

UNIVERSITETI I EVROPËS JUGLINDORE

УНИВЕРЗИТЕТ НА ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА

SOUTH EAST EUROPEAN UNIVERSITY



FAKULTETI I DREJTËSISË

ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ

LAW FACULTY

STUDIME PASDIPLOMIKE – CIKLI I DYTË

**PROGRAMI STUDIMOR: E DREJTA KUSHTETUESE DHE
E DREJTA ADMINISTRATIVE**

TEZA:

**KONFLIKTI ADMINISTRATIV SI NJË FORMË SPECIFIKE JURIDIKE E
KONTROLLIT MBI VEPRIMTARINË E ADMINISTRATËS TË REPUBLIKËS SË
MAQEDONISË SË VERIUT**

KANDIDATI:

Berat Reçani

MENTORI:

Assoc. Prof. Dr. sc. Blerton Sinani

Tetovë, 2023

**“Nëse koha e kaluar ishte kohë e reformave kushtetuese, koha e tashme është
kohë e reformave administrative”**

DEKLARATË

Me anë të kësaj deklarate, unë, Berat Reçani deklaroj dhe vërtetoj se unë jam autor origjinal të këtij punimi të tezës së magjistraturës me titull: *“KONFLIKTI ADMINISTRATIV SI NJË FORMË SPECIFIKE JURIDIKE E KONTROLLIT MBI VEPRIMTARINË E ADMINISTRATËS TË REPUBLIKËS SË MAQEDONISË SË VERIUT ”* dhe se të gjitha referencat si dhe citimet e marra nga burimet e ndryshme materiale apo elektronike janë të shënuara me fusnota në fund të çdo faqeje si dhe në fund të kësaj teze.

Nëpërmjet kësaj teze synoj të eksploroj të dhëna rreth temës *“KONFLIKTI ADMINISTRATIV SI NJË FORMË SPECIFIKE JURIDIKE E KONTROLLIT MBI VEPRIMTARINË E ADMINISTRATËS TË REPUBLIKËS SË MAQEDONISË SË VERIUT ”* dhe të kontribuoj në pjesën ekzistuese të njohurive në këtë lëmi. Gjatë gjithë procesit tim akademik, unë kam zhvilluar një interes të madhë për të kuptuar aspektin më të rëndësishëm të kësaj teze të magjistraturës. Duke hulumtuar në këtë tezë, shpresoj të hedh dritë mbi kompleksitetin që rrethon konfliktin administrativ dhe të ofroj njohuri të vlefshme që mund të përdoren nga studiuesit, praktikuesit dhe vendimarrësit. Përmes analizave të thukta dhe rigoroze, të menduarit kritik unë synoj të zbuloj perspektiva të reja, të sfidoj supozimet mbizotëruese dhe të ofroj rekomandime për kërkime të ardhshme dhe aplikime praktike. Për të arritur këto objektiva, kjo tezë ka një kombinim të metodave cilësore.

Duke përdorur teknikë të mbledhjes së të dhënave empirike dhe duke kryer rishikime të plota të literaturës, unë parashikoj të gjeneroj gjetje gjithëpërfshirëse dhe të besueshme që të kontribuojnë në avancimin e njohurive në këtë lëmi.

Si përfundim, kjo tezë përfaqëson një kulm të procesit tim akademik dhe një dëshmi të përkushtimit dhe pasionit tim për të Drejtën Kushtetuese dhe Drejtën Administrative.

Shpresojë që hulumtimet dhe kontributet e kësaj teze të magjistraturës të frymëzojnë eksplorim të mëtejshëm, të nxisin diskursin intelektual dhe në fund të kenë një impakt pozitiv.

PËRMBAJTJA:

HYRJE

Qëllimi dhe rëndësia e punimit	10
Hipotezat e punimit	14
Metodologjia hulumtuese	15

KAPITULLI I

KONSIDERATA TË PËRGJITHSHME MBI KONTROLLIN E PUNËS SË ADMINISTRATËS

1. Kuptimi i kontrollit, subjektet e kontrollit, lënda (objekti) i kontrollit, autorizimet kontrolluese ndaj veprimtarisë së administratës	16
2. Subjektet e kontrollit të administratës	17
3. Karakteristikat e përgjithshme të kontrollit ndaj administratës	18
4. Format kryesore të kontrollit administrativ	19
5. Kontrolli i brendshëm administrativ	19
6. Kontrolli i jashtëm	23
7. Kontrolli preventiv dhe represiv ndaj administratës (natyra juridike e kontrollit)	24
8. Bartësit e kontrollit ndaj administratës	26

KAPITULLI II

NË PËRGJITHËSI MBI KONFLIKTIN (KONTESTIN) ADMINISTRATIV

1. Zanafilla e Konfliktit Administrativ	33
2. Sistemi francez-kontinental-europian mbi konfliktin administrativ	34
3. Sistemi anglosakson mbi konfliktin administrativ	36
4. Llojet e kontrollit gjyqësor ndaj akteve administrative në Republikën e Maqedonisë së Veriut	37
5. Nocioni i Konfliktit Administrativ	40
6. Karakteristikat e Konfliktit Administrativ	42

7.	Akti administrativ si objekt i konfliktit administrativ	44
8.	Konflikti administrativ mbi ligjshmërinë e aktit administrativ	46
9.	Konflikti administrativ i juridiksionit të plotë	47
10.	Llojet e tjera të konflikteve administrative	49
11.	Llojet e konfliktit administrativ në sistemin juridikë të Republikës së Maqedonisë së Veriut	53

KAPITULLI III

KORNIZA NORMATIVE LIGJORE E KONFLIKTIT (KONTESTIT)

ADMINISTRATIV DHE GJYQËSORIT ADMINISTRATIV

NË REPUBLIKËN E MAQEDONISË SË VERIUT

1.	Gjyqësori Administrativ në Republikën e Maqedonisë së Veriut nga viti 1991 deri në ditët e sotme	55
1.1	Reforma e gjyqësorit administrativ në Republikën e Maqedonisë së Veriut	73
2.	Aspekte normative juridike të Ligjit për kontestet administrative të RMV-së të vitit 2019	76
2.1	Lënda (objekti) i konfliktit administrativ	77
2.2	Shkaqet për zhvillimin e konfliktit administrativ	80
2.3	Kompetenca për zgjidhjen e konfliktit administrativ	80
2.4	Palët në kofliktin administrativ	81
2.5	Padia në kontestin administrativ	82
2.6	Përmbajtja dhe shkaqet e padisë	83
2.7	Procedura sipas padisë në konfliktin administrativ	84
2.8	Procedura e rregullt sipas padisë	85
2.9	Përfundimi i konfliktit administrativ	87
2.10	Detyrueshmëria e aktgjykimit në kontestin administrativ	88
2.11	Mjetet juridike në kontestin administrativ	88
2.12	Shkaqet për ankesën në kontestin administrativ	89
2.13	Vendimet e gjykatës së shkallës së dytë sipas ankesës	89

2.14	Përsëritja e procedurës në kontestin administrativ	90
3.	Zbatimi i Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut	92
4.	E Drejta e krijuar nga praktika gjyqësore nacionale dhe europiane	94
5.	Standardet europiane për konfliktet (kontestet) administrative	96
6.	Konkluzione dhe Rekomandime	101
7.	Bibliografia	108

ABSTRAKTI

Konflikti administrativ është një proces juridikë i vendosjes së çështjeve kontestimore juridike-administrative, dhe si i tillë, është një mekanizëm juridikë institucional për kontrollin gjyqësor të veprimtarisë së administratës nga aspekti juridiko-ligjor. Nga pikëpamja historiko-juridike konflikti administrativ ka një traditë juridike relativisht të gjatë të zbatueshmërisë, më saktësisht që nga viti 1952 kur është miratuar akti ligjor i parë mbi kontestet administrative.

Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë së Veriut e vitit 1991 në nenin 50 paragrafi 2 përcakton shprehimisht se “garantohet mbrojtja gjyqësore e ligjshmërisë të akteve juridike individuale të administratës shtetërore dhe të institucioneve të tjera që ushtrojnë autorizime publike”. Njëra nga inovacionet më të reja dhe relevante që u inkorporua me Ligjin për konfliktet administrative të RMV-së të vitit 2006 ishte formimi i Gjykatës Administrative si një gjykatë e specializuar për vendosjen e konflikteve administrative. Gjykata Administrative e RMV-së filloi me punë më 15 Dhjetor 2007, me çka filloi edhe zbatimi i Ligjit për konfliktet administrative i RMV-së i vitit 2006.

Kontrolli gjyqësor-administrativ i ligjshmërisë mbi veprimet administrative dhe aktet administrative nga një gjyqësor administrativ që funksionon mirë është një forcë institucionale stimulative për ligjshmërinë e veprimtarisë së administratës publike dhe efikasitetin e saj, dhe si pasojë, rrit besimin publikë të qytetarëve për institucionet shtetërore, por njëherazi është një instrument juridikë i rëndësishëm në rritjen e kualitetit funksional të punës së administratës publike dhe qeverisjes së mirë.

Kontrolli gjyqësor-administrativ i veprimtarisë administrative e ka origjinën e vet në filozofinë e shtetit që qeveriset dhe kufizohet nga e drejta dhe bazohet tek parimi i supremacisë të së drejtës. Në kushtet dhe rrethanat bashkëkohore, një shtet modern demokratik nuk mund të përfytyrohet pa qasje për të gjithë qytetarët tek një gjyqësor administrativ i pavarur dhe objektiv, i themeluar konformë ligjit dhe i aftë për t’u dhënë epilog juridikë çështjeve kontestimore juridike-administrative nëpërmjet vendimeve gjyqësore të rregullta dhe të ligjshme.

АПСТРАКТ

Управниот спор е правен процес на решавање на управни спорови, и како таков, тој претставува институционален правен механизам за судска контрола на дејноста на администрацијата од законски-правен аспект. Од историско-правна гледна точка, управниот спор има релативно долга правна традиција на применливост, поточно од 1952 година кога е донесен првиот законски акт за управните спорови.

Уставот на Република Северна Македонија од 1991 година во член 50 став 2 изречно определува дека “се гарантира судска заштита на законитоста на поединечните акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања”.

Една од најновите и релевантни иновации што беше инкорпорирано со Законот за управните спорови на РСМ од 2006 година беше формирањето на Управниот суд како специјализиран суд за решавање на управни спорови. Управниот суд на РСМ започна со работа на 15 Декември 2007 година, со што започна и примената на Законот за управни спорови на РСМ од 2006 година.

Управно-судската контрола на законитоста на управните дејствија и управните акти од добро функционално управно судство е стимулативна институционална сила за законитоста на активноста на јавната администрација и нејзината ефикасност, а како резултат на тоа, ја зголемува јавната доверба на граѓаните во државните институции, но во исто време е важен правен инструмент за зголемување на функционалниот квалитет на работењето на јавната администрација и доброто владеење.

Управно-судската контрола на управната дејност потекнува од филозофијата на државата која е регулирана и ограничена со правото и се заснова на принципот на супрематијата на правото. Во современи услови и околности не може да се замисли модерна демократска држава без пристап на сите граѓани до независно и непристрасно управно судство, воспоставено врз основа на закон и способен да им издава правен епилог на управните спорови преку правилни и законски судски одлуки.

ABSTRACT

Administrative dispute is a legal process of adjudicating administrative-legal contentious issues. As such, it is an institutional legal mechanism for judicial control over the administration's activity from a legal aspect. From the historical-legal point of view, administrative dispute has a relatively long legal tradition of applicability, more precisely since 1952 when the first legal act on administrative disputes was approved.

The Constitution of the Republic of North Macedonia of 1991 in Article 50 paragraph 2 expressly states that "judicial protection of the legality of individual legal acts of the state administration and other institutions exercising public powers is guaranteed".

One of the most recent and relevant innovations incorporated with the Law on Administrative Disputes of 2006 was the formation of the Administrative Court as a specialized court for adjudicating administrative disputes. The Administrative Court of the RNM started working on December 15, 2007, which also started the implementation of the Law on administrative disputes of the RNM of 2006.

Judicial-administrative control of the legality over the administrative actions and administrative acts by a well-functioning administrative judiciary is a stimulating institutional force for the legality of public administration activity and its efficiency, and as a result, increases the public trust of citizens in state institutions, but at the same time, it is an important juridical instrument in increasing the functional quality of public administration work and good governance.

Judicial-administrative control of administrative activity originates in the state's philosophy that is governed and limited by law and is based on the principle of supremacy of law. In the contemporary conditions and circumstances, a modern democratic state cannot be imagined without access for all citizens to an independent and impartial administrative judiciary, established on the basis of law and capable of giving a legal epilogue to administrative-legal contentious issues through objective and lawful judicial decisions.

HYRJE

QËLLIMI DHE RËNDËSIA E PUNIMIT

Në Republikën e Maqedonisë së Veriut kontrolli gjyqësor-administrativ daton nga viti 1952, kur është miratuar Ligji i parë për konfliktet administrative në hapësirat e eks-Jugosllavisë, që është ndryshuar dhe plotësuar në vitin 1977. Ky ligj është miratuar edhe në Republikën Socialiste të Maqedonisë si një akt ligjor republikan dhe është zbatuar deri në vitin 2006 kur për herë të parë pas pavarësimit të shtetit u miratua Ligji i ri për konfliktet administrative. Deri në Ligjin për konfliktet administrative të vitit 2006, në RMV ishte akseptuar koncepti mikst apo hibrid i rregullimit të gjyqësorit administrativ, përkatësisht ekzistonte një ligj special për vendosjen e konflikteve administrative, si një nga elementet e sistemit juridikë kontinentalo-europian, megjithatë për vendosjen e tyre kompetent ishte Gjykata Supreme, që përfaqëson gjykatën më të lartë nga kompetenca e përgjithshme, që është njëherazi komponenta e modelit anglosakson të vendosjes së konflikteve administrative. Mirëpo, megjithatë, RMV si një shtet që kaloi nëpër transicion dhe që pretendon për aderim në Unionin Evropian, tanimë dy dekada shteti implementon reforma të caktuara normative-juridike dhe institucionale në lëmi të caktuara, e sidomos në lëminë e judikaturës dhe konflikteve administrative, me të cilët synon t'i plotësojë kriteret europiane dhe të zhvillojë sistemin juridikë të mbështetur në vlerat dhe standardet europiane. Së këndejmi, në vitin 2007 është formuar Gjykata Administrative e veçantë kompetente për vendosjen e konflikteve administrative, dhe në vitin 2010 pjesë përbërëse u bë dhe Gjykata e Lartë Administrative, me çka shteti në tërësi përqafoi sistemin kontinental-europian të vendosjes së konflikteve administrative.

Konflikti administrativ përfaqëson një mekanizëm institucional të kontrollit gjyqësor të ligjshmërisë të akteve administrative dhe veprimeve të organeve të administratës shtetërore si dhe institucioneve publike të caktuara. Konflikti administrativ është një tërësi e rregullave me të cilët ushtrohet kontrolli juridikë ndaj ligjshmërisë të punës së organeve publike, si dhe që i referohen organizimit dhe funksionimit të gjyqësorit administrativ. Konflikti administrativ është një segment nga sistemi i procedurave gjyqësore në RMV, së bashku me procedurat tjera gjyqësore: procedurën civile dhe procedurën penale. Ajo që konfliktin administrativ e ndryshon apo dallon nga procedurat e tjera gjyqësore janë specifitetet që i referohen kompetencës, përbërjes së gjykatës dhe procedurës në të cilën vendoset në konfliktin administrativ.

Konflikti administrativ është një formë apo lloj i kontrollit juridikë ekstern (të jashtëm) mbi ligjshmërinë e akteve administrative individuale të organeve publike. Në lidhje me strukturën organizative dhe implementimin e kontrollit gjyqësor mbi administratën në botë dallohen tre sisteme: sistemi anglosakson; sistemi kontinentalo-europian; dhe sistemi mikst (hibrid). Veçoria apo tipari themelor i sistemit anglosakson është që ky kontroll i është besuar gjyqësorit të rregullt dhe ajo implementohet në procedurë të rregullt gjyqësore sipas rregullave të së drejtës së përgjithshme - *common law*. Sistemi kontinental-europian është karakteristik sipas ekzistencës së gjykatave të posaçme administrative kompetente për konflikte administrative dhe një procedurë e posaçme gjyqësore për vendosjen e tyre. Koncepti mikst, apo hibrid, ka elemente të caktuara nga të dy sistemet. Mirëpo, megjithatë, diferencimi midis sistemeve juridike të ndryshme konsiston në faktin se shtete të caktuara përfaqësuese të sistemit juridikë kontinental-europian dallohen nga këndvështrimi se gjykatat administrative a janë të përfshira si një pjesë përbërëse e pushtetit ekzekutiv (për shembull, Franca) apo janë të përfshira si një pjesë përbërëse e pushtetit gjyqësor (për shembull, Gjermania, Maqedonia e Veriut, Kroacia, e tjerë).

Zhvillimi i konfliktit administrativ paraqet një garanci procedurale juridike për mbrojtjen juridike të dyfishtë: të të drejtave dhe interesave juridike nga sfera juridiko-administrative të subjekteve të së drejtës të përcaktuara dhe parashikuara me legjislacionin administrativ material dhe të ligjshmërisë objektive në sferën e veprimtarisë administrative të pushtetit shtetëror. Konflikti administrativ mund të inicohet kundër aktit administrativ të miratuar në instancë të dytë, si dhe ndaj aktit administrativ të miratuar në instancë të parë ndaj të cilit pala nuk ka të drejtë ankese. Konflikti administrativ mund të inicohet edhe kur organi kompetent nuk ka miratuar akt përkatës administrativ në rast të heshtjes së administratës, si për shembull: në rast se organi kompetent në afatin kohor të caktuar me ligj nuk ka miratuar aktin administrativ, i cili do të duhej të ishte përfundimtar, përkatësisht kundër të cilit nuk ka vend për ankese, palës i është dhënë mundësia që të inicojë konflikt administrativ, për shkak se në këtë rast organi i administratës ka heshtur, duke mos e miratuar aktin administrativ përfundimtar në procedurën administrative.

Në Republikën e Maqedonisë së Veriut gjykata e pajisur me juridiksion real (lëndor) dhe territorial nga pikëpamja ligjore për të vendosur çështje kontestimore juridiko-administrative, respektivisht konflikte (konteste) administrative kompetent është Gjykata Administrative e RMV-së. Pra, konflikti administrativ është një formë sistematike e kontrollit gjyqësor-

administrativ mbi ligjshmërinë e aktit administrativ, në funksion të mbrojtjes juridike dhe realizimit të të drejtave dhe interesave juridike të subjekteve të së drejtës të bazuara në legjislacionin administrativ si dhe të garantimit të sundimit të së drejtës në lëminë e organeve të administratës publike dhe pengimin e arbitrazhit dhe voluntarizmit të tyre. Sipas kësaj, konflikti administrativ mund të definohet si një situatë juridike që fillohet nga gjykata kompetente përmes padisë së paraqitur nga pala-paditësi, kundër një akti administrativ të cilin paditësi e presupozon dhe konsideron si të paligjshëm dhe kërkon anulimin e tij nga gjykata përkatëse në përputhje me sistemin juridikë nacional të shtetit konkret. Sistemi juridikë i Republikës së Maqedonisë së Veriut (RMV-së) ka për qëllim që të arrijë funksionimin e një administrate servitore, efikase, efektive në mbrojtjen juridike dhe realizimin e të drejtave dhe interesave juridike të subjekteve të së drejtës, por, çdoherë, si rregull, në mbështetje dhe në përputhje me parimin e ligjshmërisë. Në përputhje me sistemin juridikë të RMV-së aktet administrative normative të përgjithshme me karakter nënligjor (udhëzimi/instrukcioni, urdhëresa, rregullorja) i nënshtrohen kontrollit dhe vlerësimit të ligjshmërisë së tyre nga Gjykata Kushtetuese e RMV-së, ndërsa, aktet administrative individuale konkrete (aktvendimet) i nënshtrohen kontrollit dhe vlerësimit të ligjshmërisë nga Gjykata Administrative e RMV-së.

Konflikti administrativ do të thotë kontrolli gjyqësor i veprimtarisë administrative dhe njëherit konsiderohet si një element qendror dhe më i rëndësishëm i kontrollit juridikë të veprimtarisë administrative në përgjithësi. Ky kontroll i punës së administratës i kontribuon kultivimit të një fryme ligjore në ushtrimin e të gjitha veprimeve nga administrata e shtetit. Nëse pa administratë nuk do të mund të funksiononte shoqëria dhe pushteti shtetëror, pa një kontroll juridikë nga gjyqësori nuk do të mund të jetonim në një shtet modern demokratik, në një klimë të sundimit të së drejtës dhe të sigurisë juridike, por, përkundrazi, do të gjendeshim përpara abuzimeve potenciale të organeve publike.

Në të drejtën pozitive të RMV-së nga aspekti i objektit të konfliktit administrativ është akseptuar sistemi i klauzolës së përgjithshme me enumeracion negativ, ku janë përcaktuar përjashtime nga rregulli i klauzolës së përgjithshme që do të thotë se në RMV konflikti administrativ mund të inicohet kundër të gjithë akteve administrative përveç rasteve të veçanta të parashikuara ekskluzivisht me ligj, në të cilat nuk mund të inicohet konflikti administrativ. Në konfliktin administrativ gjykata nuk është në pozitë të mbivarrësisë as në raport me paditësin e as me palën e paditur, prandaj gjykata vendosë në mënyre autoritative, objektive dhe profesionale.

Akti administrativ është një nga format, mund të thuhet më kryesore, në veprimtarinë ekzekutive dhe vendimmarrëse të administratës publike. E gjithë veprimtaria ekzekutive e çdo organi administrativ publikë konkretizohet përfundimisht në momentin e miratimit të aktit administrativ, sepse është akti administrativ, ai që sajón, ndryshon dhe shuan një marrëdhënie juridike-administrative për subjektet që ju drejtohet konkretisht dhe individualisht.

Akti administrativ për të qenë objekt i konfliktit administrativ duhet të plotësojë këto kushte:

- Vendimi duhet të miratohet nga organi shtetëror, ose organizata që ushtron autorizime publike;
- Akti administrativ duhet të jetë i miratuar në një çështje administrative;
- Me aktin administrativ duhet të vendoset mbi ndonjë të drejtë ose detyrim të individit apo organizatës;
- Akti administrativ duhet të jetë konkret dhe individual;
- Akti administrativ duhet të jetë përfundimtar në procedurën administrative.

HIPOTEZAT E PUNIMIT

Hipotezat e kësaj teze janë:

- Konflikti administrativ shpërfaqet si një konstruksion i teorisë dhe praktikës juridike nga fillimi i shekullit të XIX-të, i ndërtuar nën parrullën e nevojës që të mbrohen ligjshmëria objektive dhe posaçërisht të drejtat subjektive të qytetarëve në sferën juridiko-administrative;
- Konflikti administrativ paraqet një formë sistematike të kontrollit mbi ligjshmërinë e punës të administratës shtetërore, kryesisht dhe, në radhë të parë, mbi ligjshmërinë e aktit administrativ individual konkret;
- Konflikti administrativ ka një traditë juridike relativisht të gjatë - ekziston dhe zbatohet nga pikëpamja materiale-funksionale në sistemin juridikë të Republikës së Maqedonisë së Veriut që nga viti 1952;
- Gjyqësori administrativ në RMV është pjesë përbërëse institucionale e pushtetit gjyqësor shtetëror, dhe si i tillë, në kuptimin formal-organizativ është themeluar për herë të parë që nga viti 2006;
- Konflikti administrativ dhe gjyqësori administrativ në Republikën e Maqedonisë së Veriut kontribuojnë në sistemin juridikë të RMV-së për mbrojtjen juridike dhe realizimin e të drejtave dhe interesave juridike të subjekteve të së drejtës në sferën juridiko-administrative si dhe në garantimin e implementimit të sundimit të së drejtës në veprimtarinë dhe punën e administratës publike në përgjithësi.

METODOLOGJIA HULUMTUESE

Për shqyrtimin dhe trajtimin hulumtues teoriko-praktike juridike të çështjeve dhe fenomeneve nga teza e punimit të magjistraturës janë aplikuar disa metoda të caktuara, siç janë:

- Metoda historiko-juridike është aplikuar që të hulumtohet historiku evolutiv i konfliktit administrativ të RMV-së;
- Metoda normativiste-juridike është shfrytëzuar për të vështuar dhe shtjelluar aspektet juridike përmbajtësore të zgjidhjeve normative të përcaktuara në Kushtetutën e RMV-së dhe në Ligjin për konfliktet administrative të RMV-së që i referohen fenomenit të kontrollit gjyqësor të ligjshmërisë së akteve administrative individuale;
- Metoda empirike është përdorur për të pasqyruar të dhënat e caktuara nga raportet vjetore të punës së Gjyqësorit Administrativ të Republikës së Maqedonisë së Veriut, si indikator për shkallën e mbrojtjes juridike dhe realizimin e të drejtave të subjekteve të së drejtës dhe të ligjshmërisë objektive në punën e organeve të administratës publike;
- Metoda komparativo-juridike është zbatuar, në mënyrë që të detektohen dhe nxirren në pah zgjidhjet normative të sanksionuara në legjislacionin administrativ komparativ, që i destinohen fenomeneve dhe çështjeve nga sfera juridike e konfliktit administrativ dhe gjyqësorit administrativ.

KAPITULLI I PARË

KONSIDERATA TË PËRGJITHSHME MBI KONTROLLIN E PUNËS SË ADMINISTRATËS

1. Kuptimi i kontrollit, subjektet e kontrollit, lënda (objekti) i kontrollit, autorizimet kontrolluese ndaj veprimtarisë së administratës

Kontrolli përfaqëson veprimtarinë permanente (të përhershme) njerëzore dhe, është e vjetër, aq sa është edhe shoqëria njerëzore, mirëpo nocioni, përmbajtja, format, llojet dhe bartësit e saj ndryshojnë krahas me zhvillimin e shoqërisë njerëzore. Pikërisht për këtë, në shkallën e tanishme të zhvillimit të shoqërisë njerëzore kontrolli është shumë i zhvilluar, i ndërlikuar dhe veprimtari jashtëzakonisht e rëndësishme në realizimin e sistemit të qeverisjes në të gjitha nivelet dhe në të gjitha format e saj. Me kontrollin në kuptimin më të përgjithshëm nënkuptohet vlerësimi i rezultatit të arritur. Kontrolli në përgjithësi paraqet një veprimtari të përhershme e vërtetimit dhe vlerësimit të kujdesshëm të ndonjë pune të huaj. Kontrolli juridik dallohet edhe me një element, d.m.th., ai që kontrollon duhet të jetë në gjendje të ketë ndikim të sigurtë mbi punën e personit, përkatësisht organit të kontrolluar. Sipas akademikut Eugen Pusic, me kontroll nënkuptohet krahasimi i veprimtarisë reale të organizatave administrative, përkatësisht rezultatit të atyre veprimtarive me veprimtarinë, përkatësisht me rezultatet të cilat i kemi pritur në bazë të kriterëve të përcaktuara që më parë. Kontrolli është veprimtari profesionale, aktivitet i veçantë i caktimit të kriterëve të efikasitetit, përcjellje permanente të realizimit të detyrave dhe punëve të caktuara dhe krahasimi i rezultateve të realizuara (matja e devijimit) nga kriteret e caktuara dhe korrigjimi i atyre devijimeve (mundësia e ndikimit korrekтив në rast të devijimit). Akademiku Ivo Krbek duke shqyrtuar kontrollin ka theksuar se kontrolli nuk duhet të jetë formal dhe burokratik, nuk bën të jetë ekskluzivisht epizodik dhe i paramenduar vetëm në rastet e caktuara, por real, i dobishëm dhe i frytshëm. Kontrolli i administratës, nuk është vetëm evidentimi i thjeshtë i parregullsisë, sepse me ushtrimin e kontrollit nuk konstatohet vetëm nëse puna e organit të caktuar ka qenë e ligjshme, por edhe nëse shërbimi si organizatë administrative funksionon në rregull, nëse është drejtë e caktuar dhe e organizuar dhe nëse njerëzit e duhur janë vendosur në vendin e vërtetë. Si dukuri shoqërore e spektrit të gjërë kontrolli përfshinë tre faza relativisht të ndara. E para i përket krahasimit të parashikuarës dhe të asaj që është realizuar, pason vlerësimi,

konstatimi në bazë të verifikimit të kryer apo mohimi i punës së kontrolluar. Faza e tretë konsiston në intervenimin përkatës, me çka realizohet vlerësimi i shqiptuar. Intervenimi nuk është i nevojshëm nëse vlerësimi ka qenë pozitiv. Intervenimi është i dobishëm vetëm kur duhet mënjeluar devijimi i konstatuar nga kriteri i caktuar. Kontrolli në parim është aksioni i kontrollimit të mëvonshëm (plotësues) mbi aktivitetin e kontrolluar.¹

2. Subjektet e Kontrollit të Administratës

Subjektet e kontrollit të administratës janë:

- a) Bartësit e kontrollit dhe
- b) Organet mbi të cilat ushtrohet kontrolli.

Bartësit e kontrollit janë subjekte të cilat me normat juridike janë të autorizuar për të ushtruar formën e caktuar të kontrollit (mbikëqyrjes) mbi administratën dhe në rastet e caktuara të shfrytëzojnë autorizime të kontrollit me të cilat disponojnë subjektet aktive të kontrollit (p.sh. parlamenti, qeveria, gjykata, e tjerë). Organet mbi të cilën ushtrohet kontrolli janë subjektet të cilat paraqiten në formë të organizatave administrative - subjektet pasive të kontrollit. Kontrolli është raport midis së paku dy organeve. Njëri paraqitet si subjekt që ka rolin aktiv (që ushtron kontrollin), ndërsa organi tjetër rolin pasiv (organi ndaj të cilit ushtrohet kontrolli). Organi që ushtron kontrollin, mbikëqyrë (kontrollon) punën e organit tjetër në mënyrën e cila është e rregulluar juridikisht. Ndërkaq i kontrolluari (organi pasiv) është i detyruar t'i nënshtrohet kontrollit të organit që ushtron kontrollin dhe veprimin e vet duhet t'ia përshtat ligjit, e shpeshherë edhe udhëzimeve, vërejtjeve. Nëse këtë nuk e bënë puna e tij do të anulohet dhe ai do të ketë pasoja të dëmshme.²

¹ Agur Sokoli, Kontrolli i Punës së Administratës dhe Përgjegjësia e saj Politike, Prishtinë, 2009, fq. 9-10.

² Po aty.

3. Karakteristikat e përgjithshme të kontrollit ndaj administratës

Përvojat e shumë shteteve evropiane tregojnë se reformat në administratën publike janë ngushtë të lidhura me instalimin dhe funksionimin e mekanizmave të fuqishëm të kontrollit në të gjitha nivelet e administratës. Me kontroll ndaj administratës kuptojmë ushtrimin e kontrollit dhe mbikëqyrjes ndaj organeve të administratës shtetërore dhe publike nga institucione tjera të pushtetit shtetëror, që përmes shfrytëzimit të instrumenteve të përcaktuara kushtetuese dhe ligjore të vlerësoje se si organet e administratës i ushtrojnë kompetencat e veta konform parimeve administrative. Nëpërmjet përdorimit të instrumenteve juridike dhe politike të kontrollit synohet të ruhet dhe avancohet funksionimi i institucioneve demokratike, vlerat demokratike dhe qytetare në drejtim të mbrojtjes së interesave publike dhe private. Një nga qëllimet e shtetit demokratik është krijimi i sistemit të administratës publike që do të punojë konform parimeve të barazisë së qytetarëve në realizimin dhe mbrojtjen e interesave dhe qëllimeve të tyre, me qëllim që administrata të jetë në shërbim të qytetarëve, ku ata do të mund t'i realizojnë të drejtat dhe interesat e tyre të përcaktuara me legjislacion. Institucionet dhe mekanizmat e kontrollit dhe mbikëqyrjes ndaj organeve të administratës mund të marrin forma të ndryshme, përmes mekanizmave dhe instrumenteve përkatëse, siç janë: gjykata, prokurori, avokati i popullit, kontrolli i brendshëm dhe i jashtëm, inspektoriatet, autoritetet e vendosjes së standarteve, komisionet parlamentare, mediat e tjerë. Zbatimi i ligjit ka qenë dhe mbetet një nga problemet kryesore në çështjet e ndërtimit, forcimit dhe të zhvillimit të shtetit të së drejtës. Një rol të veçantë për zbatimin, ruajtjen dhe forcimin e shtetit të së drejtës, luajnë edhe organet e administratës shtetërore dhe publike.³

³ Fadil Zendeli, E Drejta Administrative, Shkup, 2014, fq. 156.

4. Format kryesore të kontrollit administrativ

Kompleksiteti i jashtëzakonshëm i veprimtarisë që kryejnë organet dhe autoritetet e administratës, si në nivel vertikal (qendror), ashtu edhe në atë horizontal (vendor) përfshin praktikisht të gjithë lëmet dhe sektorët e jetës politike, ekonomike e shoqërore dhe ky kompleksitet sjell si rrjedhojë që edhe format e kontrollit të aplikuar mbi këtë administratë të jenë të shumëllojshme. Por në vijim do të shqyrtojmë vetëm dy format kryesore të kontrollit administrativ, që janë specifike për administratën në Republikën e Maqedonisë së Veriut dhe konkretisht format e kontrollit të brendshëm dhe atë të kontrollit të jashtëm mbi administratën. Evoluim kryesor ndërmjet kontrollit të brendshëm dhe atij të jashtëm konsiston në atë që, i pari bazohet në parimet e ndërtimit dhe të funksionimit të organeve të aparatit shtetëror, (parimet e unitetit dhe hierarkisë dhe të transparencës i dyti është kontroll i mbështetur në një rregullim juridikë të posaçëm, të bazuar në Kushtetutë apo në dispozita të posaçme ligjore apo akte nënligjore).⁴

5. Kontrolli i brendshëm administrativ

Kontrolli i brendshëm administrativ në esencë është kontroll juridik- i organeve të larta ndaj organeve të ulta të administratës shtetërore, d.m.th., organeve eprore ndaj atyre vartëse.⁵ Kontrolli administrativ i brendshëm bazohet në parimin e kontrollit hierarkik, prandaj ndonjëherë quhet edhe kontrolli hierarkik, sepse buron nga sistemet administrative të cilët bazohen në parimin e pastërt hierarkik dhe në kuadër të të cilave puna e administratës nuk ka qenë e rregulluar me ligj.⁶

Kontrolli administrativ i brendshëm veçmas është zhvilluar në shtetin policor dhe në fillim ai ka qenë i vetmi kontroll i veprimtarisë administrative në përgjithësi dhe si i tillë ka fituar rëndësi të madhe dhe autorizime të mëdha, mirëpo si i tillë nuk ka mundur të sigurojë atë kualitet të cilin mund ta sigurojnë format tjera të kontrollit, e sidomos kontrolli gjyqësor. Format tjera të kontrollit mbi punën e organeve të administratës u janë besuar organeve tjera jashtë sistemit të administratës të cilat “vetëmbikëqyrja” e administratës gjithnjë e më shumë është ngushtuar.

⁴ Ermir Dobjani, E Drejta Administrative Kontrolli mbi Administratën Publike, Tiranë, 2013, faq.27.

⁵ Agur Sokoli, Kontrolli I Punës së Administratës dhe Përgjegjësia e saj politike, Prishtinë, 2009, faq.23.

⁶ Po aty.

Format tjera të kontrollit të administratës, sidomos kontrolli gjyqësor i administratës paraqitet në shtetin juridik. Nevoja për llojin e tillë të kontrollit rrjedhë nga nevoja për koordinimin e aksioneve administrative, njëjtësisë të qëllimeve administrative. S'ka hierarki pa kontroll dhe nënshtrim, ndërkaq parimi hierarkik mbetet njëri nga parimet e rëndësishme të organizimit dhe punës së administratës shtetërore. Nga këto arsye mund të thuhet se në kushtet bashkëkohore duhet orientuar në tejkalimin e jo në forcimin e kontrollit administrativ të administratës. Edhe pse sistemet e ngurta të organizimit hierarkik të administratës sot kryesisht janë braktisur duke mbajtur kontrollin e brendshëm administrativ, krahas formave tjera të organizimit të ri të kontrollit, e drejta modern e ka vënë në bazën më solide juridike, ashtu që e ka rregulluar juridikisht, si edhe çdo veprimtarie tjetër administrative në shtetin juridik, sot edhe kontrolli administrativ i administratës ushtrohet në bazë dhe në kuadër të dispozitave juridike.⁷

Mangësi themelore e kontrollit të brendshëm administrativ, rrjedh prej origjinës së tij hierarkike dhe ka të bëjë me rrethanën se administrata vetveten e kontrollon sipas parimit të vetëkontrollit.

Kontrolli i brendshëm administrativ paraqitet në dy lloje:

- Kontrolli instancional (kontrolli me rastin e ankesës) dhe
- Kontrolli zyrtar (kontrolli sipas detyrës zyrtare).

Kontrolli instancional – meqë ushtrohet me rastin e ankesës, zakonisht potencohet se ajo paraqitet: “*conditio sine qua non*” (kushtin pa të cilin s'mundet) për këtë llojë të kontrollit të brendshëm. Pra, pa ankesë s'ka edhe kontroll instancional. Ky lloj i kontrollit aktivizohet me rastin e ankesës së palës e cila është e pakënaqur me ndonjë akt administrativ. Siç është theksuar më sipër, ankesa paraqet mjetin e rregullt juridik me të cilën goditet (sfidohet) akti administrativ i organit më të ulët para organit më të lartë të administratës. Ankesa e sotme administrative (*apellatio*) sipas origjinës është e lidhur me një lloj të lutjes administrative (kundërshtimit administrativ) që është emërtuar si: “*remonstrimi*” (*remonstratio*), sipas së cilës, personi i pakënaqur me ndonjë vendim të organit të administratës ka mundur t'i dejtohet po të njëjtit organ me lutje (kundërshtim) që të marrë lëndën në rishqyrtim dhe vendimin e tij të mëparshëm ta ndryshojë ose ta lejë jashtë fuqisë juridike. Për remonstrimin ka qenë karakteristike se administrata sipas saj ka vepruar sipas mëshirës (*via gratiae*) që d.m.th., se administrata nuk ka

⁷ Po aty.

qenë e obliguar që të veprojnë sipas asaj, ashtu siç është sot, kur me rastin e ankesës veprohet sipas parimit *via institutiae* në kuptimin e asaj se administrata e ka për detyrim ligjor që të shqyrtojë çfarëdo lloj të parashtresave dhe sipas tyre formalisht të nxjerr vendimin përkatës. Shikuar në aspektin historik, ankesa është paraqitur qysh në shtetin policor të monarkisë absolute, në të cilin mbretit personalisht i përkisnin të gjitha funksionet shtetërore, me ç'rast edhe pse mbreti disa funksione ua besonte zyrtarëve të vet, megjithatë për vete e ruante të drejtën e vendosjes përfundimtare, kështu që personat e ndryshëm të pakënaqur me vendimet e zyrtarëve të mbretit kanë filluar që më shpesh ti drejtohen vetë mbretit duke u ankuar nga veprimet e zyrtarëve të tij. Mirëpo, pas Revolucionit borgjez francez të vitit 1789, ankesat që u drejtoheshin organeve më të larta filluan rregullisht dhe seriozisht të shqyrtohen, prej ku rrjedh edhe instituti i sotëm i ankesës si mjet i rregullt juridik. Në shtetin ligjor, ankesa si një nga institutet më të rëndësishme të procedurës administrative paraqet mjetin e rregullt juridik i cili u ofron qytetarëve mbrojtje nga arbitrariteti i organeve më të ulëta. Në shtetin ligjor, organet më të larta administrative nuk vendosin më sipas ankesave si përfaqësues të sundimitarit, por në bazë të autorizimit të vet (*de iure proprio*) që rrjedh nga kushtetuta dhe ligji. Parimi i ligjshmërisë e inkorporoi rregullën sipas së cilës organi i administratës domosdo duhet të veprojë sipas ankesave të paraqitura, kurse ankuesi domosdo duhet të njoftohet për epilogun e procedurës sipas ankesës. Me kodifikimin e rregullave të procedurës së përgjithshme administrative në mesin e shek. XX, ankesa administrative bëhet ankesë instancionale, përkatësisht mjet i rregullt juridikë kundër vendimit të organit të instancës (shkallës) më të ulët dhe për të cilën vendosë organi i instancës më të lartë. Pra, kontrolli instancional mbi administratën si formë e kontrollit të brendshëm administrativ, sot bazohet në institutin e ankesës instancionale përmes së cilës para organit të instancës së dytë goditet ligjshmëria apo përshtatshmëria e vendimit të organit të shkallës së parë. Edhe në sistemin tonë juridik, e drejta ankesës paraqet të drejtën fundamentale të qytetarëve, me ç'rast në dispozitën e nenit 15 të Kushtetutës së RMV-së thuhet: “*Garantohet e drejta e ankesës kundër vendimeve të nxjerra në procedurë në shkallë të parë të gjykatës. E drejta e ankesës ose lloji tjetër i mbrojtjes juridike kundër akteve juridike individuale të nxjerra në procedurë në shkallë të parë para organit të administratës shtetërore ose organizatës dhe organit tjetër që ushtron autorizime publike rregullohet me ligj*”, ndërkaq, e drejta ankesës

*rregullohet në mënyrë të detajuar me dispozitat e Ligjit për procedurën e përgjithshme administrative dhe Ligjit për konfliktin administrativ.*⁸

Kontrolli zyrtar – për dallim nga kontrolli instancional i cili nuk mund të aktivizohet pa ankesë, kontrolli zyrtar si një formë e kontrollit të brendshëm administrativ ushtrohet sipas detyrës zyrtare. Për kontrollin zyrtar është karakteristike se atë e ushtron organi më i lartë i administratës mbi organin më të ulët në situatën kur organi më i lartë vlerëson se janë plotësuar kushtet ligjore për të. Kontrolli zyrtar rrjedh nga natyra hierarkike e sistemeve dhe organizatave administrative. Mirëpo, për dallim nga sistemet e vjetra administrative në të cilët kontrolli administrativ zyrtar ushtrohet nga organi më i lartë hierarkik në çdo kohë dhe ndaj çdo vendimi të organit më të ulët, në sistemin e sotëm ligjor ka ardhur deri te modifikimi i tij në kuptimin e asaj se kontrolli zyrtar mund të ushtrohet vetëm në situatat të cilat konkretisht janë parashikuar *me ligj*, prandaj, sot në ligje shfrytëzohen termet: kontrolli zyrtar ose kontrolli në bazë të mbikëqyrjes zyrtare, e jo termi: kontrolli hierarkik. Ashtu siç te kontrolli instancional edhe te kontrolli zyrtar mund të kontrollohen si ligjshmëria, ashtu edhe përshtatshmëria e akteve, dhe nëse vërtetohet kundërligjshmëria dhe jopërshtatshmëria atëherë këto akte do të hiqen nga rendi juridik, si për shembull: me anulimin ose shfuqizimin e tyre. Mund të paraqiten forma të ndryshme të kontrollit zyrtar. Kështu, kontrolli zyrtar i organit më të lartë mbi organin më të ulët mund të realizohet si kontrollim i akteve administrative ose i punës së organit më të ulët. Kontrolli mbi aktet administrative ushtrohet në procedurën administrative, i cili është i ngjajshëm me kontrollin instancional, mirëpo dallon sespse këtu nuk ka ankesë, ndërkaq, kontrolli mbi punën kryhet përmes rrugës inspektive. Kontrolli zyrtar mund të ushtrohet pastaj (*ex post*), pra pasi që organi më i ulët të nxjerrë aktin administrative (me ç’rast kontrollohet respektimi i rregullave të procedurës ose të kompetencës, etj.) dhe paraprakisht (*ex ante*) pra, para se organi më i ulët t’i qaset nxjerrjes së aktit administrativ (si për shembull: me dhënien e pëlqimit paraprak për nxjerrje të aktit administrativ). Sipas dispozitave ligjore në fuqi në RMV, kontrolli zyrtar është i rregulluar me Ligjin për procedurën e përgjithshme administrative, i cili këtë formë të kontrollit e radhit në situatat e posaçme të anulimit dhe shfuqizimit të vendimit sipas detyrës zyrtare.⁹

⁸ Jeton Shasivari, E Drejta Administrative, Shkup, 2015, fq. 122.

⁹ Jeton Shasivari, E Drejta Administrative, Shkup, 2015, fq. 124.

6. Kontrolli i jashtëm

Kontrolli administrativ i administratës përveç si kontroll i brendshëm administrativ mund të paraqitet edhe si kontroll administrativ i jashtëm. Edhe pse kontrollin e jashtëm administrativ e ushtrojnë disa organe të administratës ndaj organeve tjera të administratës, te ky kontroll nuk janë karakteristike momentet hierarkike në ushtrimin e tij. Kontrolli i jashtëm administrativ është kontroll i cili më së shpeshti ushtrohet nëpërmjet organeve të veçanta të administratës dhe atë ekskluzivisht, inspektoriateve dhe shërbimeve të inspekcionit, kuptohet në sektoret e caktuar të veprimtarisë administrative dhe shoqërore. Kontrolli i jashtëm administrativ realizohet në raport me organet e administratës të cilat reciprokisht nuk janë të nënshtruar organizativisht dhe funksionalisht. Organet që ushtrojnë kontrollin administrativ të jashtëm (inspektoriatet dhe shërbimet e inspekcionit), në raport me organizatën administrative punën e së cilës e kontrollojnë, në bazë kanë të njejtat autorizime të cilat i kanë edhe në raport me subjektet tjera punën e të cilave e kontrollojnë (p.sh. inspekcioni i kazanave me avull kontrollon kushtet e punës, ose të sigurisë së instalimeve të nxemjeve të ndonjë organi të administratës në të njejtën mënyrë, siç e bën atë në raport me cilindo person tjetër). Kontrolli i jashtëm administrativ nënkupton ndikimin e organit të specializuar administrativ mbi organet tjera administrative dhe zbatuesit tjerë, me qëllim të sigurimit të zbatimit të rregullt nga ana e atyre të ligjeve dhe të akteve nënligjore të organit më të lartë. Ky kontroll ka karakter juridik të pushtetit. Qëllimet që i ndjek ai organ janë që të sigurohet zbatimi i plotë dhe me kohë i ligjeve dhe vendimeve në fushën e administratës shtetërore. Ky është kontrolli i jashtëm administrativ, sepse këtu është fjala për kontrollin nga ana e organit administrativ veçmas të autorizuar dhe në materien e caktuar saktësisht (p.sh., marrëdhëniet e punës, financat, shëndeti), mbi organet tjera administrative jashtë strukturës së tij organizative. Ky kontroll është edhe administrativ, sepse e ushtrojnë organet administrative. Me atë kuptim mund të themelohen edhe organet e veçanta detyrat themelore e të cilave është që të kontrollojnë veprimtarinë (punën) e vetë organeve të administratës. Sipas ligjit mbi administratën shtetërore, kontrollin administrativ të punës së administratës shtetërore e ushtron inspekcioni administrativ. Inspekcioni administrativ ushtron mbikëqyrjen mbi aplikimin e ligjeve dhe dispozitave tjera mbi administratën shtetërore dhe afarizmin e zyrës, përkatësisht dispozitat mbi procedurën administrative, të cilat kanë të bëjnë (referohen) me efikasitetin dhe azhuritetin e vendosjes në çështjet administrative, përgaditjen

profesionale të të punësuarve të cilët kryejnë veprime procedurale në procedurë administrative, në publikimin e emrave të punëtorëve që janë të autorizuar për vendosjen në çështjen administrative si dhe për ndërmarrjen e veprimeve në procedurë para nxjerrjes së vendimit. Inspekcioni administrativ, mbikëqyrjen e ushtron në organet të cilave u janë besuar ushtrimi i punëve të administratës shtetërore, ndërmarrjeve dhe organizatave të cilat ushtrojnë autorizime publike, shërbimet e Presidentit të Republikës, të Kuvendit dhe të Qeverisë. Mbikëqyrja ushtrohet edhe në shërbimin e Gjykatës Kushtetuese, gjykatave, prokurorive publike, avokaturave publike, organeve për zhvillimin e procedurave kundërvajtëse, në institucionet ndëshkimore -korrektuese dhe edukative-përmirësuese.¹⁰

7. Kontrolli preventiv dhe represiv ndaj administratës (natyra juridike e kontrollit)

Për nga natyra juridike, si rregull, kontrolli ndaj administratës ka efekte preventive dhe represive.¹¹

Efekti preventiv i kontrollit ndaj administratës konsiston në faktin se, administrata duke e ditur se veprimet, aktet dhe masat e saj janë nën mbikëqyrje, detyrimisht për shkak të përgjegjësisë që mund të pasojë, paraprakisht ushtron kujdes për ligjshmërinë dhe oportunitetin e veprimeve të veta, e vetëdijshme se çdo gabim i saj do të shkaktonte reaksion të bartësve të kontrollit. Kontrolli preventiv nënkupton mbikëqyrjen e ligjshmërisë së akteve të përgjithshme që është e kushtëzuar me marrjen e pëlqimit ose lejes nga ana e organit që ushtron mbikëqyrjen. Lëndë e kontrollit preventiv janë aktet e organizatave administrative që ushtrojnë autorizime publike me interes të gjërë shoqëror. Nëse organi i administratës shtetërore ka autorizime që të japë pëlqimin në aktet e përgjithshme që aprovojnë organet e administratës, organi administrativ ose organizata, nuk mund të zbatojë aktin e përgjithshëm pa marrë pëlqimin nga organi i autorizuar për dhënien e pajtueshmërisë. Nëse organi administrativ konstaton se akti i përgjithshëm i organit administrativ ose organizatës nuk është në përputhje me ligjin, ai do të aprovojë akt, me të cilin nuk do të japë pëlqim për aktin e përgjithshëm. Një formë tjetër e kontrollit preventiv, mund të jetë edhe e drejta e organeve administrative, që të anulojnë ose abrogojnë aktet e përgjithshme që janë në kundërshtim me ligjin. Mbikëqyrja plotësuese

¹⁰ Agur Sokoli, Kontrolli i Punës së Administratës dhe Përgjegjësia e saj Politike, Prishtinë, 2009, fq. 28.

¹¹ Fadil Zendeli, E Drejta Administrative, Shkup, 2014, fq. 177.

realizohet pasi që akti i përgjithshëm është aprovuar dhe prodhon pasoja juridike. Organet që ushtrojnë mbikëqyrjen plotësuese janë: Kuvendi, Qeveria dhe organet tjera të administratës. Në nivel të vetadministrimit lokal janë, Këshilli i Komunës, kryetari i komunës dhe forma të caktuara të administratës komunale. Në procedurën kur organi ushtron mbikëqyrje plotësuese, ai nuk ka autorizime të anulojë ose abrogojë aktet e organeve, në rastet kur ka cënime të ligjit apo kushtetutës, por mund të suspendojë, respektivisht të ndalojë ekzekutimin e aktit, të nisë iniciativë para Gjykatës Kushtetuese për vlerësimin e ligjshmërisë së aktit administrativ.¹²

Efekti represiv i kontrollit ndaj administratës shihet në atë se bartësit e kontrollit, do të konstatojnë se ka paligjshmëri, respektivisht veprime të jashtëligjshme të organeve të administratës shtetërore ndaj të cilave bëhet kontrolli, ndërmerren masa efikase, në përputhje me kompetencat e tyre, me çka eliminohen mundësitë, që në fuqi të mbeten aktet administrative dhe masat ndaj administratës, me të cilën është cënuar parimi i ligjshmërisë. Me këtë kontroll, nënkuptojmë shqiptimin e sanksioneve të parapara me dispozitat ligjore. Subjekte të autorizuara për ushtrimin e këtij lloji të kontrollit janë mbikëqyrjet e inspektoriatit. Mbikëqyrja represive është formë tipike e mbikëqyrjes klasike shtetërore, që vë në shprehje autorizimet e organeve të administratës shtetërore, në vendosjen e rendit juridik dhe në respektimin e parimit të ligjshmërisë në situata të ndryshme në marrëdhëniet juridike administrative. Përveç inspektoriateve, ka edhe institucione të tjera që ushtrojnë kontroll represiv, si p.sh., me Ligjin për kundërvajtje u jepet e drejta Gjykatave themelore të shqiptojnë sanksione, respektivisht të ndërmarrin sanksione kundërvajtëse ndaj personave fizikë dhe juridikë, në rastet kur subjektet e ndryshme juridikë do të bëjnë cënime ligjore nga veprimtaria ekonomike - financiare.¹³

¹² Po aty.

¹³ Po aty.

8. Bartësit e kontrollit ndaj administratës

Nga analiza që mund t'ju bëhet sistemeve kushtetuese-juridike të shteteve të ndryshme, mund të identifikohen më tepër subjekte që janë bartës të kontrollit ndaj administratës shtetërore dhe publike, që nga këndvështrime të ndryshme ushtrojnë kontroll dhe mbikëqyrje të karakterit politik ose juridikë. Kontrolli i veprimeve administrative është esencial në një shtet, i cili pretendon të jetë demokratik dhe shembull pozitiv në zbatimin dhe sundimin e ligjit. Vetë organet e administratës shtetërore duhet të udhëhiqen nga parimi i ligjshmërisë në të gjithë veprimtarinë e tyre, duke qenë ato vetë, para se gjithash, shembull i respektimit të ligjshmërisë. Prioritet i kontrollit është evitimi i të metave dhe gabimeve, që eventualisht bëhen nga organet e administratës dhe mos përsëritja e gabimeve të njejta. Kontrolli ndaj administratës ushtrohet nga subjekte të autorizuar, respektivisht organe dhe institucione tjera të pushtetit, që ngarkohen me detyrimin që të bëjnë kontroll të brendshëm dhe të jashtëm ndaj veprimtarisë së administratës. Në kontrollin ndaj administratës, duhet, posaçërisht të potencohen subjektet që ushtrojnë kontroll, lënda (objekti) i kontrollit dhe autorizimet e subjekteve për të ushtruar kontroll. Subjektet aktive të kontrollit ndaj administratës janë: subjektet bartës të ushtrimit të kontrollit si dhe organet administrative ndaj të cilave ushtrohet kontrolli.¹⁴

Bartësit e ushtrimit të funksionit të mbikëqyrjes, përveç mundësisë që të verifikojnë ose vlerësojnë ndonjë veprimtari ose akt, kanë edhe autorizimin që të ndikojnë nga pozita e pushtetit në ato organe apo organizata, në të cilat bëhet edhe mbikëqyrja, me qëllim që të bëjë pajtueshmërinë e veprimtarisë, akteve dhe sjelljeve, në pajtim me rregullat dhe aktet e miratuara. Në të kundërt, subjekti pasiv i mbikëqyrjes, nëse nuk i mënjanon gabimet e konstatuara do të përgjigjet dhe sanksionohet në pajtim me ligjin. Bartës të kontrollit ndaj administratës janë subjektet, që me norma juridike, janë të autorizuar të kryejnë forma të ndryshme të kontrollit apo mbikëqyrjes dhe në raste të caktuara të shfrytëzojnë autorizime kontrolluese që i kanë në disponim - subjekte aktive të kontrollit (p.sh., administrata komunale ose republikane). Objekti i kontrollit ndaj administratës është ushtrimi i veprimtarisë së administratës, mënyra e përdorimit të autorizimeve, si dhe aktet juridike dhe masat që i ndërmerren administratës. Autorizimet kontrolluese mbikëqyrëse janë një sërë masash që bartësi i kontrollit mund t'i përdorë në rastet kur do të konstatojë se organi i administratës ndaj të cilit realizohet kontrolli nuk vepron në

¹⁴ Fadil Zendeli, E Drejta Administrative, Shkup, 2014, fq. 179.

përputhje me normat juridike. Sipas gjerësisë së autorizimeve, autorizimet kontrolluese mund të shprehen si:

- a) Konstatimi;
- b) Vënia objektivisht jashtë fuqisë së aktit; dhe
- c) Vendosje meritorë.¹⁵

Konstatimi është një nga format e autorizimeve kontrolluese, ku bartësi i kontrollit ka mundësi vetë të përcaktojë se veprimi i organit administrativ ndaj të cilit realizohet kontrolli ka paligjshmëri, respektivisht parregullsi. **Vendosja objektive jashtë fuqisë së aktit**, është në rastet kur bartësi i kontrollit pasi do të konstatojë paligjshmërinë ose parregullsinë në punën e organit administrativ ndaj të cilit realizohet kontrolli, ka autorizime të intervenojë në aktin e paligjshëm ose të ndër marrë masa të tjera (i ashtuquajtur i kontrolli instancional). **Vendosja meritorë** e bartësit të kontrollit, është autorizim i gjërë i organit që me vendimin e tij të zëvendësojë vendimin e organit ndaj të cilit realizohet kontrolli pasi që është konstatuar paligjshmëri, respektivisht parregullsi në atë vendim dhe është bërë abrogimi i aktit.¹⁶

Efikasiteti i kontrollit ndaj administratës varet, kryesisht nga dy faktorë:

E para, nga numri i subjekteve që janë të autorizuar të zbatojnë kontrollin,

E dyta, nga gjerësia e autorizimeve që kanë subjektet që realizojnë kontrollin.

Sa më shumë bartës të kontrollit të ketë dhe sa më të gjëra të jenë autorizimet, efikasiteti është më i lartë dhe e kundërta. Të gjitha subjektet, të cilat janë bartëse të kontrollit, janë të obliguara që të veprojnë në përputhje me parimet themelore të organizimit të pushtetit dhe veçanërisht respektimin e parimit të ligjshmërisë si një nga parimet bazë në punën e organeve të administratës shtetërore. Nga praktika legjislative e shteteve të ndryshme, njihen më shumë forma dhe institucione të kontrollit dhe mbikëqyrjes ndaj organeve të administratës në varësi të veprimtarisë që ushtrojnë organet e ndryshme administrative.¹⁷

¹⁵ Fadil Zendeli, E Drejta Administrative, Shkup, 2014, fq. 179.

¹⁶ Po aty.

¹⁷ Po aty.

Në Republikën e Bullgarisë, Kuvendi Popullor i Republikës së Bullgarisë ushtron pushtetin ligjvënës dhe kontrollin parlamentar. Komisionet e përhershme ndihmojnë veprimtarinë e Kuvendit Popullor dhe ushtrojnë kontrollin parlamentar në emër të tij. Kuvendi Popullor i ka në dispozicion të gjitha instrumentet parlamentare të njohura nga praktika parlamentare ndërsa Gjykata e Lartë Administrative realizon kontrollin më të lartë gjyqësor ndaj akteve administrative. Në sistemin juridikë të Republikës së Bullgarisë rol të rëndësishëm në ushtrimin e kontrollit ndaj organeve të administratës kanë edhe prokurorët publikë, si dhe Bordi kontabël për të kontrolluar shpenzimet publike.¹⁸

Kontrolli ndaj organeve të administratës në Republikën e Kroacisë, nuk dallon shumë nga shtetet tjera të rajonit. Parlamneti (Sabor), i Republikës së Kroacisë është organi përfaqësues i qytetarëve dhe ushtruesi i pushtetit legjislativ, përbëhet nga dy dhoma: Dhoma e epërme (Zupanijski dom) dhe dhoma e deputetëve. Dhoma e epërme (Zupanijski dom), nuk ka prioritet legjislativ dhe në përbërje të veten ka dy komitete kompetente, që merren me çështjet administrative. Komitetet e posaçme ‘*ad hoc*’, të përcaktuara me ligjin për panele hulumtuese, nuk u formuan shtatë vitet e para të pavarësisë së Kroacisë, edhe pse opozita në Parlament ka insistuar në formimin e tyre në disa raste, sidomos duke kontestuar proceset e dhënies të koncensionëve, privatizimin dhe skemat piramidale financiare, por shumica parlamentare çdoherë ka bllokuar formimin e organeve të tilla hulumtuese. Forma tjera të kontrollit ndaj organeve të administratës sipas legjislacionit të Republikës së Kroacisë janë: Ombudsmani, Zyra e auditit shtetëror, Inspektoriatit, Prokurorët publikë, Gjykata administrative e tjerë¹⁹.

Ombudsmani është mbrojtësi i autorizuar nga Sabori i Republikës së Kroacisë, për të mbrojtur të drejtat kushtetuese ligjore të qytetarëve në procedurat përpara administratës shtetërore dhe organeve që kanë pushtet publik. Kontrolli në fushën e financave publike në Republikën e Kroacisë është i rregulluar me Ligjin mbi auditimin publikë, i cili përcakton formimin e Zyrës për auditim buxhetor. Në përputhje me nenin 2, paragrafi 1, të këtij ligji, auditët publikë kanë për detyrë të “analizojnë transaksionet lidhur me harxhimet publike”. Zyra e auditimit dorëzon raporte vjetore mbi gjendjen e shpenzimeve publike dhe në një nga këto raporte për aktivitetet financiare publike të vitit 1994/95 zyra e auditimit ka konstatuar cënime të rregullave financiare nga administrata publike. Edhe përkundër cënimeve të rënda, Sabori kroat

¹⁸ Fadil Zendeli, E Drejta Administrative, Shkup, 2014, fq. 180.

¹⁹ Po aty

aprovoi raportin e auditit shtetëror. Prokurori publikë si një nga institucionet e rëndësishme shtetërore ka rol edhe në mbrojtjen e ligjshmërisë së akteve administrative. Pra, Prokurori publikë është i autorizuar të “mbrojë interesat publike në çështjet administrative, duke mbajtur pozitën e palës në procedurë” dhe se prokurori publikë mund të inicojë përsëritjen e procedurës, si dhe i jepet e drejta që të parashtrojë “kërkesë për mbrojtjen e ligjshmërisë” si mjet i jashtëzakonshëm juridikë. Në Republikën Çeke, që nga viti 1990, në sistemin gjyqësor u rivendos rishikimi gjyqësor i akteve administrative. Parlamenti Çek mund t’i përdorë të gjitha instrumentet parlamentare për ushtrimin e kontrollit ndaj Qeverisë dhe organeve të administratës. Në Shtetet e Bashkuara të Amerikës, zyrat e buxhetit të agjencive qeveritare ushtrojnë një shkallë të lartë kontrolli, ajo vendos se kush do të marrë një sasi parash dhe për çfarë qëllimi. Shumë nga këto masa kanë treguar përgjegjësi, ndershmëri, fleksibilitet dhe kompetencë. Në Shtetet e Bashkuara të Amerikës masat e kontrollit ndahen në katër kategori kryesore: të jashtme formale, të brendshme formale, të jashtme joformale, të brendshme joformale. Kontrolli i jashtëm është ai që ushtrohet jashtë pushtetit ekzekutiv, ndërsa kontrolli i brendshëm ushtrohet brenda vet pushtetit ekzekutiv.²⁰

²⁰ Po aty.

Tabelë: Korniza për analizimin e kontrollit në organizatat qeveritare në Shtetet e Bashkuara të Amerikës²¹

FORMAL	I JASHTËM	• Gjyqësia • Ombudsmani • Legjislacioni
	I BRENDSHËM	• Kryetar i agjencisë / inspektori gjeneral • Statutet e spiunimit
JO FORMAL	I JASHTËM	• Pjesëmarrja e qytetarëve • Përfaqësues të grupeve të interesit • Media
	I BRENDSHËM	• Kode Profesionale • Burokracia Përfaqësuese • Interesi Publikë • Analiza Etike

Sipas Autorëve Popoviç, Markoviç, dhe Petroviç, fakti që organet e administratës, organet dhe organizatat që kanë autorizime publike kanë mëvetësi në ushtrimin e veprimtarisë së tyre, lind nevoja për instalimin e kontrollit ndaj punës së organeve të administratës. Duke abstrahuar kontrollin e brendshëm që e organizojnë vetë organet e administratës, është instaluar një sistem i gjërë i kontrollit dhe ligjshmërisë të punës së administratës publike, me disa forma të kontrollit ndaj punës së administratës:

1. Kontrolli i Kuvendit dhe organeve ekzekutive;
2. Kontrolli i Prokurorit publikë;
3. Kontrolli gjyqësor, si dhe forma tjera të kontrollit.²²

²¹ Fadil Zendeli, E Drejta Administrative, Shkup, 2014, fq. 181.

Ndërkaq autori Ermir Dobjani, format e kontrollit i paraqet si: kontrolli i brendshëm (kontrolli brenda organeve të administratës, kontrolli i kuvendit e tjerë).

Profesori Ivo Borkoviç, përcakton se subjektet, që në aspekt organizativ kanë mekanizma kontrolli me qëllim të veprimit preventiv dhe represiv, sigurojnë veprimtari të ligjshme të administratës, janë të ndryshëm edhe sa i përket rolit të kontrollit të administratës dhe formave që paraqiten në shtete të ndryshme. Si bartës të kontrollit ndaj administratës duhet, posaçërisht të përcaktohet: Kontrolli ndaj administratës nga ana e organeve përfaqësuese, kontrolli nga prokurori publik, vetëkontrolli i administratës, kontrolli përmes mbikëqyrjes shoqërore, Avokatit shtetëror, kontrolli i administratës përmes gjykatave.²³

Autorët Gelevski, Grizo, Davidkovski si bartës të kontrollit përcaktojnë organet e administratës shtetërore, institucione në varësi nga lloji, lënda dhe karakteri i mbikëqyrjes. Nëse lëndë e mbikëqyrjes janë normat ligjore, respektimi dhe zbatimi i tyre – në raste të tilla si bartës paraqiten organet shtetërore. Si bartës të mbikëqyrjes paraqiten: Kuvendi, organet e administratës - inspektoriatet, kontrolli financiar, institucione dhe organizata që ushtrojnë autorizime publike kur zgjidhnin çështjet administrative, mbikëqyrja shoqërore si formë e kontrollit, subjektet politike të pozite dhe opozitës por edhe institucione tjera të qytetarëve.²⁴

Sipas profesor S. Lilic mund të flitet për kontrollin politik të administratës që ushtrojnë subjekte politike (kuvendi, qeveria, subjektet politike e tjerë) dhe kontrolli juridikë që mund të jetë:

- a) kontrolli administrativ që e ushtron vet administrata-kontrolli i brendshëm i administratës dhe kontrolli i jashtëm i administratës;
- b) kontrolli gjyqësor i administratës që ushtrohet nga ana e gjykatave të rregullta ose gjykatave të specializuara;
- c) kontrolli i veçantë i administratës, institucione të veçanta që ushtrojnë kontroll si: Prokurori publik, ombudsmani, kontrolli shoqëror, kontrolli financiar e tjerë.²⁵

Akademik Esat Stavileci, kontrollin e punës së administratës e përkufizon në: kontrollin e brendshëm të administratës dhe kontrollin e jashtëm të administratës. Kontrolli i brendshëm ushtrohet në dy forma: kontrolli instancional dhe kontrolli hierarkik. Ndërsa në kontrollin e

²² Fadil Zendeli, E Drejta Administrative, Shkup, 2014, fq. 182.

²³ Po aty.

²⁴ Po aty.

²⁵ Po aty.

jashtëm të administratës bëjnë pjesë: kontrolli nga ana e parlamentit, kontrolli nga ombudsmani, kontrolli nga ana e qytetarëve dhe kontrollin gjyqësor.²⁶

Si konkluzion nga ajo që u potencua më lartë mund të potencohet se autorë të ndryshëm flasin për forma të ndryshme të kontrollit si instrumente të përcaktuara juridike dhe politike në funksion të kontrollit të administratës dhe respektimit të ligjshmërisë në ushtrimin e veprimtarisë së saj, si parakusht për mbrojtjen e të drejtave të qytetarëve.²⁷

Nga shqyrtimet e deritanishme komparative të instrumenteve të kontrollit dhe mbikëqyrjes ndaj organeve të administratës, identifikohen institucionet bartëse të kontrollit ndaj administratës:

- Kontrolli ndaj administratës nga ana e Parlamentit;
- Kontrolli ndaj administratës nga ana e gjykatave;
- Kontrolli ndaj administratës nga ana e Avokatit të popullit;
- Kontrolli nga vetë organet e administratës ose kontrolli i brendshëm; dhe
- Kontrolli ndaj administratës që ushtrohet nga mbikëqyrja shoqërore.²⁸

Kontrolli ndaj administratës nga ana e prokurorit publik dhe lloje të posaçme të kontrollit ndaj administratës (p.sh., Kontrolli financiar-buxhetor, komisionet dhe këshillat, si dhe shërbimet inspektuese).²⁹

²⁶ Po aty.

²⁷ Fadil Zendeli, E Drejta Administrative, Shkup, 2014, fq. 183.

²⁸ Po aty.

²⁹ Po aty.

KAPITULLI I DYTË

NË PËRGJITHËSI MBI KONFLIKTIN (KONTESTIN) ADMINISTRATIV

1. Zanafilla e Konfliktit Administrativ

Kontrolli mbi punën e administratës e ka zanafillën në shekullin XVIII, ndërkaq konflikti administrativ si institucion juridikë është kreaturë (krijesë) e fillimit të shek. XIX, do të thotë ka lindur në shtetin juridikë civil. Prandaj, si djep i lindjes së institucionit të konfliktit administrativ konsiderohet Franca.³⁰ Në Francë konflikti (kontesti) administrativ është institucionalizuar qysh më 1801 dhe këtë konflikt (kontest) e kanë zgjidhur Këshillat e prefekturave dhe Këshillit Shtetëror. Këshillat e prefekturave më 1872 u shndërruan në Gjykata Administrative (29 gjykata), ndërkaq në Këshillin Shtetëror u formua Gjykata Supreme Administrative si më e larta midis tyre. Në Itali, në vitin 1843, nën ndikimin e praktikës së gjyqësise administrative të Francës, është institucionalizuar kontrolli mbi punën e administratës nëpërmjet Këshillit Shtetëror. Në Gjermani, lëndët kontestuese administrative për herë të parë i dorëzohen për gjykim pushtetit jashtë administratës aktive, në Baden, më 1863, kur edhe formohen Gjykatat e veçanta administrative. Në Austri, fillet e para të gjyqësisë administrative datojnë që në vitin 1867 (me nxjerrjen e Ligjit mbi pushtetin gjyqësor). Më 1875 për të gjitha vendet austriake është themeluar një Gjykatë administrative me seli në Vjenë. Në Hungari qysh në vitin 1883 është themeluar Gjykata administrative financiare, ndërsa në vitin 1896 formohet Gjykata e përgjithshme administrative, e cila i ka marrë kompetencat gjykatës së deriatëhershme administrative financiare.³¹

Konflikti administrativ është paraqitur në kohën kur është paraqitur nevoja dhe idetë që administrata e plotpushtetshme të kufizohet dhe të sigurohet edhe një lloj kontrolli i veçantë mbi ligjshmërinë e punës së saj i ashtuquajtur i kontrolli gjyqësor i cili do të jetë i pavarur dhe autoritativ dhe i cili do të garantojë mbrojtjen e plotë të ligjshmërisë në funksionimin e administratës shtetërore. Pra, konflikti administrativ ka lindur në shtetin juridikë, sepse aty është paraqitur nevoja që veprimtaria e administratës të rregullohet dhe të bazohet në ligj si dhe të sigurohet kontrolli mbi ligjshmërinë e punës së administratës. Kontrollin e ligjshmërisë së akteve

³⁰ Esat Stavileci, Hyrje në Shkencat Administrative, Prishtinë, 1997, fq. 179.

³¹ Po aty.

administrative në mënyrë më efikase mund të kryejnë vetëm organet e pavarura nga administrata, sepse askush nuk mund të jetë gjykatës i mirë në çështjen e vet.³²

Disa shtete këtë kontroll të ligjshmërisë të akteve administrative ia kanë besuar:

- 1) Gjykatave të veçanta administrative (sistemi francez) e disa të tjera.
- 2) Gjykatave të rregullta të kompetencës së përgjithshme (sistemi anglosakson).

Në ish Jugosllavi konflikti administrativ është institucionalizuar me Ligjin mbi konfliktet administrative të vitit 1952. Me këtë Ligj konflikti administrativ është parashikuar si formë e kontrollit të ligjshmërisë së akteve administrative - mbi ligjshmërinë e vendosjes në procedurë administrative. Me Ligjin e konfliktit administrativ është trasuar një rrugë efikase për mbrojtjen juridike nga puna e paligjshme e administratës publike (nga aktet e paligjshme administrative) Konflikti administrativ ka rol preventiv, sepse aktgjykimet e nxjerra në konfliktin administrativ ndikojnë në mënyrë edukative në punën (veprimin) e organeve të administratës publike, që të kenë kujdes që të gjitha aktet administrative që i nxjerrin të jenë të drejta dhe të ligjshme, po ashtu ndikon në ngritjen e nivelit të profesionalizmit të kuadrove administrative, e veçmas ndikon në unifikimin, stabilizimin, dhe përmirësimin e praktikës administrative. Ligji i konflikteve administrative është burim kryesor i normave juridike të kontrollit gjyqësor të punës së administratës.³³

2. Sistemi francez-kontinental-europian mbi konfliktin administrativ

Për zhvillimin e sistemit në të cilin kontrollin e ligjshmërisë së akteve administrative e ushtrojnë gjykatat e veçanta, me karakteristike është e drejta franceze dhe praktika juridike, e cila në evolucionin e vet ka formuar organe të veçanta – gjykata të veçanta, me detyrë që të ushtrojnë këtë kontroll. Sipas sistemit francez ekziston sistemi i gjykatave të veçanta për zgjidhjen e konflikteve administrative. Sipas këtij sistemi për zgjidhjen e konflikteve administrative formohen gjykatat e veçanta administrative, të cilat janë kompetente të zgjidhin çështjet kontestuese midis administratës dhe qytetarëve.³⁴

³² Po aty.

³³ Po aty.

³⁴ Agur Sokoli, Kontrolli i Punës së Administratës dhe Përgjegjësia e saj Politike, Prishtinë, 2009, fq. 148.

Në vështrimin formal Këshilli Shtetëror dhe Gjykatat Administrative janë pjesë përbërëse e administratës e jo të pushtetit gjyqësor. Në Francë konfliktin administrativ (*le contentieux administrative*), i zgjidhnin gjykatat administrative dhe Këshilli Shtetëror si gjykatë më e lartë administrative (gjykatë e apelit) e cila vendos mbi ankesat kundër vendimeve të gjykatave administrative të nxjerra në shkallë të parë. Në Gjermani kontrollin gjyqësor të akteve administrative e kryejnë: Gjykatat administrative, Gjykata e lartë administrative dhe Gjykata Federative Administrative. Gjykatat administrative, si rregull, shqyrtojnë të gjitha konfliktet administrative në kuadrin e kompetencës së gjyqësisë administrative. Gjykata e lartë administrative dhe Gjykata Federative Administrative vendosin, si rregull, vetëm në procedurën instancionale, me rastin e mjeteve juridike. Në Itali kontrollin gjyqësor të akteve administrative e kryejnë: Gjykatat e specializuara administrative dhe Këshilli Shtetëror. Në Austri konfliktet administrative i zgjidh Gjykata administrative, e cila vendos mbi të gjitha konfliktet për aktet administrative me të cilat është cënuar e drejta e dikujt. Sistemi i gjykatave të veçanta administrative ekziston në: Francë, Gjermani, Austri, Itali, Belgjikë, Holandë, Luksemburg, Greqi, Portugali e tjerë. Institucioni i gjykatave të veçanta administrative në shtete perëndimore bazohet në parimin e ndarjes së rigorozitetit të pushtetit sipas të cilit pushteti gjyqësor nuk mund të vlerësojë ligjshmërinë e akteve administrative. Këto gjykata në ato shtete konsiderohen pjesë e pushtetit administrativ (pjesë e funksionit ekzekutiv-administrativ). Gjykatat e veçanta administrative nuk kanë funksion tjetër, përveç kontrollit gjyqësor të ligjshmërisë së akteve administrative përfundimtare. Gjykatat administrative të veçanta, e drejta pozitive i konsideron si pjesë përbërëse të administratës e jo të pushtetit gjyqësor. Domethënë, organizativisht gjykatat administrative janë organe në kuadër të administratës, ato në kuptimin funksional janë plotësisht të pavarura nga ajo, ndërkaq detyrë e vetme e tyre është kontrolli i ligjshmërisë së akteve administrative. Gjyqtarët e gjykatave administrative të veçanta rekrutohen nga rrada e nëpunësve të administratës, por me zgjedhjen e tyre për gjyqtarë ata ndërprejnë çdo lidhje me administratën aktive.³⁵

³⁵ Po aty.

3. Sistemi anglosakson mbi konfliktin administrativ

Sistemi i kontrollit të administratës që ushtrohet nga gjykatat e rregullta, në literaturën juridike emërtohet si sistem angloamerikan (anglosakson), sepse lindja e tij është e lidhur me Britaninë e Madhe, e më vonë është bartur edhe në SHBA, si koloni e saj. Kontrolli gjyqësor i administratës që zbatohet nëpërmjet gjykatave të rregullta ekziston në ato shtete, sistemi i të cilave bazohet në traditën e *Common Law*-it, p.sh., Kanada, Australi, Zelandë të Re, Irlandë, Izrael, Indi, Kinë, e tjerë. Në sistemin anglo-amerikan shteti i nënshtrohet të drejtës së njëjtë dhe gjyqtarit (gjykatës) të njëjtë sikurse edhe individit. Qytetari që është i dëmtuar me aktin e paligjshëm të administratës i paraqet padinë gjykatës së rregullt, siç do të vepronte kur të drejtat e tij do të cënoheshin me aktin (veprimin) e ndonjë qytetari.³⁶

Sipas sistemit anglosakson konfliktet administrative i zgjidhin gjykatat e rregullta (gjykatat e kompetencës së përgjithshme, gjykatat më të larta dhe gjykatat supreme). Ky sistem ekziston në: SHBA, Angli dhe në disa shtete tjera. Gjyqësia administrative për zgjidhjen e konflikteve administrative me anë të gjykatave të rregullta ekziston edhe në shtetet skandinave (Danimarkë, Norvegji e tjerë). Këtij sistemi i bëhet vërejtje se sistemi i gjykatave të kompetencës së përgjithshme për zgjidhjen e konflikteve administrative nuk i përgjigjet parimit të ndarjes së pushtetit, sepse humbet mëvetësia e administratës, ajo i nënshtrohet pushtetit gjyqësor, se gjyqtarët nuk i njohin mirë dispozitat administrative-juridike dhe se nuk e kuptojnë frymën e administratës dhe rrethanat në të cilat ushtrohet pushteti administrativ.³⁷

Në RSFJ (ish Jugosllavinë) ka egzistuar sistemi mikst (i përzier) sipas të cilit konfliktet administrative i kanë zgjidhur gjykatat e kompetencës së përgjithshme (Gjykata Supreme) me Kolegje të specializuara për konflikte administrative, me përjashtim të Kroacisë në të cilën kontestet administrative i kanë zgjidhur gjykatat administrative. Në Kosovë konfliktet administrative i zgjidh Gjykata Supreme e Kosovës, në Dhomën për konflikte administrative. Kur në teorinë juridike krahasohen vlerat e njërit dhe sistemit tjetër, atëherë për sistemin e gjykatave të veçanta (sistemi francez) veçmas theksohet specializimi më i madh, zgjidhja më e plotë e konflikteve, e veçmas roli i gjykatave në zhvillimin e të Drejtës Administrative. Nga e gjithë kjo, gjithsesi më e rëndësishmja është roli krijues (kreativ) të cilin gjykata administrative e

³⁶ Agur Sokoli, Kontrolli i Punës së Administratës dhe Përgjegjësia e saj Politike, Prishtinë, 2009, fq. 150.

³⁷ Po aty.

ka luajtur në zhvillimin e të drejtës administrative. Kjo vlen veçmas për Këshillin shtetëror francez dhe Gjykatën Administrative austriake.³⁸

4. Llojet e kontrollit gjyqësor ndaj akteve administrative në Republikën E Maqedonisë së Veriut

Në ish Republikën Socialiste të Maqedonisë, si pjesë e RSF Jugosllavisë nga çlirimi deri në vitin 1952 nuk kishte kontroll gjyqësor mbi aktet administrative. Ishte e kuptueshme sepse në atë periudhë pozita dhe roli i administratës shtetërore ishte shumë domethënëse në ndërtimin e sistemit të ri socialist, kështu që nuk ishte e harmonizuar që aktet e saj të nënshtrohen kontrollit nga organet e pavarura siç janë gjykatat. Gjatë asaj periudhë kishte disa forma tjera të kontrollit të shprehura në: kontroll nga organet më të larta administrative në kornizë të vetë administratës; mbikëqyrje nga organet përfaqësuese të qeverisjes shtetërore; mbikëqyrje e veçantë të kontrollit të komisionit; mbikëqyrje sporadike nga gjykatat (konflikti administrativ si i rregullt dhe sistematik nuk u prezentua forma e kontrollit mbi ligjshmërinë e akteve administrative).³⁹

Mirëpo, për fat të mirë, në Ish Jugosllavi kjo u kuptua shpejt se shoqëria socialiste nuk është pa konflikt (kontest) dhe se administrata e shtetit socialist nuk është pa gabime, por në punën e saj administrative shpeshherë cënohen ligjet në dëm të qytetarëve të saj dhe subjekteve të tjera. Për këto arsye, me miratimin e Ligjit për konfliktin (kontestin) administrativ në maj të vitit 1952 u inkorporua konflikti administrativ si i rregullt dhe kontroll sistematik të gjykatave për ligjshmërinë e akteve administrative. Ai ligj ishte i vlefshëm deri në vitin 1977 kur hyri në fuqi Ligji i ri për konfliktin (kontestin) administrativ, e cila në Republikën e Maqedonisë ka qenë e vlefshme për shumë vite edhe pas pavarësisë së saj dhe shpalljes së shtetit të pavarur, respektivisht deri në vitin 2007.⁴⁰

³⁸ По аты.

³⁹ Ворче Давитковски, Ана Павловска - Данева, Административно Право - Книга втора (процесно право), Скопје, 2020, faq. 74

⁴⁰ По аты.

Ligji i parë për konfliktin (kontestin) administrativ nuk përcaktonte sistemin kontinental dhe sistemin anglosakson të njëres apo tjetres gjykatë, përkundrazi ai u përpoq për të pranuar anët e mira të njëres sistem dhe tjetres për të ndërtuar sistem të ri i cili gjendeshte diku “ndërmjet” këtyre dy sistemeve.⁴¹

Për sa i përket parimeve të juridiksionit apo organizimit të kontrollit gjyqësorë për ligjshmërinë e akteve administrative, Ligji i parë për konfliktin (kontestin) administrativ ushtrimin e kësaj kontrole ia besoi gjykatës së rregullt, gjegjësisht gjykata me kompetencë të përgjithshëm, pra Gjykata Supreme e Republikës së Maqedonisë së Veriut. Sipas kësaj karakteristike në legjislacionin nacional u pranua sistemi anglosakson. Megjithatë, edhe angazhimi u respektua (ose të paktën u bënë përpjekjet për t’u respektuar) për avancimin e personelit gjyqësorë në lëminë administrative, kështu që aktvendimi administrativ është miratuar nga Gjykata Supreme e Republikës së Maqedonisë si gjykatë me kompetencë të përgjithshme të formohet këshill i posaçëm administrativ, i ndarë dhe i pavarur nga këshillat tjerë (nga këshillat civilë dhe penalë) i cili do të merret kryesisht me çështjet që lidhen me konfliktin (kontestin) administrativ dhe vendosë për ligjshmërinë e akteve administrative. Dhe procedura në të cilën këshilli drejtues Gjykata Supreme e ka zbatuar konfliktin administrativ nuk ka qenë e njejtë si për konfliktet tjera (konform rregullave të procedurës civile), por ishte procedurë e përcaktuar në Ligjin për konfliktin (kontestin) administrativ. Për ato arsye, mund të theksohet se konfliktet (kontestet) administrative në legjislacionin nacional dhe deri në miratimin e Ligjit për konfliktin (kontestin) administrativ në vitin 2006 ka vendosur këshilli kompetent administrativ në kuadër të Gjykatës Supreme si gjykatë e rregullt. Sipas saj, ka egzistuar avancim të caktuar, dhe autonomi të cilat janë më të rëndësishme për kontrollin e punës administrative, gjegjësisht akteve administrative, por gjithsesi nuk ishte në atë masë që të mund të flitet për egzistencën e sistemit të plotë evropiano - kontinental të gjyqësorit administrativ të avancuar. Në fund mund të theksohet në Republikën e Maqedonisë së Veriut (si dhe më parë në ish Republikën e Jugosllavisë) sistemi i kontrollit administrativ - gjyqësorë ishte më afër kontinentale europiane, sesa ndaj sistemit anglosakson.⁴²

Ligji i

parë për konfliktin (kontestin) administrativ në Republikën e Maqedonisë së

⁴¹ Ворче Давитковски, Ана Павловска - Данева, Административно Право - Книга втора (процесно право), Скопје, 2020, faq. 75

⁴² По ату.

Veriut u miratua pas pavarësisë së saj në maj viti 2006 me efekt të vonuar në aplikimin e tij nga një vit. Në nenin e parë të Ligjit për konfliktin (kontestin) administrativ është përcaktuar egzistenca e Gjykatës Administrative dhe kompetenca e saj për vendimmarrje në konfliktin administrativ për ligjshmërinë e akteve të organeve të administratës shtetërore, Qeverisë, organet shtetërore, komunat dhe qyteti i Shkupit, organizatat e themeluara me ligj, personat juridikë dhe personat tjerë që ushtrojnë kompetenca publike, kur vendosin për të drejtat dhe detyrimet në aktet administrative konkrete si dhe për aktet e miratuara në procedurën kundërvajtëse.⁴³

Ky aktvendim përfaqëson hap të madh përpara në raport me Ligjin e vjetër për konfliktin (kontestin) administrativ (1977). Prandaj, risia më e rëndësishme e Ligjit për konfliktin administrativ nga viti 2006 përfaqëson krijimin e gjyqësorit administrativ të avancuar, i cili nënkupton gjyqtarët e ardhshëm (nga radhët e gjyqtarëve aktualë, nëpunësit administrativ dhe avokatë) me praktikë shumëvjeçare në zgjidhjen e konfliktit (kontestit) administrativ.⁴⁴

Në këtë mënyrë, Republika e Maqedonisë së Veriut i bashkohet plotësisht familjes së shteteve të cilat ndjekin sistemin europian - kontinental të mbrojtjes administrative - gjyqësore, gjegjësisht sistemi i funksionimit të gjyqësorit administrativ të avancuar.⁴⁵

Ky aktvendim është ruajtur në Ligjin e dytë për konfliktin (kontestin) administrativ të miratuar pas pavarësisë së shtetit, gjegjësisht Ligji për konfliktin administrativ i miratuar gjatë muajit maj viti 2019 ndërkaq me zbatim nga 25 maj viti 2020. Domethënë, konform Ligjit për konfliktin administrativ kompetente për zgjidhjen e konflikteve administrative janë gjykatat e posaçme përkatësisht Gjykata Administrative (instanca e parë) dhe Gjykata e Lartë Administrative (instanca e dytë).⁴⁶

⁴³ Ворче Давитковски, Ана Павловска - Данева, Административно Право - Книга втора (процесно право), Скопје, 2020, faq. 75

⁴⁴ По aty.

⁴⁵ По aty.

⁴⁶ По aty.

5. Nocioni i Konfliktit Administrativ

Në përgjithësi mbi konfliktin administrativ - në aspektin strikt, sipas parimit të ndarjes së pushtetit, kontrolli gjyqësor i administratës nuk është në pajtim me këtë parim. Mirëpo, ashtu siç edhe në situatat e tjera në të drejtën, jeta reale është më superiore se sa konstruksionet juridike-logjike të njerëzve, andaj, vetë paraqitja e konfliktit administrativ shënon triumfin e jetës ndaj të drejtës. Konflikti administrativ nuk është ndonjë institut nga mendimi juridikë antik, por paraqet një zbulim (shpikje) të madh të së drejtës bashkëkohore, meqë paraqitet si pasojë e mangësive esenciale të llojeve të ndryshme të kontrollit administrativ të administratës sipas parimit të hierarkisë, me çrast ato nuk garantojnë në masë të duhur realizimin e parimit të ligjshmërisë në veprimtarinë administrative si dhe mbrojtjen e duhur juridike të të drejtave të qytetarëve nga veprimet dhe vendimet e paligjshme të administratës, duke kërkuar dhe gjetur kështu mbrojtjen e duhur juridike diku tjetër, pra në gjyqësi (si organe të veçanta dhe të pavarura nga administrata). Andaj, rrethanat e tilla sollën deri te pikëpamja sipas së cilës, realisht vetëm gjykatat janë në gjendje të vlerësojnë anën juridike të veprimtarisë administrative dhe të shqyrtojnë dhe të vendosin për atë se administrata a ka vepruar dhe a ka vendosur sipas ligjit ose jo. Kështu, pas Revolucionit Borgjez Francez, sidomos vijnë në shprehje idetë për mbrojtjen e të drejtave të individit përballë shtetit dhe pushtetit shtetëror në përgjithësi, me ç’rast gjyqësia administrative paraqet kulmin e shtëpisë së quajtur si: sundimi i së drejtës. Andaj, si djep i lindjes së institutit të konfliktit administrativ është Franca që nga viti 1801. Kështu, vetë shprehja “gjyqësia administrative” ose “gjykata administrative” na bën me dije se nuk bëhet fjalë për ndonjë organ administrativ që gjykon, por bëhet fjalë për organin e veçantë gjyqësor i cili vendos sipas materies së caktuar të së drejtës administrative. Andaj, në fillim duhet bërë dallimi midis: “gjykatës administrative” dhe: “administratës gjyqësore”, me ç’rast, gjykata administrative është degë e veprimtarisë gjyqësore, kurse administrata gjyqësore ëshë degë e veprimtarisë administrative që përkujdeset për punën e brendshme të gjykatave.⁴⁷

Kuptimi i Konfliktit Administrativ - në teorinë juridike nuk ekziston një pikëpamje unike për perkufizimin e nocionit të konfliktit administrativ, prandaj dallohen dy kuptime, edhe atë:

- Kuptimi formal i konfliktit administrativ dhe,

⁴⁷ Jeton Shasivari, E Drejta Administrative, Shkup, 2015, fq. 288.

- Kuptimi material i konfliktit administrativ.⁴⁸

Pikëpamjet që përcaktojnë konfliktin administrativ në kuptimin formal, nisen nga veçoritë formale juridike, si: kompetenca e organit që e zgjidh Konfliktin Administrativ (pra, Konflikti Administrativ paraqet konfliktin e tillë për zgjidhjen e të cilit janë kompetente gjykatat e veçanta (administrative); procedura në të cilën zgjidhet Konflikti Administrativ (pra, Konflikti Administrativ paraqet konfliktin e tillë i cili zgjidhet në procedurë të veçantë (procedura gjyqësore-administrative); pjesëmarrësit në Konfliktin Administrativ (pra, Konflikti Administrativ paraqet konfliktin e tillë ku si pjesëmarrës i detyrueshëm, përkatësisht si njëra palë (qoftë si paditës qoftë si i paditur) paraqitet administrata); natyra e dispozitave juridike për të cilat vendoset (pra, Konflikti Administrativ paraqet konfliktin e tillë i cili krijohet nga ndonjë marrëdhënie juridike administrative). Nga ana tjetër, pikëpamjet që përcaktojnë konfliktin administrativ në kuptimin material, nisen nga veçoritë materiale juridike, me ç'rast vihet deri te disa konstruksione të komplikuara juridiko-logjike, veçmas për arsye se, që të përcaktohet nocioni i Konfliktit Administrativ në kuptimin material, duhet paraprakisht të përcaktohet nocioni i vetë Konfliktit (kontestit), me ç'rast njihen dy pikëpamje: -Pikëpamja angleze sipas së cilës konflikti administrativ ekziston vetëm atëherë kur janë dy palë me dy kërkesa të kundërta; dhe, Pikëpamja franceze sipas së cilës konflikti paraqet situatën e tillë ku ekziston kundërshtimi i njëjës kërkesë. Andaj, lidhur me nocionin e Konfliktit Administrativ, kuptimi më i plotë i tij përcaktohet me precizimin e objektit dhe qëllimit të tij. Kështu, konflikti administrativ nënkupton konfliktin mbi ligjshmërinë e aktit administrativ i cili krijohet midis palës dhe organit kompetent pas përfundimit të procedurës administrative, për vendosjen e të cilit është kompetent gjykata (qoftë e veçantë, qoftë e rregullt) në procedurë të veçantë gjyqësore-administrative.⁴⁹

⁴⁸ Po aty.

⁴⁹ Jeton Shasivari, E Drejta Administrative, Shkup, 2015, fq. 290.

6. Karakteristikat e Konfliktit Administrativ

Konflikti administrativ si një lloj kontrolli gjyqësor mbi ligjshmërinë e akteve administrative i ka karakteristikat e caktuara sipas të cilave dallohet nga konfliktet tjera gjyqësore. Konflikti administrativ dallohet nga konfliktet tjera për nga disa karakteristika, e ato janë:

1. Konflikti administrativ lind nga marrëdhënia juridike administrative kontestuese; dhe
2. Konflikti administrativ lind midis palëve të caktuara: midis nxjerrësit (autorit) të aktit (anës së paditur) dhe subjekti të cilit i përket akti (paditësit). Nxjerrësit (autori i aktit), është subjekti i cili në marrëdhënien juridike administrative është pjesëmarrës i domosdoshëm dhe në bazë të autorizimit, vepron me vullnet më të fortë. Konflikti administrativ u mundëson palëve që t'i paraqesin qëndrimet e veta dhe t'i kontestojnë të huajat. Ky si rregull është konflikt midis individëve dhe organit ose, thënë më mirë, midis atyre subjekteve që nxjerrin akte administrative, të cilat në atë rast manifestojnë pushtetin dhe të atyre subjekteve që janë në pozitë të nënshtruar në marrëdhënien juridike administrative është pjesëmarrës i domosdoshëm dhe në bazë të autorizimit, vepron me vullnet më të fortë. Konflikti administrativ u mundëson palëve që t'i paraqesin qëndrimet e veta dhe t'i kontestojnë të huajat. Ky si rregull është konflikt midis individëve dhe organit ose, thënë më mirë midis atyre subjekteve që nxjerrin akte administrative, të cilat në atë rast manifestojnë pushtetin dhe të atyre subjekteve që janë në pozitë të nënshtruar në marrëdhënien juridike-administrative. Prandaj, gjykata në konfliktin administrativ, në mënyrë autoritative, objektive, profesionalisht dhe denjësisht shqyrton çështjen kontestuese nga procedura administrative, ku organi i cili ka vendosur është bartësi i pushtetit. Gjykata në konfliktin administrativ nuk është në asnjë pozitë të mbivarrësisë, as në raport me paditësin, as në raport me palën e paditur në konfliktin administrativ. Ajo është e mëvetësishme dhe e pavarur nga çfarëdo ndikimi përreth.
3. Objekti i konfliktit administrativ është ligjshmëria e aktit administrativ përfundimtar (zhvillohet rreth ligjshmërisë së aktit administrativ).⁵⁰

Konflikti administrativ është konflikt që zhvillohet kundër aktit administrativ juridikë, por në raste të caktuara mund të zhvillohet edhe për shkak të heshtjes së administratës. Në këtë

⁵⁰ Esat Stavileci, Hyrje në Shkencat Administrative, Prishtinë, 1997, fq. 180.

konflikt, objekti i konfliktit administrativ është vlerësimi i ligjshmërisë së akteve administrative përfundimtare, gjegjësishtë arsyeshmërisë së heshtjes përfundimtare të administratës;

4. Konfliktin administrativ e zgjidhin organet e veçanta shtetërore që kanë tipare të organeve gjyqësore (gjykatat) qoftë ato të kompetencës së përgjithshme (gjykata të rregullta), qoftë ato të veçanta administrative.

5. Konflikti administrativ zgjidhet në procedurën e veçantë e ashtuquajtur procedure administrative gjyqësore e cila është e rregulluar me Ligjin e konfliktit administrativ.⁵¹

⁵¹ Po aty.

7. Akti administrativ si objekt i konfliktit administrativ

Konflikti administrativ mund të zhvillohet vetëm kundër akteve administrative. Në teorinë juridike, nocioni i aktit administrativ kuptohet në mënyra të ndryshme, duke aplikuar pikëpamjen qoftë materiale, qoftë organizative-formale. Akti administrativ është ai akt me të cilin organi shtetëror, organizata apo bashkësi tjetër në ushtrimin e autorizimeve publike vendosë mbi ndonjë të drejtë apo detyrim të ndonjë personi të caktuar apo të ndonjë organizate në ndonjë çështje administrative.

Akti administrativ që të mund të jetë objekt i konfliktit administrativ duhet t'i plotësojë këto kushte:

- a) *vendimi duhet të nxirret nga ana e organit shtetëror, organizatës ose bashkësisë tjetër që ushtron autorizime publike;*
- b) *akti administrativ duhet të jetë i nxjerrë në ndonjë çështje administrative;*

Për kuptimin e aktit administrativ nuk është qenësor vetëm karakteri dhe cilësia e organit që e nxjerr, as karakteri i vetë aktit, as materia për të cilën është fjala ose lëmi për të cilën nxirret ai akt, sepse të gjitha këto elemente bashkërisht i japin përcaktueshmërinë dhe përmbajtjen e plotë ndriçimit të çështjes juridike.

- c) *me akt duhet të vendoset mbi ndonjë të drejtë ose detyrim të individit ose organizatës.*⁵²

Akti i këtillë duhet të ketë karakter të aktit administrativ konstitutiv dhe deklarativ. Një akt që të mund të jetë objekt i konfliktit administrativ ai duhet të vendosë mbi ndonjë të drejtë ose detyrim të individit ose të organizatës së caktuar. Andaj, objekt i konfliktit administrativ nuk mund të jenë aktet të cilat nuk mund të prodhojnë efekte juridike, respektivisht të kenë pasoja juridike për individët ose organizatat. Kështu p.sh., vetëm aktet e pushtetit mund të plotësojnë këtë kusht dhe të jenë objekt i konfliktit administrativ, sepse aktet e punës (veprimtarisë), nuk mund të jenë objekt i konfliktit administrativ. Me aktin që mund të jetë objekt i konfliktit administrativ duhet që të njihet ose të mos njihet ndonjë e drejtë, të caktohet detyrimi, të zvogëlohet ose të priset ndonjë detyrim i individit ose i organizatës. Për akte të tilla, rëndom, thuhet se janë akte administrative konstitutive. Për akte administrative deklarative zakonisht thuhet se janë akte të tilla me të cilat nuk vendoset, respektivisht nuk ndryshohet një marrëdhënie dhe se kundër tyre, parimisht, nuk do të mund të zhvillohet konflikti administrativ. Mirëpo, nëse

⁵² Esat Stavileci, Hyrje në Shkencat Administrative, Prishtinë, 1997, fq. 184.

me akte deklarative vendoset mbi ndonjë të drejte ose detyrim ose akti i tillë mund të ndikojë në njohjen ose mosnjohjen e ndonjë të drejte, atëherë edhe kundër akteve të tilla gjithsesi mund të zhvillohet konflikti administrativ.

*ç) akti administrativ duhet të jetë konkret dhe individual;*⁵³

Akti konkret është ai akt me të cilën vendoset mbi të drejtën dhe detyrimin e individit konkret dhe të organizatës konkrete. Kundër tij mund të zhvillohet konflikti administrativ. Duhet të ketë konsideratë që ky kusht egziston edhe atëherë kur akti administrativ u përket më shumë personave dhe organizatave, sepse akti administrativ mund t'u përket më shumë personave, të cilat duhet të theksohet sipas emrit. Këtë kusht e plotësojnë edhe ato akte administrative të cilat, në të vërtetë, nuk i theksojnë saktësisht dhe sipas emrit personat e caktuar, por i theksojnë në atë mënyrë ashtu që lehtë mund të shihet e të dihet se kujt i përkasin ato akte. Akti administrativ mund të jetë objekt i konfliktit administrativ vetëm atëherë nëse fjala është për aktin administrativ përfundimtar të nxjerrë në procedurën administrative. Kjo domethënë se konflikti administrative mund të hapet kundër aktit administrativ kundër të cilit nuk ekziston mundësia e ankesës në procedurën administrative, qoftë për shkak se akti i tillë është nxjerrë nga ana e organit të instancës së dytë, qoftë për shkak se është nxjerrë nga ana e ana e organit të instancës së parë, pra, kur ai bëhet përfundimtar, pasi sipas ligjit të veçantë, nuk ka mundësi për paraqitje të ankesës kundër tij. Me këtë rast duhet vënë në pah se të gjitha këto elemente për të cilat deri më tash u bë fjalë janë të natyrës kumulative që, domethënë, mungesa e njërit nga këto elemente, në çdo rast konkret, i pamundëson aktit administrative që të trajtohet objekt i konfliktit administrativ, e nëse konflikti administrativ është i hapur, atëherë gjykata do të hedh padinë poshtë, ngase akti i tillë nuk është akt administrativ.⁵⁴

⁵³ Po aty.

⁵⁴ Po aty.

8. Konflikti administrativ mbi ligjshmërinë e aktit administrativ

Ky konflikt quhet konflikt i juridiksionit të kufizuar. Zgjidhja e konflikteve administrative në juridiksionin e kufizuar (konflikti administrativ për anulimin e aktit administrativ) është rregull. Te konflikti administrativ i ligjshmërisë së aktit administrativ pushteti gjyqësor është i kufizuar vetëm në vlerësimin e ligjshmërisë së aktit të kontestuar, respektivisht në shqyrtimin e arsyeshmërisë së heshtjes administrative. Në konfliktin e ligjshmërisë së aktit administrativ (konflikti për anulimin e aktit administrativ) gjykata është e autorizuar të shqyrtojë vetëm çështjen e ligjshmërisë së aktit administrativ të kontestuar e jo edhe oportunitetin e aktit administrativ. Në konfliktin administrativ të ligjshmërisë së aktit administrativ gjykata kompetente është e autorizuar të shqyrtojë vetëm çështjen e ligjshmërisë së aktit administrativ të kontestuar, d.m.th. gjykata shqyrton “nëse akti administrativ është i ligjshëm apo i paligjshëm” (a është nxjerrë akti administrativ në pajtim (përputhje) me ligjin dhe dispozitat tjera të nxjerra konformë ligjit) e jo edhe të vendosë çështjen administrative konkrete. Në këtë konflikt administrativ gjykata shqyrton cënimin e dispozitave materiale-juridike – a janë zbatuar drejtë dispozitat juridike-materiale (ligjshmëria nga ana materiale) ashtu edhe cënimin e dispozitave juridike procedurale – a janë aplikuar drejtë dispozitat e procedurës së nxjerrjes së aktit administrativ (ligjshmëria nga ana formale).⁵⁵

Në konfliktin administrativ të ligjshmërisë së aktit administrativ, si rregull, nuk shqyrtohet çështja e oportunitetit të aktit administrativ. Pra, te konflikti i ligjshmërisë së aktit administrativ qenësore është se ky konflikt zhvillohet mbi ligjshmërinë e aktit administrativ. Prandaj, si rezultat i vlerësimit të ligjshmërisë së aktit të kontestuar me padi pason:

1. Refuzimi i padisë;
2. Anulimi i aktit administrativ, nëse konstatohet paligjshmëria e tij; ose
3. Urdhërimi i nxjerrjes së aktit administrativ me rastin e heshtjes. Në qoftë se gjykata konstaton se akti administrativ është i paligjshëm (nuk është nxjerrë në mënyrë të ligjshme) atëherë ajo vetëm e anulon aktin e tillë (gjykata nuk e shqyrton vet marrëdhënien juridike administrative). Në konfliktin mbi ligjshmërinë e aktit administrativ, objekti i konfliktit administrative është ligjshmëria e aktit. Te ky lloj i konfliktit administrativ qëllimi është mënjanimi nga rendi juridik i aktit të paligjshëm administrativ. Gjkata e anulon aktin

⁵⁵ Agur Sokoli, Kontrolli i Punës së Administratës dhe Përgjegjësia e saj Politike, Prishtinë, 2009, fq. 173.

administrative, mirëpo nuk e vendosë çështjen administrative, prandaj ky është konflikt i gjyqimit të kufizuar, respektivisht konflikt për anulimin e aktit administrativ.⁵⁶

Organi akti i të cilit është anuluar në konfliktin administrativ është i detyruar të nxjerrë akt të ri administrativ i cili vendosë vet situatën juridike ose marrëdhënien juridike administrative. Këtë akt administrativ organi administrativ duhet ta nxjerrë konform pikëpamjes juridike të gjykatës të dhënë në aktgjykim (të marrë çështjen administrative në vendosje të sërishme dhe ta vendosë atë në mënyrë siç është përcaktuar me aktgjykimin e gjykatës kompetente). Aktgjykimi me të cilin në konflikt administrativ mbi ligjshmërinë e aktit administrative është anuluar akti administrativ, nuk ka efekt të drejtpërdrejt në atë kuptim që paditësi në bazë të aktgjyqimit të mund të realizojë te drejtat e veta, por ekzekutimi i aktgjyqimit bartet në kompetencën e organit akti i të cilit është anuluar në konfliktin administrativ.⁵⁷

9. Konflikti administrativ i juridiksionit të plotë

Te konflikti i juridiksionit të plotë gjykata nën kushte të caktuara ligjore është e autorizuar që juridikisht të shkojë përtej shqyrtimit të ligjshmërisë së aktit administrativ. Këtu autorizimet e gjykatës janë dukshëm më të gjëra, nën presupozimin që paraprakisht të konstatojë paligjshmërinë e aktit administrativ të kontestuar. Gjykata në konfliktin e juridiksionit të plotë (gjykimi të plotë) ka autorizime më të plota të cilat në përgjithësi mund të ketë një gjykatë. Ky konflikt është i ngjajshëm me konfliktin (kontestin civil). Gjykata në këtë lloj konflikti ka autorizime që të shqyrtojë jo vetëm ligjshmërinë e aktit administrativ të kontestuar, por vet mund të vendosë çështjen konkrete administrative (vendosja meritorë), me rastin e së cilës akti administrativ është nxjerrë. Me fjalë tjera, në konfliktin e juridiksionit të plotë, gjykata vendosë edhe çështjen “gjyqësore” (d.m.th. ligjshmërinë e aktit administrativ) dhe çështjen administrative (d.m.th. vendos mbi të drejtat, detyrimet dhe interesat juridike në rastin individual). Gjykata nuk kufizohet vetëm në vlerësimin e ligjshmërisë së aktit administrativ, dhe ta anulojë atë si të paligjshëm, por me aktgjykim mund të vendosë in meritum marrëdhënien juridike administrative kontestuese. Domethënë gjykata nuk kufizohet vetëm në vlerësimin e ligjshmërisë së aktit administrativ, por ka autorizime më të gjëra se sa te konflikti i ligjshmërisë së aktit administrativ,

⁵⁶ Agur Sokoli, Kontrolli i Punës së Administratës dhe Përgjegjësia e saj Politike, Prishtinë, 2009, fq. 174.

⁵⁷ Po aty.

hynë në oportunitetin e tyre (gjykata i qaset shqyrtimit të situatës juridike individuale). Gjykata ka të drejtë të vendosë vet meritorisht çështjen administrative. Ajo lëshohet vetëm në vlerësimin e gjendjes juridike, por edhe në shqyrtimin e gjendjes faktike. Gjykata me aktgjykim mund të ndryshojë, të krijojë, apo të shuajë marrëdhënien juridike administrative në meritum. Me fjalë të tjera, gjykata në situatën juridike individuale mund të vendosë edhe meritorisht, drejtpërdrejt duke vendosur mbi të drejtat e caktuara të paditësit. Aktgjykimi i gjykatës i nxjerrë në konfliktin e juridiksionit të plotë tërësisht e zëvendëson aktin administrativ që është anuluar në konfliktin administrativ. Konflikti i juridiksionit të plotë ekziston edhe me rastin e vendosjes mbi kërkesën e paditësit për kompenzimin e dëmit, respektivisht për kthimin e sendeve të marra në bazë të ekzekutimit të aktit administrativ të anuluar si çështje gjyqësore civile-kontestuese. Konfliktin e juridiksionit të plotë mund të përkufizojmë si konflikt në të cilin gjykata është e autorizuar dhe jo vetëm të anulojë aktin administrativ, por meritorisht mund të vendosë vet çështjen administrative dhe akti i saj (aktgjykim) në tërësi e zëvendëson aktin administrativ të anuluar.⁵⁸

⁵⁸ Agur Sokoli, Kontrolli i Punës së Administratës dhe Përgjegjësia e saj Politike, Prishtinë, 2009, fq. 175.

10. Llojet e tjera të konflikteve administrative

Përveç ndarjes së konflikteve administrative në kontestin mbi ligjshmërinë e aktit administrativ dhe kontesti mbi juridiksionin e plotë, në teorinë juridike ekziston edhe ndarja në:

- a) Konflikte administrative objektive;
- b) Konflikte administrative subjektive;
- c) Konflikte administrative paraprake;
- d) Konflikte administrative plotësuese.

Konflikti administrativ subjektiv e quajmë atë kontest të cilin e ngrit personi fizik (individi) apo personi juridikë, për shkak të cënimit të së drejtës së vet subjektive, ndërsa *konflikti administrativ objektiv* është ai kontest që zhvillohet për shkak të cënimit të së drejtës objektive, respektivisht për vërtetimin e ligjshmërisë së aktit administrativ, pa marrë në konsideratë se për të drejtën e kujt bëhet fjalë.⁵⁹

Konflikti administrativ paraprak e quajmë atë në të cilin gjykata e vendosë atë kontest administrativ e që më parë në atë çështje administrative nuk ka vepruar organi kompetent (p.sh., “heshtja e administratës”), ndërsa *konflikti administrativ plotësues* është ai kur gjykata vendosë në konfliktin administrativ pas nxjerrjes së aktit administrativ në procesin administrative. Kështu, konflikti mbi ligjshmërinë e aktit administrativ, gjithmonë, është kontest administrativ plotësues, ndërsa konflikti administrativ i juridiksionit të plotë mund të jetë edhe plotësues edhe paraprak.⁶⁰

a) Konfliktet administrative objektive

Ndarja e konflikteve administrative në objektive dhe subjektive bëhet në bazë të dy kriterëve:

1. Sipas qëllimit të konfliktit administrativ, dhe
2. Sipas objektit të konfliktit administrativ (lloji i aktit që mund të jetë objekt i konfliktit administrativ).⁶¹

⁵⁹ Bajram Pollozhani, Esat Stevileci, E Drejta Administrative Aspekte Krahësuese, Shkup, 2010, fq. 440.

⁶⁰ Po aty.

⁶¹ Agur Sokoli, Kontrolli i Punës së Administratës dhe Përgjegjësia e saj Politike, Prishtinë, 2009, fq. 171.

Mirëpo, në të drejten tonë, kjo ndarje nuk e ka atë rëndësi praktike, siç e ka për shembull: në Francë. Sipas qëllimit të konfliktit administrativ – konflikti administrativ objektiv është konflikt administrativ qëllimi kryesor i të cilit është mbrojtja e të drejtës objektive, d.m.th. mbrojtja e rendit objektiv juridikë – mbrojtja e parimit të ligjshmërisë (mbrojtja e ligjshmërisë objektive). Qëllimi i konfliktit objektiv është mbrojtja dhe realizimi i ligjshmërisë në përgjithësi e jo mbrojtja dhe realizimi i ndonjë të drejte subjektive të individit të caktuar ose personit juridikë të caktuar. Konflikti administrativ objektiv karakterizohet me atë se zhvillohet për shkak të cënimit së të drejtës objektive dhe si qëllimi kryesor i tij është mbrojtja e ligjshmërisë, që zhvillohet kundër aktit administrativ individual. Konflikti administrative objektiv është edhe ai konflikt që zhvillohet kundër aktit administrativ individual, nëse e fillon organi shtetëror (prokurori publik) kur është cënuar ligji në dobi të individit ose e zhvillon individi, mirëpo jo për shkak të cënimit së të drejtës subjektive, por për shkak të cënimit së interesit publik të bazuar në ligj, pra për shkak të cënimit të së drejtës objektive, ligjshmërisë. Pra, konflikti administrativ objektiv është ai konflikt të cilin e inicon organi i autorizuar shtetëror (prokurori publikë) kundër aktit administrativ me të cilin është cënuar ligji në favor (dobi) të individit ose personit juridikë të caktuar.⁶²

⁶² Agur Sokoli, Kontrolli i Punës së Administratës dhe Përgjegjësia e saj Politike, Prishtinë, 2009, fq. 171.

b) Konfliktet administrative subjektive

Konflikti administrativ subjektiv është ai konflikt të cilin e fillon individi, personi fizik ose juridikë, kundër aktit administrativ individual ose mosveprimit të administratës, e për shkak të cënimit të së drejtës subjektive. Konflikti administrativ subjektiv është ai konflikt qëllimi i të cilit është mbrojtja dhe realizimi i të drejtave subjektive dhe interesave juridike të individit ose të personit juridikë të caktuar. Konflikti administrativ subjektiv hapet për shkak të dyshimit të bazuar se është cënuar ndonjë e drejtë subjektive ose interes individual i subjektit të caktuar. Konflikti administrativ subjektiv është ai konflikt në të cilin si paditës paraqitet individi, personi juridikë, grupi i personave, me qëllim të mbrojtjes së të drejtave dhe interesave juridike të tyre, kur konsiderojnë se me aktin administrativ të organit të administratës publike, ose me heshtjen e administratës ato janë cënuar.⁶³

Konflikti administrativ subjektiv, si rregull, inicohet kundër aktit administrativ me të cilin organi shtetëror ose organizata e cila ushtron autorizime publike ka vendosur mbi ndonjë të drejtë ose detyrim të individit ose organizatës së caktuar, ndërsa subjekti të cilit i përket ai akt konsideron se i është bërë cënimi i ndonjë të drejte ose interesit juridikë.⁶⁴

Si kriter i dytë për ndarjen e konfliktit administrativ në objektive dhe subjektive merret lloji i aktit që mund të jetë objekt i konfliktit administrativ.

1. Konflikti administrativ subjektiv është konflikt që zhvillohet kundër aktit administrativ individual juridikë (aktit konkret autoritativ).
2. Konflikti administrativ objektiv është ai konflikt që mund të fillohet kundër aktit juridikë të përgjithshëm të administratës aktit të karakterit të përgjithshëm (dispozitës juridike të administratës). Por, kjo është e mundshme vetëm në disa sisteme të caktuara juridike. P.sh., ndarja e tillë e konfliktit administrativ bëhet në të drejtën franceze, ku egziston mundësia që konflikti administrativ drejtpërdrejtë të zhvillohet kundër akteve të përgjithshme të administratës (sistemi francez). Në Francë mundet Këshillit Shtetëror (Gjykatës Supreme Administrative) t'i paraqitet ankesa (recours) edhe kundër aktit të përgjithshëm juridike të organit të administratës në afatin prej dy muajsh, nga dita e shpalljes së tij në Gazetën Zyrtare (Jurnal officiel). Pas kalimit të këtij afati, akti i përgjithshëm juridikë i organit të administratës, mundet para Këshillit

⁶³ Agur Sokoli, Kontrolli i Punës së Administratës dhe Përgjegjësia e saj Politike, Prishtinë, 2009, fq. 172.

⁶⁴ Po aty.

Shtetëror të kundërshtohet vetëm në rastin e aplikimit të tij në rastin konkret, mirëpo në raste të tilla vendimi i tij nuk ka efekt *erga omnes*, por *inter partes*, pra në vend të efektit të përgjithshëm ai vepron në rastin konkret.⁶⁵

Konfliktet administrative paraprake

Te konflikti paraprak, konflikti administrativ fillohet dhe zhvillohet para se të jetë nxjerrë akti administrativ, pra para se administrata në rrugë autoritative nëpërmjet formës së aktit administrativ individual të ketë vendosur mbi të drejtën dhe detyrimin e subjekteve të caktuara. Konflikti administrativ paraprak është ai konflikt i cili mund të fillohet edhe pse nuk është nxjerrë fare akti administrativ. Konflikti paraprak zhvillohet për atë shkak që nuk është nxjerrë akti administrativ.⁶⁶

Konfliktet administrative suplementar (plotësues)

Konflikti administrativ plotësues është ai konflikt administrativ i cili zhvillohet mbi ligjshmërinë e aktit administrativ të nxjerrë dhe të dorëzuar palës. Domethënë konflikti administrativ plotësues është ai konflikt në të cilin gjykata në konfliktin administrativ vendosë tek pasi që akti administrativ të jetë nxjerrë në procedurën administrative.⁶⁷

⁶⁵ Agur Sokoli, Kontrolli i Punës së Administratës dhe Përgjegjësia e saj Politike, Prishtinë, 2009, fq. 173.

⁶⁶ Agur Sokoli, Kontrolli i Punës së Administratës dhe Përgjegjësia e saj Politike, Prishtinë, 2009, fq. 176.

⁶⁷ Po aty.

11. Llojet e konfliktit administrativ në sistemin juridikë të Republikës së Maqedonisë së Veriut

Teoria e administrative duke u nisur nga kritere të ndryshme realizon klasifikimin e konfliktit (kontestit) administrativ. Konform atyre kritereve në teorinë administrative ekzistojnë ndarjet e mëposhtme të konfliktit (kontestit) administrativ:

- Konfliktet administrative objektive dhe subjektive;
- Konfliktet për ligjshmërinë e akteve administrative dhe konfliktet me juridiksion të plotë;
- Konfliktet administrative paraprake dhe suplementare (plotësuese).

Secila prej këtyre ndarjeve bëhet në bazë të kritereve të ndryshme.⁶⁸

⁶⁸ Борче Давитковски, Ана Павловска - Данева, Административно Право - Книга втора (процесно право), Скопје, 2020, faq. 83.

Kriteri për ndarje⁶⁹	1. Lloji, gjegjësisht natyra e aktit administrativ 2. Qëllimi (interesi kryesisht i paditësit)	Kompetenca e Gjykatës	A është miratuar një akt ose jo?
Llojet e konflikteve (kontesteve) administrative	Konfliktet administrative objektive	Konflikti për ligjshmërinë e aktit administrativ (gjykata vetëm mund ta anulojë aktin)	Konflikti administrativ paraprak (akti nuk është nxjerrë, përkatësisht është paraqitur heshtja e administratës)
	Konfliktet administrative subjektive	Konflikti administrativ i juridiksion të plotë (gjykata vendosë <i>in meritum</i> , nxjerr aktgjykimin me të cilën e anulon aktin administrativ dhe vetë e vendosë çështjen kontestimore administrative)	Konflikti administrativ plotësues (akti është nxjerrë nga administrata, nuk është paraqitur heshtja e administratës).

KAPITULLI I TRETË

KORNIZA NORMATIVE LIGJORE E KONFLIKTIT ADMINISTRATIV DHE GJYQËSORIT ADMINISTRATIV NË REPUBLIKËN E MAQEDONISË SË VERIUT

1. Gjyqësori Administrativ në Republikën e Maqedonisë së Veriut nga viti 1991 deri në ditët e sotme

Në ish Republikën Socialiste të Maqedonisë, si pjesë e RSF Jugosllavisë nga çlirimi deri në vitin 1952 nuk kishte kontroll gjyqësor mbi aktet administrative. Ishte e kuptueshme sepse në atë periudhë kohore pozita dhe roli i administratës shtetërore ishte shumë domethënëse në ndërtimin e sistemit të ri socialist, kështu që nuk ishte e harmonizuar që aktet e saj ti nënshtrohen kontrollit nga organet e pavarura, siç janë gjykatat. Gjatë asaj periudhe kohore kishte disa forma tjera të kontrollit të shprehura nga organet më të larta administrative në kuadër të vetë administratës; mbikëqyrje nga organet përfaqësuese, etj. Mirëpo, për fat të mirë, në Ish Jugosllavi u kuptua shpejt se shoqëria socialiste nuk është pakontradikta dhe se administrata e shtetit socialist nuk është e përkryer dhe e pagabueshme, por në punën e saj administrative shpeshherë cënohen ligjet në dëm të qytetarëve të saj dhe subjekteve të tjera. Për këto arsye, me miratimin e Ligjit për konfliktet administrative të vitit 1952 të RSFJ-së u inkorporua konflikti administrativ si një formë e rregullt e kontrollit sistematik gjyqësor për ligjshmërinë e akteve administrative.⁷⁰

Ligji i parë për konfliktet administrative në Republikën e Maqedonisë së Veriut si një shtet i pavarur sovran u miratua në vitin 2006 me efekt të prolonguar kohor në aplikimin e tij nga viti 2007. Në nenin e parë të Ligjit për konfliktet administrative është përcaktuar ekzistenca e Gjykatës Administrative dhe kompetenca e saj për vendimmarrje në kontestet administrative për ligjshmërinë e akteve të organeve të administratës shtetërore, Qeverisë, organet shtetërore, komunat dhe qyteti i Shkupit, organizatat e themeluara me ligj, personat juridikë dhe personat tjerë që ushtrojnë autorizime publike, kur vendosin për të drejtat dhe detyrimet në aktet administrative konkrete si dhe për aktet e miratuara në procedurën kundërvajtëse. Prandaj, risia

⁶⁹ По аты.

⁷⁰ Функционална анализа на капацитетите на управното судство во Република Северна Македонија, Скопје, 2018, fq. 7.

më e rëndësishme e Ligjit për kontestet administrative nga viti 2006 përfaqëson krijimin e gjyqësorit administrativ, i cili nënkupton gjyqtarët e ardhshëm (nga radhët e gjyqtarëve aktualë, nëpunësit administrativ dhe avokatë) me praktikë shumëvjeçare në zgjidhjen e kontesteve administrative. Në këtë mënyrë, Republika e Maqedonisë së Veriut i bashkohet plotësisht familjes së shteteve të cilat ndjekin sistemin kontinental-evropian të mbrojtjes gjyqësore-administrative, përkatësisht sistemi i funksionimit të gjyqësorit administrativ për zgjidhjen e konflikteve administrative janë gjykatat e posaçme, përkatësisht Gjykata Administrative (instanca e parë) dhe Gjykata e Lartë Administrative (instanca e dytë).⁷¹ Tiparet kryesore të kësaj periudhe kohore janë ekzistenca e një Ligji të veçantë për konfliktet administrative dhe juridiksioni i Gjykatës Supreme të RMV-së. Siç u theksua më lartë, gjatë kësaj periudhe kohore u zbatua Ligji për kontestet administrative i vitit 1977, që në disa pjesë u harmonizua me rregullimin e ri politik të bazuar në parimin e ndarjes së pushteteve, ekonomia e tregut dhe pluralizmi politik.⁷²

E drejta e mbrojtjes gjyqësore administrative garantohet edhe me aktin juridik më të lartë, Kushtetutën e Republikës së Maqedonisë së Veriut, neni 50 paragrafi 2, konformë së cilës “garantohet mbrojtja gjyqësore e ligjshmërisë të akteve juridike individuale të administratës shtetërore dhe të institucioneve të tjera që ushtrojnë autorizime publike”.⁷³

Konflikti administrativ në Gjykatën Supreme të RMV-së është zhvilluar nga dy seksione administrative që ishin krijuar për zgjidhjen e rasteve kontestimore administrative-juridike, sepse Gjykata Supreme është edhe gjykata më e lartë për çështjet penale dhe civile. Ajo që mund të shihet pas 15 vitesh në praktikë të trajtimit të konfliktit administrativ nga Gjykata Supreme dhe ajo që mund të shihet edhe nga të dhënat empirike të dhëna më poshtë në analizë, është një rritje e vazhdueshme e konfliktit administrativ, në kontinuitet një numër i caktuar të lëndëve të pazgjidhura ndikon drejtpërdrejtë në efikasitetin e përgjithshëm të Gjykatës Supreme të Republikës së Maqedonisë së Veriut. Nevoja për shkarkimin volumit të Gjykatës Supreme dhe arritjen e një efikasiteti më të madh në ofrimin e mbrojtjes gjyqësore-administrative, si dhe nevoja për një avancim më të detajuar të gjyqtarëve ishin vetëm një pjesë e arsyeve pse

⁷¹ Po aty.

⁷² Po aty.

⁷³ Po aty.

shkencëtarët, teoricienët, praktikantët dhe opinioni i gjërë që duhej të diskutonin miratimin e Ligjit të ri për kontestet administrative, bazuar në parimet dhe vlerat evropiane.⁷⁴

Tabela 1. Lëndë të përpunuara nga seksioni administrativ i Gjykatës Supreme të Republikës së Maqedonisë së Veriut gjatë periudhës kohore të vitit 2000 - 2006.⁷⁵

Viti	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gjithsej lëndë të përpunuara nga seksioni administrativ	5636	5379	5169	6299	6793	7556	7506
Të pa zgjidhura nga viti paraprak	3273	3036	2634	3156	4139	4140	4067
Të evidentuara në vitin aktual	2363	2316	2535	3143	2654	3316	3439
Të zgjidhura	2573	2745	2013	2160	2553	3490	4150
Të pazgjidhura	2063	2634	3156	4139	4240	4066	3491

⁷⁴ По ату.

⁷⁵ Податоците се добиени од Извештај за работата на Врховниот Суд на Република Северна Македонија, 2000 - 2006 година

Akademikët dhe profesionistët, nga ana tjetër, e mbështetën qëndrimin e tyre për nevojën e miratimit të Ligjit të ri për kontestet administrative me argumente se një zgjidhje e tillë do të siguronte:

- efikasiteti më të madh në vendosjen e konflikteve administrative;
- specializimi i ngushtë i gjyqtarëve të ardhshëm administrativ, që presupozon shkathhtësi të veçanta, kualifikime, trajnime dhe njohuri (dije);
- vendosja më e shpeshtë meritore e konfliktit administrativ; dhe
- krijimi i kushteve për praktikën administrative-gjyqësore të fitojë cilësinë – burim i së drejtës administrative, sidomos në lëmitë e materies juridiko-administrativ që janë të reja dhe në mënyrë të pamjaftueshme të përpunuara nga ligjvënësi, por edhe të shkencës juridike, ndonëse mundësojnë shfaqjen e zbrazëtirave juridike.⁷⁶

Konstituimi i gjyqësorit administrativ në Republikën e Maqedonisë së Veriut mund të shqyrtohet kryesisht në tre drejtime: së pari, është në interes, mbi të gjitha, i qytetarëve për zgjidhjen e konfliktit administrativ kundër vendimeve të miratuara nga shteti ose nga administrata shtetërore, respektivisht për qëllime të mbrojtjes gjyqësore të të drejtave të njeriut kur ato cenohen nga administrata publike, së dyti, është edhe në interes të Gjykatës Supreme të Republikës së Maqedonisë së Veriut, për shkak të shkarkimit të ngarkesës së saj nga lëndët e shumta administrative-juridike nga sfera e konflikteve administrative, së treti, është në interes edhe të Qeverisë së Republikës së Maqedonisë së Veriut në cilësinë e bartësit efektiv të pushtetit shtetëror ekzekutiv administrativ sepse monitorimi i praktikës së punës së kësaj gjykate do të jetë barometri dhe treguesi më i mirë dhe më objektiv për nivelin apo shkallën e ligjshmërisë dhe efikasitetit të funksionimit të administratës publike në Republikën e Maqedonisë së Veriut.⁷⁷

Korniza ligjore për themelimin dhe punën e Gjykatës Administrative në mënyrë eksplicite është përcaktuar me nenin 22 të Ligjit për Gjykatat e RMV-së, konform të cilit në sistemin gjyqësor pushtetin gjyqësor e ushtrojnë Gjykatat Themelore, Gjykatat e Apelit, Gjykata Administrative dhe Gjykata Supreme e Republikës së Maqedonisë së Veriut. Rregullimi i detajuar i procedurës dhe juridiksionit të Gjykatës Administrative përcaktohen me Ligjin për

⁷⁶ Функционална анализа на капацитетите на управното судство во Република Северна Македонија, Скопје, 2018, fq. 8.

⁷⁷ По aty.

kontestet administrative, dhe për çëshje të caktuara që lidhet ngushtë me Ligjin për procedurën e përgjithshme administrative, si dhe me ligje të tjera procedurale dhe materiale.⁷⁸

Edhe pse Ligji për kontestet administrative i vitit 2006 kishte një efekt të vonuar prej një viti dhe Gjykata Administrative duhej të fillonte punën në Maj të vitit 2007, për shkak të pamundësisë së zgjedhjes së gjyqtarëve në kuadër të afatit të paraparë me ligj, gjykata ka filluar punën më 5 Dhjetor 2007, duke marrë mbi 5409 lëndë të pazgjidhura nga seksioni administrativ pranë Gjykatës Supreme të Republikës së Maqedonisë së Veriut. Kjo nënkupton që Gjykata Administrative në fillim ka nisur si joefektive, sepse nga momenti kur ligji parashikonte se Gjykata Administrative do të ishte kompetente për të vendosur konfliktet administrative, kompetenca e Gjykatës Supreme për zhvillimin e konfliktit administrativ ka pushuar me fuqinë e ligjit dhe kjo gjykatë ka pranuar vetëm padi për të përmbushur afatin për paraqitjen e padisë. Për rrjedhojë, pavarësisht se një nga qëllimet e krijimit të një gjykate administrative kompetente është arritja e një efikasiteti të madh në mbrotjen gjyqësore të të drejtave të personave juridikë dhe personave fizikë në sferën administrative-juridike, të dhënat për funksionimin e Gjykatës Administrative që nga themelimi i saj tregojnë një situatë tjetër. Nga themelimi i saj deri në vitin 2011, Gjykata administrative në kontinuitet nuk ka arritur të sfidojë fluksin vjetor të lëndëve. Por duke filluar nga viti 2012, Gjykata Administrative shënon një trend në kontinuitet të rritjes së çështjeve të zgjidhura, respektivisht arrin të sfidojë fluksin e lëndëve të reja, me të cilat nga Këshilli Gjyqësor dhe konformë Gjykatës Supreme të Republikës së Maqedonisë së Veriut është vlerësuar si një gjykatë efikase dhe e azhurnuar që nga viti 2017.⁷⁹

Në bashkëngjitje të kësaj theksohen të dhënat empirike nga Raportet mbi funksionimin e Gjykatës Administrative në periudhën kohore nga themelimi deri në vitin 2017 në kontinuitet. Përveç kësaj reforme organizative më domethënëse, e cila u realizua me krijimin e një gjyqësori administrativ të veçantë, si hap pozitiv në zhvillimin e konfliktit administrativ, duhet të theksohen disa ndryshime në përmbajtje të inkorporuara në Ligjin për kontestet administrative të vitit 2006, të cilat i referohen lëndës (objektit) së konfliktit administrativ dhe mjeteve juridike.⁸⁰

⁷⁸ По аты.

⁷⁹ Функционална анализа на капацитетите на управното судство во Република Северна Македонија, Скопје, 2018, fq.9.

Lidhur me objektin e mbrojtjes gjyqësore në konfliktin administrativ - Ligji për konfliktin administrativ i vitit 2006, në ndryshim nga ligji i mëparshëm, ai e zgjeron gamën e rasteve, mbrojtja gjyqësore e të cilave do të kërkohet në një konflikt administrativ, në mënyrë që të përmbajë një klauzolë gjenerale (të përgjithshme) për të gjitha aktet konkrete administrative që janë objekt i konfliktit administrativ. Në fakt, në nenin 2 të Ligjit për konfliktin administrativ është deklaruar taksativisht rritja, respektivisht fushëveprimi i zgjeruar i kontrollit. Pra, konformë kësaj dispozite, konflikti administrativ mund të zhvillohet në rastet në vijim (ky është, në të vërtetë, sistemi i numërimit pozitiv): “Në konfliktin administrativ gjykata vendosë për ligjshmërinë e akteve individuale të miratuara në procedurën e zgjedhjes dhe aktet individuale për zgjedhjet, emërimet, dhe shkarkimet e bartësve të funksioneve publike, nëse është përcaktuar me ligj, si dhe për aktet e emërimit dhe shkarkimit të nëpunësve shtetërore, nëse me ligj nuk është përcaktuar ndryshe”. Kjo periudhë e zhvillimit të gjyqësorit administrativ në Republikën e Maqedonisë së Veriut shënon miratimin e Ligjit për ndryshim dhe plotësim, të Ligjit për kontestet administrative të vitit 2010, ideja themelore ose koncepti mbi të cilin bazohet është inkorporimi i ankesës si mjet i rregullt juridikë në procedurën gjyqësore-administrative dhe themelimin e Gjykatës së Lartë Administrative si organ kompetent të vendosë për ankesat kundër vendimeve të Gjykatës Administrative. Çfarë i parapriu kësaj zgjidhje juridike dhe a ka pasur vërtetë realizim të një reforme pozitive në drejtësinë administrative? Siç u theksua ankesa në konfliktin administrativ ka qenë gjithmonë një përjashtim në sistemin tonë juridikë.⁸¹

Procedura gjyqësore administrative nuk duhet të konsiderohet si procedurë klasike gjyqësore kontestimore, por, përkundrazi roli i Gjykatës Administrative duhet të jetë kryesisht anulues, që është edhe qëllimi themelor i konfliktit administrativ – vlerësimi i ligjshmërisë së një akti administrativ. Por meqenëse Ligji për kontestet administrative i vitit 2006 nuk ekzistonte fare dispozitë për ankesë, në praktike janë shfaqur disa probleme dhe mangësi në lidhje me këtë çështje. Në kontekst të mangësive përmbajtësore të Ligjit për kontestet administrative të RMV-së të vitit 2006 Gjykata Kushtetuese e RMV-së pas iniciativës së paraqitur për abrogimin e nenit 2 paragrafi 2 të Ligjit për kontestet administrative të RMV-së mori Vendim nr. 75/2007 të 13.02.2008 të publikuar në Gazetën Zyrtare nr. 27/2008 me të cilën u abrogua neni 2 paragrafi 2

⁸¹ Функционална анализа на капацитетите на управното судство во Република Северна Македонија, Скопје, 2018, fq.11.

me të cilin ishte rregulluar se në kontestin administrativ – gjykata administrative vendos për ligjshmërinë e akteve të organeve shtetërore, Qeverisë dhe të titullarëve të funksioneve publike, të miratuara në formë të dispozitës normative nëse rregullojnë ato marrëdhënie juridike individuale. Gjkata Kushtetuese e RMV-së sipas iniciativës së qytetarit, me Vendim nr.231/08 të 16.09.2009 të publikuar në Gazetën Zyrtare nr. 117/2009 abrogoi nenin 39 paragrafi 2 në pjesën: “nga neni 30 paragrafi 3 të këtij ligji” me çka u imponua nevoja për rregullimin e procedurës ankimore në kontestin administrativ dhe precizimin e gjykatës që do të procedojë në atë procedurë. Amendamenti XXI i Kushtetutës së Republikës së Maqedonisë garanton të drejtën e ankesës kundër vendimeve të marra në procedurë të shkallës së parë para gjykatës. Sipas Ligjit për kontestet administrative, Gjykata Administrative vendos në shkallë të parë. Sipas nenit 39 paragrafi 2 i Ligjit për kontestet administrative, kundër aktgjykimit të gjykatës lejohet ankesa. Megjithatë, ligji nuk e rregullon plotësisht vendimmarrjen për ankesë kundër aktgjykimit të shkallës së parë të marrë në një contest administrativ, procedurën e ankimit, si dhe kompetencën për të vendosur për ankesë. E drejta e ankimit kundër vendimeve gjyqësore të marra në shkallë të parë paraqet një nga liritë dhe të drejtat themelore të qytetarëve, dhe njëkohësisht një nga shtyllat të parimeve themelore kushtetuese të sundimit të së drejtës dhe garantues i shtetit të së drejtës. Duke marrë parasysh Vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr. 231/08 16.09.2009 të publikuar në Gazetën Zyrtare të Republikës së Maqedonisë nr. 117/2009 parlamenti i RMV-së miratoi Ligjin për ndryshim dhe plotësim të Ligjit për kontestet administrative të RMV-së të vitit 2010.⁸²

Konformë kësaj zgjidhje ligjore, konflikti administrativ në Republikën e Maqedonisë së Veriut e vendos: Gjykata Administrative në cilësinë e instancës së parë, Gjykata e Lartë Administrative në cilësinë e instancës së dytë, dhe Gjykata Supreme e Republikës së Maqedonisë së Veriut e cila vendosë për mjete të jashtëzakonshme juridike në rastet kur kjo rregullohet me këtë ligj. Në fakt, Gjykata Administrative në konflikti administrativ vendosë në instancë të parë pas padisë kundër akteve administrative. Gjykata e Lartë Administrative vendosë për ankimimet kundër vendimeve të Gjykatës Administrative të miratuara në instancë të parë. Gjykata Supreme vendosë për mjete juridike të jashtëzakonshme kundër vendimeve të Gjykatës së Lartë Administrative. Ankesa mund të parashtrohet për shkak të cënimeve esenciale të dispozitave të

⁸² Po aty.

procedurës, për shkak të gjendjes faktike të përcaktuar gabimisht dhe në mënyrë jo të plotë dhe për shkak zbatimit të gabuar të së drejtës materiale. Risia kontraverse e kësaj zgjidhje ligjore është dhënia e mundësisë, respektivisht kjo është e drejta e organit të paditur të cilët kanë marrë pjesë në konfliktin administrativ të jetë në gjendje të parashtrojë ankesë në Gjykatën e Lartë Administrative. Zgjidhja e tillë bie ndeshë me idenë bazë dhe qëllimin e konfliktit administrativ, që konsiston në faktin se kontrolli gjyqësor administrativ përfaqëson një formë të jashtme të kontrollit të organeve të administratës publike në të cilën vlerësohet ligjshmëria e akteve administrative konkrete. Në të vërtetë, konformë dispozites së re - “organi akti i të cilit ishte objekt i konfliktit administrativ mund të parashtrojë ankesë përmes Avokatit të Shtetit të Republikës së Maqedonisë së Veriut”. Në sferën e ushtrimit të drejtës së ankimimit nga pala të komunave si njësi të vetëqeverisjes lokale në praktikë gjendemi përballë një tjetër anomalie lidhur me zbatimin konsekuent të kësaj të drejte. Esenca është se përveç ekzistimit të dispozitës ligjore i cili u mundëson komunave të paraqiten në cilësinë e ankuesit në procedurën gjyqësore-administrative, megjithatë ata nuk mund të ushtrojnë këtë të drejtë.⁸³

Konformë nenit 42 - a „kundër vendimit të Gjykatës Administrative, organi akti i të cilit ka qenë objekt i konfliktit administrativ mund të parashtrojë ankesë përmes Avokatit të Shtetit të Republikës së Maqedonisë së Veriut“. Konformë nenit 5 të Ligjit për Avokatinë e Shtetit “Avokati i shtetit ka detyrim ligjor të mbrojë të drejtat dhe interesat pronësore të Republikës së Maqedonisë së Veriut dhe organeve shtetërore të miratuar me ligj para gjykatave dhe organeve tjera në shtet dhe jashtë shtetit”. Duke marrë konsideratë dy zgjidhjet ligjore është e lehtë të konstatohet se ato nuk korrespondojnë me njëra tjetrën dhe janë kontradiktore të cilat nuk ofrojnë mundësi për të realizuar të drejtën e garantuar të komunave e përcaktuar me ligj. Një tjetër dispozitë që hapë mundësinë për diskutim është neni 7- a konformë të cilit “nëse ky ligj nuk përmban dispozita për procedurën në konfliktin administrativ, në përputhje me rrethanat do të zbatohen dispozitat e Ligjit për procedurë kontestimore. Kjo dispozitë përbën një argument për nevojën e miratimit sa më të shpejtë të Ligjit të ri për kontestet administrative me të cilën e drejta e ankimimit kundër vendimeve të Gjykatës Administrative, procedura e ankimimit si dhe

⁸³ Функционална анализа на капацитетите на управното судство во Република Северна Македонија, Скопје, 2018, fq.12.

juridiksioni i gjykatës për vendimarrje në instancë të dytë, do të rregullohet në baza tërësisht të reja dhe të ndryshme që do të korrespondojnë realitetin dhe nevojat sociale.⁸⁴

⁸⁴ Po aty.

Tabela 2. Lëndë të punuara nga Gjykata Administrative të Republikës së Maqedonisë së Veriut gjatë periudhës kohore të vitit 2008 - 2017⁸⁵

Gjykata Administrative	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Numri i Gjyqtarëve	22	25	25	30	30	32	29	28	28	28
Numri i nëpunësve gjyqësor	33	50	47	44	45	55	58	58	60	58
Lëndë nga viti paraprak	346	9154	10340	13866	15980	14228	12461	10743	9860	9148
Lëndët e reja të formuara në vitin aktualë	8497	9043	9792	11863	14667	12754	13585	12182	11001	8712
Lëndë të reja të pranuar të verifikuara përsëri të lëndëve	/	/	/	4	8	92	160	199	244	290
Gjithsej lëndë në procedim	14301	18197	20132	25726	30591	27055	26138	23057	21053	18093

⁸⁵ Податоците се добиени од Извештај за работата на Управен Суд Скопје; Чл. 42а, ЗИД, ЗУС (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 150/2010)

Lëndë të zgjidhura	5147	7857	6322	9746	16363	14544	15395	13197	11905	10514
Lëndë të mbetura të pa zgjidhura	9154	10340	13810	15980	14228	12461	10743	9860	9148	7579
Koha e zgjidhjes sipas lëndëve individuale	649.2	480.3	797.3	598.5	317.4	312.7	254.7	272.7	280.4	263.1
Shkalla e lëndëve të zgjidhura	0.61	0.87	0.65	0.83	1.12	1.14	1.13	1.08	1.08	1.2
Shkalla e lëndëve të pazgjidhura	0.45	0.51	0.68	0.79	0.7	0.62	0.53	0.48	0.45	0.37

Grafikon 1
Kohëzgjatja për zgjidhjen e lëndëve individuale në Gjykatën
Administrative gjatë periudhës të vitit 2008 - 2017

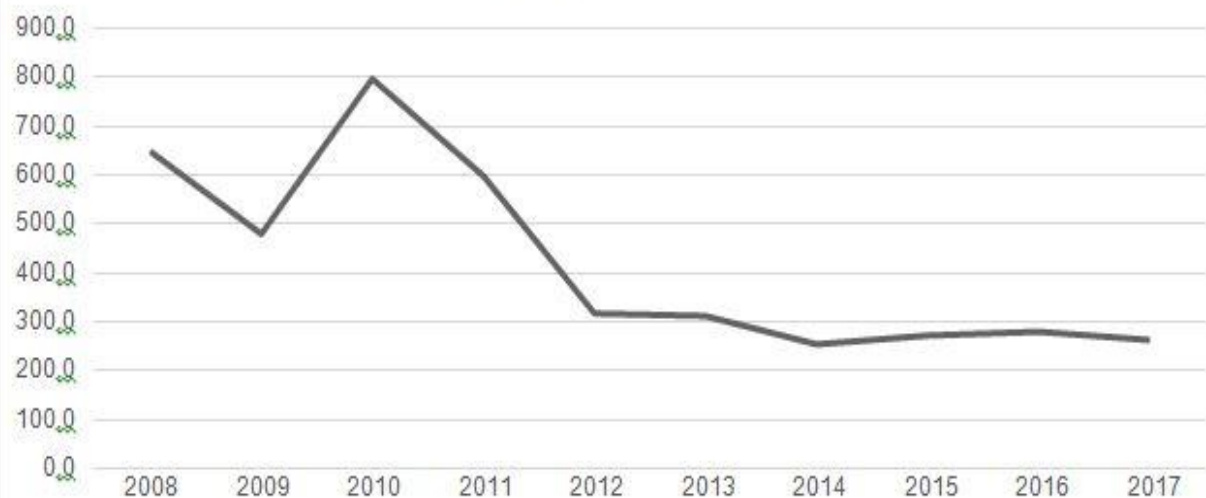


Tabela 3. Lëndë të punuara nga Gjykata e Lartë Administrative të Republikës së Maqedonisë së Veriut gjatë periudhës kohore të vitit 2011 - 2017 ⁸⁶

Gjykata e Lartë Administrative	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Numri i Gjyqtarëve	14	12	11	11	11	13	13
Numri i nëpunësve gjyqësorë	10	11	13	14	13	13	12
Lëndë nga viti paraprak	/	5	40	87	82	1095	99
Lëndë të reja të pranuar gjatë vitit aktual	55	1751	1982	3050	4349	4388	4118
Numri i gjithmbarshëm i lëndëve në procedim	55	1756	2022	3137	4431	5483	5108
Lëndë të zgjidhura	50	1715	1935	3055	3336	4492	4357
Lëndë të mbetura të pazgjidhura	5	40	87	82	1095	990	750
Koha e zgjidhjes sipas lëndëve individuale							
	36.5	8.5	16.4	7.6	119.8	80.4	62.8
Shkalla e zgjidhjes së lëndëve	0.91	0.98	0.98	1.00	0.76	1.0	1.0
Shkalla e lëndëve të pazgjidhura	0.00	0.00	0.00	0.00	0.0	0.0	0.0

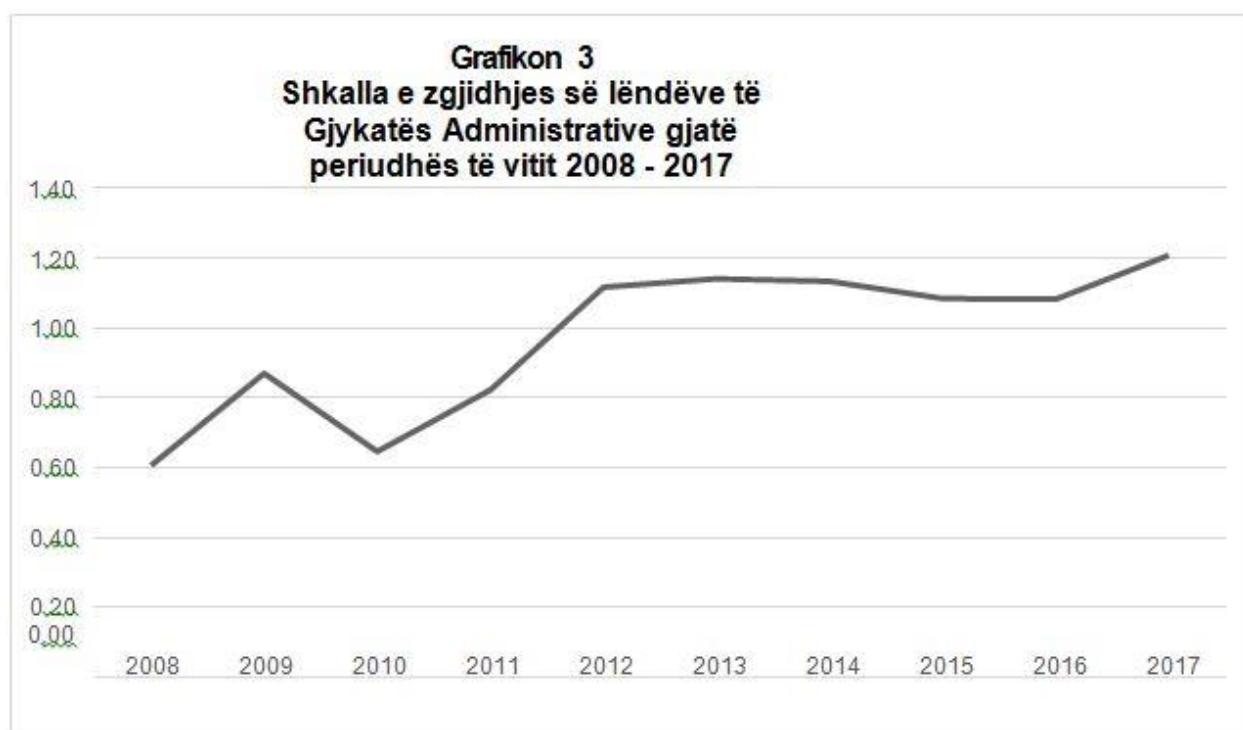
⁸⁶ Податоците се добиени од Извештај за работата на Виш Управен Суд Скопје; Чл. 42а, ЗИД, ЗУС (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 150/2010)

Grafikon 2
Kohëzgjatja për zgjidhjen e lëndëve individuale në
Gjykatën e Lartë Administrative gjatë
periudhës të vitit 2011 - 2017



Tabela 4. Lëndë të punuara nga Gjykata Administrative e Republikës së Maqedonisë së Veriut gjatë periudhës kohore të vitit 2008 - 2017 ⁸⁷

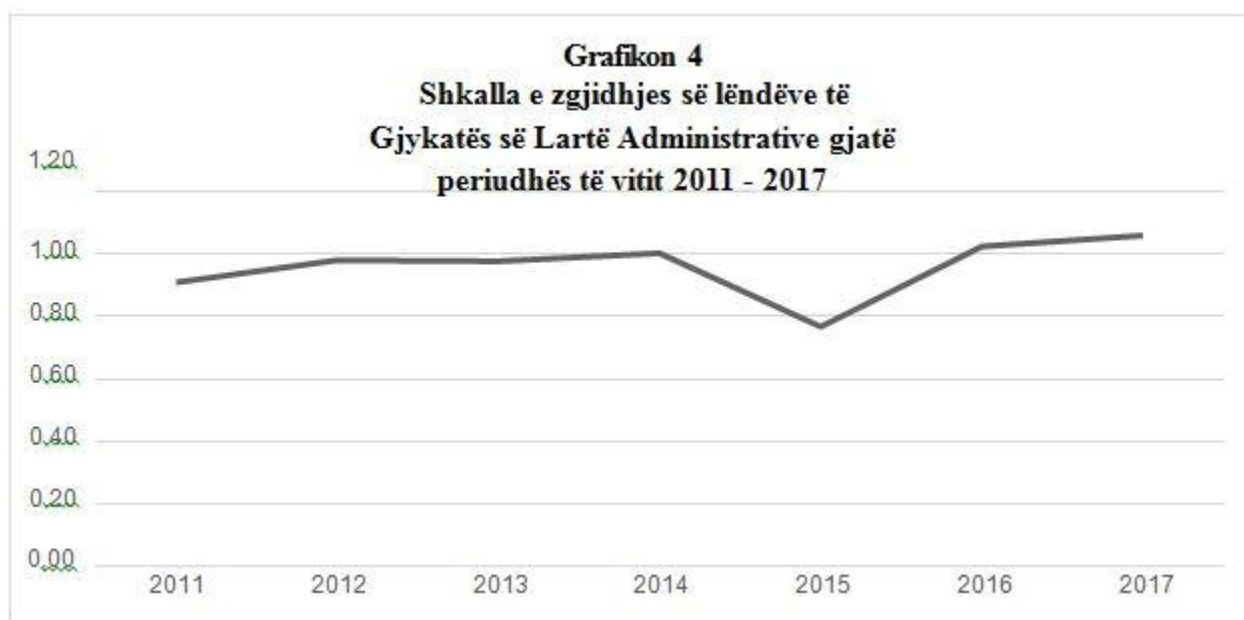
Gjykata Administrative	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Të zgjidhura	5147	7857	6322	9746	16363	14544	15395	13197	11905	10514
Të formuara të reja	8497	9043	9792	11768	14675	12754	13585	12182	11001	8712
Shkalla e zgjidhjes	0.61	0.87	0.65	0.83	1.12	1.14	1.13	1.08	1.08	1.2



⁸⁷ Податоците се добиени од Извештаи за работи на Управниот суд Скопје; Чл. 42а, ЗИД, ЗУС (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 150/2010)

Tabela 5. Lëndë të punuara nga Gjykata e Lartë Administrative të Republikës së Maqedonisë së Veriut gjatë periudhës kohore të vitit 2011 - 2017⁸⁸

Gjykata e Lartë Administrative	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Të evidentuara	55	1750	1982	3948	4349	4388	4118
Të zgjidhura	50	1715	1935	3953	3336	4492	4357
Shkalla e zgjidhjes	0.91	0.98	0.98	1.00	0.76	1.0	1.0



⁸⁸ Податоците се добиени од Извештај за работата на Виш Управен Суд Скопје; Чл. 42а, ЗИД, ЗУС (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 150/2010)

Grafikon 5



Grafikon 6



Tabela 6. Lëndë të punuara nga Gjykata Administrative të Republikës së Maqedonisë së Veriut gjatë periudhës kohore të vitit 2017 - 2022⁸⁹

Viti	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Të Evidentuara	8.712	7.398	6.789	6.627	8.871	6.401
Të Refuzuara	4.874	3.639	3.688	3.323	3.415	3.152
Të Miratuara	3.639	3.356	3.003	2.640	2.772	2.259
Të Hedhura poshtë	1.176	1.150	746	672	904	742
Të zgjidhura	10.514	9.157	8.097	7.426	7.854	6.992

⁸⁹ Податоците се добиени од Извештаи за работи на Управниот суд Скопје; Чл. 42а, ЗИД, ЗУС (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 150/2010)

1.1 Reformat e gjyqësorit administrativ në Republikën e Maqedonisë së Veriut

Republika e Maqedonisë së Veriut si shtet i pavarur filloi me reformën e ndërtimit funksional dhe sistemin efikas të drejtësisë e cila do të bazohet në standartet ligjore europiane.⁹⁰

Reforma shihet si një mjet bazë për ushtrimin e funksioneve të gjyqësorit, duke synuar qasje të shpejtë në drejtësi, ushtrimi i shpejtë dhe i thjeshtë i të drejtave dhe interesave të qytetarëve dhe personave juridikë dhe garancitë procedurale të mbrojtjes të të drejtave të njeriut nëpërmjet mekanizmave të sistemit të drejtësisë. Segmenti më i rëndësishëm i reformës ishte rritja e efikasitetit të gjyqësorit dhe reduktimin e numrit të lëndëve të paszgjidhura.⁹¹

Pas pavarësisë së Republikës së Maqedonisë së Veriut, mbrojtja gjyqësore në procedurat administrative mbetet nën juridiksionin e Gjykatës Supreme në Republikën e Maqedonisë së Veriut i njëjti vendosë edhe për paditë në konfliktin (kontestin) administrativ. Por, me Ligjin për Gjykatat në vitin 2006 ka hyrë në fuqi për gjykatat administrative reforma për themelimin të një gjyqësori administrativ kompetent. Me krijimin e Gjykatës Administrative, e cila filloipunën më 05.12.2017, janë marrë lëndët e paszgjidhura autorizim departamenti administrativ, nga Gjykata Supreme e Republikës së Maqedonisë së Veriut. Së pari, me Ligjin për gjykatat rregullohet nevoja për të themeluar një Gjykate administrative të veçantë, jashtë gjyqësorit të rregullt me juridiksion real të veçantë, për kontrollin e akteve të miraturara nga organet e administratës në tërë territorin shtetërorë. Në vijim u miratua Ligji për konfliktin (kontestin) administrativ me të cilën konflikti administrativ përkufizohet mbrojtje gjyqësore ndaj personave fizikë dhe personave juridikë për qëllime sigurie të ligjshmërisë së akteve administrative konkrete.⁹²

Gjykata Administrative është themeluar me udhëzime për të përcaktuar nëpërmjet kontrollit gjyqësor nëse aktet administrative konkrete miratohen në procedurë të përcaktuar me ligj, a janë ato në përputhje me materialin përkatës autorizues dhe me vendimet për të siguruar mbrojtjen e të drejtave dhe detyrimet e qytetarëve në procedurën përkatëse.⁹³

⁹⁰ Едита Насковска, Анализа - 2 Водич за примена на Законот за управни спорови, Скопје 2020, faq.11

⁹¹ По аты.

⁹² По аты.

⁹³ По аты.

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Maqedonisë së Veriut, me vendimin e parë të Ligjit për konfliktin (kontestin) administrativ, e abrogon nenin 2 paragrafi 2 të Ligjit për konfliktin (kontestin) administrativ, me qëllim që Gjykata Administrative të mos vendosë për ligjshmërin e akteve të organeve shtetërore, të qeverisë dhe bartësve të funksioneve publike, miratuar në formën e një rregulloreje, nëse ato rregullojnë marrëdhëniet juridike - konkrete. Domethënë, parashtrohet pyetje për vendim, urdhër ose akt tjetër i miratuar në formën e një akti të përgjithshëm ose rregullore kur palët nuk njihen, por janë të përcaktueshme, a vetë akti vlen për më shumë njerëz. Gjykata kushtetuese ka vlerësuar se dispozita nuk është e mjaftueshme e qartë dhe e saktë dhe lë hapësirë për keqinterpretim të juridiksionit të Gjykatës Administrative, a në të njëjtën kohë hapet hapësira për hyrje në kompetencë të Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Maqedonisë së Veriut të përcaktuar në nenin 110 të Kushtetutës të Republikës së Maqedonisë së Veriut.⁹⁴

Në fillim të punës së Gjykatës Administrative, vendimet ishin përfundimtar dhe asnjë mjet juridikë i rregullt nuk mund të ndiqej, përkundrazi vetëm mjete juridike të jashtëzakonshme. Me vendimet e Gjykatës Kushtetuese është bërë edhe plotësimi i parë të Ligjit për konfliktin (kontestin) administrativ e cila ka paraqitur dispozitën për lejueshmërin e paraqitjes së mjetit të rregullt juridikë-ankesë kundër vendimeve të Gjykatës Administrative, në kornizë të juridiksionit vendimarrës të Gjykatës Supreme të Republikës së Maqedonisë së Veriut, duke ndjekur shembullin e Republikës së Maqedonisë së Veriut. Në vitin 2011, me Ligjin për gjykatat u themelua Gjykata e Lartë Administrative sipas shembullit të Republikës së Kroacisë cilësine e gjykatës të instancës së dytë, për të shqyrtuar ankimimet e parashtruara kundër vendimeve të Gjykatës Administrative dhe pjesërisht janë inkorporuar rregullat procedurale për procedurën ankimore me Ligjin për ndryshimin dhe plotësimin të Ligjit për konfliktet administrative, që udhëzon edhe në zbatimin e Ligjit për procedurë kontestimore. Derisa të fillojë zbatimi i Ligjit të ri për konfliktin (kontestin) administrativ të vitit 2019, kompetenca e Gjykatës Supreme ishte parashikuar ekskluzivisht për procedurë ankimore kundër vendimeve të Gjykatës Administrative për mbrojtjen nga veprimet e kundërligjshme dhe për mjetet e jashtëzakonshme, duke kërkuar për mbrojtjen e ligjshmërisë.⁹⁵

⁹⁴ Едита Насковска, Анализа - 2 Водич за примена на Законот за управни спорови, Скопје 2020, faq.12.

⁹⁵ По ату.

Me Ligjin e ri përjashtohet kompetenca e Gjykatës Supreme të Republikës së Maqedonisë së Veriut, përveç kundër vendimit të konfliktit të kompetencave me të cilën e drejta administrative është e përcaktuar në kornizën e gjykatës kompetente. Përjashtim nga mbrojtja ligjore i ka vendimet e Gjykatës Administrative të miratuar konformë Kodit Zgjedhor. Për përgaditjen e Ligjit të ri për konfliktin administrativ, rëndësi të veçantë kishte analiza administrative gjyësore në Republikën e Italisë, Austrisë, Slovenisë, Serbisë dhe Kroacisë.⁹⁶

⁹⁶ Едита Насковска, Анализа - 2 Водич за примена на Законот за управни спорови, Скопје 2020, faq.13.

2. Aspekte normative juridike të Ligjit për konfliktet administrative të RMV-së të vitit 2019

Lëndë e konfliktit administrativ është akti administrativ i organit administrativ apo organizatave që kanë autorizime publike, ku në mënyrë autoritative vendoset për të drejtat dhe detyrimet e subjekteve të caktuara. Gjykata administrative vlerëson ligjshmërinë e aktit administrativ, me ç'rast duhet pasur konsideratë se ligjshmëria e aktit administrativ mund të vërtetohet si në pikëpamje të zbatimit të së drejtës formale ashtu edhe në pikëpamje të zbatimit të së drejtës materiale. Përveç kësaj në konfliktin administrativ mund të vendoset edhe për lëndë të karakterit civil, si p.sh. për kompensimin e dëmit si dhe kthimin e sendeve nëse dëmi është bërë. Duke vërtetuar ligjshmërinë e aktit administrativ, gjykata kufizohet në vërtetimin, vetëm të ligjshmërisë se dispozitivit të saj, që do të thotë se nuk vërtetohet ligjshmëria e arsytimit, sepse ai edhe nuk kontestohet.⁹⁷

Ligjshmëria e aktit administrativ vërtetohet në pikëpamje të aplikimit të drejtë të dispozitave që janë zbatuar në rastin konkret (materiale dhe formale), respektivisht të dispozitave që kanë vlejtur në kohën kur është nxjerrë akti i caktuar administrativ, me përjashtim që disa dispozita, të nxjerra më vonë kanë fuqinë prapavepruese. Me vërtetimin e ligjshmërisë së aktit administrativ në pikëpamje të aplikimit të së drejtës materiale, gjykata, në të vërtetë, vërteton se akti i cili kontestohet me anë të padisë a është fare i drejtë, respektivisht se a është aplikuar drejt ligji, dispozita e bazuar në ligj apo dispozita tjetër. Mirëpo, me vërtetimin e ligjshmërisë të aktit administrativ në aspektin e aplikimit të së drejtës formale, gjykata vërteton rregullsinë e zbatimit të procesit që i ka prirë nxjerrjes së aktit administrativ, posaçërisht në pikëpamje të konstatimit të drejtë të gjendjes faktike apo të nxjerrjes së drejtë të konkluzionit nga faktet që janë vërtetuar. Gjithashtu, në kuadër të vërtetimit të ligjshmërisë së aktit administrativ, gjykata vërteton edhe aplikimin e drejtë të dispozitave mbi kompetencën për zgjidhjen e çështjes administrative, pa marrë në konsideratë se a është fjala për kompetencën lëndore apo për kompetencën tokësore.⁹⁸

Ekzistojne tre sisteme të përcaktimit të lëndës (objektit) së konfliktit administrativ, edhe atë:

⁹⁷ Jeton Shasivari, E Drejta Procedurale Administrative, Ligjërata 13, Tetovë, 2023, fq.1.

⁹⁸ Po aty.

-Sistemi i klauzolës gjenerale (përgjithshme), sipas të cilit konflikti administrative parimisht mund të zhvillohet kundër të gjitha akteve administrative të nxjerra në procedurë administrative (i cili si i tillë nuk është pranuar në asnjë shtet në botë);

-Sistemi i enumeracionit (numërimit) pozitiv, sipas të cilit konflikti administrativ mund të zhvillohet vetëm kundër llojeve të caktura të akteve administrative të cilët janë numëruar shprehimisht me ligj, ashtu që jashtë këtyre akteve të numëruara nuk lejohet zhvillimi i konfliktit administrativ; dhe,

-Sistemi i klauzolës gjenerale (përgjithshme) i kombinuar me sistemin e enumeracionit negativ (i cili zbatohet në RMV), sipas të cilit parimisht konflikti administrativ mund të zhvillohet kundër të gjitha akteve administrative (klauzola gjenerale), me përjashtim të atyre akteve që me ligj shprehimisht numërohen se kundra tyre nuk lejohet konflikti administrativ (enumeracioni negativ).⁹⁹

Në këtë drejtim, sipas dispozitës së nenit 6 të Ligjit për kontestet administrative të RMV-së të vitit 2019, konflikti administrativ nuk mund të zhvillohet në këto tre raste:

- 1) Kontesti administrativ nuk mund të inicohet në punët në të cilët mbrojtja gjyqësore është siguruar jashtë kontestit administrativ;
- 2) Kontesti administrativ nuk mund të zhvillohet për zbatimin e rregullt të çmuarjes së lirë nga organi publik (autorizimi diskrecial) gjatë nxjerrjes së aktit administrativ individual, por mund të zhvillohet për ligjshmërinë e aktit të tillë dhe kufijtë e autorizimit të tillë;
- 3) Kontesti administrativ nuk mund të zhvillohet kundër aktit administrativ individual me të cilin është vendosur për çështje të procedurës, por akti i tillë mund të sfidohet (goditet) me padi kundër aktit administrativ individual me të cilin është vendosur për çështjen kryesore, nëse me ligj nuk është caktuar ndryshe.¹⁰⁰

⁹⁹ Jeton Shasivari, E Drejta Administrative, Shkup, 2015, fq. 293.

¹⁰⁰ Ligji për konfliktin administrativ (tekst i konsoliduar), "Gazeta zyrtare e RMV-së", nr.96/19, (17.05.2019), Neni 6

2.1 Lënda (objekti) i konfliktit administrativ paraqet çështjen kontestuese për të cilën zhvillohet konflikti administrativ. Në konfliktin administrativ, kontestohet juridikisht ligjshmëria e aktit administrativ, dmth akti administrativ për të cilin subjekti i së drejtës presupozon dhe pohon se është i paligjshëm dhe kundër të cilit në bazë padisë së pales hapet konflikti administrativ nga gjykata administrative, e cila është kompetente për të ushtruar kontrollin dhe vlerësimin e ligjshmërisë të aktit administrativ të kontestuar sit ë ligjshëm apo të paligjshëm. Lidhur me këtë, Ligji për konfliktet administrative i RMV-së i vitit 2019 përcakton që kontestet për anulim, pra konflikti administrativ mbi ligjshmërinë e aktit administrativ të jenë përjashtim dhe jo rregull. Kjo përbën një tipar inovativ ngaqë Ligji i mëhershëm për konfliktet administrative i vitit 2006, ngërthente zgjidhje normative sipas së cilës kontesti administrativ i juridiksionit të plotë përbënte përjashtim, ndërsa kontesti i ligjshmërisë përbënte rregull. Në këtë drejtim, në pajtueshmëri me Ligjin e kontesteve administrative në fuqi përcaktohet se gjykata administrative do të vendosë gjithmonë në juridiksion të plotë, përveç nëse: Organi i paditur ka vendosur sipas diskrecionit – çmuarjes të lirë ose natyra e çështjes administrative nuk lejon vendimmarrje në juridiksion të plotë, gjykata administrative nuk mund t'i përcaktojë faktet tërësisht për çështjet esenciale dhe ka nevojë që në procedurë administrative të përcaktohet gjendja reale-faktike, që dmth se vetëm në këto dy situata gjykata administrative vendos mbi ligjshmërinë e aktit administrativ.¹⁰¹

Konformë nenit 3 të Ligjit për konfliktet administrative si objekt i konfliktit administrativ për të cilën vendosë gjykata administrative në konfliktin administrativ janë si në vijim:

1) Ligjshmërinë e akteve administrative të veçanta përfundimtare që drejtpërdrejt ndikojnë në statusin juridik të paditësit, përkatësisht me të cilat vendoset për të drejtat, obligimet dhe interesat juridike të paditësit;

2) Ligjshmërinë e lëshimit të organeve publike që të vendosin në afatin ligjor për të drejtat, obligimet dhe interesat juridike të paditësit (konflikti administrativ për heshtjen e administratës);

3) Ligjshmërinë e akteve të organeve publike të miratuara në procedurën e kundërvajtjes;

4) Ligjshmërinë e akteve individuale përfundimtare të miratuara në procedurën

¹⁰¹ Jeton Shasivari, E Drejta Administrative, Shkup, 2015, fq. 293.

zgjedhore, me ç'rast zbatohen dispozitat e këtij ligji, përveç nëse ndryshe nuk është përcaktuar në Kodin zgjedhor;

5) Ligjshmërinë e akteve individuale përfundimtare me të cilat vendoset për zgjedhjen, emërimin dhe shkarkimin e bartësve të funksioneve publike të miratuara nga Kuvendi i RMV, Kryetari i RMV, Qeveria e RMV, organet e administratës shtetërore, organizatat e përcaktuara me ligj, organet tjera shtetërore, si dhe organet e njësive të vetëqeverisjes lokale;

6) Ligjshmërinë e akteve individuale të organeve publike me të cilat është shkelur ndonjë e drejtë, obligim ose interes juridik i paditësit, ndërsa kundër të cilëve nuk është lejuar deklarimi i mjetit të rregullt juridik dhe nuk është siguruar mbrojtja juridike në procedurë tjetër gjyqësore;

7) Konfliktin e kompetencave ndërmjet organeve të Republikës, komunave dhe Qytetit të Shkupit, ndërmjet komunave në Qytetin e Shkupit dhe Qytetit të Shkupit dhe për kontestet e shkaktuara për konflikt të kompetencave ndërmjet komunave, dhe Qytetit të Shkupit, komunave në Qytetin e Shkupit dhe organeve publike nëse kjo parashihet me ligj, nëse me Kushtetutën e RMV ose ligjet nuk parashihet mbrojtje e ndryshme gjyqësore;

8) Kontestet që dalin nga procedura për lidhjen e kontratave administrative;

9) Ligjshmërinë dhe kufijtë e autorizimit të organit publik që vendos sipas çmuarjes të lirë-të drejtës së diskrecionit;

10) Ligjshmërinë e aktit administrativ të organit publik në procedurë pas kundërshtimit kundër akteve reale ose lëshimit të tyre.¹⁰²

Konflikti administrativ mund të zhvillohet kundër aktit administrativ përfundimtar, pra kundër aktit administrativ i cili është nxjerrë në shkallën e dytë si dhe kundër aktit administrativ të nxjerrë në shkallën e parë nëse kundër tij nuk lejohet ankesa në procedurë administrative.¹⁰³

Nga ana tjetër, që të mund të jetë akti administrative lëndë (objekt) i konfliktit administrativ duhet t'i plotësojë kumulativisht (përnjëherë) 6 kushte të caktuara, edhe atë:

- të jetë akt i nxjerrësit të autorizuar;
- të jetë akt autoritativ;
- të jetë akt juridikë dhe jo akt material;
- të jetë nxjerrë në çështjen administrative;

¹⁰² Ligji për konfliktin administrativ (tekst i konsoliduar), "Gazeta zyrtare e RMV-së", nr.96/19, (17.05.2019), Neni 3.

¹⁰³ Po aty.

- të jetë akt konkret dhe individual; dhe,
- të jetë akt përfundimtar.¹⁰⁴

2.2 Shkaqet për zhvillimin e konfliktit administrativ klasifikohen në dy grupe:

-Shkaqe formale juridike dhe

-Shkaqe materiale juridike.

Në grupin e shkaqeve formale juridike bëjnë pjesë:

-nëse akti administrativ është nxjerrë nga organi jokompetent;

-nëse në procedurën që i ka paraprirë nxjerrjes së aktit administrativ nuk është vepruar sipas rregullave të procedurës;

-nëse gjendja faktike nuk është vërtetuar drejtë; dhe,

-nëse nga faktet e vërtetuara është nxjerrë përfundimi i gabuar mbi gjendjen faktike.

Ndërsa, shkak material juridikë paraqitet nëse nuk është zbatuar fare ose drejtë ligji, dispozita e bazuar në ligj ose ndonjë akt i përgjithshëm juridikë.¹⁰⁵

2.3 Kompetenca për zgjidhjen e konfliktit administrative sipas Ligjit për kontestet administrative të RMV-së të vitit 2019 e zgjidhin:

-Gjykata administrative e cila vendos në shkallë të parë në kontestin administrativ sipas padisë kundër aktit administrativ;

-Gjykata e lartë administrative e cila vendos sipas ankesave kundër vendimeve të Gjykatës administrative të nxjerra në shkallë të parë dhe,

-Gjykata supreme e RMV-së e cila vendos konfliktin për kompetencë ndërmjet Gjykatës administrative ose Gjykatës së lartë administrative me ndonjë gjykatë tjetër. Numri më i madh i kontesteve administrative zgjidhen në shkallë të parë nga një gjyqtar individual. Kjo qasje në Ligjin për kontestet administrative është pasojë e parimit të efikasitetit. Gjykata e Lartë Administrative vepron në konteste administrative në shkallë të dytë dhe vendos për ankesat kundër vendimeve të Gjykatës Administrative në këshill prej tre gjyqtarësh. Gjykata administrative me seli në Shkup pushtetin gjyqësor e ushtron në tërë territorin e RMV-së, ka

¹⁰⁴ Ligji për konfliktin administrativ (tekst i konsoliduar), "Gazeta zyrtare e RMV-së", nr.62/06, (19.05.2006), Neni 4.

¹⁰⁵ Po aty.

filluar me punë më 05.12.2007 duke i marrë lëndët e pazgjidhura të lëmit administrative nga Gjykata Supreme e RMV-së, kurse Gjykata e lartë administrative poashtu me seli në Shkup pushtetin gjyqësor e ushtron në tërë territorin e RMV-së, ka filluar me punë më 30.06.2011.¹⁰⁶

2.4 Palët në konfliktin administrativ – me pjesëmarrës në konfliktin administrativ nënkuptohet secili që sipas cilësdo baze merr pjesë në konfliktin administrativ, në veçanti gjykata kompetente që e zgjidh konfliktin administrativ dhe palët në konfliktin administrativ. Palët në kontestin administrativ janë personat që drejtpëdrejtë marrin pjesë në konfliktin administrativ në kuptimin e asaj se midis tyre ekziston çështja kontestuese rreth ligjshmërisë së aktit administrativ, me çrast njëri pohon se akti administrativ është i paligjshëm, kurse tjetri pohon se akti është i ligjshëm. Pra, palë në konfliktin administrativ janë paditësi dhe i padituri. Por, poashtu si pjesëmarrës (fakultativ) në konfliktin administrativ me statusin e palës mund të paraqitet edhe personi i interesuar. Paditës në konfliktin administrative është personi fizik ose personi juridik i cili konsideron se akti administrative është i paligjshëm, përkatësisht se me të i shkelet ndonjë e drejtë ose ndonjë interes juridik i bazuar në ligj. Paditës në konfliktin administrativ mund të jetë edhe organizata sindikale nëse konsideron se me aktin administrativ është shkelur ndonjë e drejtë ose interes i bazuar në ligj i të punësuarve. Poashtu, edhe organi shtetëror, organizata, njësia afariste, grupi i personave, etj., që nuk e kanë cilësinë e personit juridik, mund të hapin konfliktin administrativ nëse mund të jenë bartës të të drejtave dhe detyrimeve për të cilat është vendosur në procedurën administrative. Nga ana tjetër, i padituri në konfliktin administrativ është nxjerrësi i aktit administrativ, përkatësisht organi publik akti i të cilit kontestohet, pra organet shtetërore si dhe organizatat të cilat në ushtrimin e autorizimeve publike vendosin çështje administrative. Me rastin e heshtjes së administratës, i paditur është organi i cili ka qenë i detyruar ta nxjerrë aktin administrativ, dhe nuk e ka nxjerrë atë brenda afatit të caktuar. Ndërkaq, personi i interesuar është personi të cilit anulimi i aktit administrative drejtpëdrejtë do t'i shkaktonte dëm. Pra, personi i interesuar gjithmonë ka interes që akti i kontestuar administrativ të mbetet në fuqi dhe padia të refuzohet, sepse atij me atë akt kundër të cilit zhvillohet konflikti administrativ, i është njohur ndonjë e drejtë ose interes juridik, të cilin do ta humbte nëse do të anulohet akti në konflikti administrativ. Pra, personi i interesuar

¹⁰⁶ Jeton Shasivari, E Drejta Procedurale Administrative, Ligjërata 13, Tetovë, 2023, fq. 4.

objektivisht është në anën e të paditurit në konfliktin administrativ (nxjerrësit të aktit administrativ) sepse kanë interesat e njëjta, pra që akti i kontestuar administrative të mbetet në fuqi, d.m.th. të mos anulohet. Ndërsa, nga ana tjetër, interesi i tij është i kundërt me atë të paditësit, sepse paditësi gjithmonë ka interes që akti i kontestuar administrativ të anulohet.¹⁰⁷

2.5 Padia në konfliktin administrativ – efekti themelor juridik i padisë në konfliktin administrativ është hapja e konfliktit administrativ. Në kuptimin procedural, padia (actio) paraqet mjetin juridik me të cilin hapen procedurat gjyqësore (kontestimore). Andaj, padia në konfliktin administrativ paraqet mjetin juridik procedural (parashtresën) me të cilin hapet procedura gjyqësore-administrative, e cila paraqet procedurën e kontrollit gjyqësor të ligjshmërisë së aktit administrativ. Lidhur me hapjen e konfliktit administrativ vlen maksima (private) tradicionale juridike: Ne procedat iudex ef officio që d.m.th. kontesti administrativ nuk mund të hapet sipas detyrës zyrtare (ex-officio), ashtu siç për shembull: mund të hapet procedura administrative. Pra, gjykata nuk mund ta hapë konfliktin administrativ pa padinë e paditësit. Nga ana tjetër, për dallim nga ankesa në procedurën administrative, padia në konfliktin administrativ sipas rregullit, nuk ka efekt suspensiv që d.m.th. se me paraqitjen e padisë nuk shtyhet me automatizëm ekzekutimi i aktit administrativ kundër të cilit është paraqitur padia. Mirëpo, me kërkesën e paditësit, organi akti i të cilit ekzekutohet, përkatësisht organi kompetent për ekzekutimin e aktit administrativ, do ta shtyejë ekzekutimin e aktit administrativ deri sa të nxjerret aktgjykimi përfundimtar gjyqësor, në këto tri raste: Nëse ekzekutimi do t'i shkaktonte dëm paditësit i cili vështirë do të mund të ndreqej; Kur shtyerja e ekzekutimit nuk është në kundërshtim me interesin publik; dhe Nëse me shtyerjen e ekzekutimit nuk do t'i shkactohej ndonjë dëm i madh palës kundërshtare. Paditësi kërkesës për shtyerjen e ekzekutimit duhet t'ia bashkangjesë edhe provën që tregon se padia është paraqitur. Afati për paraqitjen e padisë dhe dorëzimi i saj-padia paraqitet brenda afatit 30 ditësh nga dita e dorëzimit të aktit administrativ përfundimtar palës. Padia i dorëzohet Gjykatës administrative drejtpëdrejtë ose me postë. Po qe se padia dërgohet me postë rekomande, atëherë dita e dorëzimit postës konsiderohet si ditë e dorëzimit Gjykatës administrative, pa marrë parasysh se kur në të vërtetë është pranuar në gjykatë. Nëse padia nuk i është dorëzuar Gjykatës administrative, por ndonjë organi tjetër dhe i arrin Gjykatës administrative pas kalimit të afatit për paraqitjen e padisë, atëherë do të konsiderohet se padia

¹⁰⁷ Jeton Shasivari, E Drejta Procedurale Administrative, Ligjërata 13, Tetovë, 2023, fq. 4.

është paraqitur brenda afatit nëse paraqitja e padisë organit tjetër mund t'i atribuohet mosdijes ose gabimit evident të paraqitësit.¹⁰⁸

2.6 Përmbajtja dhe shkaqet e padisë – padia duhet ta ketë përmbajtjen e përcaktuar sepse është parashtrësë strikt formale, dhe përmbajtja e saj përcaktohet me Ligjin për konfliktet administrative.

Padia duhet të përmbajë:

- 1) emrin e gjykatës në të cilën parashtrohet;
- 2) emrin personal, përkatësisht emërtimin dhe adresën, përkatësisht selinë e paditësit me numrin unik të amzës ose tatimor, si dhe e-mail adresën dhe kontakt telefonin e paditësit;
- 3) emrin e të paditurit;
- 4) theksimin e aktit të kontestuar, përkatësisht kontratën administrative ose përshkrimin e veprimit të kërkuar;
- 5) vlerën e lëndës së kontestit;
- 6) kërkesën e padisë;
- 7) vëllimin në të cilin kontestohet akti i veçantë administrativ, veprimi ose kontrata administrative (plotësisht ose e pjesshme);
- 8) shkaqet për parashtrimin e padisë në lidhje me punën kryesore dhe kërkesat dytësore;
- 9) faktet dhe provat në të cilat është bazuar kërkesa e padisë;
- 10) nënshkrimin e paditësit;
- 11) provën për taksën e paguar gjyqësore.

Ndërkaq shkaqet për padi janë:

- nëse akti administrativ është miratuar nga organi jokompetent,
- për shkak të zbatimit të gabuar të së drejtës materiale,
- kur në procedurën që i ka paraprirë aktit nuk është vepruar sipas rregullave të procedurës,
- për shkak të gjendjes faktike të përcaktuar gabimisht ose të paplotë në procedurën që i ka paraprirë aktit,

¹⁰⁸ Jeton Shasivari, E Drejta Procedurale Administrative, Ligjërata 13, Tetovë, 2023, fq. 5.

- për shkak të mosmiratimit të aktit administrativ në procedurë administrative në afat ligjor nga organi publik,

- për shkaqe për të cilat akti administrativ mund të shpallet i pavlefshëm ose

- për shkak të shkeljes së procedurës për lidhjen e kontratës administrative.¹⁰⁹

Meqenëse konflikti administrativ hapet vetëm sipas padisë vlen rregulli se paditësi mund të heqë dorë prej padisë në çdo kohë, përkatësisht derisa Gjykata administrative nuk e nxjerr aktgjykimin sipas padisë së tij. Nëse paditësi heqë dorë nga padia kjo d.m.th. se nuk ekziston objekti i konfliktit administrativ, përkatësisht se nuk ka më konflikt administrativ. Pra, nëse paditësi heqë dorë nga padia, atëherë Gjykata administrative me vendim e pezullon konfliktin administrativ. Duhet theksuar se padia duhet të jetë e plotë dhe e qartë, pra duhet t'i ketë elementet e mësipërme, me çrast nëse padia është e mangët, atëherë Gjykata administrative do ta ftojë paditësin që brenda afatit të caktuar t'i heqë të metat e padisë, dhe nëse paditësi brenda këtij afati nuk e bën këtë gjë, atëherë Gjykata administrative me vendim e hedh poshtë padinë si të parregullt, nëse nuk konstaton se akti administrativ është i pavlefshëm.¹¹⁰

2.7 Procedura sipas padisë në konfliktin administrativ – procedura sipas padisë ka dy faza: Procedura paraprake sipas padisë dhe Procedura e rregullt sipas padisë. **Procedura paraprake sipas padisë** – në këtë fazë nuk vendoset meritorisht për kërkesëpadinë dhe për esencën e çështjes, pra ligjshmërinë e aktit administrativ, por shqyrtohet dhe vërtetohet nëse janë plotësuar kushtet formale për hapjen dhe zhvillimin e konfliktit administrativ. Mirëpo, përjashtimisht në këtë procedurë mund të vjen edhe deri tek anulimi i aktit administrativ nëse Gjykata administrative nuk e hedhë poshtë padinë, por vërteton se akti i kontestuar administrative përmban të meta të atilla esenciale që e pengojnë vlerësimin e ligjshmërisë së tij (për shembull: akti administrativ nuk ka dispozitiv; nuk dihet nxjerrësi i tij; etj.), me çrast Gjykata administrative me aktgjykim e anulon aktin administrativ.

Në procedurën paraprake, Gjykata administrative e hedhë poshtë padinë me vendim (pa u lëshuar në shqyrtimin meritor të kërkesëpadisë) për këto shkaqe (të cilat janë alternative):

-Nëse padia është e jashtë-afatshme ose e parakohshme (tek heshtja e administratës);

-Nëse padia është e parregullt (mangësitë e padisë paditësi nuk i ka hequr brenda afatit);

¹⁰⁹ Jeton Shasivari, E Drejta Procedurale Administrative, Ligjërata 13, Tetovë, 2023, fq. 5-6.

¹¹⁰ Jeton Shasivari, E Drejta Procedurale Administrative, Ligjërata 13, Tetovë, 2023, fq. 6.

- Nëse akti i cili kontestohet me padi nuk është akt administrativ;
- Nëse është evidente se me aktin administrativ i cili kontestohet me padi nuk preken të drejtat ose interesat juridike të bazuara në ligj të paditësit;
- Nëse kundër aktit administrativ i cili kontestohet me padi ka mundur të paraqitet ankesë, e cila nuk është paraqitur ose është paraqitur pas afatit;
- Nëse bëhet fjalë për çështje për të cilën nuk mund të zhvillohet konflikti administrativ; dhe,
- Nëse ekziston aktgjykimi i plotfuqishëm i nxjerrë në konflikt administrativ për të njëjtën çështje (res iudicata ose non bis in idem).

Nga ana tjetër, gjatë procedurës paraprake si dhe gjatë procedurës së rregullt sipas padisë në konfliktin administrativ, mund të paraqitet situata ku nxjerrësi i aktit administrativ të kontestuar ta anulojë ose ta ndryshojë aktin e vetë, me çka praktikisht tregon se e miraton padinë, në ç'rast duhet ta njoftojë paditësin dhe Gjykatën administrative, me çrast Gjykata e fton paditësin që në afatin prej 15 ditësh të deklarohej nëse është i kënaqur me aktin e nxjerrë më vonë apo mbetet pranë padisë së tij. Nëse paditësi deklaron se është i kënaqur ose në afatin prej 15 ditësh nuk jep deklaratën, atëherë Gjykata administrative do të nxjerrë vendimin për pezullimin e konfliktit administrativ. Mirëpo, nëse paditësi deklaron se nuk është i kënaqur, atëherë Gjykata do të vazhdojë me konfliktin administrativ.¹¹¹

2.8 Procedura e rregullt sipas padisë – në këtë fazë zgjidhet konflikti administrativ dhe nxjerret vendimi gjyqësor mbi ligjshmërinë e aktit administrativ. Pra, kjo fazë nënkupton shqyrtimin e kërkesëpadisë dhe nxjerrjen e vendimit meritor gjyqësor. Në kuptimin procedural, kjo fazë nënkupton ose nxjerrjen e aktgjykimit me të cilin miratohet kërkesëpadia (dhe akti i kontestuar anulohet) ose nxjerrjen e aktgjykimit me të cilin refuzohet kërkesëpadia (dhe akti i kontestuar mbetet në fuqi). Procedura e rregullt sipas padisë realizohet nëse Gjykata administrative nuk e hedhë poshtë padinë dhe nuk e anulon aktin e kontestuar administrativ. Veprimi i parë procedural në këtë fazë konsiston në dërgimin e padisë paditësit dhe personit të interesuar për dhënie të përgjigjes në padi në afat jo më të shkurtë se 8 ditë dhe jo më të gjatë se 30 ditë. Dhënia e përgjigjes është e drejtë, e jo detyrim i të paditurit dhe personit të interesuar,

¹¹¹ Jeton Shasivari, E Drejta Procedurale Administrative, Ligjërata 13, Tetovë, 2023, fq. 6.

me çrast pas kalimit të afatit që e cakton Gjykata administrative, Gjykata administrative kalon në vendosjen e konfliktit administrativ. Një nga rrishtë thelbësore në Ligjin për Kontestet Administrative nga viti 2019 është seanca verbale, gjegjësisht rregulli sipas të cilit vendimi në kontestin administrativ, si rregull, merret pas seancës së drejtpërdrejtë, publike dhe verbale. Katër rastet kur nuk mbahet seanca verbale janë të përcaktuara saktësisht në Ligjin për kontestet administrative, edhe atë:

- kur vendimi i organit të paditur është marrë në përputhje me kuptimin juridik tashmë të shprehur të gjykatës (vendim model);
- nëse paditësi e konteston zbatimin e së drejtës materiale, e jo gjendjen e vërtetuar faktike;
- kur gjykata vendosë me vendim, me përjashtim të rasteve të masës së përkohshme;
- nëse gjykata konstaton se akti administrativ i kontestuar përmban të meta të tilla thelbësore, saqë as nuk mund të fillojë të vlerësojë ligjshmërinë e atij akti, prandaj akti do të anulohet menjëherë.¹¹²

Rasti i parë për të kuptuar se kur nuk zhvillohet seanca verbale, është se çfarë përbën një vendim model në një kontest administrativ. Vendim model është vendimi i Gjykatës Administrative në rastet kur janë ngritur padi kundër disa akteve administrative, në të cilat të drejtat dhe detyrimet e paditësve bazohen në të njëjtën situatë faktike ose të ngjashme dhe kanë të njëjtën bazë ligjore. Vendimi model merret duke zbatuar një procedurë model. Konkretisht, kur në Gjykatën Administrative janë ngritur më shumë se 20 padi kundër akteve administrative në të cilat të drejtat ose detyrimet bazohen në të njëjtën situatë faktike ose të ngjashme dhe në të njëjtën bazë ligjore, gjykata, pasi të marrë përgjigjet në padi, mund të zbatojë një model të procedurës bazuar në një nga ato padi, dhe për të ndaluar pjesën tjetër të procedurës. Pas plotëfuqishmërië së vendimit model, gjykata do të vendosë për procedurën e pezulluar pa seancë verbale. Rasti i dytë kur nuk mbahet seanca verbale është i qartë - bëhet fjalë për ato situata në të cilat paditësi nuk e konteston gjendjen faktike, prandaj nuk ka nevojë të mbahet seanca verbale. E treta është rasti në të cilin gjykata vendos me vendim. Ky është, p.sh., rasti kur paditësi e tërheq padinë deri në marrjen e vendimit për kontestin administrativ. Nëse deri atëherë nuk është zhvilluar seanca verbale, nuk ka nevojë as të zhvillohet. Gjykata thjesht do të marrë vendim për

¹¹² Jeton Shasivari, E Drejta Procedurale Administrative, Ligjërata 13, Tetovë, 2023, fq. 7.

ndalimin e procedurës. Në të drejtën procedurale, ndalimi i një procedure të caktuar do të thotë se ajo nuk mund të vazhdojë më. Procedura ka përfunduar dhe çështja është mbyllur. Nga ana tjetër, pezullimi i procedurës do të thotë se ajo mund të vazhdojë. Rasti i fundit është ai në të cilin nuk mund të vlerësohet fare ligjshmëria e aktit administrativ, sepse ai është dukshëm i pavlefshëm.¹¹³

2.9 Përfundimi i konfliktit administrativ, sipas rregullit, konflikti administrativ përfundon me aktgjykim. Gjykata administrative vendos mbi konfliktin administrativ me aktgjykim, me të cilin brenda kufijve të kërkesëpadisë, meritorisht e shqyrton çështjen e ligjshmërisë së aktit të kontestuar administrativ. Ndarja themelore e aktgjykimeve në kontestet administrative është ndarja në: aktgjykimet me juridiksion të plotë; dhe aktgjykimet në kontest ligjshmërie (aktgjykimi i anulimit). Aktgjykimi i juridiksionit të plotë është rregull sipas Ligjit për kontestet administrative të vitit 2019, ku nëse gjykata konstaton se akti administrativ i kontestuar është i kundërligjshëm, me aktgjykim do ta aprovojë kërkesëpadinë, do ta anulojë aktin administrativ individual të kontestuar dhe do ta zgjidhë vetë çështjen administrative, ndërsa ky aktgjykim në tërësi e zëvendëson aktin individual të anuluar. Ky aktgjykim miratohet edhe për shkak të heshtjes së administratës. Aktgjykimi në kontest ligjshmërie është paraparë si përjashtim. Gjykata Administrative do të marrë një aktgjykim të tillë vetëm kur organi publik i paditur merr një vendim në bazë të vlerësimit të lirë ose kur natyra e punës administrative nuk e lejon vendimmarrjen në juridiksion të plotë, d.m.th. gjykata nuk mund të vendosë plotësisht faktet për çështjet thelbësore dhe është e nevojshme që në procedurë administrative të vërtetohet gjednja faktike. Ky lloj aktgjykimi vetëm e anulon aktin administrativ të kundërligjshëm dhe ia kthen çështjen e organit kompetent, i cili ka miratuar aktin e anuluar, me detyrimin për ta marrë në një zgjidhje të re. Duke vepruar kështu, ai i tregon organit publik se si të veprojë. Nëse gjykata një herë ka nxjerrë aktgjykim anulues dhe organi ka riaprovuar të njëjtin akt administrativ si ai tashmë i anuluar, atëherë gjykata duhet të marrë aktgjykim të juridiksionit të plotë.¹¹⁴

¹¹³ Po aty.

¹¹⁴ Jeton Shasivari, E Drejta Procedurale Administrative, Ligjërata 13, Tetovë, 2023, fq. 8.

2.10 Detyrueshmëria e aktgjykimit në kontestin administrativ – aktgjykimet e plotëfuqishme të nxjerra në konfliktin administrativ janë juridikisht të detyrueshme, edhe atë jo vetëm për organin publik akti i të cilit ka qenë objekt i konfliktit administrative, por edhe për paditësin dhe personin e interesuar (inter partes) si dhe për të gjithë personat e tretë (erga omnes). Për zbatimin e aktgjykimit me të cilin gjykata e ka zgjidhur çështjen administrative në juridiksion të plotë, i padituri është i detyruar që në afatin e caktuar në aktgjykimin, t'i ndërmarrë veprimet e përcaktuara, përkatësisht të imponuara në aktgjykimin. Kur aktgjykimi anulon aktin e caktuar të paditurit pa e zgjidhur çështjen administrative, i padituri do të veprojë në pajtim me shqiptimin e aktgjykimit në afat prej 30 ditësh nga dita e dorëzimit të aktgjykimit. Nëse i padituri nuk vepron në pajtim me aktgjykimin në afatin e përcaktuar dhe as nuk e respekton mendimin juridik dhe udhëzimin e gjykatës, gjykata i shqipton dënim me para në shumë prej 20% nga rroga mujore personit të autorizuar, përkatësisht përgjegjës në organin publikë.

2.11 Mjetet juridike në konfliktin administrativ – në konfliktin administrativ si mjet i rregullt juridik parashihet: ankesa; ndërsa si mjet i jashtëzakonshëm juridik parashihet: përsëritja e procedurës. Ankesa në konfliktin administrative paraqet mjetin e rregullt juridik që parashihet në Ligjin për konfliktet administrative. Ankesa paraqitet nga palët kundër aktgjykimeve të Gjykatës administrative në afat prej 15 ditëve nga dita e dorëzimit të tyre dhe ka efektin suspensiv (meqë e shtyen ekzekutimin e aktgjykimit të ankimuar) dhe devolutiv (meqë sipas ankesës vendos Gjykata e Lartë Administrative). Ankesa mund të paraqitet vetëm në ato raste kur Gjykata Administrative në kontestin e shkallës së parë ka vendosur në juridiksion të plotë. Qëllimi i këtij kufizimi është mbrojtja e personave fizikë dhe juridikë nga zvarritja e panevojshme e procedurave. Poashtu, ligji e kufizon në mënyrë implicite të drejtën e organit publik për ankesë meqë ai mund t'i drejtohet Gjykatës së Lartë Administrative vetëm kur akti i tij administrative zëvendësohet plotësisht nga aktgjykimi, gjë që i vë në pozitë më të favorshme personat fizik dhe juridik.¹¹⁵

¹¹⁵ Jeton Shasivari, E Drejta Procedurale Administrative, Ligjërata 13, Tetovë, 2023, fq. 8.

2.12 Shkaqet për ankesën në kontestin administrativ ndahen në tri grupe, edhe atë:

- Shkeljet esenciale të dispozitave të procedurës;
- Gjendja faktike e vërtetuar gabimisht ose jo e plotë; dhe,
- Zbatimi i gabuar i të drejtës materiale.

Sipas kontestit administrativ, shkelje esenciale e dispozitave të procedurës ekziston kur Gjykata Administrative gjatë procedurës nuk ka zbatuar ose ka zbatuar në mënyrë të parregullt ndonjë dispozitë të këtij ligji ose ligj tjetër që e rregullon procedurën, e kjo ka ndikuar ose ka mund të ndikojë mbi miratimin e aktgjykimit të ligjshëm ose të rregullt. Gjendja faktike e konstatuar gabimisht ekziston kur gjykata ndonjë fakt vendimtar e ka konstatuar gabimisht, përkatësisht kur nuk e ka konstatuar. Gjendja faktike e konstatuar në mënyrë të paplotë ekziston kur në këtë sugjerojnë faktet ose dëshmitë të cilat pala pa sukses i ka propozuar gjatë procedurës. Zbatimi i gabuar i të drejtës materiale ekziston kur gjykata nuk e ka zbatuar dispozitën e të drejtës material që është dashur ta zbatojë ose kur dispozita e tillë nuk e ka zbatuar në mënyrë të drejtë.¹¹⁶

2.13 Vendimet e gjykatës së shkallës së dytë sipas ankesës – Gjykata e shkallës së dytë, me aktgjykim do ta refuzojë ankesën si të pabazë dhe do ta vërtetojë aktgjykimin e shkallës së parë. Gjykata e shkallës së dytë me aktvendim do ta shfuqizojë aktgjykimin nëse konstaton se ekziston shkelje esenciale e procedurës të cilën nuk mund ta mënjanojë në shqyrtim dhe do ta kthejë lëndën në Gjykatën Administrative. Gjykata e shkallës së dytë me aktvendim do ta shfuqizojë aktgjykimin e shkallës së parë për shkak të gjendjes faktike të konstatuar në mënyrë të gabuar ose të paplotë dhe lëndën do t'ia kthejë Gjykatës administrative, përveç nëse vendos vetë të mbajë shqyrtim. Gjykata e shkallës së dytë do ta ndryshojë aktgjykimin e shkallës së parë nëse konsideron se gjendja faktike në aktgjykimin e shkallës së parë është konstatuar në mënyrë të rregullt, por Gjykata Administrative e ka zbatuar në mënyrë të gabuar të drejtën materiale në bazë të diskutimit dhe ka konstatuar gjendje faktike ndryshe nga e konstatuara pas aktgjykimit të shkallës së parë; Gjykata Administrative nga faktet e konstatuara ka nxjerrë konkluzion të gabuar për ekzistimin e fakteve tjera mbi të cilin është bazuar aktgjykimi dhe Gjykata Administrative i

¹¹⁶ Jeton Shasivari, E Drejta Procedurale Administrative, Ligjërata 13, Tetovë, 2023, fq. 9.

ka vlerësuar gabimisht dokumentet ose dëshmitë tjera, ndërsa vendimi i Gjykatës Administrative është bazuar veçanërisht në ato dëshmi.¹¹⁷

2.14 Përsëritja e procedurës në kontestin administrativ – paraqet mjetin e jashtëzakonshëm juridik në konfliktin administrativ, të cilin mund ta paraqesë vetëm pala. Sipas Ligjit për konfliktet administrative, konflikti administrativ i përfunduar me aktgjykim ose vendim, mund të përsëritet për këto shkaqe ligjore:

1) pala mëson për faktet e reja ose gjen ose fiton mundësi për të përdorur dëshmi të reja në bazë të të cilave për palën ka mund të miratohet vendim i volitshëm, nëse ato fakte ose dëshmi janë përdorur në procedurë të mëparshme;

2) Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut me aktgjykim të plotëfuqishëm ka konstatuar shkelje të Konventës evropiane për mbrojtje të të drejtave dhe lirive themelore të njeriut ose ka miratuar vendim në bazë të deklaratës së njëanshme të shtetit për njohje të shkeljes së Konventës evropiane për mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore;

3) aktgjykimi është bazuar në çështje të mëparshme të cilën gjykata kompetente ose organ tjetër publik në mënyrë plotësuese më ndryshe e ka vendosur në pikat e rëndësishme;

4) vendimi gjyqësor është rezultat i veprës penale të kryer nga gjykata ose nëpunësi gjyqësor;

5) vendimi gjyqësor është bazuar në dokument të falsifikuar ose në të cilin është verifikuar përmbajtja joautentike, ose vendimi i gjykatës bazohet në dëshmi të rrejshme të dëshmitarit, ekspertit ose palës;

6) gjatë miratimit të vendimit ka marrë pjesë gjykatësi i cili sipas ligjit është dashur patjetër të përjashtohet, përkatësisht i cili me aktvendim të gjykatës është përjashtuar; dhe,

7) personit të interesuar nuk i është dhënë mundësi për të marrë pjesë në kontestin administrativ.

8) Poqese ekziston aktgjykim i plotëfuqishëm i mëparshëm gjyqësor në të njëjtin konflikt (kontest) administrativ (res iudicata - non bis in idem) dhe,

9) Konformë vendimit të Gjykatës Evropiane për të drejtat e njeriut.¹¹⁸

¹¹⁷ Ligji për konfliktin administrativ (tekst i konsoliduar), “Gazeta zyrtare e RMV-së”, nr.96/19, (17.05.2019), Neni 79.

¹¹⁸ Ligji për konfliktin administrativ (tekst i konsoliduar), “Gazeta zyrtare e RMV-së”, nr.96/19, (17.05.2019), Neni 82.

Propozimi për përsëritjen e procedurës mund të paraqitet në afat prej 30 ditësh nga dita kur pala ka mësuar për arsyet e përsëritjes, përkatësisht në afat prej 90 ditësh nga dita e aktgjykimit të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Për këtë mjet juridik vendos gjykata e cila e ka miratuar vendimin të cilit i referohet shkaku për përsëritje. Në procedurën për përsëritje të procedurës zbatohen dispozitat e këtij ligji për procedurën për padi dhe procedurën për ankesë, nëse nga dispozitat e këtij ligji me të cilat rregullohet përsëritja e procedurës, nuk është rregulluar më ndryshe.¹¹⁹

¹¹⁹ Po aty.

3. Zbatimi i Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut

Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut RMV e ka nënshkruar dhe ratifikuar me ligj në vitin 1997 duke e bërë kështu pjesë përbërëse të rendit juridik të brendshëm. Lidhet me të drejtën e gjyqësorit administrative nëpërmjet dy dispozitave të saj, neni 6 paragrafi 1, e drejta për një proces të rregullt dhe neni 13, e drejta për zgjidhje efektive. Neni 13 i Konventës përcakton se *“Cilitdo, të cilit i janë cënuar të drejtat dhe liritë e përcaktuara në këtë konventë, ka të drejtën e një zgjidhjeje efektive para një organi kombëtar, pavarësisht se cënimi është kryer nga persona që veprojnë në përmbushje të funksioneve të tyre zyrtare”*. Sipas kësaj dispozite, e drejta për një zgjidhje efektive para një organi kombëtar (i cili mund të mos jetë gjyqësor, por që duhet të paraqesë garanci pavarësie dhe objektive) duhet t’i jepet nga Shtetet çdo personi që ka baza për t’u ankuar ndaj një cënimi të të drejtave dhe lirive të njohura nga konventa, edhe në rastet kur cënimi është kryer nga persona që veprojnë në përmbushje të funksioneve të tyre zyrtare. *“Zgjidhje efektive”* sipas jurisprudencës së Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut, nuk do të thotë zgjidhje në kuptimin që rezultati duhet të jetë domosdoshmërisht në favor të personit që pretendon se i janë cënuar të drejtat dhe liritë e njohura nga konventa, por një zgjidhje efektive do të thotë një zgjidhje që është në gjendje të japë një rezultat pas ankesës së personit që pretendon se i janë cënuar të drejtat dhe liritë e njohura nga konventa. Gjithashtu, zgjidhja efektive para një organi kombëtar duhet të jepet brenda një *“afati të arsyeshëm”*, në përputhje me dispozitat e Nenit 6 paragrafi 1 i Konventës. Neni 13 i Konventës mund të konsiderohet edhe si një bazë konventore për themelimin e gjyqësorit administrativ, i cili duhet të përmbajë të gjithë garancitë dhe të plotësojë të gjithë kërkesat e kësaj dispozite. Neni 6 paragrafi 1 i Konventës përcakton se *“Çdo person ka të drejtë që çështja e tij të dëgjohet drejtësisht, publikisht dhe brenda një afati të arsyeshëm nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme, e krijuar me ligj, e cila do të vendosë si për mosmarrëveshjet në lidhje me të drejtat dhe detyrimet e tij të natyrës civile, ashtu edhe për bazueshmërinë e çdo akuze penale në ngarkim të tij”*.¹²⁰

E drejta për një proces të rregullt ligjor përmbledh përcaktimet e Nenit 6 paragrafi 1 të konventës. Gjykata Europiane për të Drejtat e Njeriut e përkufizon të drejtën për një proces të rregullt në mënyrë shumë të gjërë, duke e përfshirë në të tre të drejta të veçanta: e drejta e aksesit

¹²⁰ Едита Насковска, Анализа - 2 Водич за примена на Законот за управни спорови, Скопје 2020, fq. 15.

në gjykatë, e drejta e një vendimi gjyqësor (që të respektojë parashikimet e Nenit 6), si dhe e drejta e ekzekutimit të vendimit gjyqësor. Gjithashtu, jo vetëm që çështja duhet të dëgjohet nga një gjykatë e krijuar me ligj, por duhen respektuar edhe kërkesat si vijon: pavarësia dhe objektiviteti i gjykatës; barazia dhe kontradiktoriteti i procedurës; afati i arsyeshëm i gjykimit; seancat e gjyqit duhet të jenë publike. Gjykata duhet të ketë kompetencë gjyqësore të plotë, që do të thotë se gjykata duhet të jetë në gjendje të shprehet mbi të gjithë rrethanat, faktike dhe ligjore, që paraqet çështja, si dhe duhet të ketë kompetencë për të ndryshuar masën e kundërshtuar gjyqësisht.¹²¹

Në kundërshtim me çfarë mund të mendohet, dispozita e Nenit 6, paragrafi 1, të Konventës, kanë lidhje të padiskutueshme me gjyqësorin administrativ, kjo për arsye se sipas jurisprudencës së Gjykatës Europiane të të Drejtave të Njeriut, këto dispozita interpretohen nga kjo Gjykatë e pavarur nga përkufizimet apo cilësimet kombëtare, në mënyrë kështu që të krijohen, falë koncepteve autonome dhe të pavarura, shanset për një zbatim uniform të Konventës nga të gjithë Shtetet Kontraktuese, si dhe me qëllim që kërkesat e Nenit 6, paragrafi 1, të kenë një fushë zbatimi sa më të gjërë. Kjo sepse Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut është shprehur se *“konventa është një instrument i gjallë dhe që duhet interpretuar në dritën e kushteve të jetës dhe të koncepteve që mbizotërojnë në ditët tona”*. Kështu, duke u bazuar në këtë jurisprudencë, Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut është shprehur - gjykimi kapital për lëndën tonë - se *“rrethana se gjyqësori administrative ekziston prej një kohë të gjatë nuk mundet kurrësi të justifikojë një cënim të rregullave në fuqi të së drejtës evropiane”* (GJEDNJ, datë 07.06.2021, Kress; datë 14.04.2002, SA Dangeville k. Francës). Për rrjedhojë, dispozitat e Nenit 6, paragrafi 1, të Konventës, siç interpretohen nga Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut, janë të zbatueshme edhe për gjyqësorin administrativ, kjo edhe pse Neni 6 paragrafi 1 i Konventës nuk flet asgjëkund për konfliktin administrativ por shprehet vetëm “për konfliktin administrativ në lidhje me të drejtat dhe detyrimet të natyrës civile, ashtu edhe për bazueshmërinë e çdo akuze penale”.¹²²

¹²¹ Едита Насковска, Анализа - 2 Водич за примена на Законот за управни спорови, Скопје 2020, fq. 16.

¹²² Едита Насковска, Анализа - 2 Водич за примена на Законот за управни спорови, Скопје 2020, fq. 17.

4. E Drejta e krijuar nga praktika gjyqësore nacionale dhe europiane

Trendi i promovimit të të drejtave të njeriut në mënyrë të pabarabartë është i favorizuar kudo në komunitetin ndërkombëtar, por kjo është arsyeja pse dhe ka dokumente normative ndërkombëtare që detyrojnë shtetet të respektojnë dhe të garantojnë të drejtat fundamentale dhe liritë e tyre. E drejta procedurale administrative europiane është themeli i parimeve administrative (sundimi i së drejtës, transparenca, proporcionaliteti, objektiviteti dhe efikasiteti) mbi standardet europiane të menaxhimit të cilat nuk janë përcaktuar në mënyrë statike, por, përkundrazi, ato zhvillohen sipas standardeve formale të përcaktuara, praktikës gjyqësore dhe konformë praktikave të mira. Gjykatat Europiane kanë rol aktiv në interpretimin e rregullave dhe standardeve dhe t’ju imponojë situata të reja gjykatave nacionale. Me ndryshimet në Ligjin mbi Gjykatat u realizuan plotësime të vogla që kanë të bëjnë me problemet për shkak të moszbatimit të vendimeve gjyqësore për detyrueshmërinë e aktgjykimeve dhe plotësohet me paragrafin 4 të nenit 13 me epitelin “juridike”, me qëllim që të merren konsideratë vendimet gjyqësore janë të detyrueshme për të gjithë personat fizikë dhe personat juridikë dhe kanë fuqi juridike më të madhe në raport me vendimet e cilitdo qoftë organi tjetër shtetëror. Për praktikën gjyqësore u inkorporua paragraf i ri – paragrafi 6 në nenin 18 të Ligjit mbi Gjykatat dhe detyrim i ri për sa i përket respektimit të praktikës gjyqësore të Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut. Krahas paragrafit 5 të nenit 18 “Gjykata në rastet konkrete drejtpërdrejtë zbaton vendimet përfundimtare dhe të ekzekutushme të Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut, të Gjykatës Ndërkombëtare Penale ose të gjykatës tjetër, juridiksionin e së cilës e njuh Republika e Maqedonisë së Veriut, plotësohet me një paragraf të ri respektivisht paragrafi 6, “Gjykata gjatë vendimmarrjes është e detyruar të zbatojë qëndrimet e shprehura në aktgjykimet përfundimtare të Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut”.¹²³

Roli i Gjykatës Supreme është theksuar me ndryshimin e nenit 37 të Ligjit mbi Gjykatat paragrafi 1 alineja 1: “përcakton qëndrimet parimore dhe mendimet juridike parimore për çështjet me rëndësi për sigurimin e unitetit me zbatimin e ligjeve nga gjykatat në afat kohor prej tre muajsh, por jo më shumë se gjashtë muaj sipas iniciativës së tij apo sipas iniciativës të kryetarit të gjykatës, apo me iniciativë të seancave të gjyqtarëve ose seksioneve gjyqësore të

¹²³ Едита Насковска, Анализа - 2 Водич за примена на Законот за управни спорови, Скопје 2020, fq. 13.

gjykatave apo me iniciativë të avokatëve dhe i publikon në faqen zyrtare të Gjykatës Supreme”.¹²⁴

Për konfliktet (kontestet) administrative, Gjykata Supreme e Republikës së Maqedonisë së Veriut nuk ka kompetencë, por vendosë vetëm për: konfliktin e kompetencave neni 15 të Ligjit të ri për kontestet administrative dhe sipas kërkesës për gjykim në afat të arsyeshëm konformë nenit 6 të Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut, gjegjësishtë për shkak të kësaj ekziston dilema si do të sigurohet zbatimi i barabartë i ligjeve kur nuk ka kompetencë vertikale, në krahasim me gjyqësorin e rregulltë. Së këndejmi, është e pashmangshme që për çështjen e njëjtë juridike të aplikohet një praktikë gjyqësore uniforme, për të cilën kontribuon dhe ndihmon edhe bashkëpunimi ndërmjet Gjykatës Administrative dhe Gjykatës së Lartë Administrative. Gjykata e Lartë Administrative, si gjykatë që vendosë për ankimimet ndaj vendimeve të Gjykatës Administrative, duhet të vendosë standardet gjyqësore të çdo seksioni të specializuar në kuadër të çdo ligji të veçantë material. Në Gjykatën Administrative ka një gjyqtar për praktikën gjyqësore, i cili procedon vendimet e Gjykatës Administrative dhe Gjykatës së Lartë Administrative, sentenca të nxjerra nga raste karakteristike, të dobishme për raste të ardhshme ose të ngjashme, të rëndësishme për praktikën uniforme gjyqësore, prandaj për rrjedhojë, të dy gjykatat përkatëse duhet të bashkëpunojnë në mënyrë kontinuele nga pikëpamja metodologjike dhe kronologjike e sistemimit të së drejtës administrative nacionale, në mënyrë që të nxirren qëndrime dhe mendime juridike për lëmitë e veçanta që mbulon e drejta administrative për të siguruar një qëndrim unik në zbatimin e ligjeve, por edhe mbrojtjen e lirive dhe të drejtave fundamentale të qytetarëve. Për disponueshmërinë e praktikës gjyqësore administrative, parapakisht në kontinuitet është i nevojshëm publikimi konstant i parimeve juridike të Gjykatës Administrative dhe Gjykatës së Lartë Administrative.¹²⁵

¹²⁴ Едита Насковска, Анализа - 2 Водич за примена на Законот за управни спорови, Скопје 2020, faq.14.

¹²⁵ Едита Насковска, Анализа - 2 Водич за примена на Законот за управни спорови, Скопје 2020, faq.15.

5. Standardet europiane për konfliktet administrative (kontestet) administrative

Shqyrtimi i efektshëm gjyqësor i akteve administrative është një element thelbësor i sistemit të mbrojtjes së të drejtave të njeriut dhe në të njëjtën kohë është një instrument i domosdoshëm për përmirësimin e cilësisë së veprimtarisë administrative dhe për të siguruar qeverisje të mirë.¹²⁶

Për më tepër është një kërkesë e një ekonomie në zhvillim, pasi siguria e tregtisë dhe investimeve ndërkombëtare kërkojnë organe publike vendimmarrese që t'u nënshtrohen mjeteve të efektshme të mbrojtjes. Kjo ide themelore është pranuar nga të gjithë vendet europiane në këto dekadat e fundit, pavarësisht qëndrimeve të ndryshme në lidhje me krijimin dhe organizimin e juridiksionit administrative. Edhe pse ky zhvillim bazohet në tradita të ndryshme dhe fusha e gjykimeve administrativëndryshon shumë në sistemet ligjore të shteteve të ndryshme, po ngrihet një kuader cdoherë më qëndrueshëm i parimeve të përbashkëta. Këtu nuk përcaktohet se si duhet të organizohet shqyrtimi gjyqësor, por parashikon rregullat e përgjithshme që duhet të respektohen nga Shtetet Anëtare në organizimin e shqyrtimit gjyqësor të akteve administrative, domethënë, ai reflekton gjendjen e tashme të “Standardeve Europiane” të cilat duhet të respektohen. Në kuadrin e këtij diskutimi, vlejne parimet në vijim:

*Shqyrtimi gjyqësor duhet të kryhet nga një gjykatë e ngritur me ligj pavarësisht dhe objektiviteti e të cilit garantojnë në kushtet e Rekomandimit Mbi Pavarësinë, Efikasitetin dhe Rolin e Gjyqtareve.*¹²⁷

Ky parim konfirmon që zgjidhja e një konflikti administrativ është çështje e një gjykate të ngritur me ligj, në pajtim me kërkesat e Konventës Europiane për të Drejtat e njeriut. Megjithatë kjo e fundit fillimisht mendohej të zbatohet në fushën administrative, Gjykata Europiane e të Drejtave të njeriut e ka konsideruar atë të zbatueshme për çështjet administrative që nga viti 1971. Ndaj e juridiksioneve administrative është e një rëndësie të vecantë. Mëqenëse u kërkohej të zgjidhin konfliktin administrativ ku përfshihen organe publike, gjyqtarët

¹²⁶ Fejzulla Berisha, Administrata Publike dhe kontrolli i saj (Aspekti Krahësimor), Pejë, 2019, faq. 45.

¹²⁷ Fejzulla Berisha, Administrata Publike dhe kontrolli i saj (Aspekti Krahësimor), Pejë 2019, faq. 46.

e çeshtjeve administrative janë të ekspozuar përballë një rreziku të lartë të të qenit të ndikuar apo që konsiderohen sikur janë të ndikuar nga pushteti ekzekutiv. Kështu, juridiksionet e vecanta priten që të japin të njëjtat garanci të objektivitetit dhe pavarësisë si dhe gjykatat e zakonshme. Gjyqtaret e çeshtjeve administrative nuk duhet të jenë nepunës civilë që pak a shumë shqyrtojnë ankesa administrative formale, por gjyqtarë të vertetë dhe plotësisht të pavarur.

*Gjykata mund të jetë një gjykatë administrative ose pjesë e sistemit të zakonshëm gjyqësor.*¹²⁸

Ky parim plotëson të mëparshmin, duke përcaktuar karakteristikat e organit përgjegjës për shqyrtimin gjyqësor të akteve administrative. Ky u referohet të dy modeleve që ushtrohen tradicionalisht në vendet europiane, domethënë, një juridiksion administrativ që është autonom dhe një që është integruar në sistemin gjyqësor të zakonshëm. Këto modele shpesh janë vendosur kundërshtimisht duke specifikuar të parin si një juridiksion administrativ të “specializuar”. Megjithatë, kjo kundërshtim nuk korrespondon domosdoshmërisht me ndonjë ndryshim thelbësor, pasi edhe sistemi gjyqësor i zakonshëm mund të sigurojë një shkallë të lartë specializimi duke krijuar dhoma ose seksione të çeshtjeve administrative, ashtu siç kanë bërë shumica e vendeve që kanë ruajtur unitetin e juridiksionit. Sidoqoftë, për sa i takon përputhshmëri me standardet europiane, të dy modelet janë të barabartë.

*Vendimi i gjykatës që shqyrton një akt administrativ, të paktën në çeshtjet e rëndësishme, duhet të i nënshtrohet ankimit në një gjykatë më të lartë, përveç kur çeshtja i dërgohet drejtperdrejt gjykatës më të lartë administrative në pajtim me legjislacionin vendas.*¹²⁹

Megjithatë konformë Konventës për të Drejtat e Njeriut mjetet e ankimit nuk janë detyruese, kërkohej një e drejtë ankimi në shumicën e rasteve, me mendimin që mbrotja e pershtatshme gjyqësore përfshin të drejtën për një gjykim të dytë. Megjithatë, është në kompetencën e Shtetit të vendosë kufirin brenda të cilit mund të behen ankime tek gjykatat më të larta dhe të specifikojnë juridiksionin e organit të ankimit. Mëqenëse përfshirja e një instance më të lartë në gjykimin administrativ mendohet thelbësore për të garantuar njëtrajtshmerinë e

¹²⁸ Po aty.

¹²⁹ Po aty.

praktikes gjyqesore administrative, parimi nuk zbatohet nese nje ceshtje I dergohet drejtperdrejte gjykates me te larte ne pajtim me ligjin e brendshem.

*Personave fizike dhe juridike mund t'u kerkohet te ushtrojne mjetet mbrojtese te parashikuara nga ligji i brendshem para se te kene te drejten e shqyrtimit gjyqesor. Procedura e ushtrimit te ketyre mjeteve mbrojtese nuk duhet te jete e tejzgjatur.*¹³⁰

Ushtrimi i mjeteve te tjera mbrojtese para kerkimit te shqyrtimit gjyqesor bene te mundur parandalimin e ngarkeses se tepert te punes per gjykatat duke ndikuar ne efikasitetin gjyqesor. Kjo eshte ne interes te gjyqesorit dhe administrates dhe mund te kontribuojne ne pakesimin e Shpenzimeve procedurale per individin. Megjithate, ky detyrim nuk duhet te ndaloje personat fizike dhe juridike te kerkojne shqyrtimin gjyqesor te aktit administrativ duke e zgjatur gjykimin ne teresi ne menyre te parregullt. Keshilli i Europes dhe Konventa Europiane per te Drejtat e Njeriut (KEDNJ) kane luajtur nje rol te vecante ne percaktimin e standardeve ne kontrollin gjyqesor te veprimtarise se administrates publike. Keshilli Europes ka miratuar disa rekomandime dhe ka shperndare informacion, dokumente dhe studime mbi praktikat me te mira. Unioni Europian, e kryesisht vendimet gjyqesore me fuqi ligjore te Gjykates Europiane te Drejtesise, ushtron nje ndikim te rendesishem ne perafrimin e traditave kombetare mbi kontrollin gjyqesor. Keto vendime gjyqesore me fuqi ligjore, po influencojne shtetet anetare te Unionit Europian sikunder edhe vendet candidate. Disa teknika qe kane ndezur debate si nocioni ligjor i pergjegjesise dhe kontrolli i fuqive diskreciale, i kane te gjitha rrenjet ne legjislacionin e shteteve anetare. Ne keto rrethana, nje numer i konsiderueshem shtetesh anetare te Unionit Europian si dhe disa vende candidate, jane duke rivleresuar zgjedhjet organizative qe kane bere si dhe rregullat procedurale te shqyrtimit gjyqesor mbi aktivitetet administrative.¹³¹

Nese pa administraten publike shoqeria do mund te jetonte, pa nje kontroll te arsyeshem, ligjor dhe te natyrshem, nuk do mund te jetonim ne nje shtet te se drejtes, nuk do mund te jetonim me dinjitet, ne nje klime te drejtesise shoqerore dhe e mbizotrimit te rendit kushtetues. Ne te kundert do te gjendeshim perpara abuzimeve te pushtetit te ketyre organeve, pushtet qe vete shoqeria ua ka dhene. Organizimi aktual i shqyrtimit administrative te akteve administrative

¹³⁰ Po aty.

¹³¹ Fejzulla Berisha, Administrata Publike dhe kontrolli i saj (Aspekti Krahassimor), Pejë 2019, faq.48.

në Republikën e Maqedonisë së Veriut perputhet me standardet europiane në lidhje me kompetencën e gjykatave të zakonshme, mjetet ligjore të mbrojtjes dhe kërkesën për të kërkuar vendimin e një organi me të lartë administrativ para se të vihet në levizje gjykata, që nuk e zgjat gjykimin në mënyrë të parregullt. Megjithatë, ngritja e një sistemi gjyqësor administrativ autonom do të perputhej gjithashtu me standardet europiane, nëse do të garantoheshin pavarësia dhe objektiviteti i gjykatave administrative dhe nëse do të parashikohej ankimim i pakten në ceshtjet me të rëndësishme ose nëse ceshtjet do të dergoheshin drejtperdrejtë në një gjykatë me të lartë. Nëse se pari kërkesa për marrjen e një vendimi nga një organ me i lartë administrativ respektohet, duhet të kërkohej gjithashtu të sigurohen garancite përkatëse për menjanimin e zgjatjes së tepert të gjykimeve. Shqyrtimi ligjor i vendimeve administrative nga gjykata të pavarura është një parim demokratik i pranuar, i pranishëm në praktikën kryesore europiane dhe një kontribut i rëndësishëm për të siguruar rendin, vecanërisht për të mbrojtur të drejtat individuale përballë administratës.¹³²

Për më tepër, drejtësia administrative luan një rol vendimtar për zhvillim ekonomik të një vendi. Pothuajse të gjitha vendimet për investime apo projekte për infrastrukturën, duhet të duhet të kalojnë përmes një procesi licënsimi, i cili mund të bëhet subjekti i një shqyrtimi ligjor nga gjykatat administrative. Gjykatat efikase administrative rrisin gjithashtu transparencën e vendimeve administrative, gjithashtu mund të luajnë një rol të rëndësishëm në luftën kundër korrupsionit dhe kontrolli gjyqësor i veprimeve publike administrative nga një gjyqësor administrativ që funksionon mirë është përveç pikëpamjes strikte ligjore të ceshtjeve individuale, edhe një forcë stimuluese për modernizimin e administratës publike, duke përmirësuar cilësinë e shërbimeve të saj dhe si pasojë, rrit besimin e qytetarëve për institucionet publike. Shqyrtimi gjyqësor i veprimtarive qeveritare e ka origjinën e vet në filozofinë e shtetit që qeveriset dhe kufizohet nga ligji dhe bazohet tek parimi i epërsisë së ligjit. Aktualisht një shtet ligjor nuk mund të mendohet pa akses për të gjithë qytetarët tek një gjykatë e pavarur dhe objektive, e themeluar konformë ligjit dhe e afte për të përmbushur kërkesat e zhvillimit të gjyqësi të drejtë. Si i tillë, roli i shqyrtimit gjyqësor i veprimtarisë administrative është të mbrojë të drejtat e qytetarëve, por edhe të mbrojë interesin publik dhe rendin ligjor. Krahës këtij mbi mbrojtës, kontrolli gjyqësor shihet si një mjet i rëndësishëm në rritjen e cilësisë së administrimit dhe

¹³² Po aty.

qeverisjes se mire. Njekohesisht, zgjerimi i sektorit publikë dhe rritja e kompleksitetit te vendim-marrjes administrative ka nje ndikim te dyfishte: nga njera ane ka sjelle forma te reja te aktivitetit administrativ dhe rritje te kerkeses per fleksibilitet te administrates ne sherbim te interesit publike dhe nga ana tjetere efektet e nje zgjerimi te tille mbi jeten individuale jane duke u rritur ne kontinuitet. Ne keto kushte, per te kunderpeshuar efektet, nevojitet nje fuqi e mire e konfiguruar vleresimi per administraten dhe forcimi i kontrollit gjyqesor mbi veprimtarite e veta. Kjo vendosë pehere e me teper ne pikepyetje qasjet tradicionale ndaj intensitetit dhe shtrirjes se shqyrtimit gjyqesor mbi aktivitetin e administrates. Pervec kesaj nevojte te brendshme dhe natyrale per te rishikuar qasjen tradicionale, kemi edhe nje numer perhere e me te madh parimesh ligjore qe rregullojne hapesiren europiane, te cilat po ndikojne fuqishem zhvillimet ne fushen e kontrollit gjyqesor te administrates publike.¹³³

Ne nje shtet te se drejtes, administrate publike eshte e ngarkuar me nje sere detyrimesh kundrejt qytetareve dhe anasjelltas dhe per rrjedhoje garantuesja e nje ekuilibri te arsyeshem midis administrates shteterore dhe individit, midis interest publike dhe atij privat eshte padyshim eshte gjykata. Per kete arsye kontrolli i administrates publike me shume se i nevojshem eshte i domosdoshem ne shoqerine tone. Vetem nepermjet nje kontrolli te tille do te mund te sigurohet nje respektim maksimal i te drejtave dhe lirive fundamentale dhe do mund te vihen ne jete konceptet e pranuar ne Kushtetuten e Republikes se Maqedonise se Veriut, lidhur me kufijte e veprimtarise se shtetit, qe percaktohet nga e drejta.¹³⁴

¹³³ Fejzulla Berisha, Administrata Publike dhe kontrolli i saj (Aspekti Krahassimor), Pejë 2019, faq.49.

¹³⁴ Po aty.

6. Konkluzione dhe Rekomandime

- Konflikti administrativ është një proces juridikë i vendosjes së çështjeve kontestimore juridike-administrative, dhe si i tillë, është një mekanizëm juridikë institucional për kontrollin gjyqësor të veprimtarisë së administratës nga aspekti juridiko-ligjor;
- Synimi bazë i konfliktit administrativ si në RMV, por edhe në planin komparativo-juridikë konsiston në një garanci juridike procedurale për mbrojtje juridike të dyfishtë: të të drejtave dhe interesave juridike nga sfera juridiko-administrative të subjekteve të së drejtë të përcaktuara dhe parashikuara me legjislacionin administrativ material dhe të ligjshmërisë objektive në sferën e veprimtarisë administrative të pushtetit shtetëror;
- Konflikti administrativ mund të inicohet kundër aktit administrativ të miratuar në instancë të dytë (pas përfundimit të procedurës administrative ankimore), si dhe ndaj aktit administrativ të miratuar në instancë të parë ndaj të cilit pala nuk ka të drejtë ankese. Konflikti administrativ mund të inicohet edhe kur organi kompetent administrativ nuk ka miratuar akt përkatës administrativ në rast të heshtjes së administratës, si për shembull: në rast se organi kompetent në afatin kohor të caktuar me ligj nuk ka miratuar aktin administrativ, i cili do të duhej të ishte përfundimtar, përkatësisht kundër të cilit nuk ka vend për ankesë, palës i është dhënë mundësia që të inicojë konflikt administrativ, për shkak se në këtë rast organi i administratës ka heshtur, duke mos e miratuar aktin administrativ përfundimtar në procedurën administrative;
- Kontrollin gjyqësor mbi ligjshmërinë e akteve administrative individuale e ushtrojnë gjykatat - diku gjykatat e veçanta administrative (Maqedoninë e Veriut, Shqipëri, Gjermani, Slloveni, Kroaci, e tjereë) sipas procedurës së veçantë gjyqësore që quhet procedurë gjyqësore-administrative, e cila rregullohet dhe përcaktohet me *lex specialis* - me Ligjin për kontestet administrative të RMV-së të vitit 2019, e diku gjykatat e kompetencës së përgjithshme (Angli, Kosovë, Bosnjë dhe Hercegovinë), çdoherë, si rregull, në përputhje me sistemin juridikë nacional të shtetit konkret;

- Përgjithësisht vendi i origjinës në botë apo djep i lindjes së institutit juridikë të konfliktit administrativ është Franca që nga viti 1801. Nga ana tjetër, nga pikëpamja historiko-juridike dhe nga pikëpamja materiale-funksionale në Republikën e Maqedonisë së Veriut konflikti administrativ ka një traditë juridike relativisht të gjatë të zbatueshmërisë, më saktësisht që nga viti 1952 kur është miratuar akti ligjor i parë mbi konfliktet administrative në kuadër të eks-RSFJ-së pjesë përbërëse e së cilës ishte edhe Maqedonia si njësi konstitutive federale. Ndërkohë, gjyqësori administrativ në RMV është gjyqësor i specializuar, dhe si i tillë, një institucion i ri në sistemin gjyqësor i inkorporuar nëpërmjet të Ligjit për gjykatat të RMV-së të vitit 2006;
- Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë së Veriut e vitit 1991 në nenin 50 paragrafi 2 përcakton shprehimisht bazën juridike e institucionale për ushtrimin e kontrollit dhe vlerësimit gjyqësor të ligjshmërisë të akteve juridike individuale, pra të konfliktit administrativ, siç vijon: *“garantohet mbrojtja gjyqësore e ligjshmërisë të akteve juridike individuale të administratës shtetërore dhe të institucioneve të tjera që ushtrojnë autorizime publike”*;
- Njëra nga inovacionet më të reja dhe relevante të Ligjit për kontestet administrative të RMV-së të vitit 2006 ishte formimi i Gjykatës Administrative si një gjykatë e tipit special për vendosjen e konflikteve administrative. Gjykata Administrative e RMV-së filloi me punë më 15 Dhjetor 2007, me çka filloi edhe zbatimi në praktikë i Ligjit për konfliktet administrative i RMV-së i vitit 2006, ndërkaq me Ligjin për ndryshim dhe plotësim të Ligjit për konfliktet administrative të RMV-së të vitit 2010 u themelua Gjykata e Lartë Administrative e RMV-së, në funksion të implementimit të Amendamentit Kushtetues XXI të Kushtetutës së RMV-së, ndër të tjera, edhe në lëminë e gjyqësorit administrativ;
- Kontrolli gjyqësor-administrativ i ligjshmërisë mbi veprimet administrative dhe aktet administrative nga një gjyqësor administrativ që funksionon mirë është një forcë institucionale stimulative për ligjshmërinë e veprimtarisë së administratës publike dhe efikasitetin e saj, dhe si pasojë, rrit besimin publikë të qytetarëve për institucionet shtetërore, por njëherazi është një instrument juridikë i rëndësishëm në rritjen e kualitetit funksional të punës së administratës publike dhe qeverisjes së mirë;

➤ Konflikti administrativ ka rol preventiv, sepse aktgjykimet e nxjerra në konfliktin administrativ ndikojnë në mënyrë edukative në punën (veprimin) e organeve të administratës publike, që të kenë kujdes që të gjitha aktet administrative që i nxjerrin të jenë të drejta dhe të ligjshme, po ashtu ndikon në ngritjen e nivelit të profesionalizmit të kuadrove administrative, e sidomos ndikon në unifikimin, stabilizimin, dhe përmirësimin e praktikës administrative.

Ligji për konfliktet administrative është burim kryesor formal juridikë për ushtrimin dhe realizimin e funksionit të kontrollit gjyqësor mbi ligjshmërinë e veprimtarisë së administratës së një shteti të caktuar;

➤ Konstituimi i gjyqësorit administrativ në Republikën e Maqedonisë së Veriut mund të shqyrtohet kryesisht në tre drejtime:

Së pari, është në interes, mbi të gjitha, i qytetarëve për zgjidhjen e konfliktit administrativ kundër vendimeve të miratuara nga shteti ose nga administrata shtetërore, respektivisht për qëllime të mbrojtjes gjyqësore të të drejtave të njeriut kur ato çenohen nga administrata publike,

Së dyti, është edhe në interes të Gjykatës Supreme të Republikës së Maqedonisë së Veriut, për shkak të shkarkimit të ngarkesës së saj nga lëndët e shumta administrative-juridike nga sfera e konflikteve administrative dhe;

Së treti, është në interes edhe të Qeverisë së Republikës së Maqedonisë së Veriut në cilësinë e bartësit efektiv të pushtetit shtetëror ekzekutiv administrativ sepse monitorimi i praktikës së punës së kësaj gjykate është barometri dhe treguesi më i mirë dhe më objektiv për nivelin apo shkallën e ligjshmërisë dhe efikasitetit të funksionimit të administratës publike në Republikën e Maqedonisë së Veriut;

➤ Në konfliktin administrativ të ligjshmërisë së aktit administrativ gjykata administrative është e autorizuar të shqyrtojë vetëm çështjen e ligjshmërisë së aktit administrativ të kontestuar, d.m.th. gjykata shqyrton “nëse akti administrativ është i ligjshëm apo i paligjshëm” (a është nxjerrë akti administrativ në pajtim (përputhje) me ligjin dhe dispozitat tjera të nxjerra konformë ligjit) e jo edhe të vendosë çështjen administrative konkrete. Në këtë konflikt administrativ gjykata shqyrton cënimin e dispozitave material-juridike – a janë implementuar drejtë dispozitat juridike-materiale (ligjshmëria nga ana materiale) ashtu edhe cënimin e dispozitave juridike

procedurale - a janë implementuar drejtë dispozitat e procedurës së nxjerrjes së aktit administrativ (ligjshmëria nga ana formale);

➤ Në konfliktin administrativ të juridiksionit të plotë gjykata administrative ka autorizime ligjore që të shqyrtojë jo vetëm ligjshmërinë e aktit administrativ të kontestuar, por vet mund të vendosë çështjen konkrete administrative (vendosja meritorie - in meritum), me rastin e së cilës akti administrativ është nxjerrë. Me fjalë tjera, në konfliktin e juridiksionit të plotë, gjykata vendosë edhe çështjen “gjyqësore” (d.m.th. ligjshmërinë e aktit administrativ) dhe çështjen administrative (d.m.th. vendosë mbi të drejtat, detyrimet dhe interesat juridike në rastin individual). Gjkata nuk kufizohet vetëm në vlerësimin e ligjshmërisë së aktit administrativ, dhe të anulojë atë si të paligjshëm, por me aktgjykim mund të vendosë in meritum marrëdhënien juridike administrative kontestuese. Gjkata ka të drejtë të vendosë vet meritorisht çështjen administrative. Ajo lëshohet vetëm në vlerësimin e gjendjes juridike, por edhe në shqyrtimin e gjendjes faktike. Gjkata me aktgjykim mund të ndryshojë, të krijojë, apo të prishë marrëdhënien juridike administrative në meritum. Me fjalë të tjera, gjykata në situatën juridike individuale mund të vendosë edhe meritorisht, drejtpërdrejt duke vendosur mbi të drejtat e caktuara të paditësit. Aktgjykimi i gjykatës i nxjerrë në konfliktin e juridiksionit të plotë tërësisht e zëvendëson aktin administrativ që është anuluar në konfliktin administrativ;

➤ Në dallim nga Ligji i mëhershëm për konfliktet administrative i vitit 2006 i RMV-së, që ngërthente zgjidhje normative sipas së cilës kontesti administrativ i juridiksionit të plotë përbënte përjashtim, ndërsa kontesti i ligjshmërisë përbënte rregull. Në këtë drejtim, në pajtueshmëri me Ligjin e kontesteve administrative në fuqi të RMV-së të vitit 2019 përcaktohet se gjykata administrative do të vendosë gjithmonë në juridiksion të plotë, përveç nëse: Organi i paditur ka vendosur sipas diskrecionit – çmuarjes të lirë ose natyra e çështjes administrative nuk lejon vendimmarrje në juridiksion të plotë, gjykata administrative nuk mund t'i përcaktojë faktet tërësisht për çështjet esenciale dhe ka nevojë që në procedurë administrative të përcaktohet gjendja reale-faktike, që dmth se vetëm në këto dy situata gjykata administrative vendosë mbi ligjshmërinë e aktit administrativ;

➤ Konflikti administrativ subjektiv është ai konflikt të cilin e fillon gjykata kompetente në bazë të padisë së subjektit të së drejtës, personi fizikë ose personi juridikë, kundër aktit

administrativ individual ose mosveprimit të administratës, e për shkak të cënimit të së drejtës subjektive. Konflikti administrativ subjektiv, si rregull, inicohet kundër aktit administrativ me të cilin organi shtetëror ose organizata e cila ushtron autorizime publike ka vendosur mbi ndonjë të drejtë ose detyrim të individit ose organizatës së caktuar, ndërsa subjekti të cilit i përket ai akt konsideron se i është bërë cënimi i ndonjë të drejte ose interesit juridikë. Konflikti administrativ subjektiv predominon në përmasa komparative, ndërkaq ndër të tjera, vlen dhe zbatohet, edhe në sistemin juridikë të RMV-së;

➤ Konflikti administrativ objektiv është ai konflikt që mund të inicohet me padi kundër aktit juridikë të përgjithshëm të administratës (dispozitës juridike të administratës). Konflikti administrativ objektiv ka implementim si për shembull, në Republikën e Kroacisë, por jo edhe në Republikën e Maqedonisë së Veriut, pasi aktet normative nënligjore – dispozitat normative (rregullorja, udhëzimi, urdhëresa) i nënshtrohen kontrollit dhe vlerësimit të ligjshmërisë jo nga Gjykata administrative, por nga Gjykata Kushtetuese e RMV-së si një organ shtetëror autonom i llojit të veçantë që është jashtë tre degëve të pushtetit shtetëror, gjegjësishtë nuk i përket as pushtetit legjislativ, as pushtetit ekzekutiv, as pushtetit gjyqësor;

➤ Aktgjykimet e plotëfuqishme të nxjerra në konfliktin administrativ janë juridikisht të detyrueshme, edhe atë jo vetëm për organin publikë akti i të cilit ka qenë objekt i konfliktit administrative, por edhe për paditësin dhe personin e interesuar (inter partes) si dhe për të gjithë personat e tretë (erga omnes). Nëse organi i administratës shtetërore si i paditur nuk vepron në pajtim me aktgjykimin në afat prej 30 ditësh nga dita e dorëzimit të aktgjykimit dhe as nuk e respekton mendimin juridikë dhe udhëzimin e gjykatës, gjykata i shqipton dënim me para në shumë prej 20% nga rroga mujore personit të autorizuar përgjegjës në organin publikë.

Teza e magjistraturës e elaboruar mbi konfliktin administrativ si një formë specifike juridike e kontrollit mbi veprimtarinë e administratës të Republikës së Maqedonisë së Veriut paraqet bazë solide dhe mjaft të qëndrueshme mbi të cilën mund të nxirren rekomandime të caktuara për atë që është e mirë në praktikën juridike aktuale nacionale, dhe çfarë duhet të harmonizohet dhe precizohet me zgjidhjet e reja ligjore. Kjo natyrisht duhet të interpretohet në raport korrelativ me zhvillimet dhe standardet europiane gjegjësisht me mbrojtjen administrative - gjyqësore.

Gjendja aktuale e gjyqësorit administrativ në Republikën e Maqedonisë së Veriut shfaq se krahas eksperiencave të shumta pozitive nga implementimi i kontrollit administrativ - gjyqësor mbi punën e administratës, në praktikë akoma shfaqen disa anomali dhe mospërputhje që ndikojnë në cilësinë dhe efikasitetin e mbrojtjes gjyqësore të administratës, andaj është e nevojshme të theksohen ato për të gjetur zgjidhje ligjore për tejkalimin e tyre.

Si pyetje mund të shtrohet rregullimi i të cilit është i domosdoshëm të implementohet në mënyrë konsekuente në kornizën e re normative ligjore, me rekomandime për zgjidhjen e tyre mund të theksohen si në vijim:

- Nevoja për krijimin e një mundësie për gjykime më të shpeshta të një gjyqtari individual në një konflikt (kontest) administrativ me kriteret të përcaktuara saktësisht dhe verifikim preciz për këtë thjeshtësim të procedurës gjyqësore.
- Të revidohen dispozitat për zhvillimin e detyrueshëm të seancës verbale në konfliktin administrativ;
- Heqja e mundësisë së shtetit për të qenë në cilësinë e ankuesit në një gjykatë administrative, duke proceduar kundër vendimeve gjyqësore që anulojnë vendimet e tij të paligjshme.
- Nevoja e rregullimit ligjor të procedurës së ankimimit si dhe përcaktimi i organit kompetent për menaxhimin dhe vendimmarrjen e saj.

- Nevoja për të plotësuar dhe precizuar të dhëna të caktuara në korniza të raporteve vjetore të punës.
- Nevoja e masave urgjente për implementimin konsekuent të detyrimit të vendimeve gjyqësore, gjegjësisht realizimin e ekzekutimit të tyre brenda afatit të parashikuar ligjor prej 30 ditësh.
- Nevoja për t'u harmonizuar me Ligjin për Kundërvatje;
- Nevoja për të paraparë një kapitull të veçantë për parimet në procedurën administrative - gjyqësore, në të cilin do të parashikohet parimi i ligjshmërisë, kontradiktës, efikasitetit, publicitetit dhe dyshkallshmërie së kufizuar.
- Është e nevojshme të inkorporohet një normë ligjore me të cilën Gjykata Administrative do të vendosë detyrimin për mbajtjen e evidencës për ankuesin.

7. BIBLIOGRFIA

Tekste

1. Stevan Lilic, Upravno Pravo Upravno Procesno Pravo, Beograd, 2009;
2. Зоран Р. Томит, Опште Управно Право, Београд, 2017;
3. Agur Sokoli, Kontrolli i Punës së Administratës dhe Përgjegjësia e saj Politike, Prishtinë, 2009;
4. Борче Давитковски, Ана Павловска - Данева, Административно Право - Книга втора (процесно право), Скопје, 2020;
5. Fadil Zendeli, E Drejta Administrative, Shkup, 2014;
6. Ermir Dobjani, E Drejta Administrative Kontrolli mbi Administratën Publike, Tirane, 2013;
7. Jeton Shasivari, E Drejta Administrative, Shkup, 2015;
8. Esat Stavileci, Hyrje në Shkencat Administrative, Prishtinë, 1997;
9. Esat Stavileci, Bajram Pollozhani, E Drejta Administrative Aspekte Krahasese, Shkup, 2010;
10. Функционална анализа на капацитетите на управното судство во Република Северна Македонија, Скопје, 2018;
11. Bajram Pollozhani, Lazim Salihu, Procedura Administrative dhe Konflikti Administrativ, Prishtinë, 2004;
12. Jeton Shasivari, E Drejta Procedurale Administrative, Tetovë, 2023;
13. Едита Насковска, Анализа - 2 Водич за примена на Законот за управни спорови, Скопје 2020;
14. Fejzullah Berisha, Administrata Publike dhe kontrolli i saj, (Aspekti Krahasesimor), Pejë, 2019;
15. Коментар на законот за управните спорови, Скопје, 2020;

Akte juridike

1. Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë së Veriut;

2. Ligji për Konfliktin Administrativ (tekst i konsoliduar), “Gazeta zyrtare e RMV-së” , nr.96/19, (17.05.2019);
3. Ligji për Gjykatat (tekst i konsoliduar), “Gazeta zyrtare e RMV-së” , nr.42/20, (17.05.2019);
4. Ligji për Avokatinë e Shtetit (tekst i konsoliduar), “Gazeta zyrtare e RMV - së, nr.87/07, (12.07.2007);

