VLEFSHMËRIA

E

AKTIT ADMINISTRATIV

***1. KËRKESAT E VLEFSHMËRISË SË AKTIT***

Kusht i domosdoshëm që akti administrativ të krijojë efektet juridike është vlefshmëria e tij. Ligji detyron organet e administratës publike, të cilat merren me ushtrimin e veprimtarisë ekzekutive urdhërdhënëse, të zbatojnë urdhërimet e tij, me qëllim që aktet e nxjerra prej tyre të sjellin pasojat e dëshiruara juridike. Mosrespektimi ose injorimi i rregullave të ligjit sjell paligjshmërinë e aktit administrativ. Kërkesat ligjore që përcaktojnë vlefshmërinë e akteve administrative nuk janë të kushtëzuara nga njëra-tjetra. Mjafton shkelja e njërës prej tyre, që të shërbejë si shkak për të zhvlerësuar aktin në tërësinë e tij. Këto kërkesa lidhen me elemente të tilla të rëndësishme si kompetenca e organit, procedura që ai duhet të respektojë, si dhe përputhja e saktë e aktit me përmbajtjen dhe me qëllimin e ligjit.

Në përgjithësi, në praktikën e përditshme të organeve administrative, kriteret, që kërkon ligji për vlefshmërinë e akteve administrative, si rregull respektohen. Megjithatë, kundërligjshmëria e akteve në veprimtarinë administrative është një dukuri që nuk shmanget lehtë. Zgjidhja e mosmarrëveshjeve administrative, si rrjedhojë e kundërshtimit që u bëhet akteve juridike realizohet kryesisht në rrugën e rishikimit administrativ dhe atij gjyqësor.

Në vartësi të vendit që zë organi në sistemin e përgjithshëm të organeve administrative shfaqet dhe shkalla e kundërligjshmërisë së akteve juridike. Dukuria e paligjshmërisë, pa përjashtuar organet më të larta, vërehet më tepër në hallkat e ulta të administratës. Kjo kundërligjshmëri ose ky cënim i parimit të ligjshmërisë kërkon njëkohësisht dhe njohjen e disa kushteve a kërkesave juridike që përcaktojnë vlefshmërinë e aktit administrativ.

Ndodh në praktikë që akti administrativ të ketë respektuar kërkesat ligjore që përcaktojnë vlefshmërinë e tij, e megjithatë ai mund të mos jetë i rregullt. Pavlefshmëria e aktit administrativ nuk duhet të lidhet domosdoshmërisht me parregullsinë e tij. Në parregullsinë e një akti administrativ mund të ndikojë vlerësimi i padrejtë ose i papërshtatshëm i situatave, rrethanave, kushteve, momentit, kohës ose mënyrës së nxjerrjes së aktit nga organi administrativ. Parregullsia e aktit nuk është e njëjtë me kundërligjshmërinë e tij. Parregullsia e aktit përbën më tepër çështje oportuniteti se çështje ligji. Ajo nuk e cenon në çdo rast vlefshmërinë e aktit. Organi administrativ ka të drejtë që parregullsinë e vërejtur në akt ta mënjanojë pa cenuar elementet e ligjshmërisë së tij. Parregullsia e aktit administrativ mund të jetë objekt i rishikimit administrativ, por nuk mund të jetë objekt i rishikimit gjyqësor.[[1]](#footnote-1) Kjo përbën edhe një dallim kryesor midis dy llojeve të rishikimit.

Vlefshmëria e aktit administrativ kërkon detyrimisht nga secili organ i administratës publike respektimin me përpikëri dhe rigorozitet të katër elementeve thelbësore, të cilat në mënyrëtë hollësishme do të trajtohen në vijim. Ato janë:

*1) kompetenca;*

*2) procedura;*

*3) përputhja e aktit me përmbajtjen e ligjit;*

*4) përputhja e aktit me qëllimin e ligjit.*

***2. KOMPETENCA***

*Kompetenca është e drejta dhe detyra e një organi të administratës publike, për të ushtruar veprimtarinë në bazë dhe për zbatim të ligjit.* Kjo veprimtari administrative e organit kompetent shprehet në tërësinë e akteve dhe të veprimeve që ai kryen dhe nëpërmjet të cilave formohet dhe shfaqet vullneti i administratës publike. Njëkohësisht, kompetenca i kufizon hapësirën e veprimit organit administrativ të kryejë funksionet ose të ndërhyjë në të drejtat dhe atributet që me ligj i janë caktuar një organi tjetër. Nëse kuptohen drejtë kompetencat e çdo organi administrativ dhe nëse ato arrihen të zbatohen saktësisht dhe në përputhje me kërkesat e ligjit, atëherë paligjshmëria dhe shpërdorimi i pushtetit mënjanohen.

Kompetenca përbën për organin administrativ jo vetëm të drejtën ligjore për të kryer një veprimtari konkrete administrative, por edhe detyrim për ta ushtruar këtë veprimtari. Organi administrativ nuk mund të shmanget nga kryerja e veprimtarisë administrative të përcaktuar me ligj apo me akt nënligjor. E drejta për të nxjerrë një akt administrativ, p.sh. një urdhër a vendim, është dhe një kompetencë për organin për ta ushtruar këtë atribut në përputhje me ligjin. Njëkohësisht kjo e drejtë e organit është e ndërthurur me detyrimin për të mos iu shmangur rregullimit të marrëdhënies juridike konkrete. Mbi këtë bazë, pasi vlerëson çdo situatë konkrete që i paraqitet, organi administrativ ushtron kompetencën për ta rregulluar marrëdhënien përkatëse nëpërmjet nxjerrjes së aktit juridik ose kryerjes së një veprimi tjetër administrativ që i përket.

Duke e konceptuar kompetencën e organit si të drejtë dhe si detyrim, ligji ka parashikuar se të gjitha ato akte juridike, kontrata a veprime administrative që mund të kenë si objekt heqjen dorë nga e drejta e organit administrativ për të ushtruar kompetencat, të cilat ligji ia ka besuar atij, konsiderohen të pavlefshme.[[2]](#footnote-2) Përjashtim nga rregulli i përgjithshëm janë ato raste kur dispozita ligjore i ka njohur të drejtën organit administrativ që këtë kompetencë t’ia delegojë një organi tjetër ose kur ai mund të zëvëndësohet nga një tjetër organ.

Kompetenca nuk e kufizon organin e administratës publike që ta përdorë këtë atribut ligjor vetëm për një periudhë të kufizuar. Ajo është një e drejtë që i njihet organit administrativ për të vepruar në vazhdimësi dhe nuk është e kushtëzuar me element kohor. Kompetenca e organit nuk përfundon me nxjerrjen e aktit juridik. Organi administrativ është kompetent edhe për veprimet e tjera që duhen kryer pas nxjerrjes së aktit konkret. Kështu, zbatimi i urdhërimeve të aktit dhe ushtrimi i kontrollit mbi mënyrën e zbatimit të tij, janë elementet përbërës më të domosdoshëm të funksionimit normal të administratës publike.

Kompetenca e organit është kushti thelbësor që përcakton ligjshmërinë e aktit administrativ. Mosrespektimi i kompetencës nga organet administrative shërben për të dalluar karakterin absolut të pavlefshmërisë se akteve administrative nga ai relativ. Organet e administratës publike e zhvillojnë veprimtarinë e tyre në përputhje me Kushtetutën, ligjet e Republikës së Shqipërisë dhe parimet e së drejtës, brenda kufijve të kompetencave që u janë dhënë atyre dhe konform qëllimit të tyre.

Kompetenca e organit është e rëndësishme për t’u njohur edhe për arsye se një koncept më i qartë për të shmang në praktikë shumë mosmarrëveshje dhe konflikte artificiale që krijohen midis organeve administrative dhe subjekteve të ndryshëm. Konfliktet e kompetencave ndërmjet vetë organeve administrative, si dhe ndërmjet tyre dhe subjekteve të tjerë janë të pranishme në çdo organizim shtetëror. E rëndësishme është krijimi i hapësirave ligjore për zgjidhjen e këtyre konflikteve, me qëllim që palët e dëmtuara padrejtësisht të përfitojnë atë që mund të kenë humbur nga mosushtrimi normal i kompetencës.

Konflikti i kompetencave në të drejtën administrative ndahet në konflikt pozitiv dhe negativ. Konflikt pozitiv kompetencash kemi atëherë kur dy ose më shumë organe shpallen kompetente për zgjidhjen e një çështjeje të njëjtë administrative. Konflikt negativ kompetencash lajmërohet në situatën kur dy ose më tepër organe refuzojnë të vendosin për çështjen e caktuar administrative.[[3]](#footnote-3)

Kodi i Procedurave Administrative përmban dy parime kryesore, të cilat gjenden të përziera në paragrafët 2 dhe 3 të nenit 35. Sipas njërit parim, kur konfliktet për kompetencat përfshijnë organe të cilat i përkasin administratave të ndryshme, organ kompetent për zgjidhjen e këtyre konflikteve janë gjykatat. Parimi i dytë është kur konfliktet e kompetencave midis organeve i përkasin të njëjtës administratë. Ky konflikt zgjidhet në radhë të parë nga organi që vjen menjëherë sipër organeve të përfshira në këtë konflikt dhe që ka kompetenca kontrolli. Togfjalëshi *“në rradhë të parë“* synon të bëjë të qartë se në çdo rast ekziston mundësia e shqyrtimit gjyqësor të konfliktit, pas ezaurimit të mundësive administrative të apelimit.[[4]](#footnote-4)

Në kuptim të nenit 35 të këtij Kodi, konfliktet e kompetencave zgjidhen nga Kryeministri për ministri të ndryshme,[[5]](#footnote-5)ose nga ministri ose drejtuesi i institucionit qendror, kur janë organe të së njëjtës ministri, ose të një organi tjetër të administratës qëndrore. Ky konflikt kompetencash që mund të lind midis organeve të ndryshme kërkon sipas ligjit edhe zbatimin e një procedure konkrete për zgjidhjen e tij. Sipas nenit 36 të Kodit të Procedurave Administrative, palët e interesuara duhet të paraqesin me shkrim pranë organit kompetent të gjitha pretendimet që kanë për zgjidhjen e konfliktit. Organi kompetent për zgjidhjen e konfliktit dëgjon organet në konflikt dhe jep vendimin brenda një afati prej 30 ditësh.*[[6]](#footnote-6)*

Konfliktet e kompetencave, që zgjidhen sipas rregullave të mësipërme të përcaktuara nga ligji, kanë të bëjnë vetëm me konfliktet në fushën administrative, sepse ka dhe konflikte që krijohen midis organeve kushtetuese, të cilat nuk zgjidhen nga gjykata e zakonshme, por nga Gjykata Kushtetuese.[[7]](#footnote-7)

Me kompetencën që përbën një nga kushtet për vlefshmërinë e aktit administrativ janë të lidhura ngushtë disa koncepte të tjera juridike, të cilat paraqiten të domosdoshme për t’u analizuar hollësisht. Këto koncepte në praktikën administrative kuptohen herë si pjesë përbërëse e kompetencës dhe herë si anë të veçanta të saj. Këto koncepte më shumë paraqiten si çështje të doktrinës juridike se sa si çështje të legjislacionit. Sidoqoftë, aktualisht ato janë bërë edhe pjesë e dispozitave ligjore. Ato janë delegimi, zëvendesimi, spostimi dhe juridiksioni, të cilat do të analizohen hollësisht në vijim të këtij kreu.

Kompetenca paraqitet në disa lloje:

*a) Kompetenca lëndore:*

Për përcaktimin e kompetencës lëndore merret si kriter përmbajtja ose natyra e çështjeve që zgjidhen nga organet administrative. Pra, kompetenca lëndore nënkupton të drejtën dhe detyrën e organit mbi lëndën e caktuar.[[8]](#footnote-8) Në këtë kuptim, organet e administratës publike kanë të drejtë të ushtrojnë funksionet e tyre brenda rrethit të kompetencave, që ligji ose akti nënligjor iu njeh atyre, pa ndërhyrë në kompetencat e organeve të tjera të sistemit ekzekutiv, si edhe të atij legjislativ ose gjyqësor.[[9]](#footnote-9)

Kushtetuta parashikon se Këshilli i Ministrave përcakton drejtimet kryesore të politikës së përgjithshme shtetërore. Gjatë ushtrimit të veprimtarisë së tij, ai nxjerr vendime dhe udhëzime. Pikërisht ky rregull kushtetues përcakton kompetencën lëndore të këtij organi, në drejtim të llojeve të akteve juridike që ai nxjerr, duke e dalluar nga organet e tjera. Sipas kompetencës lëndore, një organ administrativ me kompetenca të posaçme, p.sh. Ministri i Financave, nuk mund të nxjerrë akte administrative ose të zgjidhë çështje për probleme, të cilat nuk i përkasin fushës që ai mbulon. Nxjerrja e akteve juridike që do të krijonte efekte për sektorë të tjerë që nuk përfshihen në fushën e financës, do t’i bënte ato të paligjshme dhe, si rrjedhojë, veprimtarinë e këtij organi inkompetente. Ndërsa urdhri ose udhëzimi që nxjerr ky ministër në bazë dhe për zbatim të ligjit për rregullimin e marrëdhënieve në fushën e financës përfshihet brenda kompetencës së tij lëndore.

*b) Kompetenca vetjake ose funksionale:*

Kjo kompetencë përcakton ndarjen e detyrave në raport me vendin që zë secili organ i administratës publike në sistemin e përgjithshëm të organeve shtetërore. Kompetenca vetjake përcakton llojin e punës që i përket çështja, si dhe funksionin e organit që e kryen. Në funksion të kësaj kompetence, një organ në hierarkinë administrative që i përket një niveli të caktuar vendos vetëm për ato çështje që ligji shprehimisht ia ka dhënë atij. Kështu p.sh., nuk mund të vendosë një organ i ulët administrativ për çështje që hyjnë në kompetencën e një organi më të lartë. Ky është parimi i përgjithshëm i administratës publike dhe nuk lejon, si p.sh. Kryetarin e Bashkisë të qytetit të Tiranës të nxjerr një vendim për shpronësimin e një objekti për interesa publikë që, sipas ligjit, është në kompetencë të Këshillit të Ministrave. Sidoqoftë, ky rregull nuk vlen për organet më të larta, për arsye se ligji mund t’i pajisë ato me të drejta mbi organet më të ulta. Edhe ky aspekt nuk përjashtohet nga rrethi i kompetencave vetjake të organit administrativ më të lartë, për sa kohë që vetë ligji ia ka njohur këtë të drejtë. Pra, kompetenca vetjake është e drejtë ekskluzive e atij organi, që ligji e njeh si autoriteti kompetent në rastin konkret.

*c) Kompetenca territoriale:*

Çdo organ administrativ vepron në hapësirën juridiksionale të një territori të përcaktuar nga ligji, si dhe brenda një njësie organizative administrative konkrete. Pra, elementi përcaktues për të dalluar këtë lloj kompetence nga të tjerat, janë kufijtë territorialë dhe juridiksionalë, brenda së cilëve kryhet veprimtaria ekzekutive dhe urdhërdhënëse e organit. Për të kuptuar këtë kompetencë mund të konkretizohet me një shembull: Vendimi i nxjerrë nga Këshilli i Bashkise së Qytetit të Durrësit do të ketë efekt vetëm në territorin ku ky organ ushtron pushtetin e tij dhe jo në territorin e një bashkie ose komune tjetër. Në një rast të tillë ky organ ushtron kompetencën e tij territoriale.

Pavarësisht nga emërtimi që merr kompetenca që ushtron organi administrativ, lëndore, vetjake apo territoriale, në kuptimin ligjor, ajo duhet kuptuar veçse si një kompetencë për organin.

***2.1 Juridiksioni***

Në doktrinën e së drejtës administrative me juridiksion administrativ kuptohet ndarja e formave kryesore të ushtrimit të veprimtarisë shtetërore.[[10]](#footnote-10) Termi “juridiksion“ nënkupton, gjithashtu, edhe shqyrtimin e çështjeve brenda një territori ose hapësirave të një veprimtarie të caktuar institucionale. Pra, në këtë mënyrë juridiksioni paraqitet si ushtrim i një lloji veprimtarie juridike sipas një ndarjeje të përcaktuar pushtetesh dhe brenda një hapësire të kufizuar territoriale.

Termi juridiksion shpesh herë konfondohet me kompetencën. Në të vërtetë, këto terma janë shumë të përafërta me njëra-tjetrën, por nuk janë dhe të njëjta. Në disa legjislacione të huaja ky dallim ndërmjet tyre nuk bëhet. Legjislacioni ynë, po ashtu edhe doktrina, janë përpjekur të nxjerrin në pah se midis tyre ka veçori. Kodi i Procedurave Administrative dhe Kodi i Procedurës Civile japin disa formulime për to, por nuk marrin përsipër të qartësojnë specifikën e tyre.

Aftësia e një organi administrativ të njohur nga ligji për ushtrimin e funksioneve administrative, nëpërmjet nxjerrjes së akteve administrative e bën atë kompetent. Kur themi p.sh., se një çështje është në kompetencën e gjykatës ose në kompetencën e një organi administrativ, si p.sh. të Këshillit të Ministrave ose të bashkisë, në fakt kemi gabuar, sepse në këto raste nuk e kemi kuptuar drejt kompetencën e organit. Duhet të kemi parasysh se jemi duke bëre fjalë për konceptin juridiksion dhe se ajo çështje është në juridiksionin gjyqësor ose në juridiksionin administrativ. Në rast se themi se ky ose ai organ administrativ ka të drejtë që të zgjidhë këtë ose atë çështje, atëherë mund të konkludojmë se e kemi kuptuar që bëhet fjalë për kompetencën e organit të administratës.

Kuptimi për juridiksionin jepet *sipas nënndarjes së veprimtarisë shtetërore në tri pushtete*. Nga kjo nëndarje dallojmë *juridiksionin legjislativ, ekzekutiv* dhe *gjyqësor*. Hartimi i rregullave të përgjithshme hynë në juridiksionin e pushtetit legjislativ; marrja e masave për sigurimin e zbatimit në praktikë të këtyre rregullave është në juridiksionin e pushtetit ekzekutiv dhe zgjidhja e konflikteve të veçanta nën dritën e rregullave të përgjithshme është në juridiksionin gjyqësor. [[11]](#footnote-11)

*Sipas mënyrës së zgjidhjes së mosmarrëveshjeve administrative* dhe ushtrimit të kontrollit mbi ligjshmërinë e aktit kemi një ndarje tjetër juridiksionesh. Një konflikt i natyrës administrative mund të bëhet objekt i *juridiksionit administrativ, gjyqësor* ose *kushtetues.* Ndarja e juridiksionit administrativ nga juridiksioni gjyqësor bazohet jo vetëm në doktrinën e ndarjes së pushteteve, por edhe në dallimin që ekziston midis të drejtës private dhe asaj publike. Konfliktet që lindin nga veprimtaria e autoriteteve shtetërore, kur bazohen në të drejtën private, nuk janë konflikte të natyrës të së drejtës publike. Ato nuk i nënshtrohen juridiksionit administrativ, por do t’i nënshtrohen juridiksionit gjyqësor.

Në juridiksionin gjyqësor hyjnë të gjitha mosmarrëveshjet penale dhe civile që parashikohen në kodet dhe ligjet përkatëse. Kur një çështje është në juridiksionin e një organi, nuk mund të shqyrtohet njëkohësisht nga një juridiksion tjetër. Asnjë institucion tjetër, thuhet në nenin 36 të Kodit të Procedurave Administrative, nuk ka të drejtë të pranojë për shqyrtim një mosmarrëveshje civile që është duke u gjykuar nga gjykata. Kështu p.sh., ndërkohë që gjykata shqyrton një konflikt civil ndërmjet dy palëve me objekt “detyrimin e të paditurit të lirojë dhe dorëzojë banesën, kryetari i bashkisë nxjerrë një urdhër administrativ për lirimin e këtij objekti.[[12]](#footnote-12) Gjithashtu nuk mund t’i nënshtrohet juridiksionit gjyqësor një konflikt administrativ pa ezauruar më parë të gjitha rrugët që kërkon juridiksioni administrativ.[[13]](#footnote-13) Kështu p.sh., një subjekt juridik, pa e parapaguar detyrimin tatimor, nuk mund t’i drejtohet gjykatës me padi me objekt anulimin e aktit administrativ. Parapagimi, në këtë rast është parashikuar si një kusht ligjor për ushtrimin e ankimit administrativ.[[14]](#footnote-14)

Për shkak të marrëdhënies së ngushtë që ekziston ndërmjet të drejtës administrative dhe asaj kushtetuese, shpesh herë lindin vështirësi në caktimin e juridiksionit të një çështjeje, d.m.th., nëse ajo i përket juridiksionit administrativ ose atij kushtetues. Konfliktet e natyrës kushtuetese janë të përjashtuara nga juridiksioni administrativ. Konfliktet kushtetuese kufizohen kryesisht në të ashtuquajturat konflikte pushtetesh ose ndërmjet organeve kushtetuese, sic janë, p.sh. mosmarrëveshjet ndërmjet parlamentit, Presidentit, qeverisë, organeve të pushtetit vendor, partive politike etj.

Mosmarrëveshjet ndërmjet qytetarëve dhe shtetit, pavarësisht, se në të mund të përfshihet ndonjë organ kushtetues, nuk i përkasin juridiksionit kushtetues. Këto konflikte i përkasin juridiksionit administrativ ose gjyqësor, me përjashtim të rasteve kur vetë Kushtetuta e parashikon një gjë të tillë. Kështu p.sh., sipas nenit 131, shkronja “f” të Kushtetutës, u njihet e drejta individëve, që për shkelje të të drejtave të tyre kushtetuese, si rrjedhojë e një procesi të parregullt ligjor dhe pasi atyre t’u jenë shteruar të gjitha mjetet juridike për mbrojtjen e këtyre të drejtave, t’i drejtohen Gjykatës Kushtetuese. Megjithatë, edhe në këtë rast nuk përjashtohet juridiksioni i zakonshëm administrativ, si dhe ai gjyqësor për individët, për arsye se ata përpara se t’i drejtohen juridiksionit kushtetues kanë shteruar rrugët administrative dhe gjyqësore. Pra, juridiksioni kushtetues do të bëhet i zbatueshëm në këtë rast dhe kur, sipas ligjit nuk mund të zbatohet asnjë juridiksion tjetër. Edhe konfliktet e së drejtës ndërkombëtare nuk trajtohen nga juridiksioni administrativ ose gjyqësor, i cili shtrihet vetëm te çështjet kombëtare. Ka rregulla të veçanta për përcaktimin e juridiksionit të gjykatave shqiptare te juridiksioni i huaj dhe anasjelltas.

Juridiksioni kuptohet dhe si ndarje e gjerë e veprimtarisë shtetërore në formën e fushave ku ushtrohet kjo veprimtari. Kjo ndarje bëhet për sektorë të tillë si ekonomia, financa, mbrojtja, transporti publik, drejtësia, rendi etj. Kështu psh, një mosmarrëveshje që lind midis subjekteve të ndryshme për aspekte të përcaktimit të detyrimeve tatimore ose doganore hynë, në kuptimin e gjerë, në juridiksionin administrativ dhe në kuptimin e ngushtë në juridiksionin e Ministrisë së Financave.

Koncepti i juridiksionit përdoret edhe për të përcaktuar ndarjen territoriale brenda kufijve të së cilës vepron organi administrativ që duhet të zgjidh çështjen konkrete. Kështu p.sh., shpesh përdoret terminologjia se kjo çështje hynë në juridiksionin e Policisë Ndërtimore ose të Bashkisë së Tiranës. Juridiksioni territorial si term përdoret shpesh në legjislacion. Kodi i Procedurave Administrative në nenin 22 dhe 24 e trajton këtë koncept, si dhe parashikon zgjidhjen e konfliktit që krijohet në rast dyshimi ose paqartësie nga organet e ndryshme shtetërore.

Detyrë fillestare e çdo organi administrativ është *verifikimi i juridiksionit përkatës.* [[15]](#footnote-15)Përpara se të merret një akt juridik, organi administrativ duhet të saktësojë nëse ka juridiksion që të vendosë për çështjen. Juridiksioni administrativ vendoset në momentin kur fillon procedimi administrativ. Çdo ndryshim që mund të ndodhë më pas, mbetet i parëndësishëm, me përjashtim të rasteve kur ndryshimet ligjore kanë të bëjnë me mbarimin e organit ose me mospasjen më tej të juridiksionit përkatës.[[16]](#footnote-16) Çështja e mungesës së juridiksionit mund të ngrihet si nga organi administrativ me nismën e tij, ashtu edhe nga palët e interesuara për çështjen. Mund të ndodh në praktikë, si rrjedhojë e ndonjë ndryshimi ligjor, që juridiksioni territorial i një organi t’i transferohet një organi tjetër, atëhere duhet detyrimisht që procedimi administrativ, nëse ka filluar t’i kalojë këtij të fundit nëpërmjet një urdhri zyrtar nga organi kompetent.

Në rastet kur, si rezultat i një gabimi të pranueshëm, një subjekt paraqet një ankesë, kërkesë a peticion pranë një organi administrativ që nuk ka juridiksion administrativ për çështjen në fjalë, organi nuk mund të mjaftohet vetëm me nxjerrjen e kërkesës jashtë juridiksionit, pasi nuk është vetëm ky funksioni i tij. Detyrë e tij është që të orientojë subjektin përkatës për t’iu drejtuar organit kompetent për zgjidhjen e mosmarrëveshjes. Në rastet kur organi kompetent i përket të njëjtës ministri ose të njëjtit institucion, ankesa, kërkesa, peticioni do t'i dërgohet atij me një shkresë zyrtare, duke e njoftuar njëkohësisht edhe personin që ka bërë ankesën, kërkesën ose peticionin. Në qoftë se organi kompetent i përket një ministrie ose një institucioni tjetër, atëherë ankesa, kërkesa, peticioni i drejtuar gabim, duhet t'i kthehet kërkuesit pa veprim, duke e shoqëruar me informacionin përkatës se kujt organi të administratës duhet t'i drejtohet për zgjidhjen e problemit*.*[[17]](#footnote-17)

Specifikimi sa më i qartë i konceptit të juridiksionit është i rëndësishëm, me qëllim që jo vetëm të shmangen konfliktet e panevojshme midis juridiksioneve përkatëse, por dhe subjektet e së drejtës të mos ndodhen para vështirësive juridike për zgjidhjen e problemeve të tyre.

Pavarësisht nga kufizimet për çështje të ndryshme, juridiksioni administrativ mbetet shumë i gjerë. Aspekti më i rëndësishëm i tij është e përgjithshmja, d.m.th. zbatimi i tij për të gjitha llojet e mosmarrëveshjeve administrative, pavarësisht se disa prej tyre janë të përjashtuara në mënyrë të veçantë. Nëse aspekte të shkeljes së të drejtave të individit nuk do t’i ishin caktuar seksioneve administrative të gjykatave të zakonshme, ose dhe Gjykatës Kushtetuese, atëherë do të krijoheshin probleme në këtë drejtim dhe do të lindte nje konflikt. Pikërisht për këtë arsye, në Kodin e Procedurës Civile u parashikua krijimi i seksioneve administrative pranë gjykatave të zakonshme, të cilat gjykojnë të gjitha mosmarrëveshjet që krijohen ndërmjet organeve shtetërore dhe shtetasve. Në këtë drejtim përfshirja e çështjeve të tilla në juridiksionin administrativ i bën këto organe, që merren me zgjidhjen e këtyre konflikteve, si garant të mbrojtjes së të drejtave të individit ndaj teprimeve dhe shpërdorimeve administrative.

***2.2 Delegimi***

Shumëllojshmëria e marrëdhënieve juridike që krijohen në fushën administrative, e bëjnë të pamundur kryerjen e veprimtarisë ekzekutive urdhërdhënëse vetëm nga organet që kanë kompetencën e nxjerrjes së akteve juridike. Ushtrimi i kompetencave është i domosdoshëm të shpërndahet edhe në hallka ose funksione të tjera administrative brenda sistemit, me qëllim që kjo veprimtari të krijojë të gjitha kushtet e favorshme për zbatim të përpiktë të ligjeve dhe akteve nënligjore. Pikërisht, kalim i ushtrimit të kësaj veprimtarie nga një organ në një tjetër realizohet nëpërmjet konceptit juridik të delegimit. Ligji në raste të veçanta i njeh të drejtën organeve administrative të delegojnë kompetencën e tyre në një autoritet tjetër administrativ. Delegimi i kompetencave kryhet nga organet eprore tek organet vartëse të tyre.*[[18]](#footnote-18)*

Delegimi është e drejta e organeve administrative më të larta, për të kaluar atributet e ushtrimit të pushtetit të tyre ekzekutiv ose urdhërdhënës te organet më të ulëta në shkallë hierarkie brenda këtij sistemi. Delegimi nuk zbatohet te çdo organ i administratës publike, si dhe për çdo çështje që ato kanë. Ligji është ai që parashikon si llojin e organit që ushtron delegimin, ashtu dhe veprimi konkret që kërkohet të kryhet.

Delegimi është një formë që zbatohet më shpesh dhe pa rrezik të shpërdorimit të kompetencave nga organet kolegjiale te drejtuesi kryesor i tij. Kështu p.sh., Këshilli i Ministrave, me përjashtim të rasteve kur Kushtetuta ia ka njohur drejtëpërdrejt Kryeministrit, mund t’i delegojë atij të drejta ligjore, për aq sa është e përshtatshme; ose p.sh., këshilli i bashkisë së një qyteti mund t’i delegojë një nga të drejtat e tij kryetarit të bashkisë për të vepruar në emër dhe për llogari të këtij organi. “Këtu duhet bërë një dallim i rëndësishëm. Sa herë që flitet për delegim të kompetencave nga organi kolegjial te drejtuesi i tij, duhen kuptuar kompetenca me karakter organizativ e procedural dhe asnjëherë probleme të substancës. Kështu kryetarit të një organi kolegjial mund t’i delegohet kompetenca për përgatitjen e axhendës për mbledhjen e ardhshme ose për përgatitjen dhe shpërndarjen e njoftimeve, por kurrsesi e drejta për të vendosur në lidhje me çështje të veçanta të axhendës.”[[19]](#footnote-19)

Delegimi i kompetencave nga një organ në një tjetër nuk mund të jetë i pakufizuar. Një përdorim pa kriter dhe pa kufi i delegimit të kompetencave do të shkaktonte, për moskryerje të detyrave konkrete, një mungesë përgjegjësie nga organi kompetent. Kushtetuta ka vendosur një kufizim të arsyeshëm për raste të kësaj natyre. Sipas nenit 118, pika 3 të saj, *“Organi i autorizuar me ligj për të nxjerrë akte nënligjore…, nuk mund t’ia delegojë kompetencën e tij një organi tjetër”.* Kuptimi i kësaj dispozite kushtetuese ka të bëjë me përgjegjësinë dhe detyrimin kushtetues që duhet të kenë organet e pushtetit ekzekutiv, për të mos iu shmangur kompetencës së nxjerrjes së akteve nënligjore. Do të konsiderohej shkelje kushtetuese, nëse p.sh., Këshilli i Ministrave i delegonte Kryeministrit ose një ministri të drejtën për të nxjerrë një vendim në emër dhe për llogari të qeverisë; nëse ministri i Financave i delegon Drejtorit te Pergjithshem te Tatimeve të drejtën e nxjerrjes se akteve juridike për të cilat ligji ka ngarkuar në mënyrë të shprehur vet ministrin.

Kjo dispozitë kushtetuese nuk duhet kuptuar sikur organet e administratës nuk mund të ngarkohen nga ligji ose akti nënligjor, që të nxjerrin akte administrative për një problem të caktuar. Një dukuri e tillë, jo vetëm që është e pranishme në praktikën administrative, por nuk përbën as paligjshmëri në veprimtarinë konkrete të tyre. Qëllimi i dispozitës kushtetuese është mjaft i qartë dhe ka për synim të orientojë dhe të ndalojë organet e larta që kompetencën e tyre për të nxjerrë akte nënligjor ta delegojnë në organe të tjera. Kështu p.sh., në rast dorëheqjeje, një ministër nuk mund ta delegojë të drejtën e tij për nxjerrjen e akteve nënligjore te zëvendësministri ose te ndonjë organ tjetër që ndodhet në varësin e tij. Kompetenca e nxjerrjes së aktit nënligjor është e padelegueshme, për sa kohë ligji në mënyrë të shprehur ka ngarkuar atë organ. Ky kufizim është vetëm për ato organe që ligji identifikon shprehimisht si organe urdhërdhënëse. Zakonisht organe të tilla janë Këshilli i Ministrave, ministri, ose drejtuesit e institucioneve qendrore. Për organet që ligji nuk shprehet, nuk vepron kufizimi kushtetues i delegimit.

# Organi që e delegon një kompetencë nuk mund të autorizojë organin e deleguar, që ky i fundit, t'ia nëndelegojë këtë kompetencë një organi tjetër, me përjashtim të rasteve, kur vetë ligji e parashikon një gjë të tillë.[[20]](#footnote-20)Pra, sipas kuptimit të ligjit, rregulli është se nëndelegimi i kompetencave nuk lejohet. Ky parashikim ligjor rrjedh nga parimi latin *delegatus non potest delegare,* që do të thotë se i deleguari nuk mund të delegojë vetë, d.m.th. një organ nuk mund të delegojë kompetencën që i është dhënë atij. Në rast se ligji e lejon nëndelegimin, që në fakt përbën një përjashtim, atëherë të gjitha ato rregulla që vlejnë për delegimin do të zbatohen edhe për nëndelegimin.[[21]](#footnote-21)

Në rastet kur një organ do të kalojë të drejtën e delegimit në një organ tjetër, ai duhet të përcaktojë me saktësi kompetencat që janë deleguar, duke specifikuar se çfarë veprimesh administrative mund të kryejë dhe çfarë aktesh mund të nxjerrë dhe të zbatojë organi i deleguar. Ky rregull ligjor është parashikuar për të shmangur sa të jetë e mundur shpërdorimet që mund t’i bëhen ushtrimit të pushtetit nga organi të cilit i delegohen të drejta. Përveç përcaktimit të kompetencave në aktin delegues, ligjvënësi ka parashikuar dhe botimin në Fletoren Zyrtare të aktit të delegimit. Botimi ka qëllimin që delegimi i kompetencave t’u bëhet i njohur të gjithë subjekteve që janë të interesuar dhe që kanë lidhje me veprimtarinë e organit konkret. Ky rregull është i kufizuar për organet e pushtetit qendror, ndërsa për organet e administratës vendore botimi realizohet në gazetat vendore ose edhe nëpërmjet afishimit në vende publike.[[22]](#footnote-22)

Organit delegues i njihet e drejta që të rimarrë përsëri kompetencat e deleguara si dhe të revokojë çdo akt a veprim të ndërmarrë nga organet e deleguara ose të nëndeleguara në kundërshtim me dispozitat ligjore. Një rregullim i tillë buron nga parimi i hierarkisë që vepron në administratë. Megjithatë, përdorimi i kësaj të drejte pa kriter nga organi më i lartë dëmton qëllimin e konceptit juridik të delegimit, si dhe demotivon organet e deleguara për ushtrimin normal të veprimtarisëe së tyre.

Delegimi i kompetencave nuk mund të vazhdojë pafundësisht. Edhe delegimi, si një mënyrë përfaqësimi, mund të mbarojë së ushtruari si veprimtari. Neni 32 i Kodit të Procedurave Administrative njeh tri mënyra të përfundimit të delegimit:

-Revokimi i aktit nga organi që e ka dhënë këtë të drejtë është forma kryesore e mbarimit të delegimit. E gjitha veprimtaria e kryer nga organi i deleguar, deri në momentin e revokimit të aktit, do të konsiderohet e ligjshme, me përjashtim të rasteve kur organi delegues shprehet konkretisht për parregullsinë e veprimit konkret.

-Mbarimi ose kryerja e detyrave të caktuara në aktin e delegimit është shkak për përfundimin e tij. Qëllimi për të cilin është nxjerrë akti i delegimit është realizuar dhe në këtë mënyrë delegimi konsiderohet i përfunduar.

-Zhdukja e organit delegues a të deleguar si pasojë e një shkaku ligjor (suprimimi, shkrirja) ose fator është një tjetër shkak për përfundimin e delegimit.

“Megjithëse neni 32 i Kodit të Procedurave Administrative hesht në lidhje me nivelin e publicitetit që duhet të marrë përfundimi i delegimit…, duhet kuptuar se përfundimi i delegimit, sidomos në rastin kur realizohet nëpërmjet revokimit, duhet të bëhet publik me po ato mënyra, të parashikuara nga neni 29, me të cilat bëhet publik vetë delegimi.”[[23]](#footnote-23)

***2.3. Zëvendësimi***

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

Zëvendësimi nuk është delegim i të drejtave dhe as nuk duhet konfonduar me atë koncept juridik. Zëvendësi, kur ushtron kompetencat e organit, nuk pajiset me ndonjë akt delegues. Përkundrazi, ai ushtron ato kompetenca, që ligji nuk ia ndalon, mbi bazën e qënies së tij në bazë të ligjit si zëvendës i organit.

Kodi i Procedurave Administrative e lejon zbatimin e zëvendësimit vetëm për organet administrative individuale. Kështu p.sh., zëvendëskryeministri ose zëvendësministri, përkatësisht në mungesë të Kryeministrit ose ministrit ushtrojnë të drejtat e tyre. Ky ushtrim funksioni konsiderohet i ligjshëm, jo për shkak se këto kompetenca i janë deleguar atyre nga Kryeministri ose ministri, por për arsye se, përkatësisht zëvendëskryeministri dhe zëvendësministri, në bazë të ligjit, janë personat zyrtar që i zëvendësojnë ata. Kjo cilësi i përket, gjithashtu, në shkallë hierarkike çdo zëvendësi të organit administrativ, nga qendra në bazë, që zëvendëson titullarin e organit në ushtrimin e kompetencave të tij ligjore.

Pranimi i zëvendësimit vetëm për organet individuale dhe jo edhe për organet kolegjiale është i drejtë dhe logjik. Shkaqet ligjore ose fatore që mund të ndeshen në praktikë janë të tilla që mund të pengojnë ushtrimin normal të veprimtarisë së një organi individual. Kështu, shkaqet që mund të bëjnë të pamundur ushtrimin e veprimtarisë së Kryeministrit, ministrit ose të një titullari në një institucion shtetëror mund të jenë të ndryshme. Një gjë e tillë e bën të domosdoshme që në mungesë të titullarit, funksionet e tij t’i kryej zëvëndësi i organit. Në rastet kur ligji nuk e njeh shprehimisht zëvendësin si organ, atëherë çështja mund të ndërlikohet në praktikë, për arsye se mund të vihet në diskutim veprimtaria e kryer nga ndonjë funksionar që vepron në emër të titullarit si zëvendës i tij.

Organi kolegjial vepron si një grup personash, të cilët nuk pengohen nga prania e shkaqeve të sipërcituara. Nuk mund të zëvendësohet një organ kolegjial në ushtrimin e veprimtarisë së tij, pasi funksionin kryesor për nxjerrjen e akteve të tij juridike e realizon edhe në mungesë të titullarit ose të anëtarëve të tjerë, mjafton të arrihet shumica e nevojshme që kërkon ligji për vlefshmërinë e akteve. Nëse në mbledhjen e Këshillit të Ministrave nuk janë të pranishëm disa anëtarë të tij, kjo nuk mund të paralizojë veprimtarinë e këtij organi, përderisa shumica e nevojshme për marrjen e vendimeve mund të arrihet me praninë e anëtarëve të tjerë. I vetmi problemi duket se krijohet në këto organe kur për arsyet e mësipërme, mungojnë kryetari a sekretari i organit kolegjial. Sidoqoftë, ligji e ka dhënë zgjidhjen edhe për këto raste. Sipas nenit 3 të ligjit nr. 8480, datë 27.5.1999 “Për funksionimin e organeve kolegjiale të administratës shtetërore dhe enteve publike.”, kryetari dhe sekretari zëvendësohen përkatësisht nga anëtari më i vjetër dhe nga anëtari më i ri, që të dy me të drejtë vote.

Zëvendësimi kur kryhet në persona konkret të një organi kolegjial duhet dalluar nga zëvendësimi i një organi administrativ individual. Në organin kolegjial nuk zëvendësohet organi, por drejtuesi i tij, p.sh. kryetari a sekretari, të cilët nuk janë të autorizuar nga ligji për të nxjerrë akte juridike. Akti juridik në këtë rast nxirret nga organi kolegjial. Në organin individual çështja e zëvendësimit paraqitet më e ndërlikuar, sepse ai është organi i vetëm që nxjerr aktin juridik.

Zëvendësimi është një kompetencë që nuk mund të ushtrohet në mënyrë të pakufizuar. Zëvendësi nuk mund të kryejë kompetencat që ligji ia ka njohur në mënyrë të shprehur vetëm titullarit të organit. Kështu, p.sh., zëvëndëskryeministri nuk mund të kryejë ato kompetenca që Kushtetuta ia ka njohur vetëm Kryeministrit në mënyrë të shprehur. Sipas Kushtetutës,Kryeministri i propozon Presidentit të Republikës emërimin ose shkarkimin e ministrave.[[24]](#footnote-24) Gjithashtu, është e drejta e Kryeministrit t’i propozojë Presidentit të Republikës emërimin ose lirimin nga detyra të përfaqësuesve diplomatikë të Republikës së Shqipërisë në shtetet e tjera, emërimin e Drejtorit të Shërbimit Informativ të Shtetit, emërimin dhe shkarkimin e Shefit të Shtabit të Përgjithshëm të Forcave të Armatosura etj. Gjithashtu, me propozimin e Ministrit të Brendshëm, Kryeministri emëron dhe shkarkon Drejtorin e Përgjithshëm të Policisë, ndërsa mbi bazën e propozimit të Ministrit të Mbrojtjes, Presidenti i Republikës emëron dhe shkarkon komandantët e forcave tokësore, detare e ajrore etj. Në rast të mungesë në detyrë të Kryeministrit, Ministrit të Brendshëm ose Ministrit të Mbrojtjes, Presidenti i Republikës nuk mund të emërojë apo shkarkojë funksionarët e mësipërm dhe as nuk mund të nxjerr dekret, me propozimin përkatës të zëvendëskryeministrit, zëvendësministrit të Brendshëm ose zëvendësministrit të Mbrojtjes.

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

Qëndrim i njëjtë duhet mbajtur edhe për zëvëndësministrin, të cilit megjithëse i njihet e drejta të marrë pjesë në mbledhjet e Këshillit të Ministrave, si edhe të diskutojë për problemet e ndryshme që trajtohen në mungesë të ministrit përkatës, ai nuk e ka cilësinë e anëtarit të Këshillit të Ministrave dhe, për rrjedhojë, pozicioni i tij është i kufizuar, pasi nuk i njihet e drejta e votës në këto mbledhje. Ai vetëm merr pjesë në këto mbledhje për të vënë më pas në dijeni ministrin për problemet që janë trajtuar gjatë mbledhjes së qeverisë ose për vendimet që ajo ka marrë.

Kushtetuta ka pranuar disa koncepte të reja të patrajtuara më parë që lidhen me përgjegjshmërinë kushtetuese të këtyre organeve. Kështu, në Kushtetutë parashikohet se Kryeministri nxjerr urdhra, ndërsa ministri nxjerr urdhra dhe udhëzime; vendimet e Këshillit të Ministrave, që merren me propozimin e Kryeministrit ose të ministrit përkatës, janë të vlefshme vetëm kur kundërfirmohen nga ata. Ndërsa sipas nenit 118, pika 3, nuk lejohet delegimi i kompetencës së organit, që është ngarkuar me ligj për nxjerrjen e akteve nënligjore, një organi a personi tjetër. Pikërisht, këto formulime kushtetuese saktësojnë veprimtarinë juridike urdhërdhënëse të organeve kushtetuese dhe kufizojnë kalimin e kësaj veprimtarie, për çfardo lloj shkaku, në organe të tjera. Veprimtaria juridike urdhërdhënëse është një lloj veprimtarie që nuk mund të zëvendësohet nga kushdo. Në këtë kuptim, zëvendësimi do të ushtrohet në të gjitha ato raste dhe për atë veprimtari administrative që Kushtetuta dhe ligji nuk e ndalojnë shprehimisht.

***2.4. Spostimi [[25]](#footnote-25)***

Organet administrative mund të pengohen në ushtrimin e veprimtarisë së tyre nga ndërhyrja e organeve të tjera. Kjo ndërhyrje që shmang organin nga realizimi i të drejtave që i janë ngarkuar me ligj sjell spostimin e tij nga ushtrimi i veprimtarisë administrative. Spostimi nuk lidhet me kompetencën e organit, por me inkompetencën si veprim. Ai nuk është pjesë përbërëse e kompetencës së organit, por devijim dhe shkelje shpërdoruese e thelbit të saj*. Spostimi si një koncept është një lloj sjelljeje a veprimi aktiv që shfaq autoriteti shtetëror më i lartë gjatë ushtrimit shpërdorues të veprimtarisë administrative mbi funksionet dhe kompetencat që me ligj i janë ngarkuar një organi tjetër.*

Kjo ndërhyrje e organit administrativ cenon ushtrimin e drejtë dhe normal të veprimtarisë së një organi tjetër kompetent. Spostimi nuk është një e drejtë e organit administrativ, por dukuri negative që dallon si nga delegimi, ashtu dhe nga zëvendësimi. Në këtë kuptim spostimi nuk është kompetencë. Trajtimi i tij së bashku me delegimin dhe zëvëndësimin shërben për t’i dalluar nga njëri-tjetri dhe për të kuptuar tejkalimin që i bëhet kompetencës së organit administrativ nga një organ më i lartë.

Çdo organi të administratës publike i janë caktuar me ligj kompetencat, të cilat ai ka të drejtë, por është edhe i detyruar t’i zbatojë. Paligjshmëria që vërehet në veprimet a aktet administrative është rrjedhojë qoftë e mospasjes së një koncepti të drejtë dhe ligjor për kompetencën që duhet të zbatojë çdo organ administrativ gjatë veprimtarisë së tij ekzekutive dhe vendimmarrëse, ashtu dhe e ndërhyrjeve arbitrare dhe të qëllimshme që bëjnë organet më të larta të administratës ndaj organeve më të ulta. Pikërisht shmangia arbitrare dhe në mënyrë të paligjshme e një organi nga një tjetër në veprimtarinë e tij ekzekutive dhe urdhërdhënëse përbën shpërdorim të pushtetit dhe njëkohësisht spostim të organit kompetent.

Kontrolli hierarkik i organeve më të larta mbi organet më të ulta është parim thelbësor i funksionimit të administrates. Megjithatë, ekzistenca e këtij parimi nuk duhet kuptuar sikur ky kontroll hierarkik mund të shfaqet i pakufizuar. Çdo organ e ka të përcaktuar nga ligji fushën e veprimtarisë ku duhet ta ushtrojë pushtetin e tij. Kontrolli hierarkik zbatohet në atë masë sa ai nuk dëmton dhe as nuk shmang organin në ushtrimin e kompetencave të tij. Në qoftë se ligji ka ngarkuar inspektorin përkatës të vendosë gjoba për raste të shkeljeve të rregullave në fushën e higjienës ose të mbrojtjes kundër zjarrit, kjo përbën një kompetencë të tij dhe nuk lejon asnjë organ që qendron mbi të në shkallë hierarkike ta spostojë në ushtrimin e kësaj veprimtarie. Kur për kryerjen e një veprimtarie konkrete kërkohen detyrimisht njohuri të veçanta që mund të jenë të karakterit teknik, shkencor, profesional etj., është organi kompetent ai që do ta ushtrojë këtë pushtet. Kështu p.sh., nuk mundet Kryeministri të emërojë një specialist të thjeshtë në Ministrinë e Kulturës ose të Mbrojtjes, kur kjo e drejtë, në bazë të ligjit, i përket ministrave përkatës. Gjithashtu, Ministrit të Arsimit, si organ qendror i administratës shtetërore, nuk mund t'i njihet e drejta që të pajisë me diplomën e përfundimit të Fakultetit të Drejtësisë ose të Inxhinierisë së Ndërtimit studentët që kanë mbaruar studimet e larta në këto degë, sepse organi kompetent dhe i specializuar për nxjerrjen e këtij akti është Dekani i Fakultetit së bashku me Rektorin e Universitetit etj.

Spostimi si dukuri vihet re te veprimtaria e organeve më të larta. Spostimi mund të realizohet dhe të zbatohet nga veprimet e organit më të lartë administrativ ndaj organit më të ulët, duke përfituar nga parimi i herarkisë që vepron në administratë. Nuk do të ndodhemi përpara konceptit të spostimit, kur organi më i ulët do të ushtronte detyrat e një organi më të lartë, për arsye se në një rast të tillë ka pamundësi objektive të sjelljes së efekteve juridike. Kështu p.sh., nuk mundet drejtuesi i një institucioni në nivel vendor të spostojë në ushtrimin e detyrës një organ më të lartë, si p.sh. prefektin a ministrin, sepse nuk i krijohet praktikisht një mundësi e tillë kaq e madhe e shpërdorimit të pushtetit në veprimtarinë praktike. Sidoqoftë, në raste kur dikush është cenuar nga një veprimtari e tillë, argumentet ligjore që duhen përdorur lidhen me inkompetencën e organit dhe jo me spostimin e tij.

Çdo ndërhyrje shpërdoruese dhe në kundërshtim me ligjin që do t’i bëhej një organi më të ulët kompetent në fushën e tij nga një organ më i lartë, kushdo qoftë ai, do të konsiderohej spostim nga ushtrimi i veprimtarisë administrative, me përjashtim të rasteve kur vetë ligji e parashikon ndryshe.

Sidoqoftë nuk duhet kuptuar sikur organi më i lartë e ka të pamundur në çdo rast kryerjen e veprimeve të caktuara, të cilat sipas ligjit duhet t’i kryej organi kompetent më i ulët. Ka raste në praktikën administrative dhe që ligji e lejon, që organi më i lartë të marrë ose të ushtrojë kompetencat e organit më të ulët. Ky lloj substitucioni i kompetencës nuk është i njëjtë me spostimin që u trajtua më lartë. Ky veprim nuk ka të bëjë me spostimin për sa kohë që vetë ligji e parashikon një mundësi të tillë. Pra, është e domosdoshme që organi më i lartë, kur merr përsipër vetë kryerjen e detyrave të organit më të ulët, ta ushtrojë këtë të drejtë jo si një veprim shpërdorues dhe tej caqeve të ligjit. Ai e realizon substitucionin e kompetencës, kur ndodhet brenda kompetencës së tij. Kështu, sipas nenit 121 të Kodit të Procedurave Administrative, akti administrativ mund të shfuqizohet edhe me nismën e vet organit. Kështu p.sh., një organ më i ulët ka nxjerr një akt administrativ dhe organi më i lartë, menjëherë sapo vihet në dijeni, e merr aktin dhe e shfuqizon, duke e rregulluar vetë marrëdhënien juridike. Në një rast të tillë organi më i lartë ushtron një të drejtë që i përket organit më të ulët. Ka edhe raste kur organi më i ulët për arsye të ndryshme heq dorë ose shmanget nga ushtrimi i një kompetence konkrete. Në një rast të tillë, heqja dorë nga e drejta për të ushtruar kompetencat, që i janë ngarkuar një organi administrativ, përbën paligjshmëri. Atëherë, një situatë e tillë do të zgjidhet nëpërmjet ushtrimit të veprimtarisë administrative të organit më të ulët nga organi më i lartë.[[26]](#footnote-26)

***3. PROCEDURA***

Zbatimi i procedurës së saktë ligjore është një tjetër kusht i rëndësishëm që ndikon në vlefshmërinë e aktit administrativ.Procedura që duhet të ndiqet për nxjerrjen e një akti administrativ përcaktohet nga natyra dhe forma e aktit, si dhe nga struktura dhe vendi që zë organi administrativ në sistemin e përgjithshëm të hierarkisë shtetërore. Shumica e organeve administrative gjatë ushtrimit të veprimtarisë për nxjerrjen e akteve juridike ndjekin fillimisht një procedurë paraprake që pasohet nga procedura më të veçanta, të cilat realizohen gjatë momentit të miratimit të aktit dhe përfundojnë me procedurën pas nxjerrjes së aktit. Secili prej këtyre momenteve është i nevojshëm për t’u respektuar, për arsye se gjatë fazave të kontrollit administrativ dhe gjyqësor ato mund të bëhen përcaktuese për vlefshmërinë e aktit. Megjithatë, secila faze procedurale ka rendësinë e vet e cila dallon nga tjetra, sidomos, në drejtim të pasojave jo të njëjta ligjore që mund të kenë mbi aktin administrativ.

***a) Procedura paraprake***

Në praktikën e organeve administrative, përpara se të nxirret një akt, duhet të respektohen disa rregulla të domosdoshme procedurale, të cilat i parashikon ligji ose akti nënligjor dhe që kanë karakter detyrues. Këto rregulla i japin aktit që do të nxirret më shumë qëndrueshmëri dhe garanci, qoftë për krijimin e pasojave të dëshiruara juridike, ashtu dhe për shmangien në maksimum të pasaktësive ose ometimeve, të cilat mund të ndikojnë dhe në kundërligjshmërinë e tij.

Parimi i hetimit inkuizitorial që karakterizon veprimtarinë e organit administrativ vendimmarrës, i pranuar në Kodin e Procedurave Administrative, kërkon që autoriteti administrativ të veprojë si një mbrojtës i interesave publikë, duke përdorur të gjitha mjetet që ka në dispozicion dhe të verifikojë të gjitha faktet, në mënyrë që të arrijë në një vendim sa më të drejtë. Ai nuk duhet të kufizohet vetëm në provat e dhëna nga palët, por nëse do të jetë e nevojshme të kërkojë edhe ndonjë informacion ose dokumente të nevojshme që i shërbejnë një zgjidhjeje sa më të drejtë të çështjes. [[27]](#footnote-27)

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

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

Gjatë fazës paraprake, në rast se ndonjë qytetari për arsye të padijenisë ose të ndonjë gabimi rrezikon t’i preken të drejtat e tij, mbi organin administrativ rëndon detyrimi ligjor për të dhënë informacionin dhe këshillat e nevojshme për të gjithë këtë procedurë që do të ndiqet. Për këtë arsye, autoriteti administrativ duhet të informojë palën, për të qartësuar ose korigjuar gabimet në kërkesën e saj, kur nuk është paraqitur sipas ligjit. Ai duhet t’i informojë palët, të cilat janë të interesuara, për aq sa është e nevojshme, rreth të drejtave dhe detyrimeve të tyre në përputhje me procedurën administrative. Këshillat a informacionet duhet të jenë të sakta dhe jo evazive ose me dy kuptime.

E drejta e palëve për t’u informuar dhe njohur me dokumentet që do të përdoren në këtë procedurë, përveç rasteve kur me ligj janë vendosur kufizime, është e lidhur me detyrimin e organit administrativ për të zbatuar këtë parim. Mos respektimi i këtij parimi procedural në fazën paraprake sjell përgjegjësinë e organit për humbjen që mund t’i shkaktohet qytetarit.

***b) Procedura që ndiqet gjatë nxjerrjes së aktit***

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

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

Të gjithë momentet procedurale që duhet të respektohen gjatë fazës së nxjerrjes të aktit parashikohen si rregull në ligjet që rregullojnë me hollësi organizimin dhe funksionimin e organeve administrative. Në ato raste, kur ligji i posaçëm nuk rregullon shprehimisht aspektet procedurale që duhet të ketë parasysh autoriteti administrativ gjatë nxjerrjes së një akti, do të zbatohen rregullat e përgjithshme, të cilat kanë gjetur pasqyrim në ligjin nr. 8480, datë 27.5.1999 “Për funksionimin e organeve kolegjiale të administratës shtetërore dhe enteve publike”.

Në këtë ligj janë parashikuar rregulla të hollësishme që duhet të zbatohen nga organet kolegjiale, si p.sh. rasti i zëvendësimit të kryetarit a sekretarit për pamundësi të ushtrimit të detyrës, mënyra e thirrjes së mbledhjes, marrja e vendimeve, forma e votimit dhe quorumi i nevojshëm për vlefshmërinë e mbledhjeve dhe të vendimeve të marra etj.

Kështu, mbledhjet thirren nga kryetari sipas një rendi dite të saktësuar më parë dhe që u dërgohet anëtarëve të paktën 48 orë përpara. Mbledhjet e organeve kolegjiale, që nuk janë të zgjedhura, si rregull nuk zhvillohen të hapura. Megjithatë, mosrespektimi i rregullave për thirrjen e mbledhjeve nuk shkakton në çdo rast pavlefshmërinë e tyre, në qoftë se anëtarët e organit e miratojnë paraprakisht zhvillimin e saj.

Quorumi është aspekt i rëndësishëm që ndikon në vlefshmërinë e mbledhjes dhe të aktit që merret. Për zhvillimin e mbledhjeve kërkohet më shumë se gjysma e anëtarëve, të cilët nuk kanë të drejtë të abstenojnë. Abstenimi është i lejueshëm vetëm për organet e zgjedhura. Votimi kryhet i hapur, me përjashtim të rasteve kur vendimi përmban vlerësime për sjelljen ose cilësitë e një individi. Për të marrë vendimin kërkohet shumica e votave të anëtarëve të pranishëm, me përjashtim të rasteve kur ligji parashikon shumicë të cilësuar. Në rast të barazimit të votave, vendos vota e kryetarit.

Ligji kërkon edhe mbajtjen e një procesverbali, në të cilin bëhet përmbledhja e gjithçkaje që thuhet në mbledhje deri në aktin që nxirret dhe rezultatin e votimit. Ky merr një rëndësi të veçantë sidomos për nxjerrjen në pah e mënyrës së vendimmarrjes dhe të efekteve të fuqisë juridike të aktit administrativ jonormativ.

Krahas këtyre rregullave të sipërcituara është e domosdoshme të mos neglizhohen nga autoriteti publik disa parime procedurale të sanksionuara nga Kodi i Procedurave Administrative, të cilat janë mjaft të rëndësishme dhe thelbësore për tu respektuar gjatë procedimit administrativ. *Parimi i dëgjimit*, tashmë i sanksionuar në Kushtetutë dhe në këtë Kod, kërkon para marrjes së vendimit administrativ, që ndërhyn në të drejtat e ndonjë pale, t’i jepet rasti asaj të shprehet mbi faktet që shqyrtohen. Parimi kërkon që palët të jenë në gjendje të mbrojnë të drejtat e tyre në procedurat administrative, deri në atë masë sa atyre t’u jepet mundësia që të shprehin vetë pretendimet kryesore përpara marrjes së vendimit përfundimtar.

E drejta e dëgjimit mund edhe të mos respektohet, nëse kushtet e një rasti nuk e lejojnë zbatimin e tij. Dhe në mënyrë të veçantë ky parim mund të lihet mënjanë në rastet kur marrja e një vendimi është urgjente, ose kur një masë e tillë do të kompromentonte ekzekutimin e tij. Gjithashtu, organi administrativ mund të mos lejojë palët e interesuara të shprehen në rastet kur ato kanë patur rastin dhe mundësinë të shfaqin mendimet e tyre gjatë fazës së procedimit mbi provat ekzistuese, si dhe kur informacioni i paraqitur gjatë procedimit të shpie drejt një vendimi në favor të palës së interesuar.

Parimi i paanësisë është një tjetër aspekt thelbësor që duhet garantuar nga autoriteti administrativ. Asnjë punonjës i organeve të administratës nuk mund të marrë pjesë në një proces vendimmarrës administrativ ose në një lidhje kontrate, ku administrata që ai përfaqëson ose vetë punonjësi është palë, ose kur ka një interes vetjak të drejtpërdrejtë a të tërthortë në çështjen në fjalë. Kodi i Procedurave Administrative në nenin 43 parashikon se aktet administrative, që nxirren në rastet kur veprojnë dispozitat mbi skualifikimin e punonjësve të administratës, janë të pavlefshme.

Mosrespektimi i rregullave të mësipërme procedurale gjatë fazës së nxjerrjes së aktit administrativ, do të ishte e mjaftueshme për të shërbyer si shkak për të argumentuar pavlefshmërinë e mbledhjes së autoritetit shtetëror dhe të vetë aktit administrativ.

***c) Procedura që ndiqet pas miratimit të aktit***

Ka akte të cilat sapo miratohen nga organi kompetent i fillojnë menjëherë efektet e tyre juridike, pa qenë nevoja që për to të kërkohet respektimi i ndonjë procedure konkrete. Me miratimin e aktit, organi administrativ duket sikur nuk ka ndonjë detyrim tjetër ligjor në këtë drejtim. Kështu p.sh., pas nxjerrjes së lejes për ndërtim, pas dhënies së dëshmisë së aftësisë për drejtuesit e automjeteve (patentës), ose pas nxjerrjes së licensës për ushtrimin e një veprimtarie tregtare të caktuar, organeve përkatëse të administratës duket se nuk u mbetet respektimi i ndonjë procedure tjetër formale. Në këto raste akti është nxjerrë, i ka filluar efektet e tij juridike dhe për përmbajtjen e tij janë vënë në dijeni personat e interesuar. Në këto raste akti është i ligjshëm nga pikëpamja e respektimit të procedurës së tij.

Megjithatë, në raste të tjera, që në praktikën tonë administrative nuk janë të rralla, gjendja paraqitet ndryshe. Shfaqja e efekteve juridike të aktit administrativ dhe krijimi i pasojave të dëshiruara juridike diktojnë mbi organin administrativ respektimin edhe të disa kërkesave të tjera procedurale, mosrespektimi i të cilave mund të sjell efekte juridike mbi vlefshmërinë e aktit administrativ.

Akti administrativ, pasi miratohet nga organi administrativ, duhet të materializohet në një formë të caktuar ligjore. Pas këtij momenti vjen aspekti tjetër procedural që lidhet me vënien në dijeni të përmbajtjes së aktit subjekteve të interesuara. Në varësi të përmbajtjes së aktit dhe të strukturës së organit që e ka nxjerrë, kryhet dhe procedura e njoftimit të aktit që realizohet me shpallje ose me botim.

Shpallja e aktit kryhet në forma të ndryshme, të cilat varen kryesisht nga lloji dhe rëndësia e aktit administrativ, nga organi që e nxjerr ose dhe nga rrethi i subjekteve të cilëve iu drejtohet. P.sh., ndryshe shpallet një vendim i Këshillit të Ministrave, ndryshe një urdhër i Ministrit të Brendshëm dhe, gjithashtu, ndryshe mund të shpallet një urdhër ose vendim i një drejtuesi institucioni në nivel vendor. Shpallja e aktit mund të bëhet nëpërmjet njoftimit të drejtpërdrejtë të subjektit të interesuar, nëpërmjet shpalljeve në vende të caktuara, ose me anën e botimit në shtyp, në buletine të posaçme, me transmetimin në radiotelevizion dhe për aktet me karakter normativ të Këshillit të Ministrave, të ministrave dhe të institucioneve të tjera qendrore, me botimin e tyre në Fletoren Zyrtare.

Të gjitha këto veprime duhet të kryhen nga organi që e ka nxjerrë aktin. Kjo procedurë, e cila është trajtuar gjerësisht në kreun e fuqisë juridike të aktit, është e domosdoshme, pasi nga respektimi i saj varet momenti, koha se kur akti administrativ bëhet i zbatueshëm. Nga ky moment, akti merr fuqi juridike e bëhet i ekzekutueshëm dhe subjektit të interesuar i lind e drejta për të kundërshtuar paligjshmërinë e tij në organet më të larta administrative ose në gjykatë. Pikërisht, kryerja e këtyre veprimeve përbën dhe fazën përmbyllëse të procedurës, në të cilat kalon akti administrativ.

Të tri fazat, duke filluar nga procedura paraprake, ajo që ndiqet gjatë nxjerrjes së aktit, si dhe procedura pas miratimit të tij, përbëjnë në tërësi një element përcaktues për vlefshmërin e aktit. Në akte të ndryshme, tri fazat nuk paraqiten në të njëjtat kushte dhe secila duhet respektuar në varësi të aktit administrativ që miratohet. Ligji nuk i ndan dhe as i specifikon në këtë mënyrë fazat në të cilat kalon procedura e nxjerrjes së aktit administrtiv. Megjithatë, procedura, në tërësinë e saj, si një kusht thelbësor që përcakton vlefshmërinë e aktit administrativ, është elementi më i cënuar dhe që ndeshet më shpesh në praktikën administrative të organeve të administratës publike.

***4. PERPUTHJA E AKTIT ME PËRMBAJTJEN E LIGJIT***

Karakteri nënligjor i aktit administrativ është një ndër veçoritë kryesore të tij. Sipas këtij elementi të rëndësishëm, akti administrativ duhet t’i referohet për çdo rast kërkesave të ligjit, me qëllim që të mos vijë në kundërshtim me të. Akti administrativ nuk duhet të tejkalojë për asnjë moment kufijtë e ligjit.

Kundërligjshmëria e një akti administrativ është në ato raste, kur urdhërimet e tij nuk janë në përputhje me urdhërimet e ligjit, d.m.th. përmbajtja e aktit administrativ bie ndesh dhe nuk respekton përmbajtjen e vet ligjit. Pra, akti është i kundërligjshëm dhe pa vlerë e, për rrjedhojë, nuk mund të krijojë pasoja juridike.

Në këtë kuptim, një nga kërkesat kryesore që akti administrativ të jetë i ligjshëm, është që përmbajtja e tij të jetë e njëjtë dhe të mos e kundërshtojë përmbajtjen e vet ligjit, në zbatim të të cilit ai është nxjerrë. Një akt që nuk respekton këtë kërkesë të ligjit konsiderohet nul, i pavlefshëm dhe nuk duhet të merret parasysh. Si rrjedhojë, akti nuk mund dhe nuk duhet të zbatohet. Prandaj, rishikimi administrativ ose gjyqësor mbeten rrugët që duhen ndjekur, për të bërë të mundur ndërprerjen e paligjshmërisë së aktit dhe riparimin e pasojave negative që mund të kenë ardhur nga zbatimi i tij në praktikë.

Raste të mospërputhjes së përmbajtjes së aktit me përmbajtjen e ligjit nuk janë të pakta në praktikën administrative. Kjo paligjshmëri që del në pah në raste të tilla, mund të mos lidhet me shkelje të aspekteve të tjera të vlefshmërisë së aktit, si kompetenca a procedura. Kështu p.sh., autoriteti administrativ kompetent nxjerr një vendim sipas një procedure korrekte dhe në përputhje me ligjin, por megjithatë thelbi i këtij akti nuk përputhet me përmbajtjen e vet ligjit. Pra, të dy kushtet që kërkon ligji për vlefshmërinë e aktit, organi administrativ mund t’i ketë zbatuar, por kjo nuk përbën ndonjë argument imunizues në favor të vlefshmërisë së aktit administrativ. Përkundrazi, mjafton mospërputhja e përmbajtjes së aktit me përmbajten e ligjit, që akti të konsiderohet i paligjshëm.

Arsyet e një mospërputhjeje të tillë mund të jenë keqkuptimet, keqinterpretimet ose edhe abuzimet që organi administrativ mund t’i bëjë përmbajtjes dhe kuptimit të ligjit. Nuk përjashtohen rastet kur një paligjshmëri e tillë të shkaktohet nga paqartësia që vetë ligji mbart në vetvete. Nxjerrja e një konkluzioni të drejtë dhe të saktë për përmbajtjen e aktit dhe të ligjit bëhet mbi bazën e interpretimit të organit që realizon rishikimin administrativ ose gjyqësor të aktit konkret.

*Një akt administrativ ka mospërputhje me përmbajtjen e ligjit në rastet kur:*

***a)*** me anë të aktit administrativ parashikohet ose urdhërohet kryerja e veprimeve të caktuara, si p.sh. jepen të drejta (krijohen dobi a favore) ose ngarkohet me detyrime (urdhërohet pagimi i një gjobe a një detyrimi), në një kohë që ligji nuk i lejon ose edhe i ndalon. Kështu p.sh., dhënia e së drejtës një subjekti juridik për të kryer ndërtime në një pronë private, pa marrë më parë pëlqimin e pronarit të truallit; pajisja me diplomën e juristit e një shtetasi, i cili nuk ka përfunduar studimet e larta në Fakultetin e Drejtësisë, urdhërimi i një subjekti tregtar për të paguar një gjobë në masën që nuk parashikohet nga ligji etj.

Duke analizuar shembujt e mësipërm rezulton se aktet administrative të nxjerra nga organet kompetente nuk bazohen në përmbajten e saktë që kanë dispozitat konkrete ligjore. Kështu p.sh., ligji “Për urbanistikën” i njeh të drejtën subjekteve që të kryejnë ndërtime në një territor të caktuar, por kjo e drejtë është e kondicionuar nga detyrimi për të respektuar kriteret ligjore për kryerjen e ndërtimit. Gjithashtu shtetasve u njihet e drejta që të ndjekin arsimin e lartë, por kjo nuk detyron organet e specializuara që, për të mos shkelur këtë detyrim kushtetues, t’u njohin të gjithë aplikantëve, të cilët e kërkojnë një të drejtë të tillë, vazhdimin e studimeve për degën përkatëse, pa iu nënshtruar rregullave përkatëse ligjore; legjislacioni në fushën e taksave dhe tatimeve nuk lejon autoritetin administrativ të ndëshkojë subjektet tatimpaguese tej masave dhe llojeve të dënimeve administrative etj;

***b)***  nëpërmjet aktit administrativ ndalohen ose refuzohen të drejta që janë të lejuara nga ligji. Kështu p.sh., vendimi i komisionit të kthimit të pronave ish-pronarëve i refuzon padrejtësisht një ish-pronari të drejtën për t’iu njohur pronësia mbi një objekt, ndërkohë që ligji ia njeh këtë të drejtë; organet e tatimeve i refuzojnë të drejtën një subjekti juridik a fizik, i njohur si i tillë nga gjykata, për t’u pajisur me certifikatën e regjistrimit tatimor; zyra e gjendjes civile refuzon kryerjen e regjistrimit në regjistrin themeltar të shtetasve për një qytetar që plotëson kriteret e ligjit; autoriteti shtetëror nuk pajis me pasaportë një shtetas që plotëson të gjithë dokumentacionin e nevojshëm ligjor etj.

Në të gjitha këto raste organet administrative padrejtësisht dhe në kundërshtim me përmbajtjen e ligjit u refuzojnë të drejtat ligjore subjekteve te ndryshme. Akte të tilla kanë karakter refuzues dhe ndalues.

Do të ndodhemi përpara një paligjshmërie të tillë edhe kur organi administrativ hesht ndaj kërkesës së shtetasit për të përfituar një të drejtë ligjore, me përjashtim të rastit kur ligji e konsideron heshtjen e organit si miratim a mosmiratim të kërkesës së paraqitur. Mosdhënia e përgjigjes nga organi apo refuzimi që ai shfaq duke mos nxjerr një akt administrativ, përbën një argument ligjor për sbjektin e interesuar për t’u drejtuar në organin administrativ më të lartë ose në gjykatë;

***c)*** një akt administrativ nxirret në bazë të një akti të kundërligjshëm të një organi më të lartë. Kështu p.sh., një urdhër i drejtorit të drejtorisë arsimore bazohet në një urdhër a udhëzim të Ministrit të Arsimit që është në kundërshtim me ligjin; një urdhër i drejtorit të degës së tatim-taksave që është mbështetur në një vendim të Këshillit të Ministrave, i cili është shfuqizuar etj.

Në këto raste, pavarësisht se akti konkret është mbështetur në një akt të një fuqie më të lartë juridike, ai do të konsiderohet i pavlefshëm, për arsye se akti bazë që ka shërbyer për nxjerrjen e aktit konkret ka rënë nga fuqia ose është shfuqizuar.

Në të gjitha rastet e mësipërme mund të jenë zbatuar të dy kërkesat që kërkon ligji për vlefshmërinë e aktit administrativ, si kompetenca e organit, ashtu dhe procedura që duhet ndjekur për nxjerrjen e aktit, por mjafton mosrespektimi i kriterit tjetër po aq të rëndësishëm, i cili kërkon përputhjen midis përmbajtjes së aktit administrativ me përmbajtjen e ligjit, që akti të konsiderohet i kundërligjshëm.

***5. PËRPUTHJA E AKTIT ME QELLIMIN E LIGJIT***

Organet administrative, kur nxjerrin një akt juridik, vlerësojnë në tërësi shumë aspekte të karakterit objektiv e subjektiv që kanë ndikim të ndjeshëm në saktësinë e aktit. Përcaktimi i rrethanave ose gjetja e momentit të përshtatshëm për nxjerrjen e aktit administrativ, i analizuar së bashku me synimin kryesor që kërkon të arrij organi nëpërmjet tij, janë elemente të rëndësishme për të konkluduar për vlefshmërinë.

Nëpërmjet aktit administrativ realizohet krijimi, ndryshimi ose shuarja e një marrëdhënieje juridike të caktuar. Pikërisht, ky qëllim, që kërkohet të arrihet nëpërmjet aktit administrativ nga çdo autoritet administrativ, duhet të përputhet me atë qëllim që ka vetë ligji. Ndjekja nga ana e organit administrativ gjatë procesit urdhërdhënës të qëllimeve të ndryshme nga ato të vet ligjit, do të ndikonte drejtpërdrejt në vlefshmërinë e aktit.

Nuk përjashtohen në praktikën administrative rastet, kur nga ana e organit të administratës respektohen tri kriteret e nevojshme të vlefshmërisë dhe përsëri akti të konsiderohet i pavlefshëm. Pra, në një rast konkret është nxjerr një akt administrativ nga organi kompetent, sipas një procedure korrekte ligjore dhe në përputhje me përmbajtjen e ligjit, por mund të bëhet shkak për t’u konsideruar i pavlefshëm, mosvlerësimi drejt dhe saktësisht i qëllimit që ai kërkon të arrijë.

Arsyet që ndikojnë në nxjerrjen e një akti administrativ, ku përmbajtja dhe qëllimi i tij të jetë i kundërt me qëllimin e ligjit, janë të ndryshme. Nuk mjafton vetëm *keqbesimi* i organit, që akti administrativ të konsiderohet i pavlefshëm. Mund të ndodhë që organi, i cili ka nxjerr aktin, të mos niset nga ndonjë qëllim i keq, megjithatë akti i nxjerrë prej tij, jo për arritjen e qëllimeve të ligjit, por *për arritjen e qëllimeve të tjera*, të konsiderohet i kundërligjshëm. Gjithashtu, mund të ndodhë, që organi, i cili nxjerr aktin administrativ, të ndjekë qëllime, të cilat janë në favor të interesit të përgjithshëm dhe përsëri qëllimi i aktit nuk konsiderohet i ligjshëm për shkak të mospërputhjes së tij me qëllimin e ligjit, në bazë të të cilit ai nxirret. Kështu p.sh., këshilli i rregullimit të territorit jep një leje për ndërtimin e një kabine elektrike në një pronë private, pa marrë më parë pëlqimin e pronarit dhe pa u ndjekur procedura ligjore e shpronësimit. Në këtë rast, vërtetë ekziston një qëllim i mirë, në kuptimin e plotësimit të një interesi të përgjithshëm (ndërtimi i një kabine elektrike) që do t’i shërbejë interesave të një grupi qytetarësh në një zonë të caktuar. Ky interes i ligjshëm i organit në nxjerrjen e aktit administrativ duhet vlerësuar në raport dhe me qëllimin që ka ligji kur e autorizon atë, për të ndërmarrë një veprim të tillë. Organi administrativ (K.RR.T) duhet të ketë parasysh se qëllimi i ligjit nuk është të injorojë ose të mohojë të drejtën kushtetuese të pronarit të truallit, për të gëzuar lirisht pronën e vet. Qëllimi i aktit, në këtë rast vërtetë është të realizohet një interes i përgjithshëm, por ai duhet parë edhe në funksion të interesave të individit. Në raste të tilla duhet të kryhet më parë shpronësimi për interesa publikë, sipas një procedure të caktuar, që akti për miratimin e lejes së ndërtimit të konsiderohet në përputhje dhe me qëllimin e ligjit.

Rastet kur qëllimi i aktit administrativ nuk përputhet me qëllimin që ndjek ligji në praktikën administrative janë më të pakta në krahasim me rastet e shumta që kanë të bëjnë me mosrespektimin e kompetencës së organit, të procedurës së nxjerrjes së aktit, si dhe të mospërputhjes së përmbajtjes së aktit me përmbajtjen e ligjit. Megjithatë, raste të tilla ka, si p.sh. organi administrativ kompetent vendos që të shpronësojë banesën e një shtetasi, me qëllimin që pas prishjes në këtë truall të ndërtojë një objekt për qëllime publike. Në fakt, pas kryerjes së shpronësimit, jo vetëm që nuk e shëmb atë, por e përdor për një qëllim tjetër, p.sh. për sipërfaqe banimi ose për një qëllim tjetër të ndryshëm nga ai që kërkon ligji.[[28]](#footnote-28)

Në këto raste jemi përpara *shpërdorimit të pushtetit të besuar,* pasi akte të tilla ndjekin qëllimë të ndryshme nga ato që parashikohen në ligjin përkatës. Organet administrative duhet që me aktet që miratojnë të respektojnë kërkesën, që përmbajtja e akteve të përputhet me qëllimin e ligjit në bazë e për zbatim të të cilit ato nxirren.[[29]](#footnote-29)

Të katër elementet që karakterizojnë vlefshmërinë e aktit administrativ kanë rëndësi përcaktuese, për të vlerësuar ligjshmërinë e tij. Asnjëri prej këtyre kritereve nuk mund të marrë përparësi, për arsye të konkurrimit me njëri-tjetrin. Veprimet e administratës publike, të mbështetura në parimet e sanksionuara nga Kushtetuta, ligjet dhe aktet e tjera juridike, duhet të jenë të tilla që të kërkojnë realizimin e interesave të ligjshëm. Ato duhet të përdorin gjithnjë mjetet më të përshtatshme, me masa sa më pak të dëmshme dhe në proporcion me gjendjen që e dikton, me synimin që qëllimi i kërkuar për t’u arritur të përputhet me përmbajtjen e ligjit, duke respektuar procedurat korrekte ligjore. Nëse organet e administratës publike arrijnë të kuptojnë drejt elementet thelbësore që karakterizojnë konceptin e vlefshmërisë së akteve administrative dhe të zbatojnë me saktësi në veprimtarinë e tyre praktike kriteret e sipërtrajtuara, është e kuptueshme se parimi i ligjshmërisë nuk mbetet një nocion teorik dhe abstrakt.

1. Në nenin 137, pika 2 të Kodit të Procedurave Administrative parashikohet: “Organi administrativ, të cilit i drejtohet ankimi, shqyrton ligjshmërinë dhe rregullsinë e aktit të kontestuar.” [↑](#footnote-ref-1)
2. Shih nenin 21, pika 2 të Kodit të Procedurave Administrative. [↑](#footnote-ref-2)
3. Pollozhani, Bajram; Salihu, Lazim: “Procedura administrative dhe konflikti administrativ”, Logos-a 2004. [↑](#footnote-ref-3)
4. Komentar Kodi i Procedurave Administrative, Botimet Toena, Tiranë 2004, Ribotim i plotësuar, faqe 78. [↑](#footnote-ref-4)
5. Neni 102, pika 2 e Kushtetutës parashikon :”*Kryeministri zgjidh mosmarrëveshjet ndërmjet ministrave.”* [↑](#footnote-ref-5)
6. Shih nenin 36 të Kodit të Procedurave Administrative. [↑](#footnote-ref-6)
7. Sipas nenit 131, shkronja “ç” të Kushtetutës *:”Gjykata Kushtetuese vendos për mosmarrëveshjet e kompetencës ndërmjet pushteteve, si dhe ndërmjet pushtetit qendror dhe qeverisjes vendore”.* [↑](#footnote-ref-7)
8. Sipas nenit 21 të KPA *:”Kompetencat e organeve të administratës publike janë të përcaktuara me ligj ose me akt nënligjor dhe ushtrimi i tyre është i detyrueshëm, përveç rasteve kur normat ligjore parashikojnë delegimin ose zëvendësimin e kompetencave”*. [↑](#footnote-ref-8)
9. Shih vendimin nr 1343, datë 14.11.2000 të Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë, ku ndërmjet të tjerave arsyetohet : “Vendimi i Komisionit të Kthimit të Pronave, që këtë banesë ia kthen të paditurit pas katër vjetësh, ndërkohë që një organ tjetër administrativ (Seksioni i Financës-shën i aut.) ia kishte kthyer paditësve dhe që përdorej pjesërisht prej tyre...vjen në kundërshtim edhe me rregullat që përcaktojnë kompetencat lëndore midis organeve të administratës shtetërore.” [↑](#footnote-ref-9)
10. Çomo, Jani: E Drejta Administrative- botim i vitit 1983. [↑](#footnote-ref-10)
11. Komentar Kodi i Procedurave Administrative, Botimet Toena, Tiranë 2004, Ribotim i plotësuar, faqe 54. [↑](#footnote-ref-11)
12. Shih vendimin nr. 1071, datë 7.11.2000 të Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë në të cilin ndërmjet të tjerave arsyetohet : “Zgjidhja e mosmarrëveshjeve juridiko-civile nuk është në juridiksionin administrativ…Në rastin në shqyrtim nga i padituri është pretenduar se banon në banesë në bazë të një kontrate qiraje dhe se prona nuk i është kthyer paditësit në bazë të ligjit, ndërsa paditësi ka pretenduar qënien e tij pronar dhe ka kërkuar lirimin e dorëzimin e saj. Që nga viti 1971 ka qenë gjykata ajo që ka shqyrtuar kërkimet e palëve në gjykim duke marrë vendimet përkatëse. Fakti që këto vendime nuk janë zbatuar, nuk legjitimon Bashkinë që të nxjerrë urdhër administrativ.., Pra, urdhri i Kryetarit të Bashkisë edhe në këtë aspekt nuk ka bazë ligjore.” [↑](#footnote-ref-12)
13. Sipas nenit 137/3 të Kodit të Procedurave Administrative, në parim palët e interesuara mund t’i drejtohen gjykatës vetëm pasi të kenë ezauruar rekursin administrativ. [↑](#footnote-ref-13)
14. Shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr. 18, date 17.11.2004. [↑](#footnote-ref-14)
15. Shih nenin 25 të Kodit të Procedurave Administrative. [↑](#footnote-ref-15)
16. Neni 22 i Kodit të Procedurave Administrative, parashikon konceptin e juridiksionit. [↑](#footnote-ref-16)
17. Neni 26 i Kodit të Procedurave Administrative . [↑](#footnote-ref-17)
18. Shih nenin 27 të Kodit të Procedurave Administrative. [↑](#footnote-ref-18)
19. Komentar Kodi i Procedurave Administrative, Botimet Toena, Tiranë 2004, Ribotim i plotësuar, faqe 67. [↑](#footnote-ref-19)
20. Shih nenin 28 të Kodit të Procedurave Administrative. [↑](#footnote-ref-20)
21. Neni 33 i Kodit të Procedurave Administrative. [↑](#footnote-ref-21)
22. Neni 29 i Kodit të Procedurave Administrative. [↑](#footnote-ref-22)
23. Komentar Kodi i Procedurave Administrative, Botimet Toena, Tiranë 2004, Ribotim i plotësuar, faqe 74. [↑](#footnote-ref-23)
24. Neni 98 i Kushtetutës së Republikës të Shqipërisë. [↑](#footnote-ref-24)
25. Termi që përdoret në terminologjinë gjuhësore është zhvendosja, por për arsye të traditës, termi spostim konsiderohet si më i përshtatshëm. [↑](#footnote-ref-25)
26. Shih më gjerë nenin 21 të Kodit të Procedurave Administrative. [↑](#footnote-ref-26)
27. Ekzistenca e këtij parimi nuk parashikohet në mënyrë të shprehur në Kodin e Procedurave Administrative, por nga shumë dispozita të tij del i qartë roli shumë aktiv që administrata shtetërore kryen gjatë procedurës hetimore administrative. Janë shumë dispozita ligjore në këtë drejtim që e njohin këtë parim, si neni 46, neni 81/1, neni 85/2, neni 87/1 të këtij Kodi. [↑](#footnote-ref-27)
28. Në nenin nenit 26, pika 2 të ligjit nr. 8561, datë 22.12.1999 “Për shpronësimet dhe marrjen në përdorim të përkohëshëm të pasurisë pronë private për interes publik” thuhet : “Në rastet kur subjekti, në favor të të cilit bëhet shpronësimi, i përdor pasuritë pronë private të shpronësuara ose kryen veprime në kundërshtim me shkakun dhe qëllimin e shpronësimit, si dhe kur ndryshon destinacionin e këtyre pasurive ose të projekteve dhe të investimeve të realizuara mbi to përpara përfundimit të periudhës të ruajtjes të destinacionit të caktuar në vendimin e shpronësimit dhe nëse Këshilli i Ministrave, brenda një afati tremujor, nuk vendos marrjen përsipër nga shteti të realizimit të qëllimit dhe të shkakut të shpronësimit për interes publik, ky shpronësim quhet i pavlefshëm.” [↑](#footnote-ref-28)
29. Shih më gjerë për këtë çështje në kreun ku analizohet akti diskrecial. [↑](#footnote-ref-29)