

KËRKESË PADI

PADITËS: **Erion Veliaj**, i biri i Luanit dhe i Shqiponjës, lindur në 17.12.1979, në Tiranë dhe aktualisht në IEPV Durrës, Lagjja nr. 17, ish-këneta, Durrës.

Bashkia Tiranë

Sheshi “Skënderbej”, nd. 2, me kod postar 1001, Tiranë, Shqipëri.

I PADITUR: **Presidenti i Republikës së Shqipërisë**
Bulevardi “Dëshmorët e Kombit”, Tiranë, Shqipëri.

Ols Dado

Rruga “Jordan Misja”, nr. 1, Tiranë 1000, Shqipëri.

PERSON I TRETË: **Këshilli i Lartë i Prokurorisë**
Rruga “Ana Komnena”, Godina “Poli i Drejtësisë”, Tiranë

OBJEKTI:

1. Konstatimin e pavlefshmërinë absolute të Dekretit të Presidentit të Republikës nr. 5936, datë 17.11.2008, për emërimin e z. Ols Dado në detyrën e prokurorit të Republikës së Shqipërisë.
2. Detyrimin e KLP të marrë vendim lidhur me përfundimin e statusit të magjistratit të z. Ols Dado dhe përfundimin e menjëhershëm të ushtrimit të detyrës prej tij.
3. Ngarkimin e të paditurve solidarisht me shpenzimet gjyqësore.

BAZA LIGJORE: Nenet 7, 10, 11, 15, 17, 18/8, 21 të ligjit nr. 49/2012 “Për organizimin dhe e gjykatave administrative dhe funksionimin gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, neni 116 i Kodit të Procedurave Administrative të vitit 1999 (ligji i kohës), nenet 17 dhe 18 i ligjit nr. 8737, datë 12.02.2001 “Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë” (ligji i kohës).

**DREJTUAR: GJYKATËS ADMINISTRATIVE
TË SHKALLËS SË PARË TIRANË**

I. RRETHANAT E FAKTIT

1. Me Dekretin nr. 5936, datë 17.11.2008, Presidenti i Republikës ka emëruar z. Ols Dado në detyrën e prokurorit të Republikës së Shqipërisë. Ky emërim është kryer në ushtrim të kompetencave kushtetuese të Presidentit dhe në zbatim të ligjit nr. 8737, datë 12.02.2001, “Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë”, veçanërisht neneve 17, 18 dhe nenit 8, pika 2, të cilat përcaktojnë kriteret e detyrueshme për emërimin në funksionin e prokurorit. Këto dispozita përbëjnë bazën ligjore materiale dhe procedurale që kushtëzojnë vlefshmërinë e aktit të emërimit në kohën e nxjerrjes së tij.
2. Nenet 17 dhe 18 të ligjit nr. 8737, datë 12.02.2001, përcaktojnë kriteret ligjore të detyrueshme për emërimin në detyrën e prokurorit të Republikës. Neni 17 parashikonte kriteret e përgjithshme, sipas të cilave mund të emërohej prokuror vetëm ai kandidat që plotësonte kushtet e mëposhtme:
 - të kishte zotësi të plotë juridike për të vepruar;
 - të ishte shtetas shqiptar;
 - të kishte përfunduar arsimin e lartë juridik;
 - të kishte përfunduar Shkollën e Magjistraturës;
 - të mos ishte i dënuar me vendim të formës së prerë për kryerjen e një vepre penale;
 - të mos ishte larguar për shkelje disiplinore nga administrata publike brenda afateve të përcaktuara në ligj;
 - të ishte jo më pak se 25 vjeç.
3. Neni 18 i ligjit nr. 8737 parashikonte një përjashtim të kufizuar nga detyrimi për përfundimin e Shkollës së Magjistraturës, duke lejuar emërimin e një kandidati që nuk kishte mbaruar Magjistraturën vetëm nëse ai, së pari, përmbushte

të gjitha kushtet e nenit 17 dhe, së dyti, plotësonte njërin prej kritereve të posaçme të mëposhtme:

- të ketë ushtruar më parë funksionin e gjyqtarit ose të prokurorit;
- të ketë punuar jo më pak se tre vjet si pedagog në Shkollën e Magjistraturës ose në Fakultetin Juridik;
- të ketë shërbyer si këshilltar ligjor, drejtues ose specialist në strukturat juridiko-profesionale pranë Kuvendit, Presidentit të Republikës, Këshillit të Ministrave, Gjykatës së Lartë, Ministrisë së Drejtësisë ose Zyrës së Avokatit të Popullit;
- të ketë ushtruar detyrën e oficerit të policisë gjyqësore.

Ky përjashtim kishte karakter strikt, *numerus clausus* dhe përbënte një regjim të mbyllur ligjor të kushteve të posaçme, jashtë të cilave nuk ishte e mundur emërimi i një personi në detyrën e prokurorit pa përfundimin e Shkollës së Magjistraturës.

4. Nga provat e depozituara rezulton se z. Olsi Dado ka përfunduar arsimin e lartë juridik, por nuk ka përfunduar Shkollën e Magjistraturës, nuk ka ushtruar më parë funksionin e gjyqtarit apo prokurorit dhe nuk ka mbajtur asnjë nga funksionet e posaçme të renditura në nenin 18 të ligjit nr. 8737. Para emërimit të tij, ai ka ushtruar profesionin e noterit, i cili nuk bën pjesë dhe nuk mund të përfshihet në asnjë nga kategoritë ligjore të përcaktuara si kritere të posaçme për emërimin si prokuror. Në këto rrethana, fakti që në momentin e nxjerrjes së Dekretit nr. 5936, datë 17.11.2008, z. Dado nuk plotësonte as kriteret e përgjithshme të nenit 17, as kushtet e posaçme të nenit 18, është i qartë, objektivisht i provuar dhe i pamohueshëm. Për pasojë, ai nuk ka qenë subjekt i vlefshëm ligjor për t'u emëruar në detyrën e prokurorit të Republikës së Shqipërisë.
5. Megjithëse ligji parashikonte kriteret e mësipërme si kushte të detyrueshme dhe themelore për vlefshmërinë e aktit të emërimit, Presidenti i Republikës ka lëshuar një dekret në kundërshtim të hapur me dispozitat urdhëruese procedurale të ligjit nr. 8737, duke realizuar një emërim pa bazë ligjore dhe në mungesë të kompetencës materiale *ratione personae* për të emëruar një subjekt që nuk përmbushte kriteret e ligjit. Ky fakt përbën një shkelje flagrante të rendit juridik dhe një rast tipik të pavlefshmërisë absolute të një akti administrativ, në kuptim të nenit 108 të Kodit të Procedurave Administrative, pasi: (i) akti është nxjerrë në

kundërshtim flagrant me normat urdhëruese të ligjit; (ii) personi i emëruar nuk plotësonte kushtet e përgjithshme dhe të posaçme ligjore; dhe (iii) organi publik ka ushtruar kompetencën e tij për emërim në shkelje të kushteve procedurale të vlefshmërisë së aktit, duke e bërë dekretin juridikisht të paefektshëm dhe nul *ab initio*.

6. Pas nxjerrjes së këtij dekreti të pavlefshëm, z. Olsi Dado ka ushtruar kompetencat e prokurorit në disa procedime penale, përfshirë: iniciimin e procedimeve penale ndaj paditësit; kërkimin e masave të sigurimit personal; ndërmarrjen e veprimeve hetimore dhe procedurale që kufizojnë drejtpërdrejt të drejtat dhe liritë themelore të paditësit; si dhe ndërhyrjen, në fakt dhe në ligj, në ushtrimin e mandatit të tij kushtetues si Kryetar i Bashkisë së Tiranës. Këto veprime, të ndërmarra në bazë të një atributi publik të fituar në mënyrë të paligjshme, kanë prodhuar pasoja të rënda, aktuale dhe të vazhdueshme në integritetin personal të paditësit, në lirinë e tij të lëvizjes, në ushtrimin e pandërprerë të mandatit të tij kushtetues, si dhe në funksionimin normal të Bashkisë së Tiranës dhe garantimin e shërbimeve publike për komunitetin.
7. Të gjitha veprimet dhe pasojat e përshkruara më sipër kanë si burim të drejtpërdrejtë dekretin e emërimit, i cili, duke qenë i nxjerrë në kundërshtim flagrant me kriteret materiale dhe procedurale të ligjit, përbën një akt absolutisht të pavlefshëm. Një akt i tillë, siç përcaktohet në nenin 116 të Kodit të Procedurave Administrative, të miratuar me ligjin nr.8485, date 12.5.1999 (KPrA në fuqi në kohën e emërimit të z. Dado), dhe në jurisprudencën e Gjykatës së Lartë, është objektivisht i paaftë të prodhojë pasoja juridike të vlefshme, pasi shkelja që e karakterizon është thelbësore, e dukshme dhe e pashërueshme nga pikëpamja juridike. Për pasojë, dekreti në fjalë konsiderohet nul *ab initio* dhe nuk ka mundur, as në momentin e nxjerrjes së tij dhe as më pas, të krijojë ndonjë efekt juridik të vlefshëm mbi statusin dhe kompetencat e personit të emëruar.

II. LEGJITIMIMI AKTIV I PADITËSVE

8. Siç do të argumentojmë në vijim, paditësi, z. Erion Veliaj, si dhe personi juridik Bashkia Tiranë, duke qenë subjekte të drejtpërdrejta të veprimeve procedurale të ndërmarra nga një prokuror i emëruar në kundërshtim me ligjin, janë plotësisht të legjitimuar për paraqitjen e kësaj padie, pasi përmbushin kriteret e interesit personal, aktual dhe juridik të parashikuara nga nenin 15 të ligjit nr.49/2012 “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, të ndryshuar, si dhe jurisprudencës së Gjykatës së Lartë. Gjithashtu, duke qenë se jemi përpara kërtimeve për pavlefshmëri absolute legjislacioni nuk e ka kushtëzuar me afat ngritjen e këtyre kërtimeve.
9. Padia mbështetet në faktin se dekretimi i z. Olsi Dado është kryer në kundërshtim të hapur dhe flagrant me dispozitat urdhëruese të ligjit nr. 8737, datë 12.02.2001, i cili, në kohën e nxjerrjes së aktit, përcaktonte kriteret e përgjithshme dhe të posaçme të detyrueshme për emërimin në detyrën e prokurorit të Republikës së Shqipërisë. Pavarësisht se z. Dado nuk i plotësonte as kriteret e përgjithshme të nenit 17, as kushtet e posaçme të nenit 18 të ligjit, Presidenti i Republikës ka kryer emërimin, duke nxjerrë kështu një akt administrativ *nul ab initio*, të paafte për të prodhuar pasoja juridike. Pavarësisht vullnetit formal të organit emërtues, një dekret i nxjerrë në kundërshtim me kushtet themelore të vlefshmërisë së ligjit nuk mund ta pajisë z. Dado me statusin e prokurorit të Republikës, i cili fitohet vetëm nëpërmjet plotësimit strikt të kriterëve ligjorë të parashikuara nga ligjvënësi.
10. Dekretimi i paligjshëm ka qenë burimi i ushtrimit të kompetencave publike nga z. Ols Dado ndaj paditësve, përfshirë ndërmarrjen e veprimeve penale dhe procedurale që kanë cenuar drejtpërdrejt të drejtat dhe liritë themelore të paditësit si qytetar i Republikës së Shqipërisë, si dhe ushtrimin e mandatit të tij kushtetues si Kryetar i Bashkisë së Tiranës. Lidhja e drejtpërdrejtë shkakësore ndërmjet dekretit të pavlefshëm dhe efekteve juridike e faktike të prodhuara nga një subjekt i pajisur padrejtësisht me atributet e prokurorit i jep paditësit interes personal,

aktual dhe institucional për të kërkuar konstatimin e pavlefshmërisë absolute të aktit. Për këto arsye, paditësi investon këtë gjykatë me objektin e mësipërm.

11. Dekreti nr. 5936, datë 17.11.2008, për emërimin e z. Ols Dado në detyrën e prokurorit të Republikës, përbën një akt administrativ individual në kuptim të nenit 3 të Kodit të Procedurave Administrative. Ky akt nuk ka natyrë normative, nuk paraqet karakter politik dhe nuk hyn në kategorinë e kompetencave ekskluzive të Presidentit të Republikës që i nënshtrohen kontrollit të Gjykatës Kushtetuese. Emërimet individuale të funksionarëve publikë përfaqësojnë veprimtari administrative të organit kushtetues, të cilat, në përputhje me ligjin nr. 49/2012 dhe me jurisprudencën e konsoliduar të Gjykatës Kushtetuese¹, i nënshtrohen kontrollit gjyqësor nga gjykatat administrative. Në ushtrimin e kësaj kompetence, Presidenti vepron si organ administrativ dhe detyrohet të respektojë normat urdhëruese të ligjit material dhe procedural, të cilat kushtëzojnë vlefshmërinë juridike të aktit të emërimit.
12. Gjykata Kushtetuese ka përcaktuar në mënyrë të përsëritur se juridiksioni i saj shtrihet vetëm mbi aktet e Presidentit që kanë natyrë kushtetuese, institucionale ose karakter normativ, ndërsa aktet individuale të Presidentit, të cilat prodhojnë efekte juridike në marrëdhënie konkrete administrative, i nënshtrohen kontrollit të gjykatave të zakonshme dhe veçanërisht gjykatave administrative. Në jurisprudencën e saj, Gjykata Kushtetuese ka theksuar se aktet individuale të emërimit, dekretet e personalizuara dhe aktet administrative të Presidentit “nuk janë akte që kontrollohen nga Gjykata Kushtetuese, pasi nuk prekin raportet ndërmjet pushteteve, por krijojnë marrëdhënie juridike individuale”. Ky standard i interpretimit të juridiksionit kushtetues përjashton qartësisht dekretet individuale të emërimit nga fushëveprimi i Gjykatës Kushtetuese dhe i vendos ato në juridiksionin e gjykatave administrative, si akte administrative individuale në kuptim të ligjit procedural administrativ.

¹ Shiko vendimet nr.38, datë 23.12.2003; nr. 68 datë, 23.06.2011; nr. 91 datë, 13.09.2011 të Gjykatës Kushtetuese.

13. Në mbështetje të kësaj qasjeje, Gjykata Kushtetuese, në vendimin nr. 38, datë 23.12.2003, si dhe në vendime të tjera vijuese,² ka sqaruar se natyra juridike e aktit përcaktohet nga marrëdhënia që ai rregullon dhe nga funksioni i organit që e nxjerr. Duke analizuar dekretet e Presidentit për emërimin dhe shkarkimin e prokurorëve, Gjykata ka vlerësuar se këto akte, megjithëse nxirren nga një organ kushtetues, kanë karakter individual-administrativ, pasi lidhen me ushtrimin e kompetencës ekzekutive në raportet e shërbimit publik dhe mund të prekin të drejta juridiko-civile. Për këtë arsye, Gjykata ka përfunduar se dekretet e tilla “duhet të jenë objekt i ankimit dhe i shqyrtimit gjyqësor”³ në kuptim të ligjit procedural administrativ.
14. Ligji nr. 49/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative” përcakton se çdo akt administrativ individual i nxjerrë nga një organ publik, i nënshtrohet kontrollit gjyqësor administrativ kur prodhon pasoja konkrete mbi të drejta ose detyrime të individëve apo personave juridikë. Dekreti objekt gjykimi ka krijuar një marrëdhënie individuale emërimi me një subjekt të vetëm, ka prodhuar pasoja të menjëhershme dhe të drejtpërdrejta në sferën juridike të paditësve dhe, për këtë arsye, përbën si në formë, ashtu edhe në substancë, një akt administrativ individual të kontrollueshëm gjyqësisht sipas rregullave të së drejtës administrative.
15. Për rrjedhojë, Gjykata Administrative është plotësisht kompetente *ratione materiae* për të shqyrtuar ligjshmërinë e këtij akti, për të konstatuar pavlefshmërinë absolute të tij në kuptim të nenit 108 të Kodit të Procedurave Administrative, si dhe për të rregulluar pasojat juridike që burojnë prej tij. Ky juridiksion rezulton si nga natyra individuale e aktit, ashtu edhe nga efektet e tij të drejtpërdrejta mbi të drejtat dhe detyrimet e paditësve, duke e vendosur dekretin objekt gjykimi brenda fushës së kontrollit gjyqësor administrativ.

² Shiko vendimet nr.38, datë 23.12.2003; nr. 68 datë, 23.06.2011; nr. 91 datë, 13.09.2011 të Gjykatës Kushtetuese.

³ Në aktet me karakter administrativ përfshihen edhe dekretet për emërimin dhe shkarkimin nga detyra të prokurorëve, që mund të çënojnë të drejtat juridiko-civile të prokurorit. Duke pasur të tilla cilësi dekreti, ashtu siç është shprehur Gjykata Kushtetuese në vendimin nr.25, datë 13.02.2002, duhet të jetë objekt i ankimit dhe i shqyrtimit gjyqësor të zakonshëm.

16. Aneksi “A” i Kushtetutës ka përcaktuar me qartësi të plotë kufijtë e procesit të rivlerësimit dhe llojin e kontrollit që ushtron ai. Në këtë kuadër kushtetues, organet e rivlerësimit nuk kanë pasur kompetencë për të shqyrtuar mënyrën e fitimit të statusit të prokurorit apo vlefshmërinë e dekretit të Presidentit që e ka krijuar këtë status. Kontrolli që Kushtetuta u ka dhënë këtyre organeve kufizohet vetëm te pasuria, tek integriteti moral dhe te aftësitë profesionale, siç parashikohet hollësisht në nenet “D”, “DH” dhe “E” të Aneksit. Asnjë nga këto dispozita nuk i ka autorizon organet e rivlerësimit të futen në analiza mbi ligjshmërinë e aktit të emërimit dhe nuk u jep atyre kompetencën për të shqyrtuar pavlefshmërinë procedurale ose materiale të dekretit të Presidentit. Kjo do të ishte përtej mandatit të tyre kushtetues. Si rrjedhojë, çdo pretendim se organet e rivlerësimit kanë “verifikuar” apo “konfirmuar” vlefshmërinë e emërimit të subjektit është juridikisht i pabazë dhe i tejkalon kufijtë e procesit të rivlerësimit.
17. Më konkretisht, Aneksi “A” i Kushtetutës, në paragrafin e parë të nenit “Ç” të tij me titullin “Rivlerësimi”, parashikon se “Rivlerësimi përfshin kontrollin e pasurisë, të figurës dhe të aftësive profesionale, sipas neneve D, DH dhe E të këtij Aneksi dhe ligjit.” Aneksi “A” i Kushtetutës, në paragrafin e parë të nenit “D” të tij me titullin “Vlerësimi i pasurive”, parashikon se ku konsiston verifikimi i pasurive: “Subjektet e rivlerësimit i nënshtrohen deklaramit dhe kontrollit të pasurive të tyre, me qëllim që të identifikohen **ata që kanë në pronësi ose në përdorim pasuri më të mëdha nga sa mund të justifikohen ligjërisht, ose ata që nuk i kanë deklaruar saktësisht dhe plotësisht pasuritë e tyre dhe të personave të lidhur.**” Aneksi “A” i Kushtetutës, në paragrafin e parë të nenit “DH” të tij me titullin “Kontrolli i figurës”, parashikon se ku konsiston kontrolli i figurës: “Subjektet e rivlerësimit dorëzojnë një deklaratë dhe i nënshtrohen një kontrolli të figurës, me qëllim **identifikimin e atyre që kanë kontakte të papërshtatshme me persona të përfshirë në krimin e organizuar.** Kontrolli i figurës për lidhje me personat e përfshirë në krimin e organizuar bazohet në deklaratën për figurën dhe prova të tjera, përfshirë vendimet e gjykatave shqiptare ose të huaja.”

18. Aneksi “A” i Kushtetutës, në paragrafin e parë të nenit “E” të tij me titullin “Vlerësimi i aftësive profesionale”, parashikon se ku konsiston vlerësimi i aftësive profesionale: *“Subjektet e rivlerësimit i nënshtrohen një **rivlerësimi të aftësisë profesionale**, me qëllim identifikimin e atyre të cilët nuk janë të kualifikuar për të kryer funksionin e tyre dhe të atyre të cilët kanë mangësi profesionale që mund të korrigjohen përmes edukimit.”* Në prg. 2 të kësaj dispozite parashikohet se: *“Vlerësimi i aftësisë për prokurorët përfshin aftësinë për të hetuar dhe për të ngritur akuzën publike, aftësitë organizative, etikën dhe angazhimin ndaj vlerave profesionale, si dhe cilësitë personale bazuar në standardet e parashikuara në ligj.”* Në prg. 3-5 të këtij neni, parashikohet se: *“3. Në rast se rezulton se subjekti i rivlerësimit ka **njohuri, aftësi, gjykim ose sjellje të cekëta, ose ka një mënyrë pune që nuk pajtohet me pozicionin e tij**, atëherë kjo konsiderohet mangësi profesionale dhe zbatohet prezumimi në favor të masës disiplinore **të pezullimit**, shoqëruar me detyrimin për të ndjekur programin e edukimit dhe subjekti ka detyrimin të provojë të kundërtën. 4. Në rast se rezulton se subjekti i rivlerësimit ka **njohuri, aftësi, gjykim ose sjellje të papërshtatshme, ose ka një mënyrë pune që nuk pajtohet me pozicionin e tij dhe mangësia e vërejtur nuk mund të korrigjohet përmes programit njëvjeçar të edukimit**, zbatohet prezumimi në favor të masës disiplinore **të shkarkimit** dhe subjekti ka detyrimin të provojë të kundërtën. 5. Në rast se subjekti i rivlerësimit **kryen veprime për të penguar ose vështirësuar vlerësimin e tij, ose rezulton se ka njohuri, aftësi, gjykim, qëndrime, ose një model pune që të dobët saqë rrezikon ose cenon të drejtat e qytetarëve**, ai konsiderohet i papërshtatshëm për të ushtruar funksionin. Në këtë rast zbatohet prezumimi në favor të masës disiplinore **të shkarkimit** dhe subjekti ka detyrimin të provojë të kundërtën.”*
19. Dispozitat e Aneksit “A” të Kushtetutës përcaktojnë me hollësi se procesi i rivlerësimit është një mekanizëm i jashtëzakonshëm, i kufizuar vetëm në tre fusha: kontrollin e pasurisë, kontrollin e figurës dhe vlerësimin e aftësive profesionale. Në nenin “Ç” theksohet se rivlerësimi konsiston pikërisht në këto tre dimensione dhe kryhet sipas neneve D, DH dhe E të këtij Aneksi dhe ligjit. Vetë Kushtetuta, pra, shpjegon se objekti i rivlerësimit është një objekt i mbyllur, i

saktë dhe i paracaktuar, pa asnjë hapësirë për interpretim zgjerues. Ky kufizim është themelor për të përcaktuar kufijtë e kompetencave të organeve të rivlerësimit dhe për të kuptuar pse kontrolli i mënyrës së emërimit nuk hyn brenda këtij kuadri kushtetues.

20. Neni “D” i Aneksit përcakton qartë se kontrolli i pasurisë ka për qëllim identifikimin e personave që zotërojnë pasuri të pajustificueshme ose nuk i kanë deklaruar plotësisht. Asnjë parashikim në këtë dispozitë nuk lidhet me mënyrën e emërimit, me procedurat e ndjekura nga Presidenti apo me vlefshmërinë e aktit që krijon statusin e prokurorit. Përkundrazi, neni “D” i referohet vetëm situatës faktike dhe historikut pasuror të subjektit, duke e ndarë tërësisht këtë proces nga parashikimet ligjore që rregullojnë kriteret e emërimit.
21. E njëjta logjikë kufizuese gjendet edhe në nenin “DH”, ku kontrolli i figurës lidhet vetëm me lidhjet me krimin e organizuar. Kushtetuta e formulon këtë qartë: vlerësimi bazohet në deklaratën e subjektit dhe prova të tjera gjyqësore. Nuk përmendet askund kontrolli i procedurave të përzgjedhjes apo emërimit, e aq më pak analiza e vlefshmërisë së aktit të emërimit. Kontrolli i figurës është një proces funksional, jo procedural-administrativ. Qëllimi i tij është të zbulojë kontakte të papërshtatshme, jo të verifikojë ligjshmërinë e procedurave të krijimit të statusit.
22. Neni “E” i Aneksit, i cili rregullon vlerësimin e aftësive profesionale, konfirmon të njëjtin kufizim. Edhe këtu objekti është i përcaktuar qartë: aftësia për të hetuar, për të ngritur akuzën, etika profesionale, cilësitë personale. Dispozita është e ndërtuar mbi orientimin drejt funksionit të ushtruar, jo mënyrës së hyrjes në sistem. Për më tepër, paragrafët 3-5 të nenit “E”, e theksojnë edhe më shumë natyrën materiale të këtij procesi: mangësi, sjellje, aftësi ose mënyra pune. Asnjë prej këtyre kategorive nuk lidhet me aktin administrativ të emërimit. Kushtetuta nuk autorizon asnjë organ të rivlerësimit të shqyrtojë procedurat e emërimit, formën e dekretit apo vlefshmërinë e tij juridike. Kjo mungesë kompetence nuk është e rastësishme, por kushtetuta ka ndarë qartë rivlerësimin nga procedurat e ngritjes në detyrë dhe emërimit, të cilat rregullohen nga ligje të tjera dhe u nënshtrohen juridiksionit gjyqësor të zakonshëm.

23. Nga këto dispozita del qartë se Kushtetuta ka ndërtuar një ndarje të prerë ndërmjet: **(1)** rivlerësimit si proces material, funksional, etik dhe pasuror; dhe **(2)** procesit të emërimit, si akt administrativ individual. Nëse një dekret presidencial është nxjerrë në kundërshtim me ligjin, pavlefshmëria e tij nuk mund të “shërohet” nga vendimi i organeve të rivlerësimit të cilat kanë shqyrtuar elementë të tjerë që nuk lidhen me vlefshmërinë e aktit të emërimit në detyrë të prokurorit. Organet e rivlerësimit nuk kanë pasur asnjëherë mandat për t’u marrë me ligjshmërinë e këtij akti. Ata nuk e kanë shqyrtuar, nuk kanë kompetencë ta shqyrtojnë dhe nuk mund të konsiderohen autoritet verifikues për vlefshmërinë e tij. Për rrjedhojë, çështja e vlefshmërisë së emërimit nuk është gjykuar dhe as nuk mund të pretendohet se duhej gjykuar nga këto organe.
24. Pra bazuar në parashikimet kushtetuese të mësipërme, si dhe në parashikimet e ligjit nr. 84/2016 “Për rivlerësimin kalimtar të gjyqtarëve dhe prokurorëve në Republikën e Shqipërisë”, të dalë në zbatim të këtyre parashikimeve kushtetuese, procesi i rivlerësimit nuk ka pasur si objekt të punës së tij verifikimin e mënyrës së fitimit të pozicionit të “prokurorit” nga subjektet e rivlerësimit, pra nëse kanë qenë apo jo të vlefshme vendimet për emërimin e prokurorëve. Si rrjedhojë nuk mund të pretendohet nga Gjykata dhe asnjë prej palëve në proces se verifikimi i vlefshmërisë së vendimit për emërimin e prokurorit në fjalë është gjykuar nga organet e rivlerësimit.
25. Fakti që subjekti i emëruar është “rivlerësuar” më pas nga organet e këtij procesi rivlerësimi, nuk e shëron pavlefshmërinë e mundshme të dekretit të emërimit. Proces i rivlerësimit nuk është proces legalizues i statusit të krijuar nga akti i emërimit dhe nuk ka funksion verifikues të mënyrës se si ky status është fituar. Proces i rivlerësimit, siç e parashikon vetë Kushtetuta, nuk përfshin shqyrtimin e procedurave të emërimit e as ligjshmërinë e akteve të mëparshme administrative. Për rrjedhojë, kalimi i procesit të rivlerësimit nuk e pengon gjykatën administrative të shqyrtojë pavlefshmërinë absolute të dekretit dhe nuk e amnistion shkëlqen e mundshme të ligjit në momentin e nxjerrjes së tij.
26. Në këtë kuptim, kompetenca i takon gjykatës administrative. Kur Kushtetuta nuk parashikon ndonjë mekanizëm të veçantë kontrolli, zbatohet ligji i

përgjithshëm: aktet administrative individuale të organeve qendrore, përfshirë dekretet e Presidentit që prekin të drejtat e individëve, i nënshtrohen juridiksionit të gjykatave administrative sipas ligjit 49/2012. Presidenti nuk gëzon imunitet të përgjithshëm për aktet individuale administrative, sepse Kushtetuta nuk e klasifikon emërimin e prokurorëve si akt politik të përjashtuar nga kontrolli gjyqësor.

27. Një kompetencë të tillë për shqyrtimin e këtyre akteve nuk e ka as GJK, nëse subjektet nuk kanë ndjekur fillimisht rrugën e zakonshme të ankimit ndaj këtij akti.⁴
28. Në kuadrin e legjitimitit dhe të juridiksionit të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë, është e domosdoshme të thellohet analiza edhe në dritën e paragrafëve 2 dhe 3 të nenit 110 të Kodit të Procedurave Administrative, të cilët përbëjnë një regjim të posaçëm juridik për pasojat dhe mënyrën e konstatimit të pavlefshmërisë absolute të akteve administrative. Këto dispozita vendosin një detyrim substancial për organet publike dhe për gjykatat administrative, i cili prevalon ndaj çdo rregulli tjetër të përgjithshëm mbi shterimin e mjeteve administrative.
29. Së pari, nga përmbajtja e paragrafit 2 të nenit 110 rezulton qartë se pavlefshmëria absolute është një gjendje juridike objektive e aktit administrativ, e cila nuk varet nga iniciativa procedurale e palëve. Ligji parashikon shprehimisht se një akt absolutisht i pavlefshëm mund dhe duhet të konstatohet “në çdo kohë”, qoftë kryesisht, qoftë me kërkesë të çdo të interesuari, nga vetë organi që e ka nxjerrë aktin, nga organi epror, nga organi që shqyrton mjetet administrative, si dhe nga gjykata kompetente për çështjet administrative. Ky formulim përjashton çdo interpretim që do ta kushtëzonte kompetencën e gjykatës nga kryerja paraprake e një ankimi administrativ. Në rastet e pavlefshmërisë absolute, ligji nuk e koncepton ankimin administrativ si filtër të domosdoshëm, sepse vetë akti konsiderohet juridikisht inekzistent dhe i paafte për të prodhuar pasoja.

⁴ Shiko vendimet nr.38, datë 23.12.2003; nr. 68 datë, 23.06.2011; nr. 91 datë, 13.09.2011 të Gjykatës Kushtetuese.

30. Në këtë kuptim, Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tiranë, përballë një pretendimi të bazuar në pavlefshmëri absolute, nuk gjykon mbi një akt që gëzon prezumimin e ligjshmërisë, por mbi një akt që, sipas ligjit, nuk ka ekzistuar kurrë në rendin juridik. Për pasojë, çdo diskutim mbi faktin nëse paditësi ka ushtruar apo jo ankim administrativ është juridikisht i parëndësishëm dhe i tejkaluar nga ligji. Detyrimi i gjykatës për të konstatuar pavlefshmërinë absolute buron drejtpërdrejt nga ligji dhe nuk mund të kushtëzohet nga sjellja procedurale e palës.
31. Së dyti, kërkimi i shterimit të ankimit administrativ është i lidhur me kontrollin e ligjshmërisë së një akti të vlefshëm, jo me konstatimin e pavlefshmërisë absolute. Ankesa administrative ka funksion korrigjues dhe hierarkik; ajo presupozon ekzistencën e një akti juridik që prodhon efekte dhe që mund të rregullohet ose shfuqizohet nga administrata. Në rastin e pavlefshmërisë absolute, administrata nuk “korrigjon” asgjë, sepse sipas ligjit akti është juridikisht i asgjësuar ab initio. Prandaj, detyrimi për ankim administrativ humbet çdo funksion normativ.
32. Nga ky këndvështrim, çdo tentativë për të refuzuar shqyrtimin gjyqësor me argumentin se paditësi nuk ka shteruar ankimin administrativ do të përbënte jo vetëm një keqinterpretim të nenit 110, por edhe një shkelje të drejtpërdrejtë të parimit të ligjshmërisë dhe të rolit kushtetues të gjykatës administrative si garantuese e rendit juridik. Gjykata nuk thirret këtu për të kontrolluar korrektësinë e një procedure administrative, por për të konstatuar mungesën e një akti juridik në kuptimin material të së drejtës.
33. Së treti, nëse Gjykata Administrative do të refuzonte juridiksionin ose do të shpallte moslegjitimimin e paditësit për shkak të mosshterimit të ankimit administrativ, ajo do të binte në një kontradiktë logjike dhe juridike: nga njëra anë do të pranonte se akti mund të jetë absolutisht i pavlefshëm, ndërsa nga ana tjetër do t'i mohonte vetes kompetencën për ta konstatuar këtë pavlefshmëri. Një qasje e tillë do të zbraste nga përmbajtja neni 110 dhe do ta kthente pavlefshmërinë absolute dhe efektet e saj në një koncept pa efekt praktik.

34. Në përfundim, jo vetëm që Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tiranë mundet, por është e detyruar të shqyrtojë kërkesëpadinë dhe të konstatojë pavlefshmërinë absolute të aktit, pa e kushtëzuar juridiksionin apo legjitimimin e paditësit nga shterimi i ankimit administrativ. Çdo vendim për moskompetencë ose moslegjitimim mbi këtë bazë do të ishte në kundërshtim të drejtpërdrejtë me nenin 110 të Kodit të Procedurave Administrative dhe me parimin themelor të ligjshmërisë në të drejtën administrative.

II.1 LEGJITIMIMI I PADITËSIT ERION VELIAJ

35. Paditësi është subjekt i drejtpërdrejtë i procedimeve penale të iniciuara dhe të zhvilluara nga z. Olsi Dado (procedimi penal nr. 27/2024 me të pandehur z. Erion Veliaj, etj), i cili ka ushtruar kompetenca publike të prokurorit nëpërmjet kërkesave për masa sigurimi personal, veprimeve hetimore dhe vendimmarrjes së natyrës penale që kanë prodhuar efekte të menjëhershme dhe të drejtpërdrejta mbi të drejtat dhe liritë themelore të tij. Kur personi që ushtron kompetenca publike është emëruar në kundërshtim me ligjin, çdo veprim i tij ndaj individit është, *ipso iure*, i ekspozuar ndaj pavlefshmërisë, kur sjell cenim të drejtpërdrejtë të të drejtave të garantuara nga neni 27 dhe 28 i Kushtetutës (liria personale), neni 42 i Kushtetutës (procesi i rregullt ligjor) dhe neni 6 i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Çdo individ, ndaj të cilit ushtrohen kompetenca publike, ka të drejtë të ngre pretendime lidhur me ligjshmërinë e organit që ushtron atë autoritet.
36. Këto rrethana krijojnë një interes personal dhe aktual për paditësin, pasi ai ka pësuar pasoja të drejtpërdrejta nga vendimmarrje të ndërmarra nga një person i cili, sipas ligjit, nuk mund të ushtronte funksionin e prokurorit për shkak të mosplotësimit të kriterëve të detyrueshme ligjore në momentin e emërimit. Në jurisprudencën administrative dhe kushtetuese është konsoliduar parimi se ligjshmëria e subjektit që ushtron kompetenca publike përbën kusht paraprak për vlefshmërinë e çdo akti apo veprimi të tij. Për pasojë, paditësi ka interes juridik të plotë për të kërkuar konstatimin e pavlefshmërisë absolute të dekretit presidencial që i ka atribuuar z. Dado cilësinë e prokurorit të Republikës, pasi ky akt është burimi themelor dhe i pazëvendësueshëm i ushtrimit të pushtetit penal ndaj tij. Në

këtë kuptim, interesi i paditësit është jo vetëm personal, por edhe i drejtpërdrejtë dhe i aktualizuar, duke përmbushur kriteret themelore të legjitimitetit aktiv në gjykimin administrativ.

II.2 LEGJITIMIMI I PADITËSIT BASHKIA E TIRANËS

37. Bashkia e Tiranës, si organ kushtetues i vetëqeverisjes vendore, mban një mandat institucional të garantuar nga neni 108 e vijues i Kushtetutës dhe nga ligji “Për vetëqeverisjen vendore”. Paraburgosja e Kryetarit të Bashkisë, personi që përfaqëson Bashkinë e Tiranës dhe ushtron kompetencat ekzekutive dhe garanton funksionimin e administratës vendore, ka sjellë pasoja të drejtpërdrejta dhe të rënda në ushtrimin normal të funksioneve të Bashkisë. Këto pasoja burojnë pikërisht nga veprimet e kryera nga z. Ols Dado, i cili ka ushtruar autoritet publik si prokuror i Republikës mbi bazën e një dekreti emërimi që pretendohet të jetë nxjerrë në kundërshtim flagrant me ligjin. Si rezultat, Bashkia Tiranë, e mbetur pa Kryetarin e Bashkisë të zgjedhur drejtpërdrejtë nga qytetarët e Tiranës, është vendosur në kushtet e një bllokimi funksional dhe të një deformimi të rëndë institucional, që prek drejtpërdrejt aftësinë e saj për të ushtruar kompetencat kushtetuese dhe për të garantuar vijimësinë e qeverisjes vendore në kushtet e normalitetit kushtetues.

38. Ky cenim i funksionimit të organit të vetëqeverisjes vendore përbën themelin e interesit të Bashkisë së Tiranës për të kontestuar vlefshmërinë e dekretit të emërimit. Jurisprudenca e konsoliduar e gjykatave administrative dhe e Gjykatës Kushtetuese njeh legjitimitetin institucional të organeve vendore kur i cenohen kompetencat, autonomia funksionale, integriteti institucional ose kur organi pengohet të ushtrojë funksionin kushtetues për shkak të ndërhyrjes së paligjshme të autoriteteve të tjera publike. Në rastin konkret, burimi i cenimit është pikërisht ushtrimi i autoritetit publik nga një person që nuk gëzon një mandat të vlefshëm kushtetues si prokuror, duke prodhuar masa kufizuese dhe pasoja juridike që kanë penguar funksionimin e organit vendor. Paraburgimi i Kryetarit të Bashkisë ka sjellë kufizimin e aftësisë së organit të bashkisë për të marrë vendime, për të ushtruar kompetencat ekzekutive dhe për të garantuar shërbimet publike në

përputhje me nenet 108 e vijuese të Kushtetutës dhe ligjit për vetëqeverisjen vendore.

39. Në këtë situatë, Bashkia Tiranë është e prekur drejtpërdrejt, aktualisht dhe rëndë nga një veprim administrativ (dekret emërimi) që ka prodhuar pasoja të menjëhershme në ushtrimin e mandatit institucional të saj. Cenimi është funksional, sepse ndërpritet zinxhiri i komandimit dhe drejtimit ekzekutiv; është organizativ, sepse ndikon në strukturën vendimmarrëse dhe operacionale të bashkisë; dhe është publik, sepse dëmton interesin e qytetarëve për ushtrimin pa ndërprerje të kompetencave të pushtetit vendor. Këto pasoja e legjitimojnë Bashkinë e Tiranës të kërkojë kontrollin e vlefshmërisë së aktit themelor nga i cili buron ushtrimi i autoritetit të z. Dado, duke synuar mbrojtjen e funksionimit kushtetues të vetëqeverisjes vendore.
40. Për këto arsye, Bashkia Tiranë ka një interes juridik të plotë, të drejtpërdrejtë dhe të aktualizuar për të kërkuar konstatimin e pavlefshmërisë absolute të dekretit të emërimit, pasi ky akt ka prodhuar pasoja të menjëhershme ndaj funksionit të saj kushtetues dhe ndaj autonomisë së saj institucionale.

III. ARSYETIMI LIGJOR

41. Kompetenca e Presidentit për të emëruar prokurorë është një kompetencë e kushtëzuar në mënyrë të drejtpërdrejtë nga ligji, dhe mund të ushtrohet vetëm nëse kandidati përmbush kriteret materiale dhe procedurale të përcaktuara në nenet 17 dhe 18 të ligjit nr. 8737/2001. Këto kriteret përbëjnë kushte thelbësore të vlefshmërisë së aktit të emërimit dhe mosplotësimi i tyre sjell automatikisht mungesë të kompetencës materiale *ratione personae* nga ana e organit publik, në kuptim të nenit 116 të Kodit të Procedurave Administrative. Verifikimi paraprak i përmbushjes së këtyre kushteve është pjesë integrale e procedurës së detyrueshme ligjore të emërimit; nxjerrja e një dekreti pa kryer këtë verifikim përbën shkelje flagrante të procedurës së kërkuar nga ligji, si dhe ushtrim të detyrës nga Presidenti i Republikës në tejkalim të kompetencave të tij ligjore.

42. Bazuar në parashikimet e nenit 116 të KPrA të kohës, aktet administrative do të quhen absolutisht të pavlefshme, në kuptimin e këtij Kodi, në rastet e mëposhtme:
- a) kur akti është nxjerrë nga një organ administrativ i paidentifikuar; b) kur akti është nxjerrë nga një organ administrativ në kapërcim të kompetencave të tij ligjore; c) kur akti është nxjerrë në kundërshtim me formën dhe procedurën e kërkuar nga ligji.
43. Në rastin konkret, dekretimi i z. Ols Dado plotëson njëkohësisht dy nga rastet tipike të pavlefshmërisë absolute të parashikuara në nenin 116 të Kodit të Procedurave Administrative të kohës: së pari, Presidenti ka ushtruar kompetencë emëruese ndaj një subjekti që nuk mund të ishte ligjërisht kandidat për t'u emëruar prokuror, për shkak se nuk plotësonte kriteret e nenit 17 dhe 18 të ligjit nr. 8737; së dyti, akti është nxjerrë në kundërshtim të hapur me procedurën e kërkuar nga ligji, e cila impononte verifikimin paraprak të plotësimit të kushteve të përgjithshme dhe të posaçme përpara nxjerrjes së dekretit. Në këto rrethana, nuk kemi të bëjmë me një shkelje formale, të korrigjueshme, por me mungesë objektive të parakushtit ligjor për ushtrimin e kompetencës emëruese ndaj këtij personi të veçantë.
44. Kompetenca e Presidentit për të emëruar prokurorë, ashtu siç ka qenë e parashikuar në kohën e nxjerrjes së dekretit, nuk ka pasur karakter diskrecionar e të parregulluar nga parashikime juridike. Ligjvënësi kishte përcaktuar një regjim të mbyllur kriteresh, në nenin 17 dhe 18 të ligjit nr. 8737, datë 12.02.2001, "Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë", ku Presidenti nuk ka asnjë hapësirë për të zëvendësuar vlerësimin e ligjvënësit me një vlerësim personal. Presidenti mund të zgjedhë vetëm ndërmjet kandidatëve që i plotësojnë të gjitha kushtet ligjore; ai nuk mund të emërojë kandidatë duke injoruar një pjesë të kriterëve të përcaktuara në ligj. Në momentin që rezulton se subjekti i dekretuar nuk ka mbaruar Shkollën e Magjistraturës dhe nuk bën pjesë në asnjë kategori përjashtimore të nenit 18, kompetenca emëruese e Presidentit ndaj tij shuhet automatikisht. Çdo dekret i nxjerrë në kundërshtim me këtë kufi ligjor është dekret i nxjerrë *ultra vires*, pra në tejkalim të kompetencës materiale dhe, si i tillë, absolutisht i pavlefshëm.

45. Pra, Presidenti i Republikës, sipas rendit juridik në fuqi në vitin 2008, nuk ka pasur kompetencë të përgjithshme e të pakufizuar për të emëruar “kë të dëshironte ai” në funksionin e prokurorit. Kompetenca nuk është koncept abstrakt apo atribut i lirë i pushtetit ekzekutiv, por një e drejtë e strukturuar, e kufizuar dhe e kushtëzuar nga ligji, e cila mund të ushtrohet vetëm nëse plotësohen paraprakisht të gjitha kushtet materiale dhe procedurale të parashikuara nga ligjvënësi. Nenet 17 dhe 18 të ligjit nr. 8737/2001 janë dispozita me karakter detyrues, të cilat nuk i japin Presidentit thjesht disa orientime për përzgjedhjen e kandidatit, por e lidhin ekzistencën e kompetencës së tij me faktin objektiv të plotësimit nga kandidati të kushteve të përcaktuara. Këto norma janë themelet mbi të cilat ngrihet vetë ekzistenca juridike e kompetencës së organit emërtues.
46. Nëse një kandidat nuk plotëson as kriteret e nenit 17 (p.sh., përfundimin e Magjistraturës) dhe asnjë nga përjashtimet e posaçme të nenit 18 (siç janë përvoja si gjyqtar, prokuror, pedagog, këshilltar ligjor në organet e larta, etj.), ai nuk është kandidat ligjërisht i pranueshëm. Ai nuk ekziston juridikisht si alternativë e vlefshme për t’u emëruar në funksionin e prokurorit. Kjo do të thotë që, për atë person konkret, kompetenca e Presidentit është inekzistente *ab initio*. Organi nuk mund të ushtrojë një kompetencë që ligji nuk ia njeh për personin në fjalë. Prandaj, dekretimi i një kandidati që nuk i plotëson kriteret nuk përbën thjesht një gabim në vlerësim apo një interpretim ndryshe të ligjit, por një veprim në tejkalim të qartë dhe të padiskutueshëm të kompetencës, në kuptimin e nenit 116 të Kodit të Procedurave Administrative të kohës.
47. Pra tejkalimi i kompetencës vjen pikërisht nga fakti se Presidenti nuk ka të drejtë të emërojë dikë që nuk mund të jetë kandidat. Kompetenca që mund të ushtrohet vetëm brenda një rrethi të mbyllur kandidatësh e nuk mund të shtrihet përtej këtij rrethi pa rrëzuar logjikën e ndarjes së pushteteve dhe të shtetit të së drejtës. Presidenti nuk mund të emërojë prokuror dikë që nuk e përmbush as minimumin ligjor që e bën të emërueshëm. Çdo akt i nxjerrë në mungesë të këtij parakushti thelbësor është *nul*, sepse organi e ka shtrirë vullnetin e tij përtej kufijve që ligjvënësi ka vendosur në mënyrë të prerë.

48. Nga ana tjetër, shkelja e procedurës nuk është më pak e rëndë, duke sjellë konsumimin e një tjetër shkaku të pavlefshmërisë absolute. Ligji nr. 8737/2001 nuk vendoste vetëm kriteret materiale, por nënkuptonte një procedurë të detyrueshme verifikimi paraprak të plotësimit të tyre. Presidenti nuk ka kompetencë të mbyllë sytë para kushteve ligjore dhe të shndërrojë procedurën e emërimit në një akt thjesht deklarativ të vullnetit të tij personal. Vetë logjika e ligjit kërkonte që, përpara se të lëshohej dekreti, të kryhej një shqyrtim i detajuar i plotësimit të kriterëve nga kandidati. Ky verifikim nuk ishte një hap ceremonial apo një formalitet që mund të anashkalohej për shkak të “besimit” tek kandidati; ishte një pjesë strukturale e procedurës ligjore, një filtër garantues që parandalonte që në funksionin e prokurorit të vendoseshin persona që nuk kishin cilësitë e kërkuara nga ligji.
49. Pikërisht kjo pjesë e procedurës është shkelur. Presidenti ka dekretuar një person që nuk plotësonte kushtet, duke e bërë procedurën e emërimit jo vetëm jo të plotë, por juridikisht inekzistente. Emërimi i prokurorëve kërkonte një verifikim paraprak të përmbushjes nga kandidatët të kriterëve ligjore. Presidenti, duke anashkaluar këtë procedurë, ka vepruar në kundërshtim me një detyrim ligjor të qartë. Kjo bie drejtpërdrejt nën shkronjën “c” të nenit 116 të Kodit të Procedurave Administrative: Kur kandidati nuk i plotëson kriteret e nenit 17 dhe 18, dekreti është një akt që, ndonëse ekziston fizikisht, nuk merr formën e kërkuar nga ligji për të qenë akt juridik. Ai është një akt i formësuar vetëm “në letër”, por jo i formësuar “sipas ligjit”, sepse ligji nuk e njeh si dekret të vlefshëm një akt të mbështetur mbi një kandidaturë juridikisht të pavlefshme. Kjo e bën dekretin të pavlefshëm për mungesë të formës së kërkuar nga ligji, pavarësisht se formati i tij është teknikisht korrekt. Dekreti nuk ka kaluar nëpër kanalizimet procedurale që e bëjnë të vlefshëm, dhe për rrjedhojë është një akt i zhveshur nga çdo atribut i ligjshmërisë. Pa verifikim të plotësimit të kushteve e kriterëve ligjore, nuk ka procedurë; pa procedurë, nuk ka akt; dhe pa akt, nuk ka mandat publik të vlefshëm.
50. Kjo natyrë e pavlefshmërisë është thelbësore edhe për efektet procedurale të çështjes. Ndryshe nga aktet thjesht të paligjshme, të cilat mund të shfuqizohen

brenda afateve ankimore dhe sipas formave të parashikuara, aktet absolutisht të pavlefshme, sipas parimeve të Kodit të Procedurave Administrative, nuk gëzojnë prezumimin e vlefshmërisë dhe mund të kontestohen në çdo kohë nga çdo subjekt që ka interes juridik. Shkelja e kryer nuk është e natyrës që mund të “korigjohet” nga kalimi i kohës, nga mosankimi në një moment të caktuar apo nga ndonjë procedurë e mëvonshme institucionale; bëhet fjalë për një akt që ka qenë *nul* në momentin e parë të nxjerrjes dhe ka mbetur i tillë gjatë gjithë kohës.

51. Në të njëjtën linjë, ndarja ndërmjet pavlefshmërisë absolute dhe asaj relative ka si qëllim pikërisht mbrojtjen e rendit juridik nga akte që prekin vetë themelet e ligjshmërisë. Emërimi si prokuror i një personi që nuk mund të jetë ligjërisht prokuror nuk është një mangësi procedurale formale (si p.sh. mungesa e një njoftimi apo e një arsyetimi të mjaftueshëm), por një shkelje që prek substancën e kompetencës publike. Duke i atribuar cilësinë e prokurorit një personi që nuk mund ta mbajë këtë cilësi, organi publik krijon një situatë në të cilën një subjekt privat shfaqet si mbajtës i pushtetit publik pa mbështetje ligjore. Pikërisht për këto raste është konceptuar pavlefshmëria absolute si mjeti më i fortë juridik për të rivendosur ligjshmërinë.

52. Gjykata e Lartë ka zhvilluar një doktrinë të konsoliduar mbi interpretimin e pavlefshmërisë absolute. Në vendimin nr. 768, datë 12.07.2017, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë ka sanksionuar se: *“Pavlefshmëria absolute e një akti administrativ është forma më e rëndë e pavlefshmërisë së aktit. Akte administrative absolutisht të pavlefshme janë ato akte që, për shkak të shkeljes thelbësore të ligjeve mbi bazën e të cilave janë nxjerrë, nuk kanë fuqinë e një akti administrativ të vlefshëm dhe objektivisht nuk konsiderohen që të kenë ekzistuar për asnjë çast.”* Ky standard gjyqësor është sot themeli i vlerësimit të çdo akti administrativ që del në kundërshtim të hapur me normat urdhëruese të ligjit. Në të njëjtin vendim, Gjykata e Lartë thekson se: *“Një akt absolutisht i pavlefshëm nuk është akt; ai është një nulitet i plotë, i cili konsiderohet sikur nuk ka ekzistuar asnjëherë.”*

53. Në dritën e jurisprudencës së Gjykatës së Lartë, rasti konkret përmbush plotësisht kriteret e një akti absolutisht të pavlefshëm. Për rrjedhojë, Dekreti nr.

5936, datë 17.11.2008, është një akt administrativ absolutisht i pavlefshëm në kuptim të nenit 108 të Kodit të Procedurave Administrative; ai është nul ab initio, i paefektshëm juridikisht, duke u konsideruar sikur nuk ka ekzistuar kurrë në rendin juridik.

54. Nuk qëndron as argumenti potencial se, meqenëse z. Dado është vazhduar të trajtohet për vite me radhë si prokuror, akti i emërimit do të duhej të konsiderohej i konsoliduar në kohë. Parimi i sigurisë juridike nuk mund të përdoret për të “legalizuar” një shkelje flagrante të ligjit, aq më tepër kur bëhet fjalë për pushtetin penal të shtetit, i cili kërkon standardet më të larta të ligjshmërisë materiale dhe procedurale. Siguria juridike nuk mund të vendoset përpara ligjshmërisë; përkundrazi, siguria juridike presupozon që ushtrimi i pushtetit publik të nisë nga një bazë e vlefshme ligjore. Çdo teori e “konsolidimit në kohë” të një akti *nul* do të përbënte në vetvete cenim të rendit juridik dhe një precedent të rrezikshëm për funksionimin e shtetit të së drejtës. Pranimi i një logjike të tillë do të thoshte se mjafton t’i shpëtosh përkohësisht filtrave institucionale që çdo qytetar të mund të ushtrojë funksione shtetërore me rëndësi jetike për shtetin, pavarësisht mungesës së plotë të kriterëve ligjore për ushtrimin e autoritetit publik, një përfundim që cenon drejtpërdrejt parimin e ligjshmërisë dhe vetë themelet e shtetit të së drejtës.
55. Po kështu, fakti që subjekti është i përfshirë në procesin e rivlerësimit kalimtar dhe ka kaluar përmes filtrave të organeve të rivlerësimit nuk e ndryshon natyrën juridike të dekretit të emërimit. Siç është shpjeguar më sipër, Aneksi “A” i Kushtetutës përcakton një objekt të mbyllur të rivlerësimit: pasuria, figura dhe aftësitë profesionale. Asgjë në tekstin kushtetues dhe asgjë në ligjin e zbatimit nuk i jep organeve të rivlerësimit kompetencë për të legalizuar emërime të bëra në kundërshtim me ligjin, apo për të konvaliduar akte absolutisht të pavlefshme. Në rastin më të mirë, pa ju futur vlerësimeve lidhur me vlefshmërinë e aktit të emërimit të subjektit të rivlerësimit, ato mund të konstatojnë mungesën e aftësive apo të integritetit dhe të propozojnë masa disiplinore, por nuk mund të “shndërrojnë” një subjekt që nuk ka plotësuar kurrë kushtet ligjore për të qenë prokuror në një magjistrat me status të vlefshëm nëpërmjet një procesi të mëvonshëm vlerësimi.

56. Për këtë arsye, rivlerësimi nuk krijon as pengesë procedurale dhe as *res judicata* lidhur me çështjen e vlefshmërisë së dekretit. Çfarë nuk ka qenë objekt i kompetencës së organeve të rivlerësimit nuk mund të konsiderohet i gjykuar prej tyre. Objekt i rivlerësimit është profili material, etik dhe profesional i subjektit; objekt i kësaj padie është akti themelor që i ka atribuuar atij statusin e prokurorit. Këto janë dy plane të ndryshme juridike, me organe, procedura dhe kufij kompetencash të ndryshëm. Rrjedhimisht, gjykata administrative nuk bie në kundërshtim me vendimet e organeve të rivlerësimit kur shqyrton pavlefshmërinë absolute të dekretit; përkundrazi, ajo plotëson boshllëkun e kontrollit të ligjshmërisë së aktit themelor.
57. Në këtë kuadër, roli i gjykatës administrative është i pazëvendësueshëm. Ligji nr. 49/2012 i ka besuar gjykatave administrative detyrën për të ushtruar kontroll të plotë të ligjshmërisë mbi aktet administrative individuale të organeve qendrore, përfshirë edhe dekretet e Presidentit, kur ato prekin drejtpërdrejt të drejtat dhe detyrimet e individëve ose të personave juridikë. Duke qenë se dekreti i emërimit të z. Dado ka prodhuar pasoja të drejtpërdrejta mbi lirinë personale të paditësit dhe mbi ushtrimin e mandatit kushtetues të Bashkisë së Tiranës, gjykata jo vetëm që është kompetente *ratione materiae*, por edhe e detyruar të verifikojë nëse ky akt ka qenë ndonjëherë i aftë të prodhojë pasoja juridike të vlefshme.
58. Zbatimi i nenit 116 të Kodit të Procedurave Administrative në këtë rast çon në përfundimin se kemi të bëjmë me një akt që bie ndesh me normat urdhëruese të ligjit në mënyrë aq të dukshme dhe të rëndë, sa nuk mund të trajtohet si i thjesht i paligjshëm, por si absolutisht i pavlefshëm. Si pasojë logjike e konstatimit të pavlefshmërisë absolute të dekretit, lind detyrimi i Këshillit të Lartë të Prokurorisë për të marrë menjëherë masat e duhura për përfundimin e statusit të magjistratit të z. Olsi Dado dhe ndërprerjen e ushtrimit të funksionit nga ana e tij. Nuk mund të pranohet që një subjekt i pajisur me status nëpërmjet një akti emërimi *nul*, të vazhdojë të ushtrojë kompetenca penale, pasi kjo do ta shndërronte pavlefshmërinë absolute në një nocion thjesht teorik. Për të pasur efekt real, konstatimi i pavlefshmërisë duhet të pasohet nga vendimmarrja

përkatëse institucionale që ndalon vijimin e ushtrimit të funksionit mbi një status të fituar në kundërshtim me ligjin.

59. Në dritën e sa më sipër, kërkesa e paditësve nuk është një ndërhyrje në diskrecionin e Presidentit apo në vlerësimin profesional të organeve të rivlerësimit, por një kërkesë minimale për rikthimin e rendit juridik në gjendjen e tij normale: personat që

nuk mund të emërohen prokurorë sipas ligjit nuk mund të mbajnë këtë funksion; aktet që i emërojnë ata, në kundërshtim me kriteret e ligjit, janë absolutisht të pavlefshme; dhe gjykata administrative, si garant i ligjshmërisë së veprimtarisë administrative, ka detyrimin të konstatojë këtë pavlefshmëri dhe të orientojë organet kompetente për rregullimin e pasojave juridike të saj.

IV. KËRKIMI

60. Në mbështetje të neneve të Kodit të Procedurave Administrative, neneve 42 dhe 116 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, si dhe jurisprudencës së konsoliduar të Gjykatës së Lartë dhe të Gjykatës Kushtetuese të cituar më sipër, paditësit i paraqesin Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë kërkesat e mëposhtme:

1. Konstatimin e pavlefshmërinë absolute të Dekretit të Presidentit të Republikës nr. 5936, datë 17.11.2008, për emërimin e z. Olsi Dado në detyrën e prokurorit të Republikës së Shqipërisë.
2. Detyrimin e KLP të marrë vendim lidhur me përfundimin e statusit të magjistratit të z. Ols Dado dhe përfundimin e menjëhershëm të ushtrimit të detyrës prej tij.
3. Ngarkimin e të paditurve me shpenzimet gjyqësore.

PADITËSIT

Erion VELIAJ

dhe

BASHKIA TIRANË

(Përfaqësuar nga Kryetari i saj)

Erion Veliaj
