elementët thelbësor, që nënkuptojnë përmbajtjen edhe formën e tij, janë autoritetësia e aktit administrativ, përshkrimi i lëndës dhe i subjekteve që u drejtohet ai, arsyetimi dhe dispozitivi i tij. Në këtë aspekt akti administrativ ka ngjashmëri me vendimin gjyqësor. Krahas këtyre elementëve thelbësor akti administrativ mund të ketë edhe elementë të tjerë që e plotësojnë atë.

Sipas kuptimit të dhënë në legjislacionin tonë, një akt administrativ duhet të përmbajë autoritetin, organin që e ka nxjerrë atë, si dhe çdo delegim ose nëndelegim të pushteteve, identifikimin e palëve, të cilave u drejtohet akti administrativ, parashtrimin e fakteve që janë bërë shkas për nxjerrjen e tij, kur këto janë të rëndësishme, bazën ligjore të aktit, argumentimin e kuptimit të aktit, datën e hyrjes në fuqi të tij, nënshkrimin e titullarit të organit që nxjerrë aktin, etj. Disa nga këto kërkesa të anës formale të aktit administrativ nuk mund të zbatohen në aktet e shprehura me anë të shenjave ose formave të tjera të mekanizmave automatik. Përmbajtja e aktit administrativ duhet të jetë e qartë dhe e përcaktuar mirë. Në mënyrë të veçantë nuk duhet të ketë dyshime rreth personit të cilit i adresohet akti, rëndësisë së subjektit të përfshirë në akt dhe pasojave ligjore që krijon ai. Pjesa më e rëndësishme në aktin administrativ është dispozitivi, sepse nëpërmjet tij krijohet, ndryshohet ose shuhet marrëdhënia juridike konkrete për subjektet që pasqyrohen në akt. Dispozitivi përmban shprehjen e vullnetit të organit të administratës publike. Ai është elementi më përmbajtësor dhe pa të nuk mund të ketë akt administrativ.¹⁹

Përmbajtja e një akti administrativ duhet të përfshijë edhe paraqitjen e mjeteve ligjore që i shërbejnë subjektit për të kundërshtuar ligjërisht atë. Një akt administrativ i shkruar, meqenëse mund të jetë objekt i mospranimit apo moszbatimit nga subjektet e së drejtës për shkak pavlefshmërie, duhet të përmbajë një shpjegim që informon personin e interesuar për mjetin ligjor që përdoret kundër aktit, autoritetin ku duhet të drejtohet, si dhe afatin e caktuar brenda së cilës duhet të shfrytëzohet ky mjet ankimi. Këto elementë të formës dhe përmbajtjes së një akti administrativ janë tepër të rëndësishëm. Ato konsiderohen pjesë përbërëse e vetë aktit administrativ dhe mosrespektimi ose moszbatimi i tyre mund të ndikoj drejtpërdrejt në rregullsinë dhe vlefshmërinë e tij.

Akti administrativ nxirret për një qëllim të caktuar për të krijuar, ndryshuar, ose shuar pasoja juridike konkrete për të gjitha subjektet që janë të detyruara tu nënshtrohen urdhërimeve të tij dhe kryhet me dëshirën dhe vullnetin e organit administrativ që e ka një të drejtë të tillë. Vullneti i organit administrativ përfshihet në vetë natyrën e aktit administrativ që nxirret dhe nuk përmendet shprehimisht nga ligji ose akti juridik konkret. Vullneti i shprehur nga organi administrativ në aktin juridik synon arritjen e një qëllimi të caktuar që është i lidhur me ardhjen e pasojave juridike.

¹⁹ Dr. Esat Stavileci "Hykje në shkencat administrative", Prishtinë, viti 2002, faqe 179.

Në faktet juridike të ngjarjeve natyrore, pasojat juridike dihet që lindin vetvetiu, pa kërkuar shfaqjen e ndonjë vullneti juridik, ndërsa në aktin administrativ, që përbën një fakt njerëzor, kërkohet detyrimisht shfaqja e këtij vullneti nga organi administrativ. Krijimi, ndryshimi apo shuarja e një marrëdhënie juridike ndodh vetëm si pasojë e një sjellje të vullnetshme dhe ndërgjegjshme të njeriut dhe në rastin e aktit administrativ, të organit përkatës. Ky efekt që sjellë akti administrativ nuk lidhet vetëm me vullnetin e organit, por edhe me vullnetin për efektin që krijohet. Është e domosdoshme që organi administrativ të ketë dëshiruar ardhjen e pasojave ligjore konkrete. Pikërisht qëllimi për nxjerrjen e aktit administrativ përbën vullnetin shtetëror të organit administrativ. Gjithashtu edhe pasojat juridike që krijohen nga akti administrativ janë ato, të cilat subjektet e aktit administrativ i dëshirojnë të vijnë.

Megjithatë nga një akt administrativ mund të lindin edhe pasoja juridike, të cilat nuk dëshirohen nga organi përkatës administrativ. Pra, mund të shfaqen pasoja që dalin tej qëllimit për të cilin është nxjerrë ky akt administrativ. Këtë moment po e ilustruam me një shembull të thjeshtë: Nëse nga një akt shpronësimi ose një akt për prishjen e një ndërtimi pa leje cënohen dhe subjekte të tjerë që nuk janë pjesë e aktit konkret, atëherë është e kuptueshme se qëllimi i aktit, por edhe i vetë organit që ka nxjerrë aktin nuk synon pasojat e krijuara. Kjo pasojë juridike, e cila mund të ketë si shkak interpretimin e gabuar të aktit administrativ, përmbajtjen ose veprimet subjektive të ekzekutuesve të tij, bëhet njëkohësisht shkak për pavlefshmëri të aktit ose të veprimeve që kanë ndikuar në të.

Akti administrativ dallohet nga veprimet e paligjshme, sepse qëllimi i tij është ardhja e pasojave juridike që parashikon vetë akti, prandaj ai prezumohet si një veprim i ligjshëm. Kjo nuk duhet kuptuar sikur akti është i imunizuar nga elementet e paligjshmërisë. Nëse përmbajtja e aktit administrativ vjen në kundërshtim me Kushtetutën ose ligjin, si dhe me qëllimin ose frymën e tyre, atëherë edhe pasojat që ai do të krijojë do të konsiderohen të kundërligjshme. Për këto shkaqe akti duhet të nënshtrohet kontrollit administrativ, fillimisht të vetë organit që e ka nxjerrë, të organit administrativ më të lartë, nëse parashikohet kjo e drejtë në ligj dhe së fundi, kontrollit gjyqësor.

Çdo akt administrativ i shprehur ose i konfirmuar me shkrim duhet të përmbajë edhe arsyet e nxjerrjes së tij. Arsyetimi i aktit duhet të përfshijë faktet thelbësore dhe bazën ligjore që ka patur parasysh autoriteti administrativ. Nëpërmjet arsytimit të aktit qartësohet qëllimi që ka patur organi administrativ në dispozitiv. Arsyetimi përbën një element thelbësor të formës dhe përmbajtjes së aktit administrativ dhe ndikon drejtpërdrejt në vlefshmërinë e tij. Sipas nenit 116/c të Kodit të Procedurave Administrative, mosrespektimi i formës dhe procedurës së caktuar nga ligji është shkak për pavlefshmërinë absolute të aktit.²⁰ Në Kod jepen disa raste kur arsyetimi i aktit administrativ përbën domosdoshmëri për vlefshmërinë e tij.

²⁰ Gjykata e Rrethit Gjyqësor Vlorë në vendimin nr. 747, datë 01.04.2011 ndërmjet të tjerave arsyeton se: Rezulton se aktet administrative të vendimeve nr. 21, 22, 23, datë 02.02.2010 nga ana e Drejtorisë së Doganave Vlorë janë akte absolutisht të pavlefshme, pasi janë dhënë në kundërshtim me nenin 116 të Kodit të Procedurave Administrative, për shkak se është shkelur haptazi procedura e parashikuar në ligj edhe nga pikëpamja formale lidhur me këtë akt administrativ. Për më tepër neni 102 i ligjit nr. 8449, datë 27.01.1999 “Kodi Doganor i Republikës së Shqipërisë”, si dhe vendimi nr. 205, datë 13.04.1999 “Për dispozitat zbatuese të Kodit Doganor”

Duhet theksuar se, duhet të arsyetohen të gjitha ato akte, të cilat pjesërisht ose tërësisht mohojnë, shuajnë, kufizojnë ose prekin në ndonjë mënyrë tjetër të drejtat dhe interesat e ligjshme të subjekteve të cilëve u drejtohen, ose vendosin apo rëndojnë detyrime e ndëshkime për to. Arsyetimi është i domosdoshëm në aktet që merren mbi bazën e shqyrtimit të kërkesave ose apelimeve të subjekteve, si dhe në vendimet të cilat mbajnë një qëndrim të kundërt me pretendimet e palëve të interesuara ose në kundërshtim me një opinion, informacion apo propozim zyrtar. Nëse një akt i organit administrativ me mënyrën se si do e trajtonte një çështje ose me pasojat që do të krijonte, do të ndryshonte ose do të sillte një praktikë të re, të kundërt apo evoluese në krahasim me praktikën e mëparshme të zgjidhjes së çështjeve të ngjashme, arsyetimi i tij është i domosdoshëm.

Ky rast lidhet me mënyrën e interpretimit që i bën ligjit organi kompetent ose me ndryshimin e atyre rrethanave apo kushteve, të cilat ndikojnë drejtpërdrejt edhe në ndryshimin e praktikës së konsoliduar. Për një rast të tillë është e nevojshme që subjektet të informohen dhe të orientohen me arsyet e ndryshimit të praktikës nga organi administrativ. Arsyetimi është pjesë e rëndësishme e aktit administrativ edhe në ato raste kur me aktin e ri revokohet, shfuqizohet, modifikohet ose pezullohet një akt i mëparshëm. Pra, në të tilla raste arsyetimi i aktit paraqitet si një detyrim ligjor për organin kompetent administrativ. Gjithashtu, arsyetimi i akteve administrative përbën detyrim ligjor për të gjitha organet e administratës shtetërore, jo vetëm në rastet e akteve shkresore, por edhe kur paraqitet e nevojshme nxjerrja e një akti verbal. Kuptohet që një praktikë e tillë ndeshet rrallë dhe është veçori kryesisht e organeve monokratike, megjithatë ligji edhe në këto raste parashikon arsyetimin e aktit vetëm kur ai do të apelohej nga palët e interesuara. Sipas Kodit të Procedurave Administrative kur akti verbal pritet që të apelohej, arsyetimi i tij duhet të bëhet me shkrim dhe duhet tu njoftohet palëve të interesuara.²¹

Arsyetimi është një element i rëndësishëm i formës dhe përmbajtjes që duhet të ketë akti administrativ, por nuk duhet kuptuar se është i domosdoshëm dhe i detyrueshëm për të gjitha llojet e akteve. Vetë ligji mund të lejojë në raste të veçanta mungesën e arsyetimit të aktit administrativ. Kështu, sipas ligjit nuk kërkohen arsye nëse akti administrativ korrespondon dhe përputhet me kërkesën e personit të interesuar dhe nuk i shkakton ndonjë padrejtësi personave të tretë. Mundet që personi i tretë të jetë në dijeni të bazës ligjore dhe faktike të opinionit të autoritetit administrativ që nxjerrë aktin dhe atij i krijohet mundësia të informohet për aktin, pa qenë nevoja e dhënies së arsyeve me shkrim²² ose me ndonjë mënyrë tjetër.

kanë parashikuar procedurën që duhet të ndiqet nga administrata doganore në rastet kur në dokumentin administrativ të vetëm DAV të dhënat e deklaruara janë të pasakta.....

²¹ Neni 110 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Kur akti verbal pritet të apelohej, arsyetimi i tij bëhet me shkrim dhe iu komunikohet palëve të interesuara brenda 10 ditëve. Komunikimi bëhet me postë rekomande ose dorazi. Mospërdorimi nga palët i së drejtës së tyre të parashikuar në paragrafin 1 të këtij neni, nuk kompromenton zbatimin e aktit.

²² Në nenin 109/1 të Kodit të Procedurave Administrative është parashikuar se: Arsyetimi duhet të jetë i qartë dhe të përfshijë shpjegimin e bazës ligjore dhe faktike të aktit. Kur arsyetimi është bërë në informacionet apo

Nuk paraqitet i nevojshëm arsyetimi i aktit, kur autoriteti administrativ nxjerrë një numër të madh aktesh të të njëjtit tip ose kur akti është një urdhër i shpallur publikisht. Gjithashtu, janë aktet të cilat ratifikojnë ose miratojnë vendimet e marra, si p.sh. nga bordet, juritë ose komisionet e ngritura nga administrata publike për çështje të ndryshme, ose edhe urdhërat e eprorëve që kanë të bëjnë me çështje të brendshme të një institucioni, për të cilat nuk kërkohet, por përkundrazi do të quhej i tepërt arsyetimi i tyre. Në praktikën administrative ka edhe akte administrative që nuk arsyetohen (Shumica e tyre janë të tilla). Edhe në ato akte, për të cilat ligji e kërkon si kusht të vlefshmërisë së tij, mund të mungojë arsyetimi. Në këtë rast lind pyetja se, çfarë bëhet me to?

Në pamje të parë të krijohet bindja se shkelet ligji. Në të vërtetë një lejim i tillë është ligjor dhe paraqitet i domosdoshëm për vetë fizionominë e administratës publike dhe për dinamizmin që ajo mbart në vetvete. Kështu për larminë e akteve të organeve të administratës publike ndodh shpesh që akti administrativ të nxirret, duke u mbështetur në informacionet ose propozimet e mëparshme, nga hallkat që përgatisin dokumentacionin përkatës. Në këto raste është i mjaftueshëm si arsyetim vetëm pranimi i këtyre propozimeve nga organi që nxjerrë aktin që të konsiderohet e zbatuar kjo kërkesë e ligjit, pasi në këto raste opinionet, informacionet dhe propozimet e mëparshme konsiderohen pjesë përbërëse të vetë aktit. Arsyetimi i një akti administrativ vërtetë ka karakter subjektiv në mënyrën e të konceptuarit të arsyetimit nga çdo organ konkret, por është e rëndësishme që të kuptohet se ai nuk ka karakter formal.

Arsyetimi duhet të jetë i qartë, të përfshijë argumentimin e bazës ligjore dhe faktike të aktit, si dhe të shmang alogjizmat. Të dhënat kontradiktore që mund të pasqyrohen në arsyetimin e një akti administrativ, paqartësia, pasaktësia ose alogjizmi që mund të ndeshen në përpilimin e tij, do të shërbenin si argument i mjaftueshëm për ta quajtur aktin administrativ të paarsyetuar dhe për rrjedhojë, të pavlefshëm. Ndërsa arsyetimi i bërë një akti mbi bazën e zgjidhjes së çështjeve të tjera analoge me të, por gjithmonë pa rënduar pozitën e subjekteve të përfshira në akt, nuk do ta cënonte aktin në drejtim të arsyetimit të tij. Të gjitha konceptet e trajtuara më lart dhe që kanë të bëjnë me formën, përmbajtjen, qëllimin dhe arsyetimin e aktit administrativ, deri tani kanë qenë objekt trajtimi nga shkenca e së drejtës administrative, pa arritur të parashikohen në mënyrë të qartë me ndonjë dispozitë ligjore konkrete.

Në Kodin e Procedurave Administrative është bërë një rregullim më i hollësishëm ligjor për këto koncepte,²³ por mendimi im është se, në drejtim të arsyetimit të akteve administrative, organet publike që i nxjerrin ato duhet të bëjnë më shumë kujdes, sepse ka mjaft raste kur në aktet administrative mungon pjesa arsyetuese e tyre, ose edhe nëse ajo ekziston është më tepër formale dhe pa përmbajtjen e duhur.

propozimet e mëparshme, mund të mjaftojë si arsyetim pranimi i tyre nga ana e organit përgjegjës për marrjen e vendimit përfundimtar. Në këto raste informacionet dhe propozimet janë pjesë përbërëse e aktit.

²³ Nenet 106 dhe 110 të Kodit të Procedurave Administrative.

1.3. Veçoritë e aktit administrativ

Për ti dhënë një pamje më të qartë dhe më të plotë konceptit të aktit administrativ, është e domosdoshme që të njihen dhe kuptohen drejt elementët përbërës të tij. Përkufizimi teorik i dhënë më sipër për aktin administrativ përfshin në vetvete cilësitë dhe veçoritë e tij. Trajtimi në mënyrë specifike i këtyre veçorive i shërben si studimit metodologjik të teorisë së aktit administrativ, ashtu edhe praktikës administrative e gjyqësore. Akti administrativ është një akt juridik. Veprimtaria e administratës publike është e gjithanshme dhe paraqitet në forma të ndryshme. Nëpunësit publik dhe organet e administratës publike kryejnë veprimtarinë e përditshme administrative, e cila përfshin që nga veprimet e thjeshta të karakterit teknik dhe deri në ato që kanë të bëjnë me sigurimin e funksionimit normal të veprimtarisë së saj.

E rëndësishme është që të kuptohet se jo e gjithë veprimtaria që kryejnë organet e administratës dhe nëpunësit e saj publik përmban në vetvete elementin juridik. Kjo do të thotë se jo çdo veprim i tyre sjellë detyrimisht pasoja juridike dhe për rrjedhojë, prodhon akte administrative. Shumë nga veprimet e administratës publike dhe e punonjësve të saj janë veprime të një karakteri material dhe të tjera janë me karakter teknik. Vetëm ajo veprimtari administrative që sjellin lindje, ndryshim ose shuarje të pasojave juridike do të konsiderohet veprimtari juridike. Këto veprime, nëse do të plotësohen dhe me ato elementë ose kërkesa të nevojshme që kërkon ligji nga pikëpamja formale mund të konsiderohen si akte administrative.

Elementin juridik të aktit administrativ e përcakton fakti, nëse ky akt krijon ose shuan një marrëdhënie të caktuar juridike nëpërmjet vendosjes së normave të detyrueshme të sjelljes për subjektet, të cilëve ai iu drejtohet. Ky element juridik është shkak përcaktues për ardhjen e pasojave juridike, sepse vetë krijimi ose shuarja e një marrëdhënie juridike nënkupton ardhjen e pasojës konkrete, pa të cilën nuk kuptohet lindja ose shuarja e kësaj marrëdhënie. Për rrjedhojë ardhja e pasojave nuk është element më vehte, por përfshihet brenda elementit të krijimit, ndryshimit ose shuarjes së marrëdhënieve juridike. Kjo duhet të ndërthuret detyrimisht edhe me faktin se vullneti i shprehur nëpërmjet aktit administrativ, nuk mund të shfaqet nga kushdo, por vetëm nga një organ kompetent që ushtron veprimtari administrative dhe i njohur nga ligji si i tillë.

Ekzistenca e këtyre elementeve shumë të rëndësishëm, jo vetëm përcakton karakterin juridik të aktit administrativ, por njëkohësisht i bën të dallueshme veprimet juridike të organit administrativ nga veprimet e thjeshta teknike ose materiale që kryhen si nga organi, ashtu dhe nga nëpunësit e tij. Nëpërmjet veprimeve teknike ose materiale realizohen detyra, mbahen shënime për dukuritë e ndryshme, jepen të dhëna ose provohen fakte mbi këto të dhëna. Me veprimet materiale e teknike nuk shprehet autoriteti i organit administrativ. Karakteristikë e përgjithshme e tyre është se me to nuk krijohen efekte juridike dhe nuk caktohen detyrime në mënyrë të njëanshme. Në këto veprime të kryera nga nëpunësit e administratës publike mungon elementi i shprehjes së vullnetit shtetëror. Mungesa e këtij vullneti në veprimet e mësipërme, nuk do të thotë se këto duhen konceptuar si veprime të pavullnetshme ose si veprime që kryhen mekanikisht nga nëpunësit e administratës publike. Si në veprimet teknike, ku këta punonjës në

mënyrë të vullnetshme aktivizojnë profesionalizmin e tyre, ashtu dhe në kryerjen e veprimeve materiale, që kuptohet janë më të thjeshta, atyre nuk u mungon ky element vullneti.

Kuptohet se në të dyja këto lloje veprimesh, mungon elementi kryesor që përcakton aktin administrativ, pra elementi juridik, që do të thotë se nëpunësit e administratës publike nuk veprojnë si organ administrativ, me qëllim krijimin, ndryshimin ose shuarjen e marrëdhënieve të reja juridike. Veprimet materiale që për efekt të studimit nga shkenca e së drejtës administrative quhen të tilla, janë ato veprime të thjeshta për nga rëndësia, të cilat kryhen nga niveli më i ulët i punonjësve të administratës shtetërore, nëpërmjet të cilave sigurohen kushtet materiale për nëpunësit dhe vetë organin e administratës shtetërore. Të tilla mund të konsiderohen veprimet që kryhen nga sekretaret, daktilografistet, arkivistët, etj.

Edhe veprimet teknike që në dallim nga ato materiale janë në një nivel më të lartë, gjithashtu, nuk deklarohen vullnet juridik të organit administrativ, si dhe nuk janë akte administrative. Ato mund të shërbejnë në të ardhmen si bazë për nxjerrjen e akteve administrative, por do të jetë e nevojshme që për to të bëhet deklarimi i vullnetit shtetëror nga organi i caktuar. Është organi administrativ që do të vlerësojë mënyrën e krijimit, të ndryshimit apo shuarjes së një pasoje ose të një gjendje juridike të caktuar. Në këto raste, akti administrativ nuk do të jetë veprimtaria teknike e kryer nga punonjësit e aparatit administrativ, por vullneti juridik i shfaqur mbi bazën e veprimeve teknike nga autoriteti kompetent.

Nuk janë akte administrative edhe veprimet e ndryshme teknike që kryejnë punonjësit e administratës publike për kontrollin e zbatimit të akteve. Në raste të tilla, këta punonjës, megjithëse gjatë kontrollit të tyre vërejnë të meta dhe shkelje të ndryshme brenda kuadrit të detyrave të tyre shtetërore, përsëri masat që ata marrin me karakter organizativ për ndreqjen dhe mënjanimin e këtyre shkeljeve ose nxjerrja e përfundimeve për kontrollin e ushtruar, mbeten në kuadrin e veprimeve teknike dhe nuk përbëjnë akte administrative. Masat ose veprimet që merr një organ i administratës publike për tu konsideruar akt administrativ duhet të kenë si qëllim krijimin e pasojave ligjore. Kjo do të thotë se pasojat janë rezultat i drejtpërdrejt i masave apo veprimeve të marra. Nga vetë funksionet që i janë ngarkuar organeve të administratës publike dhe nga larmia e detyrave që ato kanë, del e nevojshme kryerja e veprimeve me karakter teknik.

Problemet e shumta që paraqiten në administratën publike nuk mund të zgjidhen të gjitha nëpërmjet nxjerrjes së akteve administrative, prandaj për këtë qëllim janë veprimet me karakter teknik ato që e plotësojnë këtë detyrë, si p.sh. përgatitja e studimeve, projekteve, dhënia e mendimeve, kryerja e kontrolleve për zbatimin e akteve administrative, etj. Në praktikën administrative veprimet teknike janë të shumëllojshme. Ato mund të paraqiten si akte të evidentimit ose dokumentacionit. Të tilla janë evidencat, rregjistrat, kartoteka, protokollet, librat e ndryshëm, shkresat, vërtetimet, aktet e lajmërimit ose të njoftimit, si dhe çdo lloj dokumentacioni që evidenton një dukuri ose të dhënë zyrtare. Këto dokumente ose siç përdoret shpesh termi “akt zyrtar”²⁴ nuk janë akte administrative.

²⁴ Termi “Akt zyrtar” është përdorur edhe në nenin 253 të Kodit Procedurës Civile të vitit 1996.

Ato janë dokumente publike që evidentojnë të dhëna ose dukuri, të cilat përbëjnë, sipas legjislacionit procedural, provë të plotë dhe kanë fuqi provuese, derisa të vërtetohet e kundërta. Këto dokumente mund të jenë pjesë përbërëse e aktit administrativ, vetëm kur organi nxjerrë një akt, duke u orinetuar nga të dhënat që ato evidentojnë. Edhe në këtë kuptim ato i vlejnë organit administrativ për të argumentuar se, akti që ato kanë nxjerrë është i arsyetuar. Veprimet teknike, ndërsa dallohen nga aktet administrative, sepse ato nuk janë shfaqje e ndonjë vullneti juridik dhe për rrjedhojë, nuk krijojnë, ndryshojnë ose shuajnë pasoja juridike, ato dallohen nga veprimet materiale nga fakti se, për kryerjen e tyre kërkohet përgatitje e posaçme dhe aftësi profesionale të një niveli të lartë. Edhe në raport me aktet administrative, veprimet materiale e teknike varen nga vendi që zë çdo organ i administratës publike. Në këtë aspekt kuptohet se sa më i lartë të jetë organi në sistemin e përgjithshëm të organizimit shtetëror, aq më shumë shfaqet veprimtaria e tij në formën e nxjerrjes së akteve administrative.

Akti administrativ, duke u paraqitur si shfaqje e një vullneti juridik të autoritetit kompetent, shpreh njëkohësisht dhe veçorinë e njëanshmërisë së tij. Njëanshmëria nuk duhet vlerësuar në kuptimin e ngushtë që paraqet në terminologji. Ajo nuk ka të bëjë me mënjanimin e kuptimit të paanshmërisë, sipas së cilës akti administrativ mbron vetëm interesat e njëres palë, në rastin konkret të shtetit. Akti administrativ ka aspektin e tij të njëanshëm, në kuptimin se detyrimisht dhe domosdoshmërisht në njërën anë të tij qëndron gjithmonë shteti nëpërmjet organit të administratës publike. Duhet të ekzistojë vullneti juridik i organit administrativ, në mënyrë që të lind, ndryshojë ose shuhet një marrëdhënie juridike. Kjo tregon se, organet administrative veprojnë gjithmonë në emër dhe për llogari të shtetit.

Pasojat juridike lindin në mënyrë të njëanshme, drejtpërdrejt dhe pa kërkuar domosdoshmërisht ekzistencën e vullnetit ose 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, por kjo nuk do të thotë se vullneti shtetëror nuk respekton vullnetin e tyre. Subjektet juridike, pavarësisht nga dëshirat që mund të kenë, të cilat mund edhe të mos përputhen me vullnetin e shtetit, në rastin konkret të organit që nxjerrë aktin, janë të detyruara të zbatojnë këtë vullnet të organit dhe tu nënshtrohen urdhërimeve të tij, përndryshe ndaj tyre mund të zbatohet shtërngimi shtetëror, në formën dhe mënyrën që parashikon norma përkatëse juridike, i cili sjellë ndëshkim për shkelësin e ligjit. Paraqet rëndësi në këtë aspekt kuptimi dhe dallimi i karakterit autoritar ose unilateral i aktit administrativ, nga aspekti konsensual që karakterizon kontratën.

Shpronësimi i pronës së një individi është një rast i mirë për të kuptuar fuqinë e pushtetit shtetëror, ndërsa një kontratë tregon qartë bashkëveprimin ndërmjet individëve. Në rastin e parë, organi administrativ vepron nga pozita superiore si pasojë e autoritetit shtetëror, ndërsa në rastin e dytë palët e përfshira në kontratë ndodhen në pozita të njëjta dhe midis tyre ka një përputhje të shfaqjes dhe deklarimit të vullnetit. Këto dy raste që përmendëm më sipër mund të na ndihmojnë që të konceptojmë qartë dallimin midis veprimeve që rrjedhin nga këto dy situata të ndryshme, si një dallim që ekziston ndërmjet akteve autoritare dhe akteve konsensuale, të cilat shkaktojnë përkatësisht marrëdhënie autoritare ose marrëdhënie konsensuale midis palëve.

Aktet administrative autoritare (unilaterale) emërtohen si akte ekzekutive dhe janë detyruese. Kur veprohet nga pozita e një autoriteti publik, organi administrativ nuk është thjeshtë i lirë që të përdor pushtetin e vet sipas dëshirës së tij. Ai duhet ti ushtrojë të drejtat, në mënyrë që të respektojë interesin publik, duke i mbetur besnik qëllimit të legjislacionit autorizues. Nga ana tjetër, në rastin e një akti konsensual, ligji më tepër i trajton autoritetet publike si individë privat, të paktën përsa i takon mënyrës se si e ushtrojnë ato pushtetin e tyre. 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 rëndësishëm në nxjerrjen e aktit administrativ. Prania e këtij elementi nuk ia ndryshon natyrën aktit administrativ dhe nuk prek ndonjë nga parimet e së drejtës administrative. Është e qartë që një individ, për të ushtuar një veprimtari konkrete, duhet ti drejtohet me vullnetin e tij të lirë një organi administrativ, i ngarkuar nga ligji me dhënien e licencave.

Ky veprim i tij nuk e ndryshon natyrën autoritare të aktit administrativ, siç është rasti konkret i nxjerrjes së licensës dhe as të organit administrativ që e ka këtë të drejtë. Ky moment mund të ilustruhet me shembullin e marrjes së një leje për ndërtim. Kushtet e urbanistikës miratohen nga një zyrë përkatëse pas një sërë negociatash ose studimesh në përgjithësi me një autoritet vendor. Edhe pasi ato të jenë miratuar nga zyra përkatëse e specialistëve, zyra e projektimit në urbanistikë, autoriteti publik vendor ose qëndror, në rastin konkret Këshilli i Rregullimit të Territorit (KRRT) në Bashki nuk është i detyruar ti miratojë ato, duke dhënë detyrimisht lejen e ndërtimit.

Nuk ka asnjë dyshim se, miratimi i këtyre kushteve për të nxjerrë lejen e ndërtimit, është bërë duke marrë për bazë edhe vullnetin e palës së interesuar, por nuk është ky kushti kryesor për nxjerrjen e aktit administrativ. Duhet që këto interesa të palëve të përputhen me kushtet urbane ligjore, si dhe politikën e vullnetin e vetë organit administrativ që nxjerrë këtë akt. Si përfundim mund të themi se, megjithëse akti administrativ mund të ketë qenë rezultat i negociimit, madje edhe i konsensusit të plotë midis palëve, që në momentin që ai shpallet ka forcën shtetërore. Ai shpreh karakterin e tij imperativ (urdhërues) dhe si i tillë, ndërton ose plotëson një pjesë të legjislacionit të përgjithshëm administrativ.

Akti administrativ është specifikë e organeve që kryejnë veprimtari administrative. Elementi specifik del nga përkufizimi teorik që i është bërë aktit administrativ. Ai duke u konsideruar akt me karakter nënligjor paraqitet edhe si një burim i së drejtës administrative. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë i ka dhënë një pozicion të tillë aktit administrativ nëpërmjet të drejtës që i njeh Këshillit të Ministrave, ministrave, organeve të tjera qendrore të administratës publike ose organeve të pushtetit vendor të nxjerrin akte me karakter nënligjor, ku sigurisht bëjnë pjesë si aktet me natyrë individuale, ashtu dhe ato normative. Akti administrativ përbën në radhë të parë një veçori për organet e administratës publike. Individ të veçantë ose edhe subjekte të tjera, që nuk përfshihen në pushtetin ekzekutiv, nuk mund të nxjerrin akte administrative dhe për rrjedhojë, me veprimtarinë e tyre nuk mund të krijojnë, ndryshojnë ose shuajnë pasoja juridike. Këtë cilësi nuk mund ta kenë nëpunësit e administratës publike, pavarësisht nga veprimtaria e tyre që është në ndihmë të saj dhe as partitë apo organizatat politike, qofshin edhe ato me karakter shoqëror, kulturor, etj.

E drejta e nxjerrjes së aktit administrativ i përket si organit administrativ, ashtu dhe organit që me ligj i njihet kjo e drejtë. Pajisja e organeve që ushtrojnë veprimtari administrative, me tagra pushteti është element i domosdoshëm, pa të cilin ato si organe të pushtetit shtetëror, nuk do të mund të shprehin këtë vullnet. Rëndësi kryesore ka që organi ti ushtrojë kompetencat e tij vetëm brenda kufijve të ligjit. Organet administrative cilësohen si organe të veçanta për nxjerrjen e akteve administrative, sepse kjo veprimtari është specifike vetëm për to. Organe të tilla mund të përmendim Këshillin e Ministrave, Kryeministrin, ministrin, prefektin, kryetarin e bashkisë ose këshillat e tyre, drejtuesin e çdo institucioni shtetëror, etj. Pra, të gjitha këto organe janë të pajisura nga ligji me tagra pushteti, për të qenë kompetente në nxjerrjen e akteve administrative.

Kodi i Procedurave Administrative e ka zgjeruar nocionin e organeve administrative. Ai ka njohur si të tillë organet e pushtetit qendror, vendor, entet publike, si dhe forcat e armatosura për aq kohë sa këto kryejnë funksione administrative. Dispozitat e këtij Kodi, thuhet në nenin 1 të tij, zbatohen nga të gjitha organet e administratës publike gjatë ushtrimit të funksioneve të tyre nëpërmjet akteve individuale. Ky formulim ligjor të çon në përfundimin se aktet administrative nxirren nga organet që ushtrojnë veprimtari të mirfilltë administrative, pavarësisht nga pushteti që ato përfaqësojnë. Këtë të drejtë duhet ta kenë detyrimisht organet administrative, por veprimtaria administrative, duke qenë mjaft e gjerë nuk mund të kufizohet vetëm në këto organe. Ka edhe organe të tjera të pushtetit publik, të cilat nuk cilësohen si organe administrative, por megjithatë gjatë veprimtarisë së tyre kryejnë funksione administrative dhe për rrjedhojë ato mund të nxjerrin akte administrative. Këto organe janë të pajisura me të drejta dhe të ngarkuara me detyrime në marrëdhëniet juridike administrative. Kjo nuk prek, ndryshon dhe devijon natyrën e organit administrativ në përgjithësi. Ato e ruajnë fizionominë e tyre, si pjesë e pushtetit ku bëjnë pjesë, pavarësisht nga e drejta që kanë për të nxjerrë edhe akte administrative. Ky është një përjashtim nga rregulli i përgjithshëm teorik që trajtuam më sipër, që në praktikën juridike ndeshet jo rrallë.

1.4. Organet që nxjerrin akte administrative

Presidenti i Republikës është kryetari i shtetit dhe përfaqëson unitetin e gjithë kombit. Ky është organi që veprimtarinë e tij e ka të ndërthurur me tre pushtetet, që janë: legjislativi, ekzekutivi dhe gjyqësori. Pajisja e këtij organi me një numër të konsiderueshëm kompetencash, që për nga natyra e tyre juridike afrojnë më shumë me veprimtarinë ekzekutive urdhërdhënëse të administratës shtetërore, i japin veprimtarisë së tij dhe aktit juridik që ai nxjerrë një fizionomi të natyrës administrative.²⁵ E drejta për emërimin ose shkarkimin nga detyra të funksionarëve të ndryshëm të shtetit (me përjashtim të funksionarëve politik), dhënia ose lejimi i lënies së shtetësisë, dhënia e gradave të ushtarakëve madhor, etj, janë disa nga kompetencat me të cilat e ka pajisur Kushtetuta

²⁵ Me vendimin nr. 38, datë 23.12.2003 Gjykata Kushtetuese shfuqizonte vendimin unifikues nr. 03, datë 31.01.2003 të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, ku ndërmjet të tjerave thuhet se: Dekretet e Presidentit të Republikës janë akte me natyrë juridike kushtetuese dhe jo akte administrative të parashikuara nga neni 106 i Kodi i Procedurave Administrative dhe ato nuk mund ti nënshtrohen shqyrtimit gjyqësor, sepse vetë Kushtetuta e ka përjashtuar një mundësi të tillë...

Presidentin e Republikës. Këto kompetenca, meqenëse rregullojnë marrëdhënie të caktuara të natyrës administrative, i japin pushtetit të tij një karakter ekzekutiv në ushtrimin e funksioneve. Prandaj edhe roli i Presidentit të Republikës në këto raste paraqitet tepër i afërt me pushtetin ekzekutiv. Në këtë aspekt edhe Dekreti që nxjerrë Presidenti i Republikës është një akt i karakterit administrativ. Natyrën juridike administrative të dekreteve të kësaj natyre e përcakton edhe fakti se ato janë të ankimueshme në gjykatë.

Kuvendi është organi më i lartë i pushtetit legjislativ në Republikën e Shqipërisë dhe si i tillë ai i përket këtij pushteti. Megjithatë në kompetencat e tij, përveç asaj të nxjerrjes së ligjeve, e cila është objekt studimi për shkencën e së drejtës kushtetuese, në aktet e tjera juridike që ai nxjerrë vihen re ose shfaqen edhe elementë të veçantë që në momente të caktuara përafrojnë me aktin administrativ. Në bazë të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, Kuvendit i është dhënë e drejta për të nxjerrë vendime të ndryshme. Në rastet kur Kuvendi emëron ose shkarkon një funksionar të lartë të shtetit, si Presidentin e Republikës, Kryetarin e Kontrollit të Lartë të Shtetit ose propozimi për shkarkimin e Prokurorit të Përgjithshëm, etj, ai merr vendime, të cilat përmbajnë në vetvete elementë të natyrës juridike administrative të aktit, pasi duke qenë akte individuale ato nuk vendosin rregulla të detyrueshme sjellje për një numër të madh subjektesh, siç është karakteristika e ligjeve, por përcaktojnë mënyrën e emërimit ose shkarkimit të funksionarëve të lartë të shtetit.

Në përfundim mund të themi se, këto vendime pavarësisht se nxirren nga organe legjislative, nuk e humbasin cilësinë e një akti juridiko kushtetues, por për veçoritë që paraqesin ato për këto raste do të konsiderohen, qoftë edhe për efekte studimi, si akte juridike me elementë administrativ. Megjithatë, konfliktet që mund të krijohen si rrjedhojë i nxjerrjes së akteve të tilla, nuk studiohen nga e drejta administrative dhe nuk mund të bëhen objekt shqyrtimi gjyqësor në gjykatën e zakonshme. Ato mund të nënshtrohen një kontrolli të natyrës kushtetuese. Ky është edhe qëndrimi që ka mbajtur jurisprudenca kushtetuese shqiptare.

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë dhe ligji për organizimin e pushtetit gjyqësor u ka dhënë të drejtën gjykatave të të gjitha shkallëve që të ushtrojnë pushtetin gjyqësor në Republikën e Shqipërisë.²⁶ Gjatë veprimtarisë së tyre, gjykatat nuk mund të privohen edhe nga funksioni administrativ. Gjykata vepron dhe shprehet vetëm nëpërmjet vendimit gjyqësor, që konsiderohet si akt procedural dhe i dallueshëm nga akti administrativ. Megjithatë lind nevoja që gjykata të kryejë dhe veprime të tjera ose të nxjerrë akte, të cilat për nga mënyra dhe forma nuk mund të jenë akte për dhënie të drejtësisë. Ato janë akte që pa ua mohuar karakterin procedural të tyre, përafrojnë me aktin administrativ. Kështu mund të themi për njoftimin me anë të fletëthirrjes për tu paraqitur në seancë gjyqësore, vendimet për largimin nga seanca gjyqësore e personave që prishin rregullin e qetësinë, vendimet për gjobitjen e dëshmitarëve ose ekspertëve, kur ato nuk paraqiten në gjykatë ose kundërshtojnë të dëshmojnë ose të japin mendimin pa shkaqe të arsyeshme, mospranimi për të paraqitur një dokument ose një send që është kërkuar nga gjykata dhe që provohet se ndodhet pranë një

²⁶ Në nenin 135 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë është parashikuar se: Pushteti gjyqësor ushtrohet nga Gjykata e Lartë, si dhe nga gjykatat e apelit e gjykatat e shkallës së parë, të cilat krijohen me ligj. Kuvendi mund të krijojë me ligj gjykata për fusha të veçanta, por në asnjë rast gjykata të jashtëzakonshme.

subjekti konkret, etj. Këto akte e mbartin në vetvete natyrën dhe elementët që karakterizojnë një akt administrativ.²⁷

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë dhe ligjet “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë” dhe “Për Organizimin e Pushtetit Gjyqësor në Republikën e Shqipërisë” kanë përcaktuar Këshillin e Lartë të Drejtësisë si autoritetin shtetëror përgjegjës për mbrojtjen, emërimin, transferimin, shkarkimin, edukimin, vlerësimin moral e profesional, karrierën, dhe kontrollin e veprimtarisë së gjyqtarëve të gjykatave të shkallës së parë dhe gjykatave të apelit. Aktet juridike që nxjerrë ky organ (KLD-ja), për vetë natyrën që kanë dhe për marrëdhëniet që ato rregullojnë janë objekt studimi edhe për shkencën e së drejtës administrative.

Propozimi i KLD-së për të emëruar ose e drejta e tij për të shkarkuar një gjyqtar të gjykatës së shkallës së parë ose të gjykatës së apelit, nxjerrja ndaj tyre e përgjegjësisë disiplinore, ushtrimi i të drejtës së kundërshtimit të vendimeve të tij drejtpërsëdrejt në gjykatë,²⁸ pra të gjitha këto, janë elementë të mjaftueshëm, të cilat teoria e së drejtës administrative i trajton për konceptin e aktit administrativ. Megjithëse akte të tilla për nga elementët e formës dhe përmbajtjes, si dhe pasojat që krijojnë cilësohen si akte të natyrës administrative, nuk ia ndryshojnë natyrën këtij organi kushtetues.

Përveç organeve që u përmendën më sipër, që nxjerrjen e akteve administrative nuk e kanë funksionin e vetëm të veprimtarisë së tyre, organe që nxjerrin akte administrative janë edhe Këshilli i Ministrave, ministritë e ndryshme, organet qendrore dhe vendore, entet publike dhe forcat e armatosuara, për aq sa këto dy të fundit kryejnë funksione publike. Pikërisht aktet e nxjerrja nga këto organe administrative, janë edhe objekti i studimit të këtij punimi.

1.5. Karakteri nënligjor i aktit dhe dallimi i tij nga vendimi gjyqësor

Organet e administratës shtetërore veprimtarinë e tyre ekzekutive dhe vendimmarrëse e realizojnë nëpërmjet aspektit të tyre juridik që konkretizohet me momentin e nxjerrjes së aktit administrativ. Kjo nënkupton se organet administrative këtë veprimtari duhet ta kryejnë në bazë dhe për zbatim të ligjit, sepse përndryshe nuk sjellë efektet e caktuara juridike. Vlefshmëria e aktit administrativ presupozon përputhjen e tij me përmbajtjen e ligjit. Çdo akt administrativ i nxjerrë nga çdo organ i administratës publike në formën e vendimit, urdhërit ose udhëzimit, etj, duhet të gjejë detyrimisht mbështetjen e tij në ligj. Nuk mund të jetë i vlefshëm një vendim i Këshillit të Ministrave, një urdhër i Kryeministrit, një vendim ose udhëzim i këshillit të bashkisë së një qyteti, nëqoftëse ai nuk përputhet me përmbajtjen e ligjit. Karakteri nënligjor i aktit administrativ nuk e shëndërron atë në një riprodhues mekanik të ligjit, tek i cili ai është

²⁷ Rastet kur gjykata nxjerrë akte administrative individuale janë ato të parashikuara në nenin 165 e vijues të Kodit të Procedurës Civile, kur gjykata gjobit dëshmitarin, ekspertin për mosparaqitjen e tyre pa shkaqe të arsyeshme në gjyq, etj....

²⁸ Neni 36 i ligjit nr. 9877, datë 18.02.2008 “Për Organizimin e Pushtetit Gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar, parashikon të drejtën e ankimit në Gjykatën e Lartë të gjyqtarëve të shkallës së parë dhe të apelit, kundër vendimit të KLD-së për shkarkimin e tyre nga detyra.

mbështetur. Ligji sanksionon parimet e përgjithshme për rregullimin e marrëdhënieve që krijohen ose ndryshohen me daljen e tij, ndërsa akti administrativ specifikon, detajon dhe përshtat me imtësi, duke bërë zberthimin ose rregullimin në praktikë të kësaj marrëdhënie juridike, të cilën është e pamundur ta rregullojë në tërësi ligji.²⁹ Për këtë arsye veprimtaria administrative paraqitet tepër dinamike dhe krijuese në raport me organet që bëjnë pjesë në pushtetet e tjera.

Organet administrative, duke patur të drejtën të nxjerrin vetë akte administrative, njëkohësisht fitojnë edhe një pavarësi, për të vlerësuar vetë se kur dhe si duhet të veprojnë. Ato gjejnë mënyrën, kohën dhe rrethanat e përshtatshme për të ushtruar kompetencat e tyre, me qëllim sjelljen e pasojave të caktuara juridike. Edhe në rastet kur organet e administratës publike nxjerrin akte administrative, duke mos u mbështetur në ligjet konkrete, por në aktet e organeve më të larta të administratës publike, si veprimtaria që ato kryejnë, ashtu edhe aktet juridike që ato nxjerrin, nuk e humbasin karakterin e tyre nënligjor, sepse aktet e organeve më të larta, ku ato bazohen, janë akte me natyrë ligjore për to. Kjo nënkupton se akti administrativ i një organi më të ulët administrativ nuk ka të drejtë që të ndryshojë ligjin ose aktin juridik të një organi më të lartë administrativ.

Detyra e organit që nxjerrë aktin administrativ, si dhe e vetë aktit administrativ është që të bazohet në ligj ose në aktin më të lartë dhe ta zbatojë atë. Kjo është e ndërvarur nga koncepti i qartë që duhet pasur për hierarkinë e normave juridike, e cila ka gjetur pasqyrimin e saj në Kushtetutë, sipas të cilës aktet normative të Këshillit të Ministrave radhiten pas Kushtetutës, marrëveshjeve ndërkombëtare të ratifikuara dhe ligjeve. Aspekti nënligjor nuk është karakteristikë vetëm për aktet që nxjerrin organet e pushtetit ekzekutiv. Nga ligji burojnë të gjitha aktet e tjera që nxjerrë jo vetëm pushteti ekzekutiv, por edhe ai gjyqësor. Përderisa në praktikë ndeshemi me akte të shumta dhe natyrave të ndryshme, qoftë administrative ose gjyqësore, është e domosdoshme që për ti mos konfunduar të shmangen elementët dallues ndërmjet tyre. Vendimet gjyqësore që marrin gjykatat kanë edhe ato karakter nënligjor, por nuk mund të barazohen me aktin administrativ. Vendimi gjyqësor dhe akti administrativ kanë aspekte të përbashkëta me njëri-tjetrin, por kanë edhe elemente dalluese si në përmbajtje, ashtu dhe në formë.

Vendimi gjyqësor për nga natyra e tij është individual. Kjo shpjegohet me faktin se vendimi gjyqësor zgjidh një mosmarrëveshje konkrete dhe specifike midis palëve në konflikt. Ai është shprehje e një veprimtarie gjykimi për një ngjarje, konflikt, mosmarrëveshje që ka ndodhur më parë dhe rivendos një të drejtë të shkelur. Efektet e vendimit gjyqësor shtrihen vetëm mbi çështjen konkrete dhe jo më tej. Ai është i detyrueshëm ndaj palëve në gjykim dhe i shërben zgjidhjes së konfliktit midis tyre. Konkretësia (individualiteti) i zgjidhjes së çështjes është një tipar i përbashkët ndërmjet vendimit gjyqësor dhe aktit administrativ. Sidoqoftë, siç e kemi përmendur edhe më sipër, për efekt të terminologjisë që përdorim, nuk i lëmë mënjane për ti

²⁹ Në nenin 118 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë është parashikuar se: Aktet nënligjore nxirren për bazë dhe në zbatim të ligjeve nga organet e parashikuara në Kushtetutë. Ligji duhet të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, të përcaktojë organin kompetent, çështjet që duhen rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte.

trajtuar si pjesë përbërëse e aktit administrativ edhe aktet me natyrë normative që nxjerrin organet e administratës publike. Këto akte janë me efekte normuese, pra krijojnë norma të detyrueshme sjellje për një kategori të gjerë subjektësh, cilësi të cilën nuk mund ta ketë një vendim gjykate. Gjykata me vendimin që nxjerrë, qoftë ky edhe unifikues, jep drejtësi dhe nuk krijon normë juridike.

Vendimi gjyqësor merret nga gjykata, pasi ajo vihet në lëvizje nga palët në proces. Pra, nuk mundet që gjykata me nismën e saj, kryesisht pa patur kërkesë nga subjektet e ndryshme, të marrë vendim përfundimtar për zgjidhjen e një mosmarrëveshje të karakterit civil, penal, tregtar, administrativ, etj. Për nxjerrjen e aktit administrativ, organi i administratës publike, krahas të drejtës që kanë subjektet e interesuara për ta investuar atë, mundet që edhe me nismën e tij (kryesisht), ta kryej një funksion të tillë. Vendimi gjyqësor është ekskluziviteti i gjykatës dhe nuk mund ta kenë këtë të drejtë organet e tjera të pushtetit shtetëror. Sipas Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë, gjykatat i marrin vendimet në emër të Republikës. E drejta për të nxjerrë një akt administrativ, siç është trajtuar edhe më sipër, krahas organeve të administratës publike, iu përket edhe organeve të tjera të pushtetit legjislativ dhe atij gjyqësor. Presidenti i Republikës, Kuvendi, gjykatat, Këshilli i Lartë i Drejtësisë, etj., e kanë këtë kompetencë. Kjo e zgjeron rrethin e organeve, të cilat megjithëse nuk bëjnë pjesë në pushtetin ekzekutiv, kanë të drejtën e nxjerrjes së akteve me natyrë administrative.

Gjykata nuk mund të nxjerrë akt tjetër juridik, përveçse vendimit. Akti administrativ merr emërtime të ndryshme sipas organit që e ka nxjerrë, marrëdhënies juridike që rregullon, si dhe pasojave që krijon. Akti administrativ nxirret në emër të organit kompetent. Ai mund të emërtohet, duke filluar nga vendim i Këshillit të Ministrave, urdhër i ministrit, i kryetarit të bashkisë, udhëzim i këshillit të bashkisë, dekret i Presidentit të Republikës, e deri në licensë, diplomë, leje për ushtrim të një veprimtarie, etj. Efekti i shtrirjes në hapësirë i vendimit gjyqësor nga ai i aktit administrativ nuk është i njëjlojtë. Një vendim gjykate, megjithëse zgjidh një mosmarrëveshje konkrete midis palëve ndërgjyqse dhe që duket sikur nuk vepron ndaj të tretëve, ka efekt detyrues për çdo organ, ose subjekt që lidhet me konfliktin e zgjidhur me këtë vendim. Një vendim gjyqësor, që detyron një subjekt fizik apo juridik për të paguar një detyrim monetar ndaj një tjetri, i shtrin efektet e tij në çdo mënyrë që parashikon ligji për ekzekutimin e këtij detyrimi dhe kudo që ai të ketë vendbanimin ose selinë e tij brenda territorit të Republikës së Shqipërisë.

Një vendim gjyqësor për zgjidhje martese i shtrin efektet e tij kudo dhe ndaj kujtdo që ka lidhje me ekzekutimin e tij, qoftë për detyrimin ushqimor ose për mbajtjen e fëmijëve, pavarësisht nga ndryshimi i vendbanimit të palëve në konflikt. Akti administrativ jo në çdo rast e ka këtë hapësirë veprimi lidhur me efektet e tij. Është e vërtetë që aktet normative të Këshillit të Ministrave kanë efekte juridike në gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë, por një vendim i këshillit të një bashkie të caktuar nuk mund të ketë fuqi juridike tej juridiksionit që përfshin kjo bashki. Efekti i një vendimi gjyqësor është kurdoherë i pakufizuar në hapësirë, në raport me efektin e një akti administrativ. E parë në aspektin e mënyrës së ekzekutimit të tyre, vendimet gjyqësore ekzekutohen, krahas së zbatuarit vullnetarisht nga subjektet, vetëm nga një organ i specializuar, zyra e përmbartimit shtetëror ose privat. Për ekzekutimin e aktit administrativ nuk

zbatohet e njëjta mënyrë. Akti administrativ ekzekutohet nga vetë organi që e ka nxjerrë aktin, nëpërmjet hallkave që varen drejtpërdrejt nga ai ose nga organe të specializuara të pushtetit ekzekutiv, të cilëve ligji iu ka ngarkuar këtë detyrë. Organe të tilla të specializuara nuk janë të pakta në administratën publike, siç janë disa lloje të policive që veprojnë për ekzekutimin e akteve administrative, etj.

Lidhur me karakterin ndëshkimor, që kuptohet se është element i domosdoshëm si në vendimin gjyqësor (bëhet fjalë për ato vendime me karakter penal dhe në raste të veçanta dhe sferave të tjera civile, punës, etj) ashtu dhe në aktin administrativ, ekziston ndryshimi. Llojet dhe masat e dënimit dhe karakteri penalizues është i ndryshëm ndërmjet tyre. Akti administrativ parashikon (jo të gjitha aktet administrative e kanë këtë cilësi) lloje dhe masa dënimi më të buta nga ato që parashikon një vendim penal. Sipas Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë e drejta për të anuluar ose ndryshuar një vendim gjyqësor i përket vetëm një instance më të lartë gjyqësore. Nuk mundet gjykata, që ka dhënë vendim përfundimtar për një çështje konkrete, të ketë të drejtën ta revokojë ose ta ndryshojë vendimin e saj.

I njëjti rregull nuk zbatohet për aktin administrativ. Në administratën publike vepron parimi hierarkisë, sipas të cilit aktet e organeve më të ulta mund të anulohen ose ndryshohen nga organet e tyre më të larta. Kjo nuk ia heq të drejtën organit administrativ, në rastet kur është në gjendje të vlerësojë paligjshmërinë e aktit të tij, të revokojë ose të ndryshojë atë, pa u kërkuar shqyrtimi i tij një organi administrativ më të lartë. Ky është parim i organeve të administratës shtetërore, të cilat nuk kufizohen në ushtrimin e kësaj të drejte, me përjashtim të rasteve kur vetë ligji parashikon ndryshe. Anulimi që u bëhet vendimeve gjyqësore vetëm nga gjykata më e lartë, dallon nga e drejta që u përket organeve gjyqësore që të shqyrtojnë vlefshmërinë e akteve administrative. Kjo e drejtë nuk nënshton pushtetin administrativ nga ai gjyqësor, por është shprehje e kontrollit dhe e balancimit ndërmjet pushteteve, si dhe njëkohësisht përbën një nga parimet themelore, sipas të cilit kushtetues, për mbrojtjen e të drejtave, të lirive dhe të interesave të tij kushtetuese dhe ligjore ka të drejtën e një gjykimi të drejtë dhe publik brenda një afati të arsyeshëm nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme e caktuar me ligj. Sipas këtij parimi kushtetues aktet me karakter administrativ do të nënshtrohen kontrollit gjyqësor.

1.6.Kuptimi dhe natyra juridike e akteve administrative

Administrata shtetërore përfaqëson njërin nga instrumentet e aparatit shtetëror nëpërmjet të cilit shteti ushtron veprimtarinë e vet. Kjo veprimtari shtrihet në fusha të ndryshme të jetës shoqërore, politike dhe ekonomike të një vendi. Një nga format e veçanta të ushtrimit të veprimtarisë së shtetit është administrata shtetërore. Nga pikëpamja juridike, administrata shtetërore paraqitet në forma të ndryshme. Dy janë format kryesore të shprehjes së saj. E para administrata shtetërore në formën e instrumentit shtetëror. E dyta administrata në formën e veprimtarisë shtetërore. Për këtë arsye nga një kuptim i përgjithshëm i administratës shtetërore burojnë dy kuptime të veçanta: I pari është kuptimi formal ose organizativ i administratës shtetërore, ndërsa i dyti është kuptimi material ose funksional i administratës shtetërore.

Me administratë shtetërore në kuptimin formal (organizativ) tregohet tërësia e sistemit të posaçëm të atyre organeve shtetërore, të cilat njihen si organe të administratës shtetërore që ngarkohen me ushtrimin e pushtetit shtetëror në formë të veprimtarisë së administratës shtetërore. Me administratën shtetërore në kuptimin material (funksional), kuptohet jo më aparati administrativ i shtetit, por vetë veprimtaria shtetërore që zhvillon ky aparat, që do të thotë tregohet veprimtaria që zhvillohet në bazë dhe për zbatim të ligjit. Format e veprimtarisë administrative të rregulluara me ligj janë aktet administrative individuale e kolektive, kontratat administrative dhe aktet reale.

Është e rëndësishme të theksojmë se element shumë i rëndësishëm i funksionimit të administratës shtetërore është veprimtaria e saj, e cila zhvillohet për zbatimin e ligjit. Kjo veprimtari mbështetet në nxjerrjen e akteve, të cilat i klasifikojmë në: Aktet juridike të përgjithshme dhe akte juridike individuale. Me aktin e përgjithshëm juridik krijohen norma të përgjithshme juridike, me të cilat rregullohen marrëdhënie të caktuara shoqërore. Midis akteve të përgjithshme juridike, Kushtetuta paraqet formën juridike me përmbajtje më të lartë, sepse me të vishen normat kryesore juridike, të cilat rregullojnë marrëdhëniet më të rëndësishme shoqërore.

Kushtetuta është akti juridik me fuqi më të lartë në Republikën e Shqipërisë. Përveç Kushtetutës është edhe ligji, i cili paraqet një formë tjetër juridike, burim tjetër i rëndësishëm juridik (formal) fuqia juridike e të cilit, në raport me Kushtetutën, është më e ulët, kurse në raport me aktet tjera juridike është më e lartë. Pra me aktet e përgjithshme juridike, krijohen normat juridike dhe përgjithësisht rregullohen marrëdhëniet shoqërore. Ndërsa me aktet juridike individuale bëhet konkretizimi i tyre.

Akti administrativ mund të shikohet në dy aspekte: atë formal dhe material. Si akt administrativ, në kuptimin formal, konsiderohet akti i organit administrativ shtetëror, i cili nxirret sipas procedurës së caktuar (procedura administrative). Akti administrativ në kuptimin material paraqet shprehjen e vullnetit të organit shtetëror. Vetë akti administrativ konsiderohet si deklaram apo shfaqje e një vullneti pushteti nga organet që ushtrojnë veprimtari administrative, i kryer në përputhje të plotë me Kushtetutën dhe ligjet në tërësi, me qëllim krijimin, ndryshimin ose shuarjen e pasojave të caktuara juridike që zbatohet nëpërmjet vullnetit të lirë të subjekteve, të cilëve u drejtohet ose me anë të fuqisë shtrënguese të shtetit.

Akti administrativ rregullon në mënyrë të hollësishme veprimtarinë e subjekteve në marrëdhëniet që ato krijojnë ndërmjet tyre. Në mënyrën se si ligjet rregullojnë, përpunojnë, sanksionojnë dhe zbatojnë parimet e Kushtetutës së një shteti, janë aktet administrative ato që konkretizojnë rregullat e ligjeve, në zbatim të të cilëve ato dalin. Nisur nga sa tham më sipër arrihet në përfundimin se, akti administrativ është një koncept thelbësor i së drejtës administrative, i cili duke qenë i autorizuar nga ligji sjellë automatikisht pasoja ligjore. Në këtë kuptim, një akt administrativ është një akt juridik. Akt administrativ quhet çdo urdhër, vendim, apo veprim që merret nga autoritetet administrative për rregullimin e një rasti të veçantë ose rasteve të përgjithshme në sferën e së drejtës publike.

Është për tu theksuar se, akte të organeve të administratës publike nuk janë vetëm aktet administrative, të cilat janë vetëm një nga llojet e akteve që nxjerrin organet e administratës shtetërore në ushtrimin e funksioneve të përcaktuara në Kushtetutë dhe ligje. Gjithashtu akte administrative nuk janë vetëm aktet, të cilat i nxjerrin organet e administratës shtetërore, por edhe aktet që nxjerrin organizatat dhe bashkësitë në ushtrimin e autorizimeve publike, kur ato janë të pajisura me të drejta dhe të ngarkuara me detyrime në marrëdhëniet juridike administrative. Organet e administratës shtetërore nxjerrin akte juridike dhe akte materiale.

Aktet juridike të administratës publike mund të klasifikohen në akte normative ose të përgjithshme dhe akte konkrete ose individuale. Aktet normative ose të përgjithshme janë aktet që organet e administratës shtetërore i nxjerrin në veprimtarinë e vet dhe me të cilat rregullojnë norma të sjelljes në mënyrë abstrakte përkatësisht të përgjithshme. Këto norma i përkasin një numri të pacaktuar njerëzish dhe rastesh. Aktet normative të përgjithshme, të cilat i nxjerrin organet administrative konsiderohen rregulloret, urdhëresat dhe udhëzimet.

Rregullorja, është akt juridik normativ ose akt i përgjithshëm i organeve të administratës publike. Ajo ka karakter normativ, sepse përmban dispozita të përgjithshme, të cilat duhet të zbatohen nga subjektet juridike administrative në fushat përkatëse të administratës shtetërore. Rregullorja nxirret për dy qëllime të caktuara. E para për të përcaktuar organizimin e brendshëm të organit dhe e dyta për të përcaktuar rrethveprimin e tij.

Urdhëresa, është akt juridik normativ ose akt i përgjithshëm i administratës, me të cilin bëhet zbatimi i dispozitave ligjore dhe i akteve të përgjithshme të kuvendeve të bashkësive shoqërore politike dhe organeve ekzekutive të tyre. Marrëdhëniet kryesore që krijohen në jetën e një vendi, si rregull rregullohen në mënyrë primare me akte ligjore (ligje dhe dekrete). Si përjashtim për rastet kur vetë ligji e lë rregullimin e marrëdhënieve të caktuara shoqërore në kompetencën e organeve të administratës shtetërore dhe kryesisht në kompetencën e qeverisë ajo i rregullon ato me anë të urdhëresave. Urdhëresat nga natyra juridike janë akte me karakter të përgjithshëm. Ato zakonisht përcaktojnë rregulla të detyrueshme sjellje për një rreth të gjerë personash dhe për zbatimin e këtyre rregullave të detyrueshme në këto urdhëresa, parashikohen edhe sanksione administrative.

Udhëzimi është akt juridik normativ, ose akt i përgjithshëm i administratës publike dhe nxirret me qëllim të drejtimit, këshillimit ose dhënies së instruksioneve të ndryshme, lidhur me zbatimin e ligjeve apo dispozitave tjera dhe të akteve të përgjithshme të kuvendeve e organeve ekzekutive të tyre. Udhëzimi ka karakter të detyrueshëm, por edhe fakultativ. Udhëzimi i detyrueshëm, zakonisht nxirret nga organet e administratës më të lartë shtetërore dhe u drejtohet organeve më të ulta të administratës, duke i ndihmuar këto të fundit për të zbatuar më lehtë dispozitat e ndryshme ligjore. Udhëzimi fakultativ nxirret si instruksion profesional nëpërmjet të cilit një organ më i lartë e udhëzon një organ tjetër më të ulët të administratës shtetërore, për mënyrën se si ai duhet të kryej një punë profesionale.

Për aktin administrativ janë me rëndësi këto karakteristika: konkretësia, autoritetësia dhe veprimi i tij juridik. Akti administrativ shpesh përkufizohet si akt juridik me të cilin në

mënyrë autoritative vendoset një çështje konkrete. Atributi juridik ose veprimi juridik, shërben për ta dalluar atë nga aktet materiale, të cilat nuk e kanë këtë cilësi. Ndërsa atributi konkret shërben për ta dalluar këtë akt nga aktet e përgjithshme juridike, përkatësisht nga aktet të cilat i përkasin një numri të madh të rasteve. Në çdo akt administrativ është e rëndësishme ekzistenca e disa elementëve, mungesa e të cilave mund ta bëjë atë pa efekt juridik. Kështu aktet e organeve kolegjiale bëhen detyrimisht në formën e tyre shkresore, nëse ligji e kërkon shprehimisht një gjë të tillë. Në raste të tjera ato duhet të rregjistrohen në një procesverbal, pa të cilin nuk shkaktojnë asnjë pasojë juridike.

Legjislacioni Shqiptar parashikon se, një akt administrativ duhet të përmbajë autoritetin, organin që e nxjerrë atë, si dhe çdo delegim ose nëndelegim të pushteteve, identifikimin e palëve, të cilave iu drejtohet akti; shpjegimin e fakteve, që janë bërë shkak për nxjerrjen e aktit, kur janë të rëndësishme; bazën ligjore të aktit, kur kërkohet nga ligji; shpjegimin e kuptimit të aktit; datën e hyrjes në fuqi të aktit; nënshkrimin e punonjësve të organit që nxjerrë aktin ose të drejtuesit të organit kolegjial. Çdo akt administrativ i shprehur ose i konfirmuar me shkrim duhet të përmbajë arsyet e nxjerrjes së tij. Arsyetimi i aktit duhet të përfshijë faktet më thelbësore, boshtin logjik dhe bazat ligjore që ka pasur parasysh autoriteti administrativ. Nëpërmjet arsyetimit të aktit qartësohet qëllimi që ka patur organi administrativ në dispozitiv.

Në Kodin e Procedurave Administrative jepen disa nga rastet kur arsyetimi i aktit administrativ përbën domosdoshmëri për vlefshmërinë e tij. Është e detyrueshme që të arsyetohen të gjitha ato akte që pjesërisht ose tërësisht mohojnë, shuajnë, kufizojnë, ose prekin në ndonjë mënyrë ose në një tjetër të drejta dhe interesa të ligjshme ose vendosin apo rëndojnë detyrime apo ndëshkime (mund të përmendim këtu detyrimet tatimore të subjekteve); përbëjnë vendim në lidhje me kërkesat për shqyrtim apo apelimet; përbëjnë një vendim të kundërt me pretendimet e palëve të interesuara ose në kundërshtim me një informacion apo propozim zyrtar; përbëjnë devijim nga praktika për zgjidhjen e çështjeve të ngjashme; shkaktojnë revokimin, shfuqizimin, modifikimin ose pezullimin e një akti administrativ të mëparshëm.

Arsyetimi i një akti administrativ duhet të jetë tepër i qartë. Ai duhet të përfshijë argumentin, bazën ligjore e faktike të tij dhe të mënjanojë alogjizmin. Të dhënat kontradiktore që mund të pasqyrohen në arsyetimin e një akti administrativ, paqartësia, pasaktësia ose alogjizmi që mund të ndeshen në përpilimin e tij, do të përbënin një argument të mjaftueshëm për ta konsideruar aktin administrativ të paarsyetuar dhe si rrjedhojë të pavlefshëm. Ndërsa arsyetimi që mund ti bëhet një akti mbi bazën e zgjidhjes së çështjeve të tjera analoge me të, nuk do ta cënonte atë në kuadër të arsyetimit të tij, me kusht që një arsyetim i tillë të mos rëndojë pozitën e palëve të interesuara.

1.7. Llojet dhe klasifikimi i akteve administrative

Aktet juridike e në veçanti ato administrative janë të shumtë dhe të ndryshëm. Për këtë shkak nevojitet një sistem i kualifikuar klasifikimi dhe ndarjeje mbi bazën e kriterëve të përcaktuara

qartë, me qëllim që duke evidentuar dallimet thelbësore të tyre të kuptojmë njëkohësisht edhe shumëllojshmërinë e tyre. Kriteret e klasifikimit të akteve administrative në konceptin tonë të së drejtës nuk janë të pakta. Kështu teoria e së drejtës administrative njeh klasifikimin që i bëhet aktit sipas rëndësisë së subjektit, duke i ndarë ato në: *akte deklarative* (i cili shpall një atribut të rëndësishëm ligjor të një subjekti, si shpallja qytetar nderi e një personi); *komanduese* (që përbëhet nga urdhëra, ndalime dhe detyron kryerjen e një sjellje të caktuar, si shenjat e qarkullimit rrugor) dhe *strukturore* (i cili krijon, ndryshon apo shuan një marrëdhënie konkrete ligjore, si emërimi në një post, gradimi, etj).

Akte individuale dhe gjenerale: Ndarja e akteve administrative në akte individuale dhe gjenerale, bëhet në bazë të kriterit themelor që, akti i përket personave individualisht të përcaktuar apo të papërcaktuar. Për aktin administrativ individual karakteristikë është se, personi/personat janë të shënuar me emër, si në rastin e një leje që i jepet personit konkret për hapjen e zëjtarije të caktuar. Akti gjeneral u përket shumë personave, të cilët nuk shënohen me emër në akt. Edhe kur në akt nuk shënohen emrat e personave, të cilëve u përket akti ata mund të caktohen, si në rastin e një akti me të cilin banorët e një zone të caktuar urdhërohen që të marrin pjesë në shuarjen e zjarrit. Akti gjeneral ndryshon prej atij të përgjithshëm, sepse ai nuk është i karakterit të përgjithshëm, meqenëse nuk përmban një normë të përgjithshme, por përmban normën juridike vetëm për një rast specifik.

Akte konstitutive dhe deklarative: Aktet me të cilat formohen marrëdhëniet juridike, pra ato akte me të cilat krijohen, ndryshohen apo prishen marrëdhëniet juridike quhen akte konsitutive, siç është rasti i një vendimi me të cilin lejohet ndërtimi i objektit të caktuar në një pronë të caktuar (truall), leja për mbajtjen e armës, etj. Në këtë rast është karakteristikë se, marrëdhënia juridike më parë nuk ka ekzistuar ndërmjet organit administrativ dhe palës së interesuar, por nëpërmjet aktit administrativ formohet marrëdhënia juridike. Efekti i këtij akti është nga momenti i nxjerrjes së tij³⁰ (efekti ex nunc).

Akte deklarative, konsiderohen aktet administrative me të cilat vetëm vërtetohet ekzistenca e marrëdhënieve juridike administrative. Në këtë rast marrëdhënia juridike ndërmjet palëve ka ekzistuar më parë, por akti shërben vetëm për të vërtetuar ekzistencën e kësaj marrëdhënie juridike. Efektet e aktit administrativ janë që nga momenti kur është krijuar marrëdhënia juridike, pra (efekti ex tunc). Si akt deklarativ mund të përmendim urdhërin për daljen në pension të një personi që ka mbushur më parë moshën e pensionit të pleqërisë sipas ligjit në fuqi, etj.

Akte pozitive dhe negative: Aktet pozitive janë ato akte administrative, të cilat prodhojnë ndonjë ndryshim në marrëdhëniet ekzistuese juridike, kur krijohen marrëdhënie të reja, ose kur ndryshojnë apo prishen marrëdhëniet ekzistuese. Akt pozitiv është një vendim me të cilin

³⁰ Në doktrinë njihet me emrin efekti *ex nunc* (latinisht). Ky përcaktim është bërë për aktet administrative konstitutive, kur marrëdhënia juridike nuk ka ekzistuar më parë, ndërsa për aktet administrative deklarative, marrëdhënia juridike ka ekzistuar më parë, prandaj ajo vetëm sa konfirmohet nëpërmjet aktit administrativ dhe në latinisht ky njihet si efekti *ex tunc*. Koncepti *ex nunc* lidhet me efektet juridike që ka një akt shfuqizues për të ardhmen. Koncepti *ex tunc* duhet kuptuar për fuqinë prapavepruese të aktit shfuqizues.

personit të caktuar i përcaktohet tavan i tatimit. Akte negative konsiderohen ato akte administrative me të cilat refuzohet ndryshimi i marrëdhënies juridike ekzistuese. Këto akte administrative nxirren sipas kërkesës së palës së interesuar. Kështu akte negative janë aktet me të cilat refuzohet kërkesa për nxjerrjen e lejeve për mbajtës së armës, për hapjen e punëtorisë zeytare, etj. Në këtë rast organi administrativ nxjerrë aktin me të cilin deklaron se, nuk dëshiron ta ndryshojë gjendjen ekzistuese. Ndodh që akti të mos deklarohet fare. Në këtë rast kemi të bëjmë me heshtjen e administratës publike. Heshtje të administratës publike kemi atëhere kur organi kompetent nuk nxjerrë vendimin në afatin e caktuar. Nëse procedura është hapur me kërkesën e palës së interesuar, ai afat është tridhjetë ditë nga dita e dorëzimit të kërkesës, ndërsa nëse procedura hapet me kërkesën e organit administrativ, afati është gjashtëdhjetë ditë. Nëse organi administrativ, kundër vendimit të të cilit ankesa është e lejueshme, nuk e nxjerrë aktin brenda afatit të caktuar, atëhere pala e interesuar ka të drejtë që të ankohet në një organ më të lartë administrativ.

Akte juridiksht të lidhura dhe akte në bazë të çmuarjes së lirë: Aktet juridiksht të lidhura janë ato akte administrative tek të cilat që më parë është përcaktuar se duhet të nxirren dhe se si do të jetë përmbajtja e tyre. Iniciativa për nxjerrjen e aktit administrativ dhe përmbajtja e tij janë të përcaktuara shprehimisht në ligj. Mund të përmendim si rast praktik siç është vendimi për dhënien e lejes së ndërtimit. Aktet në bazë të çmuarjes së lirë janë ato akte tek të cilat organit administrativ me ligj i është dhënë mundësia që sipas bindjes së tij të lirë dhe vlerësimit të interesit të përgjithshëm të vendosë në rastin konkret.

Akte të një organi administrativ dhe akte të përbëra: Aktet administrative mund të klasifikohen në akte administrative të një organi administrativ dhe aktet administrative të përbëra, përkatësisht të shumë organeve administrative. Rasti më i shpeshtë është që aktin administrativ ta nxjerrë një organ administrativ individual ose kolegjal. Përrjashtimisht një akt administrativ mund ta nxjerrin dy apo më shumë organe administrative bashkërisht. Këtu hyjnë nxjerra e përbashkët e akteve administrative, nxjerrja e aktit me pëlqimin e mëparshëm të organit tjetër, nxjerrja e aktit me vërtetimin ose lejen e organit tjetër administrativ ose nxjerrja e një vendimi, pasi të jetë marrë mendimi nga ana e organit tjetër administrativ.

Akte materiale të administratës: Aktet materiale të administratës janë akte në të cilat mbahen shënime të ndryshme mbi dukuritë e ndryshme ose kumtohen shënime e të dhëna dhe provohen faktet mbi ato të dhëna. Aktet materiale nuk janë akte në kuptimin teknik, por veprime të thjeshta administrative profesionale. Aktet materiale janë të ndryshme dhe ndahen në: *Akte të evidentimit (dokumentacionit):* Këtu përfshihen aktet në të cilat mbahet evidenca, përkatësisht dokumentacioni i dukurive dhe të dhënave të ndryshme, siç janë rregjistrat e shkollës, të gjendjes civile, protokollat, librat e ndryshëm, etj. *Akte të dhënies e marrjes së deklaratave:* Organet administrative për dukuri të ndryshme në bazë të kërkesës së subjekteve të interesuara marrin deklaratat të ndryshme, siç janë deklaratat me të cilat pasqyrohet gjendja ekonomike dhe personale e subjekteve të ndryshme. *Akte të lajmërimit ose kumtimit:* Këtu përfshihen lajmërimet, kumtesa e tregues të ndryshëm mbi të dhënat e caktuara për subjektet e ndryshme.

Klasifikimi i akteve administrative bëhet edhe sipas subjektit që merr iniciativën për nxjerrjen e tyre, duke i ndarë ato në: *Akte administrative të nxjerra me nismën e vetë organit administrativ*: Organet e administratës publike, veprimtarinë e tyre ekzekutive dhe urdhërdhënëse e konkretizojnë me nxjerrjen e akteve administrative. Janë pikërisht këto organe administrative që me nismën e tyre çmojnë nëse duhet të ndërhyjnë në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve juridike, duke përcaktuar mënyrën dhe formën se si duhet shfaqur ky vullnet juridik shtetëror. Vënia në lëvizje kryesisht e organit të administratës publike për nxjerrjen e akteve administrative është një karakteristikë që rrjedh edhe nga vetë natyra e aktit dhe e administratës publike, e cila paraqitet e shumëllojshme dhe dinamike. Në këtë rast mund të përmendim vendimet që Këshilli i Ministrave merr kryesisht mbi bazën e vlerësimit që ai i bën kushteve apo rrethanave ekonomike, politike, sociale të vendit.

Akte administrative të nxjerra me kërkesë të subjektit të interesuar: Organet e administratës publike nëpërmjet nxjerrjes së akteve administrative mbrojnë të drejtat dhe interesat e ligjshme të subjekteve private dhe në çdo rast interesat publike.³¹ Në kuadër të mbrojtjes të këtyre interesave ato kanë detyrimin që të plotësojnë edhe kërkesat e tyre të ligjshme. Dhënia nga organet përkatëse e lejes së një subjekti për mbajtjen e armës, marrja e një licence për hapjen e një stacioni televiziv janë akte administrative të nxjerra nga organet e administratës publike me kërkesë të personave të interesuar. Nëse mungon kërkesa e personit të interesuar vetë organi i administratës publike nuk mundet që të marrë një vendim të tillë, apo të nxjerrë një akt me iniciativën e vet. Kërkesa e subjektit të interesuar duhet të jetë në përputhje me të gjitha kërkesat e përcaktuara shprehimisht në ligj.

Akte administrative të nxjerra nga urdhërimet e ligjeve apo vendimeve gjyqësore: Sipas këtij kriteri janë urdhërimet e ligjeve apo vendimet e gjykatës si pikënisje kryesore për nxjerrjen e akteve administrative. Thuajse të gjitha ligjet në dispozitat kalimtare të tyre vënë si detyrim për organet e administratës publike, duke filluar nga Këshilli i Ministrave deri tek ministrat përkatës, për plotësimin ose rregullimin e hollësishëm të marrëdhënieve përkatëse juridike nëpërmjet nxjerrjes së akteve nënligjore. Ligji vetë e autorizon në mënyrë të shprehur organin që do të nxjerrë aktet nënligjore, çështjet specifike që duhen rregulluar, si dhe parimet bazë sipas të cilave duhen nxjerrë aktet administrative.³²

Nismëtar për nxjerrjen e një akti administrativ mund të jetë edhe një vendim gjyqësor, sepse një akt administrativ, duke qenë objekt i një konflikti administrativ mund të shfuqizohet nga gjykata administrative. Kjo ndërhyrje e gjykatës me natyrë shfuqizuese krijon edhe një zbrastësi ligjore për rregullimin e marrëdhënies konkrete administrative. Gjykata vetë nuk mund të plotësojë aspektin normues të mosmarrëveshjes administrative të krijuar. Mbi orientimin e paligjshmërisë së vërejtur nga vendimi gjyqësor, duhet të nxirret një akt i ri administrativ, i cili duhet të rregulloj marrëdhënien juridike konkrete.

³¹ Në nenin 10 të Kodit të Procedurave Administrative është parashikuar 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.

³² Neni 118/2 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

Akte shkresore, verbale, shenja, akte reale: Mënyra e shprehjes së vullnetit të organeve të administratës publike kërkon edhe një formë të caktuar të të shprehurit të këtij vullneti. Aktet administrative kanë formën e tyre shkresore ose verbale. Aktet administrative kanë formë shkresore me përjashtim të rasteve kur me ligj kërkohet një tjetër formë ose kur një gjë të tillë e imponojnë rrethanat. Forma shkresore nxjerrë në pah të gjithë elementët e domosdoshëm të aktit administrativ që kanë të bëjnë me hyrjen në fuqi, vlefshmërinë, pavlefshmërinë, pushimin e fuqisë juridike të tij, etj.

Aktet administrative të organeve kolegjiale bëhen detyrimisht në formë shkresore vetëm në rastet kur një gjë të tillë e kërkon shprehimisht ligji. Në rastet e tjera këto akte rregjistrohen në një procesverbal pa të cilin ato nuk shkaktojnë asnjë pasojë juridike. Forma verbale e një akti administrativ është një formë që ndeshet më rrallë në praktikë, nisur edhe nga fakti që kjo formë nuk i ka të dukshme ato elementë që karakterizojnë aktin, të cilët në këtë rast nënkuptohen në përmbajtjen e tij.

Aktet verbale ndeshen në organet drejtuese të administratës publike, sidomos në ato me karakter individual. Pasojat juridike këto akte i krijojnë njëlloj si dhe aktet e shkruara. Në rastet kur palët e interesuara preken nga një akt verbal, organi që ka nxjerrë aktin është i detyruar ta arsyetojë atë, gjë që e shëndërron një akt verbal në një akt administrativ shkresor. Si akte verbale mund të përmendim urdhërat që jep Kryeministri, ministrat, etj.

Një formë tjetër e shfaqjes së vullnetit të organeve të administratës publike janë edhe shenjat konvencionale, veprimet, lëvizjet e personave të ndryshëm, etj. Këto mënyra të të shprehurit të vullnetit juridik sjellin njësoj pasoja juridike, si dhe format e tjera të akteve administrative. Megjithatë jo çdo organ administrativ mund të kryejë veprime të tilla që shfaqen në formën e shenjave. Kjo është cilësi e një kategorie të caktuar organesh apo personash konkret, që për nga pasojat që sjellin veprimet e tyre konsiderohen njësoj si aktet shkresore. Ligji dhe teoria e së drejtës administrative i konsideron këto shenja apo veprime si akte reale.

Akte administrative detyruese dhe dobiprurëse: Akti administrativ sipas dobisë që sjellë mund të klasifikohet në akt detyrues ose dobiprurës. Një akt administrativ merr karakter të ndryshëm, sipas pasojës që ai sjellë. Kështu pasojat që krijon një akt administrativ mund të sjellin detyrime për subjektet që ai u drejtohet, siç edhe mund të sjellin të drejta dhe dobi për ta. Shumica e akteve administrative konsiderohen si detyrues, pasi sjellin detyrime për subjektet që u drejtohen. Detyrimi në një akt administrativ parashikohet në formën e kryerjes apo moskryerjes së veprimeve të caktuara. Këtu mund të përmendim aktin juridik në formën e gjobës që vendos një punonjës i qarkullimit rrugor në rast të shkeljes së rregullave të qarkullimit rrugor të një shtetasi, akti për pagimin e gjobës deri në një afat të caktuar, akti për ndalimin e kryerjes së punimeve pa leje, etj.

Akti administrativ mund të krijojë edhe dobi ose favore në kuadër të subjekteve që u drejtohet, kjo edhe për faktin se, qëllimi i nxjerrjes së një akti administrativ nuk është vetëm krijimi i detyrimeve për subjektet e së drejtës. Një akt administrativ i dobishëm krijon një avantazh të rëndësishëm ligjor për subjektin e së drejtës. Ai mund të jetë me emërtimin

vendim ose me emërtime të tjera, si leje, dëshmi, patentë, etj. Për ta ilustruar këtë moment mund të përmendim lejen që i jepet nga organet kompetente administrative një subjekti për të ndërtonur në një territor të caktuar, licenca për ushtrimin e një veprimtarie, etj.

KREU I DYTË

PROCEDIMI ADMINISTRATIV

2.1. Lindja e nocionit të procedimit

Për të patur një ide më të plotë në lidhje me kuptimin e procedimit administrativ është mëse e nevojshme që të hedhim një vështrim të shkurtër mbi historikun e formimit të nocionit të procedimit administrativ dhe për të vazhduar më tej me analizën e elementëve të tij. Procedimi administrativ është një koncept i ri për legjislacionin shqiptar të së drejtës administrative, por ai nuk është i tillë për vendet e tjera më të zhvilluara, pasi në ato vende ku e drejta administrative ekziston prej shumë kohësh si një degë e konsoliduar e së drejtës publike, për procedimin administrativ ka filluar të flitet që nga fundi i shekullit të kaluar, me qëllimin e vetëm për të treguar tërësinë e akteve administrative të nxjerra nga organet e administratës shtetërore.

Ka shumë autor, të cilët kanë shpjeguar se, në rast se norma juridike parashikon se një akt i një ministri është nxjerrë në bashkëpunim me dy ministra të tjerë, atëherë mund të themi që në këtë rast kemi të bëjmë me një procedim administrativ. Kjo do të thotë që me termin “procedim administrativ” përkufizoheshin një seri aktesh administrative të drejtuara drejt një rezultati të përcaktuar dhe përfundimtar.³³ Si rezultat i kuptimit që filloi ti jepte jurisprudenca e gjykatave administrative në vendet ku ka ato kanë funksionuar si të tilla, në periudhën midis fundit të shekullit IX-të dhe fillimit të shekullit XX-të, u krijua një koncept pak më i ngushtë për procedimin administrativ, me një përmbajtje më të koncentruar. Ky zhvillim erdhi, sepse vetë praktika e gjykatave administrative nxorri një sërë dilemash që kërkonin zgjidhje në lidhje me procedimin administrativ.

Në këtë situatë që u ndodhën gjykatat administrative lindën një sërë pyetjesh, siç janë: A mundet që të kundërshtohen në gjykatë mendimet apo opinionet e dhëna gjatë nxjerrjes së një akti administrativ, apo një përcaktim ose propozim i bërë para se, organi administrativ të dalë me një akt përfundimtar për çështjen konkrete?

Përgjigja e dhënë nga gjykatat administrative gjatë shqyrtimit të çështjeve të tilla ka qenë negative. Arsyeimi që bëjnë gjykatat është se, akte të tilla janë ndihmëse për nxjerrjen e një akti administrativ përfundimtar. Gjykatat administrative thonë se, këto akte të ndërmjetme nuk prodhojnë asnjë pasojë juridike, të cilat mund të çojnë në humbjen, cënimin apo fitimin e një të drejte të caktuar nga subjektet e interesuara. Këto efekte janë në gjendje që ti krijojnë vetëm aktet administrative përfundimtare, ndërsa aktet e tjera (ndihmëse) vetëm sa ndihmojnë

³³ Massimo Severo Giannini, “Diritto Amministrativo” Volumi II, Giuffrè Editore Milano, viti 1988, faqe 529.

në nxjerrjen e një akti administrativ përfundimtar sa më të drejtë dhe të bazuar në ligj.³⁴ Në periudhat e mëvonshme, procedimi administrativ filloi që të konsiderohej si një seancë ku ballafaqoheshin mendime dhe opinione të ndryshme, e cila përfundonte me nxjerrjen e një akti administrativ, i konsideruar si një akt administrativ kryesor, i cili në mënyrë të natyrshme paraprihet nga akte të tjerë, që kanë dalë në funksion të tij.³⁵ Është e kuptueshme se, nxjerrja e një akti administrativ shoqërohet nga një tërësi aktesh, faktesh dhe veprimesh, të cilat janë të lidhura me njëri tjetrin dhe konkurojnë ndërmjet tyre në nxjerrjen e aktit administrativ përfundimtar.

Autori italian Elio Casetta ka konsatuar se, rastet kur një akt administrativ nxirret pa kaluar procesin e një procedimi administrativ janë shumë të rralla. Sipas tij procedura administrative nuk zbatohet vetëm në rastet e nxjerrjes me urgjencë të akteve administrative, siç mund të jenë rastet e gjendjes së jashtëzakonshme, në të cilat akti administrativ nxirret në mënyrë të menjëhershme nga organi administrativ individual, i cili është kompetent.³⁶ Një tjetër autor italian i quajtur F. Benvenuti ka shfaqur mendimin se, procedimi administrativ duhet të përkufizohet si “Forma e funksionit”.³⁷ Në vazhdim të kësaj ideje, doktrina e huaj juridike ka sqaruar se, procedimi administrativ ekziston, pasi një tërësi kërkesash dhe karakteristikash të së drejtës publike e bëjnë të detyrueshme një gjë të tillë. Kërkesat kryesore që mund të përmendim, janë: mundësia për të nxjerrë në pah zgjedhjen e bërë nga administrata publike përballë interesit publik, i cili duhet të jetë gjithmonë objektivi kryesor për tu arritur; rëndësia për të përvijuar rrethanat e nxjerrjes së aktit administrativ dhe për faktin tjetër se nga ana e gjykatësit administrativ (atje ku ekzistojnë gjykatat administrative) nuk shikohet vetëm zgjidhja finale, por edhe rrethanat e nxjerrjes së aktit administrativ, që nënkuptohet ndryshe, ana faktike e nxjerrjes së aktit administrativ; ekzistenca e normave juridike, subjekt i së cilës është administrata publike gjatë ushtrimit të veprimtarisë së saj administrative dhe duhet të mos harrojmë këtu se, procedimi administrativ paraqet rëndësi dhe për faktin se, në rastet kur administrata publike ushtron pushtet diskrecionar, procedimi administrativ duhet strukturuar në mënyrë të tillë që të pasqyrojë se, zgjedhja e bërë prej saj është ajo që ka më përparësi se të tjerat.

Nga procedimi administrativ arrihet të evidentohen saktë interesat që lidhen ngushtësisht me çështjen, bëhet vlerësimi i rëndësisë së këtyre interesave, si dhe konstatohet fakti që gjatë procedimit administrativ, personave që kanë interes u jepet mundësia që të parashtojnë mendimet e tyre në lidhje me çështjet që janë hedhur për diskutim. Rasti i parë ku është zbatuar procedimi administrativ është ligji *spanjoll* i miratuar me datë 19.11.1889, i cili vendoste norma uniforme, që ishin të detyruar ti zbatonin ministrat që përbënin qeverinë në rastet kur ato do të miratonin rregulla për të disiplinuar praktikrat dhe çështjet brenda kompetencave të tyre.

³⁴ Shih po aty.

³⁵ Shih po aty.

³⁶ Elio Casetta, “Manuale del Diritto Amministrativo”, Giuffrè Editore, Milano, viti 1999, faqe 356 .

³⁷ F. Benvenuti “Funzione amministrativa, procedimento, processo”, in Rivista trimestrale diritto pubblico, viti 1952, faqe 118.

Procedimi administrativ është marrë në shqyrtim më pas nga mjaft disiplina të huaja. Megjithatë, në formimin e këtij koncepti, ka kontribuar në mënyrë të veçantë jurisprudenca dhe legjislacioni administrativ *austriak*. Në bazë të ligjit të këtij vendi, i miratuar me datë 21.07.1925 në Austri janë adoptuar akte normative mbi procedimin administrativ, të cilat kanë shumë rëndësi për eksperiencën juridike të shteteve bashkëkohore. Nëse shikojmë zhvillimin historik do të vërejmë se, këto ligje kanë lindur nga tradita administrative austriake dhe jurisprudenca e gjykatës administrative austriake, që kanë ekzistuar në atë vend që nga viti 1875.

Në Austri ka katër ligje për procedimin administrativ, të cilët janë: Ligji i përgjithshëm mbi procedimin administrativ, ligji mbi procedimin administrativ penal (ligji për kundravajtjet administrative) dhe ligji mbi procedimin administrativ për ekzekutimin e vendimeve. Këto tre ligje janë paraprirë nga një ligj që është quajtur si ligji mbi hyrjen në ligjet e procedimit administrativ, i cili parashikon se në cilat procedime duhen aplikuar tre ligjet proceduriale që përmendëm më sipër. Legjislacioni austriak e konsideron procedimin administrativ si një fazë paragjyqësore, që do të thotë e konsideron zhvillimin e aktivitetit të administratës publike të ngjashëm me aktivitetet e zhvilluara nga gjykatës administrativ, i cili duhet të vendosë për një mosmarëveshje të caktuar, duke u kushtuar një rëndësi të veçantë çështjeve të tilla siç janë: kompetenca, afatet, hetimet, shpenzimet.³⁸ Ligji austriak ka shërbyer si një model shumë i mirë, duke bërë që për një periudhë shumë të shkurtër kohe, ai të ketë ndikuar edhe në të drejtën administrative të vendeve të tjera, siç janë: Çekosllovakia, Polonia, ish Jugosllavia, etj.³⁹

Më i vonshëm në kohë, por i një rëndësie shumë të veçantë është edhe ligji mbi procedimin administrativ në *Gjermani*, i miratuar me datë 22.05.1976. Ky ligj paraqet një model, i cili ka tërhequr mjaft vëmendjen e doktrinës juridike të vendeve të ndryshme të Europës, por ai ka ndikuar në mënyrë të veçantë në doktrinën juridike italiane, për arsye se, ligji gjerman është shumë i plotë, si edhe për shkak të debatit të gjerë juridik, që i ka paraprirë miratimit të tij. Veçoritë më të rëndësishme të ligjit gjerman kanë qenë detyrimi i përgjithshëm për të motivuar nxjerrjen e një akti administrativ, e drejta e palëve të interesuara për tu dëgjuar gjatë procesit administrativ, aksesit i tyre në dokumentacion dhe kontratat e lidhura në kuadër të së drejtës publike.

Në Spanjë çështja e procedimit administrativ është rregulluar me anë të një ligji të miratuar në vitin 1992, i cili rregullon në mënyrë të veçantë përgjegjësinë e administratës publike dhe funksionarëve publik. Me shumë pak ndryshime ka qenë edhe eksperiencia e Francës, e cila duke nisur që nga viti 1978, ka nxjerrë disa ligje, të cilët kanë rregulluar raportet ndërmjet administratës publike dhe individëve të veçantë, aksesin e këtyre të fundit në dokumentacion, si dhe arsyetimin e akteve administrative. Në Francë kjo eksperiencë është pasuruar me jurisprudencën e Këshillit të Shtetit,⁴⁰ i cili ka sanksionuar parime të rëndësishme

³⁸ Elio Casetta, "Manuale del Diritto Amministrativo", Milano, viti 1999, faqe 359.

³⁹ Massimo Severo Giannini, "Diritto Amministrativo", Volumi II, Giuffrè Editore, Milano, viti 1988, faqe 531.

⁴⁰ Conceil D'Etat në Francë.

proceduriale, si ai i mbrojtjes së qytetarëve në procedimet sanksionuese, e drejta e individëve për tu dëgjuar para nxjerrjes së aktit administrativ, etj.⁴¹

Krahas eksperiencës së vendeve të ndryshme të Europës, të cilat i përmendëm më sipër ka ekzistuar edhe një eksperiencë tjetër shumë e rëndësishme, por që është krejt e ndryshme nga ajo e vendeve europiane. Kjo eksperiencë vjen nga Mbretëria e Bashkuar dhe Shtetet e Bashkuara të Amerikës, pra në përgjithësi nga vendet ku zbatohet e drejta anglo saksone. Për ta patur sa më të qartë këtë eksperiencë, duhet thënë se këto vende nuk njohin një të drejtë të veçantë administrative, por zbatojnë për raportet midis pushtetit publik dhe individëve normat e së drejtës private të përgjithshme dhe normat e së drejtës kushtetuese të këtyre vendeve.

Doktrina juridike amerikane e përfshin procedimin administrativ në teorinë politike dhe atë të shkencës së administratës në shtetin bashkëkohor. Kjo teori është trajtuar dhe përpunuar gjerësisht nga autori amerikan Marx Orstein.⁴² Në vendet anglo saksone nuk ekziston një gjykatë administrative, por atje ka gjykatës civil të veçantë, të cilët shqyrtojnë mosmarrëveshjet që lindin ndërmjet organit administrativ dhe individit. Gjatë shqyrtimit të çështjeve konkrete këto gjykatës civil shqyrtojnë vetëm mosmarrëveshjet, të cilat kanë për objekt çështje të lidhura me shqyrtimin dhe cënimin e të drejtave dhe interesave të mbrojtura, duke mos e marrë parasysh konceptin e kalimit të kompetencave.

Gjykatësit dhe autorët e doktrinës juridike angleze kanë konstatuar se, pushteti diskrecional i administratës publike është i pakontrollueshëm nga ana e gjyqësorit. Nga ana tjetër në të drejtën angleze, megjithëse mohohet tradicionalisht ekzistenca e një të drejte administrative, nuk ekziston një disiplinë e përgjithshme mbi procedimin administrativ. Për rregullimin e kësaj shtate, me qëllim që të mbroheshin në një farë mënyre të drejtat e individëve, filluan që të krijohen me ligj disa organe administrative, të cilat u quajtën *Komisione*, para të cilëve mund të paraqiteshin rekursat administrative të palëve të interesuara në lidhje me aktet diskrecionale të organeve të administratës publike. Këto komisioneve kishin si qëllim që të disiplinonin procedimin gjatë shqyrtimit të çështjeve, prandaj me kalimin e kohës në Mbretërinë e Bashkuar u rrit numri i këtyre komisioneve, si dhe u shtua numri i akteve, të cilat rregullonin procedurën administrative.

Duhet theksuar se, nxjerrja e këtyre akteve krijoi shumë keqkuptime në rrethin e juristëve të së drejtës administrative dhe juristëve të vendeve tipike ku zbatohet e drejta anglo saksone, sepse u krijua një ide e rreme që edhe vendet e së drejtës anglo saksone kanë ligje mbi procedimin administrativ. Për këtë arsye përfaqësuesit e doktrinës juridike amerikane e konsideruan këtë procedurë si një procedim quasi gjyqësor (pothuajse gjyqësor), gjë e cila nënkupton atë për të cilën bëhet fjalë dhe konkretisht për procedime, të cilat ishin të ngjashme me sistemin e gjykimeve administrative, që i përkasin të drejtës administrative, por nëse këto ligje nuk do të ekzistonin, shumica e akteve administrative do të mbeteshin të pacënueshëm. Ekzistenca e këtyre ligjeve krijoi mundësinë për kontrolle të paanshme lidhur me ligjshmërinë dhe përshtatshmërinë e aktit administrativ.

⁴¹ Massimo Severo Giannini, "Diritto Amministrativo", Volumi II, Giuffrè Editore, Milano, viti 1988, faqe 391.

⁴² Marx Orstein "Administrative State" (vepër), botim i vitit 1957.

Menjëherë pas Luftës së Dytë Botërore, çështja e disiplinës legislative të procedimit administrativ, mori përmasa të reja. Kjo ndodhi për arsye se në të gjithë botën dhe jo vetëm në vendet anglo sanksione ishte vënë re që mundësia që kishin individët për tu mbrojtur nga vendimet e padrejta të organeve të administratës publike ishte mjaft e vogël. Kjo situatë ishte krijuar, sepse gjykatësit administrativ edhe në vendet ku ato ekzistonin, nuk ishin të pajisur me ndonjë instrument të përshtatshëm. Në këto rrethana u krijua ideja që ishte më mirë të punohej në drejtim të parandalimit të konfliktit të interesave publike dhe private, sesa të ngriheshin struktura të posaçme kontrolli, qofshin këto administrative apo gjyqësore.

Në vendet e demokracive popullore ku nuk ekzistonin akoma gjykatat administrative, ishte shumë imediate që të miratoheshin një sërë ligjesh të reja në fushën e së drejtës administrative, pasi gjykatësit nuk kishin në dorë instrumentet e domosdoshme në shqyrtimin e çështjeve konkrete. Kjo ka qenë arsyeja që vende si: Polonia, Çekosllovakia, ish Jugosllavia dhe Hungaria kanë miratuar ligje shumë bashkëkohore për procedimet administrative. Në të njëjtën kohë konstatojmë se, legjislacioni në vendet e së drejtës anglo amerikane, është zhvilluar drejtë një discipline jo vetëm të procedurave administrative të komisioneve për rekursin administrativ, por edhe në fushën që i përket aktivitetit të administratës publike.

Ligji i miratuar nga ish Republika Federale e Jugosllavsë është zbatuar edhe pas Luftës së Dytë Botërore deri në vitin 1956, kohë kur ky vend aprovoi ligjin për procedurë të përgjithshme administrative, i cili hyri në fuqi në vitin 1957, ligj që është plotësuar edhe ndryshuar në vitet 1965 dhe 1977. Ky ligj zbatohet akoma edhe sot në disa republika të ish Jugosllavisë, siç është edhe Republika e Maqedonisë, ku parashikohet dyshkallësia e procedurës administrative, ku e drejta në ankesë, paraqet parimin kushtetues⁴³ dhe njëkohësisht parimin themelor në procedurën administrative.

Dyshkallësia e procedurës administrative është jashtëzakonisht e rëndësishme për mbrojtjen dhe realizimin e të drejtave të qytetarëve dhe personave juridik. Dyshkallësia e procedurës administrative në esencë do të thotë se, çështja administrative mund të zgjidhet në dy instanca të ndryshme administrative. Organi administrativ i shkallës së parë (më i ulët) zgjidh lëndën, kurse organi administrativ i shkallës së dytë (më i lartë) vlerëson arsyet e ankimit të paraqitur nga pala pjesëmarrëse në procedimin administrativ, që është e pakënaqur nga vendimi i shkallës së parë. Ky ligj ka hyrë në fuqi në muajin shkurt të vitit 1931. Kundër vendimit të nxjerrë në bazë të ankimit, pala nuk ka të drejtë tjetër ankimi, që do të thotë se nuk ka instancë të tretë që do të vendoste për rastin konkret. Nëse pala e interesuar edhe më tej konsideron se, me vendimin e dhënë i janë cënuar të drejtat dhe interesat juridike të saj, ajo ka të drejtë për mbrojtjen administrativo gjyqësore përkatësisht me kërkesëpadi ajo mund të inicojë një kontest administrativ para Gjykatës Supreme të Republikës së Maqedonisë.

⁴³ Neni 15 i Kushtetutës i Republikës së Maqedonisë garanton të drejtën për ankesë kundër akteve juridike individuale të sjella në procedurë në shkallë të parë para gjykatës, organit administrativ, organizatës, ose institucionit që kryen autorizime publike.

Parimi i dyshkallësisë do të thotë si rregull se, pas ankesës kundër vendimit të shkallës së parë mund të vendos vetëm një herë organi drejtpërdrejt më i lartë administrativ dhe sipas kësaj me vendimin e organit të shkallës së dytë përfundon vendosja në procedurë administrative. Kjo do të thotë se në procedurë administrative mund të vendoset për lëndë individuale vetëm në dy shkallë. Dyshkallësia e procedimit administrativ, respektivisht e drejta e ankimit ka rëndësi të madhe për forcimin e përgjegjësisë së organit të shkallës së parë, i cili ka vendosur për çështjen administrative. Organi i shkallës së dytë (organi më i lartë administrativ) paraqitet në rolin e kontrollorit ndaj vendimit të organit të shkallës së parë, të cilin mund ta ndryshojë, anulojë ose lerë në fuqi. Nga kjo, organi më i ulët çdoherë do të mbajë përgjegjësi për nxjerrjen e vendimit dhe do të tentojë që të jetë sa më objektiv në zbatimin e ligjit. Me të drejtën e ankimit pala e interesuar fiton një mundësi për mbrojtje juridike kur konsideron se, ekziston shkelja e ligjit, respektivisht se në rastin konkret nuk është zbatuar drejtë procedura administrative.

Ankimi është mjeti i rregullt juridik me të cilin pala e interesuar ose personi tjetër zyrtar deklaron vullnetin e tij që vendimi i shkallës së parë të rishqyrtohet dhe përmirësohet nga ana e organit më të lartë administrativ. Me anë të ankimit kërkohet që të anulohet ose ndyshohet vendimi joligjor ose i gabuar (i papërshtatshëm) i shkallës së parë.⁴⁴ Kjo do të thotë se me dispozitë më të ulët se ligji nuk mund të mohohet e drejta për tu ankuar. Të ralla janë rastet kur ajo bëhet me ligj ashtu siç e lejon ligji për procedurën e përgjithshme administrative (LPPA). Por edhe në ato raste detyrimisht duhet të sigurohet një mënyrë tjetër për mbrojtjen e të drejtave dhe ligjshmërisë. Nëse nuk ekziston organi administrativ i shkallës së dytë, ankimi kundër vendimit të shkallës së parë mund të deklarohet vetëm kur është i parashikuar në ligj. Po në atë ligj do të caktohet edhe organi që do të vendos për ankimin. Sipas kërkesave të këtij ligji, pala ka të drejtë ankimi edhe kur organi i shkallës së parë në afatin e caktuar nuk ka nxjerrë vendimin (heshtja e administratës publike). Kundër vendimit të nxjerrë në shkallë të dytë nuk lejohet ankimi.

Pala, në procedurë administrative, është person sipas kërkesës të të cilit është inicuar procedura (pala aktive) ose personi kundër të cilit zhvillohet procedura (pala pasive), respektivisht personi, i cili për shkak të mbrojtjes të të drejtave të veta ose të interesave juridike ka të drejtë të marrë pjesë në procedurë (pala e interesuar ose intervenuesi). Procedura administrative mund të udhëhiqet vetëm nga një palë (procedura administrative njëpalëshe), në dallim nga procedurat gjyqësore në të cilat gati se çdo herë marrin pjesë dy palë me interesa të kundërta mes të cilëve ekzistojnë kontradikta. Gjithashtu në procedurën administrative mund të marrin pjesë dy ose më shumë palë me interesa ose kërkesa të kundërta (lëndë dypalëshe ose shumëpalëshe). Në procedurën administrative mund të marrin pjesë edhe më shumë se një palë me interesa të njëjta, të cilat paraqiten si një palë në raport me organin administrativ, i cili e udhëheq procedurën administrative. Në këtë rast bëhet fjalë

⁴⁴ Neni 11 i ligjit për procedurë të përgjithshme administrative (LPPA) i Republikës së Maqedonisë shpreh parimin e dyshkallësisë në procedurën administrative në këtë mënyrë: Kundër vendimit të shkallës së parë, pala ka të drejtën e ankesës. Vetëm me ligj mund të caktohet se, në punë të caktuara administrative, ankesa nuk është e lejuar, edhe atë nëse në mënyrë tjetër është e siguar mbrojtja e të drejtave dhe ligjshmërisë.

për bashkësi procedurale të cilat mund të formohen për bazë dhe për arsye të procedurës administrative (bashkësi procedurale formale) ose ekzistojnë pavarësisht nga udhëheqja e procedurës (bashkësi procedurale materiale).

Si palë në procedurën administrative mund të paraqiten të gjithë personat fizik pa marrë parasysh moshën e tyre, personat juridik (shoqëritë tregtare, entet, bashkësi të qytetarëve, pushteti vendor, shteti, etj) dhe subjekte të tjera, të cilat nuk janë persona juridik, por mund të paraqiten si mbartës të të drejtave dhe detyrimeve për të cilat vendoset në procedurë administrative (organet shtetërore, grupet e qytetarëve, organizatat sindikale kur procedura administrative ka të bëjë me ndonjë të drejtë ose interes juridik të punonjësve). Të gjitha këto subjekte detyrimisht duhet të kenë aftësi të jenë mbartës të të drejtave dhe detyrimeve (të cilat janë përcaktuar me norma materiale nga fusha e caktuar administrative siç është mbrojtja sociale) që të paraqiten si palë në procedurën administrative (aftësia e të qenit palë); detyrimisht duhet të jenë të aftë vetë ose nëpërmjet përfaqësuesve të tyre që të marrin pjesë në procedurë, ti mbrojnë dhe ti realizojnë të drejtat dhe interesat e tyre (aftësia procedurale); dhe në procedurë të vendoset për të drejtat e tyre, interesat juridike ose detyrimet (legjitimiteti për të qenë palë).

Ankimi në procedurë administrative është mjete i rregullt juridik me të cilin pala e pakënaqur ka të drejtë të korigjojë vendimin e shkallës së parë. Ai quhet mjet i rregullt juridik, sepse paraqet pjesë të procedurës së rregullt administrative, e cila sipas parimeve së dyshkallësisë së procedurës mund të shqyrtohet në dy shkallë. Në procedurën administrative janë të lejuara edhe mjete tjera juridike me të cilat arrihet përmirësimi i vendimeve joligjore, të cilat janë nxjerrë si rezultat i procedurës së rregullt administrative të përfunduar, por me të cilat janë cënuar të drejtat ose interesat juridike të palës, është cënuar edhe interesi publik. Këto mjete juridike nuk zbatohen rregullisht, por në situata të veçanta, përkatësisht nën kushte rreptësisht të përcaktuara, të cilat i parashikon LPPA, sepse ato bëhen tituj ekzekutiv për të cilat procedura e rregullt administrative është përfunduar, ose e thënë ndryshe në këto vendime tashmë janë krijuar raporte të caktuara administrativo juridike dhe janë fituar të drejtat ose detyrimet e sigurta për palët. Prandaj situata të tilla mund të jenë lëndë e ndryshimit vetëm në kushte ekskluzive. Për këtë shkak ata quhen mjete të jashtëzakonshme juridike, ndërsa qëllimi i tyre është që të eliminohen gabimet me karakter më të lehtë ose më të rëndë, të cilat e cënojnë ligjshmërinë e vendimeve të nxjerra nga organi administrativ.

Inspekcioni administrativ përfshin mbikqyrjen për ekzekutimin e ligjit për procedurë të përgjithshme administrative dhe ligjeve të tjera që përmbajnë dispozita për procedurë administrative, të cilët posaçërisht i përkasin: veprimet në afatet e caktuara në procedurën e shkallës së parë dhe shkallës së dytë; realizimi efikas i të drejtave dhe interesave të qytetarëve dhe personave juridik; përfshirjes me kohë të palëve të interesuara në procedurë për mbrojtjen e të drejtave dhe interesave të tyre, sigurimit të dëshmitë zyrtare për faktet për të cilat udhëhiqet evidenca zyrtare nga organi që vendos për lëndën ose nga organi tjetër shtetëror ose organizatë tjetër; ekzekutimit të akteve administrative të plotëfuqishme; dhe ekzekutimit të normave për punë në zyrë dhe përgatitje profesionale të punëtorëve që kryejnë veprime në procedurën administrative. Kjo mbikqyrje administrativo inspektuese kryhet në

organet e administratës shtetërore, organizatat, entet, shoqatat e qytetarëve dhe subjektet e tjera të cilat në kryerjen e autorizimeve publike vendosin në lëndë individuale për të drejta dhe detyrime të caktuara, në shërbimet profesionale të kuvendit, qeverisë, gjykatave, prokurorisë publike, zyrave të avokatëve, etj.

Punët e inspektionit administrativ i kryejnë inspektorët në kuadër të Inspektoratit administrativ shtetëror si organ në përbërje të Ministrisë së Drejtësisë. Në kryerjen e punëve nga kompetenca e vet, inspektorët janë të autorizuar që të realizojnë kontroll në ekzekutimin e ligjeve dhe dispozitave të tjera, si dhe të kërkojnë të dhëna të nevojshme për atë; të urdhërojnë eliminim e mangësive në zbatimin e ligjeve dhe dispozitave të tjera; të urdhërojnë mënyra të caktuara të veprimit të organit të administratës publike ose subjekteve të tjera që kryejnë autorizime të tjera publike. Në kryerjen e inspektionit administrativ, inspektori iu jep ndihmë juridike qytetarëve në realizimin e të drejtave dhe ekzekutimin e detyrimeve në procedurë administrative, si dhe u sygjeron organeve, organizatave, enteve dhe personave të tjerë juridik që kryejnë autorizime publike për mënyrat e mundshme e realizimit më efikas të interesave të qytetarëve në procedurën administrative.

Nga ana tjetër subjektet e përmendura që vendosin për lëndën administrative janë të detyruara që inspektorit ti mundësojnë kontroll të drejtpërdrejt dhe pa pengesa të mbikqyrjes administrative dhe me kërkesë të tij ti dërgojnë mbrenda afatit të caktuar të dhënat dhe materialet e nevojshme. Kundër vendimit të inspektorit me të cilin urdhërohet ekzekutimi i masave ose veprimeve për eliminim të mangësive në zbatimin e ligjeve dhe dispozitave të tjera, organet, organizatat, entet dhe subjektet e tjera në të cilat është kryer mbikqyrja inspektuese kanë të drejtë ankimi deri tek Ministri i Drejtësisë në një afat prej tetë ditësh nga dita e dorëzimit të vendimit. Qytetarët, ndërmarrjet dhe subjektet e tjera të cilat, në realizimin e të drejtave të tyre, interesave dhe detyrimeve do të vërejnë mangësi në punën e organeve, organizatave, enteve dhe subjekteve të tjera që kryejnë autorizime publike, mund të iniciojnë iniciativa deri tek Inspekcioni administrativ dhe bëjnë propozime për kryerje të mbikqyrjes inspektuese.

Përsa i përket zhvillimit të legjislacionit lidhur me procedimin administrativ në Shqipëri konsatojmë se, në periudhën 1945-1999, pra deri në momentin kur është miratuar Kodi i Procedurave Administrative, nuk ka ekzistuar ndonjë ligj i veçantë për procedimin administrativ. Një fakt të tillë e thekson edhe doktrina juridike shqiptare mbi të drejtën administrative, kur trajton ndjekjen e procedurës ligjore për nxjerrjen e akteve administrative.⁴⁵ Autori Jani Çomo, duke trajtuar momentet e nxjerrjes së aktit administrativ, është ndaluar në çështje të tilla si motivimi i aktit administrativ, rregullsija e votimit në mbledhjet e organeve kolegjiale,⁴⁶ momente këto që të lënë të nënkuptosh se, pavarësisht se ka munguar ekzistenca e një ligji të posaçëm administrativ, i cili duhet të rregullonte në mënyrë të shprehur momentet e procedimit administrativ, shumë herë ligji në bazë të cilit do të nxirrej akti administrativ, kërkonte që nga organi administrativ të respektoheshin disa rregulla të domosdoshme.

⁴⁵ Jani Çomo, *E Drejta Administrative*, Tiranë, botim i vitit 1984.

⁴⁶ *E drejta Administrative e R.P.S.SH, Pjesa e Përgjithshme, Dispensa III, Tiranë, viti 1984.*

Rregullat e mësipërme kishin të bënin me tërheqjen e mendimit krijues të masave të gjera të popullit, shpalljen e projektit të aktit administrativ në disa raste për një periudhë kohe të caktuar, etj.⁴⁷ Pavarësisht nga këto parashikime shumë kërkesa të ligjit në atë periudhë kanë mbetur thjeshtë një utopi dhe literatura e autorëve të shquar të së drejtës administrative dhe ajo çfarë përçonin këta të fundit tek studiuesit ishte shumë larg realitetit. Një hap të madh dhe cilësor në zhvillimin e së drejtës administrative shqiptare ka sjellë miratimi i ligjit nr. 8485, datë 12.05.1999 “Kodi i Procedurave Administrative”, i cili është një ligj shumë kompleks, që rregullon mjaft çështje, duke filluar nga sanksionimi i parimeve të përgjithshme të së drejtës administrative, të cilat duhet të udhëheqin administratën publike, procedimin administrativ në tërësinë e elementëve të tij, pjesëmarrjen e palëve të interesuara në procedimin administrativ, rolin që luajnë ato, parimin e një administrate publike të hapur dhe të drejtën e informimit lidhur me një procedim administrativ, etj.

Duke argumentuar si më sipër arrijmë në konkluzionin se, megjithë eksperiencën e vendeve të tjera të Europës dhe botës, në lidhje me ligjin për procedurat administrative, Kodi i Procedurave Administrative është një ligj që i përmbush të gjitha standartet e një ligji bashkëkohor. Kështuqë nëse nga organet e administratës publike do të zbatoheshin me përpikmëri dispozitat ligjore të këtij Kodi, atëhere standartet e mirëqeverisjes në vendin tonë do të ishin në një stad më të lartë, pavarësisht se zhvillimet e mëvonshme që ndodhën në vend çuan në miratimin e një Kodi të ri për procedurat administrative.⁴⁸

Në vendet ku për të drejtën administrative nuk ekzistojnë ligje të përgjithshme mbi procedimin administrativ, ky i fundit është një pjellë e doktrinës dhe jurisprudencës juridike. Në ato vende ku janë miratuar ligje të përgjithshme mbi procedimin administrativ, qofshin këto të së drejtës administrative apo të së drejtës së përgjithshme, është vënë re një dukuri e veçantë, që veprimtaria administrative nuk është e lirë, por ajo është e detyruar që të respektojë disa procedura, të parashikuara shprehimisht në ligj. Është pikërisht ky fakt që përforcon dhe një herë tezen sipas së cilës struktura demokratike e një shteti përmban në vetvete një rritje të formave specifike proceduriale administrative.⁴⁹

Në lidhje me këtë çështje autori italian M. S. Giannini⁵⁰ ka theksuar se, po ti krahasosh ligjet administrative të shekullit të kaluar, të cilët kanë të njëjtin objekt, del e qartë se ligjet e sotme e “rrethojnë” pushtetin e autoritetit administrativ, me disa kufij, të cilët mund të quhen ndryshe edhe “kufij procedural”. Duke e vazhduar këtë ideje, fakti që veprimtaria administrative ushtrohet nëpërmjet procedimeve administrative, përbën një parim të rëndësishëm të së drejtës administrative bashkëkohore. Në referim të Kodit të Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë shikojmë se, në të specifikohet se ai nuk zbatohet mbi ato veprime të administratës publike që rregullohen nga e drejta private. Kjo do të thotë që pavarësisht nga fakti se, në mënyrë të shprehur nuk pasqyrohet parimi i mësipërm, në Kodin e Procedurave Administrative, fakti që veprimtaria administrative e konceptuar si

⁴⁷ Shih po aty.

⁴⁸ Ligji nr. 44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë”, i miratuar me datë 30.04.2015.

⁴⁹ C. Lavagna, “Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici” *Revista trimestrale del Diritto Pubblico*, viti 1956, faqe 392.

⁵⁰ Massimo Severo Giannini, “Diritto Amministrativo”, Volumi II, Giuffrè Editore, Milano, viti 1988, faqe 391.

tërësia e akteve dhe veprimeve të kryera nga ana e organeve të administratës publike⁵¹ është përfshirë në fushën e zbatimit të këtij Kodi, nënkuptohet zbatimi në fakt i këtij parimi. Zbatimi i dispozitave ligjore të Kodit të Procedurave Administrative dhe mbi veprimet e organeve të administratës publike, i konceptuar si aspekt përjashtimor⁵² nxjerrë edhe njëherë në pah rëndësinë që paraqet për qytetarin nënshtrimi i veprimtarisë së organeve të administratës publike ndaj rregullave procedurale të përcaktuara në mënyrë të saktë.

Në përfundim mund të themi se, ndërsa në vendet e të drejtës anglo saksone, procedimi administrativ është aplikuar për të gjithë aktivitetin e administratës publike, cilado qoftë përmbajtja e tij, pra për aktivitete të së drejtës private dhe të përziera, në vendet ku është e zhvilluar e drejta administrative, procedimi administrativ është konceptuar si formë për të disiplinuar aktivitetin e së drejtës publike, pra veprimtarinë administrative të organeve që merren me veprimtari publike.

2.2. Parimet kryesore të procedimit administrativ

Në mënyrë që ta trajtojmë sa më mirë këtë çështje, diskutimin dëshiroja ta filloja, duke cituar parimet e mirë administrimit të procedimit administrativ, të konceptuara nga Mediatori Europian dhe i miratuar nga Parlamenti Europian. Mund të themi që do të ndodhemi përpara një rasti të administrimit jo të mirë, atëherë kur një organizëm publik nuk vepron në përputhje me rregullat ose parimet, të cilat kanë një forcë detyruese për organin publik. E drejta për një administrim të mirë duhet të nënkuptojë ndër të tjera se: Çdo individ ka të drejtën për një trajtim të çështjes në mënyrë të paanshme, të ndershme dhe brenda një kohe të arsyeshme nga organet e administratës publike; Çdo individ ka të drejtë të dëgjohet, përpara marrjes së çdo vendimi, i cili do të çënojë sado pak të drejtat e tij; Çdo individ ka të drejtë për të patur akses në dosjen e hapur kundër tij, duke marrë informacion dhe njohur me të gjithë dokumentacionin e përdorur në një procedurë të caktuar administrative, përveç rasteve kur me ligj janë vendosur kufizime të caktuara.

Koncepti i së drejtës administrative është në evoluim të vazhdueshëm, prandaj miradministrimi nuk nënkupton vetëm faktin që vendimi i organit të administratës publike duhet të jetë i bazuar në ligj. Në mënyrë që ky akt të realizojë mbrojtjen e interesit publik, lipset që ai të jetë fryt i një bashkëpunimi të vetë komunitetit, të individit dhe i gjithë faktorëve, të cilët janë të rëndësishëm për një çështje administrative. Kemi të drejtë që të themi se, ndodhemi pikërisht në atë fazë kur kërkohet që kjo administratë publike të jetë e strukturuar në mënyrë të tillë që të sigurojë një pjesëmarrje sa më të madhe të vetë komunitetit në vendimarrje. Kodi i Procedurave Administrative, ka si qëllim që të sigurojë një transparencë sa më të madhe në veprimtarinë e organeve të administratës publike. Kështu, administrata publike dhe procesi vendimmarrës i saj duhet të strukturohen në mënyrë të tillë

⁵¹ Neni 2/1 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: 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.

⁵² Komentari i Kodit të Procedurave Administrative, Botim i Institutit për Studime Publike dhe Ligjore, Tiranë, viti 2001, faqe 13.

që ti sigurojnë personave privat një akses sa më të madh në vendimmarrje, përbën një nga parimet kryesore të sanksionuara në Kodin e Procedurave Administrative.

Meqenëse procedimi administrativ konceptohet si formë e ushtrimit të funksionit nga kjo administratë publike, atëhere automatikisht këto parime, janë dhe parimet në përgjithësi që duhet të udhëheqin organet e administratës publike. Duke qenë se në jetën e përditëshme ka ballafaqime dhe kontradikta të vazhdueshme ndërmjet organeve të administratës publike, ose administratës publike dhe personave privatë, është shumë e domosdoshme artikulumit me hollësi i parimeve që duhet të udhëheqin veprimtarinë e këtyre organeve administrative ndërmjet tyre, si dhe marrëdhëniet e autoriteteve administrative me qytetarët e vendit.⁵³

Me anë të implementimit të këtyre parimeve administrata publike arrin që ti ofroj garanci qytetarit. Kjo nënkupton se në interes të qytetarit është vendosur detyrimi i administratës publike për të përfunduar procedimin administrativ brenda një afati të përcaktuar, detyrimin për njoftimin në lidhje me fillimin e një procedimi administrativ (megjithë kufizimet që ka), parim i cili gjen trajtim në nenin 49 të Kodit të Procedurave Administrative,⁵⁴ të sigurojë pjesëmarrjen e qytetarit gjatë procedimit administrativ, duke parashtruar ky i fundit argumentat e tij në lidhje me aktin administrativ që do të nxirret nga organi administrativ.

Këtë parim do ta trajtojmë në mënyrë më të hollësishme në vazhdim të punimit. Ai bazohet në nenet 44, 45, 47 të Kodit të Procedurave Administrative dhe ka për synim të favorizojë transparencën, të drejtën e informimit dhe të drejtën e aksesit në dokumentacion. Nenet 51-55 të Kodit të Procedurave Administrative trajtojnë në mënyrë të hollësishme këtë të drejtë të individit, i cili merr pjesë në një procedim administrativ,⁵⁵ duke promovuar thjeshtësinë dhe gadishmërinë e veprimtarisë administrative. Në funksion të realizimit të këtij qëllimi janë parashikuar në ligj parimi i bashkëpunimit të administratës me personat privat (neni 14 i Kodit të Procedurave Administrative), parimi i eficientë dhe deburokratizimit.

Një rëndësi të veçantë në procedimin administrativ paraqet parimi *inquisitorial*, parim i cili është evident në procedurën hetimore, pavarësisht faktit se në mënyrë të shprehur ky parim nuk trajtohet në legjislacionin tonë administrativ. Parimi inquisitorial nënkupton atë që administrata shtetërore gjatë procedimit hetimor administrativ duhet të mbledh pa asnjë kufi të gjitha faktet dhe të dhënat, të cilat lidhen me qëllimin e aktit administrativ që do të nxirret.⁵⁶ Në përfundim mund të themi se, organi administrativ ka detyrimin që të zhvillojë një procedurë hetimore dhe të arrijë në një tablo të saktë, të qartë dhe të drejtë të fakteve dhe interesave të përfshira në procedimin administrativ.

⁵³ Në nenin 16/1 të Kodit të Procedurave Administrative, parashikohet se: Administrata publike dhe procesi vendimor duhet të strukturohen në mënyrë të tillë që tu sigurojnë personave privatë akses sa më të madh në vendimmarrje.

⁵⁴ Prof. Dr. Ermir Dobjani "E drejta administrative 1", Shtëpia Botuese e Librit Universitar Tiranë, viti 2003, faqe 42.

⁵⁵ Kodi i Procedurave Administrative, në nenin 44/1 të tij parashikon se: Çdokush që ka interes të ligjshëm ka të drejtë të marrë pjesë në procedimin administrativ personalisht ose/dhe i përfaqësuar.

⁵⁶ G. Caia, V. Caputi Jambrenghi, V. Domenicheli, F. Follieri, G. Greco, R. Marrama, L. Mazzaroli, C. Mignone, G. Morbidelle, G. Pericu, A. Romano Tassone, F. A. Roversi Monaco, F.G. Scoca, R. Villata, "Diritto Amministrativo II" Terza Edizione, Monduz i Editore, Bologna, viti 2001, faqe 1260.

2.3. Analiza strukturore dhe palët në procedimin administrativ

Procedimi administrativ në vetvete është tërësia e veprimeve dhe akteve që ndërmerr dhe nxjerr një organ i administratës publike gjatë procesit për nxjerrjen e një akti administrativ përfundimtar. Duhet theksuar që këto veprime janë të parashikuara shprehimisht në ligj dhe në parimet e përgjithshme të së drejtës administrative. Në rast se nga organi administrativ nuk do të zbatoheshin të gjitha momentet proceduriale për nxjerrjen e një akti administrativ të parashikuar në ligj, atëherë detyrimisht do të kemi një akt administrativ, vlefshmëria e të cilit është gjithmonë e kontesueshme. Për këtë arsye të një rëndësie të veçantë janë: kuptimi dhe më pas respektimi i rregullave të përcaktuara proceduriale, të cilat i përkasin seancës procedimore gjatë së cilës nxirret akti.

Kodi i Procedurave Administrative është një ligj, i cili i përgjigjet mbi të gjitha kërkesës për tu siguruar individëve garancitë e duhura në fazën e nxjerrjes së një akti administrativ dhe rregullon ndër të tjera fazën e iniciativës për një procedim administrativ, fazën hetimore dhe disa momente të tjera, të cilat do të përpiqemi që ti analizojmë në këtë punim. Absolutisht vetëm për qëllime studimi, doktrina juridike i bën një ndarje procedimit administrativ në “faza”. Për këtë ndarje, Kodi i Procedurave Administrative ka patur si qëllim që të identifikohen aktet që nxirren në secilën fazë të procedimit administrativ. Gjithmonë duhet patur parasysh që fazat e procedimit administrativ përfaqësojnë momente juridike të caktuara në etapa të ndryshme procesit administrativ.

Fazat e procedimit administrativ për arsye studimi mund ti ndajmë: në fazën e iniciativës, e cila quhet ndryshe edhe faza e hapjes ose faza përgatitore; në fazën hetimore, e cila ka të bëjë me një periudhë (fazë) gjatë së cilës merren akte që ndihmojnë në vlerësimin e interesave, të cilat ballafaqohen gjatë nxjerrjes së aktit administrativ përfundimtar; në fazën vendimmarrëse, në të cilin përpilohet akti administrativ përfundimtar në mënyrë që të sjellë pasojat juridike të dëshiruara; fazën e vënies në zbatim të aktit administrativ, e cila ka të bëjë me marrjen e masave të duhura për ekzekutimin e aktit administrativ të nxjerrë nga organi administrativ. Fazat e procedimit administrativ nuk mund të kuptohen si të ndara plotësisht me njëra tjetrën, pasi ato janë të lidhura pazgjidhmërisht ndërmjet tyre. Duhet patur parasysh që, sa më i rëndësishëm të jetë akti administrativ që do të nxirret aq më shumë rritet dimensionin tekniko juridik i procedimit administrativ.

Doktrina juridike italiane, aktet e nxjerra gjatë procedimit administrativ në ndryshim nga aktet administrative përfundimtare i ka konsideruar gjithmonë si akte ndihmëse.⁵⁷ Termi “ndihmës” i përdorur në doktrinën juridike italiane nuk gjen pasqyrim në legjislacionin shqiptar. Këto akte administrative, në varësi të subjektit, i cili i nxjerrë mund të konsiderohen si akte të subjekteve private, akte të autoriteteve administrative, akte të autoriteteve publike të ndryshme nga autoriteti i procedimit administrativ. Natyrë të njëjtë kanë edhe aktet administrative të nxjerra në fazën e ekzekutimit të aktit administrativ. Në qoftëse se do të pranojmë idenë se, procedimi administrativ është i frymëzuar nga vetë kuptimi i procesit

⁵⁷ Massimo Severo Giannini, “Diritto Amministrativo” Volumi II, Giuffrè Editore, Milano, viti 1988, faqe 541.

administrativ, të paktën parimisht mund të pranojmë faktin se, procedimi administrativ shfaqet në forma të ndryshme.

Në mbrojtje të interesave publike, administrata shtetërore ka në duar në të njëjtën kohë të gjitha mjetet dhe institutet që i përkasin të drejtës private. Duhet theksuar se, edhe në këto raste veprimtaria e administratës publike është e kufizuar me disa rregulla proceduriale, por në një mënyrë tjetër, në ndryshim nga rastet kur administrata shtetërore vepron si një autoritet publik. Shumë e rëndësishme është që të sqarojmë se, në çdo rast në themel të kësaj veprimtarie duhet të vendoset parimi i ligjshmërisë.

Ndarja e procedimeve administrative mund të bëhet sipas kritereve të mëposhtme: sipas natyrës së aktit administrativ përfundimtar, procedimet administrative ndahen sipas efekteve që sjell akti administrativ përfundimtar. Aktet administrative sipas efekteve që sjell akti përfundimtar, i ndajmë në lejues dhe detyrues,⁵⁸ sipas raportit me procedimet e tjerë, procedimet administrative ndahen në procedime të shkallës së parë dhe procedime të cilat kanë për objekt akte të nxjerra nga një procedim tjetër, të quajtura ndryshe procedimet rishikuese.⁵⁹

Kodi i Procedurave Administrative parashikon si mënyrë të pushimit juridik të fuqisë së aktit administrativ, revokimin dhe shfuqizimin e tij. Janë pikërisht këto procedime administrative që konsiderohen nga doktrina juridike si procedime rishikuese. Termi “rishikues” që përmendëm më sipër nuk gjen rregullim në ligjin tonë, prandaj klasifikimi mbetet vetëm në nivelin doktrinal. Sipas subjektit që merr inisiativën për nxjerrjen e aktit, procedimet administrative ndahen në procedime administrative që fillojnë me nismën e organit të administratës publike dhe procedime që fillojnë me kërkesën e palëve të interesuara.⁶⁰ Këtë lloj ndarje Kodi i Procedurave Administrative e bën në nenin 46 të tij.⁶¹

Rëndësia e këtij parashikimi qëndron në faktin se, duke patur parasysh se administrata publike ka si qëllim të saj mbrojtjen e interesit publik, është e kuptueshme që kjo e fundit duhet të vlerësojë momentin për tu vënë në lëvizje në nxjerrjen e një akti administrativ, i cili kuptohet se do të ketë efekte të tjera nga ato që do të sjellë një procedim i nisur nga një individ, i cili do të ketë si qëllim të vetëm realizimin e së drejtës së këtij të fundit (realizimin e të drejtave të privatëve). Pavarësisht nga fakti se kush është subjekti, i cili merr inisiativën për fillimin e një procedimi administrativ duhet theksuar se, administrata publike duhet të ketë parasysh gjithmonë që aktet administrative që ajo do të nxjerrë të jenë në mbrojtje edhe të interesit publik, por pa cënuar asnjëherë interesin privat dhe duke respektuar në tërësinë e tij parimet e ligjshmërisë dhe proporcionalitetit.

Sipas llojit të një mosmarrëveshje, procedimet administrative mund ti ndajmë në procedime në të cilat janë në shqyrtim interesa të kundërta të individëve, të cilat është e domosdoshme që të ballafaqohen dhe procedime ku nuk ekzistojnë ballafaqime interesash. Megjithatë në

⁵⁸ Prof. Dr. Sokol Sadushi, “Teoria e Aktit Administrativ”, faqe 231.

⁵⁹ Massimo Severo Giannini, “Diritto Amministrativo” Volumi II, Giuffrè Editore, Milano, viti 1988, faqe 549.

⁶⁰ Sandulli, Manuale del Diritto amministrativo, faqe 647.

⁶¹ Neni 46 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Procedimi administrativ mund të fillojë me nismën e administratës ose me kërkesën e palëve të interesuara.

këtë rast duhet të vihet në diskutim fakti nëse procedimet administrative mund të ndahen në procedime ku pjesëmarrja e individit në të është e nevojshme dhe në procedime ku pjesëmarrja e individit në të nuk është e nevojshme. Në doktrinën juridike është pranuar fakti i pjesëmarrjes së palëve të interesuara në të gjitha procedimet administrative.⁶²

Legjislacioni administrativ shqiptar, konkretisht neni 47 i Kodit të Procedurave Administrative, parashikon detyrimin e organit administrativ publik për të njoftuar palët e interesuara për procedimin administrativ jo vetëm në rastet kur ky i fundit nisat me kërkesën e individit, por edhe në rastet kur procedimi administrativ nisat nga vetë administrata publike. Lidhur me adoptimin ose jo të akteve përgatitore, procedimet administrative i ndajmë në procedime që mbarojnë me nxjerrjen e një akti të vetëm dhe procedime që kërkojnë nxjerrjen e një sërë aktesh përgatitore për të arritur tek një akt administrativ përfundimtar i administratës publike. Për fillimin e procedimit administrativ me nismën e organit të administratës publike, ky i fundit është i detyruar që të njoftojë personat, të drejtat dhe interesat e ligjshme të të cilëve mund të preken si rezultat i veprimeve të ndërmarra gjatë procedimit administrativ, gjithmonë kur këta persona mund të identifikohen. Nga ana tjetër administrata publike nuk është e detyruar që të komunikojë me palët e interesuara në rastet kur çështja është sekrete ose konfidenciale, sipas klasifikimeve të bëra nga ligji i posaçëm, ose kur komunikimi me palët e interesuar mund të kompromentojë efektivitetin e procedimit administrativ.

Në aktin e njoftimit që u drejtohet palëve të interesuara duhet të tregohet se, cili është organi administrativ që e ka filluar procedimin, data e fillimit, dhe qëllimi i tij. Duhet ta kuptojmë qartë se, me analizën që do të bëjmë më poshtë momenteve të procedimit administrativ do të arrijnë që të pasqyrojmë më mirë llojet e procedimeve administrative. Sipas nenit 49 të Kodit të Procedurave Administrative, procedimi administrativ përfundon brenda një periudhe kohore prej tre muajsh, me përjashtim të rastit kur parashikohet ndryshe në ligje të veçanta ose kur atë e imponojnë situata të veçanta. Në rastet e situatave të veçanta procedimi administrativ përfundon tre muaj pas ndërprerjes së situatës së veçantë. Mosrespektimi i kufijve kohor të dhënë nga paragrafi i parë i këtij neni justifikohet nga organi administrativ përgjegjës, tek organi administrativ që vjen menjëherë pas tij në hierarki, brenda dhjetë ditëve nga përfundimi i afatit tre muaj ose ndërprerjes së situatës së veçantë. Dispozita ligjore e mësipërme sanksionon si një parim të rëndësishëm përfundimin e procedimit administrativ brenda një afati të caktuar kohor. Afati i parashikuar është afati i përgjithshëm ndërkohë që është normale që dispozita ligjore parashikon se, ky afat mund të mos jetë i tillë (tre muaj) me përjashtim të rastit kur parashikohet ndryshe në ligje të veçanta.

Përmbajtja e dispozitës ligjore që cituam më lart, lë të kuptohet që në rast të mos respektimit të afatit kur ekzitojnë situata të veçanta, ku mund të përfshihen forcat madhore apo gjendja e jashtëzakonshme, organi procedues nuk ka detyrimin që të justifikojë vonesën tek organi më i lartë administrativ në hierarki. Natyrisht kjo nuk e përjashton organin administrativ procedues nga detyrimi për të dhënë arsyet e vonesës dhe në një moment të dytë është organi

⁶² Villata Sala, Procedimento amministrativo, faqe 586.

më i lartë administrativ, organi kompetent, i cili e rishikon aktin administrativ apo edhe gjykata administrative që do të vlerësojë ekzistencën ose jo të një rrethane të tillë, vetëm pasi të jetë ezauruar plotësisht rruga administrative e ankimit në rastin e pavlefshmërisë relative të aktit administrativ.

Sipas paragrafit të dytë të dispozitës ligjore që përmendëm më sipër, detyrohet organi administrativ që në rastet kur afati nuk respektohet, jo për arsye të situatave të veçanta, ai është i detyruar që vonesën t'ia arsyetojë organit më të lartë administrativ në hierarki. Shkaqet e vonesës në këto raste mund të jenë si objektive, ashtu edhe subjektive.⁶³ Në rastet kur procedimi administrativ ndërpritet për shkaqe për të cilat është përgjegjës vetë individ afati nëntëdhjetë ditor pezullohet. Në këto raste është organi procedues ai që ka detyrimin të argumentojë se, përse procedimi është ndërprerë për shkaqe të varura nga individ. Një moment tjetër që duhet hedhur për diskutim është edhe fakti nëse në afatin e parashikuar nga norma juridike do të përfshihet edhe faza e vënies në zbatim të aktit administrativ të nxjerrë nga procedimi.

Doktrina juridike italiane i ka mëshuar faktit që procedimi administrativ konsiderohet i mbyllur në momentin e vënies në zbatim të aktit administrativ,⁶⁴ por duke përjashtuar këtu atë fazë që ka të bëjë me rishikimin administrativ të aktit në fjalë nga organi më i lartë administrativ në hierarki. Ndërsa po ti referohemi parashikimeve të bëra në ligjin tonë, dhe më konkretisht nenit 99 të Kodit të Procedurave Administrative, në të cilin parashikohet se: Procedimi administrativ mbyllet me marrjen e një vendimi përfundimtar ose për shkak të fakteve të tjera që parashikohen në këtë seksion, si dhe dispozitave ligjore në vijim, neneve 100, 101 të Kodit të Procedurave Administrative, etj, bëhet fjalë për organ administrativ kompetent. Nga kjo del se, procedimi administrativ do të konsiderohet i mbyllur me nxjerrjen e vendimit përfundimtar nga organi administrativ kompetent. Duhet theksuar se, shqyrtimi i ligjshmërisë së këtij vendimi nga organi më i lartë administrativ në hierarki përbën në vetvete një procedim i ri administrativ, i cili nuk përfshihet në afatet e sipërcituara, por këtu do të respektohen afate të tjera kohore, të parashikuara për ankimin administrativ, referuar kjo nenit 140 të Kodit të Procedurave Administrative, aq më tepër që ekzekutimi i vendimit të aktit administrativ të nxjerrë nga administrata publike bëhet vetëm, pasi akti administrativ ka hyrë në fuqi, ku nënkuptohet edhe përfundimi i shqyrtimit të ankimeve në rrugë administrative.

Me arsyetimin e mësipërm mund të dalim në përfundimin se, Kodi i Procedurave Administrative nuk parashikon afate, brenda të cilave duhet të ekzekutohet një akt administrativ.⁶⁵ Çështja e respektimit të afateve të përfundimit të procedimit administrativ

⁶³ G. Ibrahim, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Komentar i Kodit të Procedurave Administrative, Shtëpia Botuese "Flesh", Tiranë, viti 2001, faqe 81.

⁶⁴ V. Caputi Jambrenghi, V. Domenicheli, F. Follieri, G. Greco, R. Marrama, L. Mazzarolli, C. Mignone, G. Morbidelle, G. Pericu, A. Romano Tassone, F. A. Roversi Monaco, F. G. Scoca, R. Villata, "Diritto Amministrativo II", Terza Edizione, Monduz i Editore, Bologna, viti 2001, faqe 1276.

⁶⁵ Neni 130 i Kodit të Procedurës Administrative parashikon se: Aktet administrative mund të ekzekutohen vetëm pas hyrjes së tyre në fuqi. Ekzekutimi i detyrimeve të parashikuara në aktin administrativ mund të bëhet forcërisht nga administrata pa qenë nevoja për t'iu drejtuar gjykatës, me kusht që ekzekutimi të bëhet në përputhje me kërkesat e ligjit.

është gjithashtu i ndjeshëm edhe në rastet e heshtjes së organit administrativ, pra kur kjo heshtje në bazë të ligjit konsiderohet si një pranim i kërkesës së individit. Megjithëse trajtimi i këtyre koncepteve do të bëhet më i zgjeruar në vazhdim të këtij punimi, aktualisht mund të themi se, procedimi administrativ konsiderohet si një seancë në të cilën ballafaqohen të gjitha faktet dhe pretendimet e parashtruara nga palët e interesuara apo dhe të kërkuara nga vetë organi procedues.

Doktrina procedurale civile ka theksuar se, llojet e vendimeve që mund të marrë gjykata ndahen në vendime përfundimtare dhe jo përfundimtare. Në vendimet jopërfundimtare përfshihen vendimet e pushimit dhe pezullimit të çështjes, vendimet e ndërmjetme dhe vendimet e veçanta. Në ngjashmëri me këtë ndarje që bën Kodi i Procedurës Civile mund të themi që edhe organi administrativ procedues gjatë procedimit administrativ mund të nxjerrë vendime përfundimtare dhe vendime jo përfundimtare. Në vendimet jopërfundimtare, vendimet e ndërmjetme kanë një rëndësi të veçantë, sepse ato jepen gjatë gjykimit dhe synojnë në realizimin e natyrshëm të gjykimit. Duke u nisur nga ky kuptim, në Kodin e Procedurave Administrative konstatojmë ekzistencën e dy lloje vendimesh të ndërmjetme, akte të cilat në doktrinën juridike konsiderohen si akte ndihmëse, pa të cilët nuk do të bëhej i mundur zhvillimi i procedimit administrativ.

Organi i administratës publike merr disa vendime të ndërmjetme, të cilët kanë për qëllim marrjen e vendimit për të eliminuar dëmin që mund tu shkaktohet interesave publike, por në të njëjtën kohë merr edhe disa vendime të tjera, të cilët rregullojnë momente të rëndësishme gjatë procedimit administrativ, siç mund të jenë sigurimi paraprak dhe gjatë procedimit të provave që janë të rëndësishme për procedimin administrativ, thirrja e palëve të interesuara, thirrja e dëshmitarëve, shtyrja e seancës, etj. E parë në këtë këndvështrim, duke qenë se rezultati i procedimit duhet të jetë mbrojtja e interesave publike, kur nga organi administrativ gjykohet se këtyre të fundit mund tu shkaktohet një dëm shumë i rëndë dhe i pariparueshëm, ai mund të marrë vendime të ndërmjetme, të cilët parandalojnë dëmin që mund të shkaktohet.

Vendimet e ndërmjetme mund të merren si me nismën e organit administrativ procedues, ashtu edhe me kërkesën e palëve të interesuara.⁶⁶ Pavarësisht nga fakti se aktet e marra nga organi procedues të sipërcituara kanë natyrën e një vendimi të ndërmjetëm ato ndryshojnë nga njëri-tjetri për këto shkaqe: Arsyet ose rrethanat për të cilat mund të merret një vendim i ndërmjetëm duhet të jenë të tilla që të lidhen me një situatë ku kërkohet në mënyrë të domosdoshme ndërhyrja e autoritetit publik, pasi në të kundërt interesave publike do tu shkaktoheshin dëme të rënda dhe të pariparueshme;⁶⁷ përmbajtja e vendimit të ndërmjetëm duhet të jetë e lidhur me marrjen e masave, të cilat i përgjigjen rrethanës së krijuar që vë në rrezik interesat publike nga një dëm i rëndë dhe i pariparueshëm⁶⁸ dhe vendimet e ndërmjetme i shtrijnë efektet në një afat të caktuar, por pavarësisht nga kjo, ato përfundojnë automatikisht brenda një afat gjashtë mujor.

⁶⁶ Neni 78/1 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Organi administrativ që është kompetent për marrjen e vendimit përfundimtar, mund të marrë edhe vendime të ndërmjetme kur gjykohet se mosmarrja e masave të caktuara do të sillte si pasojë shkaktimin e një dëmi të rëndë e të pariparueshëm mbi interesat publike.

⁶⁷ Komentari i Kodit të Procedurave Administrative.

⁶⁸ Shih po aty.

Ato që u than më sipër janë disa nga karakteristikat e vendimeve të ndërmjetme, të cilët kanë për qëllim mënjanimin e një dëmi të pariparueshëm të interesave publike, ndërkohë që gjatë procedimit administrativ një rëndësi të veçantë ka edhe marrja e provave të rëndësishme, të cilat i shërbejnë këtij procedimi. Në Kodin e Procedurave Administrative⁶⁹ është parashikuar se, palët e interesuara mund të kërkojnë sigurimin e provave nga ana e organit administrativ dhe pikërisht kjo gjë mund të bëhet me vendim të ndërmjetëm të organit procedues. Në këto raste pala e interesuar, e cila kërkon marrjen e provave duhet të argumentojë që sigurimi i tyre në një moment të dytë mund të bëhet shumë i vështirë apo edhe i pamundur. Në këto kushte vendimet e ndërmjetme janë shumë të ngjashme me masat provizore që merren gjatë një procesi gjyqësor.

Duhet vënë në dukje që përmbajtja e vendimeve të ndërmjetme lidhet ngushtë me fazat e procedimit administrativ, ndërkohë që në ato raste kur ka arsye të mendohet se, sigurimi i provave që nevojiten për marrjen e një vendimi mund të bëhet i pamundur ose i vështirë, organi kompetent administrativ, me nismën e tij ose me kërkesë të justifikuar të palëve të interesuara mund të procedojë për sigurimin paraprak të tyre (paraprova). Kjo do të thotë që paraqitja paraprake e provave mund të bëhet edhe para fillimit të procedimit administrativ. Vendimet e ndërmjetme duhet të jenë të justifikuara dhe me një afat kohor të përcaktuar. Duke qenë se këto janë akte administrative dhe që natyrisht mund të çenojnë interesat e ndonjë subjekti të caktuar, atëhere detyrimisht vendimet e ndërmjetme duhet të jenë të arsyetuara.⁷⁰

Kodi i Procedurave Administrative parashikon në mënyrë të përgjithshme rastet kur vendimet e ndërmjetme përfundojnë automatikisht dhe pa u shprehur organi administrativ kompetent për përfundimin e tyre. Kështu dhënia e vendimit përfundimtar, mbarimi i afatit të caktuar për vendimet e ndërmjetme, mbarimi i afatit kohor të parashikuar nga ligji, brenda të cilit duhej të ishte marrë vendimi përfundimtar, apo në rast se ligji nuk parashikon një afat të tillë kalimi i një afati gjashtë mujor nga fillimi i procedimit, bëhen shkas që vendimet e ndërmjetme të përfundojnë automatikisht.

Ka disa raste që edhe në çështjet, të cilat rregullohen me vendime të ndërmjetme nga ana e organeve të administratës publike mund të cenohen të drejtat dhe interesat e subjekteve të caktuara, për këtë shkak ligjvënësi ka parashikuar që këto lloj vendimesh mund të ankohen në mënyrë të drejtpërdrejt tek organi që i ka nxjerrë ato, ose tek organi administrativ më i lartë në shkallë hirarkie. Duke u nisur nga ky rregull, ligji parashikon që organi administrativ, i cili merr vendimin e ndërmjetëm mund ta revokojë atë, por gjithmonë vendimi i revokimit duhet që të jetë i arsyetuar.⁷¹ Në kategorinë e akteve administrative jo përfundimtare përfshihen

⁶⁹ Neni 81/1 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Organi kompetent kërkon dhe njihet me të gjitha faktet, të cilat janë të nevojshme për marrjen e vendimit përfundimtar, duke përdorur për këtë qëllim të gjitha metodat e të provuarit të lejuara nga ligji.

⁷⁰ Në nenin 108/1 të Kodit të Procedurave Administrative është parashikuar se: Përveç rasteve kur ligji vetë parashikon dhënien e arsyeve, duhet të jepen domosdoshmërisht arsyet për të gjitha ato akte, të cilat pjesërisht ose tërësisht mohojnë, shuajnë, kufizojnë apo prekin në ndonjë mënyrë tjetër të drejta dhe interesa të ligjshme, ose vendosin apo rëndojnë detyrime apo ndëshkime, etj.....

⁷¹ Neni 78/3 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Revokimi i vendimit për masat e ndërmjetme duhet të jetë gjithashtu i justifikuar.

edhe vendimet e pushimit dhe pezullimit të procedimit administrativ. Kështu organi administrativ që procedon mund të pezullojë procedimin në rast se ky i fundit vlerëson që informacioni apo dokumentet e kërkuara nga palët e interesuara janë të domosdoshme për shqyrtimin e pretendimit të ngritur nga vetë palët pjesëmarrëse në procedimin administrativ, deri në sigurimin e informacionit dhe për këtë pala e interesuar gëzon të drejtën që të njoftohet.⁷² Përmbajtja e dispozitës ligjore është e qartë në këtë rast përsa i përket faktit që në rastet kur provat cilësohen si të domosdoshme për të krijuar një tablo të qartë të realitetit faktit ku do të zbatohet akti përfundimtar dhe janë në interes të qëllimit publik, organi administrativ pezullon procedimin deri në sigurimin e tyre.

Përsa i përket afatit se sa do të zgjasë pezullimi i çështjes, kjo gjendje natyrisht nuk mund të zgjasë në pafundësi, për arsye se vetë ligji parashikon afate procedurale, të cilat duhet të respektohen si nga organi administrativ procedues, ashtu edhe nga palët pjesëmarrëse në procedimin administrativ. Në këto rrethana duhet theksuar se, pavarësisht nga mosinteresimi i palës së interesuar për të siguruar provën, i takon organit administrativ procedues që të marrë të gjitha masat e domosdoshme për të siguruar provat dhe faktet e domosdoshme,⁷³ detyrim i cili rrjedh nga parimi *inkuizitorial*.

2.4. Pjesëmarrja e palëve në procedimin administrativ

Parashikimi i parimit të pjesëmarrjes së palëve të interesuara në procedimin administrativ përbën një risi për legjislacionin shqiptar. Procedimi administrativ luan rolin e evidentuesit dhe organizuesit të interesave të lidhura me qëllimet e ushtrimit të funksioneve administrative dhe drejton zgjedhjen e tyre. Nëpërmjet procedimit administrativ në të njëjtën kohë që sigurohet edhe mbrojtja e interesit publik, duke e parë këtë të fundit të lidhur me interesat palëve të tjera të përfshira në procedimin administrativ, të cilat mund të jenë interesa publike ose private.⁷⁴ Për nga rëndësia që paraqet, pjesëmarrja në procedim administrativ barazohet me procedimin e drejtë, i cili ka si rezultat përfundimtar procesin e rregullt ligjor, të parashikuar në nenin 6 të Konventës Europiane të të Drejtave të Njeriut (KEDNJ) dhe Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë. Duke i garantuar të interesuarve pjesëmarrjen në procedimin administrativ, organi publik kontribuon në kompletimin e procedimit dhe përcaktimin e kërkesave të realitetit.

Si njëri prej përfaqësuesve të doktrinës juridike italiane, autori Zanobini⁷⁵ ka konstautuar se, analiza dhe kundërshtimet e të interesuarve gjatë nxjerrjes së aktit administrativ ndikojnë në nxjerrjen e një akti administrativ legjitim, të drejtë dhe oportun. Po kështu edhe pjesëmarrja e palëve të interesuara në procedimin administrativ zhvillon parimin e transparencës dhe ndikon në zvogëlimin sa më shumë të jetë e mundur të njëanshmërisë së pushtetit

⁷² Neni 85/3 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Në ato raste kur informacioni apo dokumentet e kërkuara nga palët janë të domosdoshme për shqyrtimin e pretendimit të ngritur nga vetë palët, procedimi pezullohet deri në sigurimin e informacionit dhe pala e interesuar njoftohet për këtë gjë.

⁷³ Komentari i Kodit të Procedurave Administrative.

⁷⁴ G. Caia, V. Caputijambrenghi, V. Domenicheli, etj., Monduzzi Editore "Diritto amministrativo" Editore, Bologna, faqe 1313.

⁷⁵ Zanobini, Corso di diritto amministrativo II, faqe 76.

administrativ, me qëllimin që procedimi të mbarojë si një marrëveshje ndërmjet palëve.⁷⁶ Këto që u than më lart po i ilustruam me parashikimet që bën Konventa e Arhusit, e cila është ratifikuar nga vendi ynë⁷⁷ që parashikon se, përveç faktit që çdo individ ka të drejtë të marrë informacion për mjedisin, i cili mbahet nga autoritetet publike, por në të njëjtën kohë parashikon të drejtën e çdo subjekti për të marrë pjesë që në fazën e parë të vendimmarrjes të procedimeve që kanë për objekt çështjet e mjedisit. Është e domdoshme që autoritetet publike të parapregatiten në mënyrë të tillë, që tu krijojnë mundësi qytetarëve apo organizatave të mjedisit që të shprehin mendimet e tyre rreth aktit administrativ që do të nxirret. Gjithmonë duke marrë në konsideratë rëndësinë që paraqet parimi i pjesëmarrjes së palëve në procesin administrativ, në mënyrë të natyrshme lind pyetja: A ka raste që ka përjashtime në zbatimin e këtij parimi?

Në mënyrë që të kemi mundësinë për ti dhënë përgjigje kësaj pyetje konstatojmë se, Kodi i Procedurave Administrative⁷⁸ parashikon se: Dispozitat e këtij Kodi zbatohen edhe për aktet normative për aq sa një gjë e tillë është e mundur. Kjo do të thotë se, ligji ynë administrativ nuk parashikon përjashtimin nga parimi i pjesëmarrjes së palëve të interesuara, përsa i përket procedimeve administrative për nxjerrjen e akteve normative, akteve të planifikimit apo të programimit. Është shumë e natyrshme që për këto procedime administrative të ketë një rregullim specifik, si përsa i përket mënyrës së nxjerrjes, ashtu edhe vjeljes së mendimit të subjekteve të interesuara. Në ligjin për organizmin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave parashikohet ngritja e Komiteteve ndërministrorë, si organe konsultative pranë Këshillit të Ministrave, në të cilat diskutohen paraprakisht politikat, çështjet e rëndësishme të veprimtarisë ekzekutive, si dhe projektaktet e një rëndësie të veçantë dhe grupeve të punës me ekspertë për hartimin e strategjive, të politikave, të studimeve ose të projektakteve të veçanta, të cilat krijohen me urdhër të Kryeministrit ose të ministrit për ministritë përkatëse.

Kodi i Procedurave Administrative parashikon se: Fillimi i procedimit administrativ me nismën e administratës publike, duhet ti bëhet i ditur atyre personave të drejtat dhe interesat e ligjshme të të cilëve mund të preken si rezultat i veprimeve të ndërmarra gjatë procedimit administrativ, kur këta persona mund të identifikohen.⁷⁹ Pa u ndalur në analizën e përmbajtjes së kësaj dispozite ligjore dëshiroj që të vejë në dukje përdorimin e një terminologjie jo të saktë që përdor ligji për rastin në shqyrtim. Dispozita ligjore e Kodit të Procedurave Administrative përmend termin “persona” në vend të të cilit duhej të ishte më me vend që të përdorej termi “subjekt”. E theksojmë këtë, pasi në rrethin e subjekteve të cilët mund të cënohen nga një procedim administrativ mund të përfshihen jo vetëm personat fizik, por edhe ato juridik.

⁷⁶ G. Caia, V. Caputijambrenghi, V. Domenicheli, etj., *Monduzzi Editore, Diritto amministrativo Bologna*, faqe 1318.

⁷⁷ Ratifikuar nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë me ligjin nr. 8672, datë 26.10.2000, botuar në Fletoren Zyrtare nr. 35, viti 2000.

⁷⁸ Neni 1/2 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Parimet e sanksionuara në këtë Kod zbatohen edhe mbi aktet normative për aqsa një gjë e tillë është e mundur.

⁷⁹ Neni 47/3 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Në njoftimin e drejtuar palëve të interesuara duhet të tregohet se, cili organ administrativ e ka filluar procedimin, data e fillimit të procedimit, si dhe qëllimi i procedimit.

Megjithatë interpretimi i kësaj dispozite ligjore në frymën e ligjit në përgjithësi dhe e lidhur me dispozitat ligjore të këtij Kodi në veçanti, do të na motivonte për të evidentuar se, të gjithë subjektet, pra palët e interesuara, interesat e ligjshme të të cilëve do të preken nga procedimi administrativ, qoftë kur ky procedim fillon me nismën e administratës publike, ose kur ai fillon me kërkesën e palëve të interesuara, të cilat natyrisht mund të mos jenë tërësisht të përfshira në procedim, duhet detyrimisht duhet të njoftohen palët e interesuara, me sqarimin tjetër që jep dispozita ligjore, kur këta të fundit mund të identifikohen.

Identifikimi i palëve të interesuara në lidhje me një procedim administrativ mund të jetë përcaktuar nga ligji apo akti nënligjor dhe në rat se jo, kërkohet që nga ana e administratës publike të bëhet identifikimi i tyre. Duhet kuptuar që identifikimi i personave të interesuar për një procedim administrativ paraqet vështirësi dhe për këtë arsye norma juridike parashikon njoftimin e palëve të interesuara vetëm në qoftëse këto palë mund të identifikohen. E rëndësishme është që nga ana e organit procedues të kryhen veprime, të cilat të evidentojnë përpjekjet e këtij të fundit për të identifikuar palët e interesuara.

Në lidhje me këtë çështje, legjislacioni italian, duke u nisur nga fakti se procesi i identifikimit të subjekteve të interesuara për një procedim administrativ është një proces mjaft i vështirë, ka bërë parashikimin se detyrimi për njoftimin e palëve të interesuara ekziston vetëm në rast se këto subjekte janë të identifikuar, ose lehtësisht të identifikueshme.⁸⁰ Siç do të shohim edhe më poshtë nuk ka ndonjë dallim thelbësor në këtë çështje, por natyrisht një parashikim i tillë është i lidhur me atë që një administratë publike e hapur ndaj publikut në procesin vendimmarrës e të politikave të saj, do të reduktonte në maksimum rastet kur palët e interesuar nuk janë të identifikuar.

Neni 47 i Kodit të Procedurave Administrative në paragrafin e dytë të tij, parashikon dy përjashtime nga detyrimi i përgjithshëm për njoftimin e palëve të interesuara dhe konkretisht: në rastet kur çështja është sekrete ose kofidenciale sipas parashikimeve të bëra me ligj, ose kur komunikimi mund të kompromentojë efektivitetin e procedimit administrativ. Në korpusin tonë legjislativ janë shumë të qarta dhe të parashikuara në ligje të posaçme rastet se, kur një çështje do të konsiderohet sekrete ose kofidenciale, në këtë rast duhet të bazohemi në ligjin për informacionin e klasifikuar sekret shtetëror, i ndryshuar⁸¹ dhe ligjin për mbrojtjen e të dhënave personale, i ndryshuar.⁸²

Në doktrinën juridike dhe në praktikë shpesh herë ka lindur pyetja se çfarë duhet të kuptojmë me termin “efektivitet procedimi”? Për tu mundur që ta sqarojmë këtë term, doktrina juridike shpreh opinionin e saj se, do të ishte e njëjta gjë nëse do të përdornim termin tjetër “procedim efikas”. Me efikasitetin e veprimtarisë konkrete administrative në kuptim edhe të dispozitës ligjore të Kodit të Procedurave Administrative duhet të kuptojmë aftësinë konkrete të veprimtarisë administrative që të sjellë pasojat e duhura në mbrojtjen e interesave publike, të cilat i janë besuar asaj.⁸³ Duhet theksuar se ky term nuk mund të përdoret në të njëjtën

⁸⁰ Vincenzo Cerulli Irelli, *Corsa di Diritto Amministrativo*, faqe 433.

⁸¹ Botuar në Fletoren Zyrtare nr. 07, datë 12.03.1999.

⁸² Botuar në Fletoren Zyrtare nr. 44, të vitit 2008.

⁸³ Vincenzo Cerulli Irelli, *Corsa di Diritto Amministrativo*, faqe 427.

kohë me termin tjetër “eficencë”, i cili tregon një koncept më të gjerë, përse i përket funksionimit kompleks të aparatit administrativ shtetëror. Në të njëjtën kohë në Komentarin e Kodit të Procedurave Administrative, autorët e tij kanë arritur në përfundimin se, duke qenë se rastet kur kompromentohet efektiviteti i procedimit administrativ nuk parashikohen shprehimisht në ligj, kjo gjë i lihet në diskrecion vetë administratës publike dhe si pasojë tek kjo kategori rastesh ka vend që mund të abuzohet nga ana e administratës publike.⁸⁴

Duke bërë përsëri referenca në Komentarin e Kodit të Procedurave Administrative, mund të pranojmë se, në rastet kur komunikimi me palët e interesuara shkakton shtyrjen e afateve të procedimit përtej kufijve të ligjshëm, të parashikuar në nenin 49 të Kodit të Procedurave Administrative (tre muaj) ose nga ligje të veçanta, duke kompromentuar kështu të drejtat e palëve të tjera në proces, kjo pa dyshim është çënim i efektivitetit të procedimit administrativ. Megjithë argumentimin, që natyrisht do të ishte më mirë që të përcaktohej nga vetë praktika e organeve të administratës publike, e vlerësuar për ligjshmërinë edhe nga gjykata, mund të pranohet se një element i efektshmërisë së një procedimi administrativ është shpejtësia e tij, që nënkupton atë që aktet e nxjerra nga procedimi administrativ të sjellin efektet e dëshiruara në një moment të caktuar.

Me anë të këtij arsytimi nxjerrim përfundimin se, gjatë ushtrimit të pushteteve në rastet e urgjencës, organi i administratës publike do të legjitimonte mosnjofitimin e palëve të interesuara. Me këtë nënkuptojmë të drejtën e organit administrativ për të ndërhyrë dhe për të shmangur rrezikun e një dëmi të madh.⁸⁵ Studiuesi italian M.S.Giannini i përkufizon si procedime të nevojshme ato procedime administrative, të cilat e gjejnë shkakun e tyre në një rast urgjent.⁸⁶ Duhet theksuar se, ligji ynë administrativ në nenin 9/2 të Kodit të Procedurave Administrative parashikon vlefshmërinë e akteve administrative të nxjerra në kundërshtim me dispozitat e këtij Kodi në rastet e gjendjes së jashtëzakonshme kur pasojat që do të vijnë nga akti nuk mund të vijnë në asnjë mënyrë tjetër. Nga ana tjetër ligji ynë i njeh subjektit, i cili është dëmtuar nga akti i nxjerrë të drejtën e kompesimit.⁸⁷

Duke u nisur nga argumentet që përdorëm më sipër, mund të themi se, edhe në rastet kur një organ i administratës publike duhet të vihet në lëvizje për të nxjerrë një akt administrativ, i cili duhet të rregullojë një situatë urgjente në mënyrë që të eliminojë dëmin më të madh, në këto raste efektiviteti i këtij procedimi administrativ është i lidhur me faktin që akti administrativ duhet të eliminojë pasojat që mund të vijnë nga situata e krijuar dhe si pasojë logjike komunikimi mund të kompromentojë efektivitetin e procedimit administrativ. Njoftimi i palëve të interesuara në një procedim administrativ, është një detyrim i administratës publike, megjithatë konkretizimi i saj rast pas rasti duhet parë në lidhje me situatën reale të mbajtësve të të drejtave të ligjshme. Këto të fundit duhen të identifikohej me shumë kujdes nga ana e administratës publike dhe brenda mundësive që ka kjo e fundit.

⁸⁴ Komentari i Kodit të Procedurave Administrative, faqe 79.

⁸⁵ Vincenzo Cerulli Irelli, *Corsa di Diritto Amministrativo*, faqe 433.

⁸⁶ Massimo Severo Giannini, “*Diritto Amministrativo*” Volumi II, Giuffrè Editore, Milano, viti 1988, faqe 534.

⁸⁷ Ligji nr. 8510, datë 15.07.1999 “Për Përgjegjësinë Jashtëkontraktore të Organeve të Administratës Shtetërore”.

Në rast se subjektet e interesuara janë të përcaktuara nga ligji, në bazë dhe për zbatim të cilit do të dalë akti dhe nga ana e administratës publike nuk është bërë njoftimi, atëherë akti administrativ i nxjerrë nga organi publik do të jetë i paligjshëm. Në nenin 47/3 të Kodit të Procedurave Administrative parashikohet se, në njoftimin drejtuar palëve të interesuara duhet të tregohet se, cili është organi administrativ që ka filluar procedimin, data e fillimit, si dhe qëllimi i procedimit. Përmbajtja e këtij neni është vetëshpjegues dhe shërben si një udhërrëfyes për substancën e asaj që organi administrativ duhet tu komunikojë palëve.⁸⁸ Është e qartë se një njoftim i tillë ka karakter individual, por vërehet se norma nuk bën ndonjë një parashikim në rastet kur numri i palëve të interesuara është i konsiderueshëm dhe për pasojë kërkohet që të parashikohet jo njoftimi i drejtpërdrejt, por një mënyrë tjetër që të realizojë njoftimin e palëve. Publikimi i akteve është një nga format e njoftimit për këto raste. Është e mundur që në këtë rast për analogji të përdoret mënyra e njoftimit të akteve administrative.

Përveç rasteve të procedimeve të përjashtuara shprehimisht nga ligji, pra kur çështja është sekrete ose kofidenciale, si dhe kur komunikimi mund të kompromentojë efektivitetin e procedimit, për të gjitha procedimet e tjera, organi administrativ kompetent duhet të njoftojë për fillimin e procedimit administrativ palët e interesuara. Në të njëjtën kohë rëndësinë e palëve të interesuara në një procedim administrativ e përforcon edhe përmbajtja e nenit 50 të Kodit të Procedurave Administrative, i cili parashikon të drejtën e organit administrativ, kuptohet organit procedues, për të kërkuar që brenda një afati të përcaktuar, palët e interesuara të depozitojnë mendimet e tyre. Po sipas kësaj dispozite ligjore, palët e interesuara kanë për detyrë që të bashkëpunojnë në mënyrë të plotë me administratën publike për sqarimin e fakteve.

Është për tu përmedur se, cilat janë subjektet e procedimit administrativ, ose siç i quajmë ndryshe palë të interesuara ? Këto palë të interesuara mund të ndahen në dy kategori. Nga njëra anë janë mbajtësit e interesave të ligjshme, pra ajo kategori personash, interesat e të cilëve mund të preken si rezultat i veprimeve të ndërmarra gjatë procedimit administrativ. Nga ana tjetër janë edhe subjektet e së drejtës publike, ose më saktë organet e administratës publike, të cilat mbrojnë interesat publike të përfshira në procedimin administrativ. Për të identifikuar më mirë rrethin e subjekteve të interesuara në procesin administrativ është e rëndësishme që të sqarojmë më parë kuptimin e disa termave, siç janë: interesi publik, interesi kolektiv, interesi vetjak ose interesi i ligjshëm.

Doktrina juridike ka theksuar se, dallohen tre tipe interesash mbajtësit e të cilëve kanë mundësinë ose detyrimin që të marrin pjesë në një procedim administrativ. Interesi publik është ai që i përket, parimisht, komunitetit kombëtar, territorial, ose jo.⁸⁹ Në kuptimin e ngushtë pozitiv, interesat publike janë ato interesa që ligjvënësi i konsideron si të tilla dhe

⁸⁸ Komentari i Kodit të Procedurave Administrative, faqe 79.

⁸⁹ Vincenzo Cerulli Irelli, *Corsa di Diritto Amministrativo*, faqe 455.

mund të trajtohen si të tilla dhe interesat materiale të qëndrueshme në sektorë të caktuar ose jo, por që megjithatë ligji, me një zgjedhje politike, e konsideron si interes publik.

Individualizimi i një interesi si publik nga një rregullore (individualizim abstrakt, pasi konkretisht kjo realizohet nga administrata publike gjatë një procedimi administrativ) realizohet sipas një skeme tipike që kalon përmes dy momenteve kryesore: së pari në planin organizativ, përmes identifikimit të një qendre organizative publike (e cila ekziston apo krijohet) për mbrojtjen e interesit dhe së dyti, duke i atribuar kësaj qendre mbrojtjen e këtij interesi. Interesi kolektiv rrjedh nga konkretizimi i jetës sociale të një grupi apo kategorie sociale, të një komuniteti të papërcaktuar dhe të shpërndarë, në subjekte që vetorganizojnë një qendër referimi me qëllim mbrojtjen e interesave publike. Në këtë rast kemi të bëjmë me interesat e një grupi dhe jo të subjekteve të veçantë dhe as të një tërësie subjektesh të papërcaktuara. Ligji italian ka theksuar që mbajtësit e këtyre interesave janë të organizuar në shoqata apo komitete.

Kur mungon një qendër organizative, interesat e përbashkëta të një shumice subjektesh të papërcaktuara janë interesa të shpërndara, të cilat i përkasin secilit prej subjekteve në individualitetin e tyre, pra këta janë mbajtës të interesave të shpërndarë. Interesi i shpërndarë konsiderohet dhe si interes privat, pasi fakti që interesi është i përbashkët nuk përjashton të qënit vetjak në të njëjtën kohë. Interesi privat mund ti përkasë çdo subjekti qoftë ky person fizik apo subjekt tjetër, përballë ushtrimit të pushtetit nga organi administrativ. Interesat private nuk mundën veçse të individualizohen konkretisht përballë ushtrimit të një pushteti. Këto mund të përcaktohen vetëm, duke iu referuar çdo interesi ose të mire të jetës individuale, familjare, ekonomike dhe sociale të çdo subjekti. Ndërkohë që për identifikimin e një interesi publik duhet që të referosh tek ligji dhe për interesin kolektiv interesat e qendrës përkatëse, interesi vetjak nuk mund të individualizohet apriori.

Mbajtësit e interesave publike janë organet ose entet publike, që janë të përfshirë në organizimin publik, interesi publik i të cilëve rrjedh nga ligji. Mbajtësit e interesave kolektive janë qendrat organizative, të tipeve dhe natyrave të ndryshme juridike që grupet sociale u kanë dhënë. Mbajtësit e interesave private (qoftë dhe të shpërndarë) janë subjektet, sfera individuale e të cilëve preket. Nuk duhet harruar këtu që një organ apo ent publik mund të jetë mbajtës i një interesi privat në ato raste kur ai shfaqet si subjekt i së drejtës private. Nga sa më sipër del se, kemi tre kategori mbajtësish të interesave në hapësirën e një procedimi administrativ, organe dhe ente publike, qendra organizative, të cilët mbrojnë interesa kolektive dhe subjektet private.

Mbajtësit e interesave private dhe kolektive, siç parashikohet shprehimisht nga norma juridike, të cilëve mund ti shkaktohet një dëm nga procedimi, cilësohen parimisht me të gjitha qëllimet si mbajtës të interesave legjitime dhe e drejta e tyre për të marrë pjesë në procedim e ka burimin në interesin e ligjshëm, ata marrin pjesë në procedim nëse duan për mbrojtjen e një interesi personal (vetjak) të një situatë subjektive, e cila duhet të identifikohet rast pas rasti me interesat e përfshira në procedimin administrativ. Krejt e ndryshme është pozita e mbajtësve të interesave publike. Në të vërtetë ato nuk janë mbajtës të asnjë interesi personal, por të interesave të një kolektivi të gjerë, mbrojtja e të cilëve i është besuar këtij grupimi dhe

po ato janë të detyruar ta mbrojnë. Përballë këtyre interesave, mbajtësit e interesit publik kanë detyrimin e pushtetit për të vepruar dhe pikërisht mbajtësit e këtyre të drejtave janë palë të detyrueshme në një procedim administrativ.

Ndodh në disa raste kur edhe mbajtësit e interesave publike mund të jenë mbajtës të interesave të ligjshme. Një situatë e tillë varet nga pozicioni i tyre kundrejt organit administrativ që ka nisur procedimin. Nga ato që u përmendën më sipër, tashmë e kemi më të lehtë për të kuptuar përmbajtjen e nenit 44 të Kodit të Procedurave Administrative, i cili parashikon se, cilido që ka një interes të ligjshëm ka të drejtë të marrë pjesë në procedimin administrativ personalisht vetë, bashkë me përfaqësuesin e tij ose i përfaqësuar prej këtij të fundit. Gjithashtu tani e kemi më të lehtë për të kuptuar edhe parashikimin e bërë nga neni 47 i po këtij Kodi për të identifikuar personat të drejtat dhe interesat e ligjshme të të cilëve mund të preken si rezultat i veprimeve që ndërmerren gjatë një procedimi administrativ.

Ligji administrativ shqiptar i njeh të drejtën mbajtësve të të drejtave dhe interesave të ligjshme të cilët preken nga vendimet që merren gjatë një procedimi administrativ, që jo vetëm që të kenë mundësinë të fillojnë një procedim administrativ, por dhe që ato mund të marrin pjesë aktive në këtë procedim. Duke patur parasysh kuptimin e konceptit të interesit të ligjshëm, ligjvënësi ynë në mënyrë të shprehur dhe të qartë ka rradhitur disa nga të drejtat e përbashkta të këtyre subjekteve.⁹⁰ Ndjesinë për mbrojtjen e këtyre interesave të ligjshme mund ta kenë si individët, ashtu edhe shoqatat e ndryshme. Një gjë të re që ka sjellë ligji ynë administrativ, e cila nuk haset shpesh në ligjet proceduriale administrative të vendeve të tjera të botës, është roli që mund të ketë Avokati i Popullit gjatë një procesi vendimmarrës administrativ.

Është e natyrshme që ligjvënësi shqiptar e ka kufizuar të drejtën e fillimit të një procedimi administrativ apo të marrjes pjesë në këtë procedim të Avokatit të Popullit, duke u bazuar gjithmonë në parimin e mbrojtjes së interesave të ligjshme të shtresave të gjera të popullsisë. Duhet të kemi parasysh se, duke u bazuar në ligjin “Për Avokatin e Popullit”, ky institucion mund të vihet në lëvizje me ankimin e një individi, i cili mendon se i janë shkelur të drejtat dhe liritë themelore të tij ose kryesisht për rastet që bëhen publike, por gjithmonë duke marrë më parë pëlqimin e palës së dëmtuar.

Kam mendimin se, duhet kuptuar drejtë që pjesëmarrja e Avokatit të Popullit në një procedim administrativ do të kishte një qëllim të dyfishtë, sepse nga njëra anë ajo ka për synim që të mbrojë interesin e ligjshëm individit, duke e parë këtë jo si një interes të një individi të caktuar, por në një këndvështrim tjetër edhe më të gjerë, si një interes të një komuniteti më të madh. Gjithashtu pjesëmarrja e Avokatit të Popullit në një procedim administrativ do të

⁹⁰ Në nenin 45/2 të Kodit të Procedurave Administrative është parashikuar se: Në mbrojtje të interesave më të gjera, të cilat mund të preken nga procedimi administrativ, kanë të drejtë të fillojnë procedimin administrativ dhe/ose të marrin pjesë në të edhe:

- a) Personat të cilëve procedimi administrativ u shkakton ose mund tu shkaktojë dëme në të drejta të përbashkëta si p.sh shëndeti publik, arsimimi, trashgimia kulturore, mjedisi, si dhe në cilësinë e jetës;
- b) Personat që jetojnë brenda apo pranë një prone publike, e cila mund të dëmtohet nga procedimi administrativ;
- c) Avokati i Popullit.

kishte për qëllim edhe implementimin e parimit të miradministrimit të veprimtarisë së organit të administratës publike. Nga ana tjetër vlen për të theksuar se, neni 45 i Kodit të Procedurave Administrative legjitimon si subjekte, të cilët mund të fillojnë dhe të marrin pjesë në një procedim administrativ edhe shoqatat e ndryshme që veprojnë në mbrojtje të interesave të gjera të publikut.

Kuptohet qartë se kjo dispozitë ligjore ka si qëllim, që të parashikojë forma pjesëmarrje dhe kontrolli social që në momentin e fillimit të hartimit të aktit administrativ, duke e shtrirë pjesëmarrjen në procedimin administrativ edhe mbi këto kategori subjektësh të interesuara. Në ditët e sotme të gjithë e kanë të qartë rolin dhe impaktin që krijojnë në shoqëri organizatat jo fitimprurese me veprimtarinë e tyre në shumë fusha të jetës. Natyrisht që për organin procedues në momentin e paraqitjes së një pretendimi për të filluar një procedim administrativ, ose për të marrë pjesë si palë e interesuar në një procedim tjetër administrativ, është e domosdoshme që organi administrativ të bëjë verifikimet e duhura në lidhje me statutin e shoqatës, si dhe një ekzaminim të aktivitetit të zhvilluar për mbrojtjen e interesit për të cilin kjo shoqatë e konsideron se, duhet mbrojtur prej saj. Ky konstatim mund të bëhet nga organi procedues pas depozitimit të statutit dhe aktit të themelimit nga shoqata konkrete, e cila kërkon që të marrë pjesë në një procedim administrativ.

Sa më sipër del mjaft qartë se, analogjia e procedimit administrativ me procesin gjyqësor shfaqet në disa prej dispozitave të Kodit të Procedurave Administrative,⁹¹ por kjo analogji shfaqet më evidente në faktin se, palët e interesuara mund të marrin pjesë vetë, ose të përfaqësuar nga të tretët në një procedim administrativ. Ligji administrativ shqiptar parashikon se, në çdo fazë të procedimit administrativ, organi procedues mund të kërkojë mendimet e palëve të interesuara, të cilat duhet të depozitohen nga këto të fundit brenda një afati kohor të përcaktuar nga administrata publike. Kjo do të thotë se, deri në fazën e marrjes së një vendimi përfundimtar nga ana e organit administrativ mund të kërkohet mendimi i palëve të interesuara.

Qëllimi kryesor i njoftimit të palëve të interesuara në procedimin administrativ është pikërisht paraqitja e fakteve që këto të fundit do të parashatrojnë në procedim. Rastet kur palët e interesuara mund të refuzojnë bashkëpunimin, janë: kur bashkëpunimi shkakton shkelje të sekretit profesional; përhapje të të dhënave njohja me të cilat është ndaluar me ligj; njohja me të dhënat kompromentuese që lidhen me vetë palën e interesuar apo me bashkëshortin, prindin, vëllain, motrën e tij/saj; si dhe kur njohja me të dhënat që mund ti shkaktojë palës së interesuar ose secilit prej personave të përmendur më sipër, humbje financiare ose jo financiare.

Në ato raste kur nevojitet paraqitja e informacionit ose e provave nga ana e palës së interesuar, kjo e fundit mund të njoftohet me shkrim ose në mënyrë orale. Nëse pala e interesuar nuk banon në vendin ku ndodhet qendra e organit administrativ që zhvillon procedurën hetimore, me vendim të këtij organi, njoftimi mund të bëhet edhe me ndërmjetësinë e një organi tjetër administrativ, i cili ndodhet në vendbanimin e palës së interesuar, atëhere kur vetë pala nuk preferon të paraqitet përpara organit kompetent

⁹¹ Komentari i Kodit të Procedurave Administrative, faqe 74.

administrativ. Kur palët e interesuara nuk i përgjigjen njoftimit të parë, i cili iu bën të qartë atyre që të ushtrojnë secilën nga të drejtat e parashikuara në ligj, administrata publike mund të bëjë një njoftim tjetër (të dytë), ose mund të ndërpresë procedimin administrativ, kur një gjë e tillë nuk dëmton ndonjë interes publik.

Ky është momenti kur çfaqet diskrecioni i organit administrativ, pasi ky i fundit mund të ndërpresë procedimin administrativ ose mund ti kërkojë vetë provat dhe faktet tek të tretët për të dhënë më pas një vendim përfundimtar, kjo natyrisht për të garantuar paanshmërinë dhe mirë funksionimin e administratës publike, ose në rast se organi administrativ vlerëson se, informacioni apo dokumentet e kërkuara nga palët janë të domosdoshme për shqyrtimin e pretendimit të ngritur nga vetë palët, procedimi pezullohet deri kur të arrihet të sigurohet informacioni dhe për këtë veprim është e domosdoshme që të njoftohet dhe pala e interesuar.

Edhe nëse palët nuk i përgjigjen pozitivisht njoftimit të bërë nga organi i administratës shtetërore, në rastet kur ndërprerja e procedimit administrativ nuk kompromenton ndonjë interes publik, administrata shtetërore ka diskrecionin që të vazhdojë procedimin administrativ deri në vendimmarrjen përfundimtare. Duke e konsideruar si një nga parimet kryesore të procedimit administrativ, parimin e pjesëmarrjes së palëve në procedimin administrativ, ligjvënësi ka patur si qëllim që me anë të dispozitave ligjore të lidhura me palët e interesuara, tu krijojë këtyre të fundit një hapësirë të konsiderueshme pjesëmarrje dhe dëgjimi gjatë zhvillimit të një procedimi administrativ.

Qëllimi kryesor i pjesëmarrjes së palëve të interesuara në një procedim administrativ, është që ato të paraqesin fakte dhe argumenta për të mbrojtur pretendimet e tyre, që do të thotë se ato duhet të dëgjohen dhe thëniet e tyre të merren në parasysh nga ana e organit administrativ në vendimmarrjen përfundimtare. Konstatohet se, gjatë procedurës hetimore janë të pakta kufizimet që iu janë vendosur palëve të interesuara. Në lidhje me këtë moment mund të themi që administrata publike është e prirur që palëve të interesuara tu krijojë një terren të përshtatshëm, duke u dhënë atyre mundësi në kohë dhe mjete që të paraqesin pretendimet e tyre. Kështu në nenin 93 të Kodit të Procedurës Administrative është parashikuar se, pas përfundimit të procedurës hetimore, me përjashtim të rasteve të parashikuara në nenin 96 të këtij Kodi, palët e interesuara kanë të drejtë që të shprehen përpara marrjes së vendimit përfundimtar. Forma e shprehjes së tyre është lënë në diskrecionin e organit që procedon.

Është shumë e rëndësishme që të theksohet se, në dispozitat ligjore që rregullojnë mënyrën e njoftimit dhe formës së shprehjes së pretendimeve përfundimtare të palëve të interesuara, qoftë kur këto të fundit do të shprehen me shkrim, qoftë kur ato do të shprehen me gojë, ligji parashikon njoftimin, i cili iu bëhet palëve të interesuara dhe që njoftimi duhet të përmbajë gjithë informacionin e nevojshëm, në mënyrë që palët e interesuara të kuptojnë se, çfarë është e rëndësishme për marrjen e vendimit.

Në njoftim duhet të jenë shënuar koha dhe vendi se, ku mund të konsultohet dosja përkatëse. Një element tjetër i rëndësishëm në funksion të së drejtës së dëgjimit të palëve të interesuara, është edhe afati që këtyre subjekteve të interesuara u lihet në dispozicion për të përgatitur dhe shprehur pretendimet e tyre përfundimtare. Por siç është përmendur edhe më sipër në fazën

vendimmarrëse dhe pikërisht para se, organi administrative të shprehet me vendim, palët e interesuara ndeshen me kufizime për të ushtruar të drejtën e dëgjimit. Duhet ti referohemi në këtë moment përmbajtjes së nenit 96 të Kodit të Procedurave Administrative, i cili parashikon se, palët e interesuara nuk mund të shprehen në rastet e mëposhtme: Kur marrja e vendimit është një rast urgjent dhe kur është e qartë se një masë e tillë do të kompromentonte ekzekutimin e vendimit. Këto raste që përmendëm më sipër rregullohen me akte nënligjore.

Duhet patur gjithmonë parasysh se, e drejta për tu dëgjuar është një nga parimet kryesore që karakterizon rregullshmërinë e një procesi ligjor administrativ. Ky është një parim kushtetues që shtrihet në të gjitha procedurat ligjore, qofshin këto të aspektit penal, civil ose administrativ. Në këtë drejtim është mjaft e rëndësishme që ti referohemi jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese, e cila në përputhje të plotë me praktikën e Gjykatës Europiane të Drejtave të Njeriut në Strasburg, ka konsoliduar në qëndrimet e saj konceptet kushtetuese të procesit të rregullt ligjor.⁹² Shkelja e këtij parimi kryesor sjell si pasojë pavlefshmërinë e aktit administrativ të nxjerrë gjatë procedimit administrativ. Pyetja që mund të shtrohet në këtë rast është se, a mund të kufizohet respektimi i një të drejte të tillë?

Në nenin 33 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë është parashikuar se: Kushdo ka të drejtë që të dëgjohej para se të gjykohej. Nga kjo e drejtë nuk mund të përfitojë personi që i fshihet drejtësisë, nga kjo rrjedh edhe kuptimi që Kushtetuta jonë i jep këtij parimi.⁹³ Vihet re qartësisht se pavarësisht nga kjo, dispozita ligjore parashikon një kufizim të së drejtës për tu dëgjuar. Sipas nenit 17 të Kushtetutës kufizime të të drejtave dhe lirive, të parashikuara në këtë Kushtetutë mund të vendosen vetëm me ligj për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve. Kufizimi duhet të jetë në përpjestim me gjëndjen që e ka diktuar atë.

Neni i Kushtetutës që përmendëm më sipër ka disa kërkesa, të cilat duhet të respektohen nga ligjvënësi në radhë të parë dhe më pas nga vetë organi administrativ gjatë veprimtarisë konkrete administrative dhe që kanë të bëjnë me parashikimin në ligj të parimeve, për një interes publik ose për mbrojtjen e të drejtave të të tjerëve, por kufizimi duhet të jetë gjithmonë në përpjestim me gjëndjen që e ka diktuar atë, pra duhet që të respektohet në çdo rast parimi i proporcionalitetit. Duhet patur parasysh se nëse kjo dispozitë ligjore është ose jo konform Kushtetutës është një çështje që i përket juridiksionit të Gjykatës Kushtetuese. Megjithatë mjaft studiues të drejtës administrative dhe kushtetuese, kanë arsyetuar se, në mënyrën se si është formuluar dispozita ligjore konkrete, ajo përbën në vetvete një kufizim në të drejtën e individit.

Duke i bërë një interpretim të zgjeruar literal dispozitës ligjore në shqyrtim rezulton se, përderisa sipas Kushtetutës kufizimi i të drejtave të individit lejohet vetëm atëhere kur ato bëhen me ligj dhe meqenëse kjo është një dispozitë ligjore, atëhere kufizimi është i pranueshëm. Problemi që shtrohet për diskutim është se, në çfarë mase kanë zënë vend në dispozitën ligjore konkrete interesi publik dhe respektimi i parimit të proporcionalitetit, përsa i përket faktit të kufizimit të së drejtës së dëgjimit në rastet e urgjencës dhe kompromentimit të ekzekutimit të vendimit. Kam mendimin se në këtë rast do të ishte më e drejtë që ligji

⁹² Komentari i Kodit të Procedurave Administrative.

⁹³ Shih po aty.

shprehimisht të parashikonte rastet e urgjencës, si dhe të kompromentimit të ekzekutimit të vendimit, në mënyrë që këto kufizime të mos jenë në kundërshtim me Kushtetutën, pasi në rast se rregullimin e detajuar të këtyre dy momenteve do ta bënte një akt nënligjor, kjo do të bënte mjaft të diskutueshme dispozitën ligjore konkrete, lidhur me përputhjen e kësaj të fundit me Kushtetutën.

Është për tu vënë në dukje se, nëse nëpërmjet akteve nënligjore do të parashikoheshin raste të tilla, që në fakt përbëjnë kufizime në të drejtën e palëve të interesuara për tu dëgjuar, atëherë çështja mund të ndërlikohej më tej në kuptim të nenit 17 të Kushtetutës, i cili kërkon që këto kufizime të vendosen vetëm me ligj.⁹⁴ Nga ana tjetër organi administrativ që zhvillon procedurën hetimore, mund të mos i lejojë palët e interesuara që të shprehen në rastet e mëposhtme: Në qoftëse palët e interesuara kanë pasur rast ti japin mendimet e tyre për çështjet që kanë rëndësi për marrjen e vendimit gjatë zhvillimit të procedimit administrativ dhe mbi bazën e provave ekzistuese, ose në qoftë se informacioni i paraqitur gjatë procedimit administrativ të çon drejtë një vendimi në favor të palës së interesuar. Përmbajtja e kësaj dispozite ligjore tregon për një procedim administrativ, i cili është përvijuar në favor të palës së interesuar, e cila mund ti ketë paraqitur gjatë procedimit administrativ mendimet e saj, ose organi administrativ vlerëson se akti i nxjerrë është në favor të palës së interesuar dhe kështu dëgjimi i tyre do të konsiderohej zgjatje e paarsyeshme e procedimit administrativ.

Në përfundim, mund të konstatojmë se, respektimi i parimit të pjesëmarrjes së palëve të interesuara në një procedim administrativ dhe dëgjimi i tyre gjatë procedimit, janë dy nga kolonat kryesore pa të cilat një procedim administrativ do të zhvillohej në zbrastësi dhe aktet e tij nuk do të përshtateshin me realitetin ekzistues, i cili mund të sillte më pas një procedim administrativ kryesisht nga palët e interesuara.

Në procedimin administrativ, procesi i të provuarit nënkupton paraqitjen e fakteve dhe procesin e të provuarit të vërtetësisë së tyre. Gjatë këtij procesi palët e interesuara paraqesin dokumente ose mendime, si dhe i kërkojnë organit administrativ që të sigurojë provat që nevojiten për marrjen e vendimit përfundimtar.⁹⁵ Nga përmbajtja e kësaj dispozite ligjore rezulton se, roli i palëve të interesuara në procesin vendimmarrës është mjaft i rëndësishëm. Barra e provës për faktet e pretenduara gjatë procedimit administrativ iu takon palëve të interesuara pavarësisht nga detyrimi që ka administrata publike për të patur një rol aktiv në procesin e kërkimit dhe të njohjes me faktet që lidhen me procedimin administrativ konkret.

Organi administrativ kompetent gjatë procedimit administrativ iu kërkon palëve të interesuara paraqitjen e informacioneve, dokumentave ose objekteve, të cilat i nënshtrohen inspektimit, si dhe çdo forme tjetër hetimi për të provuar pretendimet e tyre. Duke parë ligjin tonë administrativ konstatohet se, procedura administrative ka shumë elementë të ngjashëm me procedurën civile, pra edhe këtu kemi të bëjmë me një ballafaqim faktesh konkrete, informacionesh të provuara apo dokumentesh të shkruara, vërtetësia e të cilave provohet me

⁹⁴ Komentari i Kodit të Procedurave Administrative.

⁹⁵ Neni 80/2 dhe 3 i Kodit të Procedurave Administrative, parashikon se: Organi kompetent për marrjen e vendimit mund t'ia delegojë të drejtën për zhvillimin e procedurës hetimore organit vartës me përjashtim të rasteve kur delegimi ndalohet me ligj. Organi që ka kompetencë për zhvillimin e procedurës hetimore mund ti ngarkojë organit vartës detyra specifike hetimore.

metodat e njohura të inspektimit apo forma të tjera hetimi, që natyrisht janë të përafërta me ato që përdoren edhe në procedurën civile.

Duke e marrë në shqyrtim këtë çështje dhe duke e krahasuar këtë parashikim të ligjit tonë administrativ me parashikimet që bëjnë ligjet administrative të vendeve të tjera, konstatojmë se, ligji *italian*, ashtu si dhe ligji ynë nuk parashikon hetimin publik, e thënë me fjalë të tjera sipas parashikimit të ligjit italian organizohen mbledhje të hapura me subjektet që kanë marrë iniciativën për procedimin administrativ përkatës, si dhe në të njëjtën kohë me organizatat sociale, si edhe të gjitha subjektet e tjera të interesuara për çështjen objekt shqyrtimi.⁹⁶

Një hetim i tillë publik zakonisht duhet të bëhet për ato procedime administrative ku do të merret një vendim në lidhje me ndërtimin e një vepre me rëndësi të madhe publike apo kërkohet miratimi i një plani përkatës qoftë ky urbanistik apo i ndonjë natyre tjetër. Është e natyrshme që këtë mënyrë procedimi duhet ta aplikojnë edhe organet tona administrative, nisur nga fakti që në Kodin e Procedurave Administrative është ngritur në nivelet e një parimi, pikërisht ai i bashkëpunimit të administratës publike me personat privat.⁹⁷ Në analizë të fakteve të paraqitura dhe të vërtetuara gjatë hetimit është në diskrecionin e administratës publike që të vlerësojë faktet e parashtruara në procedimin administrativ.

Nga pasqyrimi që bëmë më sipër shohim që në këtë moment del në pah një kuptim më elastik dhe i ndryshueshëm i interesit publik, i cili nuk mund të vendoset në mënyrë të njëanshme nga organi administrativ, por ai duhet të jetë frut i një vlerësimi kompleks i të gjitha interesave që janë në lojë dhe duhet të udhëhiqet nga interesi i mbrojtur nga ligji në bazë të cilit ushtrohet pushteti administrativ. E gjithë kjo panoramë duhet të pasqyrohet si në paanshmërinë, ashtu edhe në mirëfunksionimin e organit administrativ, pasi vetëm një vendim i matur mirë në pasojat që do të vijnë prej tij është i dobishëm si për administratën publike, ashtu edhe për shoqërinë në tërësi.

Kodi i Procedurave Administrative për të favorizuar pjesëmarrjen e palëve të interesuara në procedimin administrativ, ka për qëllim që të rrisë efikasitetin e veprimtarisë administrative, si dhe të ndihmojë në gjetjen e zgjidhjeve, të cilat do të sjellin qëllimin e duhur, pra pushteti administrativ duhet të ushtrohet përmes një ballafaqimi dhe bashkëpunimi dinamik të interesave të privatëve, ballafaqim i cili realizohet në procedimin administrativ.

2.5. E drejta e palëve për informim

E drejta e informimit si një e drejtë themelore e njeriut detyrimisht që është e parashikuar në Kushtetutë. Kjo e fundit në nenin 23 të saj mbron të drejtën e informimit mbi veprimtarinë e organeve shtetërore, duke e klasifikuar atë, si një të drejtë themelore të shtetasve, e cila rregullohet vetëm me ligj. Transparenca në veprimtarinë e organeve të administratës publike,

⁹⁶ Cerulli, Irelli, Corso III, faqet 70-71.

⁹⁷ Neni 13 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Organet e administratës publike e zhvillojnë veprimtarinë e tyre në bashkëpunim të ngushtë me personat privatë duke:

a) - u siguruar personave privatë informacionin dhe sqarimet e nevojshme;

b) - mbështetur dhe stimuluar nismat e personave privatë, si dhe duke mirëpritur sygjerimet dhe informacionet e tyre.

nuk duhet kuptuar vetëm si një e drejtë e individëve për të patur informacion në lidhje me një procedurë administrative, në të cilën ata janë palë të interesuara, apo e drejta e shtetasve për tu informuar për të gjithë dokumentacionin e administratës publike, e rregulluar kjo me ligjin për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare. Nga ana tjetër kjo nënkupton edhe të drejtën që ka çdo individ për tu dëgjuar në një procedim administrativ, i cili prek interesat e tij, pra që individ të ketë mundësi të marrë pjesë aktive në procesin vendimmarrës të administratës publike, ose të njoftohet në kohën e duhur në lidhje me aktet që çënojnë interesat e tij. Kjo do të thotë se, çdo person gëzon të drejtën për tu informuar nga administrata publike në lidhje me zhvillimin e procedimeve administrative për të cilat ai është drejtpërdrejt i interesuar.

Qëllimi i kësaj dispozite ligjore dhe e të tjerave, analiza e të cilave do të bëhet në vazhdim të këtij punimi, është që të sigurojë një transparencë të veprimtarisë administrative dhe të favorizojë zhvillimin e paanshëm të procesit vendimmarrës të administratës publike. Në informacionin që jepet nga administrata publike duhet të tregohen: organi administrativ që zhvillon procedimin, hapat konkrete të ndërmarrë prej tij, vendimet e marra, si dhe çdo informacion tjetër që çmohet i nevojshëm. Afati për dhënien e informacionit nga ana e administratës publike, i parashikuar nga kjo dispozitë është dhjetë ditë nga dita e regjistrimit të kërkesës përkatëse.

Pjesëmarrja e palëve të interesuara në procedimin administrativ lidhet në mënyrë funksionale me të drejtën e aksesit të tyre në dokumentacionin lidhur me procedimin përkatës. Por e drejta e informimit e njohur nga dispozitat e Kodit të Procedurave Administrative shtrihet dhe më gjerë, pra e drejta e aksesit u takon edhe atyre personave, të cilët megjithëse nuk kanë interes të drejtpërdrejt, provojnë se kanë një interes të ligjshëm për të marrë dijeni në lidhje me dokumente të caktuara.

Është krejt e natyrshme që e drejta e informimit ka themel kushtetues, duke qenë se është një shprehje e së drejtës së informimit në përgjithësi, e sanksionuar në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë.⁹⁸ E drejta e aksesit të palëve të interesuara në një procedim administrativ bashkë me institutet e tjera të së drejtës administrative, si publikimi i aktit administrativ, pjesëmarrja në procedimin administrativ, motivimi i akteve të nxjerra nga administrata publike, kanë si qëllim realizimin e parimeve të transparencës dhe publicitetit të veprimtarisë së organit të administratës publike.⁹⁹

Në përfundim mund të themi se, e drejta e aksesit në procedimin administrativ kontribuon në rritjen e paanshmërisë, qoftë nga fakti që publiciteti lufton rrezikun e masave diskriminuese dhe të njëanshme që mund të ndërmerren gjatë procedimit administrativ, por ajo zbut në të njëjtën kohë edhe konfliktet ndërmjet palëve pjesëmarrëse në procedimin administrativ.¹⁰⁰ Çdo individ gëzon të drejtën për tu informuar nga administrata publike në lidhje me

⁹⁸ Neni 23 i Kushtetutës parashikon se: E drejta e informimit është e garantuar. Kushdo ka të drejtë, në përputhje me ligjin, të marrë informacion për veprimtarinë e organeve shtetërore, si dhe të personave që ushtrojnë funksione shtetërore. Kujtdo i jepet mundësia të ndjekë mbledhjet e organve të zgjedhura kolektive...

⁹⁹ Villata "La trasparenza dell'azione amministrativa, in Diritto procedurale amministrativa", viti 1987, faqe 528.

¹⁰⁰ Grupi i Autorëve "Diritto amministrativo", faqe 1341.

zhvillimin e procedimeve administrative për të cilat ai person është drejtpërdrejt i interesuar ose që edhe pse nuk kanë një interes të drejtpërdrejt provon faktin se, ka një interes të ligjshëm për të marrë dijeni për dokumenta të caktuara lidhur me procedimin administrativ konkret.

Dispozita ligjore e parashikuar në Kodin e Procedurave Administrative në krahasim me ligjin për të drejtën e informimit për dokumentet zyrtare, e kufizon rrethin e subjekteve që kanë të drejtë të informohen lidhur me aktet e një procedimi administrativ. Ndërkohë që sipas ligjit të sipërcituar, çdo individ ka të drejtë që të kërkojë informacion për dokumentet zyrtare që kanë të bëjnë me veprimtarinë e organeve dhe personave që ushtrojnë funksione shtetërore.¹⁰¹ Kodi i Procedurave Administrative parashikon dy grupe subjektësh, të cilët kanë të drejtë që të informohen lidhur me procedimin administrativ.

Në grupin e parë bëjnë pjesë personat, të cilët janë drejtpërdrejt të interesuar, pra personat që janë palë në procedimin administrativ dhe në grupin e dytë hyjnë personat që provojnë se kanë një interes të ligjshëm, duke e arsyetuar atë në kërkesën që do të drejtojnë organit administrativ. Terminologjia e përdorur në këtë rast dhe konkretisht termat “interes i drejtpërdrejt” dhe “interes i ligjshëm” na çojnë direkt në parashikimet që bëjnë nenet 44 dhe 45 të Kodit të Procedurave Administrative, ku trajtohen se cilët do të konsiderohen palë të interesuara në një procedim administrativ. Mund të themi se edhe në rastet kur subjekti ka një interes të drejtpërdrejt, si dhe kur subjekti ka një interes të ligjshëm, rezultati është i njëjtë, sepse subjektet konsiderohen se, gëzojnë statusin e palës së interesuar.

Në këto kushte në rast se, subjekti është palë e interesuar këtij të fundit nuk mund ti mohohet e drejta për tu informuar, sepse ai ka një interes të ligjshëm. Por në këtë rast mund të themi që, dispozita ligjore objekt analize na referon në ato raste kur pala e interesuar nuk është njoftuar për fillimin e procedimit administrativ, ose është njoftuar por ajo nuk ka paraqitur interes për të qenë palë në procedimin administrativ, por ajo kërkon vetëm që të informohet. Jam i mendimit që në këtë rast nuk është e nevojshme që pala e interesuar të provojë interesin e ligjshëm, pasi vetë organi administrativ në veprimet e para të tij duhet ta kishte identifikuar dhe thirrur këtë palë, në mënyrë që ajo të merrte pjesë në procedimin administrativ.

Duhet theksuar se kur organi administrativ nuk ka rritur që ta identifikojë një subjekt të tillë, këtij të fundit i takon barra e provës që të argumentojë interesin e ligjshëm, por në këtë moment do të ndodhemi përpara vlerësimit nëse ndodhemi para një respektimimi të procedurës, pasi mosidentifikimi dhe thirrja e kësaj pale mund të ketë ndikuar në vendimmarrje deri në atë fazë që ndodhet procedimi administrativ. E drejta e aksesit të palëve në procedimin administrativ realizohet nëpërmjet inspektimit të dosjeve të disponuara nga administrata publike dhe marrjes së vërtetimeve ose kopjeve të vërtetuara të dokumentave që ato përmbajnë kundrejt pagesës.

Ligji ynë administrativ parashikon aksesin formal të palëve të interesuara për informacion, gjë e cila nënkupton paraqitjen e kërkesës pranë organit administrativ. Me paraqitjen e saj punonjësi kompetent i administratës publike është i detyruar të plotësojë kërkesën e palëve

¹⁰¹ Shih nenin 3 të ligjit “Për të Drejtën e Informimit për Dokumentat Zyrtare”.

brenda një afati dhjetë ditor nga depozitimi i kërkesës.¹⁰² Shprehimisht ligji ynë nuk parashikon që kërkesa për akses e palëve duhet të jetë e motivuar, por nisur nga fakti që subjekti i interesuar duhet të provojë se, ka një interes të drejtpërdrejt apo të ligjshëm për dokumentat e kërkuara prej tij, detyrimisht ky informacion duhet që jepet në kërkesën e paraqitur para organit administrativ.

E drejta për akses u sigurohet palëve, të cilat janë drejtpërdrejt të interesuara dhe për këtë mjafton vetëm kërkesa e tyre, por ndërkohë nuk mund të lejme pa përmendur faktin se edhe kur subjekti nuk ka një interes të drejtpërdrejt për procedimin administrativ, por ka një interes të ligjshëm, kuptimin e të cilit e kemi analizuar më sipër, ai është i detyruar ta provojë këtë interes të ligjshëm. Ushtrimi i të drejtës së aksesit për këtë kategori subjektësh bëhet i mundur vetëm pas lëshimit të një urdhri nga përgjegjësi i njësisë administrative. Urdhri shoqërohet me kërkesën e shkruar dhe dokumentat të tjera të bashkëngjitura, të cilat vërtetojnë interesin e ligjshëm të pretenduar nga pala e interesuar.

Me paraqitjen e kërkesës nga pala e interesuar, është e domosdoshme që në këtë moment të caktohet edhe një person përgjegjës për procedimin administrativ, i cili duhet të realizojë kërkesën e subjektit pa qenë nevoja për të pritur ndonjë urdhër të veçantë nga eprorët e tij.¹⁰³ Natyrisht realizimi në praktikë i këtyre dispozitave ligjore, sidomos parashikimi i veprimit të punonjësit edhe pa lejen e eprorit direkt ka mbetur ende i pa zbatuar. Një situatë e tillë mund të ketë disa arsye, por për të reduktuar sa më shumë mosveprimin dhe për tu lënë dorë të lirë punonjësve të caktuar në ushtrimin e detyrave të tyre, është shumë e nevojshme që këto të fundit të njohin mirë kuptimin e atyre dokumentave përmbajtja e të cilave është e hapur dhe kur janë rastet kur nuk lejohet akses i palëve në procedimin administrativ.

Kodi i Procedurave Administrative rendit llojet e dokumenteve për të cilat mund të lëshohen vërtetime apo të jepen kopje. Kështu neni 53 i këtij Kodi parashikon se, e drejta e aksesit të palëve nënkupton lëshimin e vërtetimeve apo kopje autentike të dokumentave, të cilat përmbajnë të gjithë ose pjesë të informacionit të mëposhtëm: datën e paraqitjes së aplikimeve, peticioneve, kërkesave të tjera për shqyrtim; apelimeve dhe dokumentave të tjera të ngjashme; përmbajtjen e këtyre dokumentave ose pretendimet e palëve; etapën në të cilën ndodhet zhvillimi i procedimeve; vendimet e marra apo që duheshin marrë. Kjo do të thotë që në thelb u duhen njoftuar palëve të interesuara të gjitha aktet apo dokumentat, të cilat do ti nënshtrohen një analize të hollësishme për nxjerrjen e aktit administrativ përfundimtar.

Këtu mund të shtrohet pyetja se, po dokumentacioni që lidhet me veprimin e organit të administratës publike si subjekt i së drejtës private a duhet ti nënshtrohen rregullimit të parashikuar më sipër ?

¹⁰² Neni 51/3 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Afati për dhënien e informacionit të parashikuar është 10 ditë nga dita e rregjistrimit të kërkesës përkatëse.

¹⁰³ Neni 53/1 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Punonjësit kompetentë të administratës janë të detyruar tu lëshojnë palëve të interesuara, brenda 10 ditësh nga paraqitja e kërkesës dhe pa qenë nevoja për të pritur ndonjë urdhër nga eprorët, vërtetime apo kopje autentike të dokumenteve, të cilat përmbajnë pjesë të informacionit...

Mendimi im është që në këtë rast nuk duhet të zbatohen këto dispozita ligjore, pasi organi administrativ nuk gëzon pushtete të veçanta, sepse ai është i barabartë me palët e tjera private, por supremacinë në këtë rast ia jep vetëm mbrojtja e interesit publik që organi administrativ përfaqëson.

Janë të përjashtuar nga e drejta e aksesit palët e interesuara, vetëm atëhere kur në dosjet që disponon administrata publike janë të përfshira dokumenta të klasifikuara si sekrete shtetërore. Në raste të tilla punonjësi kompetent i administratës publike duhet ti lëshojë palës së interesuar (kur kjo e kërkon) një deklaratë me shkrim që ta vërtetojë këtë fakt. Një parashikim i tillë ligjor ka disa përparësi, sepse ai mënjanon abuzimet që mund të vijnë nga fshehja e administratës publike pas konceptit të sekretit shtetëror, i cili është përcaktuar qartë në ligjin për informacionin e klasifikuar sekret shtetëror dhe i jep mundësi subjektit të interesuar që të hetojë nëse një klasifikim i tillë përputhet ose jo me ligjin përkatës. Gjithashtu pala e interesuar ka mundësi që të ankohet në organin kompetent në rast se, nuk ekzistojnë kriteret për klasifikimin e këtij apo atij dokumenti si sekret shtetëror.¹⁰⁴

KREU I TRETË

FAZAT E PROCEDIMIT ADMINISTRATIV

3.1. Fillimi i procedimit

Një procedim administrativ ka një fazë hyrëse, e cila quhet ndryshe edhe si faza e iniciativës. Në këtë fazë të procedimit administrativ hyjnë veprimet dhe aktet mbi bazën e të cilave fillon vetë procedimi administrativ. Ligji administrativ shqiptar parashikon se, kanë të drejtë për të filluar një procedim administrativ, organi administrativ që është kompetent për nxjerrjen e aktit administrativ përfundimtar, i cili është në të njëjtën kohë edhe organi që realizon pushtetin e shprehur në aktin përfundimtar të procedimit administrativ dhe palët e interesuara ku përfshihen individët edhe entet publike, por në këtë rast këto të fundit veprojnë si subjekte të së drejtës private dhe nuk kryejnë funksione administrative.

Vetëm subjekteve të mësipërme ligji ynë administrativ iu jep të drejtën në mënyrë të shprehur për të filluar një procedim administrativ. E thënë ndryshe sipas ligjit tonë, një procedim administrativ mund të fillojë me nismën e administratës publike ose me kërkesë të palëve të interesuara. Megjithëse në ligj nuk thuhet shprehimisht, përveç dy subjekteve të mësipërme e drejta për të filluar një procedim administrativ, mund ti takojë edhe një organi tjetër të administratës publike, i cili me anë të një akti mund të verë në lëvizje një organ tjetër të administratës publike. Është kërkesë e ligjit që në kompetencat që ka një organ i administratës publike duhet të jetë shprehur qartë detyrimi i tij për të proceduar dhe për të rregulluar një çështje konkrete administrative. Këtë që tham mund ta shprehim edhe ndryshe, që është në kompetencë të organeve të posaçme të administratës publike për të vendosur në

¹⁰⁴ Komentari i Kodit të Procedurave Administrative, faqe 88.

lidhje me kohën e punës së nënpunësve civil, ose për të kryer ndërtime që janë në interes të publikut, etj. Procedimet administrative të nisura me inisiativën e vetë organit procedues mund të kenë karakter të brendshëm dhe shërbejnë për mirë funksionimin e vetë organit administrativ procedues, ose mund të kenë edhe karakter të jashtëm dhe shërbejnë për mbrojtjen e një interesi publik të caktuar.

Duke parë dispozitën ligjore që parashikohet në Kodin e Procedurave Administrative, konstatojmë se, vetë organi administrativ me inisiativën e tij mund të fillojë një procedim administrativ, për shkak se shumë interesa publike, të cilat i janë besuar atij, ose ndryshe volumi i pushteteve, të cilat i janë atribuar një organi administrativ publik mund të ushtrohen në mënyrë të drejtpërdrejt nga ana e këtij të fundit, pa qenë i lidhur me kërkesën që mund të bëjnë subjektet e tjera që marrin pjesë në procedimin administrativ.

Edhe në ato raste kur nisma për të filluar një procedim administrativ inicohet nga publiku, administrata publike duhet të ndërmarrë hapat që ajo i gjykon të nevojshme për përgatitjen e çështjes qoftë dhe për probleme që nuk përfshihen në kërkesën e paraqitur, kur ajo mendon se një gjë e tillë është në interesin e publikut të gjerë. Ndërsa përsa i përket rastit kur inisiativa për fillimin e një procedimi administrativ inicohet nga një organ tjetër i administratës publike, duhet sqaruar që në të gjitha rastet ligji duhet të parashikojë në mënyrë të qartë se, organi administrativ ka kompetencë që të nxjerrë një akt administrativ me anë të të cilit mund të vërë në lëvizje një organ tjetër të administratës publike.

Ligji administrativ shqiptar parashikon rastet kur një organ administrativ është në rolin e subjektit që vihet në lëvizje nga një organ tjetër administrativ, për fillimin e procedurës për rishikimin e një akti administrativ të një organi më të ulët në hierarki. Në ligjin për urbanistikën është parashikuar se, Këshilli i Rregullimit të Territorit të Shqipërisë, kryesisht (me inisiativën e tij) ose me kërkesë të prefekturave, në rastet kur konstatohen shkelje ligjore në marrjen e vendimeve nga Këshilli i Rregullimit të Territorit pranë bashkive, kur pengohet realizimi i programeve të qeverisë, shqyrton dhe merr vendime, duke shfuqizuar vendimet e marra nga këshillat e bashkive. Në këtë dispozitë ligjore parashikohet se, një organ administrativ si ai i prefektit mund të iniciojë një procedurë administrative për rishikimin e një akti administrativ.

Rol të njëjtë ka edhe organi i policisë ndërtimore, i cili pezullon dhe njofton Këshillin e Rregullimit të Territorit të Shqipërisë për vendimet e marra nga këshillat e bashkive, kur ai vëren shkelje të ligjit në vendimet e këtyre të fundit, e parashikuar kjo në ligjin për policinë e ndërtimit. Ndërmjet dy rasteve që përmendëm më sipër ka edhe disa ndryshime, pasi organi i prefektit ka kompetencë që ti drejtohet Këshillit të Rregullimit të Territorit të Shqipërisë me kërkesë, ndërsa policia ndërtimore ka detyrimin ligjor vetëm ta njoftojë këtë organ të lartë administrativ.

Në këto rrethana mund të shtrohet pyetja se: A është i detyrueshëm akti i njoftimit për organin më të lartë administrativ, në mënyrë që ky i fundit të fillojë një procedim administrativ për rishikimin e lejes së ndërtimit të nxjerrë nga organet përkatës që funksionojnë pranë bashkive?

Ka raste në praktikë që Këshilli i Rregullimit të Territorit ka shqyrtuar ligjshmërinë e lejes së ndërtimit pas njoftimit zyrtar të ardhur nga policia ndërtimore. Me rëndësi është që ligji parashikon që organi administrativ mund të vihet në lëvizje me inisiativë të tij dhe në këtë rast njoftimi i ardhur nga organe të tjera, të cilat janë të specializuara për kontrollin e zbatimit të ligjshmërisë në fushën e punimeve të ndërtimit dhe urbanistikës, siç është policia e ndërtimit, ka për detyrë që vërë në lëvizje organin më të lartë administrativ për disiplinimin e ndërtimeve.

Nisja e një procedimi administrativ me kërkesë të palëve të interesuara karakterizohet nga fakti se, detyra e organit administrativ për të proceduar fillon pas kërkesës së palëve të interesuara, të cilat mund të jenë subjekte private ose publike, të cilat janë të ndryshme nga organi i administratës publike, që i është dhënë kompetenca për të nisur procedimin dhe për të nxjerrë aktin administrativ. Doktrina juridike ka theksuar se, termat që përdoren për aktet e inisiativës, kur këto të fundit vijnë nga një subjekt privat ose nga një organ tjetër i administratës publike janë të ndryshëm. Sipas ligjit një organ administrativ mund të vërë në lëvizje një organ tjetër të administratës publike vetëm me anën e një akti administrativ. Akti që vë në lëvizje organin administrativ mund të jetë një propozim ose kërkesë, sepse duhet thënë që organet e administratës publike e shprehin vullnetin e tyre, vetëm me anë të akteve administrative.

Përsa i përket propozimit, si një akt që inicion një procedim administrativ, duhet thënë se ai ka në vetvete edhe përmbajtje vlerësuese, sepse nëpërmjet tij i rekomandohet një organi tjetër administrativ ushtrimi i një aktiviteti të caktuar. Propozimi mund të jetë i detyrueshëm për nxjerrjen e një akti administrativ, që do të thotë se, propozimi shërben si element për vlefshmërinë e aktit administrativ ose mund të mos jetë i tillë, gjë që nënkupton të drejtën e organit administrativ për të vlerësuar mundësinë e tij për të ushtruar ose jo pushtetin administrativ.

Mënyrat se si një subjekt privat mund të vërë në lëvizje organin e administratës publike për fillimin e një procedimi administrativ, mund të jenë të ndryshme. Një kërkesë e thjeshtë e drejtuar organit administrativ do ta detyronte këtë të fundit për tu vënë në lëvizje. Ligji ynë administrativ e përkufizon me fjalën “peticion” si një mënyrë me anë të cilës një subjekt privat mund ti drejtohet organit të administratës publike, ndërkohë që gjatë procedimit administrativ palët e interesuara mund të paraqesin para organit administrativ edhe shpjegime, kërkesa për shqyrtim, të cilat kërkohen sidomos gjatë procedurës hetimore administrative, prandaj këto konsiderohen akte që mund të bëhen, pasi ka filluar procedura administrative.¹⁰⁵

Peticioni duhet të ketë një formë të caktuar dhe përmbajtja e tij duhet të ketë disa elementë, të cilët duhet të përcaktojnë sa më qartë atë se, çfarë kërkohet nga ana e organit të administratës publike. Në Kodin e Procedurave Administrative është përcaktuar si rregull që petitionet duhet të bëhen me shkrim. Kërkesat e parashikuara në nenin 66 të Kodit të Procedurës

¹⁰⁵ Neni 74 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Dispozitat e këtij seksioni zbatohen edhe për shpjegimet, kërkesat për shqyrtim, përgjigjet dhe dokumente të tjera të shkruara që paraqiten nga palët e interesuara.

Administrative u shërbejnë disa qëllimeve shumë të rëndësishme për procedimin administrativ, të cilat janë: identifikimi i organit administrativ përgjegjës për shqyrtimin e peticionit; identifikimi i kërkuarit dhe i problemeve të mundshme me legjitimitetin e tij; verifikimi paraprak i juridiksionit nga ana e organit administrativ; mirëkuptimi i pretendimeve të palës kërkuare dhe verifikimi i kompetencës së vetë organit administrativ; verifikimi i seriozitetit të kërkuarit për të ndjekur procedurën administrative dhe rregullsia e përfaqësimit, kur një gjë e tillë është e domosdoshme.¹⁰⁶

Nga ana tjetër, ligji ynë administrativ parashikon se, personat privat mund ti drejtohen administratës publike edhe në mënyrë verbale (me gojë). Qëllimi i një parashikimi të tillë është vënia e administratës publike në një pozicion aktiv në raport me peticionet e publikut, duke bërë përpjekje që organi administrativ të marrë edhe ato peticione që nuk janë formuluar në detaje.¹⁰⁷ Nga analiza që bëjmë konstatojmë se, në dy paragrafet e para të nenit 68 të Kodit të Procedurave Administrative ka parashikime kontradiktore. Nga njëra anë kjo dispozitë ligjore parashikon se, në rast se peticioni ka të meta ai i kthehet personit që e ka bërë atë, nga ana tjetër po kjo dispozitë ligjore parashikon se, vetë organet e administratës publike dhe nënpunësit e saj duhet të përpiqen që ti rregullojnë vetë këto të meta, me qëllim që interesat e palëve të mos kompromentohen.¹⁰⁸ Kjo do të thotë se, ligji i lë diskrecion administratës publike, në mënyrë që ajo të vlerësojë vetë rast pas rasti se çfarë mënyre do të zgjedhi.

Kuptohet që kufijtë e diskrecionit të administratës publike në këtë moment janë të qartë. Organi i administratës publike është i detyruar që të ketë parasysh se, qëllimi i legjislatorit është sigurimi i një administrate publike që të jetë sa më afër qytetarit dhe në shërbim të tij, duke patur gjithmonë parasysh barazinë e palëve dhe mosdiskriminimin e subjekteve, të cilët i drejtohen administratës publike. Megjithë rregullimin e mësipërm, autorët e komentarit të Kodit të Procedurave Administrative kanë theksuar se, edhe kur peticioni nuk është hartuar në formën e kërkuar nga neni 66 i Kodit të Procedurave Administrative ai duhet të pranohet nga administrata publike të cilës i drejtohet. Në momentin kur administrata publike ballafaqohet me një peticion jo të rregullt, përpara saj shtrohen dy alternativa: ose të ndihmojë aplikuesin për të rregulluar aplikimin e tij nëpërmjet këshillimit, ose të bëjë vetë korrigjimin e të metave të peticionit në rastet kur kjo është e mundur.¹⁰⁹

Duke marrë në shqyrtim aktet me anë të të cilave bëhet i mundur fillimi i një procedimi administrativ, konstatojmë se, subjektet private mund të vënë në lëvizje një organ administrativ edhe në rastet kur ato nuk banojnë ose nuk ndodhen fizikisht në qendrën e organit administrativ që procedon. Në ligj është parashikuar se, këto të fundit mund të paraqesin peticionet e tyre, të cilët mund tu drejtohen organeve qendrore të administratës publike edhe zyrove vendore në varësi të tyre, ose në mungesë të tyre peticionet mund ti drejtohen edhe prefekturës përkatëse. Në të njëjtën kohë peticionet mund të paraqiten edhe në përfaqësitë tona diplomatike jashtë vendit, zyrat konsullore ose përfaqësitë e tjera

¹⁰⁶ Komentari i Kodit të Procedurave Administrative.

¹⁰⁷ Shih po aty.

¹⁰⁸ Neni 68/1 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Në qoftëse kërkesa fillestare nuk është hartuar në përputhje me kërkesat e nenit 66, kërkuarit i kërkohet që të korrigjojë të metat ekzistuese.

¹⁰⁹ Komentari i Kodit të Procedurave Administrative.

diplomatike të vendosura në vendin ku palët e interesuara banojnë ose ndodhen përkohësisht. Përfaqësitë tona jashtë vendit janë të detyruara që ta dërgojnë peticionin në organet administrative kompetente.¹¹⁰

Në përfundim mund të themi se, pavarësisht nga konstatimet e mësipërme, vlen që të theksohet se, me paraqitjen e kërkesës ose propozimit pranë organit administrativ kompetent, ky i fundit është i detyruar që të nis një procedim administrativ, duke patur parasysh në çdo rast mbrojtjen e interesit publik.

3.2. Detyrimi i organit publik për të proceduar

Në ato raste kur procedimi administrativ fillon me iniciativën e organit të administratës publike apo me kërkesë të palëve të interesuara, verifikimi i pretendimeve të paraqitura nga palët sjell si pasojë detyrimin e organit administrativ për të proceduar, pra për të nisur një procedim administrativ. Ky detyrim i organit administrativ është ngritur në nivel kushtetues. Në nenin 48 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë është parashikuar se: Kushdo, vetë ose sëbashku me të tjerë, mund t'iu drejtojë kërkesa, ankesa ose vërejtje organeve publike, të cilat janë të detyruara të përgjigjen në afatet dhe kushtet e caktuara me ligj. Kjo do të thotë se, në momentin që organeve të administratës publike iu drejtohet një kërkesë, ankesë, apo vërejtje, këto të fundit kanë detyrimin kushtetues që të përgjigjen në afatet dhe kushtet e përcaktuara në ligj.

E parë në këtë këndvështrim jam i mendimit se, ndërmjet ligjeve që rregullojnë këtë situatë juridike ka disa kontradikta. Kështu duke parë ligjin për zgjidhjen e kërkesave ankesave, vërejtjeve e propozimeve të shtetasve, i cili është miratuar qysh në vitin 1983 dhe akoma është në fuqi në vendin tonë del qartë se, për disa çështje ky ligj është në kundërshtim me atë që parashikon Kushtetuta. Në nenin 2 të këtij ligji është parashikuar se, shtetasit kanë të drejtë tu drejtohen organeve shtetërore për të kërkuar të drejtat që u takojnë në bazë të ligjeve, të ankohen kundër veprimeve të paligjshme, ose të parregullta të organeve shtetërore. Kjo e drejtë e njohur me ligj, gjen një rregullim më të plotë në Kodin e Procedurave Administrative, ku është sanksionuar si një parim kushtetues që duhet të udhëheq gjithmonë organet e administratës publike.

Në ligjin administrativ shqiptar është parashikuar se çdo individ, i cili mendon se në bazë të ligjit i takon një e drejtë, për të bërë të mundur këtë ai duhet ti drejtohet organit të administratës publike që e ka në kompetencë këtë çështje. Individit mund ti drejtohet organit administrativ me anë të një kërkesë dhe në bazë të nenit 15 të Kodit të Procedurës Administrative ku është sanksionuar parimi i marrjes së vendimeve, në të cilin parashikohet se, organet administrative sipas dispozitave të këtij Kodi marrin vendime për të gjitha çështjet brenda juridiksionit të tyre, të ngritura nga personat privat në lidhje me çështjet që iu përkasin

¹¹⁰ Neni 70/2 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Përfaqësitë diplomatike apo zyrat konsullorë ia dërgojnë peticionin organeve të cilave ai iu drejtohet, duke treguar datën në të cilën ka mbërritur peticioni në zyrat e tyre.

drejtpërdrejt atyre. Çdo peticion, kërkesë apo ankim për shkelje të Kushtetutës, të ligjit ose në mbrojtje të interesave publike duhet të shqyrtohet nga organi administrativ kompetent.

Në rastet kur individi i drejton një kërkesë organit përkatës të administratës publike, ky i fundit nis procedimin administrativ, i cili mund të fillojë me nismën e administratës publike ose me kërkesën e palëve të interesuara. Pra, ekziston detyrimi ligjor që çdo organ administrativ të dalë me një vendim në lidhje me çdo kërkesë që atij i drejtohet. Përsa iu përket ankesave, të cilat mund tu drejtohen organeve nga individë të ndryshëm, çështja trajtohet në kapitullin e ankimit administrativ të Kodit të Procedurave Administrative. Në ligj është parashikuar se, individi ka të drejtë që të ankohet për një akt administrativ, i cili prek drejtpërdrejt interesat e tij. Ai mund të marrë pjesë në një procedim administrativ jo vetëm kur është vetë mbajtës i të drejtave subjektive, por mund të fillojnë një procedim ose të marrë pjesë në të edhe për mbrojtjen e interesave më të gjera, të cilat mund të preken, siç mund të jetë shëndeti publik, mjedisi, etj.

Një arsye tjetër pro detyrimit të organit administrativ për të proceduar është edhe fakti se, të gjithë organet e administratës publike gjatë veprimtarisë së tyre duhet të respektojnë parimin e ligjshmërisë, i cili nënkupton që jo vetëm kjo veprimtari duhet të jetë në përputhje me ligjin, por që edhe organet e administratës publike duhet ti ushtrojnë të gjitha kompetencat që iu jep ligji në përputhje të plotë me këtë të fundit. Kodi i Procedurave Administrative parashikon se, kompetencat e organeve të administratës publike janë të përcaktuara me ligj ose me akte nënligjore dhe ushtrimi i tyre është i detyrueshëm, përveç rasteve kur normat ligjore parashikojnë delegimin ose zëvendësimin e kompetencave. Fakti që aktet ose kontratat që kanë për objekt heqjen dorë nga ushtrimi i kompetencave nga ana e organit të administratës publike janë të pavlefshme,¹¹¹ nënkupton atë që edhe mosveprimi në rastet e paraqitjes së një kërkesë të caktuar përbën një shkelje të parimit të ligjshmërisë.

Në ato raste kur iniciativën për procedimin administrativ e ka vetë organi procedues detyrimisht që ky i fundit, duke patur parasysh parimet bazë duhet të procedojë dhe të dalë me një akt administrativ. Kjo do të thotë që ekziston jo më detyrimi për të proceduar, por edhe detyrimi për tu shprehur me një akt administrativ konkret. Detyrimi për të nxjerrë një akt administrativ rrjedh edhe nga fakti tjetër se, në rast se organi publik nuk shprehet me një akt administrativ konkret, atëhere do të ndodhemi përpara rastit të mospranimit të heshtur të peticionit, të parashikuar nga neni 77 i Kodit të Procedurave Administrative.

Bëjnë përjashtim nga detyrimi ligjor për të proceduar vetëm rastet e parashikuara nga neni 78 i Kodit të Procedurave Administrative, pra rastet e pranimit të heshtur të peticionit, kur organi nuk është shprehur me një vendim brenda afatit të parashikuar në ligj, pasi në këto raste organi konsiderohet *ex lege* i legjitimuar të mos dalë me një akt administrativ, sepse gjithsesi formohet një akt administrativ.¹¹² Një shqyrtim më i detajuar i këtyre rasteve do të bëhet në vazhdim të punimit. Me paraqitjen e peticionit, kërkesës, ankesës, organi administrativ ka

¹¹¹ Në nenin 21/1 të Kodit të Procedurave Administrative, është parashikuar se: 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.

¹¹² Grupi i Autorëve, "Diritto amministrativo", faqe 1287.

detyrimin për të filluar procedimin administrativ. Faza e fillimit të procedimit administrativ mbart në vetvete kryerjen nga ana e organit administrativ të një sërë veprimesh, të cilët më pas do të çojnë në zhvillimin normal të procedimit administrativ.

Duke u bazuar në nenet 75 e 25 të Kodit të Procedurave Administrative, organi procedues kryen verifikimet përkatëse nëse në juridiksionin e tij përfshihet apo jo çështja e paraqitur. Çështja e mungesës së juridiksionit mund të ngrihet si nga organi administrativ me iniciativën e tij, ashtu edhe nga palët e interesuara që marrin pjesë në këtë çështje. Ligji parashikon se, përpara se të marrë një vendim, organi administrativ duhet të verifikojë nëse ka juridiksion që të shqyrtojë këtë çështje. Duke mos bërë një interpretim literal të kësaj dispozite ligjore, por duke e parë atë të lidhur me dispozitat në vijim, konstatojmë se, organi administrativ verifikimin e juridiksionit duhet ta bëjë para se të fillojë procedurën hetimore dhe jo në momentin që ai do të shprehet me vendim.¹¹³

Në rastin kur si rezultat i një gabimi të pranueshëm dhe brenda një afati të përcaktuar, një person bën një ankesë, kërkesë, ose peticion pranë një organi që nuk ka juridiksion, çështja do të ndjekë procedurën e mëposhtme: Në qoftë se organi kompetent i përket të njëjtës ministri ose të njëjtës institucion ankesa, kërkesa, peticioni do ti dërgohet atij me një shkresë zyrtare, duke njoftuar njëkohësisht edhe personin që ka bërë ankesën, kërkesën apo peticionin; kur organi kompetent i përket një ministrie ose një institucioni tjetër ankesa, kërkesa, peticioni do ti kthehet mbrapa kërkuarit brenda dyzet e tetë orëve e shoqëruar me informacionin se kujt organi specifik të administratës publike ky person duhet ti drejtohet. Në rastin e parashikuar nga paragrafi 1, shkronja b e këtij neni caktohet një afat i ri për zhvillimin e procedimit, i njëjtë me atë të parin, i cili fillon të llogaritet që nga momenti i njoftimit tek organi kompetent.

Vendimi i organit administrativ me të cilin deklarohet mungesa e juridiksionit të tij, i nënshtrohet rishikimit ose apelimit administrativ sipas rregullave të vendosura në Kodin e Procedurave Administrative. Ligji parashikon që në rastet kur kërkesa paraqitet para organit administrativ, i cili nuk ka juridiksion për çështjen, këtij të fundit i lindin një sërë detyrash dhe në raste të caktuara, detyra që duhen kryer brenda afatit prej dyzet e tetë orësh nga momenti i paraqitjes së kërkesës, kjo pra në rastet kur për çështjen është kompetent një ministër ose një institucion tjetër, ankesa, kërkesa ose peticioni do ti kthehet mbrapsht kërkuarit brenda dyzet e tetë orëve, duke e shoqëruar me informacionin se kujt organi specifik të administratës publike duhet ti drejtohet peticioni, kërkesa, etj.

Hapat e ndërmarrë nga organi administrativ bëjnë të mundur që individit të asistohet në lidhje me, organet kompetente për të eliminuar vonesat në procedim dhe kalimin e afateve për të kërkuar të drejtën subjektive. Asistenca që mund ti jepet individit në lidhje me organin administrativ kompetent është një ndihmë mjaft e rëndësishme për këtë të fundit, duke patur parasysh se informacioni që mund të kenë individët në lidhje me organet kompetente për një çështje të caktuara mund të mungojë. Kjo është e lidhur ngushtë gjithashtu me respektimin e

¹¹³ Neni 26 i Kodit të Procedurave Administrative, i cili bën fjalë për paraqitjen e një kërkesë tek një organ që nuk ka juridiksion.

të drejtës së informimit dhe konkretisht të asaj kategorie të dokumentave zyrtare, të cilat duhet të bëhen publike pa kërkesë, por me iniciativë të vetë organit publik.

Përmbushja e detyrimeve të përmendura më sipër do të reduktonte në maksimum vonesat në procedim, por në të njëjtën kohë do të disiplinonte administratën publike dhe do të eliminonte shkaktimin e dëmit për shkak të vonesave për mosverifikimin paraprak të juridiksionit.¹¹⁴ Meqenëse organi administrativ shprehet me vendim në lidhje me mungesën e juridiksionit, është e natyrshme që ky akt në bazë të parimeve të këtij Kodi ti nënshtrohet rrugës së rishikimit administrativ. Kjo parashikohet shprehimisht në nenin 26/2 të Kodit të Procedurave Administrative. Përveç verifikimit të juridiksionit, organi administrativ para fillimit të procedurës hetimore duhet të verifikojë edhe mbarimin automatik të të drejtave, ushtrimi i të cilave kërkon, legjitimitimin e aplikantëve dhe kalimin e afateve kohore brenda të cilave duhet të ishte paraqitur aplikimi.

Verifikimi i çështjeve të parashikuara në nenin 75 të Kodit të Procedurave Administrative është një domosdoshmëri dhe nuk duhet nënvlerësuar nga ana e organit administrativ. Llojshmëria dhe natyra e ligjeve të cilave duhet ti referohen organet e administratës publike për verifikimin e çështjeve të sipërcituara është mjaft e larmishme dhe kërkon një administratë publike mjaft të përgatitur, të shpejtë dhe të efektshme në vlerësimin e çështjeve. Verifikimi nga ana e organit procedues, nëse të drejtat, ushtrimi i të cilave kërkohet, ekzistojnë apo kanë mbaruar, ka të bëjë me njohjen e kuadrit ligjor e nënligjor që lidhet me çështjen objekt shqyrtimi, me faktin nëse ato akte janë ende në fuqi apo fuqia e tyre ka rënë me një akt tjetër administrativ apo ka pushuar në mënyrë faktike.

Ndërkohë që verifikimi i legjitimitetit të aplikantëve është një çështje që do të gjejë një trajtim më të zgjeruar në vijim të punimit dhe ka të bëjë me statusin e palëve të interesuara në procedimin administrativ, aq i rëndësishëm për mbarëvajtjen e procedimit. Përsa i përket çështjes tjetër, e cila bëhet objekt i organit procedues para fillimit të procedurës hetimore dhe konkretisht verifikimit të afateve brenda të cilave duhet të paraqitet aplikimi, mund të themi që kjo përbën në vetvete një procedurë verifikimi të afateve të parashikuara në dispozitën ligjore, ballafaquar në të njëjtën kohë edhe me njoftimet publike që ka bërë organi administrativ për afatet konkrete të kërkuara nga ligji.

Në ngjashmëri me procedurën që zbatohet gjatë shqyrtimit gjyqësor të çështjeve mund të themi se, Kodi i Procedurave Administrative nuk parashikon rivendosjen në afat të kërkesës për ushtrimin e një të drejte. Në zbatim të parimit të përgjithshëm të së drejtës që, *ajo që nuk ndalohet lejohet*, konstatojmë se kjo gjë nuk e ndalon organin administrativ procedues që në rast se bindet që aplikuesi nuk ka patur mundësi objektive që të ushtrojë të drejtën e tij brenda afateve të kërkuara, të pranojë kërkesën, megjithëse ka kaluar afati i aplikimit. Kjo do të thotë se, është në diskrecionin e organit administrativ kompetent që të vlerësojë rrethanat konkrete dhe të vendos sipas rastit.

3.3. Procedura hetimore

¹¹⁴ Komentari i Kodit të Procedurave Administrative.

Procedura hetimore në vetvete nënkupton tërësinë e akteve, fakteve apo veprimeve, nëpërmjet të cilave mblidhen dhe vlerësohen paraprakisht provat, interesat ose situatat faktike ku do të vihet në zbatim akti administrativ.¹¹⁵ Procedura hetimore e zhvilluar nga ana e organit të administratës publike gjatë një procedimi administrativ është mjaft e domosdoshme. Kjo për shkak se, me fillimin e procedimit, duhet të vlerësohen nga ana e organit procedues të gjithë elementët ligjor dhe faktik të situatës reale nga e cila derivon nevojshmëria për të proceduar dhe terreni në të cilin do të zbatohet akti i nxjerrë. Kjo do të thotë se, gjatë një procedimi administrativ duhet të vlerësohen të gjitha interesat publike, kolektive apo private, të cilat janë në shqyrtim në rastin konkret. E thënë ndryshe vlerësimi nëpërmjet akteve apo dokumentave i të gjithë momenteve, të cilët ndikojnë në vënien në zbatim të një akti administrativ është shumë i rëndësishëm, për këtë arsye në Kodin e Procedurës Administrative kësaj situatë i kushtohet një trajtim i hollësishëm.

Procedura hetimore duhet të zhvillohet nga ai organ administrativ në kompetencën e të cilit është marrja e vendimit përfundimtar. Ka raste që jo të gjitha aktet apo veprimet, të cilat janë pjesë e procedurës hetimore realizohen nga organi administrativ që nxjerrë aktin përfundimtar. Ligji i njeh të drejtën organit administrativ që t'ia delegojë të drejtën për zhvillimin e procedurës hetimore organit të tij vartës, me përjashtim të rasteve kur delegimi ndalohet po me ligj. Siç del nga përmbajtja e neneve të Kodit të Procedurave Administrative, të cilët rregullojnë delegimin, Kodi ka për qëllim që të rrisë efektivitetin e organit administrativ,¹¹⁶ duke realizuar në rastin konkret një procedurë hetimore sa më të saktë. Por gjithsesi edhe në rastet kur organi administrativ kryen vetë hetimin, ai mund të ngarkojë për disa detyra specifike organin vartës të tij.

Një rregullim i tillë ligjor aplikohet vetëm për organet monokratike, ndërsa në rastet e organeve kolegjiale procedura hetimore mund të organizohet, duke u ngarkuar anëtarë të veçantë të këtij organi me detyra specifike hetimore.¹¹⁷ Kompetenca për të ngarkuar anëtarët e organit kolegjial me detyra specifike hetimore është e kryetarit të këtij organi, pasi të jenë përcaktuar më parë në mënyrë kolegjiale momentet që kërkojnë sqarim dhe detyrat konkrete që do të ngarkohen anëtarit të organit kolegjial.

Delegimi i të drejtave nga organi kompetent duhet dalluar nga ngarkimi me detyra specifike që mund të bëhet një organi administrativ vartës. Në këtë rast, ndodhemi brenda konceptit juridik të delegimit të të drejtave, por ky është një lloj delegimi i kufizuar dhe specifik. Në këtë rast organit administrativ që i janë deleguar disa të drejta kryen më shumë detyra specifike që nuk kanë të bëjnë me analizën apo vlerësimin e provave të marra, se sa me fiksimin e tyre.¹¹⁸ Pavarësisht se ndodhemi para dy rasteve të ndryshme, edhe kur organi administrativ vartës ka kompetencë që të kryej të gjithë procedurën hetimore dhe jo disa detyra të caktuara brenda tërësisë së veprimeve hetimore, është organi administrativ

¹¹⁵ Vincenzo Cerulli Irelli, *Corsa di Diritto Amministrativo*, faqe 439.

¹¹⁶ Komentari i Kodit të Procedurave Administrative, faqe 49.

¹¹⁷ Neni 80/4 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Në rastin e organeve kolegjiale, delegimi i kompetencave të parashikuara në paragrafin 2 të këtij neni mund të bëhet në favor të anëtarëve të veçantë të organit ose të një organi vartës.

¹¹⁸ Komentari i Kodit të Procedurave Administrative.

kompetent, i cili do të vlerësojë përfundimisht provat e marra përpara se ai të nxjerrë aktin administrativ.

Është e vërtetë që në të dy rastet ndodhemi përpara institutit të delegimit, por ato ndryshojnë nga njëra tjetra në faktin nëse organi administrativ vartës i është deleguar kompetenca për të qenë i pavarur në përcaktimin e pistave të hetimit dhe veprimeve që ai do të kryej, ndërkohë që në rastin e tjetër, organi administrativ kompetent i ka përcaktuar vetë detyrat hetimore që do të kryehen dhe në funksion të realizimit të një hetimi sa më të plotë, disa prej këtyre veprimeve hetimore ai ia delegon për ti kryer organi vartës të tij. Është për tu theksuar edhe njëherë se, qëllimi i ligjvënësit ka qenë realizimi i një procedure hetimore sa më të plotë dhe të saktë. Siç e kemi vënë në dukje edhe më sipër gjithë procedura hetimore organizohet dhe drejtohet nga ana e organit administrativ kompetent.

Është shumë e rëndësishme, siç e vë në dukje edhe doktrina juridike, që në momentin e fillimit të procedurës hetimore, organi procedues duhet ta ketë mjaft të qartë objektin e hetimit, që ndryshe nënkupton atë pjesë të realitetit përballë të cilës organi administrativ do të ushtrojë veprimtarinë e tij, në mënyrë që aktet e tij të rezultojnë të ligjshme.¹¹⁹ Kjo çështje nuk mund të ketë vetëm një zgjidhje, sepse ekzistojnë dy alternativa të kundërta, e para parashikon atë që gjatë procedurës hetimore, organi administrativ duhet të mbledhë sa më shumë fakte, duke patur tendencën për një njohje komplete të realitetit faktik dhe alternativa e tjetër kërkon që të vetmet rrethana që duhen të vërtetohen janë faktet dhe rrethanat e treguara shprehimisht nga ligji.

Alternativa e parë, ka një tendencë që të rëndojë në një masë të madhe veprimtarinë e administratës publike dhe nga ana tjetër nuk duhet të harrojmë që njohja e gjithë realitetit është praktikisht e porealizueshme dhe juridikisht e pamundur. Ndërkohë që alternativa e dytë ka tendencën që ta zvogëlojë në maksimum hapësirën e zgjedhjes nga ana e administratës publike dhe mbi të gjitha nuk merr parasysh se, faktet shpesh janë të papërcaktuara nga ligji dhe vetëm nëpërmjet veprimtarisë administrative mund të arrihet që të kalohet papërcaktueshmëria e tyre.¹²⁰

Për të zgjidhur çështjen e kufijve të veprimtarisë hetimore administrative, duhet patur parasysh dhe vërejtur me kujdes se çfarë të dhënash jep norma juridike konkrete në bazë të të cilës do të dalë akti administrativ përfundimtar. Në rast se norma juridike përcakton saktësisht situatën faktike ose kategorinë e fakteve që lidhen me çështjen, atëhere veprimtaria administrative duhet që të verifikojë përputhjen midis situatës konkrete dhe asaj që tregon norma juridike. Ndërsa kur norma juridike tregon në përgjithësi vetëm interesin publik që kërkohet të mbrohet, hetimi duhet të konsistojë në argumentimin se sa një situatë faktike përputhet ose realizon mbrojtjen e interesit publik, të kërkuar shprehimisht nga norma juridike. Në ligjet e disa vendeve të ndryshme, si dhe në legjislacionin tonë të brendshëm bie në sy veshja me një pushtet diskrecial të administratës publike në lidhje me zgjedhjet që bën secili organ ndërmjet alternativave që u përmendën.

¹¹⁹ Manuale del diritto, faqe 394.

¹²⁰ I. Rimini "Le manifestazioni di interessi nei procedimenti amministrativi", viti 1983, faqe 389.

Sipas ligjit tonë administrativ, në fillim të procedurës hetimore, organi administrativ procedues duhet të njohë realitetin në të cilin zhvillohet veprimtaria administrative. Mbi të gjitha mbledhja e fakteve, të cilat janë të nevojshme për marrjen e vendimit përfundimtar është pikësynimi kryesor. Nga njëra anë organi administrativ kërkon që të njohë realitetin faktik që natyrisht duhet të përputhet me interesin publik dhe nga ana tjetër ky i fundit i kushtohet mbledhjes së fakteve, të cilat kërkohen për marrjen e vendimit konkret.

3.4. Verifikimi i provave dhe parimi inkuizitorial

E kemi cekur edhe më sipër që rëndësia e procedurës hetimore është relevante në një procedim administrativ. Procedura hetimore e zhvilluar nga një organ administrativ mund të jetë e thjeshtë, pra kërkon vetëm vlerësimin e një fakti të thjeshtë, por ajo mund të paraqitet edhe mjaft e ndërlikuar, përsa i përket kompleksitetit të hetimeve apo subjekteve të përfshira në procedurën përkatëse për nxjerrjen e aktit administrativ.

Gjatë procedurës hetimore, administrata publike ka detyrimin që të zhvillojë hetimet e parashikuara shprehimisht në ligj. Duke lënë mënjanë detyrimin që ka administrata publike për të hetuar lidhur me faktet që shprehimisht kërkohen nga ligji, Kodi ynë, procedurën hetimore e ka strukturuar në mënyrë të tillë që administrata është e lirë të kryejë të gjithë veprimet që ajo i gjykon të arsyeshme dhe brenda kufijve ligjor, të cilat ajo i konsideron të domosdoshme për të krijuar një tablo të plotë të realitetit ku do të zbatohet akti administrativ që ajo do të nxjerrë. Autoriteti administrativ si një mbrojtës i interesave publike përdor të gjitha mjetet dhe metodat e të provuarit që ka në dispozicion dhe verifikon të gjitha faktet në mënyrë që të arrijë në një vendim sa më të drejtë dhe të bazuar në ligj. Ai nuk mund të kufizohet vetëm në të dhënat e paraqitura nga palët në proces, por nëse do të paraqitet e nevojshme, kërkon edhe vetë ndonjë informacion apo dokumenta që shërbejnë për zgjidhjen e drejtë të çështjes.¹²¹ Këtu mund të themi se bëhet fjalë për parimin inkuizitorial, si një element dallues i procedurës hetimore administrative.¹²²

Parimi *inkuizitorial* është një parim shumë i rëndësishëm që i jep të drejtën organit administrativ kompetent të mbështetet me iniciativën e tij (kryesisht), në çdo mjet provues që ai e gjykon të domosdoshëm. Është për tu përmendur fakti që shprehimisht ky parim nuk gjen ndonjë parashikim në legjisllacionin shqiptar,¹²³ megjithatë roli aktiv me të cilin vishet organi procedues gjatë procedurës hetimore le të kuptosh që faktikisht ky parim është implementuar drejtpëdrejt në dispozitat e ligjit tonë administrativ. Është e natyrshme të evidentojmë gjithashtu se, ky parim ka një rëndësi të veçantë në ato raste kur nga procedimi administrativ do të dalin akte për bazueshmërinë e të cilëve ligji nuk është i qartë, por vetëm kërkon përmbushjen e një interesi publik të caktuar dhe e lë në diskrecion të organit administrativ mbledhjen dhe vlerësimin e fakteve.

Në momentin e përcaktimit të objektit të hetimit nga organi administrativ kompetent, përcaktohen në të njëjtën kohë edhe faktet, të cilat janë të nevojshme për marrjen e vendimit

¹²¹ Komentari i Kodit të Procedurave Administrative.

¹²² Grupi i Autorëve, "Diritto amministrativo", faqe 1295.

¹²³ Komentari i Kodit të Procedurave Administrative.

përfundimtar. Është e natyrshme që faktet e paraqitura nga palët e interesuara, si edhe ato të marra kryesisht nga organi administrativ i nënshtrohen një procesi të provuari të vërtetësisë së tyre që sipas legjislacionit tonë mund të realizohen sipas metodave të të provuarit të lejuara nga ligji.¹²⁴ Objekti i hetimit gjatë zbatimit të procedurës civile janë provat. Këto të fundit janë të dhëna që vijnë prej burimeve që parashikohen në ligj dhe që merren sipas rregullave të përcaktuara procedurale, të cilat vërtetojnë ose rrëzojnë kërkesat ose prapësimet e palëve pjesëmarrëse në proces.¹²⁵ Verifikimi i fakteve në një procedurë hetimore konsiston në paraqitjen e realitetit objektivisht të perceptueshëm.

Verifikimi mund të arrihet në mënyra të ndryshme, si nëpërmjet pohimeve të palëve, pyetjes ose ballafaqimit të dëshimtarëve, marrjes së mendimit të ekspertit, fuqisë provuese të shkresave, etj. Një pjesë nga këto prova parashikohen në dispozitat e Kodit të Procedurave Administrative. Megjithëse për të tjerat Kodi nuk jep ndonjë hollësi, është e kuptueshme që organi administrativ kompetent do të zbatojë me analogji ato rregulla të përgjithshme që njihen edhe në ligjin procedural civil, të cilat janë të zbatueshme edhe në procedimet administrative.¹²⁶ Kodi i Procedurave Administrative parashikon se, gjatë procedurës hetimore nuk nevojitet verifikimi i fakteve të njohura publikisht, si dhe për ato fakte të cilat janë të ditura për organin administrativ për shkak të funksioneve që kryen.¹²⁷

Doktrina juridike procedurale civile është shprehur se, faktet e njohura publikisht mund të jenë fakte që mund të njihen nga e gjithë bota, fakte që njihen nga popullsia e një vendi ose fakte që njihen nga popullsia e një qyteti,¹²⁸ prandaj ashtu siç është e detyrueshme për gjyqtarin që gjatë arsyetimit të një vendimi të arsyetoj përse një fakt është i njohur publikisht dhe organi administrativ duhet të argumentojë gjatë arsyetimit të vendimit se, përse një fakt është konsideruar si i tillë nga ky i fundit. Ndërkohë që është e kuptueshme se, aktet administrative që organi administrativ ka nxjerrë gjatë ushtrimit të funksioneve të tij janë lehtësisht të perceptueshme dhe procesi i të provuarit të vërtetësisë së tyre është më i lehtë për organin administrativ procedues.

Ligji administrativ shqiptar parashikon se, barra e provës për faktet e pretenduara bie mbi palët e interesuara, pavarësisht nga detyrimi i administratës publike, i parashikuar në nenin 79/1 të Kodit të Procedurës Administrative, e thënë me fjalë të tjera pavarësisht se, organi administrativ procedues kërkon dhe njihet me të gjitha faktet, të cilat janë të nevojshme për marrjen e një vendimi përfundimtar, pala e interesuar që pretendon që ka një të drejtë ka detyrimin që të provojë faktet mbi të cilët bazohen pretendimet e saj.

Barra e provës nënkupton detyrën e palëve të interesuara në proces për të vërtetuar faktet në bazë të të cilave ato mbështesin pretendimet e tyre. Gjatë procedurës hetimore nga ana e

¹²⁴ Neni 81/1 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Organi kompetent kërkon dhe njihet me të gjitha faktet, të cilat janë të nevojshme për marrjen e vendimit përfundimtar, duke përdorur për këtë qëllim të gjitha metodat e të provuarit të lejuara nga ligji.

¹²⁵ Stavri Çeço, Leksione në lëndën e “E drejta Procedurale Civile e R.P.SH”, Tiranë, viti 1983, faqe 44.

¹²⁶ Komentari i Kodit të Procedurave Administrative.

¹²⁷ Neni 81/2 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Për faktet të cilat janë të njohura publikisht, si dhe për ato fakte të cilat janë të ditura për organin administrativ për shkak të funksioneve të tij, nuk nevojitet verifikimi..

¹²⁸ Stavri Çeço, Leksione në lëndën e “E drejta Procedurale Civile e R.P.SH”, Tiranë, viti 1983, faqe 47.

organit të administratës publike, ashtu si dhe në procedurën gjyqësore duhet të arrihen të dallohet se mbi cilin subjekt të interesuar bie barra provës, në varësi kjo të fakteve që paraqiten në procedim.¹²⁹ Pavarësisht se palët e interesuara kanë barrën e provës për vërtetësinë e fakteve të pretenduara prej tyre, kjo nuk e zbeh rolin aktiv të organit administrativ në procesin e të provuarit.

Duhet vënë në dukje se, qëllimi i zhvillimit të procedurës hetimore nga ana e organit të administratës publike është që akti administrativ të përmbushi interesin publik dhe për rrjedhojë organi administrativ procedues nuk mund të mjaftohet vetëm me faktet e sjella nga palët e interesuara në procesin administrativ, pa përmendur këtu edhe faktin tjetër që në rastet kur organi administrativ kompetent me nismën e tij fillon një procedim ndaj një personi apo subjekti që ka kryer një shkelje, ai ka të drejtën, por edhe detyrimin të kryej verifikimin e të dhënave, provave dhe fakteve, sepse ato do të jenë pjesë e arsytimit të vendimit përfundimtar (ky është rasti kur barra e provës bie mbi organin administrativ).¹³⁰

3.5. Ekzaminimet e tjera

Një nga llojet e provave që parashikohet edhe në Kodin e Procedurës Civile është edhe marrja e mendimit të ekspertëve. Duke patur vlerën e provës ky i fundit duhet të ketë gjithë elementët e një prove shkresore ku në mënyrë të saktë dhe të qartë të paraqitet informacioni shkencor i kërkuar. Kuptohet që për verifikimin e vërtetësisë së fakteve, që natyrisht nuk përfshihen në kategorinë e fakteve të thjeshta, ligji i njej të drejtën organit administrativ procedues për të kryer ekzaminime, raporte apo vlerësime të ndryshme. Duhet theksuar se, Kodi i Procedurave Administrative bën fjalë gjithmonë për “ekzaminim” e kryer nga ekspertët e specializuar.

Ekzaminimet teknike të specializuara janë deklarata të përpiluara, të cilat analizojnë faktin në të gjithë komponentët e tij teknik, nëse bëhet fjalë për një rast konkret ose për një fenomen që ekziston ose që do të vijë në të ardhmen. Një fenomen analizohet në shkaqet dhe në atë se, cilat do të jenë zhvillimet që parashikohen të vijnë, gjithmonë në bazë të të dhënave teknike të specializuara. Ashtu siç parashikon edhe ligji ynë, ekzaminimet teknike nuk mund të bëhen nga vetë organi procedues, por ky i fundit mund t’ia kërkojë kryerjen e këtyre veprimeve edhe organeve të specializuara të administratës publike. Natyrisht në strukturën organizative dhe administrative të çdo shteti vihet re ekzistenca e organeve, të cilat japin mendime të specializuara që mund të përdoren nga të gjitha organet e administratës publike gjatë veprimtarisë së tyre, siç është policia shkencore, mjekësia ligjore, etj.

Në rastet kur ekzaminimet teknike të specializuara që kërkohen, nuk janë objekt i veprimtarisë së ndonjë institucioni apo organi publik, organit administrativ i lind e drejta që të marrë një ose më shumë ekspert të jashtëm. Ligji parashikon që mënyra e emërimit të këtyre ekspertëve dhe shpërblimi i tyre rregullohet me ligj të veçantë, ndërkohë që konstatohet se, deri në këto momente nuk ekzistojnë parashikime ligjore për të rregulluar një çështje të tillë, por legjislationet e vendeve të ndryshme e kanë rregulluar mjaft mirë këtë

¹²⁹ Shih po aty.

¹³⁰ Komentari i Kodit të Procedurave Administrative.

çështje, duke parashikuar lidhjen e një kontrate ndërmjet organit administrativ procedues dhe ekspertit të fushës përkatëse, ku palët paraqiten me të drejta dhe detyrime të ndërsjellta.

Në rastet kur mendimi i specializuar jepet nga një organ publik, ashtu dhe kur ai jepet nga një ekspert privat, ato kanë të njëjtën vlerë në tërësinë e dokumentacionit të mbledhur dhe që do të vlerësohet nga organi administrativ në përfundim të nxjerrjes së aktit administrativ. Duhet theksuar se, mendimi i ekspertit nuk është i detyrueshëm për organin që procedon, por natyrisht që duhet të vlerësohet nga organi administrativ kompetent për nxjerrjen e aktit administrativ. Në caktimin ekspertëve vihet re një dukuri, e cila ka të bëjë me faktin që pala e interesuar mund të caktojë ekspertët e saj në një numër të barabartë me ato të caktuar nga administrata publike.¹³¹ Ky fakt mund të sjellë një ballafaqim më profesional të mendimeve të specializuara të paraqitura para organit administrativ dhe përbën një parashikim mjaft të nevojshëm.

Nga këto që diskutuam më sipër konstatojmë, që ka ligje që parashikojnë se, nga subjekte të caktuara publike duhet të merren më parë vlerësime teknike nga institucione të specializuara në fusha të veçanta. Në legjislacionin tonë mund të përmendim parashikimin e bërë në VKM-në për vendosjen e oponencës teknike për projektet e ndërtimit të objekteve, në të cilin parashikohet se, oponenca teknike për projektet e ndërtimit të objekteve duhet të bëhet nga institucionet studimore shtetërore në varësi të Ministrisë së Rregullimit të Territorit. Kjo oponencë duhet të jetë një nga dokumentet kryesore që duhet të vlerësojë në rastin tonë, Këshilli i Rregullimit të Territorit, si organi kompetent për dhënien e një leje ndërtimi. Është detyrim ligjor që ky dokument (oponenca teknike) të merret nga investitori dhe jo nga organi administrativ publik që procedon.

Në ligjin për rezervat ujore, është parashikuar se, Këshilli Kombëtar i Ujit ka të drejtë që të kërkojë nga ministritë, komitetet, agjensitë e ndryshme dhe të gjitha njësitë e tjera shtetërore informacione, të dhëna, analiza ose mbështetje tekniko-konsultative të nevojshme në mënyrë që ky institucion të ketë mundësi të përgatisë strategjinë kombëtare të ujit dhe planin kombëtar të rezervave ujore, duke referuar në domosdoshmërinë e informacioneve, të dhënave dhe analizave me karakter teknik në një procedim administrativ. Nga këto që u than arrijmë në konkluzionin se, sa më i rëndësishëm të jetë akti administrativ që do të nxirret nga organi administrativ procedues aq më e ndërlikuar është edhe procedura e verifikimit të fakteve, të cilat tregojnë realitetin, në mënyrë që akti administrativ që do të nxirret të përmbush plotësisht qëllimin e kërkuar nga ligji.

Kodi i Procedurave Administrative ka mbajtur qëndrimin se, në ato raste kur organi administrativ kompetent që procedon vlerëson se, për vërtetësinë e fakteve të caktuara kërkohet një mendim i specializuar, ose njohuri të posaçme, me vendim të ndërmjetëm, ai vendos për kryerjen e ekzaminimeve (ekspertimeve). Në vendimin e ndërmjetëm, organi procedues duhet të parashikojë qëllimin e ekzaminimit dhe cili është eksperti i caktuar nga

¹³¹ Neni 91 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Kurdoherë që administrata cakton ekspertë, edhe pala e interesuar mund të caktojë ekspertët e saj në një numër të njëjtë me ata të administratës.

administrata publike. Ky vendim duhet tu njoftohet palëve të interesuara¹³² dhjetë ditë para momentit kur është caktuar të kryhet ekzaminimi ose masat e tjera. Organi që zhvillon procedurën hetimore përjashtohet nga detyrimi për të njoftuar palët e interesuara vetëm në rastet kur masat në fjalë kanë të bëjnë me çështje sekrete apo konfidenciale.

Njoftimi i palëve të interesuara për caktimin e ekspertëve nga administrata publike lidhet në të njëjtën kohë me faktin nëse pala e interesuar do të caktojë ose jo ekspertët e saj në numër të barabartë me ekspertët e caktuar nga administrata publike, për të cilët organi procedues duhet të disponojë me vendim të ndërmjetëm, duke u shprehur nëse i pranon ose jo ekspertët e caktuar nga pala e interesuar dhe duke formuluar në të njëjtin vendim edhe pyetjet që do tu bëhen ekspertëve, të cilët duhet ta japin me shkrim mendimin e tyre.

Në këtë fazë të procedimit administrativ, duke iu referuar me analogji Kodit të Procedurës Civile, organi që zhvillon procedurën hetimore ka detyrimin që pyetjet që do të parashtrijë të mos kenë për objekt dhënien e mendimeve për zgjidhjen ligjore të çështjes,¹³³ gjë e cila është në kompetencën e vet organit administrativ. Ndërkohë që për palët e interesuara i vetmi kufizim që ekziston në pyetjet që ato do të parashtrijë, qëndron në faktin se, kur pyetja prek çështje sekrete dhe konfidenciale¹³⁴ këto pyetje refuzohen nga organi procedues administrativ, duke treguar edhe arsyet e këtij refuzimi.

3.6. Faza e vendimmarrjes

Faza e vendimmarrjes në procedimin administrativ paraqet një rëndësi shumë të madhe. Në këtë moment finalizon të gjitha veprimet e kryera nga ana e organit administrativ në fazën hetimore të procedimit dhe akti administrativ vjen si pasojë logjike e hapave të ndjekur deri në këtë çast. Procedimi administrativ përfundon me marrjen e një vendimi përfundimtar ose për shkak të fakteve të tjera që parashikohen në këtë seksion të Kodit të Procedurave Administrative.¹³⁵ Sa tham më sipër është krejt e natyrshme që organi administrativ e përfundon procedimin administrativ me marrjen e një vendimi përfundimtar. Termi “vendim” historikisht është përdorur për të treguar aktet e marra nga organi administrativ si pasojë e zbatimit të një procedure administrative të caktuar, ku të pranishëm janë të paktën dy palë kundërshtarë,¹³⁶ në një kohë që aktualisht, duke u nisur nga fakti se në shumicën e procedimeve administrative janë të pranishëm palët e interesuara, zbatohet parimi i kontradiktoritetit ka vend që të përdoret termi “vendim”.

¹³² Neni 90/1 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Palët e interesuara njoftohen për ekzaminimet, për qëllimet e tyre, si dhe për ekspertin ose ekspertët e caktuar nga administrata, me përjashtim të rasteve kur masat në fjalë kanë të bëjnë me çështje sekrete apo konfidenciale.

¹³³ Komentari i Kodit të Procedurave Administrative.

¹³⁴ Neni 92/2 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Organi që zhvillon procedurën hetimore refuzon parashtrimin nga palët e interesuara të pyetjeve të tilla që prekin çështje sekrete apo konfidenciale.

¹³⁵ Neni 98 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Kur organi që zhvillon procedurën hetimore nuk është kompetent për marrjen e vendimit përfundimtar, ai përgatit një raport në të cilin paraqet pretendimet e palëve të interesuara, përmbledh historinë e procedimit dhe formulon një mendim paraprak për vendimin përfundimtar, duke përmbledhur arsyet ligjore dhe faktike që, sipas vlerësimit të tij, justifikojnë vendimin.

¹³⁶ Manuale del diritto, faqe 447.

Gjatë kësaj faze të procedimit administrativ, vihet re me lehtësi dallimi ndërmjet fazës hetimore dhe fazës vendimmarrëse në planin e autonomisë formale të procedimit administrativ dhe pikërisht në atë që në faza hetimore përvijon në mënyrë progresive përmbajtjen e vendimit. Gjithashtu konstatohet edhe një dallim tjetër, i cili lidhet me hipotezën që në disa raste administrata publike ndjek ligjin dhe kjo ndodh atëhere kur ligji parashikon që një fakt i caktuar lidhet detyrimisht me një akt administrativ konkret. Por duhet theksuar që jo në pak raste, administrata publike nxjerr akte administrative me karakter diskrecional dhe si pasojë përmbajtja e akteve të tilla lihet në diskrecionin e vet organit të administratës publike.

Në rastin e parë kemi të bëjmë me një akt administrativ, objekti i të cilit është përcaktuar nga ligji dhe administratës publike i takon vetëm që të bëjë verifikimin e fakteve, si kusht paraprak i nxjerrjes së aktit administrativ. Verifikimi mund të lidhet me fakte të thjeshta ose me fakte më të ndërlikuara, prandaj nevojitet një procedurë hetimore e zhvilluar nëpërmjet verifikimeve konkrete. Karakteristikë e aktit administrativ është mungesa e vlerësimeve rreth interesit publik që kërkohet të ndiqet. Modalitetet e zhvillimeve të verifikimeve të tilla dhe lidhja ndërmjet tyre dhe aktit administrativ janë objekt i kontrollit të arsytimit, por ky verifikim ka për qëllim kontrollin e korrektësisë së fakteve, të lidhura ato me aktin administrativ.

Ndërkohë që në rastet kur ligji vendos qëllimin që duhet të ndiqet me aktin administrativ, por nuk përcakton përmbajtjen e tij, ose kur vendos që me aktin administrativ duhet të merren parasysh disa interesa publike, por nuk i rendit ato sipas prioritetit të tyre, organi i administratës publike ka për qëllim që të evidentojë interesin primar, pra atë më të rëndësishmin ndërmjet interesave publike dhe private të përfshira në çështjen në shqyrtim. Ndërkohë që në rastet e ekzistencës së disa interesave që duhen ndjekur, zgjedhja është akoma më e vështirë, duke nisur nga fakti që nuk ka një interes primar që duhet të ndiqet. Në këto raste organi kompetent që procedon duhet të vlerësojë situatat specifike në të cilat akti administrativ do të zbatohet dhe pasojat që mund të vijnë pas vënies në zbatim të tij.

Zgjedhja ndërmjet interesave të tilla dhe krahasimi ndërmjet tyre me qëllim individualizimin e modaliteteve për përmbushjen e interesit publik, duke bërë sakrificën më të vogël të interesave dytësore është një shprehje e diskrecionalitetit administrativ, që natyrisht konsiderohet si shprehje tipike e pushtetit administrativ. Sipas ligjit tonë administrativ, me pushtet diskrecional të administratës publike do të kuptohet e drejta e kësaj të fundit që të ushtrojë autoritet publik për realizimin e një qëllimi të ligjshëm, qoftë edhe pa autorizimin e shprehur të ligjit. Pavarësisht se shprehimisht ligji nuk e parashikon përmbajtjen e aktit administrativ që organi publik do të nxjerrë, ky i fundit është i detyruar që pushtetin e tij ta ushtrojë në pajtim me Kushtetutën dhe frymën e legjislacionit në fuqi në Republikën e Shqipërisë.¹³⁷ Në fazën e vendimmarrjes së procedimit administrative, e rëndësishme është

¹³⁷ Neni 149 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Në ato raste kur administrata publike ushtron pushtet diskrecional, ky pushtet duhet të ushtrohet në pajtim me Kushtetutën dhe me frymën e legjislacionit në fuqi në Republikën e Shqipërisë..

respektimi i disa parimeve kryesore, ndër të cilët mund të përmendim parimin e ligjshmërisë, proporcionalitetit, motivimit të aktit administrativ, etj, por në të njëjtën kohë duhet patur parasysh se vendimi lind në mënyrë progresive përmes momenteve të hetimit.

Faza e vendimmarrjes mund të shprehet përmes shfaqjeve të vullnetit në një akt të thjeshtë, që nënkupton një akt të nxjerrë nga një organ publik një herë të vetme, ose nëpërmjet shprehjes së vullnetit nga shumë struktura të lidhura ndërmjet tyre. Nxjerrja e akteve administrative të tilla shpjegohet me faktin që vendimi është kompetencë i disa ente apo organeve shtetërore, të cilat marrin pjesë në procedimin administrativ, por jo në fazën hetimore të tij, në të cilën ballafaqohen interesat e kundërta dhe bëhet krahasimi, por ato marrin pjesë vetëm në fazën vendimmarrëse. Në këtë rast interesat e paraqitura nga autoritete të tilla kanë një rëndësi të njëjtë dhe nuk janë të varura nga interesi primar. Këtu ka vend që të qëndrojë hipoteza në bazë të cilës, vendimi në këto raste duhet të paraprihet nga një procedurë miratimi, propozimi apo të çfardoltoj emërtimi tjetër. Në vendimet e kësaj natyre struktura e aktit administrativ përbëhet nga një modul procedural i barabartë, në kuptimin që vullneti i çdo organi administrativ që ndërhyt në fazën vendimmarrëse duhet të përputhet me aktin final, ndryshe organi administrativ që ndërhyt në fazën e vendimmarrjes ka të drejtën e vetos.

Ky interes i shprehur nga organet e administratës publike dallon nga dhënia e mendimeve, të cilat parashikohen gjatë procedimit në fazën hetimore të tij. Faza vendimmarrëse mund të përbëhet nga një seri aktesh, nga një akt i nxjerrë nga një organ i vetëm, i cili mund të jetë organ monokratik apo kolegjal, ose edhe nga një fakt (heshtja), e cila në raste të caktuara mund të ketë përmbajtje pozitive ose negative. Duhet vënë në dukje se, pavarësisht nga fakti që faza vendimmarrëse mund të përbëhet me akte (të organeve monokratike), ose vendime paraprake të organeve kolegjiale të detyrueshme për përmbajtjen e aktit administrativ përfundimtar, të cilat janë të detyrueshme për nxjerrjen e tij, duhet theksuar se, akti administrativ pa shprehjen e vullnetit të organit kompetent publik nuk ka fuqi juridike.

Një strukturë tjetër formale përbën rasti i nxjerrjes së një vendimi me propozimin e një organi tjetër administrativ. Në këtë rast propozimi përmban elementët e një akti iniciues të procedimit administrativ. Pra, këtu bëhet fjalë për një akt që i jep një shtytje (nxitje) procedimit administrativ. Ka mjaft raste që organi kolegjal, të cilit i drejtohet propozimi mund të refuzojë nxjerrjen e aktit administrativ përfundimtar. Por duhet të theksohet se, pavarësisht nga kjo situatë, organi administrativ që nxjerr aktin administrativ nuk mund të modifikojë përmbajtjen e propozimit.

Organet administrative duhet të koordinojnë punën e tyre për nxjerrjen e një vendimi përfundimtar. Me fjalë të tjera ndërmjet tyre duhet të ekzistojnë marrëveshje, të cilat natyrisht nuk mund të formalizohen. Akte të tilla siç është propozimi, etj, duke qenë se janë akte të brendshme të procedimit administrativ, të cilët e detyrojnë për të vendosur organin administrativ, duke i lënë një hapësirë vendimmarrëse këtij të fundit dhe si pasojë ato nuk janë automatikisht të kundërshtueshme. Fjala e fundit i takon vetëm organit administrativ që nxjerrë aktin administrativ, i cili mund të rishikohet dhe kontrollohet nga organet më të larta administrative, ose nga gjykata.

Në mënyrë që ta bëjmë më të qartë këtë situatë po i referohemi një rasti, i cili sqaron disa momente të shqyrtuara në këtë kre të punimit, përsa i përket njoftimit dhe pjesëmarrjes së palëve të interesuara në një procedim administrativ, parashikimit ligjor në mënyrë të shprehur të tërheqjes së mendimit nga organet e tjera të administratës publike, të cilët mbrojnë interesa të caktuara publike dhe respektimi i një procedure të tillë të vendimmarrjes që është e detyrueshme për vlefshmërinë e një akti administrativ.

Disa shoqata mjedisore në Shqipëri, kanë paraqitur kohë më parë një peticion në të cilin kanë shprehur shqetësimin e tyre në lidhje me disa vendime të pushtetit vendor në Tiranë, për ndërtimin e disa objekteve të ndryshme në lulishtet kryesore, duke zvogëluar në maksimum sipërfaqet e gjelbëruara të kryeqytetit. Në këtë peticion është ngritur pretendimi se, vendimet e dhëna nga organi kompetent vendor, për ndërtimin e objekteve, janë në kundërshtim flagrant me ligjin për urbanistikën, duke theksuar gjithashtu se në marrjen e vendimeve, janë shkelur edhe detyrimet që rrjedhin nga Konventa e Arhusit, e ratifikuar nga vendi ynë, sepse publiku i gjerë nuk është informuar për të tilla vendime, si dhe ai nuk është përfshirë në këtë procedurë administrative për të dhënë mendimin e tij, si para ashtu dhe gjatë procesit të marrjes së vendimeve.

Një VKM i nxjerrë në vitin 2003 ka për objekt shitjen e truallit një subjekti bashkë me një kopje të relacionit përkatës, mbi bazën e të cilit është marrë ky vendim. Sipas këtij vendimi, me propozim të Ministrisë të Rregullimit të Territorit dhe Turizmit, Këshilli i Ministrave ka vendosur që një subjekti jo shtetëror ti shitet një truall me sipërfaqe rreth 1.000 m², në qytetin e Tiranës, ngjitur me pronën që kishte ky subjekt. Në relacionin e projektvendimit për shitjen e truallit, krahas arsyesimit dhe justifikimit ligjor, për paraqitjen e një kërkesë të tillë, nga Ministri i Rregullimit të Territorit dhe Turizmit, përmendet edhe fakti se ky projekt i është dërguar për mendim, si Ministrisë së Drejtësisë, ashtu edhe Ministrisë së Financave.

Në marrjen e vendimit për shitjen e truallit janë konstatuar disa shkelje dhe parregullsi, të cilat janë: Kjo sipërfaqe trualli ndodhet në një zonë të shpallur si ansambël monument kulture, me VKM-në për shpalljen ansambël monument kulture të aksit kryesor dhe qendrës historike të qytetit të Tiranës. Në këtë vendim është parashikuar se, ngarkohen Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sporteve, Ministria e Pushtetit Lokal dhe Ministria e Punëve Publike, që në bashkëpunim me institucionet e specializuara, të realizojnë projektin për ruajtjen dhe restaurimin e elementeve të ansamblit të mësipërm, në përgjithësi. Edhe në urdhrin për krijimin e grupit të punës për bashkërendimin e zbatimin e projektit për ruajtjen e ansamblit monument kulture, në qendrën historike të qytetit të Tiranës, të nxjerrë nga Kryeministri, konstatohet se, grupi ka në përbërje të tij, një përfaqësues të Ministrisë së Kulturës, një të Ministrisë të Punëve Publike, një specialist të Institutit të Monumenteve të Kulturës dhe një specialist të Institutit të Studimeve dhe Projektive Urbanistike.

Nga ana tjetër në ligjin për mbrojtjen e pasurisë kulturore të luajtshme dhe paluajtshme, parashikohet se, asnjë ndërtim i ri nuk mund të kryhet mbi rrënojat e pasurive kulturore të paluajtshme, asnjë hapje nuk mund të bëhet në godinat historike dhe muret rrethuese dhe as ndonjë ndërhyrje tjetër që prek tërësinë e tyre. Po në këtë ligj është parashikuar se, ansamblët monumentale, qytetet muze dhe monumentet me karakter kompleks, shpallen

pasuri kulturore dhe vihen në mbrojtje të shtetit nga Kryesia e Këshillit të Ministrave, me propozimin e Ministrisë së Kulturës, Rinisë dhe Sporteve, si dhe çdo ndryshim në truallin e vënë në mbrojtje për rreth tyre, nuk mund të bëhet pa autorizimin e institucionit përkatës për mbrojtjen e monumenteve. Institucionet që merren me studimin dhe hartimin e projekteve e planeve rregulluese të qendrave të banuara, detyrohen të zbatojnë këtë ligj dhe aktet nënligjore të nxjerra në zbatim të tij për mbrojtjen e monumenteve të kulturës, qendrave historike dhe qyteteve muzeale.

Nga sa tham më sipër kontatohet se, në procedurën e hartimit dhe nxjerrjes së VKM-së së vitit 2003, i cili ka për objekt shitjen e truallit nuk është mbajtur parasysh dhe nuk është marrë më parë mendimi i Ministrisë së Kulturës, Rinisë dhe Sporteve edhe i Institutit të Monumenteve të Kulturës. Roli që duhet të ketë kjo ministri në këtë vendimmarrje, nuk është thjeshtë një formalitet, por një detyrim ligjor, i cili është përcaktuar paraprakisht, në aktet e vet qeverisë, të nxjerra për trajtimin e zonës ansambël monument kulture, ku përfshihet edhe sipërfaqja e truallit, e cila i është shitur subjektit në fjalë. Ky moment bëhet më i qartë edhe për faktin se kjo sipërfaqe trualli i është shitur këtij subjekti për ngritjen e një objekti të përherëshëm. Nëse bëhet fjalë për ansambël monument kulture, i cili ka në përbërje shumë element (përfshirë këtu edhe sipërfaqen e truallit të shitur) dhe kur për ruajtjen dhe restaurimin e tij ka patur një grup pune të ngritur, atëhere edhe tjetërsimi i njërit prej këtyre elementëve duhet të përfshinte mendimin dhe vendimmarrjen përkatëse të gjitha institucioneve të ngarkuara me ligj për këtë qëllim.

Një moment tjetër i paligjshmërisë së konstatuar në rastin në shqyrtim, është fakti se para daljes së VKM-së për shitjen e truallit, është nxjerrë po nga qeveria një urdhër për evidentimin dhe ndërprerjen e procedurave të tjetërsimit ose dhënies me qira, të pronës shtetërore, tokës bujqësore, pyjore, livadhe dhe kullotave. Në këtë akt nënligjor urdhërohet shprehimisht për evidentimin dhe ndërprerjen e të gjitha procedurave për dhënien me qira apo tjetërsimin e pronës shtetërore.

Në këtë rast nuk janë marrë në konsideratë edhe parashikimet që bëhen në ligjin për shitblerjen e trojeve, i cili ka të bëjë me përcaktimin e çmimit të shitjes së trojeve pronë shtetërore, që parashikon: Derisa të përfundojë kompensimi fizik i ish pronarëve, kalimi i trojeve të lira nga pronë shtetërore, në pronë private, bëhet vetëm në rastet që vijojnë: Me vendim të Këshillit të Ministrave për investime shumë të rëndësishme për vendin dhe në rastin e ndërtimit të banesave për të pastrehët. Rasti në shqyrtim nuk është i parashikuar në këtë ligj, pasi ndërtimi që ka bërë subjekti që bleu truallin nga qeveria, nuk përbën ndonjë investim shumë të rëndësishëm për vendin.

Në këtë rast bëhet fjalë edhe për një vendim i nxjerrë nga Komisioni i Kthimit dhe Kompensimit të Pronave të ish Pronarëve, të Qarkut Tiranë që i kthente pronën (truallin) subjektit, i cili ndodhej po në këtë lulishte dhe ngjitur me truallin e shitur nga qeveria. Në marrjen e këtij vendimi komisioni ka shkelur ligjin për kthimin e kompesimin e pronave të ish pronarëve, pasi ai ka vendosur në tejkalim të kompetencës që i jep ligji, sepse sipërfaqja e kthyer ndodhej brenda vijave kufizuese të qytetit të Tiranës dhe kompetenca në këtë rast i përkiste Komisionit të Kthimit të Pronave, pranë Bashkisë Tiranë.

Po kështu në zbatim të ligjit për urbanistikën, ku i jepet një rol i rëndësishëm në këtë rast Ministrisë së Mjedisit, për klasifikimin e brezave dhe territoreve të gjelbëruara që duhen ruajtur, bie në sy edhe fakti tjetër se në marrjen e vendimit për shitjen e truallit nga ana e qeverisë nuk është patur parasysh fakti nëse ka patur një studim për këtë territor të gjelbëruar, nga ana e agjensisë së sipërcituar. Për më tepër, duhet theksuar se VKM-ja për shitjen e truallit është nxjerrë para se të bëhej studimi urbanistik pjesor në territorin ndërmjet Rrugës “Ibrahim Rugova” dhe kompleksit të ministrive, studim i cili është përgatitur nga Bashkia e Tiranës.

Mendoj se duhet përmendur këtu edhe puna e mirë që u bë më parë nga strukturat përkatëse shtetërore dhe vetë Bashkia e Tiranës, për kthimin e kësaj lulishtje të zënë me ndërtime të paligjshme, në gjendjen e saj të mëparshme, pra në territor të gjelbëruar, ndërkohë që përsëri po ky institucion vendos kthimin e saj në shesh ndërtimi, duke reduktuar në maksimum sipërfaqen ekzistuese të gjelbëruar, gjë të cilën kërkojnë ta mbrojnë edhe shoqatat mjedisore.

Në përfundim mund të themi se në procesin e marrjes së vendimit për shitjen e truallit që ishte pjesë e lulishtes nga qeveria, konstatohen mjaft parregullsi si në aspektin procedural, ashtu edhe shkelje të tjera të ligjit material, të cilat çojnë në cënimin e të drejtave dhe interesave të ligjshme të gjithë komunitetit që jeton në qytetin e Tiranës. Nga ato që tham më sipër del mjaft qartë se sa i rëndësishëm është respektimi i procedurës së nxjerrjes së një akti administrativ dhe sa interesa preken në rast të paligjshmërisë së këtij të fundit.

3.7. Përfundimi i procedimit administrativ

Akti administrativ përfundimtar mund të jetë në kompetencë të një organi administrativ monokratik, ose të një organi administrativ kolegjal. Në ato raste ku faza vendimmarrëse është në kompetencë të një organi administrativ monokratik nuk ekzistojnë rregulla të veçanta, të cilat duhet të merren në konsideratë në shprehjen formale të vendimit përfundimtar. Kurse në rastet kur kompetent për nxjerrjen e një akti administrativ është një organ administrativ kolegjal, nga ky i fundit duhet të ndiqen disa rregulla të veçanta procedurale,¹³⁸ të cilat bëjnë të mundur që shprehja e vullnetit të organit administrativ kolegjal të konfigurohet si një procedim më vehte dhe sipas doktrinës juridike italiane konsiderohet edhe si një nënprocedim.¹³⁹

Rregullat që duhet të zbatohen janë të njëjta për të gjitha organet kolegjinale të administratës shtetërore dhe entet e tjera publike, të cilat nuk kanë një ligj të posaçëm, por dhe në ato raste kur ekzistojnë ligje specifike, ky i fundit aplikohet për çështje, të cilat nuk rregullohen nga ligjet e posaçme. Ky është një parashikim i bërë në ligjin për funksionimin e organeve kolegjinale të administratës shtetërore dhe enteve publike, i cili parashikon se, të gjitha ato organe kolegjinale të administratës shtetërore dhe enteve publike, të cilat funksionojnë mbi bazën e ligjeve të posaçme, do të vazhdojnë të funksionojnë mbi bazën e ligjeve ekzistuese, përsa kohë që këto të fundit do të jenë në fuqi. Veprimtaria e organeve kolegjinale ekzistuese

¹³⁸ Ligji nr. 8480, datë 27.05.1999 “Për Funksionimin e Organeve Kolegjinale të Administratës Shtetërore dhe Enteve Publike”.

¹³⁹ Sandulli Manuale, faqe 632.

do ti nënshtrohet dispozitave të këtij ligji vetëm për ato çështje, të cilat janë të parregullura nga ligje të posaçme.

Nxjerrja e një akti administrativ nga një organ kolegjal kalon në disa faza, të cilat në bazë të ligjit për funksionimin e organeve kolegjiale të administratës shtetërore dhe enteve publike mund të renditen si më poshtë: Kryetari i organit administrativ kolegjal është i detyruar që të thërrasë një mbledhje kur kjo kërkohet me shkrim nga të paktën 1/3 e anëtarëve me të drejtë vote. Çdo organ administrativ kolegjal ka një kryetar dhe një sekretar, të cilët zgjidhen nga anëtarët e këtij organi kolegjal, me përjashtim të rasteve kur në ligj parashikohet ndryshe. Përveç rasteve kur parashikohet ndryshe në ligj, kryetari dhe sekretari i çdo organi kolegjal zëvendësohen përkohësisht, përkatësisht nga anëtari më i vjetër dhe anëtari më i ri në detyrë, të cilët patjetër duhet të kenë të drejtën e votës. Në rastet kur anëtarët me të drejtë vote kanë shërbyer si anëtar për një periudhë të njëjtë kohe, zëvendësimi i përkohshëm do të bëhet përkatësisht nga anëtari më i vjetër dhe më i ri në moshë.

Njoftimet për thirrjen e mbledhjeve bëhen brenda pesëmbëdhjetë ditëve pas paraqitjes së kërkesës nga 1/3 e anëtarëve me të drejtë vote, të paktën dyzet e tetë orë para datës së thirrjes së mbledhjes. Njoftimi për thirrjen e një mbledhje duhet të tregojë në mënyrë të qartë dhe të detajuar çështjet për të cilat do të diskutohet, në mënyrë që anëtarët e organit kolegjal të kenë mundësi që të vlerësojnë vetë rëndësinë e seancës dhe përmbajtjen problemeve që do të trajtohen. Këto që u than më sipër tregojnë procedurën e vlefshme për thirrjen e mbledhjes, ndërsa në rastet kur mbledhja është thirrur në kundërshtim me rregullat e parashikuara në ligj, ajo është e vlefshme vetëm në rast se në atë mbledhje marrin pjesë gjithë anëtarët me të drejtë vote, të cilët paraprakisht miratojnë zhvillimin e mbledhjes.

Përveç rasteve kur parashikohet ndryshe në ligj, kryetari i organit kolegjal vendos për rendin e ditës të çdo mbledhje. Rendi i ditës duhet të përfshijë ato çështje që i janë propozuar atij nga anëtarët e organit kolegjal me të drejtë vote dhe që janë në kompetencë të këtij organi. Kërkesa për ta futur një çështje në rendin e ditës duhet të bëhet me shkrim, të paktën pesë ditë përpara datës së vendosur për thirrjen e mbledhjes. Ndërsa rendi i ditës duhet tu shpërndahet gjithë anëtarëve të organit kolegjal, të paktën dyzet e tetë orë përpara datës dhe kohës së mbledhjes.

Për vlefshmërinë e mbledhjes është shumë i domosdoshëm kuorumi ligjor, pra kur janë të pranishëm më shumë se gjysma e anëtarëve të tij. Për këtë qëllim në fillim të mbledhjes procedohet me verifikimin e numrit të pjesëmarrësve, i quajtur ndryshe si kuorumi struktural. Kur pas hapjes së mbledhjes rezulton se nuk janë të pranishëm shumica e anëtarëve, kryetari vendos thirrjen e mbledhjes për një ditë tjetër, të paktën njëzet e katër orë pas mbledhjes së parë. Në këtë rast mbledhja është e vlefshme në qoftë se janë të pranishëm të paktën gjysma e anëtarëve me të drejtë vote.

Kryetari i organit kolegjal, përveç funksioneve të tjera të sipërpërmenduar, drejton mbledhjen e tij, drejton diskutimet dhe siguron zbatimin e ligjit dhe marrjen e vendimeve të drejta. Siç shikohet nga dispozita ligjore del e qartë se, roli i kryetarit të organit kolegjal është jo vetëm organizativ, por duke patur ky i fundit detyrimin që të sigurojë zbatimin e

ligjit dhe marrjen e vendimeve të drejta, roli i tij është domethënës edhe në drejtim të përmbajtjes së vendimeve që organi do të marrë gjatë këtij procesi.

Kjo që tham më sipër është procedura për thirrjen e mbledhjeve të zakonshme, por ligji parashikon se edhe mbledhjet e jashtëzakonshme thirren nga kryetari përveç rasteve kur parashikohet ndryshe në ligj. Zakonisht mbledhjet e organeve kolegjiale jo të zgjedhura nuk bëhen të hapura, përveç rasteve kur ligji parashikon ndryshe. Kur mbledhjet bëhen të hapura duhet të njoftohet data, ora dhe vendi i mbledhjes, në mënyrë që të garantohet njoftimi i palëve të interesuara. Ky njoftim bëhet të paktën dyzet e tetë orë përpara datës së mbledhjes.

Organi kolegjial merr vendime vetëm për çështje, të cilat janë përfshirë në rendin e ditës së mbledhjes, përveç rasteve kur të paktën 2/3 e anëtarëve vendosin për shqyrtimin dhe marrjen e vendimeve për çështje që nuk janë në rendin e ditës. Pas relativitetit të çështjes nga ana e kryetarit ose e ndonjërit prej anëtarëve të organit kolegjial, i lihet vend diskutimit të saj nga ana e anëtarëve të organit kolegjial. Anëtarët e këtij të fundit që janë të pranishëm në mbledhje dhe që nuk kanë ndonjë pengesë ligjore për të votuar, nuk mund të abstenojnë, përveç organeve të zgjedhura dhe kur parashikohet ndryshe nga ligji. Kryetari i organit kolegjial voton i fundit. Vendimet e organit kolegjial mund të merren me votim të hapur ose të fshehtë.

Në ligj është parashikuar se, vendimet e organeve kolegjiale që përmbajnë vlerësime mbi sjelljen ose cilësitë e një individi merren me votim të fshehtë, ndërkohë që si rregull i përgjithshëm, vendimet merren me votim të hapur, përveç rasteve kur dispozitat ligjore parashikojnë ndryshe. Ato anëtar të organit kolegjial që kanë ndonjë pengesë ligjore nuk duhet të jenë të pranishëm gjatë diskutimeve dhe votimit. Rregullat e parashikuara për këtë fazë nuk janë të njëjta, por ato varen nga aktet normative specifike. Si rregull i përgjithshëm vendimet e organeve kolegjiale merren me shumicën e votave të anëtarëve që marrin pjesë në mbledhje dhe që kanë të drejtën e votës, e quajtur ndryshe si kourumi funksional, të cilët duhet të jenë shumica e anëtarëve të organit kolegjial, pra kuorumit struktural, përveç rasteve kur me ligj kërkohet një shumicë e cilësuar.

Nëse kërkohet një shumicë e cilësuar dhe kjo nuk arrihet, kryhet një votim i dytë. Në qoftë se edhe në votimin e dytë do të përsëritet e njëjta situatë, vendimi shtyhet për tu marrë në mbledhjen tjetër, në të cilën një shumicë e thjeshtë do të ishte e mjaftueshme. Në rastet kur rezultati i votimit është i barabartë dhe votimi nuk ka qenë i fshehtë, vota e kryetarit është vendimtare. Në rast se votimi bëhet i fshehtë dhe votat janë të barabarta, do të kryhet një votim i dytë. Nëse edhe në votimin e dytë ka barazi votash, vendimi do të shtyhet për mbledhjen tjetër. Në qoftë se në votimin e parë të mbledhjes tjetër do të kemi përsëri një barazi votash, atëherë do të kryhet votim i hapur, me përjashtim të rasteve kur vendimet përmbajnë vlerësime mbi sjelljen ose cilësitë e një individi, për të cilat në mënyrë taksative parashikohet si mënyrë votimi, votimi i fshehtë.

Shpallja e rezultateve nuk është parashikuar shprehimisht në ligj, megjithatë në kuptimin e drejtpërdrejt të fjalës dhe përmbajtjes së këtij momenti, shpallja ka të bëjë me një akt, i cili ka

thjeshtë natyrë deklarative të vullnetit të organit kolegjal.¹⁴⁰ Në çdo mbledhje të organit kolegjal mbahet një procesverbal, ku bëhet një përmbledhje e gjithçkaje që u tha në të, data dhe vendi i mbledhjes, anëtarët që morën pjesë, çështjet që u diskutuan, vendimet që u morën, si dhe forma dhe rezultati i votimit. Procesverbali mbahet nga sekretari dhe duhet tu paraqitet për miratim gjithë anëtarëve në fund të mbledhjes ose në fillim të mbledhjes pasardhëse. Pas miratimit, procesverbali i mbledhjes nënshkruhet nga kryetari dhe sekretari i organit kolegjal.

Kur vetë organi kolegjal e shikon të arsyeshme dhe mbledhja është e ndarë në seanca, procesverbali miratohet menjëherë pas përfundimit të seancës përkatëse. Vendimet jonormative të organeve kolegjiale hyjnë në fuqi vetëm pasi të jetë miratuar procesverbali i seancës përkatëse. Anëtarët e organit kolegjal mund të kërkojnë që të shënohet në procesverbal fakti dhe arsyet e votimit kundër një vendimi të marrë nga ai organ. Anëtarët të cilët kanë votuar kundër një vendimi dhe kanë kërkuar shënimin e këtij fakti në procesverbal, sipas paragrafit të parë të këtij neni, përjashtohen nga çdo përgjegjësi që mund të rrjedhë nga marrja e këtij vendimi. Në rastet kur vendimet do të dërgohen një organi më të lartë të administratës publike, ato do të shoqërohen me deklaratimet e votave të të gjithë anëtarëve.

Nga dispozitat ligjore që përmendëm del se, procesverbali është një kërkesë e domosdoshme e veprimtarisë së organit administrativ kolegjal dhe përbën kështu një element të rëndësishëm të procedimit administrativ me pasojë që akti i nxjerrë nga një organ kolegjal konsiderohet sikur nuk ekziston pa zbardhjen e procesverbalit të mbledhjes, për faktin se ky i fundit realizon paraqitjen e dy elementëve shumë të rëndësishëm për aktin administrativ siç janë: shprehja e vullnetit të organit publik dhe shprehja e këtij vullneti në formë të shkruar në procesverbal.

Procesverbali nuk është i zëvendësueshëm nga elementë të tjerë prove, ekspertime dhe hetime, nuk është i integrueshëm dhe aq më pak i ndryshueshëm në deklaratat që anëtarët e organit kanë bërë më parë. Ai është një akt publik dhe për këtë arsye është i saktë deri në momentin që të provohet falsiteti i tij. Aprovimi i procesverbalit është në kompetencë të vetë organit administrativ kolegjal dhe përbën një element kryesor të tij, që e kthen këtë të fundit në një akt administrativ. Procedimi administrativ mbyllet me marrjen e një vendimi përfundimtar.¹⁴¹ Nga përmbajtja e dispozitës ligjore rezulton se janë disa mënyrat e përfundimit të procedimit administrativ. Pra, ligji shqiptar pranon përfundimin e procedimit administrativ edhe rastet kur organi i administratës publike nuk shprehet me vendim në lidhje me peticionin drejtuar këtij të fundit.

Në rastet kur procedimi përfundon me nxjerrjen e një vendimi përfundimtar, organi administrativ kompetent duhet të vendos në lidhje me të gjitha çështjet e ngritura gjatë zhvillimit të procedimit dhe që nuk kanë marrë zgjidhje gjatë tij. Nga vetë kuptimi i kësaj dispozite ligjore rezulton që kjo duhet të jetë përmbajtja e vendimit të shprehur nga ana e administratës publike, pasi gjatë një procedimi administrativ mundet që çështje të caktuara, të

¹⁴⁰ Grupi i autorëve, "Diritto amministrativo", faqe 1380.

¹⁴¹ Neni 99 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Procedimi mbyllet me marrjen e një vendimi përfundimtar ose për shkak të fakteve të tjera që parashikohen në këtë seksion.

cilat janë ngritur në një moment të parë kanë gjetur zgjidhje qoftë nga ndërhyrja e administratës publike, ose qoftë në ndonjë mënyrë tjetër. Procedimi administrativ përfundon jo vetëm në rastet kur organi i administratës publike shprehet me një vendim, por dhe në rastet e heshtjes së organit të administratës publike. Në këtë rast lind pyetja se, cila do të jetë përmbajtja e heshtjes?

Ligji administrativ shqiptar parashikon rastet kur heshtja konsiderohet si një pranim i kërkesës (peticionit), pra heshtja është pozitive dhe rastet e tjetra kur heshtja konsiderohet si mospranim i kërkesës, e thënë ndryshe heshtja është negative. Heshtja është një tendencë e organeve të administratës publike, megjithatë mund të thuhet se, e drejta pozitive, duke qenë se heshtjes së organit ose mosshprehjes së tij me vendim për një kërkesë të drejtuar nga palët e interesuara, i vesh një përmbajtje të caktuar, konceptohen si një mënyrë e mirë për të luftuar tendencën për mosshprehjen e organit administrativ publik.¹⁴²

Në Kodin e Procedurave Administrative është parashikuar se,¹⁴³ kur ekzekutimi i një akti administrativ ose ushtrimi i një të drejte nga një individ kushtëzohet nga aprovimi ose autorizimi i administratës publike, përjashtohet rastet kur ligji parashikon ndryshe, mund të procedohet me ekzekutimin e aktit administrativ ose me ushtrimin e së drejtës në rast se, vendimi përkatës nuk jepet brenda afatit të parashikuar nga ligji. Në rastet kur peticioni i individit lidhet me licencat për kryerjen e veprimtarisë ndërtimore, lejet për ndërrimin e destinacionit të tokës për ndërtim, lejet e punës për të huajt, lejet për investimet e huaja, lejet për punë njëzet e katër orë, autorizimet për punën me turne, etj dhe kur organi administrativ kompetent nuk i përgjigjet kërkesës brenda afatit ligjor të parashikuar nga Kodi i Procedurave Administrative, i cili është nëntëdhjetë ditë nga paraqitja e peticionit, atëhere vazhdohet me ekzekutimin e vendimit ose ushtrimin e të drejtës (heshtja pozitive).

Përshkrimi i parashikimeve ligjore që cituam i korrespondon heshtjes pozitive, ndërkohë që në Kodin e Procedurave Administrative gjen pasqyrim edhe heshtja negative, apo rastet e mospranimit të heshtur të peticionit të paraqitur nga palët e interesuara. Kjo dispozitë ligjore parashikon që mosnxjerrja e një vendimi përfundimtar brenda një afati ligjor, në lidhje me një pretendim të ngritur para një organi administrativ kompetent, iu jep palëve të interesuara të drejtën që të mendojnë dhe veprojnë sikur peticioni i tyre nuk është pranuar. Afati ligjor edhe në këtë rast është nëntëdhjetë ditë me përjashtim të rasteve kur në ligj parashikohet ndryshe.

Heshtja ka një vlerë ligjore të caktuar, si ajo pozitive, ashtu edhe ajo negative. Kjo do të thotë që efektet e parashikuara nga ligji, në rastet e mësipërme vijnë pavarësisht nga vullneti i administratës publike. Nuk është e mundur që të evidentojmë përmbajtjen e aktit administrativ nga një deklaram i heshtjes, pra ko e fundit nuk është një akt me të cilin shprehet vullneti i administratës publike dhe nga doktrina juridike ajo konsiderohet si një sjellje, të cilës ligji i

¹⁴² Grupi i autorëve, "Diritto amministrativo", faqe 1382.

¹⁴³ Neni 101/2 i Kodit të Procedurës Administrative parashikon se: Tërheqja ose heqja dorë e palëve të interesuara nuk ndikon në vazhdimin e procedimit, në qoftë se administrata është e mendimit se procedimi është në interes të publikut.

vesh disa efekte themelore dhe proceduriale, pavarësisht nga përmbajtja e vërtetë e vullnetit të organit administrativ publik.¹⁴⁴

Meqenëse ligji e lidh pranimin apo hedhjen poshtë të kërkesës direkt me heshtjen e administratës publike me kalimin e një periudhe kohe, duhet patur parasysh se për administratën publike në këto raste nuk ekziston detyrimi për të nxjerrë aktin. Kjo e fundit mund të zgjedhë ndërmjet faktit të shprehet apo të qëndroj e heshtur. Në pamje të parë, mund të lihet përshtypja që tipizimi legjislativ i heshtjes është një shmangje e parimit të përgjithshëm, i cili ka të bëjë me faktin që organet e administratës publike, si qëllim primar kanë mbrojtjen e interesit publik.

Në rastet tipike të heshtjes nuk është prezent vlerësimi i interesave të përfshira në çështje. Është fakt që meqenëse rastet kur heshtja do të konsiderohet si pranim i kërkesës kanë të bëjnë vetëm me ato raste kur nga ana e organit të administratës publike kemi një kalim të momenteve të procedimit administrativ, por që në fakt heshtja nënkupton në të njëjtën kohë dhe faktin që nga organi administrativ kanë ekzistuar faktet për një pranim të kërkesës dhe mungon vetëm shprehja e vullnetit të organit administrativ me një vendim përfundimtar. Kjo analizë nuk të çon në përfundimin se, ky akt është detyrimisht i ligjshëm. Akti administrativ mund të revokohet nga vetë organi administrativ ose të anulohet nga një organ më i lartë administrativ ose të kundërshtohet në rrugë gjyqësore. Një pasojë tjetër e heshtjes është edhe fakti që me kalimin e afatit ligjor, organi i administratës publike nuk ka më pushtet të vendos për atë çështje, pasi kjo fuqi i ka humbur me kalimin e afatit. Janë dhënë mendime që ky fakt qëndron në rastet e heshtjes pozitive, ndërkohë që për heshtjen negative, çështja për organin administrativ mbetet ende e hapur (e varur).¹⁴⁵

Në shoqëritë demokratike heshtja pozitive nuk mund të mos jetë e aplikueshme në ato sektorë për të cilët bëhet fjalë për ti dhënë më shumë hapësirë subjekteve pjesëmarrëse, por duhet patur parasysh që duke aplikuar një praktikë të tillë të evitohet sa më shumë të jetë e mundur që interesi publik të rezultojë i paragjykuar dhe të rezultojnë pranime të pakontrolluara.¹⁴⁶ Fakti që në ligjet proceduriale parashikohet që në raste të caktuara kur nga administrata publike nuk jepet vendimi përkatës mosveprimi përkthehet ndryshe si pranim i heshtur i petitionit, ky i fundit megjithë mendimet e ndryshme ka vlerën e një akti administrativ, i cili mund të kundërshtohet për paligjshmëri, por që nuk mund ti përkasë procedurës administrative, pasi kjo e fundit nuk është detajuar në elementët e saj. Paligjshmëria në këto raste mund të shikohet, duke verifikuar kërkesën e depozituar dhe parashikimet që bën ligji për çështjen konkrete.

Më sipër janë argumentuar alternativat se si duhen kuptuar dhe si janë trajtuar nga doktrina juridike rastet e mësipërme, pasi nuk ekziston një praktikë e konsoliduar për këto dispozita ligjore. Është e vërtetë që këto dispozita në pamje të parë duket se janë kontradiktore me

¹⁴⁴ Nigro "La decisione silenziosa di rigetto del ricorso gerarchico nel sistema de ricorsi amministrativi, viti 1963, faqe 52.

¹⁴⁵ Todaro Spunti Innovativo, faqe 565.

¹⁴⁶ Sandulli Manuale I, faqe 673.

njëra tjetrën. Mendoj që kundërshtitë e tyre vijnë nga vendi që zënë ato në Kodin e Procedurave Administrative. Këto dispozita ligjore janë vendosur në pjesën që trajton fillimin e procedimit administrativ. Sipas meje këto dispozita ligjore duhet të ishin vendosur në pjesën e përfundimit të procedimit administrativ, përderisa ato trajtojnë mënyrat se si përfundon një procedim administrativ. Përsa i përket formulimit që bëjnë nenet 76 e 77 të Kodit të Procedurave Administrative konstatohet se, ato kanë elementë që do të vinin në diskutim faktin nëse këto dispozita ligjore do të mund të qëndronin të dyja, por duke i parë ato të lidhura edhe me parashikimet ligjore në vende të tjera them se, kjo çështje ka vend për diskutim, sidomos përsa i përket zbatimit të saktë në praktikë të tyre.

Duke u nisur nga fakti se, Kodi i Procedurave Administrative është një ligj, që nuk është mbështetur në një praktikë të mëparshme të konsoliduar, komentet lidhur me dispozitat ligjore të tij janë mëse të domosdoshme. Në Komentarin e Kodit të Procedurave Administrative, qëllimi i rregullimit të nenit 76 të Kodit të Procedurave Administrative dhe logjika e tij konsiderohen mëse të sakta, pasi ky rregullim është shumë parimor dhe përmban plotësisht frymën e Kodit dhe sistemit tonë të së drejtës administrative në përgjithësi. Po sipas të njëjtit burim konstatohet se ky nen ka probleme në paragrafet që vijnë dhe sidomos në lidhje me nenin pasardhës. Kjo dispozitë ligjore theksojnë autorët e komentarit përbën një lajthitje të përfolur e legjislatorit dhe shkon në kundërshtim me frymën e Kodit në tërësi.

Duke u nisur nga këto opsione pa dashur që të ngrejme asnjë hipotezë, por me qëllimin e mirë për të kontribuar sado pak në këtë diskutim, do të theksoja që qëllimi i veshjes së heshtjes së organit të administratës publike me një përmbajtje të caktuar, qoftë kur kjo përmbajtje është në favor ose edhe kundër individit, është pikërisht i lidhur ngushtë me synimin që kanë këto dispozita ligjore dhe që është reduktimi në maksimum i rasteve kur organi administrativ të mos qëndrojë në heshtje për një kërkesë që i është drejtuar nga palët e interesuar. Këtu është vendi për të shtruar pyetjen: Përse në disa raste heshtja konsiderohet pranë?

Kam mendimin se, kjo është në funksion të së drejtës që kërkohet të realizohet, pra për këtë arsye kjo dispozitë ligjore kërkon listimin e këtyre rasteve dhe konsiderohen të tilla ato raste kur vonesat do të dëmtonin interesat e individit apo ndonjë qëllim tjetër.

Pa u ndalur në përmbajtjen e akteve që kërkojnë autorizim ose aprovim, do të vija në dukje që ka paqartësi në disa prej tyre. Vetëm në rastet e parashikuara nga dispozita ligjore, heshtja e organit administrativ do të marrë një përgjigje pozitive, ndërkohë që në të gjitha rastet e tjera heshtja duhet të konsiderohet pa hezitim si një mospranim i kërkesës, ose i petitionit. Në këtë këndvështrim duhet parë edhe aplikimi i nenit 77 të Kodit të Procedurave Administrative, paqartësitë e të cilit mendoj që janë rregulluar nga Kodi i ri i Procedurave Administrative, i cili nuk ka filluar të zbatohet akoma.

Për ta patur më të qartë këtë moment po i referohem një rasti konkret: Mjaft vite më parë ka qenë në diskutim një vendim i marrë nga ana e Këshillit të Rregullimit të Territorit, pranë Bashkisë Tiranë, për prishjen e një objekti banimi të ndërtuar nga një subjekt privat në Rrugën e Elbasanit në Tiranë, i cili ishte ndërtuar pranë një institucioni arsimor. Me rastin e pastrimit të territorit të shkollave, ndërmjet të tjerave u vendos edhe shembja e këtij objekti.

Në këtë objekt kishte disa qytetar që kishin pronotuar apartamentet e tyre, por që nuk kishin hyrë në këto apartamente për shkak të vonesave në ndërtimin e godinës.

Pasi ishte miratuar sheshi i ndërtimit, me anë të vendimit të marrë nga ana e organit kompetent, firma e ndërtimit kishte filluar ndërtimin e objektit, duke mundësuar në të njëjtën kohë edhe veprimet ligjore kontraktuale (kontratat e shitblerjes), midis banorëve dhe shoqërisë ndërtuese. Në zbatim të këtyre kontratave banorët kanë paguar pranë firmës ndërtuese shumën e parashikuar në kontratat e shitblerjeve (çmimin e apartamenteve), ndërkohë që është marrë vendimi për prishjen e godinës.

Mendoj që rruga që ka ndjekur organi administrativ kompetent në marrjen e këtij vendimi, nuk ka qenë në përputhje me anën procedurale, të përcaktuar në ligj. Është fakt që për këtë ndërtim, qysh kur ka filluar dhe deri kur doli kjo çështje, nuk ka patur asnjë njoftim apo korespondencë zyrtare ndërmjet Bashkisë së Tiranës dhe Degës së Policisë të Ndërtimit Tiranë, për ta njoftuar këtë të fundit për këtë ndërtim pa leje, ndërkohë që Dega e Policisë të Ndërtimit Tiranë, nuk ka rezultuar të ketë marrë ndonjë vendim, për pezullimin e ndërtimit apo vendosje gjobe për subjektin ndërtues. Në këto rrethana vendimi për mosmiratimin e lejes së ndërtimit, jo vetëm që nuk është marrë në përputhje me parashikimet procedurale ligjore, por fakti që ai merret pas një periudhe prej më shumë se tre vjetësh nga data e marrjes së vendimit për miratimin e sheshit të ndërtimit, është në kundërshtim me kërkesat e ligjit për urbanistikën, i cili parashikon se, nga data e paraqitjes së kërkesës për leje ndërtimi deri në datën e miratimit ose kundërshtimit të saj, nuk duhet të kalojnë më shumë se dyzet e pesë ditë.

Në këto rrethana, duke u bazuar në Kodin e Procedurave Administrative,¹⁴⁷ konstatojmë se kur kemi të bëjmë me kërkesë për leje ndërtimi, jemi para faktit të pranimit të heshtur të petitionit (kërkesës për lejen e ndërtimit). Në ligj është parashikuar se, kur ekzekutimi i një akti administrativ ose ushtrimi i një të drejte nga individit kushtëzohet nga miratimi apo autorizimi i administratës publike, përjashtohet rastet kur ligji parashikon ndryshe, mund të procedohet me ekzekutimin e aktit ose ushtrimin e të drejtës, në rast se vendimi përkatës, nuk jepet brenda afatit të parashikuar në ligj. Në ligj është parashikuar se, kanë nevojë për miratim të organeve administrative: licencat për kryerjen e veprimtarisë ndërtimore dhe lejet për ndërrimin e destinacionit të tokës për ndërtim. Ky fakt bëhet më domethënës nëse marrim parasysh edhe pagesën e kryer si taksë për ndërtimin, nga firma ndërtuese në fjalë, pagesë e cila kryhet në rastin e miratimit të lejes së ndërtimit.

Çështja që diskutuam më sipërm bëhet më e qartë nëse, i referohemi nenit 152 të Kodit të Procedurave Administrative në të cilin parashikohet se: Çdo dispozitë ligjore dhe nënligjore që vjen në kundërshtim me dispozitat ligjore të këtij Kodi, shfuqizohet. Kodi i Procedurave Administrative ka hyrë në fuqi pasi ka hyrë në fuqi ligji për urbanistikën. Jam i mendimit se përderisa subjekti ndërtues ka patur një leje për sheshin e ndërtimit, ka patur edhe një kërkesë të paraqitur për leje ndërtimi, e cila duhej të ishte shqyrtuar nga organi administrativ kompetent brenda afatit dyzet e pesë ditor, por organi kompetent e ka mbajtur pa i dhënë përgjigje për rreth tre vjet, konsiderohet se leja e ndërtimit është fituar automatikisht, nga vetë

¹⁴⁷ Shih nenin 76 të Kodit të Procedurave Administrative.

ligji. Në përfundim të këtij diskutimi vlerësoj që vendimi i nxjerrë organi kompetent administrativ është i paligjshëm jo vetëm në moszbatimin e procedurës administrative, por edhe në përmbajtjen e tij, sepse ky akt administrativ nuk përputhet me frymën dhe përmbajtjen e ligjit për urbanistikën dhe Kodit të Procedurave Administrative.

Deri në këto çaste janë analizuar mënyrat e përfundimit të procedimit administrativ kur organi administrativ në një mënyrë ose në një tjetër shprehet për themelin e kërkesës që i drejtohet, pra për bazueshmërinë ose jo të peticionit që i është drejtuar. Një mënyrë tjetër e përfundimit të procedimit administrativ është edhe nëpërmjet tërheqjes së pretendimeve ose heqja dorë prej tyre nga ana e palëve të interesuara. Në ligj është parashikuar që palët e interesuara, me anën e një deklarate me shkrim, mund të tërhiqen nga procedimi ose nga ndonjë prej pretendimeve të formuluar, si edhe mund të heqin dorë nga të drejtat dhe interesat e tyre të ligjshme, me përjashtim të rasteve kur një gjë e tillë nuk lejohet me ligj.¹⁴⁸ Duke patur parasysh se qëllimi primar i organeve të administratës publike është mbrojtja e interesit publik, kur procedimi është në interes të publikut pavarësisht se palët tërhiqen apo heqin dorë nga procedimi administrativ, ky fakt nuk ndikon në vazhdimin e tij, kur procedimi administrativ është në interes të publikut.

Në Kodin e Procedurave Administrative është parashikuar se si duhet proceduar në rastet e pezullimit të çështjes, kur kjo kërkohet nga palët e interesuara. Janë këto të fundit, të cilat kanë vënë në lëvizje organin administrativ kompetent dhe mund të vlerësojnë se, në një moment të caktuar ato duhet të tërheqin pretendimet e tyre, përveç rasteve kur kjo ndalohet me ligj. Kërkesa formale, e cila depozitohet nga ana e subjektit të interesuar e legjitimon organin administrativ që të përfundojë procedimin administrativ, por vetëm kur ai vlerëson që procedimi, pra akti administrativ që do të dalë është në interes të publikut, ndryshe organi procedues nuk e ndërpret procedimin administrativ.

Gjithmonë interesi publik, i cili është në diskutim në një procedim administrativ, e detyron organin administrativ që në rastet e braktisjes së procedimit nga palët e interesuara, duke vlerësuar ekzistencën e elementit faj dhe të qënies inaktive për një periudhë kohe prej tre muajsh, të mos të deklarojë të braktisur procedimin, por ta përfundojë këtë me një vendimmarrje. Dy mënyrat e fundit të përfundimit të procedimit administrativ, parashikojnë se në rast se organi administrativ kompetent për marrjen e vendimit përfundimtar zbulon se, objekti për të cilin kishte filluar procedimi administrativ, ose qëllimi i tij është bërë i pamundur, organi administrativ deklaron përfundimin e procedimit administrativ.

Kërkesat e dispozitës ligjore janë shumë të qarta, konstatimi i fakteve të sipërcituara e bëjnë aktin administrativ pa kuptim, në këto kushte detyrimisht organi administrativ vihet në lëvizje për ta përfunduar procedimin, por me qëllim që diskrecioni i administratës publike, përta i përket vlerësimit të elementit objekt dhe me qëllimin që të mos çënojë interesat e palëve të interesuara, pavarësisht se duke arsyetuar vendimin arrijnë të përcaktojnë më mirë argumentat dhe qëllimin e vendimit që ka marrë organi administrativ. Kodi i Procedurave Administrative parashikon të drejtën e ankimit drejtpërdrejt në gjykatë për këtë vendim të organit administrativ.

¹⁴⁸ Shih nenin 103 të Kodit të Procedurave Administrative.

Në ligj është parashikuar si një nga mënyrat e përfundimit të procedimit administrativ, mospagimin e tarifave dhe detyrimeve të tjera nga ana e palëve të interesuara.¹⁴⁹ Në pamje të parë kjo dispozitë ligjore të krijon përshtypjen që pagesa e shërbimeve të kryera është kusht për vazhdimin e një procedimi administrativ. Në të vërtetë nuk është kështu, sepse ligji administrativ parashikon që ky problem mund të zgjidhet në qoftëse pala e interesuar paguan dyfishin e shumës brenda dhjetë ditëve, por në të njëjtën kohë ligji parashikon dhe respektimin e parimit të mospagimit të shërbimit nga ana e palëve të interesuara.

KREU I KATËRT

VLEFSHMËRIA DHE PAVLEFSHMËRIA E AKTIT ADMINISTRATIV

4.1. Kërkesat për vlefshmërinë e aktit

Një kusht i domosdoshëm që duhet të plotësojë akti administrativ, në mënyrë që ai të krijojë efekte juridike është vlefshmëria e tij. Ligji administrativ shqiptar i detyron organet e administratës publike, të cilat merren me ushtrimin e veprimtarisë ekzekutive urdhërdhënëse, që të zbatojnë urdhërimet e tij, me qëllim që aktet e nxjerra prej tyre të sjellin pasojat e dëshiruara juridike. Mosrespektimi ose injorimi i rregullave të ligjit, sjellë si rezultat paligjshmërinë e aktit administrativ. Kërkesat ligjore që përcaktojnë vlefshmërinë e akteve administrative nuk kushtëzohen nga njëra tjetra. Është e mjaftueshme shkelja e njerës prej tyre, që të shërbejë si shkak për të zhvlerësuar aktin në tërësi. Këto janë kërkesa që lidhen me elementë të tillë të rëndësishëm, si kompetenca e organit administrativ, procedura që ai duhet të respektojë, si dhe përputhja e saktë e aktit me përmbajtjen dhe qëllimin e ligjit.

Në praktikën e përditshme të organeve administrative, kriteret që kërkon ligji për vlefshmërinë e akteve administrative, si rregull respektohen. Por duhet theksuar se, kundërligjshmëria e akteve në veprimtarinë administrative është një dukuri që nuk shmanget lehtë. Zgjidhja e mosmarrëveshjeve administrative, si rrjedhojë e kundërshtimit që iu bëhet akteve juridike realizohet kryesisht në rrugën e rishikimit administrativ dhe gjyqësor. Në varësi të vendit që zë organi administrativ në sistemin e përgjithshëm të organeve të administratës publike shfaqet edhe shkalla e kundërligjshmërisë së akteve juridike. Dukuria e paligjshmërisë, pa përjashtuar organet më të larta, vihet re më tepër në hallkat e ulta të administratës shtetërore. Kjo kundërligjshmëri ose ky cënim i parimit të ligjshmërisë kërkon njëkohësisht dhe njohjen e disa kushteve apo kërkesave juridike që përcaktojnë vlefshmërinë e aktit administrativ.

Ka raste kur akti administrativ vërtetë mund ti ketë respektuar kërkesat ligjore që përcaktojnë vlefshmërinë e tij, por megjithatë ai mund të mos jetë i rregullt. Është e rëndësishme që të thuhet se, pavlefshmëria e aktit administrativ nuk duhet të lidhet domosdoshmërisht me parregullsinë e tij. Në këtë të fundit (parregullsinë) mund të ndikojë vlerësimi i padrejtë ose i papërshtatshëm i

¹⁴⁹ Neni 104/2 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Palët e interesuara mund të parandalojnë përfundimin e procedurës në qoftë se ato paguajnë dyfishin e shumës brenda 10 ditëve pas përfundimit të afatit kohor të përcaktuar për pagesën e shumës origjinale.

situatave, rrethanave, kushteve, momentit, kohës ose mënyrës së nxjerrjes së aktit nga organi administrativ. Parregullsia e aktit administrativ nuk është e njëjtë me kundërligjshmërinë e tij. Parregullsia e aktit administrativ përbën më tepër çështje oportuniteti se sa çështje ligji. Ajo nuk e cënon në çdo rast vlefshmërinë e aktit administrativ. Organi administrativ ka të drejtë që parregullsinë e vërejtur në një akt administrativ ta mënjanojë pa cënuar elementët e ligjshmërisë së tij.

Parregullsia e aktit administrativ mund të jetë objekt i rishikimit administrativ, por asnjëherë ajo nuk mund të jetë objekt i rishikimit gjyqësor.¹⁵⁰ Ky fakt përbën edhe një dallim kryesor midis dy llojeve të rishikimit. Vlefshmëria e aktit administrativ kërkon detyrimisht nga çdo organ i administratës publike respektimin me përpikëri dhe rigorozitet të katër elementëve thelbësor, të cilët në mënyrë të hollësishme do të trajtohen në vijim të punimit. Këto elementë janë: kompetenca; procedura; përputhja e aktit me përmbajtjen e ligjit dhe përputhja e aktit me qëllimin e ligjit.

4.2. Kompetenca

Kompetenca është e drejta dhe detyra që ka një organ i administratës publike, për të ushtruar veprimtarinë në bazë dhe për zbatim të ligjit. Kjo veprimtari administrative e organit kompetent shprehet në tërësinë e akteve dhe veprimeve që ai kryen dhe nëpërmjet të cilave formohet dhe shfaqet vullneti i administratës publike. Njëkohësisht, kompetenca i kufizon hapësirën e veprimit organit administrativ që të kryej funksione ose të ndërhyjë në të drejtat dhe atributet që me ligj i janë caktuar një organi tjetër administrativ. Nëse kuptohet drejtë kompetenca e çdo organi administrativ dhe nëse kjo kompetencë arrihet të zbatohet saktësisht dhe në përputhje me kërkesat e ligjit, atëherë paligjshmëria dhe shpërdorimi i pushtetit nga administrata publike mënjanohen.

Kompetenca përbën për organin administrativ jo vetëm të drejtën ligjore për të kryer një veprimtari konkrete administrative, por edhe një detyrim për ta ushtruar këtë veprimtari. Organi administrativ nuk mund të shmanget nga kryerja e një veprimtarie administrative të përcaktuar me ligj apo me një akt tjetër nënligjor. E drejta për të nxjerrë një akt administrativ, si p.sh një urdhër apo vendim, është dhe një kompetencë për organin për ta ushtruar këtë atribut në përputhje me ligjin. Njëkohësisht kjo e drejtë e organit administrativ është e lidhur me detyrimin për të mos iu shmangur rregullimit të marrëdhënies juridike konkrete. Mbi këtë bazë, pasi vlerëson çdo situatë konkrete që i paraqitet, organi administrativ ushtron kompetencën për të rregulluar marrëdhënien juridike përkatëse nëpërmjet nxjerrjes së aktit juridik ose kryerjes së një veprimi tjetër administrativ. Duke e konceptuar kompetencën e organit administrativ si të drejtë dhe detyrim njëkohësisht, ligji ka parashikuar se të gjitha ato akte juridike, kontrata apo veprime administrative që mund të kenë si objekt heqjen dorë nga e drejta e organit administrativ për të ushtruar kompetencat, të cilat ligji ia ka besuar atij,

¹⁵⁰ Në nenin 137/2 të Kodit të Procedurave Administrative është parashikuar se: Organi administrativ, të cilit i drejtohet ankimi, shqyrton ligjshmërinë dhe rregullsinë e aktit të kontestuar.

konsiderohen të pavlefshme.¹⁵¹ Përjashtim nga ky rregull i përgjithshëm bëjnë ato raste kur dispozita ligjore i ka njohur të drejtën organit administrativ që këtë kompetencë t'ia delegojë një organi tjetër administrativ ose kur ai mund të zëvendësohet nga një tjetër organ administrativ.

Kompetenca nuk e detyron organin e administratës publike që ta përdor këtë atribut ligjor vetëm për një periudhë të kufizuar. Ajo është një e drejtë që i njihet organit administrativ për të vepruar në vazhdimësi dhe nuk është e kushtëzuar me element kohor. Kompetenca e organit administrativ nuk përfundon me nxjerrjen e aktit juridik. Organi administrativ është kompetent edhe për veprimet e tjera që duhen kryer pas nxjerrjes së aktit administrativ konkret. Kështu, zbatimi i urdhërimeve të aktit administrativ dhe ushtrimi i kontrollit mbi mënyrën e zbatimit të tij, janë elementët përbërës më të domosdoshëm të funksionimit normal të administratës publike. Kompetenca e organit administrativ është kushti thelbësor që përcakton ligjshmërinë e aktit administrativ. Mosrespektimi i kompetencës nga organet administrative shërben për të dalluar karakterin absolut të pavlefshmërisë së akteve administrative nga ai relativ. Organet e administratës publike e zhvillojnë veprimtarinë e tyre në përputhje me Kushtetutën, ligjet e Republikës së Shqipërisë dhe parimet e së drejtës, brenda kufijve të kompetencave që iu janë dhënë atyre dhe konform qëllimit të tyre.

Kompetenca e organit administrativ është e rëndësishme për tu njohur edhe për arsye se një koncept më i qartë për të shmangur në praktikë shumë mosmarrëveshje dhe konflikte artificiale që krijohen ndërmjet organeve administrative dhe subjekteve të ndryshëm. Konfliktet e kompetencave ndërmjet vetë organeve administrative, si dhe ndërmjet tyre dhe subjekteve të tjerë janë të pranishme në çdo organizim shtetëror. E rëndësishme është krijimi i hapësirave ligjore për zgjidhjen e këtyre konflikteve, me qëllim që palët e dëmtuara padrejtësisht të kenë mundësi që përfitojnë atë që mund të kenë humbur nga mosushtrimi normal i kompetencës.

Konflikti i kompetencave në të drejtën administrative ndahet në konflikt pozitiv dhe negativ. Konflikti pozitiv i kompetencave ndodh në ato raste kur dy ose më shumë organe administrative shpallen kompetente për zgjidhjen e një çështje të njëjtë administrative. Konflikti negativ i kompetencave ndodh atëhere kur dy ose më shumë organe administrative refuzojnë të vendosin për çështjen e caktuar administrative.¹⁵² Kodi i Procedurave Administrative për këtë çështje përmban dy parime kryesore, të cilët janë të parashikuara në nenin 35/2, 3 të tij. Sipas njërit parim, kur konfliktet për kompetencën përfshijnë organe të cilat i përkasin administratave të ndryshme, organi kompetent për zgjidhjen e këtyre konflikteve është gjykata. Ndërsa parimi tjetër bën fjalë për konfliktet e kompetencave ndërmjet organeve administrative që i përkasin të njëjtës administratë publike.

¹⁵¹ Neni 21/2 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Të gjitha ato akte ose kontrata, që kanë si objekt heqjen dorë nga e drejta për të ushtruar kompetencat që iu janë ngarkuar organeve administrative, janë të pavlefshme, me përjashtim të rasteve kur ka delegim të kompetencave dhe situata të ngjashme me të.

¹⁵² Bajram Pollozhani dhe Lazim Salihu, "Procedura Administrative dhe konflikti administrativ", Logos-a, viti 2004.

Konflikti i kompetencave ndërmjet organeve administrative që i përkasin të njëjtës administrate publike në radhë të parë zgjidhen nga organi publik që vjen menjëherë sipër organeve të përfshira në konflikt dhe që është i veshur me kompetenca kontrolli. Grupi i fjalëve “në radhë të parë” ka për qëllim që të bëjë të qartë se, në çdo rast ekziston mundësia e shqyrtimit gjyqësor të konfliktit, pas ezaurimit të mundësive administrative të apelimit.¹⁵³ Në kuptim të nenit 35 të këtij Kodi, konfliktet e kompetencave zgjidhen nga Kryeministri për ministri të ndryshme, nga ministri ose drejtuesi i institucionit qendror, kur organet në mosmarrëveshje janë të së njëjtës ministri, ose të një organi tjetër të administratës qendrore. Për të zgjidhur konfliktin e kompetencave që mund të lindin midis organeve të ndryshme, ligji administrativ kërkon zbatimin e një procedure konkrete.

Sipas nenit 36 të Kodit të Procedurave Administrative, palët e interesuara duhet të paraqesin me shkrim pranë organit kompetent të gjitha pretendimet që kanë për zgjidhjen e konfliktit të kompetencave. Organi administrativ kompetent për zgjidhjen e konfliktit, pasi dëgjon organet administrative në konflikt merr vendimin brenda një afati prej tridhjetë ditësh. Konfliktet e kompetencave, që zgjidhen sipas rregullave të mësipërme të përcaktuara nga ligji, kanë të bëjnë vetëm me konfliktet në fushën administrative, sepse në praktikë ka edhe konflikte që krijohen midis organeve kushtetuese, të cilat nuk zgjidhen nga gjykatat e zakonshme, por nga Gjykata Kushtetuese. Me kompetencën, që përbën një nga kushtet për vlefshmërinë e aktit administrativ janë të lidhura ngushtë disa koncepte të tjera juridike, të cilat paraqiten të domosdoshme për tu analizuar hollësisht. Këto koncepte në praktikën administrative kuptohen herë si pjesë përbërëse e kompetencës dhe herë si “anë” të veçanta të saj. Këto koncepte më shumë paraqiten si çështje e doktrinës juridike se sa si çështje e ligjit. Megjithatë, aktualisht ato janë bërë edhe pjesë e dispozitave ligjore, të cilat janë: delegimi, zëvendësimi, spostimi dhe juridiksioni, që do të analizohen në këtë kre të punimit.

Kompetenca ndahet në disa lloje: *Kompetenca lëndore*: Për të përcaktuar kompetencës lëndore merret si kriter përmbajtja ose natyra e çështjeve që do të zgjidhen nga organet administrative. Pra, kompetenca lëndore nënkupton të drejtën dhe detyrën e organit administrativ mbi lëndën e caktuar. Në këtë kuptim, organet e administratës publike kanë të drejtë të ushtrojnë funksionet e tyre brenda rrethit të kompetencave, që ligji¹⁵⁴ ose akti nënligjor iu njeh atyre, pa ndërhyrë në kompetencat e organeve të tjera të sistemit ekzekutiv, legjislativ ose gjyqësor. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë parashikon se, Këshilli i Ministrave përcakton drejtimit kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore. Gjatë ushtrimit të veprimtarisë së tij, ai nxjerrë vendime dhe udhëzime. Pikërisht ky rregull kushtetues përcakton kompetencën lëndore të këtij organi administrativ, në drejtim të llojeve të akteve juridike që ai nxjerr, duke e dalluar atë nga

¹⁵³ Komentari i Kodit të Procedurave Administrative, Shtëpia botuese “Toena” Tiranë, viti 2004, Ribotim i plotësuar, faqe 78.

¹⁵⁴ Në vendimin nr. 580, datë 24.10.2013 Gjykata e Apelit Shkodër, e cila ndryshon vendimin e Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Shkodër ndërmjet të tjerave ka arsytuar se: Neni 3 i ligjit nr.7501, datë 19.07.1991 “Për Tokën” dhe VKM-ja nr. 255, datë 02.08.1991 autorizonte komisionet e ndarjes së tokave që të jepnin tokë bujqësore në pronësi. Ky ligj përjashtonte nga dhënia në pronësi e tokave bujqësore që ditën e hyrjes në fuqi të tij ndodheshin brenda vijës së verdhë të qyteteve, fshatrave ose qendrave të banuara.....Në rastin konkret komisioni i ndarjes së tokës nuk kishte kompetencë që të jepte në pronësi një tokë që nuk ka qenë e kategorizuar si tokë bujqësore, por ka qenë truall.....

organet e tjera administrative. Sipas kompetencës lëndore, një organ administrativ me kompetenca të posaçme, si p.sh. Ministri i Drejtësisë, nuk mund të nxjerr akte administrative ose të zgjidh çështje për probleme, të cilat nuk i përkasin fushës që ai mbulon. Nxjerrja e akteve juridike që do të krijonte efekte për sektorë të tjerë që nuk përfshihen në fushën e drejtësisë, do të bënte ato të paligjshme dhe si rrjedhojë, veprimtarinë e këtij organi inkompetente. Ndërsa urdhëri ose udhëzimi që nxjerr ky ministër në bazë dhe për zbatim të ligjit për rregullimin e marrëdhënieve në fushën e financës përfshihet brenda kompetencës së tij lëndore.

Kompetenca vetjake ose funksionale: Kjo kompetencë përcakton ndarjen e detyrave në raport me vendin që zë secili organ i administratës publike në sistemin e përgjithshëm të organeve shtetërore. Kompetenca vetjake përcakton llojin e punës që i përket çështja, si dhe funksionin e organit që e kryen. Në funksion të kësaj kompetence, një organ në hierarkinë administrative që i përket një niveli të caktuar vendos vetëm për ato çështje që ligji shprehimisht ia ka dhënë atij. Kështu mund të themi se, nuk mund të vendos një organ i ulët administrativ për çështje që hyjnë në kompetencën e një organi më të lartë administrativ. Ky është parimi i përgjithshëm i administratës publike dhe nuk lejon, që Kryetari i një bashkie të nxjerrë një vendim për shpronësimin e një objekti për interesa publike, i cili sipas ligjit është në kompetencë të Këshillit të Ministrave. Duhet theksuar se, ky rregull nuk vlen për organet më të larta, për arsye se ligji mund ti pajis ato me të drejta mbi organet më të ulta. Edhe ky aspekt nuk përjashtohet nga rrethi i kompetencave vetjake të organit administrativ më të lartë, përse kohë që vetë ligji ia ka njohur këtë të drejtë atij. Pra, kompetenca vetjake (funksionale) është e drejtë ekskluzive e atij organi, që ligji e njeht si autoritetin kompetent në rastin konkret.

Kompetenca territoriale: 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 territorial dhe juridiksional, brenda të cilëve kryhet veprimtaria ekzekutive dhe urdhërdhënëse e organit administrativ.¹⁵⁵ Pavarësisht nga emërtimi që merr kompetenca që ushtron organi administrativ, lëndore, vetjake apo territoriale, në kuptimin ligjor, ajo duhet kuptuar veçse si një kompetencë për organin administrativ. Kështu mund të themi se, një organ administrativ i një bashkie të caktuar nuk mund të nxjerrë asnjë akt administrativ që i përket territorit të një bashkie tjetër.

4.3. Delegimi dhe zëvendësimi

Llojet e shumta të marrëdhënieve juridike që krijohen në fushën administrative, e bëjnë të pamundur kryerjen e veprimtarisë ekzekutive urdhërdhënëse vetëm nga organet administrative që kanë kompetencën për nxjerrjen e akteve juridike. Ushtrimi i kompetencave është i domosdoshëm të shpërndahet edhe në nivele ose funksione të tjera administrative brenda sistemit, me qëllim që kjo veprimtari të krijojë të gjitha kushtet e favorshme për zbatim të përpiktë të ligjeve dhe akteve nënligjore. Pikërisht, kalimi i ushtrimit të kësaj veprimtarie nga një organ administrativ në një tjetër realizohet nëpërmjet konceptit juridik të

¹⁵⁵ Ka patur disa raste në praktikën gjyqësore që ish Komuna Dajt Tiranë jepte leje ndërtimi në territorin që i përkiste Bashkisë Tiranë, duke e pretenduar si territor të saj, pasi nuk ishin përcaktuar qartë kufijtë administrativ ndërmjet dy njësive të qeverisjes vendore.

delegimit. Ligji në raste të veçanta i njeh të drejtën organeve administrative të delegojnë kompetencën e tyre në një autoritet tjetër administrativ. Delegimi i kompetencave kryhet nga organet e prore tek organet vartëse të tyre. Delegimi është e drejta e organeve administrative më të larta, për të kaluar atributet e ushtrimit të pushtetit të tyre ekzekutiv ose urdhërdhënës tek organet më të ulëta në shkallë hierarkie brenda këtij sistemi.

Delegimi nuk zbatohet tek çdo organ i administratës publike, si dhe për çdo çështje që ato kanë. Ligji është ai që parashikon si llojin e organit administrativ që ushtron delegimin, ashtu dhe veprimi konkret që kërkohet të kryhet. Delegimi është një formë që zbatohet më shpesh dhe pa rrezik të shpërdorimit të kompetencave nga organet kolegjiale të drejtuesi kryesor i tij. Mund të ndodh që Këshilli i Ministrave, me përjashtim të rasteve kur Kushtetuta ia ka njohur drejtpërdrejt Kryeministrit, mund të delegojë atij të drejta ligjore, për aq sa është e përshtatshme, ose këshilli i bashkisë së një qyteti mund të delegojë një nga të drejtat e tij kryetarit të bashkisë për të vepruar në emër dhe për llogari të këtij organi. Por është e rëndësishme për tu thënë se, duhet bërë një dallim i rëndësishëm. Sa herë që flitet për delegim të kompetencave nga organi kolegjial tek drejtuesi i tij, duhen kuptuar kompetenca me karakter organizativ e procedural dhe asnjëherë probleme që lidhen me substancën. Kështu kryetarit të një organi kolegjial mund ti delegohet kompetenca për përgatitjen e axhendës për mbledhjen e ardhshme ose për përgatitjen dhe shpërndarjen e njoftimeve, por atij nuk mund ti jepet e drejta për të vendosur në lidhje me çështje të veçanta të axhendës.¹⁵⁶ Duhet vënë në pah se, delegimi i kompetencave nga një organ administrativ në një tjetër nuk mund të jetë i pakufijshëm. Një përdorim i gjerë dhe pa kufij i delegimit të kompetencave do të shkaktonte një moskryerje të detyrave konkrete dhe një mungesë përgjegjësie nga organi administrativ kompetent.

Kushtetuta ka vendosur një kufizim të arsyeshem për raste të kësaj natyre. Sipas nenit 118/3 të Kushtetutës, organi i autorizuar me ligj për të nxjerrë akte nënligjore, nuk mund t'ia delegojë kompetencën e tij një organi tjetër. Kuptimi i kësaj dispozite kushtetuese ka të bëjë me përgjegjësinë dhe detyrimin kushtetues që duhet të kenë organet e pushtetit ekzekutiv, për të mos iu shmangur kompetencës së nxjerrjes së akteve nënligjore. Do të konsiderohej shkelje kushtetuese, nëse Këshilli i Ministrave i delegonte Kryeministrit ose një ministri të drejtën për të nxjerrë një vendim në emër dhe për llogari të qeverisë, nëse Ministri i Drejtësisë i delegon Drejtorit të Përgjithshëm të Burgjeve të drejtën e nxjerrjes së akteve juridike për të cilat ligji ka ngarkuar në mënyrë të shprehur vetë ministrin. Kjo dispozitë kushtetuese nuk duhet kuptuar sikur organet e administratës publike nuk mund të ngarkohen nga ligji ose akti nënligjor, që të nxjerrin akte administrative për një problem të caktuar.

Një dukuri e tillë, jo vetëm që është e pranishme në praktikën administrative, por nuk përbën as paligjshmëri në veprimtarinë e organeve të administratës publike. Qëllimi i dispozitës kushtetuese është mjaft i qartë dhe ka si synim që të orientojë dhe të ndalojë organet e larta administrative që kompetencën e tyre për të nxjerrë akte nënligjore ta delegojnë në organe të

¹⁵⁶ Komentari i Kodit të Procedurave Administrative, Shtëpia Botuese "Toena" Tiranë, viti 2004, Ribotim i plotësuar, faqe 67.

tjera më të ulta. Kështu në rast dorëheqje një ministër nuk mund ta delegojë të drejtën e tij për nxjerrjen e akteve nënligjore tek zëvendësministri ose tek ndonjë organ tjetër që ndodhet në varësinë e tij. Kompetenca e nxjerrjes së aktit nënligjor është e padelegueshme, përse kohë ligji në mënyrë të shprehur ka ngarkuar atë organ administrativ. Ky kufizim është vetëm për ato organe, që ligji i identifikon shprehimisht si organe urdhërdhënëse. Zakonisht organe të tilla janë: Këshilli i Ministrave, ministri, ose drejtuesit e institucioneve qendrore. Për organet që ligji nuk shprehet, nuk vepron kufizimi kushtetues i delegimit.

Organi që delegon një kompetencë nuk mund të autorizojë organin e deleguar, që ky i fundit t'ia nëndelegojë këtë kompetencë një organi tjetër, me përjashtim të rasteve, kur vetë ligji e parashikon një gjë të tillë.¹⁵⁷ Sipas kuptimit të ligjit, rregulli është se nëndelegimi i kompetencave nuk lejohet. Ky parashikim ligjor rrjedh nga parimi latin "*delegatus non potest delegare*", që do të thotë se i deleguari nuk mund të delegojë vetë, pra një organ nuk mund të delegojë kompetencën që i është dhënë atij. Në rast se ligji e lejon nëndelegimin, që në fakt përbën një përjashtim nga rregulli, atëherë të gjitha ato rregulla që vlejnë për delegimin do të zbatohen edhe për nëndelegimin. Në rastet kur një organ do të kalojë të drejtën e delegimit në një organ tjetër, ai duhet të përcaktojë me saktësi kompetencat që janë deleguar, duke specifikuar se çfarë veprimesh administrative mund të kryejë dhe çfarë aktesh mund të nxjerrë dhe të zbatojë organi i deleguar. Ky rregullim ligjor është parashikuar për të shmangur sa të jetë e mundur shpërdorimet që mund ti bëhen ushtrimit të pushtetit nga organi të cilit i delegohen të drejtat. Përveç përcaktimit të kompetencave në aktin delegates, ligjvënësi ka parashikuar dhe botimin në Fletoren Zyrtare të aktit të delegimit. Botimi ka si qëllim që delegimi i kompetencave tu bëhet i njohur gjithë subjekteve që janë të interesuar dhe që kanë lidhje me veprimtarinë e organit konkret. Ky rregull është i kufizuar për organet e pushtetit qendror, ndërsa për organet e administratës vendore botimi realizohet në gazetën vendore ose edhe nëpërmjet afishimit në vende publike.¹⁵⁸

Organit delegates i njihet e drejta që të rimarrë përsëri kompetencat e deleguara, si dhe të revokojë çdo akt apo veprim të ndërmarrë nga organet e deleguara ose nëndeleguara në kundërshtim me dispozitat ligjore. Një rregullim i tillë buron nga parimi i hierarkisë që vepron në administratën publike. Megjithatë, përdorimi i kësaj të drejte pa kriter nga organi më i lartë administrativ dëmton qëllimin e konceptit juridik të delegimit, si dhe nuk i motivon organet e deleguara për ushtrimin normal të veprimtarisë së tyre. Delegimi i kompetencave nuk mund të vazhdojë pafundësisht. Edhe delegimi, si një mënyrë përfaqësimi, mund të mbarojë së ushtruari si veprimtari. Neni 32 i Kodit të Procedurave Administrative njeh tre mënyra të përfundimit të delegimit: Revokimi i aktit nga organi administrativ që e ka dhënë këtë të drejtë është forma kryesore e mbarimit të delegimit. E gjithë veprimtaria e kryer nga organi i deleguar, deri në momentin e revokimit të aktit, do të konsiderohet e ligjshme, me

¹⁵⁷ Në nenin 28 të Kodit të Procedurave Administrative është parashikuar se: Përveç rasteve kur me ligj parashikohet ndryshe, organi që delegon një kompetencë nuk mund të autorizojë organin e deleguar apo të nëndeleguar, që ky i fundit t'ia nëndelegojë këtë kompetencë një organi tjetër.

¹⁵⁸ Në nenin 29/2 të Kodit të Procedurave Administrative është parashikuar se: Delegimi i kompetencave botohet në Fletoren Zyrtare. Ndërsa në rastet e administratës vendore delegimi botohet në gazetën e pushtetit vendor dhe kur nuk ekziston një e tillë, njoftimi përkatës afishohet në vende publike.

përrjashtim të rasteve kur organi delegues shprehet për parregullsinë e veprimit konkret. Mbarimi ose kryerja e detyrave të caktuara në aktin e delegimit është shkak për përfundimin e tij. Qëllimi për të cilin është nxjerrë akti i delegimit është realizuar dhe në këtë mënyrë delegimi konsiderohet i përfunduar. Zhdukja e organit delegues apo të deleguar si pasojë e një shkakut ligjor (suprimimi, shkrirja) ose rasti faktor është një tjetër shkak për përfundimin e delegimit. Megjithatë neni 32 i Kodit të Procedurës Administrative hesht në lidhje me nivelin e publicitetit që duhet të marrë përfundimi i delegimit, duhet kuptuar se, përfundimi i delegimit, sidomos në rastin kur realizohet nëpërmjet revokimit, duhet të bëhet publik me po ato mënyra, të parashikuara nga neni 29 i Kodit të Procedurave Administrative, me të cilat bëhet publik vetë delegimi.¹⁵⁹

Në praktikën administrative mund të paraqiten situata ose rrethana të tilla që organi administrativ individual të mos ketë mundësi të kryejë vetë në çdo kohë dhe pandërprerje funksionet e tij. Shkaqe të tilla si mungesa në detyrë, pamundësia ose paaftësia fizike për të vepruar ose shkaqe të tjera ligjore, që sjellin mosushttrimin e detyrës, krijojnë një vakum institucional. Në këto rrethana, ligji jep zgjidhjen për shmangien e situatave të tilla, me qëllim ushttrimin normal të veprimtarisë institucionale. Zëvendësimi është koncepti juridik që zbatohet në këto raste. Zëvendësimi është ushttrimi i të drejtave të një organi administrativ individual nga një organ ose person tjetër zyrtar që në bazë të ligjit është përcaktuar si zëvendësi i tij.

Zëvendësimi nuk është delegim i të drejtave dhe as nuk duhet konfunduar me atë koncept juridik. Zëvendësi, kur ushtron kompetencat e organit, nuk pajiset me ndonjë akt delegues. Përkundrazi, ai ushtron ato kompetenca, që ligji nuk ia ndalon, mbi bazën e qënies së tij në bazë të ligjit si zëvendës i organit. Kodi i Procedurave Administrative e lejon zbatimin e zëvendësimit vetëm për organet administrative individuale. Kështu zëvendëskryeministri ose zëvendësministri, përkatësisht në mungesë të Kryeministrit ose të ministrit ushtrojnë të drejtat e tyre. Ky ushttrim funksioni konsiderohet i ligjshëm, jo për shkak se këto kompetenca i janë deleguar atyre nga Kryeministri ose ministri, por për arsye se, përkatësisht zëvendëskryeministri dhe zëvendësministri, në bazë të ligjit, janë personat zyrtar që i zëvendësojnë ato. Kjo cilësi i përket, gjithashtu, në shkallë hierarkike çdo zëvendësi të organit administrativ, nga qendra në bazë, që zëvendëson titullarin e organit në ushttrimin e kompetencave të tij ligjore.

Pranimi i zëvendësimit vetëm për organet individuale dhe jo edhe për organet kolegjiale është i drejtë dhe logjik. Shkaqet ligjore ose fatore që mund të ndeshen në praktikë janë të tilla që mund të pengojnë ushttrimin normal të veprimtarisë së një organi individual. Kështu, shkaqet që mund të bëjnë të pamundur ushttrimin e veprimtarisë së Kryeministrit, ministrit ose të një titullari në një institucion shtetëror mund të jenë të ndryshme. Një gjë e tillë e bën të domosdoshme që në mungesë të titullarit, funksionet e tij të kryej zëvendësi i organit administrativ. Në rastet kur ligji nuk e njeh shprehimisht zëvendësin si organ, atëherë çështja mund të ndërlikohet në praktikë,

¹⁵⁹ Komentari i Kodit të Procedurave Administrative, Shtëpia botuese “Toena” Tiranë, viti 2004, Ribotim i plotësuar, faqe 74.

për arsye se mund të vihet në diskutim veprimtaria e kryer nga ndonjë funksionar që vepron në emër të titullarit si zëvendës i tij. Organi kolegjial vepron si një grup personash, të cilët nuk pengohen nga prania e shkaqeve të sipërcituara. Nuk mund të zëvendësohet një organ kolegjial në ushtrimin e veprimtarisë së tij, pasi funksionin kryesor për nxjerrjen e akteve të tij juridike e realizon edhe në mungesë të titullarit ose të anëtarëve të tjerë, mjafton të arrihet shumica e nevojshme (kourumi) që kërkon ligji për vlefshmërinë e akteve. Nëse në mbledhjen e Këshillit të Ministrave nuk janë të pranishëm disa anëtarë të tij, kjo nuk mund të paralizojë veprimtarinë e këtij organi, përderisa shumica e nevojshme për marrjen e vendimeve mund të arrihet me praninë e anëtarëve të tjerë.

I vetmi problem duket se krijohet në këto organe kur për arsyet e mësipërme, mungojnë kryetari apo sekretari i organit kolegjial. Sidoqoftë, ligji e ka dhënë zgjidhjen edhe për këto raste. Sipas ligjit për funksionimin e organeve kolegjiale të administratës shtetërore dhe enteve publike,¹⁶⁰ kryetari dhe sekretari zëvendësohen përkatësisht nga anëtari më i vjetër dhe anëtari më i ri, që të dy me të drejtë vote. Zëvendësimi kur kryhet në persona konkret të një organi kolegjial duhet dalluar nga zëvendësimi i një organi administrativ individual. Në organin kolegjial nuk zëvendësohet organi, por drejtuesit e tij, siç janë kryetari apo sekretari, të cilët nuk janë të autorizuar nga ligji për të nxjerrë akte juridike. Akti juridik në këtë rast nxirret nga organi kolegjial.

Në organin individual çështja e zëvendësimit paraqitet më e ndërlikuar, sepse ai është organi i vetëm që nxjerr aktin juridik. Zëvendësimi është një kompetencë që nuk mund të ushtrohet në mënyrë të pakufizuar. Zëvendësuesi nuk mund të kryejë kompetencat që ligji ia ka njohur në mënyrë të shprehur vetëm titullarit të organit administrativ. Kështu zëvendëskryeministri nuk mund të kryej ato kompetenca që Kushtetuta ia ka njohur vetëm Kryeministrit në mënyrë të shprehur. Sipas Kushtetutës, Kryeministri i propozon Presidentit të Republikës emërimin ose shkarkimin e ministrave.¹⁶¹ Gjithashtu është e drejta e Kryeministrit ti propozojë Presidentit të Republikës emërimin ose lirimin nga detyra të përfaqësuesve diplomatikë të Republikës së Shqipërisë në shtetet e tjera, emërimin e Drejtorit të Shërbimit Informativ të Shtetit, emërimin dhe shkarkimin e Shefit të Shtabit të Përgjithshëm të Forcave të Armatosura, etj. Gjithashtu me propozimin e Ministrit të Brendshëm, Kryeministri emëron dhe shkarkon Drejtorin e Përgjithshëm të Policisë së Shtetit, ndërsa mbi bazën e propozimit të Ministrit të Mbrojtjes, Presidenti i Republikës emëron ose shkarkon komandantët e forcave tokësore, detare e ajrore, etj.

Në rast të mungesës në detyrë të Kryeministrit, Ministrit të Brendshëm ose Ministrit të Mbrojtjes, Presidenti i Republikës nuk mund të emërojë apo shkarkojë funksionarët e mësipërm, as nuk mund të nxjerrë dekrete, me propozimin përkatës të zëvendëskryeministrit, zëvendësministrit të brendshëm ose zëvendësministrit të mbrojtjes. Normat kushtetuese dhe ligjore i kanë njohur në mënyrë të shprehur të drejtën e propozimit, si për emërimet e shkarkimet

¹⁶⁰ Botuar në Fletoren Zyrtare nr. 19, datë 20.07.1999.

¹⁶¹ Në nenin 98 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë është parashikuar se: Ministri emërohet dhe shkarkohet nga Presidenti i Republikës, me propozim të Kryeministrit, brenda 7 ditëve. Dekreti shqyrtohet brenda 10 ditëve nga Kuvendi.

e mësipërme, ashtu dhe për raste të tjera, vetëm titullarëve të organeve përkatëse. Zëvendësit nuk i jepet e drejta të zëvendësojë titullarin e organit administrativ në të gjitha funksionet e tij, por vetëm për ato që ligji i lejon. Një kompetencë e tillë kushtetuese ushtrohet vetëm me vullnetin e organit dhe jo të zëvendësit të tij. Kjo do të thotë se, akti administrativ i nxjerrë nga zëvendësit e këtyre organeve nuk do të sillte asnjë efekt juridik, përveç pavlefshmërisë së tij. Në rastet kur Kushtetuta dhe ligji kanë përcaktuar në mënyrë të shprehur organin konkret për nxjerrjen e akteve juridike, zëvendësimi si koncept juridik është i pazbatueshëm. Do të konsiderohej i papajtueshëm me Kushtetutën ushtrimi i një të drejte të tillë nga zëvendëskryeministri, me arsyetimin se ai si zëvendës i Kryeministrit duhet ta zëvendësojë atë në të gjitha të drejtat që ligji i jep Kryeministrit. E drejta e propozimit në këto raste, por edhe në raste të tjera kur ligji e ka të shprehur në mënyrë taksative, i përket vetëm Kryeministrit, pasi është një e drejtë që i përket vetëm këtij organi.

I njëjti qëndrim duhet mbajtur edhe për zëvendësministrin, të cilit megjithëse i njihet e drejta të marrë pjesë në mbledhjet e Këshillit të Ministrave, si edhe të diskutojë për problemet e ndryshme që trajtohen në mungesë të ministrit përkatës, ai nuk e ka cilësinë e anëtarit të Këshillit të Ministrave dhe për rrjedhojë, pozicioni i tij është i kufizuar, pasi nuk i njihet e drejta e votës në këto mbledhje. Ai vetëm merr pjesë në mbledhje për të vënë më pas në dijeni ministrin për problemet që janë trajtuar gjatë mbledhjes së qeverisë ose për vendimet që ajo ka marrë. Kushtetuta ka pranuar disa koncepte të reja të patrajtuara më parë që lidhen me përgjegjshmërinë kushtetuese të këtyre organeve. Në të parashikohet se Kryeministri nxjerr urdhra, ndërsa ministri nxjerr urdhra dhe udhëzime, vendimet e Këshillit të Ministrave, që merren me propozimin e Kryeministrit ose ministrit përkatës, janë të vlefshme vetëm kur kundërfirmohen nga ata. Ndërsa sipas nenit 118/3 të Kushtetutës, nuk lejohet delegimi i kompetencës së organit, që është ngarkuar me ligj për nxjerrjen e akteve nënligjore, një organi apo personi tjetër. Këto formulime kushtetuese saktësojnë veprimtarinë juridike urdhërdhënëse të organeve kushtetuese dhe kufizojnë kalimin e kësaj veprimtarie, për çfardollos shkaku, në organet e tjera. Veprimtaria juridike urdhërdhënëse është një lloj veprimtarie që nuk mund të zëvendësohet nga kushdo. Në këtë kuptim, zëvendësimi do të ushtrohet në të gjitha ato raste dhe për ato veprimtari administrative që Kushtetuta dhe ligji nuk i ndalojnë shprehimisht.

4.4. Spostimi (Zhvendosja)

Organet administrative mund të pengohen në ushtrimin e veprimtarisë së tyre nga ndërhyrja e organeve të tjera. Kjo ndërhyrje që shmang organin nga realizimi i të drejtave që i janë ngarkuar atij me ligj sjellë spostimin e tij nga ushtrimi i veprimtarisë administrative. Spostimi nuk lidhet me kompetencën e organit, por me inkompetencën si veprim.¹⁶² Ai nuk është pjesë përbërëse e kompetencës së organit, por devijim dhe shkelje shpërdoruese e thelbit të saj. Spostimi si një koncept juridik është një lloj sjellje apo veprimi aktiv që shfaq autoriteti

¹⁶² Në vendimin nr. 1064, datë 18.03.2014 Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tiranë, ndërmjet të tjerave arsyeton se: Në rastin e ristrukturimit, ripozicionimit apo lirimit të punonjësve nuk është kompetent Sekretari i Përgjithshëm, por Komisioni i Ristrukturimit, pra në këtë rast organi më i lartë administrativ ka marrë një kompetencë që nuk ia njeh ligji (ka qenë inkompetent), duke e spostuar organin më të ulët administrativ nga kryerja e detyrës së ngarkuar me ligj....

shtetëror më i lartë gjatë ushtrimit shpërdorues të veprimtarisë administrative mbi funksionet dhe kompetencat që me ligj i janë ngarkuar një organi tjetër. Kjo ndërhyrje e organit administrativ çënon ushtrimin e drejtë dhe normal të veprimtarisë së një organi tjetër kompetent. Spostimi nuk është një e drejtë e organit administrativ, por dukuri negative që dallon si nga delegimi, ashtu dhe nga zëvendësimi. Në këtë kuptim spostimi nuk është kompetencë. Trajtimi i tij sëbashku me delegimin dhe zëvendësimin shërben për ti dalluar nga njëri tjetri dhe për të kuptuar tejkalimin që i bëhet kompetencës së organit administrativ nga një organ më i lartë.

Çdo organi të administratës publike i janë caktuar me ligj kompetencat, të cilat ai ka të drejtë, por është edhe i detyruar me ligj që ti zbatojë. Paligjshmëria që vërehet në veprimet apo aktet administrative është rrjedhojë qoftë e mospasjes së një koncepti të drejtë dhe ligjor për kompetencën që duhet të zbatojë çdo organ administrativ gjatë veprimtarisë së tij ekzekutive dhe vendimmarrëse, ashtu dhe e ndërhyrjeve arbitrare dhe të qëllimshme që bëjnë organet më të larta të administratës publike ndaj organeve më të ulta. Pikërisht shmangia arbitrare dhe në mënyrë të paligjshme e një organi nga një tjetër në veprimtarinë e tij ekzekutive dhe urdhërdhënëse përbën shpërdorim të pushtetit dhe njëkohësisht spostim të organit kompetent. Kontrulli hierarkik i organeve më të larta mbi organet më të ulta është parim thelbësor i funksionimit të administratës publike. Megjithatë, ekzistenca e këtij parimi nuk duhet kuptuar sikur ky kontroll hierarkik mund të shfaqet i pakufizuar. Çdo organ e ka të përcaktuar nga ligji fushën e veprimtarisë ku duhet ta ushtrojë pushtetin e tij. Kontrulli hierarkik zbatohet në atë masë sa ai nuk dëmton dhe as nuk shmang organin në ushtrimin e kompetencave të tij.

Në qoftë se ligji ka ngarkuar inspektorin përkatës që të vendosë gjoba për raste të shkeljeve të rregullave në fushën e higjienës ose mbrojtjes kundër zjarrit, kjo përbën një kompetencë të tij dhe nuk lejon asnjë organ që qëndron mbi të në shkallë hierarkike që ta spostojë në ushtrimin e kësaj veprimtarie. Kur për kryerjen e një veprimtarie konkrete kërkohen detyrimisht njohuri të posaçme që mund të jenë të karakterit teknik, shkencor, profesional, etj., është organi administrativ kompetent ai që do ta ushtrojë këtë pushtet. Kështu nuk mundet Kryeministri të emërojë një specialist të thjeshtë nëpër ministri të ndryshme, kur kjo e drejtë, në bazë të ligjit, i përket ministrave përkatës. Gjithashtu Ministrin të Arsimit, si organ qëndror i administratës shtetërore, nuk mund ti njihet e drejta që të pajis me diplomat e përfundimit të fakulteteve studentët që kanë mbaruar studimet e larta, pranë universiteteve të ndryshme, sepse organi kompetent dhe i specializuar për nxjerrjen e këtyre diplomave janë Dekani i Fakultetit dhe Rektori i Universitetit, etj.

Spostimi si fenomen vihet re në veprimtarinë e organeve më të larta administrative. Spostimi mund të realizohet dhe zbatohet nga veprimet e organit më të lartë administrativ ndaj organit më të ulët, duke përfutur nga parimi i hierarkisë që vepron në administratën publike. Nuk ndodhemi përpara konceptit të spostimit, kur organi më i ulët administrativ do të ushtronte detyrat e një organi më të lartë administrativ, për arsye se në një rast të tillë ka pamundësi objektive të sjelljes së efekteve juridike. Nuk mundet drejtuesi i një institucioni në nivel vendor të spostojë në ushtrimin e detyrës një organ më të lartë, siç janë prefekti ose ministri, sepse nuk i krijohet praktikisht një mundësi e tillë kaq e madhe e shpërdorimit të pushtetit në veprimtarinë praktike. Sidoqoftë, në raste kur dikush është cënuar nga një veprimtari e tillë, argumentet ligjore që

duhen përdorur lidhen me inkompetencën e organit dhe jo me spostimin e tij. Çdo ndërhyrje shpërdoruese dhe në kundërshtim me ligjin që do të bëhej një organi më të ulët kompetent në fushën e tij nga një organ më i lartë, kushdo qoftë ai, do të konsiderohej spostim nga ushtrimi i veprimtarisë administrative, me përjashtim të rasteve kur vetë ligji e parashikon ndryshe.

Megjithatë nuk duhet kuptuar sikur organi më i lartë administrativ e ka të pamundur në çdo rast kryerjen e veprimeve të caktuara, të cilat sipas ligjit duhet ti kryej organi kompetent më i ulët. Ka raste në praktikë dhe që ligji e lejon, që organi më i lartë administrativ të marrë ose të ushtrojë kompetencat e organit më të ulët. Duhet theksuar se marrja e kompetencës në këtë rast nuk është e njëjtë me spostimin që u trajtua më sipër.¹⁶³ Ky veprim nuk ka të bëjë me spostimin, përse kohë që vetë ligji e parashikon një mundësi të tillë. Pra, është e domosdoshme që organi më i lartë administrativ, kur merr përsipër vetë kryerjen e detyrave të organit më të ulët, ta ushtrojë këtë të drejtë jo si një veprim shpërdorues dhe tej caqeve të ligjit. Ai e realizon marrjen e kompetencës, kur kjo ndodhet brenda kompetencës së tij. Kështu, sipas nenit 121 të Kodit të Procedurave Administrative, akti administrativ mund të shfuqizohet edhe me nismën e vetë organit administrativ. Në rastin kur një organ më i ulët ka nxjerrë një akt administrativ dhe organi më i lartë, menjëherë sapo vihet në dijeni, e merr aktin dhe e shfuqizon, duke e rregulluar vetë marrëdhënien juridike.

Në një rast të tillë organi më i lartë administrativ ushtron një të drejtë që i përket organit më të ulët. Ka edhe raste kur organi më i ulët për arsye të ndryshme heq dorë ose shmanget nga ushtrimi i një kompetence konkrete që i përket atij. Në një rast të tillë, heqja dorë nga e drejta për të ushtruar kompetencat, që i janë ngarkuar me ligj një organi administrativ, përbën paligjshmëri. Duhet theksuar se, një situatë e tillë do të zgjidhet nëpërmjet ushtrimit të veprimtarisë administrative të organit më të ulët nga organi më i lartë administrativ.

Kam mendimin se, një nga rastet më klasike të spostimit (zhvendosjes) është vendosja e gjobave nga INUK Tiranë në rastet e ndërtimeve pa leje në zonat e banuara (urbane), në një kohë kur sipas ligjit për disiplinimin e punimeve në ndërtim, vendosja e gjobave të tilla është në kompetencë të INU-ve, pranë Bashkive.

4.5. Procedura

Zbatimi i procedurës së saktë ligjore është një tjetër kusht i rëndësishëm që ndikon në vlefshmërinë e aktit administrativ. Procedura që duhet të ndiqet për nxjerrjen e një akti administrativ përcaktohet nga natyra dhe forma e aktit, si dhe nga struktura e vendi që zë organi administrativ në sistemin e përgjithshëm të hierarkisë shtetërore. Shumica e organeve administrative gjatë ushtrimit të veprimtarisë për nxjerrjen e akteve juridike ndjekin fillimisht një procedurë paraprake që pasohet nga procedura më të veçanta, të cilat realizohen gjatë momentit të miratimit të aktit administrativ dhe përfundojnë me procedurën pas nxjerrjes së aktit administrativ. Secili prej këtyre momenteve është i nevojshëm për tu respektuar, për arsye se

¹⁶³ Ligji nr. 9780, datë 16.07.2007 “Për Inspektimin në Ndërtim”, i ndryshuar, botuar në Fletoren Zyrtare nr. 95, datë 27.07.2007 e lejon INUK Tiranë që të marrë kompetencat e INU-ve, pranë bashkive për shembjen e ndërtimeve të paligjshme, në rastet kur këto të fundit nuk veprojnë në përputhje me ligjin.

gjatë fazave të kontrollit administrativ dhe gjyqësor ato mund të bëhen përcaktuese për vlefshmërinë e aktit administrativ. Megjithatë, secila fazë procedurale ka rëndësinë e vet, e cila dallon nga tjetra, sidomos në drejtim të pasojave jo të njëjta ligjore që mund të kenë mbi aktin administrativ.

Në praktikën e organeve administrative, përpara se të nxirret një akt administrativ, duhet të respektohen disa rregulla të domosdoshme procedurale, të cilat i parashikon ligji ose akti nënligjor dhe që kanë karakter detyrues (procedura paraprake). Këto rregulla i japin aktit që do të nxirret më shumë qëndrueshmëri dhe garanci, qoftë për krijimin e pasojave të dëshiruara juridike, ashtu dhe për shmangien në maksimum të pasaktësive ose ometimeve, të cilat mund të ndikojnë dhe në kundërligjshmërinë e tij. Parimi i hetimit inkuizitorial që karakterizon veprimtarinë e organit administrativ vendimmarrës, i pranuar edhe në Kodin e Procedurave Administrative, kërkon që autoriteti administrativ të veprojë si një mbrojtës i interesave publike, duke përdorur të gjitha mjetet që ka në dispozicion dhe të verifikojë të gjitha faktet, në mënyrë që të arrijë në një vendim sa më të drejtë. Ai nuk duhet të kufizohet vetëm në provat e dhëna nga palët e interesuara, por nëse do të jetë e nevojshme të kërkojë edhe ndonjë informacion ose dokumente të nevojshme që i shërbejnë një zgjidhje sa më të drejtë të çështjes.

Këto rregulla dhe kërkesa fillimisht shfaqen me studimin e plotë dhe të gjithanshëm të atyre rrethanave, kushteve konkrete të vendit apo të kohës, të cilat ndikojnë në momentin e nxjerrjes së aktit administrativ. Ato kanë të bëjnë me tërheqjen e mendimit të specialistëve përkatës në fazën që akti është projekt, me shpalljen e projektaktit administrativ, si dhe me marrjen e mendimit të organeve të tjera shtetërore, të cilat janë të interesuara për efektet juridike që do të krijojë akti administrativ, etj. Diskutimi i projektakteve kalon në faza të ndryshme, në varësi të rëndësisë së problemeve që do të rregullohen. Në praktikë përdoren forma të ndryshme si këshillime, biseda të lira, anketime, sondazhe, diskutime me specialistë të ndryshëm, tërheqja e mendimit apo vërejtjeve të organeve të ndryshme apo grupeve të interesit për projektin, seminare, simpoziume, etj.

Në ligj ose në aktet e ndryshme me karakter nënligjor ndoshta është e pamundur që të sanksionohen me imtësi rregullime të tilla. Prandaj mosrespektimi i këtyre rregullave nuk është i lidhur domosdoshmërisht me kundërligjshmërinë e aktit, por mund të ndikojë në parregullsinë e tij. Megjithatë, në fazën e tanishme, tërheqja e mendimit të shtetasve në diskutimin paraprak të akteve administrative, sidomos të atyre projektakteve që kanë karakter të përgjithshëm normativ, luan një rol të veçantë për përmirësimin e përmbajtjes së tyre. Kjo procedurë e ndjekur në përshtatje dhe me kushtet konkrete të zhvillimit të legjislacionit paraqitet tepër e nevojshme, sepse shmang formalizmat e panevojshme dhe paralelizmat në trajtimin e problemeve, si dhe keqkuptimet në interpretimin e normave dhe sjell formulimin e akteve në një gjuhë më të saktë, të qartë dhe të kuptueshme.

Gjatë fazës paraprake, në rast se ndonjë individ për arsye të padijenisë ose të ndonjë gabimi rrezikon të preken të drejtat e tij, mbi organin administrativ rëndon detyrimi ligjor për të dhënë informacionin dhe këshillat e nevojshme për të gjithë këtë procedurë që do të ndiqet. Për këtë arsye, autoriteti administrativ duhet të informojë palën e interesuar, për të qartësuar ose

korrigjuar gabimet në kërkesën e saj, kur nuk është paraqitur sipas ligjit. Ai duhet ti informojë palët, të cilat janë të interesuara, për atë që është e nevojshme, rreth të drejtave dhe detyrimeve të tyre në përputhje me procedurën administrative. Këshillat apo informacionet duhet të jenë të sakta dhe jo evazive ose me dy kuptime. E drejta e palëve për tu informuar dhe njohur me dokumentet që do të përdoren në këtë procedurë, përveç rasteve kur në ligj janë vendosur kufizime, është e lidhur me detyrimin e organit administrativ për të zbatuar këtë parim. Mos respektimi i këtij parimi procedural në fazën paraprake sjell përgjegjësinë e organit për humbjen që mund ti shkaktohet qytetarit.

Procedura që ndiqet gjatë nxjerrjes së aktit: Mënyra se si zbatohen rregullat gjatë kësaj faze përbën aspektin më të rëndësishëm dhe përcaktues të të gjithë procedurës që ndiqet nga organi administrativ kompetent. Respektimi i rregullave procedurale të kësaj faze ndikon drejtpërdrejt në vlefshmërinë e aktit administrativ. Kjo procedurë përfshin disa veprime të caktuara, të parashikuara shprehimisht nga dispozita ligjore ose nënligjore. Të tilla janë rregullsia e thirrjes së mbledhjes, gjatë së cilës do të miratohet akti administrativ, rendi i ditës, kuorumi ose minimumi ligjor i anëtarëve që kërkohet për të qenë të pranishëm për legjitimitetin e mbledhjes së organit administrativ dhe vendimmarrjen e tij, shqyrtimi i propozimit, nëse ligji e kërkon, mënyra dhe forma e votimit të aktit, mbajtja dhe dokumentimi i të gjitha provave apo diskutimeve në procesverbalin përkatës të mbledhjes, etj.

Respektimi i këtyre rregullave vlen kryesisht për organet kolegjiale, për arsye se organet individuale kanë një tjetër mënyrë së vepruari kur nxjerrin aktet administrative. Sidoqoftë, edhe këto të fundit nuk mund të përjashtohen nga respektimi i atyre rregullave që mund të parashikojë ligji. Në rast se ligji kërkon nxjerrjen e një akti administrativ nga organi kompetent mbi bazën e propozimit që vjen nga një organ tjetër, ky rregull përbën një aspekt të rëndësishëm procedural që duhet respektuar. Kështu Kryeministri nxjerrë një akt administrativ mbi bazën e propozimit që bën Ministri i Ekonomisë, ose sipas ligjit për noterinë, lejimi i një noteri për të transferuar veprimtarinë e vet në juridiksionin e një rrethi tjetër gjyqësor bëhet nga Ministri i Drejtësisë, pasi ka marrë më parë mendimin me shkrim të Dhomës Kombëtare të Noterisë për këtë transferim. Akte të tilla pa propozimin përkatës janë të pavlefshëm.

Të gjitha momentet procedurale që duhet të respektohen gjatë fazës së nxjerrjes të aktit administrativ parashikohen si rregull në ligjet që rregullojnë me hollësi organizimin dhe funksionimin e organeve administrative. Në ato raste, kur ligji i posaçëm nuk rregullon shprehimisht aspektet procedurale që duhet të ketë parasysh autoriteti administrativ gjatë nxjerrjes së një akti, do të zbatohen rregullat e përgjithshme, të cilat kanë gjetur pasqyrim në ligjin për funksionimin e organeve kolegjiale të administratës shtetërore dhe enteve publike.¹⁶⁴ Në këtë ligj janë parashikuar rregulla të hollësishme që duhet të zbatohen nga organet kolegjiale, siç është rasti i zëvendësimit të kryetarit apo sekretarit për pamundësi të ushtrimit të detyrës, mënyra e thirrjes së mbledhjes, marrja e vendimeve, forma e votimit dhe kuorumi i nevojshëm për vlefshmërinë e mbledhjeve dhe vendimeve të marra, etj.

¹⁶⁴ Botuar në Fletoren Zyrtare nr. 19, datë 20.07.1999.

Kështu, mbledhjet thirren nga kryetari sipas një rendi dite të saktësuar më parë dhe që iu dërgohet anëtarëve të paktën dyzet e tetë orë përpara. Mbledhjet e organeve kolegjiale, që nuk janë të zgjedhura, si rregull nuk zhvillohen të hapura. Megjithatë, mosrespektimi i rregullave për thirrjen e mbledhjeve nuk shkakton në çdo rast pavlefshmërinë e tyre, në qoftë se anëtarët e organit e miratojnë paraprakisht zhvillimin e saj. Kuorumi është aspekt i rëndësishëm që ndikon në vlefshmërinë e mbledhjes dhe të aktit që merret. Për zhvillimin e mbledhjeve kërkohet më shumë se gjysma e anëtarëve, të cilët nuk kanë të drejtë të abstenojnë. Abstenimi është i lejueshëm vetëm për organet e zgjedhura. Votimi kryhet i hapur, me përjashtim të rasteve kur vendimi përmban vlerësime për sjelljen ose cilësitë e një individi. Për të marrë vendimin kërkohet shumica e votave të anëtarëve të pranishëm, me përjashtim të rasteve kur ligji parashikon shumicë të cilësuar. Në rast të barazimit të votave, vendos vota e kryetarit.

Ligji kërkon edhe mbajtjen e një procesverbali, në të cilin bëhet përmbledhja e gjithçkaje që thuhet në mbledhje deri në aktin që nxirret dhe rezultatin e votimit. Ky merr një rëndësi të veçantë sidomos për nxjerrjen në pah e mënyrës së vendimmarrjes dhe të efekteve të fuqisë juridike të aktit administrativ jonormativ. Krahas këtyre rregullave të sipërcituara është e domosdoshme të mos neglizhohen nga autoriteti publik disa parime procedurale të sanksionuara nga Kodi i Procedurave Administrative, të cilat janë mjaft të rëndësishme dhe thelbësore për tu respektuar gjatë procedimit administrativ. Parimi i dëgjimit, tashmë i sanksionuar në Kushtetutë dhe në këtë Kod, kërkon para marrjes së vendimit administrativ, që ndërhyt në të drejtat e ndonjë pale, ti jepet rasti asaj të shprehet mbi faktet që shqyrtohen. Parimi kërkon që palët të jenë në gjendje të mbrojnë të drejtat e tyre në procedurat administrative, deri në atë masë sa atyre tu jepet mundësia që të shprehin vetë pretendimet kryesore përpara marrjes së vendimit përfundimtar.

E drejta e dëgjimit mund edhe të mos respektohet, nëse kushtet e një rasti nuk e lejojnë zbatimin e tij. Dhe në mënyrë të veçantë ky parim mund të lihet mënjanë në rastet kur marrja e një vendimi është urgjente, ose kur një masë e tillë do të kompromentonte ekzekutimin e tij. Gjithashtu, organi administrativ mund të mos lejojë palët e interesuara të shprehen në rastet kur ato kanë patur rastin dhe mundësinë të shfaqin mendimet e tyre gjatë fazës së procedimit mbi provat ekzistuese, si dhe kur informacioni i paraqitur gjatë procedimit të shpie drejt një vendimi në favor të palës së interesuar. Parimi i paanësisë është një tjetër aspekt thelbësor që duhet garantuar nga autoriteti administrativ. Asnjë punonjës i organeve të administratës publike nuk mund të marrë pjesë në një proces vendimmarrës administrativ ose në një lidhje kontrate, ku administrata që ai përfaqëson ose vetë punonjësi është palë, ose kur ka një interes vetjak të drejtpërdrejtë apo të tërthortë në çështjen në fjalë. Kodi i Procedurave Administrative në nenin 43 të tij parashikon se aktet administrative, që nxirren në rastet kur veprojnë dispozitat mbi skualifikimin e punonjësve të administratës, janë të pavlefshme. Mosrespektimi i rregullave të mësipërme procedurale gjatë fazës së nxjerrjes së aktit administrativ, do të ishte e mjaftueshme për të shërbyer si shkak për të argumentuar pavlefshmërinë e mbledhjes së autoritetit shtetëror dhe të vetë aktit administrativ.

Procedura që ndiqet pas miratimit të aktit: Ka akte administrative, të cilat sapo miratohen nga organi kompetent i fillojnë menjëherë efektet e tyre juridike, pa qenë nevoja që për to të

kërkohet respektimi i ndonjë procedure të veçantë. Me miratimin e aktit, organi administrativ duket sikur nuk ka më ndonjë detyrim tjetër ligjor në këtë drejtim. Kështu pas nxjerrjes së një leje ndërtimi, dhënies së dëshmisë së aftësisë për drejtuesit e automjeteve (patentës), ose nxjerrjes së licensës për ushtrimin e një veprimtarie tregtare të caktuar, për organet administrative nuk kërkohet respektimi i ndonjë procedure tjetër formale. Në këto raste akti administrativ që është nxjerrë, i ka filluar efektet e tij juridike dhe për përmbajtjen e tij janë vënë në dijeni personat e interesuar. Në raste të tilla, akti administrativ është i ligjshëm nga pikëpamja e respektimit të procedurës së nxjerrjes së tij. Megjithatë ka raste të tjera, që në praktikën tonë administrative nuk janë të pakta, në të cilat gjendja paraqitet krejtësisht ndryshe. Në raste të tilla shfaqja e efekteve juridike të aktit administrativ dhe krijimi i pasojave të dëshiruara juridike diktojnë mbi organin administrativ kompetent respektimin edhe të disa kërkesave të tjera procedurale, mosrespektimi i të cilave mund të sjellë efekte juridike mbi vlefshmërinë e aktit administrativ.

Akti administrativ, pasi miratohet nga organi kompetent duhet të materializohet në një formë të caktuar ligjore. Pas këtij momenti vjen aspekti tjetër procedural që lidhet me vënien në dijeni të përmbajtjes së aktit të subjekteve të interesuara. Në varësi të përmbajtjes së aktit dhe të strukturës së organit që e ka nxjerrë atë, kryhet dhe procedura e njoftimit të aktit që realizohet me shpallje ose me botim. Shpallja e aktit administrativ kryhet në forma të ndryshme, të cilat varen kryesisht nga lloji dhe rëndësia e aktit, organi që e nxjerr atë ose dhe nga rrethi i subjekteve të cilëve ai iu drejtohet. Kështu ndryshe shpallet një vendim i Këshillit të Ministrave, ndryshe një urdhër i Ministrit të Brendshëm, ose ndryshe mund të shpallet një urdhër ose vendim i një drejtuesi institucioni në nivel vendor. Shpallja e aktit administrativ mund të bëhet nëpërmjet njoftimit të drejtpërdrejt të subjektit të interesuar, nëpërmjet shpalljeve në vende të caktuara, me anën e botimit në shtyp, në buletine të posaçme, me transmetimin në radiotelevizion dhe për aktet me karakter normativ të Këshillit të Ministrave, të ministrave dhe të institucioneve të tjera qendrore, me botimin e tyre në Fletoren Zyrtare.

Të gjitha veprimet që përmendëm më sipër duhet të kryhen nga organi që ka nxjerrë aktin administrativ. Kjo procedurë është e domosdoshme, pasi nga respektimi i saj varet momenti, koha se kur akti administrativ bëhet i zbatueshëm. Nga ky moment akti merr fuqi juridike, duke u bërë i ekzekutueshëm, ndërsa subjektit të interesuar i lind e drejta për të kundërshtuar paligjshmërinë e tij në organet më të larta administrative ose në gjykatë. Pikërisht, kryerja e këtyre veprimeve përbën dhe fazën përmbyllse të procedurës administrative, në të cilat kalon akti administrativ. Tri fazat e procedurës administrative, duke filluar nga procedura paraprake, ajo që ndiqet gjatë nxjerrjes së aktit, si dhe procedura pas miratimit të tij, përbëjnë në tërësi një element përcaktues për vlefshmërinë e aktit administrativ. Në akte të ndryshme administrative, tri fazat nuk paraqiten në të njëjtat kushte dhe secila duhet respektuar në varësi të aktit administrativ që miratohet. Ligji administrativ shqiptar nuk i ndan dhe specifikon në këtë mënyrë fazat në të cilat kalon procedura e nxjerrjes së aktit administrativ. Megjithatë, procedura, në tërësinë e saj, si një kusht thelbësor që përcakton vlefshmërinë e aktit administrativ, është elementi më i çënuar dhe që ndeshet më shpesh në praktikën administrative të organeve të administratës publike.

4.6. Përputhja e aktit me përmbajtjen e ligjit

Karakteri nënligjor i aktit administrativ është një ndër veçoritë kryesore të tij. Sipas këtij elementi të rëndësishëm, akti administrativ duhet ti referohet për çdo rast kërkesave të ligjit, me qëllim që të mos bjerë në kundërshtim me të. Akti administrativ nuk duhet të tejkalojë për asnjë moment kufijtë e ligjit. Kundërligjshmëria e një akti administrativ është në ato raste, kur urdhërimet e tij nuk janë në përputhje me urdhërimet e ligjit, që do të thotë përmbajtja e aktit administrativ bie ndesh dhe nuk respekton përmbajtjen e vetë ligjit. Pra, akti administrativ është i kundërligjshëm dhe pa vlerë dhe për rrjedhojë ai nuk mund të krijojë pasoja juridike. Në këtë kuptim, një nga kërkesat kryesore që akti administrativ të jetë i ligjshëm, është që përmbajtja e tij të jetë e njëjtë dhe të mos e kundërshtojë përmbajtjen e vetë ligjit, në zbatim të të cilit ai është nxjerrë. Një akt administrativ që nuk respekton këtë kërkesë të ligjit konsiderohet nul, i pavlefshëm dhe nuk duhet të merret parasysh. Si rrjedhojë, akti administrativ nuk mund dhe nuk duhet të zbatohet, prandaj rishikimi administrativ ose gjyqësor mbeten rrugët që duhen ndjekur, për të bërë të mundur ndërprerjen e paligjshmërisë së aktit administrativ dhe riparimin e pasojave negative që mund të kenë ardhur nga zbatimi i tij në praktikë.

Rastet e mospërputhjes së përmbajtjes së aktit administrativ me përmbajtjen e ligjit nuk janë të pakta në praktikën administrative. Kjo paligjshmëri që del në pah në raste të tilla, mund të mos lidhet me shkelje të aspekteve të tjera të vlefshmërisë së aktit, siç janë kompetenca apo procedura. Kështu autoriteti administrativ kompetent nxjerr një vendim sipas një procedure korrekte dhe në përputhje me ligjin, por megjithatë thelbi i këtij akti administrativ nuk përputhet me përmbajtjen e vetë ligjit. Pra, të dy kushtet që kërkon ligji për vlefshmërinë e aktit, organi administrativ mund ti ketë zbatuar, por kjo nuk përbën ndonjë argument imunizues në favor të vlefshmërisë së aktit administrativ. Përkundrazi, mjafton mospërputhja e përmbajtjes së aktit administrativ me përmbajtjen e ligjit, që akti të konsiderohet i paligjshëm. Arsyet e një mospërputhje të tillë mund të jenë keqkuptimet, keqinterpretimet ose edhe abuzimet që organi administrativ mund ti bëjë përmbajtjes dhe kuptimit të ligjit.

Nuk përjashtohen rastet kur një paligjshmëri e tillë të shkaktohet nga paqartësia që vetë ligji mbart në vetvete. Nxjerrja e një konkluzioni të drejtë dhe të saktë për përmbajtjen e aktit administrativ dhe të ligjit bëhet mbi bazën e interpretimit të organit që realizon rishikimin administrativ ose gjyqësor të aktit administrativ konkret. Një akt administrativ ka mospërputhje me përmbajtjen e ligjit në rastet kur me anë të aktit administrativ parashikohet ose urdhërohet kryerja e veprimeve të caktuara, siç janë: kur jepen të drejta (krijohen dobi apo favore) ose ngarkohet me detyrime (urdhërohet pagimi i një gjobe apo detyrimi), në një kohë që ligji nuk i lejon ose ka edhe raste që i ndalon. Kështu dhënia e së drejtës një subjekti juridik për të kryer ndërtime në një pronë private, pa marrë më parë pëlqimin e pronarit të truallit, pajisja me diplomën e juristit e një shtetasi, i cili nuk ka përfunduar studimet e larta në Fakultetin e Drejtësisë, urdhërimi i një subjekti tregtar për të paguar një gjobë në masën që nuk parashikohet nga ligji, etj.

Duke analizuar shembujt e mësipërm rezultoi se, aktet administrative të nxjerra nga organet kompetente nuk bazohen në përmbajtjen e saktë që kanë dispozitat konkrete ligjore. Kështu ligji për urbanistikën i njehtë drejtën subjekteve që të kryejnë ndërtime në një territor të caktuar, por kjo e drejtë është e kondicionuar nga detyrimi për të respektuar kriteret ligjore për kryerjen e ndërtimit. Gjithashtu shtetasve u njihet e drejta që të ndjekin arsimin e lartë, por kjo nuk detyron organet e specializuara që, për të mos shkelur këtë detyrim kushtetues, tu njohin të gjithë aplikantëve, të cilët e kërkojnë një të drejtë të tillë, vazhdimin e studimeve për degën përkatëse, pa iu nënshtruar rregullave ligjore. Legjislacioni në fushën e taksave dhe tatimeve nuk lejon autoritetin administrativ të ndëshkojë subjektet tatimpaguese tej masave dhe llojeve të dënimeve administrative, etj. Nëpërmjet aktit administrativ ndalohen ose refuzohen të drejta që janë të lejuara nga ligji. Kështu vendimi i komisionit të kthimit të pronave ish pronarëve i refuzon padrejtësisht një ish pronari të drejtën për t'iu njohur pronësia mbi një objekt, ndërkohë që ligji ia njehtë këtë të drejtë, organet e tatimeve i refuzojnë të drejtën një subjekti juridik apo fizik, i njohur si i tillë nga gjykata, për tu pajisur me çertifikatën e rregjistrimit tatimor, zyra e gjendjes civile refuzon kryerjen e rregjistrimit në rregjistrin themeltar të shtetasve për një qytetar që plotëson kriteret e ligjit, autoriteti shtetëror nuk pajis me pasaportë një shtetas që plotëson të gjithë dokumentacionin e nevojshëm ligjor, etj.

Në të gjitha këto raste, organet administrative padrejtësisht dhe në kundërshtim me përmbajtjen e ligjit u refuzojnë të drejtat ligjore subjekteve të ndryshme. Akte të tilla kanë karakter refuzues dhe ndalues. Do të ndodhemi përpara një paligjshmërie të tillë edhe kur organi administrativ hesht ndaj kërkesës së shtetasit për të përfituar një të drejtë ligjore, me përjashtim të rastit kur ligji e konsideron heshtjen e organit si miratim apo mosmiratim të kërkesës së paraqitur. Mosdhënia e përgjigjes nga organi administrativ apo refuzimi që ai shfaq, duke mos nxjerrë një akt administrativ, përbën një argument ligjor për subjektin e interesuar për tu drejtuar në organin më të lartë administrativ, ose në gjykatë. Një akt administrativ nxirret në bazë të një akti të kundërligjshëm të një organi më të lartë administrativ. Kështu një urdhër i drejtorit të drejtorisë arsimore bazohet në një urdhër apo udhëzim të Ministrit të Arsimit që është në kundërshtim me ligjin, një urdhër i drejtorit të degës së tatim-taksave që është mbështetur në një vendim të Këshillit të Ministrave, i cili është shfuqizuar, etj.

Në këto raste, pavarësisht se akti konkret është mbështetur në një akt administrativ të një fuqie më të lartë juridike, ai do të konsiderohet i pavlefshëm, për arsye se akti bazë që ka shërbyer për nxjerrjen e aktit administrativ konkret ka rënë nga fuqia ose është shfuqizuar. Në të gjitha rastet e mësipërme mund të jenë zbatuar të dy kërkesat që kërkon ligji për vlefshmërinë e aktit administrativ, si kompetenca e organit administrativ, ashtu dhe procedura që duhet ndjekur për nxjerrjen e aktit, por mjafton mosrespektimi i kriterit tjetër po aq të rëndësishëm, i cili kërkon përputhjen midis përmbajtjes së aktit administrativ me përmbajtjen e ligjit, që akti të konsiderohet i kundërligjshëm.

4.7. Përputhja e aktit me qëllimin e ligjit

Organet administrative kur nxjerrin një akt juridik, vlerësojnë në tërësi shumë aspekte të karakterit objektiv dhe subjektiv që kanë ndikim të ndjeshëm në saktësinë e aktit administrativ.

Përcaktimi i rrethanave ose gjetja e momentit të përshtatshëm për nxjerrjen e aktit administrativ, i analizuar sëbashku me synimin kryesor që kërkon të arrij organi nëpërmjet tij, janë elementë të rëndësishëm për të konkluduar për vlefshmërinë. Duhet theksuar se, nëpërmjet aktit administrativ realizohet krijimi, ndryshimi ose shuarja e një marrëdhënie juridike të caktuar. Pikërisht, ky qëllim që kërkohet të arrihet nëpërmjet aktit administrativ nga çdo autoritet administrativ, duhet të përputhet me atë qëllim që ka vetë ligji. Ndjekja nga ana e organit administrativ gjatë procesit urdhërdhënës dhe qëllimeve të ndryshme nga ato të vetë ligjit, do të ndikonte drejtpërdrejt në vlefshmërinë e aktit administrativ.

Nuk përjashtohen në praktikën administrative rastet, kur nga ana e organit të administratës publike respektohen tri kriteret e nevojshme të vlefshmërisë dhe përsëri akti administrativ të konsiderohet i pavlefshëm. Pra, në një rast konkret është nxjerrë një akt administrativ nga organi kompetent, sipas një procedure korrekte ligjore dhe në përputhje me përmbajtjen e ligjit, por mund të bëhet shkak për tu konsideruar i pavlefshëm, mosvlerësimi drejt dhe saktësisht i qëllimit që ai kërkon të arrijë. Arsyet që ndikojnë në nxjerrjen e një akti administrativ, ku përmbajtja dhe qëllimi i tij të jetë i kundërt me qëllimin e ligjit, janë të ndryshme. Nuk mjafton vetëm keqbesimi i organit, që akti administrativ të konsiderohet i pavlefshëm. Mund të ndodhë që organi, i cili ka nxjerrë aktin administrativ, të mos niset nga ndonjë qëllim i keq, megjithatë akti i nxjerrë prej tij, jo për arritjen e qëllimeve të ligjit, por për arritjen e qëllimeve të tjera, të konsiderohet i kundërligjshëm.

Nga ana tjetër mund të ndodhë, që organi i cili nxjerrë aktin administrativ të ndjek qëllime, të cilat janë në favor të interesit të përgjithshëm dhe përsëri qëllimi i aktit administrativ nuk konsiderohet i ligjshëm për shkak të mospërputhjes së tij me qëllimin e ligjit, në bazë të të cilit ai nxirret. Kështu këshilli i rregullimit të territorit jep një leje për ndërtimin e një kabine elektrike në një pronë private, pa marrë më parë pëlqimin e pronarit dhe pa u ndjekur procedura ligjore e shpronësimit. Në këtë rast vërtetë ekziston një qëllim i mirë, në kuptimin e plotësimit të një interesi të përgjithshëm publik (ndërtimi i një kabine elektrike) që do të shërbejë interesave të një grupi të madh qytetarësh në një zonë të caktuar. Ky interes i ligjshëm i organit në nxjerrjen e aktit administrativ duhet vlerësuar në raport dhe me qëllimin që ka ligji kur e autorizon atë, për të ndërmarrë një veprim të tillë. Organi administrativ duhet të merrte parasysh se qëllimi i ligjit nuk është që të injorojë ose mohojë të drejtën kushtetuese të pronarit të truallit, për të gëzuar lirisht pronën e vet.

Qëllimi i aktit administrativ në këtë rast vërtetë është të realizohet një interes i përgjithshëm, por ai duhet parë i lidhur edhe në funksion të interesave të individit. Në raste të tilla duhet të kryhet më parë shpronësimi për interesa publike, sipas një procedure të caktuar, që akti për miratimin e lejes së ndërtimit të konsiderohet në përputhje dhe me qëllimin e ligjit. Rastet kur qëllimi i aktit administrativ nuk përputhet me qëllimin që ndjek ligji në praktikën administrative janë më të pakta në krahasim me rastet e shumta që kanë të bëjnë me mosrespektimin e kompetencës së organit, të procedurës së nxjerrjes së aktit, si dhe të mospërputhjes së përmbajtjes së aktit me përmbajtjen e ligjit. Megjithatë raste të tilla ka, siç mund të jetë kur organi administrativ kompetent vendos që të shpronësojë banesën e një shtetasi, me qëllimin që pas prishjes në këtë truall të ndërtojë një objekt për qëllime publike. Në fakt pas kryerjes së shpronësimit, jo vetëm

që nuk e shemb atë, por e përdor për një qëllim tjetër, si p.sh për sipërfaqe banimi ose për një qëllim tjetër të ndryshëm nga ai që kërkon ligji.

Në këto raste ndodhemi përpara shpërdorimit të pushtetit të besuar, pasi akte të tilla ndjekin qëllime të ndryshme nga ato që parashikohen në ligj. Organet administrative duhet që me aktet që miratojnë të respektojnë kërkesën, që përmbajtja e akteve të përputhet me qëllimin e ligjit në bazë e për zbatim të të cilit ato nxirren. Të katër elementët që karakterizojnë vlefshmërinë e aktit administrativ kanë rëndësi përcaktuese, për të vlerësuar ligjshmërinë e tij. Asnjëri prej këtyre kritereve nuk mund të marrë përparësi, për arsye të konkurimit me njëri-tjetrin. Veprimet e administratës publike, të mbështetura në parimet e sanksionuara nga Kushtetuta, ligjet dhe aktet e tjera juridike, duhet të jenë të tilla që të kërkojnë realizimin e interesave të ligjshëm.

Organet e administratës publike duhet të përdorin gjithnjë mjetet më të përshtatshme, me masa sa më pak të dëmshme dhe në proporcion me gjendjen që e dikton, me synimin që qëllimi i kërkuar për tu arritur të përputhet me përmbajtjen e ligjit, duke respektuar procedurat korrekte ligjore. Nëse organet e administratës publike arrijnë të kuptojnë drejtë elementët thelbësore që karakterizojnë konceptin e vlefshmërisë së akteve administrative dhe të zbatojnë me saktësi në veprimtarinë e tyre praktike kriteret e sipërtrajtuara, është e kuptueshme se parimi i ligjshmërisë nuk mbetet një nocion teorik dhe abstrakt.

4.8. Juridiksioni

Kuptimi për juridiksionin jepet sipas ndarjes së veprimtarisë shtetërore në tre pushtete. Nga kjo ndarje dallojmë juridiksionin legjislativ, juridiksionin ekzekutiv dhe juridiksionin gjyqësor. Hartimi i rregullave juridike të përgjithshme hyn në juridiksionin legjislativ, marrja e masave për zbatimin në praktikë të rregullave juridike të përgjithshme hyn në juridiksionin ekzekutiv dhe zgjidhja e konflikteve të veçanta, duke u bazuar tek rregullat juridike të përgjithshme hyn në juridiksion gjyqësor.¹⁶⁵Në doktrinën juridike të së drejtës administrative me fjalët “juridiksion administrativ” kuptohet ndarja e formave kryesore të ushtrimit të veprimtarive shtetërore. Termi “juridiksion” nënkupton, gjithashtu edhe shqyrtimin e çështjeve brenda një territori ose hapësire të një veprimtarie të caktuar institucionale. Pra, në këtë mënyrë juridiksioni paraqitet si ushtrim i një llojë veprimtarie juridike sipas një ndarjeje të përcaktuar pushtetesh dhe brenda një hapësire të kufizuar territoriale.

Ka mjaft raste kur juridiksioni ngatërrohet me kompetencën. Në të vërtetë, këto terma janë shumë të përafërt me njëri tjetrin, por duhet theksuar se, ato nuk janë të njëjtë. Në disa legjislacione të huaja ky dallim ndërmjet tyre nuk bëhet. Ligji administrativ shqiptar, po ashtu edhe doktrina jonë juridike janë përpjekur të nxjerrin në pah se midis tyre ka dallime. Kodi i Procedurave Administrative dhe Kodi i Procedurës Civile japin disa formulime për to, por ato nuk marrin përsipër të qartësojnë specifikën e tyre. Në doktrinën tonë të së drejtës administrative me termin “juridiksion administrativ” kuptohet ndarja e formave kryesore të

¹⁶⁵ Komentari i Kodit të Procedurave Administrative, Shtëpia botuese “Toena”, Tiranë, viti 2004, Ribotim i plotësuar, faqe 54.

ushtrimit të veprimtarisë shtetërore.¹⁶⁶ Aftësia e një organi administrativ të njohur nga ligji për ushtrimin e funksioneve administrative, nëpërmjet nxjerrjes së akteve administrative e bën atë kompetent. Kur themi se një çështje është në kompetencën e gjykatës ose në kompetencën e një organi administrativ, siç mund të jenë Këshilli i Ministrave ose bashkia, në fakt kemi gabuar, sepse në këto raste nuk e kemi kuptuar drejtë kompetencën e organit administrativ.

Duhet të kemi parasysh se jemi duke bërë fjalë për konceptin “juridiksion” dhe se ajo çështje është në juridiksionin gjyqësor ose në juridiksionin administrativ. Në rast se themi se ky ose ai organ administrativ ka të drejtë që të zgjidh këtë ose atë çështje, atëherë mund të konkludojmë se, e kemi kuptuar që bëhet fjalë për kompetencën e organit të administratës publike. Sipas mënyrës së zgjidhjes së mosmarrëveshjeve administrative dhe ushtrimit të kontrollit mbi ligjshmërinë e aktit administrativ kemi një ndarje tjetër juridiksionesh. Një konflikt i natyrës administrative mund të bëhet objekt i juridiksionit administrativ, gjyqësor ose kushtetues. Ndarja e juridiksionit administrativ nga juridiksioni gjyqësor bazohet jo vetëm në doktrinën juridike të ndarjes së tre pushteteve, por edhe në dallimin që ekziston midis të drejtës private dhe asaj publike.

Mosmarrëveshjet që lindin nga veprimtaria e autoriteteve shtetërore, kur bazohen në të drejtën private, nuk janë konflikte të natyrës të së drejtës publike. Ato nuk i nënshtrohen juridiksionit administrativ, por do ti nënshtrohen juridiksionit gjyqësor. Në juridiksionin gjyqësor hyjnë të gjitha mosmarrëveshjet penale dhe civile që parashikohen në kodet dhe ligjet përkatëse. Kur një çështje është në juridiksionin e një organi, nuk mund të shqyrtohet njëkohësisht nga një juridiksion tjetër. Asnjë institucion tjetër, thuhet në nenin 36 të Kodit të Procedurave Administrative, nuk ka të drejtë të pranojë për shqyrtim një mosmarrëveshje civile që është duke u gjykuar nga gjykata. Kështu kur gjykata shqyrton një konflikt civil ndërmjet dy palëve, me objekt detyrimin e të paditurit të lirojë dhe dorëzojë banesën, kryetari i bashkisë nuk ka të drejtë që nxjerrë një urdhër administrativ për lirim e po këtij objekti.

Gjithashtu vlen që të themi se, nuk mund ti nënshtrohet juridiksionit gjyqësor një konflikt administrativ pa ezauruar më parë të gjitha rrugët që kërkon juridiksioni administrativ (parimi i shterrimit të ankimit administrativ).¹⁶⁷ Kështu një subjekt juridik, i cili nuk ka parapaguar detyrimin tatimor, nuk mund ti drejtohet gjykatës me kërkesëpadi, me objekt anulimin e aktit administrativ. Parapagimi, në këtë rast është parashikuar si një kusht ligjor për ushtrimin e ankimit administrativ. Për shkak të marrëdhënies së ngushtë që ekziston ndërmjet të drejtës administrative dhe asaj kushtetuese, shpesh herë lindin vështirësi në caktimin e juridiksionit të një çështje, që do të thotë nëse ajo i përket juridiksionit administrativ apo atij kushtetues. Në rastin e mosmarrëveshjeve me natyrë kushtetuese, palët janë të përjashtuara nga ndjekja e rrugës administrative të ankimit (mungon juridiksioni administrativ). Mosmarrëveshjet me

¹⁶⁶ Jani Çomo, E drejta administrative, botim i vitit 1983.

¹⁶⁷ Gjykata e Administrative e Shkallës së Parë Tiranë, në vendimin nr. 4179 (80-2015-2460), datë 22.07.2015 ndërmjet të tjerave ka arsyetuar se: Tatimpaguesi, i cili kërkon të ankimojë, duhet që, bashkë me ankesën, të paguaj shumën e plotë të detyrimit tatimor, të përcaktuar në njoftimin e vlerësimit të administratës tatimore. Në rastin e kundërshtimit të njoftimit detyrimor për taksat vendore, subjekti tatimpagues duhet të paguaj të plotë shumën e detyrimit, të përcaktuar në njoftim vlerësimit tatimor, të cilin e ankimon.

natyrë kushtetuese kufizohen kryesisht vetëm në të ashtuquajturat konflikte pushtetesh ose ndërmjet organeve kushtetuese, siç janë mosmarrëveshjet ndërmjet parlamentit, Presidentit, qeverisë, organeve të pushtetit vendor, partive politike, etj.

Mosmarrëveshjet ndërmjet individëve dhe shtetit, pavarësisht se në të mund të përfshihet ndonjë organ kushtetues, nuk i përkasin juridiksionit kushtetues. Këto konflikte i përkasin juridiksionit administrativ ose atij gjyqësor, me përjashtim të rasteve kur vetë Kushtetuta e parashikon një gjë të tillë. Sipas nenit 131/f të Kushtetutës, u njihet e drejta individëve, që për shkeljen e të drejtave të tyre kushtetuese, si rrjedhojë e një procesi të parregullt ligjor dhe pasi atyre tu jenë shteruar të gjitha mjetet juridike për mbrojtjen e këtyre të drejtave, ti drejtohen Gjykatës Kushtetuese.¹⁶⁸ Megjithatë edhe në këtë rast nuk përjashtohet juridiksioni i zakonshëm administrativ, si dhe ai gjyqësor për individët, për arsye se ato përpara se ti drejtohen juridiksionit kushtetues duhet që patjetër të kenë ezauruar rrugët administrative dhe gjyqësore të ankimit. Pra, juridiksioni kushtetues do të bëhet i zbatueshëm në këtë rast edhe kur, sipas ligjit nuk mund të zbatohet asnjë juridiksion tjetër. Edhe konfliktet e të drejtës ndërkombëtare nuk trajtohen nga juridiksioni administrativ ose gjyqësor, i cili shtrihet vetëm tek çështjet kombëtare. Ka disa rregulla të veçanta për përcaktimin e juridiksionit të gjykatave shqiptare tek juridiksioni i huaj dhe anasjelltas.

Juridiksioni kuptohet edhe si ndarje e gjerë e veprimtarisë shtetërore në formën e fushave ku ushtrohet kjo veprimtari. Kjo ndarje bëhet për sektorë të tillë si ekonomia, financa, mbrojtja, transporti publik, drejtësia, rendi, etj. Kështu një mosmarrëveshje që lind midis subjekteve të ndryshme për aspekte të përcaktimit të detyrimeve tatimore ose doganore hyn në kuptimin e gjerë, në juridiksionin administrativ dhe në kuptimin e ngushtë në juridiksionin e Ministrisë së Financave. Koncepti i juridiksionit përdoret edhe për të përcaktuar ndarjen territoriale brenda kufijve të së cilës vepron organi administrativ që duhet të zgjidh çështjen konkrete. Shpesh përdoret terminologjia se kjo çështje hyn në juridiksionin e Policisë Ndërtimore ose të Bashkisë së Tiranës. Juridiksioni territorial si term përdoret shpesh në legjislacion. Kodi i Procedurave Administrative në nenet 22 dhe 24 të tij e trajton këtë koncept, si dhe parashikon zgjidhjen e konfliktit që krijohet në rast dyshimi ose paqartësie nga organet e ndryshme shtetërore.

Detyra primare e çdo organi administrativ është verifikimi i juridiksionit përkatës. Përpara se të merret një akt juridik, organi administrativ duhet të saktësojë nëse ka juridiksion që të vendos për çështjen. Juridiksioni administrativ vendoset në momentin kur fillon procedimi administrativ. Çdo ndryshim që mund të ndodhë më pas, mbetet i parëndësishëm, me përjashtim të rasteve kur ndryshimet ligjore kanë të bëjnë me mbarimin e organit ose me mospasjen më tej të juridiksionit përkatës. Çështja e mungesës së juridiksionit mund të ngrihet, si nga organi administrativ me nismën e tij, ashtu edhe nga palët e interesuara. Mund të ndodhë në praktikë, si rrjedhojë e ndonjë ndryshimi ligjor, që juridiksioni territorial i një organi administrativ ti transferohet një organi tjetër, atëhere duhet detyrimisht që procedimi

¹⁶⁸ Në nenin 137/3 të Kodit të Procedurave Administrative është parashikuar se: Në parim palët e interesuara mund ti drejtohen gjykatës, vetëm pasi të kenë ezauruar rekursin administrativ.

administrativ, nëse ka filluar ti kalojë këtij të fundit nëpërmjet një urdhri zyrtar nga organi kompetent. Në rastet kur si rezultat i një gabimi të pranueshëm, një subjekt paraqet një ankesë, kërkesë apo peticion pranë një organi administrativ që nuk ka juridiksion administrativ për çështjen në fjalë, organi administrativ nuk mund të mjaftohet vetëm me nxjerrjen e kërkesës jashtë juridiksionit, pasi nuk është vetëm ky funksioni i tij. Detyrë e tij është që të orientojë subjektin përkatës për t'iu drejtuar organit kompetent për zgjidhjen e mosmarrëveshjes.

Në rastet kur organi kompetent i përket të njëjtës ministri ose të njëjtës institucion, ankesa, kërkesa, peticioni do të dërgohet atij me një shkresë zyrtare, duke e njoftuar njëkohësisht edhe personin që ka bërë ankesën, kërkesën ose peticionin. Në qoftë se organi kompetent i përket një ministrie ose një institucioni tjetër, atëhere ankesa, kërkesa, peticioni i drejtuar gabim, duhet ti kthehet kërkuarit pa veprim, duke e shoqëruar me informacionin përkatës se kujt organi të administratës duhet ti drejtohet për zgjidhjen e problemit. Specifikimi sa më i qartë i konceptit të juridiksionit është i rëndësishëm, me qëllim që jo vetëm të shmangen konfliktet e panevojshme midis juridiksioneve përkatëse, por dhe subjektet e së drejtës të mos ndodhen para vështirësive juridike për zgjidhjen e problemeve të tyre. Pavarësisht nga kufizimet për çështje të ndryshme, juridiksioni administrativ mbetet shumë i gjerë.

Aspekti më i rëndësishëm i juridiksionit është përgjithshmëria që do të thotë se, zbatimi i tij për të gjitha llojet e mosmarrëveshjeve administrative, pavarësisht se disa prej tyre janë të përjashtuara në mënyrë të veçantë. Nëse aspekte të shkeljes së të drejtave të individit nuk do të ishin caktuar seksioneve administrative të gjykatave, ose edhe Gjykatës Kushtetuese, atëhere do të krijoheshin probleme në këtë drejtim dhe do të lindte një konflikt. Pikërisht për këtë arsye, u miratua ligji nr. 49/2013 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Zgjidhjen e Mosmarrëveshjeve Administrative”¹⁶⁹ dhe me datë 04.11.2013 filluan aktivitetin e tyre gjykatat administrative, të cilat gjykojnë të gjitha mosmarrëveshjet që lindin ndërmjet organeve shtetërore dhe shtetasve, si dhe kontratat publike. Përfshirja e çështjeve të tilla në juridiksionin administrativ i bën këto organe, që merren me zgjidhjen e këtyre konflikteve, si garant dhe mbrojtës i të drejtave të individit ndaj teprimeve dhe shpërdorimeve të administratës publike.

4.9. Pavlefshmëria e akteve administrative

Akti administrativ si një shfaqje e vullnetit të pushtetit për të krijuar, ndryshuar, ose shuar pasoja të caktuara juridike, krahas elementëve të domosdoshëm që përcaktojnë përmbajtjen dhe formën e tij kërkon edhe plotësimin e disa kushteve ligjore, mungesa e të cilave do të sillte pavlefshmërinë e aktit. Vetë pavlefshmëria e aktit është e lidhur edhe me paligjshmërinë e tij, por jo gjithmonë me parregullësinë e tij. Kështu një akt i nxjerrë nga një organ jo kompetent është i paligjshëm, njëkohësisht edhe i pavlefshëm. Kur një organ nxjerrë një akt administrativ, duke mos vlerësuar kushtet konkrete, rrethanat, oportunitetin, ai mund të konsiderohet si i parregullt, por jo domosdoshmërisht si i pavlefshëm. Parregullësia e aktit

¹⁶⁹ Botuar në Fletoren Zyrtare nr. 53, datë 16.05.2012.

juridik mund të rregullohet brenda veprimtarisë së vet organeve të administratës publike, duke e rregulluar në radhë të parë organi që e ka nxjerrë aktin dhe në mungesë të veprimit të tij organi më i lartë administrativ që e merr në shqyrtim aktin në fjalë. Pavlefshmëria është një gjendje juridike paligjshmërie që krijohet nga organi i administratës publike nëpërmjet zbatimit të gabuar të ligjit ose vullnetit juridik të vesuar, i cili shfaqet në aktin apo veprimin konkret administrativ. Pavlefshmëria e akteve administrative paraqitet në dy forma: akte administrative absolutisht të pavlefshme (akte të nxjerra në kundërshtim flagrant me ligjin)¹⁷⁰ dhe akte administrative relativisht të pavlefshme (akte të nxjerra në kundërshtim me ligjin).¹⁷¹

Akt administrativ absolutisht i pavlefshëm është akti që për shkak të shkeljes thelbësore të ligjit nuk e ka fuqinë juridike të një akti të vlefshëm dhe objektivist konsiderohet sikur nuk ka ekzistuar asnjëherë. Që në momentin e nxjerrjes, një akt i tillë nuk mund të krijojë asnjë pasojë juridike për të plotësuar qëllimin e tij. Një akt absolutisht i pavlefshëm është një akt nul, inekzistent dhe si i tillë ai nuk krijon asnjë pasojë juridike apo sjellë asnjë detyrim ndaj personave të cilëve iu drejtohet, duke iu krijuar mundësinë këtyre të fundit ta kundërshtojnë në çdo rast. Një akt administrativ do të konsiderohet absolutisht i pavlefshëm kur nxirret nga një organ administrativ i paidentifikuar (kur një specialist në një ministri nxjerrë një urdhër për persona të caktuar brenda asaj ministrie), kur nxirret nga një organ administrativ në kapërcim të kompetencave të tij ligjore (kur Këshilli i Rregullimit të Territorit të një bashkie miraton një leje ndërtimi për një objekt të ndodhur në një bashki tjetër), kur akti është nxjerrë në kundërshtim me formën dhe procedurën e kërkuar nga ligji (akte kolegjiale të nxjerra jo në formë shkresore).

Aktet administrative absolutisht të pavlefshëm nuk prodhojnë pasoja ligjore pavarësisht nga fakti nëse ato janë deklaruar apo jo si të tillë. Secila palë e interesuar mund të kërkojë që akti administrativ të shpallet absolutisht i pavlefshëm. Kërkesa në fjalë mund të bëhet në çdo kohë. Organi administrativ kompetent, me nismën e tij, mund të deklarojë një akt administrativ të pavlefshëm në çdo kohë. Në qoftë se vetëm një pjesë e aktit është absolutisht e pavlefshme, i gjithë akti do të konsiderohet absolutisht i pavlefshëm, në rast se pjesa që anulohet është aq e rëndësishme, sa pa të akti administrativ nuk e realizon dot qëllimin e tij.

Akti administrativ relativisht i pavlefshëm është një gjendje e tillë e pavlefshmërisë së aktit që, përse kohë ai nuk është bërë objekt i ankimit administrativ ose gjyqësor brenda afateve të përcaktuara nga ligji, ose nuk është revokuar apo shfuqizuar nga organi administrativ kompetent, prodhon efektet e një akti administrativ të vlefshëm. Pra, në dallim nga pavlefshmëria absolute e aktit administrativ, e cila krijon nulitet që në momentin e nxjerrjes së aktit administrativ, pavlefshmëria relative arrin të prodhojë pasoja juridike për aktin deri

¹⁷⁰ Gjykata e Apelit Shkodër në vendimin nr. 09, datë 13.01.2011, ndërmjet të tjerave arsyeton se: Akti administrativ është nxjerrë në kundërshtim me procedurën, ç'ka e bën atë absolutisht të pavlefshëm, por nga ana tjetër ai është dhe në kundërshtim me vetë përmbajtjen e aktit normativ, të cilit ai i është referuar në nxjerrjen e njoftim vlerësimit....

¹⁷¹ Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë në vendimin nr. 2075, datë 17.03.2009 ndërmjet të tjerave arsyeton se: Në bazë të referencës ligjore të përdorur nga paditësi që akti administrativ të konsiderohet relativisht i pavlefshëm duhet që ai të çënojë ligjin material. Ky cënim shkaktohet në dy mënyra themelore: nuk aplikohet norma juridike, e cila është dashur të aplikohet ose kur aplikimi i normës juridike rezulton të jetë i gabuar...

në një moment të caktuar, derisa ai nuk është revokuar, kundërshtuar, ose shfuqizuar. Edhe ky akt administrativ nga momenti që një organ administrativ apo gjyqësor deklaron pavlefshmërinë e tij pushon së ekzistuari. Ai nuk mund të krijojë më pasoja për të ardhmen.

Aktet administrative do të konsiderohen relativisht të pavlefshëm kur ato janë nxjerrë në kundërshtim me ligjin,¹⁷² por megjithatë nuk janë absolutisht të pavlefshëm në rastet kur: përmbajtja e aktit nuk përputhet me përmbajtjen e ligjit, si p.sh kur një subjekti i njihen të drejta që ligji nuk i parashikon (dhënia e lejes së ndërtimit një subjekti që nuk i takon) ose kur akti refuzon padrejtësisht në kuadër të një individi një të drejtë që atij i takon (refuzimi nga ana e institutit të sigurimeve shoqërore të pensionit të një personi që i takon me ligj); kur përmbajtja e aktit nuk përputhet me qëllimin e ligjit, pra kur organi kërkon të arrijë qëllime të tjera me ato të ligjit nëpërmjet nxjerrjes së aktit; kur vullneti i organit të administratës publike është i vesuar si pasojë e gabimit ose lajthitjes (perceptimi i pasaktë që një organ administrativ iu bën rrethanave, kushteve, objektit, subjektit të marrëdhënieve juridike, ose situatës ligjore konkrete), mashtrimit nga pala e interesuar për kryerjen apo moskryerjen e veprimeve të caktuara (në rastin e veprimeve të paligjshme të kryera nga pala e interesuar), mungesës së vullnetit të organit të administratës publike si pasojë e ushtrimit të dhunës fizike (kur ndaj organit administrativ pala e interesuar ushtron dhunë fizike për nxjerrjen e një akti të caktuar në interes të saj), mungesës së vullnetit të organit të administratës publike si pasojë e ushtrimit të dhunës morale (kërcënimi apo ushtrimi i presionit psikologjik për shkaktimin e një dëmi atij, personave familjar ose pasurisë në rast mosplotësimi të kërkesës së një personi të caktuar) apo si pasojë e mungesës së vullnetit të organit të administratës publike si pasojë e pazotësisë së tij për të vepruar.

Një akt administrativ relativisht i pavlefshëm është i ankimueshëm në rrugë administrative ose gjyqësore në përputhje me parashikimet e Kodit të Procedurave Administrative dhe ligjit nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”. Përsa kohë që akti administrativ relativisht i pavlefshëm nuk është objekt i ankimit administrativ ose gjyqësor brenda afateve të përcaktuara nga Kodi i Procedurave Administrative, ose nuk është revokuar apo shfuqizuar nga organi administrativ kompetent, ai prodhon efektet e një akti administrative të vlefshëm dhe të rregullt.

4.10. Dallimi i pavlefshmërive të aktit administrativ

Aktet administrative absolutisht dhe relativisht të pavlefshëm trajtohen si akte të paligjshme, duke përdorur terminologjinë e nulitetit, të mosekzistencës së aktit, si dhe mosjelljes së pasojave juridike. Pavarësisht nga kjo, në fakt ato janë nxjerrë si akte dhe kanë mundur të

¹⁷² Në vendimin nr. 9586, datë 26.09.2013 Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë ndërmjet të tjerave ka arsyetuar se: Duke qenë se urdhëri që paditësi të nënshkruante procesverbalet pa marrë pjesë në investigimin e tregut është i paligjshëm, atëhere edhe vendimi për dhënie e masës disiplinore dhe vendimi i KSHC-së që linte në fuqi këtë masë disiplinore janë akte administrative relativisht të pavlefshme për shkak se ato janë nxjerrë në kundërshtim me ligjin dhe për rrjedhojë në zbatim të nenit 118 të Kodit të Procedurës Administrative ato duhet të shfuqizohen.....

krijojnë edhe pasoja juridike, të cilat palët nuk i kanë dëshiruar, duke cënuar interesat e të tretëve, prandaj me konstatimin e pavlefshmërisë së aktit ose me deklarin e pavlefshmërisë së tij, organi më i lartë administrativ ose gjykata janë të detyruara shpesh që të rregullojnë pasojat juridike të krijuara nga nxjerrja e aktit administrativ. Dallimet ndërmjet pavlefshmërisë absolute dhe asaj relative të akteve administrative, janë:

Legjitimiteti: Konstatimin e pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ e bën çdo organ shtetëror apo subjekt juridik e fizik, i cili ndeshet me të. Ndërsa tek pavlefshmëria relative pasojat juridike të aktit janë të ligjshme deri në çastin kur organi kompetent deklaron pafuqinë e tij juridike. Kjo do të thotë, që interesi për të kundërshtuar një akt të tillë duhet të jetë i drejtpërdrejt dhe i specifikuar. Pra, vetëm pala që preket në mënyrë të drejtpërdrejt nga akti relativisht i pavlefshëm ka të drejtë të kërkojë anulimin e tij në rrugë administrative apo gjyqësore.

Disponimi: Për disponimin e një akti absolutisht i pavlefshëm mund të shprehet kryesisht edhe vetë gjykata, pa qenë nevoja e një kërkesë të paraqitur nga pala e interesuar, ndërsa për deklarin e pavlefshmërië relative të aktit administrativ kërkohet detyrimisht kërkesa e palës së interesuar, në mënyrë që të nxirret vendimi gjyqësor.

Parashkrimi: Për të konstatuar pavlefshmërinë absolute të një akti administrativ, kërkesa apo padia në gjykatë bëhet në çdo kohë. Arsyeja kryesore lidhet me nulitetin e aktit dhe të pasojave të tij. Biles Kodi i Ri i Procedurave Administrative, parashikon se si për aktin administrativ absolutisht të pavlefshëm, ashtu edhe për kontratën administrative absolutisht të pavlefshme, gjykata edhe kryesisht gjatë shqyrtimit të çështjeve të tjera mund ta konstatojë vetë këtë llojë pavlefshmërie (Nuk është e domosdoshme ngritja e kërkesëpadisë). Ndërsa për të kundërshtuar pavlefshmërinë relative të një akti administrativ në organet kompetente administrative ose në gjykatë, në Kodin e Procedurave Administrative parashikohen rregulla dhe afate për ankimin administrativ, duke e trajtuar ushtrimin e kësaj të drejte si një e drejtë e parashkrueshme.

Efkti prapaveprues: Kur konstatohet pavlefshmëria absolute e aktit administrativ, vendimi i organit kompetent ka fuqi prapavepruese, që do të thotë se duhet të rregullohen të gjitha pasojat që nga momenti që është nxjerrë akti administrativ i konstatuar si i pavlefshëm, ndërsa revokimi dhe shfuqizimi i akteve administrative relativisht të pavlefshme ka fuqi vetëm për të ardhmen.

Rëndësia e shkeljes: Ky është një tjetër tipar dallues midis dy llojeve të pavlefshmërisë së aktit administrativ. Aktet absolutisht të pavlefshme konsiderohen ato akte që janë nxjerrë në kundërshtim flagrant me ligjin, ndërsa aktet relativisht të pavlefshme janë të një shkalle më të ulët në drejtim të shkeljes së ligjit dhe të pasojave juridike që sjellin.

Eliminimi i pavlefshmërisë: Akti administrativ absolutisht i pavlefshëm, si rregull nuk mund të kthehet në akt administrativ të vlefshëm nga organi administrativ që e ka nxjerrë atë,

ndërsa tek aktet relativisht të pavlefshme, pavlefshmëria e aktit administrativ mund të zhduket më lehtë, pasi organi administrativ që ka nxjerrë mjafton të shmang shkeljen e ligjit.

Arsyet se përse pavlefshmëria e akteve dhe e veprimeve juridike duhet të kundërshtohet në procedurat e rishikimit administrativ dhe gjyqësor janë si më poshtë: Një akt administrativ megjithëse është i pavlefshëm, prodhon në fakt efekte juridike. Akti administrativ i pavlefshëm prodhon pasoja juridike të paligjshme deri në momentin që organi kompetent shprehet për të. Kundërshtimet e paligjshme për të kryer një veprim të lejuar nga ligji, sjellin efekte tek subjektet deri në momentin që këto kundërshtime mënjahen nga organi kompetent që shqyrton çështjen dhe pamundësia e autoritetit për të riparuar vetë gjendjen e paligjshmërisë. Ka raste që autoriteti publik pranon se ka vepruar në mënyrë të paligjshme dhe ai ka pamundësi ligjore që të revokojë vendimin e vet. Ky rregull vlen për aktet e pavlefshme që nxirren nga organe inkompetente, si dhe për ato raste që ligji nuk lejon organin ta revokojë atë. Ankimi administrativ dhe rishikimi gjyqësor janë mundësitë që ligji iu njeh çdo individ ndaj arbitraritetit që mund të paraqesë një akt administrativ, duke respektuar të drejtat dhe liritë e njeriut të njohura nga Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë.

KREU I PESTË

KONTROLLI I AKTIT ADMINISTRATIV

5.1. Parimet, llojet e kontrollit dhe mjetet

Parimet themelore të shtetit të së drejtës parashikohen në nenet 4 e 7 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë. Në bazë të këtyre parimeve kushtetuese, të parashikuara në dispozitat ligjore të mësipërme, nenet vijuese të Kushtetutës, ndër të cilat mund të përmendim edhe nenet 15 e 42 të saj, sanksionojnë edhe parimin e ligjshmërisë së veprimtarisë së administratës publike dhe të drejtën e ankimit administrativ dhe gjyqësor të personave fizik dhe juridik. Edhe në nenin 13 të KEDNJ është parashikuar shprehimisht e drejta e çdo personi për të bërë ankim efektiv kundër shkeljeve që kryejnë personat që veprojnë në përmbushjen e funksioneve zyrtare në administratën publike. Ky është korpusi i dispozitave kushtetuese në të cilat bazohet kontrolli administrativ dhe gjyqësor i aktit. Një kontroll i tillë i shërben ecurisë normale të veprimtarisë administrative dhe ajo që është më e rëndësishme, ai përbën një garanci për moscënimin e të drejtave dhe lirive të individëve, si dhe të personave juridik nga veprimtaria jo e ligjshme e organeve administrative.

Ligji administrativ shqiptar, i cili rregullon veprimtarinë e administratës publike parashikon se, organet administrative dhe veprimtaria e tyre i nënshtrohen veprimtarisë së organeve të kontrollit, ku përfshihen kontrolli administrativ dhe kontrolli gjyqësor. Duhet theksuar se gjithë veprimtaria për nxjerrjen dhe ekzekutimin e akteve administrative është një veprimtari e pastër administrative, prandaj për rrjedhojë e drejta e ankimit administrativ dhe e kontrollit kundër çdo vendimi të organit administrativ, duhet të jetë e bazuar në Kodin e Procedurave Administrative. Parimi i rëndësishëm i shtetit të së drejtës, kërkon që të garantohet mbrojtja e

plotë e individit dhe personave juridik nga cënimi i të drejtave të tyre nga ndërhyrjet në kundërshtim me ligjin të pushtetit publik. Në këtë mbrojtje përfshihen edhe parashikimet që bën ligji, për mënyrën e sjelljes së administratës publike dhe të individëve, të drejtën dhe detyrimin e tyre për të kërkuar realizimin e të drejtave dhe interesave të ligjshme, si dhe për tu ankuar me mjete sa më efektive, nëse këto të drejta u shkelen apo kufizohen pa u respektuar ligji, edhe në mënyrë të pa logjikshme. Rregullimet që bën Kodi i Procedurave Administrative, duke përfshirë edhe ato për ankimin administrativ, do të zbatohen atëhere kur në ligjin e posaçëm mungojnë dispozitat përkatëse ligjore. Është parim i së drejtës se, në fillim zbatohen rregullat e parashikuara nga ligji i posaçëm dhe kur ky i fundit nuk e rregullon plotësisht marrëdhënien juridike, atëhere për çështje të veçanta do të zbatohen dispozitat e përgjithshme të Kodit Procedurave Administrative.

Në nenin 72/2 të ligjit nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative” është parashikuar se: Sa herë që në ligjet e posaçme bëhet referim në seksionet administrative, ose në Kreun “Gjykimi i mosmarrëveshjeve administrative”, të parashikuara në Kodin e Procedurës Civile, apo në gjykatën kompetente, referenca vlerësohet se, është bërë në këtë ligj dhe në gjykatën administrative kompetente, sipas këtij ligji. Doktrina juridike administrative rekomandon që është e nevojshme që pushteti publik të kontrollohet. Një pushtet administrativ i pakontrolluar ose absolut nuk është i pranueshëm dhe për rrjedhojë ai duhet shmangur. Ky është edhe mendimi që mbizotëron në të drejtën administrative. Duhet theksuar se, pas datës 04.11.2013, kohë në të cilën kanë filluar veprimtarinë e tyre gjykatat administrative, kontrolli gjyqësor i veprimtarisë administrative rregullohet me ligjin nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”.

Me kontroll administrativ duhet të kuptojmë ndikimin që ushtron organi administrativ epror mbi organet administrative vartëse të tij, lidhur me kryerjen e detyrave të tyre zyrtare (ky është kontrolli i brendshëm i administratës publike), ose ndikimi i organit të specializuar administrativ mbi organet e tjera administrative dhe mbi zbatuesit e tjerë të së drejtës administrative, me qëllim që të sigurohet një zbatim i rregullt nga ana e tyre i ligjeve dhe akteve nënligjore (ky është kontrolli i jashtëm).

Kontrolli i brendshëm administrativ: Ky kontroll zhvillohet në dy forma. Forma e parë është kontrolli institucional, i cili si rregull bëhet, në bazë të pakënaqësive të shprehura nga ana e palës së interesuar, që do të thotë se, ky kontroll bëhet në bazë të ankesës të palës së interesuar. Nëpërmjet ankesës së palëve të interesuara kundërshtohet një akt konkret administrativ i nxjerrë nga organi më i të ulët administrativ para një organi më të lartë administrativ. Forma e dytë është kontrolli hierarkik, i cili bëhet në bazë të pushtetit hierarkik, i cili u jep të drejtën organeve më të larta administrative që të kontrollojnë punën e organeve vartëse të tyre. Kontrolli mund të bëhet për aktet administrative individuale të organeve të ulta administrative. Organi më i lartë administrativ mund të kontrollojë edhe punën në tërësi që bëjnë një ose më shumë organe të ulta administrative. Kontrolli hierarkik mund të bëhet nëpërmjet dy formave: inspektimit dhe revizionit.

Kontrolli i jashtëm i administratës: Kontrolli nga Kuvendi paraqet një rëndësi nga format më të rëndësishme të kontrollit politik mbi administratën publike. Nëpërmjet këtij kontrolli kërkohen që të realizohen objektivat e mëposhtme: të sigurohet funksionimi i rregullt dhe sa më i mirë i administratës publike; të garantohet ligjshmëria dhe mbrojtja e të drejtave të individëve dhe ushtrimi i mbikëqyrjes së përgjithshme i veprimtarisë administrative. Kontrolli i jashtëm administrativ ka për qëllim përshtatjen e veprimtarisë administrative me normat themelore nga ana e pushtetit politik. Në shumicën e vendeve të Europës dhe më tej organet e kontrollit të jashtëm ushtrojnë jo vetëm kontrollin e ligjshmërisë por shpeshherë ushtrojnë edhe kontrollin e oportunitetit në fusha të caktuara të së drejtës administrative. Kontrolli parlamentar në vendet me demokraci të zhvilluar paraqet një rëndësi nga format më të rëndësishme të kontrollit të jashtëm. Ai shfaqet si një formë e kontrollit politik përmes së cilës, me anë të parlamentit ose komisioneve të tij kërkohet që të ndikohet në funksionin ekzekutiv, të cilin e ushtrojnë qeveritë dhe organet e administratës shtetërore ose subjektet tjera.

Avokati i Popullit (Ombudsmani): Veprimtaria e Avokatit të Popullit paraqet një rëndësi nga llojet e kontrollit të punës së administratës publike. Fjala “ombudsman” është një fjalë që i ka rrënjët e veta në gjuhën suedeze, e cila në shqip do të thotë ndërmjetësues ose përfaqësues. Ombudsmani përfaqëson një organ administrativ, i cili ka për detyrë që të mbrojë të gjithë qytetarët e vendit. Institucioni i Ombudsmanit është krijuar sidomos në vendet që kanë një sistem parlamentar ose në vendet ku kontrolli i administratës publike nuk është në nivelin e kërkuar nga ligji. Detyrat e Ombudsmanit janë: të verifikojë të gjitha rastet e shkeljes të së drejtës dhe ligjeve, për të cilat vjen në dijeni kryesisht ose me ankimin e shtetasve, të drejtojnë procedurën dhe bëjnë kallëzim në organet kompetente për çdo funksionar, i cili gjatë ushtrimit të detyrave të veta bën favorizime, korrupsion ose për çfarëdo lloj motivi tjetër, shkel ligjin dhe nuk zbaton përgjegjësitë që i janë ngarkuar, të vlerësojë të gjitha aktet juridike dhe vendimet e gjykatave, duke ndjekur edhe gjyqtarët më të lartë nëse rezulton se ato kanë nxjerrë vendime të padrejta dhe ti paraqes Kuvendit të metat e ligjeve, duke propozuar ndryshime ose shtesa në to, si dhe nxjerrjen e ligjeve të reja, etj.

Kontrolli gjyqësor i administratës publike: Kontrolli gjyqësor i administratës publike nënkupton të drejtën që i jepet një organi të pavarur nga pushteti politik dhe administrata publike në mënyrë që ai të zgjidh konfliktet, të cilat janë shkaktuar gjatë veprimtarisë së administratës publike. Funksioni themelor i kontrollit gjyqësor ka të bëjë me sigurimin e mbrojtjes të së drejtave të individëve në raport me administratën publike. Zgjidhja e konflikteve administrative ndërmjet individit dhe shtetit (administratës publike), ose ndërmjet dy organeve shtetërore publike u është besuar organeve gjyqësore që aktualisht përfaqësohen nga gjykatat administrative.

Mjetet e kontrollit politik të administratës: Në një kuptim më të gjerë (përgjithshëm) mjete kontrolli konsiderohen ato mjete të cilat kanë për qëllim që të ndikojnë në organizatat administrative lidhur me rolin e tyre me anë të mekanizmit të pushtetit. Sipas një studiumi kroat, i cili është marrë me studime në fushën e të drejtës administrative,¹⁷³ mjetet e kontrollit

¹⁷³ Dr. Eugen Pusiç, Uprava I (Administrata), Zagreb, viti 1961.

politik të administratës publike ndahen në dy grupe kryesore: në mjete organizative dhe mjete funksionale. Mjetet organizative të kontrollit politik sipas Dr. Eugen Pusiçit janë: decentralizimi në kuptimin më të gjerë të fjalës; ndarja e funksioneve dhe parimi i kolegjalitetit, ndërsa në mjetet funksionale hyjnë pjesëmarrja e qytetarëve në vendimmarrje, pjesëmarrja e këtyre të fundit në kufizimin e administratës publike me anë të normave juridike, etj.

Mjetet organizative të kontrollit: Me decentralizim nënkuptohet secili dobësim i ndikimit të qendrës së caktuar të një sistemi të organizuar në pjesë të po atij sistemi. Si mjet i kontrollit politik të administratës publike, decentralizimi mund të aplikohet me qëllim të zvogëlimit të ndikimit të qendrave të caktuara të pushtetit politik në pjesë të caktuara të instrumentit administrativ dhe po ashtu edhe me qëllimin e dobësimit të lidhjeve brenda vet aparatit administrativ. Format kryesore praktike të decentralizimit janë “ndarja e sovranitetit”, përkatësisht federata, konfederata dhe forma të tjera të shteteve të përbëra, decentralizimi territorial, veçanërisht vetadministrimi lokal, decentralizimi i vërtetë nga krijimi i llojeve të natyrshme të sistemeve organizative paralele për rrethin e njëjtë të punëve dhe deri tek mbartja e punëve administrative nga një sistem i organizuar qendror, zakonisht nga administrata shtetërore në organizatat e tjera që gjenden jashtë atij sistemi. Ndarja e funksioneve paraqet rast të veçantë të decentralizimit të vërtetë në vet kulmin e administratës publike dhe organizimit të pushtetit shtetëror. Ndarja organizative e mbartësve të pushtetit lehtëson kontrollin politik dhe krijon dy institucione të rëndësishme të kontrollit të administratës publike.

Mjetet funksionale të kontrollit: Pjesëmarrja e qytetarëve në vendimmarrje nënkupton të drejtën e të gjithë qytetarëve të një vendi me të drejta politike që të marrin pjesë në nxjerrjen e vendimeve që i përkasin administratës publike. Forma të veçanta të vendosjes së qytetarëve janë: konsultimi i qytetarëve dhe tubimet (grumbullimi) e tyre. Konsultimi i qytetarëve nuk paraqet formë të përhershme organizative. Vendimi i përket çështjeve kushtetuese e ligjore (referendumi) dhe çështjeve të tjera, siç mund të jetë ndryshimet eventuale territoriale. Tubimi (grumbullimi) i qytetarëve është një formë e përhershme organizative e vendosjes së qytetarëve (në procedurën zgjedhore), etj. Kufizimi me norma juridike i administratës publike nënkupton ekzistencën e atyre rregullave, të cilat në çfarëdo mënyre përkufizojnë saktësisht veprimtarinë e administratës publike. Instrumentet e kontrollit politik janë: Kushtetuta dhe institucionalizimi i kontrollit nëpërmjet gjykatave.

Përgjegjësia politike e administratës publike: Përgjegjësia përcaktohet si raport i individit dhe pushtetit shoqëror. Lloji dhe sistemi i përgjegjësisë varen nga lloji i normave juridike. Në kuptimin më të përgjithshëm, përgjegjësia paraqet raportin midis veprimit dhe pasojave të tij. Në të drejtën publike, përgjegjësia ka kaluar nëpër këto faza: periudha e mospërgjegjësisë shtetërore, periudha në të cilën përgjegjësia e shtetit fillon të zhvillohet, krahas zhvillimit të së drejtës administrative dhe periudha bashkëkohore e përgjegjësisë së shtetit.

Teoria e së drejtës administrative njih dy lloje kryesore përgjegjësish: Përgjegjësinë shoqërore, të cilën e karakterizojnë elementët përkatës shoqëror dhe jo sanksionet juridike, si dhe përgjegjësinë juridike, me detyrime juridikisht të përcaktuara dhe sanksionuara me

kushtet dhe format e përgjegjësisë. Bazën e përgjegjësisë politike e paraqet puna jo oportune, e cila nuk është në pajtim me qëndrimin, pikëpamjet, mendimin ose interesat e organit administrativ, para të cilit jepet përgjegjësia. Përgjegjësia politike konsiderohet ajo përgjegjësi, kur nëpunësit e aparatit shtetëror nuk plotësojnë detyrat e tyre me karakter politik. Përgjegjësi të tillë kanë nëpunësit e zgjedhur të aparatit të shtetit, në rastin kur nuk justifikojnë besimin e zgjedhësve. Krahas përgjegjësive tjera, siç janë përgjegjësia penale materiale dhe disiplinore që janë forma të rregullta të përgjegjësive juridike, të cilat janë të rregulluara me norma juridike, përgjegjësia politike nuk është juridikisht e rregulluar dhe atë e karakterizon raporti i besimit reciprok. Përgjegjësia politike nënkupton përgjegjësinë për punën jo oportune dhe jo për punën e paligjshme. Në rastin e përgjegjësisë politike sanksioni shprehet me ndërprerjen e raportit të votëbesimit, me atë të revokimit, shkarkimit të titullarit nga ana e forumit apo organit publik. Kurse sanksioni për përgjegjësinë penale është dënimi penal, i cili varet nga vepra penale e kryer, për përgjegjësinë materiale sanksioni është kompensimi i dëmit, ndërsa për përgjegjësinë disiplinore, masa përkatëse është një masë disiplinore.

Përgjegjësia politike e një ministri lindi për herë të parë në Angli. Baza e përgjegjësisë politike të ministrave, mund të jetë e trefishtë, sepse ata mund të jenë përgjegjës për punën e vet, punën e organit që ato drejtojnë dhe punën e shefit të tyre (Kryeministrit). Përgjegjësia politike e ministrave shtrihet edhe në punën e ministrisë që ato drejtojnë. Puna e ministrave duhet domosdoshmërisht që të jetë në pajtim me politikën që ndjek ministria përkatëse dhe vetvetiu edhe me politikën e qeverisë në tërësi, e cila detyrimisht duhet ti përgjigjet vullnetit të parlamentit. Përgjegjësia politike e ministrave mund të jetë individuale ose kolektive. Përgjegjësia individuale nënkupton përgjegjësinë e vetë ministrit, ndërsa përgjegjësia kolektive i takon qeverisë si organ kolegjal. Përgjegjësia individuale bazohet në aktet dhe veprimet e ministrit përkatës, ndërsa përgjegjësia kolektive në punën e qeverisë si organ kolegjal.

5.2. Kontrulli i brendshëm administrativ

Kodi i Procedurave Administrative, parashikon parimet e përgjithshme për mbrojtjen e të drejtave kushtetuese dhe ligjore të subjekteve të ndryshme të së drejtës, duke ia nënshtuar veprimtarinë administrative që kryejnë organet publike një kontrulli të brendshëm administrativ. Ky Kod përmban gjithashtu edhe parime të përgjithshme mbi ankimin administrativ, efektet ligjore të tij, procedurat e shqyrtimit, afatet brenda të cilave ky ankim mund të ushtrohet, etj. Po ashtu edhe në ligje të veçanta administrative, parashikohen rregulla të posaçme mbi ushtrimin e të drejtës së ankimit administrativ, afatet dhe procedurat e posaçme që zbatohen në këto raste, sipas natyrës përkatëse të mosmarrëveshjes administrative. Nga ana tjetër, Kodi i Procedurave Administrative u jep të drejtë palëve të interesuara që të ushtrojnë ankimin administrativ nëpërmjet apelimit administrativ dhe kërkesës joformale. Dallimi ndërmjet këtyre dy instrumentave (mjeteve) të ankimit ndikon drejtpërdrejt në përcaktimin e juridiksionit, procedurat, rrugën që duhet të ndiqet dhe organin që do të vihet në lëvizje.

Ankimi administrativ, është një mjet juridik, me anë të cilit kërkohet që të shfuqizohet ose ndryshohet një akt administrativ, i cili është i detyrueshëm për tu ezauruar (vetëm në rastin e pavlefshmërive relative të akteve administrative) përpara se pala e interesuar të ketë të drejtë që ti drejtohet gjykatës. Ankimi administrativ kërkon respektimin e disa kushteve formale, të cilat parashikohen në Kodin e Procedurave Administrative, ose edhe në ligje të tjera të veçanta. Duhet thënë se, e drejta dhe detyrimi i palës së interesuar për të paraqitur një ankim administrativ, si dhe e drejta dhe detyrimi i organit administrativ për ta marrë atë në shqyrtim, si formë ankimi administrativ me efekte shteruese, është e detyrueshme që të jetë parashikuar shprehimisht në disa ligje të posaçme që rregullojnë fushat e veçanta të veprimtarisë administrative të administratës publike, siç janë ligji për tatimet, ligji për inspektimin e ndërtimeve, etj. Është për tu theksuar se, për ankimin administrativ me anë të një kërkesë joformale, ligji administrativ nuk parashikon ndonjë rrugë administrative të detyrueshme ankimi për palën e interesuar, por kjo i njihet si një e drejtë kësaj të fundit për të paraqitur një kërkesë joformale në adresë të organit administrativ, duke pasur gjithmonë parasysh se organi, të cilit i kërkohet të shqyrtojë këtë lloj ankimi, ka të drejtë që ta marrë në shqyrtim atë vetëm në rastet kur një kompetencë të tillë ia ka njohur ligji në mënyrë të shprehur.

Duhet theksuar se, e veçanta e këtij mjete ankimi (kërkesës joformale) është se, kur i paraqitet për shqyrtim kjo lloj kërkesë gjykatës, kjo e fundit nuk ka pengesa që të vihet në lëvizje menjëherë për ta marrë në shqyrtim atë. Ka raste në praktikën e përditshme, që pushteti administrativ nuk përdoret për qëllimin e caktuar nga ligji, ose organi administrativ mund ta përdorë pushtetin administrativ pa e pasur një të drejtë të tillë, ose pushtetari që është i pajisur me këtë të drejtë mund tu shkaktojë një dëm real personave të tretë. Ndodh që pushteti administrativ edhe mund të keqpërdoret nga punonjës të veçantë të administratës publike, të cilët nuk vendosin në një raport të drejtë shkallën e dëmit me nivelin e ndëshkimit të personit që e ka shkakuar atë. Në disa raste të tjera mund të zbatohet një ndëshkim në kufirin maksimal, kur në të vërtetë ka ndodhur një shkelje fare e lehtë e ligjit, ose ndodh edhe e kundërta, kur mund të zbatohet një dënim minimal për një rast kur rrezikshmëria ka qenë shumë të lartë. Në këto rrethana është e nevojshme që përdorimi i pushtetit administrativ të vihet nën një kontroll, i cili realizohet nëpërmjet kontrollit të brendshëm administrativ, si me vetë iniciativën (kryesisht) e organit administrativ epror, ashtu edhe pas shqyrtimit të ankimit administrativ të paraqitur nga pala e interesuar.

Nëpërmjet kontrollit të brendshëm administrativ mund kontrollohet njëkohësisht si ligjshmëria, ashtu edhe rregullsia e aktit administrativ. Ankimi administrativ kundër paligjshmërisë së një akti administrativ, mund ti drejtohet fillimisht organit administrativ që ka nxjerrë aktin administrativ ndaj të cilit është paraqitur ankim administrativ, ose ndaj organit administrativ, i cili ka refuzuar të nxjerrë aktin administrativ. Gjithashtu ankimi administrativ i paraqitet edhe organit epror nga i cili varet organi konkret administrativ. Megjithatë duhet theksuar se, në çdo rast konkret është vetë ligji që rregullon fushën përkatëse të së drejtës ai që parashikon mënyrën e ankimit, afatin brenda të cilit paraqitet ai, organin kompetent që do të shqyrtojë ankimin, afatin e shqyrtimit të tij, etj...

Përsa i përket kufijve të shqyrtimit të ankimit administrativ, në doktrinën juridike të së drejtës administrative ka mbizotëruar pikëpamja se: Organi administrativ, të cilit i drejtohet ankimi është i detyruar që të shqyrtojë ligjshmërinë e aktit administrativ, i cili kundërshtohet, por nëse është e nevojshme edhe rregullsinë e tij. Nëse një akt administrativ është i rregullt ose jo, kjo lidhet me të drejtën e administratës publike për të përcaktuar vetë kriteret e rregullsisë së aktit administrativ, duke mos i njohur të drejtën gjykatës për një kompetencë të tillë, e cila prek konceptet e krijuara në ndarjen dhe ballancimin e pushteteve. Kjo pikëpamje është bazuar në dispozitat e Kodit të Procedurave Administrative dhe është pranuar nga gjithë autorët që kanë shkruar në lidhje me këtë çështje. Për ta sqaruar më tej këtë, duhet ti referohemi teorisë së aktit administrativ për mënyrën se si e trajton ajo konceptin e ligjshmërisë dhe rregullsisë së aktit administrativ, koncepte të cilat i kemi analizuar më hollësisht në kreun e katërt të këtij punimi, prandaj në këtë kre do ti përmendim vetëm në mënyrë telegrafike.

Parimi i ligjshmërisë është njëkohësisht edhe parim i kushtetueshmërisë, i cili buron direkt nga neni 4 i Kushtetutës. Nga ana tjetër si në Kushtetutë, ashtu edhe në Kodin e Procedurave Administrative janë parashikuar detyrimi i të gjitha organeve dhe autoriteteve të administratës publike, që të respektojnë dhe zbatojnë gjatë kryerjes së veprimtarisë së tyre administrative kërkesat e Kushtetutës, ligjeve dhe akteve të tjera nënligjore. Këtë parim të rëndësishëm të së drejtës janë të detyruara që ta zbatojnë dhe nuk duhet ta shkelin edhe organet administrative si gjatë të gjitha fazave të nxjerrjes së aktit administrativ, ashtu edhe gjatë kontrollit administrativ të tij. Nëse flasim për detyrimin që ka organi administrativ, të cilit i drejtohet ankimi kundër një akti administrativ, për të shqyrtuar ligjshmërinë e aktit, gjithmonë duhet të mbajmë parasysh se, për të qenë i ligjshëm një akt administrativ është e domosdoshme që ai të respektojë njëkohësisht (në mënyrë komulative) katër kërkesat që parashikon ligji për vlefshmërinë e tij, të cilat janë: kompetenca; procedura; përputhja e aktit me përmbajtjen dhe qëllimin e ligjit.

E përmendëm edhe në kreun e katërt të këtij punimi që kompetenca është e drejta dhe detyra e një organi të administratës publike për të ushtruar veprimtarinë e tij administrative në bazë dhe për zbatim të ligjit.¹⁷⁴ Për organin administrativ, kompetenca përbën jo vetëm të drejtën për të kryer një veprimtari konkrete administrative, por ajo shërben edhe si një detyrim i këtij organi për ta ushtruar në praktikë këtë veprimtari administrative. Respektimi i kompetencës së organit që ka nxjerrë aktin administrativ, është kusht thelbësor i këtij akti, i cili do të merret në shqyrtim më pas nga një organ më i lartë administrativ, i caktuar posaçërisht nga ligji specifik, mbi bazën e ankimit të palës së interesuar. Kompetenca e organeve administrative ndahet në kompetencë lëndore, kompetencë funksionale dhe kompetencë territoriale.

Procedura për nxjerrjen e aktit administrativ është një nga elementët e domosdoshëm përbërës për të vlerësuar ligjshmërinë e tij. Sipas teorisë së aktit administrativ procedura

¹⁷⁴ Prof. Dr. Sokol Sadushi "E drejta administrative" 2, faqe 112.

ndahet në: procedura paraprake; procedura gjatë nxjerrjes së aktit dhe procedura pas nxjerrjes së aktit administrativ. Të gjitha këto faza të ndara për lehtësi studimi kanë të bëjnë me tërësinë e rregullave që është i detyruar të zbatojë organi administrativ, si para, ashtu edhe pas nxjerrjes së aktit administrativ, ku hyjnë njoftimi i mbledhjes, përgatitja e projektit që do të miratohet, etj (para nxjerrjes së aktit) dhe njoftimi i aktit administrativ, ankimi kundër tij, etj (pas nxjerrjes së aktit).

Përputhja e aktit me përmbajtjen e ligjit, ka të bëjë me atë që akti administrativ, i cili ka dalë në zbatim të një ligji, nuk i ka tejkalaru kërkesat e përmbajtjes së ligjit, ose të paktën nuk është në kundërshtim me ato kërkesa. Mospërputhja e aktit administrativ me kërkesat e ligjit, sjell automatikisht paligjshmërinë e tij. Çdo ligj në vetvete përmban e shpall në përmbajtjen e tij edhe qëllimin që ai ka. Në disa raste në ligje të veçanta është “harruar” shpallja e qëllimit të ligjit, prandaj në të tilla raste zbatuesit e ligjit janë të detyruar që tu drejtohen parimeve të përgjithshme të së drejtës. Por mund të ndodhë në praktikë, që akti administrativ të ketë dalë pa autorizimin e shprehur të ligjit. Në këtë rast ka vend për tu shtruar pyetja: Si do të kontrollohet në një situatë të tillë përputhja e aktit administrativ me përmbajtjen dhe qëllimin e ligjit ?

Jam i mendimit që në këtë rast duhet të kemi parasysh se, teorikisht edhe ky lloj akti administrativ duhet të kontrollohet. Kodi i Procedurave Administrative e përkufizon pushtetin e administratës publike si e drejta e kësaj të fundit që të ushtrojë autoritetin publik për realizimin e një qëllimi të ligjshëm, qoftë edhe pa autorizimin e shprehur të ligjit. Gjithashtu Kodi parashikon se, në ato raste kur administrata publike ushtron një pushtet tej parashikimit ligjor, është i detyrueshëm që ky pushtet të ushtrohet në pajtim me Kushtetutën dhe frymën e korpusit ligjor që është në fuqi në Republikën e Shqipërisë, prandaj duke u bazuar jo vetëm në parimet e këtij Kodi, por edhe në frymën e përgjithshme të ligjeve që janë në fuqi në vendin tonë, organi administrativ i ka në dorë të gjitha instrumentat për të kontrolluar nëse përputhet akti administrativ me përmbajtjen dhe qëllimin e ligjit.

Kontrulli administrativ i rregullsisë së aktit administrativ, i cili është kundërshtuar paraqet një rëndësi shumë të madhe për vet aktin administrativ. Në ligj është parashikuar se, përveç shqyrtimit të ligjshmërisë së aktit administrativ, organi që shqyrton ankimin administrativ ka të drejtë që të shqyrtojë edhe rregullsinë e aktit administrativ që kundërshtohet. Faktorët kryesor që ndikojnë në parregullsinë e një akti administrativ mund të jenë: vlerësimi i padrejtë ose i papërshtatshëm i situatave, rrethanave, kushteve, momentit, kohës ose mënyrës së nxjerrjes së aktit nga vet organi administrativ. Parregullsia e aktit nuk duhet barazuar asnjëherë me kundërligjshmërinë e tij. Parregullsia e aktit administrativ më tepër është një çështje oportuniteti se sa një çështje ligji. Ajo nuk e cënon në çdo rast vlefshmërinë e aktit administrativ. Organi publik ka të drejtë që ta shmang parregullsinë e vërejtur në një akt administrativ, por pa cënuar elementët e ligjshmërisë së tij.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Prof. Dr. Sokol Sadushi, E Drejta Administrative 2, faqe 111.

E gjithë veprimtaria administrative e pushtetit publik duhet të jetë e bazuar në Kushtetutë, në ligje dhe dispozita të tjera me karakter nënligjor, por për të patur një veprimtari sa më të ligjshme, është e domosdoshme që ajo të vihet nën kontroll, i cili mund të realizohet vetëm nëpërmjet kontrollit të brendshëm administrativ, ose nëpërmjet kontrollit gjyqësor. Është momenti për tu vënë në dukje se, veprimtaria ekzekutive e administratës publike, i nënshtrohet edhe një kontrolli tjetër, i cili është kontrolli politik. Instituti i rishikimit të akteve administrative është mjaft i rëndësishëm dhe është trajtuar në mënyra të ndryshme nga doktrina juridike e së drejtës administrative. Në nenin 18 të Kodit të Procedurave Administrative është pasqyruar njëri nga parimet kryesore të administratës publike, që është mbrojtja e të drejtave të individit, e cila mund të realizohet vetëm duke ia nënshtuar veprimtarinë administrative të organeve publike një kontrolli të brendshëm administrativ dhe kur ka ankim të paraqitur nga palët e interesuara edhe një kontrolli gjyqësor.¹⁷⁶

Kontrolli gjyqësor i veprimtarisë administrative realizohet vetëm atëhere kur të jetë ezauruar (konsumuar) plotësisht rruga e kontrollit (ankimit) administrativ të aktit, e cila përgjithësisht realizohet vetëm nëpërmjet kontrollit të brendshëm. Në ligjin nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative” është implementuar koncepti i ankimit administrativ, ndërsa Kodi i Procedurave Administrative parashikon se, mbrojtja e të drejtave kushtetuese dhe ligjore e individëve mund të realizohet vetëm, duke ia nënshtuar veprimtarinë e organeve administrative kontrollit të brendshëm administrativ. Subjektet e interesuara kanë të drejtën që të ankohen në organin kompetent administrativ, ndaj një akti administrativ me të cilin ato nuk janë dakord.

Gjatë procedimit administrativ, organi administrativ kompetent është i detyruar me ligj që të shqyrtojë ligjshmërinë e aktit administrativ dhe atëhere kur është e nevojshme edhe rregullsinë e tij. Vetëm kur është ndjekur një rrugë e tillë ligjore, atëhere palët kanë të drejtë që ti drejtohen gjykatës, duke kërkuar rishikim gjyqësor të një akti administrativ. E drejta e kontrollit në rrugë administrative e aktit mund ushtrohet, duke i paraqitur një kërkesë organit kompetent, i cili ka të drejtë dhe detyrë njëkohësisht që të marrë në shqyrtim aktin administrativ. Kërkesa mund të jetë në formën e një peticioni ose të një ankese të thjeshtë, e cila megjithëse nuk përmban elementët e domosdoshëm të një ankimi, ka efekte ligjore të njëjta me të, sepse organi administrativ me paraqitjen e kërkesës ka detyrimin për ta shqyrtuar atë dhe për të dhënë një përgjigje të arsyetuar brenda një afati një mujor nga dita e paraqitjes së kërkesës.

Pasi nxirren aktet administrative, që mund tu përkasin fushave të ndryshme të jetës së vendit, të cilët mund të prekin ose çenojnë të drejtat themelore të njeriut, është e domosdoshme që të ushtrohet kontroll mbi to. Mënyra se si realizohet kundërshtimi i tyre është e parashikuar në Kodin e Procedurave Administrative, i cili parashikon se si mund të kundërshtohen këto akte

¹⁷⁶ Në nenin 18 të Kodit të Procedurës Administrative është parashikuar se: Në mënyrë që të mbrohen të drejtat kushtetuese dhe ligjore të personave privatë, veprimtaria e administratës i nënshtrohet: Kontrollit të brendshëm administrativ në përputhje me dispozitat e këtij Kodi mbi ankimin administrativ dhe kontrollit nga gjykatat në përputhje me Kodin e Procedurës Civile.

brenda administratës publike. Për të realizuar kundërshtimin e një akti të nxjerrë nga administrata publike është i nevojshëm që të gjendet mjete i duhur juridik.

Mjet juridik do të konsiderohet mjete procedural me anë të cilit pala e interesuar kundërshton aktin administrativ, të nxjerrë gjatë procedurës administrative, për të cilin ajo mendon se është i paligjshëm ose i parregullt dhe me anë të këtij mjete juridik pala e interesuar kërkon nga organi kompetent që të ndërhyjë në këtë akt ose kundërshton mosnxjerrjen e tij për shkak të mosveprimit të organit administrativ.¹⁷⁷ Individit të cilit mund ti jenë cënuar interesat e tij të ligjshme nga një akt administrativ ka të drejtën që ti drejtohet organit administrativ që e ka nxjerrë aktin, me anë të një kërkesë joformale. Kjo kërkesë është një shkresë e thjeshtë në të cilën pasqyrohen të gjitha shkaqet e kundërshtimit të aktit administrativ të nxjerrë nga administrata publike. Kërkesa paraqitet në mënyrë individuale dhe ajo shërben për të kërkuar një shërbim nga ana e administratës publike.

Kërkesa joformale është një mjete ankimi, e cila mund të jetë në formën e një letre me të cilën personi që e ka paraqitur i kërkon organit kompetent që ka nxjerrë aktin, që ta shikojë edhe njëherë atë, duke treguar më shumë kujdes gjatë rishikimit të këtij akti, sepse ai mund të ketë pasoja të paparashikuara mirë nga nxjerrësi i tij, ose ka gabime të padëshirueshme. Nga kjo del qartë se, kjo kërkesë nuk i drejtohet organit më të lartë administrativ, por vetëm organit administrativ që ka nxjerrë aktin, duke i tërhequr vëmendjen që të ndikojë në përmirësimin e aktit që ka nxjerrë apo të marrë masa për ta shfuqizuar fare atë. Duhet bërë e qartë edhe një herë se kjo kërkesë nuk ka fuqi detyruese, prandaj jam i mendimit se, mjete më efektiv për të kundërshtuar një akt në rrugë administrative është ankimi administrativ.

Ndryshe nga kërkesa joformale, ankimi administrativ është një mjete juridik më i plotë për të kërkuar shfuqizimin apo ndryshimin e një akti administrativ, pasi ai kërkon detyrimisht respektimin e një procedure të veçantë shqyrtimi administrativ. Nëpërmjet ankimit administrativ çdo palë e interesuar ka të drejtë që të ankohet kundër aktit administrativ ose kundër refuzimit të organit administrativ për të nxjerrë një akt të tillë, sepse Kushtetuta garanton se cilido ka të drejtë të rehabilitohet dhe të zhdëmtohet në përputhje me ligjin, në rast se është dëmtuar për shkak të një akti administrativ, veprimi apo mosveprimi të paligjshëm të organeve administrative publike.¹⁷⁸ Organi administrativ, të cilit i drejtohet ankimi është i detyruar që të shqyrtojë ligjshmërinë e aktit administrativ, por nëse është nevoja edhe rregullsinë e tij.

Vetëm pasi të jetë ezauruar kjo rrugë ligjore ankimi, atëherë palët e interesuara mund ti drejtohen gjykatës nëpërmjet institutit juridik të rishikimit gjyqësor. Nëse një akt administrativ është i rregullt ose jo, kjo lidhet më shumë me të drejtën e administratës publike për të përcaktuar vetë kriteret e rregullsisë së aktit, duke mos i njohur të drejtën gjykatës për një kompetencë të tillë. Nga momenti që realizohet nga individit e drejta e ankimit dhe deri në momentin që organi administrativ kompetent lipset që të shqyrtojë këtë ankim, kalon një afat

¹⁷⁷ Av. Artan Kolnikaj, Revista "Tribuna Juridike" nr. 76.

¹⁷⁸ Neni 44 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë parashikon se: Kushdo ka të drejtë të rehabilitohet dhe/ose të zhdëmtohet në përputhje me ligjin, në rast se është dëmtuar për shkak të një akti, veprimi ose mosveprimi të paligjshëm të organeve shtetërore.

kohe që sipas Kodit të Procedurës Administrative është një muaj, por ka raste që në ligje të veçanta ky afat mund të jetë edhe më i gjatë, siç është rasti i ligjit nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksonimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”, i cili parashikon një afat prej dyzet e pesë ditësh dhe për rrjedhojë akti administrativ mund të ketë krijuar të gjitha efektet e tij juridike në dëm të individit që ankohet kundër tij.

Për ta bërë një mjet sa më efikas të drejtën e ankimit për mbrojtjen e të drejtave të individit dhe që shqyrtimi i vlefshmërisë së aktit administrativ, nga organi administrativ kompetent të marrë vlerë nëpërmjet nxjerrjes së vendimit që detyrimisht do të zbatohet, Kodi i Procedurave Administrative ka parashikuar edhe institutin e pezullimit të zbatimit të aktit administrativ.¹⁷⁹ Pezullimi i aktit administrativ i shërben zgjidhjes sa më të drejtë të çështjes, sepse organi administrativ kur shqyrton vlefshmërinë e aktit administrativ nuk ndodhet përpara një fakti të kryer. Megjithatë ky Kod njih edhe përjashtime nga rregulli i përgjithshëm, sipas të cilit jo në çdo rast mund të pezullohet një akt administrativ. Mendoj që kjo gjë është e qartë, sepse në praktikën e përditshme ka mjaft raste kur pezullimi i aktit administrativ mund të sjellë dëme serioze dhe të pariparueshme. Rastet kur nuk mund të pezullohen aktet administrative, janë aktet që dalin për mbledhjen e taksave, në fushën e tatimeve apo të ardhurave të tjera buxhetore, ose kur akti ka të bëjë me zbatimin e masave policore.

Për të gjitha ato raste kur zbatimi i menjëhershëm i aktit administrativ çmohet se, i shërben interesave të rendit publik, shëndetit publik, si edhe interesave publike në përgjithësi, mospezullimi i aktit administrativ është mëse i domosdoshëm. Duhet të theksojmë se, e drejta e ankimit nuk mund të jetë një e drejtë e pakufizuar në kohë. Afati i parashikimit në rastin e ankimit administrativ nuk mund të jetë shumë i gjatë, sepse kjo do të çonte në vonesa në zbatimin e tij. Kodi i Procedurave Administrative ka parashikuar një afat një muaj për ankimin administrativ, i cili konsiderohet se, është një afat i arsyeshëm për subjektin e interesuar, që pretendon se i është cënuar një e drejtë. Kurse në ligjin nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksonimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative” është parashikuar një afat dyzet e pesë ditë për ankimin në gjykatë kundër aktit administrativ, i cili është i ndryshëm nga ai që parashikon Kodi i Procedurave Administrative për raste të tilla. Afati i ankimit fillon të ecë nga dita kur personi që paraqet ankimin administrativ ka marrë njoftimin për aktin ose për mosnxjerrjen e tij. Në rastet kur organi administrativ nuk e nxjerrë aktin administrativ, megjithëse ka një kërkesë nga pala e interesuar për të cilën ai është i detyruar që të kthejë një përgjigje, pra që të nxjerrë një akt administrativ, atëherë personit që ka paraqitur kërkesën për nxjerrjen e aktit i lind e

¹⁷⁹ Në vendimin unifikues nr. 10, datë 24.03.2004 të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë ndërmjet të tjerave thuhet se: Në praktikën e gjykatave të shkallës së parë dhe të apeleve vërehet shpesh që ato konsiderojnë si masë sigurimi të padisë edhe pezullimin e zbatimit të një akti administrativ të kundërshtuar në gjykatë, duke iu referuar krahas nenit 329 të Kodit të Procedurës Civile dhe neneve 202 e 206/b të po këtij Kodi.....Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë janë të mendimit se kërkesa për kundërshtimin në gjykatë të një akti administrativ nuk ka tiparet e një padie civile të mirëfilltë, prandaj edhe pezullimi i zbatimit të aktit administrativ nga ana e gjykatës, kur e lejon ligji, nuk duhet të konsiderohet si një masë e përkohshme për sigurimin e padisë në kuptim të nenit 206/b të Kodit të Procedurës Civile, prandaj referenca në këtë rast edhe në nenin 202 e vijues të Kodit të Procedurës Civile nuk është i saktë.....

drejta e ankimit administrativ për këtë mosveprim të administratës publike brenda tre muajve nga data e depozitimit të kërkesës fillestare.¹⁸⁰

Gjatë periudhës së ankimit administrativ, organi kompetent ka detyrimin që të marrë një vendim në lidhje me ankimin administrativ të paraqitur nga pala e interesuar, duke iu dhënë përgjigje pretendimeve që ngrihen në këtë ankim. Me kalimin e afatit të parashikuar në ligj, brenda të cilit organi administrativ ishte i detyruar që të shqyrtonte ankimin administrativ, ose duhet të nxirrte aktin administrativ, subjektit të interesuar i lind e drejta që ti drejtohet me kërkesëpadi gjykatës kompetente. Ligji administrativ e detyron administratën publike që në marrëdhënie me subjektet e interesuara të jetë transparente dhe të kryej në përputhje me ligjin të gjithë veprimtarinë e saj administrative. Në mënyrë që ankimi të merret në shqyrtim nga organi administrativ kompetent, kërkohet detyrimisht që ai të jetë bërë në formën e parashikuar nga ligji. Kjo do të thotë që ankimi paraqitet në një formë të shkruar ku duhet të pasqyrohen të gjithë elementët e domosdoshëm që parashikohen në nenin 143 të Kodit të Procedurave Administrative.¹⁸¹

Pasi përfundon procedura përkatëse administrative, organi administrativ që shqyrton ankimin mund të vendos sipas rastit lënien në fuqi të aktit administrativ dhe rrëzimin e kërkesës së paraqitur nga pala e interesuar, shfuqizimin ose revokimin e aktit administrativ dhe pranimin e ankimit, ndryshimin e aktit administrativ, duke pranuar pjesërisht ankimin dhe detyrimin e organit administrativ kompetent për të nxjerrë aktin administrativ kur ky i fundit ka refuzuar nxjerrjen e tij. Është për tu thënë se, organi administrativ me vendimin që jep, e zgjidh përfundimisht çështjen, duke i krijuar mundësinë palëve të interesuara që përfitojnë nga vendimi dhe të kërkojnë ekzekutimin e tij. Nga ana tjetër i jep të gjitha mundësitë palës së interesuar, e cila nuk është dakord me zgjidhjen e çështjes, që të kërkojë rishikimin gjyqësor të aktit administrativ konkret, sipas procedurave të parashikuara në ligj.

Ankimi administrativ paraqet në vetvete një instrument juridik me anë të cilit mund të kërkohet shfuqizimi apo ndryshimi i një akti administrativ, sepse ai kërkon ndjekjen e një procedure të veçantë shqyrtimi administrativ, prandaj nga ana formale ai është i njëjtë me kontrollin gjyqësor, i cili realizohet nëpërmjet paraqitjes së kërkesëpadisë në gjykatë. Me anë të ankimit administrativ çdo palë e interesuar ka të drejtë që të ankohet kundër aktit administrativ. Kjo palë e interesuar mund ti drejtohet organit administrativ që ka nxjerrë aktin, ose që ka refuzuar nxjerrjen e tij, si edhe organit më të lartë administrativ nga i cili varet organi që ka nxjerrë aktin administrativ. Për secilin rast që përmendëm është ligji ai që parashikon mënyrën e paraqitjes së ankimit, afatin brenda të cilit paraqitet ai, organin administrativ kompetent që do të shqyrtojë ankimin dhe afatin e shqyrtimit të tij. Organi

¹⁸⁰Neni 140/2 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Në rastin e mosveprimit nga ana e administratës publike, procedura e ankimit fillon tre muaj nga dita e depozitimit të kërkesës fillestare për nxjerrjen e aktit administrativ.

¹⁸¹ Neni 143 i Kodit të Procedurave Administrative parashikon se: Kërkesa e shkruar duhet të përmbajë të dhënat e mëposhtme: a) emrin dhe adresën e ankuesit; b) aktin administrativ, të nxjerrë apo të munguar, që kontestohet; c) shkaqet e ankimit; ç) çdo dokument tjetër që vlerësohet si i rëndësishëm nga ankuesi.

administrativ që shqyrton ankimin administrativ është i detyruar që të nxjerrë një vendim që anulon aktin ose e refuzon ankimin brenda një afati një mujor.

Nëqoftëse kalon afati që parashikohet në ligj dhe ndërkohë organi administrativ kompetent nuk është shprehur me vendim në lidhje me ankimin administrativ që është paraqitur para tij, atëhere palës së interesuar që ka paraqitur ankimin administrativ i lind e drejta, që ti drejtohet gjykatës kompetente sipas rregullave që parashikohen në Kodin e Procedurës Civile. Organi administrativ kompetent, i cili shqyrton ankimin administrativ ka të drejtë, që pa i hyrë çështjes në themel të vendos mospranimin e ankimit. E drejta që ka organi administrativ kompetent nuk çënon ndonjë të drejtë të palës së interesuar, e cila ka paraqitur ankimin administrativ, por e disiplinon këtë të fundit që të zbatojë me përpikmëri të gjitha kërkesat ligjore që lidhen me ankimin administrativ. Mospranimi i ankimit administrativ vendoset në ato raste kur akti administrativ është i paankimueshëm, kur ka përfunduar afati kohor për paraqitjen e ankimit administrativ, si dhe kur akti administrativ i ankimuar quhet i vlefshëm (*prima facie*) nga organi administrativ kompetent që e shqyrton atë.¹⁸² Pasi ka zbatuar në përputhje të plotë me ligjin procedurën përkatëse administrative, organit administrativ kompetent i lind e drejta që të vendos lënien në fuqi të aktit administrativ, duke rrëzuar kërkesën e palës së interesuar, shfuqizimin, revokimin ose ndryshimin e aktit administrativ.

Ankimi në rrugë administrative dhe rishikimi gjyqësor i veprimeve dhe akteve administrative janë shumë të ngjashëm me njëri tjetrin, si përsa i përket formës, ashtu edhe përsa i përket thelbit të tyre, por nga ana tjetër ndërmjet tyre ka edhe mjaft dallime, të cilat bëjnë të mundur, që këto dy institute juridike të mos ngatërrohen me njëri-tjetrin. Ngjashmëria e dy instituteve qëndron në objektin e shqyrtimit të çështjes, i cili është shfuqizimi ose ndryshimi i aktit administrativ, përsa i përket afatit një mujor brenda të cilit do të bëhet shqyrtimi i çështjes, si edhe në dispozitivin e vendimit që ato duhet të marrin. Përveç ngjashmërive që kanë, ndërmjet rrugës së ankimit administrativ dhe rishikimit gjyqësor të akteve administrative ekzistojnë edhe disa dallime, të cilat janë: Ato janë institute juridike, të cilat rregullohen nga kode dhe ligje të ndryshme, pasi rishikimi gjyqësor i një akti administrativ bëhet duke u bazuar në ligjin nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funkcionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative” dhe Kodin e Procedurës Civile, ndërsa ankimi administrativ i bërë nga pala e interesuar kundër një akti administrativ rregullohet me anë të dispozitave ligjore që parashikohen në Kodin e Procedurave Administrative. Organet kompetente që shqyrtojnë kërkesat e palëve të interesuara u përkasin dy pushteteve të ndryshme, njëri pushtetit gjyqësor (gjykata) dhe tjetri pushtetit ekzekutiv (organi administrativ).

Rishikimi gjyqësor i një akti administrativ detyrimisht kërkon respektimin e të gjitha procedurave ligjore, ndërsa ankimi administrativ në rastin e zbatimit të kërkesës jo formale nuk kërkon respektimin e ndonjë afati kohor, apo të ndonjë kushti tjetër procedural. Në rishikimin gjyqësor, pezullimi i aktit administrativ duhet të kërkohet nga pala e interesuar dhe

¹⁸² Në nenin 144/1/a dhe c të Kodit të Procedurave Administrative parashikohet se: Ankimet kundër akteve administrative ose mosnxjerrjes së tyre mund të mospranohen nga organet kompetente në rastet e mëposhtme: Kur ato iu drejtohen akteve që për nga natyra janë të paankimueshme.....kur akti administrativ i ankimuar quhet i vlefshëm *prima facie* nga organi që shqyrton ankimin.

vendoset nga gjykata vetëm në rastet e parashikuara në ligj, si p.sh në rastin e shkaktimit të një dëmi të rëndë, ndërsa ankimi administrativ i paraqitur nga pala e interesuar e pezullon automatikisht zbatimin e aktit administrativ. Gjatë shqyrtimit gjyqësor të çështjes, gjykata ka të drejtë që të shqyrtojë vetëm ligjshmërinë e aktit administrativ, ndërsa gjatë shqyrtimit administrativ të aktit, organi administrativ kompetent merr në shqyrtim jo vetëm ligjshmërinë e aktit administrativ, por edhe rregullsinë e tij.

Rishikimi gjyqësor i aktit administrativ nuk konkuron me ankimin administrativ, sepse është e parashikuar shprehimisht në ligj, ky i fundit përcakton se, është e detyrueshme që më parë të kryhet procedura administrative e ankimit dhe vetëm pas shterimit të ankimit administrativ mund të kërkohet nga palët e interesuara rishikimi gjyqësor i një akti administrativ. Është momenti për tu thënë se, pavarësisht ndryshimeve që kanë këto dy institute të së drejtës, kontrolli administrativ i aktit është një formë e vlefshme kontrolli, sepse ai është mjete i parë juridik, me anë të të cilit pala e interesuar ka të drejtën që të mbrojë të drejtat dhe interesat e saj të ligjshme, nga çdo veprim i padrejtë i organeve të administratës publike.

5.3. Parimi i shterimit të ankimit administrativ

Një nga çështjet që paraqet më shumë interes për studimin ka të bëjë me faktin se sa dhe kur e drejta për të ushtruar ankimin gjyqësor në gjykatën administrative varet nga shterimi i ankimit administrativ. Rregulli i përgjithshëm është se, atëhere kur është e parashikuar shprehimisht në ligj, palët e interesuara mund ti drejtohen gjykatës vetëm pasi të kenë ushtruar të drejtën për rekursin administrativ.¹⁸³ Në ligjin nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”,¹⁸⁴ është parashikuar se: Padia ndaj veprimit administrativ mund të ngrihet vetëm, pasi të ezaurohet rruga administrative e ankimit. Dispozitat ligjore që parashikohen në ligjin nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative” dhe në Kodin e Procedurave Administrative janë dispozita deklarative (blankete), të cilat referojnë pikërisht tek ligji i posaçëm, i cili rregullon marrëdhëniet juridike dhe veprimtarinë administrative në fushën përkatëse.

Parimi i përgjithshëm është se, duhet respektuar ankimi administrativ përpara paraqitjes së kërkesëpadisë nga pala e interesuar në gjykatën administrative kompetente. Nëse nuk ndiqet

¹⁸³ Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Durrës në vendimin nr. 1745, datë 17.12.2014 ndërmjet të tjerave ka arsyetuar se: Paditësi nuk e ka ezauruar rrugën e ankimit administrativ, i cili përbën kusht pengues për t’iu drejtuar gjykatës, duke qenë se nuk vërtetohet në rastin konkret asnjë prej rasteve përjashtuese të përcaktuara në ligjin nr. 49/12, neni 16, paragrafi i dytë...

¹⁸⁴ Në nenin 16 të ligjit nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative” është parashikuar se: Padia ndaj veprimit administrativ mund të ngrihet vetëm pas shterimit të ankimit administrativ. Përfshihen nga ky rregull rastet kur: a) ligji nuk parashikon organ më të lartë për paraqitjen e ankimit administrativ, ose kur organi më i lartë administrativ nuk është konstituuar; b) ligji parashikon shprehimisht të drejtën për t’u ankuar ndaj veprimit administrativ drejtpërdrejt në gjykatë; c) organi më i lartë në shqyrtimin e një ankimi administrativ ka çenuar, me vendimin e tij, të drejtat apo interesat personale të ligjshme të një personi, i cili nuk ka qenë palë në procedimin administrativ.

rruga e ankimit administrativ, çështja në gjykatën administrative kompetente nuk mund të shqyrtohet, por ajo duhet të nxirret jashtë juridiksionit gjyqësor, pasi nuk bën pjesë në këtë juridiksion, për shkak se më parë duhej ezauruar rruga administrative e ankimit. Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë në një çështje konkrete kanë mbajtur qëndrimin se, ligji specifik jo vetëm që duhet të përmbajë në mënyrë të shprehur detyrimin e palës së interesuar për të ndjekur rrugën administrative të ankimit, por ai duhet të tregojë qartë edhe organin kompetent administrativ të cilit mund ti drejtohet adresohet ankimi administrativ, etj...

Në ato raste kur ligji i posaçëm hesht për një gjë të tillë ose kur ai e bën një përcaktim të tillë, por organi më i lartë administrativ ende nuk është konstituar, atëhere subjektit të interesuar i lind e drejta që ti drejtohet direkt gjykatës administrative. Në këtë mënyrë veprohet edhe kur ligji i posaçëm që rregullon marrëdhëniet juridike dhe veprimtarinë administrative të fushës përkatëse parashikon shprehimisht të drejtën për tu ankuar drejtpërdrejt në gjykatë (siç ka qenë rasti i ligjit nr. 9749, datë 04.06.2007 “Për Policinë e Shtetit” (I shfuqizuar), i cili i jepte të drejtën punonjësit të Policisë së Shtetit që në rastin e largimit të tij nga detyra ti drejtohej njëkohësisht me ankim administrativ organit administrativ epror, ose drejtpërdrejt në gjykatë (qëndrim dualist i ligjit). Kjo do të thotë që në këtë rast, ankimi administrativ është lënë fakultativ nga vetë dispozitat e ligjit të posaçëm, duke i dhënë të drejtën subjektit të interesuar që ti drejtohet organit të lartë administrativ, ose në mënyrë direkte gjykatës administrative pa ezauruar më parë ankimin administrativ. Përrjashtimi tjetër i bërë nga neni 16 i ligjit nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funkcionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”, është atëhere kur: organi më i lartë administrativ në shqyrtimin e një ankimi administrativ ka cënuar me vendimin e tij, të drejtat apo interesat personale të ligjshme të një personi, i cili nuk ka qenë palë në procedimin administrativ.

Në doktrinën e huaj administrative është mbajtur qëndrimi se, juridiksioni gjyqësor në një shtet të së drejtës, nëpërmjet kontrollit të ligjshmërisë së akteve administrative, luan një rol shumë të rëndësishëm për garantimin e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut. Njëri nga përfaqësuesit e doktrinës së huaj administrative ka theksuar se, çdo tentativë për përjashtimin e kontrollit gjyqësor të akteve administrative shkon në zemër të debatit lidhur me të drejtën dhe lirinë e qeverisë për të vepruar dhe të drejtës së individit për të kërkuar mbrojtje për të drejtat e tij nga gjykatat kompetente.¹⁸⁵ Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë ua ka ngarkuar vetëm gjykatave misionin e mbrojtjes, garantimit dhe respektimit të këtyre parimeve kushtetuese dhe lirive e të drejtave themelore të njeriut. Është arritur në përfundimin se, ky mision i rëndësishëm mund të realizohet vetëm atëhere, kur zbatimi i ligjit nga të gjitha hallkat e pushtetit ekzekutiv, kur këto të fundit ndërhyjnë në sferën e lirive themelore dhe të drejtave të njeriut, duhet të kontrollohet medeomos nga gjykatat.

Kontrulli gjyqësor dhe e drejta e individëve dhe e personave juridik, për t’iu drejtuar gjykatës, lidhet jo vetëm me ekzistencën e parimeve të përgjithshme të së drejtës administrative, por edhe me përcaktimin e qartë e konkret, të treguar shprehimisht në ligjet e

¹⁸⁵ Autorja angleze Hilaire Barnet, në “Constitutional and Administrative law”, Ninth Edition, Rotledge, viti 2011, faqe 566.

posaçme, të rrethanave, kushteve e procedurave konkrete për ezaurimin e mundshëm apo të detyrueshëm të juridiksionit administrativ dhe në çdo rast të juridiksionit gjyqësor, për pranimin, marrjen në shqyrtim dhe dhënien e vendimit përkatës mbi një mosmarrëveshje të lindur ndërmjet palëve, mbi një kërkesë apo ankesë të paraqitur nga palët e interesuara dhe ka për subjekt realizimin apo mbrojtjen e të drejtave dhe interesave të ligjshme të tyre. Në praktikën gjyqësore të Gjykatës së Lartë është mbajtur qëndrimi se: gjykatat e faktit shqyrtojnë jo vetëm paligjshmërinë apo pathemelsinë e aktit administrativ, por dhe ligjshmërinë e veprimeve apo mosveprimeve të organeve të administratës publike, jo vetëm për t'iu përgjigjur në kohë subjekteve të interesuara për kërkesat ose ankimet që ato paraqesin, por edhe nëse veprimet e kryera prej tyre janë të ligjshme apo jo dhe nëse ato iu përgjigjen rrethanave të faktit.

Në zbatim të neneve 18/b dhe 137 të Kodit të Procedurave Administrative, gjykata ushtron kontroll për ligjshmërinë e akteve administrativ dhe veprimeve të tjera të organeve të administratës publike, të cilat kundërshtohen me kërkesëpadi në gjykatë, për shkak se sipas pretendimeve të palës që ka vënë në lëvizje gjykatën, ato kanë cënuar e kufizuar të drejta e interesa të ligjshme të kësaj pale, duke e detyruar atë që të paguaj një detyrim jo të bazuar në ligj dhe në gjendjen e faktit.¹⁸⁶ Duhet patur gjithmonë parasysh se, kontrolli gjyqësor i akteve administrative është “rrethuar” me disa kufizime që burojnë kryesisht nga doktrina e ndarjes së pushteteve. Disa autor që përfaqësojnë doktrinën e huaj administrative e kanë marrë në shqyrtim këtë çështje, duke arritur në përfundimin se, vendimmarrjet e politikave publike dhe kombëtare nuk mund të kontrollohen nga gjykatat administrative, sepse kjo do të konsiderohej si një ndërhyrje e gjyqësorit në punët e ekzekutivit.¹⁸⁷ Këto lloj vendimmarrjesh i përkasin vetëm një gjykimi të pastër politik, kanë vënë në dukje autorët.¹⁸⁸

Më duhet të theksoj se, vetëm fakti që formalisht, një akt administrativ është nxjerrë nga pushteti ekzekutiv është një ushtrim i pushtetit prerogativ, nuk është i mjaftueshëm për ta bërë atë që të ketë imunitet ndaj kontrollit gjyqësor. Duhet theksuar se, faktori vendimtar që ndikon për këtë gjë është objekti që është në shqyrtim. Në rastin e akteve administrative që burojnë nga qeverisja apo administrimi i pushtetit ekzekutiv, kontrolli gjyqësor duhet të bëhet, por ai duhet të kufizohet vetëm në rastet e ligjshmërisë së akteve administrative, që do të thotë në pajtueshmërinë e tyre me volumin e kompetencave të organit administrativ përkatës që e ka nxjerrë, si dhe për të gjitha kriteret e tjera ligjore.¹⁸⁹ Në praktikë ekzistojnë një gamë e gjerë aktesh administrative, duke filluar nga ato që dallohen qartësisht se, ndaj tyre nuk mund të bëhet ankim në gjykatë dhe deri tek ato akte administrative që mund të kundërshtohen në rrugë gjyqësore. Nga aktet administrative që për nga natyra e tyre nuk lejohet që të kundërshtohen në gjykatë mund të përmendim: shpalljen e luftës, dhënien e titujve të nderit, shpërndarjen e parlamentit, emërimin e ministrave, etj.

¹⁸⁶ Vendimi unifikues nr. 03/2008 i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë mban qëndrimin se kur afati i ankimit administrativ nuk është humbur për faj të palës së interesuar ajo ka të drejtë që ti drejtohet gjykatës, për kundërshtimin e aktit administrativ.

¹⁸⁷ Autorja angleze Hilaire Barnett, në “Constitutional and Administrative law”, Ninth Edition, Rotledge, viti 2011, faqe 563.

¹⁸⁸ Shih po aty.

¹⁸⁹ Autori qipriot Loukis G. Loucaides, “E drejta e Aksesit në Gjykatë dhe Doktrina e Akteve Politike”.

Përveç akteve administrative që mund të kundërshtohen ose jo në gjykatë, sipas doktrinës administrative ekziston edhe një kategori tjetër aktesh administrative për të cilët rruga e ankimit të tyre në gjykatën administrative është mjaft e diskutueshme. Sipas legjislacionit shqiptar, shpronësimi mund të bëhet në favor të shtetit dhe të personave juridik publik ose privat, vendas ose të huaj, për realizimin nga ana e tyre të një projekti, investimi apo objekti që, në çdo rast kur paraqet një interes publik.¹⁹⁰Vendimi i Këshillit të Ministrave për shpronësimin mund të ankimohet në gjykatë nga palët e interesuara vetëm përsa i përket masës së shpërblimit. Ankimi kundër vendimit të Këshillit të Ministrave për shpronësimin nuk pezullon zbatimin e tij dhe procedurën administrative përkatëse të regjistrimit të pasurisë së shpronësuar. Akti i shpronësimit mund të ankimohet vetëm për masën e shpërblimit, por nuk mund të ankimohet për faktin se sa e përfaqëson ai interesin publik dhe parimin e proporcionalitetit. Meqenëse në aktet administrative të kësaj natyre ndërthuren interesa të ndryshme shtetërore, ato janë konsideruar si akte administrative të qeverisjes, ndaj të cilëve nuk mund të shtrijë efektet e veta kontrulli gjyqësor i akteve administrative.

Përsa i përket çështjes që po diskutojmë duhet theksuar që në fillim se, Kodi i Procedurave Administrative parashikon dhe lejon jo vetëm shqyrtimin administrativ, por edhe shqyrtimin gjyqësor të akteve administrative. Kufijtë e shqyrtimit gjyqësor të aktit administrativ janë një çështje që ka të bëjë me parimin, por pyetja që lind në këtë rast është se, nëse kontrulli gjyqësor mund të ushtrohet vetëm mbi ligjshmërinë apo ai i shtrin efektet e tij edhe mbi përshtatshmërinë (oportunitetin) e aktit administrativ?

Është pranuar gjerësisht, si nga ligji ashtu edhe nga doktrina juridike e së drejtës administrative¹⁹¹parimi i përgjithshëm se, gjykatat e zakonshme gjatë shqyrtimit gjyqësor të çështjeve kanë të drejtë të kontrollojnë çështjet e faktit dhe ligjit, por ato nuk kanë të drejtë të kontrollojnë rregullsinë e aktit administrativ. Një situatë krejt e ndryshme ndodh gjatë rishikimit administrativ të aktit, në të cilën organet administrative kanë të drejtë që të kontrollojnë jo vetëm ligjshmërinë e aktit administrativ, por edhe rregullsinë e tij.¹⁹²Kontrulli i rregullsisë së aktit administrativ njihet në të drejtën administrative si kontrulli i përshtatshmërisë ose i oportunitetit të nxjerrjes së aktit administrativ.

Përshtatshmëria (oportuniteti) në nxjerrjen e një akti administrativ, është e lidhur në mënyrë të drejtpërdrejt dhe të pazgjydhshme me pushtetin diskrecial që mbartin në vetvete organet e administratës publike, sepse Kodi i Procedurave Administrative,¹⁹³ e përkufizon pushtetin diskrecial të administratës publike si e drejta e kësaj të fundit që të ushtrojë autoritetin publik për realizimin e një qëllimi të ligjshëm, qoftë edhe pa autorizimin e shprehur të ligjit. Në Kodin e Procedurave Administrative¹⁹⁴ është parashikuar se, në ato raste kur administrata

¹⁹⁰ Neni 9 i ligjit nr. 8561, datë 22.12.1999 “Për Shpronësimet dhe Marrjen në Përdorim të Përkohshëm të Pasurisë Pronë Private për Interes Publik”.

¹⁹¹ Prof. Dr. Sokol Sadushi “E Drejta Administrative 2”, Botim i vitit 2008, faqet 270-271 dhe faqet 320-323.

¹⁹² Komentari i Kodit të Procedurave Administrative, faqet 118 dhe 202.

¹⁹³ Shih nenin 7 të Kodit të Procedurave Administrative.

¹⁹⁴ Shih nenin 149 të Kodit të Procedurave Administrative.

publike ushtron pushtet diskrecial, ky pushtet duhet të ushtrohet në pajtim e në përputhje të plotë me Kushtetutën dhe frymën e korpusit të legjislacionit në fuqi në Republikën e Shqipërisë. Këto dizpozita ligjore tregojnë mjaft qartë se, ushtrimi i autoritetit publik nga organet e administratës publike, duhet të materializohet detyrimisht nëpërmjet nxjerrjes së një akti administrativ.

Ligji nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksonimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”, ka sjellë disa risi dhe koncepte të reja në të drejtën tonë administrative, përsa i përket koncepteve dhe formave, me anë të cilave administrata publike, ushtron detyrat dhe kompetencat e saj, duke futur koncepte të tilla si: veprimi administrativ, veprimi tjetër administrativ, ose mosveprimi administrativ. Ligji nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksonimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”,¹⁹⁵ jep edhe përkufizimin e nocionit të mosveprimit administrativ, duke e konsideruar atë si çdo mungesë veprimi nga ana e organit të administratës publike për të ushtruar veprimtarinë administrative, sipas funksionit publik, që krijon pasoja juridike mbi të drejtat subjektive apo interesat e ligjshme. Akti administrativ, kontratat administrative, bashkë me një formë të re të veprimtarisë administrative, të parashikuar nga ligji nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksonimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”, që është veprimi tjetër administrativ, janë përfshirë në një koncept të ri të së drejtës administrative, i cili është konsideruar si veprimi administrativ i administratës publike.

Në nenin 2/7 të ligjit nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksonimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative” është parashikuar se, në veprimin administrativ bëjnë pjesë akti administrativ, kontrata administrative dhe veprimi tjetër administrativ. Termi “veprim administrativ” është një koncept ku përfshihen tre format e veprimtarisë së administratës publike, që janë akti administrativ, kontrata administrative dhe veprimi tjetër administrativ. Veprimi tjetër administrativ është një koncept krejt i ri në të drejtën tonë administrative, i cili është një formë e re, e parashikuar në ligj, për ushtrimin e veprimtarisë së administratës publike. Kjo formë e veprimtarisë administrative, ka si qëllim që të përfshijë në aktet që mund të jenë objekt i kundërshtimit në gjykatën administrative të të gjitha shprehjeve të vullnetit të administratës publike që nga momenti kur ato kthehen në vendime, pavarësisht faktit se, ato nuk i plotësojnë kriteret ligjore për të qenë një akt administrativ apo një kontratë administrative.

Në nenin 2/8 të ligjit nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksonimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative” kjo formë e re me anë të së cilës administrata publike, mund të ushtrojë veprimtarinë e saj publike përkufizohet, si çdo formë e njëanshme e veprimtarisë së organit publik, në kryerjen e funksionit administrativ dhe që nuk i plotëson kriteret për të qenë një akt administrativ apo një kontratë administrative

¹⁹⁵ Shih nenin 2/5 të ligjit nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksonimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”.

dhe që krijon pasoja juridike mbi të drejtat subjektive apo interesat e ligjshme të individëve apo personave juridik.

Jam i mendimit se, këto koncepte të reja janë futur në të drejtën tonë administrative nga ligji nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”, me qëllimin e vetëm për tu dhënë mundësi palëve të interesuara që të kundërshtojnë në gjykatën administrative këto forma të veprimit administrativ, në rastet kur interesat e ligjshme të tyre çënohen.

Në krerët katër dhe pesë të këtij punimi kemi thënë se, rishikimi gjyqësor nuk mund të shtrihet ose të shqyrtojë përshtatshmërinë apo oportunitetin e veprimit administrativ, por nga ana tjetër duhet vënë në dukje se, Kodi i Procedurave Administrative e lejon jo vetëm shqyrtimin administrative të aktit, por edhe shqyrtimin gjyqësor të tij, atëhere këtu mund të lind pyetja se, çfarë do të thotë parashikimi ligjor se, gjykatat administrative nuk kanë të drejtë që të kontrollojnë ose të vlerësojnë përshtatshmërinë apo oportunitetin e veprimtarisë së administratës publike?

Që nga momenti që ligji e lejon shtrirjen e kontrollit gjyqësor mbi themelsinë e veprimeve të administratës publike, pra mbi çështjet faktike të mosmarrëveshjes administrative, si dhe nga momenti që ushtrimi i pushtetit administrativ kontrollohet nga gjykatat administrative, duket qartë se këtu kemi të bëjmë me një kontradiktë të së drejtës pozitive. Ligji e lejon kontrollin e gjykatës mbi themelsinë e veprimeve administrative, pra mbi çështjet e faktit të mosmarrëveshjes, si dhe mbi ushtrimin e pushtetit të administratës publike, nga ku del se në një farë mënyre efektivisht ky kontroll shtrihet edhe mbi rregullsinë e veprimeve të administratës publike, pra mund të themi se, këtu kemi të bëjmë me një lloj vlerësimi të gjykatës administrative për përshtatshmërinë ose oportunitetin e kryerjes së një veprimi administrativ.

Parashikimi që bën ligji se, gjykatat administrative nuk kanë të drejtë që të kontrollojnë ose të vlerësojnë përshtatshmërinë ose oportunitetin e veprimtarisë së administratës publike, ka të bëjë me atë që kontrolli gjyqësor nuk shtrihet mbi përshtatshmërinë ose oportunitetin e vendimit të marrë nga organi administrativ. Nga ana tjetër kjo nuk do të thotë se, kontrolli gjyqësor nuk shtrihet mbi ligjshmërinë dhe përshtatshmërinë ose oportunitetin e vendimit të marrë nga administrata publike. Duhet theksuar se këtu kemi të bëjmë me një dallim thelbësor, sepse kur gjykata administrative kontrollon faktet dhe ushtrimin e pushtetit të administratës publike, ajo është e detyruar që të kontrollojë edhe ligjshmërinë e rregullsinë e veprimeve të administratës publike, që do të thotë se ajo kontrollon edhe ligjshmërinë e ushtrimit të përshtatshmërisë ose oportunitetit nga organi publik, por nuk kontrollon përshtatshmërinë apo oportunitetin e veprimit administrativ në vetvete.

Hapësira ku shtrihet kontrolli i gjykatës administrative do të varet shumë nga ligji material i posaçëm që rregullon marrëdhënien juridike konkrete dhe fushën administrative përkatëse. Për të sqaruar më mirë këtë ide për ligjshmërinë e ushtrimit të përshtatshmërisë ose oportunitetit nga organi publik, po përmendim një shembull që ka të bëjë me ligjin për

kundërvajtjet administrative, cili është miratuar në vitin 2010. Në këtë ligj është parashikuar se, në rastin e shqyrtimit në rrugë gjyqësore të vendimit për kundërvajtjen administrative, ku është parashikuar dënimi me gjobë, gjykata administrative shqyrton ligjshmërinë e aktit dhe kur ajo vlerëson se, organi administrativ ka keqinterpretuar ligjin, ka tejkaluar apo ka shpërdoruar kompetencat, vendos edhe në lidhje me dënimin me gjobë të dhënë nga organi administrativ.

Jam i mendimit se, në këtë ligj sqarohet mjaft mirë pushteti që kanë gjykatat administrative për të kontrolluar çështjet e faktit dhe të ligjit në shqyrtimin e mosmarrëveshjeve, me objekt kundërshtimin e kundërvajtjeve administrative, sepse nga përmbajtja e tij del mjaft qartë se, gjykata administrative shqyrton vetëm ligjshmërinë e aktit administrativ, që në rastin konkret është vendimi i nxjerrë nga organi publik me të cilin është caktuar dënimi me gjobë.

Me hyrjen në fuqi të ligjit nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksonimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”, kontrolli i gjykatës administrative në ushtrimin e pushtetit administrativ, gjerësia dhe shtrirja e tij janë parashikuar shprehimisht nga ky ligj dhe janë konsideruar si një kontroll i plotë ligjshmërie dhe proporcionaliteti. Në ligj bëhet fjalë për një lloj shtimi të kontrollit gjyqësor mbi aktet administrative, që do të thotë se vendimi i marrë nga një organ i administratës publike, në ushtrimin e pushtetit administrativ, do të konsiderohet i ligjshëm vetëm nëse është në përpjesëtim të plotë me faktet e çështjes. Ligji parashikon¹⁹⁶se, gjykata administrative shqyrton ligjshmërinë e veprimit administrativ që kundërshtohet, në bazë të provave të paraqitura nga palët dhe të situatës ligjore dhe faktike që ekzistonte në kohën e kryerjes së veprimit konkret administrativ.

Në ligjin nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksonimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative” është parashikuar se, në rastin kur ai i jep organit publik të drejtën për zgjedhje alternative, në nxjerrjen e një akti administrativ apo në kryerjen e veprimit tjetër administrativ, gjykata administrative shqyrton edhe nëse zgjedhja nga organi publik është bërë në përputhje me përmbajtjen dhe qëllimin e ligjit; zgjedhja nga organi publik është bërë vetëm për të arritur qëllimin e ligjit; zgjedhja nga organi publik është në raport të drejtë me nevojën që e ka diktuar atë. Duhet të theksohet se, ushtrimi i kontrollit mbi ligjshmërinë e veprimit administrativ, duhet të bëhet për çdo veprim administrativ, në varësi të provave që paraqesin palët e interesuara, por është e nevojshme që situata faktike dhe ligjore të analizohet, ashtu siç ka ekzistuar në kohën e kryerjes së veprimit konkret administrativ.

Ligji nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksonimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative” parashikon rastet, kur organi publik mbi bazën e ligjit autorizues, ka ushtruar të drejtën për zgjedhje alternative në nxjerrjen e një akti administrativ apo në kryerjen e veprimit tjetër administrativ, prandaj ky kontroll, i cili do të

¹⁹⁶ Shih nenin 37 të ligjit nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksonimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”.

bëhet nga gjykatat administrative, do të jetë edhe një kontroll ligjshmërie për ushtrimin e pushtetit që ka organi i administratës publike në nxjerrjen një akti administrativ, apo për kryerjen e një veprimi tjetër administrativ. Është detyrë e gjykatës administrative që të shqyrtojë, nëse organi administrativ, ka të drejtën e bazuar në një ligj konkret që të zgjedhë midis disa alternativave të nxjerrjes së një akti administrativ, ose të zgjedhë disa alternativa të kryerjes së një veprimi tjetër administrativ. Është për tu theksuar këtu që ky kontroll nuk mund të përfshijë veprimet administrative në tërësi, pra kontratat administrative dhe mosveprimet administrative, të cilat nuk përfshihen në këtë lloj kontrolli, sepse nuk ato përmenden shprehimisht nga ligji.

5.4. Sistemet e drejtësisë administrative

Nevoja për të bërë një kontroll gjyqësor të veprimitarisë administrative, rrjedh nga parimi i shtetit të së drejtës, i udhëhequr ky i fundit nga parimi që të drejtat subjektive të shtetasve duhet të jenë të mbrojtura, jo vetëm kundrejt personave të tjerë, por edhe kundrejt veprimitarisë së administratës publike. Meqenëse shteti i së drejtës, njihet si postulati themelor për organizimin e një shteti modern, parimi i ndarjes së pushteteve, që në kuptimin absolut ashtu siç ishte konceptuar në fillimet e të drejtës publike moderne, do sillte si rrjedhojë që pushteti gjyqësor nuk mund dhe nuk duhet të shtrijë pushtetin e vet mbi veprimitarinë administrative, gjë që do përbente ndërhyrje në fushën që i është rezervuar posaçërisht vetëm pushtetit ekzekutiv.

Parimi i ndarjes së pushteteve, nuk përbën ndonjë pengesë për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të individit kundrejt veprimitarisë administrative shtetërore, kur dy pushtetet limitohen në kufijtë e sanksionuar në Kushtetutë, por këtu lind problemi se si mundet të pajtohet me parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve, e drejta që i rezervohet gjykatësit për të anuluar një akt administrativ. Në të drejtën administrative është mbajtur qëndrimi se, kjo mund të justifikohet me hipotezën se: për vendosjen në vend të së drejtave subjektive të shkelura nga një akt administrativ, është e nevojshme që të eliminohen masat e marra nga organi administrativ publik. Duhet theksuar se, kontrolli gjyqësor mbi veprimitarinë administrative konsiderohet si ndërhyrje e gjyqësorit në sferën që i është rezervuar vetëm administratës publike. Në vende të ndryshme zbatohen sisteme kontrolli të ndryshme, siç janë:

Sistemi i juridiksionit të vetëm (të zakonshëm): Ky lloj sistemi është karakteristikë për vendet anglo-saksone, por ai është implementuar me sukses edhe në disa vende të tjera si Norvegjia, Izraeli dhe disa republika të ish Bashkimit Sovjetik. Sipas këtij sistemi, veprimtaria e administratës publike i nënshtrohet shqyrtimit të juridiksionit të zakonshëm gjyqësor. Por kjo veprimtaria e gjykatës i nënshtrohet edhe tre kufizimeve: Shqyrton çështje që janë të lidhura me ligjshmërinë dhe tejkalimin e kompetencës (*ultra vires*), por nuk shtrihet në gjykimin e çështjeve të faktit; nuk ka tagrin të anulojë, pezullojë ose modifikojë një akt administrativ, por kufizohet vetëm në dhënien e vendimeve për rivendosjen në vend të pasojave të shkaktuara nga veprimtaria administrative, siç është zhdëmtimi i dëmit dhe nuk përbëjnë pjesë të juridiksionit gjyqësor çështjet që hyjnë në juridiksionin e zgjidhjes së organit

administrativ. Këtë atribut në këtë vende e kanë zakonisht komisione speciale me karakter administrativ.

Sistemi i juridiksionit të dyfishtë (të zakonshëm dhe administrativ): Ky sistem është adoptuar në pjesën më të madhe të vendeve të Europës, si në Itali, Francë, Belgjikë, Austri, Gjermani, Zvicër, Danimarkë, Greqi, etj dhe në disa vende të Amerikës Latine si Uruguai, Kolumbia, Panamaja, etj. Sipas këtij sistemi, duke qenë se veprimtaria administrative është në të njëjtën kohë dhe një ushtim i së drejtës publike, mbetet në juridiksionin e gjykatave të zakonshme gjykimi i mosmarrëveshjeve me karakter administrativ, ndërsa juridiksioni për anulimin e akteve administrative të paligjshme iu rezervohet organeve që ushtrojnë juridiksionin administrativ, që formalisht janë pjesë e administratës publike, por njëkohësisht ato janë të pavarura nga kjo e fundit, sepse ato gëzojnë statusin që i përket gjyqtarit. Organet e juridiksionit administrativ, zakonisht janë qendrore, me kompetencë të shtrirë në të gjithë territorin shtetëror, si p.sh Consilio di Stato në Itali, Conseil d'Etat në Francë dhe Belgjikë, etj. Ka raste që mund të ekzistojnë dhe organe periferike të juridiksionit administrativ, si p.sh Tribunals administratifs regionals në Francë.

Sistemi i juridiksionit të specializuar: Është një sistem i ndërmjetëm ndërmjet dy sistemeve të lartpërmendura dhe është implementuar vetëm në Spanjë. Sipas këtij sistemi, ekzistojnë pranë çdo shkalle të gjykatave të zakonshme, seksione të specializuara për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve administrative (Sala de lo contencioso administrativo de las audiencias territoriales, Sala de lo contencioso administrativo de la audiencia nacional, Sala de lo contencioso administrativo de lo tribunal supremo, Sala de la revision)¹⁹⁷. Seksione të tilla janë të përbëra nga 1/3 prej gjyqtarëve të zakonshëm, 1/3 prej gjyqtarëve administrativ dhe 1/3 prej specialistëve të administratës publike. Këto seksione janë të përfshira në sistemin gjyqësor.

Sistemi i mbrojtjes indirekte nëpërmjet padisë së përgjegjësive: Është një sistem i adoptuar në disa vende të Amerikës Qendrore, si në Meksikë, Peru, Brazil, Kostarikë, etj. Sipas këtij sistemi, mbrojtja e të drejtave subjektive të personave privatë, të cënuara nga veprimtaria administrative bëhet nëpërmjet një kërkesëpadie të ngritur ndaj funksionarit publik, pranë gjykatave të zakonshme. Kjo kërkesëpadi është kuptuar si një akt për dhënie vlere përgjegjësive drejt qytetarëve të funksionarit publik gjatë ushtrimit të funksionit publik. Gjyqtari në momentin që pranon paligjshmërinë e veprimtarisë administrative, ka fuqinë jo vetëm të dënojë funksionarin publik që të zhëdmojë dëmin e shkaktuar, por dhe të bëjë të pavlefshëm aktin administrativ.

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë,¹⁹⁸ gjatë shqyrtimit të çështjes me objekt shfuqizimin si antikushtetues të nenit 134 të ligjit nr. 8485, datë 12.5.1999 “Kodi i Procedurave Administrative”, i cili parashikonte se, asnjë urdhër administrativ ose vendim

¹⁹⁷ Pietro Virga, *Diritto Amministrativo*.

¹⁹⁸ Në vendimin nr. 32, datë 24.11.2003 Gjykata Kushtetuese ndërmjet të tjerave arsyeton: Vetëm paraqitja e ankimit në gjykatë për këto vendime nuk shkakton automatikisht pezullimin e tyre. Por, kur pala e interesuar kërkon njëkohësisht edhe pezullimin e këtyre akteve, atëherë gjykata nuk ka asnjë pengesë që kur janë kushtet e nenit 329 të Kodit të Procedurës Civile, të vendosi pezullimin e aktit të nxjerrë nga këto organe.....

gjyqësor nuk mund të ndalojë ekzekutimin e akteve administrative, pavarësisht nga dispozitat ligjore për pezullimin e fuqisë së akteve ka theksuar se: Në bazë të nenit 15 të Kushtetutës, janë të drejtat dhe liritë themelore të njeriut ato elemente thelbësore që qëndrojnë në themel të të gjithë rendit juridik dhe për pasojë ato diktojnë nevojën e kontrollit ndaj veprimtarisë së organeve të administratës publike. Është pikërisht Kushtetuta që në nenin 42/2 të saj garanton ndërhyrjen e pushtetit gjyqësor për të mbrojtur të drejtat dhe liritë e individit. Edhe në Kodin e Procedurave Administrative¹⁹⁹ është pranuar parimi i kontrollit gjyqësor të akteve administrative.

Gjykata Kushtetuese konstaton se, kontrolli gjyqësor ndaj akteve me karakter administrativ, duke qenë një shprehje e parimit të kontrollit dhe balancimit të pushteteve dhe duke qëndruar në themel të pavarësisë së organeve, ka ndryshime thelbësore nga kontrolli administrativ që kryhet në rrugë hierarkike apo nga organe administrative të krijuara posaçërisht. Dallimet qëndrojnë, krahas të tjerave edhe në rrafshin procedural, në kuptimin që gjykatat në kontrollin e këtyre akteve administrative respektojnë rregullat procedurale, të parashikuara në ligjin nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative” dhe Kodi i Procedurës Civile. Ato nuk mund të interferojnë dhe adaptojnë procedura administrative. Një nga rregullat procedurale që paraqet mjaft rëndësi në këtë rast është pezullimi i aktit administrativ nga gjykatat e zakonshme gjatë shqyrtimit të çështjes konkrete.

Neni 134 i Kodit të Procedurave Administrative është shpalluar antikushtetues sepse, ky Kod ka për objekt veprimtarinë e administratës publike dhe për pasojë rregullat e parashikuara nga ai nuk mund të shërbejnë për të interferuar në veprimtarinë e organeve që i përkasin pushtetit gjyqësor, duke cënuar në këtë mënyrë pavarësinë e tyre. E drejta e pezullimit të aktit, objekt shqyrtimi gjyqësor, është një e drejtë që lidhet pazgjidhshmërisht me procesin e rregullt ligjor, të parashikuar nga neni 42/1 i Kushtetutës. Të heqish pezullimin si një drejtë e natyrshme e organeve gjyqësore në ushtrimin e pushtetit të tyre do të thotë të cënosh realizimin e një procesi të rregullt ligjor, siç e kërkojnë dispozita e mësipërme kushtetuese dhe neni 6 i Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ). Heqja në mënyrë arbitrare e kësaj kompetence të organeve gjyqësore në shqyrtimin e ankimeve ndaj ligjshmërisë së akteve të administratës publike vështirëson ose bën të pamundur efektivitetin e ankimit. Dispozita ligjore edhe përsa i përket ndalimit të pezullimit të aktit si pasojë e urdhrave administrativ, krijon përplasje me dispozitat e tjera të Kodit, duke shkaktuar moszbatimin e tyre dhe duke cënuar veprimtarinë e administratës publike. Dispozita ligjore e kundërshtuar përjashton pezullimin në rrugë administrative të aktit me karakter administrativ. Neni 131 i Kodit të Procedurës Administrative parashikon kompetencën pezulluese të organeve të larta që kanë të drejtë të shfuqizojnë aktet administrative.

Një nga ndryshimet më të rëndësishme që kanë ndodhur këto tre vitet e fundit në sistemin gjyqësor shqiptar ka qenë ndarja e çështjeve administrative nga çështjet civile dhe krijimi i gjykatave administrative, të cilat u krijuan me ligjin nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe

¹⁹⁹ Në nenin 18 të Kodit të Procedurave Administrative është parashikuar parimi i kontrollit të brendshëm dhe atij gjyqësor.

Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”. Qëllimi i këtij ligji ka qenë reformimi i kuadrit të përgjithshëm ligjor administrativ në Shqipëri. Gjykatat administrative u krijuan me qëllimin e vetëm për ti bërë një mbrojtje sa më efektive të drejtave subjektive dhe interesave të ligjshme të shtetasve, nëpërmjet një procesi të rregullt gjyqësor dhe brenda afateve më të shpejta dhe të arsyeshme. Me anë të këtij ligji është synuar krijimi i kushteve më të përshtatshme për një shqyrtim efektiv, duke vënë në vend të drejtat e cënuara nga veprimet dhe aktet administrative të nxjerra nga organet publike.

Ligji ka sjellë si një risi barazinë e interesit publik nga njëra anë, me të drejtat subjektive dhe interesat e ligjshme të individit nga ana tjetër. Në kuadrin e marrëdhënies administrative ndërmjet personave dhe organeve publike, është synuar forcimi i rolit aktiv të organeve administrative për respektimin e të drejtave subjektive të individëve. Ligji garanton mbrojtjen e lirive dhe të drejtave të personave nëpërmjet detyrimit që iu vihet organeve publike që të provojnë ligjshmërinë e formës dhe përmbajtjes së veprimit administrativ të nxjerrë prej tyre, pra barra e provës bie veçanërisht mbi organet e administratës publike. Në të njëjtën kohë, ky ligj synon thjeshtimin e procedurave përkatëse lidhur me shqyrtimin gjyqësor të çështjeve dhe ekzekutimin e vendimeve gjyqësore me objekt zgjidhjen e mosmarrëveshjeve administrative ndërmjet individëve dhe organeve publike. Ai sjellë një risi në kuadrin e shqyrtimit të mosmarrëveshjeve administrative lidhur me detyrimin e organeve publike për të paraqitur para gjykatës administrative provat që kanë mundësuar nxjerrjen e akteve apo kryerjen e veprimeve administrative që më pas kanë sjellë cënimin e të drejtave të ligjshme të individëve. Në ligj zbatohet parimi se, gjykata administrative gjykon mbi aktet shkresore dhe mosparaqitja e palëve nuk përbën shkak për pushimin e gjykimit dhe siguron që çdo individ në shoqëri pavarësisht situatës financiare, të ketë akses në drejtësinë administrative.

Ligji ka caktuar rregulla të detyrueshme për subjektet që marrin pjesë në gjykimin administrativ, organet shtetërore, personat juridik dhe individët lidhur me gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative, ekzekutimin e vendimeve gjyqësore administrative, si dhe organizimin e gjykatave administrative. Shqyrtimi gjyqësor i çështjeve administrative nga gjykata të pavarura të specializuara në këtë fushë është një parim demokratik i pranuar në të gjitha vendet e zhvilluara, i pranishëm në praktikat evropiane dhe një kontribut i çmuar për të siguruar rendin, veçanërisht për të mbrojtur të drejtat e individëve përballë administratës publike. Është për tu vënë në dukje se, drejtësia administrative luan një rol vendimtar për zhvillimin ekonomik të një vendi. Thuajse të gjitha vendimet për investime apo projektet për infrastrukturën, duhet të kalojnë përmes një procesi licencimi i kryer nga organet e administratës publike, i cili në të ardhmen mund të përbëjë lëndë për shqyrtimin gjyqësor nga gjykatat administrative.

Qëllimi kryesor për krijimin e gjykatave administrative ka qenë rritja e transparencës së vendimeve gjyqësore që përmbajnë lëndë administrative dhe ato mund të luajnë një rol të rëndësishëm në luftën kundër korrupsionit. Kontrolli gjyqësor i veprimeve të kryera nga administrata publike nga një gjyqësor administrativ i pavarur, i cili funksionon mirë, përveç pikëpamjes që ka të bëjë me problemet e individëve me administratën publike është edhe një

forcë stimuluese për modernizimin e administratës publike, duke bërë që të përmirësohet vazhdimisht cilësia e shërbimeve të saj dhe si pasojë kjo çon në rritjen e besimit tek institucionet shtetërore. Shqyrtimi nga një gjyqësor i pavarur i veprimtarive të administratës publike e ka origjinën e vet në filozofinë e shtetit që qeveriset dhe kufizohet nga ligji dhe që bazohet tek parimi i epërsisë së ligjit.

Në një shtet të së drejtës nuk mund të imagjinohet se nuk kanë akses të gjithë qytetarët e vendit në një gjykatë të pavarur dhe të paanshme, e themeluar vetëm në bazë të ligjit dhe e aftë për të përmbushur kërkesat e zhvillimit të një gjykimi të drejtë dhe të bazuar në ligj. E parë në këtë këndvështrim, roli i shqyrtimit gjyqësor të veprimtarisë administrative është që të mbrojë të drejtat e individit përballë administratës publike, por gjithashtu edhe të mbrojë interesin e përgjithshëm publik dhe rendin kushtetues. Përveç këtij roli mbrojtës, kontrolli gjyqësor nga gjykatat administrative shihet edhe si një mjet shumë i rëndësishëm në rritjen e cilësisë për administrimin dhe qeverisjen e mirë.

Nga ana tjetër zgjerimi i sektorit publik edhe rritja e kompleksitetit të vendimmarrjes administrative kanë një ndikim të dyfishtë, sepse nga njëra anë ato sjellin forma të reja të aktivitetit administrativ dhe rritje të kërkesës për fleksibilitetin e administratës publike në shërbim të interesit publik dhe nga ana tjetër efektet e një zgjerimi të tillë mbi jetën individuale janë duke u rritur në mënyrë të vazhdueshme. Në këto rrethana për të zbutur këto efekte, kërkohet forcimi i kontrollit gjyqësor mbi veprimtaritë e administratës publike. Kjo i bën përherë e më tepër më të diskutueshme qëndrimet e mëparshme ndaj intensitetit dhe shtrirjes së shqyrtimit gjyqësor mbi aktivitetin e administratës publike.

Përveç kësaj nevojë të brendshme dhe natyrale për ta rishikuar qëndrimin tradicional, kemi edhe një numër përherë e më të madh parimesh ligjore që rregullojnë hapësirën evropiane, të cilat po ndikojnë fuqishëm në zhvillimet në fushën e kontrollit gjyqësor të administratës publike. Këshilli i Europës dhe Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut kanë luajtur një rol të veçantë në përcaktimin e standardeve në kontrollin gjyqësor të veprimtarisë së administratës publike. Këshilli i Europës ka miratuar disa rekomandime dhe ka shpërndarë informacion, dokumente dhe studime mbi praktikën më të mira. Disa nga rekomandimet më të rëndësishme në fushën e kontrollit gjyqësor administrativ janë: Rekomandimet e Komitetit të Ministrave “Mbi alternativat ndaj mosmarrëveshjeve ligjore ndërmjet autoriteteve administrative dhe palëve private”; “Mbi pavarësinë, efikasitetin dhe rolin e gjykatësve”; “Mbi rishikimin gjyqësor të akteve administrative”; “Mbi ekzekutimin e vendimeve administrative dhe gjyqësore në fushën e ligjit administrativ”, etj.

Legjislacioni i Bashkimit European (BE), duke u bazuar edhe në vendimet e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë (GJED) ka patur një ndikim mjaft të fuqishëm në zhvillimet ligjore dhe veçanërisht në përcaktimin e standardeve minimale për kontrollin gjyqësor të administratës publike, përmes një interpretimi të gjerë të nenit 6 të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut (KEDNJ) dhe interpretimit të zbatimit të nenit 13 të saj mbi dëmshpërblimet efektive. Bashkimi European dhe kryesisht vendimet gjyqësore me fuqi ligjore në shtetet anëtare të Gjykatës Evropiane të Drejtësisë, ushtrojnë një ndikim të

rëndësishëm në përafrimin e traditave kombëtare mbi kontrollin gjyqësor. Këto vendime gjyqësore, po influencojnë shtetet anëtare të BE-së sikundër edhe vendet candidate që aspirojnë të bëhen pjesë e këtij bashkimi. Interpretimi në një kuptim më të gjerë i parimit të pritshmërisë së ligjshme dhe disa teknika që kanë ndezur debate: si nocioni ligjor i përgjegjësisë dhe kontrolli i fuqive diskrete, i kanë të gjitha rrënjët në legjislacionin e shteteve anëtare të BE-së. Në këto rrethana, një numër i konsiderueshëm shtetesh anëtare të BE-së, si dhe disa vende candidate, janë duke rivlerësuar zgjedhjet organizative që kanë bërë, si dhe rregullat procedurale të shqyrtimit gjyqësor mbi aktivitetet administrative.

Elementët më të debatueshëm dhe të rëndësishëm të këtij rishikimi kanë të bëjnë me: fushën e veprimit të shqyrtimit gjyqësor, në kuptimin e shtrirjes dhe intensitetit të këtij rishikimi; gjendja e pranueshmërisë për marrjen e një veprimi administrativ; kapaciteti për të çuar procedimet përpara gjykatave administrative; kufizimet kohore për fillimin e shqyrtimit gjyqësor në dritën e aksesit të individit tek drejtësia; roli i gjykatësit; organizimi i drejtësisë administrative dhe zbatimi efikas i vendimeve. Ligji shqiptar parashikon si gjykata kompetente për gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative gjykatat administrative të shkallës së parë, Gjykatën Administrative të Apelit dhe Kolegjin Administrativ të Gjykatës së Lartë.

Në parashikimet që bën ligji për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative bëhen referenca në dispozitat e ligjit për organizimin e pushtetit gjyqësor, me përjashtim të rasteve kur në ligjin për gjykatat administrative parashikohet ndryshe, në lidhje me kriteret e emërimit dhe të karrierës së gjyqtarëve, statusin e tyre, përgjegjësinë për shkeljet disiplinore, masat disiplinore, procedimin disiplinor, administrimin e shërbimeve në gjykatë, riorganizimin gjyqësor dhe delegimin e gjyqtarëve nëpër gjykata të ndryshme. Përsa i përket përbërjes së trupit gjykues të gjykatës administrative të shkallës së parë, në ligj është parashikuar gjykimi me trup gjykues të përbërë nga një gjyqtar dhe trup gjykues të përbërë nga tre gjyqtarë. Gjykata Administrative e Apelit gjykon me trup gjykues të përbërë nga pesë gjyqtarë kërkesëpaditë ndaj aktit nënligjor normativ dhe me tre gjyqtarë çështjet e tjera.

Ligji parashikon edhe kompetencat lëndore, funksionale dhe tokësore të gjykatave administrative. Nga pikëpamja e kompetencës lëndore, gjykatat administrative janë kompetente në lëndë për shqyrtimin e mosmarrëveshjeve që lidhen me veprimet administrative, marrëdhëniet e punës që rregullohen nga Kodi i Punës, në të cilat punëdhënësi është një organ publik, si dhe kur një akt nënligjor normativ i organeve qendrore apo organeve të qeverisjes vendore cënon interesat e individit ose të personave juridik. Risia që sjellë ky ligj është se, për herë të parë në legjislacionin shqiptar është vendosur parashikimi i kompetencës funksionale sipas shkallëve të gjykimit. Për të patur një gjykim sa më eficient dhe për të mbrojtur interesat e palëve të interesuara, ligji ka parashikuar edhe kompetencën tokësore sipas territorit në të cilin organi administrativ ka kryer veprimin administrativ ose në territorin e së cilës ka qendrën organi administrativ. Kështu p.sh paditë për marrëdhëniet e punës ngrihen në gjykatën administrative të shkallës së parë që përfshin territorin ku punëmarrësi kryen zakonisht punën e tij, etj.

Në ligj janë parashikuar gjithashtu edhe mosmarrëveshjet të cilat nuk mund të shqyrtohen nga gjykatat administrative, ku hyjnë ato çështje që kanë për objekt kundërshtimin e akteve nënligjore normative, që sipas Kushtetutës janë në kompetencën e Gjykatës Kushtetuese, ato që bëjnë pjesë në kompetencën e një gjykate tjetër (jo administrative), si dhe në marrëdhëniet e punës në të cilat punëdhënësi nuk është organ administrativ që kryen funksione publike. Në këto raste në ligj është futur edhe koncepti i shpalljes së moskompetencës në rastet kur është ngritur kërkesëpadi. Për zhvillimin e një gjykimi të drejtë dhe eficient, ligji parashikon edhe shmangien e konfliktit të kompetencave, duke treguar rrugën për zgjidhjen e tij.

Ligji për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve administrative siguron një mbrojtje të gjerë dhe ligjore ndaj të gjitha veprimeve administrative, pavarësisht formës së tyre. Si rregull të gjitha kërkesëpaditë që lidhen me çështjet administrative do të përfshihen brenda kompetencave të gjykatës administrative. Në kompetencat e këtyre gjykatave përfshihen gjithashtu edhe të ashtuquajturat akte të qeverisë. Në çështjet e përziera (p.sh prokurimi publik), zgjidhja legjislativë në lidhje me juridiksionin e gjyqësorit administrativ ose të përgjithshëm është, në fund të fundit, një çështje teknike ose organizative (shpërndarja e ngarkesës së punës mund të jetë një kriter i arsyeshëm), për të cilën mund të vendoset në mënyrë pragmatike, sigurisht me kushtin që të gjitha degët e gjyqësorit të sigurojnë mbrojtje gjyqësore të barasvlershme.

Disa tipe çështjesh administrative (p.sh kontrolli i akteve normative të lëshuara nga qeveria qendrore ose nga qeverisja vendore) janë parashikuar të zhvillohen sipas procedurave të gjykimit në shkallë të parë në Gjykatën Administrative të Apelit. Fushat jashtë kontrollit gjyqësor të gjykatës administrative do të kufizohen në përjashtimet e nevojshme të siguruara në Kushtetutë. Gjykimi i çështjeve kushtetuese, i është lënë në kompetencë Gjykatës Kushtetuese, si edhe vendimet që lidhen me marrëdhëniet ndërmjet pushtetit ekzekutiv dhe parlamentit, ose që lidhen me çështjet ndërkombëtare. Përjashtimet që kanë të bëjnë me gjykatat administrative nuk janë “përjashtime” nga kontrolli gjyqësor, por këto çështje janë në kompetencë të gjykatave të tjera dhe jo të gjykatave administrative. Këto të fundit shqyrtojnë plotësisht faktet dhe çështjet e ligjshmërisë që lidhen me veprimet dhe aktet administrative, të cilat sjellin mosmarrëveshje administrative ndërmjet individëve dhe personave juridike nga njëra anë dhe organeve të administratës publike nga ana tjetër.

Ligji specifik jo vetëm i siguron gjykatës administrative kompetencën për të anuluar aktet administrative të paligjshme, por e lejon atë për të vendosur detyrime ligjore mbi institucionet e administratës publike. Ligji parashikon subjektet që legjitimohen për të ngritur kërkesëpadi në gjykatën administrative, ku përfshihet çdo person që pretendon se i është cënuar një e drejtë apo interes i ligjshëm nga një veprim administrativ, subjektet e së drejtës publike që pretendojnë se janë cënuar në ushtrimin e kompetencave nga një akt administrativ apo nga një akt nënligjor normativ i paligjshëm për të cilën kërkohet pavlefshmëria i tij, me përjashtim të rastit kur akti është nxjerrë nga organi në varësinë administrative të të cilit është subjekti, subjektet e tjera të cilave kjo e drejtë iu njihet shprehimisht në ligjet e posaçme, si dhe punëmarrësi për mosmarrëveshjet në fushën e marrëdhënieve të punës që rregullohen nga Kodi i Punës, kur punëdhënësi është një organ i administratës publike.

Ligji për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative kërkon si rregull shterimin e rekursit administrativ përpara paraqitjes së kërkesëpadiës në gjykatën administrative. Përjashtim nga ky rregull bëjnë rastet kur vetë legjislacioni i posaçëm ku rregullohet marrëdhënia juridike ndaj së cilës lindin mosmarrëveshjet nuk parashikon organ më të lartë për paraqitjen e ankimit administrativ ose kur organi më i lartë administrativ nuk është konstituar, si dhe kur në ligj shprehimisht parashikohet e drejta për tu ankuar ndaj veprimit administrativ drejtpërdrejt në gjykatë. Gjithashtu përjashtim nga rregulli i përgjithshëm bëjnë edhe rastet e paraqitjes së kërkesëpadiës nga personat të cilët nuk e kanë ezauruar rekursin administrativ, por janë cënuar nga një akt administrativ që sjell pasoja për një grup më të gjerë personash, i nxjerrë nga organet administrative, me kushtin që të jetë dhënë një vendim pas një rekursi administrativ të paraqitur nga një person i ndryshëm nga personi i mëparshëm.

Ligjvënësi ka parashikuar afate të përshtatshme për paraqitjen e kërkesëpadiës pranë gjykatës administrative, në përputhje me kushtet sociale në interes të individëve. Afatet kohore për ngritjen e kërkesëpadiës janë shumë të rëndësishme për sigurinë juridike. Kjo e fundit ka një rëndësi të veçantë nëse organi publik sjell dobi për një person të veçantë, në mënyrë që ai të dij nëse dhe përsa kohë e drejta që i është dhënë mund të kundërshtohet nga një palë e tretë. Si rrjedhim, personi që përfiton duhet të ketë të drejtë të fillojë një procedurë njoftimi për palët e treta. Afatet kohore të shqyrtimit gjyqësor të veprimeve administrative, duhet të fillojnë atëherë kur individi që pretendon se i janë cënuar të drejtat dhe interesat e ligjshme njoftohet për veprimin administrativ dhe informohet saktësisht për të drejtat e tij në lidhje me ankimin.

Ndodh që palët në një mosmarrëveshje administrative kanë interes që të vonohen procedurat administrative, veçanërisht nëse kundërshtohen aktet administrative që përmbajnë një detyrim. Në raste të tjera, palët e humbin interesin për kërkesëpadiën. Në të dy rastet e cituara, palët shpesh nuk iu binden urdhërave të gjykatës, madje ato përpiqen me qëllim që të ndalojnë gjykatën administrative për të marrë një vendim përfundimtar. Për ta ndihmuar gjyqtarin që ti përballojnë këto çështje shpejt dhe me efikasitet, ligji parashikon detyrimin e organeve publike për të paraqitur provat shkresore në bazë të të cilave është nxjerrë akti administrativ. Kjo do të thotë që në kontekstin e mosmarrëveshjeve administrative barra e provës u takon organeve publike për të provuar ligjshmërinë e aktit të kundërshtuar (normativ apo individual).

Përsa iu përket kërkesave që duhet të plotësojë kërkesëpadija dhe aktet që i bashkëlidhen asaj, ligji bën referenca në dispozitat përkatëse ligjore të Kodit Procedurës Civile për rregullimin e këtyre çështjeve dhe më konkretisht në nenet 154 e 156 të tij. Gjithashtu, këtu parashikohen edhe detyrimet e paditësit në momentin e depozitimit të kërkesëpadiës, si dhe veprimet për të cilat ai është i detyruar të kryej. Ligji parashikon gjithashtu edhe rastin e shqyrtimit dhe bashkimit të disa kërkesëpadive në një të vetme, kur ato i drejtohen të njëjtit organ publik që ka nxjerrë aktin apo veprimin administrativ dhe kanë të njëjtin objekt, duke qenë në kompetencën e një gjykate.

Duke iu referuar parimit të një procesi të rregullt ligjor dhe brenda afateve të arsyeshme (shpejta), ligji parashikon një afat prej tre ditësh nga data e paraqitjes së kërkesëpadisë për kryerjen e një sërë veprimesh përgatitore nga gjyqtari i vetëm, veprime të cilat dokumentohen në procesverbalin e veprimeve përgatitore, që përpilohet nga sekretari gjyqësor dhe nënshkruhet edhe nga gjyqtari. Përsa i përket kërkesës për sigurimin e kërkesëpadisë, ligji parashikon që paditësi ka të drejtë ti kërkojë gjykatës pezullimin e zbatimit të veprimit administrativ dhe marrjen e çdo mase tjetër të përkohshme, e cila është e përshtatshme për mbrojtjen e interesave të tij.

Gjykata administrative pranë së cilës ndodhet kërkesëpadia, vendos për sigurimin e saj vetëm nëse ekziston dyshimi i arsyeshëm, i bazuar në akte me shkresë për shkaktimin e një dëmi të rëndë dhe të pariparueshëm për paditësin, nuk çenohet rëndë interesi publik, si dhe kur paditësi vendos garanci pasurore në llojin dhe masën e caktuar nga gjykata, për dëmin që mund ti shkaktohet të paditurit nga siguri i kërkesëpadisë. Në ligj parashikohet se, në rastet kur vetëm pezullimi nuk ofron mbrojtje të mjaftueshme, atëhere gjykata vendos edhe marrjen e masave të tjera të përkohshme. Kundër vendimit të gjykatës sipas rastit për sigurimin e kërkesëpadisë mund të bëhet ankim i veçantë, i cili nuk pezullon ekzekutimin e masës së sigurimit dhe nuk përbën shkak për pezullimin e gjykimit të çështjes nga gjykata kompetente.

Duke patur parasysh parimin për zhvillimin e një procesi të rregullt gjyqësor dhe brenda afateve të arsyeshme (sa më të shpejta), ligji parashikon një afat prej jo më shumë se dhjetë ditësh nga dita e paraqitjes së kërkesëpadisë, për të nxjerrë urdhërin për caktimin e seancës gjyqësore, si edhe elementët përbërës të një urdhëri të tillë. Përsa i përket rregullave lidhur me zhvillimin e seancës gjyqësore, ligji parashikon të njëjtën procedurë gjyqësore dhe referon në dispozitat përkatëse të Kodit Procedurës Civile, për aq sa ato janë të pajtueshme me ligjin e posaçëm. Gjithashtu, në ligj parashikohen rregulla më të detajuara lidhur me mosparaqitjen e palëve në seancën gjyqësore, pavarësisht njoftimit të rregullt të tyre, shqyrtimin e çështjes nga gjykata në seancë gjyqësore, paraqitjen e ekspertit, si dhe paraqitjen e parashtrimeve përfundimtare nga palët përpara se gjykata të dalë me një vendim përfundimtar.

Në ligj parashikohet koncepti i barrës së provës, i cili është i ndryshëm nga ai që parashikohet në Kodin e Procedurës Civile, ku thuhet se pala që pretendon një të drejtë, ka detyrimin që të provojë faktet mbi të cilat ajo bazon pretendimet e saj. Në ndryshim nga ky koncept, ligji i posaçëm për gjykatat administrative parashikon që detyrimin për të provuar ligjshmërinë e aktit administrativ dhe veprimit tjetër administrativ, e ka vetëm organi publik që e ka nxjerrë atë. Ndërsa për rastet e tjera, pala që paraqet pretendimin ka detyrimin që të provojë faktet në të cilat e bazon pretendimin e saj. Në rastet e mosparaqitjes së provave nga organi publik, ligji parashikon një procedurë konkrete, e cila lidhet me një afat kohor të përcaktuar, brenda të cilit duhet të paraqiten provat nga administrata publike. Shkelja e pajustificuar e detyrimit për të paraqitur dokumentet nga organi publik brenda një afati të caktuar përbën shkak që gjykata edhe kryesisht të dënojë me gjobë titullarin e organit publik, ku ndodhet prova shkresore që kërkohet të administrohet në gjyq.

Ligjvënësi ka parashikuar rregulla shumë të detajuara edhe në rastin e mosparaqitjes së provave nga organi publik në seancë gjyqësore brenda një afati të dytë të caktuar nga gjykata. Kjo e fundit ka të drejtë të dënojë me gjobë titullarin e organit publik kur shkelja e detyrimit për të paraqitur dokumentet nga ky i fundit dhe brenda afatit të caktuar, është e pajustificuar. Ndërsa përsa i përket shqyrtimit gjyqësor të provave të paraqitura, ligji e vendos theksin në shqyrtimin e ligjshmërisë së veprimit administrativ që kundërshtohet në bazë të provave të paraqitura nga palët ndërgjyqse, kurse në rastin e aktit nënligjor normativ, gjykata shqyrton ligjshmërinë e aktit administrativ që kundërshtohet, si edhe zbatimin e parimeve të përcaktuara nga ky ligj.

Gjykata shqyrton nëse objektivi dhe qëllimi i ligjit në dhënien e mundësisë së zgjedhjes nga organi publik është zbatuar nga ky i fundit dhe nëse zgjedhja nga organi publik është bërë vetëm për të arritur qëllimin e ligjit, këtu përfshihet rasti kur ligji i jep organit publik të drejtën për të vlerësuar e zgjedhur ndërmjet më shumë se një alternative njësor të ligjshme në nxjerrjen e një akti apo veprimi tjetër administrativ. Në lidhje me mosmarrëveshjet në fushën e marrëdhënieve të punës, procedura e mësipërme parashikon se, këto marrëdhënie rregullohen, duke u bazuar në dispozitat e Kodit Punës. Përveç shqyrtimit gjyqësor të provave, ligji rregullon edhe çështjen e shqyrtimit dytësor të ligjshmërisë së aktit nënligjor normativ, në bazë të të cilit është nxjerrë apo kryer veprimi. Në këto raste, gjykata administrative duhet të vazhdojë shqyrtimin e çështjes pa marrë në konsideratë aktin administrativ apo aktin nënligjor normativ edhe nëse shqyrtimi parësor i aktit sipas këtij ligji nuk është në kompetencën tokësore apo lëndore të saj.

Për rregullat që lidhen me gjykimin incidental të ligjshmërisë, me kërkesë të gjykatave të tjera, ligji i referohet disa momenteve kryesore, të cilat lidhen me përcjelljen e çështjes në Gjykatën Administrative të Apelit nga ana e gjykatës jo administrative, kur konstatohet se zgjidhja e çështjes jo administrative varet nga një akt nënligjor normativ. Në këtë rast Gjykata Administrative e Apelit duhet të shprehet vetëm për ligjshmërinë e aktit nënligjor normativ brenda një afati pesëmbëdhjetë ditor, vendimi i së cilës ka fuqi vetëm inter-partes dhe ndaj tij mund të bëhet ankim i veçantë në Kolegjin Administrativ të Gjykatës së Lartë, ankim i cili nuk e pezullon gjykimin në gjykatën përkatëse ku është paraqitur për shqyrtim mosmarrëveshja.

Në ligj parashikohen edhe rastet e dhënies së vendimeve jo përfundimtare nga gjykata, kur vendoset rrëzimi i kërkesëpadisë, duke iu referuar dispozitave konkrete të këtij ligji dhe atyre të Kodit të Procedurës Civile. Ligji specifik parashikon në mënyrë mjaft të detajuar disponimin e gjykatës me anë të vendimeve përfundimtare, kur ajo vendos të pranojë kërkesëpadinë si të bazuar në prova dhe ligj. Lidhur me vendimin përfundimtar, gjykata ka të drejtë që të anulojë aktin administrativ, ta konstatojë atë të pavlefshëm dhe ti imponojë gjykimin e vet autoritetit administrativ, por vendimmarrësi duhet ta rimarrë vendimin dhe kësaj radhe sipas ligjit sikundër është shpallur nga gjykata. Kur lëshimi i aktit administrativ është i detyruar me ligj, gjykata ka të drejtë që të urdhërojë nxjerrjen e një akti administrativ apo përmbushjen e një detyrimi të caktuar. Kjo situatë nuk duhet të përjashtojë të drejtën e

gjykatës për të modifikuar aktin administrativ dhe për të sqaruar të drejtat dhe detyrimet e palëve në një marrëdhënie në konflikt pa pasur nevojë për kthimin mbrapsht.

Jam i mendimit që gjykata administrative duhet të ketë të drejtën që të vendosi se, sasia e një gjobe që kontestohet me anë të ankimit, mund të jetë më e ulët se ajo që është caktuar nga administrata publike, në rastet kur shkelja administrative nuk ka qenë e rëndë.

Kurse përsa iu përket vendimeve përfundimtare, në ligj parashikohen edhe rastet e tjera kur gjykata vendos pranimin, rrëzimin apo shqyrtimin e kërkesëpadisë, siç është rasti kur barra e provës sipas këtij ligji i takon organit publik, rasti i shqyrtimit të kërkesëpadive të subjektit publik, rastet e tjera kur gjykata vlerëson se akti apo veprimi tjetër administrativ, si dhe akti nënligjor normativ janë të ligjshëm, etj. Ligji parashikon gjithashtu një afat të përgjithshëm prej dhjetë ditësh si afat për ekzekutimin e vendimeve të gjykatës dhe në raste të veçanta dhe të justifikuara, përcaktimin e një afati më të gjatë. Në pjesën urdhëruese të vendimit përfundimtar, gjykata është e detyruar që të përcaktojë afatin dhe mënyrën e ekzekutimit të vendimit përkatës.

Për ankimim e vendimeve të gjykatave administrative, ligji parashikon që mjetet dhe afatet e ankimit të këtyre vendimeve do të jenë të njëjta me ato që parashikohen në Kodin e Procedurës Civile, përveç se kur parashikohet ndryshe në këtë ligj apo ligje të veçanta. Lidhur me vendimet e gjykatës administrative që shqyrtojnë kërkesëpadi me objekt për kundërshtimin e kundërvajtjeve administrative me vlerë më të vogël se njëzetfishi i pagës minimale në shkallë vendi, ligji parashikon ndalimin e shprehur të ankimit ndaj vendimeve të tilla. Ankimi në Gjykatën Administrative të Apelit ndaj vendimeve të gjykatës administrative të shkallës së parë, parashikohet për të gjitha vendimet e këtyre gjykatave, me përjashtim të rasteve kur ankimi përjashtohet me ligj.

Në ligj parashikohen afatet konkrete që duhet të zbatojë gjykata administrative e shkallës së parë dhe Gjykata Administrative e Apelit për dërgimin e ankimit dhe shqyrtimin e çështjes përkatëse. Ligjvënësi parashikon dërgimin e ankimit dhe dosjes përkatëse, në Gjykatën Administrative të Apelit brenda një afati pesëmbëdhjetë ditor nga dita e depozitimit të ankimit, si dhe shqyrtimin e saj nga Gjykata Administrative e Apelit brenda tridhjetë ditëve nga data e ardhjes së ankimit nga gjykata administrative e shkallës së parë ku është paraqitur ankimi. Një mjet tjetër i së drejtës së ankimit që parashikohet në ligjin e posaçëm është edhe rekursi në Gjykatën e Lartë për vendimet e shpallura nga Gjykata Administrative e Apelit, për shkaqet e parashikuara në Kodin e Procedurës Civile.

Një vend i rëndësishëm në këtë ligj i kushtohet edhe ekzekutimit të vendimeve të gjykatave administrative, ku parashikohet detyrimi për ekzekutimin e vendimit dhe ekzekutimi i detyrueshëm. Përsa i përket detyrimit për ekzekutimin e vendimit në ligj parashikohet vënia në ekzekutim e vendimeve të Gjykatës Administrative të Apelit apo vendimeve të gjykatës administrative të shkallës së parë që kanë marrë formë të prerë, si dhe rregullat e afatet konkrete për ekzekutimin e tyre, pavlefshmërinë e akteve apo veprimeve të organit publik, të cilat janë në kundërshtim me dispozitivin e vendimit të gjykatës. Gjithashtu në ligj

parashikohet rregullimi i ekzekutimit të detyrueshëm, i cili është i aplikueshëm në rastet kur nuk është bërë ekzekutimi vullnetar i vendimit të gjykatës nga organi publik. Në këtë rast, gjykata administrative merr masa për të siguruar ekzekutimin e detyrueshëm të vendimit nga ana e përmbaruesve gjyqësor, nëpërmjet kryerjes së veprimeve të posaçme apo marrjes së masave të nevojshme.

Lidhur me procedurën e ekzekutimit të vendimeve, ligji parashikon rregullat konkrete që do të ndiqen për vënien në ekzekutim të vendimeve të gjykatave administrative, nëse vendimi nuk është ekzekutuar pas kalimit të afatit dhjetë ditor për ekzekutimin vullnetar, sanksionet përkatëse për moszekutimin e vendimit apo urdhërit të gjykatës, si dhe masat e gjobave në raport me pagën minimale në shkallë vendi. Gjithashtu, parashikohet rasti i kundërshtimit të veprimeve të ekzekutimit, për veprimet e kryera nga ana e përmbaruesit gjyqësor në kundërshtim me masat apo urdhërat e gjykatës, të cilat mund të ankimohen sipas dispozitave të Kodit të Procedurës Civile, apo që kundërshtohen me ankim të veçantë pranë Gjykatës Administrative të Apelit.

Në fundin e tij, ligji ka parashikuar disa dispozita tranzitore, të cilat lidhen me fillimin e funksionimit të gjykatave administrative të shkallës së parë dhe Gjykatës Administrative të Apelit. Më konkretisht për çështjet administrative, të cilat aktualisht janë në proces shqyrtimi në gjykatat civile të shkallës së parë dhe ato të apelit deri në momentin e fillimit të funksionimit si më sipër, ligji ka heshtur me mënyrën si do të veprohet në lidhje me to. Të ndodhura në të tilla rrethana, Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë²⁰⁰ kanë unifikuar praktikën gjyqësore që për çështjet me natyrë administrative, të cilat janë rregjistruar në gjykatat civile para datës 04.11.2013, ditë të cilën kanë filluar funksionimin gjykatat administrative dhe akoma nuk ka përfunduar shqyrtimi i tyre, duhet të shqyrtohen nga gjykatat administrative.

Kam mendimin se, vendimi unifikues i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë i vuri gjykatat administrative të shkallës së parë dhe Gjykatën Administrative të Apelit përpara një volumi të papërbalueshëm çështjesh, duke bërë që ato të mos respektojnë as afatet e gjykimit të parashikuara në ligj edhe për çështjet e rregjistruara pranë tyre pas datës 04.11.2013. Në veçanti, volumi i madh i çështjeve u vu re në Gjykatën Administrative të Apelit, gjë që e detyrojë KLD-në që dyfishojë numrin e gjyqtarëve pranë kësaj gjykate.

5.5. Kontrolli gjyqësor i aktit administrativ

Në ligjin për procedurë të përgjithshme administrative (LPPA) të Republikës së Maqedonisë ekzistojnë shtatë mjete të jashtëzakonshme juridike me anë të cilëve mund të anulohen, shfuqizohen ose ndryshohen vendimet e nxjerra në procedurën administrative, të cilat janë: përsëritja e procedurës; ndryshimi dhe anulimi i vendimit lidhur me kontestin administrativ;

²⁰⁰ Në vendimin unifikues nr. 03, datë 06.12.2013 Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë kanë arritur në këtë përfundim unifikues se: Çështjet me natyrë administrative që janë rregjistruar në gjykatat e zakonshme para datës 04.11.2013 dhe që për to nuk është marrë një vendim përfundimtar do të gjykohen nga gjykata administrative, Gjykata e Apelit Administrativ dhe Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë.

kërkesa për mbrojtjen e ligjshmërisë; anulimi dhe shfuqizimi i vendimit me të drejtë mbikqyrjeje; shfuqizimi dhe ndryshimi i vendimit të plotëfuqishëm me pëlqim ose me kërkesë të palës; shfuqizimi i jashtëzakonshëm i vendimit dhe shpallja e vendimit si të pavlefshëm (nul).

Në këtë shtet kontesti administrativ është një formë e kontrollit të organizuar sistematik gjyqësor mbi ligjshmërinë e akteve administrative. Në dallim nga kontrolli i ligjshmërisë së akteve administrative që kryhen brenda suazave të vetë administratës publike, respektivisht në pushtetin ekzekutiv, ose nga ana e organeve më të larta administrative në procedurë të ankesës ose me të drejtën e mbikqyrjes, kontrolli administrativo-gjyqësor bëhet nga ana e gjykatave me të cilin sigurohet shkalla më e lartë e pavarësisë dhe objektivitetit në mbrojtjen dhe realizimin e parimit të ligjshmërisë, në punën e organeve të administratës publike dhe subjekteve të tjera, të cilat gjatë kryerjes së autorizimeve publike vendosin për çështje administrative nga fusha e të drejtave, detyrimeve dhe interesave juridike të qytetarëve dhe personave tjerë juridik.

Në kontestin administrativ, gjykata është arbitër mes këtyre organeve, subjekteve, qytetarëve dhe personave juridik të cilët janë palë plotësisht të barabarta. Qëllimi themelor i kontestit administrativ është që të sigurojë kontrollin gjyqësor të parimit të ligjshmërisë nga ana e nxjerrësit të akteve administrative, respektivisht kontroll në raport me atë se këto akte a janë nxjerrë në pajtim me normat materiale dhe procedurale. Pra, me institucionin e kontestit administrativ, qytetarët dhe personat juridik fitojnë mundësi për mbrojtje të plotë të të drejtave dhe interesave të tyre, ndërsa pengohet arbitrariteti i nxjerrësve të akteve administrative. Në disa vende, si në Francë, Austri, Itali, Gjermani, etj, kontrollin gjyqësor për ligjshmërinë e akteve administrative e kryejnë gjykata të veçanta administrative.

Këto gjykata në mënyrë institucionale janë pjesë e pushtetit ekzekutiv dhe janë plotësisht të pavarura dhe në kuadër të procedurës posaçërisht të rregulluar, kanë të drejtë të kryejnë kontroll juridik mbi aktet administrative respektivisht të vendosin për çështjet kontestuese rreth ligjshmërisë së akteve konkrete administrative. Modeli i gjykatave administrative konsiderohet si sistemi kontinental Evropian ose sistemi i gjykimeve të veçanta administrative. Në vendet e tjera siç janë Anglia ose Shtetet e Bashkuara të Amerikës, kontrollin gjyqësor ndaj ligjshmërisë së akteve të administratës e kryejnë gjykatat e zakonshme. Ky sistem quhet sistemi anglo-sakson.

Në Republikën e Maqedonisë zbatohet sistemi i vendosur në kuadër të ish Republikës Socialiste Federale të Jugosllavisë, e cila miratoi ligjin për kontestin administrativ në vitin 1952 dhe ligjin e mëvonshëm për kontestin administrativ të vitin 1977, i cili zbatohet edhe sot aktualisht. Sipas këtij sistemi që është ndërmjet dy sistemeve të përmendura më sipër, kontrollin gjyqësor mbi ligjshmërinë e akteve administrative e kryen Gjykata Supreme e Republikës së Maqedonisë, por duhet theksuar që ajo zbaton procedurë të posaçme, e cila nuk është gjyqësore, por është e rregulluar me ligjin për kontestin administrativ. Përveç kësaj për zgjidhjen e kontesteve administrative në Gjykatën Supreme të Maqedonisë është kompetent seksioni i posaçëm administrativ i përbërë nga dy këshilla gjyqësor me nga tre gjyqtar secili.

Lëndë e kontestit administrativ gjithmonë është akti administrativ i përfunduar, respektivisht akti me të cilin vendoset për të drejtat, detyrimet ose interesat juridike të qytetarëve dhe personave juridik. Nga kjo rrjedh se në Republikën e Maqedonisë, lëndë e kontestit administrativ nuk mund të jetë akti i përgjithshëm administrativ. Përveç kësaj aktet e caktuara konkrete administrative janë të përjashtuara nga kontesti administrativ me klauzolë eksplicite në ligj. Kontesti administrativ çdo herë zhvillohet për ligjshmërinë e aktit administrativ.

Gjykata e vlerëson vetëm ligjshmërinë e aktit, përkatësisht shikon nëse ai është nxjerrë në pajtim me ligjin. Nëse gjykata vërteton se akti është joligjor ajo do ta anulojë atë, kurse organi që e ka nxjerrë aktin e anuluar është i detyruar që të nxjerrë akt të ri në pajtim me vlerësimin juridik dhe vërejtjet e gjykatës, nëse për lëndën duhet të nxirret akti i ri (p.sh nëse gjykata anulon vendimin me të cilin caktohet një detyrim për individin nuk do të ketë nevojë për të nxjerrë një vendim të ri nga ana e nxjerrësit të vendimit të anuluar). Vetëm në raste të veçanta, gjykata përveç vlerësimit të ligjshmërisë së aktit administrativ është e autorizuar që të vendos edhe vetë lëndën administrative (i ashtuquajtur i kontest i juridiksionit të plotë). Në këto raste ekskluzive gjykimi i gjykatës në tërësi e zëvendëson vendimin e anuluar. Kontesti administrativ çdo herë fillon me kërkesë të palës së pakënaqur. Si paditës në kontestin administrativ mund të paraqiten të gjitha subjektet që mund të marrin pjesë në procedurën administrative në cilësinë e palës (individ, person juridik, grup qytetarësh, organ shtetëror, organizatë, prokurori publik, etj). Palë e paditur është nxjerrësi i aktit administrativ të përfunduar (konkret) që kontestohet (organi i administratës, organi tjetër shtetëror, subjektet që kryejnë autorizime publike, etj). Në kontestin administrativ si palë mund të marrin pjesë edhe persona të tretë të interesuar kur anulimi i aktit të kontestuar është në dëm të drejtpërdrejt të tyre.

Arsyet për shkak të cilave një akt administrativ konkret i përfunduar mund të kundërshtohet janë: nëse në akt nuk është zbatuar aspak ose është zbatuar në mënyrë jo të rregullt; nëse akti është sjellë nga organi jokompetent dhe nëse në procedurën, e cila nuk i ka paraprirë aktit nuk është vepruar sipas rregullave të procedurës e posaçërisht; nëse gjendja faktike nuk është vërtetuar drejtë dhe nga faktet e vërtetuara është nxjerrë një përfundim i padrejtë në pikëpamje të gjendjes faktike. Vendimet që merren nga gjykata në kontestet administrative janë të detyrueshme për të gjithë, si për palët që marrin pjesë në kontest, ashtu edhe për personat e tretë. Në raste ekskluzive mund të parashtrohet ankesë kundër vendimeve të gjykatës dhe vendimeve të nxjerra në kontestin administrativ. Mjetet juridike të jashtëzakonshme në procedurën administrativo-gjyqësore janë përsëritja e procedurës administrativo gjyqësore dhe kërkesa për mbrojtje të ligjshmërisë.

Në Shqipëri instituti i rishikimit gjyqësor i akteve administrative përbën një garanci kushtetuese për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të shtetasve, nëpërmjet një gjykimi të drejtë, publik nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme. Rishikimi gjyqësor i akteve administrative deri me datën 04.11.2013 bëhej nga seksionet administrative, të krijuara brenda trupave gjyqësore të disa gjykatave të zakonshme me Dekret të Presidentit të Republikës. Këto seksione administrative nuk duhet të ngatërrohen me organet administrative, sepse ato bënin pjesë në pushtetin gjyqësor dhe ishin pjesë integrale e tij, ndërsa pas kësaj date gjykimi i

çështjeve administrative bëhet nga gjykatat administrative, të cilat u krijuan për të rritur shpejtësinë dhe cilësinë e gjykimit në çështje të tilla.

Në ligjin nr. 49/2013 “Për Organizimin dhe Funksonimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative” është parashikuar kompetenca lëndore e gjykatave administrative, të cilat gjykojnë mosmarrëveshjet që lindin nga aktet administrative individuale, aktet nënligjore normative dhe kontratat administrative publike, të nxjerra gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative nga organi publik; mosmarrëveshjet që lindin për shkak të ndërhyrjeve të paligjshme ose të mosveprimit të organit publik; mosmarrëveshjet e kompetencave ndërmjet organeve të ndryshme administrative; kërkesat e organeve administrative me dënime deri në 30 ditë burgim, ose një dënim tjetër më të butë; mosmarrëveshjet në fushën e marrëdhënieve të punës, kur punëdhënësi është një organ i administratës publike dhe kërkesat e kundërvajtësve për të zëvendësuar dënimin me 30 ditë burgim në dënim me gjobë. Ligjvënësi ka parashikuar se gjykatave administrative u mungon lënda vetëm në dy raste: Për mosmarrëveshjet që lidhen me aktet normative, të cilat janë në kompetencën e Gjykatës Kushtetuese dhe mosmarrëveshjet që ligji ua ka lënë në kompetencë gjykatave të tjera (civile).

Gjatë shqyrtimit gjyqësor të çështjes, fillimisht gjykata shikon qoftë edhe kryesisht nëse çështja i përket juridiksionit gjyqësor, apo juridiksionit administrativ dhe kur ajo konstaton se juridiksioni nuk i përket gjykatës, vendos nxjerrjen e çështjes jashtë juridiksionit gjyqësor, duke ia dërguar aktet organit kompetent administrativ. Duhet theksuar se mungesa e juridiksionit gjyqësor duhet të shikohet vetëm në rastin kur kërkohet pavlefshmëria relative e akteve administrative, të parashikuara nga neni 118 i Kodit të Procedurave Administrative, pasi për këtë rast rruga administrative e ankimit është e detyrueshme,²⁰¹ ndërsa në rastin e pavlefshmërisë absolute të akteve administrative juridiksioni gjyqësor nuk mungon asnjëherë, pasi organi administrativ nuk mund ta shfuqizojë ose revokojë një akt administrativ absolutisht të pavlefshëm, por duhet patur parasysh se, gjykata gjatë shqyrtimit të kësaj lloji pavlefshmërie të aktit administrativ duhet që tu përmbahet rigorozisht vetëm kërkesave të nenit 116 të Kodit të Procedurave Administrative.²⁰²

Ligji nr. 9920, datë 19.05.2008 “Për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë” dhe ligji nr. 8449, datë 27.01.1999, “Kodi Doganor i Republikës së Shqipërisë” parashikojnë se, kur organet tatimore ose doganore nxjerrin njoftim vlerësime tatimore ose doganore dhe në rastin vendosjes së gjobave të ndryshme, ato janë të detyruara që tu dërgojnë njoftim subjekteve të interesuara për aktet administrative që nxjerrin, të cilat mund të jenë objekt i kontestit administrativ, duke iu dërguar palëve të interesuara aktin administrativ dhe duke

²⁰¹ Në vendimin nr. 23-2013-1580 (950), datë 15.07.2013 Gjykata e Rrethit Gjyqësor Sarandë ndërmjet të tjerave arsyeton se: Gjykata nuk ka juridiksion për gjykimin e çështjes, pasi pala paditëse përpara fillimit të procedurës së ankimit administrativ ka paguar vetëm detyrimin principal, por jo kamatëvonesat, kërkesë kjo e neni 107 të ligjit nr. 9920, datë 19.05.2008.....

²⁰² Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë, në vendimin nr.10680 akti, datë 05.12.2013 ndërmjet të tjerave arsyeton se: Nuk mund të kushtëzohet kërkesa për konstatimin e pavlefshmërisë absolute së një akti administrativ me ndjekjen e ndonjë rruge administrative..... Subjekti që pretendon pavlefshmërinë absolute të një akti administrativ mund ta godasë atë drejtpërdrejt në gjykatë.....

treguar organin më të lartë administrativ, të cilit i drejtohet ankimi. Mungesa e një njoftimi të tillë i jep të drejtë palës së interesuar që ta ankojë vendimin e organit administrativ në rrugë gjyqësore, pavarësisht të kalimit të afateve të parashikuara në ligj.

Në ligjin nr. 9920, datë 19.05.2008 “Për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë” është parashikuar se, subjekti tatimor ndaj të cilit është nxjerrë njoftimi për vlerësimin tatimor ka të drejtë të ankohet në organin më të lartë administrativ brenda tridhjetë ditëve nga marrja dijani, ndërsa ligji nr. 8449, datë 27.01.1999 “Kodi Doganor i Republikës së Shqipërisë” parashikon se, subjekti i interesuar mund të bëjë ankim ndaj vendimit të autoritetit doganor brenda pesë ditëve tek Drejtori i Përgjithshëm i Doganave. Në rastet që përmendëm, ligjvënësi jo vetëm që ka parashikuar afatin e ankimit administrativ të subjekteve pjesëmarrëse në procesin administrativ, por i detyron këto të fundit që të parapaguajnë të gjitha detyrimet tatimore dhe doganore, përjashtuar gjokat, duke paraqitur bashkë me ankimin edhe faturën që tregon parapagimin e detyrimit tatimor.²⁰³

Në praktikën gjyqësore ka patur debate të shumta në lidhje me kundërshtimin e pavlefshmërisë absolute të kontratave administrative, pasi kanë egzistuar dy qëndrime të ndryshme. Njëri nga qëndrimet ka qenë se, për pavlefshmërinë absolute të kontratave administrative është e domosdoshme që të paraqitet kërkesëpadi në gjykatë. Tezën e tyre ky grup juristësh e bazonte në faktin se ashtu si edhe për konstatimin e pavlefshmërisë absolute të akteve administrative, për të cilën duhet të paraqitet kërkesëpadi në gjykatë edhe për pavlefshmërinë absolute të kontratave administrative, pala e interesuar është e detyruar që të paraqesë kërkesëpadi në gjykatë. Ndërsa grupi i dytë i juristëve mbante qëndrimin se, përderia dispozitat tranzitore të ligjit nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative” referojnë në Kodin e Procedurës Civile dhe kemi të bëjmë me një kontratë si të gjitha kontratat e tjera të së drejtës private, pavlefshmëria absolute e kontratës administrative mund të shikohet edhe kryesisht²⁰⁴nga gjykata gjatë shqyrtimit të çështjes, ose në gjykimet e tjera.

Këtë diskutim të hapur ndërmjet juristëve e ka mbyllur përfundimisht ligji nr. 44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë”,²⁰⁵duke vendosur në favor të variantit të dytë, pasi në të është parashikuar se, jo vetëm pavlefshmëria absolute e kontratave administrative, por edhe pavlefshmëria absolute e aktit administrativ mund të konstatohet

²⁰³ Në vendimin unifikues nr. 04, datë 30.05.2011 Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë ndërmjet të tjerave thonë: Tatimi i papaguar dhe kamatëvonesat e krijuara janë pjesë dhe përbëjnë detyrimin tatimor, i cili duhet të paguhet, përpara fillimit të procedurave të ankimimit administrativ. Mospagimi i tyre përpara paraqitjes së procedurave të ankimit administrativ, kundër njoftim vlerësimit passjellë mos shqyrtimin e kërkesës ankimore.....

²⁰⁴ Në vendimin unifikues nr. 05, datë 30.10.2012 Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë ndërmjet të tjerave thonë se: Veprimi juridik që është i pavlefshëm mund të merret parasysh nga gjykata edhe kryesisht pa u kërkuar nga pala e interesuar, madje edhe kundër vullnetit (dëshirës) të saj. Për të konsideruar një veprim juridik absolutisht të pavlefshëm nuk është e nevojshme paraqitja e një kërkesë të posaçme, qoftë kjo padi apo kundërpadi, pasi kjo lloj pavlefshmërie konstatohet kryesisht pavarësisht nga paraqitja në gjykatë e kërkesës...

²⁰⁵ Në nenin 110/2 të ligjit nr. 44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë” është parashikuar se: Pavlefshmëria absolute e aktit administrativ mund të konstatohet në çdo kohë kryesisht apo me kërkesë të çdo të interesuari, nga organi administrativ që e ka nxjerrë atë, organi epror i tij apo organi që është kompetent të shqyrtojë mjetet ligjore administrative, si dhe nga gjykata kompetente për çështjet administrative, sipas ligjit...

kryesisht nga gjykata edhe gjatë shqyrtimit të çështjeve të tjera, ose nga organi administrativ që ka nxjerrë aktin dhe organi më i lartë administrativ.

Megjithëse Kodi i ri i Procedurave Administrative sapo ka hyrë në fuqi dhe nuk ka praktikë gjyqësore në lidhje me këtë çështje, jam i mendimit që zgjidhja që i bën Kodi i ri këtij momenti, sidomos përsa i përket pavlefshmërisë absolute të kontratave administrative është një zgjidhje e drejtë, sepse kontrata administrative megjithëse i përket fushës të së drejtës publike dhe rregullohet nga ligji për prokurimin publik, ose ligji për koncesionet, ajo është e ngjashme me kontratën sipërmarrjes që i përket të drejtës private që rregullohet nga normat juridike, të parashikuara në Kodin Civil.

Ligji nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksonimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative” shprehet se, për ato çështje që nuk gjejnë rregullime në të, zbatohet Kodi i Procedurës Civile. Gjithashtu parimi i përgjithshëm i të drejtës administrative është se, kur ligji që rregullon një marrëdhënie juridike (ligji i posaçëm) nuk rregullon çështje të veçanta, atëhere zbatohen normat juridike të përgjithshme dhe meqenëse kemi të bëjmë me ligjin material duhet të zbatohen parashikimet e Kodit Civil. Ndryshimi më thelbësor ndërmjet kontratave publike dhe kontratave në fushën e së drejtës private kam mendimin që është akti administrativ me të cilin organi administrativ kompetent vendos se do të prokurohen fonde publike që i janë vënë në dispozicion atij për të kryer një vepër në shërbim të publikut.

Ligjivënësi e ka ndarë kompetencën e gjykatave administrative në tre lloje: Kompetencë lëndore; kompetencë funksionale dhe kompetencë tokësore. Kompetenca lëndore dhe kompetenca tokësore janë të parashikuara edhe në Kodin e Procedurës Civile, ndërsa kompetenca funksionale është një koncept i ri që hyn për herë të parë në të drejtën tonë administrative dhe ka të bëjë me ndarjen e qartë të funksioneve që duhet të kryejnë gjykatat administrative të shkallës së parë dhe Gjykata Administrative e Apelit. Në kompetencë të gjykatës administrative të shkallës së parë futen të gjitha rastet e parashikuara në nenin 7 të ligjit nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksonimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”, me përjashtim të rastit që ka të bëjë me aktin nënligjor normativ. Ndërsa në kompetencën funksionale të Gjykatës Administrative të Apelit hyn shqyrtimi i ankimeve që bëhen ndaj vendimeve të gjykatave të shkallës së parë administrative, gjykimi në cilësinë e gjykatës së shkallës së parë, si dhe rastet e tjera të parashikuara në ligj. Këto të fundit janë të rralla, mund të përmendim këtu kundërshtimin e akteve administrative të nxjerra nga administratorët e ish shoqërive huamarrëse nga publiku i gjerë, etj.

Kompetenca tokësore (teritoriale) ka të bëjë me kompetencën që kanë në bazë territorin ku shtrijnë juridiksionin e tyre gjykatat administrative të shkallës së parë. Vendi ynë është ndarë në gjashtë teritore sipas funksionimit të gjykatave të apeleve civile, kështuqë gjashtë gjykatat administrative të shkallës së parë e shtrijnë veprimtarinë e tyre sipas kësaj ndarje territoriale, ndërsa Gjykata Administrative e Apelit është unike me qendër në Tiranë dhe e shtrin kompetencën e saj territoriale në çështjet që kanë lëndë administrative në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë.

Nuk ekziston ndonjë dallim ndërmjet mjeteve të zakonshme dhe të jashtëzakonshme, për rishikimin gjyqësor të veprimit administrativ. Sipas legjislacionit shqiptar, të gjitha aktet ose vendimet administrative rishikohen nga gjykata me procedurë të rregullt kërkesëpadie. Kushtetuta autorizon gjykatën që të bëjnë të pavlefshëm një akt legjislativ ose ekzekutiv, nëse ato bien ndesh me të. Çdo person që ka një interes të ligjshëm, mund ti drejtohet gjykatës për të kërkuar anulimin e aktit administrativ në rast se ai nuk është i bazuar në ligj, në Kushtetutë, apo në akte të tjera me karakter nënligjor. Parimi i rishikimit gjyqësor u sanksionua për herë të parë në vendin tonë si parim kushtetues me ligjin për dispozitat kryesore kushtetuese. Këto dispozita kushtetuese u garantonin shtetasve disa të drejta gjyqësore themelore, ku përfshihej edhe e drejta për tu ankuar në gjykatë ndaj veprimeve të një autoriteti publik, i cili kishte cënuar të drejtën e individit.

Kodi i Procedurës Civile, i cili u miratua me ligjin nr. 8116, datë 29.03.1996 është bazuar në dispozitat kryesore kushtetuese, të miratuara me ligjin nr. 7491, datë 29.04.1991 në të cilin u parashikua një kapitull i posaçëm për gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative. Në këtë kapitull parashikohej ngritja e kërkesëpadiisë për të kërkuar shfuqizimin, ndryshimin e një akti administrativ, ose për të kundërshtuar refuzimin e nxjerrjes së tij. Me miratimin e Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë në vitin 1998 u konsolidua më tej instituti i rishikimit të akteve administrative.²⁰⁶ Në nenin 44, Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë parashikon të drejtën e rehabilitimit, ose çdëmtimit të personave nga një veprim ose mosveprim i paligjshëm i organeve të administratës shtetërore. Në zbatim të Kushtetutës, në vitin 1999 u miratua Kodi i Procedurave Administrative, i cili rregullon në mënyrë të hollësishme juridiksionin e gjykatave, për të kontrolluar veprimet e paligjshme të administratës publike.

Në të drejtën tonë administrative zbatohet parimi themelor, që të gjitha pushtetet duhet të bazohen në ligj dhe ushtrimi i pushtetit duhet të bëhet në përputhje të plotë me ligjin. Në mënyrë të veçantë ushtrimi i pushtetit nuk duhet të çënojë interesat ligjore, sidomos ato të individit, sepse përndryshe ky pushtet nuk është i vlefshëm, përveç rasteve kur autorizohet nga ligji. Në rastet kur organi administrativ ka një autorizim të tillë, ai nuk duhet të ketë kompetenca të pakufijshme. Për të verifikuar nëse ushtrimi i pushtetit nga organi administrativ është bërë drejtë dhe në përputhje me ligjin, është e domosdoshme, që të bëhet kontrolli gjyqësor nga gjykatat administrative, në mënyrë që të kontrollohet ligjshmëria e ushtrimit të pushtetit nga ana e organit administrativ.

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, e cila nuk është thjeshtë një dokument politik, por është ligji themeltar i shtetit, prandaj ajo i detyron të gjitha organet e shtetit dhe vetë shtetasit që në veprimtarinë e tyre të mbështeten tek ajo, të zbatojnë normat dhe parimet e saj, sepse në të kundërt shkelja e saj, përbën objekt mosmarrëveshje në gjykatën administrative.²⁰⁷ Detyrimi për të zbatuar Kushtetutën nuk është formal, por substancial, përderisa në të gjitha

²⁰⁶ Në nenin 42 të Kushtetutës është parashikuar se: Kushdo për mbrojtjen e të drejtave, të lirive dhe interesave të tij kushtetuese e ligjore ka të drejtën e një gjykimi të drejtë publik, brenda të një afati të arsyeshëm, nga një gjykatë e pavarur dhe e parashikuar në ligj.

²⁰⁷ Në nenin 4/1 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë është parashikuar se: E drejta përbën bazën dhe kufijtë e veprimtarisë së shtetit.

veprimet e organeve të shtetit, si dhe vetë legjislacionin që është në fuqi duhet të zënë vend ato parime, që janë të shprehura në Kushtetutë. Në praktikë nuk hasen raste kur Kushtetuta vepron direkt mbi ekzekutivin në lidhje me një individ apo subjekt juridik, përderisa praktika kërkon bazën e ligjit administrativ, për kryerjen e një veprimi administrativ.

Një veprim i administratës publike që shkel Kushtetutën ka shkelur njëkohësisht edhe korpusin legjislativ mbi të cilin ai është bazuar, pasi asnjë ligj mbi të cilin bazohen veprimet e administratës publike nuk mund të kundërshtojë një dispozitë kushtetuese. Gjykatat administrative nëse vënë re raste të tilla e bëjnë të pavlefshëm veprimin apo aktin e nxjerrë nga organi administrativ, pa i hyrë çështjes nëse ai ka qenë i autorizuar nga ligji në të cilin është bazuar, por mjafton që të shkelet një parim kushtetues. Veprimi apo akti administrativ mund të kundërshtohen në rast se janë në kundërshtim me ndonjë parashikim kushtetues dhe në mënyrë të veçantë kur ky parashikim ka të bëjë me të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, siç është parimi i mbrojtjes, etj. Duhet theksuar se edhe mohimi i të dëgjuarit të një personi para se ndaj tij të merret një masë ndërshtetuese, konsiderohet si një dhunim i të drejtës së mbrojtjes.

Një nga parimet më të rëndësishme që duhet të merret parasysh gjatë rishikimit gjyqësor të akteve administrative është parimi i barazisë para ligjit, i cili gjen sanksionim si në Kushtetutë, ashtu dhe në nenin 11 të Kodit të Procedurës Administrative. Një parim tjetër shumë i rëndësishëm që zbatohet gjatë rishikimit gjyqësor të akteve administrative është parimi i ligjshmërisë, i cili duhet të shikohet në dy aspekte: Aspekti i parë është përparësia e ligjit mbi të gjitha aktet e tjera (ligjshmëria negative) dhe i dyti është ekzistenca e ligjit për ushtrimin e pushtetit administrativ (ligjshmëria pozitive). Epërsia e ligjit në përgjithësi, do të thotë që të gjitha veprimet dhe aktet administrative janë të pavlefshme, në masën që ato bien ndesh me ligjin. Kjo do të thotë se, një akt nënligjor administrativ është i pavlefshëm në masën që bie ndesh me një ligj, ose me një akt tjetër nënligjor. Është momenti për tu theksuar që Kushtetuta është ligji më i lartë në Republikën e Shqipërisë.

Dispozitat ligjore, të parashikuara nga Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë zbatohen drejtpërdrejt, përveç rasteve kur Kushtetuta parashikon ndryshe. Epërsia e ligjit mbi aktet apo veprimet e tjera administrative, gjen shprehje në nenet 116 dhe 118 të Kushtetutës, të cilët parashikojnë aktet me fuqi më të lartë në raport me njëri tjetrin dhe detyrueshmërinë e nxjerrjes së akteve nënligjore, në bazë dhe për zbatim të ligjeve. Një parashikim i tillë bëhet edhe nga Kodi i Procedurave Administrative.

Ligjshmëria negative kërkon respektimin e urdhërimeve dhe ndalime kushtetuese, duke përfshirë parimet bazë në të cilat është bazuar shoqëria demokratike, respektimin e ligjeve të vlefshme, duke përfshirë respektimin e parimeve të tilla ligjore, si: barazia, paanësia, mbrojtja e interesave publike dhe të drejtat e personave privat, etj. Ligjshmëria pozitive kërkon ekzistencën dhe autoritetin e ligjit si një parakusht, për ushtrimin e çdo lloji pushteti administrativ.

Ligji në vetvete është një akt formal, të cilit i është dhënë fuqi nga një trup legjislativ kompetente. Nga neni 4 i Kushtetutës del qartë se, veprimtaria shtetërore e administratës

publike duhet të rregullohet me ligj. Në demokracitë parlamentare ekziston parimi sipas të cilit administrata publike nuk duhet të veprojë me autoritetin e vet, por në bazë të autorizimit të përfaqësuesit të popullit, që duhet kuptuar në bazë të ligjeve. Ky parim gjen shprehjen e tij në kërkesat themelore të klasifikimit të funksioneve në një shtet demokratik të bazuar në praktikën ligjore, që qeveria dhe autoriteti administrativ duhet të merren me të drejtat dhe liritë e njerëzve vetëm atëherë kur kanë autorizimin e përfaqësuesit të popullit dhe jo me autoritetin e tyre.

Ligjet që rregullojnë marrëdhëniet ndërmjet shtetit dhe qytetarit duhet të përcaktojnë saktë autoritetet administrative, që do të merren me të drejtat e qytetarëve, duke parashikuar qartësisht çdo të drejtë dhe detyrim, në mënyrë që pushteti ekzekutiv të veprojë gjithmonë vetëm në bazë dhe në zbatim të ligjit. Shteti i mirëqënies sociale ka bërë që të ndryshohet koncepti i lirisë dhe të drejtave dhe lirive të njeriut.²⁰⁸ Në një shtet të tillë, liria nënkuptohet si autonomi e individit në disa fusha të jetës, në të cilat shteti mund të ndërhyjë vetëm nëpërmjet ligjit. Liri nuk do të thotë vetëm mungesë e ndërhyrjes së shtetit, por edhe pjesëmarrjen e shtetit në përfitime. Kjo do të thotë, që ligji do të mbulojë të gjithë veprimtarinë e administratës publike, qoftë atë me natyrë bamirësie, ashtu dhe atë me natyrë rregulluese.

5.6. Qëllimi i kontrollit gjyqësor

Në kontrollin gjyqësor të veprimtarisë administrative, gjykata është e kufizuar vetëm në kontrollin e ligjshmërisë së aktit administrativ dhe kontrolli i saj nuk shtrihet në ekzaminimin e përshtatshmërisë së tij. Në sistemin e së drejtës anglo-saksone ky kufizim është i shprehur, ose sipas kësaj të drejte zbatohet parimi se, legjislativi ia cakton një punë organit administrativ publik dhe ky i fundit për aq kohë sa kryen punën e ngarkuar, nuk kanë të drejtë gjykatat që të ndalojnë organin administrativ. Gjykatat e ndalojnë këtë të fundit vetëm për shkeljet e ligjit, pasi asnjë organ administrativ nuk ka të drejtë të veprojë në mënyrë të paligjshme, ose jashtë fuqive të ligjit.

Ligji shqiptar këtë kufizim e ka vendosur në doktrinën e ndarjes së tre pushteteve. Çështjet me natyrë politike dhe ekzekutimi i tyre i përkasin pushtetit ekzekutiv, të cilat nuk mund ti kontrollojë gjykata. Kjo e fundit duhet të kufizohet vetëm në kontrollin e ligjshmërisë së një veprimi administrativ, ndryshe nga ankimi administrativ, ku organi administrativ shqyrton si ligjshmërinë, ashtu edhe rregullsinë e aktit administrativ. Kodi i Procedurës Civile dhe Kodi i Procedurave Administrative e kanë marrë në konsideratë këtë ndarje, përderisa ato e autorizojnë organin administrativ kompetent që gjatë shqyrtimit të ankimit administrativ, të paraqitur nga pala e interesuar, të shqyrtojë si ligjshmërinë, ashtu edhe përshtatshmërinë e një akti administrativ, ndërkohë që këto kode ia kufizojnë juridiksionin gjykatave administrative, përsa i përket kontrollit të përshtatshmërisë së aktit administrativ.

²⁰⁸ Në nenin 59 të Kushtetutës janë parashikuar objektivat social të shtetit, por duhet theksuar që përmbushja e objektivave social nuk mund të kërkohej drejtpërdrejt në gjykatë, ç'ka do të thotë që shteti do të përpiqet ti përmbush objektivat social, pa i marrë përsipër si detyrime, gjë që do të ndodhë patjetër në të ardhmen.

Gjykatat administrative janë të vetmet organe që kanë të drejtë që të shqyrtojnë ligjshmërinë e një vendimi të nxjerrë nga një organ administrativ, duke marrë në shqyrtim çështjet e faktit, për një zgjidhje në themel të mosmarrëveshjes. Gjatë shqyrtimit të këtyre çështjeve duhet të mbahet parasysh parimi, që të mos tejkalohen kërkesat e palëve të interesuara, parim i cili parashikohet në Kodin e Procedurës Civile.²⁰⁹Në shqyrtimin e këtyre çështjeve gjykata është e varur vetëm nga provat, si dhe nga kërkesat që palët e interesuara paraqesin para saj, duke e bërë të pamundur që ajo me inisiativën e vet të kërkojë prova të tjera, që vlerëson se mund të çojnë në zgjidhjen e saktë të mosmarrëveshjes.²¹⁰Në ndryshim nga roli i mëparshëm i gjykatës, i cili ka qenë aktiv, aktualisht ajo në ushtrimin e juridiksionit të saj rishikues, është e detyruar që të kufizohet vetëm në dokumentacionin dhe kërkesat e palëve të interesuara, duke mos dalë përtej këtyre kërkesave.

Gjatë rishikimit gjyqësor, gjykata duhet të kufizohet vetëm në paligjshmërinë e juridiksionit dhe nuk duhet të kalojë tek paligjshmëria brenda juridiksionit. Ky parim zbatohet në vendet e e së drejtës anglo-saksone. Në legjislacionin shqiptar këto lloj gjykimesh nuk e bëjnë një dallim të tillë, sepse gjykatat administrative gjatë shqyrtimit të çështjes shikojnë çdo lloj paligjshmërie, si brenda ashtu dhe jashtë juridiksionit. E thënë me fjalë të tjera, gjykatat administrative sipas legjislacionit shqiptar mund ta ndyshojnë, ose zëvendësojnë vendimin e marrë nga organi administrativ. Një nga shkaqet ligjore të kontrollit gjyqësor të akteve administrative, është edhe ai i tejkallimit të juridiksionit, që në doktrinë njihet ndryshe si ushtrimi ultra-vires i pushteteve. Kompetenca (pushteti) mund të kapërcehet për arsye dhe shkaqe të ndryshme, duke përfshirë si mosrespektimin e formës, ose procedurës së saktë për ushtrimin e pushtetit të tij, ashtu dhe nëpërmjet zbatimit të gabuar të ligjit, fakteve dhe pushtetit administrativ.

Në rastin e parë kemi të bëjmë me një tejkallim formal, ose procedural të juridiksionit, ndërsa në rastin e dytë konsiderohet si tejkallim substancial i juridiksionit. Tejkallimi substancial i juridiksionit në vetvete ndahet në tejkallim të pushteteve administrative dhe në tejkallim të çështjeve të ligjit dhe fakteve. Këto dallime janë vënë re gjatë rishikimit gjyqësor të akteve administrative, në teorinë e së drejtës anglo-saksone. Legjislacioni shqiptar nuk ka ndjekur të njëjtën rrugë, përse i përket tejkallimit të juridiksionit. Sistemi gjyqësor shqiptar nuk e siguron pushtetin e tij të rishikimit, nëpërmjet rrugës ultra-vires, ashtu siç bëhet në të drejtën anglo-saksione, por ai e siguron këtë pushtet drejtpërdrejt nga ligji. Këto dallime janë thelbësore dhe nuk ka ndonjë ngjashmëri ndërmjet dy sistemeve. Parimi i rishikimit gjyqësor në gjykatat shqiptare nuk i është nështruar ndonjëherë kufizimit të çështjeve juridiksionale, prej të cilave kanë vuajtur gjithmonë sistemet të tjera të së drejtës dhe veçanërisht sistemi anglo-sakson.

Një arsye tjetër që çon në kontrollin gjyqësor të aktit administrativ, është mosrespektimi i formës dhe procedurës së nxjerrjes së tij nga organi administrativ gjatë ushtrimit të pushtetit publik. Kodi i Procedurave Administrative e konsideron si shkak të mjaftueshëm për t'ia nënshtruar procedurës së rishikimit gjyqësor dhe për ta shpallur aktin administrativ të

²⁰⁹ Në nenin 6 të Kodit të Procedurës Civile është parashikuar se: Gjykata që gjykon mosmarrëveshjen duhet të shprehet mbi gjithçka që kërkohet dhe vetëm për atë që kërkohet.

²¹⁰ Në nenin 29/1 të Kodit të Procedurës Civile është parashikuar se: Gjykata mbështet vendimin në provat e paraqitura nga palët ose nga prokurori, të paraqitura në seancë gjyqësore.

pavlefshëm, nëqoftëse nuk janë respektuar forma dhe procedura e nxjerrjes së tij.²¹¹Një akt administrativ nuk mund të jetë objekt pavlefshmërie në çdo kohë vetëm për shkeljen që ka të bëjë me formën ose procedurën, përderisa zbatimi i një parashikimi të tillë mund të mos çonte në ndonjë ndryshim esencial në vendim. Pavlefshmëria e një akti administrativ mund të jetë e dukshme në pamje të parë, ose duhet të provohet.

Kategoria e parë e akteve administrative është e qartë që në momentet e para, prandaj nuk përbën ndonjë vështirësi në praktikën gjyqësore. Krejt ndryshe qëndron puna në rastin e të provuarit të pavlefshmërive, të cilat janë më të shumta në praktikën administrative dhe gjyqësore, të cilat paraqesin më shumë vështirësi. Mosrespektimi i formës dhe procedurës nuk sjellë detyrimisht pavlefshmërinë e aktit, apo veprimin administrativ, të kryer nga organi administrativ kompetent. Ky mosrespektim mund të mos përbëjë çënim të procesit ligjor dhe për rrjedhojë mund të mos jetë i rëndësishëm, atëhere kur: Mosrespektimi i formës apo procedurës në një rast konkret mund të mos ketë patur influencë kryesore dhe të domosdoshme mbi aktin administrativ. Në rastin kur vendimi i nxjerrë mund të mbrohet ligjërisht edhe mbi baza të tjera. Në rastin e parë është e domosdoshme që të vërtetohet se, për organin administrativ nuk kishte asnjë mundësi për tu marrë ndonjë vendim tjetër edhe sikur të ishin respektuar procedura dhe forma, siç mund të jetë rasti i pamjaftueshmërisë së nënshkrimit të një raporti, ose pamjaftueshmëria për vënien në dijeni të një projekti në rastin kur personi i interesuar me ndonjë rrugë tjetër i ka marrë të gjitha detajet, që kanë të bëjnë me këto akte.

Pamjaftueshmëria e kompetencës për të nxjerrë një akt administrativ mund të shfaqet në situata të ndryshme. Akti administrativ që nxjerrë një person, i cili nuk është emëruar në ndonjë detyrë apo në një funksion shtetëror, ose është pezulluar, apo është lëvizur prej tij, nuk është akt juridik në kuptimin e ligjit dhe si i tillë ai mund të deklarohet i pavlefshëm, nga gjykata administrative që shqyrton ligjshmërinë e aktit. Një vendim i një autoriteti administrativ mund të jetë i pavlefshëm, pasi sipas Kushtetutës ai nuk mund të nxirret nga një organ që i përket një pushteti tjetër, siç është legjislativi, ose gjyqësori. Është i pavlefshëm një vendim që i takon të nxirret nga pushteti qendror dhe është nxjerrë nga pushteti vendor. Pamjaftueshmëri të kompetencës ka edhe personi që ka konflikt interesi.

Parimi i paanësisë ka për qëllim që të garantojë paanësinë në punën e administratës publike dhe për rrjedhojë nxjerrjen e akteve administrative brenda kompetencës së organit administrativ dhe në përputhje të plotë me ligjin. Në rastin kur vendimi do të merret nga një organ kolegjal dhe një, ose disa persona që marrin pjesë në vendimmarrje kanë kushtet për tu përjashtuar, është e detyrueshme që personi që ka konflikt interesi, të njoftojë menjëherë eprorin e tij, ose drejtuesin e organit kolegjal. Këto të fundit kur e shikojnë që shkak është i

²¹¹ Në nenin 116 të Kodit të Procedurave Administrative është parashikuar se: Aktet administrative do të quhen të pavlefshme në kuptimin e këtij Kodi në rastet e mëposhtme: Kur akti është nxjerrë nga një organ administrativ i paidentifikuar. Kur akti është nxjerrë nga një organ administrativ në kapërcim të kompetencave të tij ligjore. Kur akti është nxjerrë në kundërshtim me formën dhe procedurën e kërkuar nga ligji...

arsyeshëm, me vendim duhet të përjashtojnë anëtarin e organit kolegjal që kishte konflikt interesi nga procesi i vendimmarrjes në nxjerrjen e aktit administrativ.²¹²

Një arsye tjetër që të çon në rishikimin gjyqësor të akteve administrative, është edhe tejkalimi i juridiksionit. Ky i fundit mund të bëhet në formën e tejkalimit të juridiksionit territorial dhe esencial. Kodi i Procedurave Administrative²¹³ ka dhënë konceptin e përgjithshëm mbi juridiksionin territorial. Shkelja e juridiksionit territorial ndikon në pavlefshmërinë e aktit administrativ. Juridiksionin për të nxjerrë një akt administrativ e kanë vetëm autoritet brenda të cilit ndodh marrëdhënia juridike përkatëse, ndryshe akti administrativ bëhet i pavlefshëm. Tejkalimin e juridiksionit esencial, autoriteti administrativ mund ta bëjë në dy mënyra. Kur një organ administrativ i nivelit më të lartë kryen funksionin, që me ligj i jepet një organi administrativ i nivelit më të ulët, ose dhe e kundërta. Në rastin e parë organi më i lartë është kompetent për të marrë një funksion nga juridiksioni i organit më të ulët dhe atëhere themi se nuk kemi tejkalim të juridiksionit. Ky është një përjashtim nga rregulli i përgjithshëm dhe është e domosdoshme të ketë një bazë ligjore të shprehur.

Autoriteti më i lartë administrativ zakonisht ka rolin e mbikqyrësit, që do të thotë se ai korigjon gabimet e autoritetit më të ulët dhe për këtë arsye nuk është i autorizuar të qëndrojë në pozicionin e organit më të ulët. Mosrespektimi i këtij parimi i heq mundësinë individit, për të kontrolluar çështjen e tij nga organi më i lartë administrativ, prandaj kjo gjë e bën të pavlefshëm aktin administrativ. E njëjta gjë ndodh edhe kur organi administrativ më i ulët kryen funksionet e organit administrativ më të lartë. Në këtë rast kemi të bëjmë me konceptin juridik të delegimit të kompetencave. Kur organet administrative kanë të njëjtin nivel, tejkalimi i juridiksionit nuk është shumë i qartë për tu kuptuar. Kjo është arsyeja që vlefshmëria e një akti administrativ varet nga fakti, nëse tejkalimi i juridiksionit është i dukshëm.

Kompetencat e organeve të administratës publike janë të përcaktuara me ligj, ose me akte nënligjore dhe ushtrimi i tyre është i detyrueshëm. Detyrueshmëria e ushtrimit të kompetencave nënkupton nga ana tjetër, që të gjitha ato akte ose kontrata, që kanë si objekt heqjen dorë nga e drejta për të ushtruar kompetencat janë të pavlefshme, me përjashtim të rasteve kur ka delegim kompetencash.²¹⁴ Shkaku i fundit që ka të bëjë me përmbajtjen dhe thelbin e aktit administrativ, janë difektet esenciale. Ato mund të jenë difekte të ligjit, të fakteve dhe mjeteve. Difektet ligjore janë në ato raste kur veprimet administrative nuk bazohen në asnjë ligj, ose janë të bazuara në një ligj të shfuqizuar, prandaj janë të pavlefshme. Këto raste hasen shumë rrallë në veprimtarinë e administratës shtetërore.

Paligjshmëria haset në interpretimin apo në zbatimin e gabuar të ligjit, ose në mosrespektimin e praktikës administrative dhe asaj gjyqësore, të krijuar në vite. Një paligjshmëri e tillë jo gjithmonë është e dukshme, prandaj një akt administrativ zhvlerësohet, atëhere kur

²¹² Në nenin 43/1 të Kodit të Procedurave Administrative parashikohet se: Aktet dhe kontratat në të cilat marrin pjesë punonjësit e organeve administrative që preken nga dispozitat mbi skualifikimin janë të pavlefshme.

²¹³ Shih nenin 21 të Kodit të Procedurave Administrative.

²¹⁴ Në nenin 21/2 të Kodit të Procedurave Administrative parashikohet 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 situatas të ngjashme me të.

konstatohet kjo lloj paligjshmërie. Të metat kanë të bëjnë me faktet që përdor administrata publike, për të justifikuar veprimin e saj. Në rastin kur faktet që përdor administrata publike në aktet administrative nuk janë të justifikueshme, atëhere gjykata i zhvlerëson veprimet, duke i deklaruar të pavlefshëm aktet administrative. Pamundësia faktike i referohet vlerësimeve objektive dhe mbulon ato raste kur teknikisht mund të mos jetë e mundur të kryhet një akt, apo një veprim i caktuar, si p.sh kur vendimi i referohet një objekti apo një personi që nuk ekziston, siç është shembja e një ndërtimi që në fakt nuk ekziston.

Kodi i Procedurave Administrative parashikon se, përmbatja e aktit administrativ duhet të jetë e qartë dhe e përcaktuar mirë.²¹⁵Kjo do të thotë që akti administrativ nuk duhet të ketë dy kuptime, ose të jetë në kundërshtim me masat e akteve të tjera administrative. Qartësia e aktit administrativ duhet të gjykohej objektivisht nga përmbatja e tij dhe jo nga ajo se çfarë kanë në mendjen e tyre, organet që nxjerrin aktin administrativ. Ky i fundit që ka mungesë qartësie konsiderohet alogjik.²¹⁶Ka raste që në nxjerrjen e aktit administrativ, palët përdorin mjete të pandershme, siç janë mashtrimi, rryshfeti, ose detyrimi për të nxjerrë një akt administrativ. Mashtrimi dhe rryshfeti nuk përbëjnë në vetvete një akt administrativ të pavlefshëm, por ato janë mjete që ndikojnë në nxjerrjen e një akti të tillë. Detyrimi dhe kërcënimet që i bëhet një organi administrativ, të çojnë në pavlefshmërinë e aktit. Mjetet e përdorura nga një organ administrativ mund ta bëjnë të anulueshëm një akt administrativ, megjithëse jo absolutisht të pavlefshëm, nëse në vend që të minimizojnë, ato rrisin dëmin, ose janë shumë të ashpra, ose shumë të buta.

5.7. Kontrulli kushtetues i aktit administrativ

Përveç kontrollit gjyqësor të zakonshëm, ekziston edhe një kontroll tjetër që iu bëhet akteve administrative, i cili në jurisprudence njihet me emrin si kontrulli kushtetues i akteve administrative të nxjerra nga administrata publike. Ky kontroll bëhet vetëm për aktet normative të organeve të pushtetit qendror dhe vendor. Në nenin 132 të Kushtetutës është parashikuar se, Gjykata Kushtetuese ka vetëm të drejtën e shfuqizimit të akteve administrative që shqyrton.²¹⁷Me kontroll dhe mbrojtje gjyqësore të kushtetueshmërisë duhet të kuptojmë mbrojtjen e saj nëpërmjet gjykatave të zakonshme. Ky njihet me termin si sistemi difuz (i shpërndarë) dhe kontrulli nëpërmjet gjykatave të posaçme ose kushtetuese, që konsiderohet edhe si sistemi i centralizuar.

Mbrojtja nëpërmjet gjykatave të zakonshme bëhet atëhere kur Kushtetuta ka zënë vendin e saj si akti më i lartë politik e juridik në shtet. Ky lloj sistemi përdoret në Shtetet e Bashkuara të Amerikës dhe i lejon çdo gjyqtari të zakonshëm që të kontrollojë kushtetueshmërinë e akteve administrative shtetërore. Ky sistem kontrulli ka disa karakteristika kryesore: Është një kontroll i shpërndarë (difuz), sepse kryhet nga çdo gjyqtar, ose hallkë e gjyqësorit; është

²¹⁵ Në nenin 109/1 të Kodit të Procedurave Administrative është parashikuar se: Arsyetimi duhet të jetë i qartë dhe të përfshijë shpjegimin e bazës ligjore dhe faktike të aktit....

²¹⁶ Në nenin 109/2 të Kodit të Procedurave Administrative është parashikuar se: Përdorimi për arsyetimi i të dhënave të paqarta, kontradiktore ose të pasakta është i barazvlefshëm me mungesën e arsytimit.

²¹⁷Kjo nënkupton të drejtën e Gjykatës Kushtetuese për të shfuqizuar, apo për të konsideruar të papajtueshëm me Kushtetutën aktet administrative që ajo shqyrton, por në asnjë mënyrë të drejtën e saj, për të ndryshuar apo modifikuar aktet.

një kontroll konkret, sepse gjyqtari vendos në kuadrin e zgjidhjes së një çështjeve konkrete; është kontroll aposterior, sepse ushtrohet pasi ligji është miratuar dhe ka hyrë në fuqi dhe ka vlerë inter-partes, sepse ai ka fuqi vetëm për palët pjesëmarrëse në procesin e gjykimit të çështjes.

Kontrolli nga ana e Gjykatës Kushtetuese është veçori e vendeve europiane dhe ky sistem kontrolli ka disa karakteristika kryesore: Është një kontroll i centralizuar, sepse ushtrohet nga një organ i specializuar kushtetues siç është Gjykata Kushtetuese dhe nuk është objekt i veprimtarisë së çdo gjykate të zakonshme; është kontroll abstrakt, sepse objekt i tij nuk janë aktet që zbatojnë ligjet, por vetë këto të fundit si njësi abstrakte; kontrolli mund të jetë paraprak ose aposteriori. Kontrolli paraprak ushtrohet, pasi normat janë votuar në parlament, por para shpalljes së tyre. Ky kontroll është edhe parandalues, pasi ka për qëllim moslejimin e hyrjes në fuqi të ligjeve, përmbajtja e të cilëve bie ndesh me Kushtetutën. Kontrolli aposteriori nga Gjykata Kushtetuese ushtrohet, pasi ligji ka hyrë në fuqi dhe me kërkesë të subjekteve që e vënë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese; vendimet që deklarojnë jokushtetueshmërinë e ligjit kanë vlerë erga omnes. Ato iu përkasin të gjithë qytetarëve dhe jo vetëm palëve të cilëve iu përket çështja gjyqësore.

Në Shqipëri, është Gjykata Kushtetuese organi i vetëm i ngarkuar nga ligji për të garantuar respektimin e Kushtetutës dhe të legjislacionit, si dhe bën interpretimin përfundimtar të Kushtetutës. Detyra e Gjykatës Kushtetuese nuk është e njëjtë me atë të gjykatave të zakonshme, sepse ndryshe nga këto të fundit, ajo nuk është pjesë e sistemit gjyqësor. Gjykata Kushtetuese luan rolin balancues ndërmjet tre pushteteve. Edhe aktet administrative të nxjerra nga Kuvendi, megjithëse është organi më i lartë ligjvënës në vend, i nënshtrohen rishikimit gjyqësor nga ana e Gjykatës Kushtetuese. Megjithatë nuk duhet ngatërruar funksioni ligjvënës i Kuvendit me funksionin e Gjykatës Kushtetuese. Kjo gjykatë mjaftohet vetëm me deklarimin nëse një ligj është antikushtetues ose jo. Ajo nuk mund ti ndryshojë dhe modifikojë ligjet, sepse kjo është një detyrë që i përket ekskluzivisht Kuvendit.

Vendimet e Gjykatës Kushtetuese janë përfundimtare dhe procesi i përfunduar me një vendim të tillë nuk mund të rihapet më. I nënshtrohen shqyrtimit gjyqësor nga Gjykata Kushtetuese normat juridike të mëposhtme: Ligjet, aktet që kanë fuqinë e ligjit, aktet normative të organeve qendrore dhe vendore dhe marrëveshjet ndërkombëtare përpara ratifikimit të tyre. Për shqyrtimin e tyre, Gjykata Kushtetuese vihet në lëvizje me kërkesë të Presidentit të Republikës, Kryeministrit, jo më pak se 1/5 e deputetëve²¹⁸ dhe Kryetarit të KLSH-së. Ajo mund të vihet në lëvizje edhe nga Avokati i Popullit,²¹⁹ organet e qeverisjes vendore, organet e bashkësive fetare, partitë politike, si edhe nga organizatat e tjera, kur këto argumentojnë se, çështja lidhet me interesat e tyre. Kërkesat mund ti drejtohen Gjykatës Kushtetuese brenda një afati tre vjeçar nga dita e hyrjes në fuqi të akteve normative që kundërshtohen. Kjo mënyrë që përmendëm për kundërshtimin e ligjeve quhet mënyra e drejtpërdrejtë.

²¹⁸ Vendimi nr. 07, datë 24.02.2016 i Gjykatës Kushtetuese.

²¹⁹ Vendimi nr. 10, datë 29.02.2016 i Gjykatës Kushtetuese.

Ekziston edhe një mënyrë tjetër për kontrollin e akteve normative nga Gjykata Kushtetuese, e cila konsiderohet si mënyra incidentale. Kur gjyqtarët e gjykatave të zakonshme, gjatë shqyrtimit të një çështje konkrete, vlerësojnë se ligji vjen në kundërshtim me Kushtetutën ose me marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Shqipërisë, ata nuk i zbatojnë ato. Në këto raste gjyqtarët e gjykatave të zakonshme vendosin pezullimin e gjykimit të çështjes dhe ia dërgojnë aktet për shqyrtim Gjykatës Kushtetuese.²²⁰ Mënyra incidentale është një nga mënyrat më të shpeshta të kontrollit kushtetues të akteve administrative dhe u shërben më mirë individëve që ndodhen në procesin gjyqësor, për t'iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese. Është për tu theksuar se, shqyrtimi i akteve nënligjore nuk është objekt i shqyrtimit nga Gjykata Kushtetuese. Ato mund të shqyrtohen vetëm nga gjykatat e zakonshme.

Përveç kompetencës kryesore të Gjykatës Kushtetuese për të shqyrtuar pajtueshmërinë e ligjeve me Kushtetutën, ka edhe detyra të tjera. Gjykimi i mosmarrëveshjeve të kompetencës midis pushteteve, si dhe ndërmjet pushtetit qendror dhe vendor.²²¹ Kërkesa në këtë rast paraqitet nga subjektet në konflikt ose nga personat e cënuar drejtpërdrejt nga konflikti. Pasi shqyrton kërkesën, Gjykata Kushtetuese vendos se, cili organ i pushtetit ka në kompetencë të tij zgjidhjen e çështjes konkrete, për të cilën ka lindur mosmarrëveshja. Nga ana tjetër ajo e anulon aktin e nxjerrë nga organi jokompetent. Gjykata Kushtetuese ka në kompetencë edhe gjykimin e kushtetueshmërisë e partive politike dhe organizatave të tjera politike.

Krahas kontrollit nga gjykatat e zakonshme, akti administrativ është edhe objekt i kontrollit kushtetues nga Gjykata Kushtetuese. Dy janë format kryesore të kontrollit kushtetues, rishikimi paraprak dhe rishikimi represiv. Dallimi ndërmjet këtyre dy formave të kontrollit është, sepse rishikimi represiv aplikohet për ato akte juridike, të cilat janë nxjerrë dhe kanë marrë fuqi juridike. Në këtë rast, Gjykata Kushtetuese nuk i bën ndonjë rekomandim organeve përkatëse dhe normën juridike që e gjen të papajtueshme me Kushtetutën e shfuqizon. Në doktrinën juridike kjo njihet si forma e kontrollit ex post facto, e cila realizohet vetëm pasi është miratuar ligji ose akti normativ. Kontrolli kushtetues i akteve administrative bëhet në formën e tij kryesore, që është rishikimi abstrakt (i drejtpërdrejt). Ky rishikim bëhet vetëm në lidhje me çështjet e kushtetueshmërisë së akteve administrative, për të cilat bëhet ankim në Gjykatën Kushtetuese. Efektet juridike të vendimit të gjykatës janë për të gjithë, prandaj në këtë kuptim ai është një gjykim abstrakt.

Rishikimi konkret (indirekt) është një formë tjetër e kontrollit aposterior të normës juridike, e cila vihet në lëvizje nga gjykatat e zakonshme gjatë gjykimeve të ndryshme, kur këto të fundit kanë dyshime për kushtetueshmërinë e normës juridike me të cilën zgjidhet çështja konkrete. Në këtë rast gjykata e zakonshme pezullon gjykimin dhe aktet ia dërgon Gjykatës Kushtetuese për të kontrolluar kushtetueshmërinë e dispozitës në fjalë. Ky kontroll quhet konkret, sepse lidhet me një çështje që është në gjykim. Sipas Kushtetutës tonë rishikimi konkret bëhet vetëm për ligjet dhe nuk shtrihet ndaj akteve administrative me karakter normativ. Gjykatat e zakonshme nuk mund ta venë në lëvizje Gjykatën Kushtetuese, përse iu përket antikushtetueshmërisë së akteve normative. Kontrolli kushtetues ndaj akteve

²²⁰ Vendimi nr. 04, datë 23.02.2016 i Gjykatës Kushtetuese.

²²¹ Vendimi nr. 04, datë 02.02.2015 i Gjykatës Kushtetuese.

normative duhet të bëhet në përputhje me nenin 134 të Kushtetutës, i cili është një rishikim abstrakt.

Ndodh që në disa vende nismën për shqyrtimin e akteve e merr edhe vetë Gjykata Kushtetuese (Ex officio), si p.sh Hungaria. Kjo do të thotë që Gjykata Kushtetuese vetë kryesisht mund të vihet në lëvizje për të kontrolluar kushtetueshmërinë e aktit normativ. Në vendin tonë kjo nismë ka qenë e parashikuar në dispozitat kryesore kushtetuese, të miratuara në vitin 1991, por me hyrjen në fuqi të Kushtetutës së vitit 1998, iu hoq e drejta Gjykatës Kushtetuese për të vënë në lëvizje vetveten. Sipas doktrinës kushtetuese janë objekt i rishikimit aposterior të gjitha kategoritë e normave të rendit të brendshëm juridik, duke filluar nga ligjet dhe përfunduar tek marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara, të cilat pas ratifikimit konsiderohen pjesë e të drejtës së brendshme shqiptare. Një nga shkaqet që anulimi i akteve normative është i përqëndruar në Gjykatën Kushtetuese është, sepse ato nxirren nga organet më të larta të vendit. Objekt i kontrollit kushtetues janë edhe aktet normative të dala para miratimit të Kushtetutës së re, kjo për vetë faktin se është e domosdoshme që ato të përshtaten me këtë të fundit dhe nuk duhet të bien ndesh me të.

Aktet normative janë të katërtat në radhë në hierakinë e normave juridike, duke ardhur menjëherë pas ligjeve, prandaj kur bëhet kontrolli i tyre është e domosdoshme që ato të kenë përputhje të plotë me Kushtetutën, marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara dhe ligjet në zbatim të cilave ato kanë dalë. Për të bërë kontrollin e akteve normative është e domosdoshme që ato të kenë marrë fuqi juridike, pra të jenë shpallur në Fletoren Zyrtare. Gjatë shqyrtimit të tyre, Gjykata Kushtetuese vlerëson përmbajtjen, formën, procedurën e miratimit, shpalljen dhe hyrjen në fuqi të tyre. Në ligjin për organizimin e Gjykatës Kushtetuese është parashikuar një afat tre vjeçar parashkrimi për të kërkuar antikushtetueshmërinë e një akti normativ. Ky afat parashkrimi jo vetëm që shërben si nxitës i subjekteve që kanë të drejtë të vënë në lëvizje gjykatën për të kërkuar anulimin e aktit, por gjithashtu ai nuk lejon që të kundërshtohet akti pas shumë vitesh, në një kohë që ai i ka dhënë efektet e tij, duke krijuar pasoja për palët pjesëmarrëse në proces.

Gjykimi që zbatohet më shumë gjatë kontrollit represiv i normës juridike, quhet ndryshe edhe si gjykimi incidental. Në këtë llojë gjykimi kontrollohet jo vetëm norma juridike, por edhe ato akte që kanë dalë në zbatim të saj. Në rastin kur Gjykata Kushtetuese konstaton se, norma juridike ka dalë në zbatim të një norme më të lartë juridike, e cila rezulton antikushtetuese, atëhere ajo krahas shfuqizimit të normës juridike së kontestuar, shfuqizon dhe normën më të lartë juridike, pavarësisht se për këtë nuk është kërkuar shfuqizimi i saj. Papajtueshmëria e akteve normative me Kushtetutën duhet të lidhet edhe me efektin që do të sjellë vendimi i gjykatës. Ashtu si në rastin e kontrollit gjyqësor të akteve administrative nga gjykatat e zakonshme edhe vendimet e Gjykatës Kushtetuese sjellin efektet ex tunc dhe ex nunc. Në rast se vendimi i gjykatës do të jetë anulues, atëhere do të ndodhemi para efektit ex tunc, që do të thotë se akti normativ i humbet fuqia juridike nga fillimi, pra ai është nul. Nëse vendimi i gjykatës është shfuqizues, atëhere ndodhemi përpara efektit ex nunc, që do të thotë se akti normativ mbetet pa fuqi vetëm për të ardhmen, ndërsa pasojat që ka sjellë ai përpara shfuqizimit janë të vlefshme.

Objekt i ankimit kushtetues janë vetëm aktet normative, pra ato akte që caktojnë rregulla të përgjithshme, ndërsa për aktet e tjera pas ezaurimit të rrugës administrative të ankimit personi i interesuar duhet tu drejtohet me padi gjykatave të zakonshme. Këtu bëhet fjalë për aktet administrative me karakter individual, por ka raste që edhe Gjykata Kushtetuese është kompetente për shqyrtimin e një akti administrativ me karakter individual, siç është rasti i shkarkimit nga detyra të kryetarëve të bashkive nga ana e Këshillit të Ministrave. Në këtë rast kompetente për të shqyrtuar ligjshmërinë e aktit të shkarkimit nuk janë gjykatat e zakonshme, por Gjykata Kushtetuese. Ky rast është një përjashtim nga rregulli i përgjithshëm dhe shërben si garanci për pavarësinë e pushtetit vendor nga pushteti qendror.

Është e domosdoshme që administrata publike duhet të jetë pajisur me të gjitha aftësitë dhe duhet të shfrytëzojë të gjitha mundësitë e saj për njohjen e saktë dhe të plotë të situatës, kohës, vendit, fakteve dhe patjetër edhe të ligjit përkatës, përs hirë edhe pikëpamjen kushtetuese, para se të marrë një vendim. Ajo duhet të vendos me radhë se, cilat janë objektivat të cilat duhet të arrijë, me cilat mjete do duhet ti arrijë ato, si dhe nëse ka disa mjete, cili është mjete më i përshtatshëm për të arritur rezultatin e kërkuar. Në terminologjinë kushtetuese dhe administrative, është e ditur se ky është parimi i proporcionalitetit, i cili mund të themi se është një nga më të rëndësishmit në veprimtarinë e administratës publike, që duhet të mbahet patjetër parasysh para marrjes së vendimeve, sepse ruan administratën nga përgjegjësia për të mos shkelur të drejtat e individit, për mosdiskriminimin e tij, si dhe për zbatimin e parimeve të tjera kushtetuese, gjatë ushtrimit të kompetencave administrative për realizimin e funksioneve të saj.

Për të mbrojtur të drejtat dhe liritë themelore të njeriut duhet të ekzistojnë mekanizmat e mbrojtjes së tyre, sepse organet e administratës publike i dhunojnë të drejtat e njeriut gjatë veprimtarisë së tyre të përditshme administrative. Respektimi i të drejtave të njeriut në nivel administrativ, do të thotë që administrata publike të veprojë në përputhje me standardet e kërkuara kushtetuese për një veprimtari të rregullt administrative. Gjithashtu organet e pushtetit publik janë të detyruara që të respektojnë parimet dhe vlerat kushtetuese, për t'ia nënshtruar të gjithë veprimtarinë e tyre ndërtimit dhe respektimit të shtetit të së drejtës dhe shtetit social. Nga ana tjetër administrata publike duhet të përmbushë objektivat e shumta të saj në përputhje të plotë me Kushtetutën. Ajo duhet të ndikojë, sigurojë dhe ndërtojë një shtet të së drejtës, demokratik, social, për të garantuar të drejtat dhe liritë themelore të njeriut. Në praktikë, ndarja e pushteteve e bën administratën publike të jetë përgjegjëse dhe llogaridhënëse para organeve më të larta ekzekutive, legjislativit, ndaj gjykatave të zakonshme dhe Gjykatës Kushtetuese.

Kontrulli i “veprimtarisë administrative” të organeve publike nga Gjykata Kushtetuese realizohet si kontroll i akteve administrative normative të pushtetit qendror dhe vendor dhe i akteve individuale të Këshillit të Ministrave në rastet e shkarkimit apo shpërndarjes së organeve vendore, si kontroll i proceseve administrative ose quasi administrative, si kontroll në rastet e mosmarrëveshjes së kompetencave, kur konflikti lind për shkak të një akti administrativ apo mosveprimi të organeve të përfshira në konflikt, pra kur konflikti nuk vjen për shkak të ligjit, si dhe në rastet e interpretimit të Kushtetutës si interpretim jopërfundimtar

nga organet kushtetuese, nëpërmjet akteve administrative, duke sjellë si pasojë një problem kushtetues apo mosmarrëveshje kushtetuese të shkaktuar nëpërmjet një veprimi administrativ.²²² Duhet të kemi parasysh edhe faktin, se ky kontroll mund të shtrihet edhe për çështje të tjera, sepse lista e çështjeve me interes publik nuk mund të jetë kurrësesi shteruese, pasi interesi publik duhet kuptuar në sensin relativ, në varësi të situatave të ndryshme që krijohen.

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë²²³ parashikon se, organi i zgjedhur drejtpërdrejt i njësisë së qeverisjes vendore mund të shpërndahet ose shkarkohet nga Këshilli i Ministrave për shkelje të rënda të saj, ose ligjeve të tjera. Funksonari i shkarkuar mund të ankohet në Gjykatën Kushtetuese brenda pesëmbëdhjetë ditëve dhe në këte rast vendimi i Këshillit të Ministrave pezullohet. Ky i fundit është një akt administrativ me karakter individual, kushtetutshmërinë dhe ligjshmërinë e të cilit e shqyrton drejtpërdrejt Gjykata Kushtetuese. Kjo e drejtë që i është dhënë kësaj gjykate përbën një përjashtim nga rregulli i përgjithshëm, sipas të cilit Gjykata Kushtetuese shqyrton drejtpërdrejt vetëm kushtetutshmërinë e akteve me karakter normativ. Gjykata Kushtetuese, duke parashikuar dhe duke realizuar këtë kompetencë, është parë si garanci ndaj abuzimeve që mund tu bëhen organeve vendore nga qeveria, duke i shkarkuar apo shpërndarë ato, sepse organeve të pushtetit vendor, ashtu si edhe atyre të pushtetit qendror u buron legjitimitimi nga vota e lirë e qytetarëve.

Nga shqyrtimi i Gjykatës Kushtetuese i akteve administrative individuale që nxjerr Këshilli i Ministrave, është bërë edhe vlerësimi i një nocioni ligjor të papërcaktuar, kur Gjykata Kushtetuese është shprehur se, kuptimi i saktë dhe i drejtë i konceptit “shkelje e rëndë e ligjit”, e parashikuar në nenin 115 të Kushtetutës, vlerësohet në tërësinë e saj nga disa faktor që lidhen me vlerësimin e normës kushtetuese apo ligjore të shkelur, rëndësinë e ligjit të shkelur, pasojat e ardhura nga shkelja, kohëzgjatja e pasojave të ardhura dhe qëndrimin subjektiv të autorit ndaj shkeljes së kryer.²²⁴

Kontrulli i proceseve administrative ose quasi administrative përfshin edhe aktet administrative të Presidentit të Republikës që nxirren në formën e dekreteve. Presidenti i Republikës, në zbatim të kompetencave të tij, nxjerr dekrete. Kompetencat e Presidentit të Republikës në Kushtetutë janë të shpërndara në disa dispozita ligjore, por neni 92 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë parashikon kryesisht kompetencën e tij të veprorë sipas fushës përkatëse dhe një procedure të caktuar me ligj. Pajisja e Presidentit të Republikës me një numër të konsiderueshëm kompetencash në sferën e ekzekutivit, për nga natyra e afrojnë këtë institucion me veprimtarinë ekzekutive urdhërdhënëse të administratës shtetërore.

Presidenti i Republikës në ushtrimin e funksioneve të tij, krahas akteve që janë rezultat dhe shprehje e drejtimit politik, nxjerr dhe akte individuale me karakter administrativ. E drejta për emërimin ose shkarkimin e funksionarëve të ndryshëm të shtetit, dhënia ose lënia e shtetësisë,

²²² Dr. Elsa Toska, “E drejta administrative-Kontrulli mbi administratën publike”, Tiranë, viti 2013, faqe. 282.

²²³ Shih nenin 115 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

²²⁴ Dr. Elsa Toska, “E drejta administrative, kontrulli mbi administratën publike”, Tiranë, viti 2013, faqe. 329.

dhënia e gradave funksionarëve nëpërmjet dekreteve, janë disa nga aktet administrative të nxjerra nga Presidenti i Republikës dhe që kontrollohen nga gjykatat. Dekretet me natyrë administrative të Presidentit të Republikës kontrollohen nga Gjykata Kushtetuese ose nga gjykatat e zakonshme, duke pasur gjithmonë parasysh përcaktimet e dispozitave ligjore konkrete apo jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese në këtë drejtim.

Dekretet e Presidentit të Republikës mbi shtetësisë, shkarkimin e prokurorëve dhe dhënien e gradave ankimohen substancialisht në gjykatat e zakonshme. Gjykata Kushtetuese ka vendosur mungesën e juridiksionit në lidhje me shqyrtimin e dekretit të Presidentit të Republikës për revokimin e shtetësisë shqiptare të një individi, me arsyetimin se çështja nuk mund të gjykohet nga ana e saj, duke qenë se ishte duke u gjykuar nga gjykatat e zakonshme. Vetëm kur çështja është ezauruar pranë gjykatave të zakonshme, atëherë dekretet e Presidentit të Republikës që kalojnë shqyrtimin në themel janë brenda sferës së juridiksionit të Gjykatës Kushtetuese për kontrollin e respektimit të elementeve të procesit të rregullt ligjor.

Duke pasur cilësi të tilla, Dekreti në bazë të dispozitave kushtetuese të përmendura më lart dhe në harmoni me frymën e përmbajtjen e legjislacionit e praktikës së mirëfilltë gjyqësore, duhet të jetë objekt i ankimit dhe i shqyrtimit gjyqësor. Ky qëndrim i Gjykatës Kushtetuese është reflektuar në ligjin për prokurorinë (i ndryshuar), ku parashikohet ankimi ndaj Dekretit të Presidentit të Republikës për shkarkimin nga detyra të prokurorëve pranë gjykatave të zakonshme. Në këtë ligj është parashikuar se, shkarkimi nga detyra i prokurorit bëhet nga Presidenti i Republikës, me propozimin e Prokurorit të Përgjithshëm. Propozimi për shkarkimin e prokurorit shoqërohet edhe me kundërshtimet e prokurorit që procedohet disiplinarisht.

Sipas ndryshimeve që i janë bërë ligjit të mësipërm, kundër masës së shkarkimit nga detyra, prokurori mund të bëjë ankim në Gjykatën e Apelit Tiranë, ndërsa prokurori pranë kësaj gjykate mund të bëjë ankim në gjykatën e apelit më të afërt me gjykatën ku prokurori kryente detyrën. Gjykata nëse çmon se shkarkimi nga detyra i prokurorit është i pabazuar në ligj, vendos kthimin e tij në detyrë në prokurorinë pranë gjykatës ku ka qenë në momentin e fillimit të procedimit disiplinor dhe duhet ti japë prokurorit, nëse është e nevojshme, një dëmshpërblim të drejtë. Dhënia e dekoratave është një tjetër kompetencë e Presidentit të Republikës, e përcaktuar në Kushtetutë. Vetë dekorimi nuk është një e drejtë dhe nuk mund të kërkohet si e tillë, në rrugë individuale apo institucionale.

Gjykata Kushtetuese gjatë shqyrtimit të një çështje konkrete, ku kërkuesit kishin kërkuar shfuqizimin si të papajtueshëm me Kushtetutën të tre vendimeve të Këshillit të Ministrave për shmangien e nepotizmit dhe ndikimin e pushtetit në rekrutimin dhe karrierën e personelit të administratës publike është shprehur për papajtueshmërinë e vendimeve të Këshillit të Ministrave me nenet 17, 18 dhe 49 të Kushtetutës, në një kohë që Këshilli i Ministrave pretendonte se, ato vendime ishin në pajtim të plotë me Kushtetutën. Kjo gjykatë ka mbajtur qëndrimin se, nuk mund të bëhen kufizime të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut me

akte nënligjore, duke marrë në shqyrtim substancialisht edhe ekzistencën e kufizimit sipas nenit 17 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

Gjykata Kushtetuese në jurisprudentencën e vet ka arritur në konkluzionin se shprehja “vetëm me ligj” e përdorur në nenet 11/3 dhe 17 të Kushtetutës, ka të bëjë me kufizimin e të drejtave dhe ka kuptim të njëjtë, atë të interpretimit të ngushtë, në dallim nga dispozitat e tjera ku termi ligj mund të kuptohet më gjerë. Prandaj nuk mund të ketë kufizime të të drejtave të njeriut me vendime të Këshillit të Ministrave. Antikushtetutshmëria e vendimeve nuk qëndron vetëm në faktin se ato kanë efekt edhe për marrëdhëniet e krijuara më parë, por edhe për shkak të mosrespektimit të parimit të proporcionalitetit, sepse punonjësve që preken nga këto vendime nuk u sigurohet një punë tjetër.

Sipas këtij parimi të rëndësishëm, nga të gjitha mjetet e ndryshme që mund të shfrytëzohen për të arritur një qëllim të ligjshëm, autoriteti administrativ duhet të përdorë mjetet ligjore më të përshtatshme, me të cilat mund të arrihet në shkaktimin e padrejtësisë më të vogël për individin. Prandaj duhen përdorur vetëm mjetet që shkaktojnë padrejtësinë minimale për individin dhe masa sa më pak të dëmshme për të. Kjo nënkupton elementin e dytë të parimit të proporcionalitetit. Ky parim kërkon detyrimisht edhe përmbushjen e kushtit të tretë, sipas të cilit ndërhyrja në të drejtat e individit nuk duhet të jetë jashtë raportit të qëllimeve që kërkohen të arrihen. Në këtë mënyrë, përfshirja e tre elementeve të domosdoshëm kërkon që një masë ose mjet duhet të jetë i përshtatshëm dhe i nevojshëm për të arritur një qëllim të kërkuar dhe mjeti e qëllimi të qëndrojnë në përpjesëtim të drejtë dhe të arsyeshëm.

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë parashikon se, Këshilli i Ministrave në rast nevojë dhe urgjence, nën përgjegjësinë e tij, mund të nxjerrë akte normative që kanë fuqinë e ligjit, për marrjen e masave të përkohshme. Këto akte normative i dërgohen menjëherë Kuvendit të Shqipërisë, i cili mblidhet brenda pesë ditëve nëse nuk është i mbledhur. Këto akte e humbasin fuqinë që nga fillimi, në qoftë se ato nuk miratohen nga Kuvendi brenda dyzet e pesë ditëve.²²⁵ Përdorimi i këtij instrumenti ligjvënës, pra i aktit normativ me fuqinë e ligjit, mbetet në vlerësimin e Këshillit të Ministrave, por përdorimi i tij gjerësisht dhe jo në kushtet e parashikuara nga Kushtetuta do të cënonte pavarësinë e pushtetit legjislativ dhe karakterin demokratik të shtetit. Kjo e drejtë ka natyrë lejuese dhe përjashtimore, prandaj Kushtetuta e ka kushtëzuar ushtrimin e saj me ekzistencën e nevojës dhe urgjencës, si dhe kontrollin përfundimtar nga Kuvendi i Shqipërisë të akteve të nxjerra nga qeveria. Kompetencë të ngjashme me atë të parashikuar në Kushtetutën tonë e hasim edhe në vendet e tjera, kryesisht ato të sistemit anglo-sakson (SHBA, Argjentinë, Brazil, etj), por edhe tek ato vende që i përkasin sistemit të së drejtës civile (Itali, Spanjë, pjesërisht Gjermani, Austri, etj).²²⁶

Jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë në drejtim të kontrollit të akteve normative me fuqinë e ligjit përbëhet nga disa vendime të saj, por në vendimin e saj

²²⁵ Shih nenin 101 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

²²⁶ Dr. Arta Vorpsi “Akti Normativ me Fuqinë e Ligjit në Këndvështrimin e së Drejtës Kushtetuese”, botuar në Revistën “Jeta Juridike” nr. 03, Tiranë, viti 2010.

më përgjithësues dhe teorik, ajo është shprehur se, akti normativ me fuqinë e ligjit nuk është një ligj në kuptimin formal, përse kohë që nuk është shprehur Kuvendi i Shqipërisë, por është ligj në kuptimin material. Nevoja dhe urgjenca janë rrethana dhe situata fakti që vlerësohen rast pas rasti. Ato mund të shkaktohen nga faktor të ndryshëm jetësor, natyror dhe shoqëror. Nëse ekziston nevoja për nxjerrjen e një ligji, por pa patur ndonjë urgjencë të dukshme, qeveria nuk mund të ndërmarrë nismën për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit, pasi kjo do të përbënte një detyrë të pushtetit ligjvënës. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë ka lejuar që pushteti ekzekutiv të mund të miratojë akte që kanë të njëjtën fuqi si ligjet vetëm kur rasti shfaqet si i jashtëzakonshëm dhe nevoja e urgjenca bëjnë të pamundur ushtrimin e kompetencës ligjvënëse nga Kuvendi i Shqipërisë.

Përfundime dhe rekomandime

Akti administrativ si një nga tre format e veprimtarisë administrative, të rregulluara nga ligji nr. 8485, datë 12.05.1999 “Kodi i Procedurave Administrative” është një pjesë e veprimtarisë së organeve të administratës publike me të cilat formohet dhe manifestohet vullneti i kësaj administrate gjatë kryerjes së veprimtarisë shtetërore. Objekt i punimit janë aktet administrative individuale dhe kolektive, të cilët nxirren pas zbatimit të një procedure të parashikuar në ligj nga organi administrativ.

Kodi i Procedurave Administrative në këtë punim është parë në dy këndvështrime. Së pari është marrë parasysh se çfarë parashikon dispozita ligjore konkrete në lidhje me çështjet e trajtuara dhe më pas është krahasuar ajo me qëndrimin e doktrinës së huaj, ose të vendit tonë, duke e lidhur në mjaft raste me zbatimin që kanë gjetur në praktikë dispozitat ligjore të këtij Kodi. Jam munduar në mënyrë modeste për të dhënë një ndihmesë të vogël në trajtimin e definicionit të aktit administrativ, rregullave kryesore që zbatohen gjatë procedurës së nxjerrjes së tij, kompetencës, pavlefshmërive dhe mënyrës se si bëhet kontrolli (revizioni) i aktit administrativ, duke përmendur edhe disa nga problemet që janë hasur në praktikën gjyqësore.

Para hyrjes në fuqi të ligjit nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funkcionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative” një nga problemet më të hasura në praktikën gjyqësore ka qenë diskutimi i juridiksionit në rastin e kundërshtimit në gjykatë të pavlefshmërisë absolute të akteve administrative. Ka patur mendime që edhe në rastin e pavlefshmërisë absolute të aktit duhet të ndiqet rruga administrative e ankimit para se palët ti drejtohen gjykatës për konstatimin absolutisht të pavlefshëm të aktit administrativ.

Në ligj është parashikuar se, aktet absolutisht të pavlefshme nuk prodhojnë pasoja ligjore, pavarësisht nga fakti nëse ato janë deklaruar ose jo absolutisht të pavlefshëm, kërkesë e cila mund të bëhet në çdo kohë. Gjithashtu ligjvënësi ka shprehur vullnetin e tij se, organi administrativ që ka nxjerrë aktin, ose organi më i lartë administrativ mund të konstatojnë në çdo kohë pavlefshmërinë absolute të aktit. Duke u nisur nga këto parashikime të ligjit, praktika gjyqësore ka mbajtur qëndrimin se, kur kundërshtohet pavlefshmëria absolute e aktit administrativ juridiksioni gjyqësor nuk mungon, por gjykata në këtë rast gjatë shqyrtimit të çështjes në themel duhet të zbatojë vetëm kërkesat e nenit 116 të Kodit të Procedurave

Administrative, pasi ka patur mjaft raste që nëpërmjet këtij kërkimi bëhen orvatje që të mbulohet pavlefshmëria relative e aktit administrativ, e cila kërkon patjetër shterimin e rekursit administrativ, në ato raste kur ligji specifik e kërkon në mënyrë të shprehur një gjë të tillë dhe vetëm pasi të ezaurohet rekursi administrativ, palët mund ti drejtohen gjykatës me kërkesëpadi.

Subjekte të veçanta, të cilat janë të detyruara që të parapaguajnë detyrimet financiare në fushën e tatimeve ose doganave, në zbatim të ligjit nr. 9920/2008 “Për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë” dhe Kodit Doganor përpara se, të ezaurojnë rekursin administrativ, ka raste që e shmangin këtë rrugë ligjore, për shkak se nuk kanë bërë parapagimin e detyrimeve, megjithëse kërkimet e tyre në thelb kanë të bëjnë me pavlefshmërinë relative të aktit administrativ, duke paraqitur në gjykatë kërkesëpadi me objekt pavlefshmërinë absolute të aktit administrativ. Kolegjet civile dhe administrative të Gjykatës së Lartë kanë mbajtur qëndrimin se, kur gjykata ka në shqyrtim një çështje me objekt pavlefshmërinë absolute të akteve administrative, ajo është e detyruar që të zbatojë me rigorizitet vetëm kërkesat e nenit 116 të K.Pr.Administrative, por në paraktikë vihet re se, gjykimi fillon për shkaqe të pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ dhe përfundon në zgjidhjen e çështjes për shkaqe të pavlefshmërisë relative të aktit administrativ.

Pas fillimit të veprimtarisë së gjykatave administrative në vendin tonë, problemi i parë që u has në praktikën gjyqësore ishte zbatimi i kompetencës lëndore, të parashikuar nga neni 7 i ligjit nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”. Në gjykatat e shkallës së parë, gjykatat e apeleve dhe Kolegjin Civil të Gjykatës së Lartë ishin regjistruar shumë çështje me kërkime me natyrë administrative dhe kërkime të përziera (civile dhe administrative), të cilat nuk kishin përfunduar akoma. Pyetja që lindte në këtë rast ishte, çdo të bëhej me këto çështje?

Zgjidhjen për këtë problem e dhanë Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë, të cilët me vendimin unifikues nr. 03, datë 06.12.2013 arritën në përfundimin se, çështjet administrative të regjistruara në gjykatat civile para datës 04.11.2013, të cilat nuk kishin përfunduar akoma, do tu kalonin për gjykim gjykatave administrative sipas shkallëve, ndërsa çështjet me kërkime të përziera (administrative dhe civile) sipas vendimit unifikues nr. 04, datë 28.04.2014 të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë të regjistruara në gjykatat civile para datës 04.11.2013 do të vazhdonin të gjykoreshin nga gjykatat civile, ndërsa për ato të regjistruara në gjykatën e shkallës së parë pas kësaj date, kërkimet do të ndaheshin, duke i kaluar gjykatës administrative vetëm kërkimet me natyrë administrative.

Megjithëse Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë janë munduar që të bëjnë rregullimet e mësipërme, duke mbuluar në një farë mënyre zbrastësinë që ka lënë ligji nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative” në dispozitat e tij kalimtare, i cili nuk shprehet në lidhje me çështjet e regjistruara në gjykatat civile përpara fillimit të veprimtarisë së gjykatave administrative, të cilat nuk kanë përfunduar, jam i mendimit se rruga për të ulur numrin e konflikteve për kompetencën, sidomos atë lëndore do të jetë mjaft e gjatë dhe do të duhet kohë që praktika gjyqësore të konsolidohet në këtë drejtim.

Pas hyrjes në fuqi të ligjit nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative” ka patur debate të shumta në lidhje me kundërshtimin e pavlefshmërisë absolute të kontratave administrative, sepse kanë ekzistuar dy qëndrime të ndryshme. Njëri nga qëndrimet ka qenë se, për pavlefshmërinë absolute të kontratave administrative është e domosdoshme që të paraqitet kërkesëpadi në gjykatë. Tezën e tyre ky grup juristësh e bazonte në faktin se ashtu si për konstatimin e pavlefshmërisë absolute të akteve administrative, për të cilën duhet të paraqitet kërkesëpadi në gjykatë edhe për pavlefshmërinë absolute të kontratave administrative, pala e interesuar është e detyruar që të paraqesë kërkesëpadi në gjykatë. Ndërsa grupi i dytë i juristëve mbante qëndrimin se, përderia dispozitat tranzitore të ligjit nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative” referojnë në Kodin e Procedurës Civile dhe kemi të bëjmë me një kontratë si të gjitha kontratat e tjera të së drejtës private, pavlefshmëria absolute e kontratës administrative mund të shikohet edhe kryesisht nga gjykata gjatë shqyrtimit të çështjes, ose në gjykimet e tjera.

Këtë diskutim të hapur ndërmjet juristëve e ka mbyllur përfundimisht ligji nr. 44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë”, duke vendosur në favor të variantit të dytë, pasi në të është parashikuar se, jo vetëm pavlefshmëria absolute e kontratave administrative, por edhe pavlefshmëria absolute e aktit administrativ mund të konstatohet kryesisht nga gjykata edhe gjatë shqyrtimit të çështjeve të tjera, ose nga organi administrativ që ka nxjerrë aktin dhe organi më i lartë administrativ.

Megjithëse Kodi i ri i Procedurave Administrative sapo ka hyrë në fuqi, jam i mendimit që zgjidhja që i bën ai këtij momenti sidomos përse i përket pavlefshmërisë absolute të kontratave administrative është një zgjidhje e drejtë, sepse kontrata administrative megjithëse i përket fushës të së drejtës publike dhe rregullohet nga ligji për prokurimin publik ose ligji për koncesionet, ajo është e ngjashme me kontratën sipërmarrjes që i përket të drejtës private dhe që rregullohet nga normat juridike, të parashikuara në Kodin Civil.

Sipas ligjit administrativ shqiptar dhe doktrinës juridike franceze kontrata administrative është ajo kontratë, ku njëra nga palët detyrimisht duhet të jetë një organ publik, ndërsa doktrina juridike gjermane mban një qëndrim krejt të ndryshëm nga ato që përmendëm më sipër, duke i dhënë rëndësi faktit që në kontratat administrative përdoren fonde publike. Mendimi im është se, qëndrimi që mban doktrina administrative gjermane është më i drejtë, sepse organi publik mund të jetë pjesëmarrës edhe në një kontratë qiraje ose shitje, por kjo nuk do të thotë që kjo kontratë është administrative, pasi ajo i përket të drejtës private. Faktori determinant që bën dallimin ndërmjet këtyre dy kontratave është fakti se, në kontratat administrative vihen në dispozicion fonde publike me qëllim kryerjen e një vepre ose pune publike, pra në fakt është akti administrativ i nxjerrë nga organi që prokuron fonde publike për kryerjen e një pune në shërbim të publikut, akti që paraprin lidhjen e një kontrate publike.

Në nxjerrjen e një akti administrativ, organi i administratës publike është i detyruar që të zbatojë procedurën administrative, të parashikuar nga Kodi i Procedurave Administrative, duke bërë njoftimin e palëve, dëgjimin e tyre para nxjerrjes së aktit, njoftimin e vendimit përfundimtar me qëllim që pala e interesuar të mund bëjë ankim administrativ ose gjyqësor,

etj. Duhet patur parasysh se, jo çdo shkelje e procedurës nga organi administrativ duhet të konsiderohet si mosrespektim i procedurës në kuptim të nenit 116 të Kodit Procedureve Administrative, e cila e bën aktin administrativ absolutisht të pavlefshëm, pasi ligji e lidh këtë lloj pavlefshmërie me shkeljet flagrante të tij. Në ndryshim nga kjo, në praktikë vihen re që edhe shkelje të lehta të procedurës konsiderohen shkelje flagrante të ligjit, duke çuar në konstatimin absolutisht të pavlefshëm të aktit administrativ.

Megjithëse për rastet e mosrespektimit të kompetencës dhe procedurës nga ana e organit administrativ që nxjerrë aktin, ka vendime që në shumicën e rasteve janë të arsyetuara drejtë, ndërsa përse iu përket dy elementëve të tjerë që kanë të bëjnë me vlefshmërinë e akteve administrative, të cilat janë përputhja e aktit me përmbajtjen e ligjit dhe përputhja e aktit me qëllimin e ligjit, vendimet e gjykatave janë të pakta dhe arsyetimi i tyre në mjaft raste nuk është bindës. Mendoj se, këto dy raste kanë të bëjnë me pavlefshmërinë relative të aktit administrativ, pasi ato nuk lidhen me kompetencën dhe procedurën, prandaj është shumë e domosdoshme që të kuptohet mirë se, çfarë ka dashur të thotë ligjvënësi në ligjin material në të cilin bazohet akti administrativ, duke bërë drejtë interpretimin e ligjit dhe kuptuar drejtë se, cili ka qenë qëllimi i ligjvënësit në miratimin e ligjit.

Në përfundim të punimit vlerësoj që të jap disa rekomandime, të cilat mund tu vijnë në ndihmë sado pak juristëve që merren me nxjerrjen dhe kontrollin e akteve administrative.

Mendoj që afatet e shqyrtimit të çështjeve administrative duhet të jenë më të gjata se, ato të parashikuara në ligj (për çdo shkallë gjykimi), sepse në ligjin nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksonimin e Gjykatave Administrative”, parashikohet se, për njoftimin e palëve për dhomën e këshillimit duhet të respektohet një afat tre javor, i cili e shkurton afatin e përgjithshëm me 21 ditë.

Në ligj është parashikuar se, për aktet administrative që kanë vlerë më të vogël se njëzetfishi i pagës minimale në shkallë vendi nuk mund të bëhet ankim në Gjykatën Administrative të Apelit, ndërsa për vlera më të vogla se dyzetfishi i pagës minimale në shkallë vendi nuk mund të bëhet rekurs në Gjykatën e Lartë. Kam mendimin që do të ndihmonte mjaft në reduktimin e numrit të çështjeve të regjistruara në gjykatë, nëqoftëse një kufizim i tillë do të vihej edhe për rastin e shpërblimit të dëmit që rrjedh nga kontrata e punës.

Kam mendimin që në dhomën e këshillimit nuk duhet të cënohen vendimet e gjykatave më të ulta, pasi kjo gjë cënon parimin e dëgjimit të palëve para shpalljes së vendimit nga gjykata. Nëse gjykata vlerëson se, vendimi që ankimohet duhet cënuar do të ishte më mirë që çështja të kalohej në gjyq për tu dëgjuar palët. Kjo do të bënte që vendimet e dhomës së këshillimit të ishin të paarsyetuara, gjë që çon në dorëzimin më të shpejtë të vendimeve dhe dosjeve gjyqësore.

Në ligjin nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksonimin e Gjykatave Administrative” është parashikuar që akti normativ, i cili cënon interesat e individit mund të ankohet në Gjykatën Administrative të Apelit. Ka raste në praktikë që palët nuk kundërshtojnë direkt aktin normativ, por gjatë shqyrtimit të çështjes del se, në të vërtetë kërkimi i bërë në objektin e padisë ka të bëjë pikërisht me paligjshmërinë e aktit normativ, duke patur parasysh edhe udhëzimet e vendimit unifikues nr. 03/2012 të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë,

prandaj në këtë rast lind pyetja se si duhet të veprojë gjykata që ka në shqyrtim çështjen në një kohë që ajo në bazë të nenit 145/2 të Kushtetutës mund të çojë për kontroll në Gjykatën Kushtetuese vetëm ligjin dhe jo aktin normativ? Mendimi im është që ky rast kërkon një rregullim më të saktë ligjor, sepse nëse rrëzohet kërkesëpadia në gjykimin e parë, ajo përbën një gjë të gjykuar dhe pala e interesuar nuk mund ta realizojë më të drejtën e pretenduar në rast të një shfuqizimi të mëvonshëm të aktit normativ nga Gjykata Administrative e Apelit.

Gjithashtu në paraqitjen e ankimit të palëve nuk duhet të bëhen dallime siç ka qenë rasti i ligjit për nënpunësin civil, sipas të cilit individi paraqiste ankim ndaj vendimit të KSHC-së në gjykatën e shkallës së parë nëse ky Komision i rrëzonte kërkesëpadinë, ndërsa organi administrativ që e kishte larguar nënpunësin nga puna e paraqiste ankimin e tij në gjykatën e apelit, duke cënuar kështu parimin e barazisë së palëve.

Së fundmi do të thoja se, kontrollin e dekteve të Presidentit të Republikës, vendimeve të Kuvendit dhe VKM-ve për shkarkimin e funksionarëve të lartë të shtetit duhet ta bëjë Gjykata Kushtetuese, ashtu si rastin e kryetarëve të bashkive dhe disa titullarëve të organeve të drejtësisë, të parashikuara në ndryshimet e fundit kushtetuese, të bëra me ligjin nr. 76/2016.

Bibliografia

a. Autor të huaj:

1. Federal Administrative Procedurë Act, i miratuar në SHBA në vitin 1946;
2. Andre de Laubadaire, Yes Gaudemet, Traite de Droit administratif, Tome 2, Paris 1996, Le photocopillage Tue Le Livre;
3. Salvatore Buscena "I contratti della pubblica amministrazione" cit;
4. Francesco Galgano "E drejta Private", Shtëpia botuese "Luarasi", botim i vitit 1999;
5. Profesor Otto Mayer "E drejta Administrative" e Gjermanisë, viti 1895;
6. F.Benvenuti "Funzione amministrativa, procedimento, processo", in Rivista trimestrale diritto publico, viti 1952;
7. Marx Orstein "Administrative State" (Vepër), botim i vitit 1957;
8. Massimo Severo Giannini, "Diritto Amministrativo" Volumi II, Giuffre Editore Milano, viti 1988;
9. Elio Casetta, "Manuale del Diritto Amministrativo", Giuffre Editore, Milano, viti 1999;
10. M.Waline "Droit administratif", Paris 1963;
11. C. Lavagna, "Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici" Revista trimestrale del Diritto Publico, 1956;
12. G. Caia, V.Caputi Jambrenghi, V.Domenicheli, F. Follieri, G. Greco, R.Marrama, L.Mazzarolli, C. Mignone, G. Morbidelle, G. Pericu, A. Romano, A. Romano Tassone, F. A. Roversi Monaco, F.G. Scoca, R. Villata, "Diritto Amministrativo II" Terza Edizione, Monduz i Editore, Bologna, 2001;;
13. Dr. Eugen Pusiç "Naumka o upravi", Shkup 1975;
14. Sandulli, Manuale del Diritto amministrativo;
15. Villata Sala, Procedimento amministrativo;

16. Ivo Krbek "Pravo jugoslavenske uprave", Zagreb 1962;
17. G.Caia, V.Caputijambrenghi, V.Domenicheli, etj., Monduzzi Editore "Diritto amministrativo" Editore, Bologna;
18. James Hart "An Introduction to Administrative Law", New York, 1950;
19. Zanobini, Corso di diritto amministrativo II;
20. Vincenzo Cerulli Irelli, Corso di Diritto Amministrativo;
21. Cerulli, Irelli, Corso, III;
22. Villata "La trasparenza dell'azione amministrativa, in Diritto procedurale amministrativa", viti 1987;
23. Aleksandër Hristov "Uprvno pravno", Shkup 1967;
24. Grupi i Autorëve "Diritto amministrativo";
25. Manuale del diritto;
26. I. Rimini "Le manifestazioni di interessi nei procedimenti amministrativi", 1983;
27. Nigro "La decisione silenziosa di rigetto del ricorso gerarchico nel sistema de ricorsi amministrativi, 1963;
28. Todaro Spunti Innovativo;
29. Sandulli Manuale I;
30. Grupi i autorëve, "Diritto amministrativo";
31. Dr. Eugen Pusiç, Uprava I. (Administrata), Zagreb,1961;
32. Hilaire Barnet, "Constitutional and Administrative law", Ninth Edition, Rotledge, 2011;
33. Loukis G. Loucaides, "E drejta e Aksesit në Gjykatë dhe Doktrina e Akteve Politike";
34. Pietro Virga, Diritto amministrativo (atti e ricorsi 2);
35. Prof. Dr. Dres. h.c. Paul Kirchhof dhe Dr. Charlotte Kreuter-Kirchhof "Textbuch Deutsches Recht", 2010/11;
36. Dr. Christoph Degenhart "Staatsrecht I", Leipzig, 1998;
37. Dr. Gunther Schöderdfeger "Öffentliches Recht in der Fallbearbeitung", Munchen 1983.
38. Poul Meyer "Administrative Organization", Copenhagen, 1975.

b. Autor shqiptar:

1. Prof. Dr. Sokol Sadushi, E Drejta Administrative 2, Tiranë 2005, Shtëpia Botuese Ora;
2. Prof. Dr. Esat Stavileci "Hyrtje në shkencat administrative", Prishtinë 2002;
3. Jani Çomo, E Drejta Administrative, Tiranë, botim i vitit 1984;
4. Prof. Dr. E. Dobjani "E drejta administrative 1", Shtëpia Botuese e Librit Universitar Tiranë, 2003;
5. G. Ibrahim, S. Sadushi, A. Lako, B. Caka, Komentari i Kodit të Procedurave Administrative, Shtëpia Botuese "Flesh", Tiranë 2001;
6. Prof. Dr. Stavri Çeço, Leksione në lëndën e "E drejta Procedurale Civile e R.P.SH", Tiranë, 1983;
7. Bajram Pollozhani dhe Prof. Dr. Lazim Salihu, "Procedura Administrative dhe konflikti administrativ", Logos-a 2004;

8. Av. Artan Kolnikaj, Revista “Tribuna Juridike” nr.76;
9. Dr. Elsa Toska, bashkëautore në tekstin “E drejta administrative-Kontrolli mbi administratën publike”, Tiranë, 2013;
10. Dr. Arta Vorpsi “Akti normativ me fuqinë e ligjit në këndvështrimin e së drejtës kushtetuese”, botuar në Revistën “Jeta Juridike” nr. 03/2010.
11. Prof. Dr. Esat Stavileci “Elementët e të Drejtës Administrative”, Prishtinë, 1995;
12. Prof. Dr. Ermir Dobjani, Prof. Dr. Esat Stavileci, Prof. Dr. Lazim Salihu dhe Bajram Pollozhani “E Drejta Administrative në Aspekte Krahasuese”, Shkup 2010;
13. Prof. Dr. Aurela Anastasi dhe Prof. Dr. Luan Omari “E Drejta Kushtetuese”, botim i ABC, i vitit 2010;
14. Prof. Dr. Luan Omari “Parime dhe Institucione të së Drejtës Publike”, Tiranë 1998;
15. Agur Sokoli “Kontrolli i punës së administratës publike dhe përgjegjësia e saj politike”, Prishtinë, 2005.

c. Legjislacion:

1. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, miratuar me ligjin nr. 8417, datë 21.10.1998, Fletore Zyrtare nr. 28, datë 07.12.1998;
2. Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë;
3. Konventa e Arhusit, Ratifikuar nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë me ligjin nr. 8672, datë 26.10.2000, botuar në Fletoren Zyrtare nr. 35, viti 2000;
4. Konventa Europiane e të Drejtave dhe Lirive të Njeriut;
5. Ligji “Për procedurë të përgjithshme administrative” në Republikën e Maqedonisë;
6. Ligji nr. 7971, datë 26.07.1995 “Për prokurimin publik”;
7. Ligji nr. 44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë”;
8. Ligji nr. 8480, datë 27.05.1999 “Për funksionimin e organeve kolegjiale të administratës shtetërore dhe enteve publike”, botuar në Fletoren Zyrtare nr. 19, datë 20.07.1999;
9. Ligji nr. 8485, datë 12.05.1999 “Kodi i Procedurave Administrative”, botuar në Fletoren Zyrtare nr. 19, datë 20.07.1999;
10. Ligji nr. 8454, datë 04.02.1999 “Për Avokatin e Popullit” botuar në Fletoren Zyrtare nr. 05, datë 15.02.1999;
11. Ligji nr. 9000, datë 31.01.2003 “Për organizimin dhe funksionimin e Këshillit të Ministrave”;
12. Ligji nr. 8405, datë 17.09.1998 “Për urbanistikën”, i ndryshuar;
13. Ligji nr. 8408, datë 25.09.1998 “Për policinë e ndërtimit”;
14. Ligji nr. 6854, datë 23.12.1983 “Për zgjidhjen e ankesave, vërejtjeve dhe propozimeve të shtetasve”;
15. Ligji nr. 7867, datë 12.10.1994 “Për mbrojtjen e pasurisë kulturore të luajtshme dhe të paluajtshme”;
16. Ligji nr. 8457, datë 11.02.1999 “Për klasifikimin e informacionit sekret shtetëror”, botuar në Fletoren Zyrtare nr. 07, datë 12.03.1999;
17. Ligji nr. 9887, datë 10.03.2008 “Për mbrojtjen e të dhënave personale”, botuar në Fletoren Zyrtare nr. 44/2008;

18. Ligji nr. 8093, datë 21.03.1996 “Për rezervat ujore”;
19. Ligji nr. 7980, datë 27.07.1995 “Për shitblerjen e trojeve”;
20. Ligji nr. 7698, datë 15.04.1993 “Për kthimin dhe kompesimin e pronave”;
21. Ligji nr. 49/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, botuar në Fletoren Zyrtare nr. 53, datë 16.05.2012;
22. Ligji nr. 10279, datë 25.05.2010 “Për kundërvajtjet administrative”;
23. Ligji nr. 8737, datë 12.02.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e prokurorisë”, i ndryshuar;
24. VKM nr. 467, datë 17.08.1993 “Për procedurat e prokurimit publik me fondet publike”;
25. VKM nr. 180, datë 13.04.2000 “Për shpalljen asambël të momumenteve të kulturës të qendrës historike të Tiranës”;
26. VKM nr. 363, datë 18.07.2002 “Për vendosjen e oponencës teknike për projektet e ndërtimit të objekteve”.

d. Vendime gjyqësore:

1. Vendimi nr. 747, datë 01.04.2011 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Vlorë;
2. Vendimi nr. 38, datë 23.12.2003 i Gjykatës Kushtetuese;
3. Vendimi nr. 31, datë 23.12.2003 i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë;
4. Vendimi nr. 580, datë 24.10.2013 i Gjykatës së Apelit Shkodër;
5. Vendimi nr. 1064, datë 18.03.2014 i Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë;
6. Vendimi nr. 4179 (80-2015-2460), datë 22.07.2015 i Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë;
7. Vendimi nr. 09, datë 13.01.2011 i Gjykatës së Apelit Shkodër;
8. Vendimi nr. 2075, datë 17.03.2009 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë;
9. Vendimi nr. 9586, datë 26.09.2013 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë;
10. Vendimi unifikues nr. 10, datë 24.03.2004 i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë;
11. Vendimi nr. 1745, datë 17.12.2014 i Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë;
12. Vendimi unifikues nr. 01, datë 26.11.2010 i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë;
13. Vendimi nr. 32, datë 24.11.2003 i Gjykatës Kushtetuese;
14. Vendimi unifikues nr. 03, datë 10.01.2008 i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë;
15. Vendimi unifikues nr. 04, datë 30.05.2011 i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë;
16. Vendimi unifikues nr. 03, datë 06.12.2013 i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë;
17. Vendimi nr. 23-2013-1580 (950), datë 15.07.2013 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Sarandë;

18. Vendimi nr. 10680 akti, datë 05.12.2013 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë;
19. Vendimi unifikues nr. 05, datë 30.10.2012 i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë;
20. Vendimi nr. 07, datë 24.02.2016 i Gjykatës Kushtetuese;
21. Vendimi nr. 10, datë 29.02.2016 i Gjykatës Kushtetuese;
22. Vendimi nr. 04, datë 23.02.2016 i Gjykatës Kushtetuese;
23. Vendimi nr. 04, datë 02.02.2015 i Gjykatës Kushtetuese.

Abstrakti (Shqip)

Në këtë punim është bërë një përshkrim i hollësishëm i konceptit të aktit administrativ, historikut të lindjes, etapave të zhvillimit dhe veçorive të tij. Janë përshkruar organet publike që ligji iu jep të drejtë që të nxjerrin akte administrative. Gjithashtu një vend të posaçëm në punim ka zënë nxjerrja në pah e karakterit nënligjor të akteve administrative, cilat janë ngjashmëritë dhe dallimet e tyre nga vendimet e gjykatave. Janë analizuar llojet e akteve administrative dhe klasifikimi që mund tu bëhet atyre sipas subjekteve që i nxjerrin ato.

Një kujdes i veçantë i është kushtuar procedurës së shqyrtimit administrativ, duke parë të gjitha etapat se si ka lindur dhe është zhvilluar nocioni i procedimit administrativ dhe parimet kryesore që gjejnë zbatim në të. Është bërë analiza strukturore, duke përmendur se cilat palë marrin pjesë në një procedim administrativ, çfarë të drejtash kanë ato gjatë procedimit, rëndësia e pjesëmarrjes së tyre dhe e drejta për tu informuar. Fazat e procedimit administrativ tregojnë se në çfarë mënyre fillon një procedim administrativ, detyrimin e organit publik për të proceduar, si zhvillohet procedura hetimore, si bëhet marrja dhe verifikimi i provave, etj.

Një vend të posaçëm në punim zënë vlefshmëritë dhe pavlefshmëritë e akteve administrative, duke përshkruar katër elementët që kanë të bëjnë me pavlefshmërinë e akteve administrative siç janë kompetenca, procedura, përputhja e aktit me përmbajtjen e ligjit dhe përputhja e aktit me qëllimin e ligjit. Janë dhënë shkurtimisht rastet e pavlefshmërisë së akteve juridike dhe dallimi që egziston ndërmjet pavlefshmërisë absolute dhe pavlefshmërinë relative të akteve administrative. Së fundmi në punim është pasqyruar kontrolli administrativ dhe gjyqësor i aktit, ku është treguar telegrafisht për parimet dhe mjetet e kontrollit. Janë dhënë rastet e kontrollit të brendshëm dhe parimi i shterimit të rekursit administrativ. Gjithashtu është folur për ndryshimet që ka sjellë në vendin tonë miratimi i ligjit nr. 49/2012 me të cilin u krijuan gjykatat administrative dhe sistemet e drejtësisë administrative, duke u mbyllur me kontrollin gjyqësor dhe kushtetues të aktit administrativ.

Abstract (Anglisht)

In this paper, there is a description in details of the concept of administrative act, history of beginning, development steps and its characteristics. There are described also, public organs that law gives them the attributes to issue those administrative acts. In addition, a special place in this dissertation has been dedicated to highlighting the sub-legal character of the administrative acts, and which similarities and differences with and from courts or tribunals verdicts might be. There are analyzed kinds of the administrative acts and classification that might be applied to them according to their issuing subjects.

A special attention is dedicated to the procedure of administrative examination, by viewing all stages of how the notion of administrative lawsuit has been founded and developed, and main principles that might be applied into it. I have included also structural analysis by mentioning which parties must participate in an administrative lawsuit, what rights they have during that lawsuit, importance of their participation and the right to be informed. Stages or phases of the administrative lawsuit show that in what manner a administrative lawsuit starts, obligation of public organ to be proceeded, how investigative procedure is developed, how receipt and verification of evidences is done etc.

A special place in this paper is occupied by validities and invalidities of the administrative acts, and by describing four elements related to the invalidities of the administrative acts such as competence, procedure, and consistency of the act with law content and consistency of the act with purpose of the law. Briefly, there are described cases of invalidities of legal acts and difference that exists between absolute inconsistency and relative one of the administrative acts. Lately, in this paper, there is expressed administrative and judiciary control of the act, where telegraphically principles and tools of the control are reviewed. Furthermore, there are included cases of internal control and the principle of exhaustion of administrative recourse. In addition, there is a descriptive part on changes in our country from enactment of law nr 49/2012 which helped the creation of administrative courts and administrative justice systems, and ending with judiciary and constitutional control of the administrative act.