



REPUBLIKA E SHQIPERISE
GJYKATA ADMINISTRATIVE E SHKALLES SE PARE
TIRANE

Nr. 3281 (31154-03058-80) Reg.Them.
DATA E REGJISTRIMIT 21.07.2020

Nr. 1742 (80-2020-1746) vendimi
Data vendimit 27.07.2020

VENDIM
“NË EMËR TË REPUBLIKES”

Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tirane, e përberë prej:

GJYQTARE Afërdita Maho.

Asistuar prej sekretares gjyqësore Erisa Gremi, në Tiranë, sot më datë 27.07.2020, mori në shqyrtim kërkesën për masë sigurim padie, që ka lidhje me çështjen administrative me nr. 3281 (31154-03058-80) akti, i që i përket:

Padites: Dhoma Kombetare e Permbaruesve Gjyqësor Privat, person juridik i krijuar sipas ligjit nr. 10031, date 11.12.2008 “Per sherbimin permbarimor gjyqësor privat”, i ndryshuar. Pajisur me NIPT: L2160645IP, me seli ne rrugen “Nikolla Jorga”, ndertesa 9, kati i 2-te, Tirane. Perfaqesuar ligjerisht nga kryetari, z. Tedi Malaveci. Përfaqësuar ne gjykim nga juristi Gentian Tafilaj, pajisur me autorizim nr. 704 prot. date 27.07.2020.

E paditur: Ministria e Drejtësisë, përfaqësuar nga juristet Ervin Sherifaj dhe Erjon Ndreca, pajisur me autorizim nr. 4650/1 prot adte 27.07.2020.

Avokatura e Shtetit përfaqësuar nga avokat i shtetit Besjan Hysi.

Objekti:

1. Marrjen e mases se sigurimit te padise duke vendosur pezullimin e zbatimit te aktit administrativ, urdher i ministrit te Drejtësisë nr. 190, date 22.6.2020 “Per miratimin e listes se dokumenteve dhe formatit te vetedeklarimit per rifreskimin e dosjeve personale te permbaruesve gjyqësore private.”
2. Shfuqizimi i aktit administrativ, urdher i ministrit te Drejtësisë nr. 190, date 22.96.2020 “Per miratimin e listes se dokumenteve dhe formatit te vetedeklarimit per rifreskimin e dosjeve personale te permbaruesve gjyqësore private.”

Baza ligjore: Nenet 7/a, 10/1, 11/1, 15, 17/a, 18,28, 29, 30 te ligjit nr. 49/2012 “Per organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarreveshjeve administrative”, i ndryshuar; Kodi i Procedurave Administrative; pika 7 e nenit 88 te ligjit nr. 26/2019, date 8.5.2019 “Per sherbimin permbarimor gjyqesor privat”.

Gjykata pasi çeli seancen për shqyrtimin e masës së sigurimit te padise, dëgjoji shpjegimet e palës paditese, prapësimet e palës së paditur dhe Avokaturës së Shtetit, administroi provat shkresore te paraqitura prej tyre, si dhe pasi degjoji pretendimet përfundimtare të;

- pala paditëse kërkoi marrjen e masës së sigurimit te padisë.
- pala e paditur kërkoi rrëzimin e kërkesës për mase sigurim padie.
- Avokatura e Shtetit kërkoi deklarimin e moskompetences funksionale te kesaj gjykate dhe rrëzimin e kërkesës për mase sigurim padie.

V Ë R E N

Se pala paditëse Dhoma Kombetare e Permbaruesve Gjyqesorë Privatë i është drejtuar Gjykares Administrative te Shkallës se Parë Tirane me kerkesë-padinë që ka objektin e sipërpërmendur, kundër të palës së paditur Ministria e Drejtësisë.

Gjykata bazuar në nenin 28 te Ligjit nr. 49/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, ka caktuar brenda 05 diteve seancën për shqyrtimin e kërkesës për masë sigurim padie.

Në seancen e datës 27.07.2020 Avokatura e Shtetit ka ngritur ceshtjen e moskompetences funksionale te Gjykatës Administrative te Shkallës së Parë Tirane, pasi akti administrativ objekt padie është akt nenligjor normativ, ndaj kompetente për shqyrtimin e tij është vetem Gjykata Administrative e Apelit.

Pala paditëse ka kundërshtuar karakterin normativ te Urdherit nr. 190, date 22.6.2020 te Ministrit te Drejtësisë “Per miratimin e listes se dokumenteve dhe formatit te vetedeklarimit per rifreskimin e dosjeve personale te permbaruesve gjyqesore private.” Sipas përfaqësuesit te kësaj pale ky urdher është nxjerrë nga nje organ individual, përmban rregulla sjellje për secilin permbarues anëtar te Dhomës Kombëtare te Përmbarduesve Gjyqësore Private, si dhe përbën nje urdher te brendshem, nisur nga pika 11 e tij ku ngarkon Drejtorine e Përgjithshme te Cështjeve Rregullatore te Drejtësisë prane Ministrisë së Drejtësisë, të marre masat e nevojshme per zbatimin e tij. Për të gjitha këto arsye ai perben nje akt individual, ndaj pala paditese ka mbajtur qëndrimin se Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tirane është kompetente për shqyrtimin e kësaj ceshtje dhe te kërkeses per mase sigurim padie.

Pala e paditur Ministria e Drejtësisë ka ngritur pretendime lidhur me legjitimitetin aktiv të palës paditëse dhe ka parashtruar prapësimet e saj pse nuk duhet të merret masa e sigurimit të padisë.

Gjykata analizon ceshtjen e kompetences funksionale të saj, ngritur me kërkesë të Avokaturës së Shtetit, duke patur parasysh përcaktimet e nenit 10 të ligjit nr.49/2012.

Nisur nga përmbajtja e tij, aktet nenligjore normative hyjne në objektin e shqyrtimit nga Gjykata Administrative e Apelit dhe shprehimisht është përjashtuar Gjykata Administrative e Shkallës së Parë në gjykimin e tyre. Ky nen që lidhet me kompetencën funksionale të gjykatave administrative të shkallëve të ndryshme, ka përcaktuar Gjykatën Administrative të Apelit si kompetente nga pikepamja funksionale për shqyrtimin e akteve nenligjore normative dhe jo Gjykatën Administrative të Shkallës së Parë.

Duke marrë në konsideratë qëndrimet e ndryshme të paleve ndërgjyqëse lidhur me karakterin e aktit administrativ objekt të kësaj padie, Gjykata e vlerëson të rëndësishme të marre në diskutim nëse Urdhri nr. 190 date 22.06.2020 i Ministrisë të Drejtësisë është akt me karakter nenligjor normativ apo akt administrativ individual.

Pala paditëse ka kërkuar me anë të padisë objekt gjykimi; Shfuqizimin e Urdhrit nr. 190 date 22.06.2020 të Ministrisë të Drejtësisë "Per miratimin e listes se dokumenteve dhe formatit të vetedeklarimit për rifreskimin e dosjeve personale të përmbaruesve gjyqësorë private." Nisur nga përmbajtja e këtij akti, ai u drejtohet përmbaruesve gjyqësorë private me rregulla sjellje që normojnë mënyrën e dorëzimit të dosjes personale të rifreskuar pranë Ministrisë së Drejtësisë, afatin e paraqitjes së saj, dokumentacionin që duhet të përmbaje, pasojat në rast mosdeklarimi apo deklarimi të rremë, mënyra sesi ai do të administrohet nga sektori perkates i Ministrisë, etj.

Cështja nëse një akt administrativ që kundërshtohet është akt me karakter individual apo normativ trajtohet jo vetëm në ligjin nr.49/2012 dhe K.Pr.Administrative, por edhe nga jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese, Gjykatës të Lartë dhe Gjykatës Administrative të Apelit.

Neni 3 pika 1 germa (a) dhe neni 3 pika 2 të K.Pr.Administrative, parashikojnë dallimin midis aktit administrativ individual dhe atij normativ:

Neni 3 pika 1 germa (a) "Akti administrativ individual" është çdo shprehje e vullnetit nga organi publik, në ushtrimin e funksionit të tij publik, kundrejt një apo më shumë subjektsh të përcaktuara individualisht të së drejtës, i cili krijon, ndryshon ose shuan një marrëdhënie juridike konkrete;

Neni 3 pika 2 "Akt normativ nënligjor" është çdo shprehje e vullnetit nga një organ publik, në ushtrimin e funksionit të tij publik, që rregullon një apo disa marrëdhënie juridike, duke vendosur rregulla të përgjithshme të sjelljes dhe nuk është i shteruar në zbatimin e tij.

Neni 2 pika 3 i ligjit nr. 49/2012 "Per organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrveshjeve administrative", parashikon:

"Akt nënligjor normativ" është çdo vullnet i shprehur nga organi publik, në ushtrim të funksionit të tij publik, që rregullon marrëdhënie të përcaktuara me ligj, duke vendosur rregulla të përgjithshme sjelljeje dhe që nuk shteron në zbatimin e tij.

Neni 10 i ligjit nr. 49/2012 që ka të bëjë me kompetencen funksionale, parashikon:

1 Gjykata administrative e shkallës së parë shqyrton mosmarrëveshjet administrative të parashikuara në nenin 7 të këtij ligji, me përjashtim të atyre që lidhen me aktin nënligjor normativ.

2. Gjykata Administrative e Apelit shqyrton:

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

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

Gjykata Kushtetuese në vendimin nr. 14 datë 21.03.2014, ka interpretuar tri kritere që përcaktojnë ndarjen e aktit nënligjor në individual ose normativ:

(i) Subjektet të cilave akti u drejtohet - subjekte individualisht të përcaktuara të së drejtës/një grup personash të përcaktueshëm në bazë të karakteristikave të përgjithshme, ose subjekte të papërcaktuar të së drejtës;

(ii) Objekti - krijimi, ndryshimi ose shuarja e një marrëdhënieje juridike konkrete të së drejtës administrative, ose përcaktimi i normave të përgjithshme të sjelljes, me karakter abstrakt;

(iii) Karakteri shterues/jo shterues- efektet shtrihen tek subjekte të përcaktuara dhe në mënyrë të njehershme, ose tek subjekte të papërcaktuar të së drejtës, në mënyrë të vazhdueshme dhe jo të njehershme.

Qëndrime njehsuese në lidhje me dallimin midis aktit administrativ individual dhe atij normativ janë mbajtur edhe nga Kolegji Administrativ i Gjykatës të Lartë në disa raste, sikurse janë nxjerrja e akteve normative nga ana e organeve të pushtetit lokal që kanë të bëjnë me vendosjen e taksës së ushtrimit të aktivitetit të gjitha bizneseve që ushtrojnë aktivitetin e tyre në qytetin përkatës, si dhe taksën e qarkullimit të subjekteve që ndikojnë në infrastrukture, po në qytetin përkatës. Kolegji Administrativ i Gjykatës të Lartë në vendimin nr.577 datë 04.11.2014, ndër të tjera arsyeton:

22. Duke analizuar vendimin nr. 1 datë 12.1.2008 të Këshillit të Bashkisë Ura Vajgurore, sipas tri kritereve të sipërpërmendura, Kolegji Administrativ çmon se strictu sensu, akti i cili ka përcaktuar taksën e qarkullimit të subjekteve që ndikojnë në infrastrukture i drejtohet një numër të caktuar subjektesh, siç janë subjektet për guroret me linje dhe pa linje prodhimi.

24. Këtë qëndrim ka mbajtur edhe Gjykata Kushtetuese në vendimmarrjen e saj ku është shprehur se nuk mund të marrë në shqyrtim ankimin e palës së interesuar për shfuqizimin e aktit administrativ të organit të pushtetit vendor për përcaktimin e taksave vendore, për sa kohë një kërkim i tillë nuk ka qenë më parë objekt shqyrtimi nga gjykata administrative, në përputhje me afatet dhe procedurat ligjore. (shih vendimin nr. 39/2014 i Gjykatës Kushtetuese).

26. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë çmon se në rastin konkret ndodhemi përpara një akti nënligjor normativ në kuptim të nenit 2, pika 3 të Ligjit nr.49/2012 "Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", në të cilin thuhet se: "Akt nënligjor normativ" është çdo vullnet i shprehur nga organi publik, në ushtrim të funksionit të tij publik, që rregullon marrëdhëniet të përcaktuara me ligj, duke vendosur rregulla të përgjithshme sjelljeje dhe që nuk shteron në zbatimin e tij.

29. Për një zgjidhje të drejtë dhe përfundimtare të çështjes, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë çmon se vendimi i Gjykatës së Apelit Vlorë nr. 769 datë 12.10.2010 duhet të priset dhe në referim të Ligjit nr.49/2012 "Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative" çështja duhet të dërgohet për rigjykim pranë Gjykatës Administrative të Apelit Tiranë.

Gjithashtu në një situatë të ngjashme, Dhoma Kombëtare e Përmbauesve ka kundërshtuar në Gjykatën Administrative të Apelit në vitin 2018, Udhëzimin e Përbashkët nr. 30, datë 30.08.2018 të Ministrit të Drejtësisë dhe Ministrit të Financave. Në atë padi, Dhoma Kombëtare e Përmbauesve ashtu sikurse në këtë gjykim, kërkon shfuqizimin e aktit normativ që cënonte interesat e trupës së përmbauesve private dhe njëkohësisht kërkonte edhe sigurimin e padisë, dy kërkime këto të ngritura në aspektin procedural para Gjykatës Administrative të Apelit.

Gjykata Administrative e Apelit në vendimin nr.363 akti datë 26.09.2018 për marrjen e masës të sigurimit të padisë ndër të tjera arsyeton;

Udhëzimi i përbashkët i Ministrit të Drejtësisë dhe atij të Financave nr.30 datë 30.08.2018 "Per disa ndryshime në udhëzimin e përbashkët nr.385/7,d atdë 08.6.2017, Për caktimin e tarifave për shërbimet e ofruara nga Shërbimi Përmbauesor Gjyqësor Privat " është një akt me natyrë normative . Tashme është e pranuar, si nga doktrina, ashtu edhe nga ligji, se akti normativ nuk i referohet një fakti konkret, por një numri faktesh të mundshme ose hipotetike. Akti normativ formulohet në kuptimin me të përgjithshëm dhe abstrakt. Në aktin normativ përfshihen ato norma që rregullojnë marrëdhëniet e përgjithshme, në dallim nga akti individual që përfshin norma që rregullojnë marrëdhënie për subjekte të vecante. Akti normativ përmban rregulla që krijohen me parë se të lindë një konflikt, në dallim nga akti individual rregullat e të cilit e zgjidhin konfliktin.

II. Gjykata e Apelit vlereson se, kete natyre ka udhezimi objekt shqyrtimi gjyqësor, qe ben rregullimin normativ te marrëdhënieve qe krijohen midis subjekteve pjesëmarrëse ne veprimtarine e saj. Pavaresisht se ajo parashikon rregulla sjelljeje per problemet e caktuara, lidhur me organizimin e brendshëm te nje institucioni, duke u nxjerrë ne baze dhe per zbatim te ligjit, merr formën e një akti juridik me fuqi te plote juridike, vetem pasi miratohet nga organi vendimmarrës qe eshte i Ministrit te Drejtesise dhe Ministrit të Ekonomise dhe Financave.

Në zgjidhjen e çështjes object gjykimi, Gjykata mban parasysh tërësinë e rrethanave të çështjes, dispozitat ligjore të referuara më lart, si dhe jurisprudencen gjyqësore nga ajo e Gjykatës Kushtetuese, Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës Administrative te Apelit. Nga tërësia e të gjithë këtyre akteve del qartë se shqyrtimi i mosmarrëveshjeve që kanë të bëjnë me akte administrative, ka rëndësi thelbësore përcaktimi nëse jemi para një akti administrativ individual apo një akti administrativ me karakter normativ/nënligjor. Respektimi i kompetencës ligjore ka një rëndësi thelbësore për nisjen dhe vazhdimin e zgjidhjes të një mosmarrëveshje administrative, ndaj dhe për këtë arsye duhet të përcaktohet fillimisht nëse Gjykata Administrative e Shkallës të Parë Tirane ka ose jo kompetencë funksionale të shqyrtojë shfuqizimin dhe marrjen e masës të sigurimit të padisë për Urdherin e Ministrit te Drejtesise nr. 190, datë 22.6.2020 “Per miratimin e listes se dokumenteve dhe formatit te vetedeklarimit per rifreskimin e dosjeve personale te permbaruesve gjyqësore private”.

Sikurse analizon me të drejtë Gjykata Kushtetuese në vendimin nr. 14 datë 21.03.2014, për të bërë një dallim të tillë, nuk ka rëndësi fakti nëse akti administrativ që kundërshtohet nxirret nga një organ publik i parashikuar në Kushtetutë me karakter monokratik apo kolegjal, rëndësi thelbësore në përcaktimin e faktit nëse jemi para një akti normativ/nënligjor apo individual kanë tre momente:

1. *Subjektet të cilave akti u drejtohet.* Urdhri i Ministrit te Drejtesise nr. 190, date 22.6.2020 “Per miratimin e listes se dokumenteve dhe formatit te vetedeklarimit per rifreskimin e dosjeve personale te permbaruesve gjyqësore private”, në asnjë nga pikat e tij nuk i drejtohet subjekteve individualisht të përcaktuara të së drejtës (emër/mbimemër), por i drejtohet një grup personash të përcaktueshëm në bazë të karakteristikave të përgjithshme që bëjnë pjesë ne trupën e përmbaruesve gjyqësore private në territorin e Republikës të Shqipërisë që janë të licensuar aktualisht, si dhe atyre që do të licensohen në të ardhmen.
2. *Rregullat që strukturohen* në Urdherin e kundërshtuar të Ministrit te Drejtesise nr. 190, date 22.6.2020, nuk kanë të bëjnë me krijimin, ndryshimin ose shuarjen e një marrëdhënieje juridike konkrete të së drejtës administrative, por kanë të bëjnë me përcaktimin e normave të përgjithshme të sjelljes, lidhur me plotësimin e dosjes personale nga ana e përmbaruesve private.
3. *Karakter i jo shterues.* Urdhri i Ministrit te Drejtesise nr. 190, date 22.6.2020 i shtrin efektet e tij tek subjekte të papërcaktuar të së drejtës (trupa e përmbaruesve gjyqësore private aktuale dhe ata që do licensohen në të ardhmen), në mënyrë të vazhdueshme dhe jo të njëhershme.

Gjithashtu, në bazë të neni 2/3 të ligjit nr. 49/2012, ku përcaktohet natyra e akteve normative, dalin në dritë dy momente kryesore:

- *Akt nënligjor normativ*” është çdo vullnet i shprehur nga organi publik, në ushtrim të funksionit të tij publik, që rregullon marrëdhënie të përcaktuara me ligj. Urdheri i Ministrit të Drejtësisë nr. 190, date 22.6.2020 është nxjerë në bazë dhe për zbatim të nenit 7, pika 2 e ligjit nr. 8678/2001 “Për organizmin dhe funksionimin e Ministrisë të drejtësisë” i ndryshuar dhe nenit 88, pika 7 e ligjit nr. 26/2019 “Për shërbimin përbarimor gjyqësor privat” (shiko titullin dhe bazën ligjore në të cilën mbështet akti administrativ i kundërshtuar).
- *vendos rregulla të përgjithshme sjelljeje dhe që nuk shteron në zbatimin e tij.* Urdheri i Ministrit të Drejtësisë nr. 190, date 22.6.2020 vendos rregulla të përgjithshme sjellje ndaj të gjithë trupës ekzistuese të përbaruesve gjyqësorë private, si dhe ka fuqi në të ardhmen edhe për përbaruesit e tjerë që do të licensohen.

Në këtë mënyrë duhet theksuar fakti se rrethi i subjekteve që Urdheri i Ministrit të Drejtësisë nr. 190, date 22.6.2020 u drejtohet, është i papërcaktuar dhe as nuk mund të përcaktohet në ndonjë mënyrë tjetër. Përbaruesit gjyqësorë private jo vetëm nuk janë përcaktuar nominalisht, por as nuk janë listuar në mënyrë shteruese. Duke mbajtur parasysh se ky urdher përcakton rregulla të përgjithshme sjelljeje për të gjithë përbaruesit gjyqësorë private që punojnë aktualisht, por edhe për ata që do të licensohen si të tilla në të ardhmen, përbarues gjyqësorë private që punojnë dhe veprojnë në gjithë territorin e vendit, Gjykata përfundon se akti objekt padie është akt nënligjor me karakter normativ.

Në të tilla rrethana kur akti e kundërshtuar nga pala paditëse nuk është akt administrativ individual dhe bazuar në nenin 10/1 të ligjit 49/2012, ai përjashtohet nga kompetenca funksionale e Gjykatës Administrative e Shkallës së Parë Tirane.

Meqënëse urdhri objekt padie përcakton rregulla të përgjithshme sjelljeje për një rreth subjektësh të pacaktuar, Gjykata cmon se ai është akt nënligjor me karakter normativ, i cili për shkak të nenit 10/2 të ligjit 49/2012 hyn në kompetencën funksionale të Gjykatës Administrative të Apelit Tiranë.

Sa më sipër e bazuar në nenin 13/1 të Ligjit 49/2012, Gjykata deklaron moskompetencën e saj funksionale dhe ia dergon ceshtjen për gjykim Gjykatës Administrative të Apelit Tirane, si gjykata kompetente nga pikepamja funksionale.

SA MË SIPËR

Gjykata bazuar në nenin 10/2/b dhe nenin 13/1/3 të Ligjit Nr. 49/2012

VENDOS:

-Deklarimin e moskompetencës funksionale të Gjykatës Administrative e Shkallës së Parë Tiranë lidhur me çështjen administrative me nr. 3281 regj them. date 21.07.2020 me:

Paditës: Dhoma Kombetare e Përmbauesve Gjyqësore Private

Të paditur: Ministria e Drejtësisë

Objekt: 1.Marrjen e mases se sigurimit te padise duke vendosur pezullimin e zbatimit te aktit administrativ, urdher i ministrit te Drejtesise nr. 190, date 22.6.2020 "Per miratimin e listes se dokumenteve dhe formatit te vetedeklarimit per rifreskimin e dosjeve personale te permbauesve gjyqesore private."
2. Shfuqizimi i aktit administrativ, urdher i ministrit te Drejtesise nr. 190, date 22.96.2020 "Per miratimin e listes se dokumenteve dhe formatit te vetedeklarimit per rifreskimin e dosjeve personale te permbauesve gjyqesore private."

-Dërgimin e dosjes gjyqësore me nr. 3281 regj them. date 21.07.2020 dhe akteve të saj në Gjykatën Administrative te Apelit Tirane, si gjykata kompetente për shqyrtimin e saj nga pikëpamja funksionale.

-Kundër këtij vendimi mund te behet ankim se bashku me vendimin perfundimtar.

-U shpall në Tiranë më datë 27.07.2020.

**SEKRETARE
ERISA GRËMI**

**GJYQTARE
AFËRDITA MAHO**