

**“GJYKATA ADMINISTRATIVE NË SHQIPËRI.
INTERESI PUBLIK PËRBALLË INTERESIT TË LIGJSHËM
TË PERSONIT”**

IRISI MENGA

Dorëzuar
Universitetit European të Tiranës
Shkollës Doktorale

Në përmbushje të detyrimeve të programit të Doktoratës në
SHKENCA JURIDIKE, me profil **E DREJTË PUBLIKE** për marrjen e
gradës shkencore “Doktor”

Udhëheqës shkencor: **Prof. Asoc. Dr. Endira BUSHATI**

Numri i fjalëve: 60.057

Tiranë, 2017

© E drejta e autorit: Iri Menga, 2017

Deklaroj nën përgjegjësinë time të plotë se ky disertacion është rezultat i një punë tërësisht personale dhe nuk përmban riprodhim të materialeve të autorëve të tjerë, përveç rasteve të cituara në referenca. Gjithashtu theksoj se punimi nuk është prezantuar përpara ndonjë institucioni apo botuar më parë. Në kuadër të mbrojtjes së autorësisë ndalohet çdo prodhim, riprodhim, shitje, rishitje, shpërndarje, kopjim, fotokopjim, përkthim, përshtatje, huapërdorje, shfrytëzim, transmetim, regjistrim, ruajtje, depozitim, përdorje dhe çdo formë tjetër qarkullimi tregtar, si dhe çdo veprim cenues me çfarëdolloj mjeti dhe forme pa lejen përkatëse me shkrim të autorit.

ABSTRAKT

Objekti i trajtimit të këtij punimi është funksionimi i gjykatave administrative si struktura të specializuara për të gjykuar mosmarrëveshjet midis subjekteve privatë dhe organeve të administratës publike. Për të analizuar sa më në detaje organizimin dhe mënyrën e funksionimit të gjykatave administrative përgjatë punimit janë trajtuar edhe aspekte, të cilat lidhen me rolin e administratës publike si dhe raportin midis interesit publik dhe atij privat, si një nga shtyllat kryesore të parimit të drejtësisë administrative. Një vëmendje e veçantë në këtë punim i është kushtuar gjykatave administrative në Shqipëri, të cilat janë strukturat më të reja të sistemit tonë gjyqësor.

Hyrja në fuqi e ligjit 49/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”; roli i këtyre gjykatave në shqyrtimin e mosmarrëveshjeve me natyrë administrative si dhe në ruajtjen e ekuilibrit midis interesit publik dhe atij privat; risitë dhe mangësitë që ka sjellë krijimi i tyre; dallimi midis sistemit aktual dhe atij të mëparshëm, gjejnë trajtim mjaft të detajuar në brendësi të punimit.

Një nga risitë që sjell disertacioni, është trajtimi i metodave alternative të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve me natyrë administrative. Duke qenë se aktualisht këto metoda janë përqafuar nga shumë shtete Europiane, në punim janë trajtuar disa modele të aplikimit të tyre si dhe avantazhet që ato sjellin. Referuar kuadrit ligjor shqiptar hapësirat e zbatimit të metodave alternative janë mjaft të pakta në numër, por jo inekzistente.

Fjalë kyçe: *e drejtë administrative, gjykata administrative, organ publik, interes privat*

ABSTRACT

The object of this study is the operation of administrative courts as specialized structures in adjudicating disputes between private subjects and public administration bodies. In order to analyze in details the organisation and the way of functioning of administrative courts, through this paper are covered aspects related to the role of public administration as well as the relation between public and private interest as one of the main pillars of the principle of administrative justice. A particular attention is dedicated to administrative courts in Albania, which are the most innovative structures of our judicial system.

The entry into force of the law 49/2012 “For the organization and functioning of administrative courts and resolution of administrative disputes”; the role of these courts in reviewing disputes of administrative nature and maintaining the balance between public and private interest; innovations and shortcomings brought by their creation; the difference between the current system and the previous one find a very detailed approach in the paper.

The dissertation reflects a novelty in considering alternative methods of administrative dispute resolution. Being that these methods are currently embraced by many European countries, in this study are mentioned some of their application models and advantages they bring. Referring on the Albanian legal framework premises for the implementation of these alternative methods are quite few in number but not non-existent.

Keywords: administrative right, administrative court, public body, private interest

Të shtrenjtit, Babait Tim

FALENDERIME

Me shumë kënaqësi do të doja të shprehja falënderimet e mia të sinqerta për të gjithë ata që më ndihmuan, konsultuan dhe më mbështetën moralisht gjatë realizimit të kësaj teme disertacioni.

Së pari, do të falënderoja Udhëheqësin Shkencor, Prof. Asoc. Dr. Endira BUSHATI, e cila me kontributin e saj shkencor dhe metodik, më ka qëndruar pranë, më ka konsultuar, ndihmuar dhe nxitur gjatë gjithë periudhës së punës për realizimin e këtij punimi.

Falënderime të veçanta shkojnë për të gjithë stafin akademik të Universitetit European të Tiranës, për mbështetjen dhe këshillat e tyre, të cilët janë bërë pjesë e punës sime trevjeçare në realizimin e këtij punimi.

Gjithashtu dua të falënderoj të gjithë të afërmit dhe miqtë e mi. Falënderoj hallën time Liza, e cila nuk është kursyer në asnjë moment për të më mbështetur dhe ndihmuar. Veçanërisht dua të falënderoj miken time Shkëndi Çili, mike, e cila më ka qëndruar pranë në çdo moment.

Dëshiroj në fund, të shpreh një mirënjohje të thellë për prindërit e mi, babanë tim Fran, i cili e ka dashur shkollimin tim, më shumë se çdo gjë në jetë. Mamanë time, Vitore, e cila ka qenë pranë meje në çdo moment, kur unë kam patur nevojë, më ka dhuruar dashuri pa kushte, më ka dhuruar dashurinë më të pastër në botë. E lumtur dhe shumë krenare të jem bija e dy prindërve të mrekullueshëm si ju. Vëllain tim Dorian sëbashku me bashkëshorten Arlinda dhe dy mbesat e mija të mrekullueshme, Emeli dhe Viktoria, i falënderoj për të gjithë mbështetjen dhe dashurinë që më dhurojnë çdo ditë, në çdo moment. Falënderit dy prindërit e mi të dytë, Bashkim dhe Lirije, që më mbështesin dhe mirëkuptojnë. Dhe në fund janë ato, ato të cilët më lumturojnë çdo ditë të jetës time, bashkëshorti Albion dhe vajza ime Alis, jeni kuptim i jetës sime. Të gjithëve ju, i'u detyrohem shumë për fillimin dhe finalizimin e këtij udhëtimi, sa të vështirë aq edhe të bukur.

PËRMBAJTJA E LËNDËS

ABSTRAKT

FALENDERIME

TABELA E SHKURTIMEVE

KAPITULLI I	1
HYRJE.....	1
1.1 Qëllimi i studimit.....	6
1.2 Hipoteza e studimit	7
1.3 Pyetjet Kërkimore.....	8
1.4 Metodologjia	9
1.5 Rëndësia e Punimit.....	11
1.6 Struktura e disertacionit.....	11
KAPITULLI II	15
HISTORIKU I ZHVILLIMIT TË SË DREJTËS ADMINISTRATIVE DHE KRIJIMI I GJYKATAVE ADMINISTRATIVE	15
2.1. Evoluimi i të drejtës administrative dhe gjykatave administrative në Europë.....	15
2.1.1.Zhvillimi historik i të drejtës administrative dhe gjykatave në sistemin common law.....	17
2.1.2.Zhvillimi historik i të drejtës administrative dhe gjykatave administrative në vendet e sistemit civil law	23
i. Franca.....	24
ii. Spanja	26
iii. Gjermania	27
iv. Italia.....	29
2.2 Evoluimi i të drejtës administrative dhe i gjykatave administrative në Shqipëri	32
2.2.1. E drejta administrative përgjatë periudhës së Sundimit Osman (1385-1912).....	32

2.2.2. <i>E drejta administrative në Shtetin e Pavarur Shqiptar dhe gjatë Luftës së Parë Botërore (1912-1923)</i>	33
2.2.3. <i>E drejta administrative përgjatë Qeverisë Noli (1924-1925)</i>	35
2.2.4. <i>E drejta administrative gjatë regjimit të Ahmet Zogut (1925-1939)</i>	36
2.2.4 <i>E drejta administrative përgjatë Regjimit Komunist (1944-1990)</i>	37
2.2.5. <i>E drejta administrative pas viteve ‘90</i>	38
KAPITULLI III	42
MBROJTJA LIGJORE DHE KONTROLLI MBI ADMINISTRATËN PUBLIKE .42	
3.1. Roli i administratës publike dhe ushtrimi i pushtetit diskrecional sipas kuadrit ligjor shqiptar	42
3.1.1 <i>Kuptimi i pushtetit diskrecional të administratës publike</i>	48
3.1.2. <i>Raporti midis interesit publik dhe atij privat</i>	53
3.2. <i>Aspektet e kontrollit mbi administratën publike – Kontrolli administrativ</i>	59
i. <i>Kontrolli i brendshëm</i>	61
ii. <i>Kontrolli i jashtëm</i>	66
3.3 <i>Nevoja për mbrojtje ligjore mbi administratën publike - Përgjegjësia për shkaktimin e dëmit</i>	68
KAPITULLI IV	76
KUADRI LIGJOR RREGULLUES I GJYKIMEVE TË MOSMARRËVESHJEVE ADMINISTRATIVE	76
4.1 Kodi i Procedurave Administrative (Ligji nr.8485, datës 12.05.1999).....	79
4.2 Kodi i Procedurës Civile	80
4.2.1 <i>Kompetenca Lëndore, siaps Kodit të Procedures Civile</i>	86
4.2.2 <i>Afati</i>	86
4.2.3 <i>Vendimi i Gjykatës</i>	87
4.3 Ligji nr.49/2012 “Për Organizimin dhe Funksonimin e Gjykatës Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”.....	88
4.3.1 <i>Kompetenca e Gjykatës Administrative</i>	90
4.3.2 <i>Kompetenca Tokësore e Gjykatës Administrative</i>	91
4.3.3 <i>E drejta e aksesit në Gjykatën Administrative</i>	92

4.3.4 Rekursi në Gjykatën e Lartë.....	100
4.4 Ligji nr.44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative”	105
4.5 Vendime Unifikuese të Gjykatës së Lartë.....	116
4.5.1 Vendimi Unifikues nr.3, datë 06.12.2013, Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë.	116
4.5.2 Vendim Unifikues nr.4, datë 10.12.2013, Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë.	121
4.5.3 Vendimin Unifikues nr.3, datë 04.04.2014 dhe datë 28.04.2016, Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë.....	129
4.6 Ligje të ndryshme.....	133
KAPITULLI V.....	136
GJYKATA ADMINISTRATIVE “Një Strukturë e re në sistemin Gjyqësor”	136
5.1 Rëndësia e Krijimit të Gjykatës Administrative.....	136
5.2 Struktura dhe organizimi	138
5.2.1. Organizimi i Gjykatës Administrative	139
A. Gjykatat Administrative të Shkallës së Parë.....	140
B. Gjykatat Administrative të Apelit.....	143
C. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë.....	144
5.2.2. Përbërja e Trupit Gjykues	145
5.3 Risitë e Ligjit për Krijimin e Gjykatës Administrative	147
5.3.1 Zhvillimi i gjykimit në mungesë të palëve ndërgjyqëse.	148
5.3.2Vendime të Pankimueshme	149
5.3.3Ndihmësit ligjorë	152
5.3.4 Afati i ngritjes së padisë	153
5.3.5 Detyrimi i organit publik për të paraqitur prova	155
5.3.6 Barra e provës	156
5.3.7 Gjykimi në Apel Administrativ në Dhomë Këshillimi.....	156
5.3.8 Gjykimi brenda një afati të arsyeshem.	158
5.3.9 Ekzekutimi i Vendimit.....	163
5.4 Mangësitë e Ligjit për Krijimin e Gjykatës Administrative.....	165

5.4.1 Krijimi i një sistemi hibrid në aspektin procedural në gjykimin e çështjeve administrative.....	166
5.4.2 Mungesa e një Gjykate të Lartë Administrative	167
5.4.3 Cënimi i Aksesit në Gjykatë, si pasojë e organizimit të Gjykatës Administrative...167	
5.4.4 Cënimi i Interesit të ligjshëm i të drejtës së akimit kundër vendimit gjyqësor.....	168
5.4.5 Shqyrtimi i ankimeve në Dhomë Këshillimi pranë Gjykatës Administrative të Apelit ...	169
5.4.6 Krijimi i një Gjykate Administrative të vetme Apeli në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë.....	170
KAPITULLI VI.....	172
VËSHTRIM KRAHASUES ME SISTEMIN FRANCEZ TË GJYKIMIT TË MOSMARRËVESHJEVE ADMINISTRATIVE.....	172
6.1. Eksperienca Franceze e organizimit të sistemit gjyqësor administrativ	172
6.1.1 Hallkat kryesore të Sistemit Gjyqësor Administrativ Francez	172
i. Conseil d'Etat (Këshilli i Shtetit).....	174
ii. Gjykatat Administrative të Apelit (Cours Administratives d'Appel).....	177
iii. Tribunalet Administrative (Tribunaux Administratifs).....	178
iv. Gjykatat Administrative të Specializuara	179
v. Gjykata e Konflikeve.....	179
vi. Gjyqtarët Francezë	180
6.1.2. Karakteristikat e procesit gjyqësor administrativ Francez vis à vis atij Shqiptar.	181
ii. Gjykimi kontradiktor	182
iii. Forma e shkruar e procesit.....	183
iv. Përfaqësimi me avokat.....	184
v. Seanca publike	184
vi. Kolegjialiteti	185
KAPITULLI VII.....	187
METODAT ALTERNATIVE TË ZGJIDHJEVE TË MOSMARRËVESHJEVE ADMINISTRATIVE MIDIS AUTORITETEVE PUBLIKE DHE PALËVE PRIVATE.....	187

7.1. Vështrim i përgjithshëm mbi nocionin e zgjidhjeve alternative të mosmarrëveshjeve ..	187
7.2. Llojet e proceseve alternative të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve.....	189
7.3. Zgjidhja alternative e mosmarrëveshjeve – A mund të funksionojë për të drejtën Administrative?	191
7.4. Alternativat e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve midis autoriteteve administrative dhe palëve private sipas Këshillit të Europës.....	196
7.5. Metodat e zgjidhjes alternative të mosmarrëveshjeve administrative sipas kuadrit ligjor Shqiptar.....	200
7.5.1 Ankimi brenda kuadrit të administratës shtetërore (ankimi administrativ)	203
7.5.2 Quasi gjykatat.....	205
7.5.3 Ndërmjetësimi.....	207
7.5.4 Avokati i Popullit.....	210
7.5.5 Arbitrazhi.....	213
7.6. Avantazhet dhe disavantazhet e aplikimit të metodave alternative të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve midis administratës shtetërore dhe palëve private.....	2166
KAPITULLI VIII	219
8.1 KONKLUSIONE	219
8.2 REKOMANDIME	234
BIBLIOGRAFI	237

LISTA E SHKURTIMEVE

ADR – Alternative Dispute Resolution

AP – Avokati i Popullit

Gj.E.Dr.Nj – Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut

K.E.Dr.Nj – Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut

K.Pr.A – Kodi i Procedurës Administrative

K.Pr.C – Kodi i Procedurës Civile

K.C - Kodi Civil

KSHC – Komisioni i Shërbimit Civil

KKKP – Komisioni i Kthimit dhe Kompensimit të Pronave

AKKP - Agjencia e Kthimit dhe Kompensimit të Pronave

ATP - Agjencia e Trajtimit të Pronave

KPP – Komisioni i Prokurimit Publik

Gj.Shk.I-rë – Gjykata e Shkallës së Parë

Gj. Admin – Gjykata Administrative

K.B.Gj.L – Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë

KiE – Këshilli i Europës

Nr. – Numër

Rec(2009) – Rekomandimi i Këshilli të Europës 2009

RSh – Republika e Shqipërisë

Shek. – Shekulli

ZAM – Zgjidhje Alternative e Mosmarrëveshjeve

KAPITULLI I

HYRJE

*“Me qëllim që askush të mos abuzojë me pushtetin,
është e nevojshme që nëpërmjet sanksionit,
pushteti të ndalojë pushtetin”*

Montesquieu

Ky punim është një trajtim kryesisht doktrinar i një prej strukturave kryesore të sistemit gjyqësor, siç është gjykata administrative. E drejta administrative njihet botërisht si tërësia e akteve ligjore të cilat rregullojnë veprimtarinë e organeve administrative të një vendi dhe raportet e tyre me subjektet privatë. Kjo degë e së drejtës së bashku me gjykatat administrative, të specializuara për të shqyrtuar një gamë specifike mosmarrëveshjes, kanë gjetur rregullim në periudha të hershme kohore dhe kanë pësuar zhvillime të vazhdueshme deri në marrjen e trajtës së sotme moderne. Faktorët që kanë ndikuar në këtë zhvillim kanë qenë të shumtë dhe të larmishëm. Në këtë punim është tentuar të realizohet një analizë e faktorit historik me qëllimin për të pasqyruar më në detaje rrjedhën kronologjike të zhvillimit të gjykatave administrative dhe pozicionit të tyre në sisteme të ndryshme të së drejtës. Profilizimi i tyre për vendet e sistemit *common law* është tërësisht i ndryshëm nga ai i vendeve të sistemit *civil law*. Për këtë arsye përgjatë

punimit është përdorur shpesh një metodologji krahasuese për të nxjerrë në pah ndryshimet midis këtyre strukturave në varësi të shteteve dhe sistemeve të së drejtës si dhe për të nxjerrë konkluzione se cilat janë praktikrat dhe modelet më të suksesshme. Sa i takon Shqipërisë vlen të theksohet se zhvillimi i gjykatave administrative, nuk është mjaft i hershëm në kohë, pasi këto gjykata në formën e strukturave të veçanta të sistemit gjyqësor janë zhvilluar rishtazi në vendin tonë.

Disertacioni është përqendruar gjithashtu tek nevoja e mbrojtjes ligjore mbi administratën publike dhe përgjegjshmërisë së kësaj të fundit në raport me të tretët. Për një shoqëri demokratike është mjaft e rëndësishme që roli dhe funksionet e administratës publike të jenë të sinkronizuara dhe në harmoni të plotë me nevojën për të garantuar mbrojtje të interesave të subjekteve privatë. Një nga parimet kryesore nga i cili udhëhiqen organet publike gjatë ushtrimit të funksioneve të tyre është pikërisht parimi i ligjshmërisë, sipas të cilës organet publike ushtrojnë veprimtarinë e tyre në përputhje me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, me marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara dhe legjislacionin e zbatueshëm në Republikën e Shqipërisë, brenda kufijve të kompetencave të tyre dhe në përputhje me qëllimin për të cilin janë dhënë këto kompetenca. Të drejtat apo interesat e ligjshëm të një pale nuk mund të cenohen nga veprimi administrativ, përveç se kur parashikohet nga ligji dhe duke respektuar një proces të rregullt ligjor. Çdo veprim administrativ i organeve publike, i cili, për arsye të mbrojtjes së interesit publik ose të të drejtave të të tjerëve, mund të kufizojë një të drejtë individuale, ose mund të cenojë interesa legjitimë, duhet të zhvillohet në përputhje me parimin e proporcionalitetit. Realiteti ka treguar se është shumë e zakonshme për një autoritet publik që të jetë në një

pozitë ligjore më të fortë në krahasim me atë të një subjekti privat, duke ushtruar të ashtuquajturin pushtet diskrecial. Për këtë arsye, përveç njohjes së këtij pushteti dhe mënyrës së ushtrimit të tij është e nevojshme që ai të kufizohet dhe mbi të gjitha të kontrollohet. Gjatë punimit janë trajtuar konceptet e pushtetit diskrecial, format kryesore të ushtrimit të tij, kufizimet ligjore të tij si dhe format e kontrollit mbi administratën publike. Edhe pse punimi në përgjithësi është i një natyre doktrinale përsëri në përmbajtjen e tij është pasqyruar eksperiencia dhe praktika gjyqësore në çështje që lidhen me pushtetin diskrecional të organeve publike apo në raportin midis interesave publikë dhe atyre privatë. Në këtë kuadër Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut e ka konsoliduar praktikën e saj se në çështjet të cilat prekin të drejtat themelore të njeriut do të ishte në kundërshtim me parimin e shtetit të së drejtës, si një nga parimet themelore të një shoqërie demokratike të sanksionuar nga Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut, që pushteti diskrecional i administratës të shprehet në termat e një pushteti të papenguar. Rrjedhimisht, ligji duhet të përcaktojë në mënyrë të qartë qëllimin e një diskrecioni të tillë të autoritetit kompetent si dhe mënyrën se si ky pushtet do të ushtrohet.

Aktet dhe veprimet që shprehin vullnetin e administratës publike kanë një ndikim të drejtpërdrejtë mbi subjektet private, ndaj këtyre të fundit u njihet e drejta themelore e ankimit kundër këtyre akteve apo veprimeve, për sa kohë interesat e tyre subjektivë cenohen apo janë në rrezik cenimi. Ankimi kundër akteve apo veprimeve të organeve publike gjen rregullim në Kodin e ri të Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë, i cili ka hyrë në fuqi në 28 Maj 2016. Me hyrjen e tij në fuqi u shfuqizuan dispozitat e kodit të mëparshëm dhe akteve në zbatim të tij. Kodi i ri është një pasqyrim i

nevojës për reformimin e administratës shtetërore në vendin tonë. Disa prej risive të sjella nga kodi i ri përfshijnë: sanksionimin në mënyrë më të plotë të parimeve të funksionimit të administratës publike (parimi i proporcionalitetit, i mbrojtjes së të dhënave personale, i mospagimit në procedurat administrative, i deburokratizimit etj.); format e kontrollit administrativ janë më të zgjeruara; shërbimi *one stop shop*; mundësia e pajtimit të palëve (në analogji me pajtimin në proceset gjyqësore); bashkëpunimi midis organeve administrative etj.

Një nga aspektet më të rëndësishme të trajtuara në këtë punim është pikërisht hyrja në fuqi e ligjit nr. 49/2012 *“Për organizmin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”* dhe funksionimi për herë të parë në Shqipëri i gjykatave administrative si struktura të veçanta të sistemit gjyqësor. Deri në momentin e miratimit të ligjit 49/2012, sistemi gjyqësor ndahej në gjykata civile dhe penale. Kodi i Procedurës Civile ka rregulluar në tërësi procedurën e gjyimit civil, i cili ishte i ndarë në seksione të posaçme si administrative, familjare, etj. Është e vërtetë se gjykimet e posaçme si p.sh. ato administrative ishin të rregulluara në mënyrë të veçantë nga gjykimet civile, por rregullat e gjyimit, të drejtat dhe detyrimet e palëve, parimet, etj., mbeteshin të njëjtat për të gjitha këto gjykime. Miratimi dhe hyrja në fuqi e këtij ligji i hapën rrugë garantimit të mbrojtjes efektive të të drejtave subjektive të individëve, të personave fizikë dhe juridikë dhe interesave të ligjshëm të tyre nëpërmjet një procesi të rregullt gjyqësor nga aktet dhe veprimet e organeve publike. Të gjitha përparësitë, avantazhet dhe disavantazhet që ka sjellë ky ligj janë analizuar në aspektin krahasues me rregullimin e mëparshëm ligjor.

Një tjetër aspekt mjaft interesant i cili nuk ka gjetur pothuajse fare trajtim në doktrinën juridike shqiptare është zgjidhja e mosmarrëveshjeve me natyrë administrative në një formë të ndryshme nga ajo gjyqësore. Zgjidhja alternative e mosmarrëveshjeve është një koncept i ri për kuadrin ligjor shqiptar, i aplikuar kryesisht për mosmarrëveshjet me natyrë civile dhe tregtare. Megjithatë modelet europiane të së drejtës kanë treguar se këto metoda mund të përdoren edhe për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve me natyrë administrative dhe madje të rezultojnë mjaft të efektshme. Ka shumë shtete të cilat me kalimin e viteve i kanë dhënë mjaft rëndësi zhvillimit të këtyre metodave dhe kanë bërë përpara në parandalimin e konflikteve. Të flasësh për alternativat e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve administrative në Shqipëri është një çështje e komplikuar duke pasur parasysh që sistemi shqiptar i drejtësisë administrative është i lidhur me gjykatat administrative si strukturat më të reja të specializuara për gjykimin e këtyre mosmarrëveshjeve. E megjithatë disa nga metodat alternative ‘formale’ dhe ‘informale’ kanë mundësi të zhvillohen dhe zbatohen në vendin tonë.

Duke qenë se tema e trajtuar në këtë punim është një risi për doktrinën juridike në Shqipëri, në përgatitjen e punimit jam udhëhequr nga qëllimi për të përcjellë një informacion sa inovativ aq edhe të qëndrueshëm në kohë dhe tanimë pas finalizimit të tij shpresoj që qëllimi nga i cili jam frymëzuar të përmbushet me sukses.

1.1 Qëllimi i studimit

Qëllimi kryesor i këtij disertacioni është studimi i detajuar i Gjykatave Administrative në Republikën e Shqipërisë, duke analizuar krijimin e tyre në aspektin historik dhe material, mënyrën e organizimit dhe funksionimit të këtyre strukturave të specializuara si dhe mosmarrëveshjet me natyrë administrative dhe shqyrtimin e tyre. Një nga objektivat kryesore të punimit është pasqyrimi i risive që ka sjellë për sistemin gjyqësor nga njëra anë si dhe për interesat e subjekteve privatë të prekur nga arbitrariteti i administratës publike në vendin tonë. Për këtë arsye në punim janë trajtuar me detaje elementët që lidhen me administratën publike dhe mënyrën e funksionimit të saj; risitë e sjella nga K.Pr.A; parimet nga të cilat udhëhiqet funksionimi i administratës; format e kontrollit mbi administratën publike si dhe përgjegjësia ndaj subjekteve privatë në kuadër të ruajtjes së ekuilibrit midis interesave publikë dhe atyre privatë; kompetencat e gjykatave administrative dhe organizimi i procesit gjyqësor administrativ. Një tjetër objektiv i synuar, i cili për hir të së vërtetës, ka qenë më i vështirë për t'u përmbushur për shkak të mungesës së literaturës referuese është analiza e metodave alternative të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve dhe mundësia e aplikimit të tyre në të drejtën administrative e kryesisht atë shqiptare.

Për të arritur objektivat e përmendur më lart, është dashur të realizohet një punë e gjatë hulumtuese duke u mbështetur në një literaturë të gjerë kryesisht të huaj sesa shqiptare dhe një analizë e detajuar e praktikës gjyqësore të gjykatave shqiptare dhe atyre të huaja, për të mundësuar një pasqyrim më të detajuar të koncepteve teorikë.

1.2 Hipoteza e studimit

Hipoteza themelore e këtij disertacioni është: Administrata shtetërore përfaqëson njërin nga instrumentet e aparatit shtetëror, nga ku organet dhe autoritetet e administratës publike përfaqësojnë vullnetin kolektiv të komunitetit, duke vepruar në të mirë të tij. Ky vullnet në shumë raste mund të rezultojë në cenimin e interesave të subjekteve privatë. Në këtë kuadër një nga qëllimet kryesore të shtetit të së drejtës është balancimi i këtyre interesave dhe dhënia fund arbitraritetit dhe burokracive të administratës publike. Në Shqipëri një nga strukturat të cilat mundësojnë realizimin e këtij qëllimi është pikërisht Gjykata Administrative, e cila garanton dhënien e drejtësisë efektive përmes një procesi të rregullt ligjor.

Kjo hipotezë qendrore është shoqëruar me dy nën hipoteza dhe nga një sërë pyetjesh, përgjigjet e të cilave konstituojnë përmbajtjen e këtij disertacioni.

Nën hipoteza:

1. Gjykatat Administrative në Republikën e Shqipërisë kanë arritur qëllimin e krijimit të tyre, balancimin e interesit publik-privat, duke lehtësuar interesat e subjekteve privat për rivendosjen e së drejtës së cenuar, brenda një kohe të arsyeshme.
2. Metodatat alternative të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve administrative janë më efikase dhe të shpejta për arritjen e qëllimit të mbrojtjes së interesave të subjekteve privatë.

1.3 Pyetjet Kërkimore

- a. Cilat janë fillesat e drejtësisë administrative dhe si kanë lindur gjykatat administrative në sisteme të ndryshme të së drejtës?
- b. Cilat janë aspektet kryesore të funksionimit të administratës publike dhe nga cilat parime udhëhiqen organet publike në ushtrimin e funksioneve të tyre?
- c. Ku qëndron rëndësia e kontrollit mbi administratën publike?
- d. Si reflektohet raporti interes publik-interes privat në praktikën gjyqësore Shqiptare dhe atë Europiane?
- e. Cilat janë risitë që ka sjellë miratimi i ligjit 49/2012 dhe fillimi i funksionimit të gjykatave administrative në vendin tonë?
- f. Cilat janë pengesat dhe vështirësitë që kanë ndeshur këto gjykata gjatë këtyre tre viteve të ekzistencës së tyre?
- g. Cilat janë ndryshimet në shqyrtimin e mosmarrëveshjeve administrative në raport me rregullimin e mëparshëm ligjor dhe si ndikojnë ato në garantimin e drejtësisë?
- h. Si pasqyrohet situata aktuale e organizimit dhe shpërndarjes së gjykatave administrative?
- i. Sa i shërben sistemit shqiptar përvoja e shteteve të huaja në organizimin e sistemit gjyqësor administrativ?
- j. Metodat alternative të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve a mund të funksionojnë për të drejtën administrative?

1.4 Metodologjia

Realizimi i këtij punimi është bërë i mundur në sajë të aplikimit të disa metodave specifike të kërkimit shkencor të listuara në vijim:

- i. *Kërkimi shkencor.* Metodë e cila konsiston në kërkimin dhe studimin e literaturës së nevojshme për të realizuar objektivat e punimit. Literatura përfshin libra, artikuj, materiale të publikuara nga autoritete zyrtare, revista juridike, materiale konferencash etj. Literatura e referuar për realizimin e punimit është kryesisht literaturë e autorëve të huaj, duke qenë një temë për të cilën doktrina juridike Shqiptare ofron shumë pak informacion.
- ii. *Metoda krahasimore.* Metodë studimi e cila konsiston në arritjen e një rezultati duke bërë një krahasim tipar për tipar të dy ose më shumë instituteve. Në këtë punim metoda krahasimore është mbizotëruese. Kështu është bërë krahasimi midis legjislacionit të mëparshëm që rregullonte gjykatat administrative dhe atij aktual. Gjithashtu është analizuar në aspektin krahasimor Kodi i ri i Procedurave Administrative. Metoda krahasimore është përdorur edhe në analizën e përvojës së shteteve të huaja në organizimin e drejtësisë administrative në raport me Shqipërinë. Përdorimi i kësaj metode nuk është thjesht për të reflektuar ndryshimet midis ligjeve apo sistemeve të së drejtës, por për të zbuluar problemet dhe për të evidentuar modelet më të mira për t'u adoptuar.
- iii. *Metoda historike.* Metodë studimi e cila konsiston përshkrimin dhe qasjen e plotë të fakteve historike dhe të evolucionit të institucioneve administrative dhe gjyqësore. Qëllimi i kësaj metode është që të pasqyrojë rregullimin juridik që ka pasur ndër vite mosmarrëveshjet administrative në sistemin tonë të brendshëm. Duke vlerësuar dhe

gjykuar rregullimin e instancave administrative, krijimin dhe zhvillimin e tyre. Duke njohur kështu sistemin e drejtësisë përsa i përket mosmarrëveshjeve administrative, specifikat historike të secilës periudhë, ku për qëllim të studimit është marrë periudha gjatë së cilës Shqipëria ishte nën sundimin Osman, gjatë kohës së Shtetit të Pavarur Shqiptar, para dhe pas Luftës së Parë Botërore, vitet 1912-1923, gjatë periudhës së qeverisjes së Nolit vitet 1924-1925, gjatë periudhës së qeverisjes së Ahmet Zogut, vitet 1925-1939, gjatë regjimit komunist, vitet 1944-1990, si dhe pas viteve 1990.

iv. *Analiza e legjislacionit dhe praktikës gjyqësore.* Metodë e cila konsiston në interpretimin e legjislacionit në fushën e së drejtës administrative si dhe në kërkimin dhe studimin e praktikës gjyqësore shqiptare dhe të huaj. Qëllimi i kësaj metode studimi është që të pasqyrojë mënyrën se si normat juridike të analizuara teorikisht arrijnë të gjejnë zbatim praktik.

1.5 Rëndësia e Punimit

Punimi ka rëndësi të veçantë përse i përket origjinalitetit të tematikës së trajtuar. Përpos anës historike, se si ka evoluar ndër vite sistemi gjyqësor administrative shqiptar në shekuj, në mënyrë të veçantë trajtohet hollësisht krijimi i Gjykatave Administrative në Shqipëri, si një strukturë më vete e sistemit gjyqësor. Ku në trajtim, rol të veçantë zënë problemet që solli zbatimi në praktikë i ligjit nr.49/2012, që kryesisht kanë të bëjnë me kompetencën lëndore të gjykimit të mosmarrëveshjeve administrative, problem të aksesit në gjykatë, të mbingarkesës së çështjeve ardhur kryesisht si pasojë e mungesës së organikës së Gjykatave Administrative.

Ndër të tjera, rëndësia e këtij punimi lidhet kryesisht edhe me shembujt krahasuese të sistemeve të huaja, ku si sistemi etalon është trajtuar sistemi gjyqësor administrativ francez. Qasjet e këtij sistemi, janë sugjerime të cilat, për nga efikasiteti duhet marrë si shembull në trajtimin e çështjeve administrative dhe zgjidhjen e mosmarrëveshjeve të kësaj natyre.

Gjithashtu, rëndësia e këtij punimit shtrihet edhe më tej, duke sjellë si qasje të re në sistemin tonë gjyqësor administrative, atë të alternativave të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve alternative. Duke afruar kështu, më shumë mundësi subjekteve private për të zgjedhur alternativën më të mirë për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve administrative.

1.6 Struktura e disertacionit

Disertacioni është konceptuar i ndarë në shtatë kapituj.

Kapitulli i parë është konceptuar në trajtën e hyrjes dhe pasqyron një informacion të përgjithshëm rreth materialit të trajtuar, qëllimit të punimit dhe objektivave të tij.

Kapitulli i dytë trajton kuptimin e së drejtës administrative si një nga degët kryesore të së drejtës dhe konfigurimet që kanë pësuar institutet e saj përgjatë viteve. Ky kapitull ka kryesisht për qëllim të pasqyrojë evolucionin historik të së drejtës administrative dhe gjykatave administrative. Duke qenë se kjo degë ka gjetur pasqyrime të ndryshme në sisteme të ndryshme të së drejtës është menduar që zhvillimi historik i saj të trajtohet veçmas për *sistemin civil law* dhe për atë *common law*. Një pjesë mjaft të rëndësishme në këtë kapitull përbën edhe zhvillimi historik i të drejtës dhe gjykatave administrative në Shqipëri duke filluar nga periudha e sundimit Osman e deri në ditët e sotme.

Kapitulli i tretë trajton aspekte të mbrojtjes ligjore mbi administratën publike. Në këtë kapitull trajtohet roli i administratës publike dhe koncepti i pushtetit diskrecional sipas kuadrit ligjor shqiptar. Analizohen parimet në të cilat mbështeten organet e administratës në ushtrimin e funksioneve të tyre publike. Gjithashtu trajtohet praktika gjyqësore shqiptare dhe e huaj në lidhje me pushtetin diskrecial. Pjesë mjaft e rëndësishme e këtij kapitulli është edhe trajtimi i raportit midis interesit publik dhe atij privat, balancimi dhe proporcionaliteti midis tyre si një nga shtyllat kryesore të procesit të rregullt ligjor. Nevoja për mbrojtje ligjore mbi administratën publike është kanalizuar në dy aspekte

kryesore: kontrolli mbi administratën dhe përgjegjësia e administratës për shpërblimin e dëmit të shkaktuar personave të tretë.

Kapitulli i katërt trajton kuadrin ligjor rregullues të gjykimit të mosmarrëveshjeve administrative, parë në këndvështrimin përpara dhe pas zbatimit të ligjit nr.49/2012. Ligje këto të cilat përbëjnë burim të ligjit material dhe procedural, të cilat përmbajnë të drejtat dhe detyrimet që duhen respektuar nga gjykata dhe palët në proces. Duke qenë se, menjëherë pas zbatimit të ligjit nr.49/2012, lindën konflikte të shumta kompetencash lëndore mes gjykatës administrative dhe asaj civile, u pa e rëndësishme të trajtoheshin disa nga Vendimet Unifikuese të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë.

Kapitulli i pestë trajton rëndësinë e krijimit të gjykatës administrative, një analizë e hollësishme e mënyrës së organizimit dhe funksionimit të gjykatës administrative, risitë që solli ligji i posaçëm nr.49/2012, mangësitë e tij, rregullat procedurale të gjykimit,

Kapitulli i gjashtë është konceptuar në një trajtë disi të veçantë nga kapitujt e tjerë pasi trajton në aspektin krahasimor elementët e organizimit të sistemeve gjyqësore administrative në shtete si Franca dhe të përbashkëtat apo dallimet e tyre me sistemin gjyqësor administrativ shqiptar.

Kapitulli i shtatë mund të thuhet se është kapitulli më inovativ i këtij disertacioni pasi trajton një aspekt të gjykimit të mosmarrëveshjeve administrative të trajtuar shumë pak në doktrinën juridike shqiptare. Në këtë kapitull trajtohet zgjidhja alternative e mosmarrëveshjeve me natyrë administrative, llojet e metodave alternative dhe përshtatshmërinë e tyre për mosmarrëveshjet me natyrë administrative, rekomandimet e

KiE në këtë kuadër etj. Trajtim i veçantë i kushtohet dilemës nëse këto metoda janë të përshtatshme për t'u aplikuar për mosmarrëveshjet administrative.

Kapitulli i tetë përmban rekomandimet dhe konkluzionet që rezultojnë nga ky disertacion.

KAPITULLI II

HISTORIKU I ZHVILLIMIT TË SË DREJTËS ADMINISTRATIVE DHE KRIJIMI I GJYKATAVE ADMINISTRATIVE

2.1. Evoluimi i të drejtës administrative dhe gjykatave administrative në Europë

E drejta administrative fillimisht u krijua si një “e drejtë speciale”, e cila ishte e ndarë nga ajo private. Për një periudhë të gjatë kohe e drejta administrative është konceptuar si fusha e qëndrueshmërisë dhe vazhdimësisë. Autori gjerman Otto Mayer është shprehur se “*E drejta kushtetuese kalon, ndërsa ajo administrative mbetet*”¹ (Mayer 1961, 295). Në këtë kuadër përgjatë viteve, institucionet administrative kanë pësuar zhvillime të dukshme dhe e drejta administrative është pasuruar gjithnjë e më tepër me koncepte të reja ligjore. Globalizimi si dhe politikat e reja publike kanë bërë që konceptet e së drejtës të arrijnë deri aty sa të ndërthuren me njëri-tjetrin. Për rrjedhojë edhe mosmarrëveshjet në fushën e së drejtës administrative kanë pësuar konfigurime të cilat, përgjatë viteve dhe në varësi të sistemeve ligjore, i janë nënshtruar mënyrave të ndryshme të zgjidhjeve të tyre. Përgjatë viteve të para të ekzistencës së tyre mosmarrëveshjet administrative janë shqyrtuar nëpërmjet proceseve mekanike të udhëhequra gjithnjë nga organet administrative vendimmarrëse. Në ditët e sotme ky imazh është zëvendësuar me atë të proceseve

¹ Mayer Otto, “Deutsches Verwaltungsrecht” [German Administrative Law], vol. 1, Nachdruck, 1961.

administrative dhe gjyqësore të bazuara në parimet e gjykimit të drejtë dhe të paanshëm, si dhe në ato të bashkëpunimit dhe ndërveprimit.

Koncepti modern i së drejtës administrative, në kuptimin më të përgjithshëm të saj, përfshin tërësinë e rregullave të cilat normojnë funksionimin dhe veprimtarinë e atyre organeve shtetërore të cilët janë të ndryshme nga gjykatat dhe organet legislative. Këto struktura, të njohura botërisht si organet e administratës publike, janë të organizuara në kuadër të sistemit ekzekutiv shtetëror dhe kanë detyra specifike. Parimet e së drejtës administrative zhvillohen në çdo shtet, për sa kohë që “shteti administrativ” zgjerohet. Administrata publike, konsiston në një aparat organizativ dhe profesional, që i shërben interesit publik me paanësi, duke zbatuar legjislacionin në fuqi, kryer shërbimet publike dhe hartuar e zbatuar politikat e përgjithshme shtetërore, e cila në përgjithësi organizohet dhe funksionon sipas parimeve të unitetit dhe hierarkisë, llogaridhënies, dekoncentrimit, qartësisë në përcaktimin dhe shpërndarjen e përgjegjësisë, ekonomisë, eficiencës dhe efektivitetit, si dhe bashkëpunimit ndërmjet institucioneve të administratës publike. Nga ana tjetër gjykatat administrative, si një nga strukturat themelore të një procesi administrativ, kanë kapërcyer konceptin e hershëm primitiv, sipas të cilit gjyqtarët nuk ishin veçse “zyrtarë publikë” të cilët këshillonin monarkët dhe krerët e shteteve. Sot ato janë shndërruar në organe të pavarura dhe përgjegjëset kryesore për shqyrtimin dhe vendimmarrjen lidhur me mosmarrëveshjet në fushën e së drejtës administrative.

2.1.1. Zhvillimi historik i të drejtës administrative dhe gjykatave në sistemin *common law*

Sistemi i së drejtës *common law* njihet botërisht si sistemi i praktikës gjyqësore të zhvilluar nga gjykatat², ku dhënia e vendimit në një çështje individuale ka efektin e një precedenti për çështjet e ardhshme. Sa i takon sferës së të drejtës administrative, legjislacionet e vendeve të sistemit *common law* zakonisht vendosin kufizime kundrejt rishikimit gjyqësor të vendimeve të organeve të administratës publike. Organet administrative vendimmarrëse në këtë sistem shpesh kontrollohen nga njësi të tjera shtetërore, vendimet e të cilave mund të rishikohen nga një gjykatë me juridiksion të zakonshëm sipas parimeve të procesit të rregullt ligjor. Sistemi *common law* është pjesë e legjislacionit të shumë vendeve, veçanërisht të atyre me histori si territore apo koloni Britanike.

Periudha përpara themelimit të sistemit *common law* në histori njihet si epoka Anglo-Saksone e përqendruar në vitet 550-1066. Strukturat që mbizotëronin në këtë epokë ishin mbretëritë e vogla dhe e drejta e tyre ishte e kodifikuar nën ndikimin e të drejtës romake. Gjykatat e Konteve ishin përgjegjëset kryesore për administrimin e mbretërisë. Në kontrollin e tyre kishte edhe gjykata të tjera të cilat luanin në të njëjtën kohë rol administrativ dhe gjyqësor. Pushtimi Norman në vitin 1066 solli me vete një kulturë dhe gjuhë të re. Brenda vitit 1080 Normanët kishin themeluar konte të organizuara të cilat administronin të drejtën lokale si dhe kishin krijuar gjykatat lokale. Sistemi gjyqësor në periudhën e sundimit Norman kryesohej nga Gjykata e Mbretit, i cili ishte kurdoherë vetë

² I njohur ndërkombëtarisht me termin *Case Law*.

ligji. Në vijim renditeshin gjykatat lokale të cilat u trashëguan nga sistemi Anglo-Sakson. Në krye të këtyre gjykatave qëndronte një sherif. Gjykatat lokale i jepnin zgjidhje mosmarrëveshjeve vendore, të cilat ishin shqyrtuar fillimisht nga kryetarët e familjeve. Pjesë e sistemit gjyqësor ishin edhe Gjykatat Feudale të cilat zgjidhnin mosmarrëveshjet e çifligjeve të shqyrtuara fillimisht nga lordi feudal. Dhe së fundi, por jo për nga rëndësia, ishin gjykatat e Kishës Klerike.

Shenjat e para të centralizimit dhe qëndrueshmërisë procedurale u shfaqën gjatë periudhës së sundimit të Mbretit Henri I, i cili filloi të dërgonte gjyqtarët mbretërorë për të drejtuar çështjet lokale. Me gjithë rëndësinë e periudhës së sundimit të Henrit I, duhet theksuar se bazat e sistemit ligjor *common law* i takojnë periudhës së sundimit të Henrit II (1154-1189). Kryqëzatat kishin krijuar mjaft probleme ligjore të lidhura kryesisht me zaptimin e paligjshëm të tokave të pronarëve të cilit ishin larguar për të luftuar në kryqëzata. Për këtë motiv u hoq dorë nga zgjidhja e mosmarrëveshjeve nëpërmjet betejave apo sprovave të rënda duke i hapur rrugë atyre që në histori njihen si Gjyqet e Ordinancave (*Assize of Clarendon*). Gjyqet e Ordinancave përcaktonin rregullat procedurale që gjykatat lokale duhet të respektonin për t'i dhënë zgjidhje mosmarrëveshjeve me çfarëdolloj objekti duke filluar nga ato mbi tokën (të drejtat civile) deri te vrasjet (të drejtat penale). Qëllimi i ordinancave ishte të krijohej një praktikë e qëndrueshme dhe efikase për të zgjidhur mosmarrëveshjet dhe për të vënë drejtësi. Për të bërë të mundur nisjen e ordinancave paditësi duhet të siguronte një urdhër të shkruar nga mbreti. Procesi gjyqësor udhëhiqej nga një gjyqtar mbretëror. Burimi kryesor i së drejtës ishte Mbreti, i cili së bashku me Këshillin e tij ishin në të njëjtën kohë mishërim i të tre pushteteve; gjyqësor, legjislativ

dhe ekzekutiv. Karakteristikë kryesore e proceseve gjyqësore të kohës ishte rëndësia që i jepej procedurës në krahasim me themelin e të drejtës. *Case law* në këtë periudhë nuk kishte marrë ende kuptimin e mirëfilltë me të cilin njihet ndërkombëtarisht sot, por kuptohej më tepër si një “kulturë e përbashkët”. Një tjetër koncept i sistemit *common law* është edhe gjykimi nëpërmjet jurive. E drejta e gjykimit me anë të jurisë për herë të parë u vendos nga Magna Carta në vitin 1215. Jurisë i kërkohesh që të gjykonte sjelljet e njerëzve duke u bazuar në rregullat dhe zakonet lokale.

Në përfundim të feudalizmit roli i gjykatave të çifligjeve po zbehej gjithnjë e më tepër. Nga ana tjetër gradualisht po zhvillohej dhe shpërndahej fjala e shkruar si dhe po formalizohej edukimi i praktikuesve të së drejtës. Këta faktorë ndikuan hap pas hapi në krijimin e një sistemi ligjor modern. Sistemi modern *common law* karakterizohej nga një sistem gjyqësor më i organizuar ku gjykatat regjistronin vendimet e tyre si dhe gjithnjë e më tepër vendimet gjyqësore po pranoheshin si të bazuara në ligj. Në fund shek XIII ekzistonte një sistem gjykatash i kryesuar nga Gjykata e Mbretit, e cila shqyrtonte çështjet që kishin të bënin me kurorën mbretërore. Në vijim ishte Gjykata e Çështjeve të Zakonshme, e cila shqyrtonte mosmarrëveshjet e tjera ndërmjet civilëve. Pjesë e sistemit ishte edhe Zyra Administrative e Mbretit (*Exchequer*), e cila krahas ruajtjes së thesarit gjithashtu ishte përgjegjëse për të dëgjuar të gjitha lutjet që i drejtoheshin mbretit.

Përgjatë shek. XVI në sistemin e gjykatave të *common law* u shfaq një strukturë e re dhe e veçantë, e quajtur gjykata *equity*. *Equity* administrohej nga Kancelari dhe ishte e ndarë nga tre gjykatat e tjera dhe gjyqtarët e tyre. *Equity* filloi të njihet si ‘Gjykata e

Ndërgjegjes' dhe vepronte drejtpërdrejt në ndërgjegjen e të paditurit në të njëjtën formë si gjykatat klerike. Procesi gjyqësor nuk zhvillohej në gjyqe të hapura por bazohej vetëm në dokumente të shkruara dhe në përgjigjet e të paditurit. Kancelari mund të kërkonte kurdo që e gjykonte të arsyeshme, që i padituri të kryente apo të mos kryente veprime të caktuara, të cilat ishin një provë besimi. Kjo ishte një karakteristikë e këtyre gjykimeve e cila i diferenconte nga gjykimet përpara gjykatave të zakonshme. Gjykatat e zakonshme tentonin kryesisht drejt dhënies së vendimeve për shpërblimin e dëmit, ndërsa gjykatat *equity* kishin si qëllim kryesor rivendosjen e të drejtave dhe kthimin në gjendjen e mëparshme. Gjykatat e zakonshme të ashtuquajtura "gjykatat e ligjit" dhe gjykatat *equity* përbënin dy shtyllat kryesore të sistemit gjyqësor në Angli. Këto gjykata pavarësisht bashkë-ekzistencës së tyre dallonin për nga rregullat e ndryshme procedurale, jurisprudenca dhe pikëpamja e zgjidhjes së çështjeve. Gjykatat e ligjit në sistemin *common law* kishin tre karakteristika kryesore: urdhri gjyqësor, juria dhe zgjidhja e një çështjeje individuale. Urdhrat gjyqësor ishin mjetet kryesore nëpërmjet të cilave qytetarët mund t'i drejtoheshin gjykatave për të zgjidhur mosmarrëveshjet e tyre. Me kalimin e kohës urdhrat gjyqësorë filluan të përmbajnë informacione mbi rrethanat dhe zgjidhjen e mundshme të çështjes. Ato i hapën rrugë zhvillimit të rregullave të reja procedurale dhe zhvillimit të asaj që në ditët e sotme njihet si e drejta materiale.

Rreth vitit 1642 gjyqësori filloi të bëhej gjithnjë e më tepër i pavarur, saqë Mbreti Charls I u detyruar të binte dakord me statusin e paprekshëm të gjyqtarëve si dhe rritjen e pagës së tyre nga 200 £ në 1000 £ për vit. Përgjatë rivendosjes së monarkisë në 1660 gjyqtarët, që në atë kohë ishin 12 në numër, vazhduan ta ruanin statusin e tyre. Por, në vitin 1668 u

riprezantua sistemi i caktimit dhe shkarkimit të gjyqtarëve sipas vullnetit të monarkut. Mbreti Karl II shkarkoi 11 gjyqtarë gjatë periudhës së sundimit të tij. Situata ndryshoi përgjatë sundimit të Uilliam III, kur u miratuan një grup rregullash, që ndër të tjera rregullonin pagën e gjyqtarëve dhe paprekshmërinë e tyre, përveç kur ekzistonin shkaqe të bazuara në ligj. Deri në vitin 1830 sistemi gjyqësor 300-vjeçar nuk kishte pësuar asnjë ndryshim pavarësisht problemeve të shumta që kishte hasur, qoftë në aspektin procedural qoftë në garantimin e drejtësisë. Ishte pikërisht në këtë vit ku miratimi i Aktit të Termave Ligjore (*Legal Term Act*) i dha fund ekzistencës së Gjykatës së Sesioneve të Mëdha. Menjëherë pas kësaj u krijua Gjykata Qendrore Penale e cila unifikoi administrimin e drejtësisë në Londër dhe zonat përreth. Në vitin 1856 gjyqtarëve të Gjykatës Qendrore Penale iu njoh e drejta që të shqyrtonin çështje që tejkalonin juridiksionin e zakonshëm gjyqësor, me qëllimin për të garantuar një proces të rregullt në rastet e paragjytimeve lokale apo vonesave në zhvillimin e gjyqeve. Me Aktin e Gjykatave të Konteve në vitin 1846 u krijuan Gjykatat e Konteve, të cilat ishin përgjegjëse për shqyrtimin e mosmarrëveshjeve me natyrë civile. Ndërkohë në vitin 1911 u miratua Akti i Sigurimit Kombëtar, i cili parashikonte shqyrtimin e mosmarrëveshjeve me natyrë administrative nga ana e agjencive administrative.

Çështja e zhvillimit të drejtësisë administrative ka ndeshur mjaft kontestime përgjatë historisë 1000-vjeçare të së drejtës Angleze. Debati u thellua edhe më tej gjatë Luftës së Parë Botërore dhe menjëherë pas saj. Në këtë periudhë Parlamenti Britanik miratoi disa rregullore lidhur me çështjet e papunësisë, sigurimeve shoqërore, kushteve të banimit si dhe qeverisjes lokale. Në të njëjtën kohë u krijuan edhe strukturat përkatëse për

mbikëqyrjen e këtyre fushave në formën e ministrive. Gjatë shek. XX ministrinë qeveritare Britanike fituan gjithnjë e më tepër pushtet dhe kishin të drejtën që të ndërmerinin vendime lidhur me problemet e përditshme të qytetarëve. Në prag të Luftës së Dytë Botërore në Angli koncepti i ndarjes së pushteteve ishte pothuajse i pazbatueshëm, për sa kohë ekzistonte një gjykim administrativ autonom i udhëhequr nga pushteti ekzekutiv. Tensioni midis gjykatave *common law* dhe shtetit të ri administrativ ishte aq i lartë sa u përfol për një periudhë të re ‘despotizmi’³. Vendimet e zyrtarëve administrativë Britanikë mund të ankimoheshin në raste shumë të rralla. Megjithatë ideja e një sistemi autonom të së drejtës administrative ishte ‘diçka e huaj për shtetin Britanik’, pasi ishte përtej juridiksionit të gjykatave të zakonshme. *Common law* nuk e njohte një “*droit administratif*”. Në të tilla kushte, me kalimin e kohës debatet u përqendrua rreth çështjes se cilët gjyqtarë do të mund të siguronin balancën e duhur midis interesave privatë dhe atyre publikë: gjyqtarët e gjykatave të zakonshme apo ato të strukturave hipotetike të ngjashme me tribunalet administrative sipas modelit francez⁴. Formimi i Komisionit për Tribunalet Administrative (*Franks Committee*) në fund të vitit 1955 ishte shenjë për arritjen e një konsensusi. Rezultatet e Raportit Franks të përgatitur nga Komisioni si dhe miratimi i Aktit të Tribunaleve dhe Hetimeve, shënuan një kthesë të rëndësishme për të drejtën administrative Britanike. Tribunalet administrative, megjithëse pjesë e fushës administrative, u njohën nga Parlamenti si të një rëndësie bazike për të

³ John Ėillis, *The Parliamentary Poëers of English Government Departments* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1933), fq. 5

⁴ Lindseth, Peter, “Alëays Embedded Administration: The Historical Evolution of Administrative Justice as an Aspect of Modern Governance” (2004), University of Connecticut School of Law Articles and Ėorking Papers., Paper 19, fq. 16.

garantuar drejtësi në mënyrë të pavarur. Gjykatat e ligjit tashmë ishin të diferencuara nga Parlamenti dhe qeveria.

Pavarësisht përpjekjeve të ndryshme përgjatë viteve, gjykatat angleze e fituan pavarësinë e tyre të plotë nga sistemi ekzekutiv me reformën e vitit 2005, më e rëndësishmja në historinë e Britanisë që nga Magna Carta, nga e cila u krijua Shërbimi i Tribunaleve si një agjenci ekzekutive e cila do të menaxhonte dhe administronte tribunalet si dhe Akti i Tribunaleve, Gjykatave dhe Ekzekutimit në vitin 2007. Në ditët e sotme në Britaninë e Madhe janë gjykatat e zakonshme, të cilat nëpërmjet dhomave administrative shqyrtojnë vlefshmërinë e akteve administrative publike.

2.1.2. Zhvillimi historik i të drejtës administrative dhe gjykatave administrative në vendet e sistemit civil law

Në dallim nga vendet e *common law* shumica e vendeve të sistemit *civil law* kanë gjykata të specializuara apo seksione të veçanta për shqyrtimin e çështjeve administrative të cilat, si rregull aplikojnë norma procedurale të hartuara posaçërisht për këtë kategori çështjesh dhe që ndryshojnë nga ato të zbatuara në proceset civile. Fillesat e shfaqjes së të drejtës administrative dhe gjykatave administrative i gjejmë në Romën e lashtë, ku krijimi i Perandorisë Romake i hapi rrugën një sërë ndryshimeve të rëndësishme ligjore. Augusti, Perandori i Parë, shtroi për shqyrtim çështjen se “*fidei commisa*”⁵ duhet të rregullohej, jo më nga Pretori dhe mekanizmi i zakonshëm gjyqësor, por nga Konsujt Romakë, pra në

⁵ Një nga institutet më popullore në Romën e Lashtë për disa shekuj me radhë, i cili literalisht nënkuptonte caktimin e një trashëgimtari i cili do të vepronte si një “*fiduciarius*” i besuar për t’i kaluar pasurinë objekt trashëgimie një personi të tretë të caktuar me vullnetin e *de cuius-it*.

rrugë administrative⁶. Gjithashtu në këtë periudhë u krijua “*Ficus Caesaris*”, i cili ushtronte disa funksione publike që lidheshin kryesisht me mbledhjen e të ardhurave nëpërmjet taksave bujqësore. Menaxhimi i “*ficus*” i ishte besuar një zyrtari të njohur si “*Procurator fisci*” që vendoste në lidhje me mosmarrëveshjet midis shtetit dhe individëve. Përpara Krishterimit, disa organeve administrative të pushtetit policor iu dha pushtet gjyqësor, duke krijuar kështu të ashtuquajturat *Tribunale Administrative*, të cilat filluan të veprojnë krahas gjykatave të zakonshme. Një nga tiparet dalluese të tyre ishte “*inquisitio*” (inkuzicioni).

i. Franca

Në Francë, procedura e inkuizicionit u rishfaq edhe pas rënies së Perandorisë Romake, gjatë shekullit të XVIII në mbretërinë Franceze, ku Komisionerët Mbretërorë (*Missi Dominici*) kryenin funksione administrative të cilat përfshinin: kontrollin e zyrtarëve dhe klerit, kontrollin e fushave të ndryshme të mbretërisë si dhe administrimin e drejtësisë. Ato gëzonin disa prej avantazheve kryesore të gjykatave moderne administrative të tilla si: njohuritë e specializuara të fituara më parë apo në mënyrë indirekte si dhe procedura më të lehtësuara dhe më racionale. *Missi* në çdo kohë mund të hiqte dorë nga ‘metodat e vjetra të gjykimit’ dhe të zbatonte parimet e procesit inkuizitorial. Pas vdekjes së Karlit të Madh (*Charlemagne*) mbretëria e tij e madhe u nda në tre mbretëri të veçanta dhe të pavarura: Gjermania, Franca dhe Italia. Secila prej tyre trashëgoi elementë nga institucionet franceze dhe midis tyre edhe procedurën inkuizitoriale. Gjatë periudhës së

⁶ Lobingier Sumner Charles, “Historical Background of Administrative Law: The Inquest Procedure”, Notre Dame Law Review, Volume 16, Issue I, fq. 30.

sundimit të Luigjit të XIV në Francë u krijua Gjykata e Mbretit (*Curia regins*) e cila ndahej në tre seksione, njëri prej të cilëve ishte Këshilli i Mbretit (*Conseil du roi*), paraardhësi i drejtpërdrejtë i *Conseil d'Etat*. Ai përbëhej nga këshilltarë ligjorë dhe ekspertë, të cilët këshillonin mbretin në lidhje me paditë e ngritura kundër mbretërisë. Mbreti, i cili deri në atë kohë kishte fuqinë e dhënies së drejtësisë dhe zgjidhjes së mosmarrëveshjeve si një gjykatë e instancës së fundit, ia delegoi kompetencat e tij gjyqësore gjykatave mbretërore. Mbreti Francez ruante privilegjin për të marrë në shqyrtim dhe për të vendosur për çështje të rëndësishme kryesisht kur kundërshtoheshin aktet administrative shtetërore.

Trajtën më të zhvilluar të saj e drejta administrative e mori gjatë periudhës së sundimit të Napoleonit në mbretërinë e parë Franceze, në fillim të shek. XIX. Nëpërmjet Kodit Civil të Napoleonit u formuan bazat e së drejtës civile franceze, duke përfshirë ndër të tjera edhe disa nga të drejtat dhe liritë e njeriut të fituara për shkak të Revolucionit Francez. Krahës fushës së të drejtës civile, Napoleoni prezantoi edhe kodet e të drejtës administrative të cilat nxitën krijimin e rendit publik dhe të qeverive efektive. Në këtë periudhë shumica e padive kundër autoriteteve kombëtare apo vendore shqyrtoheshin nga gjykatat administrative, në krye të të cilave qëndronte *Conseil d'Etat*⁷ si hallka më e lartë e sistemit gjyqësor. Kjo gjykatë vepronte si një ‘ushtri’ për qeverinë Franceze të kohës dhe në të njëjtën kohë si gjykata administrative supreme, e cila gjithashtu i siguronte këshillim ligjor pushtetit ekzekutiv. Këshilli i Shtetit vazhdon të jetë funksional edhe në ditët e sotme si një organ gjyqësor i mandatuar për të vendosur në lidhje me paditë kundër

⁷ U krijua në vitin 1799 nga Napoleon si pasardhës i *Conseil du Roi*.

organeve shtetërore si dhe për të ndihmuar në hartimin e ligjeve më të rëndësishme Franceze.

ii. Spanja

Në Spanjë, në Mbretërinë Spanjolle (*Moslem*), nën ndikimin e modelit francez, kryesisht gjatë periudhës së Karlit të Madh por edhe në vijim, u hartua Libri i të Drejtës Spanjolle i shekullit të XIII, i cili pasqyronte detaje të një sistemi të ‘transportuar’. Numri i inkuizitorëve (*missi*) ishte po i njëjtë dy, megjithatë palët me marrëveshje mund të caktonin edhe një të vetëm. Inkuizitorët duhet të ishin burra të ‘moralshëm’ të cilët i frikësoheshin Perëndisë dhe të zotëronin reputacion të mirë në shoqëri, të ishin të kujdesshëm në garantimin e të vërtetës si dhe të matur në të gjitha kërkimet e tyre. Dëshmitarët duhet të bënin betimin, të pyeteshin të ndarë dhe me kujdes për të mos zbuluar detaje nga dëshmitë e tyre. Nga ana tjetër autoritetet shtetërore duhet të paraqisnin një transkriptim të dëshmive së bashku me emrat e secilit prej dëshmitarëve. Në përfundim të procedurës, raporti i inkuizitorëve i dërgohej mbretit dhe në rast ankesash të individit, ai duhet të thirrej për t’u dëgjuar.

Dega administrative e drejtësisë spanjolle filloi të zhvillohej dukshëm duke filluar nga viti 1888 me miratimin e Ligjit për Sistemin Ligjor të Mosmarrëveshjeve Administrative. Ky ligj krijoi një sistem të përzier ndërmjet modelit ligjor anglo-sakson dhe modelit administrativ francez, i ndihmuar nga krijimi i një Këshilli të Pavarur të Gjykatave Shtetërore. Fillimisht Këshilli i Gjykatave Shtetërore përbëhej nga zyrtarë qeveritarë si dhe nga gjyqtarë me juridiksion zëvendësues. Ky ligj, i cili gradualisht po drejtohej nga

modeli Francez, nuk lejonte kontrollin e pushtetit diskrecional dhe kërkonte si kusht shkeljen e të drejtave subjektive në mënyrë që dikush të kishte akses në sistemin e drejtësisë. Disa dekada më vonë, në vitin 1956, në sajë të miratimit të Ligjit të ri për Sistemin e Drejtësisë Administrative, sistemi u bë plotësisht ligjor, duke përfshirë magjistratë të specializuar. Me ndryshimet e vitit 1998, u përmirësuan disa aspekte të sistemit administrativ të drejtësisë si mënyra e zbatimit të sanksioneve, standardet për aplikimin e masave të përkohshme si dhe mundësia që mosveprimi i administratës publike të përbëjë arsye për të paraqitur padi.

iii. Gjermania

Në Gjermani gjykatat administrative, në formën e tyre aktuale, janë rezultat i një kompromisi për të luftuar tensionin e krijuar ndërmjet dy modeleve të drejtësisë administrative dhe tensioneve të krijuara nga struktura federale Gjermane⁸. Format e para të drejtësisë administrative ushtroheshin nga struktura të përcaktuara në administratën shtetërore duke garantuar ligjshmërinë e akteve administrative. Kjo formë kontrolli njihet në histori si *Administrativjustiz*. Megjithatë, edhe pse të rëndësishme për kohën, këto struktura nuk mund të garantonin mbrojtjen e të drejtave të qytetarëve apo dhënien e drejtësisë pasi ato ishin pjesë e administratës shtetërore dhe mbi të gjitha i shërbenin interesave të organeve shtetërore. Përgjatë shek. XIX, nën presionin e kërkesave të vazhdueshme të grupeve liberale, në kushtetutën Gjermane u parashikua kontrolli i akteve administrative nga gjykatat e zakonshme dhe jo më nga vetë administrata shtetërore.

⁸ Künnecke Marina, "Tradition and change in Administrative Law: An Anglo-German Comparison", Springer, fq. 21.

Pavarësisht hapave pozitive të ndërmarra, revolucion i shek. XIX dështoi në vitin 1849, për shkak të refuzimit të Friedrich Wilhelm IV, duke e kthyer zhvillimin e së drejtës administrative dhe të gjykatave administrative rreth dy dekada pas në kohë⁹. Juridiksionet administrative në formën e tyre moderne u shfaqën përgjatë gjysmës së dytë të shek. XIX. Gjykata e parë e lartë administrative e pavarur u krijua në vitin 1864 në Baden. Ndërsa juridiksioni i parë administrativ me tre nivele hierarkie u krijua në Prusi ndërmjet viteve 1872 dhe 1875. Rreth vitit 1924 gjykatat administrative ishin vendosur në të gjithë Gjermaninë.

Gjatë periudhës së sundimit të Adolf Hitler gjithçka ndryshoi për Gjermaninë. Paditë përpara gjykatave administrative të shkallëve të ulëta u zëvendësuan me ankesat përpara paneleve administrative rajonale. Këto panele ishin krejtësisht të varura nga politikat nacional-socialiste dhe për rrjedhojë shumë larg garantimit të drejtësisë efektive për individët. Juridiksioni i disa prej Gjykatave të Larta Administrative u shkri në të ashtuquajturën “Gjykata Administrative e Perandorisë Gjermane”, e cila në fakt nuk ishte një gjykatë e pavarur.

Në prag të Luftës së Dytë Botërore sistemi federal u rivendos, të paktën në pjesën perëndimore të Gjermanisë, dhe së bashku me të edhe sistemi i Gjykatave të pavarura administrative. Këtë herë Kushtetuta Gjermane parashikonte krijimin e një gjykate supreme në nivel federal. *Bundesverwaltungsgericht* u krijua më 8 qershor 1953 me seli në Berlinin Perëndimor. Pas ribashkimit të Gjermanisë, në vitin 1990, sistemi gjyqësor i

⁹ Ut supra, fq. 22.

Gjermanisë Perëndimore u zgjerua edhe në territoret e ish RDGJ-së¹⁰. Në vitin 2002 Gjykata Administrative Federale u vendos me seli në Lajpcig, në nder të lëvizjes së vitit 1989, kundër regjimit socialist të zhvilluar në këtë rajon, ku vazhdon të jetë edhe sot.

iv. Italia

Italia, nga ana tjetër u përball me rëndësinë e unifikimit të sistemit të drejtësisë administrative pas unifikimit të vetë shtetit në vitin 1861¹¹. Megjithatë edhe përpara kësaj periudhe është vënë re ekzistenca e disa institucioneve specifike, të cilat merrnin në shqyrtim dhe u jepnin zgjidhje mosmarrëveshjeve me natyrë administrative. Kështu përgjatë vitit 1831 në Mbretërinë e Sardenjës u krijua sistemi prej dy shkallësh i zgjidhjes së këtyre mosmarrëveshjeve. Në shkallë të parë vepronin Këshillat e Administrimit (*Consigli di Intendenza*) ndërsa si shkallë e dytë njëhej Gjykata e Revizorëve (*Corte dei Conti*), e cila rishikonte vendimet e këshillave. Përgjatë periudhës 1859-1865 u vendosën bazat e para të themelimit të një sistemi gjyqësor administrativ. Miratimi i ligjit 1865/03/20 nr. 2248 All., shërbeu për të përcaktuar kufijtë e juridiksionit të gjykatave të zakonshme duke vendosur kufizime të rrepta për kompetencat e tyre vendimmarrëse në përputhje me parimin e ndarjes së pushteteve. Ky ligj parashikonte se aktet administrative nuk mund të revokoheshin apo të ndryshoheshin pa ankim përpara autoriteteve administrative, që do të thotë se gjykatat e zakonshme nuk mund të jepnin vendime për

¹⁰ Republika Demokratike Gjermane e pozicionuar në bllokun lindor të Gjermanisë përgjatë Luftës së Ftohtë.

¹¹ Scoca Gaetano Franco, "Administrative Justice in Italy: Origins and evolution", Essay, fq. 120, http://www.ijpl.eu/assets/files/pdf/2009_volume_2/Gaetano_Scoca_Administrative_Justice_Italy.pdf.

anulimin, shfuqizimin apo ndryshimin e vullnetit të administratës publike të shprehur nëpërmjet aktit administrativ¹². Të gjitha mosmarrëveshjet ndërmjet institucioneve të administratës publike dhe qytetarëve të lidhura qoftë me të drejtat subjektive qoftë me interesat individuale, ishin në kompetencë të gjykatave speciale të organizuara gjithashtu në dy shkallë gjykimi, ku si shkallë e parë ishin Këshillat Qeveritarë (*Consigli di Governo*) dhe si shkallë e dytë Këshilli i Shtetit (*Consiglio di Stato*)¹³. Në vijim kompetencat e këtyre strukturave u kanalizuan sipas objektit të mosmarrëveshjeve administrative. Kështu në rastin kur mosmarrëveshja ndërmjet administratës publike dhe qytetarëve lidhej me një të drejtë subjektive atëherë ajo shqyrtohej nga një gjykatës i zakonshëm, ndërsa kur mosmarrëveshja kishte për objekt interesa legjitimë atëherë ajo ishte në kompetencë të autoriteteve administrative. Situata e së drejtës administrative në Itali pësoi ndryshime gjatë vitit 1889 me krijimin e Seksionit të katërt të Këshillit të Shtetit, i cili përveç pushtetit këshillimor ishte i veshur me kompetenca për të gjykuar mosmarrëveshjet e kompetencës, rastet e abuzimit të pushtetit si dhe shkeljet e ligjit kundër akteve dhe masave administrative, gjithmonë me objekt interesat shtetëror legjitimë.

Pas miratimit të Kushtetutës së 27 dhjetorit 1947, u ndërmorën hapa të rëndësishme në zhvillimin e drejtësisë administrative në Itali. Në radhë të parë Kushtetuta konfirmoi dualitetin e gjykatave (të zakonshme dhe administrative) me kompetenca të përgjithshme kundrejt administratës publike. Sipas saj Këshilli i Shtetit dhe organet e tjera të

¹² Neni 4 i ligjit 03/20/1865 nr. 2248 All.

¹³ Në vitin 1865 Këshillat Qeveritarë u zëvendësuan nga disa struktura të reja të quajtura Këshillat e Prefekturës (*Consigli di Prefettura*).

administratës gjyqësore kanë juridiksion për mbrojtjen e interesave legjitime dhe çështje të veçanta të parashikuara me ligj si edhe të të drejtave individuale para administratës publike¹⁴. Mjaft i rëndësishëm në këtë drejtim ishte krijimi i Seksionit VI të Këshillit të Shtetit në vitin 1948, duke ri-dimensionuar funksionin konsultativ të tij. Përfundimisht, tani Këshilli i Shtetit është i përbërë nga katër seksione juridiksionale (II, IV, V, VI), dy seksione këshilluese (I dhe II), dhe disa seksione të reja gjithashtu rregulluese. Ligji 1034/1971 i hapi rrugë krijimit të institucioneve të Gjykatave Administrative Rajonale të cilat do të gjykonin mosmarrëveshjet administrative në nivel rajonal duke bërë që Këshilli i Shtetit të kthehej pothuajse në një organ ekskluziv gjyqësor apeli.

Me Dekretin Legjislativ 80/1998 në juridiksionin ekskluziv të gjykatave administrative u përfshinë të gjitha mosmarrëveshjet në sferën e shërbimeve publike ndër të tjera mosmarrëveshjet me objekt procedurat e dhënies së koncesioneve për punë publike, shërbime dhe furnizime si dhe ato që rridhnin nga kontratat e ndërtimit të objekteve publike. Një risi e këtij dekreti ishte edhe tejkalimi i kriterit tradicional të ndarjes së juridiksionit gjyqësor bazuar në natyrën e objektit të mosmarrëveshjes (interes legjitim shtetëror apo subjektiv).

Aktualisht, pas miratimit të Kodit të Procesit Administrativ¹⁵, sistemi i drejtësisë administrative Italiane ka tejkaluar plotësisht kriterin tradicional të ndarjes së juridiksionit bazuar në kriterin subjektiv dhe udhëhiqet nga parimi i barazisë substanciale për sa i përket mbrojtjes së pozicionit të së drejtës subjektive kundrejt interesit legjitim shtetëror.

¹⁴ Neni 24 i Kushtetutës së 1947.

¹⁵ Ligji d.lgs. 2.7.2010 nr. 104.

2.2 Evoluimi i të drejtës administrative dhe i gjykatave administrative në Shqipëri

E drejta Administrative është një nga fushat më të gjera të së Drejtës, që rrjedh nga nevoja për të krijuar dhe zhvilluar një sistem të administratës publike në përputhje me ligjin. Duke qenë se administrimi përfshin ushtrimin e pushtetit nga ana e ‘krahut’ ekzekutiv të qeverisë, e drejta administrative reflekton në të njëjtën kohë rëndësi kushtetuese, politike dhe ligjore. Larmia që e karakterizon këtë degë të së drejtës reflekton nevojën për ndryshim të koncepteve të saj të cilat në të njëjtën kohë reflektojnë ndryshimet ekonomike, sociale dhe politike në një shtet të caktuar. Shqipëria ashtu si edhe vendet e tjera ka kultivuar një histori të pasur të së drejtës administrative ndërkohë që nuk mund të thuhet e njëjta gjë për gjykata administrative, të cilat janë struktura mjaft të reja në sistemin gjyqësor në vendin tonë.

2.2.1. E drejta administrative përgjatë periudhës së Sundimit Osman (1385-1912)

Perandoria Osmane e zgjeroi zotërimin e saj në Gadishullin e Ballkanit në shekujt XIV dhe XV. Përgjatë viteve 1385-1912 Shqipëria pjesërisht ose plotësisht u bë pjesë e Perandorisë Osmane e cila e pushtoi vendin tonë. Gjatë viteve 1419-1421, pas shumë tentativash për kundërshtimin e pushtetit osman nga feudalët vendas, turqit filluan regjistrimin e parë të tokave shqiptare duke vendosur mbi to regjimin feudal ushtarak të njohur si *regjimi i timareve*. Vendosja e sistemit të timarit ndryshonte raportet e pronësisë mbi tokën, që ishte çështja themelore për jetën ekonomike, shoqërore e politike të vendit

dhe që përcaktonte shkallën e zhvillimit të marrëdhënieve feudale. Gjatë viteve '30 në të gjithë Shqipërinë shpërthyen një varg kryengritjesh kundër sistemit të timareve ku më kryesorja ishte ajo e udhëhequr nga Gjergj Kastriot Skënderbeu i cili arriti të krijonte shtetin e përqendruar shqiptar. Me krijimin e shtetit të përqendruar shqiptar u krijuan organet përkatëse të administratës shtetërore të cilat do të ngarkoheshin me detyra specifike. E drejta që vepronte në këtë kohë ishte e tipit feudal (e drejtë privilegj)¹⁶ dhe si e tillë ajo mbronte interesat e bujarisë feudale që ishte klasë sunduese në këtë shtet. Dy nga degët kryesore të së drejtës gjatë periudhës së Skënderbeut ishin e drejta civile dhe ajo penale, të cilat luanin rol mjaft të rëndësishëm në shoqëri në atë kohë. Për të drejtën administrative të mirëfilltë nuk mund të flitet ende në këtë periudhë. Megjithatë burimet historike dëshmojnë se Skënderbeu mbante gjithnjë pranë vetes një grup zyrtarësh të cilët njiheshin me emrin *zyrtarë (magjistratë)* dhe së në atë kohë rregullimi i mënyrës së pagimit të taksave dhe doganave bëhej me ligj të nxjerrë nga pushteti qendror i Skënderbeut.

2.2.2. E drejta administrative në Shtetin e Pavarur Shqiptar dhe gjatë Luftës së Parë Botërore (1912-1923)

Pas shkëputjes nga sundimi osman, shpallja e shtetit të pavarur shqiptar shënoi një etapë të re në historinë e vendit, e cila në të njëjtën kohë u hapi rrugë sfidave të reja dhe të vështira të drejtimit dhe organizimit të shtetit të ri. Gjatë kësaj periudhe u ndërmorën hapa të rëndësishme në fushat politike, ekonomike dhe arsimore. Në fund të vitit 1912

¹⁶ Historia e Shtetit dhe e së Drejtës në Shqipëri, Luarasi University Press, Botimi i Katërt, Tiranë 2007, fq. 173.

Shqipëria kishte elementët e një organizimi shtetëror të pavarur, siç janë: qenia e një popullsie të caktuar dhe e një pushtetit publik që e drejton atë¹⁷. Me qëllimin për të drejtuar funksionimin e administratës, Qeveria e Përkohshme e Ismail Qemalit shpalli në vitin 1913 “*Kanunin e përtashëm të administratës civile të Shqipërisë*”, ligj i cili përcaktonte ndarjen administrative të vendit. Kanuni i përtashëm rregullonte njësitë e ndarjes administrative që ishin prefekturat, nënprefekturat dhe krahinat si dhe funksionet e organeve lokale. Një organ i rëndësishëm i kohës ishte *Këshilli i Përgjithshëm i Prefekturës* i cili mbikëqyrte veprimet e administratës civile në prefekturë në mënyrë që të bëheshin në përputhje me ligjin dhe denonconte përpara prefektit çdo shkelje. Një tjetër masë e rëndësishme demokratike ishte gjykimi i çështjeve civile dhe penale nga gjykatat shtetërore.

Nën udhëheqjen e Princ Vidit Shqipëria vazhdoi të varej nga fuqitë e mëdha dhe Komisioni Ndërkombëtar i Kontrollit. Në 1914 u hartua Statuti Organik i Shqipërisë i cili ndër të tjera e ndante Shqipërinë në 7 njësi administrative të quajtura *sanxhaqe*. Vetë sanxhaqet ndaheshin në *kaza* dhe *nahije*. Në krye të administratës së sanxhakut ishte mytesarif. Pushteti gjyqësor ushtrohej nga gjykatat të organizuara në katër hallka: këshilli i pleqve, gjykatësit paqtues, gjykatat e shkallës së parë dhe gjykatat e apelit. Statuti parashikonte gjithashtu krijimin e gjykatave të veçanta që do të shqyrtonin konfliktet administrative. Për këtë do të krijoheshin nga një gjykatë e shkallës së parë në çdo sanxhak dhe një gjykatë apeli në kryeqytet. Më 21 Janar 1920 u thirr mbledhja e

¹⁷ Historia e Shtetit dhe e së Drejtës në Shqipëri, Luarasi University Press, Botimi i Katërt, Tiranë 2007, fq. 309.

Kongresit të Lushnjës, i cili afirmoi pavarësinë e shtetit Shqiptar dhe mori masa për organizimin e tij. Gjatë tij u miratua akti i parë kushtetues në historinë e shtetit Shqiptar i miratuar nga një njësi kombëtare, i njohur me emrin *Statuti i Lushnjës*. Edhe pse një dokument mjaft i shkurtër në përmbajtje, ky statut pati mjaft rëndësi për kohën. Në vitin 1922 u miratua dokumenti i quajtur *Zgjerimi i Statutit të Lushnjës*, në të cilin çështja e organizimit shtetëror zinte një vend të konsiderueshëm. Detaji kryesor i këtij akti ishte se ai rregullonte kompetencat e secilit prej organeve shtetërore dhe sanksiononte parimin e ndarjes dhe të pavarësisë së pushtetit gjyqësor.

2.2.3. E drejta administrative përgjatë Qeverisë Noli (1924-1925)

Gjatë periudhës së ekzistencës së Qeverisë së Nolit shteti shqiptar ruajti profilin e një shteti unitar të pavarur. Qeveria Noli njihet në histori për programin e saj prej 20 pikash lidhur me detyrat kryesore për zhvillimin demokratik të vendit. Në kuadrin e së drejtës administrative, në këtë kohë u parashikua krijimi i një komisioni të posaçëm që do të mbikëqyrte abuzimet e administratës shtetërore dhe do të raportonte përpara Këshillit të Ministrave, i cili do të merrte masat konkrete. Ndërkohë me qarkoren e Ministrisë së Punëve të Brendshme e vitit 1924, popullit iu njoh e drejta që të ankohej për aktet e paligjshme dhe fajësinë e nëpunësve zyrtarë. Me dekretligjin “*Mbi cilësitë e gjyqtarëve dhe emërimet e tyre*” u përcaktuan kriteret që duhet të plotësonin personat që do të bëheshin gjyqtarë dhe prokurorë ku më i rëndësishmi ishte që këta persona të kishin

përfunduar Fakultetin e Drejtësisë. Gjithashtu gjykatat duhet të udhëhiqeshin nga parimi i ligjshmërisë dhe barazisë.

2.2.4. *E drejta administrative gjatë regjimit të Ahmet Zogut (1925-1939)*

Pushteti i Ahmet Zogut në Shqipëri u nda në dy sisteme të ndryshme udhëheqjeje të shtrira në dy periudha të njëpasnjëshme. Periudha midis viteve 1925-1928 njihet ndryshe si Republika e V-të Shqiptare nën udhëheqjen e Ahmet Zogut, si kryetar i vetëm i saj. Nën shembullin e kushtetutave borgjeze, edhe në Shqipëri u pranua ndarja e pushteteve në tre hallka kryesore: legjislativ, ekzekutiv dhe gjyqësor. Gjyqtarët dhe prokurorët emëroheshin nga kryetari i shtetit. Gjykatat e kësaj kohe ishin: Gjykata Ushtarake e Posaçme, Gjykata e Posaçme Politike dhe ato fetare. Nën ndikimin e shtetit fashist Italian, forma republikane e shtetit shqiptar u shndërrua në monarki me në krye mbretin Ahmet Zogu. Procesi u finalizua më 1 shtator 1928 ku Shqipëria u shpall “*Mbretëri Demokratike, Parlamentare e Trashëgueme*” dhe Ahmet Zogu mbreti i shqiptarëve me emrin *Zogu i parë*. Në këtë periudhë u miratua ligji “*Mbi administratën civile*” i vitit 1928 i cili e ndau vendin në 9 prefektura dhe 39 nënprefektura. Ndërkohë në vitin 1929 u miratua edhe ligji “*Mbi organizimin e drejtësisë*”. Pavarësisht ndryshimit të formës së regjimit nga republikë në monarki brenda një periudhe të shkurtër kohe, mund të thuhet se në periudhën e regjimit zogist gjejmë shenjat e një të drejte administrative të efektshme. E drejta administrative e kohës, edhe pse jo e kodifikuar, rregullonte organizimin, funksionimin dhe veprimtarinë e organeve të administratës të krijuara në regjimin zogist.

2.2.4 E drejta administrative përgjatë Regjimit Komunist (1944-1990)

Për gati 50 vite me radhë, duke filluar nga viti 1944, në Shqipëri hodhi rrënjët një nga regjimet komuniste më të egra dhe më të pamëshirshme që ka parë njerëzimi, i cili e izoloi vendin nga pjesa tjetër e botës, një botë e cila ecte me hapa të shpejta e me plane të menduara mirë për t'u rimëkëmbur pas shkatërrimit që i solli lufta. Me qëllim realizimin e diktaturës së proletariatit u ngritën institucione dhe organizma shtypëse kryesisht të fshehta, autoritare dhe frikësuese. Më 14 mars 1946 Asambleja Kushtetuese (apo siç njihet në atë kohë *Asambleja Kushtetuese*) miratoi dhe shpalli Statutin e Republikës Popullore të Shqipërisë sipas të cilit Shqipëria do të shpallej republikë popullore, ku i gjithë pushteti buron nga populli dhe i takon popullit. Sipas nenit 57 të statutit, i cili rregullonte organet e administratës së shtetit, qeveria ishte organi ekzekutiv dhe urdhërdhënës më i lartë i Republikës Popullore të Shqipërisë. Statuti parashikonte gjithashtu funksionet e ministrave, komisioneve qeveritare dhe këshillave popullorë, të cilët kishin të drejtë të nxirrnin rregullore, urdhëresa dhe instruksione në bazë dhe për zbatimin e ligjeve si dhe të dekretëve dhe instruksioneve të qeverisë¹⁸. Statuti përmbante gjithashtu dispozita të cilat rregullonin funksionimin e gjykatave në këtë periudhë. Sipas nenit 76 gjykatat ishin të pavarura në ushtrimin e funksioneve të tyre dhe të ndara nga administrata në të gjitha gradat. Vendimet e tyre nuk mund të ndryshoheshin veçse prej gjykatës kompetente më të lartë. Gjithashtu statuti rregullonte të drejtën e ankimit kundër zyrtarëve të shtetit përpara gjykatave. Kështu shtetasve u njihej e drejta e ankimit kundër të gjitha

¹⁸Neni 64 i Statutit të Republikës Popullore.

vendimeve të kundërligjshme ose të parregullta të dhëna prej organeve të administratës së shtetit si dhe atëherë kur nëpunësit vepronin keq. Çdo shtetas kishte të drejtë të ankohej në gjykatat kompetente kundër nëpunësve për padrejtësi të bëra në ushtrimin e detyrës¹⁹. Menjëherë pas statutit u miratua ligji për këshillat popullorë (8 gusht 1946), ndërsa më 22 gusht 1946 u miratua ligji i parë i pas-çlirimit për ndarjen administrative-tokësore, sipas të cilit, krijoheshin: 10 prefektura, 39 nënprefektura, 116 komuna dhe 2711 lokalitete. Përgjatë viteve 1968-1990 në këto ndarje u ngritën organet e qeverisjes vendore, me këshillat popullore përkatëse, veprimtaria e të cilave, ashtu si dhe e organeve shtetërore, përshkoheshin nga parimi i centralizmit që quhej demokratik, por që në fakt ishin të varura nga pushteti qendror.

2.2.5. E drejta administrative pas viteve '90

Rënia e regjimit komunist shënoi një etapë të re të zhvillimit të shtetit shqiptar dhe hallkave kryesore të tij. Bazën e parë juridike të ndarjes së re administrative-territoriale dhe të organizimit të qeverisjes vendore në përshtatje me sistemin e ri politik demokratik e përbën ligji kushtetues 7570/1992, i ndryshuar me ligjin 7491/1991 “*Për Dispozitat Kryesore Kushtetuese*”. Sipas nenit 1 të këtij ligji, territori i RSh ndahej në komuna, bashki dhe rrethe. Në çdo komunë, bashki dhe rreth organizohej dhe funksiononte pushteti lokal. Krijimi, organizimi dhe veprimtaria e organeve lokale të pushtetit, të administratës, të gjykatës dhe të prokurorisë bëhej sipas rregullave të caktuara me

¹⁹ Nenet 29 dhe 30 të Statutit të Republikës Popullore

dispozitat ligjore ekzistuese, me përjashtim të atyre që vinin në kundërshtim me ligjin për dispozitat kryesore kushtetuese. Në këtë periudhë u miratuan një sërë ligjesh dhe aktesh nënligjore të cilat kishin në thelb të tyre strukturimin e administratës shtetërore.

Një nga aktet më të rëndësishme ligjor mbi të drejtën administrative i miratuar pas viteve 90, ishte Kodi i Procedurave Administrative, i miratuar me ligjin nr. 8485 datë 12.5.1999. Ky ligj për herë të parë përkufizoi në mënyrë formale veprimtarinë e organeve të administratës si tërësia e akteve dhe veprimeve përmes të cilave formohet dhe manifestohet vullneti i administratës publike, si dhe ekzekutimi i këtij vullneti²⁰. Sipas tij format kryesore të veprimtarisë administrative ishin: *aktet administrative individuale dhe kolektive; kontratat administrative/publike si dhe aktet reale*. Kodi ofronte kuptimet e koncepteve që lidheshin me mosmarrëveshjen administrative si dhe parimet që duhet të udhëhiqnin procedimin administrativ.

Nga ana tjetër miratimi i KPrC më 1996 përcaktoi rregullat për shqyrtimin gjyqësor të mosmarrëveshjeve administrative. Kështu në përputhje me parashikimet e këtij ligji në përbërje të gjykatave të shkallës së parë u krijuan seksione të veçanta për gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative. Presidenti i Republikës me propozimin e Ministrit të Drejtësisë caktonte gjykatat në të cilat do të krijohen këto seksione, si dhe zonat ku do të shtrijnë kompetencat ato, mbi bazën e bashkimit të kompetencave tokësore të një apo disa gjykatave të rretheve. Në kompetencën e seksioneve për gjykimet administrative ishin: *a) padia me të cilën kërkohet shfuqizimi ose ndryshimi i një akti administrativ; b) padia me*

²⁰ Neni 2 i Kodit të Procedurës Administrative të RSh.

të cilën kundërshtohet refuzimi i miratimit të një akti administrativ ose që lihet pa u shqyrtuar në afatin e caktuar, kundërshtimi i shtetasit në organin kompetent administrativ.

Deri në momentin e miratimit të ligjit 49/2012 “*Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative*”, sistemi gjyqësor ndahej në gjykata civile dhe penale. Kodi i Procedurës Civile ka rregulluar në tërësi procedurën e gjykimit civil, i cili ishte i ndarë në seksione të posaçme si administrative, familjare, etj. Është e vërtetë se gjykimet e posaçme si p.sh. ato administrative ishin të rregulluara në mënyrë të veçantë nga gjykimet civile, por rregullat e gjykimit, të drejtat dhe detyrimet e palëve, parimet, etj., mbeteshin të njëjtat për të gjitha këto gjykime. Me hyrjen në fuqi të ligjit 49/2012, për herë të parë në Shqipëri u krijuan gjykatat e specializuara administrative. Me anë të këtij ligji, iu hap rrugë garantimit të mbrojtjes efektive të të drejtave subjektive të individëve, të personave fizikë dhe juridikë dhe interesave të ligjshëm të tyre nëpërmjet një procesi të rregullt gjyqësor, efektiv, të pavarur, dhe të zhvilluar brenda afateve ligjore të arsyeshme.

Tanimë bëhet fjalë për dy gjykata tërësisht të ndryshme, me kompetenca të mirëpërcaktuara dhe të ndara lëndore, veprimtaria e të cilave rregullohet në mënyra të ndryshme. Këto dy gjykata përfundimisht janë të ndara si në lëndën e gjykimit, rregullimet ligjore që përcaktojnë procedurën e gjykimit të secilës, parimet, etj. Gjykatat mund të shqyrtojnë vetëm ato kërtime të palëve të cilat ligji ia ka lënë në kompetencën e tyre. Ligji përcaktoi krijimin e 6 gjykatave administrative të shkallës së parë, në të cilat do të ushtronte veprimtarinë 36 gjyqtarë dhe një gjykatë administrative e apelit, në të cilën

do të ushtrojnë veprimtarinë 7 gjyqtarë. Pranë Gjykatës së Lartë u krijua Kolegji Administrativ përgjegjës për shqyrtimin e rekurseve me natyrë administrative i cili gjykon me trup gjykues të përbërë nga 5 gjyqtarë, me përjashtim të rasteve kur ligji e parashikon ndryshe.

KAPITULLI III

MBROJTJA LIGJORE DHE KONTROLI MBI ADMINISTRATËN PUBLIKE

3.1. Roli i administratës publike dhe ushtrimi i pushtetit diskrecional sipas kuadrit ligjor shqiptar

Në vijim të asaj çka është trajtuar në hyrje të këtij punimi, lidhur me kuptimin e së drejtës administrative, vlen të ritheksohet edhe një herë se e drejta administrative është rrjedhojë e drejtpërdrejtë e nevojës për të krijuar dhe zhvilluar një sistem të administratës publike të bazuar tërësisht në ligj. Një nga qëllimet bazike të kësaj dege të së drejtës, është të garantojë një administratë efikase, ekonomike dhe mbi të gjitha një administratë që vepron në mënyrë të drejtë dhe të paanshme. Në demokracitë moderne administrata publike kuptohet kryesisht si shërbim ndaj qytetarëve dhe publikut dhe fokusi i saj qëndron në ofrimin e shërbimeve publike. Përveç shërbimeve tradicionale (*shërbimet komunale, kujdesi shëndetësor, shërbimi arsimor, shërbimet e transportit etj.*), ato gjithashtu përfshijnë disa aktivitete ‘klasike’ të administratës të tilla si: *lëshimi i licencave, lejeve, dokumenteve, certifikatave*, duke siguruar informacionin e nevojshëm për subjektet privatë.

Administrata shtetërore përfaqëson njërin nga instrumentet e aparatit shtetëror përmes të cilit shteti ushtron veprimtarinë e vet. Nga pikëpamja juridike administrata shtetërore paraqitet në forma të ndryshme, ndërsa dy janë format themelore të shprehjes së saj. E

para administrata shtetërore në formën e instrumentit shtetëror dhe e dyta administrata në formën e veprimtarisë shtetërore. Në kuptimin e saj formal administrata shtetërore lidhet me tërësinë e sistemit të posaçëm të organeve shtetërore, të cilat njihen si organe të administratës shtetërore dhe të cilat ngarkohen me ushtrimin e pushtetit shtetëror në formën e veprimtarisë së administratës shtetërore. Ndërsa në kuptimin material administrata shtetërore lidhet me veprimtarinë shtetërore që zhvillon aparati shtetëror në bazë dhe për zbatim të ligjit. Organet dhe autoritetet e administratës publike të një shteti ushtrojnë funksione të caktuara, duke përfaqësuar në këtë mënyrë vullnetin kolektiv të komunitetit dhe duke vepruar në të mirë të tij.

Parimet kryesore në të cilat mbështeten këto organe në ushtrimin e funksioneve të tyre publike janë:

- *Parimi i ligjshmërisë*, sipas të cilit organet publike ushtrojnë veprimtarinë e tyre në përputhje me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, me marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara dhe legjislacionin e zbatueshëm në Republikën e Shqipërisë, brenda kufijve të kompetencave të tyre dhe në përputhje me qëllimin për të cilin janë dhënë këto kompetenca. Të drejtat apo interesat e ligjshëm të një pale nuk mund të çenohen nga veprimi administrativ, përveç se kur parashikohet nga ligji dhe duke respektuar një proces të rregullt ligjor²¹;

²¹Shiko nenin 4 të K.Pr.A

- *Parimi i transparencës*, sipas të cilit organet publike ushtrojnë veprimtarinë administrative në mënyrë transparente dhe në bashkëpunim të ngushtë me personat fizikë dhe juridikë të përfshirë në të²²;
- *Parimi i informimit*, i cili i garanton të drejtën çdo personi që të kërkojë informacion publik, që ka të bëjë me veprimtarinë e organit publik, pa qenë i detyruar të shpjegojë motivet, në përputhje me legjislacionin në fuqi që rregullon të drejtën e informimit²³;
- *Parimi i mbrojtjes së sekretit shtetëror dhe konfidencialitetit*, sipas të cilit çdo nëpunës publik, si dhe çdo person që merr pjesë ose thirret për pjesëmarrje në një procedurë administrative, është i detyruar të mos përhapë të dhëna që i janë bërë të ditura gjatë procedurës administrative, kur ato përbëjnë “Sekret shtetëror”, sipas legjislacionit në fuqi. Po në këtë kuadër, edhe pjesëmarrësit në një procedurë administrativ kanë të drejtë të kërkojnë që të dhënat e tyre personale dhe konfidenciale të trajtohen në përputhje me legjislacionin në fuqi²⁴;
- *Parimi i mbrojtjes së të dhënave* i cili detyron organin publik që gjatë përpunimit të ligjshëm e të drejtë të të dhënave personale, të të dhënave që lidhen me veprimtarinë tregtare ose profesionale, me të cilat njihet gjatë procedurës administrative dhe që mbrohen sipas legjislacionit në fuqi për mbrojtjen e të dhënave personale, të ndërmarra masa lidhur me mbrojtjen, ruajtjen, mospërhapjen, si dhe konfidencialitetin e tyre²⁵;

²² Shiko nenin 5 të K.Pr.A

²³ Shiko nenin 6 të K.Pr.A

²⁴ Shiko nenin 7 të K.Pr.A

²⁵ Shiko nenin 9 të K.Pr.A

- *Parimi i proporcionalitetit* në bazë të të cilit çdo veprim administrativ, i cili, për arsye të mbrojtjes së interesit publik ose të të drejtave të të tjerëve, mund të kufizojë një të drejtë individuale, ose mund të cenojë interesa legjitimë, zhvillohet në përputhje me parimin e proporcionalitetit. Veprimi administrativ është në përputhje me parimin e proporcionalitetit vetëm kur ky veprim është: a) i nevojshëm për të arritur qëllimin e përcaktuar me ligj dhe e arrin atë me mjetet dhe masat që cenojnë më pak të drejtat apo interesat legjitimë të palës; b) i përshtatshëm për të arritur qëllimin e parashikuar në ligj; dhe c) në përpjesëtim të drejtë me nevojën që e ka diktuar atë²⁶;
- *Parimi drejtësisë dhe paanësisë*, ku në ushtrimin e funksioneve të tij, organi publik trajton në mënyrë të drejtë dhe të paanshme të gjitha subjektet me të cilat krijon marrëdhënie²⁷;
- *Parimi i objektivitetit*, sipas të cili, organet publike gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative marrin në konsideratë dhe i japin rëndësinë e duhur të gjitha kushteve, të dhënave dhe provave që lidhen me procedurën administrative²⁸;
- *Parimi i deburokratizimit dhe i eficiencës*, i cili garanton që procedura administrative nuk i nënshtrohet ndonjë forme të caktuar, me përjashtim të rasteve kur parashikohet ndryshe nga ligji. Gjithashtu sipas tij procedura administrative zhvillohet sa më shpejt të jetë e mundur, por jo më vonë se afati kohor i parashikuar me ligj për të, me sa më pak

²⁶ Shiko nenin 12 të K.Pr.A

²⁷ Shiko nenin 13 të K.Pr.A

²⁸ Shiko nenin 14 të K.Pr.A

kosto për organin publik dhe për palët, në mënyrë që të arrihet çfarë është e nevojshme për një rezultat të ligjshëm²⁹;

- *Parimi i barazisë dhe i mosdiskriminimit* sipas të cilit palët, që janë në situata të njëjta objektive, trajtohen në të njëjtën mënyrë. Në raste të veçanta, kur bëhet një trajtim i diferencuar, ky trajtim duhet të justifikohet vetëm nga karakteristikat objektive që lidhen me rastin e veçantë. Organi publik, gjatë ushtrimit të veprimtarisë së tij, shmang çdo diskriminim për shkak të gjinisë, racës, ngjyrës, etnisë, shtetësisë, gjuhës, identitetit gjinor, orientimit seksual, bindjeve politike, fetare ose filozofike, gjendjes ekonomike, arsimore ose shoqërore, shtatzënisë, përkatësisë prindërore, përgjegjësisë prindërore, moshës, gjendjes familjare ose martesore, gjendjes civile, vendbanimit, gjendjes shëndetësore, predispozicioneve gjenetike, aftësisë së kufizuar, përkatësisë në një grup të veçantë ose për çdo shkak tjetër³⁰;

- *Parimi i mospagimit në procedurat administrative* i cili garanton procedura administrative pa pagesë, përveç rasteve kur ligji parashikon ndryshe. Sipas tij, tarifa për zhvillimin e një procedure administrative nuk mund të jetë më e madhe se kostoja mesatare e nevojshme për zhvillimin e procedurës, përveçse kur parashikohet ndryshe në ligj. Organi publik që zhvillon procedurën nuk kërkon pagesën e tarifave edhe në rastet kur kjo parashikohet me ligj, kur palët janë në pamundësi për të paguar. Kategoritë që janë në kushte pamundësie përcaktohen me vendim të Këshillit të Ministrave³¹.

²⁹ Shiko nenin 18 të K.Pr.A

³⁰ Shiko nenin 17 të K.Pr.A

³¹ Shiko nenin 19 të K.Pr.A

Nëse i referohemi kuadrit ligjor shqiptar dhe pikërisht përcaktimeve të Kodit të Procedurave Administrative dhe Ligjit 49/2012 *“Për organizmin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”* me organ të administratës publike apo organ publik kuptojmë çdo organ të pushtetit qendror, i cili kryen funksione administrative, çdo organ të enteve publike, në masën që ato kryejnë funksione administrative; çdo organ të pushtetit vendor që kryen funksione administrative; çdo organ të Forcave të Armatosura, çdo strukturë tjetër, punonjësit e së cilës gëzojnë statusin e ushtarakut, për aq kohë sa këto kryejnë funksione administrative, si dhe çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike³².

Veprimtaria e këtyre organeve konsiston në tërësinë e akteve dhe veprimeve, që përbëjnë dhe shprehin vullnetin e administratës publike, si dhe ekzekutimin e këtij vullneti. Siç u përmend edhe më sipër, një nga parimet kryesore që udhëheq veprimtarinë e administratës publike është pikërisht parimi i ligjshmërisë. Me qëllim që të veprojnë në përputhje me këtë parim organet publike duhet të ushtrojnë veprimtarinë e tyre në përputhje me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, me marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara dhe legjislacionin e zbatueshëm në Republikën e Shqipërisë, brenda kufijve të kompetencave të tyre dhe në përputhje me qëllimin për të cilin janë dhënë këto kompetenca. Për këtë arsye atyre u akordohet një pushtet specifik i cili nuk mund t'i lejohet personave privatë. Ka raste kur këto struktura mund të autorizohen të shkelin të

³² Neni 3 i KPrA dhe neni 2 i ligjit 49/2012.

drejtat e qytetarëve për të mbrojtur një interes të gjerë publik. Pra, një autoritet publik ka tendencën për të qenë në një pozitë ligjore më të fortë në krahasim me atë të një subjekti privat, duke ushtruar të ashtuquajturin pushtet diskrecial.

3.1.1 Kuptimi i pushtetit diskrecional të administratës publike

Diskrecioni administrativ i referohet zotërimit legjitim të kompetencave diskrecionale të autoriteteve administrative, të cilat u njihen brenda kufijve të qartë ligjor, si dhe u nënshtrohen një sërë parimeve kushtetuese dhe administrative³³. Diskrecioni është shumë i nevojshëm për të bërë të mundur ushtrimin e pushtetit administrativ, sepse përgjegjësia administrative është e lidhur edhe me të në mënyrë të ngushtë. Kur një zyrtar publik nuk ka mundësi për të zgjedhur midis alternativave, ai nuk mund të jetë personalisht përgjegjës për shkak se nuk ka ushtruar lirinë e zgjedhjes (PFIFFNER & Presthus, 1953). Diskrecion do të thotë të zgjedhësh në radhët e alternativave të ndryshme në dispozicion, por në përputhje me rregullat e arsyes dhe të drejtësisë dhe jo sipas tekave personale. Një ushtrim i tillë pushteti nuk duhet të jetë arbitrar, i paqartë dhe i çuditshëm, por i ligjshëm dhe i rregullt (Massey, 2001, 54)³⁴. Megjithatë mund të ndodhë që ekzistenca e pushtetit diskrecional të rrezikohet kur përdoret në shkelje të jashtëligjshme dhe abuzive të të drejtave të njeriut. Prandaj, pushteti diskrecional i autoriteteve administrative duhet të ketë kufij të qartë dhe t'u nënshtrohet një sërë standardeve të së drejtës kushtetuese dhe

³³ Manual për Monitorimin e Drejtësisë Administrative, Botuar nga Zyra e OSBE në Shqipëri, Tiranë, Shkurt 2015, fq. 23, <https://fba.se/contentassets/db0b1c481c404e4294a298e97755cbda/165886.pdf>.

³⁴ Massey, I.P. (2001; 54), Administrative Law. Lucknoë: Eastern Book Company.

administrative, të tilla si objektiviteti dhe njëtrajtësia në zbatim³⁵. Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut e ka unifikuar tashmë praktikën e saj vendimmarrëse lidhur me kufijtë e ushtrimit të diskrecionit administrativ. Në këtë kuadër ajo ka konkluduar se:

“Në çështjet të cilat prekin të drejtat themelore të njeriut do të ishte në kundërshtim me parimin e shtetit të së drejtës, si një nga parimet themelore të një shoqërie demokratike të sanksionuar nga KEDrNj, që pushteti diskrecional i administratës të shprehet në termat e një pushteti të papenguar. Rrjedhimisht, ligji duhet të përcaktojë në mënyrë të qartë qëllimin e një diskrecioni të tillë të autoritetit kompetent si dhe mënyrën se si ky pushtet do të ushtrohet” (Shiko Vendimin e Gjykatës së Strasburgut në çështjen Hasan and Chaush v. Bulgaria, Nr. 30985/96)³⁶.

Nën këtë frymë, Kodi i Procedurës Administrative të R.SH³⁷, ka parashikuar se diskrecioni i organit publik nënkupton të drejtën e këtij të fundit për të ushtruar autoritet publik për të përmbushur një qëllim të ligjshëm, në rastet kur ligji parashikon pjesërisht modalitetet për të arritur këtë, duke i dhënë hapësirë vlerësimi zgjedhjeve të organit publik³⁸. Ky përkufizim i ofruar nga kodi i ri ka zëvendësuar atë të mëparshëm, i cili ishte një përkufizim haptazi në shkelje të parimit të shtetit të së drejtës, pasi sipas tij administrata publike kishte të drejtën të ushtronte pushtetin diskrecional qoftë edhe pa autorizimin e shprehur në ligj. Në nenin 11 të tij, K.Pr.A rregullon parimin e ushtrimit të ligjshëm të diskrecionit. Sipas tij, në mënyrë që pushteti diskrecional të ushtrohet ligjërisht nga autoritetet administrative, ai duhet të plotësojë disa kushte si më poshtë:

i. diskrecioni administrativ duhet të jetë i parashikuar me ligj;

³⁵ Rekomandimi R (80) 2 i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës “Mbi ushtrimin e pushtetit diskrecional nga autoritetet publike”, [Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities], version në anglisht në faqen: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f22ae>.

³⁶ *Hasan and Chaush v. Bulgaria* (Nr. 30985/96), <http://minorityrights.org/ep-content/uploads/old-site-downloads/download-382-Hasan-and-Chaush-v-Bulgaria.pdf>.

³⁷ Miratuar me ligjin Nr. 44/2015, datë 30.4.2015 dhe hyrë në fuqi më 28 Maj 2016.

³⁸ Neni 3 i K.Pr.A.

- ii. diskrecioni administrativ nuk duhet të tejkalojë kufijtë e ligjit;
- iii. zgjedhja e organit publik të bëhet vetëm për të arritur objektivin për të cilin është lejuar diskrecioni dhe të jetë në përputhje me parimet e përgjithshme të Kodit; dhe
- iv. zgjedhja nuk duhet të përbëjë një shmangie të pajustificuar nga vendimet e mëparshme të marra nga i njëjti organ në raste të njëjta apo të ngjashme.

Nga vetë përkufizimi që i bën ligji rezulton se, pushteti diskrecial duhet të ushtrohet për të përmbushur një *qëllim të ligjshëm*, dhe jo për të realizuar interesa të tjera të cilat nuk janë të rregulluara me ligj. Një shembull i ushtrimit të ligjshëm të pushtetit diskrecial është ai i shpronësimit apo marrjes në përdorim të përkohshëm të pasurisë pronë private, me vendim të Këshillit të Ministrave, për të realizuar një interes publik që nuk mund të realizohet ose të mbrohet në mënyrë tjetër³⁹. Megjithatë pavarësisht nga diskrecioni i Këshillit të Ministrave, ligji nr.8561, datë 22.12.1999 “*Për shpronësimet dhe marrjen në përdorim të përkohshëm të pasurisë pronë private për interes publik*” (i ndryshuar), parashikon se e drejta e shpronësimit ushtrohet veçse për shkaqe dhe në respektim të procedurave të parashikuara me këtë ligj, në atë masë sa është e domosdoshme për realizimin e qëllimit të shpronësimit dhe në çdo rast kundrejt një shpërblimi të drejtë.

GjEDrNj në vendimin e saj në çështjen “*Ramadhi dhe të tjerë kundër Shqipërisë*” (aplikimi nr. 38222/02) është shprehur se:

“Shteti shqiptar ka një hapësirë të gjerë vlerësimi për të përcaktuar se cili është interesi i përgjithshëm, veçanërisht kur bëhet fjalë për kompensim për shkak të shtetëzimit ose shpronësimit, duke qenë se legjislacioni i brendshëm ka një diskrecion të gjerë në zbatimin e

³⁹ Ligji nr. 8561, datë 22.12.1999, “*Për shpronësimet dhe marrjen në përdorim të përkohshëm të pasurisë, pronë private, për interes publik*” (i ndryshuar).

politikave ekonomiko-shoqërore. Megjithatë, kjo hapësirë vlerësimi nuk është e pakufizuar dhe përdorimi i saj është objekt rishikimi nga mekanizmat e Konventës⁴⁰.

Në vazhdim, sipas parashikimeve të K.Pr.A, pushteti diskrecional duhet të *jetë i parashikuar me ligj*, pra duhet të jetë vetë ligji i cili duhet të autorizojë autoritetin publik të ushtrojë këtë pushtet. Ky autorizim i ligjit mund të jetë i shprehur (i përcaktuar shprehimisht në dispozitat specifike të ligjit) ose i nënkuptuar. Këtu mund të sjellim në vëmendje ligjin për kundërvajtjet administrative⁴¹, i cili në nenin 10 të tij autorizon pushtetin diskrecional, ku parashikon: *Në rastet kur ligji i posaçëm vendos kufij minimalë dhe maksimalë për vlerën e dënimit me gjobë, atëherë, për qëllim të marrjes së vendimit për kundërvajtjen administrative, organi administrativ kompetent për shqyrtimin e kundërvajtjes, përveç parimeve të parashikuara nga neni 18 i këtij ligji, miraton edhe metodikën apo parime të tjera shtesë, mbi të cilat mbështetet për përcaktimin e vlerës së gjobës, për rastet e kundërvajtjeve, për të cilat parashikohet i njëjti dënim*. Përveç rastit kur ligji në mënyrë të shprehur parashikon pushtetin diskrecional të organit të administratës, kemi edhe rastet kur dispozitat ligjore e nënkuptojnë atë. Kështu përsëherë, ligji nr. 8652, datë 31.7.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore” (i ndryshuar), në nenin 7 të tij parashikon se: *“Organet e njësisë të qeverisjes vendore mund të ndërmarrin nisma me interes publik vendor për çdo çështje që nuk u ndalohet me ligj ose që nuk i është dhënë ekskluzivisht me ligj një organi tjetër shtetëror”*.

⁴⁰http://www.gjk.gov.al/ëeb/c_shtja_ramadhi_dhe_t_tjer_kund_r_shqip_ris_ankimi_nr_38222_02_189_1.p hp.

⁴¹ Ligji nr.10279, Dt. 20.05.2010 “Për kundërvajtjet administrative”.

Gjithashtu, me qëllim që diskrecioni të ushtrohet në formën e duhur, duhet që autoritetet ta përdorin atë në një mënyrë transparente, duke ndjekur një procedurë të paracaktuar administrative të parashikuar me ligj. Krahas sanksionimit, në Kodin e Procedurës Administrative, të parimit të kontrollit të brendshëm dhe atij gjyqësor ndaj akteve administrative dhe veprimtarisë së administratës publike, është sanksionuar gjithashtu edhe rishikimi i akteve me natyrë diskreciale. Përderisa organet e administratës publike janë të autorizuar të veprojnë në diskrecionin e tyre, gjykatave gjithashtu u njihet e drejta të shqyrtojnë, nëse refuzimi i aktit administrativ apo lënia pas dore e tij është i paligjshëm, sepse mund të jenë tejkaluar limitet zyrtare të diskrecionit apo sepse diskrecioni nuk është ushtruar sipas qëllimit të autorizimit⁴². Kështu nëse i referohemi ligjit 49/2012, i cili në nenin 37 të tij rregullon kufijtë e shqyrtimit të çështjes përpara gjykatave administrative dhe parashikon se: *“Në rastin kur ligji i jep organit publik të drejtën për zgjedhje alternative, në nxjerrjen e një akti administrativ apo në kryerjen e veprimit tjetër administrativ, gjykata shqyrton edhe nëse: a) zgjedhja nga organi publik është bërë në përputhje me objektivin dhe qëllimin e ligjit; b) zgjedhja nga organi publik është bërë vetëm për të arritur qëllimin e ligjit; c) zgjedhja nga organi publik është në raport të drejtë me nevojën që e ka diktuar atë. 4. Në rastin e aktit nënligjor normativ, gjykata shqyrton ligjshmërinë e aktit që kundërshtohet, duke vlerësuar të tri kriteret e përcaktuara në pikën 3 të këtij neni”*, rezulton se shqyrtimi gjyqësor (krahas atij

⁴² Komentar i Kodit të Procedurave Administrative, Botim i Institutit të Studimeve Publike & Ligjore, Botimet “Toena” 2004, fq. 208.

administrativ) i akteve diskreciale përqendrohet në verifikimin e kushteve të ligjshmërisë së ushtrimit të diskrecionit nga ana e administratës.

Shkaqet të cilat mund të çojnë në ushtrimin e gabuar të diskrecionit nga ana e administratës janë të shumta. Tejkalimi i diskrecioit mund të ndeshet në formën e tij më të dukshme, kur autoriteti administrativ bën diçka për të cilën në mënyrë të qartë është i paaautorizuar ta kryejë në bazë të ligjit apo kur përdor diskrecionin në mënyrë të paligjshme p.sh rasti i vendosjes së një gjobe nga autoriteti administrativ tej kufijve të caktuar nga ligji⁴³. Një tjetër formë e tejkalimit të pushtetit është mosnjohja dhe keqinterpretimi i legjislacionit nga ana e administratës dhe për rrjedhojë nxjerrja e akteve apo kryerja e veprimeve të parregullta. Neglizhenca, gjithashtu ka rezultuar të jetë një shkak, që ka çuar shpesh në marrjen e vendimeve të pamenduara apo në mos marrjen fare të vendimeve. Pavarësisht parashikimeve ligjore dhe praktikës gjyqësore në kuadër të ndalimit të shpërdorimit të pushtetit diskrecional, përsëri një pasojë e pashmangshme e zgjerimit të funksioneve qeveritare ka qenë pikërisht rritja e burokracisë si rrjedhojë e drejtpërdrejtë e ushtrimit të pushtetit diskrecial. Numri i zyrtarëve të të gjitha llojeve është rritur në një masë mjaft të madhe, duke bërë që burimet materiale për aktivitetet e tyre të jenë të ndara, ndërkohë që kompetencat e tyre janë zgjeruar në shtrirje dhe janë thelluar në përmbajtje.

3.1.2. Raporti midis interesit publik dhe atij privat

⁴³Komentar i Kodit të Procedurave Administrative, Botim i Institutit të Studimeve Publike & Ligjore, Botimet “Toena” 2004, fq. 209.

Orientimi i administratës publike në drejtim të sigurimit të interesit publik mund të kuptohet si orientimi i saj drejt sigurimit të funksionimit të shoqërisë si një e tërë. Në këtë kuadër, administrata publike është e ndërlidhur me politikat publike, të cilat kanë për qëllim identifikimin dhe ofrimin e zgjidhjeve sa më të përshtatshme të çështjeve që përfshijnë interesa publikë. Një sistem efektiv i kontrollit administrativ duhet të sigurojë balancën midis përdorimit efektiv të autoritetit publik dhe të drejtave demokratike të qytetarëve (Basu R., 2004). Njerëzit bëhen ajo çka liderët i bëjnë ata dhe administrata vepron në bazë të dy spektrave: drejtimi nga sipër nga ana e liderëve dhe bindje e qytetarëve nga poshtë. Duke qenë një marrëdhënie komplekse, shpesh marrëdhënia institucion publik-subjekt privat nuk administrohet në pritshmërinë e përcaktimeve ligjore. Për këtë arsye është mjaft e rëndësishme të sigurohet një kontroll mbi mënyrat se si administrata publike ndërhyr në të drejtat e subjekteve private për hir të mbrojtjes së interesit publik.

Sipas parashikimeve të KPrA, çdo veprim administrativ, i cili, për arsye të mbrojtjes së interesit publik ose të të drejtave të të tjerëve, mund të kufizojë një të drejtë individuale, ose mund të cenojë interesa legjitime, duhet të zhvillohet në përputhje me parimin e proporcionalitet⁴⁴.

Veprimi administrativ është në përputhje me parimin e proporcionalitetit vetëm kur ky veprim është: *a) i nevojshëm për të arritur qëllimin e përcaktuar me ligj dhe e arrin atë me mjetet dhe masat që cenojnë më pak të drejtat apo interesat legjitime të palës; b) i përshtatshëm për të arritur qëllimin e parashikuar në ligj; dhe c) në përpjesëtim të drejtë*

⁴⁴ Neni 12 i K.Pr.A

me nevojën që e ka diktuar atë. Pra, në përputhje me këtë parim rezulton se përmbushja e interesave publikë nuk duhet të legjitimojë kurrësi shkeljen e të drejtave të personave privatë në tejkalim të kufijve të veprimit të njohura me ligj.

Me qëllim vlerësimin e zbatimit të parimit të proporcionalitetit, kur me ligj vendoset një kufizim i një të drejte themelore, duhet të identifikohen interesat publikë për të cilat është vendosur masa kufizuese. Proporcionaliteti i një kufizimi vlerësohet rast pas rasti, duke pasur parasysh se aspektet e përmendura më sipër nuk duhet të analizohen veç e veç, por të gërshetuara me njëra-tjetrën⁴⁵. GjEDrNj në praktikën e saj ka konkluduar se një ndërhyrje nga administrata shtetërore, duhet të arrijë një ‘ekuilibër të drejtë’ midis kërkesave të interesit të përgjithshëm të komunitetit dhe kërkesave të mbrojtjes së të drejtave themelore të individit. Shqetësimi për të arritur këtë ekuilibër është pasqyruar në strukturën e nenit 1 të Protokollit 1 të KEDrNj si një i tërë, duke përfshirë edhe paragrafin e dytë: *duhet të ekzistojë një marrëdhënie e arsyeshme proporcionaliteti midis mjeteve të përdorura dhe qëllimeve të ndjekura*⁴⁶. Edhe nëse është e ligjshme, jo arbitrare dhe për një interes publik, një ndërhyrje në të drejtën e gëzimit të pasurisë/pronës duhet gjithmonë të arrijë këtë ‘ekuilibër të drejtë’.

Këtë qëndrim ka mbajtur edhe Gjykata Kushtetuese e cila në praktikën e saj më të fundit, ku ka analizuar mosmarrëveshjet në fushën e tatimeve, që ende mbeten çështje që përfshihen në prerogativat e autoritetit publik për shkak të predominimit të natyrës publike të raportit midis tatimpaguesit dhe komunitetit, ka vendosur se:

⁴⁵ Shiko vendimin nr.12, datë 14.04.2010 të Gjykatës Kushtetuese

⁴⁶ Shiko vendimin e GjEDrNj në çështjen “*MA dhe 34 të tjerët kundër Finlandës*”, nr 27793/95, 10 Qershor 2003.

“Marrja e masave ligjore në luftën ndaj informalitetit, krijimi i kushteve për konkurrencë të ndershme, forcimi i procedurave tatimore për të mbyllur hapësirat ligjore për kryerjen e evazionit fiskal dhe të kontrabandës janë objektivat që synon të realizojë ligji konkret, bazuar në relacionin shoqëruar të projektligjit. Padyshim parandalimi i evazionit fiskal është një objektiv legjitim me rëndësi publike. Shteti ka diskrecion të ndërmarrë iniciativa ligjore, në kuadër të reformave ekonomike e financiare, për të rritur efektivitetin e mbledhjes së tatimeve. Megjithatë, kjo nuk do të thotë se ligjvënësi mund të vendosë çdo lloj detyrimi ligjor apo çdo lloj dënimi me gjobë për shkelje të ligjeve tatimore, duke i justifikuar me arritjen e qëllimit rregullator...masat e gjobave nuk janë proporcionale dhe të arsyeshme për të rivendosur balancën e drejtë midis kërkesave të interesit të përgjithshëm të komunitetit për një ekonomi të formalizuar dhe kërkesave të mbrojtjes së lirisë së ushtrimit të veprimtarisë ekonomike dhe të së drejtës së pronës të tatimpaguesve”⁴⁷.

Çështja e proporcionalitetit midis interesit publik dhe atij privat është vënë në diskutim edhe pas hyrjes në fuqi të ligjit nr. 49/2012 “*Për organizmin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative*”, ku përpara Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë⁴⁸ u shtrua për diskutim çështja nëse parashikimet e neneve 45 dhe 56 të ligjit 49/2012 që kufizojnë rastet e pranueshmërisë për shqyrtim të ankimeve dhe rekurseve për mosmarrëveshjet administrative, do të zbatoheshin apo jo për ankimet drejtuar gjykatës së apelit dhe rekursat drejtuar Gjykatës së Lartë përpara datës 04.11.2013 (data e fillimit të veprimit të ligjit), duke qenë se nuk ka rregullim të shprehur me dispozitë kalimtare për këtë qëllim.

Sipas Nenit 45 të ligjit:

“Nuk lejohet ankim ndaj vendimeve përfundimtare të gjykatës administrative për padi me objekt: a) kundërshtimin e dënimit për kryerjen e kundërvajtjeve administrative, me vlerë më të vogël se njëzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi; b) kundërshtimin e aktit administrativ që përmban detyrim në të holla, me vlerë më të vogël se njëzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi; c) kundërshtimin e aktit administrativ që ka refuzuar dhënien e detyrimit në të holla, me vlerë më të vogël se njëzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi; ç) mosmarrëveshjet që lidhen me mbrojtjen e të drejtave, lirive dhe interesave kushtetuese dhe ligjore, që rrjedhin nga sigurimet shoqërore dhe shëndetësore, ndihma ekonomike dhe pagesa e aftësisë së kufizuar, me vlerë më të vogël se njëzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi”.

⁴⁷ Shiko vendimin nr. 33 datë 08.06.2016 të Gjykatës Kushtetuese.

⁴⁸ Shiko vendimin unifikues nr. 3, datë 06.12.2013 të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë.

Ndërkohë neni 56 parashikon se:

“Nuk lejohet rekurs ndaj vendimeve përfundimtare të Gjykatës Administrative të Apelit për padi me objekt: a) kundërshtimin e dënimit për kryerjen e kundërvajtjeve administrative, me vlerë më të vogël se dyzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi; b) kundërshtimin e aktit administrativ që përmban detyrim në të holla, me vlerë më të vogël se dyzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi; c) kundërshtimin e aktit administrativ që ka refuzuar dhënien e detyrimit në të holla, me vlerë më të vogël se dyzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi; ç) mosmarrëveshjet që lidhen me mbrojtjen e të drejtave, lirive dhe interesave kushtetuese dhe ligjore, që rrjedhin nga sigurimet shoqërore dhe shëndetësore, ndihma ekonomike dhe pagesa e aftësisë së kufizuar, me vlerë më të vogël se dyzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi”

Për të bërë të mundur unifikimin e praktikës në këtë drejtim, kolegjet sollën në vëmendje faktin se në praktikë kishte raste kur subjektet e kishin ushtruar tashmë të drejtën e ankimit që ia ka njohur ligji i mëparshëm procedural dhe këto ankime nuk ishin shqyrtuar akoma nga gjykatat e apelit dhe Gjykata e Lartë, ndërkohë që ligji i ri procedural për këto raste nuk lejon ankimim. Për këtë arsye lindi nevoja e analizimit të parimit të proporcionalitetit dhe zbatimit të tij në këtë rast konkret, ku ligji parashikon një kufizim kundrejt një të drejte specifike siç është e drejta e ankimit. E drejta e ankimit në një gjykatë më të lartë është një e drejtë themelore e parashikuar nga neni 43 i Kushtetutës⁴⁹. Si e tillë, ajo duhet të gjejë shprehje edhe në aktet normative që dalin në bazë dhe për zbatim të dispozitave kushtetuese. E drejta e ankimit mund t’i nënshtrohet kufizimeve me anë të ligjit, duke respektuar kriteret e përcaktuara në nenin 17 të Kushtetutës. Kriteret e kufizimit sipas kësaj dispozite janë: parashikimi me ligj i kufizimeve, moscenimi i thelbit të së drejtës, mostejkalimi i kufizimeve të vendosura nga

⁴⁹ Sipas këtij neni: “Kushdo ka të drejtë të ankohet kundër një vendimi gjyqësor në një gjykatë më të lartë, përveçse kur në Kushtetutë parashikohet ndryshe.”

Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut dhe respektimi i parimit të proporcionalitetit në kufizimin e një të drejte themelore. Sipas Kolegjeve të Bashkuara, ligjvënësi me ligjin nr.49/2012 ka bërë kufizim të së drejtës së ankimit duke mbajtur parasysh interesin publik në shpejtësinë dhe efektivitetin e gjykimit administrativ, si dhe vlerën e ulët mbi të cilën zhvillohet ky gjykim. Një gjë e tillë i shërben efektivitetit të gjykimit administrativ si dhe ekonomisë gjyqësore, si parim që duhet të shtrihet në të gjitha nivelet e sistemit gjyqësor. Megjithatë mbetet të vlerësohet edhe nëse kufizimi i të drejtës për t'u ankuar në një gjykatë më të lartë dhe i pritshmërive të ligjshme të qytetarëve është në proporcion me interesin publik për të cilin ligjvënësi ka parashikuar këtë kufizim⁵⁰.

Me qëllim vlerësimin e zbatimit të parimit të proporcionalitetit kur me ligj vendoset një kufizim i një të drejte themelore, duhet të identifikohen interesat publikë për të cilat është vendosur masa kufizuese. Në rastin e mësipërm, interesi publik i identifikuar ka të bëjë me nevojën e një administrimi sa më të mirë, efektiv dhe efikas të drejtësisë, duke i dhënë zgjidhje sa më të shpejtë mosmarrëveshjeve administrative dhe arritjen e paqes sociale me kosto sa më të ulët për shtetin dhe publikun. Nga ana tjetër renditen interesat e subjekteve, të cilët presin të realizojnë të drejtat e tyre sipas ligjit që ka qenë në fuqi në momentin e ushtrimit të së drejtës së tyre të ankimit ose të rekursit. Gjykatat administrative kanë detyrimin që të shqyrtojnë ankimet ose rekursin, duke qenë se nenet 45 dhe 56 të Ligjit nr.49/2012, në momentin e paraqitjes së këtyre ankimeve apo rekurseve, nuk kishin hyrë ende në fuqi dhe për këtë shkak nuk mund të sillnin efekte ndaj ankimeve të ushtruara

⁵⁰ Gjykata Kushtetuese është shprehur se: “...ligjvënësi duhet të mbajë parasysh se një situatë të rregulluar më parë, parimisht mund ta ndryshojë vetëm nëse kjo sjell pasoja pozitive për subjektet përfituese dhe jo kur ndryshimi i akteve e përkeqëson situatën, pra i heq subjekteve fituese një të drejtë të fituar më parë.....” (Shih vendimin nr.2/2013; vendimin nr.9/2007 të Gjykatës Kushtetuese).

tashmë. Një qëndrim i ndryshëm do të përbënte cenim të parimit të sigurisë juridike në lidhje me realizimin e të drejtës së tyre për t'iu drejtuar një gjykatë më të lartë, e drejtë e cila ishte realizuar në momentin e hyrjes së ligjit të ri në fuqi. Në përputhje me analizën e parashtruar më sipër kolegjet kanë arritur në interpretimin unifikues se:

“Kufizimet financiare që parashikojnë nenet 45 dhe 56 të Ligjit nr.49/2012, në lidhje me të drejtën për të paraqitur ankim në Gjykatën e Apelit Administrativ ose rekurs në Gjykatë të Lartë, nuk zbatohen në lidhje me ankimet apo rekurset e paraqitura përpara datës 04.11.2013.”

3.2. Aspektet e kontrollit mbi administratën publike – Kontrolli administrativ

E drejta administrative, pothuajse në të gjitha shtetet e zhvilluara, mbulon një gamë mjaft të gjerë çështjesh duke filluar nga shpronësimet për interesa publike, planifikimin e territorit, gjendjen civile, lëshimin e lejeve dhe licencave për ushtrim aktiviteti, mbrojtjen e mjedisit, shërbimet e transportit publik, garantimin e të drejtës për informim etj. Autoritetet administrative janë subjektet kryesore të cilat mundësojnë ndërlidhjen midis subjekteve privatë (fizikë ose juridikë) dhe shtetit dhe si të tilla, ato në mënyrë efektive përcaktojnë të drejtat, detyrimet si dhe përgjegjësitë e subjekteve⁵¹. Për rrjedhojë aktet dhe veprimet që shprehin vullnetin e administratës publike kanë një ndikim të drejtpërdrejt mbi subjektet private, ndaj këtyre të fundit u njihet e drejta themelore e ankimit kundër këtyre akteve apo veprimeve, për sa kohë interesat e tyre subjektivë cenohen apo janë në rrezik cenimi. Një nga themelet në të cilat mbështetet shteti i së

⁵¹ Handbook for Monitoring Administrative Justice, Folke Bernadotte Academy and Office for Democratic Institutions and Human Rights, Shtator 2013, fq. 11.

drejtës është garantimi i drejtësisë efektive. Në rastin e dytë del në pah ajo që botërisht njihet si drejtësia administrative, në themel të së cilës qëndron parimi se qeveria dhe administrata e saj, duhet të veprojnë në kuadër të autoritetit ligjor. Kontrolli mbi administratën publike nënkupton procesin me anë të të cilit garantohej se veprimtaria e administratës publike dhe strukturave të saj është në përputhje me standardet dhe procedurat e miratuara me ligj. Parimet e pluralizmit dhe ndarjes së pushteteve janë dy prej garancive kryesore në të cilat mbështetet sigurimi i kontrollit mbi administratën publike. Në bazë të parimit të kontrollit të administratës të parashikuar nga K.Pr.A, veprimtaria administrative i nënshtrohet:

- a. kontrollit administrativ, në përputhje me dispozitat e K.Pr.A mbi mjetet ligjore administrative dhe legjislacionit në fuqi;
- b. kontrollit të gjykatës, në përputhje me legjislacionin në fuqi; dhe/ose
- c. çdo kontrolli tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi.

Në vijim të këtij kapitulli, fokusi i trajtimit do të jetë kontrolli administrativ mbi aktet e organeve publike, pasi kontrolli gjyqësor mbi administratën dhe format e tjera të parashikuara me ligj do të shqyrtohen me detaje në kapitujt në vijim. Me kontroll administrativ do të kuptojmë kontrollin e ushtruar për zbatimin e ligjshmërisë në veprimtarinë e administratës publike, që ushtron organi administrativ epror mbi organet vartëse, lidhur me kryerjen e suksesshme të detyrave të tyre zyrtare (ky është kontrolli i brendshëm), ose ndikimi i organit të specializuar administrativ mbi organet tjera administrative me qëllim sigurimin e zbatimit të rregullt nga ana e tyre të ligjeve dhe akteve nënligjore (ky është kontrolli i jashtëm). Ndryshimi ndërmjet kontrollit të

brendshëm dhe atij të jashtëm qëndron në atë që, ndërsa i pari bazohet në parimet e ndërtimit dhe të funksionimit të organeve të aparatit shtetëror, i dyti është kontroll i mbështetur në rregullimin juridik të posaçëm, bazuar në Kushtetutë apo në dispozita të posaçme ligjore⁵².

Parimi i kontrollit të brendshëm dhe atij gjyqësor⁵³.

Në mbrojtje të të drejtave kushtetuese dhe lirive të të drejtave të personave privatë nga veprimtaria e organeve të administratës publike, kjo veprimtari i nënshtrohet një kontrolli të dyfishtë;

- **kontrollit të brendshëm**, kryer nga organe të cilat qëndrojnë më lart në hierarki, apo organe të posaçme të cilat shqyrtojnë ankimet e vendimeve të marra nga ana e organeve administrative.
- **kontrollit gjyqësor**, i cili vjen fill pas shterimit të kontrollit administrativ.

i. Kontrolli i brendshëm

Ky kontroll i administratës është një proces i projektuar për të siguruar garanci të arsyeshme në lidhje me arritjen e objektivave të administrimit publik. Përveç kësaj, kontrolli i brendshëm është grupi i normave, rregulloreve dhe procedurave të miratuara nga çdo njësi administrative të tilla si manualët, ndarjet e detyrave, përcaktimi i attributeve dhe përgjegjësi, trajnimi i punonjësve, kufizimi i aksesit në asete për të parandaluar gabimet, mashtrimet dhe joefikasitetin. Çdo subjekt ka të drejtë të ushtrojë mjetet ligjore

⁵² Dobjani Ermir, E drejta Administrative, Botim i Ripunuar, Tiranë 2007, fq. 388.

⁵³ Neni 18, po aty....

administrative ndaj çdo veprimi apo mosveprimi administrativ, nëse pretendon se të drejtat apo interesat e tij të ligjshme cenohen nga ky veprim apo mosveprim. Organet e administratës shtetërore para së gjithash janë objekt i kontrollit të ushtruar nga qeveria, si bartëse e pushtetit ekzekutiv. Ky kontroll përqendrohet kryesisht në veprimtarinë e ministrave dhe drejtuesve të institucioneve qendrore. Në këtë kuadër Këshilli i Ministrave ka të drejtë të shfuqizojë aktet e paligjshme të ministrave apo të institucioneve të tjera qendrore të administratës publike. Ndërkohë edhe ministrat si pjesë e strukturës së qeverisë kanë të drejtë të shfuqizojnë aktet e paligjshme të organeve publike në varësi të tyre. Mjetet me anën e të cilave realizohet kontrolli i brendshëm administrativ janë: *ankimi administrativ, kundërshtimi administrativ dhe rishikimi.*

Ankimi administrativ konsiston në paraqitjen e ankimit kundër një akti të administratës apo kundër mosveprimit të kësaj të fundit për të nxjerrë një akt administrativ. Organi i cili e shqyrton ankimin administrativ sipas rastit mund të jetë:

- a. organi që e ka nxjerrë ose ka kompetencë të nxjerrë aktin;
- b. organi publik epror i organit që e ka nxjerrë apo ka kompetencë të nxjerrë aktin; ose
- c. një organ tjetër publik i përcaktuar shprehimisht me ligj.

Me qëllim që ankimi administrativ të konsiderohet ligjërisht i pranueshëm duhet që ai të mos jetë përjashtuar nga ligji⁵⁴, dhe të paraqitet nga subjekti i cili ka një interes të

⁵⁴ Shembuj të vendimeve administrative që mund të ankimohen lidhur me tatimpaguesin dhe detyrimin e tij tatimor përfshijnë: a) çdo njoftim vlerësimi (për shembull një vlerësim tatimor i nxjerrë pas një kontrolli tatimor (neni 84(5) e Ligjit); b) çdo akt tjetër administrativ që ndikon detyrimin tatimor të tatimpaguesit përfshirë kërkesën për kompensim (kur, për një tatim ose disa lloje tatimesh, tatimpaguesi ka një detyrim por gjithashtu gëzon edhe të drejtën e kreditimit ose rimbursimit, c) çdo akt që ndikon kërkesën e tij për rimbursim, ç) çdo akt që ndikon kërkesën e tij për lehtësim tatimor d) gabimet në llogaritjen e përqindjes së kamatëvonesës (neni 76 (4) e Ligjit), dh) vendosjen ose gabimet në llogaritjen e shumave dhe llojeve të

ligjshëm për të kundërshtuar aktin. Sipas parashikimeve ligjore ankimi administrativ ndaj aktit administrativ duhet të paraqitet brenda 30 ditëve nga data kur ankuesi ka marrë njoftim për nxjerrjen ose refuzimin e nxjerrjes së aktit administrativ dhe në rastin e mosveprimit administrativ, me përjashtim kur miratimi në heshtje është i zbatueshëm, ankimi duhet të paraqitet jo më parë se 7 ditë dhe jo më vonë se 45 ditë nga data e përfundimit të afatit të caktuar ose të shtyrë, për përfundimin e procedurës administrative⁵⁵.

Ankimi ndaj një akti administrativ shqyrtohet, në radhë të parë, nga vetë organi publik kompetent, i cili fillimisht shqyrton nëse ankimi është i pranueshëm dhe vetëm nëse ankimi është i pranueshëm, shqyrton ligjshmërinë dhe përshtatshmërinë e aktit administrativ të ankimuar. Nëse anulimi, shfuqizimi ose ndryshimi i aktit administrativ të ankimuar apo nxjerrja e aktit të refuzuar do t'i shkaktonte dëm një pale tjetër, organi kompetent duhet t'i japë asaj mundësinë për t'u dëgjuar përpara marrjes së vendimit për ankimin e paraqitur. Në rast se organi publik kompetent vlerëson se ankimi është i pranueshëm dhe plotësisht i bazuar, ai me një akt të ri administrativ anulon, shfuqizon ose ndryshon aktin e ankimuar, ose përkatësisht nxjerr aktin e refuzuar, siç është kërkuar nga pala. Kur organi publik kompetent vlerëson se ankimi nuk është i pranueshëm dhe plotësisht i bazuar, pa vonesë dhe pa u shprehur mbi të, e përcjell atë për shqyrtim dhe vendimmarrje tek organi epror, së bashku me të gjitha dokumentet përkatëse të dosjes dhe një raport me shkrim të qëndrimit të tij.

gjobave... Akti i konstatimit nuk ndikon në detyrimin tatimor të tatimpaguesit, pasi lënda dhe përmbajtja e këtij akti ka si qëllim vetëm konstatimin e zbatimit të legjislacionit tatimor nga tatimpaguesi dhe në të nuk janë përcaktuar detyrime tatimore dhe për rrjedhojë është një akt i cili nuk mund të ankimohej.

⁵⁵ Neni 132 i K.Pr.A.

Organi epror shqyrton ankimin e përcjellë nga organi kompetent dhe, nëse është e nevojshme, zhvillon hetime shtesë, apo urdhëron organin kompetent që të zhvillojë hetime shtesë dhe ta njoftojë për to. Nëse organi epror vlerëson se pjesa urdhëruese e aktit administrativ të ankimuar është e ligjshme, por arsyet e dhëna janë të tjera nga ato që ka dhënë organi kompetent publik në aktin e ankimuar, apo vlerëson se arsyetimi i tij nuk është i plotë, ai refuzon ankimin dhe paraqet arsyetimin e ri. Nëse organi epror vlerëson se ankimi është i pranueshëm dhe i bazuar, ai vendos përfundimisht me një akt të ri duke anuluar, shfuqizuar apo ndryshuar, plotësisht apo pjesërisht, aktin e ankimuar, ose përkatësisht duke nxjerrë aktin e kërkuar nga pala. Nëse nuk është parashikuar shprehimisht ndryshe nga ligji, akti i organit epror mund të jetë vetëm në dobi të palës ankuese.

Në rastin e ankimit ndaj mosveprimit administrativ procedura është e ndryshme nga ajo e sqaruar më lart, pasi ky ankim shqyrtohet drejtpërdrejtë nga organi epror. Organi epror, fillimisht, shqyrton nëse ankimi është i pranueshëm dhe vetëm nëse ankimi është i pranueshëm, vendos mbi kërkesën e palës, siç i është parashtruar organit kompetent. Organi epror vendos mbi kërkesën në bazë të dosjes së çështjes apo, nëse është e nevojshme, zhvillon hetime administrative shtesë, apo urdhëron organin kompetent që të zhvillojë këto hetime shtesë dhe ta njoftojë për rezultatet e hetimit dhe përveçse kur parashikohet ndryshe nga ligji, organi epror zgjidh çështjen duke nxjerrë një akt përfundimtar⁵⁶.

⁵⁶ Shiko nenin 138 të K.Pr.A-ve.

Në rastin e *kundërshtimit administrativ* ndaj një veprimi tjetër administrativ, nën regjimin e së drejtës administrative, pala mund të kërkojë nga organi publik:

- a) ndalimin e kryerjes së një veprimi tjetër administrativ;
- b) kryerjen e një veprimi tjetër administrativ, për të cilin pala ka të drejtë, nëse ky veprim është kërkuar nga pala, por organi publik nuk ka vepruar;
- c) tërheqjen apo ndryshimin e një deklarate publike;
- d) shpalljen të paligjshëm të një veprimi tjetër administrativ dhe ndreqjen e pasojave të shkaktuara prej tij.

Pala, në rastin e kundërshtimit administrativ për kryerjen e tërthortë të shërbimeve të dobishmërisë publike dhe të shërbimeve të tjera publike, mund të kërkojë ushtrimin e funksioneve rregulluese apo të mbikëqyrjes nga organi rregullator, mbikëqyrës apo licencues, me qëllim përfitimin nga pala kundërshtuese të një shërbimi, për të cilën ka të drejtë sipas ligjit, dhe respektimin nga subjekti privat apo publik të detyrimeve lidhur me kryerjen e tërthortë të shërbimeve publike⁵⁷.

Së fundi, *rishikimi* që konsiston në mjetin ligjor administrativ, me anë të të cilit kërkohet anulimi apo ndryshimi i një akti administrativ të nxjerrë apo nxjerrja e një akti administrativ të refuzuar, kundër të cilit ankimi nuk është më i pranueshëm për shkak të kalimit të afatit të parashikuar nga KPrA. Pala mund të kërkojë rishikim, nëse zbulohen rrethana ose prova të reja me shkresë që kanë rëndësi për çështjen, të cilat nuk dihenin

⁵⁷ Në rastin e veprimtarisë në funksion të dobishmërisë publike apo të shërbimeve publike, që kryhen nga subjektet private apo ato publike, nën regjimin e së drejtës private, organi rregullator, mbikëqyrës a licencues, sipas ligjit, duhet të sigurojë, nëpërmjet ushtrimit të mbikëqyrjes, vazhdimësinë, universalitetin, koston e pranueshme, cilësinë e përshtatshme të shërbimit, objektivitetin dhe transparencën e procedurave dhe mosdiskriminimin e përfituesit të shërbimit publik.

dhe mund të diheshin prej saj gjatë zhvillimit të procedurës administrative që ka çuar në nxjerrjen e aktit administrativ.

ii. Kontrolli i jashtëm

Ky lloj kontrolli ushtrohet nga ana e organeve apo autoriteteve publike të cilat janë ndërtuar dhe funksionojnë jashtë strukturës së organeve publike që ato kontrollojnë⁵⁸. Zakonisht këto organe janë të krijuara nga Kushtetuta apo ligje të posaçme dhe funksionet e tyre kontrolluese përcaktohen nga këto akte. Format standarde të kontrollit të jashtëm janë: kontrolli legjislativ dhe ai ekzekutiv mbi administratën. Ndërkohë doktrina juridike botërore ka servitur edhe disa forma të tjera jo standarde të kontrollit të jashtëm të tilla si; kontrolli nga media, kontrolli nga grupet e interesit, kontrolli nga organizatat e pavarura, nga shoqëria civile etj. Duhet theksuar se si kontrolli i brendshëm dhe ai i jashtëm nuk janë kategori ekskluzive, por janë plotësuese dhe shtesë të njëra-tjetrës.

Forma kryesore e kontrollit të jashtëm të përgjithshëm mbi administratën publike është *kontrolli legjislativ*, i cili konsiston në kontrollin e ushtruar nga pushteti legjislativ nëpërmjet miratimit të politikave të drejtimit, mbikëqyrjes dhe kontrollit të administratës publike. Kështu pushteti legjislativ miraton ose sipas rastit autorizon krijimin e organeve administrative, miraton buxhetin për operimin e tyre si dhe kontrollon veprimtarinë e tyre duke vendosur kufizime specifike. Sipas legjislacionit të vendit tonë format kryesore të kontrollit legjislativ mbi administratën publike janë:

- Llogaridhënia e Këshillit të Ministrave përpara Kuvendit;

⁵⁸ Dobjani Ermir, E drejta Administrative, Botim i Ripunuar, Tiranë 2007, fq. 391.

- Detyrimi i kryeministrit dhe çdo anëtar tjetër të Këshillit të Ministrave që t'u përgjigjet interpelancave dhe pyetjeve të deputetëve;
- Detyrimi i drejtuesve të institucioneve shtetërore që me kërkesë të komisioneve parlamentare të japin shpjegime dhe të informojnë mbi çështje të ndryshme të veprimtarisë së tyre për sa e lejon ligji;
- Kontrolli i administratës nëpërmjet komisioneve parlamentare;
- Kontrolli mbi buxhetin e organeve të administratës shtetërore.

Një tjetër formë e kontrollit të jashtëm mbi administratën publike, më e specializuar në përmbajtje, është kontrolli mbi veprimtari specifike të administratës publike nëpërmjet organeve të krijuara posaçërisht për këtë funksion. Forma e ushtrimit të kontrollit nga ana e këtyre organeve është zakonisht ajo e inspektimeve⁵⁹. I tillë është kontrolli i ushtruar nga Kontrolli i Lartë i Shtetit (KLSH), i cili është institucioni më i lartë i kontrollit ekonomik dhe financiar në Shqipëri. KLSH-ja është një organ tërësisht i pavarur në ushtrimin e veprimtarisë së tij dhe i nënshtrohet vetëm kushtetutës dhe ligjeve. Format kryesore të ushtrimit të kontrollit nga ana e këtij organi janë: *kontrolli i veprimtarisë ekonomike të institucioneve shtetërore e të personave të tjerë juridikë shtetërorë; kontrolli mbi mënyrën e përdorimit dhe mbrojtjes së fondeve shtetërore nga organet e pushtetit qendror dhe atij vendor; si dhe kontrolli mbi veprimtarinë ekonomike të personave juridikë në të cilët shteti ka më shumë se gjysmën e pjesëve ose të aksioneve ose kur huatë, kreditë dhe detyrimet e tyre garantohen nga shteti.*

⁵⁹ Dobjani Ermir, E drejta Administrative, Botim i Ripunuar, Tiranë 2007, fq. 393.

Organe të tjera të specializuara të kontrollit të jashtëm janë: *Avokati i Popullit, Inspektorati Shtetëror Teknik dhe Industrial, Inspektorati Qendror, Inspektorati i Punës, Inspektorati i Lartë i Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Konfliktit të Interesave etj.* Disa prej këtyre organeve do të analizohen më në detaje në kapitujt në vijim ku do të sqarohen edhe disa prej kompetencave të tyre kontrolluese.

3.3 Nevoja për mbrojtje ligjore mbi administratën publike - Përgjegjësia për shkaktimin e dëmit

Një gjë është e sigurt: problemi i mbrojtjes së qytetarëve kundër qeverisë zbulon aspekte ndërdisiplinore. Ashtu si shumica e shteteve Europiane edhe në vendin tonë një nga parimet kryesore mbi të cilat mbështetet funksionimi i administratës publike në vendin tonë është pikërisht parimi i përgjegjshmërisë së administratës. Ky parim i shënon fillesat e tij që në Kushtetutën e Republikës Popullore Socialiste të Shqipërisë të vitit 1976, ku në nenin 49 të saj parashikohej e drejta e shtetasve për të kërkuar zhdëmtim nga shteti ose nga nëpunësit e tij për dëmet që u shkaktohen nga veprimet e paligjshme të organeve shtetërore dhe të nëpunësve gjatë ushtrimit të detyrës. Kushtetuta aktuale në nenin 44 të saj garanton të drejtën e çdo shtetasi për t'u rehabilituar dhe/ose zhdëmtuar në përputhje me ligjin, në rast se është dëmtuar për shkak të një akti, veprimi ose mosveprimi të paligjshëm të organeve shtetërore, si një nga të drejtat themelore të njeriut.

Përgjegjshmëria e administratës publike shfaqet në dy lloje në varësi të sferës ku shtrihet veprimtaria e organeve të saj. Kështu në rastin kur organet e administratës publike

ushtrojnë veprimtari, në fushën private përshembull, nëpërmjet kontratave të sipërmarrjes të lidhura me subjektet private, atëherë kufijtë e përgjegjësisë që rrjedh si pasojë e veprimeve të këtyre organeve do t'i nënshtrohen rregullave të së drejtës private (dispozitave të kodit civil mbi përgjegjësinë kontraktore). Ndërkohë në rast se organet e administratës do të jenë shkaktarë të një dëmi në personin ose në pasurinë e një subjekti privat apo individ, atëherë përgjegjësia e tyre do t'i nënshtrohet rregullave mbi dëmin jashtëkontraktor të parashikuara nga Kodi Civil (nenet 608 e vijues të tij).

Në rastin kur sfera e veprimtarisë së organeve të administratës është ajo publike, atëherë administrata do të mbajë përgjegjësi në përputhje me parashikimet e KPrA-ve si dhe ligjit nr. 8510, datë 15.07.1999 *“Për përgjegjësinë jashtëkontraktore të organeve të administratës shtetërore”* (i ndryshuar). Neni 15 i KPrA parashikon se: *Organet publike dhe nëpunësit e tyre, kur kryejnë një procedurë administrative, mbajnë përgjegjësi për dëmet që u shkaktojnë palëve, në përputhje me legjislacionin përkatës. Kodi i mëparshëm në nenin 14 të tij sqaronte rastet kur organet e administratës do të mbanin përgjegjësi për dëmet që u shkaktonin të tretëve. Kështu sipas këtij neni organet e administratës publike dhe punonjësit e tyre do të mbanin përgjegjësi për dëmet që u shkaktonin personave privatë nëpërmjet: marrjes së vendimeve të paligjshme; refuzimit të paligjshëm për të marrë vendime; dhënies së informacioneve shkresore të pasakta për personat privatë si dhe për çdo shkak tjetër apo rast tjetër të parashikuar me ligj.*

Nga ana tjetër ligji nr.8510, datë 15.07.1999, bën rregullimin e një forme të veçantë të përgjegjësisë civile, përgjegjësia që lind nga shkaktimi i dëmit, tej asaj që parashikohet nga Kodi Civil. Ky rregullim, për shkak të subjektit/subjekteve të shkakimit të dëmit,

është shprehje e zbatimit të parimit të përgjegjshmërisë së administratës shtetërore. Sipas dispozitave të këtij ligji, organet e administratës shtetërore përgjigjen për dëmet pasurore dhe jopasurore jashtëkontraktore, që u shkaktojnë personave fizikë a juridike, privatë, vendas a të huaj. Me përgjegjësi jashtëkontraktore të organeve të administratës shtetërore kuptohet detyrimi i organeve të administratës shtetërore për të shpërblyer dëmin që këto të fundit i kanë shkaktuar interesave të personave privatë në ushtrim e sipër të funksioneve të tyre publike.

Sipas parashikimeve të nenit 3 të ligjit, organet e administratës shtetërore përgjigjen për dëmet që u shkaktojnë personave fizike a juridike privatë në rastet që vijojnë:

- a. kur kryejnë veprime a mosveprime të kundërligjshme;
- b. kur kryejnë veprime a mosveprime të ligjshme, por që sjellin dëmtimin e interesave të ligjshme të personave fizike a juridike privatë;
- c. kur, megjithëse kryejnë veprime a mosveprime të ligjshme, u shkaktojnë një dëm të pabarabartë subjekteve të cilëve u drejtohet ky veprim a mosveprim;
- d. kur, për shkak të mosfunksionimit të mjeteve teknike me të cilat organet e administratës shtetërore ushtrojnë veprimtarinë e tyre, persona fizike a juridike private cenohen në interesat e tyre të ligjshme;
- e. kur u shkaktojnë një rrezik të vazhdueshëm personave fizike a juridike privatë;
- f. kur kryejnë një akt korruptiv gjatë ushtrimit të funksioneve të tyre

Parimi i përgjegjshmërisë është i vlefshëm edhe për dëmet e shkaktuar nga punonjësit e organeve të administratës shtetërore gjatë ushtrimit të funksioneve shtetërore, me përjashtim të rasteve kur vërtetohet se ata kanë vepruar me keqbesim. Në të tilla raste mbi

këta persona rëndon përgjegjësia vetjake për të zhdëmtuar dhe rehabilituar subjektet e dëmtuar. Gjithsesi edhe në këto raste subjekti zhdëmtues do të jetë organi shtetëror i cili pasi dëmshpërblen palën e dëmtuar, ka të drejtë të kërkojë nga punonjësi fajtor kthimin e shpërblimit që ka paguar⁶⁰.

Ligji ka parashikuar edhe rastet në të cilat organi i administratës shtetërore zhvishet nga detyrimi për të zhdëmtuar subjektin e tretë. Kështu në rastet kur dëmi është shkaktuar si rezultat i veprimit ose mosveprimit të organit shtetëror, në qoftë se dëmi nuk do të mund të shmangej edhe nëse do të ishte treguar kujdesi i duhur gjatë ushtrimit të funksioneve shtetërore, në pajtim me rrethanat, organi nuk përgjigjet. Gjithashtu në rast se, përveç veprimeve dhe mosveprimeve të organit të administratës shtetërore, në shkaktimin e dëmit kanë ndikuar edhe veprimet ose mosveprimet e të dëmtuarit, masa e dëmshpërblimit, që duhet të jepet varet nga masa në të cilën dëmi është shkaktuar edhe nga i dëmtuari. Roli i palës së dëmtuar në shkaktimin e dëmit dhe masa e dëmshpërblimit që paguhet në këtë rast, përcaktohen nëpërmjet vlerësimeve të ekspertit, në përputhje me dispozitat e KPrA dhe të KPrC.

Përveç shpërblimit të dëmit pasuror, ligji ka njohur edhe të drejtën e shpërblimit të dëmit jopasuror në rastet kur cenohet paprekshmëria trupore, shëndeti, liria ose personaliteti⁶¹.

⁶⁰ Shiko nenin 4 të ligjit “Për përgjegjësinë jashtëkontraktore të organeve të administratës shtetërore”.

⁶¹ Sipas nenit 13 të ligjit: 1. Në rastet e vdekjes, cenimit të paprekshmërisë trupore ose të shëndetit, si dhe në rastin e heqjes së padrejte të lirisë, si rezultat i veprimeve ose mosveprimeve të organeve të administratës shtetërore, të tretit, të cilit i dëmtuari ka qene i detyruar t'i beje shërbime në shtëpi ose në punën e tij, i paguhet një dëmshpërblim në të holla për dëmin që i shkaktohet nga shërbimet e parealizuar. 2. Në rast se është shkaktuar vdekja e një personi, për shkak të veprimeve ose mosveprimeve të organeve të administratës shtetërore, këto të fundit janë të detyruara të dëmshpërblejnë shpenzimet e varrimit të atij që ka detyrimin ligjor për t'i paguar ato. 3. Kur i vdekuri, në çastin e shkaktimit të dëmit, ka qene ligjërisht i detyruar për t'i dhënë një të treti detyrim ushqimor ose mund t'i vihej një detyrim i tillë, dhe kur i treti ka mbetur pa këtë detyrim ushqimor, si rezultat i vdekjes së të detyruarit, atëherë atij i dëmshpërblehet dëmi

Edhe në këtë rast shpërblimi bëhet në të holla duke mbajtur gjithnjë parasysh dispozitat e Kodit Civil lidhur me shpërblimin e dëmit jopasuror. Dëmshpërblimet klasifikohen në tre kategori:

- i. Kthimi, i cili në kuptimin e ligjit, ka të bëjë me kalimin fizik të një sendi ose me rivendosjen e një të drejte, gëzimi i së cilës ishte pezulluar për shkak të veprimeve ose mosveprimeve të administratës shtetërore;
- ii. Shpërblimi, qëndron në pagimin e një sasive të hollash për të baraspeshuar një dëm, i cili nuk mund të ndreqet në mënyrë të drejtpërdrejtë⁶²;
- iii. Zhdukja e shkaqeve që sjellin dëmin, në rastin kur dëmi shkaktohet nga ndryshimi i një situate juridike ose faktike, e cila nga ana e saj, e ka origjinën në një akt të administratës shtetërore, organi kompetent i kësaj administrate mënjanon pasojat, nëpërmjet rivendosjes së gjendjes së mëparshme ose, kur një gjë e tillë është e pamundur, nëpërmjet vendosjes së një gjendjeje të ngjashme. Zhdukja e shkaqeve që sjellin dëmin nuk zbatohet kur rivendosja e gjendjes së mëparshme ose e një gjendjeje të ngjashme është e pamundur. Ky lloj dëmshpërblimi nuk zbatohet, gjithashtu, kur gjendja ekzistuese

nëpërmjet caktimit të një pensioni në të holla. Detyrimi për shpërblim të kësaj natyre qëndron edhe kur i treti, në çastin e shkaktimit të dëmit, ka qenë i zënë, po jo i lindur.

⁶² Në vendimin e saj nr. 2408, datë 15.10.2010 Gjykata e Apeli Tiranë ka argumentuar: *Përsa i përket llojit të shpërblimit, në referim të nenit 6 të Ligjit Nr.8510/1999, "Për përgjegjësinë jashtëkontraktore të organeve të administratës shtetërore", ky shpërblim qëndron në pagimin e një sasive të hollash për të baraspeshuar dëmin që i ka ardhur paditësve, dëm ky, që në rastin konkret, në referim të nenit 640 të Kodit Civil, përbëhet nga humbja e pësuar, pra, nga vlera reale e pasurisë së humbur. Ndërkohë, lidhur me këtë, gjykata e apelit pasi mori dhe mendimin e ekspertës e cila shpjegoi elemente të aktit të ekspertimit, arriti në përfundim se paditësi duhet të përfitojë një shpërblim të drejtë për demin pasuror që i është shkaktuar nga marrja/shpronësimi de facto i pronës së tij prej palës së paditur Bashkisë Tiranë, të sipërfaqes prej 35 m² (sipërfaqe e cila ka rezultuar e transformuar në pronë publike (rrugë) duke konsideruar në këtë rast për llogaritjen e vlerës së pronës së marrë, që në vetvete përbën dhe vlerën e dëmit pasuror të shkaktuar prej 1.680.000 lekësh.*

është shkaktuar nga një akt administrativ, i cili është bërë i pakundërshtueshëm për të dëmtuarin.

Përsa i përket strukturave kompetente për shqyrtimin e mosmarrëveshjeve me objekt shpërblimin e dëmit të shkaktuar nga organet e administratës publike, gjatë ushtrimit të veprimtarisë së tyre në sferën publike, rikujtojmë se duke filluar nga data 04.11.2013⁶³, ka nisur të zbatohet ligji 49/2012 për të gjitha çështjet që vetë ai i ka përcaktuar si mosmarrëveshje administrative, pavarësisht në çfarë gjendjeje, fazë apo shkallë ndodhet gjykimi⁶⁴. Në nenin 15/a të ligjit nr.49/2012, është përcaktuar se të drejtën e padisë në gjykatën administrative e ka çdo subjekt, që pretendon se i është cenuar një e drejtë apo një interes i ligjshëm nga një veprim apo mosveprim i organit publik. Ndërkohë sipas nenit 17 të po këtij ligji, padia para gjykatës administrative, ndër të tjera ngrihet për:

- b. shfuqizimin tërësisht apo pjesërisht të aktit administrativ;
- c. për ndryshimin, pjesërisht apo tërësisht, të aktit administrativ apo detyrimin e organit publik për të ndryshuar një akt administrativ;
- d. për konstatimin e pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ;
- e. për konstatimin e paligjshmërisë së veprimit administrativ, që nuk prodhon pasoja juridike, nëse paditësi ka një interes të arsyeshëm për këtë;
- f. për saktësimin e të drejtave dhe të detyrimeve ndërmjet paditësit dhe organit publik;
- g. për detyrimin e organit publik për të kryer apo për të ndaluar kryerjen e një veprimi tjetër administrativ, të nevojshëm për mbrojtjen e të drejtave apo të interesave të paditësit;

⁶³ Sipas përcaktimit të Dekretit nr.8349, datë 14.10.2013 të Ministrit të Drejtësisë.

⁶⁴ Ky ligj rregullon në tërësi fushën e kompetencave të gjykatës administrative të krijuar me anë të këtij tij, parimet, mënyrën e organizimit dhe funksionimit, procedurën e gjykimit administrativ, ekzekutimin e vendimeve, etj.

h. për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor, sipas ligjit të posaçëm.

Gjithashtu, në këtë dispozitë është përcaktuar se gjykatat administrative, ndër të tjera, janë kompetente për shqyrtimin e mosmarrëveshjeve që lindin “...për shkak të ndërhyrjes së paligjshme ose të mosveprimit të organit publik”, si dhe “f) për shpërblimin e dëmit jashtë kontraktor, sipas ligjit të posaçëm”. Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë kanë konkluduar se disa nga kriteret që gjykatat duhet të mbajnë parasysh për të përcaktuar nëse një mosmarrëveshje është apo jo e natyrës administrative kanë të bëjnë me:

- a. njëra nga palët në mosmarrëveshje ka natyrën e organit të administratës publike, në kuptim të rregullimit ligjor në fuqi dhe, në kuadër të kryerjes së veprimtarisë të njohur nga ligji, ushtron pushtetin e tij diskrecional ndaj palës tjetër;
- b. veprimtaria e organit të administratës publike bazohet në një ligj të posaçëm të së drejtës publike dhe vetë marrëdhënia juridike që krijohet në mes palëve buron nga një ligj i të drejtës publike;
- c. kjo veprimtari e organit të administratës publike, që konkretizohet me nxjerrjen e aktit, duhet të veprojë në drejtim dhe të ketë si bazë interesin publik.

Referuar sa më sipër gjykata administrative do të jetë kompetente për shqyrtimin e këtyre mosmarrëveshjeve. Në rastet e dëmit të shkaktuar nga cenimi i të drejtave, lirive dhe interesave kushtetuese dhe ligjore të subjekteve private apo personave fizikë, nga veprimtaria e administratës publike, mosmarrëveshja objekt gjykimi është e natyrës administrative. Personat e dëmtuar duhet të paraqesin kërkimet e tyre para gjykatës

administrative, si gjykata që ka kompetencë lëndore për gjykimin e mosmarrëveshjeve të lindura nga veprimi i pretenduar i paligjshëm i administratës publike. Pavarësisht se kërkitimi i shpërblimit të dëmit ka natyrë civile, marrëdhënia/mosmarrëveshja që krijohet midis palëve është si pasojë e *ndërrhyrjes së paligjshme ose të mosveprimit të organit publik*. Kjo marrëdhënie është e karakterit administrativ dhe për rrjedhojë, nga pikëpamja lëndore, mosmarrëveshjet që lindin për shkak të saj janë në kompetencën e gjykatave administrative.

KAPIITULLI IV

KUADRI LIGJOR RREGULLUES I GJYKIMEVE TË MOSMARRËVESHJEVE ADMINISTRATIVE

Për garantimin e një procesi të rregullt ligjor, rëndësi thelbësore ka padyshim kuadri ligjor i cili rregullon fushën përkatëse.

Marrëdhëniet që krijohen ndërmjet shtetasve dhe institucionit apo ndërmjet institucioneve me njëra-tjetrën, është e domosdoshme që këto marrëdhënie të jenë të rregulluara me ligjet përkatëse, duke bërë kështu funksionale shtetin e së drejtës.

Në një shtet të së drejtës, është thelbësore që, krijimi i marrëdhënieve të ndërsjella ndërmjet pushteteve (legjislativ, ekzekutiv e gjyqësor) dhe shtetasve të bëhet në bazë të ligjit.

Parimi i Ligjshmërisë në aspektin Kushtetues, e cila është edhe baza nga e cila rrjedhin të gjitha ligjet në Republikën e Shqipërisë, nënkupton kërkesën për respektimin e përpiktë të Kushtetutës, ligjeve dhe akteve nënligjore, nga ana e administratës shtetërore, shtetasve, zyrtarëve të lartë.

Në kuptimin e fushës administrative, **“Parimi i Ligjshmërisë”** nënkupton që: *“Organet e administratës publike e zhvillojnë veprimtarinë e tyre në përputhje me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, marrëveshjet Ndërkombëtare në të cilën RSh aderon, ligjet e*

R.Sh, brenda kufijve të kompetencave që u janë dhënë atyre dhe konform qëllimit për të cilin janë dhënë këto kompetenca”⁶⁵.

Parimi i ligjshmërisë, sipas Kodit të ri të Procedurave Administrative, përveç nga sa më sipër, ka shtuar një paragraf, ku lexohet se *“Të drejtat dhe interesat e ligjshëm të një pale nuk mund të cenohen nga veprimi administrativ, përveç kur parashikohet nga ligji dhe duke respektuar një proces të rregullt ligjor”⁶⁶.*

Ligjet e miratuara, të cilat rregullojnë sfera të fushave të ndryshme, në mënyrë që të japin efektin e qëllimit për të cilin janë krijuar, kërkohet forca e zbatueshmërisë. Në këtë mënyrë subjekteve të posaçme apo të përgjithshëm, të cilëve u drejtohet ligji, të respektojnë detyrimet e tyre dhe subjekteve privatë t’u garantohet gëzimi i të drejtave të parashikuara me ligj, është e nevojshme krijimi i strukturave ligjzbatuese, të cilat qëndrojnë mbi palët, për të qenë kontrollues e garantues të zbatimit të ligjit.

Në disa prej institucioneve të ndryshme shtetërore, ku mendohet se, problematikat e lindura gjatë procedurave administrative janë të shumta, dhe është e përshtatshme një zgjidhje më e shpejtë, apo aty ku mendohet se, abuzimi me pushtetin është i prirur të jetë i madh, janë parashikuar organe të brendshme kontrolli, të cilat janë të centralizuara, si p.sh Komisioni i Ankimit pranë Drejtorive Rajonale të Sigurimeve Shoqërore, Komisioni i Apelit Ankimor pranë Institutit të Sigurimeve Shoqërore, apo siç ishte Komisioni i Shërbimit Civil, një *quasi* gjykatë, e cila shqyrtonte ankimet e paraqitura nga nëpunësit e

⁶⁵ Neni 9 i ligjit nr.8485, datës 12.05.1999 “Kodi i Procedureve Administrative”

⁶⁶ Neni 4 i ligjit nr.44/2015 “Kodit të Procedureve Administrative”

shërbimit civil për shqyrtimin e konflikteve të punës për subjektet që gëzonin statusin e nëpunësit civil, Drejtoria e Apelimit Tatimor, etj.

Organe të cilat janë krijuar me qëllim, kontrollin e zbatimit të ligjit nga punonjësit e administratës shtetërore, nëse në vendimet, urdhrat apo veprimet e tyre kanë zbatuar parimin e ligjshmërisë.

Kontrolli i respektimit të ligjit përpos organeve të brendshme, rivendosja e të drejtave të shkelura si pasojë e vendimeve të organeve administrative, të marra në shkelje të ligjit, organ tjetër i posaçëm është Gjykata.

Gjykatat janë organe të pushtetit gjyqësor, të pavarura nga pushtetet e tjera, të krijuara me ligj, që kanë për qëllim të garantojë një proces të rregullt ligjor. Gjykata Administrative është edhe një kontrollues i jashtëm i pushtetit ekzekutiv, kjo pasi në gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative në njërin krah të palëve qëndron organi publik.

Që gjykatat të funksionojnë rregullisht, ato duhet të jenë të krijuar me ligj, të kenë një kuadër ligjor, në bazë të të cilit zhvillojnë veprimtarinë e tyre, gjykojnë mosmarrëveshjet për të cilat kanë kompetencë lëndore.

Duke qenë se kuadri ligjor i mosmarrëveshjeve administrative ndryshoi me krijimin e Gjykatave Administrative në RSh, në këtë kapitull do të prezantohet në mënyrë kronologjike, legjislacioni përpara krijimit të Gjyk.Admin. dhe pas krijimit të Gjyk.Admin.

4.1 Kodi i Procedurave Administrative (Ligji nr.8485, datës 12.05.1999)

Pavarësisht organit publik, përtej ligjeve të posaçme që rregullojnë organizimin dhe funksionimin e organeve të ndryshme publike, rezulton se, ligji organik, K.Pr.A është legjislacioni bazë ku organet publike mbështetin veprimtarinë e tyre.

Në këtë kod përcaktohen se kush do të konsiderohen organe të administratës publike⁶⁷:

- organet e pushtetit qendror të cilat kryejnë funksione administrative,
- organet e enteve publike në masën që ato kryejnë funksione administrative,
- organet e pushtetit vendor që kryejnë funksione administrative,
- organet e Forcave të Armatosura, si dhe çdo strukturë tjetër, punonjësit e së cilës gëzojnë statusin e ushtarakut, për aq kohë sa këto kryejnë funksione administrative.

Ndërkohë, palë të interesuar në një procedurë administrative, sipas këtij kodi konsiderohen⁶⁸:

- çdo person fizik,
- person juridik,
- autoritet shtetëror

Të drejtat ose kompetencat e ligjshme të të cilit, qofshin këto individuale ose të përbashkëta, kanë të ngjarë të preken gjatë procedurës administrative.

⁶⁷ Shiko neni 3 i ligjit nr.8485, datës 12.05.1999 K.Pr.A

⁶⁸ Shiko neni 4 K.Pr.A

4.2 Kodi i Procedurës Civile

Përpara krijimit të gjykatës administrative, të gjitha mosmarrëveshjet administrative gjykoheshin nga seksione të posaçme të Gjykatës Civile.

Neni 320 i K.Pr.C, në kapitullin e gjykrimeve të posaçme ka parashikuar se, në përbërje të gjykatave të shkallës së parë krijohen seksione të posaçme për gjykimin e:

- mosmarrëveshjeve administrative.

Nga neni 324 deri në nenin 333 të K.Pr.C, në këta 9(nëntë) nene rregullohet gjykimi i mosmarrëveshjeve administrative.

Mosmarrëveshjet administrative të parashikuara nga K.Pr.C janë të përcaktuara në mënyrë shteruese, ku vihet re një kompetencë lëndore e cinguar.

Konkretisht, K.Pr.C parashikon si kompetencë lëndore për gjykimet administrative si më poshtë,

- *Padia me të cilën kërkohet shfuqizimi ose ndryshimi i një akti administrativ;*
- *Padia me të cilën kundërshtohet refuzimi i miratimit të një akti administrativ ose që i lihet pa u shqyrtuar në afatin e caktuar, kundërshtimi i shtetasit në organin kompetent administrativ⁶⁹.*

⁶⁹ Shiko Neni 324- 333 të Kodit të Procedurës Civile (shfuqizuar me ligjin nr. 49/2012)

Padia ngrihet në rastet e parashikuar si më sipër, vetëm nëse paditësi argumenton se akti administrativ është i paligjshëm dhe se atij i cenohen interesat dhe të drejtat në mënyrë të drejtpërdrejtë ose tërthorazi, individualisht ose në mënyre kolektive⁷⁰.

Seksioni administrativ pranë Gjykatës Civile, investohet me kërkesë-padi ku kërkohet shfuqizimi apo ndryshimi i një akti, apo miratimi i një akti i cili ishte refuzuar të miratohej. Vetëm këto mosmarrëveshje konsideroheshin mosmarrëveshje administrative, për çdo konflikt që një subjekt kishte me organet publike, këto mosmarrëveshje gjykoreshin nga Gjykata Civile, si gjykime të zakonshme.

Neni 326 i K.Pr.C, parashikonte rastet kur nuk mund të ngrihej padi në gjykatë, si:

- a. *Aktet administrative të Këshillit të Ministrave dhe të institucioneve të tjera të administratës publike të nivelit qendror ose vendor me karakter normativ, përveç kur ato cenojnë të drejtat e njeriut dhe liritë themelore, si dhe interesa të tjerë të ligjshëm të personave fizikë dhe juridikë;*
- b. *Aktet administrative që kanë rregullim ligjor të posaçëm dhe lidhen me emërimin apo shkarkimin e funksionarëve publikë;*
- c. *Aktet administrative të cilat sipas kushtetutës janë në kompetencë të Gjykatës Kushtetuese.*

Shumë të diskutuara kanë qenë rastet e shkarkimit të funksionarëve publik, në lidhje me karakterin e urdhrat të shkarkimit të tyre, nëse do të konsiderohej apo jo akt administrativ.

⁷⁰ Shiko Neni 325 i K.Pr.C

Në lidhje me Dekretet e Presidentit të RSh, Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë vërejnë se, ***dekretet e Presidentit të Republikës janë akte të natyrës juridiko – kushtetuese dhe jo akte administrative, të përcaktuara si të tilla nga neni 106 i Kodit të Procedurave Administrative.*** Sipas kësaj dispozite, “Për qëllimet e këtij ligji, do të konsiderohen akte administrative të gjitha vendimet [lexo: urdhërimet] e organeve të administratës publike, të cilat krijojnë pasoja juridike në raste individuale⁷¹”.

Dekretet e Presidentit të Republikës nuk mund të përfshihen në të njëjtën kategori me aktet e organeve të administratës publike. Ato janë akte të pushtetit të lartë ekzekutiv (të Kryetarit të Shtetit) me të cilat vendosen emërimet, shkarkimet, ngritjet në përgjegjësi, transferimet, gradimet, etj. të një kategorie funksionarësh të rëndësishëm të shtetit. Marrëdhëniet e këtyre personave me shtetin, për kryerjen e detyrave të caktuara bazohen jo në një kontratë të thjeshtë pune, por në një kontratë të veçantë të shërbimit publik, nëpërmjet të cilës ata marrin përgjegjësi të veçantë për mbrojtjen e interesave të larta publike, në të cilat mishërohet vetë sovraniteti i shtetit.

Si të tilla, ato bazohen jo vetëm në profesionalizmin, por edhe në një shkallë të lartë besimi dhe besnikërie ndaj shtetit. Është kjo arsyeja që lidhja, ndryshimi apo mbarimi i kësaj kontrate shërbimi publik, nuk formalizohet me një akt të zakonshëm të një organi të administratës publike (*akt administrativ*), por me dekret të Presidentit të Republikës⁷².

⁷¹ Shiko Vendim Unifikues i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, nr.3, date 30.01.2003

⁷² Shiko Vendim Unifikues i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, nr.3, date 30.01.2003

Në këtë kategori funksionarësh të rëndësishëm të shtetit janë përfshirë edhe prokurorët e të gjitha niveleve.

Prokurori nuk legjitimohet të kundërshtojë në gjykatë dekretin e Presidentit të Republikës për emërimin, transferimin, apo shkarkimin e tij, jo për arsye se kjo nuk është parashikuar në mënyrë eksplicite në ligj, por për arsye se për dekretet e Presidentit për shkak të natyrës së tyre juridike të përcaktuar nga Kushtetuta dhe për shkak të karakterit të posaçëm të kontratës së shërbimit publik për një kategori të caktuar funksionaresh të rëndësishëm të shtetit, siç janë edhe prokurorët, juridiksioni gjyqësor është përjashtuar⁷³.

Në aspektin procedural Prokurori nuk legjitimohet si paditës për të kundërshtuar në gjykatë dhe për të kërkuar shfuqizimin e dekretit të Presidentit të Republikës. Nga ana tjetër, edhe Presidenti nuk legjitimohet si i paditur.

Një rast konkret, ku KBGjL, unifikuan praktikën gjyqësore në lidhje me nenin 326/b të K.Pr.C, janë vendimet e këshillave bashkiakë apo komunalë për zgjedhjen e anëtarëve që do t'i përfaqësojnë në këshillin e qarkut dhe ato për heqjen e mandatit të përfaqësimit në këtë këshill konsiderohen akte administrative individuale të një natyre të veçantë, sepse ato nuk janë akte që rregullojnë marrëdhënie të caktuara juridike më të tretët, por akte që rregullojnë konstituimin, organizimin dhe funksionimin e brendshëm të këshillit të qarkut në bazë të rregullit të përfaqësimit përpjesëtimor të subjekteve politike, të zgjedhurit e të cilave kanë konstituuar këshillin bashkiak apo komunal përkatës⁷⁴.

⁷³ Shiko po aty...

⁷⁴ Shiko Vendim Unifikues i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, nr.5, datë 03.03.2006

Të njëjtin qëndrim ka mbajtur edhe GjEDrNJ, (*Pellegrin vs. France*). Në sektorin publik të çdo vendi disa poste kanë të bëjnë me përgjegjësi, që janë në interesin e përgjithshëm, ose me pjesëmarrje në ushtrimin e pushteteve që jepen prej të drejtës publike. Mbajtësit e posteve të tilla në këtë mënyrë përdorin një pjesë të pushtetit sovran të shtetit. Për rrjedhojë, shteti ka një interes legjitim për të kërkuar prej këtyre nëpunësve një detyrim të veçantë besimi dhe besnikërie. Nga ana tjetër, në lidhje me postet e tjera, të cilat nuk kanë këtë aspekt të “administrimit publik”, nuk ka interes të tillë.

Për rrjedhojë, gjykata vendos që të vetmet mosmarrëveshje që përjashtohen prej përmbajtjes së nenit 6/1 të Konventës janë ato që ngrihen nga nëpunësit publike, detyrat e të cilëve tipizojnë aktivitetet specifike të shërbimit publik për aq sa ky i fundit vepron si depozitar i autoritetit publik, që është përgjegjës për mbrojtjen e interesave të përgjithshme të shtetit ose të autoriteteve të tjera publike. Një shembull i shprehur qartë i aktiviteteve të tilla është rezervuar për forcat e armatosura dhe policinë....⁷⁵”

Ndërkohë, nëse i hedhim një vështrim ligjit të brendshëm për forcat e armatosura, konkretisht ligjit 173/2014 “*Për Disiplinën në Forcat e Armatosura të RSh*”, rezulton se personat, të cilët gëzojnë statusin e ushtarakut, ligji u njeh të drejtën që t’i drejtohen Gjykatës për kundërshtimin e akteve administrative, ankimet për masat disiplinore, të

⁷⁵ Shiko Vendim GjEDrNJ, “*Pellegrin vs France*”, datë 08.12.1999, nr. 28541/95, §60.

dala nga organet e forcave të armatosura, kur masat jepen nga Ministri i Mbrojtjes apo Presidenti i RSh⁷⁶.

d. Aktet administrative të cilat janë në kompetencë të Gjykatës Kushtetuese janë:

- konfliktet e kompetencave ndërmjet organeve kushtetuese, organeve qendrore ndërmjet tyre, organeve qendrore e organeve vendore, si dhe organeve vendore ndërmjet tyre⁷⁷.

Gjykata Kushtetuese gjykon konfliktin e kompetencës ndërmjet pushteteve, si dhe ndërmjet pushtetit qendror dhe qeverisjes vendore dhe kur mosmarrëveshja ka lidhje të drejtpërdrejtë me ushtrimin e veprimtarisë së tyre⁷⁸.

Pra, Gjykata Kushtetuese i merr në shqyrtim këto konflikte kur subjektet përkatëse e kanë përcaktuar veten kompetente për të vendosur për çështje konkrete ose sipas rastit kanë nxjerrë akte për rregullimin ose kur subjektet nuk e kanë konsideruar veten kompetente të vendosin në rate të veçanta.

Kjo kërkesë në Gjykatën Kushtetuese ngrihet nga subjektet në konflikt ose nga subjektet e cenuara drejtpërdrejt nga konflikti, të cilët mund të jenë shtetas të thjeshtë, por që të drejtat e tyre janë cenuar nga konflikti i kompetencave ndërmjet organeve.

Këtu bëjnë pjesë çdo lloj akti me karakter ligjor apo nënligjor, veprim apo mosveprim i organeve të pushteteve ose i organeve të qeverisjes vendore, që kanë çuar në

⁷⁶Shiko Neni 25/6, i Ligjit nr.173/2014 “Për Disiplinën në Forcat e Armatosura të R.Sh”...Ankimi për masat e dhëna nga Ministri i Mbrojtjes dhe Presidenti i R.Sh, bëhet drejtpërdrejtë në Gjykatë...

⁷⁷ Shiko Neni 131 i Kushtetutës së R.Sh.

⁷⁸ Shiko Neni 54 i ligjit nr. 8577, date 10.02.2000 “Për organizimin dhe Funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të R.Sh”.

mosmarrëveshje kompetencash midis tyre, përbëjnë bazat për fillimin e shqyrtimit të këtyre çështjeve.

Kërkesa për shqyrtimin e këtyre mosmarrëveshjeve paraqitet brenda 6 muajve nga çasti i lindjes së konfliktit⁷⁹.

Gjykata Kushtetuese vendos se cili organ i pushtetit ka në kompetencë të tij zgjidhjen e çështjes konkrete, për të cilën ka lindur mosmarrëveshja.

4.2.1 Kompetenca Lëndore, sipas Kodit të Procedurës Civile⁸⁰.

Padia kundër një akti administrativ shqyrtohet nga seksioni administrativ i gjykatës, në zonën e së cilës ka qendrën organi administrativ. Pra. K.Pr.C përcaktonte kompetencën sipas parimit të qendrës së organit administrativ.

Përsa i përket afatit ligjor për gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative, K.Pr.C kishte përcaktuar si afat maksimal atë 30 ditor, nga momenti i regjistrimit të çështjes në gjykatë. Afat i cili, për një arsye apo për një tjetër, nuk respektohej nga ana e seksionit administrativ të gjykatës civile.

4.2.2 Afati⁸¹.

Afati i ngritjes së padisë ndaj një akti administrativ, sipas K.Pr.C është 30 ditë, nga dita e shpalljes ose të njoftimit të aktit administrativ.

⁷⁹ Shiko Neni 55 i ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe Funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të R.Sh”

⁸⁰ Shiko Neni 327 i Kodit të Procedurës Civile.

⁸¹ Shiko Neni 328 i K.Pr.C

Gjithashtu, parashikohet detyrimi për shterimin e rrugës administrative, përpara se akti administrativ të goditej në gjykatë, përveç rastit kur ligji i posaçëm parashikonte ankimin drejtpërdrejt në gjykatë.

Ndërsa në rastet kur, organi administrativ nuk ka shqyrtuar kërkesën e subjektit apo ankimin e tij brenda afatit kohor të parashikuar në ligj, atëherë subjektit i lind e drejta t'i drejtohet drejtpërdrejt gjykatës, duke e konsideruar kështu të ezauruar rrugën administrative.

Edhe pse ligji procedural për gjykimin e çështjeve administrative, ishte i koncentruar në 9 nene, K.Pr.C parashikonte gjithashtu edhe sigurimin e padisë, duke parashikuar një lloj mase sigurimi padie, atë të pezullimit të aktit administrativ.

Paditësi mund t'i kërkojë gjykatës pezullimin e zbatimit të aktit administrativ, në rastet kur ekziston:

- rreziku i shkaktimit të një dëmi të rëndë dhe të pazëvendësueshëm për paditësin.

4.2.3 Vendimi i Gjykatës⁸²

Pas shqyrtimit të çështjes administrative, gjykata në vendimin e saj përfundimtar vendos:

- rrëzimin e padisë kur akti administrativ gjendet i drejtë dhe i bazuar.
- Konstatimin e pavlefshmërisë së aktit administrativ.
- Anulimin pjesërisht ose tërësisht të aktit administrativ.

⁸² Shiko Neni 331 i K.pr.C

- Detyrimin e organit përkatës, për të nxjerrë një akt administrativ, në përputhje me ligjin ose për marrjen e masave për rivendosjen e së drejtës së cenuar.
- Saktësimin e të drejtave dhe detyrimeve ndërmjet paditësit dhe organit administrativ në marrëdhënien në konflikt, në bazë të ligjit dhe në interpretim të marrëveshjes kur ka të tillë.

KPrC, në nenin 333 të tij, parashikonte të drejtën e ankimit kundër vendimit të Gjykatës së shkallës së parë, pa përcaktuar ndonjë kufizim për të drejtën e ankimit.

Ne Gjykatën e Apelit, ankimi shqyrtohet nga seksioni i mosmarrëveshjeve administrative.

4.3 Ligji nr.49/2012 “Për Organizimin dhe Funkcionimin e Gjykatës Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”.

Ligji i posaçëm nr. 49/2012, nuk është thjesht një ligj organik që rregullon vetëm çështjet e organizimit dhe funksionimit të gjykatave administrative dhe statusin e gjyqtarëve. Ky ligj parashikon gjithashtu edhe parime të përgjithshme të gjykimit administrativ dhe norma procedurale që lidhen me juridiksionin, kompetencën e gjykatave administrative, përbërjen e gjykatave sipas shkallëve të gjykimit dhe natyrës së çështjeve, si dhe fazat procedurale të gjykimit deri në ekzekutimin e vendimit. Pra, në tërësi, ky ligj është me natyrë procedurale⁸³.

⁸³ Shiko Vendimi Unifikues nr.3, datës 06.12.2013, Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë.

Shkurtimisht do të trajtojmë aspektet procedurale të ligjit nr.49/2012, parimet, kompetencën, juridiksionin, procedurën e gjykimit, ankimin, rekursin, ekzekutimin e vendimit etj.

Ligji, fillimisht përcakton konceptin e aktit administrativ, i cili do të përbëjë objektin e mosmarrëveshjes. Do të konsiderohet akt administrativ. *“Akt administrativ individual” është çdo vullnet i shprehur nga organi publik, në ushtrim të funksionit të tij publik, ndaj një ose disa subjekteve individualisht të përcaktuara të së drejtës, që krijon, ndryshon ose shuan një marrëdhënie juridike konkrete*⁸⁴.

Ligji jep kuptimin e organit publik, i cili gjithmonë njëra prej palëve në një mosmarrëveshje administrative është organ publik. *“Organ publik” është çdo organ i pushtetit qendror, i cili kryen funksione administrative, çdo organ i enteve publike, në masën që ato kryejnë funksione administrative; çdo organ i pushtetit vendor që kryen funksione administrative; çdo organ i Forcave të Armatosura, çdo strukturë tjetër, punonjësit e së cilës gëzojnë statusin e ushtarakut, për aq kohë sa këto kryejnë funksione administrative, si dhe çdo person fizik ose juridik, të cilit i është dhënë me ligj, akt nënligjor ose çdo lloj forme tjetër, të parashikuar nga legjislacioni në fuqi, e drejta e ushtrimit të funksioneve publike*⁸⁵.

⁸⁴ Shiko Neni 2, pika 2 i ligjit nr.49/2012

⁸⁵ Shiko Neni 2, pika 6, i ligjit nr.49/2012

4.3.1 Kompetenca e Gjykatës Administrative⁸⁶

Gjykatat administrative janë kompetente për:

- a) mosmarrëveshjet që lindin nga aktet administrative individuale, aktet nënligjore normative dhe kontratat administrative publike, të nxjerra gjatë ushtrimit të veprimtarisë administrative nga organi publik;*
- b) mosmarrëveshjet që lindin për shkak të ndërhyrjes së paligjshme ose të mosveprimit të organit publik;*
- c) mosmarrëveshjet e kompetencave ndërmjet organeve të ndryshme administrative në rastet e parashikuara nga Kodi i Procedurave Administrative;*
- ç) mosmarrëveshjet në fushën e marrëdhënieve të punës, kur punëdhënësi është organ i administratës publike;*
- d) kërkesat e paraqitura nga organet administrative për shqyrtimin e kundërvajtjeve administrative, për të cilat ligji parashikon heqjen e lirisë deri në 30 ditë, si një lloj të dënimit administrativ për kundërvajtësin;*
- dh) kërkesat e paraqitura nga kundërvajtësit për zëvendësimin e dënimit administrativ me heqje lirie deri në 30 ditë me dënimin me gjobë.*

⁸⁶ Shiko Neni 7, po aty...

Përveç përcaktimit të çështjeve, gjykimi i së cilave është në kompetencë të gjykatës administrative, ligji nr.49/2012, përcakton mosmarrëveshjet për të cilat, gjykata administrative nuk është kompetente, si:

Gjykata administrative nuk shqyrton mosmarrëveshjet:

a) të cilat lidhen me aktet nënligjore normative që, sipas Kushtetutës, janë në kompetencën e Gjykatës Kushtetuese;

b) shqyrtimi i të cilave, sipas legjislacionit në fuqi, është në kompetencën e një gjykate tjetër.

Ndërsa, Gjykata Administrative e Apelit shqyrton:

a) ankimet kundër vendimeve të gjykatës administrative të shkallës së parë;

b) në shkallë të parë, mosmarrëveshjet me objekt aktet nënligjore normative, si dhe raste të tjera të parashikuara me ligj.

4.3.2 Kompetenca Tokësore e Gjykatës Administrative

1. Paditë kundër veprimit administrativ shqyrtohen në gjykatën administrative të shkallës së parë, që përfshin territorin, në të cilin organi publik ka kryer veprimin administrativ që kundërshtohet. Në rastet kur organi administrativ më i lartë, pas ankimit administrativ, e ndryshon aktin administrativ të organit vartës, padia ngrihet në gjykatën që përfshin territorin ku ka qendrën organi administrativ më i lartë.

*2. Paditë për marrëdhëniet e punësimit shqyrtohen në gjykatën administrative të shkallës së parë, që përfshin territorin, ku punëmarrësi kryen zakonisht punën e tij*⁸⁷.

Ky parashikim ligjor i kompetencës tokësore, ka pasur si qëllim krijimin e lehtësisë së aksesit në gjykatë nga ana e punëmarrësve. Por duke marrë parasysh faktin se, në R.Sh janë të ngritura gjithsej 6 gjykata administrative, ky parashikim ligjor, nuk jep efektin e saj pozitiv mbi palën punëmarrëse.

3. Paditë për mosmarrëveshjet administrative, që kanë për objekt mbrojtjen e të drejtave dhe interesave të ligjshëm, që rrjedhin nga sendet e paluajtshme, shqyrtohen në gjykatën administrative të shkallës së parë, që përfshin territorin në të cilin ndodhet sendi ose pjesa më e madhe e tij.

4. Paditë për mosmarrëveshjet që lidhen me mbrojtjen e të drejtave, lirive dhe interesave kushtetues dhe ligjorë, që rrjedhin nga sigurimet shoqërore dhe shëndetësore, ndihma ekonomike dhe pagesa e aftësisë së kufizuar, përveç sa është parashikuar në këtë ligj, shqyrtohen në gjykatën administrative të shkallës së parë, që përfshin territorin ku paditësi ka banimin ose vendqëndrimin.

5. Kur kompetenca tokësore nuk mund të përcaktohet në këtë mënyrë, atëherë kompetente është gjykata, në territorin e së cilës ka qendrën organi publik i paditur.

4.3.3 E drejta e aksesit në Gjykatën Administrative⁸⁸

⁸⁷ Shiko Neni 11 i ligjit nr.49/2012

a) **çdo subjekt**, që pretendon se i është cenuar një e drejtë apo një interes i ligjshëm nga një veprim apo mosveprim i organit publik;

b) **organi i administratës publike**, që pretendon se është cenuar në ushtrimin e kompetencave nga një akt administrativ apo nga një akt nënligjor normativ i paligjshëm, i një organi publik, me të cilin nuk ka lidhje varësie hierarkike. Në këtë rast, organi shtetëror mund të kërkojë zgjidhjen e mosmarrëveshjes së kompetencës dhe/ose shfuqizimin e aktit;

c) **punëmarrësi ose punëdhënësi për mosmarrëveshjet** në fushën e marrëdhënieve të punës, kur punëdhënësi është një organ i administratës publike;

ç) çdo subjekt që pretendon se është cenuar në të drejtat dhe interesat e tij të ligjshëm për shkak të ndërhyrjeve të paligjshme të organit publik, **që nuk kanë formën e aktit administrativ**;

d) **çdo shoqatë apo grup interesi që pretendon** se është cenuar një interes i ligjshëm publik:

i) nga një akt normativ;

ii) nga një akt administrativ, në rast se një e drejtë e tillë u njihet me ligj;

dh) **çdo subjekt tjetër, të cilit kjo e drejtë i njihet shprehimisht me ligj.**

Aksesi në gjykatë kushtëzohet nga ezaurimi i ankimit administrativ, përveç rasteve kur parashikohet ankimi i drejtpërdrejtë në gjykatë.

Përfshihen nga ezaurimi i ankimit administrativ, rastet kur:

⁸⁸ Shiko Neni 15 I ligjit nr.49/2012

- 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 cenuar, me vendimin e tij, të drejtat apo interesat personale të ligjshëm të një personi, i cili nuk ka qenë palë në procedimin administrativ⁸⁹.

Objekt i padisë është më i gjerë nga ato të parashikuara nga dispozitat e K.Pr.Civile, konkretisht padia ngrihet për :

- a) **shfuqizimi** tërësisht apo pjesërisht të aktit administrativ;
- b) **ndryshimi**, pjesërisht apo tërësisht, të aktit administrativ apo detyrimin e organit publik për të ndryshuar një akt administrativ;
- c) **konstatimi i pavlefshmërisë** absolute të aktit administrativ;
- ç) **detyrimi i organit publik të kryejë një veprim administrativ**, që është refuzuar, apo për të cilin organi publik ka heshtur, ndonëse ka pasur kërkesë;
- d) **konstatimin i paligjshmërisë së veprimit administrativ**, që nuk prodhon pasoja juridike, nëse paditësi ka një interes të arsyeshëm për këtë;
- dh) **saktësimi i të drejtave dhe të detyrimeve** ndërmjet paditësit dhe organit publik;
- e) **detyrimi i organit publik për të kryer** apo për të ndaluar kryerjen e një veprimi tjetër administrativ, të nevojshëm për mbrojtjen e të drejtave apo të interesave të paditësit;

⁸⁹ Shiko Neni 16 i ligjit nr.49/2012

ë) përcaktimi i organit që ka në kompetencën e tij zgjidhjen e çështjes konkrete, duke urdhëruar kur është rasti dhe shfuqizimin e aktit të nxjerrë nga organi jokompetent;

f) shpërblimi i dëmit jashtëkontraktor, sipas ligjit të posaçëm;

g) zgjidhja e mosmarrëveshjeve të punës, kur punëdhënësi është një organ i administratës publike.

Afati ligjor për ngritjen e padisë është 45 ditë⁹⁰, përveç rasteve kur ligji i posaçëm parashikon ndonjë afat tjetër. Afati i ngritjes së padisë fillon nga momenti i njoftimit të aktit administrativ apo nga momenti i ardhjes në dijeni të aktit.

Padia kundër aktit nënligjor normativ duhet të paraqitet në gjykatë brenda 3 vjetëve nga data e hyrjes në fuqi të aktit.

Padia për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve të kompetencave ndërmjet organeve të ndryshme administrative paraqitet brenda 6 muajve nga lindja e mosmarrëveshjes.

Ndërsa, padia për konstatimin e pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ mund të ngrihet në çdo kohë.

Persa i përket mënyrës së njoftimit, gjykata përveç mënyrave të njoftimit të parashikuar nga K.Pr.C, parashikon njoftimin elektronik, njoftim i cili është më i shpejtë në kohë, më efikas, por ndonëse nga ana procedurale nuk provohet apo të administrohet në dosjen e gjykatës njoftimi i palëve.

⁹⁰ Shiko Neni 18 i ligjit nr.49/2012

« Njoftimi për gjykimin në apelin administrativ bëhet sipas rregullave procedurale që zbatohen në gjykimin civil në Gjykatë të Apelit⁹¹».

Për herë të parë në gjykimin administrativ e jo vetëm, mosparaqitja e palës paditëse nuk përbën shkak për pushimin e padisë. Në këtë mënyrë sanksionohet e drejta e gjykimit në mungesë të palës paditëse⁹².

Ligji nr.49/2012, ka parashikuar **institutin e sigurimit të padisë**⁹³, si një masë e përkohshme, një vendim i ndërmjetëm, i natyrës emergjente, kjo si pasojë e rrethanave dhe dëmit potencial që mund t'i vijë palës paditëse si pasojë e zbatimit të aktit administrativ. Ligji parashikon kushtet për marrjen e masës së sigurimit të padisë, llojet e masave të sigurimit të padisë, ankimi, revokimi apo ndryshimi i masave të sigurimit të padisë, bazuar në ndryshimin apo shuarjen e rrethanave.

Ligji nr.49/2012 parashikon mundësinë e **gjykimit incidental**⁹⁴ i cili nënkupton se, gjatë shqyrtimit gjyqësor, gjykata administrative, kryesisht ose me kërkesë të palëve, kur çmon se një akt nënligjor është i paligjshëm, vendos të mos e zbatojë atë.

Vendimet jopërfundimtare⁹⁵ janë një nga format e vendimeve me anë të cilit disponon gjykata. Kjo formë vendimi jepet në ato raste kur gjykata administrative vendos mospranimin e padisë ose pushimin e gjykimit. Mospranimi i padisë vendoset në ato raste kur padia nuk plotëson kushtet formale të paraqitjes së saj, siç mund të jetë ngritja e padisë jashtë afatit kohor, apo mosezaurimi i ankimit administrativ, kur ligji i përcakton

⁹¹ Shiko Neni 5 i ligjit nr.100/2014

⁹² Shiko Neni 25/3 dhe 34/2 i ligjit nr.49/2012

⁹³ Shiko Neni 28-33, po aty...

⁹⁴ Shiko Neni 38, po aty..

⁹⁵ Shiko Neni 39 i ligjit nr. 49/2012

një gjë të tillë. Ndërkohë pushimi i padisë vendoset nga gjykata kur, paditësi heq dorë nga gjykimi i padisë.

Vendimet përfundimtare⁹⁶ jepet atëherë pasi gjykata ka vendosur t'i japë fund shqyrtimit gjyqësor, dhe disponon me vendim, pranimi pjesërisht ose tërësisht të padisë, ose rrëzimin e padisë.

Mjetet dhe afatet e ankimit të vendimeve të gjykatave administrative janë të njëjta me ato të parashikuara në K.Pr.C⁹⁷ (Ankimi në gjykatën e apelit, rekursi në Gjykatën e Lartë, kërkesa për rishikim).

Ligji 49/2012 parashikon edhe **vendime të paankimueshme**⁹⁸, të cilën do ta trajtojmë hollësisht në kapitullin V.

Shqyrtimi i ankimit në apel administrativ, bëhet në dhome këshillimi. Palët njoftohen në lidhje me datën dhe orën e shqyrtimit të çështjes, shqyrtim i cili nuk zhvillohet në prezencë të palëve. Palët rezervojnë të drejtën për të paraqitur parashtrime me shkrim 5 ditë përpara mbajtjes së seancës së shqyrtimit të ankimit. Gjatë shqyrtimit të çështjes në dhomë këshillimi, mbahet procesverbal.

Vendimi i Gjykatës Administrative të Apelit në dhomë këshillimi⁹⁹, është i njëjtë si vendimi që kjo Gjykatë merr në seancë gjyqësore, si :

⁹⁶ Shiko Neni 40 i ligjit nr.49/2012

⁹⁷ Shiko Neni 422 i K.Pr.C “Mjetet për t’u ankuar ndaj vendimeve të gjykatave janë: Ankimi në gjykatën e apelit, rekursi në Gjykatën e Lartë, kërkesa për rishikim”.

⁹⁸ Shiko Neni 45 i ligjit nr.49/2012

- *Mospranim ankimi ;*
- *Lënie në fuqi të vendimit të Gjyk.Admin. së Shk. I ;*
- *Prishjen e vendimit dhe kthimin e çështjes për rigjykim ;*
- *Prishjen e vendimit dhe pushimin e gjykimit të çështjes ;*

Gjykimi në apel administrativ në seancë gjyqësore¹⁰⁰, bëhet në mënyrë përjashtimore në rastet kur çmohet se debati gjyqësor është i nevojshëm për të vlerësuar se :

- a) për konstatimin e gjendjes faktike në mënyrë të plotë dhe të saktë, duhen vërtetuar fakte të reja dhe duhen marrë prova të reja kur janë kushtet e nenit 47 të këtij ligji;*
- b) vendimi kundër të cilit është paraqitur ankimi është bazuar në shkelje të rënda procedurale, apo në gjendjen faktike të konstatuar gabimisht ose në mënyrë jo të plotë;*
- c) me qëllim të konstatimit të drejtë të gjendjes faktike duhet të përsërisë marrjen e disa ose të gjitha provave të marra nga gjykata e shkallës së parë.*

Gjykata Administrative e Apelit e dërgon çështjen për rigjykim kur :

- a. gjykata administrative e shkallës së parë ka shkelur dispozitat mbi juridiksionin dhe kompetencën lëndore dhe funksionale.*
- b. Përbërja e trupit gjykues nuk ka qenë e rregullt apo vendimi ose procesverbali gjyqësor nuk është nënshkruar sipas ligjit,*

⁹⁹ Shiko Neni 50 i ligjit nr.49/2012

¹⁰⁰ Shiko Neni 51, po aty.

- c. Gjykata ka vendosur pushimin e çështjes në kundërshtim me ligjin.*
- d. Gjykata ka shkelur dispozitat në lidhje me njoftimet e palëve, kur kjo shkelje ka ndikuar në dhënien e vendimit.*
- e. Gjykata ka shkelur dispozitat lidhur me përfaqësimin e palëve.*

Gjykimi i një mosmarrëveshje nga një gjykate jo kompetente, përben një nga shkeljet e rënda të procesit të rregullt ligjor, duke shkelur parimin e gjykimit nga një gjykate e krijuar me ligj, në rastet kur një gjykate ka shqyrtuar një çështje të cilën nuk kishte kompetenca për ta gjykuar.

Neni 12 i ligjit nr.49/2012, ka parashikuar përbërjen e trupit gjykues sipas mosmarrëveshjes që gjykohej. Në rastet kur, nuk zbatohen përcaktimet e nenit 12 të ligjit nr.49/2012, atëherë kjo shkelje përben shkak për prishjen e vendimit nga Gjykata Administrative e Apelit dhe kthimin e saj për rigjykim pranë gjykatës kompetente.

Rasti i tretë, ndodh në rastet kur gjykata, pa kërkesë të palës, pushon gjykimin e çështjes.

Njoftimi i rregullt i palëve ndërgjyqëse, përben një të drejtë thelbësore për të qenë përpara respektimit të një procesi të rregullt ligjor, duke eliminuar zhvillimin e gjykimeve në mungesë të palëve, si pasojë e mosnjoftimit të tyre nga ana e gjykatës.

Duke qenë se, këto shkelje kategorizohen si shkelje të rënda, të cilat cenojnë procesin e rregullt ligjor, është e drejtë që në rastet kur evidentohen këto shkelje, vendimi të priset dhe të kthehet për rigjykim.

4.3.4 Rekursi në Gjykatën e Lartë¹⁰¹

Ashtu sikurse janë përcaktuar rastet kur, nuk lejohet ankim në gjykatën administrative të apelit për vendime të Gj.Shk.I, në rastin konkret ekzistojnë të njëjtat kufizime, por duke rritur vlerën e padisë. Në rastin konkret nuk mund të ushtrohet rekurs në Kolegjin Administrativ të Gjykatës së Lartë, kur bëhet fjalë për një vlerë më të vogël se dyzetfishi i pagës minimale në shkallë vendi.

Përveç kufizimit të mësipërm, ligji nr.49/2012, parashikon shkaqet për të cilat mund të bëhet rekurs¹⁰².

Ushtrohet rekurs mbi vendimet e Gjykatës Administrative të Apelit kur :

- a. Ligji material nuk është respektuar, është interpretuar ose zbatuar keq apo vendimi i dhënë është në kundërshtim me një vendim të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë ose të KBGjL.
- b. Ka shkelje të rënda të normave procedurale, me pasojë pavlefshmërinë e vendimit apo të procedurës së gjykimit ;
- c. Ka shkelje të rënda procedurale, të cilat kanë ndikuar dukshëm në dhënien e vendimit.

Sistemi gjyqësor i RSh është i organizuar në 2 shkallë gjykimi, Shkalla e Parë dhe Gjykata e Apelit. Vendimi i Gjykatës së Apelit është një vendim i formës së prerë, pavarësisht faktit nëse ushtrohet apo jo rekurs. Rekursi ushtrohet vetëm për shkaqe

¹⁰¹ Shiko Neni 56 i ligjit nr.49/2012

¹⁰²Shiko Neni 58, po aty...

ligjore, pra është një gjykim mbi ligjin, jo për çështje të faktit. Për këtë arsye kërkohet që rekursi të jetë i nënshkruar nga një përfaqësues ligjor, i cili ka njohuri të posaçme ligjore.

Ajo çka vjen risi për shkaqet e rekursit është dhënia e një vendimi në kundërshtim me vendime të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, pra jemi përpara rasteve të vendimeve të dala nga Kolegji Administrativ, e jo për vendime unifikuese të Kolegjeve të Bashkuara. Kjo shihet si një synim të ligjit që, praktika gjyqësore e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë të shërbejë jo vetëm si orientim për gjykatat më të ulta, por si një burim të së drejtës, nga ku vendimet e gjykatave më të ulëta të mos vijnë në kundërshtim me vendimet e Kolegjit Administrativ.

Shqyrtimi i rekursit në Kolegjin Administrativ të Gjykatës së Lartë bëhet në dhomë këshillimi. Për shqyrtimin e çështjes në dhomë këshillimi mbahet procesverbal nga sekretari gjyqësor.

Gjykimi në seancë gjyqësore¹⁰³ i rekursit pranë Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, kur :

- a. rekursi është paraqitur ndaj një vendimi të apelit administrativ, lidhur me gjykimin e aktit nënligjor normativ.
- b. konstaton se vendimi i apelit administrativ është i ndryshëm nga praktika e Kolegjit Administrativ ose edhe të KBGjL.

¹⁰³ Shiko Neni 62 i ligjit nr.49/2012

c. vlerësohet e nevojshme nga kolegji administrativ thirrja dhe dëgjimi i palëve për shkak të problematikës apo kompleksitetit të çështjes.

Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë disponon me vendim si më poshtë :

- *Mospranim rekursi,*
- *Prishjen e vendimit të Gjykatës Administrative të Apelit dhe Lënien në fuqi të vendimit të gjykatës administrative të shkallës së parë.*
- *Prishjen e vendimit të apelit dhe kthimin e çështjes për rishqyrtim pranë Gjykatës Administrative të Apelit.*
- *Prishjen e vendimit dhe pushimin e gjykimit të çështjes*
- *Prishjen e vendimeve të Gjykatës Administrative të Apelit dhe Gjykatës së Shkallës së parë dhe kthimin e çështjes për rigjykim pranë Gjykatës Administrative të shkallës së parë.*
- *Ndryshimin e vendimeve të gjykatës së shkallës së parë dhe të apelit.*
- *Lënien në fuqi të gjykatës së apelit¹⁰⁴.*

Një prurje që sjell ligji nr.49/2012, është dhënia e rolit aktiv gjyqtarit në lidhje me ekzekutimin e vendimit gjyqësor.

Gjyqtari apo kryetari i trupit gjykues, me kërkesë të palëve apo të përmbaruesit gjyqësor, urdhëron kryerjen e veprimeve të posaçme dhe marrjen e masave të tjera të nevojshme, duke përcaktuar afatet dhe mënyrën e kryerjes së tyre¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Shiko Neni 63 i ligjit nr.49/2012

Këto parashikime ligjore kanë pasur si qëllim mbrojtjen e palës më të dobët, në rastin konkret të subjektit privat, pasi duke qenë se kemi të bëjmë me organe të administratës publike, ekzekutimi i vendimit mund të bëhet i pamundur apo i vështirë.

Ligji gjithashtu, parashikon sanksione për mosekzekutimin e vendimit apo urdhrat të gjykatës. Në rastet e moskryerjes me faj të detyrimeve, sipas vendimit gjyqësor apo urdhrave të gjykatës, gjyqtari edhe kryesisht vendos gjobë ndaj titullarit të organit publik debtor. Gjyqtari mund të kërkojë gjithashtu marrjen e masave disiplinore, ose kur është rasti, paraqet edhe kallëzim penal¹⁰⁶.

Përveç parashikimeve të ligjit nr.49/2012, për aq sa është e mundur, zbatohen dispozitat e K.Pr.Civile. Ligji i posaçëm e lë të hapur mundësinë e zbatimit të dispozitave të K.Pr.C.

Palët, përfaqësimi, të drejtat dhe detyrat e palëve dhe të përfaqësuesve, përgjegjësia e palëve për shpenzimet dhe për dëmet gjatë procesit, pjesëmarrësit e tjerë në gjykim rregullohen sipas dispozitave përkatëse të Kodit të Procedurës Civile, për aq sa ato nuk bien ndesh me përmbajtjen e këtij ligji¹⁰⁷.

Dhe në nenin 21 të tij, ligji nr.49/2012 referon sërish në dispozitat e K.Pr.Civile, konkretisht,

« Padia duhet të plotësojë kërkesat e neneve 154 e 156 të Kodit të Procedurës Civile ».

¹⁰⁵ Shiko Neni 66 i ligjit nr.49/2012.

¹⁰⁶ Shiko Neni 68, po aty...

¹⁰⁷ Shiko Neni 14 i ligjit nr.49/2012

Është pikërisht ky parashikim ligjor i ligjit nr.49/2012, që e bën gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative një sistem hibrid, ndërmjet dispozitave të procedurës civile dhe atyre administrative.

Po kështu dispozitat e tjera të ligjit nr.49/2012, të cilat referojnë mbi dispozitat e K.Pr.Civile janë nenet 21, 22, 25/1/ç, 34, 41, 44 dhe 69 të tij.

Padia duhet të plotësojë kërkesat e neneve 154 e 156 të K.Pr.C¹⁰⁸.

Në seancën përgatitore, gjykata kryen edhe veprime të tjera, të parashikuara nga neni 158/a i K.Pr.C¹⁰⁹

Seanca gjyqësore zhvillohet sipas neneve të K.Pr.C, për marrjen në pyetje të ekspertit zbatohen rregullat e K.Pr.C për dëshmitarët. Mjetet dhe afatet e ankimit të vendimeve të gjykatave administrative janë të njëjta me ato të parashikuara në K.Pr.C.

Ligji nr.49/2012, parashikon të drejtën e kundërshtimit të veprimeve të ekzekutimit, veprime të kryera nga përmbartuesi gjyqësor, në kundërshtim apo me masat e caktuara nga gjykata, ankimohen sipas parashikimeve të nenit 610 i K.Pr.C

Ligji nr. 100/2014 « *Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 49/2012, "Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative"* ».

¹⁰⁸ Shiko Neni 154 dhe 156 i K.Pr.C

¹⁰⁹ Shiko Neni 158/a i K.Pr.C

Ndryshimet ligjore që solli ligji nr.100/2014 kishin të bënin kryesisht me një nga risitë e ligjit nr.49/2012, ndihmësit ligjor. Konkretisht, këto ndryshime ligjore përcaktuan procesin e përzgjedhjes së ndihmësve ligjorë, përcaktimin e numrit të ndihmësve ligjorë për secilën gjykatë, emërimi, lirimi dhe shkarkimi nga detyra, paga, kushtet për emërim, krijimin e komisionit *ad hoc*.

4. 4 Ligji nr.44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative”

Hartimi i Kodit të Ri të Procedurave Administrative erdhi si nevojë e rekomandimeve të B.E-së. Gjithashtu, ndikuan edhe një sërë faktorësh të tjera si, mosmarrëveshjet administrative të cilat morën përmasa të gjera, ndryshimet që solli ligji nr.49/2012, funksionimi i Gjykatës Administrative, nevoja për përafrimin e legjislacionit, K.Pr.A *me acquis communautaire*, me legjislacionin e Bashkimit Evropian.

Kodi i ri i Procedurave Administrative është hartuar duke mbajtur në konsideratë modelet e vendeve të BE, kjo si pasojë e asociimit të legjislacionit me atë komunitar me qëllim anëtarësimin e Shqipërisë në Bashkimin Evropian. Reformimi i Kodit të Procedurave Administrative ishte një nga prioritetet e qeverisë i lidhur ngushtë edhe me procesin e integritetit evropian. Raport-Progreset e Komisionit Evropian ndër vite kishin evidentuar domosdoshmërinë e kryerjes së kësaj reforme duke rekomanduar miratimin e Kodit të ri

për Procedurat Administrative. Kodi i ri i Procedurave Administrative përbën një hap cilësor në zhvillimin e së drejtës procedurale administrative¹¹⁰.

U propozua si strukturim i ndryshëm i K.Pr.A, u shtuan nocione të reja, u riformuluan parimet, ndryshoi procedura administrative, u parashikua instituti i rishikimit.

Kodi i ri i Procedurave Administrative ka për qëllim të sigurojë realizimin efektiv të funksioneve publike administrative në **shërbim të personave, si dhe mbrojtjen e të drejtave dhe të interesave të ligjshëm të tyre, në realizimin e këtyre funksioneve, duke zbatuar parimin e procesit të rregullt ligjor.**

Kodi i Procedurave Administrative synon realizimin e qëllimeve të mëposhtme:

- unifikon procedurat e funksionimit të administratës publike me qëllim rritjen e eficiencës së saj;
- rregullon, nëpërmjet parimeve dhe procedurave të caktuara, procesin e vendimmarrjes në administratë në mënyrë që vendimet administrative të jenë të drejta, të ligjshme dhe oportune;
- garanton të drejtën e palëve të interesuara në procedurën administrative për t'u informuar dhe për të marrë pjesë në të;
- siguron një nivel të lartë transparence në veprimtarinë e administratës duke e deburokratizuar dhe afruar këtë të fundit në kontakt të drejtpërdrejtë me personat privatë¹¹¹.

¹¹⁰Pjesë e kurrikulës së vitit 2016 të Shkollës Shqiptare të Administratës Publike nga: Prof.Dr. Eralda (Methasani) Çani dhe Dr. Alma (Vokopola) Faskaj, fq 3.

Vërehen një sërë parimesh, të riformuluara dhe të reja, si;

➤ **Parimi i Ligjshmërisë**¹¹²

Parim ky i riformuluar, ku vihet në qendër respektimi i procesit të rregullt ligjor.

➤ **Parimi i Transparencës**¹¹³; i cili nënkupton që, organet e administratës publike

duhet ta zhvillojnë veprimtarinë e tyre jo në mënyrë të fshehtë.

➤ **Parimi i informimit**¹¹⁴, parim i cili shkon në harmoni me parimin e

transparencës. Është parashikuar mundësia e informimit me “**Pikat e Shërbimit**

me një ndalesë”¹¹⁵ (One Stop Shop), të cilët këshillojnë subjektet, pranojnë

kërkesa nga subjektet për nxjerrjen e një akti administrativ apo kryerjen e ndonjë

veprimi tjetër administrativ. Pikat e shërbimit me një ndalesë informojnë apo vënë

në dispozicion të të interesuarve, të gjithë informacionin e nevojshëm për

procedurën administrative. Informacioni përfshin edhe të dhëna për mjetet dhe

kushtet për aksesin në regjistrat publike dhe në bazat e të dhënave shtetërore, si

dhe për mjetet e ankimit, në rast mosmarrëveshjeje¹¹⁶

➤ **Parimi i mbrojtjes së konfidencialitetit**¹¹⁷, te dhënat personale dhe

konfidenciale të pjesëmarrësve në një procedure administrative të trajtohen në

për-puthje me legjislacionin në fuqi.

¹¹¹ Pjesë e kurrikulës së vitit 2016 të Shkollës Shqiptare të Administratës Publike nga: Prof.Dr. Eralda (Methasani) Çani dhe Dr. Alma (Vokopola) Faskaj.

¹¹² Shiko Neni 4 i Ligjit nr.44/2015.

¹¹³ Shiko Neni 5 i ligjit nr.44/2015.

¹¹⁴ Shiko Neni 6, po aty...

¹¹⁵ Shiko neni 74 i ligjit nr.44/2015

¹¹⁶ Shiko neni 76, po aty.

¹¹⁷ Shiko Neni 8, po aty..

- **Parimi i mbrojtjes së të dhënave**¹¹⁸, parim ky në përputhje me ligjin Nr.9887, datë 10.03.2008, ndryshuar me ligjin Nr. 48/2012 “Për mbrojtjen e të dhënave personale”, që ka për qëllim përpunimin i ligjshëm i të dhënave personale bëhet duke respektuar dhe garantuar të drejtat dhe liritë themelore të njeriut dhe, në veçanti, të drejtën e ruajtjes së jetës private.

Ligji nr.44/2015, parashikon për herë të parë **Kompetencën për raste Urgjente**, e cila konsiston ne:

*“Nëse organi publik kompetent nuk mund të veprojë apo të veprojë menjëherë për shmangien e një dëmi të rëndë dhe të pariparueshëm që mund t'i shkaktohet interesit publik apo të drejtave a interesave të të tretëve, prefekti në nivel vendor dhe Kryeministri në nivel qendror, kryesisht apo me kërkesë, marrin masa urgjente për shmangien e dëmit. Në këto raste, informohet menjëherë organi publik kompetent për masat e marra.”*¹¹⁹

Garantimi i paanshmërisë së administratës publike, respektohet duke mos përfshirë në një procedurë administrative vendimmarrëse nëpunësin publik ose anëtarin e organit kolegjial, në rastet kur:

a) ka një interes personal të drejtpërdrejtë ose jo të drejtpërdrejtë në vendimmarrjen në shqyrtim;

¹¹⁸ Shiko Neni 9, po aty..

¹¹⁹ Shiko Neni 26 i ligjit nr.44/2015

*b) bashkëshorti, bashkëjetuesi ose të afërmit e tij deri në shkallë të dytë kanë një interes të drejtpërdrejtë ose jo të drejtpërdrejtë në vendimmarrjen në shqyrtim....*¹²⁰

Paanshmëria garantohet gjithashtu nëpërmjet vetëdeklarimit të pengesave ligjore dhe kërkesa për përjashtim nga ana e nëpunësit publik ose anëtari i organit kolegjal.

Çdo nëpunës tjetër apo pala mund të kërkojë përjashtimin e pjesëmarrjes së një nëpunësi apo të një anëtari të organit kolegjal nga një procedurë administrative, deri në kohën e marrjes së vendimit, duke parashtruar arsyet për të cilat kërkohet përjashtimi nga vendimmarrja. Kërkesa bëhet me shkrim, i drejtohet eprorit dhe përmban të gjitha provat e mundshme në të cilat ajo mbështetet¹²¹.

Për herë të parë, në një procedim administrativ shohim përfaqësuesin e caktuar kryesisht nga ana e organit publik, në rastet kur:

“Organi publik, që kryen procedurën, e pezullon procedurën dhe i kërkon autoritetit kompetent sipas ligjit, **caktimin e përfaqësuesit ligjor ose përkatësisht zëvendësimin e tij**, kur konstaton se palës që nuk ka zotësi të plotë për të vepruar ose ka zotësi të kufizuar për të vepruar nuk i është caktuar ende përfaqësuesi ligjor ose ai ka konflikt interesash me të përfaqësuarin¹²²”.

¹²⁰ Shiko Neni 30 i ligjit nr.44/2015

¹²¹ Shiko Neni 31, po aty...

¹²² Shiko Neni 36, po aty...

Një tjetër inovacion, është figura e ndihmësit, ku pala mund të paraqitet në organin publik në një seancë dëgjimore, e shoqëruar nga një ndihmës, i cili e ndihmon atë në çështje specifike, të nevojshme për procedurën administrative¹²³.

Kodi i Ri i Pr.A, i ka dhënë një rol më aktiv subjekteve pjesëmarrës në një procedim administrativ, ku ata mund të paraqesin mendime dhe shpjegime për faktet, rrethana apo çështje ligjore, si dhe të depozitojnë prova ose të paraqesin propozime për zgjidhjen e çështjes. Duke detyruar organin publik që në çdo rast, të vlerësojë me shkrim mendimet dhe shpjegimet e të gjitha palëve të paraqitura.

Gjatë zhvillimit të procedimit administrativ, organi publik, 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 shkaktonte një dëm të rëndë e të pariparueshëm mbi interesin publik, apo të drejtave ose interesave të ligjshëm të palëve¹²⁴. Ky nocion i vendimit të ndërmjetëm është i barasvlershëm me masën e sigurimit të padisë që vendoset nga gjykata, kur jemi përpara rastit të një dëmi të rëndë e të pariparueshëm, i cili në rastin konkret vjen në ndihmë interesave të subjekteve pjesëmarrës, duke minimizuar masën e dëmit që mund t'i vijë palëve.

Hetimi Administrativ, përfaqësohet me hetimin penal, ku ky ligj parashikon mjetet për kërkimin e provës.

¹²³ Shiko Neni 39 i ligjit nr.44/2015

¹²⁴ Shiko Neni 67, po aty

1. Me qëllim përcaktimin e gjendjes së fakteve dhe rrethanave që kanë lidhje me çështjen, organi publik mund:

a) të mbledhë deklarata nga palët, dëshmitarët dhe ekspertë;

b) të marrë dokumente dhe dokumente të tjera të dokumentuara nëpërmjet mjeteve fotografike, të regjistrimit, ose mjeteve të tjera teknike;

c) të vizitojë dhe të kontrollojë mallrat apo vende të përfshira¹²⁵.

Provat e mbledhura gjatë fazës së hetimit administrativ, i nënshtrohen vlerësimit të tyre, fuqisë provuese, veçmas si dhe të marra së bashku.

KPrA fut institutin e sigurimit të provës, në rastet kur një provë, nga e cila varet zgjidhja e çështjes ose që ndikon në sqarimin e saj, ka rrezik të zhduket ose të vështirësohet ose bëhet e pamundur marrja e saj, organi publik, kryesisht apo me kërkesën e justifikuar të palës, mund të vendosë marrjen më parë të kësaj prove¹²⁶.

Kodi i ri parashikon raste të tjera se kur akti administrativ ka efekt prapaveprues, konkretisht,

a) kur akti nxirret **në zbatim të një vendimi gjyqësor**, i cili, nga ana e tij, ka deklaruar të pavlefshëm një akt administrativ;

b) kur **vetë ligji i jep aktit fuqi prapavepruese**;

¹²⁵ Shiko Neni 80 i ligjit nr.44/2015

¹²⁶ Shiko Neni 86, po aty...

c) organi kompetent mund t'i japë fuqi prapavepruese aktit kur kjo lejohet nga ligji dhe **është në favor të palëve të interesuara dhe nuk dëmton të drejtat e një pale të tretë**¹²⁷.

Ky kod disiplinon rastet se kur një akt administrativ të ketë efekt prapaveprues, kjo për arsye edhe të respektimit të parimit të sigurisë juridike.

Ky kod parashikon botimin e akteve administrative në Fletore Zyrtare, ku një gjë e tillë është e parashikuar nga ligji. Kur një akt administrativ, i cili sipas ligjit duhet të publikohet në Fletoren Zyrtare, në rastin kur një gjë e tillë nuk ndodh, atëherë ky akt nuk mund të prodhojë pasoja, pasi konsiderohet se nuk ka hyrë në fuqi.

*“Mosbotimi i aktit në Fletoren Zyrtare, kur kjo kërkohet shprehimisht nga ligji, shkakton moshyrjen në fuqi të aktit”*¹²⁸.

Kodi i ri zgjeron më tej rastet e pavlefshmërisë absolute dhe asaj relative të aktit administrativ¹²⁹.

Për herë të parë, në një procedure administrative, parashikohet si mjet ankimi **Rishikimi**¹³⁰. Rishikimi është mjeti ligjor administrativ, me anë të të cilit kërkohet anulimi apo ndryshimi i një akti administrativ të nxjerrë apo nxjerrja e një akti administrativ të refuzuar, kundër të cilit ankimi nuk është më i pranueshëm për shkak të

¹²⁷ Shiko neni 105 K.Pr.Administrative

¹²⁸ Shiko neni 106/2 K.Pr.Administrative

¹²⁹ Shiko neni 108 dhe 109 I K.Pr.Administrative

¹³⁰ Shiko neni 128/3/b K.Pr.A

kalimit të afatit të parashikuar nga ky Kod. Pala mund të kërkojë rishikim, nëse zbulohen rrethana ose prova të reja me shkresë që kanë rëndësi për çështjen, të cilat nuk dihen dhe mund të dihen prej saj gjatë zhvillimit të procedurës administrative që ka çuar në nxjerrjen e aktit administrativ¹³¹.

Rishikimi sipas KPrA është i njëjti nocion rishikimi që ndeshim në gjykimin e çështjeve penale apo civile.

Legjislatori ka pasur si qëllim që të për aq sa është e mundur, kur ekziston mundësia, çështja të zgjidhet që në fazën e ankimit administrativ, për këtë arsye ligji i ka dhënë të drejtë organeve administrative që të kryejnë hetime, të mbledhin prova, jo vetëm gjatë fazës së procedimit administrativ, por edhe gjatë shqyrtimit të ankimit. Dispozita këto të cilat i japin një mbrojtje dhe një garantim të të drejtave dhe interesave të subjekteve privat.

Ky kod ka parashikuar forma të reja njoftimi, ku përveç njoftimit me postë, ndeshim njoftimin nëpërmjet mjeteve elektronike, faks apo njoftimit formal, me shpallje, me botim zyrtar¹³², ku secilën formë njoftimi e trajton në mënyrë të veçantë. Duke e konsideruar njoftimin si një e drejtë e ligjshme, për ardhjen në dijeni të aktit administrativ apo vendimeve të tjera të organeve administrative, të cilat u drejtohen apo prekin interesat e privatëve. Parashikohen se kush do të konsiderohen persona përgjegjës për

¹³¹ Shiko neni 144 i K.Pr.A

¹³² Shiko Neni 148 i K.Pr.A

njoftimit, marrësit e njoftimit, vendin e njoftimit, njoftimin ndërkombëtar, njoftime në raste të posaçme.

Kodi trajton gjithashtu edhe mënyrën e ekzekutimit të akteve, njoftimin për ekzekutimin vullnetar, ekzekutimin e detyrueshëm, ekzekutimi i detyrimeve në të holla, ekzekutimi i detyrimeve jofinanciare, ekzekutimi i menjëhershëm¹³³

Kodi trajton gjithashtu edhe rastet e pezullimit të ekzekutimit të aktit administrativ, si:

a) vërtetohet se ekziston rreziku i shkaktimit të një dëmi të rëndë dhe të pazëvendësueshëm për subjektin e ekzekutimit dhe pezullimi në këtë rast nuk e cenon interesin publik;

b) gjykata kompetente për çështjet administrative ka vendosur pezullimin e zbatimit të aktit, sipas dispozitave të legjislacionit për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve administrative;

c) ekzekutimi është kryer apo është duke u kryer ndaj një subjekti që nuk detyrohej;

ç) sipas ligjit, ekzekutimi nuk lejohet;

d) në rastet e tjera, të parashikuara nga ligji¹³⁴.

Në rastet kur, Gjykata Administrative kompetente ka vendosur të marrë masën e sigurimit të padisë, duke vendosur pezullimin e zbatimit të aktit administrativ, atëherë

¹³³ Shiko nenet 169-179 të K.Pr.A

¹³⁴ Shiko neni 180 i K.Pr.A

organi publik ka detyrimin e zbatimit të vendimit të Gjykatës, deri sa Gjykata të shpallë vendimin e saj përfundimtar, ose deri kur të ndryshohet apo të hiqet masa e sigurimit të padisë.

Gjithashtu, është trajtuar edhe mjeti i ankimit për veprimet e ekzekutimit. Ankimi shqyrtohet drejtpërdrejtë nga organi epror i organit kompetent për ekzekutimin, brenda 5 ditëve nga data e paraqitjes¹³⁵. Përfundimisht, në rast se vazhdimi i ekzekutimit mund të përbëjë një kërcënim për shëndetin, jetën apo për pronën, pala mund t'i drejtohet drejtpërdrejtë gjykatës kompetente për çështjet administrative.

Si përfundim, në dispozitat e saj kalimtare dhe të fundit, Kodi i Ri i Procedurave Administrative, ligji 44/2015, ka parashikuar se:

“Për procedurat administrative, që kanë filluar para hyrjes në fuqi të këtij Kodi, zbatohen dispozitat e ligjit nr. 8485, datë 12.5.1999, "Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë", të ndryshuar”¹³⁶.

Edhe pse jemi përpara një ligji procedural, të cilit mund t'i jepej efekt prapaveprues, legjislatori në dispozitat kalimtare ka vendosur që për procedurat administrative të filluara para hyrjes në fuqi të ligjit nr.44/2015, pra të filluara para datës 30 Maj 2016, zbatohen dispozitat e ligjit nr.8485, datës 12.05.1999 (Kodi i vjetër i Procedurave Administrative).

¹³⁵ Shiko Neni 184 i K.Pr.A

¹³⁶ Shiko neni 185 K.Pr.A

4.5 Vendime Unifikuese të Gjykatës së Lartë

Ligji nr.49/2012, në dispozitat e tij kalimtare¹³⁷, shfuqizoi nenet e KPrC, që parashikonin gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative. Duke qenë se, ligji nr.49/2012 në dispozitat e saj kalimtare nuk kishte parashikuar kompetencën lëndore për çështjet të cilat ishin ende në gjykim pranë seksionit administrativ të Gjykatës Civile. Seksioni administrativ i Gjykatës Civile, nuk mund të vazhdonte të gjykonte mosmarrëveshjet administrative, pasi mungonte ligji procedural i cili i jepte kompetencat lëndore për gjykimin e tyre, nene këto të shfuqizuara me ligjin nr.49/2012. Ky boshllëk juridik krijoi probleme të shumta, pasi shumë çështje administrative ishin ende në faza të ndryshme gjykimi.

4.5.1 Vendimi Unifikues Nr.3, datë 06.12.2013, Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë

Ligji nr.49/2012 është botuar në Fletoren Zyrtare nr.53 të vitit 2012 dhe ka hyrë në fuqi me datën 30 maj 2012.

Pavarësisht se ligji nr.49/2012 hyri në fuqi me datë 30.05.2012, ai ka filluar të zbatohet vetëm pjesërisht, për shkak të kohës së domosdoshme që nevojitej për ngritjen dhe

¹³⁷ Shiko Neni 72 i ligjit nr.49/2012

Në datën e fillimit të funksionimit të gjykatave administrative hyjnë në fuqi ndryshimet e mëposhtme:

- a) në ligjin nr.8116, datë 29.03.1996 “Kodi i procedurës Civile i R.Sh” i ndryshuar:
- i) në nenin 35, shkronja b shfuqizohet;
- ii) në nenin 320, shkronja a shfuqizohet;
- iii) nenet 324 deri në 333 shfuqizohen;
- b) në ligjin nr.8927, datë 25.07.2002 “Për Prefektin” në nenin 14 nëndarjet “i” dhe “ii”, në nenin 15 pika 2, si dhe në nenin 18 pika 4,

funksionimin efektiv të gjykatave administrative, sipas parashikimeve të shprehura posaçërisht në të.

Në zbatim të nenit 70/5¹³⁸ të ligjit nr.49/2012, bazuar në propozimin e ministrit të Drejtësisë, Presidenti i RSh, ka nxjerrë dekretin nr.8349, datë 14.10.2013, në të cilin ka përcaktuar datën 04.11.2013 si ditën e fillimit dhe funksionimit të gjykatave administrative. Kjo datë shënoi edhe fillimin e efekteve të plota juridike dhe zbatimit në tërësi të ligjit nr.49/2012, lidhur me juridiksionin, kompetencën dhe procedurën e gjykimit të çështjeve që kanë për objekt mosmarrëveshjet administrative të përmendura në nenin 7 të tij.

Neni 72 pika 1 dhe 2 i ligjit nr.49/2012 parashikon se, me fillimin dhe funksionimin e gjykatave administrative, të përcaktuar në Dekretin e Presidentit të RSh, shfuqizohen normat procedurale mbi kompetencën lëndore dhe tokësore, si dhe normat ekzistuese procedurale të posaçme, mbi gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative të parashikuara nga KPrC.

Në mungesë të një rregullimi kalimtar, lindi pyetja nëse,

- Pas datës 04.11.2013, Gjykatat Civile kanë apo jo kompetencë lëndore për zgjidhjen e çështjeve administrative që kanë në shqyrtim ose që presin të shqyrtohen?

¹³⁸ Data e fillimit të funksionimit të gjykatave administrative caktohet me Dekret të Presidentit të Republikës, me propozim të Ministrit të Drejtësisë.

Sipas jurisprudencës së Gjykatës Kushtetuese, koncepti gjykatë e caktuar me ligj është konsideruar si element i procesit të rregullt ligjor dhe si i tillë pjesë përbërëse e nenit 42/1 të Kushtetutës dhe nenit 6/1 të KEDNJ.

Nëse i referohemi të gjitha dispozitave të ligjit 49/2012, vëmë re se ai nuk është thjesht një ligj organik që rregullon vetëm çështjet e organizimit dhe funksionimit të gjykatave administrative dhe statusin e gjyqtarëve. Ky ligj parashikon gjithashtu edhe parime të përgjithshme të gjyimit administrativ dhe norma procedurale që lidhen me juridiksionin, kompetencën e gjykatave administrative, përbërjen e gjykatave sipas shkallëve të gjyimit dhe natyrës së çështjeve, si dhe fazat procedurale të gjyimit deri në ekzekutimin e vendimit.

Duke iu rikthyer çështjes së shtruar për diskutim para Kolegjeve të Bashkuara, këto të fundit vlerësojnë se zbatimi në kohë i ligjit material dhe procedural është i ndryshëm. Ligji material përmban tërësinë e rregullave që përcaktojnë të drejtat dhe detyrimet e individëve, personave juridikë dhe imponon sjelljen në një marrëdhënie juridike. Kurse ligji procedural është tërësia e rregullave që përcakton se si gjykata zhvillon procesin gjyqësor, me qëllim respektimin e të drejtave dhe detyrimeve të palëve ndërgjyqëse të shprehura në ligjin material. Gjithashtu ligji procedural u tregon palëve se cila është mënyra që ato të realizojnë të drejtat e tyre duke iu drejtuar gjykatës.

Zbatimi i ligjit material lidhet me momentin kur ka ndodhur shkelja, kufizimi apo lindja e së drejtës. Në rastet kur në fillim apo vijim të procesit gjyqësor ndryshon ligji material,

do të vazhdojë të zbatohet ligji i mëparshëm. Përrjashtim bëjnë rastet kur vetë ligji i ri ka parashikuar fuqinë prapavepruese të tij.

Nga ana tjetër, zbatimi i ligjit procedural lidhet me momentin kur zhvillohet gjykimi për shqyrtimin e mosmarrëveshjes para gjykatës. Nëse gjatë shqyrtimit gjyqësor të një çështje, **ligji procedural ndryshon, atëherë në gjykim do të zbatohet ligji i ri, me përjashtim të rastit kur vetë ky ligj në dispozitat kalimtare ka parashikuar që për njëfarë kohe, ose rrethana të caktuara, të vazhdojë zbatimi i ligjit të vjetër procedural.**

Fakti që Ligji nr.49/2012 është ligj procedural dhe nuk përmban dispozita kalimtare që të tregojnë se cila është gjendja, faza apo shkalla e gjykimit të një mosmarrëveshjeje gjyqësore mbi të cilën ky ligj i shtrin efektet, atëherë rrjedhimisht pranohet se, **duke filluar nga data 04.11.2013, ky ligj është i zbatueshëm për të gjitha çështjet që vetë ai i ka përcaktuar si mosmarrëveshje administrative, pavarësisht në çfarë gjendjeje, fazë apo shkallë ndodhet gjykimi.**

Si rrjedhim, duke nisur nga data 04.11.2013, gjykatat e rretheve gjyqësore, gjykatat e apeleve dhe Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë, nuk kanë kompetencë lëndore në shqyrtimin e këtyre çështjeve, për këto arsye:

Së pari: Me hyrjen në fuqi të Ligjit nr.49/2012, gjykatat civile nuk mund të zgjidhin më mosmarrëveshje administrative, për shkak se kompetenca lëndore për

shqyrtimin e mosmarrëveshjeve administrative i ka kaluar gjykatave të krijuara për zgjidhjen e tyre me ligjin e posaçëm nr.49/2012.

Së dyti: Me fillimin e zbatimit të ligjit të posaçëm, pra me datë 04.11.2013, të gjitha dispozitat ligjore të Kodit të Procedurës Civile, ku mbështetej vendimmarrja e gjykatave në zgjidhjen e çështjeve administrative u shfuqizuan. Për këtë arsye, gjykatat civile nuk kanë bazë ligjore për shqyrtimin e mosmarrëveshjeve administrative.

Së treti: Ligji nr.49/2012 parashikon jo vetëm krijimin e gjykatës së posaçme për gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative por edhe parime të ndryshme procedurale mbi bazën e të cilave do të zgjidhen këto mosmarrëveshje. Për këtë arsye, ligji i ri duhet të gjejë zbatim sa më parë për të arritur qëllimin për të cilin ai është miratuar, pra efikasitetin dhe efektivitetin e gjykimit administrativ.

Për sa më sipër, KBGjL arrijnë në interpretimin unifikues se: ***Gjykatat Administrative të Shkallës së Parë, Gjykata e Apelit Administrativ dhe Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, të krijuara me Ligjin nr.49, datë 03.05.2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, janë kompetente për shqyrtimin e të gjitha çështjeve, të cilat sipas nenit 7 të këtij ligji përbëjnë mosmarrëveshje administrative, pavarësisht gjendjes, fazës apo shkallës së gjykimit. Këto gjykata janë kompetente për çështjet administrative për të cilat padia, ankimi ose rekursi është depozituar përpara datës 04.11.2013, respektivisht në gjykatat***

e shkallës së parë, të apelit apo në Gjykatë të Lartë dhe deri në këtë datë shqyrtimi në këto gjykata nuk ka përfunduar akoma.

4.5.2 Vendim Unifikues Nr.4, datë 10.12.2013, Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë

Pasi KBGjL, unifikuan praktikën gjyqësore në lidhje me kompetencën lëndore për mosmarrëveshjet administrative të cilat ishin në gjykim pranë seksionit administrativ të gjykatave civile, të tjera konflikte kompetencash lindën gjatë zbatimit të ligjit nr.49/2012, se cila gjykatë do të kishte kompetencë lëndore në rastet kur:

- 1. Kur gjatë gjykimit të një çështje ka për objekt disa kërtime si të natyrës civile dhe administrative, si zgjidhet kompetenca lëndore e gjykatës¹³⁹?**

Kompetenca lëndore –*competentia ratione materiae*- është ajo që përcakton gjykatën që ka të drejtë dhe njëkohësisht detyrë të shqyrtojë dhe të zgjidhë mosmarrëveshje të caktuara.

Referuar dispozitave procedurale si të KPrC, ashtu edhe në ligjin e posaçëm nr.49/2012, është në disponibilitetin e palës iniciuese të procesit (paditësit) që të bashkojë në një padi disa kërtime, pra që mund të ngrejë një padi me disa objekte, që quhet kërkesë padi e përbërë.

¹³⁹ Shiko Vendim Unifikues nr.4, date 10.12.2013, Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, pg 26.

Në këto kushte, kur kemi disa kërkitime dhe ato lidhen me mosmarrëveshje të natyrave të ndryshme, si civile dhe administrative, atëherë gjykata, fillimisht duhet të vlerësojë dy momente:

Së pari, të vlerësojë nëse ajo gjykate ka kompetencë lëndore (*competentia ratione materiae*).

Së dyti, të vlerësojë mundësinë e gjykimit të mosmarrëveshjeve të ndryshme në një gjykim të vetëm, kjo e fundit e përcaktuar nga lidhja e objekteve mes tyre.

Kolegjet e Bashkuara, çmojnë se gjykata fillimisht duhet të konstatojë nëse është në kompetencën e saj lëndore gjykimi i të gjithë kërkitimeve të padisë, por njëkohësisht të vlerësojë me hollësi lidhjen e objekteve mes tyre dhe mundësinë e shqyrtimit në një të vetëm. Gjkata duhet të zgjidhë dhe të vlerësojë nëse bashkimi i këtyre objekteve në një padi është një *bashkim i thjeshtë* apo një *bashkim i ndërruar*.

Referuar trajtimeve teorike të së drejtës procedurale, mund të themi se kemi një bashkim të thjeshtë të disa kërkitimeve (objekteve) në një padi kur ato kanë të përbashkët shkakun e padisë, por zgjidhja e njërit nuk kushtëzon zgjidhjen e kërkitimeve të tjera. Pra, gjykata mund të vendosë për disa kërkitime pranimin dhe disa të tjera rrëzimin e tyre, pa u kushtëzuar zgjidhja e njërit kërkim nga zgjidhja e tjetrit. Këto kërkitime mund të ngriheshin dhe veçmas në një padi tjetër.

Në nenin 159 të KPrC parashikohet se kur gjykata është kompetente për gjykimin e të gjitha kërkitimeve ajo i shqyrton dhe i jep zgjidhje çdo kërkim.

Kolegjet e Bashkuara çmojnë së edhe në këtë rast, pra kur gjykata konkrete konstaton se jemi përpara një bashkimi të thjeshtë të objekteve të padisë dhe ajo është kompetente për gjykimin e të gjithë kërtimeve, përsëri gjykata është e detyruar të vlerësojë gjithashtu nëse shqyrtimi i përbashkët i tyre do të shkaktojë vështirësi të dukshme në zhvillimin e gjyimit dhe nëse po, gjykata vendos që ato të shqyrtohen veç e veç. Ky parashikim zbatohet kryesisht në rastet kur të gjitha kërkimet janë të së njëjtës natyrë mosmarrëveshje dhe nuk shtrohet për diskutim problemi i kompetencës lëndore.

Ndërsa në rastet kur kërkimet në të njëjtën padi janë të natyrave të ndryshme, pra civile dhe administrative, ***gjykata konkrete në rastin kur kemi bashkim të thjeshtë të objekteve të padisë, detyrimisht duhet të veçojë objektet që nuk janë në kompetencën e saj lëndore, duke ia kaluar ato gjykatës kompetente*** (neni 61 i K.Pr.Civile apo neni 13 i ligjit nr.49/2012).

Në rastin kur ndërmjet kërtimeve në të njëjtën padi ekziston një ***bashkim i ndërruarur***, pra kur zgjidhja e njërit nga kërtimeve në të njëjtën padi, kushtëzon edhe zgjidhjen e njërit apo disa kërtimeve të tjera.

Kolegjet e Bashkuara çmojnë se jo në çdo rast gjykata për shkak moskompetence lëndore duhet të vendosë veçimin e kërtimeve duke ja dërguar atë gjykatës kompetente.

Vlerësim i cili mbështetet në parashikimet e nenit 55 të KPrC që thotë se, “*Gjykata që gjykon padinë kryesore është kompetente për të shqyrtuar edhe kërkesat dytësore,*

kundërpadinë ose ndërhyrjen kryesore”, si dhe detyrimin e gjykatës për zbatimin e parimit të gjykimit të plotë dhe të gjithanshëm, si dhe të gjykimit brenda një afati të arsyeshëm.

Në këto rrethana, gjykata konkrete në rastet e gjykimit të disa objekteve që kanë lidhje të ndërvarur mes tyre dhe kanë të njëjtin shkak padie në një gjykim të vetëm, duhet të vlerësojë ligjin e zbatueshëm që prevalon, për efekt të realizimit të një hetimi tërësor të konfliktit dhe dhënies së një zgjidhje të plotë dhe përfundimtare, gjykimit brenda një afati të arsyeshëm si dhe shmangien e mundësisë së gjykimeve kontradiktore në rastet kur objektet e padisë veçohen për t’u gjykuar veç e veç nga trupa gjykues apo gjykata të ndryshme, duke mënjanuar cenimin e parimit të sigurisë juridike.

Cila do jetë gjykata kompetente në rastet kur në kërkime të ndërvarura nga njëra-tjetra, kemi si kërkime të natyrës civile dhe administrative dhe që veçimi i tyre cenon parime të rëndësishme të procesit të rregullt ligjor?

Kolegjet e Bashkuara për t’i dhënë përgjigje pyetjes së mësipërme i referohen parimit *“lex specialis derogat generali”*, pra kur në një gjykim zbatohen njëkohësisht dy ligje (materiale apo procedurale), atëherë do të zbatohet ligji i posaçëm, pasi ai ka prioritet mbi ligjin e përgjithshëm.

Kolegjet e Bashkuara i referohen nenit 24 të ligjit nr.49/2012 i cili parashikon se: ***“Kur në një gjykatë janë duke u shqyrtuar padi, në të cilat marrin pjesë po ato persona, si***

paditës ose si të paditur, ose padi që kanë lidhje midis tyre, gjykata mund t'i bashkojë këto në një gjykim dhe të japë për të gjitha një vendim të përbashkët”.

Në raste të tilla, para gjykatës përkatëse shtrohet për zgjidhje konstatimi i objektit kryesor dhe ndërrvarësisë së tij me objektet e tjera. Në të gjitha këto raste zbatohet parimi se, gjykimi i një mosmarrëveshje administrative si një gjykim i posaçëm duhet të përthithë gjykimin e një mosmarrëveshje civile, si një gjykim.

Përcaktuese në klasifikimin e një mosmarrëveshje si e natyrës civile apo asaj administrative, rezulton të jetë pikërisht objekti dhe shkaku ligjor i kërkesë padisë së paraqitur për shqyrtim. Në këtë rast është detyrë e Gjykatës të identifikojë natyrën e mosmarrëveshjes objekt gjykimi, duke iu referuar për këtë qëllim kërkimeve dhe shkakut që rezulton nga shqyrtimi në tërësi i kërkesëpadisë, duke bërë lidhjen ndërmjet fakteve që pretendohen prej paditësit se kanë ngjarë dhe të drejta dhe interesa që ai pretendon se i janë cenuar.

Në përfundim të analizës së mësipërme, Kolegjet e Bashkuara arrijnë në konkluzionin se, **kur nga objekti dhe shkaku ligjor i padisë mosmarrëveshja objekt gjykimi rezulton të jetë e natyrës civile dhe si rezultat i zgjidhjes së pasojave të çështjes me natyrë civile mund të urdhërohet kryerja e disa veprimeve administrative, si p.sh urdhërimi i Z.V.R.P.P për të kryer fshirjen apo regjistrimin e një prone të caktuar, atëherë shqyrtimi i këtyre çështjeve do të jetë në kompetencë të gjykatës civile.**

- Kur në objektin e gjykimit, pala paditëse ndër të tjera ka për objekt kundërshtimin e një akti administrativ dhe nga pasojat e aktit prodhohen edhe pasoja civile, në çdo rast kompetente është gjykata administrative.
- Kur një ndër objektet e gjykimit është një kërkim me natyrë civile, por që është i lidhur ngushtë me aktin administrativ dhe pasojat e këtij akti kanë ardhur nga vullneti shtetëror, atëherë përsëri gjykatë kompetente është gjykata administrative.
- Kur objektet e tjera të padisë jo të natyrës së mosmarrëveshjes administrative janë të ndërruar nga pasojat e aktit administrativ edhe në këtë rast kjo të çon tek kompetenca e gjykatës administrative.

2. Kur në objektin e gjykimit kundërshtohet vendimi i Komisionit të Kthimit dhe Kompensimit të Pronës apo Agjencisë Kthimit dhe Kompensimit të Pronave (Agjencia e Trajtimit të Pronave sot), kjo çështje do të konsiderohet si mosmarrëveshje administrative dhe do të shqyrtohet nga gjykata administrative apo do të konsiderohet si mosmarrëveshje civile dhe do të shqyrtohet nga gjykata civile ?

Kolegjet e Bashkuara çmojnë se për t'i dhënë përgjigje kësaj pyetje, është e domosdoshme që të përcaktohet:

Së pari, thelbi dhe qëllimi i ligjit përkatës për Kthimin dhe Kompensimin e pronave të ish-pronarëve(*anima legis dhe ratio legis*),

Së dyti, natyra juridike e gjykimit me objekt kundërshtim të vendimit të K.K.K.P.

Pronësia është institut kryesorë i të drejtës civile. Karakteri dhe përmbajtja e të drejtës së pronësisë në kuptimin juridiko-civil është sanksionuar në nenin 149 të K.Civil, sipas të cilit, *“Pronësia është e drejta për të gëzuar dhe disponuar lirisht sendet, brenda kufijve të caktuara nga ligji”*.

Në ligjin nr.7698, datë 15.04.1993 “Për Kthimin dhe Kompensimin e Pronës ish Pronarëve”, ky ligj u njeh ish-pronareve apo trashëgimtarëve të tyre të drejtën e pronësisë për pronat e shtetëzuara, të shpronësuara apo të konfiskuara sipas akteve ligjore, nënligjore e vendimeve të gjykatës të dala pas datës 29 nëntor 1944 ose të marra pa të drejtë nga shteti me çdo mënyre tjetër, si dhe përcakton mënyrat dhe masat për kthimin dhe kompensimin e tyre”.

Ndërsa në nenin 1 të ligjit nr. 9235, datës 29.07.2004 *“Për Kthimin dhe Kompensimin e Pronës”* parashikohet se ky ligj ka për objekt a) rregullimin e drejtë sipas kriterëve të nenit 41 të Kushtetutës së çështjeve të së drejtës së pronësisë që kanë lindur nga shpronësimet, shtetëzimet apo konfiskimet, b) kthimin dhe, aty ku kthimi i pronës është i pamundur, kompensimin e saj; c) procedurat për realizimin e kthimit dhe kompensimit të pronave, si dhe organet administrative të ngarkuara për zbatimin e tyre¹⁴⁰.

Për këtë qëllim, fillimisht u krijua KVKKP dhe pas ndryshimeve ligjore AKKP (sot A.T.P Agjencia e Trajtimit të Pronave). Këto komisione janë persona juridikë,

¹⁴⁰ Shiko neni 1 i ligjit nr. 9235, datës 29.07.2004

karakterizohen si ente publike të posaçme, të krijuar me ligj, që ushtrojnë funksione në interes të publikut. Qëllimin për të cilin janë krijuar këto komisione dhe kompetencat e tyre janë të shqyrtojnë kërkesat për kthim kompensim prone, duke vendosur rast pas rasti kthimin, njohjen, kompensimin dhe rrëzimin e tyre.

Nocioni i kthimit të pronës, më saktë kthimi i sendit objekt i së drejtës së pronësisë, Kodi Civil e përmend në rastin e padisë për kërkimin e sendit (actio rivendicatio, neni 296 e vijues i tij).

Kolegjet e Bashkuara vlerësojnë se, pavarësisht se procesi i njohjes, kthimit apo kompensimit të pronave rezulton t'i jetë besuar një organi administrativ sikurse ishin më parë K.K.K.P ish Pronarëve dhe aktualisht A.K.K.P (ATP aktualisht), veprimtaria e këtyre organeve administrative nuk është konsideruar asnjëherë si veprimtari e mirëfilltë administrative, por si një veprimtari e cila paraqiste dhe paraqet karakteristikat e një veprimtarie gjyqësore.

Fakti se, nga ana e ligjvënësit procesi i njohjes, kthimit apo kompensimit të pronave rezulton t'i jetë besuar një organi administrativ nuk mund të sjellë përfundimin se edhe gjykimet me objekt kundërshtimin e vendimeve të këtyre organeve administrative duhen të konsiderohen si gjykime administrative.

Kolegjet e Bashkuara vlerësojnë se, gjykimet me objekt kundërshtimin e vendimeve të K.K.K.P apo të A.K.K.P, nuk janë gjykime që përfshihen në rrethin e atyre çështjeve që i përkasin fushës administrative, por mosmarrëveshje të natyrës civile,

në të cilat subjekti pretendues kërkon të drejtën e pronës mbi një send të paluajtshëm, duke paraqitur për këtë qëllim prova në mbështetje të kësaj të drejte.

Në këndvështrim të përcaktimit të sipërcituar, në të gjitha ato raste kur subjekti i shpronësuar cenohet nga vendimet e ish K.K.K.P apo të A.K.K.P, me anë të të cilëve rezulton të jetë disponuar më parë për pronësinë mbi sendin e paluajtshëm të pretenduar prej tij në favor të një subjekti tjetër pretendues, nuk ka detyrimin për t'iu drejtuar më parë në rrugë administrative, por ka të drejtë t'i drejtohet drejtpërdrejt në rrugë gjyqësore për të kërkuar të drejtën e tij të pronësisë, karakteristike kjo që e bën të dallueshme nga gjykimi administrativ.

Kur në objektin e gjykimit kundërshtohet vendimi i K.K.K.P apo A.K.K.P, kjo çështje do të konsiderohet si mosmarrëveshje civile dhe do të shqyrtohet nga gjykata që ka kompetencë gjykimin e mosmarrëveshjes civile¹⁴¹.

4.5.3 Vendimi Unifikues nr.3, datës 04.04.2014 dhe datë 28.04.2016, Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë

Rezulton se, me vendimin unikues nr.3, datës 04.04.2014 dhe date 28.04.2016, KBGjL, brenda një kohe shumë të shkurtër ndryshuan qëndrimin e mbajtur në vendimin unikues nr.4, datë 10.12.2013, të praktikës gjyqësore, ku kolegjet dolën në përfundimin se:

¹⁴¹ Shiko Vendim Unifikues nr.4, datës 10.12.2013, Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë.

Kur në objektin e gjykimit të një çështje ka disa kërtime si të natyrës civile dhe administrative, këto kërtime pavarësisht faktit nëse kanë një lidhje të thjeshtë në mes tyre, apo janë edhe të ndërvarura nga njëra tjetra, referuar nenit 61 dhe 159 të K.Pr.Civile dhe 13 dhe 23 të ligjit 49/2012, gjykata duhet të veçojë kërkimet që nuk janë në kompetencën e saj lëndore, duke ia kaluar ato gjykatës kompetente¹⁴².

Siç u trajtua edhe më sipër, miratimi i ligjit nr.49/2012, solli një konfuzion juridik edhe për vetë Kolegjet e Bashkuara, të cilat në lidhje me përcaktimin e kompetencës lëndore, se cila gjykatë do të ishte kompetente për gjykimin e një mosmarrëveshje, në rastet kur ka çështje me kërtime të ndërvarura apo kur kundërpadia e paraqitur në gjykim, i përket juridiksionit administrativ e padia është në kompetencë të gjykatës civile. Unifikimi i praktikës gjyqësore, pas zbatimit të ligjit nr.49/2012, ishte një domosdoshmëri, në respektim të një proces të rregullt gjyqësor, vendime të cilat sot bëjnë pjesë në kuadrin ligjor të gjykimit të çështjeve administrative dhe jo vetëm.

Nëse në një gjykim civil paraqitet një kundërpadi e natyrës administrative ose e kundërta (në një gjykim administrativ paraqitet një padi e natyrës civile), çfarë do të ketë parasysh dhe si do të veprojë gjykata në lidhje me kompetencën lëndore për shqyrtimin e këtyre kërtimeve të natyrave të ndryshme?

¹⁴² Shiko Vendimin unifikues nr.3, datës 04.04.2014 dhe datë 28.04.2016, Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë §39

KBGjL vlerësojnë të analizojnë problemin e kompetencës lëndore të gjykatave për shqyrtimin e tyre, kur këto kanë natyra të ndryshme. Kështu, në lidhje me gjykatën kompetente për shqyrtimin e kundërpadisë të paraqitur në një gjykim të filluar për shqyrtimin e një padie, neni 55 i Kodit të Procedurës Civile ka përcaktuar se: *“gjykata që shqyrton gjykon padinë kryesore është kompetente për të shqyrtuar edhe kërkesat dytësore, kundërpadinë ose ndërhyrjen kryesore. Në këtë rast, gjykata merr vendim për bashkimin e tyre në një çështje të vetme”*.

Neni 8/2 i Ligjit 49/2012 *“Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”* parashikon se çfarë nuk mund të gjykojë kjo gjykatë, duke përcaktuar se: *“Gjykata administrative nuk shqyrton mosmarrëveshjet; b) shqyrtimi i të cilave, sipas legjislacionit në fuqi, është në kompetencën e një gjykate tjetër”*.

Gjykatat mund të shqyrtojnë vetëm ato kërtime të palëve të cilat ligji ia ka lënë në kompetencën e tyre. Në interpretim të kundërt të këtij përfundimi, kërkimet të cilat shprehimisht ligji i ka përcaktuar në kompetencë të një gjykate, nuk mund t'i shqyrtojë një gjykatë tjetër, pavarësisht lidhjes apo kompensimit që këto kërtime mund të kenë me njëri tjetrin. Kjo për arsye se ligji ia ka hequr të drejtën për të shqyrtuar të tilla kërtime (Neni 8/2 i Ligjit 49/2012).

Pra, si përfundim, *një gjykatë nuk mund të shqyrtojë të gjithë kërkimet e një padie nëse ligji nuk i ka dhënë asaj kompetencën lëndore për t'i gjykuar ato. Si rrjedhim, gjykata*

duhet të mbajë për shqyrtim vetëm ato kërtime të padisë për të cilat është kompetente¹⁴³.

- Por a përbën shkelje të procesit të rregullt ligjor, fakti se një mosmarrëveshje administrative gjykohet nga një gjykatë e cila nuk ka kompetence lëndore për gjykimin e saj?

Gjykata Kushtetuese ka një praktikë të konsoliduar në lidhje me pyetjen që parashtruam më sipër. Kështu, kjo gjykatë, ndërmjet të tjerave, në vendimet nr.41, datë 29.12.2005, nr.14, datë 17.04.2007 dhe nr.11, datë 23.04.2009 ka disponuar se shprehja “gjykatë ... e caktuar me ligj” në nenin 42/2 të Kushtetutës, mbulon jo vetëm bazën ligjore për vetë ekzistencën e gjykatës, por edhe kompozimin e trupit gjykues të ngarkuar për shqyrtimin e çdo çështje konkrete¹⁴⁴.

Gjykimi i mosmarrëveshjes nga një gjykatë jo kompetente nuk përbën në çdo rast vetëm një shkelje procedurale, por ka të bëjë edhe me respektimin e të drejtës kushtetuese për t’u gjykuar nga një gjykatë e caktuar me ligj. Marrja nga një gjykatë e kompetencës që i takon me ligj një gjykate tjetër mund të bëhet vetëm nëse e lejon ligji dhe vetëm nga gjykatat që ai cakton”.

Më tej, Gjykata Kushtetuese arrin në përfundimin se: ***“Mosrespektimi i kompetencës lëndore e bën vendimin gjyqësor absolutisht të pavlefshëm dhe pretendimi për respektimin e kësaj kompetence mund të ngrihet si nga palët në çdo fazë të procesit ... gjykimi i një çështje në kompetencën lëndore të një gjykate tjetër përbën “një proces jo***

¹⁴³ Shiko Vendimi Unifikues Nr.3, datës 28.04.2014, Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë.

¹⁴⁴ Shiko Vendim Nr.14, datë 17.4.2007, Gjykatës Kushtetuese, §3.

të rregullt ligjor në kuptim të nenit 42 të Kushtetutës dhe nenit 6/1 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut”¹⁴⁵.

Së fundi, Gjykata Kushtetuese është shprehur në mënyrë të qartë dhe direkte se “Gjykata e Lartë, si organi më i lartë i pushtetit gjyqësor, ka për detyrë funksionale që të mbajë të gjitha gjykatat brenda kufijve të kompetencave të tyre (sidomos kompetencës lëndore) Pretendimi i mungesës së kompetencës lëndore është i rëndësishëm për verifikimin e kushtetutshmërisë së procesit të zhvilluar në ato gjykata”.

Në këto kushte, KBGjL arrijnë në interpretimin unifikues se: *Nëse në një gjykim civil paraqitet një kundërpadi e natyrës administrative, gjykata që po shqyrton padinë nuk mund të shqyrtojë këtë kërkim të të paditurit për shkak të mungesës së kompetencës lëndore të gjykatës që po shqyrton padinë. Nëse në një gjykim administrativ paraqitet një kundërpadi e natyrës civile, gjykata që po shqyrton padinë nuk mund të marrë në shqyrtim edhe kundërpadinë, për shkak se i mungon kompetenca lëndore e saj*¹⁴⁶.

4.6 Ligje të ndryshme

Përveç legjislacionit të mësipërm, ligje të shumta, të fushave të ndryshme, që rregullojnë funksionimin dhe organizimin e administratës publike, sipas profileve të tyre, shërbejnë si bazë ligjore, për gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative. Shkurtimisht përmendim disa prej ligjeve të ndeshura më shpesh gjatë gjyimit të mosmarrëveshjeve administrative.

¹⁴⁵ Shiko Vendim Nr.11, datë 23.04.2009, Gjykatës Kushtetuese, §II.

¹⁴⁶ Shiko Vendimi Unifikues Nr.3, datës 28.04.2014, Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë.

- **Ligji Nr.152/ 2013, datë 30.5.2013, “Për nëpunësin civil”**. Ligj i cili rregullon marrëdhënien juridike ndërmjet shtetit dhe nëpunësit civil dhe përcakton rregullat për administrimin e shërbimit civil.
- **Ligji Nr. 7703, datë 11.05.1993 “Për Sigurimet Shoqërore”**, i ndryshuar. Ligj i cili rregullon fushën e sigurimeve shoqërore e shëndetësore, kontributet, pensionet, llojet e tyre, masa, ankimet etj.
- **Ligji Nr.9920, datë 19.5.2008, “Për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë”**, i ndryshuar. Ky ligj rregullon procedurat për administrimin e detyrimeve tatimore në Republikën e Shqipërisë, si dhe parimet e organizimit e të funksionimit të administratës tatimore në Republikën e Shqipërisë.
- **Ligji Nr.139/2015 “Për Vetëqeverisjen Vendore”**. Ky ligj rregullon organizimin dhe funksionimin e njësisve të vetëqeverisjes vendore në Republikën e Shqipërisë, si dhe përcakton funksionet, kompetencat, të drejtat dhe detyrat e tyre e të organeve përkatëse.
- **Ligji Nr.9643, datë 20.11.2006 “Për Prokurimin Publik”** i ndryshuar. Objekt i këtij ligji është përcaktimi i rregullave që zbatohen për prokurimet e mallrave, të punëve dhe të shërbimeve nga autoritetet kontraktore.
- **Ligji Nr.10081, datë 23.2.2009 “Për Licencat, Autorizimet dhe Lejet në Republikën e Shqipërisë”**. Ky ligj ka për qëllim përmirësimin e klimës së biznesit, nëpërmjet reduktimit të barrierave administrative ndaj nismës së lirë në kryerjen e veprimtarive ekonomike, tregtare apo profesionale, ose përdorimin e të mirave publike, duke garantuar, njëkohësisht, mbrojtjen e interesit publik në ushtrimin e këtyre veprimtarive dhe në përdorimin e të mirave publike.

- **Ligji Nr. 173/2014 “Për Disiplinën në Forcat e Armatosura të Republikës së Shqipërisë”.** Objekt i këtij ligji është përcaktimi i normave dhe rregullave të hollësishme të sjelljes e të etikës së ushtarakëve të FA, i kategorive dhe llojeve të shkeljeve, masave disiplinore, si dhe i autoriteteve kompetente për dhënien e tyre.
- **Ligji Nr.9632, datë 30.10.2006 “Për Sistemin e Taksave Vendore”** i ndryshuar. Ky ligj përcakton rregullat për mënyrën e ushtrimit të të drejtave dhe të detyrave nga organet e qeverisjes vendore, për vendosjen e taksave vendore, mbledhjen dhe administrimin e tyre.
- **Ligji Nr. 9780, date 16.7.2007 “Për Inspektimin e Ndërtimit”.** Ky ligj ka për qëllim të sigurojë respektimin e normave, standardeve dhe legjislacionit në fushën e ndërtimit, urbanistikës dhe rezervave ujore, në të gjithë territorin e vendit, në mënyrë të decentralizuar dhe në përputhje me parimin e subsidiaritetit, në bazë të ndarjes administrative.

KAPITULLI V

GJYKATA ADMINISTRATIVE “*Një Strukturë e re në sistemin Gjyqësor*”

5.1 RËNDËSIA E KRIJIMIT TË GJYKATËS ADMINISTRATIVE

Legjislacioni administrativ u krijuar si një domosdoshmëri për të balancuar dhe kufizuar aksesin e pushtetit ekzekutiv. Me qëllim që aktet administrative të nxjerra nga organet publike të zbatonin parimin e ligjshmërisë, parimin e barazisë dhe të proporcionalitetit, mbrojtjen e interesit publik dhe të të drejtave të personave privat, parimin e drejtësisë e të paanësisë, si dhe parimin e përgjegjshmërisë.

Gjykatat Administrative, si pjesë e pushtetit Gjyqësor, u krijuan për të kontrolluar veprimtarinë e pushtetit publik, por gjithnjë duke ruajtura balancat e ndarjes dhe pavarësisë së pushteteve.

Një nga elementet thelbësore të demokracisë funksionale është njohja dhe zbatimi i kërkesave të parimit të shtetit të së drejtës. Parimi i shtetit të së drejtës është një parim universal në thelb të të cilit vendoset garantimi i të drejtave dhe lirive themelore të individëve.

Sistemi i qeverisjes bazohet në ndarjen dhe balancimin ndërmjet pushtetit legjislativ, ekzekutiv dhe gjyqësor¹⁴⁷.

Në Shqipëri, krijimi i Gjykatës Administrative, edhe pse i vonë në kohë, si një gjykatë e veçantë, lindi si një domosdoshmëri për t'iu përshtatur dinamikave të reja që morën mosmarrëveshjet administrative.

Krijimin e Gjykatës Administrative e diktoi numri i shumtë i konflikteve të natyrës administrative, pamundësia për të garantuar një proces të rregullt ligjor, një gjykim brenda afateve të shpejta e të arsyeshme.

Duke qenë se mosmarrëveshjet administrative gjykoheshin në Gjykatat civile të rretheve gjyqësore përkatëse, për pasojë ngarkesa e gjyqtarëve për të shqyrtuar çështjet brenda një afati të shpejtë e të arsyeshëm ishte e pamundur. Subjektet private, si persona fizik apo juridik, u duhej të prisnin me muaj të tërë për shqyrtimin e një çështje administrative, çka përkthehej në kosto të mëdha oportune. Duke qenë se, natyra e çështjeve administrative, në thelb, nuk paraqet kompleksitet në shqyrtimin e saj, e për pasojë këto çështje mund të shqyrtoheshin brenda një kohe të shkurtër, krijimi i Gjykatave Administrative u pa si një masë urgjente dhe e domosdoshme për t'u ndërmarrë.

Përveç gjykimit të mosmarrëveshjeve administrative në një kohë të shpejtë e të arsyeshme, krijimi i gjykatave administrative, sjellë premisa për një gjykim më cilësor e të specializuar, pasi kriteret për emërimin e gjyqtarëve pranë këtyre gjykatave, kërkonin

¹⁴⁷ Shiko Neni 7 i Kushtetutes R.SH.

vjetërsi pune si gjyqtarë, si dhe gjatë kohës që këta gjyqtarë do të ushtojnë profesionin pranë gjykatës administrative, do të specializohen edhe më tej për gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative, duke u trajnuar vazhdimisht për gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative.

Gjykimi nga një gjyqtar i specializuar i çështjeve që i përkasin një fushe specifike të juridiksionit përbën avantazhin kryesor të ngritjes së gjykatave administrative. Evidentimi i specializimit të gjyqtarit, si një tipar dallues për gjykatat administrative, nuk zbeh profesionalizimin e gjyqtarit të zakonshëm. Çdo specializim sjell favor, por një specializim më i ngushtë e mbart në vetvete edhe suksesin e një vendimmarrje.¹⁴⁸

Përfshirja në mënyrë të vazhdueshme e gjyqtarit në shqyrtimin e çështjeve të një kategorie të veçantë, nxjerr në pak një ekspertizë më të thelluar, që ndikon drejtpërdrejt në cilësinë e vendimmarrjes¹⁴⁹

5.2 Struktura dhe organizimi

Vënia në zbatim e ligjit në përgjithësi, kryhet me anë të strukturave të posaçme që ngrihen me qëllim zbatimin e ligjit.

¹⁴⁸ Sadushi S. “Gjykata Administrative dhe Kontrolli Ligjor mbi Adminidtratën” Botimet Toena, Tiranë 2014, fq.137.

¹⁴⁹ Po aty, fq 138.

Edhe pse ekzistonte legjislacioni i posaçëm, KPrA, seksioni i posaçëm administrativ i krijuar pranë Gjykatës së Rrethit Gjyqësor, nuk ishte i mjaftueshëm për të mbrojtur në mënyrë efektive të drejtat e individit, të cilat shkeleshin nga organet publike.

Për këtë arsye, rezultoi e domosdoshme, krijimi i një strukture të re në sistemin gjyqësor, krijimi i një gjykate të re, e cila do të shqyrtonte vetëm mosmarrëveshjet administrative.

Ligji nr.49/2012 *“Për Funksonimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”* në brendësi të tij ka rregulluar strukturën dhe mënyrën e organizimit të Gjykatës Administrative.

5.2.1. Organizimi i Gjykatës Administrative¹⁵⁰:

- 1. Gjykata Administrative e Shkallës së Parë.**
- 2. Gjykata Administrative e Apelit.**
- 3. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë.**

Shihet e njëjta strukturë organizimi si në gjykatat penale e civile, ku mënyra e organizmit të gjykatave është e njëjtë.

Gjykatat Administrative të Shkallës së Parë, organizohen në numër dhe për territor të barabartë, me atë të gjykatave të apelit civil, në kohën e hyrjes në fuqi të ligjit për Gjykatën Administrative¹⁵¹.

¹⁵⁰ Shiko Neni 4 i ligjit nr.49/2012.

Rezulton se, si përpara hyrjes në fuqi të ligjit apo edhe pas hyrjes në fuqi të ligjit “*Për Gjykatën Administrative*” edhe aktualisht, Republika e Shqipërisë ka 6 Gjykata Apeli Civil.

Për rrjedhojë numri i Gjykatave Administrative të Shkallës së parë, në territorin e RSH, është i njëjtë me numrin e gjykatave të apelit civil, pra janë 6 Gjykata Admin. të Shk. së Parë, konkretisht:

A. Gjykatat Administrative të Shkallës së Parë;

- 1. Gjykata Administrative e Tiranës.**
- 2. Gjykata Administrative e Durrësit.**
- 3. Gjykata Administrative e Shkodrës.**
- 4. Gjykata Administrative e Gjirokastrës.**
- 5. Gjykata Administrative e Korçës.**
- 6. Gjykata Administrative e Vlorës.**

Gjykatat administrative të shkallës së parë kanë kompetencë tokësore dhe seli qendrore të ushtrimit të veprimtarisë së tyre, si më poshtë:

1. Gjykata administrative e shkallës së parë Tiranë, ka kompetencë tokësore në rrethet: Bulqizë, Dibër, Krujë, Laç, Mat dhe Tiranë, me seli qendrore në Tiranë;

¹⁵¹ Shiko Nenin 4/2 i ligjit nr.49/2012

2. Gjykata administrative e shkallës së parë Durrës, ka kompetencë tokësore në rrethet: Elbasan, Gramsh, Librazhd, Peqin, Durrës dhe Kavajë, me seli qendrore në Durrës;
3. Gjykata administrative e shkallës së parë Shkodër, ka kompetencë tokësore në rrethet Lezhë, Mirditë, Kukës, Has, Pukë, Malësi e Madhe, Shkodër dhe Tropojë, me seli qendrore në Shkodër;
4. Gjykata administrative e shkallës së parë Vlorë, ka kompetencë tokësore në rrethet Berat, Skrapar, Kuçovë, Fier, Mallakastër, Lushnjë dhe Vlorë, me seli qendrore në Vlorë;
5. Gjykata administrative e shkallës së parë Korçë, ka kompetencë tokësore në rrethet Devoll, Kolonjë, Bashkinë Leskovik, Korçë dhe Pogradec, me seli qendrore në Korçë;
6. Gjykata administrative e shkallës së parë Gjirokastrë, ka kompetencë tokësore në rrethet Gjirokastrë, Tepelenë, Përmet, Delvinë dhe Sarandë, me seli qendrore në Gjirokastrë.

Pra shihet se, për më shumë se 4 qytete, ka vetëm 1 Gjykatë Administrative të Shkallës së Parë, e cila gjykon të gjitha konfliktet administrative të qyteteve për të cilat ajo ka kompetencë tokësore.

Pakësimi i numrit të gjykatave, për shkak të përqendrimit të çështjeve me natyrë administrative, e zgjat distancën ndërmjet individit dhe gjykatës¹⁵².

¹⁵² Sadushi S. “Gjykatat Administrative dhe Kontrolli Ligjor mbi Administratën” Botimet Toena, Tiranë 2014, fq. 138.

- Kjo mënyrë organizimi e Gjykatës Administrative, a cenon aksesin e qytetarëve për t'iu drejtuar gjykatës, duke marrë parasysh distancën gjeografike që kanë Gjykatat Administrative?

Bazuar në Dekretin e Presidentit nr.7818, datës 16.11.2012, organika e Gjykatave Administrative të Shkallës së Parë, me numrin e gjyqtarëve është si më poshtë vijon¹⁵³:

Në gjykatën administrative të shkallës së parë Tiranë, 16 gjyqtarë.

Në gjykatën administrative të shkallës së parë Durrës, 4 gjyqtarë.

Në gjykatën administrative të shkallës së parë Shkodër, 4 gjyqtarë.

Në gjykatën administrative të shkallës së parë Vlorë, 4 gjyqtarë.

Në gjykatën administrative të shkallës së parë Korçë, 4 gjyqtarë.

Në gjykatën administrative të shkallës së parë Gjirokastrë, 4 gjyqtarë.

Aktualisht, Gjykata Administrative e Shkodrës, Gjirokastrës, Vlorës dhe Korçës nuk opreojnë me numër të plotë të organikës së gjyqtarëve. Problem i cili paraqet domosdoshmëri për plotësimin e këtyre vende vakante, për një menaxhim më efikas të mosmarrëveshjeve administrative, për gjykim më të shpejtë, e arsyetim të vendimeve brenda afatit ligjor, në mënyrë që gjykatat administrative të jenë plotësisht funksionale¹⁵⁴.

¹⁵³ Dekreti nr.7818, dates 16.11.2012 Presidentit të R.Sh “Për caktimin e numrit të gjyqtarëve për çdo gjykatë të shkallës së parë, të apelit dhe të gjykatave administrative, si dhe caktimin e kompetencave tokësore dhe selisë qendrore të gjykatave administrative”

¹⁵⁴ Studim Vlerësues Mbi Ngarkesën e Punës të Gjykatës Administrative të Apelit, vitit 2015.

Shtimi i numrit të çështjeve përballë një numri të kufizuar të gjyqtarëve administrativë, ndryshe nga fleksibiliteti që paraqet sistemi i gjykatave të zakonshme, mund t'i krijojë pengesa juridiksionit administrativ autonom për t'i menaxhuar me lehtësi çështjet gjyqësore¹⁵⁵.

Volumi i lartë i çështjeve gjyqësore dhe vendet vakante një prej 4 Gjykatave Administrative kanë ndikuar në paraqitjen e kërkesave për delegimin e gjyqtarëve në këto gjykata. Kërkesat e gjyqtarëve për këto vende vakante është i ulët, kjo si pasojë e mosinteresimit për të qenë gjyqtarë pranë Gjykatave të cilat janë gjeografikisht shumë larg Tiranës¹⁵⁶.

Krijimi i sistemit të gjykatave administrative synon shmangien e problematikës së gjykimit të çështjes brenda një afati të arsyeshëm. Neni 3, pika 1, i Ligjit për Gjykatat Administrative ka sanksionuar detyrimin e gjykatave në gjykimin administrativ, për të siguruar “nëpërmjet një procesi të rregullt, gjyqësor dhe brenda afateve të shpejta e të arsyeshme, mbrojtjen juridike të të drejtave, lirive dhe interesave kushtetues dhe ligjore të subjekteve. Ajo që evidentohet si karakteristikë për gjykatat administrative është procesi mjaft i shpejtë¹⁵⁷.

B. Gjykatat Administrative të Apelit¹⁵⁸

¹⁵⁵ Sadushi S. “Gjykatat Administrative dhe Kontrolli Ligjor mbi Administratën” Botimet Toena, Tiranë 2014, fq 139.

¹⁵⁶ Studim Vlerësues Mbi Ngarkesën e Punës të Gjykatës Administrative të Apelit, vitit 2015

¹⁵⁷ Sadushi S. “Gjykatat Administrative dhe Kontrolli Ligjor mbi Administratën” Botimet Toena, Tiranë 2014, fq 151.

¹⁵⁸ Siko nenin 4/3 i ligjit nr.49/2012

1.Gjykata Administrative e Apelit Tiranë.

Në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë me ligj organik, është e strukturuar vetëm 1 (një) Gjykatë Administrative Apeli, e cila është e organizuar në Tiranë.

Pra, për të gjitha çështjet e ankimuara të 6 Gjykatave Administrative të Shkallës së parë, shqyrtohen nga 1 gjykatë, nga Gjykatat Administrative e Apelit Tiranë.

Në gjykatën administrative të apelit Tiranë, janë të caktuar 7 gjyqtarë (13 aktualisht).

C. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë.

Në territorin e Republikës së Shqipërisë, është strukturuar vetëm 1 Gjykatë e Lartë¹⁵⁹, e organizuar në Tiranë, e ndarë në 2 kolegje, Kolegji Penal dhe Kolegji Civil.

Pas hyrjes në fuqi të ligjit nr.49/2012, rezulton se, pranë Gjykatës së Lartë, u strukturua edhe Kolegji Administrativ¹⁶⁰, i cili shqyrton ankimet e vendimeve të Gjykatës Administrative të Apelit, si dhe vendimet e Gjykatës së Shkallës së Parë.

Konkretisht neni 10 i ligjit nr.8588, datë 15.3.2000 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatës së Lartë të RSh” ndryshuar me ligjin nr.151/2013, përcakton se:

“Gjykata e Lartë organizohet në Kolegjin Civil, Kolegjin Penal dhe **Kolegjin Administrativ**”

¹⁵⁹ Ligji nr.8588, datë 15.3.2000 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatës së Lartë të R.Sh”, Neni 2 i tij, “Gjykata e Lartë e ka selinë në Tiranë”

¹⁶⁰ Ligji nr.151/2013 “Per disa ndryshime në ligjin nr. 8588, datë 15.3.2000”

5.2.2. Përbërja e Trupit Gjykues

A. Gjykata Administrative e Shkallës së Parë, gjykon me trup gjykues të përbërë nga 3 (tre) gjyqtarë dhe me trup gjykues se 1 (një) gjyqtar të vetëm¹⁶¹.

Me trup gjykues të përbërë nga 3 gjyqtarë, gjykohen mosmarrëveshjet:

- lidhur me kontratat administrative publike;
- lidhur me kundërvajtjet administrative, për të cilat ligji parashikon heqjen e lirisë deri në 30 ditë;
- lidhur me kundërvajtjet për zëvendësimin e dënimit administrativ me heqje lirie deri në 30 ditë me dënim me gjobë.

Me trup gjykues me 1 gjyqtar, shqyrtohen të gjitha mosmarrëveshjet e tjera, të cilat nuk përfshihen në kategorinë e sipërcituar, konkretisht;

- mosmarrëveshjet që lindin nga aktet administrative individuale, aktet nënligjore normative;
- mosmarrëveshjet që lindin për shkak të ndërhyrjes së paligjshme ose të mosveprimit të organit publik;
- mosmarrëveshjet e kompetencave ndërmjet organeve të ndryshme administrative, në rastet e parashikuara nga K.Pr.Administrative;

¹⁶¹ Shiko Nenin 12 i ligjit nr.49/2012

- mosmarrëveshjet në fushën e marrëdhënieve të punës, kur punëdhënësi është organ i administratës publike.

B. Gjykata Administrative e Apelit

Gjykata Administrative e Apelit gjykon me trup gjykues të përbërë me 3 (tre) dhe 5 (pesë) gjyqtarë¹⁶².

Me trup gjykues me 3 (tre) gjyqtarë, shqyrton;

- ankimet kundër vendimeve të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë.

Me trup gjykues me 5 (pesë) gjyqtarë, shqyrton;

- paditë ndaj aktit nënligjor normativ.

Aktualisht, pranë Gjykatës Administrative të Apelit janë të formuar 2 trupa gjykues nga 3 gjyqtarë¹⁶³.

C. Gjykata e Lartë¹⁶⁴

Gjykata e Lartë gjykon në Kolegjin Administrativ me trup gjykues të përbërë nga 5 (pesë) gjyqtarë, me përjashtim të rasteve kur ligji parashikon ndryshe¹⁶⁵, nga ku nënkuptohet raste të veçanta kur unifikohet praktika gjyqësore, ku trupi gjykues përbëhet nga Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë (17 anëtarë),

¹⁶² Shiko Neni 12/2 i ligjit nr.49/2012

¹⁶³ Studim Vlerësues mbi ngarkesën në Gjykatën Administrative të Apelit, KLD-së

¹⁶⁴ Shiko Neni 13 I ligjit nr.8588, datë 15.3.2000 “Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatës së Lartë te R.Sh” i ndryshuar.

¹⁶⁵ Shiko Neni 12/3 i ligjit nr.49/2012

Gjithashtu, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, gjykon edhe me trup gjykues të **përbërë nga 3(tre) gjyqtarë¹⁶⁶**, në lidhje me;

- shqyrtimin e kërkesave për moskompetencat lëndore dhe funksionale,
- shqyrtimin e kërkesave për moskompetencë tokësore.

5.3 Risitë e ligjit për krijimin e gjykatës administrative

Duke qenë se, krijimi i Gjykatave Administrative lindi si nevojë e garantimit të një procesi të rregullt ligjor, mbrojtjen e interesave të personave privatë, për të shqyrtuar mosmarrëveshjet administrative në një kohë të arsyeshme, u pa me vend përmirësimi i legjislacionit në fushën administrative.

Legjislatori nuk ndërhyri në Kodin ekzistues të Procedurave Administrative, për të përshtatur dhe inkorporuar dinamikat e reja dhe bashkëkohore brenda këtij kodi, por brenda ligjit të posaçëm, ligjit nr.49/2012, parashikoi aspektet procedurale të shqyrtimit të mosmarrëveshjeve administrative, duke deroguar nenet përkatëse nga KPrC¹⁶⁷, të cilat rregullonin gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative.

Risitë që solli ligji nr.49/2012 për sistemin Gjyqësor, parë në vështrimin pozitiv dhe negativ të tyre, ishin të shumta, si;

¹⁶⁶ Shiko Neni 13 i ligjit nr.49/2012

¹⁶⁷ Shiko Neni 72 i ligjit nr.49/2012

5.3.1 Zhvillimi i gjykimit në mungesë të palëve ndërgjyqëse

Mosparaqitja e palëve ndërgjyqëse në seancat përgatitore apo gjyqësore, nuk përbën shkak për pushimin e gjykimit të çështjes¹⁶⁸. Ndërkohë që KPrC, në nenin 179 të tij, parashikon vetëm zhvillimin e gjykimit në mungesë të të paditurit, kur ky i fundit ka dijeni për datën e gjyqit dhe nuk paraqet shkak të arsyeshëm për mosparaqitjen e tij. Në këtë rast, K.Pr.C njih të drejtën që të shpallet mungesa e palës së paditurit dhe gjykimi të zhvillohet në mungesë të tij. Ndërkohë, në lidhje me mungesën e palës paditëse, K.Pr.C nuk e njih zhvillimin e gjykimit në mungesë të palës paditëse. Në rastet e mosparaqitjes në seancë të palës paditëse, K.Pr.C parashikon qartë, se në raste të tilla, gjyqtari vendos pushimin e gjykimit të çështjes.

Për legjislacionin procedural shqiptar, zhvillimi i gjykimit në mungesë të paditësit, përbën risi, një gjetje për mospengimin e zhvillimit të gjykimit brenda një kohe të arsyeshme. Ndërsa në aspektin e mbrojtjes efektive, rezulton se këtij gjykimi do t'i mungonte një prej parimeve kryesore procedurale, atij të kontradiktorialitetit, duke prodhuar vendime gjyqësore të cenueshme, si pasojë e mungesës së hetimit të plotë e të gjithanshëm, duke u bërë shkak për kthimin e kësaj çështje për rigjykim.

Gjithsesi, vlen të theksojmë se, zhvillimi i gjykimit në mungesë të palëve, përbën një risi pozitive, pasi është një zgjedhje që i mbetet palëve për t'u paraqitur apo jo në gjyq, për të

¹⁶⁸ Shiko Neni 25/3 dhe 43/2 i ligjit nr.49/2012

parashtruar pretendimet dhe prapësimet e tyre, për të paraqitur prova, për të mbrojtur efektivisht të drejtën e tyre.

5.3.2 Vendime të Pa ankimueshme.

Ligji nr.49/2012, ka parashikuar se, disa vendime marrin formë të prerë në Gjykatën e Shkallës së Parë, menjëherë pas shpalljes së tyre nga Gjykata¹⁶⁹.

E drejta e ankimit kur një vendim gjyqësor në një gjykatë më të lartë, përbën një prej parimeve kryesore të garantimit të procesit të rregullt ligjor.

Neni 43 i Kushtetutës garanton të drejtën e ankimit, vetëm kur në Kushtetutë parashikohet ndryshe. Duke i dhënë rëndësi të posaçme të drejtës së ankimit, e cila mund të kufizohet vetëm në rastet kur parashikohet në Kushtetutë.

Legjislacioni procedural Shqiptar njih raste të rralla të mosankimit të vendimeve, vetëm atëherë kur nuk ekziston një gjykatë më e lartë, ku mund të ankimohej vendimi i gjykatës. Konkretisht, janë ato vendime të cilat, Gjykata e Lartë ka juridiksion fillestar, nga ku duke qenë se, nuk ka gjykatë tjetër më të lartë për të ankimuar vendimin e Gjykatës së Lartë, vendimi që jep kjo gjykatë merr formë të prerë direkt pas shpalljes së saj.

Edhe pse ekzistojnë qëndrime të ndryshme të doktrinës, nëse shkelet apo jo procesi i rregullt ligjor, për të ankimuar vendimin e gjykatës në një gjykatë më të lartë, rezulton se,

¹⁶⁹ Shiko Neni 45 i ligjit nr.49/2012

qëndrimi që kanë mbajtur KBGjL, mohimi i të drejtës së ankimit për disa mosmarrëveshje civile, prevalon interesi publik, konkretisht:

E drejta e ankimit mund t'i nënshtrohet kufizimeve me anë të ligjit, duke respektuar kriteret e përcaktuara në nenin 17 të Kushtetutës. Kriteret e kufizimit sipas kësaj dispozite janë: parashikimi me ligj i kufizimeve, moscenimi i thelbit të së drejtës, mostejkalimi i kufizimeve të vendosura nga KEDrNJ dhe respektimi i parimit të proporcionalitetit në kufizimin e një të drejte themelore.

Kolegjet e Bashkuara çmojnë se qëllimi i ligjvënësit në vendosjen e këtij pragu në vlerën e padisë, si kusht për të ushtruar të drejtën e ankimit, ka qenë shmangia e mbingarkesave të gjykimeve të mosmarrëveshjeve administrative me vlerë të vogël padie, duke i dhënë fund gjykimit në shkallë të parë. Ligjvënësi me Ligjin nr.49/2012 ka bërë kufizim të së drejtës së ankimit duke mbajtur parasysh interesin publik në shpejtësinë dhe efektivitetin e gjykimit administrativ, si dhe vlerën e ulët mbi të cilën zhvillohet ky gjykim. Një gjë e tillë i shërben efektivitetit të gjykimit administrativ si dhe ekonomisë gjyqësore, si parim që duhet të shtrihet në të gjitha nivelet e sistemit gjyqësor¹⁷⁰.

Argumentimi i mbështetjes së ligjit nr.49/2012, për kufizimin e të drejtës së ankimit, nuk mund të shkojë asnjëherë kundër dhënies së drejtësisë. Deri më tani, ligji nr.49/2012, jo vetëm që nuk e ka përmirësuar shpejtësinë e gjykimit, por e ka ngadalësuar akoma edhe më shumë atë. Legjislatori, në vend që të kufizonte të drejtën e ushtrimit të ankimit, duhet të kishte parashikuar disa Gjykata Administrative të Apelit.

¹⁷⁰ Shiko Vendimi Unifikues nr.3, datë 06.12.2013, Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë.

Rastet kur vendimet e Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë janë të paankimueshme, janë të kufizuara dhe të përcaktuar në mënyrë eksplicite nga neni 45 i ligjit nr.49/2012, konkretisht, nuk lejohet ankimi ndaj vendimeve përfundimtare të gjykatës administrative për padi me objekt;

- a. kundërshtimin e dënimit për kryerjen e kundërvajtjeve administrative, me vlerë më të vogël se njëzetfishi i pagës minimale në shkallë vendi;
- b. kundërshtimin e aktit administrativ që përmban detyrime në të holla, me vlerë më të vogël se njëzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi;
- c. kundërshtimin e aktit administrativ që ka refuzuar dhënien e detyrimit në të holla, me vlerë më të vogël se njëzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi;
- ç. Mosmarrëveshjet që lidhen me mbrojtjen e të drejtave, lirive dhe interesave kushtetues dhe ligjore, që rrjedhin nga sigurimet shoqërore dhe shëndetësore, ndihma ekonomike dhe pagesa e aftësisë së kufizuar, me vlerë më të vogël se njëzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi.

Legjislatori, ka parashikuar kufizimin e të drejtës së ankimit kundër vendimeve përfundimtare të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë, për shkak të vlerës së pakët të padisë, duke i dhënë përparësi parimit të ekonomisë gjyqësore.

Paga minimale në shkallë vendi ka vlerën prej 22.000 (njëzet e dymijë) lekë¹⁷¹, kjo e përcaktuar me VKM.

Në rastin konkret, vlera e njëzetfishit të pagës minimale në shkallë vendi është 440.000 (katërqind e dyzet mijë) lekë. Për paditë, të cilat kanë vlerë më të vogël se 440.000 lekë, nuk mund të ankimohen në Gjykatën Administrative të Apelit, vendimi përfundimtar i tyre merr formë të prerë, pas shpalljes së saj nga Gjykata Administrative e Shkallës së Parë.

I njëjti kufizim vlen edhe për vendimet e Gjykatës Administrative të Apelit, ndaj të cilave nuk mund të ushtrohet rekurs, por vetëm se në këtë rast bëhet fjalë kur vlera e padisë me vlerë më të vogël se dyzetfishi i pagës minimale, në shkallë vendi.

5.3.3 Ndhmësit ligjorë¹⁷²

Ndhmësi ligjor, është një instrument asistues i posaçëm i parashikuar nga ligji nr.49/2012, i cili vjen si ndihmës dhe këshillues të gjyqtarëve, në përgatitjen e çështjes për gjykim dhe shqyrtimin e saj¹⁷³. Gjyqtarët e Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë dhe Gjykatës së Apelit Administrativ, në veprimtarinë e tij ndihmohet nga ndihmësi ligjor.

Ndhmësi ligjor, nuk është risi e mirëfilltë në sistemin gjyqësor, pasi gjyqtarët e Gjykatës së Lartë, ndihmohen nga ndihmës ligjor, në përgatitjen e çështjeve.

¹⁷¹ VKM nr.573, datë 13.07.2013 “Për Përcaktimin e pagës minimale në shkallë vendi”

¹⁷² Shiko ligjin nr.100/2014

¹⁷³ Shiko Neni 6 i ligjit nr.49/2012

Ndërkohë që, për Gjykatat e Shkallës së Parë dhe Gjykatat e Apelit, ndihmësit ligjor përbëjnë një risi pozitive, kjo pasi premtan një përgatitje akoma edhe më të specializuar dhe garanton një vendim të drejtë.

Me kërkesë të gjyqtarit, ndihmësi ligjor bën kërkime ligjore dhe përgatit opinionone me shkrim për problematika ligjore të karakterit procedural dhe material që lidhen me çështjet në gjykim.

Ndihmësi ligjor asiston gjyqtarin për një përgatitje të thelluar të çështjes, prezanton kuadrin ligjor dhe thellohet në kërkime ligjore, ky instrument vjen në mbështetje edhe të parimit të ekonomisë gjyqësore, gjykimit të drejtë, brenda një afati të arsyeshëm.

Në analizën vjetore të vitit 2015, Kryetari i Gjykatës Administrative të Apelit ka deklaruar se: “Emërimi i ndihmësve ligjorë ka sjellë efekte pozitive, kryesisht në përgatitjen e çështjeve për gjykim si dhe në lehtësimin e gjyqtarëve për realizimin e arsytimit të vendimeve brenda afateve ligjore. Por pavarësisht nga ky fakt, nëse duam të rritet efienca në punë e gjyqtarëve, mbetet e nevojshme që çdo gjyqtarë i Gjykatës Administrative të Apelit të asistohet nga 2 ndihmës ligjorë. Kjo është një nevojë e diktuar nga volumi i punës që përballon çdo gjyqtar në këtë gjykatë”¹⁷⁴.

5.3.4 Afati i ngritjes së padisë.

Ligji nr.49/2012 ka parashikuar afate të zakonshme për ngritjen e padisë, dhe afate të posaçme.

¹⁷⁴ Analiza e Veprimtarisë së Gjykatës Administrative të Apelit për vitin 2015.

Afati i zakonshëm - Padia kundër veprimit administrativ paraqitet në gjykatë brenda 45 ditëve¹⁷⁵.

Afatet e posaçme për ngritjen e padisë

- **1 (një) vit**, në rastet kur akti administrativ nuk tregon qartë për të drejtën dhe afatin e padisë.
- Padia kundër aktit nënligjor normativ, paraqitet brenda **3 vjetëve** nga data e hyrjes në fuqi të aktit.
- Paditë për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve të kompetencave ndërmjet organeve të ndryshme administrative, paraqitet brenda **6 muajve** nga lindja e mosmarrëveshjes.
- Paditë për shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor paraqiten në gjykatë, sipas afateve të parashikuara në ligjin e posaçëm.
- Padit për mosmarrëveshjet në fushën e marrëdhënieve të punës, paraqiten sipas afateve të parashikuara në legjislacionin që rregullon marrëdhëniet e punës.

Përpara hyrjes në fuqi të ligjit nr.49/2012, afati ligjor brenda të cilit ngrihej padia ishte afatit 30 ditor, nga momenti i marrjes dijeni të aktit administrativ.

Legjislatori, në ligjin “*Për Gjykatën Administrative*”, ka parashikuar një afat më të gjatë për ushtrimin e të drejtës së padisë. Në këtë mënyrë, i le në dispozicion një afat më të gjatë individëve për të mbrojtur të drejtën e tyre.

¹⁷⁵ Shiko Neni 18 i ligjit nr.49/2012

5.3.5 Detyrimi i organit publik për të paraqitur prova.

Duke qenë se, Gjykata vendimin e saj e mbështet në ligj e në prova, të cilat administrohen në seancën përgatitore, ato marrin vlerë të rëndësishme. Në rastet kur, disa prova të cilat janë të rëndësishme për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve administrative, ndodhen pranë organit publik, Gjykata detyron këtë të fundit për të paraqitur në afat provat, 5 ditë përpara datës së seancës gjyqësore.

Ligji nuk e ka lënë në dëshirën e organit publik, paraqitjen e provave, por ka parashikuar sanksione, masë ndëshkuese me gjobë, kundër organit publik, i cili në mënyrë të pajustificuar shkel detyrimin për të paraqitur provat brenda afatit të caktuar nga gjykata. Masa e gjobës është 20 % e pagës minimale në shkallë vendi, për çdo ditë vonese tej afatit të parashikuar prej gjykatës¹⁷⁶.

Sanksioni me gjobë, përbën një masë për zbatimin efektiv të detyrimit të organit publik për të paraqitur prova përpara gjykatës.

Në rastet, kur organi publik nuk paraqet përpara seancës gjyqësore provat e kërkuara, edhe pas masës me gjobë të dhënë prej Gjykatës, atëherë gjykata duke vlerësuar rrethanat e çështjes, si dhe duke vlerësuar provat e tjera, mund t'i konsiderojë të provuar faktet e pretenduar nga pala tjetër. Legjislatori, me qëllim të një gjykimi të drejtë e të shpejtë, për të shmangur pengesat e pajustificuara, të paligjshme dhe abuzive të organit publik, ka lehtësuar pozitën palës tjetër, në provimin e pretendimeve të tij.

¹⁷⁶ Shiko Neni 26 i ligjit nr.49/2012

5.3.6 Barra e proves

Idem est non esse et not probari - Të mos arrish të provosh është njësoj si te mos jesh. Ky parim i së drejtës romake pasqyron mjaft mirë rëndësinë e provës në procedurën gjyqësore. Pretendimi i një të drejte apo i një padrejtësie të bërë nga dikush tjetër nuk mjafton, duhet dhe të vërtetosh ekzistencën e pretendimeve të bëra. Askujt nuk mund t'i besohet vetëm me fjalë¹⁷⁷.

Ndryshe nga sa parashikon gjykimi civil, ku barrën e provës e ka paditësi dhe pala e cila pretendon të drejtën e shkelur, në gjykimin e Gjykatës Administrative, barra e provës i kalon organit publik. Organi publik ka detyrimin të provojë ligjshmërinë e aktit administrativ, kontratës administrative apo çdo veprimi tjetër administrativ, detyrimin për të provuar ligjshmërinë e veprimeve në marrëdhënien e punës¹⁷⁸.

Gjykata Administrative, me vendim të ndërmjetëm mund të vendosi që të kalojë barrën e provës tek organi publik, kur ka dyshime të arsyeshme, të bazuara në prova me shkresë, se organi publik po fsheh ose nuk paraqet me dashje, fakte dhe prova të rëndësishme për zgjidhjen e mosmarrëveshjes.

5.3.7 Gjykimi në Apel Administrativ në Dhomë Këshillimi

¹⁷⁷ Prof.Dr. Dobjani E., Puto E., Toska E., Dobjani Erajd “E drejta Administrative, Kontrolli mbi Administratën Publike”, Emal, Tiranë 2013, fq 203

¹⁷⁸ Shiko Neni 35 i ligjit nr.49/2012

Shqyrtimi i ankimit në Gjykatën Administrative të Apelit, kryhet në dhomën e këshillimit, për të cilën mbahet procesverbal.

Palët kanë të drejtë të paraqesin me shkrim parashtrimet e tyre, 5 ditë përpara seancës së shqyrtimit të çështjes.

Ndërkohë që, Gjykata Administrative e Apelit, në dhomën e këshillimit vendos:

- a. mospranimin e ankimit;
- b. lënien në fuqi të vendimit të Gj.Admin.Sh.I;
- c. ndryshimin e vendimit;
- d. prishjen e vendimit dhe kthimin e çështjes për rigjykim;
- e. prishjen e vendimit dhe pushimin e gjykimit të çështjes.

Ligji i ka dhënë kompetenca të plota Gjykatës Administrative të Apelit, për të marrë vendime njësoj sikur gjykimi të bëhej në seancë gjyqësore.

Sistemi ynë gjyqësor, nuk njeh shqyrtimin e ankimit në dhomë këshillimi pa prani të palëve.

Rast i ngjashëm ku ndeshim shqyrtim në dhomë këshillimi, është në Gjykatën e Lartë, ku kjo gjykatë shqyrton rekurset në dhomë këshillimi nëse pranohen apo jo për të kaluar në seancë gjyqësore. Dhoma e Këshillimit në Gjykatën e Lartë, shërben si një filtër për të shikuar kushtet formale të rekursit, vendosin për pranimin ose mospranimin e rekursit.

Ligji “Për Gjykatën Administrative” përveç se sjell risinë e shqyrtimit të ankimit në Dhomën e Këshillimit, i jep të drejtën Gjykatës Administrative të Apelit të marri edhe vendim në dhomën e këshillimit, pa praninë e palëve.

Marrja e vendimeve në Dhomë Këshillimi nga Gjykata Administrative e Apelit, përbën një cenim të hapur të të drejtave të garantimit të procesit ligjor, pasi shkel të drejtën për t’u dëgjuar, të drejtën e mbrojtjes efektive, parimin e oralitetit, parimin e kontradiktorialitetit, parimin e transparencës, gjykim në mungesë të palëve.

Pra, legjislatori tashmë, nuk ia lë në diskrecion palëve, nëse të marrin ose jo pjesë në seancë gjyqësore.

5.3.8 Gjykimi brenda një afati të arsyeshëm.

Gjykimi brenda një afati të arsyeshëm përbën një nga të drejtat e procesit të rregullt ligjor, një e drejtë e garantuar në nivel kushtetues, kombëtar e ndërkombëtar.

Rritja e efektivitetit dhe e shpejtësisë në gjykim, tipar i cili spikat në gjykimin administrativ edhe për shkak të parashkimeve ligjore strikte¹⁷⁹.

Risia që sjell ligji nr.49/2012, është afati i përcaktuar brenda të cilit duhet të shqyrtohet mosmarrëveshja administrative. Konkretisht, Gjykata e Apelit Administrativ, brenda 30 ditëve nga data e ardhjes së ankimit, duhet të shqyrtojë ankimin. Përcaktimi i një afati të

¹⁷⁹ Sadushi S. “Gjykata Administrative dhe Kontrolli Ligjor mbi Administratën” Botimet Toena, Tiranë 2014, fq 138.

fiksuar është në thelb qëllimi i hartimit të këtij ligji, që konfliktet administrative të gjykoheshin më shpejt se sa gjykoheshin pranë Gjykatave civile. Këtij parashikimi ligjor, i mungon sanksioni, në rastet kur ky afat ligjor për shqyrtimin e çështjes nuk respektohet nga Gjykta, nuk rezulton që ndaj gjyqtarëve të merret ndonjë masë disiplinore.

Nëse marrim në analizë të gjitha rrethanat e faktit, rezulton se, të gjitha ankimet e 6(gjashtë) Gjykatave Administrative të Shkallës së Parë, shqyrtohet vetëm nga 1(një) Gjykatë Administrative Apeli, nga një trup gjyqësorë që deri pak muaj përpara përbëhej prej 7 (shtatë) anëtarësh.

- A mund të flasim për drejtësi efektive, kur numri i gjyqtarëve është shumëfish më i vogël për të përballuar numrin e çështjeve të ardhura për shqyrtim?

- A garantohet parimi i një gjykimi të drejtë brenda një kohe të arsyeshme?

- A mundet rendimenti i gjykimeve të çështjeve të cenojë cilësinë e gjykit?

Bazuar në analizën e vitit 2014 të Gjykatës Administrative të Apelit, rezulton se, u **regjistruan 11240** çështje dhe **u gjykuan 4745 çështje** administrative.

Volumi i çështjeve të ardhura në Gjykatën Administrative të Apelit gjatë vitit 2014, pati një aspekt të veçantë, për shkak se ky volum çështjesh erdhi nga gjykatat civile të apeleve të cilat shpallën moskompetencën e tyre të gjykit. Ky volum çështjesh u transferua në Gjykatën Administrative të Apelit në një periudhë tepër të shkurtër kohore nga muaji Shkurt deri në muajin Korrik 2014.

Një volum i tillë çështjesh, krijoi **vështirësi serioze për administratën gjyqësore në procesin e kryerjes së veprimeve administrative, si dhe një pamundësi objektive për trupën gjyqësore që ti shqyrtonte ato si brenda afatit 30 ditor ashtu edhe brenda vitit 2014¹⁸⁰.**

Kështu, gjatë muajve të parë të vitit 2014, konkretisht në muajt Janar-Shkurt-Mars 2014, çështjet e ardhura në gjykatë u gjykuan brenda 30 ditëve sipas përcaktimeve të ligjit. Në **muajin Prill e në vazhdim, gjykimi brenda 30 ditëve u bë objektivisht i pamundur, për shkak se numri i çështjeve të ardhura ishte tepër i lartë¹⁸¹.**

Secili prej gjyqtarëve të Gjykatës Administrative të Apelit, ka shqyrtuar mesatarisht në çdo muaj rreth 60 çështje, numër ky i cili i përllogaritur në ditët e punës i bie rreth 3 çështje secili gjyqtar çdo ditë. Ndërsa duke u raportuar kjo shifër me faktin që gjykimi në apel bëhet me trup gjykues, çdo trup gjykues rezulton të ketë bërë mesatarisht 9-10 gjykime në ditë.

Në analizë të punës së gjyqtarëve, në raport me numrin e çështjeve që duhet të shqyrtojë një gjyqtar apeli në një vit, rezulton se çdo gjyqtar i Gjykatës Administrative të Apelit ka shqyrtuar 3 herë më shumë çështje sesa ç'është normativa për efekte të vlerësimit të punës së gjyqtarëve të miratuar nga KLD-ja¹⁸².

Ndërkohë, gjatë vitit 2015, u regjistruan gjithsej 7832 çështje. Por viti 2015 filloi me një ngarkesë të mbartur nga viti 2014 prej 6481 çështjesh. Volumi i plotë i çështjeve gjatë

¹⁸⁰ Analizë e Gjykatës Administrative të Apelit për vitin 2014.

¹⁸¹ Analizë e Gjykatës Administrative të Apelit për vitin 2014.

¹⁸² Po aty...

vitit 2015 ka qenë i përbërë nga këto dy komponentë, prej të cilëve rezulton se në total numri i **çështjeve gjatë vitit 2015 ka qenë 14313¹⁸³. Mesatarisht një gjyqtar gjatë vitit 2015 ka gjykuar 431 çështje.**

Në 6 mujorin e parë të vitit 2015, gjyqtarët e Gjykatës Administrative të Apelit nuk u asistuan nga ndihmësit ligjor, pasi procesi i emërimit të ndihmësve ligjorë përfundoi në muajin Qershor të vitit 2015 dhe vetëm në 6 mujorin e dytë të vitit, gjyqtarët u asistuan me nga një ndihmës ligjorë secili.

Ministria e Drejtësisë caktoi në organikën e kësaj gjykate një numër prej 10 ndihmësish ligjorë, për 7 gjyqtarë¹⁸⁴. Ky numër gjyqtarësh dhe ndihmësish është jashtëzakonisht shumë i vogël në raport me çështjet gjyqësore që shqyrtohen prej tyre.

Nga këndvështrimi i situatës ligjore dhe asaj faktike, natyrshëm lindin pyetje që kërkojnë vëmendje për t'u trajtuar, si:

- A mund të ruhet cilësia e gjykimit në Gjykatën Administrative të Apelit, kur gjyqtarët e kësaj gjykate shqyrtojnë tre herë më shumë çështje mbi normativën e miratuar nga KLD-ja?
- Kjo shpejtësi gjykimi e diktuar nga faktorët të jashtëm, a mund të përbëj shkak për cenimin e një procesi të rregullt ligjor?

¹⁸³ Analiza e Veprimtarisë së Gjykatës Administrative të Apelit për vitin 2015

¹⁸⁴ Po aty...

- Fakti që ekziston vetëm një Gjykatë Administrative Apeli, dhe marrja në shqyrtim e çështjeve është e tejzgjatur në kohë, duke sjellë kështu që paligjshmëria e aktit të shtrihet gjatë në kohë dhe të prodhojë efekte, të japë pasoja të cilat mund të rezultojnë të pariparueshme për subjektet private?

Gjykata Kushtetuese në vendimin e saj nr. 81, datë 28.12.2015 është shprehur se: *Edhe për gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative, Gjykata ka vlerësuar tashmë në jurisprudencën e saj se neni 3 i ligjit nr. 49/2012 të lartpërmendur, ndër parimet e gjykimit administrativ, ka përcaktuar sigurimin e një procesi të rregullt gjyqësor brenda afateve të shpejta dhe të arsyeshme. Ky ka qenë edhe qëllimi i ligjvënësit në krijimin e këtyre gjykatave. Kështu, në relacionin bashkëlidhur projektligjit nr. 49/2012 thuhet se ligji synon thjeshtimin e procedurave me objekt zgjidhjen e mosmarrëveshjeve administrative dhe se qëllimi i krijimit të Gjykatës Administrative është garantimi i mbrojtjes efektive të të drejtave subjektive dhe interesave të ligjshme të personave nëpërmjet një procesi të rregullt gjyqësor dhe brenda afateve të shpejta e të arsyeshme¹⁸⁵.*

Gjithashtu, në relacionin e projektligjit të lartpërmendur lexohet se afatet e përcaktuara në ligj për gjykimin e çështjeve duhet të zbatohen nga gjykatat administrative për shqyrtimin e çështjeve. Për më tepër, ligji nr.49/2012 ka parashikuar afate konkrete si për gjykimin në shkallë të parë (neni 25 për veprimet përgatitore dhe neni 27 për caktimin e seancës

¹⁸⁵ Shiko Vendimin nr.81, date 28.12.2015, Gjykates Kushtetuese.

gjqësore), për gjykimin në apel (neni 48/2 për shqyrtimin e çështjes nga gjykata e apelit), si dhe në Gjykatë të Lartë (neni 60/2 në shqyrtim)¹⁸⁶.

Gjykata tashmë ka vlerësuar se ngarkesa e gjykatave nuk është argument kushtetues që mund të justifikojë mosgjykimin e tyre brenda afateve të përcaktuara nga ligjvënësi. Hyrja në fuqi e një ligji kushtëzon hyrjen në fuqi të normave të prodhuara prej tij, apo e thënë ndryshe, zbatueshmërinë e tyre nga ana e të gjitha organeve, përveç rasteve kur ligji parashikon ndryshe. Në të kundërt është detyrë e ligjvënësit të marrë masat dhe të gjejë mjetet e duhura për ndryshimin e gjendjes faktike, me qëllim që ligjet të zbatohen dhe gjykatat e të gjitha niveleve të funksionojnë normalisht¹⁸⁷ (shih paragrafin nr. 27 të vendimit nr. 69, datë 17.11.2015 të Gjykatës Kushtetuese).

5.3.9 Ekzekutimi i Vendimit¹⁸⁸

Ekzekutimi i vendimit, është veprimi i cili vë në vend të drejtën e shkelur, realizimi praktik i disponimit të Gjykatës.

Ekzekutimi i vendimit përbën një nga të drejtat e procesit të rregullt ligjor. Duke qenë se, ndër të tjera, njëri ndër problemet e sistemit tonë të drejtësisë është mos ekzekutimi i vendimeve gjyqësore, kryesisht kur debitor janë organet shtetërore.

¹⁸⁶ Shiko vendimit nr. 69, datë 17.11.2015 të Gjykatës Kushtetuese, §24.

¹⁸⁷ Shiko vendimin nr.81, datës 28.12.2015, Gjykatës Kushtetuese, §17.

¹⁸⁸ Shiko Neni 66 i ligjit nr.49/2012

Vendimi i GJEDNJ “Qufaj kundër Shqipërisë” kishte të bënte pikërisht me penalizimin e RSH për shkak të moszbatimit të vendimit gjyqësor të formës së prerë, ndër të tjera GJEDNJ në këtë vendim është shprehur se:

“Ekzekutimi i një vendimi të dhënë nga çdo gjykatë, duhet pra, të konsiderohet pjesë integrale e “procesit gjyqësor”, sipas qëllimit të nenit 6 të KEDNJ. Nuk i lejohet një autoriteti shtetëror që të përmendë mungesën e fondeve, si shfajësim për përmbushjen e një vendimi gjyqësor që i ngarkon një detyrim¹⁸⁹”.

Duke pasur parasysh problemet me ekzekutimin e vendimeve gjyqësore, kur debitor eventual mund të jetë autoriteti shtetëror, në ligjin nr.49/2012, shohim një rol aktiv të Gjykatës Administrative në fazën e ekzekutimit të vendimeve.

Nuk mbetet më në kompetencë absolute të përmbaruesit gjyqësor, për të vënë në ekzekutim vendimin gjyqësor. Legjislatori, duke marrë parasysh se gjithmonë kemi të bëjmë me një organ publik, e me qëllim mbrojtjen e palës më të dobët, i cili është subjekti privat, i ka dhënë rol aktiv gjykatës për të marrë masa për ekzekutimin e vendimit.

Duke qenë se e drejta e shkelur vihet në vend vetëm në momentin kur vendimi zbatohet efektivisht, ligji i ka dhënë të drejtën gjyqtarit që të marri masa kundër titullarit të organit publik debitor, si më poshtë:

- vendosja e gjobës;

¹⁸⁹ Shiko vendimin GJEDNJ “Qufaj CO sh.p.k kundër Shqipërisë”, nr.54268/00

- kërkesë për marrjen e masave disiplinore;

- paraqitja e kallëzimit penal.

Duke qenë se, ekzekutimi i vendimit gjyqësor përbën një nga të drejtat kryesore të procesit të rregullt ligjor, legjislacioni penal ka të parashikuar veprën penale “*Mosekzekutimi pa shkaqe të përligjura i vendimit të gjykatës*”, parashikuar nga neni 320/a i Kodit Penal¹⁹⁰.

Legjislatori, për të bërë sa më efektive zbatimin e vendimeve gjyqësore, duke e ditur që njëra nga palët është e veshur me pushtet, përveç faktit se gjyqtarit i jep rol aktiv, rezulton se vendos edhe sanksion në rastet e moszabtimit të vendimit. Ky parashikim ligjor, përbën një risi në sistemin gjyqësor Shqiptar, ku ekzekutimi i vendimeve gjyqësore ishte domen absolut i përmbauesve gjyqësorë, e nuk kishin asnjë organ i cili mund t’i kontrollonte. E në rastet kur debitor ishte një organ publik, ekzekutimi i vendimit bëhej i vështirë, për të mos thënë i pamundur për t’u ekzekutuar.

5.4 MANGËSITË E LIGJIT PËR KRIJIMIN E GJYKATËS ADMINISTRATIVE

Duke që se, krijimi i Gjykatës Administrative erdhi si një masë urgjente për t’iu përshtatur dinamikave të reja të konflikteve administrative gjithmonë e më shumë në rritje, përafrimit të legjislacionit dhe të sistemit të gjykatave të shqipërisë me sistemin e gjykatave të vendeve të Bashkimit Evropian. Duke qenë se si ligj, u krijua nën presionin

¹⁹⁰ Shiko neni 320/a Kodit Penal

e një afati kohor të shkurtër, sigurisht që ligji nr.49/2012 “Për Gjykatën Administrative” do të sillte me vete edhe shumë mangësi, që me kalimin e kohës duhet t’i jepej zgjidhje.

5.4.1 Krijimi i një sistemi hibrid në aspektin procedural në gjykimin e çështjeve administrative.

Përpara hyrjes në fuqi të ligjit nr.49/2012, çështjet administrative shqyrtoheshin nga seksioni administrativ i gjykatës civile, duke pasur si legjislacion rregullues Kodin e Procedurës Administrative, Kodin e Procedurës Civile, si dhe ligjet e posaçme sipas rastit konkret.

Legjislatori nuk ndryshoi apo integroi Kodin ekzistues të Procedurave Administrative, por e abrogoi atë për të miratuar një të ri, kjo edhe në kuadër të harmonizimit të legjislacionit të brendshëm me atë të Bashkimit Evropian.

Me miratimin e ligjit nr.49/2012, u shfuqizuan nga KPrC të gjitha nenet të cilat rregullonin gjykimet e posaçme administrative. Ndërkohë, ky ligj në nenin 14 të tij parashikoi se: *“Dispozitat e këtij ligji plotësohen me parashikimet e Kodit të Procedurës Civile, me përjashtim të rasteve dhe për aq sa ky ligj nuk parashikon ndryshe”*¹⁹¹.

Kjo dispozitë blankete referuese, i jep kompetenca gjyqtarëve të gjykatës Administrative që, për çështje të aspektit procedural që nuk parashikohen nga ligji nr.49/2012, gjyqtarët dhe palët i referohen K.Pr.Civile, si p.sh, kërkesa për përjashtimin e gjyqtarit, kërkesa për ndryshimin e objektit të padisë, kërkesa për saktësimin e palëve ndërgjyqëse, kalimi

¹⁹¹ Shiko neni 14 I ligjit nr.49/2012

procedural, kundërpadia, ekspertët, shkresat, dëshmitarët etj. Legjislatori në këtë mënyrë, edhe pse kishte mundësi që të inkorporonte dispozitat procedurale civile në gjykimin administrativ, zgjodhi rrugën më të shkurtër, duke parashikuar një dispozitë referuese për zbatimin e dispozitave të KPrC.

5.4.2 Mungesa e një Gjykate të Lartë Administrative.

Ligji nr.49/2012, nga organizimi dhe strukturimi nuk krijoi një Gjykatë të Lartë Administrative, por u krijua një kolegji i posaçëm administrativ, në atë ekzistues të Gjykatës së Lartë. Nga ku, gjyqtarë të kolegjit penal dhe civil, formuan Kolegjin Administrativ të Gjykatës së Lartë.

Krijimi i një Gjykate të Lartë Administrative, me një numër më të lartë organikë gjyqtarësh, me një infrastrukturë të re, me një numër punonjësish të administratës, do të sillte efikasitet në shqyrtimin e rekurseve të mosmarrëveshjeve administrative, si dhe në unifikimin e praktikës gjyqësore.

5.4.3 Cënimi i Aksesit në Gjykatë, si pasojë e organizimit dhe strukturimit të Gjykatës Administrative.

Bazuar në Dekretin e Presidentit nr.8718, vitit 2012, u krijuan 6 Gjykata Administrative të Shkallës së Parë, të cilat kishin kompetenca tokësore në disa rrethe. Konkreisht Gjykata Administrative e Tiranës, me seli në Tiranë, ka kompetencë në rrethet Bulqizë, Dibër, Krujë, Laç, Mat dhe Tiranë.

Marrim si shembull, individët të cilët jetojnë në rrethin e Dibrës, për të investuar gjykatën për një konflikt administrativ, duhet të paraqesin kërkesë padinë përpara Gjykatës Administrative të Tiranës, me seli në Tiranë, duke rritur distancën e individit nga gjykata, si dhe duke i sjellë kosto shtesë. Në krahasim me sistemin e mëparshëm, ku çështjet administrative gjykoreshin nga seksioni përkatës në gjykatën civile të rrethit të Dibrës. Mënyra e shpërndarjes gjeografike të Gjykatave Administrative, kjo largësi gjeografike, përbën një pengesë dhe kushtëzim për realizimin e së drejtës së këtyre subjekteve, duke mbajtur parasysh nivelin ekonomik dhe përballimin e kostove shtesë që solli ligji nr.49/2012. Para hyrjes në fuqi të këtij ligji, aksesit në gjykatë për konfliktet administrative ishte më i lehtë në aspektin e aksesit, më i thjeshtë, pa kosto të larta, mundësi objektive që individët t'i ndiqnin personalisht seancat gjyqësore.

5.4.4 Cenimi i Interesit të ligjshëm i së drejtës së ankimit kundër vendimit gjyqësor.

Vendimet e formës së prerë nga momenti i shpalljes së saj, përbëri një risi në sistemin gjyqësor shqiptar. Kjo risi, në vete mbart dhe një kufizim të së drejtës për të apeluar një vendim gjyqësor të një gjykate të ulët pranë një gjykate më të lartë. Kufizim ky, i lidhur me masën e vlerës së padisë, duke mos i dhënë të njëjtën barazi ligjore të gjitha konfliktëve administrative. Ky mohim i kontrollit të vendimit gjyqësor të gjyqtarit të vetëm nga një gjykatë më e lartë, mund të sjellë abuzim në vendimmarrje, pasi ky vendim

gjyqësor nuk i nënshtrohet kontrollit gjyqësor, por bëhet menjëherë i ekzekutueshëm, çka mund të ndikonte negativisht në besimin e qytetarëve në sistemin gjyqësor administrativ.

5.4.5 Shqyrtimi i ankimeve në Dhomë Këshillimi pranë Gjykatës Administrative të Apelit.

Duke qenë se, sistemi gjyqësor Shqiptar është i ngritur me një sistem 2 shkallësh gjykimi, nga ku Gjykata e Lartë është krijuar si një gjykatë ku mund të ankimohen çështjet vetëm për shkak të ligjit e jo të faktit. Gjë e cila nënkupton se, pranë Gjykatës së Apelit, kemi një gjykim fakti, ku në mënyrë të përmbledhur merren në shqyrtim të gjitha provat dhe rrethanat e faktit. E vetëm në rastet kur, gjatë gjykimit në Gjykatën e Apelit, kanë dalë rishtas prova të reja, ose palët kanë prova të tjera të cilat kanë që të pamundura për t'u marrë gjatë gjykimit në shkallën e parë, me kërkesë të palëve apo kryesisht, kërkohet rishqyrtimi gjyqësor i çështjes. Rezulton se, ligji nr.49/2012 i ka dhënë kompetencë Gjykatës Administrative të Apelit që të shqyrtojnë ankimet në Dhomën e Këshillimit, pa praninë e palëve, nga ku ligji i njeh të gjitha targat për të marrë vendime, njësoj sikur ankimi të shqyrtohej në sallë gjykimi, në prani të palëve.

Shqyrtimi i ankimeve në Dhomë Këshillimi, cenon të drejtën e qytetarëve për një proces të rregullt gjyqësor, pasi i mohon të drejtën e palëve për t'u dëgjuar, të drejtën për të paraqitur prova të reja, të drejtën për një gjykim publik dhe transparent.

5.4.6 Krijimi i një Gjykatë Administrative të vetme Apeli në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë.

Aktualisht, bazuar në Dekretin nr.7818, datës 16.11.2012, të Presidentit të RSh, në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë me ligj organik, është e strukturuar vetëm 1 (një) Gjykatë Administrative Apeli, e cila është e organizuar në Tiranë, me një organikë prej 7(shtatë) gjyqtarësh.

Edhe pse ligji nr.49/2012, përcakton krijimin e një gjykate administrative Apeli, të organizuar në Tiranë, lë hapësirë për krijimin e gjykatave të tjera administrative të apelit. Objektivisht, është e pamundur, që një gjykatë e vetme, me një numër prej 13 gjyqtarësh, të përballojë një ngarkesë çështjesh të ankimuara, nga 6 Gjykata Administrative të Shkallës së Parë. Krijimi i Gjykatave Administrative, u krijua për një gjykim të shpejtë dhe efektiv, nga ku vetë ligji nr.49/2012, parashikon shqyrtimin e ankimit brenda një afati kohor prej 30 ditësh, nga momenti i regjistrimit të tij në Gjykatë.

Nga analiza vjetore e Gjykatës së Apelit, vitit 2014, u regjistruan 11240 çështje dhe u gjykuan 4745 çështje administrative. Pra brenda 1(një) viti, u gjykuan 30% e çështjeve të regjistruara. Duke parë fluksin e madh të çështjeve të regjistruara pranë Gjykatës Administrative të Apelit, dhe pamundësisë që 7 gjyqtarë të shqyrtonin çështjet brenda afateve ligjore, Këshilli i Lartë i Drejtësisë delegoi disa gjyqtarë të cilët ndihmuan Gjyqtarët e Gjykatës Administrative të Apelit në gjykimin e çështjeve, nga ku përkatësisht gjykuan 750 për vitin 2014. Çështjet të cilat nuk u arritën të shqyrtoheshin

brenda këtij viti u mbartën për në vitin 2015, ku si pasojë edhe regjistrimit të shumtë e ankimeve, gjatë viti 2015, nuk u arritën të gjykoheshin të gjitha ankimet e regjistruara.

Edhe pse ligji nr.49/2012, kishte përcaktuar si garanci për shpejtësinë e gjykimit, afatin 30 ditor, *de facto* rezultoi se ishte objektivisht e pamundur që të respektoheshin përcaktimet ligjore përkatëse.

Për të garantuar një proces të rregullt ligjor, për gjykimin e çështjeve administrative, brenda afatit ligjor të parashikuar në ligj (30 ditë) është një domosdoshmëri urgjente;

- shtimi i numrit të organikës së gjyqtarëve të Gjykatës Administrative të Apelit Tiranë;
- emërimi i ndihmësve ligjorë;
- krijimi i gjykatave të tjera Administrative të Apelit.

KAPITULLI VI

VËSHTRIM KRAHASUES ME SISTEMIN FRANCEZ TË GJYKIMIT TË MOSMARRËVESHJEVE ADMINISTRATIVE

6.1. Eksperienca Franceze e organizimit të sistemit gjyqësor administrativ

6.1.1 Hallkat kryesore të Sistemit Gjyqësor Administrativ Francez

Sistemi institucional Francez, ashtu si edhe ai Shqiptar, bazohet në parimin e ndarjes së pushteteve në tre hallka kryesore¹⁹²: pushteti legjislativ i cili i përket Parlamentit Francez (i organizuar në dy dhoma) me detyrën kryesore të miratimit të ligjeve; pushteti ekzekutiv i Qeverisë Franceze dhe Presidentit të Republikës për zbatimin e ligjeve të miratuara nga parlamenti dhe së fundi pushteti gjyqësor i Gjykatave, të cilat garantojnë bindjen ndaj ligjeve. Pushteti gjyqësor është shtylla e tretë e sistemit institucional Francez, e pavarur nga dy shtyllat e tjera¹⁹³ dhe garanton liritë dhe të drejtat individuale si dhe siguron zbatimin e ligjit¹⁹⁴. Sistemi ligjor Francez e ka prejardhjen nga e drejta Romake dhe bazohet në një legjislacion të kodifikuar. Organizimi i pushtetit gjyqësor në Francë daton që nga koha e Revolucionit Francez të vitit 1789 dhe aktualisht rregullohet nga

¹⁹² Të përcaktuara në Kushtetutën e 1958 sipas të cilës Demokracia Franceze bazohej në Ndarjen e Pushteteve.

¹⁹³ Shiko nenin 64 të Kushtetutës Franceze: “Pavarësia e pushtetit gjyqësor garantohet nga Presidenti i Republikës”.

¹⁹⁴ “The French Justice System”, June 2007, artikull i publikuar nga Ministria e Punëve të Jashtme Franceze, http://ambafrance-us.org/IMG/pdf/Justice_ag.pdf.

Kushtetuta Franceze e vitit 1958¹⁹⁵ si dhe nga dy kode: Kodi i Organizimit Gjyqësor dhe Kodi i Drejtësisë Administrative. Aktualisht pushteti gjyqësor karakterizohet nga dualiteti, pasi ekzistojnë disa kategori gjykatash të ndara në dy sisteme të mëdha dhe të pavarura të cilët janë: *Sistemi gjyqësor i zakonshëm dhe Sistemi gjyqësor administrativ*¹⁹⁶. Secili prej këtyre dy sistemeve trajton çështje të natyrave të ndryshme dhe ka rregullim ligjor specifik.

Një nga parimet kryesore që udhëheq të drejtën administrative franceze është ai i ekzsitencës së juridiksionit administrativ të specializuar, i cili ka pushtet për të vepruar me iniciativën e tij dhe për t'i imponuar subjekteve private detyrimin për të zbatuar vendimet e tij, por duke garantuar në çdo rast interesat e tyre të ligjshme nga arbitrariteti¹⁹⁷. Për këtë arsye kontrolli gjyqësor administrativ i është besuar një trupe gjyqtarësh të cilët i ushtrojnë funksionet e tyre pranë gjykatave administrative¹⁹⁸. Këto gjykata janë të organizuara në tre nivele, të kryesuara nga Këshilli Shtetëror (*Conseil d'Etat*) me seli në Paris; më pas vinë Gjykatat Administrative të Apelit (*Cours Administratives d'Appel*) dhe në fund Tribunalet Administrative (*Tribunaux Administratifs*). Krahas këtyre gjykatave administrative me juridiksion të përgjithshëm, në Francë funksionojnë edhe një sërë gjykatash administrative të specializuara të cilat janë nën mbikëqyrjen e Conseil d'Etat dhe kanë përgjegjësi mjaft specifike. Gjykatat

¹⁹⁵ Amenduar së fundmi me Ligjin Kushtetues mbi Modernizimin e Institucioneve të Republikës së Pestë Franceze, datë 23 Korrik 2008.

¹⁹⁶ “*The French legal system*”, material i publikuar nga Ministria e Drejtësisë Francë, Nëntor 2012, fq. 4, http://www.justice.gouv.fr/art_pix/french_legal_system.pdf

¹⁹⁷ N. K. Jayakumar, *Administrative Law*, 2005 PHI Learning Private Limited, Neë Dehli, fq 12.

¹⁹⁸ Broën Neville Lionel, Bell John, Galabert Jean-Michel, “*French Administrative Law*”, Fifth Edition, Clarendon Press Oxford, 1998, fq. 44, par. 3.

administrative shqyrtojnë mosmarrëveshjet ndërmjet autoriteteve publike (qeverisë, rajoneve, departamenteve apo organeve administrative) si dhe ndërmjet autoriteteve publike dhe personave fizikë ku përfshihen: refuzimi i dhënies së lejes së ndërtimit, kundërshtimi i një plani për përdorimin e tokës, refuzimi për dhënien e lejes së qëndrimit, dëbimi i një të huaji, mosmarrëveshjet lidhur me kontratat e ndërtimit publik, çështjet lidhur me taksat, zgjedhjet lokale dhe qendrore, mosmarrëveshje në fushën e shërbimit civil, etj.

i. Conseil d'Etat (Këshilli i Shtetit)

Conseil d'Etat është organi më i lartë i sistemit administrativ Francez¹⁹⁹ i cili shërben në të njëjtën kohë edhe si 'këshilltar' administrativ edhe si gjykatë. Këshilli i Shtetit është krijuar në vitin 1799, në kohën kur Napoleoni ushtronte funksionet si Konsull i Parë. Në kuadër të reformës administrative atij i nevojiteshin këshillat e ekspertëve mbi hartimin e ligjeve dhe rregulloreve dhe për këtë qëllim me Kushtetutën e vitit 1799²⁰⁰ themeloi Conseil d'Etat, i cili do të operonte nën drejtimin e tre konsujve, por i ndarë nga këta të fundit. Këshilli ishte i ndarë në 5 (pesë) seksione, secili prej tyre i specializuar në degë të ndryshme të administratës dhe fillimisht kishte si funksion hartimin e ligjeve të reja dhe rregulloreve administrative dhe jo gjykimin e mosmarrëveshjeve. Anëtarët e tij nuk kishin statusin e gjyqtarëve dhe Conseil d'Etat ishte i ndërruar nga pushteti ekzekutiv. Me

¹⁹⁹ Neni L111-1 i Kodit të Drejtësisë Administrative (Code of Administrative Justice).

²⁰⁰ Sipas Nenit 52 të Kushtetutës së datës 13 Dhjetor 1799: "*Këshilli i Shtetit do të jetë përgjegjës për hartimin e faturave dhe rregullave të administratës publike dhe për zgjidhjen e vështirësive që dalin në çështjet administrative*"

kalimin e viteve dhe me reformimin e sistemit të drejtësisë, Këshilli i Shtetit ka pësuar ndryshime edhe për sa i përket funksioneve të tij, duke u bërë përgjegjës për zgjidhjen e vështirësive të cilat mund të lindnin gjatë aktivitetit të administratës.

Në ditët e sotme me qëllimin për të përmbushur ‘dualitetin’ e funksioneve të tij Conseil d’Etat është i organizuar në seksione administrative dhe gjyqësore²⁰¹. Seksioni gjyqësor i Këshillit, i njohur si *Section du Contentieux*, përbën gjykatën supreme për çështjet administrative. Këshilli ushtron funksionet e tij njëkohësisht si instancë e parë dhe si hallka më e lartë e sistemit administrativ²⁰². Ai shqyrton në shkallë të parë mosmarrëveshjet e një rëndësie të veçantë (*dekretet, aktet ministeriale, vendimet e organeve kolegjiale me kompetencë kombëtare, masat individuale lidhur me nëpunësit civilë të caktuara me dekret të Presidentit*) ose ato mosmarrëveshje objekti i të cilave tejkalon kompetencat e gjykatave administrative. Ndërkohë shqyrton si gjykatë kasacioni, pa mundësi të mëtejshme ankimi, të gjitha ankimet mbi baza ligjore kundër vendimeve të gjykatave të apelit administrativ si dhe disa vendimeve të tribunaleve administrative²⁰³. Conseil d’Etat në disa raste gjykon edhe si shkallë e dytë, pra si gjykatë apeli. Megjithatë juridiksioni i tij si gjykatë apeli gradualisht i ka kaluar gjykatave administrative të apelit. Në ditët e sotme Këshilli shqyrton si gjykatë apeli vetëm mosmarrëveshjet që lidhen me zgjedhjet bashkiake, ato të kantoneve si dhe ato për përcaktimin e ligjshmërisë me origjinë nga gjykatat. Këshilli ka një përbërje mjaft specifike në krahasim me

²⁰¹ Broën D. George, “DeGaulle's Republic and the Rule of Law: Judicial Review and the Conseil d'Etat”, Boston University, Law Review 46, (1966): 462-492, fq. 470, par.2.

²⁰² Në mënyrë të ngjashme me Gjykatën e Lartë në RSH e cila ka në të njëjtën kohë funksion rishikues dhe juridiksion fillestar.

²⁰³ Këshilli merr afërsisht 9000 vendime çdo vit lidhur me çështjet gjyqësore me natyrë administrative.

juridiksionet e tjera²⁰⁴. Ai përbëhet nga këshilltarë shtetërorë të cilët janë nëpunës civilë me një status të veçantë që garanton pavarësinë e tyre²⁰⁵.

Figura e Conseil d'Etat në Francë, është mjaft e ngjashme me atë të Gjykatës së Lartë në Republikën e Shqipërisë, si për nga funksionet dhe roli që këto dy instanca kanë në sistemet gjyqësore përkatëse, ashtu edhe për nga aspektet procedurale në shqyrtimin e çështjeve. I vetmi dallim qëndron në faktin se në vendin tonë Gjykata e Lartë është e ndarë në tre kolegje dhe Kolegji Administrativ i kësaj gjykatë është përgjegjës për shqyrtimin, si shkallë e fundit, e mosmarrëveshjeve në fushën e të drejtës administrative, ndërkohë Këshilli i Shtetit është një strukturë e ndarë nga Gjykata e Kasacionit (përgjegjëse për shqyrtimin në shkallë të fundit të mosmarrëveshjeve civile dhe penale). Në mënyrë të ngjashme me Gjykatën e Lartë në RSH, Conseil d'Etat i ushtron funksionet e tij si gjykatë ligji. Kështu sipas Nenit L111-1 të Kodit të Drejtësisë Administrative Franceze: *“Këshilli i Shtetit është gjykata më e lartë administrative. Ajo gjykon, pa mundësi ankimi të mëtejshëm, ankesat mbi baza ligjore të paraqitura kundër vendimeve të gjykatave të apelit dhe të tribunaleve të ndryshme administrative...”*. Të njëjtën gjë ka nënvizuar Gjykata Kushtetuese e RSH në vendimin nr. 53, dt. 09.12.2013, ku shprehet se: *“Në ushtrimin e funksionit të saj si gjykatë e ligjit, kontrolli që ushtron Gjykata e Lartë duhet të fokusohet vetëm në drejtim të ligjshmërisë dhe bazueshmërisë së vendimeve të ankimuara, pra mbi mënyrën e zbatimit të ligjit nga gjykatat më të ulëta”*.

²⁰⁴ “The French legal system”, material i publikuar nga Ministria e Drejtësisë Francë, Nëntor 2012, fq. 7, http://www.justice.gouv.fr/art_pix/french_legal_system.pdf

²⁰⁵ Neni L121-4 i Kodit të Drejtësisë Administrative

ii. *Gjykatat Administrative të Apelit (Cours Administratives d'Appel)*

Gjykatat Administrative të Apelit në Francë janë instanca më të reja, të krijuara në 31 Dhjetor 1987. Përpara krijimit të tyre, vendimet e dhëna nga tribunalet administrative mund të ankimoheshin përpara Këshillit të Shtetit, duke shkaktuar mbi-ngarkesë të punës së këtij institucioni. Për këtë arsye u vendos krijimi i këtyre strukturave si gjykata të një niveli të ndërmjetëm. Gjykatat Administrative të Apelit janë kompetente për rishikimin e vendimeve të dhëna nga tribunalet administrative në shkallë të parë²⁰⁶. Juridiksioni i gjykatave administrative të apelit përcaktohet në nenin L321-1 të Kodit të Drejtësisë Administrative sipas të cilit: “*Gjykatat Administrative të Apelit rishikojnë vendimet e dhëna nga tribunalet administrative në shkallë të parë, dhe janë subjekt i pushtetit të dhënë Këshillit të Shtetit, në interes të administrimit të duhur të drejtësisë, dhe rregullave të parashikuara në këtë kod*”. Në Francë ka gjithsej 8 (tetë) gjykata administrative apeli²⁰⁷. Organizimi në dhoma të specializuara (*chambres spécialisées*) është karakteristikë e sistemit gjyqësor administrativ francez, i cili ka një histori të gjatë të zhvillimit të instancave gjyqësore administrative. Në vendin tonë nuk e ndeshim një organizim të tillë të gjykatave administrative, kjo për shkak edhe të ‘jetës’ së shkurtër të këtyre strukturave.

Për efekt të shqyrtimit të çështjeve brenda një afati të arsyeshëm, procesi i gjyqimit në apel duhet të zhvillohet brenda 2 (dy) muajve nga momenti i njoftimit të tij. Megjithatë në varësi të ekzistencës së disa rrethanave speciale, ky afat mund të zgjatet. Ankimi duhet të

²⁰⁶ Neni L321-1 i Kodit të Drejtësisë Administrative

²⁰⁷ Paris, Douai, Nancy, Marseille, Lyon, Bordeaux, Nantes, Versailles.

paraqitet në formë të arsyetuar. Një karakteristikë e gjykimit përpara gjykatave administrative të apelit në Francë është domosdoshmëria e përfaqësimit me avokat²⁰⁸. Mungesa e përfaqësimit me avokat sjell mospranimin e kërkesës ankimore si pasojë e mospërbushjes së këtij detyrimi të parashikuar shprehimisht në ligj. Këtë element të përfaqësimit përpara gjykatave të apelit administrativ nuk e ndeshim në legjislacionin shqiptar, i cili parashikon domosdoshmërinë e përfaqësimit me avokat vetëm përpara Gjykatës së Lartë dhe jo instancave të tjera të gjyqësorit²⁰⁹.

iii. Tribunalet Administrative (Tribunaux Administratifs)

Tribunalet Administrative janë krijuar në vitin 1953 dhe janë instancat përgjegjëse për të shqyrtuar në shkallë të parë të gjitha çështjet me natyrë administrative, përveç atyre të cilat shqyrtohen në shkallë të parë nga Këshilli i Shtetit. Gjithsej në Francë operojnë 42 Tribunale Administrative dhe në rast të një mosmarrëveshje kompetencash, kompetent është tribunali i vendit ku gjeografikisht ka qendrën organi administrativ, i cili ka marrë vendimin objekt mosmarrëveshjeje. Ashtu si gjykatat administrative të apelit, edhe tribunalet janë të organizuara në dhoma dhe gjykojnë në kolegje gjyqtarësh. Zakonisht këto kolegje janë të përbërë nga 3 (tre) gjyqtarë, por në varësi të vështirësisë dhe rëndësisë së çështjes në gjykim mund të përfshihen edhe presidentët e secilës dhomë²¹⁰.

²⁰⁸ Neni R811-7 i Kodit të Drejtësisë Administrative

²⁰⁹ Neni 483 i Kodit të Procedurës Civile të RSh.

²¹⁰ Neni L222-1 i Kodit të Drejtësisë Administrative

iv. Gjykatat Administrative të Specializuara

Krahas sistemit të përgjithshëm të gjykatave administrative, Franca ka edhe një sërë strukturash të ashtu-quajtura ‘Juridiksione Administrative të Specializuara’²¹¹, të cilat kanë kompetenca specifike. Këto juridiksione përfshijnë: *Bordin e Apelimit të Refugjatëve*; *Sektorët Disiplinor të Organeve Profesionale*; *Komisionin e Kompensimit të personave të riatdhesuar*; *Komisionin e Ndhmës Sociale*; *Gjykatën e Auditit*; *Gjykatën Disiplinore të Buxhetit dhe Financave*. Në disa raste këto struktura janë të organizuara në 2 (dy) nivele, ku vendimet e një gjykate më të ulët mund të ankimohen tek ajo e nivelit më të lartë. Megjithatë pavarësisht niveleve të organizimit, vendimet e këtyre gjykatave janë subjekt i kontrollit nga Këshilli i Shtetit. Në kushte të përgjithshme ato operojnë në mënyrë të ngjashme me gjykatat administrative të zakonshme. Në disa raste procedura përpara gjykatave të specializuara është edhe investigative (*inquisitoriale*)²¹². Në çdo rast anëtarët e trupit gjykues të këtyre strukturave duhet të jenë të pavarur dhe proceset gjyqësore duhet të jenë të hapura për publikun.

v. Gjykata e Konflikteve

Ekzistenca e dy sistemeve juridiksioni gjyqësor mund të shkaktojë ndonjë vështirësi në përcaktimin e kompetencave të tyre. Për këtë arsye, me qëllimin për të garantuar respektimin e parimit të ndarjes së sistemeve gjyqësore dhe administrative në Francë, me

²¹¹ “*The French legal system*”, material i publikuar nga Ministria e Drejtësisë Francë, Nëntor 2012, www.justice.gouv.fr.

²¹² Bermann A. George, Picard Etienne, “*Introduction to French Law*”, Eolters Kluëer Law & Bussines, Hollande, 2008, fq. 101.

ligjin e 14 Majit 1872 u krijua Gjykata e Konfliktëve. Kjo gjykatë përbëhet nga 8 (tetë) anëtarë të zgjedhur për një mandat 3 (tre) vjeçar. Funkcioni i saj është zgjidhja e konfliktëve të juridiksionit midis gjykatave të sistemit gjyqësor të zakonshëm dhe atyre të sistemit gjyqësor administrativ. Kjo gjykatë ka një juridiksion të rreptë *ratione materiae*. Presidenti i saj është ministri i Drejtësisë. Një nga rastet më të tipike të shqyrtuara nga Gjykata e Konfliktëve është rasti Blanco²¹³ më 8 shkurt 1873. Në këtë rast, Gjykata e Konfliktëve vendosi për përgjegjësinë e shtetit francez për dëmin e shkaktuar individit nga nëpunësit shtetërorë dhe për rrjedhojë përcaktoi juridiksionin e gjykatave administrative për gjykimin e çështjes.

Vendimet e kësaj gjykate janë të formës së prerë dhe kundër tyre nuk mund të bëhet ankim. Aktualisht roli i saj në sistemin gjyqësor francez është reduktuar ndjeshëm për shkak të konsolidimit të pozicioneve dhe raporteve të këtyre dy sistemeve²¹⁴.

vi. Gjyqtarët Francezë

Në Francë gjyqtarët luajnë një rol aktiv në gjykim, pasi ata janë më shumë se sa thjesht arbitra, ata drejtojnë procesin gjyqësor. Sipas përcaktimeve të Kodit të Organizimit Gjyqësor²¹⁵, funksionet e gjyqtarit të Gjykatës së Lartë, Gjykatave të Apelit dhe atyre të shkallës së parë, ushtrohen nga gjyqtarë magjistratë, të cilët kanë përfunduar shkollën e magjistraturës, në përputhje me rregullat e Statutit të Magjistraturës. Krahas tyre në

²¹³ D. 1873, III, 20 Case Blanco, 8 shkurt 1873, <https://law.utexas.edu/transnational/foreign-law-translations/french/case.php?id=1021>.

²¹⁴ “*The French legal system*”, material i publikuar nga Ministria e Drejtësisë Francë, Nëntor 2012, www.justice.gouv.fr.

²¹⁵ Shiko nenin L121-1 të Kodit të Organizimit Gjyqësor Francez.

Francë veprojnë edhe gjyqtarë jo profesionistë (*lay judges*) të cilët janë juristë të emëruar gjyqtarë për një periudhë 7 -vjeçare, pa të drejtë riemërimi²¹⁶.

6.1.2. Karakteristikat e procesit gjyqësor administrativ Francez vis à vis atij Shqiptar

Procesi gjyqësor i zhvilluar përpara gjykatave administrative franceze është mjaft i ngjashëm me atë të zhvilluar përpara gjykatave administrative në vendin tonë. Për këtë arsye shpesh herë lind nevoja e pasqyrimin të elementëve të përbashkët dhe ndryshimeve midis këtyre procedurave gjykimi, me qëllimin për t'i shërbyer nevojës së vazhdueshme për përmirësim.

i. Mos-pezuillimi i aktit administrativ

Qëllimi për të garantuar ekuilibrin ndërmjet kërkesave specifike të administratës publike dhe mbrojtjes së të drejtave të subjekteve privatë ndikon në të njëjtën kohë si në procedurën e gjykimit përpara gjykatave administrative ashtu edhe në kushtet e dhënies së vendimeve. Në Francë është konsideruar si kufizim i kompetencave të gjyqtarit administrativ në lidhje me prerogativat e administratës publike, i ashtuquajtur 'privilegj i aktit administrativ', sipas të cilit aktet administrative do të vazhdojnë të zbatohen edhe në rast se ato janë kundërshtuar përpara një gjykate administrative, për sa kohë nuk janë shfuqizuar nga kjo e fundit. Me reformën ligjore të vitit 2000, gjyqtarëve francezë iu njoh e drejta që të ndërmarrin masa sigurimi duke vendosur pezullimin e zbatimit të akteve administrative deri në një vendim përfundimtar. Ky rregull zbatohet edhe në sistemin

²¹⁶ "The French legal system", material i publikuar nga Ministria e Drejtësisë Francë, Nëntor 2012, www.justice.gouv.fr.

gjyqësor administrativ shqiptar, ku paraqitja e padisë përpara gjykatave administrative nuk e pezullon zbatimin e aktit administrativ të kundërshtuar, por gjykata mund të vendosë sigurimin e padisë nëpërmjet pezullimit të zbatimit të aktit administrativ, kontratës administrative ose veprimit tjetër administrativ²¹⁷.

ii. Gjykimi kontradiktor

Procedura e gjykimit përpara gjykatave administrative Franceze është “kontradiktore”, ç’ka do të thotë se secilës palë në gjykim duhet t’i ofrohen mundësitë ligjore për të diskutuar dhe parashtruar fakte, prova apo pretendime, si dhe palës kundërshtare t’i garantohet mundësia ligjore e kundërshtimit të tyre. Shkelja e këtij parimi do të shkaktohte pavlefshmëri të gjykimit përpara gjykatave administrative franceze. E njëjta gjë vlen edhe për sistemin shqiptar ku parimi i kontradiktoritetit është një nga shtyllat themelore të procedimit gjyqësor administrativ, ku palët janë subjekte dhe jo objekte të gjykimit²¹⁸. Në të njëjtën kohë procedura përpara gjykatave administrative franceze është “inkuzitore” pasi është gjykata ajo që drejton procesin dhe përcakton afatet kohore që duhet të respektohen nga palët për prezantimin e pretendimeve të tyre. Gjyqtari administrativ francez mund të përdorë të gjitha mjetet e mundshme për të formuar bindjen e tij mbi çështjen, dhe nuk është i kufizuar nga ndonjë listë zyrtare e llojeve të provave që mund të administrohen. Madje, në rrethana të caktuara, ai mundet të ndryshojë barrën e provës. Në Francë nuk ka ndonjë rregull të përgjithshëm lidhur me barrën e provës,

²¹⁷ Neni 30 i ligjit 49/2012.

²¹⁸ Tafaj Flutura, Vokshi Asim, “Procedurë Civile”, Tiranë, Maj 2013, Shtëpia Botuese Ilar, fq. 71.

megjithatë është subjekti privat, i cili paraqet padinë përpara gjykatës, ai që mbulon pjesën më të madhë të barrës së provës.

Në vitet e fundit praktika e gjykatave franceze (kryesisht ajo e Këshillit Shtetëror) po orientohet gjithnjë e më tepër në shpërndarjen e barrës së provës dhe në shumë çështje ia ka ngarkuar barrën e provës administratës shtetërore²¹⁹. Ligji shqiptar për gjykatat administrative, në dallim nga sistemi Francez, e ka të përcaktuar shprehimisht standardin e të provuarit duke ia ngarkuar atë organit të administratës publike. Kështu sipas nenit 32 të ligjit 49/2012:

“Organi publik ka detyrimin të provojë ligjshmërinë e aktit administrativ, kontratës administrative dhe të veprimit tjetër administrativ, të nxjerrë jo me kërkesë të paditësit, si dhe faktet që ai ka parashtruar dhe ka vënë në themel të veprimtarisë së kundërshtuar në gjykatë. Organi i administratës publike ka detyrimin të provojë ligjshmërinë e veprimeve në marrëdhënien e punës, nga e cila ka lindur mosmarrëveshja, objekt gjykimi. Në rastet e tjera, pala ka detyrimin të provojë faktet, në të cilat bazon pretendimin e saj. Por edhe në këto raste, gjykata, edhe kryesisht, me vendim të ndërmjetëm, mund të vendosë kalimin e barrës së provës tek organi publik, kur ka dyshime të arsyeshme, të bazuara në prova me shkresë, që vërtetojnë se organi publik fsheh apo nuk paraqet me dashje fakte dhe prova të rëndësishme për zgjidhjen e mosmarrëveshjes. Ky vendim ankimohet së bashku me vendimin përfundimtar.”

iii. Forma e shkruar e procesit

Një tjetër element që karakterizon gjykimin përpara gjykatave administrative franceze është ai i formës së shkruar të akteve në gjykim. Pra si rregull *procedura e gjykimit është me shkrim*. Përpara zhvillimit të seancës gjyqtari raportues përgatit një raport me shkrim, i cili paraqet në mënyrë të përmbledhur pretendimet e palëve, çështjet që do të diskutohen dhe bazën ligjore të zbatueshme. Palët duhet të depozitojnë parashtrimet e tyre në formë të shkruar. Megjithatë pavarësisht këtij rregulli, ka momente kur palët (avokatët e tyre)

²¹⁹ *Cap Gemini*, Conseil d'Etat, Nov. 7, 2005; no. 266436.

mund të lejohen të parashtrojnë disa opinione me gojë, por gjithnjë në lidhje me çështje të cilat ata i kanë depozituar fillimisht me shkrim. Pra në thelb, procedura edhe gjatë fazës së dëgjimit të palëve mbetet një procedurë e shkruar. I njëjti rregull karakterizon edhe procesin gjyqësor administrativ shqiptar ku ligji 49/2012 parashikon se shqyrtimi i çështjes bëhet me shkrim, por palët mund të kërkojnë të parashtrojnë, me gojë, shpjegimet e tyre. Në këtë rast gjykata udhëzon palët që të citojnë vetëm çështjet faktike dhe ligjore që, sipas mendimit të saj, janë të rëndësishme për dhënien e vendimit²²⁰.

Përfaqësimi me avokat

Përfaqësimi me avokat, përpara gjykatave franceze administrative të Apelit dhe Këshillit Shtetëror, është i detyrueshëm. Madje për t'u përfaqësuar përpara këtij të fundit duhet që palët të zgjedhin një ndër 60 avokatët e quajtur "*avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation*" (avokatët e Këshillit të Shtetit). Në sistemin gjyqësor administrativ shqiptar ky rregull është i vlefshëm vetëm për përfaqësimin përpara Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, ku në mënyrë të ngjashme me Francën avokati i palës duhet t'i përkasë kategorisë së avokatëve që kanë të paktën 10 vjet eksperiencë në ushtrimin e profesionit.

iv. Seanca publike

Seancat gjyqësore të mbajtura përpara gjykatave administrative në Francë janë *publike*, ndërsa materialet me shkrim të depozituara nga palët janë sekrete dhe personat e tretë nuk

²²⁰ Neni 32 i ligjit 49/2012.

mund të kenë akses në to. Edhe në sistemin shqiptar ashtu si në atë francez, shqyrtimi i çështjes nga gjykata në seancë gjyqësore është i hapur për publikun.

v. Kolegjialiteti

Një tjetër karakteristikë e gjykimit administrativ francez është *kolegjialiteti*²²¹. Si rregull, gjykatat administrative franceze gjykojnë në kolegje gjyqtarësh, numri i të cilëve varet nga rëndësia dhe vështirësia ligjore e çështjes. Për shembull, në Këshillin e Shtetit ka disa nivele të ndryshme të seksioneve të gjykatave, të cilat përfshijnë nga 3 (tre) deri në 17 (shtatëmbëdhjetë) gjyqtarë për kolegje. Kolegjet e tribunaleve administrative dhe të gjykatave të Apelit zakonisht janë të përbëra nga 3 (tre) gjyqtarë, por ka edhe raste të gjykimeve delikate ku përfshihet pjesëmarrja e presidentit të gjykatës dhe të dhomave përkatëse.

Në Shqipëri parimi i kolegjialitetit si rregull i përgjithshëm vlen për Gjykatat Administrative të Apelit të cilat gjykojnë në kolegje të përbërë nga 3 (tre) gjyqtarë, ankimet kundër vendimeve të gjykatës administrative të shkallës së parë dhe në kolegje të përbërë nga 5 (pesë) gjyqtarë, paditë ndaj aktit nënligjor normativ. Gjithashtu Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë gjykon në dhomë këshillimi me 3 (tre) gjyqtarë të gjitha çështjet që në gjykatën e shkallës së parë gjykohen nga 1 gjyqtar, si dhe çështjet që kanë për objekt mosmarrëveshjet e kompetencave. Dallim përbëjnë Gjykatat Administrative të Shkallës së Parë të cilat si rregull gjykojnë me 1 (gjyqtar) përveç mosmarrëveshjeve

²²¹ Neni L3 i Kodit të Drejtësisë Administrative

lidhur me kontratat administrative publike; kërkesave të paraqitura nga organet administrative për shqyrtimin e kundërvajtjeve administrative, për të cilat ligji parashikon heqjen e lirisë deri në 30 ditë, si një lloj të dënimit administrativ për kundërvajtësin; kërkesave të paraqitura nga kundërvajtësit për zëvendësimin e dënimit administrativ me heqje lirie deri në 30 ditë me dënimin me gjobë, të cilat shqyrtohen me trup gjykues të përbërë nga 3 (tre) gjyqtarë²²².

²²² Neni 12 i ligjit 49/2012.

KAPITULLI VII

METODAT ALTERNATIVE TË ZGJIDHJEVE TË MOSMARRËVESHJEVE ADMINISTRATIVE MIDIS AUTORITETEVE PUBLIKE DHE PALËVE PRIVATE

7.1. Vështrim i përgjithshëm mbi nocionin e zgjidhjeve alternative të mosmarrëveshjeve

Zhvillimi i shoqërisë moderne si dhe rritja e gamës së marrëdhënieve të natyrës ligjore ka ndikuar në mënyrë të ndjeshme në rritjen e konflikteve gjyqësore dhe krijimin e një fluksi të madh çështjesh për shqyrtim përpara gjykatave. Për këto arsye nevoja e përdorimit të mjeteve alternative të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve është kthyer në një objektiv urgjent të materializuar në sfera të ndryshme të së drejtës²²³. Përgjatë çerek-shekullit të kaluar proceset e zgjidhjes alternative të mosmarrëveshjeve ose ndryshe ZAM²²⁴, janë bërë pjesë thelbësore e mënyrës se si subjekte të ndryshme i japin zgjidhje konflikteve të lindura ndërmjet tyre. Termi ‘zgjidhje alternative e mosmarrëveshjeve’ apo ‘ZAM’ nuk ka një përkufizim fiks të unifikuar dhe kuptimin e tij e gjejmë kryesisht në doktrinën juridike. Një grup autorësh i kanë përkufizuar proceset e ZAM si një spektër teknikash që përfshin kombinime të ndryshme të proceseve të negocimit, lehtësimit, ndërmjetësimit dhe vlerësimit, të cilat i mundësojnë palëve në konflikt të zgjidhin mosmarrëveshjet në vend të formave tradicionale të gjykimit (proceset gjyqësore dhe ato administrative)²²⁵. Të tjerë

²²³ Salvija Kavalné, Ieva Saudargaitė, “Mediation in disputes between public authorities and private parties: Comparative aspects”, *Jurisprudence*. 2011, 18(1): 251–265, fq. 252.

²²⁴ Në doktrinën ndërkombëtare njihet gjerësisht me termin ADR (Alternative Dispute Resolution).

²²⁵ Jr. Pou Charles, “Current practices in the use of alternative dispute resolution”, *Legal Research Digest* 50, National Cooperative Highëay Research Program, Tetor 2008, fq. 3.

i cilësojnë thjesht si gjithçka për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve jashtë një salle gjyqi apo autoriteti gjyqësor²²⁶.

Pavarësisht ekzistencës së përkufizimeve të ndryshme, në parim të gjithë autorët pranojnë se zgjidhja alternative e mosmarrëveshjeve ka si tipar kryesor karakterin vullnetar²²⁷ dhe se këto metoda nuk kanë për qëllim të zëvendësojnë zgjidhjen e mosmarrëveshjeve nga sistemi gjyqësor, por përkundrazi t'i vinë në ndihmë këtij të fundit. Metodatat alternative të përdorura dhe shfrytëzuara në mënyrën e duhur ndikojnë në reduktimin e kohëzgjatjes së proceseve, reduktimin e kostove të zgjidhjes së konfliktit midis palëve dhe në një rezultat më të kënaqshëm në krahasim me zgjidhjet gjyqësore tradicionale.

Gjurmët e para të Zgjidhjeve Alternative të Mosmarrëveshjeve në historinë e së drejtës, mendohet se datojnë që në vitin 1800 para Krishtit, në Mbretërinë Mari, ku përdorej ndërmjetësimi dhe arbitrazhi për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve midis saj dhe mbretërive të tjera²²⁸. Në vijim këto metoda janë përdorur në sistemin diplomatik të marrëdhënieve ndërkombëtare në Egjiptin e Lashtë dhe më pas në të drejtën tregtare Europiane rreth vitit 1000²²⁹. Ishin fillimet e Shekullit '20 ato që shënuan interesimin konkret të shteteve në përdorimin sistematik të ZAM-ve si metoda alternative për zgjidhjen e

²²⁶ Alternative Dispute Resolution: The Litigator's Handbook, Editues: Nenci F. Atlas, Stephen K. Huber, Eëndy Trachte-Huber, ABA Publishing, 2000, fq. 2, par. 2.

²²⁷ Kola Flutura, Çinari Silvana, "Zgjidhjet Alternative të Mosmarrëveshjeve", Shtëpia Botuese Albas, Tiranë 2015, fq. 2.

²²⁸ Barret T. Jerome, Barreti T. Joseph, "A history of alternative dispute resolution, The story of a Political, Cultural and Social Movement", Jossey Bass, First Edition, United States of America – San Francisko, 2004, fq. xxv.

²²⁹ Ut supra.

mosmarrëveshjeve. Shumë shtete në këtë periudhë miratuan ligjet e para moderne të arbitrazhit dhe përmirësuan natyrën e këtyre metodave²³⁰.

7.2. Llojet e proceseve alternative të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve

Me kompleksimin e marrëdhënieve midis subjekteve të ndryshme të së drejtës, format e zgjidhjes alternative të mosmarrëveshjeve kanë pësuar ndryshime të vazhdueshme, deri në trajtën e sotme. Disa prej llojeve kryesore të proceseve alternative të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve, të cilat njihen në kontekstin ndërkombëtar, janë:

- a. *Lehtësimi* është ajo formë e zgjidhjes alternative të mosmarrëveshjes ku një palë e tretë ndihmon në menaxhimin e procesit të zgjidhjes së konfliktit nëpërmjet komunikimit, menaxhimit të dokumentacionit, drejtimit të takimeve etj. Vendimi kryesor në këtë formë të ZAM-së i mbetet palëve në konflikt dhe lehtësuesi vetëm ndihmon në procesin e marrjes së vendimit;
- b. *Ndërmjetësimi* ajo formë e zgjidhjes alternative ku një palë e tretë, e cila nuk ka autoritet vendimmarrës detyrues, i siguron palëve shërbime ndihmëse për të zhvilluar bisedime mes tyre dhe ndihmon në mënyrë aktive palët në arritjen e një marrëveshjeje për zgjidhjen e konfliktit midis tyre;
- c. *Vlerësimi neutral paraprak* është ajo formë e ZAM-ve ku një palë e tretë, e cila nuk ka autoritet vendimmarrës detyrues, përgatit dhe jep një opinion të specializuar lidhur me

²³⁰McManus Michael, Silverstein Brianna, "Brief History of Alternative Dispute Resolution in the United States", Cadmus, Volume I, Issue 3, Tetor 2011, fq. 101, në:
http://www.cadmusjournal.org/files/pdfreprints/vol1issue3/Reprint_McManus_Silverstein_Brief_History_ADR.pdf

rezultatit e mundshëm të zgjidhjes gjyqësore të mosmarrëveshjes, duke u bazuar në prezantimet dhe dokumentet e paraqitura nga palët në konflikt;

d. *Minigjykimi (minitrial)*²³¹ përdoret zakonisht në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve në fushën e biznesit ku avokatët e palëve bëjnë një përshkrim/prezantim të shkurtër të mosmarrëveshjes përpara një paneli të përbërë nga një këshilltar i pavarur dhe përfaqësues (jo avokatë) të secilës prej palëve;

e. *Arbitrazhi* që konsiston në një teknikë ligjore për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve jashtë sistemit gjyqësor nëpërmjet një pale të tretë neutrale të quajtur arbitër, ose në rast të më shumë se një personi tribunali i arbitrazhit²³². Në arbitrazh përdoren rregulla të të provuarit dhe procedurale të cilat janë më pak formale në krahasim me ato të zbatuara në proceset gjyqësore përpara gjykatave të zakonshme. Përdorimi i këtyre rregullave çon në një zgjidhje të mosmarrëveshjes më të shpejtë në kohë dhe më kosto më të ulët. Arbitrazhi në ditët e sotme përdoret kryesisht për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve tregtare, por ka rezultuar një formë e efektshme edhe për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve të punës, mosmarrëveshjeve në fushën e së drejtës së konsumatorit, ato familjare si dhe disa mosmarrëveshjeve midis shteteve si dhe shteteve dhe investitorëve.

f. *Med-Arb*²³³ është një proces hibrid ku, nëse rezulton e nevojshme për procesin dhe interesat e palëve, ndërmjetësimi pasohet nga arbitrazhi.

²³¹ Jr. Pou Charles, "Current practices in the use of alternative dispute resolution", Legal Research Digest 50, NATIONAL Cooperative highëay Research Program, Tetor 2008, fq. 4.

²³²Kola Flutura, Çinari Silvana, "Zgjidhjet Alternative të Mosmarrëveshjeve", Shtëpia Botuese Albas, Tiranë 2015, fq. 7.

²³³ Term i përdorur në doktrinën e së drejtës.

Format e ZAM-ve të listuara më sipër zbatohen kryesisht në kontekstin e proceseve ndërmjet palëve të identifikuara të një mosmarrëveshjeje. Ndërkohë ekzistojnë edhe forma të tjera të ngjashme me to, të cilat zbatohen në kontekste të tjera si: përpjekjet e organeve të tilla si Avokati i Popullit (*Ombudsmeni*) për t'i dhënë përgjigje dhe zgjidhje kërkesave të qytetarëve apo veprimi i agjencive dhe organizatave që përfaqësojnë grupe të ndryshme interesi. Të gjitha këto procese që përqendrohen në dialogun politik, negocimin në hartimin dhe miratimin e rregullave dhe normave në një shoqëri si dhe proceset konsensuale ndërmjet grupeve të interesit, kanë shumë karakteristika të ZAM-ve²³⁴.

7.3. Zgjidhja alternative e mosmarrëveshjeve – A mund të funksionojë për të drejtën Administrative?

Gjykimi administrativ nuk është mënyra e vetme e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve administrative, por vlen të theksohet se ajo është mënyra përfundimtare e zgjidhjes së atyre mosmarrëveshjeve të cilat autoriteti administrativ dhe subjekti privat nuk kanë arritur t'i japin zgjidhje jashtë gjyqësorit. Megjithëse është provuar se metodat e ZAM-ve kanë rezultuar mjaft efektive në kuadër të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve me natyrë civile, përdorimi i tyre në të drejtën administrative nuk është aq i lehtë. Kjo ndodh kryesisht për shkak të natyrës së pushtetit të organeve administrative, të cilët ushtrojnë kompetenca të parashikuara në mënyrë të shprehur nga legjislacioni dhe për rrjedhojë nuk është e lehtë për to që të angazhohen në procese negocimi apo ndërmjetësimi me

²³⁴Jr. Pou Charles, "Current practices in the use of alternative dispute resolution", Legal Research Digest 50, National Cooperative Highëay Research Program, Tetor 2008, fq. 5.

subjektet e vendimmarrjes së tyre. Një tjetër problem në lidhje me përdorimin e këtyre metodave në proceset administrative ka të bëjë me natyrën shumëpalëshe të vendimeve administrative dhe për këtë shkak mund të rezultojë e vështirë ose e pamundur që të arrihet një marrëveshje për zgjidhjen e konfliktit duke pasur parasysh numrin e palëve që duhet të bien dakord. Qëndrimet në lidhje me aplikimin e ZAM-ve në të drejtën administrative janë të ndryshme dhe kryesisht dominojnë ato kundër këtij aplikimi, megjithatë ka disa shtete të cilat kanë ndërmarrë hapa të rëndësishëm në forcimin e rolit të këtyre metodave në të drejtën administrative. Kur diskutohet çështja e alternativave të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve administrative nuk mund të lihet pa sjellë në vëmendje të drejtën franceze ku kjo çështje është mjaft e rëndësishme dhe interesante për t'u diskutuar.

Në **Francë**, një nga karakteristikat kryesore të sistemit të normave juridike është dualiteti i juridiksionit²³⁵ pasi e drejta private dhe ajo publike janë qartazi të diferencuara nga njëra-tjetra²³⁶. Franca prej vitesh ka integruar një sistem të veçantë të gjykatave administrative²³⁷, të cilat shqyrtojnë ekskluzivisht gamën e gjerë të mosmarrëveshjeve administrative. Alternativat e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve edhe pse jo të pamundura janë mjaft të rralla në të drejtën administrative franceze. Nga njëra anë në Francë ekziston një traditë mjaft e fortë sipas së cilës subjektet publike nuk mund të përfshihen në një procedurë arbitrazhi për shkak të cilësisë së tyre si persona publike dhe se përgjegjësia e organeve publike nuk mund të jetë subjekt i të drejtës civile, por i rregullave të së drejtës

²³⁵ *Dualité de juridiction*

²³⁶ "Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law", Editor: Dociu C. Dragos dhe Bogdana Neamtu, Botim i Springers, 2014, fq. 58, par. 1.

²³⁷ I njohur si *Droit administratif*.

publike²³⁸. Këtë qëndrim ka mbajtur edhe Këshilli Shtetëror Francez (Conseil d'Etat)²³⁹ në çështjen *EuroDisneyland* ku ky i fundit është shprehur se: “*Personat juridikë të së drejtës publike nuk mund të shmangin rregullat që përcaktojnë juridiksionin e gjykatave shtetërore duke ia lënë në dorë vendimit të një arbitri zgjidhjen e konfliktit sipas rregullave të rendit juridik të brendshëm. Çdo klauzolë apo marrëveshje arbitrazhi në shkelje të këtyre parimeve është e pavlefshme. Ndalimi i arbitrazhit mund të shmanget vetëm me ligj*”²⁴⁰.

Nga ana tjetër ekziston një prirje e re që lidhet me shfaqjen e disa subjekteve publike në kuadër të zhvillimit të tregtisë dhe industrisë, të cilat me qëllimin e gjenerimit të të ardhurave ‘e kanë gjetur rrugën’ drejt metodave alternative të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve dhe kryesisht drejt arbitrazhit. Me qëllimin për të zgjidhur problemin e ngarkesës së tepërt të gjykatave franceze, në vitet e fundit janë bërë përpjekje për të institucionalizuar procedurat e ndërmjetësimit dhe pajtimit në sistemin ligjor francez²⁴¹. Përjashtimet nga ndalimi i arbitrazhit në Francë janë shumë të pakta. Këtu mund të përmendim:

- *Ligjin e 19 Gushtit 1986* i cili në nenin 9 të tij parashikon se: shteti, autoritetet lokale dhe institucionet publike janë të autorizuar të pranojë klauzolat e arbitrazhit të përfshira

²³⁸TC, 8 Février 1873, Arrêt Blanco-J.r.c.t., e njohur në doktrinë si Blanco Case, <http://nufroftsuj.blog.lemonde.fr/files/2009/09/18730208-blanco-fiche-darret.1253610534.pdf>

²³⁹ Përbën shkallën më të lartë të gjykimit në sistemin gjyqësor administrativ Francez dhe është i ngjashëm me figurën e Gjykatës së Lartë në sistemin gjyqësor të zakonshëm.

²⁴⁰ CE Avis Disneyland Paris, du 6 mars 1986, e njohur në doktrinë si EuroDisneyland Case, <http://www.cours-de-droit.net/contentieux-administratif-c27646918>.

²⁴¹Baker & McKenzie, “Dispute Resolution Around the World-France”, f. 18, http://www.bakermckenzie.com/files/Uploads/Documents/Global%20Dispute%20Resolution/Dispute%20Resolution%20Around%20the%20World/drat%20france_2011.pdf

në kontratat që lidhin me kompanitë e huaja për realizimin e operacioneve me rëndësi kombëtare , me kushtin që të tre këto organe publike të përmendura më lart të jenë në të njëjtën kohë palë në kontratë;

- *Qarkoren e miratuar nga Kryeministri në vitin 1995* për trajtimin e ankesave drejtuar administratës publike, ku u theksua rëndësia e shqyrtimit me vëmendje të këtyre ankesave jo vetëm kur çështja përfundon në gjykatë por edhe përpara, gjatë kontrollit administrativ. Shqyrtimi në kohë i këtyre ankesave ndihmon në marrjen në konsideratë të arsyeve dhe rrethanave që kanë çuar në miratimin e masës administrative të kundërshtuar²⁴²;
- *Ligjin e 13 Korrikut 1982* i cili i njeh të drejtën institucioneve kërkimore të nënshkruajnë klauzola arbitrazhi;
- *Urdhrin e 17 Qershorit 2004* mbi marrëveshjet e partneritetit sipas të cilit në marrëveshjet e partneritetit mund të përfshihen klauzola arbitrazhi;
- *Autoritetin e Avokatit të Popullit* apo siç njihet në të drejtën franceze *Médiateur de la République* i cili ka për qëllim përmirësimin e marrëdhënieve ndërmjet personave fizikë ose juridikë privatë dhe administratës publike dhe një nga fushat më të rëndësishme të veprimtarisë së tij është ndërmjetësimi²⁴³.

Ndërkohë ***Britania e Madhe***, në dallim nga Franca ka si karakteristikë të sistemit të së drejtës faktin se janë gjykatat e zakonshme nëpërmjet dhomave administrative dhe jo gjykatat administrative të specializuara, ato që shqyrtojnë vlefshmërinë e akteve

²⁴² Kavalné Salvija, “Mediation in disputes between public authorities and private parties: Comparative aspects”, 2011, fq. 254, par. 1.

²⁴³ Mediator of the French Republic Law, miratuar më 3 Janar 1973.

administrative publike. Britania, në krahasim me vendet e tjera europiane, ka qenë një mbështetëse e fortë e aplikimit të metodave alternative në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve ndërmjet subjekteve private dhe organeve të administratës publike.

Në 23 Mars të vitit 2001 Britania miratoi aktin e quajtur *Lord Chancellor's Pledge Commitments*²⁴⁴ në bazë të të cilit departamentet shtetërore dhe agjencitë publike ndërmerrnin një sërë angazhimesh në kuadër të përdorimit të teknikave të ZAM të tilla si: aplikimi i metodave alternative të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve në të gjitha rastet kur edhe pala tjetër (subjekti privat) e pranon një gjë të tillë; përfshirja e klauzolave të përshtatshme të ZAM në kontratat e prokurimeve publike; hartimi dhe përpilimi i udhëzimeve lidhur me aplikimin e metodave të ndryshme të ZAM në mosmarrëveshjet shtetërore dhe mënyrën se si ato mund të zbatohen në rrethana të ndryshme etj. Aplikimi i këtyre metodave ka rezultuar mjaft i suksesshëm në zgjidhjen e një game të gjerë mosmarrëveshjesh në fushën e doganave, në fushën e mjedisit dhe problemeve rurale²⁴⁵, në atë të thesarit, të transportit etj.²⁴⁶ Ndër të tjera ligji procedural britanik ka shkuar deri aty sa parashikon edhe aplikimin e sanksioneve të kostove për palët e suksesshme në gjykim, por që kanë refuzuar në mënyrë të paarsyeshme të zgjidhin mosmarrëveshjen nëpërmjet ndërmjetësimit²⁴⁷.

²⁴⁴Annual Report 2004/05, "Monitoring the Effectiveness of the Government's Commitment to using Alternative Dispute Resolution", Department for Constitutional Affairs, fq. 2
file:///C:/Users/staffAS/Doënloads/adrrep_0405.pdf

²⁴⁵ *Cumbra Ëaste Management ("CËM" and Lakeland Ëaste Management "LËM"*.

²⁴⁶Annual Report 2004/05, "Monitoring the Effectiveness of the Government's Commitment to using Alternative Dispute Resolution", Department for Constitutional Affairs, fq. 4-6
file:///C:/Users/staffAS/Doënloads/adrrep_0405.pdf

²⁴⁷*Halsey v. Milton Keynes General NHS Trust*, [2004] EËCA 3006 Civ 576, ku u zhvilluan dy procedura ndërmjetësimi nëpërmjet të cilave u arrit të kursehej një shumë prej 2 milion £,

7.4. Alternativat e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve midis autoriteteve administrative dhe palëve private sipas Këshillit të Europës

Këshilli i Europës²⁴⁸ është një organizatë ndërkombëtare e fokusuar në promovimin e parimeve të demokracisë, shtetit të së drejtës, të drejtave të njeriut, zhvillimit ekonomik dhe integritit të disa funksioneve rregullatorë në Europë. Të gjitha shtetet të cilat janë apo synojnë të jenë pjesë e kësaj organizate, kanë hasur probleme pak a shumë të ngjashme në lidhje me marrëdhëniet dhe raportin midis shtetit dhe individit. Në kuadër të synimit për një unitet më të madh midis shteteve anëtare si dhe të lehtësimit të aksesit në drejtësi, KiE ka inkurajuar shtetet anëtare që të promovojnë përdorimin e mjeteve alternative të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve midis autoriteteve të administratës publike dhe palëve private. Për këtë qëllim më 5 Shtator 2001, Komiteti i Ministrave të Këshillit të Europës ka miratuar “*Rekomandimin Rec(2001)9²⁴⁹ mbi alternativat e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve midis autoriteteve administrative dhe palëve private*”. Motivet që e kanë shtyrë KiE-në drejt miratimit të këtij Rekomandimi kanë qenë kryesisht:

- Nevoja për reduktimin e ngarkesës së tepërt të gjykatave;

<http://www.chrismakin.co.uk/preparation/16-halsey-v-milton-keynes-general-nhs-trust-2004-eëca-3006-civ-576.html>

²⁴⁸ I njohur me akronimin KiE (CoE). Shqipëria u bë shteti anëtar i 35 i Këshillit të Europës më 13 Korrik 1995.

²⁴⁹ *Recommendation Rec (2001)9 “On alternatives to litigation between administrative authorities and private parties”*, produkt i Konferencës Multilaterale të Lisbonës (Lisbon Multilateral Conference) “*Alternatives to litigation between administrative authorities and private parties: conciliation, mediation and arbitration*”.

- Pamundësia e gjykatave administrative të disa shteteve për të përfunduar gjykimin e çështjeve brenda një afati të arsyeshëm në përputhje me parashikimet e nenit 6.1 të KEDrNj²⁵⁰;
- Fakti që shpesh herë në praktikë proceset gjyqësore nuk përbëjnë opsionin më të përshtatshëm për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve administrative;
- Fakti që përdorimi i gjerë i mjeteve alternative për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve mund të ndikojë në qasjen më të madhe të publikut në autoritetet administrative;
- Fleksibiliteti i procedurave në metodat e ZAM i cili çon në një zgjidhje të konfliktit më të shpejtë, më pak të kushtueshme, më miqësore dhe në përputhje me parime të barabarta dhe jo rregulla ligjore strikte.

Pavarësisht aspekteve të përmendura më sipër, të cilat janë një shfaqje e diskrecionit të gjerë të palëve, përdorimi i mjeteve alternative të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve nuk duhet t'i shërbejë qoftë autoritetit administrativ publik qoftë palëve private, si një mjet për të shmangur detyrimet ligjore dhe në çdo rast mjetet alternative duhet të lejojnë mundësinë e rishikimit gjyqësor, duke qenë se kjo e fundit përbën garancinë finale për mbrojtjen e të drejtave dhe interesave të ligjshme si të palës private ashtu edhe të administratës publike²⁵¹. Rekomandimi i KiE parashikon si mjete alternative: rishikimin e brendshëm, pajtimin, ndërmjetësimin, marrëveshjen e negocimit dhe arbitrazhin²⁵².

²⁵⁰ Shiko Neni 6.1 i KEDrNj

²⁵¹ Pikat 10 dhe 11 të Rekomandimit Rec(2001)9.

²⁵² Ka patur shumë diskutime lidhur me përfshirjen e arbitrazhit si një nga metodat alternative të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve për shkak të natyrës gjyqësore të procedurave të tij, por u arrit në konkluzionin se diferencat në karakter nuk duhet të ndalojnë përfshirjen e tij.

Rec(2001)9 përqendrohet kryesisht në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve midis administratës publike dhe palëve private, megjithatë disa mjete alternative mund të shërbejnë edhe për të parandaluar këto mosmarrëveshje përpara se ato të lindin²⁵³. Sipas tij metodat alternative mund të parashikohen në mënyrë të përgjithshme ose të lidhen me një mosmarrëveshje konkrete si p.sh në rastin e akteve administrative individuale, kontratave administrative, përgjegjësisë civile të organeve administrative apo kërkimit të shumave. Ato mund të institucionalizohen ose të përdoren rast pas rasti bazuar në vendimin e palëve të përfshira në mosmarrëveshje²⁵⁴. Sa i takon llojeve të mosmarrëveshjeve që mund t'i nënshtrohen zgjidhjes nëpërmjet metodave alternative, KiE ka konkluduar dy qasje të ndryshme lidhur me këtë aspekt: (i) të përfshihen të gjitha mosmarrëveshjet midis autoriteteve publike dhe palëve private pavarësisht faktit nëse ato janë subjekte të së drejtës private apo publike (ii) të përfshihen vetëm disa lloje mosmarrëveshjesh. Parimet kryesore që duhet të udhëheqin proceset e zgjidhjes alternative të mosmarrëveshjeve janë:

- paanshmëria dhe pavarësia e ndërmjetësve, pajtuesve dhe arbitrave;
- zhvillimi i një procesi të drejtë në respektim të të drejtave të palëve dhe parimit të barazisë;
- garantimi i transparencës në përdorimin e mjeteve alternative dhe një nivel i caktuar diskrecioni;
- garantimi i ekzekutimit/zbatimit të zgjidhjes së arritur nëpërmjet përdorimit të këtyre mjeteve etj.

²⁵³ Shtojca e Rekomandimit Rec(2001)9

²⁵⁴ Ut supra.

Në tërësinë e përmbajtjes së tij Rekomandimi Rec(2001)9 parashikon rregullat dhe parimet bazë, të cilat duhet të udhëheqin proceset e zgjidhjeve alternative të mosmarrëveshjeve në fushën e të drejtës administrative. *Por cila është fuqia ligjore e këtij akti kundrejt shteteve anëtare të KiE?* Sipas statutit të KiE, rekomandimet janë një nga instrumentet nëpërmjet të cilave Komiteti i Ministrave mund të komunikojë konkluzionet e arritura prej tij në lidhje me masat që ai gjykon se ndihmojnë në përparimin e qëllimeve të KiE (përfshirë këtu hartimin dhe miratimin e konventave dhe marrëveshjeve si dhe adoptimin e politikave të përbashkëta lidhur me çështje të caktuara). Këto akte nuk kanë forcë detyruese për shtetet anëtare, por edhe pse jo të tilla ato kanë rëndësi ligjore e cila vërehet kryesisht në frymën e (1) standardeve aktuale të marrëveshjeve dhe traktateve; (2) interpretimin e KEDrNj; (3) legjislacionit të brendshëm si dhe (4) standardeve ndërkombëtare të zhvilluara së fundmi. Rekomandimet mund të jenë efikase vetëm në sajë të rolit të shteteve anëtare dhe angazhimit të tyre në miratimin e politikave zbatuese. Për sa më sipër, Rec(2001)9 do të jetë efikas dhe alternativat e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve midis autoriteteve administrative dhe palëve private do të mund të zbatohen në një shtet anëtar, vetëm nëse ky i fundit miraton një politikë, e cila parashikon përdorimin e këtyre mjeteve qoftë për parandalimin e mosmarrëveshjeve përpara se ato të lindin apo edhe për zgjidhjen e tyre. Për këtë qëllim shtetet anëtare duhet të ndërmarrin masa për promovimin e këtyre mjeteve, të inkurajojnë autoritetet administrative që të jenë vetë ata që te propozojnë mjetet alternative dhe kur shfaqet e nevojshme të miratojnë ose të përshtatin legjislacionin e brendshëm me parimet dhe frymën e Rekomandimit (p.sh

duke i bërë proceset si pajtimi, ndërmjetësimi apo marrëveshja e negocimit të detyrueshme në disa raste).

7.5. Metodatat e zgjidhjes alternative të mosmarrëveshjeve administrative sipas kuadrit ligjor Shqiptar

Organet publike ushtrojnë veprimtari administrative e cila konsiston në tërësinë e akteve dhe veprimeve që përbëjnë dhe shprehin vullnetin e administratës publike si dhe administrimin e këtij vullneti²⁵⁵. Në këtë kuadër këto organe nxjerrin akte të ndryshme administrative, lidhin kontrata administrative si dhe kryejnë çdo veprim tjetër administrativ, duke vendosur për të drejtat, detyrimet dhe interesat e ligjshme të personave privatë²⁵⁶. Veprimtaria administrative ka një impakt direkt në jetën e përditshme të personave privatë dhe për rrjedhojë ajo mund të rezultojë edhe në cenimin e interesave ligjorë të këtyre subjekteve. Duke qenë se qëllimi kryesor i administratës publike është ofrimi efektiv i funksioneve dhe mbrojtja e ligjshme e të drejtave dhe interesave të personave, atëherë edhe rivendosja në vend e të drejtave të cilat janë shkelur në mënyrë të paligjshme, duhet të bëhet nëpërmjet metodave sa më efektive.

Parimi i mbrojtjes efektive dhe ai i rehabilitimit nga veprimet arbitrare të organeve shtetërore, garantohen nga aktet më të rëndësishme të rendit juridik. Nëse i referohemi Kushtetutës së vendit tonë, në nenin 42 të saj ajo parashikon se: *“Kushdo, për mbrojtjen e të drejtave, të lirive dhe të interesave të tij kushtetues dhe ligjorë, ose në rastin e akuzave*

²⁵⁵Përcaktimi sipas Nenit 2/12 i Ligjit nr. 44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative të RSH”, i cili shfuqizoi ligjin e mëparshëm dhe ka hyrë në fuqi më 28 Maj 2016.

²⁵⁶ Shiko nenin 2/1 të Ligjit nr. 44/2015.

të ngritura kundër tij, 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”. Ndërsa në nenin 44 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”. Gjithashtu dispozitat e KEDrNj dhe konkretisht nenet 6 dhe 13 të saj ofrojnë garancitë thelbësore në bazë të të cilave shteti duhet të sigurojë në mënyrën më eficiente të mundshme mbrojtjen e të drejtave themelore të personave.

Gjykimi brenda një afati të arsyeshëm është elementi kryesor i një procesi të rregullt ligjor qoftë ai gjyqësor apo administrativ²⁵⁷. Tejzgjatja në mënyrë të pajustificuar e proceseve gjyqësore dhe atyre administrative është një nga ‘ngërçet’ e sistemit të drejtësisë dhe shtetit të së drejtës, që ndikon në rritjen e mosbesimit të personave që përfshihen në këto procese. *Drejtësia e vonuar është drejtësi e mohuar*²⁵⁸. Zhvillimi i një procesi cilësor lidhet jo vetëm me zbatimin korrekt të normave ligjore, por mbi të gjitha me dhënien e një zgjidhjeje efektive për mosmarrëveshjen konkrete dhe evidentimin e rëndësisë së karakterit vazhdues të marrëdhënies. Pra, procedurat administrative dhe ato gjyqësore duhet të jenë racionale, të garantojnë konsensus dhe të fokusohen në arritjen e një rezultati të drejtë. Në dokumentin e “*Analizës së Sistemit të Drejtësisë në Shqipëri*”, Grupi i Ekspertëve të Nivelit të Lartë kanë konstatuar se ngarkesa e gjyqtarëve, sidomos të gjykatave administrative, është tepër e lartë, dhe krijimi i gjykatave administrative,

²⁵⁷Shiko për shembull nenin 48 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë: “Kushdo, vetë ose së bashku me të tjerë, mund t’u drejtojë kërkesa, ankesa ose vërejtje organeve publike, të cilat janë të detyruara të përgjigjen në afatet dhe kushtet e caktuara me ligj.”

²⁵⁸ *Justitia dilata est justitia negata.*

pavarësisht se u panë si një ndihmesë që t'u jepej shpejtësisë së gjyqimeve, sidomos në ndihmë të biznesit, mbetet problematike dhe se nuk i ka dhënë zgjidhjen e menduar²⁵⁹.

Me qëllim uljen e ngarkesës të gjyqtarëve, minimizimin e kohëzgjatjes të proceseve gjyqësore dhe për të ulur numrin e çështjeve të prapambetura, duhet parë mundësia e pakësimit të kompetencave gjyqësore në një kategori çështjesh gjyqësore²⁶⁰. Për të realizuar këto objektiva shteti duhet të marrë të gjitha masat për të përmirësuar efikasitetin e këtyre proceseve. Në këtë kuadër metodat alternative të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve do të ishin një opsion mjaft i mirë për të siguruar interesat legjitime të subjekteve privatë dhe një konkluzion i logjikshëm i zhvillimit të të drejtës administrative.

Të flasësh për alternativat e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve administrative në Shqipëri është një çështje e komplikuar duke pasur parasysh që sistemi shqiptar i drejtësisë administrative është i lidhur me gjykatat administrative si strukturat më të reja të specializuara për gjykimin e këtyre mosmarrëveshjeve²⁶¹. Nisur nga specifikat e kësaj çështjeje në vijim do të trajtohen disa nga metodat alternative 'formale' dhe 'informale' të cilat kanë mundësi të zhvillohen dhe zbatohen në vendin tonë.

²⁵⁹ "Analizës së Sistemit të Drejtësisë në Shqipëri", Grupi i Ekspertëve të Nivelit të Lartë, Komisioni i Posaçëm Parlamentar për Reformën në Sistemin e Drejtësisë, Qershor 2015, fq. 82.

²⁶⁰ Po aty.

²⁶¹ Deri përpara miratimit të Ligjit nr. 49/2012 "*Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative*", dhe fillimit të funksionimit të gjykatave administrative në 2013, shqyrtimi gjyqësor i akteve administrative i është ngarkuar sistemit gjyqësor të zakonshëm.

7.5.1 Ankimi brenda kuadrit të administratës shtetërore (ankimi administrativ)

Në disa sisteme të së drejtës ankimi brenda kuadrit të administratës shtetërore apo ankimi administrativ është konsideruar si një nga metodat alternative e cila përdoret më së shumti. Kjo procedurë konsiderohet si një fazë para-gjyqësore e cila i jep mundësinë administratës shtetërore të korrigjojë gabimet e saj dhe në një farë mënyre lehtëson ngarkesën e gjykatave²⁶². Duke iu referuar kuadrit ligjor shqiptar ankimi administrativ nuk mund të trajtohet kurrësi si një “alternativë” e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve në fushën administrative, por si mjeti për ushtrimin e kontrollit administrativ. Ky mjet përbën më tepër një kusht paraprak i cili duhet ezauruar përpara se palët të ndjekin rrugën gjyqësore²⁶³. Nëpërmjet ankimit administrativ, çdo palë e interesuar kundërshton paligjshmërinë ose parregullsinë e një akti administrativ si dhe refuzimin e paligjshëm të organit administrativ për nxjerrjen e aktit²⁶⁴.

K.Pr.A njeh dy forma të realizimit të së drejtës së ankimit. E para lidhet me ankimin administrativ tek organi që e ka nxjerrë aktin që kundërshtohet ose tek organi më i lartë, ndërsa forma tjetër realizohet nëpërmjet fillimit të procedurës administrative me kërkesë²⁶⁵. Ankimi administrativ mund të paraqitet ndaj një akti administrativ ose ndaj mosveprimit të organit publik për nxjerrjen e aktit të brenda afatit të parashikuar. Në

²⁶² Singh M. P., “German administrative law in common law perspective”, 2nd edition, Botim i Springer, 2001, fq. 221.

²⁶³ Shiko Neni 129 i K.Pr.A.

²⁶⁴ Sadushi S., “E Drejta Administrative 2”, Botim i tretë i ripunuar, Tiranë 2005, fq. 182.

²⁶⁵ Neni 44 i K.Pr.A.

mënyrë që të merret në shqyrtim nga organi kompetent duhet që ankimi të paraqitet në afatin dhe formën e kërkuar nga ligji²⁶⁶.

Ka autorë të cilët e kanë konsideruar të mundshme që përgjatë procedurës së shqyrtimit të ankimit administrativ mund të përfshihet një tjetër metodë alternative si p.sh mundësia që pjesëmarrësit e procedurës administrative të arrijnë një marrëveshje për zgjidhjen e konfliktit duke parandaluar shqyrtimin gjyqësor²⁶⁷. Sipas këtij qëndrimi faza e dëgjimit të palëve në procesin administrativ mund të zëvendësohet nga koncepti i negocimit. Një mënyrë e ngjashme e arritjes së konsensusit midis palëve kundërshtare përgjatë një procedure administrative parashikohet nga K.Pr.A. Sipas nenit 69 të K.Pr.A: *“Gjatë gjithë zhvillimit të një procedure administrative me palë kundërshtare, nëpunësi përgjegjës i organit publik duhet të përpiqet t’i pajtojë palët në procedurë, kur e lejon natyra e çështjes...”* Akti i pajtimit mes dy ose më shumë palëve në një procedurë administrative bëhet në formë të shkruar dhe pasi të lexohet dhe të nënshkruhet nga palët bëhet i plotfuqishëm. Një kopje e këtij akti u jepet palëve në procedurë. Akti i pajtimit mes dy ose më shumë palëve në një procedurë administrative ka efekt të njëjtë me atë të aktit administrativ. Organi kompetent publik nuk pranon pajtim mes palëve në procedurë në qoftë se pajtimi është në dëm të interesit publik ose në dëm të interesave të ligjshëm të personave të tjerë fizikë dhe juridikë. Por ky është rasti vetëm në qoftë se një marrëveshje në mes të palëve private me interesa të kundërta është përfunduar para një organ administrativ

²⁶⁶ Nenet 131 dhe 132 të K.Pr.A.

²⁶⁷ Singh M. P. “German administrative law in common law perspective”, 2nd edition, Botim i Springer, 2001, fq. 221.

7.5.2 Quasi gjykatat

Quasi gjykatat mund të përfaqësojnë një alternativë të ankimit administrativ apo të shqyrtimit gjyqësor të mosmarrëveshjeve me natyrë administrative. Ato janë më të zakonshme në sistemin *common law*, por si të tilla ndeshen edhe në sistemet ligjore të shteteve të Europës kontinentale. Këto struktura janë njohur nga KEDrNj, në nenin 6 të saj, krahas autoriteteve gjyqësore klasike si dhe nga jurisprudenca e GjEDrNj²⁶⁸. Në mënyrë që të operojnë në mënyrë funksionale *quasi* gjykatat duhet të jenë të parashikuara shprehimisht me ligj dhe të respektojnë parimet e paanësisë dhe pavarësisë.

Në Shqipëri rolin e një *quasi* gjykate e luan Komisioni i Prokurimit Publik (KPP), një organ shtetëror specifik, *quasi* gjyqësor, me juridiksionin për të siguruar mbrojtje ligjore në prokurimin publik. KPP-ja ushtron funksionin e saj, sipas parimit bazë të prokurimit publik – transparencës. Komisioni i Prokurimit Publik u krijua me qëllimin për të koordinuar sistemin e prokurimit publik në Shqipëri, me traditat ligjore të Bashkimit European. KPP-ja u krijua në bazë të Ligjit të Prokurimit Publik²⁶⁹, si organi më i lartë në fushën e prokurimeve, i cili garanton mbrojtje ligjore për tenderuesit dhe interesat publike në të gjitha fazat e procedurave të prokurimit publik, koncesioneve, ankandeve dhe lejeve minerare.

I një natyre të tillë ka qenë edhe Komisioni i Shërbimit Civil²⁷⁰. Në analizë të qëllimit për të cilin u ngrit ky Komision, natyrës dhe kompetencat që i ka dhënë ligji, Kolegjet e

²⁶⁸ Cështja 4451/70 *Golder v. Austria*, par. 34 -38; cështja 19178/91 *Bryan v. United Kingdom*, par. 37

²⁶⁹ Ligji nr. 9643, datë 20.11.2006 “Për prokurimin publik”, i ndryshuar.

²⁷⁰ Aktualisht kjo strukturë nuk e ka më funksionin e një *quasi* gjykate dhe është zëvendësuar me strukturën e Komisionerit të Shërbimit Civil si rezultat i hyrjes në fuqi të ligjit nr. 152/2013 “Për Nëpunësin Civil” i cili shfuqizoi Ligjin nr. 8549, datë 11.11.1999 “Statusi i nëpunësit civil”.

Bashkuara të Gjykatës së Lartë, në Vendimin e tyre Unifikues nr.3, datë 24.01.2007, kanë arritur në konkluzionin se: *“I veshur me tiparet e një organi administrativ të pavarur dhe të ngarkuar me zgjidhjen e ankimeve ndaj vendimeve lidhur me nëpunësin civil, Komisioni i Shërbimit Civil ka tiparet e një arbitri administrativ apo të një trupe (organi) me funksion dhe kompetenca quasi gjyqësore”*. Ndërkohë po Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë në Vendimin Unifikues nr. 1, datë 17.01.2011 konkluduan se:

“KSHC, në ndryshim nga të gjitha organet e tjera të administratës shtetërore të cilat ligji i ka ngarkuar me shqyrtimin e ankimeve në rrugën administrative si organe eprore, qëndron si një arbitër ndërmjet këtyre institucioneve të administratës publike (qofshin këto të nivelit qendror apo vendor) dhe nëpunësve të shërbimit civil, pa qenë në asnjë rast organ epror i subjekteve që paraqesin ankim, dhe duke pasur në kompetencë marrjen e vendimeve, të cilat, në rast se janë marrë në përputhje me pikën 1/a të nenit 8 të Ligjit për Nëpunësin Civil, janë të detyrueshme për institucionet e administratës publike (vendore ose qendrore). Vendimet e KSHC ngjasojnë me vendimin e dhënë nga gjykata e shkallës së parë nisur nga tiparet dhe nga fuqia detyruese që ligjvënësi u ka dhënë në rast se ato nuk ankimohen”, arrijnë në konkluzionin se: **“pasojat dhe efektet që kanë këto vendime do të jenë të njëjta me pasojat dhe efektet që sjellin vendimet e shkallës së parë, në rast se ato nuk ankimohen ose kur marrin formë të prerë”**.

Gjithashtu Komisioni i Kthimit dhe Kompensimit të Pronave (KKKP) është cilësuar në praktikën e Gjykatës Kushtetuese²⁷¹ dhe GjEDrNj²⁷² si një quasi gjykatë. Këto gjykata kanë argumentuar se:

“...Vendimet e organeve administrative, që kanë pasur si kompetencë kthimin dhe kompensimin e pronave, në vite, nuk mund të konsiderohen akte administrative, në kuptimin normal juridik të termit (strictu sensu), por akte “sui generis” të nxjerra nga një organ *sui generis*, për të cilin Gjkata Evropiane e të Drejtave të Njeriut ka përdorur termin e ri leksikor, *quasi gjykatë*”.

Quasi gjykatat kanë një sërë avantazhesh në krahasim me gjykatat e zakonshme si informaliteti i procesit, specializimi në fushën përkatëse, mundësia për të shqyrtuar një

²⁷¹ Shiko vendimin nr. 27, date 26.5.2010 të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë.

²⁷² Dauti kundër Shqipërisë; Driza kundër Shqipërisë

numër të madh çështjesh në një kohë relativisht të shkurtër si dhe garantimi i një qasjeje efikase nga subjektet private.

7.5.3 Ndërmjetësimi

Ndërmjetësimi është ajo metodë alternative e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve ku një palë e tretë, e cila nuk ka autoritet vendimmarrës detyrues, i siguron palëve shërbime ndihmëse për të zhvilluar bisedime mes tyre dhe ndihmon në mënyrë aktive palët në arritjen e një marrëveshjeje për zgjidhjen e konfliktit midis tyre. Ndryshe nga një gjyqtar ose një arbitër, ndërmjetësi nuk ka kompetenca vendimmarrëse në aspektin e themelit të mosmarrëveshjes, por vetëm drejton procesin dhe përmes aktivitetit të tij, ai i ndihmon palët të arrijnë një marrëveshje midis tyre. Ndërmjetësimi si proces është shumë më pak formal se arbitrazhi²⁷³.

Kjo metodë alternative, ka gjetur zbatim në Shqipëri pas viteve '90. Në vitin 2011 është miratuar ligji i ri “Për ndërmjetësimin në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve” i cili është përafruar me direktivën 2008/52/EC “Mbi disa aspekte të ndërmjetësimit në çështjet civile dhe tregtare”, me nr. CELEX 3200810052²⁷⁴. Miratimi i këtij ligji solli krijimin e qendrave të ndërmjetësimit²⁷⁵ të cilat funksionuan si organizata të shoqërisë civile, të fokusuara në promovimin, institucionalizimin dhe zbatimin e kësaj alternative në

²⁷³Polanca Kovač: Mediation and Settlement in Administrative Matters in Slovenia HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 10. (2010.), br. 3. str. 743–769, fq. 755, file:///C:/Users/staffAS/Downloads/2010_3_06_Kovac.pdf.

²⁷⁴Ligji nr. 10385, datë 24.02.2011 “Për ndërmjetësimin në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve”

²⁷⁵ DANIDA, Shërbimi Kombëtar Norvegjez i Ndërmjetësimit, UNICEF, IFC, BE, USAID, Slynn Foundation, etj.

zgjidhjen e konflikteve²⁷⁶. Një ndër risitë e ligjit ishte edhe organizimi i ndërmjetësve në Dhomën Kombëtare të Ndërmjetësve si person juridik që ushtron veprimtarinë e tij në mënyrë të pavarur nga shteti²⁷⁷ si dhe licencimin e tyre nga Komisioni i Licencimit²⁷⁸.

Fusha e zbatimit të ligjit për ndërmjetësimin në Shqipëri është mjaft e gjerë. Sipas nenit 2 të ligjit ndërmjetësimi zbatohet për zgjidhjen e të gjitha mosmarrëveshjeve në fushën e së drejtës civile, tregtare, të punës dhe familjare. Gjithashtu ndërmjetësimi në fushën penale zbatohet për mosmarrëveshjet që shqyrtohen nga gjykata me kërkesën e të dëmtuarit akuzues, ose me ankim të të dëmtuarit, sipas neneve 59 dhe 284 të Kodit të Procedurës Penale, si dhe në çdo rast kur ligji i veçantë e lejon atë. Palët në konflikt, me vullnetin e tyre të lirë, kërkojnë dhe pranojnë ndërmjetësimin si alternativë për zgjidhjen e mosmarrëveshjes, pavarësisht nëse mosmarrëveshja është paraqitur përpara organit të përcaktuar nga ligji për zgjidhjen e saj. Madje dispozitat e ligjit zbatohen edhe në ato raste kur gjykata, apo organi përkatës shtetëror, pas vënies në lëvizje për zgjidhjen e mosmarrëveshjes, orientojnë palët drejt ndërmjetësimit²⁷⁹. Palët janë të hapura ta përqafojnë alternativën ndërmjetësuese si rregull, në çdo rast²⁸⁰.

Nga dispozitat e ligjit shqiptar për ndërmjetësimin rezulton se fusha e të drejtës administrative nuk përfshihet në kuadrin e fushave ku ndërmjetësimi mund të gjejë

²⁷⁶“Analizë e Sistemit të Drejtësisë në Shqipëri”, Grupi i Ekspertëve të Nivelit të Lartë, Komisioni i Posaçëm Parlamentar për Reformën në Sistemin e Drejtësisë, Qershor 2015, fq. 207.

²⁷⁷ Shih nenin 7 të Ligjit nr. 10 385, datë 24.2.2011 “Për ndërmjetësimin në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve”, i ndryshuar

²⁷⁸Po aty, shiko nenin 4.

²⁷⁹Po aty, shiko nenin 2 pika 1.

²⁸⁰Këtu bëjnë përjashtim vetëm ato mosmarrëveshje, që janë detyrimisht kompetencë e një organi tjetër, siç është rasti i zgjidhjes së martesës, që mund të bëhet vetëm përmes gjykatës me vendimin e saj.

zbatim²⁸¹. Kjo për shkak se një nga parimet kryesore që udhëheq procesin e ndërmjetësimit është ai i barazisë së palëve, i cili krijon një konflikt potencial me parimet e të drejtës administrative ku mbrojtja e interesit publik ka përparësi. Por nga ana tjetër do të ishte e mundshme që të zgjidhej me ndërmjetësim një çështje me objekt anulimin e një akti publik në dobi të interesit të përgjithshëm social (ekonomia e një vendi, ndikimi në mjedis etj.). Në një rast të tillë do të prevalonte vetëm interesi publik, kështu që nuk do të kishte asnjë ndalesë për administratën publike që të përfshihej në një procedurë të tillë.

Në doktrinën juridike shqiptare ka një qëndrim që procesi i ndërmjetësimit është i pazbatueshëm në rastin kur të paktën njëra prej palëve është person juridik publik p.sh në rastet kur konflikti është me natyrë kontraktore apo pasurore, por që rrjedh nga një kontratë administrative, ai nuk është pjesë e mosmarrëveshjeve që mund të zgjidhen me ndërmjetësim. Po ashtu, në rastet kur konflikti lidhet me marrëdhëniet e punës, por punëdhënësi është një subjekt shtetëror apo publik, ndërmjetësimi nuk mund të zbatohet për të zgjidhur mosmarrëveshjen e shkaktuar. Në rastin kur konflikti buron nga shkaktimi i dëmit jashtëkontraktor dhe shkaktuesi i dëmit është një subjekt publik, atëherë ndërmjetësimi nuk gjen vend zbatimi, pavarësisht dëshirës së mirë të palëve.

Pavarësisht këtyre qëndrimeve, nga një analizë e hollësishme dhe në tërësi e ligjit nuk rezulton ndonjë ndalim i shprehur lidhur me aplikimin e ndërmjetësimit për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve ku të paktën njëra nga palët është organ i administratës publike. Mjaft që këto mosmarrëveshje të jenë të fushës civile apo tregtare (*p.sh përmbushja e detyrimit*

²⁸¹Komentari i ligjit “Për ndërmjetësimin në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve”, nr. 10835, datë 24.02.2011, Botim i UNICEF, Tiranë, 2012, fq. 13, par. 1-2.

që rrjedh nga një kontratë sipërmarrjeje apo transporti të lidhur me një organ të administratës publike) dhe pavarësisht pranisë së një strukture administrative, me vullnetin e palëve, çështja mund t'i nënshtrohet një procedure ndërmjetësimi.

7.5.4 Avokati i Popullit²⁸²

Avokati i popullit (AP) është një organ kushtetues, i pavarur, i zgjedhur nga Kuvendi për një periudhë 5 vjeçare me të drejtën për t'u ri-zgjedhur, përgjegjës për mbrojtjen e të drejtave, lirive dhe interesave të ligjshëm të individëve nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme të organeve të administratës publike dhe palëve të treta që veprojnë në emër të tyre²⁸³. Në Shqipëri instituti i AP është themeluar më 1998 me Kushtetutën e RSH dhe aktualisht rregullohet nga ligji nr. 8454/04.02.1999 “Për Avokatin e Popullit” (i ndryshuar), i cili përcakton të gjitha të drejtat dhe detyrat funksionale të tij. Duke u nisur nga funksionet të cilat ushtron mund të thuhet se shqyrtimi i çështjeve nga AP përbën një kategori të veçantë në listën e metodave alternative të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve midis administratës publike dhe subjekteve privatë. AP udhëhiqet nga parimet e paanësisë, konfidencialitetit, profesionalizmit dhe pavarësisë si dhe ushtron veprimtarinë në mbrojtje të të drejtave dhe të lirive të njeriut, të parashikuara në dispozita kushtetuese dhe në ligje.

Avokati i Popullit fillon procedurën e shqyrtimit të çështjes kur vëren ose dyshon se ka ndodhur një shkelje e së drejtës, në bazë të ankesës apo të kërkesës së personit të

²⁸² Në praktikën ndërkombëtare njihet me termin Ombudsman.

²⁸³ Neni 60 i Kushtetutës së RSH dhe Neni 2 i Ligjit nr. 8454/04.02.1999 “Për Avokatin e Popullit” (i ndryshuar).

interesuar ose të dëmtuar²⁸⁴, si dhe me nismën e vet, për raste të veçanta të bëra publike, por me pëlqimin e të interesuarit ose të dëmtuarit. Gjithashtu në mbrojtje të interesave të një komuniteti të gjerë, të cilët mund të preken nga procedimi administrativ, Avokati i Popullit ka të drejtë të fillojë një procedim administrativ dhe të marrë pjesë në të, në përputhje me kërkesat e Kodit të Procedurës Administrative. Pas ankesës, kërkesës apo njoftimit të shkeljes, AP vendos të: (i) pranojë apo jo kërkesën/ankesën; (ii) t'i përgjigjet ankuesit duke i treguar të drejtat dhe rrugët për mbrojtjen e këtyre të drejtave; (iii) përcjellë çështjen tek organi kompetent. Në rast se AP vendos ta pranojë ankesën, ndërmerret një hetim apo kërkon shpjegime nga organet administrative. Pas përfundimit të hetimit, AP i shpjegon ankuesit, nëse e drejta e tij është shkelur dhe bën rekomandime për organet administrative për marrjen e masave për rivendosjen e të drejtave si dhe promovon pajtimin mes palëve. Paraqitja e një rekomandimi nga AP pezullon aktet ose veprimet e paligjshme apo të parregullta të administratës publike deri në shqyrtimin e këtij rekomandimi dhe dhënien e përgjigjes Avokatit të Popullit²⁸⁵.

Vetëm përgjatë vitit 2015 Seksioni i Administratës pranë AP në Republikën e Shqipërisë ka shqyrtuar 1125 ankesa lidhur me pronësinë, largimet nga puna në administratë, çështjet

²⁸⁴ Neni 12 i ligjit 8454/04.02.1999 “Për Avokatin e Popullit”: Çdo individ, grup individësh ose organizata joqeveritare, që pretendojnë se u janë shkelur të drejtat dhe liritë dhe interesat e tyre të ligjshme nga veprimet ose mosveprimet e paligjshme e të parregullta të organeve të administratës publike, kanë të drejtë të ankohen ose të njoftojnë Avokatin e Popullit dhe të kërkojnë ndërhyrjen e tij për vënien në vend të së drejtës ose lirisë së shkelur.

²⁸⁵ Po aty, Neni 21/b.

lidhur me ndërtimet e paligjshme dhe mbrojtjen e territorit, furnizimin me energji elektrike etj., dhe ka adresuar 349 rekomandime drejt organeve publike²⁸⁶.

Në dallim nga metodat e tjera alternative të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve ky institut ligjor karakterizohet nga disa tipare esenciale të cilat janë:

- *Pavarësia* – Avokati i Popullit është i pavarur dhe i paanshëm qoftë nga organet të cilat ai heton qoftë nga strukturat të cilat e zgjedhin atë;
- *Nuk është organ vendimmarrës dhe nuk ka kompetenca ekzekutive* - Pavarësisht nga ky fakt, AP i kushton vëmendje të veçantë shqyrtimit të ankesave nga individët dhe bën rekomandime si dhe propozon masa kur vëren shkelje të të drejtave dhe lirive të njeriut nga administrata publike. Duhet theksuar se organet, të cilave Avokati i Popullit u ka drejtuar një rekomandim, kërkesë apo propozim për shkarkim, duhet ta shqyrtojnë rekomandimin, kërkesën apo propozimin për shkarkim dhe të kthejnë përgjigje brenda 30 ditësh nga data e dërgimit të rekomandimit, kërkesës apo propozimit për shkarkim. Përgjigjja duhet të përmbajë shpjegime të arsyetuara për çështjen në fjalë, si dhe çfarë veprimesh, mosveprimesh apo masash ka ndërmarrë ai organ²⁸⁷;
- *Natyra fakultative e procesit* – Ligji parashikon se në fund të hetimit të ndërmarrë nga AP ky i fundit përveç rekomandimeve mund t'i propozojë ankuesit dërgimin e çështjes në gjykatë. Këto opsione nuk përjashtojnë njëri-tjetrin çka do të thotë se individi kurdoherë mund t'i drejtohet gjykatës për të kundërshtuar aktin apo veprimin e administratës publike pavarësisht nga konkluzioni i Avokatit të Popullit;

²⁸⁶ Avokati i Popullit, “Raport Vjetor për veprimtarinë e Avokatit të Popullit 1 Janar – 31 Dhjetor Viti 2015”, fq. 4-5.

<http://www.avokatipopullit.gov.al/sites/default/files/ctools/RAPORTI%20SHQIP%202015%20.pdf>

²⁸⁷ Po aty, Neni 22.

- *Lehtësia e aksesit* – AP në dallim nga gjykatat apo metodat e tjera alternative të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve është më lehtësisht i aksesueshëm nga subjektet private. Legjislacioni shqiptar nuk kërkon ndonjë formë të veçantë për hartimin e ankesës, kërkesës dhe njoftimeve të Avokatit të Popullit, mjafton që këto akte të shprehin qartë objektin e ankimit ose të kërkesës ²⁸⁸. Të gjitha shërbimet e kryera nga ky institucion në lidhje me ankesat, kërkesat dhe njoftimet janë falas.

Modeli i AP në një shoqëri moderne duhet të përqendrohet jo vetëm në shqyrtimin e pasojave të një akti apo veprimi të paligjshëm, por në bashkëpunimin e vazhdueshëm për të parandaluar paligjshmërinë e veprimtarisë së administratës dhe cenimin e të drejtave dhe interesave të privatëve.

7.5.5 Arbitrazhi

Siç është përkufizuar edhe në fillim të këtij punimi, arbitrazhi konsiston në një teknikë ligjore për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve jashtë sistemit gjyqësor nëpërmjet një pale të tretë neutrale të quajtur arbitër, ose në rast të më shumë se një personi tribunali i arbitrazhit (gjykatë arbitrazhi). Arbitrazhi për nga pikëpamja funksionale është i ngjashëm me *quasi* gjykatat por ndryshon nga këto të fundit sa i takon aspektit të autoritetit vendimmarrës. Përdorimi i arbitrazhit si një metodë alternative për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve në të drejtën administrative është i limituar. Rekomandimi Rec(2001)9 i Komitetit të Ministrave të KiE u sugjeron shteteve anëtare të përdorin institutin e arbitrazhit për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve midis një autoriteti administrativ dhe një

²⁸⁸ Po aty, Neni 15

subjekti privat në kuadër të të drejtës private. Duke qenë një autoritet i të drejtës private arbitrazhi nuk ka ‘fuqinë e duhur’ për të ndryshuar apo anuluar një akt të organit publik. Në Shqipëri fillesat e arbitrazhit datojnë në vitet ’90 ku nëpërmjet Dekretit 5009 datë 10.11.1972 *“Mbi arbitrazhin shtetëror”* u themelua arbitrazhi shtetëror. Në fillim të viteve ’90, u bënë ndryshime me Ligjin nr. 7424, datë 14.11.1990 *“Për Arbitrazhin Shtetëror”* dhe në vitin 1993 arbitrazhi shtetëror u shpërnda me Dekretin nr.682, datë 4.11.1993 *“Për Shpërndarjen e Arbitrazhit Shtetëror”*. Ndërkohë arbitrazhi privat (vullnetar) do të ishte i pasanksionuar deri në momentin e miratimit të Kodit të Procedurës Civile me ligjin nr. 8116 datë 29.03.1996, i cili është edhe sot në fuqi me disa ndryshime²⁸⁹. Me ligjin nr. 122/2013 u miratuan ndryshimet e K.Pr.C por zgjidhja alternative e mosmarrëveshjeve nëpërmjet procesit të arbitrazhit nuk qe rezultative dhe të gjitha dispozitat e Kreut të Arbitrazhit në Kodin e Procedurës Civile u shfuqizuan. Ky shfuqizim do të jetë efektiv në momentin që do të implementohen dispozita të reja për arbitrazhin, gjë që nuk ka ndodhur ende²⁹⁰.

Legjislacioni shqiptar në procesin e arbitrazhit, në krahasim me metodat e tjera alternative të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve, e ka përcaktuar qartë pozitën e organit të administratës shtetërore. Kështu neni 402 i K.Pr.C, i cili përcakton kompetencën lëndore të arbitrazhit, parashikon se: *“Çdo pretendim pasuror ose kërkesë që rrjedh nga një marrëdhënie pasurore, mund të jetë objekt i një gjykimi të arbitrazhit. Kur njëra palë është shteti ose*

²⁸⁹ Flutura Kola, Silvana Cinari, Zgjidhjet Alternative të Mosmarrëveshjeve, Shtëpia Botuese Albas, Tiranë 2015, fq. 98.

²⁹⁰ Bashkimi European në Raport Progresin e vitit 2014 për Shqipërinë, kujton se nuk ka ende një bazë ligjore për zbatimin e arbitrazhit në mosmarrëveshjet civile në vend. Aktualisht ka vetëm një Projektligj “Për Arbitrazhin Ndërkombëtar në RSH” i cili nuk është miratuar ende.

një ndërmarrje apo organizatë e kontrolluar prej tij, ajo nuk mund të pretendojë të drejtën për të mos qenë palë në një procedurë arbitrazhi. Ndërkohë sipas nenit 403 të kodit: “Mund të gjykohet me procedurë arbitrazhi vetëm në qoftë se ekziston një marrëveshje e palëve, me anë të së cilës ato pranojnë t’ia nënshtrojnë arbitrazhit mosmarrëveshjet që kanë lindur ose mund të lindin nga një kontratë e lidhur ndërmjet tyre”.

Në analizë të këtyre dispozitave, për sa kohë ekziston një marrëveshje midis një subjekti privat dhe një organi publik me anë të së cilës ato pranojnë t’ia nënshtrojnë arbitrazhit mosmarrëveshjet që kanë lindur ose mund të lindin nga një kontratë midis tyre dhe në thelb të mosmarrëveshjes qëndrojnë pretendime me karakter pasuror, atëherë asgjë nuk e pengon organin publik që të bëhet palë e një procedurë arbitrazhi në fund të të cilës do t’i jepet zgjidhje konfliktit konkret. Legjislacioni i vendit tonë parashikon si kusht të detyrueshëm ekzistencën e një kontrate midis subjektit privat dhe autoritetit publik, çka nënkupton se nëpërmjet arbitrazhit mund të zgjidhen vetëm mosmarrëveshjet në kuadër të së drejtës private, të cilat kanë në thelb interesin ekonomik/pasuror. Në praktikën e vendit tonë njihen disa raste ku subjektet private janë përballuar me shtetin shqiptar në një proces arbitrazhi kryesisht në fushat e energjetikës, mjedisit, sipërmarrjes etj.²⁹¹.

²⁹¹ “Burimi srl & Eagle Games, sha, kundër Republikës së Shqipërisë”; “General Electric kundër Republikës së Shqipërisë”; “Tradex Hellas kundër Republikës së Shqipërisë”; “Hydro Srl, Costruzioni Srl, Francesco Becchetti, Mauro De Renzis, Stefaania Grigolon dhe Liliana Condomitti, kundër Shqipërisë”; “Albaniabeg Ambient, sh.p.k. kundër Republikës së Shqipërisë”; “CEZ Shperndarje kundër Republikës së Shqipërisë” etj.

7.6. Avantazhet dhe disavantazhet e aplikimit të metodave alternative të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve midis administratës shtetërore dhe palëve private

Metodat alternative të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve kanë një qëllim të vetëm dhe të përbashkët: atë të garantimit të mbrojtjes efektive dhe zgjidhjes së mosmarrëveshjes brenda një afati të arsyeshëm. Duke qenë se zhvillimi i një procesi gjyqësor administrativ në veçanti dhe dhënia e drejtësisë administrative në tërësi është e vështirë, e kushtueshme dhe zgjat në kohë, aplikimi i proceseve vullnetare duhet të përbëjë një nga çështjet prioritare, kryesisht për shtetet me një zhvillim ekonomik të shpejtë ku edhe presioni i shoqërisë është më i lartë²⁹². Arsyet kryesore të cilat avantazhojnë aplikimin metodave të ZAM janë:

- *Eficienca dhe shpejtësia* - Këto metoda garantojnë një zgjidhje më efikase të mosmarrëveshjes pasi në dallim nga proceset standarde të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve këto metoda përqendrohen mbi të gjitha në pajtueshmërinë ligjore sesa në ‘vendosjen e sanksionit’. Gjithashtu proceset alternative janë më të shpejta në krahasim me proceset standarde, të cilat zgjasin me vite. Një nga problematikat kryesore të sistemit të drejtësisë në Shqipëri është pikërisht tejzgjatja e proceseve gjyqësore. Ky fakt është konstatuar edhe nga GjEDrNj²⁹³ e cila ka arritur në përfundimin se sistemi ligjor shqiptar nuk siguron mjete të brendshme efektive për riparimin e tejzgjatjes së proceseve;
- *Aspekti ekonomik* - Metodatat alternative kanë kosto më të ulët në krahasim me proceset standarde të sistemit gjyqësor;

²⁹² Zack M. Arnold, “Enhancing the use of ADR in administrative litigation: some encouragement from afar”, American Bar Association Rule of Law Initiative, fq. 12.

²⁹³ Shiko çështjen “Gjonboçari dhe të tjerë”.

- *Fleksibiliteti i metodave* – Fleksibiliteti karakterizon rregullat që palët zgjedhin për të udhëhequr procesin apo kombinimin e tyre si dhe zgjidhjen që palët i japin mosmarrëveshjes;
- *Afrojnë palët private dhe autoritetet e administratës publike me njëri-tjetrin* – Në dallim nga gjykatat e zakonshme dhe ato administrative, ZAM bën që palët në një mosmarrëveshje të përqendrohen më tepër në vazhdimësinë e marrëdhënies midis tyre sesa thjesht në marrjen e një vendimi bazuar mbi atë ç’ka ndodhur në të kaluarën;
- *Besueshmëria e të 2-ja palëve* - kryesisht kur ndërmjetësi ose këshilltari zgjidhet nga vetë ato;
- *Liria e veprimit* si një kontribut i çmuar për arritjen e një zgjidhjeje miqësore;
- *Besueshmëria ndaj administratës publike* – Aplikimi i këtyre metodave bën që administrata publike të shihet nga subjektet private më tepër e orientuar drejt zgjidhjeje paqësore të mosmarrëveshjeve. Në Shqipëri besueshmëria ndaj autoriteteve publike është një problem madhor. Ka një perceptim të gjerë të publikut se sistemi i drejtësisë dhe funksionimi i administratës shtetërore janë të prekur nga fenomeni i korrupsionit dhe ndikimit të jashtëm në dhënien e drejtësisë. Korrupsioni, mungesa e praktikave transparente, tejzgjatja e procedurave dhe moszbatimi i vendimeve gjyqësore kanë ndikuar në perceptimin negativ të publikut ndaj transparencës së këtyre organeve.

Pavarësisht qëllimit të metodave alternative dhe pavarësisht faktit se përdorimi i tyre ka rezultuar si alternativa më e mirë e mundshme në të gjitha ato raste kur procedurat standarde gjyqësore dhe administrative të rregulluara nga normat e një shteti nuk kanë siguruar dhënien e drejtësisë, përsëri përdorimi i tyre në fushën e të drejtës administrative

vazhdon të ndeshë qëndrime të dyzuara. Mangësitë kryesore të aplikimit të këtyre metodave në këtë fushë janë:

- *Dominimi i aftësive negociuese* – Rreziku i dominimit të aftësive negociuese në raport me ato teknike-ekspertize ka qenë një nga kritika kryesore ndaj përdorimit të këtyre metodave;
- *Natyra e mosmarrëveshjes* – Ndodh që disa lloje mosmarrëveshesh nuk janë të përshtatshme për t’ju nënshtruar ZAM; për shembull çështjet ku duhet të unifikohet një parim i caktuar i cili të mund të zbatohet në mosmarrëveshje të ngjashme;
- *Pretendimet e palëve* – është e justifikueshme që nëse njëra nga palët ka arsye të forta për të besuar se pretendimet e saj janë të pakundërshtueshme atëherë ajo mund të refuzojë aplikimin e metodave të ZAM-së;
- *Mungesa e autoritetit të vendimeve të ndërmarra në përfundim të këtyre proceseve (përveç arbitrazhit)* – Është bërë shpesh shkak që subjektet t’i largohen këtyre metodave pasi drejtësia e pazbatuar është drejtësi e dështuar.
- *Mungesa e mbrojtjes gjyqësore* – Nëse zgjidhja me metodat alternative do të jetë e detyrueshme, palët normalisht heqin dorë nga shumica e procedurave gjyqësore duke përfshirë edhe të drejtën për një vendim gjyqësor apo një të drejtë ankimi;
- *Problemet e ekzekutimit të vendimit*– Qëndrueshmëria e një procedure alternative për zgjidhjen e mosmarrëveshjes, mund të vihet në dyshim në rastin kur vendimi i marrë nuk zbatohet. Kjo mund të shkaktojë ulje të besueshmërisë ndaj metodave alternative.

KAPITULLI VIII

8.1 KONKLUZIONE

Në përfundim të kësaj analize të përqendruar kryesisht në funksionimin e gjykatave administrative dhe drejtësisë administrative, arrijmë në disa konkluzione, të cilat nxjerrin në pah aspektet kryesore dhe ato problematike që lidhen me këto institute të së drejtës. Gjithashtu, duke analizuar këto përfundime, na jepet mundësia për të parashtruar disa rekomandime lidhur me ato aspekte, të cilat kanë nevojë të përmirësohen dhe përshtaten. Drejtësia administrative është një degë e vjetër e së drejtës e cila ka pësuar konfigurime të shumta në të gjitha shtetet e zhvilluara. Sot mund të thuhet pa frikë se kjo degë përbën një nga themelet kryesore mbi të cilin ndërtohen demokracitë moderne. Një nga qëllimet bazike të kësaj dege të së drejtës është të garantojë një administratë efikase, ekonomike dhe mbi të gjitha një administratë që vepron në mënyrë të drejtë dhe të paanshme. Sisteme të ndryshme të së drejtës kanë zhvilluar profile të ndryshme të gjykimit të mosmarrëveshjeve me natyrë administrative. Për shembull legjislacionet e vendeve të sistemit *common law* zakonisht kanë vendosur kufizime kundrejt rishikimit gjyqësor të vendimeve të organeve të administratës publike. Organet administrative vendimmarrëse në këtë sistem shpesh kontrollohen nga njësi të tjera shtetërore, vendimet e të cilave mund të rishikohen nga një gjykatë me juridiksion të zakonshëm sipas parimeve të procesit të rregullt ligjor. Ndërsa vendet e sistemit *civil law* kanë gjykata të specializuara apo seksione të veçanta për shqyrtimin e çështjeve administrative të cilat, si rregull aplikojnë

norma procedurale të hartuara posaçërisht për këtë kategori çështjesh dhe që ndryshojnë nga ato të zbatuara në proceset civile. Fillesat e shfaqjes së të drejtës administrative dhe gjykatave administrative në këto vende i gjejmë që në Romën e lashtë.

Në dallim nga vende si Franca apo Italia të cilat kanë një histori të konsoliduar të funksionimit të gjykatave administrative, në Shqipëri këto struktura janë të vonshme në kohë. Vetëm me hyrjen në fuqi të ligjit 49/2012, në Shqipëri u krijuan gjykatat e specializuara administrative. Me anë të këtij ligji, iu hap rrugë garantimit të mbrojtjes efektive të të drejtave subjektive të individëve, të personave fizikë dhe juridikë dhe interesave të ligjshëm të tyre nëpërmjet një procesi të rregullt gjyqësor, efektiv, të pavarur, dhe të zhvilluar brenda afateve ligjore të arsyeshme.

- E drejta administrative është rrjedhojë e drejtpërdrejtë e nevojës për të krijuar dhe zhvilluar një sistem të administratës publike të bazuar tërësisht në ligj. Në demokracitë moderne administrata publike kuptohet kryesisht si shërbim ndaj qytetarëve dhe publikut dhe fokusi i saj qëndron në ofrimin e shërbimeve publike. Organet dhe autoritetet e administratës publike të një shteti ushtrojnë funksione të caktuara, duke përfaqësuar në këtë mënyrë vullnetin kolektiv të komunitetit dhe duke vepruar në të mirë të tij. Parimet kryesore të funksionimit të së administratës shtetërore në Shqipëri janë: *parimi i ligjshmërisë, parimi i barazisë dhe i mosdiskriminimit, parimi i deburokratizimit, parimi i proporcionalitetit, parimi i mospagimit të shërbimeve të administratës, parimi i informimit, parimi i mbrojtjes së të dhënave etj.* Me qëllim që të veprojnë në përputhje me parimet e përmendura më sipër organet publike duhet të ushtrojnë veprimtarinë e tyre në përputhje me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, me marrëveshjet ndërkombëtare të

ratifikuara dhe legjislacionin e zbatueshëm në Republikën e Shqipërisë, brenda kufijve të kompetencave të tyre dhe në përputhje me qëllimin për të cilin janë dhënë këto kompetenca. Megjithatë këtyre organeve u akordohet një pushtet specifik i cili nuk mund t'i lejohet personave privatë. Ka raste kur këto struktura mund të autorizohen të shkelin të drejtat e qytetarëve për të mbrojtur një interes të gjerë publik. Pra, një autoritet publik ka tendencën për të qenë në një pozitë ligjore më të fortë në krahasim me atë të një subjekti privat, duke ushtruar të ashtuquajturin pushtet diskrecial.

- Pushteti diskrecional duhet të *jetë i parashikuar me ligj*, pra duhet të jetë vetë ligji i cili duhet të autorizojë autoritetin publik të ushtrojë këtë pushtet. Ky autorizim i ligjit mund të jetë i shprehur (i përcaktuar shprehimisht në dispozitat specifike të ligjit) ose i nënkuptuar. Gjithashtu, me qëllim që diskrecioni të ushtrohet në formën e duhur, duhet që autoritetet ta përdorin atë në një mënyrë transparente, duke ndjekur një procedurë të paracaktuar administrative të parashikuar me ligj. Për këtë arsye në Kodin e Procedurës Administrative është sanksionuar gjithashtu edhe rishikimi i akteve me natyrë diskreciale. Përderisa organet e administratës publike janë të autorizuar të veprojnë në diskrecionin e tyre, gjykatave gjithashtu u njihet e drejta të shqyrtojnë, nëse refuzimi i aktit administrativ apo lënia pas dore e tij është i paligjshëm, sepse mund të jenë tejkaluar limitet zyrtare të diskrecionit apo sepse diskrecioni nuk është ushtruar sipas qëllimit të autorizimit. Megjithatë pavarësisht parashikimeve ligjore dhe praktikës gjyqësore (të konsoliduar në këtë drejtim edhe nën frymën e vendimeve të GjEDrNj) në kuadër të ndalimit të shpërdorimit të pushtetit diskrecional, përsëri një pasojë e pashmangshme e zgjerimit të funksioneve qeveritare ka qenë pikërisht rritja e burokracisë si rrjedhojë e drejtëpërdrejtë

e ushtrimit të pushtetit diskrecial. Numri i zyrtarëve të të gjitha llojeve është rritur në një masë mjaft të madhe, duke bërë që burimet materiale për aktivitetet e tyre të jenë të ndara, ndërkohë që kompetencat e tyre janë zgjeruar në shtrirje dhe janë thelluar në përmbajtje.

- Një nga shtyllat kryesore të procesit të rregullt ligjor në gjykimet me natyrë administrative është pikërisht garantimi i një raporti të ekuilibruar midis interesit publik dhe atij privat. Duke qenë një marrëdhënie komplekse, shpesh marrëdhënia institucion publik-subjekt privat nuk administrohet në pritshmërinë e përcaktimeve ligjore. Sipas parashikimeve të K.Pr.A, çdo veprim administrativ, i cili, për arsye të mbrojtjes së interesit publik ose të të drejtave të të tjerëve, mund të kufizojë një të drejtë individuale, ose mund të cenojë interesa legjitimë, duhet të zhvillohet në përputhje me parimin e proporcionalitet
- Veprimi administrativ është në përputhje me parimin e proporcionalitetit vetëm kur ky veprim është: *a) i nevojshëm për të arritur qëllimin e përcaktuar me ligj dhe e arrin atë me mjetet dhe masat që cenojnë më pak të drejtat apo interesat legjitimë të palës; b) i përshtatshëm për të arritur qëllimin e parashikuar në ligj; dhe c) në përpjesëtim të drejtë me nevojën që e ka diktuar atë*. Pra, në përputhje me këtë parim rezulton se përmbushja e interesave publike nuk duhet të legjitimojë kurrësi shkeljen e të drejtave të personave privatë në tejkalim të kufijve të veprimit të njohura me ligj. Proporcionaliteti i një kufizimi vlerësohet rast pas rasti, duke pasur parasysh se aspektet e përmendura më sipër nuk duhet të analizohen veç e veç, por të gërshetuara me njëra-tjetrën. Në këtë kuadër konkludojmë se administrata shtetërore, duhet të arrijë një ‘ekuilibër të drejtë’ midis

kërkesave të interesit të përgjithshëm të komunitetit dhe kërkesave të mbrojtjes së të drejtave themelore të individit.

- Një nga garancitë kryesore në mbështetje të këtij ekuilibri është pikërisht kontrolli mbi administratën publike. Ai paraqitet në dy forma kryesore si: *kontroll i brendshëm* dhe *kontroll i jashtëm*. Kontrolli i brendshëm i administratës është një proces i projektuar për të siguruar garanci të arsyeshme në lidhje me arritjen e objektivave të administrimit publik. Përveç kësaj, kontrolli i brendshëm është grupi i normave, rregulloreve dhe procedurave të miratuara nga çdo njësi administrative të tilla si manualet, ndarjet e detyrave, përcaktimi i attributeve dhe përgjegjësi, trajnimi i punonjësve, kufizimi i aksesit në asete për të parandaluar gabimet, mashtrimet dhe joefikasitetin. Çdo subjekt ka të drejtë të ushtrojë mjetet ligjore administrative ndaj çdo veprimi apo mosveprimi administrativ, nëse pretendon se të drejtat apo interesat e tij të ligjshme cenohen nga ky veprim apo mosveprim. Organet e administratës shtetërore para së gjithash janë objekt i kontrollit të ushtruar nga qeveria, si bartëse e pushtetit ekzekutiv. Mjetet me anën e të cilave realizohet kontrolli i brendshëm administrativ janë: *ankimi administrativ*, *kundërshtimi administrativ dhe rishikimi*.
- Kontrolli i jashtëm nga ana tjetër ushtrohet nga ana e organeve apo autoriteteve publike, të cilët janë ndërtuar dhe funksionojnë jashtë strukturës së organeve publike që ata kontrollojnë. Zakonisht këto organe janë të krijuara nga Kushtetuta apo ligje të posaçme dhe funksionet e tyre kontrollouese përcaktohen nga këto akte. Format standarde të kontrollit të jashtëm janë: kontrolli legjislativ dhe ai ekzekutiv mbi administratën.

Ndërkohë doktrina juridike botërore ka servirur edhe disa forma të tjera jo standarde të kontrollit të jashtëm të tilla si: kontrolli nga media, kontrolli nga grupet e interesit, kontrolli nga organizatat e pavarura, nga shoqëria civile etj. Duhet theksuar se si kontrolli i brendshëm dhe ai i jashtëm nuk janë kategori ekskluzive, por janë plotësuese dhe shtesë të njëra-tjetrës.

- Një tjetër aspekt mjaft i rëndësishëm i cili reflekton nevojën e mbrojtjes mbi administratën është edhe përgjegjshmëria e administratës publike. Kjo përgjegjësi shfaqet në dy lloje në varësi të sferës ku shtrihet veprimtaria e organeve të saj. Kështu në rastin kur organet e administratës publike ushtrojnë veprimtari në fushën private p.sh. nëpërmjet kontratave të sipërmarrjes të lidhura me subjektet private, atëherë kufijtë e përgjegjësisë që rrjedh si pasojë e veprimeve të këtyre organeve do t'i nënshtrohen rregullave të së drejtës private (dispozitave të kodit civil mbi përgjegjësinë kontraktore). Ndërkohë në rast se organet e administratës do të jenë shkaktarë të një dëmi në personin ose në pasurinë e një subjekti privat apo individ, atëherë përgjegjësia e tyre do t'i nënshtrohet rregullave mbi dëmin jashtëkontraktor të parashikuara nga Kodi Civil (nenet 608 e vijues të tij). Në rastin kur sfera e veprimtarisë së organeve të administratës është ajo publike, atëherë administrata do të mbajë përgjegjësi në përputhje me parashikimet e K.Pr.A-ve si dhe ligjit nr. 8510, datë 15.07.1999 “*Për përgjegjësinë jashtëkontraktore të organeve të administratës shtetërore*” (i ndryshuar).
- Legjislacioni administrativ dhe ai gjyqësor administrativ, ishte me shumë një përshtatje e një ekzigjence për krijimin e një sistemi gjyqësor administrativ më vete. Edhe pse ligji nr.49/2012 ishte një ligj organizativ e procedural, ai krijoi një sistem hibrid në aspektin

procedural, pasi për pjesën procedurale të gjykimit, ky ligj u referohet dispozitave të neneve të K.Pr.C. Ndër të tjera, mospërcaktimi në dispozitat kalimtare të ligjit nr.49/2012, në lidhje me kompetencë lëndore të mosmarrëveshjeve administrative të cilat ishin në gjykim pranë seksioneve administrative të Gjykatës Civile, solli problematika të shumta në praktikën gjyqësore, e për këtë ishte e domosdoshme unifikimi i praktikës gjyqësore nëpërmjet vendimeve unifikuese të K.B.Gj.L. Një gjë e cila u vu re, në vendimet unifikuese të K.B.Gj.L ishte fakti se këto kolegje brenda një kohe të shkurtër, ndryshuan praktikën gjyqësore që kishin unifikuar me vendimet e tyre, kjo si pasojë edhe e kompleksitetit të çështjeve, dhe nevojës emergjente për të dhënë një zgjidhje praktikës gjyqësore.

- Pas zbatimit të ligjit nr.49/2012, e nevojshme ishte edhe një ndërhyrje në K.Pr.A, kjo pasi ky ligj ishte i vitit 1999, e për pasojë duhej të përshtatej jo vetëm me ndryshimet për gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative, por edhe si pasojë e përafrimit të legjislacionit shqiptar me legjislacionin e vendeve të komunitetit evropian. Rezulton se, zbatimi i K.Pr.A, ligji nr.44/2015, hyri në fuqi në muajin maj të vitit 2016, kohë e nevojshme që, organet publike, subjektet private dhe gjykatat të njiheshin me dispozitat e tij. Ligji nr.44/2015 solli ndryshime të shumta, riformuloi parimet e procedimit administrativ, ndryshoi procedurën e procedimeve administrative, faza e saj e hetimit, duke i përafruar asaj gjyqësore, u përshtaten koncepte të reja, siç ishte rishikimi i aktit administrativ. Për t'i ardhur edhe më shumë në ndihmë subjekteve private, me qëllim informimin e mëtejshëm të tyre, u krijua struktura “Shërbim me një Ndalesë”.

- Ndërkohë, ligji nr.49/2012, solli shumë risi në aspektin pozitiv, si dhe disa mangësi të cilat u hasën gjatë zbatimit të tij. Gjykimin në mungesë të palëve, ku mosparaqitja e palëve nuk shkakton ndonjë pasojë procedurale. Për herë të parë në sistemin gjyqësor shqiptar njihet e drejta e zhvillimit të gjykimin në mungesë të palës paditëse. Palët mund të shmangin parimin e oralitetit dhe të depozitojnë në sekretarinë e gjykatës pretendimet, prapësimet apo konkluzionet e tyre të paraqitura me shkrim. Ky parashikim ka efekt pozitiv, pasi nuk ndeshim me fenomenin e zvarritjes së çështjeve gjyqësore, si pasojë e mungesës së njërës prej palëve.
- Paraqitja e provave nga organi administrativ dhe kalimi i barrës së provës organit administrativ, ka lehtësuar pozitën subjektit privat në provueshmërinë e pretendimeve të tij. Në rastet kur, disa prova të cilat janë të rëndësishme për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve administrative, ndodhen pranë organit publik, Gjykata detyron këtë të fundit për të paraqitur në afat provat, 5 ditë përpara datës së seancës gjyqësore, në rast të kundërt, Gjykata mund të gjobisë organin publik e më pas mund t'i konsiderojë të provuar faktet e pretenduar nga subjekti privat.
- Ligji nr.49/2012, i njehtë drejtën gjykatës Administrative që, me vendim të ndërmjetëm mund të vendosë të kalojë barrën e provës tek organi publik, kur ka dyshime të arsyeshme, të bazuara në prova me shkresë, se organi publik po fsheh ose nuk paraqet me dashje, fakte dhe prova të rëndësishme për zgjidhjen e mosmarrëveshjes. Kjo në funksion të mbrojtjes së palës më të dobët, që në rastin konkret është subjekti privat, në funksion të një gjykimi të shpejtë dhe efikas.

- Gjykimi brenda një afati të shkurtër kohor, është gati e pamundur për t'u zbatuar nga Gjykatat Administrative, kjo si pasojë e numrit të organikës së gjyqtarëve dhe ngarkesës individuale të tyre. Gjykata Administrative e Sarandës dhe e Shkodrës operojnë vetëm me 2 gjyqtarë, pa u asistuar nga ndonjë ndihmës ligjor, nga ku objektivisht është e pamundur të respektohet afati ligjor për gjykimin e tyre.
- Numri i organikës së gjyqtarëve të Gjykatës Administrative të Apelit Tiranë aktualisht është 13 gjyqtarë. Gjykata Administrative e Apelit është e organizuar vetëm në Tiranë, duke marrë parasysh përballimin e ngarkesës së një numri të madh çështjesh për t'u shqyrtuar, çështje të cilat vit pas viti mbarten, pasi gjyqtarët nuk kanë mundësitë objektive për t'i gjykuar brenda një afati kohor të arsyeshëm.
- Një tjetër risi e ligjit ishte ndihmësi ligjor, si një instrument asistues i posaçëm, i cili vjen si ndihmës dhe këshillues të gjyqtarëve, në përgatitjen e çështjes për gjykim dhe shqyrtimin e saj. Detyra e ndihmësit ligjor konsiston në kërkimin ligjor dhe përgatitjen e opinioneve ligjore të karakterit material dhe procedural që ka lidhje me çështjen objekt gjykimi. Ndihmësi ligjor asiston gjyqtarin për një përgatitje të thelluar të çështjes, prezanton kuadrin ligjor dhe thellohet në kërkime ligjore. Instrument efikas, i cili në rastin kur do të nisë të funksionojë, do të shihen rezultatet që shprehen në, një gjykim më të drejtë të bazuar në ligj, brenda një afati të shkurtër. Ligji nr.100/2014 rregulloi organizimin, rekrutimin, emërimin, shkarkimin, funksionimin e ndihmësve ligjorë. Aktualisht, rezulton se, instrumenti i ndihmësve ligjore është zbatuar vetëm pranë Gjykatës Administrative të Apelit, ku gjatë vitit 2015, u emëruan 10 ndihmës ligjorë, të cilët u erdhën në ndihmë 7 gjyqtarëve të Gjykatës Administrative të Apelit. Sipas

përcaktimeve të ligjit nr.100/2014, numri i ndihmësve ligjorë nuk mund të jetë më i vogël se 50% e numrit të gjyqtarëve të gjykatës, dhe gjyqtari ka deri në 2 ndihmës ligjorë. Në rastin kur, do të zbatoheshin këto përcaktime ligjore, do të shihnim rezultatet, në lidhje me gjykimin e shpejtë të mosmarrëveshjeve administrative, zbardhjen e vendimeve brenda afatit 7 ditor, rritjen e cilësisë së gjykimit të drejtë, të bazuar në ligj e në prova. Rezulton se, ndihmësit ligjor të emëruar pranë Gj.A.Apelit kanë qenë një instrument i vyer për gjyqtarët e kësaj gjykate në përgatitjen e gjykimit të çështjeve, duke u përmirësuar në eficiencë dhe profesionalizëm.

- Shqyrtimi i ankimeve nga Gjykata Administrative e Apelit në Dhomën e Këshillimi, shmanë parimin e oralitetit, parimin e dëgjimit dhe gjykimin e çështjes në seancë gjyqësore në prezencë të palëve. Parimi i ekonomisë gjyqësore asnjëherë nuk mund të shkojë në dëm të procesit të rregullt ligjor. Mbingarkesa e punës së Gjykatës Administrative të Apelit Tirane, nuk mund të justifikojë shqyrtimin e ankimit në Dhomë Këshillimi, gjë e cila shkon në dëm edhe të parimit të transparencës.
- Ligji nr.49/2012, për disa mosmarrëveshje administrative ka parashikuar vendime të formës së prerë, pa të drejtë ankimi e pa të drejtë rekursi. Për padi me vlerë më të vogël se 20-fishi i pagës minimale në shkallë vendi vendimi merr formë të prerë që në momentin e dhënies së vendimit nga gjyqtari i Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë, duke u mohuar e drejta e ankimit ndaj vendimi. Ndërkohe për mosmarrëveshje administrative, me vlerë padie më të vogël se 40-fishi i pagës minimale në shkallë vendi, nuk mund të ushtrohet rekurs në Gjykatën e Lartë. Gjykata e Lartë, në vendimin unifikues nr.3, datës 06.12.2016, ka çmuar se qëllimi i ligjvënësit në vendosjen e këtij pragu në vlerën e

padisë, si kusht për të ushtruar të drejtën e ankimit, ka qenë shmangia e mbingarkesave të gjykimeve të mosmarrëveshjeve administrative me vlerë të vogël padie, duke i dhënë fund gjykimit në shkallë të parë. Ligjvënësi me Ligjin nr.49/2012 ka bërë kufizim të së drejtës së ankimit duke mbajtur parasysh interesin publik në shpejtësinë dhe efektivitetin e gjykimit administrativ, si dhe vlerën e ulët mbi të cilën zhvillohet ky gjykim. Një gjë e tillë i shërben efektivitetit të gjykimit administrativ si dhe ekonomisë gjyqësore, si parim që duhet të shtrihet në të gjitha nivelet e sistemit gjyqësor.

- Përsa i përket ekzekutimit të vendimit gjyqësor, pozitive është që gjyqtari merr një rol aktiv, në realizimin faktik të së drejtës së njohur nga Gjykata. Duke marrë parasysh pozitën më të fortë të organit administrativ, si dhe vështirësitë që do të haseshin gjatë ekzekutimit të vendimeve gjyqësore të gjykatës administrative, ligji ka parashikuar marrjen e masave nga Gjykatave Administrative për ekzekutimin e detyrueshëm të vendimit gjyqësor. Gjykata cakton kohën dhe mënyrën e ekzekutimit të vendimit, e në rastin kur organi publik nuk ekzekuton vendimin, atëherë gjykata gjobit organin administrativ, duke përshkallëzuar marrjen e masave disiplinore e kur është rasti të bëjë kallëzim penal. Kjo shihet edhe si një garanci më shumë për subjektet privat se, e drejta e tyre do të arrij të ekzekutohet efektivisht.
- Gjatë punimit është marrë si etalon sistemi francez i drejtësisë administrative, i cili për hir të së vërtetës është edhe një nga sistemet më të konsoliduar dhe më të modernizuar në Europë. Një nga parimet kryesore që udhëheq të drejtën administrative franceze është ai i ekzistencës së juridiksionit administrativ të specializuar, i cili ka pushtet për të vepruar me iniciativën e tij dhe për t'i imponuar subjekteve private detyrimin për të zbatuar

vendimet e tij, por duke garantuar në çdo rast interesat e tyre të ligjshme nga arbitrariteti. Për këtë arsye kontrolli gjyqësor administrativ i është besuar një trupe gjyqtarësh të cilët i ushtrojnë funksionet e tyre pranë gjykatave administrative. Krahas këtyre gjykatave administrative me juridiksion të përgjithshëm, në Francë funksionojnë edhe një sërë gjykatash administrative të specializuara të cilat janë nën mbikëqyrjen e Conseil d'Etat dhe kanë përgjegjësi mjaft specifike. Këto gjykata janë të organizuara në tre nivele, të kryesuar nga Këshilli Shtetëror (*Conseil d'Etat*) me seli në Paris; më pas vinë Gjykatat Administrative të Apelit (*Cours Administratives d'Appel*) dhe në fund Tribunalet Administrative (*Tribunaux Administratifs*). Procesi gjyqësor i zhvilluar përpara gjykatave administrative franceze është mjaft i ngjashëm me atë të zhvilluar përpara gjykatave administrative në vendin tonë, në disa aspekte si: *Mos –pezullimi i aktit administrativ* ku paraqitja e padisë përpara gjykatave administrative nuk e pezullon zbatimin e aktit administrativ të kundërshtuar, por gjykata mund të vendosë sigurimin e padisë nëpërmjet pezullimit të zbatimit të aktit administrativ, kontratës administrative ose veprimit tjetër administrativ; *Gjykimi kontradiktor* sipas të cilit procedura e gjykimit përpara gjykatave administrative Franceze dhe atyre Shqiptare është “kontradiktore”, çka do të thotë se secilës palë në gjykim duhet t’i ofrohen mundësitë ligjore për të diskutuar dhe parashtruar fakte, prova apo pretendime, si dhe palës kundërshtare t’i garantohet mundësia ligjore e kundërshtimit të tyre; *Forma e shkruar e akteve në gjykim*; *Përfaqësimi me avokat* përpara gjykatave franceze administrative të Apelit dhe Këshillit Shtetëror, është i detyrueshëm. Madje për t’u përfaqësuar përpara këtij të fundit duhet që palët të zgjedhin një ndër 60 avokatët e quajtur “*avocats au Conseil d’Etat et à la Cour de cassation*” . Në

sistemin gjyqësor administrativ shqiptar ky rregull është i vlefshëm vetëm për përfaqësimin përpara Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë; *Seancat publike* sipas të cilit seancat gjyqësore të mbajtura përpara gjykatave administrative në Francë dhe Shqipëri janë *publike*. Një aspekt i cili i diferencon këto gjykime nga njëri-tjetri është *kolegjialiteti*. Si rregull, gjykatat administrative franceze gjykojnë në kolegje gjyqtarësh, numri i të cilëve varet nga rëndësia dhe vështirësia ligjore e çështjes. Në Shqipëri parimi i kolegjialitetit si rregull i përgjithshëm vlen për Gjykatat Administrative të Apelit të cilat gjykojnë në kolegje të përbërë nga 3 (tre) gjyqtarë, ankimet kundër vendimeve të gjykatës administrative të shkallës së parë dhe në kolegje të përbërë nga 5 (pesë) gjyqtarë, paditë që kanë në objekt akt nënligjor normativ. Gjithashtu Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë gjykon në dhomë këshillimi me 3 (tre) gjyqtarë të gjitha çështjet që në gjykatën e shkallës së parë gjykohen nga 1 gjyqtar, si dhe çështjet që kanë për objekt mosmarrëveshjet e kompetencave. Çështjet e tjera gjykohen me trup gjykues të përbërë nga 5 gjyqtarë. Dallim përbëjnë Gjykatat Administrative të Shkallës së Parë të cilat si rregull gjykojnë me 1 (gjyqtar) përveç mosmarrëveshjeve lidhur me kontratat administrative publike; kërkesave të paraqitura nga organet administrative për shqyrtimin e kundërvajtjeve administrative, për të cilat ligji parashikon heqjen e lirisë deri në 30 ditë, si një lloj të dënimit administrativ për kundërvajtësin; kërkesave të paraqitura nga kundërvajtësit për zëvendësimin e dënimit administrativ me heqje lirie deri në 30 ditë me dënimin me gjobë, të cilat shqyrtohen me trup gjykues të përbërë nga 3 (tre) gjyqtarë. Vendimet e gjykatave administrative Franceze, në mënyrë të ngjashme me sistemin gjyqësor administrativ shqiptar, duhet të shpallen të arsyetuara dhe të publikohen.

Nga ky krahasim me përvojën franceze të organizimit të sistemit gjyqësor administrativ rezulton se, parimet dhe rregullat e organizimit të gjykatave dhe proceseve gjyqësore administrative të sanksionuara nga ligji 49/2012, mund të barazohen me ato të sanksionuara nga ligjet e vendeve Europiane. Megjithatë pavarësisht ligjeve “të mira” në thelb, problematika e zbatimit të tyre është një nga ngërçet e sistemit ligjor në vendin tonë.

- Së fundi, një ndër aspektet më novatore të trajtuara në disertacion, është analiza e mundësisë së zbatimit të metodave alternative të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve me natyrë administrative. Zgjidhja alternative e mosmarrëveshjeve ka si tipar kryesor karakterin vullnetar dhe se këto metoda nuk kanë për qëllim të zëvendësojnë zgjidhjen e mosmarrëveshjeve nga sistemi gjyqësor, por përkundrazi t’i vijnë në ndihmë këtij të fundit. Metodatat alternative të përdorura dhe shfrytëzuara në mënyrën e duhur ndikojnë në reduktimin e kohëzgjatjes së proceseve, reduktimin e kostove të zgjidhjes së konfliktit midis palëve dhe në një rezultat më të kënaqshëm në krahasim me zgjidhjet gjyqësore tradicionale. Disa prej llojeve kryesore të proceseve alternative të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve, të cilat njihen në kontekstin ndërkombëtar, janë: *Lehtësimi*, *Ndërmjetësimi*, *Vlerësimi neutral paraprak*, *Minigjykimi (minitrial)*, *Arbitrazhi* dhe *Med-Arb*. Megjithëse është provuar se metodatat e ZAM-ve kanë rezultuar mjaft efektive në kuadër të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve me natyrë civile, përdorimi i tyre në të drejtën administrative nuk është aq i lehtë. Kjo ndodh kryesisht për shkak të natyrës së pushtetit të organeve administrative, të cilët ushtrojnë kompetenca të parashikuara në mënyrë të shprehur nga legjislacioni dhe për rrjedhojë nuk është e lehtë për to të angazhohen në

procese negocimi apo ndërmjetësimi me subjektet e vendimmarrjes së tyre. Një tjetër problem në lidhje me përdorimin e këtyre metodave në proceset administrative ka të bëjë me natyrën shumëpalëshe të vendimeve administrative dhe për këtë shkak mund të rezultojë e vështirë ose e pamundur që të arrihet një marrëveshje për zgjidhjen e konfliktit duke pasur parasysh numrin e palëve që duhet të bien dakord. Qëndrimet në lidhje me aplikimin e ZAM-ve në të drejtën administrative janë të ndryshme dhe kryesisht dominojnë ato kundër këtij aplikimi, megjithatë ka disa shtete të cilat kanë ndërmarrë hapa të rëndësishëm në forcimin e rolit të këtyre metodave në të drejtën administrative. Kur diskutohet çështja e alternativave të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve administrative nuk mund të lihet pa sjellë në vëmendje të drejtën Franceze dhe atë Britanike ku kjo çështje është mjaft e rëndësishme dhe interesante për t'u diskutuar. Gjithashtu Rekomandimi Rec(2001)9 i KiE në tërësinë e tij parashikon rregullat dhe parimet bazë, të cilat duhet të udhëheqin proceset e zgjidhjeve alternative të mosmarrëveshjeve në fushën e të drejtës administrative dhe orienton shtetet në promovimin e këtyre rregullave.

Sa i takon Shqipërisë, të flasësh për alternativat e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve administrative në vendin tonë është një çështje e komplikuar duke pasur parasysh që sistemi shqiptar i drejtësisë administrative është i lidhur me gjykatat administrative si strukturat më të reja të specializuara për gjykimin e këtyre mosmarrëveshjeve. Arsye kryesore të cilat avantazhojnë aplikimin metodave të ZAM-ve janë: *Eficienca dhe shpejtësia, Aspekti ekonomik, Fleksibiliteti i metodave, Afrimi i palëve private dhe autoritetet e administratës publike me njëri-tjetrin;*

Besueshmëria e të 2-ja palëve; Liria e veprimit; Besueshmëria ndaj administratës publike.

Nga ana tjetër mangësitë kryesore të aplikimit të këtyre metodave në këtë fushë janë: *Dominimi i aftësive negociuese; Natyra e mosmarrëveshjes; Pretendimet e palëve; Mungesa e autoritetit të vendimeve të ndërmarra në përfundim të këtyre proceseve (përveç arbitrazhit); Mungesa e mbrojtjes gjyqësore; Problemet e ekzekutimit të vendimit etj.*

8.2 REKOMANDIME

Në përfundim të këtij punimi, me qëllim të përmirësimit të legjislacionit dhe zgjidhjes së problematikave të lindura me krijimin e Gjykatave Administrative në Shqipëri, po parashtroja disa rekomandime.

- Krijimi i Gjykatave Administrative në Shqipëri, ende nuk ka arritur të përmbushë qëllimin e krijimit të tyre, balancimin e interesit publik me atë privat, si dhe arritjen e rivendosjes në vend të së drejtës së cenuar brenda një kohe të shkurtër.

Për arritjen e qëllimit, është e domosdoshme organizmi dhe funksionimi i Gjykatave të tjera Administrative Apeli. Në këtë mënyrë, do të kishim një aksesim me të gjerë të

subjekteve private në Gjykatën Administrative të Apelit, duke garantuar respektim të procesit të rregullt ligjor.

- Gjykimi i mosmarrëveshjeve administrative në Gjykatën e Apelit, nuk duhet të zhvillohen në dhoma këshillimi, por duhet t'i jepet e drejta palëve ndërgjyqëse për t'u dëgjuar.
- Është e nevojshme ndërhyrje në ligjin nr.49/2012, ku ankimet pasi kalojnë filtrin e Dhomës së Këshillimit të shqyrtohen në seancë gjyqësore, ku mungesa e palëve të mos përbëjë shkak për vazhdimin e gjyqimit.
- Për të kapërcyer problemet e mbingarkesës së punës së gjyqtarëve, eficiencës dhe gjyqimit të mosmarrëveshjeve administrative brenda një kohe të arsyeshme, si dhe heqjen e kufizimeve për ushtrimin e ankimit dhe të rekursit për disa kategori çështjes me një vlerë relativisht të ulët, zgjidhe efikase për këto probleme do të ishte marrja e masave si:
 - rishikimi i organikës së numrit të gjyqtarëve,
 - rishikimi i strukturimit të Gjykatave Administrative të Shkallës së Parë, duke shtuar numrin e gjykatave.
 - krijimi i Gjykatave të tjera Administrative Apelit,
 - emërimi i ndihmësve ligjorë,
 - plotësimi i vendeve vakante të gjyqtarëve.
- Gjykata Kushtetuese, në vendimin e saj është shprehur se, fakti i mbingarkesës së Gjykatës Administrative të Apelit, nuk përben shkak për shkeljen e procesit të rregullt ligjor, siç është gjykimi i çështjes brenda një afati kohor të arsyeshëm. Gjykata duhet të marrë masat e duhura për menaxhimin e situatave të tilla dhe të garantojë respektimin e procesit të rregullt ligjor.

- Duke qenë se sistemi gjyqësor administrativ shqiptar është relativisht i ri në kohë, lind nevoja e orientimit drejt sistemeve më të konsoliduara, eksperiencia e të cilëve mund të shërbejë si një model pozitiv për të mundësuar përmirësimin e atyre aspekteve të cilat nuk funksionojnë në mënyrën e duhur.
- Përsa i përket zgjidhjeve alternative të mosmarrëveshjeve administrative, në kontekstin e të drejtës shqiptare ekzistojnë disa metoda alternative ‘formale’ dhe ‘informale’ të cilat kanë mundësi të zhvillohen dhe zbatohen në vendin tonë, të tilla si: *Ankimi brenda kuadrit të administratës shtetërore (ankimi administrativ); Quasi gjykatat; Ndërmjetësimi; Avokati i Popullit; Arbitrazhi*. Duke qenë se zhvillimi i një procesi gjyqësor administrativ në veçanti dhe dhënia e drejtësisë administrative në tërësi është e vështirë, e kushtueshme dhe zgjat në kohë, aplikimi i proceseve vullnetare duhet të përbëjë një nga çështjet prioritare, kryesisht për shtetet me zhvillim ekonomik të shpejtë, ku edhe presioni i shoqërisë është më i lartë.

BIBLIOGRAFI

Botime

1. Barret T. Jerome, Barreti T. Joseph, (2004) "*A history of alternative dispute resolution, The story of a Political, Cultural and Social Movement*", Jossey Bass, First Edition, United States of America – San Francisko.
2. Baker & McKenzie, (2013), "*Dispute Resolution Around the World-France*", Baker & McKenzie Internataional.
3. Bermann A. George, Picard Etienne, (2008), "*Introduction to French Law*", Eölters Kluwer Law & Bussines, Hollande.
4. Brown D. George, (1966), "*DeGaulle's Republic and the Rule of Law: Judicial Review and the Conseil d'Etat*", Boston University, Law Review 46, (1966):
5. Brown Neville Lionel, Bell John, Galabert Jean-Michel, (1998), "*French Administrative Law*", Fifth Edition, Clarendon Press Oxford.
6. Dobjani Ermir, (2007), "*E drejta Administrative*", Botim i Ripunuar, Shtypshkronja "Perlat Voshtina", Tiranë.
7. Dobjani Ermir, Puto Erlir, Toska Elsa, Dobjani Erajd "*E drejta Administrative, Kontrolli mbi AdministratEn Publike*", Emal, Tiranë 2013
8. "*Handbook for Monitoring Administrative Justice*", (2013), Folke Bernadotte Academy and Office for Democratic Institutions and Human Rights.
9. "*Historia e Shtetit dhe e së Drejtës në Shqipëri*", (2007), Luarasi University Press, Botimi i Katërt, Tiranë.

10. John Willis, (1933), *"The Parliamentary Powers of English Government Departments"*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
11. Jr. Pou Charles, (2008) *"Current practices in the use of alternative dispute resolution"*, Legal Research Digest 50, National Cooperative Highway Research Program, Washington D.C
12. Kola Flutura, Çinari Silvana, (2015), *"Zgjidhjet Alternative të Mosmarrëveshjeve"*, Shtëpia Botuese Albas, Tiranë 2015.
13. Künnecke Marina, (2007), *"Tradition and change in Administrative Law: An Anglo-German Comparation"*, Springer, Berlin.
14. Kavalné Salvija, (2011) *"Mediation in disputes between public authorities and private parties: Comparative aspects"*, Jurisprudence.
15. Lindseth, Peter, (2004), *"Always Embedded Administration: The Historical Evolution of of Administrative Justice as an Aspect of Modern Governance"*, University of Connecticut School of Law Articles and Working Papers.
16. Lobingier Sumner Charles, (1940), *"Historical Background of Administrative Law: The Inquest Procedure"*, Notre Dame Law Review, Volume 16, Issue I.
17. Mayer Otto, (1961), *"Deutsches Verwaltungsrecht"* [German Administrative Law], vol. 1, Duncker & Humblot, Nachdruck.
18. Massey, I.P. (2001), *"Administrative Law"*. Lucknow: Eastern Book Company.
19. McManus Michael, Silverstein Brianna, (2011), *"Brief History of Alternative Dispute Resolution in the United States"*, Cadmus, Volume I, Issue 3.

20. N. K. Jayakumar, (2005), “*Administrative Law*”, PHI Learning Private Limited, New Dehli.
21. Nenci F. Atlas, Stephen K. Huber, Wendy Trachte-Huber “*Alternative Dispute Resolution: The Litigator’s Handbook*”, (2000) Editues, ABA Publishing.
22. Pfiffner Mc.Donald J., Presthus Vance R., (1953), “*Public Administration*”, Third Edition, New York, Roland Press Company.
23. Polanca Kovač, (2012) “*Mediation and Settlement in Administrative Matters in Slovenia*” HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 10. (2010.), br. 3. str. 743–769, Slloveni.
24. Rumki Basu, (2004), “*Public Administration: Concepts and Theories*”, Fifth revised and enlarged Edition, Sterling Publishers Private Limited.
25. Sadushi S. “*Gjykata Administrative dhe Kontrolli Ligjor mbi Admnistratën*”, Shtëpia Botiese Toena, Tiranë 2014.
26. Sadushi S., “*E Drejta Administrative 2*”, Botim i tretë i ripunuar, Tiranë 2005.
27. Salvija Kavalnë, Ieva Saudargaitë, (2011), “*Mediation in disputes between public authorities and private parties: Comparative aspects*”, Jurisprudence. 2011, 18(1):
28. Scoca Gaetano Franco, (2009), “*Administrative Justice in Italy: Origins ans evolution*”, Essay, International Journal of Public Law, Vol. 2, Online.
29. Singh M. P., (2001) “*German administrative law in common law perspective*”, 2nd edition, Botim i Springer.
30. Tafaj Flutura, Vokshi Asim, (2013), “*Procedurë Civile*”, Shtëpia Botuese Ilar, Tiranë.

31. Zack M. Arnold, *“Enhancing the use of ADR in administrative litigation: some encouragement from afar”*, American Bar Association Rule of Law Initiative.

Kode dhe Ligje

1. Kushtetuta e Republikës Popullore të Shqipërisë 5 Korrik 1950
2. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë 1998
3. Kodi i Procedurës Administrative të RSh miratuar me ligjin nr. 44/2015
4. Kodi i Procedurës Civile të RSh miratuar me ligjin nr. 8116 dt. 29.03.1996
5. Kodi penal, miratuar me ligjin nr.7895, i datës 27.01.1995, i ndryshuar.
6. Konventa Europiane e të Drejtave të Njeriut
7. Dekreti nr.7818, datës 16.11.2012 Presidentit të RSh *“Për caktimin e numrit të gjyqtarëve për çdo gjykatë të shkallës së parë, të apelit dhe të gjykatave administrative, si dhe caktimin e kompetencave tokësore dhe selisë qendrore të gjykatave administrative”*.
8. Dekreti nr.8349, datë 14.10.2013 i Ministrit të Drejtësisë
9. Ligji nr. 7491, dt. 29.04.1991 *“Për dispozitat kryesore Kushtetuese”*
10. Ligji nr. 5506, dt. 28.12.1976 *“Kushtetuta e Republikës Popullore Socialiste të Shqipërisë”*
11. Ligji nr. 49/2012 *“Për organizmin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”*.
12. Ligji nr.8588, datë 15.3.2000 *“Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatës së Lartë të RSh”*,
13. Ligji nr.10279, Dt. 20.05.2010 *“Për kundërvajtjet administrative”*

14. Ligji nr. 8561, datë 22.12.1999, *“Për shpronësimet dhe marrjen në përdorim të përkohshëm të pasurisë, pronë private, për interes publik”* (i ndryshuar)
15. Ligji nr. 9643, datë 20.11.2006 *“Për prokurimin publik”*, (i ndryshuar)
16. Ligji nr. 152/2013 *“Për Nëpunësin Civil”*
17. Ligji nr. 10385, datë 24.02.2011 *“Për ndërmjetësimin në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve”*
18. Ligji nr. 8454/04.02.1999 *“Për Avokatin e Popullit”* (i ndryshuar).
19. Ligji Nr. 173/2014 *“Për Disiplinën në Forcat e Armatosura të Republikës së Shqipërisë”*.
20. Ligji Nr.9632, datë 30.10.2006 *“Për Sistemin e Taksave Vendore”* i ndryshuar
21. Ligji Nr. 9780, date 16.7.2007 *“Për Inspektimin e Ndërtimit”*.
22. Ligji Nr. 7703, datë 11.05.1993 *“Për Sigurimet Shoqërore”*, i ndryshuar
23. Ligji Nr.9920, datë 19.5.2008, *“Për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë”*,
24. Ligji Nr.139/2015 *“Për Vetëqeverisjen Vendore”*.
25. Ligji Nr.10081, datë 23.2.2009 *“Për Licencat, Autorizimet dhe Lejet në Republikën e Shqipërisë”*
26. Rekomandimi (2001)9 i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës *“Mbi alternativat e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve midis autoriteteve administrative dhe palëve private”*
27. Rekomandimi R (80) 2 i Komitetit të Ministrave të Këshillit të Europës *“Mbi ushtrimin e pushtetit diskrecional nga autoritetet publike”*.

28. VKM nr.573, date 13.07.2013 “Për Përcaktimin e pagës minimale në shkallë vendi”

28. Statuti i Lushnjës 1920 (Bazat e Kanunores së Këshillës së Naltë)

29. Statuti Organik i Shqipërisë 10 Prill 1914

30. Statuti i Republikës Popullore të Shqipërisë i vitit 1946

31. Statuti Themeltar i Mbretërisë Shqiptare 1 Dhjetor 1928

32. Statuti Themeltar i Mbretërisë së Shqipërisë 12 Prill 1939

33. Zgjerimi i Statutit të Lushnjës 8 Dhjetor 1922

Legjislacion i huaj

1. Kodi i Drejtësisë Administrative Franceze

2. Kodi i Organizimit Gjyqësor Francez

3. Kushtetuta Italiane 27 Dhjetor 1947

4. Kushtetuta Franceze e 1958

5. Kushtetuta Franceze e 13 Dhjetor 1799

6. Ligji d.lgs. 2.7.2010 nr. 104

7. Ligji 03/20/1865 nr. 2248 All

8. Ligji Kushtetues mbi Modernizimin e Institucioneve të Republikës së Pestë Franceze, datë 23 Korrik 2008.

9. Ligji Francez i Ndërmjetësimit, 3 Janar 1973

Komentare dhe Manuale

1. “Komentari i Kodit të Procedurave Administrative”, (2004), Botim i Institutit të Studimeve Publike & Ligjore, Botimet “Toena”, Tiranë.
2. “Komentari i ligjit “Për ndërmjetësimin në zgjidhjen e mosmarrëveshjeve”, nr. 10835, datë 24.02.2011” (2012), Botim i UNICEF, Tiranë.
3. “Manual për Monitorimin e Drejtësisë Administrative”, (2015), Botuar nga Zyra e OSBE në Shqipëri, Tiranë.
4. Annual Report (2004), “Monitoring the Effectiveness of the Government’s Commitment to using Alternative Dispute Resolution”, Department for Constitutional Affairs.
5. “Analizë e Sistemit të Drejtësisë në Shqipëri” (2015), Grupi i Ekspertëve të Nivelit të Lartë, Komisioni i Posaçëm Parlamentar për Reformën në Sistemin e Drejtësisë.
6. “*Administrative Justice as an Aspect of Modern Governance*” (2004), University of Connecticut School of Law Articles and Working Papers.
7. Avokati i Popullit, “Raport Vjetor për veprimtarinë e Avokatit të Popullit 1 Janar – 31 Dhjetor 2015”.
8. Analizë e Gjykatës Administrative të Apelit për vitin 2014.
9. Analizë e Gjykatës Administrative të Apelit për vitin 2015
10. “*Progres Raporti 2014 për Shqipërinë*” Komisioni Europian, Bruksel, më 8.10.2014
11. Studim Vlerësues mbi ngarkesën në Gjykatën Administrative të Apelit, KLD-se.
12. “*The French Justice System*”, (2007), artikull i publikuar nga Ministria e Punëve të Jashtme Franceze.

13. Pjesë e kurrikulës së vitit 2016 të Shkollës Shqiptare të Administratës Publike nga:
Prof.Dr. Eralda (Methasani) Çani dhe Dr. Alma (Vokopola) Faskaj.

Vendime të gjykatave shqiptare

Vendime të Gjykatës Kushtetuese

1. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të RSH nr. 12, dt. 14.04.2010.
2. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të RSH nr. 33, dt. 08.06.2016.
3. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të RSH nr. 2/2013.
4. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të RSH nr. 9/2007.
5. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të RSH nr. 27, dt. 26.05.2010.
6. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të RSH nr. 69, datë 17.11.2015.
7. Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të RSH, nr.81, dates 28.12.2015,

Vendime të Gjykaës së Lartë

1. Vendim Unifikues i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë Nr.3, datë
06.12.2013
2. Vendim Unifikues i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, Nr.4, datë
10.12.2013,

3. Vendimin Unifikues i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë Nr.3, datë 04.04.2014 dhe datë 28.04.2014,
4. Vendim Unifikues i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, Nr.3, datë 30.01.2003
5. Vendim Unifikues i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, Nr.5, datë 03.03.2006

Vendime GJEDNJ

1. Vendimi i Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut në çështjen “*Hassan and Chaush v. Bulgaria*”, nr. 30985/96
2. Vendimi i Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut në çështjen “*MA and 34 others v. Finland*”, nr. 27793/95
3. Vendimi i Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut në çështjen “*Dauti kundër Shqipërisë*”, nr. 19206/05
4. Vendimi i Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut në çështjen “*Driza kundër Shqipërisë*”, nr. 10810/05
5. Vendimi i Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut në çështjen “*Gjonboçari dhe të tjerë kundër Shqipërisë*”, nr. 10508/02
6. Vendimi i Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut në çështjen “*Qufaj Co sh.p.k kundër Shqipërisë*”, nr.54268/00

7. Vendimi i Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut në çështjen “*Pellegrin kundër Francës*”, nr. 28541/95.

Vendime të Ndryshme

8. Vendimi i Gjykatës së Apelit Tiranë, nr. 2408, datë 15.10.2010.
9. Çështja EuroDisneyland, 6 Mars 1986, Tribunali Administrativ Paris.
10. Çështja Case Blanco, D. 1873, 8.02.1873, Tribunali i Konfliktëve Francë.

Faqe Interneti

1. <http://www.ijpl.eu>
2. <https://rm.coe.int>
3. <http://www.gjk.gov.al>
4. <http://www.justice.gouv.fr>
5. <https://law.utexas.edu>
6. <http://www.cadmusjournal.org>
7. <http://www.cours-de-droit.net>
8. <http://www.chrismakin.co.uk>
9. <http://www.avokatipopullit.gov.al>
10. <http://www.gjykataelarte.gov.al>
11. <http://scholarship.law.nd.edu>