



03



Albania
Investment
Council

Improving Transparency and Investment Climate

PËR PËRMIRËSIMIN E MEKANIZMAVE TË ZGJIDHJES SË MOSMARRËVESHJEVE MIDIS BIZNESIT DHE ADMINISTRATËS PUBLIKE

Tiranë, Shkurt 2016

Ky dokument pune është përgatitur nga ekspertët e Sekretariatit të Këshillit të Investimeve në kuadër të mbledhjes IV të Këshillit të Investimeve (2 mars 2016), z. Elvis Zerva, ekspert ligjor dhe znj. Ermelinda Xhaja, eksperte për ekonominë, nën drejtimin e Drejtores së Sekretariatit, znj. Diana Leka (Angoni). Mbështetje është ofruar nga znj. Elisa Lula, oficer administrative dhe komunikimit pranë Sekretariatit në organizimin e takimeve me partnerë dhe redaktimin gjuhësor të materialit.

Falenderojmë për bashkëpunimin shoqatat e biznesit (Amcham, FIAA, Bashkimin Tregtar të Shqipërisë, Confindustria Albania, Shoqatën Shqiptare të Bankave), institucionet e administratës publike (Inspektoriatin Qendror, Ministrinë e Drejtësisë, Gjykatën Administrative të Tiranës, Gjykatën Administrative të Apelit, Komisionin e Prokurimit Publik, Avokaturën e Shtetit, QKR dhe Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave), ekspertët, bizneset dhe studiot ligjore që kontribuan në analizë dhe debate me mendime të vlefshme për tematikën.

Pikëpamjet e paraqitura janë të autorëve dhe jo domosdoshmërisht të Këshillit të Investimeve apo të BERZH-it.



LISTA E SHKURTIMEVE

AKBN	Agjencia Kombëtare e Burimeve Natyrore
AKBPM	Agjencia Kombëtare e Barnave dhe Produkteve Mjekësore
AKU	Autoriteteti Kombëtar i Ushqimit DAT
DAT	Drejtoria e Apelimit Tatimor
DPD	Drejtoria e Përgjithshme e Doganave
DPM	Drejtoria e Përgjithshme e Metrologjisë
DPT	Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve
DRT	Drejtoritë Rajonale Tatimore
IQ	Inspektoriatin Qendror
IKMT	Inspektorati Kombëtar i Mbrojtjes së Territorit
ISHA	Inspektorati Shtetëror i Arsimit
ISHMP	Inspektorati Shtetëror i Mjedisit dhe Pyjeve
ISHPSHSH	Inspektorati Shtetëror i Punës dhe Shërbimeve Shoqërore
ISHSH	Inspektoriatin Shtetëror i Shëndetësisë
KPP	Komisioni i Prokurimit Publik
QKR	Qendra Kombëtare e Regjistrimit
TVSH	Tatimi mbi Vlerën e Shtuar
VKM	Vendim i Këshillit të Ministrave
ZMR	Zyra për Mbrojtjen ndaj Rrezatimeve
ZSHDA	Zyra Shqiptare e të Drejtave të Autorit

PËRMBAJTJA

KONTEKSTI	5
METODOLOGJIA	7
1. Hulumtimi i legjislacionit	7
2. Takime individuale	7
3. Të dhëna	7
ANKIMI ADMINISTRATIV	8
1. Kuptimi i Ankimit Administrativ	8
2. Parimet e Shqyrtimit të Brendshëm Administrativ	9
a. Administratë e hapur dhe transparente	9
b. Besueshmëria dhe Parashikueshmëria	9
c. Përgjegjshmëria	10
d. Eficienca dhe Efektiviteti	10
e. Drejtësia dhe Paanësia	10
ANALIZA DHE GJETJET	11
1. Shqyrtimi i Ankimeve Administrative në Institucione	14
a. Drejtoria e Apelit të Tatimor (DAT)	15
b. Komisioni i Prokurimit Publik (KPP)	16
c. Drejtoria e Përgjithshme e Doganave (DPD)	17
d. Inspektoratet Shtetërore	18
2. Gjetjet e Analizës	19
a. Aksesimi në procedurat e ankimit administrativ është i kufizuar	19
b. Ankimi administrativ në strukturat e apelit - proces joefektiv	21
c. Mungesa e transparencës lidhur me procedurat e ankimit dhe bërja publike e vendimmarrjes	26
d. Gjetje të tjera	27
REKOMANDIME	32
SHTOJCA 1. TË DHËNA STATISTIKORE	36
SHTOJCA 2. PYETËSORI I INTERVISTAVE ME AKTORËT	41
BIBLIOGRAFIA	43

KONTEKSTI

Mosmarrëveshjet ndërmjet institucioneve të administratës publike dhe biznesit mbartin kosto të konsiderueshme për palët dhe njëkohësisht sjellin pasiguri dhe mosbesim për investime të mëtejshme si tek bizneset vendase, ashtu edhe ato të huaja. Në shumë nga takimet e realizuara me bizneset dhe Anketat e Sekretariatit, biznesi thekson se: *“institucionet buxhetore dhe stafi i punësuar në to, shpesh injoron apo nuk njeh ligjet dhe rregullat e funksionimit të tyre dhe ndërmerr vendime arbitrare dhe jokohërente me ligjet në fuqi”*.

Punimi synon evidentimin e problemeve kryesore në lidhje me ankimin/apelimin administrativ, duke u fokusuar tek profili i mosmarrëveshjeve më të shpeshta të biznesit me institucionet e administratës publike, si edhe mekanizmat në dispozicion të palëve për zgjidhjen e tyre.

Evidentimi i institucioneve me mosmarrëveshjet më të shpeshta me biznesin filloi në bazë të të dhënave të marra nga gjykatat administrative për vitin 2014 dhe vitin 2015. Kështu, institucione si tatimet, doganat, inspektoriatet, vendimet e të cilave kanë impakt financiar të konsiderueshëm për bizneset¹, rezultojnë të kenë numrin

më të lartë të padive² të biznesit të regjistruara në Gjykatat Administrative të të gjitha shkallëve për vitin 2014 dhe vitin 2015.

Ndërkohë, gjykatat administrative janë në pamundësi objektive për të shqyrtuar çështjet brenda afateve ligjore. Kështu po të konsiderohet numri i lartë i çështjeve të regjistruara dhe numri i kufizuar i gjyqtarëve (vetëm në Gjykatën Administrative të Apelit janë të mbartura në total rreth 12.000 çështje që priten të gjykohen nga 7 gjyqtarë), problematika është evidente. Gjithashtu vonesat shkaktohen edhe nga objekti i gjerë i mosmarrëveshjeve administrative që shqyrtohen përpara këtyre gjykatave, ku rreth 50% e çështjeve nuk kanë lidhje të drejtpërdrejtë me bizneset.

Për këtë arsye, zgjidhja e shpejtë, efektive dhe e drejtë e këtyre mosmarrëveshjeve brenda vetë organeve administrative është domosdoshmëri për nxitjen e investimeve. Kjo kërkon përmirësimin e kapaciteteve institucionale në vend. Nga ana tjetër edhe vetë bizneset duhet të bëjnë më shumë në rritjen e kapaciteteve të brendshme me ekspertizë të kualifikuar, për të njohur dhe zbatuar detyrimet ligjore kundrejt institucioneve.

¹ Shoaëri tregtare sipas përcaktimeve të Ligjit Nr. 9901, datë 14.4.2008 “Për Tregtarët dhe Shoaëritë Tregtare” [i ndryshuar].

² Rreth 75% e të gjitha padive të biznesit për administratën, lidhet me institucionet e sipërpërmendura.

ë kuadër të analizës së të gjitha mekanizmave të mundshme të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve midis biznesit dhe administratës, Sekretariati konsideroi edhe *Ndërmjetësimin dhe Arbitrazhin Kombëtar* si metoda alternative të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve. Megjithatë, ato nuk janë trajtuar në mënyrë të detajuar në përmbajtje të këtij punimi, për sa kohë që në praktikën edhe të vendeve të BE-së, mosmarrëveshjet administrative mbeten ende *domain* i juridiksionit të brendshëm administrativ dhe të gjykatave administra-

tive të krijuara me ligj.

Punimi nuk ka për qëllim të ezaurojë të gjitha problematikat lidhur me ankimin administrativ, por të analizojë ato elemente të cilat shpesh janë nënvizuar dhe identifikuar nga biznesi si elemente të domodoshëm për t'u përmirësuar në kuadër të lehtësimit të klimës së investimeve në vend. Në këtë kontekst janë sjellë edhe disa shembuj të problematikave që lidhen me ankimin administrativ të sektorit bankar dhe sektorit të kërkim-zhvillimit të naftës dhe gazit.

METODOLOGJIA

1. HULUMTIMI I LEGJISLACIONIT

Për të bërë një analizë sa më realiste lidhur me objektin e këtij punimi janë përpunuar paraprakisht shqetësimet e biznesit të shprehura dhe të regjistruara në Sekretariat nëpërmjet anketave të ndërmarra gjatë vitit 2015. Në vijim janë konsultuar Kodi i Procedurave Administrative (i përditësuar në tetor 2015), Kodi i Ri i Procedurave Administrative, ligjet e veçanta të cilat rregullojnë mënyrën e organizmit dhe funksionimit të institucioneve përkatëse në fushën tatimore, doganore, inspektimeve dhe prokurimeve publike, si edhe legjislacioni sekondar i cili parashikon aspekte konkrete lidhur me ankimin administrativ. Gjithashtu, janë konsideruar në vështrim të krahasuar edhe legjislacionet dhe praktikat e vendeve të ndryshme (Kosovë, Maqedoni, Lituan) sa i përket modeleve të zbatuara për shqyrtimin e ankimeve administrative.

2. TAKIME INDIVIDUALE

Gjatë periudhës janar-shkurt 2016 nga ana e Sekretariatit janë kryer rreth 40 takime individuale dhe në grup me ekspertë, përfaqësues të zyrave avokatore, biznese, dhoma të tregtisë, drejtues

të gjykatave administrative dhe të institucioneve publike të cilat janë analizuar në këtë punim. Të gjitha gjetjet dhe rekomandimet e përmendura janë konsoliduar paraprakisht me të gjithë aktorët e sipërpërmendur për të sjellë, për aq sa është e mundur, të gjitha pikëpamjet e aktorëve të mësipërm. Në punim janë reflektuar edhe disa nga komentet, gjetjet dhe rekomandimet e paraqitura me shkrim në Sekretariatin e Këshillit të Investimeve nga ana e Dhomës Amerikane të Tregtisë dhe Shoqata “Bashkimi Tregtar i Shqipërisë”, lidhur me problematikat e ankimit administrativ.

3. TË DHËNA

Për efekt të këtij punimi, Sekretariati ka analizuar edhe të dhënat mbi rastet e ankimit të biznesit në gjykatat administrative për të krijuar një profil të institucioneve që do të trajtoheshin dhe analizës përkatëse. Të dhënat mbi numrin e padive me palë biznesin dhe administratën publike janë ofruar nga Ministria e Drejtësisë dhe Gjykata Administrative e Tiranës për periudhën 2014 -2015. Për më tepër, janë marrë edhe statistika nga ankimet e biznesit nga IQ, DPD, QKR, KPP, etj.

ANKIMI ADMINISTRATIV

1. KUPTIMI I ANKIMIT ADMINISTRATIV³

Zgjidhja e mosmarrëveshjeve midis biznesit dhe administratës kryhet nëpërmjet 2 fazave të shqyrtimit administrativ⁴, shqyrtimit të brendshëm administrativ⁵ dhe shqyrtimit gjyqësor administrativ⁶.

Ndjekja e shqyrtimit të brendshëm administrativ mund të bëhet nëpërmjet: 1) kërkesave joformale drejtuar organit përgjegjës për aktin apo vendimin administrativ; 2) nëpërmjet ankimit

³ Ankimi administrativ është një mjet juridik i subjektit, nëpërmjet të cilit kërkohet revokimi, shfuqizimi, apo ndryshimi i aktit administrativ;

⁴ Parimi i kontrollit të brendshëm dhe atij gjyqësor i sanksionuar në Nenin 18 të Kodit të Procedurave Administrative sipas të cilit: Në mënyrë që të mbrohen të drejtat kushtetuese dhe ligjore të personave privatë, veprimtaria administrative i nënshtrohet: a) kontrollit të brendshëm administrativ në përputhje me dispozitat e këtij Kodi mbi ankimin administrativ; dhe b) kontrollit nga gjykatat në përputhje me dispozitat e Kodit të Procedurës Civile (Gjykatat Administrative). Parimi i kontrollit të brendshëm njihet ndryshe edhe si rekursi administrativ;

⁵ Kontrolli i brendshëm i aktit administrativ;

⁶ Rishikimi gjyqësor i veprimtarisë administrative bëhet nga Gjykatat Administrative në bazë dhe për zbatim të Ligjit Nr. 49/2012 "Për Organizimin dhe Funksionimin e Gjykatave Administrative dhe Zgjidhjen e Mosmarrëveshjeve Administrative" dhe Kodit të Procedurave Administrative [i përditësuar në tetor 2012];

administrativ. Paraqitja e një kërkesë jo formale ka kuptimin e një *ankese të thjeshtë* e cila nuk përmban elementët e domosdoshëm procedural të një ankimi administrativ, por për organin që do t'a shqyrtojë atë, ajo ka të njëjtat efekte ligjore. Ky i fundit është i detyruar për t'i dhënë kërkesit një përgjigje të arsyetuar brenda 1 muaji nga dita e paraqitjes së kërkesës⁷.

Ndërsa *ankimi administrativ është një mjet juridik më i plotë për të kërkuar shfuqizimin apo ndryshimin e një akti administrativ, pasi kërkon ndjekjen e një procedure të veçantë shqyrtimi. Kjo mënyrë ankimi nga ana formale është thuarje e njëjtë me kontrollin gjyqësor të aktit që realizohet nëpërmjet ngritjes së padisë në gjykatën kompetente.*

Ankimi ndaj një akti administrativ drejtohet fillimisht në organin që ka nxjerrë aktin/vendimin ose ka refuzuar t'a bëjë një gjë të tillë, si edhe në organin epror të organit konkret⁸. *Në parim,*

⁷ Neni 136 i Kodit të Procedurave Administrative [i përditësuar në tetor 2012];

⁸ Neni 137 i Kodit të Procedurave Administrative [i përditësuar në tetor 2012].

palët e interesuara mund t'i drejtohen gjykatës vetëm pasi të kenë exauruar rekursin administrativ.

Ndjekja e rrugës administrative të apelimit administrativ për zgjidhjen e mosmarrëveshjes përpara se subjekti t'i drejtohet gjykatës, është e detyrueshme vetëm nëse ligji që rregullon marrëdhëniet juridike dhe veprimtarinë administrative të fushës përkatëse, parashikon shprehimisht *se ndaj aktit administrativ mund të ushtrohet ankim administrativ, si dhe tregon organin apo organet konkrete administrative tek të cilët eventualisht, sipas hierarkisë, duhet të drejtohet apelimi administrativ.*

Ligjet e posaçme parashikojnë edhe modalitetet konkrete mbi afatet, kushtet e procedurat që duhen respektuar për të bërë të pranueshëm për shqyrtim në themel ankimin administrativ, procedurat e shqyrtimit dhe natyrën e vendimarrjes nga organi administrativ. Në rastin e institucioneve të marra në analizë për qëllime të këtij punimi, evidentohet se ligjet përkatëse parashikojnë në çdo rast *një strukturë apeluase* brenda administratës për shqyrtimin e ankimeve nga bizneset, përpara se çështja të parashtrohet nga palët në gjykatë.

2. PARIMET E SHQYRTIMIT TË BRENDSHËM ADMINISTRATIV

Kodi i Procedurave Administrative në fuqi parashikon parimet e përgjithshme të detyrueshme për t'u zbatuar nga administrata publike, rrjedhimisht edhe nga strukturat e apelimit të cilat shqyrtojnë ankimet administrative të biznesit. Këto parime janë detajuar edhe më shumë në Kodin e Ri të Procedurave Administrative⁹. Ky i fundit sanksionon edhe disa parime të tjera sht-

⁹ Ligji Nr. 44/2015 "Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë" do të hyjë në fuqi më 29 Maj 2016.

esë nga Kodi aktual, duke vendosur standarde më të larta të garancive të zbatueshme për palët gjatë shqyrtimit administrativ.

Parimet bazë të sanksionuara në legjislacionin shqiptar në këtë fushë, janë pothuajse të njëjta me parimet e zbatueshme për administratat e vendeve perëndimore. *Problem mbetet sanksionimi i tyre në ligjet e posaçme të zbatueshme nga institucionet e veçanta, zbatimi i tyre në praktikë dhe njohja e thelbit të tyre nga administrata.* Nga analiza e Sekretariatit, rezulton se kjo e fundit është më e prirur të zbatojë në mënyrë të ngurtë parashikimet në ligjet e posaçme sesa parashikimet e tjera ligjore qofshin këto edhe parime të sanksionuara në Kodin e Procedurave Administrative, i cili është një ligj i miratuar me shumicë të cilësuar dhe në shkallë hierarkie të normave juridike është një ligj *"më i rëndësishëm"*.

Për këtë arsye, gjykojmë të japim në mënyrë të përmbledhur grupet e parimeve¹⁰ kryesore të detyrueshme për administratën në përgjithësi. Zbatimi i tyre gjatë procedurave të shqyrtimit të brendshëm administrativ merr një rëndësi të veçantë.

a. Administratë e hapur dhe transparente¹¹

Si rregull i përgjithshëm, sjellja e administratës publike duhet të jetë transparente dhe e hapur. Çështjet duhet të mbahen sekret ose konfidenciale vetëm në raste të veçanta, si në rastet kur

¹⁰ Për qëllim të këtij punimi referimi është bërë në dokumentin "Parime Europiane Për Administratën Publike"- Botimi Sigma Nr. 27

¹¹ Parimi i të qenit i hapur dhe transparencë në administratën publike i shërbejnë dy qëllimeve specifike. Nga njëra anë, ato mbrojnë interesin publik sepse pakësojnë mundësinë e keq-administrimit dhe korrupsionit. Nga ana tjetër, ato janë thelbësore për mbrojtjen e të drejtave individuale sepse furnizojnë arsyet për vendimin administrativ dhe rrjedhimisht ndihmojnë palën e interesuar të ushtrojë të drejtën e ankimit në mënyrë efektive. Cdo subjekt (lexo: biznes) duhet të ketë në dispozicion mundësi efektive për të ankimuar një akt administrativ.

ndikohet me të vërtetë siguria kombëtare ose çështje të ngjashme. Një element thelbësor i *administratës së hapur dhe transparente* është bërja publike e aktivitetit të organit administrativ nëpërmjet publikimit sistematik të vendimeve të arsyetura veçanërisht kur këto janë vendime të strukturave apeluese si dhe publikimit të raporteve vjetore të punës.

b. Besueshmëria dhe Parashikueshmëria

Një sërë parimesh synojnë në besueshmërinë dhe parashikueshmërinë e veprimeve dhe vendimeve të administratës publike, e njohur ndryshe edhe si *siguria juridike*. Administrata publike duhet të vendosë sipas rregullit në fuqi dhe sipas kriterave interpretuese të përcaktuara nga gjykata, pa pasur asnjë konsideratë tjetër. *Organet e administratës mund të vendosin vetëm mbi çështje për të cilat ata kanë autoritet ligjor.*

c. Përgjegjshmëria

Çdo institucion i administratës duhet të përgjigjet për veprimet e tij tek autoritete të tjera administrative, legjislativë ose juridike. Asnjë institucion nuk duhet të përjashtohet nga hetimi nga institucione të tjera, p.sh. nga një organ administrativ më i lartë, gjykatat, etj. Përgjegjshmëria është një instrument që tregon nëse respektohen parimet e ligjshmërisë, të qenit i hapur, transparencës, paanësisë dhe barazisë para ligjit. Përgjegjshmëria është thelbësore për të siguruar vlera si efica, efektiviteti, besueshmëria dhe parashikueshmëria e administratës publike.

d. Efica dhe Efektiviteti

Efica është një vlerë menaxheriale që në thelb ka të bëjë me mbajtjen e një raporti të mirë midis burimeve dhe rezultateve të arritura nga administrata. Për shkak të kufizimeve fiskale në shumë shtete, sot po studiohet në rritje performanca efica dhe efektive e administratës publike në dhënien e shërbimeve publike për shoqërinë.

Efektiviteti ka të bëjë me sigurimin që performanca e administratës publike të jetë e suksesshme në arritjen e qëllimeve dhe zgjidhjen e problemeve publike të vendosura për të nga ligji dhe qeveria. Efektiviteti kërkon të analizohen dhe vlerësohen politikat publike në fuqi, dhe të vlerësohet sa mirë zbatohen ato nga administrata publike dhe nëpunësit civilë. Në kushtet e Shqipërisë kur burimet njerëzore dhe ato buhetore janë të kufizuara, efica dhe efektiviteti i administratës nuk është më një nevojë, por domosdoshmëri.

e. Drejtësia dhe Paanësia

Administrata publike, në ushtrimin e funksioneve të saj, mbron në çdo rast interesin publik, si dhe të drejtat dhe interesat kushtetuese e ligjore të personave privatë. Në ushtrimin e funksioneve të saj, ajo duhet të trajtojë në mënyrë të ndershme dhe të paanshme të gjitha subjektet me të cilat hyn në marrëdhënie. Në kuadër të këtij parimi është shumë e rëndësishme që administrata të zbatojë *praktikisht të njëjtat standarde të trajtimit të bizneseve dhe të garantojë që vendimet apo qëndrimet e saj përsa është e mundur të jenë të njëjta për çështje administrative të njëjta.*

ANALIZA DHE GJETJE

Grupet e parimeve të evidentuara si më sipër janë të gjitha të rëndësishme për t'u zbatuar në të gjitha procedurat e ndjekura nga organet e administratës publike, *por marrin karakter thelbësor dhe të posaçëm në rastin e strukturave administrative të ngritura për të shqyrtuar ankimet administrative të biznesit në fushën tatimore, doganore, të inspektimeve dhe prokurimeve publike.*

Këto struktura apelimi¹² janë ato të cilat duhet të marrin vendimet përfundimtare të cilat sjellin dhe krijojnë pasoja juridike dhe financiare për bizneset. Në bazë të takimeve të zhvilluara, por edhe problematikave të ngritura në anketat e Sekretariatit, u vendos që analiza të ndalet në 3 parimet kryesore që lidhen me:

1. Aksesin efektiv në procedurat e ankimit administrativ
2. Efektivitetin e strukturave të apelimit brenda institucioneve

¹² Në varësi të institucionit kanë emërtime të ndryshme: 1) në fushën tatimore ankimet shqyrtohen nga Drejtoria e Apelitit Tatimor, 2) në fushën doganore ankimet shqyrtohen nga Drejtoria e Përgjithshme të Doganave, 3) në fushën e inspektimeve ankimet shqyrtohen nga Komisionet e Ankimitit të ngritura pranë çdo inspektorati, 4) në fushën e prokurimeve ankimet shqyrtohen në fazën e fundit nga Komisioni i Prokurimit Publik.

3. Transparencën e aktivitetit të këtyre strukturave

Asnjë nga këto parime nuk është analizuar në mënyrë të shkëputur nga të tjerët dhe nga konteksti institucional dhe i funksionimit të strukturave të apelimit të ngritura për shqyrtimin e ankimeve administrative në Shqipëri. Sikurse u përmend më lart, analiza jonë filloi me evidentimin e numrit të çështjeve (të regjistruara, shqyrtuara dhe mbartura) në gjykatat administrative ku njëra nga palët është biznes.

Tabela 1. Numri i çështjeve ndërmjet bizneseve dhe institucioneve publike në Gjykatat Administrative

	2014	2015
Gjykatat Administrative të Shkallës së Parë (gjithsej)	1250	2744
Gjykata Administrative e Apelit (gjithsej)	2820	1638
Gjykata e Lartë (regjistruar)	228	322

Burimi: Ministria e Drejtësisë

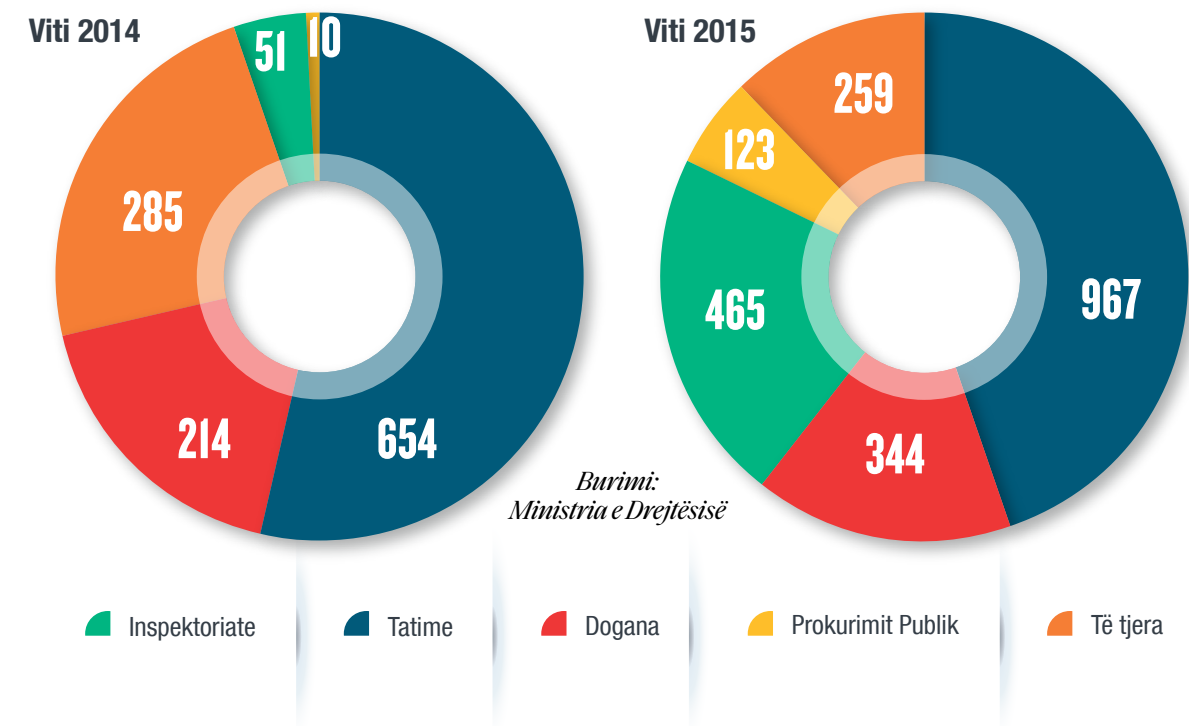
Gjykatat administrative të shkallës së parë si në Tabelën 1, në veçanti ajo e Tiranës, kanë një

mbingarkesë çështjesh administrative që lidhen me bizneset për vitet 2014 dhe 2015, ndërkohë që këto gjykata raportojnë kapacitetet e kufizuara njerëzore për gjykim në kushtet kur objekti i punës së tyre janë të gjitha llojet e mosmarrëveshjeve administrative. Çështjet e biznesit përbëjnë vetëm 50% të ngarkesës së këtyre gjykatave dhe

konkretisht për Gjykatën Administrative të Apelit janë të mbartura në total rreth 12.000¹³ çështje që pritet të gjykohen nga vetëm 7 gjyqtarë. Detajimi i mëtejshëm i të dhënave sipas institucioneve, më të kundërshtuara nga biznesi në të gjitha shkallët e gjyqësorit për vitin 2014 dhe 2015, tregohen në figurën 1, 2 dhe 3.

13 Sipas statistikave zyrtare deri në fund të 2015

Figura 1. Paditë administrative të biznesit ndaj institucioneve të administratës publike të shqyrtuara në gjykatat administrative të shkallës së parë



Nga të dhënat, rreth 50% e padive të ngritura nga biznesi në gjykatat administrative të shkallës së parë i takojnë administratës tatimore, të ndjekura nga inspektoriatet shtetërore, administrata doganore dhe insti-

tucionet e prokurimit publik (APP dhe KPP). I njëjti trend verifikohet edhe në shkallët e tjera të gjykatave administrative si në figurën 2 dhe figurën 3 për të dhënat e dy viteve 2014 dhe 2015.

Figura 2. Paditë administrative të biznesit ndaj institucioneve të administratës publike në Gjykatën Administrative të Apelit

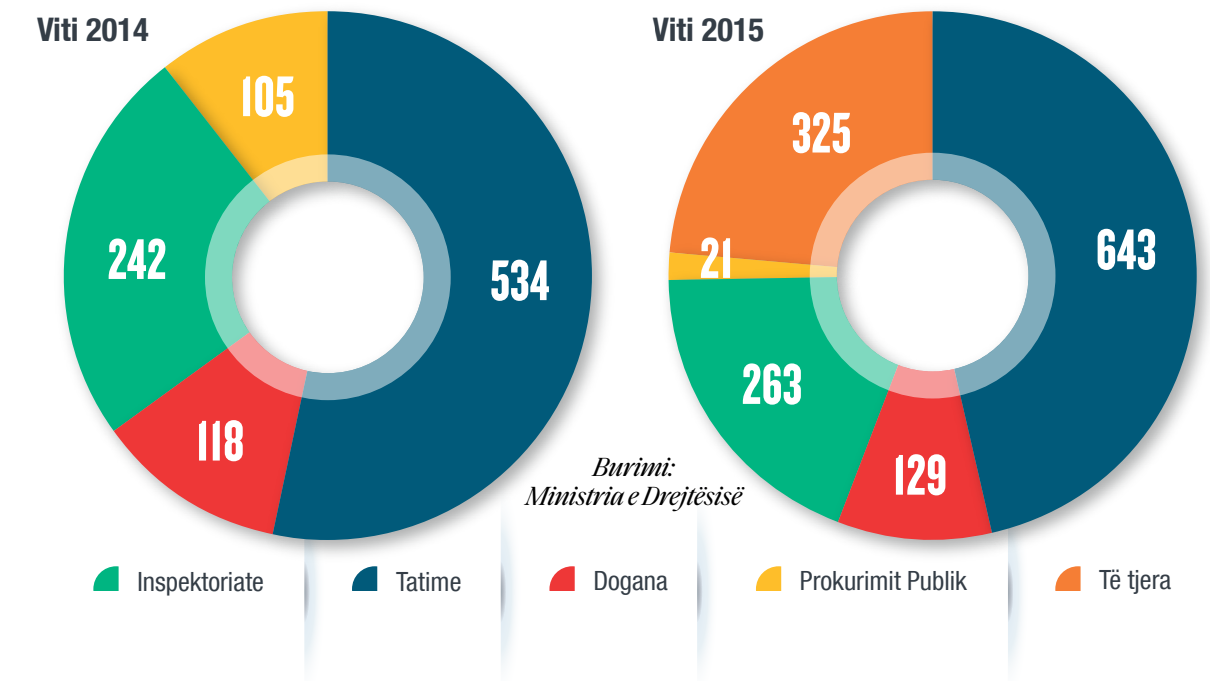
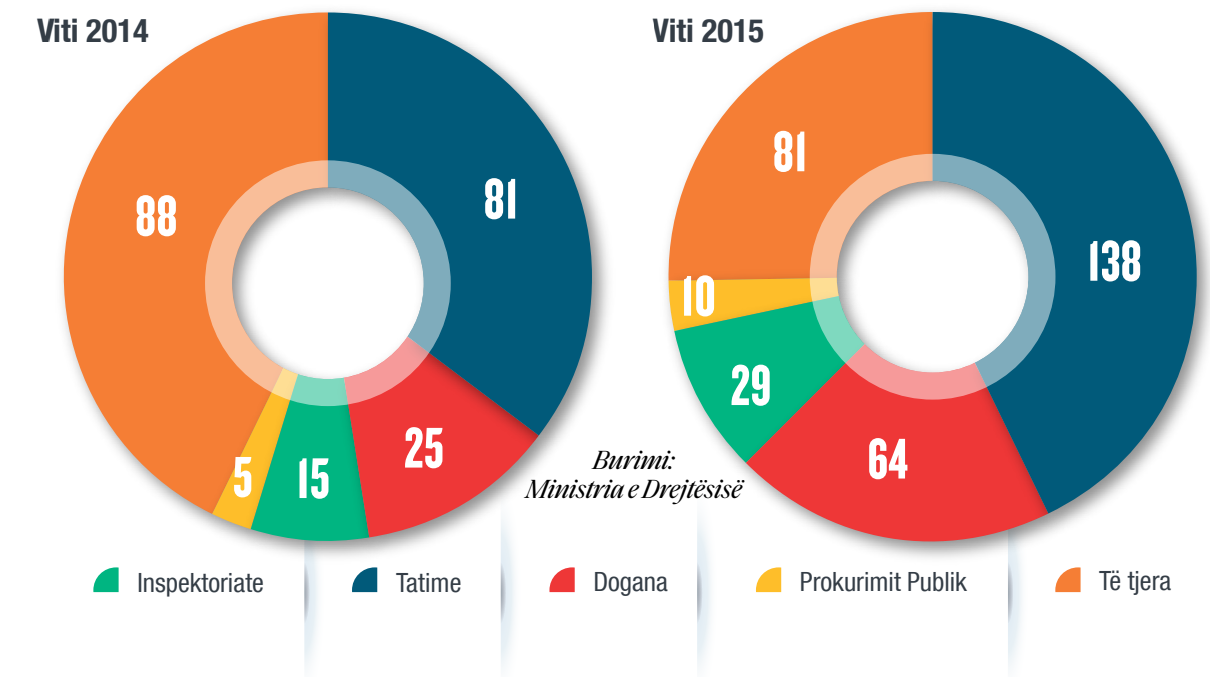


Figura 3. Paditë administrative të biznesit ndaj institucioneve të administratës publike të regjistruara në Gjykatën e Lartë



Të dhënat e mësipërme tregojnë se gjykatat administrative janë në pamundësi objektive për të shqyrtuar çështjet brenda afateve ligjore, po të konsiderohet numri i lartë i çështjeve të regjistruara përpara tyre, numri i kufizuar i gjyqtarëve si edhe fakti që rreth 50% e çështjeve nuk kanë lidhje drejtpërdrejtë me bizneset. Konstatohet se për hir të përmbushjes së afateve të shkurtuara të gjykimit shpesh vihet në diskutim *cilësia e vendimeve* të tyre ku mbizotëron dukshëm një raport në masën mesatarisht 70% të vendimeve në favor të institucioneve të administratës publike.

Të dhënat e mësipërme së bashku me profilin e identifikuar të shqetësimeve të biznesit gjatë takimeve dhe anketave të Sekretariatit për periudhën shtator dhe nëntor 2015, përbëjnë një bazë për të konturuar analizën mbi zgjidhjen e mosmarrëveshjeve në institucionet e mëposhtme:

1. Drejtoria e Apelit Tatimor
2. Drejtoria e Përgjithshme e Doganave
3. Komisionet e Ankimit (Inspektorate)
4. Komisioni i Prokurimit Publik

Nga ana tjetër, nga të dhënat e vetë këtyre institucioneve rezulton se vetëm në pak raste është vendosur pranimi i ankesave të biznesit. Konkretisht, DAT vetëm në 4% të rasteve,

në dogana në rreth 2% të rasteve, inspektoriatet shtetërore në një masë nga 0% deri në 40% të rasteve. Ndërsa, KPP ofron një tjetër panoramë, vendimet në favor të bizneseve në raport me numrin e çështjeve të shqyrtuara janë rreth 40% gjatë vitit 2014 dhe 50% gjatë vitit 2015. Këto institucione gjithashtu përfaqësojnë edhe modelet më tipike brenda administratës për trajtimin e ankimeve administrative.

1. SHQYRTIMI I ANKIMEVE ADMINISTRATIVE NË INSTITUCIONE

Më poshtë jepen në mënyrë sintetike disa elementë specifikë për çdo strukturë ankimi/apelimi të konsideruar për qëllime të këtij punimi. Sekretariati është ndalur në mënyrën e parashikimit në ligjet e posaçme të këtyre elementëve:

1. Varësia e strukturës përkatëse të ankimit/apelimit
2. Parimet e shqyrtimit administrativ
3. Aksesimi në procedurat e ankimit administrativ
4. Afatet e ankimeve administrative
5. Mënyra e shqyrtimit të ankimeve administrative-Vendimmarrja
6. Transparenca e procesit të shqyrtimit administrativ dhe vendimmarrjes

a. Drejtoria e Apelit Tatimor (DAT)

Procedurat e ankimit ndaj akteve të administratës tatimore parashikohet nga nenet 106-110 të Ligjit nr. 9920 datë 19.05.2008 “Për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë” (i ndryshuar) (Ligji Nr. 9920).

Tatimpaguesi mund të ankimojë kundër çdo njoftim vlerësimi, çdo vendimi që ndikon në detyrimin e tij tatimor, çdo kërkesë për rimbursim ose lehtësim tatimor, ose çdo akti ekzekutiv të posaçëm tatimor, në lidhje me tatimpaguesin. Ankimi në çdo rast duhet të bëhet me shkrim.

Skema 1. Funksionimi i DAT

STRUKTURA	• Drejtori e Veçantë në përbërje të Administratës Tatimore. • Drejtori emërohet nga: Ministri i Financave.
PARIMET	• E drejta për t'u dëgjuar dhe për të paraqitur provat; • Barra e provës bie mbi tatimpaguesin; • Arsytimi i vendimit nga DAT.
AKSESI	• Të parapaguajë të plotë shumën e detyrimit tatimor të ankimituar <i>[pa përfshirë gjokat]</i>, ose • Të vendosë garanci bankare minimalisht 6- muaj për shumën e detyrimit.
AFATET	• 30 ditëve kalendarike për dorëzimin e ankimit. • 60 ditë kalendarike për DAT, dhe mund të shtyhet në raste të vecanta me 30 ditë.
VENDIMI	• Vendimi mund të kundërshtohet në Gjykatën Administrative të Shkallës së Parë, brenda 30 ditëve kalendarike.
TRANSPARENCA	• Duhet të publikohen qëndrimet në faqen e DPT. Informacioni mbi procedurat jepet në website.

b. Komisioni i Prokurimit Publik (KPP)

Procedurat e ankimit në Komisionin e Prokurimit Publik janë të përcaktuara në sa më poshtë:

1. Ligjin nr. 9643 datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" (i ndryshuar)
2. Ligjin nr. 125/2013 "Për Konçesionet dhe Partneritetin Publik-Privat"
3. Ligjin nr. 9874 datë 14.02.2008 "Për Ankandin Publik" (i ndryshuar)
4. VKM nr. 184 datë 17.03.2010, e ndryshuar për miratimin e rregullores "Për organizimin dhe funksionimin e Komisionit të Prokurimit Publik"

Skema 2. Funksionimi i KPP

STRUKTURA	• KPP është person juridik publik, në varësi të Këshillit të Ministrave. Përbëhet nga 5 anëtarë, kryetari, zëvendëskryetari dhe tre anëtarë të emëruar me mandate të paracaktuara.
PARIMET	• Ankimi pezullon procedurën në Autoritetin Kontraktor. KPP është një organ shtetëror specifik, pothuajse-gjyqësor. Transparenca, parim baze.
AKSESI	• Pagesë 0.5% e vlerës së fondit limit pa TVSH për prokurimet; • Pagesë 10% të vlerës së sigurimit të ofertës ose 2% të vlerës së kontratës për koncensionet; • 0.5% të vlerës fillestare të ankandit, për ankandet.
AFATET	5 ditë, 7 ditë dhe 10 ditë sipas modelit të prokurimit. KPP duhet të marrë vendim për 7 ditë.
VENDIMI	• Vendimet miratohen me shumicë vote. Janë të detyrueshme me ligj. Mund të ankimohen në Gjykatën Administrative të Shkallës së Parë.
TRANSPARENCA	Informacioni, vendimet, modelet e ankimit, raportet vjetore jepen të detajuara në faqen e internetit të KPP-së.

e. Drejtoria e Përgjithshme e Doganave (DPD)

Procedurat e ankimit ndaj akteve të administratës doganore parashikohen nga Neni 289 i Ligjit nr. 8449 datë 27.01.1999 "Kodi Doganor i Republikës së Shqipërisë". Kjo dispozitë është aktualisht në fuqi deri më 01

qershor 2017, datë në të cilën do të hyjnë në fuqi dispozitat e Kodi të Ri Doganor të miratuar me Ligjin nr. 102/2014 datë 31.07.2014. Ankimet administrative paraqiten nga subjektet kundër çdo vendimi të autoriteteve doganore lidhur me një detyrim apo sanksion doganor.

Skema 3. Ankimi Administrativ në DPD

STRUKTURA	Nuk ka strukturë të dedikuar. Praktika ankimuese shqyrtohet nga Drejtoria Juridike dhe miratohet nga Drejtori i Përgjithshëm.
PARIMET	Kodi Doganor nuk përcakton parime specifike në lidhje me shqyrtimin e ankimit. Ankimi nuk pezullon aktin Administrativ.
AKSESI	Subjekti duhet të paguajë paraprakisht 100 të detyrimit doganor. Të paguajë paraprakisht 40% (në rast akcize 100%) të gjobës së përcaktuar në vendimin e autoritetit doganor.
AFATET	5 ditë për tu ankimuar, përveç për akcizën 30 ditë. DPD brenda 30 diteve duhet të japë vendimin.
VENDIMI	Kundër vendimit mund të bëhet ankim brenda 30-ditëve në Gjykatën Administrative të Shkallës së Parë.
TRANSPARENCA	Nuk përcaktohet në Kod Doganor. Nuk ka informacion mbi procedurat apo vendime dhe formate ankimi në faqen zyrtare të DPD.

f. Inspektoratet Shtetërore

Ligji bazë në fushën e inspektimeve është ligji nr. 10433 datë 16.06.2011 “Për Inspektimin në Republikën e Shqipërisë”. Ky ligj përcakton parimet kryesore të inspektimit, ndërsa

aspektet procedurale mbi ankimin administrativ përcaktohen nga VKM-të përkatëse specifike të cilat rregullojnë mënyrën e organizimit dhe funksionimit të inspektorateve të veçanta.

Skema 4. Ankimi administrativ në Inspektoriatet Shtetërore

STRUKTURA	Nuk ka strukturë të dedikuar. Është një njësi apo trupë kolegjinale ankimi, posaçërisht e krijuar brenda inspektoratit shtetëror.
PARIMET	Sipas Dispozitave të Kodit të Proçedurës Administrative.
AKSESI	Nuk ka kushte specifike.
AFATET	Brenda 30 ditëve duhet të bëhet ankimimi nga subjektet. Brenda 30 ditëve të shqyrtohet nga Inspektoriat.
VENDIMI	Brenda 30 ditëve nga marrja e vendimit të ankimohet në Gjykatë.
TRANSPARENCA	Forma orientuese ankimi tek faqja e Inspektoriatit Qendror. Nuk ka informacion mbi procedurat e ankimit në ISHSH dhe ISHTI apo Inspektoriate të tjera.

2. GJETJET E ANALIZËS

a. Aksesimi në procedurat e ankimit administrativ është i kufizuar

Sikurse parashtruam më lart, e drejta për t'u ankuar në rrugë administrative tek një organ ankimi/apelimi epror është e garantuar nga ana formale-juridike, duke qenë e parashikuar në të gjitha ligjet që zbatohen nga ana e institucioneve të sipërpërmendura¹⁴.

Nga analiza rezulton se rregullat e ankimit administrativ ndaj akteve administrative janë përgjithësisht të sistemuara duke qenë lehtësisht të identifikueshme nga ana e biznesit nëpërmjet një kërkimi të thjeshtë në përmbajtjen e ligjeve. Këto të fundit pavarësisht ndryshimeve midis tyre në mënyrën e formulimit reflektojnë parimet bazë mbi të cilat duhet të bëhet shqyrtimi i ankimeve administrative.

Disa ligje e kufizojnë në mënyrë të shprehur të drejtën e ushtrimit efektiv të një ankimi me përmbushjen nga ana e *bizneseve të disa parakushteve me natyrë financiare*. Kjo është evidente veçanërisht për ligjet e zbatuara nga administrata fiskale

14 E drejta e ankimit është e rregulluar nga dispozitat e mëposhtme:

- » Ankimet administrative në fushën e procedurave tatimore: Nenet 38 dhe 106 e vijues të Kreut III të Ligjit Nr. 9920 datë 19.05.2008 “Për Procedurat Tatimore në RSh” [i ndryshuar]
- » Ankimet administrative në fushën doganore: Neni 289 i Ligjit Nr. 8449 datë 27.01.1999 “Kodi Doganor i Republikës së Shqipërisë”. Kjo dispozitë është aktualisht në fuqi dhe mbetet e tillë deri më 1 qershor 2017, datë në të cilën do të hyjë në fuqi dispozitat e Kodi të Ri Doganor të miratuar me Ligjin Nr. 102/2014 datë 31.07.2014.
- » Ankimet administrative në fushën e inspektimeve: Neni 51 i Ligjit Nr.10433 datë 16.06.2011 “Për Inspektimin në Republikën e Shqipërisë”; dispozitat konkrete të VKM-ve përkatëse në bazë të të cilave krijohen, organizohen dhe funksionojnë inspektoratet përkatëse si edhe dispozitat e ligjeve material të zbatuara nga ana e secilit inspektorat.
- » Ankimet administrative në fushën e prokurimeve publike: Neni 63 e vijues të Ligjit Nr. 9643 datë 20.11.2006 “Për Prokurimin Publik” [i ndryshuar]

(tatime dhe dogana), të cilat sipas statistikave zyrtare dhe në raport me institucionet e tjera të analizuara në këtë punim, rezultojnë të kenë numrin më të lartë të ankimeve administrative të bëra përpara strukturave përkatëse të apelimit dhe në gjykatat administrative.

Ligji nr. 9920 datë 19.05.2008 “Për Procedurat Tatimore” (i ndryshuar) në Nenin 107¹⁵ të tij, parashikon se ankimi i tatimpaguesit merret parasysh vetëm kur tatimpaguesi plotëson njërin nga kushtet e mëposhtme:

- » ka paguar detyrimin tatimor që është objekt i ankimit, ose
- » ka paraqitur dokumentin bankar që vërteton vendosjen e garancisë bankare për jo më pak se 6 muaj për shumën e detyrimit.

Në mungesë të përmbushjes së njërit prej kushteve alternative të mësipërme, Drejtoria e Apelit Tatimor, ka të drejtë të *refuzojë* shqyrtimin e ankimit, duke mos e shqyrtuar në themel atë, pavarësisht se tatimpaguesi mund të ketë përmbushur të gjitha kushtet e tjera procedurale dhe ato që lidhen me afatet e dorëzimit të ankimit sipas dispozitave të Ligjit nr. 9920.

15 Tatimpaguesi, i cili kërkon të ankimohet, sipas pikës 1 të nenit 106 të këtij ligji, duhet që bashkë me ankesën të paguajë shumën e plotë të detyrimit tatimor ose të vendosë minimalisht 6 muaj, por jo më pak se afati, sipas të cilit vendimi ka marrë formë të prerë për shumën e plotë të detyrimit tatimor, të përcaktuar në njoftimin e vlerësimit të administratës tatimore. Shuma e pagueshme ose shumën e vënë si garanci bankare, sipas pikës 1 të këtij neni, përjashton gjambat e përfshira në vlerësimin tatimor të ankimit. Ankimi merret në shqyrtim vetëm kur tatimpaguesi ka paguar detyrimin tatimor, që është objekt i ankimit, ose ka paraqitur dokumentin bankar që vërteton vendosjen e garancisë, sipas përcaktimit të pikave 1 dhe 2 të këtij neni. Akti administrativ, i lëshuar nga administrata tatimore dhe për të cilin nuk është ankimuar në rrugë administrative, nuk mund të ankimohet në rrugë gjyqësore

Ligji nr. 8449 datë 27.01.1999 “Kodi Doganor i Republikës së Shqipërisë” në Nenin 289 të tij, parashikon se subjekti ankimues, përpara se të ankimojë tek Drejtori i Përgjithshëm i Doganave vendimin e një autoriteti doganor, duhet të plotësojë në mënyrë kumulative kushtet e mëposhtme:

- » të paguajë 100% të detyrimit të përcaktuar në vendimin e autoritetit doganor.
- » të paguajë 40% të masës së gjobës, të përcaktuar në vendimin e autoritetit doganor.

Ligji nr. 61/2012, “Për Akcizat në Republikën e Shqipërisë” (i ndryshuar) në nenin 105 të tij, parashikon se subjekti që paraqet ankimin administrativ, duhet të plotësojë në mënyrë kumulative kushtet e mëposhtme:

- » të paguajë 100% të detyrimit të akcizës të përcaktuar në vendimin e autoritetit doganor.
- » të vendosë garanci¹⁶ mbi 100% të shumës së gjobës të përcaktuar në vendimin e autoritetit doganor.

Drejtorja juridike e cila është struktura në Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave që trajton rastet e ankimeve administrative, i merr në shqyrtim ato vetëm kur konfirmohet me autoritetet doganore përkatëse përmbushja e kushteve të mësipërme. Në mjaft raste kjo drejtori orienton bizneset për përmbushjen e kushteve paraprake lidhur me depozitim të ankimeve administrative.

Nga intervistat e kryera me bizneset rezulton se:

¹⁶ Garancia mbi 100% të shumës së gjobës, në bazë të Urdhërit Nr. 4 datë 14.04.2015 “Mbi mospranimin e garancive të lëshuara nga shoqëritë e sigurimit për qëllime të rekursit administrative në kuadër të Ligjit Nr. 61/2012” (i ndryshuar) pranohet vetëm kur janë lëshuar nga bankat e nivelit të dytë. Gjithashtu kjo garanci duhet të jetë në përputhje me formatin e miratuar sipas Nenit 76 dhe Aneksit 23 të VKM Nr. 612 datë 05.09.2012 “Për dispozitat zbatuese të ligjit “Për Akcizat” (i ndryshuar).

detyrimet e vendosura për parapagimin e detyrimit në rastin e detyrimeve tatimore dhe në parapagimin e detyrimit si edhe të 40% të gjobës së vendosur në rastin e detyrimeve doganore, konsiderohen si kufizime të rëndësishme dhe pengesa jo objektive të ushtrimit efektiv të së drejtës së ankimit përpara organit administrativ.

Në vlerësimin e bizneseve këto kushte (sidomos parapagimi i gjobës në rastin e rivlerësimit doganor) nuk janë proporcionale dhe kanë karakter penalizues duke krijuar barriera artificiale për bizneset për të ankimuar veprimet arbitrare të administratës tatimore apo doganore. Ky përbën realisht një problem të madh për bizneset të cilat dëshirojnë të ankimojnë vendimet e administratave përkatëse.

Ekziston një perceptim i përgjithshëm mbi faktin se shpeshherë rivlerësimi i detyrimeve tatimore ose doganore kryhet në mënyrë arbitrare nga administratat përkatëse pikërisht për të krijuar të ardhura dhe për të arritur objektivat dhe planet e tyre buxhetore, duke shfrytëzuar këto “mundësi” ligjore. Në këtë aspekt, parashikimet e legjislacionit të zbatueshëm veçanërisht në fushën tatimore dhe doganore, konsiderohen nga biznesi se favorizojnë administratën në marrjen e vendimeve arbitrare. Institucionet fiskale kanë “*de facto*” epërsi ligjore ndaj biznesit në përballjen me to, pasi ky i fundit duhet të parapaguajë detyrimet pa u shqyrtuar ende në thelb mosmarrëveshja.

Një shqetësim tjetër lidhet me subjekte të caktuara të cilat janë *de facto* të falimentuara dhe nuk kanë mundësi të parapaguajnë detyrimet e tyre sipas parashikimeve ligjore të mësipërme. Në mungesë të përmbushjes së këtyre kushteve, ankimet administrative refuzohen për rrjedhojë

“*me të drejtë*” nga organet e apelimit.

Referuar sa më sipër aspektet negative lidhen me dy momente:

- » Nuk realizohet kontrolli i brendshëm i akteve administrative (pra nuk shqyrtohen në themel Njoftim Vlerësimi apo Njoftim Detyrimi Doganor) të lëshuara nga administratat përkatëse;
- » Subjektet kufizohen të ushtrojnë efektivisht të drejtën e ankimit administrativ duke mos patur mundësi për të paraqitur prova, argumentuar shkeljet e administratës, dhe kundërshtuar elementet e akteve administrative.

Sa më sipër, rezultojnë si gjetje të bëra nga Sekretariati edhe më herët në Dokumentin e Punës “*Propozime për Përmirësimin e Procesit të Kontrollit Tatimor: Analizë në kuadër të Përmirësimit të Klimës së Biznesit në Shqipëri*”¹⁷ (shtator 2015). Në këndvështrimin e Sekretariatit, ekzistenca e këtyre parakushteve vendos biznesin në pozita inferiore dhe administratën tatimore në pozita dominuese. Në lidhje me ankimet administrative të paraqitura përpara inspektorateve shtetërore, legjislacioni në fuqi nuk parashikon ndonjë parakusht të natyrës financiare që duhet të përmbushet nga subjekti ankimues në momentin e kryerjes së ankimit administrativ.

E njëjta situatë është edhe për ankimet administrative që depozitohen pranë Komisionit të Prokurimit Publik¹⁸ nga subjektet ankimuese.

¹⁷ <https://www.investment.com.al/sq/events/mbledhja-nr-2-5-tetor-2015-1600-2/>

¹⁸ Specifika në këtë rast lidhet me faktin se kryerja e ankimit administrativ pranë Komisionit të Prokurimit Publik është objekt i tarifave. Konkretisht në Nenin 63 paragrafi 10 i Ligjit Nr. 9643 datë 20.11.2006 “Për Prokurimin Publik” (të ndryshuar) parashikohet se “Çdo ankesë në Komisionin e Prokurimit Publik bëhet kundrejt pagesës. Rregullat dhe tarifat e pagesës përcaktohen me vendim të Këshillit të Ministrave”. VKM të zbatueshme për këtë qëllim janë si më poshtë: Për procedurën e prokurimit duhet të paguajë një tarifë sipas VKM-së nr. 261 datë 17.03.2010 e cila është 0,5% e vlerës së fondit limit (pa TVSH);

Pagesa e tarifës i kthehet ankimuesit, si në prokurimet publike, ankandet, ashtu dhe në koncesionet/PPP kur në fund të procesit të ankimit, ankesa e subjektit pranohet. Kur ankesa nuk pranohet, të ardhurat e arkëtuara nga tarifa e ankimit derdhen 100% në Buxhetin e Shtetit.

b. Ankimi administrativ në strukturat e apelimit - proces joefektiv

Nga analiza jonë, rezulton se bizneset e shikojnë ankimin administrativ në strukturat e apelimit të ngritura pranë institucioneve të administratës me dyshim. Nuk ekziston një marrëdhënie besimi. Ankimi administrativ si mjet juridik për të kundërshtuar aktet e administratës në këto struktura shikohet nga biznesi më tepër si një kusht apo fazë paraprake e detyrueshme, që duhet të përmbushet me qëllim që më pas t’i drejtohen gjykatave administrative¹⁹.

Kjo gjetje, mbështetet edhe nga statistikat e prezantuara më lart lidhur me numrin e ulët të vendimeve në favor të bizneseve, sidomos në lidhje me ankimet administrative të shqyrtuara nga Drejtorja e Apelit Tatimor dhe Drejtori i Përgjithshëm i Doganave ku impakti financiar për bizneset është më i lartë. Gjithashtu, fakti që pothuajse në të gjitha rastet e mosmarrëveshjeve me këto institucione, biznesi i drejtohet juridiksionit gjyqësor për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve administrative, është një tjetër argument që tregon shkallën e lartë të mosbesimit që kanë bizneset ndaj

Për procedurat e koncesioneve/ppp duhet të paguajë një tarifë sipas VKM-së nr. 401, datë 13.05.2015, e cila është 10% e vlerës së sigurimit të ofertës në rastet kur është kërkuar një sigurim ofertë ose 2% e vlerës së parashikuar të kontratës koncesionare.

Për procedurat e ankandëve duhet të paguajë një tarifë sipas VKM-së nr. 56, datë 19.01.2011 e cila është 0,5 % e vlerës fillestare të ankandit.

¹⁹ Në parim, palët e interesuara mund t’i drejtohen gjykatës vetëm pasi të kenë ezauruar rekursin administrativ (Neni 137/3 i Kodit të Procedurave Administrative [i azhurnuar Tetor 2012])

vendimeve të këtyre strukturave. Pavarësisht se në një shkallë më të ulët, i njëjti perceptim si më lart është edhe për vendimet e Komisioneve të Ankimit, të ngritura si struktura apeluese pranë inspektorateve shtetërore të veçanta. Gjatë vitit 2015 ka një rritje të numrit të ankimeve të bizneseve ndaj vendimeve të tyre në gjykatat administrative. Vendimet e institucioneve të përmendura më sipër, shpeshherë janë të paragjykuara për shkak të mënyrës së krijimit, organizimit dhe funksionimit të tyre të përcaktuar nga ligji dhe për shkak të elementëve të “konfliktit të interesit” që kanë trupat kolegjiale që merren me shqyrtimin e ankimeve. Për ta konkretizuar, më poshtë janë analizuar dy raste:

Rasti 1: Drejtoria e Apelit Tatimor (DAT) nuk perceptohet si një strukturë e pavarur nga pjesa tjetër e administratës tatimore dhe e paanshme në vendimet e saj. Vendimet e kësaj të fundit janë në shumicën e rasteve kundër bizneseve dhe në favor të vetë administratës.

Në bazë të Ligjit nr. 9920 datë 19.05.2008 “Për Procedurat Tatimore” (i ndryshuar), ankimet administrative ndaj akteve të drejtorive tatimore, ankimohen pranë Drejtorisë së Apelit Tatimor (DAT). DAT është e pajisur nga ligji me kompetencën e kontrollit edhe të akteve të drejtorive rajonale nëpërmjet shqyrtimit të ankimit tatimor të tatimpaguesit. Në përfundim të procedimit administrativ, ajo ka të drejtë të vendosë: a) lënien në fuqi të aktit, objekt ankimi dhe rrëzimin e ankimit; b) shfuqizimin/revokimin e aktit, objekt ankimi; c) ndryshimin e aktit, objekt ankimi, duke e pranuar pjesërisht ankimin.

DAT formalisht²⁰ parashikohet si një njësi e pavarur brenda administratës, por fakti që operon nën strukturën e Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve dhe me një strukturë dhe personel të vendosur në dispozicion nga ana e Drejtorisë së Përgjithshme, e vendos në dyshim sovranitetin e vendimeve mbi ankimet administrative. Për më tepër sikurse është evidentuar edhe me parë nga Sekretariati²¹, numri i ulët i vendimeve në favor të tatimpaguesve, ka bërë që në praktikë ky organ të perceptohet më tepër si shtojcë e administratës tatimore sesa si një organ i pavarur. Për më tepër, që roli i DAT vihet në diskutim nga vetë Ligji nr. 9920 në të cilin parashikohet se: *vendimet e DAT janë sërish të apeluashme nga administrata tatimore kur kjo e fundit nuk është dakord me to*.²² Referuar të dhënave të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë, kjo e fundit ka vendosur në favor të administratës tatimore (drejtorive rajonale) kur këto të fundit kanë ankimuar vendimet e DAT në vetëm 1,4% (2014) dhe 2,4% (2015) të rasteve.

Në thelb, kjo mundësi e ankimit që ju është lënë nga Ligji nr. 9920 drejtorive rajonale, shfrytëzohet në masën 100% të rasteve prej këtyre të fundit dhe vlerësohet se bëhet me qëllim, për t'i bërë të pamundur tatimpaguesit kthimin e shumës së parapaguar për shqyrtimin e ankimit, sipas parashikimeve të Nenit 110 të Ligjit nr. 9920, duke rritur kështu në mënyrë artificiale kostot për bizneset dhe për administratën për ndjekjen gjyqësore të çështjeve.

²⁰ Neni 16 paragrafi 4: “Drejtoria e apelit është një njësi e pavarur brenda administratës tatimore qendrore”. Neni 18: “Drejtoria e apelit tatimor është në përbërje të administratës tatimore qendrore dhe është e pavarur në vendimarrje. Drejtoria e drejtorisë së apelit tatimor emërohet nga Ministri i Financave”

²¹ <https://www.investment.com.al/sq/events/mbledhja-nr-2-5-tetar-2015-1600-2/>

²² Neni 109 paragrafi 3: “Administrata tatimore, e cila ka

Rasti 2: Komisionet e ankimit të ngritura si struktura apeluese pranë inspektorateve shtetërore të veçanta, kanë në disa raste në përbërje të tyre, edhe vetë inspektorin i cili ka nxjerrë aktin administrativ për masën administrative përkatëse (p.sh. gjobë) duke krijuar situatë flagrante të konfliktit të interesit të ndaluar në kuptim të parimeve të Kodit të Procedurave Administrative dhe parashikimeve të Ligjit nr. 10433 datë 16.06.2011 “Për Inspektimin në Republikën e Shqipërisë”. Rast konkret është shqyrtimi i ankimeve administrative në ZSHDA, nga kryeinspektori i cili merr vendim përfundimtar edhe për ankimet administrative ndaj masave të vendosura nga po ai vetë.

Nga analiza e Sekretariatit dhe nga informacionet e mbledhura nga ekspertët e fushës, konstatohet se ankimet administrative nuk shqyrtohen në mënyrë efektive brenda strukturave të apelit. Kjo lidhet me disa arsye të cilat jepen në

nxjerrë vendimin administrativ, objekt ankimi, mund ta apelojë vendimin e drejtorisë së apelit tatimor në gjykatë, brenda 30 ditëve kalendarike nga data e marrjes dëni për këtë vendim”. Me Vendimin Nr. 39 datë 30.06.2014 Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë me një arsyetim të sforcuar ka rrëzuar kërkesën e Gjykatës së Apelit Tiranë për të shfuqizuar si të papajtueshëm me Kushtetutën, nenin 109/3 duke argumentuar midis të tjerash se: “Drejtoria Rajonale Tatimore dhe Drejtoria e Apelit Tatimor pranë Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve nuk qëndrojnë në raport varësie hierarkike ndërmjet tyre, pasi ligjëvënës nuk ka parashikuar elementët kryesorë që e drejta administrative ka evidentuar për varësinë hierarkike administrative, siç është elementi i llogaridhënies, pra detyrimin e Drejtorisë Rajonale Tatimore të japë informacion dhe të shpjegojë qëndrimin e saj në veprimtarinë e kontrollit. Në mungesë të këtyre karakteristikave, sipas shumicës, pajisja e Drejtorisë së Apelit Tatimor nga ligji, midis të tjerash, edhe me kompetencën e shfuqizimit/revokimit të akteve të Drejtorisë Rajonale Tatimore, nuk është shprehje e varësisë hierarkike midis këtyre organeve, por përfaqëson mekanizmin kontrollues të ushtrimit të veprimtarisë së Drejtorisë Rajonale Tatimore në pajtueshmëri me ligjin”.

mënyrë të përmbledhur si më poshtë:

1. Nuk ka seanca të mirëfillta të rishikimit të brendshëm administrativ apo të shqyrtimit të ankimit administrativ. Përveç Drejtorisë së Apelit Tatimor²³ dhe Komisionit të Prokurimeve Publike²⁴ të cilat ndjekin një procedurë tashmë të **konsoliduar** në lidhje me organizimin dhe zhvillimin e mbledhjeve për çështjet e ankimuar duke ju dhënë mundësi ankimesve për t'u dëgjuar si edhe për të paraqitur prova dhe argumenta, strukturat e tjera të apelit mjaftohen me shqyrtimin e akteve shkresore të paraqitura nga palët. Ankimimi në Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave është në varësi ekskluzive të Drejtorit të Përgjithshëm. Nuk ka një strukturë të mirëfilltë për shqyrtimin e ankimeve administrative. Rastet konkrete shqyrtohen nga Drejtoria Juridike, e cila midis të tjerave merret edhe me ankimet administrative. Vetëm 1,6 % e ankimeve të shqyrtuara nga DPD gjatë vitit 2015 janë në favor të bizneseve. Pjesa tjetër e ankimeve ankimohen pothuajse të gjitha në gjykatat administrative. Ndërkohë, strukturat e tjera të apelit mjaftohen vetëm me shqyrtimin e akteve shkresore të paraqitura nga palët pa prezencën e tyre. Kjo është evidente në rastin e shqyrtimit të ankimeve në DPD dhe inspektorate.

²³ Neni 108 paragrafi 4 i Ligjit Nr. 9920 parashikon se: “Tatimpaguesi ka të drejtë ta paraqesë personalisht çështjen para drejtorisë së apelit tatimor ose të caktojë një person për ta përfaqësuar para kësaj drejtorie”.

²⁴ Neni 19/1 i Ligjit Nr. 9643, datë 20.11.2006 “Për Prokurimin Publik” (i ndryshuar) parashikon se “Komisioni i Prokurimit Publik është organi më i lartë në fushën e prokurimeve, që shqyrton ankesat për procedurat e prokurimit, në përputhje me kërkesat e përcaktuara në këtë ligj. Komisioni i Prokurimit Publik është një organ kolegjial dhe i organizuar në formën e një quasi-gjykate e cila në raport me të gjitha strukturat e tjera paralele për institucione të ndryshme, ka kompetenca dhe tagra të tjera të cilat garantojnë në një masë të kënaqshme përbushjen e parimeve të rishikimit administrative sipas parimeve të sanksionuara në Kodin e Procedurave Administrative.

2. Kompetencat e parashikuara në ligjet e posaçme për institucione të ndryshme lënë vend për interpretime. Edhe në rastin kur këto kompetenca janë të mirëpërcaktuara sërish strukturat e apelimit vendosin në kapërcim të këtyre kompetencave²⁵. Kjo vjen si rezultat i faktit se këto struktura apelimi nuk njohin parimet dhe dispozitat e Kodit të Procedurave Administrative, por janë të prirur që në mënyrë të ngurtë të zbatojnë vetëm dispozitat e ligjit të posaçëm mbi bazën e të cilit ato organizohen dhe funksionojnë. Në jo pak raste, vetë dispozitat e ligjeve/udhëzimeve të posaçme janë në kundërshtim me ato të Kodit të Procedurave Administrative të cilat në çdo rast duhet të kenë përparësi meqenëse janë pjesë e një ligji në shkallë hierarkie më të lartë²⁶ se ligjet e thjeshta.

3. Në mjaft raste administrata nuk interpreton dispozitat ligjore të legjislacionit në kushtet e mirëbesimit dhe nuk garanton parimin e përgjithshëm në fushën e të drejtës sipas të cilit në rastin kur një parashikim ligjor që rregullon një situatë të caktuar është e mjegullt, dispozita do të interpretohet në favor të palës tjetër dhe jo të shtetit. Kjo është evidente sidomos në rastin e zbatimit të ligjeve nga administrata tatimore. Për shembull, klasifikimi i subjekteve për efekt të përgjegjësisë tatimore me TVSH, bëhet shpeshherë në kapër-

25 Në disa raste DAT disponon në vendim edhe për çështje të cilat nuk janë ngritur për shqyrtim nga pala ankimese, duke lënë detyra për administratën tatimore për të kryer rikontrôle apo vizita fiskale për rivlerësimin e detyrimit tatimor;

26 Kodet miratohen me shumicë të cilësuar prej 3/5 e anëtarëve të Kuvendit të Shqipërisë.

cim të përcaktimeve të VKM Nr. 953 datë 29.12.2014 “Për dispozitat zbatuese të ligjit nr. 92/2014, “Për tatimin mbi Vlerën e Shtuar në Republikën e Shqipërisë” sa i përket klasifikimit të profesionit apo shumës së qarkullimit vjetor për efekt të klasifikimit si subjekt tatimpagues me përgjegjësi tatimore me TVSH. Raste të tilla sjellin një numër të madh të mosmarrëveshjeve të cilat ndiqen më pas në rrugë administrative dhe gjyqësore duke rritur artificialisht ngarkesën për administratat respektive. Në raste të tjera, kjo e fundit prezumon “*a priori*” shkeljen e kryer nga ana e tatimpaguesit, duke e vendosur këtë të fundit në pozitën për të provuar që nuk ka kryer shkelje në fushën tatimore, në vend që të ndodhë e kundërta, administrata të japë më parë prova dhe argumenta për shkeljen dhe tatimpaguesi të jetë i detyruar më pas të paraqesë kundër argumentet apo provat e tij. Megjithatë, ligje të ndryshme si p.sh. Ligji nr. 10433 datë 16.06.2014 “Për Inspektimin” kanë sjellë disa risi në sanksionimin e disa parimeve të së drejtës administrative që garantojnë në një nivel të lartë trajtimin e ndershëm nga ana e administratave inspektuese. Konkretisht, në Nenin 8 “*Parimi i dispozitës së favorshme ligjore*” të tij parashikon si vijon: *1. Kur dispozitat ligjore, në bazë të të cilave vepron inspektimi, janë të paqarta apo bien në kundërshtim me njëra-tjetrën, inspektori vepron në mënyrën që çënon më pak subjektin e inspektimit. 2. Kur subjekti i inspektimit ka vepruar në përputhje me një kërkesë ligjore që bie në kundërshtim me një kërkesë tjetër ligjore, veprimi i tij nuk do të konsiderohet në shkelje të ligjit*”.

4. Në praktikë vihet re mos-koordinimi institucional, udhëzime kontradiktore me njëra-tjetrën, boshllëk ligjor apo shkelje thelbësore në parimet e së drejtës të cilat i faturohen si kosto bizneseve dhe vështirësojnë aktivitetin e tyre. Për shembull, procedurat ndër vite për njohjen e shpenzimeve për operacionet hidrokarbure, si të përjashtuara nga TVSH (sektori i hidrokarbureve) kanë qenë jo të qarta dhe jo të monitorueshme duke krijuar konfuzion tek bizneset e këtij sektori i cili ka një kontribut të rëndësishëm në ekonominë e vendit. Sot këto procedura po kthehen në *bumerang* për këto biznese duke shkaktuar kosto pafund dhe pasiguri për investime të mëtejshme. Gjithashtu, ndër vite janë mbartur praktika të kërkesave për *Autorizim për Njohje Shpenzimesh të Përjashtuara*, të paraqitura nga bizneset për të cilat ende sot nuk është kthyer asnjë përgjigje nga AKBN. Si rast absurd dhe shembull ezaurues të shkeljeve thelbësore të administratës, mund të silllet edhe kërkesa nga një ZVRPP, që banka e nivelit të dytë ta pajisë atë me tekstin e bazës ligjore (VKM) me vulë të njomë të Këshillit të Ministrave!

5. Mungesa e praktikave të konsoliduara dhe unifikuara nga administrata, e vështirësuar më tej me ndryshimet e shpeshta ligjore. Në takimet e zhvilluara me bizneset dhe shoqatat, por edhe me institucionet publike ka një dakordësi për domosdoshmërinë e praktikave të unifikuara nga administrata sidomos ato tatimore dhe doganore. Bizneset shumë herë janë të paqarta për trajtimin e situatave specifike si në rastin e sektorit bankar për provigjionet dhe TVSH për shërbimet financiare, në rastin

e sektorit të hidrokarbureve (operacionet e kërkim & zhvillim) për njohjen e shpenzimeve të përjashtuara nga TVSH, në rastin e sektorit të teknologjisë së informacionit për importimin e programeve kompjuterike apo në rastin e industrisë së ndërtimit. Ka një qëndrim të dyzuar lidhur me qëndrimet dhe qartësinë e përgjigjeve përfundimtare që i jepen bizneseve, duke lënë për çdo rast “*një dritare të hapur*” për administratën tatimore, si mundësi për të gjetur në shkelje bizneset dhe për t’i penalizuar ato, p.sh. rasti i gjobave për vendosjen e kasave fiskale për disa lloje biznesesh të cilët edhe pse kryenin arkëtimet nëpërmjet rrugëve bankare, detyroheshin të pajiseshin më kasa fiskale. Vetëm së fundmi DAT publikoi një vendim lidhur me mënyrën se si do të trajtoheshin këto raste.

6. Mungesë e infrastrukturës së përshtatshme për zhvillimin e seancave të shqyrtimit të ankimit administrativ.

7. Mungesë e kapaciteteve të qëndrueshme të trajnuara dhe të azhornuara me legjislacionin, dinamikën e ndryshimeve të tij dhe të mbrujtura me frymën e trajtimit të biznesit si partner. Nga pothuajse të gjitha bizneset me të cilat u zhvilluan takime, u ngrit shqetësimi lidhur me ndryshimin e shpeshtë të stafit në institucionet që ofrojnë shërbime për bizneset²⁷. Kjo sipas tyre sjell humbje të “kujtesës institucionale”, nevojën për kryerjen e trajnimeve të vazhdueshme dhe vonesa në kthimin e përgjigjeve nga këto institucione edhe për procedura të thjeshta dhe të konsoliduara tashmë, të cilat rrisin

27 Shembuj të paraqitura nga bizneset: ZVRPP

artificialisht numrin e mosmarrëveshjeve që krijohen midis bizneseve dhe administratës. Pakënaqësi ka mbi aftësitë profesionale të administratës dhe njohjen/përditësimin me legjislacionin, dinamikën e ndryshimeve të tij dhe njëkohësisht komunikimin e frymën e trajtimit të biznesit.

- 8. Vetë bizneset nuk e njohin si duhet sistemin e ankimit administrativ ndaj akteve të administratës publike.** Në mjaft raste ata mjaftohen me ndjekjen e problematikave të tyre nëpërmjet ankesave të thjeshta apo kontakteve direkte, në rastin kur administrata kthen përgjigje me vonesë apo nuk kthen fare përgjigje, duke mos ndjekur procedurat dhe afatet për dorëzimin e ankimeve administrative formale. Këtu ka vend edhe për investime nga biznesi në rritjen e kapaciteteve të brendshme profesionale, për të njohur dhe respektuar si duhet procedurat e institucioneve lidhur me specifikat e ankimit administrativ si edhe parimet e Kodit të Procedurave Administrative.

c. Mungesa e transparencës lidhur me procedurat e ankimit dhe bërja publike e vendimarrjes

Nga analiza e kryer rezulton se vetëm disa institucione publikojnë informacion të qartë, të plotë dhe të saktë lidhur me procedurat e ankimit të akteve administrative.

Konkretisht, në lidhje me procedurat e ankimit administrativ pranë DAT, KPP, QKR apo Inspektoratit Qendror ka informacion të publikuar në seksione të dedikuara në faqet zyrtare në internet, lidhur me ankimet/ankesat dhe me mjete reale që kanë bizneset në dispozicion për të kundërshtuar vendimet e këtyre institucioneve.

Nga ana tjetër, vetëm KPP ka të publikuara në mënyrë sistematike vendimet e saj, të cilat janë të arsyetuara në një masë të kënaqshme. Këto vendime të publikuara i hapin rrugë unifikimit administrativ²⁸ të praktikës në zgjidhjen e rasteve të ngjashme në fushën e prokurimeve publike, i japin subjekteve një panoramë të plotë mbi qëndrimet lidhur me çështje të veçanta apo specifike dhe e ngarkojnë administratën me “barrën” për t’i qëndruar interpretimeve të saj të dhëna më herët duke kufizuar diskrecionin e tepërt, që çon në subjektivizma apo në marrjen e vendimeve arbitrare.

Gjithashtu, KPP publikon edhe raportet vjetore të punës së institucionit të cilat përmbajnë statistika lidhur me numrin e çështjeve të shqyrtuara, rezultatet e shqyrtimit, numrin e çështjeve të ankimuara më tej në juridiksionin gjyqësor, mënyrën dhe afatet e trajtimit të problematikave dhe një pasqyrë të plotë të tyre. Ndërsa institucionet e tjera lënë për të dëshiruar në drejtim të publikimit të vendimeve, apo raste kur nuk kanë fare as faqe interneti si disa inspektoriate, p.sh. Inspektoriat i Minierave.

Sa i përket publikimeve të DAT, konstatohet se DAT nuk ka ende të publikuara në mënyrë sistematike të gjitha vendimet/qëndrimet e saj²⁹. Vendimet e publikuara nuk sqarojnë problematikat kryesore që shqetësojnë bizneset e mëdha dhe që kanë impakt për to (p.sh. në lidhje me provigjionet e bankave, shpenzimet e zbritshme apo të pazbritshme etj.). Raportet vjetore të punës dhe udhëzimet e tjera të DAT lidhur me trajtimin që duhet të bëjnë strukturat e administratës në ras-

²⁸ Unifikimi gjyqësor është kompetencë vetëm e kolegjeve të bashkuara të Gjykatës së Lartë

²⁹ Deri më 11.02.2015 rezultojnë të publikuara vetëm 34 vendime në <https://www.tatime.gov.al/sq/al/Sherbimet/Apelimet%20Tatimore/Pages/Vendime.aspx>

te të caktuara janë vetëm për përdorim të brendshëm të administratës dhe nuk bëhen të njohura për publikun.

Në mungesë edhe të një Manuali mbi Procedurat Tatimore, është gjithmonë e më e vështirë për biznesin të krijojë një ide mbi qëndrimet e administratës tatimore dhe vetë kjo e fundit e ka të vështirë të krijojë praktika të konsoliduara. Mungesa e qëndrimeve të unifikuara të administratës tatimore është trajtuar edhe më parë nga Sekretariati.³⁰ Në rastin e administratës tatimore, mbetet problem trajtimi i ankesave jo-formale të paraqitura nga bizneset dhe mungesa e kthimit të përgjigjeve nga administrata tatimore brenda afatit të përgjithshëm 30-ditor. Në shumicën e rasteve përgjigjet dhe arsyetimi lidhur me çështjet e veçanta për të cilat biznesi kërkon interpretim përfundimtar lidhur me trajtimin tatimor, janë të paqarta dhe i bëjnë bizneset edhe më konfuze. IQ³¹, DAT³² dhe KPP³³ kanë të publikuara disa forma standarde lidhur me ankimin administrativ duke dhënë një asistencë të arsyeshme për subjektet, në lidhje me ankimin administrativ. Nëse në rastin e DAT apo të Inspektoratit Qendror format e ankimit administrativ janë të natyrës orientuese, ankimi administrativ në KPP duhet të kryhet vetëm sipas Formularit Standard të miratuar për këtë qëllim.

d. Gjetje të tjera

- 1.** Biznesi përballë institucioneve shtetërore nuk është në pozita të barabarta

³⁰ <https://www.investment.com.al/sq/events/mbledhja-nr-2-5-tetor-2015-1600-2/>

³¹ Forma standarde inspektimi- Ankesë për vendimin përfundimtar

³² Formulari i apelimit tatimor

³³ Formulari i Ankesës Për Prokurimin

- a. Shqetësimi kryesor i paraqitur nga bizneset si edhe nga ekspertët e fushës, është se gjatë shqyrtimit administrativ të mosmarrëveshjes në lidhje me një akt të administratës, biznesi vendoset në pozita inferiore dhe jo të barabarta me organin administrativ. Për shembull, në rastet kur ankimet në lidhje me paligjshmërinë apo pavlefshmërinë e aktit administrativ/vendimeve të organeve të apelimit dërgohen në gjykata, bizneset duhet të përballen me disa institucione njëkohësisht. Rastet më tipike janë ankimet ndaj vendimeve të Drejtorisë së Apelit Tatimor, Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave apo Komisionit të Prokurimit Publik, të cilëve iu shtohet edhe Avokatura e Shtetit, duke dubluar kështu funksionet për mbrojtjen e interesave të shtetit në mosmarrëveshjen në gjykim. Nga vetë institucionet e intervistuar nga Sekretariati konfirmohet se kjo situatë vjen si rezultat i një kontraktimi të brendshëm institucional, nevojës “për të qenë në rregull me detyrën dhe për të mos u ndjerë të paragykuar”, si edhe në përmbushje të misionit për të mbrojtur në çdo rast interesat e shtetit, edhe në ato raste kur praktika gjyqësore në mënyrë përfundimtare dhe të konsoliduar ka konfirmuar shkeljet flagrante të administratës.
- b. Gjithashtu, një tjetër arsye për sa më sipër, lidhet me faktin se organet e administratës e ndjejnë veten të “detyruara” të përmbushin rekomandimet e radhës të lëna për zbatim nga Kontrolli i Lartë i Shtetit (KLSH), duke qenë në çdo rast përballë biznesit. Pavarësisht se organet e administratës nuk janë dakord me rekomandi-

met e KLSH, të cilat janë jo të detyrueshme për t'u zbatuar *a priori* prej tyre, sërish preferojnë t'i zbatojnë këto rekomandime edhe kur zbatimi i tyre dëmton në mënyrë të paligjshme të drejtat ligjore dhe ekonomike të fituara nga bizneset.

- c. Në këtë mënyrë, organet e administratës ndihen të mbrojtur nga *"paragjykimi"*, masat administrative apo kallëzimet penale që mund të rekomandohen ndaj tyre nga KLSH, duke ia faturuar bizneseve koston e shkeljeve/parregullsive të vetë administratës.
- d. Administrata publike nuk e njeh si duhet rolin institucionit të Avokatit të Shtetit dhe kompetencat e tij. Administrata nuk kërkon nga Avokatura e Shtetit interpretime, asistencë juridike profesionale apo unifikimin e qëndrimeve mbi çështje të caktuara duke mos shfrytëzuar kësisoj kapacitetet e këtij institucioni. Në asnjë rast Avokatura e Shtetit nuk është angazhuar nga organet e administratës publike për të zgjidhur me pajtim dhe ndërmjetësim mosmarrëveshjet midis tyre edhe pse kjo e fundit ka kapacitetet dhe mundësitë për t'a bërë një gjë të tillë në përputhje me parashikimet e nenit 17³⁴ të Ligjit nr. 10018 datë 13.11.2008.

Sa parashtruar më sipër, kanë krijuar një presion të vazhdueshëm tek bizneset, gjykatat dhe

34 Neni 17 "Ndërmjetësimi dhe pajtimi". Avokatura e Shtetit ndërmjetëson për zgjidhjen me pajtim të mosmarrëveshjeve ndërmjet organeve qendrore të administratës publike dhe enteve publike. Zgjidhja, për të cilën është rënë dakord nga palët, u përcillet për miratim, nga Avokatura e Shtetit, Ministrit të Drejtësisë dhe Ministrit të Financave. Miratimi i dhënë prej tyre materializohet në një urdhër të përbashkët dhe, vetëm pas kësaj, bëhet i detyrueshëm për palët në mosmarrëveshje. Avokatura e Shtetit rekomandon zgjidhje me pajtim për mosmarrëveshjet ndërmjet një organi qendror ose vendor të administratës publike dhe një organi tjetër qendror ose vendor, kur ata e kërkojnë këtë zgjidhje. Nuk mund të jepen rekomandime për çështje të mosmarrëveshjeve për kompetencat;

vetë palët e përfshira për përmbushjen e misionit real, për të asistuar biznesin si partner dhe jo për ta ndëshkuar atë.

- 2. Biznesit nuk i garantohet siguria juridike dhe trajtimi i ndershëm. Mungesa e koordinimit institucional-kosto për biznesin

Ka një rritje të ndërgjegjësimit të administratës për të trajtuar bizneset veçanërisht ato strategjike në përputhje me parashikimet kontraktore. Megjithatë, shpesh në praktikë mungesat e koordinimit institucional, faturohen si kosto për bizneset dhe çenojnë parime të rëndësishme në fushën e të drejtës.

Lidhur me këtë, më poshtë trajtohet një rast konkret në sektorin e hidrokarbureve, i cili ezauron në të njëjtën kohë shumë nga problematikat e mësipërme.

- a. Investitorë të cilët ushtrojnë aktivitetin e tyre në bazë të kontratave përkatëse në fushën e kërkim-zhvillimit të naftës, janë vendosur në pamundësi efektive për t'ju njohur si të përjashtuara për efekt të Tatimit mbi Vlerën e Shtuar (TVSH), një sërë shpenzimesh të kryera nga nënkontraktorët e tyre. Këto shpenzime lidhen drejtpërdrejtë me operacionet hidrokarbure. Në mënyrë që këto shpenzime të mos ishin objekt i zbatimit të TVSH 20%, investitorët/nënkontraktorët duhet të aplikojnë brenda 30 ditëve nga lëshimi i faturës përkatëse në AKBN³⁵ duke paraqitur paraprakisht një sërë dokumentash justifikues (midis të cilave edhe faturën tatimore e cila lëshohet paraprakisht me TVSH 0).

35 Agjencia Kombëtare e Burimeve Batyrore-organi i specializuar për të monitoruar dhe konfirmuar kryerjen ose jo të operacioneve hidrokarbure të kërkim-zhvillimit dhe natyrën konkrete të tyre. AKBN nuk ka qenë e kushtëzuar nga ndonjë afat detyrues ligjor brenda të cilit do të duhej të lëshonte këto autorizime.

- b. Qëllimi i aplikimit është pajisja me Autorizimin përkatës që certifikon njohjen e këtyre shpenzimeve për efekt të operacioneve hidrokarbure dhe rrjedhimisht për përjashtimin e tyre nga zbatimi i 20% TVSH sipas legjislacionit tatimor në fushën e TVSH.
- c. Autorizimi i lëshuar nga AKBN duhet të mbahej nga nënkontraktorët, si evidencë për organet tatimore, për të provuar se faturat e lëshuara nga nënkontraktorët për shpenzimet e kryera janë të rregullta, pasi natyra e shpenzimit për efekt të operacioneve hidrokarbure ishte konfirmuar nga AKBN.
- d. Rezulton se një sërë praktikash të mbarura në kohë, prej vitit 2012 deri në fund të vitit 2014, të këtyre nënkontraktorëve të cilët kërkojnë kryesisht përjashtim nga TVSH-ja në lidhje me shërbimet e tyre, nuk janë shqyrtuar ende nga ana e AKBN. Kjo vonesë ka bërë që AKBN të jetë në pamundësi sot për të trajtuar dhe vendosur në lidhje me pranimin ose jo të këtyre aplikimeve. Për pasojë, investitorët janë në pamundësi për të realizuar të drejtat e tyre të ligjshme në lidhje me përjashtimin nga detyrimi për të paguar TVSH-në në lidhje me furnizimet e kryera në sajë të nënkontraktorëve të tyre. Në mungesë të një akti administrativ të AKBN-së që autorizonte apo refuzonte njohjen për efekt të përjashtimit të TVSH-së, këto subjekte janë vendosur në pamundësi efektive për të kundërshtuar në rrugë gjyqësore. Nga ana tjetër, legjislacioni në këtë rast nuk ka parashikuar një procedurë të mirëfilltë të ankimit të brendshëm administrativ. Edhe në ato raste për të cilat deri në vitin 2015, AKBN ka lëshuar autorizimin

në harkun kohor të 40-45 ditëve, sërish organet tatimore nuk ua kanë njohur bizneseve, me pretendimin se deklarimi i TVSH-së bëhej mbi baza mujore, duke i detyruar për t'i anuluar ato dhe për të lëshuar faturat me TVSH.

- e. Nga ana tjetër, me Udhëzimin³⁶ Nr. 17 datë 12.06.2015 është parashikuar se: *"AKBN duhet të vërtetojë (të lëshojë autorizimin) çdo furnizim apo furnizimet e kryera, brenda 30 ditëve kalendarike, nga data e lëshimit të faturës tatimore nga kontraktori/nënkontraktori i tij. Nëse me mbarimin e afatit, 30 ditë kalendarike, kontraktori ose nënkontraktori të tij, nuk i është lëshuar vërtetimi prej AKBN-së, furnizimi do të konsiderohet i tatueshëm me TVSH dhe menjëherë duhet të bëhet saktësimi i faturës"*. Ky parashikim është në kundërshtim me parimet e përgjithshme të së drejtës, sipas të cilave heshtja e organit administrativ në lidhje me një kërkesë të subjektit nënkupton miratimin e kësaj kërkesë. **Në këndvështrimin e ekspertëve ligjorë, bizneseve dhe Sekretariatit, parashikimi i mësipërm është një non-sens juridik. Për më tepër që kjo dispozitë është në kundërshtim edhe me parimet e sanksionuara nga Kodi i Ri i Procedurave Administrative në Nenin 97³⁷ të tij, i cili pavarësisht datës së vonuar të hyrjes së tij në fuqi, duhet**

36 Udhëzim i përbashkët i Ministrit të Financave dhe Ministrit të Energjisë i nxjerrë me një vonesë më shumë se 6 muaj nga momenti i hyrjes në fuqi të Ligjit Nr.92/2014 "Për Tatimin Mbi Vlerën e Shtuar në Republikën e Shqipërisë" duke krijuar një vacuum ligjor me pasojë për subjektet e përfshira në këtë sektor specifik.

37 "Neni 97- Miratimi në Heshtje 1. Nëse pala ka kërkuar në procedurën administrative nxjerrjen e një akti administrativ shkresor dhe organi publik nuk njofton vendimin brenda afatit të përcaktuar me ligj apo akt nënligjor për përfundimin e procedurës dhe nuk njofton zgjatjen e afatit ose nuk njofton vendimin brenda afatit të zgjatur, kërkesa konsiderohet si e miratuar dhe akti administrativ shkresor i kërkuar si i miratuar

të ishte konsideruar automatikisht në momentin e draftimit të udhëzimit.

Rezulton se AKBN dhe vetë subjektet ndodhen edhe nën presionin e rekomandimeve të Kontrollit të Lartë të Shtetit sipas të cilit një sërë autorizimesh të dhëna më parë nga AKBN për vërtetimin e përjashtimeve për efekt të TVSH-së, të revokohen. Në këto raste, çënohet ndër të tjera dhe parimi i sigurisë juridike, duke revokuar të drejta të ligjshme të cilat iu janë njohur bizneseve më herët nga institucionet e shtetit shqiptar. Në rastin e revokimeve të këtyre autorizimeve, krijohet një kolaps financiar për këto biznese dhe për zinxhirin e kontraktorëve dhe nënkontraktorëve të tyre për shkak të kostove financiare të jashtëzakonshme që lidhen me: a) anulimin e faturave; b) saktësimin e tyre duke i lëshuar sërish me TVSH; c) pagimin e gjobave për efekt të kryerjes së këtyre saktësimeve; d) saktësimet në librat e brendshëm kontabile të shoqërive përkatëse.

Problematika e mësipërme duhet të adresohet në mënyrë të shpejtë duke i dhënë zgjidhje përfundimtare shqetësimeve të bizneseve në këtë fushë. Parimi i sigurisë juridike duhet të prevalojë mbi moskoordinimin institucional të deritanishëm.

3. Problematikat e evidentuara me sektorin bankar

në heshtje (akti në heshtje) në rastet kur është parashikuar nga ligje të veçanta.
 2. Pala ka të drejtë të kërkojë nga autoriteti publik, i cili nuk ka nxjerrë aktin administrativ të kërkuar, një konfirmim me shkrim se kërkesa e saj konsiderohet të jetë miratuar në përputhje me pikën 1 të këtij neni. Konfirmimi përmban tekstin e kërkesës, datën e paraqitjes së saj dhe faktin që organi publik nuk ka njoftuar vendimin e tij brenda afatit të përcaktuar sipas pikës 1 të këtij neni.
 3. Nëse autoriteti nuk nxjerr një konfirmim në përputhje me pikën 2, të këtij neni, brenda 7 ditëve nga data e depozitimit të kërkesës së palës sipas pikës 2, të këtij neni, ose në të njëjtën kohë nuk nxjerr aktin administrativ të kërkuar, pala mund të ngrejë padi në gjykatën kompetente për çështjet administrative e, për të saktësuar të drejtat dhe detyrimet ndërmjet paditësit dhe organit public"

Të gjitha gjetjet e parashtruara si më lart janë edhe reflektim i komenteve të bëra nga sektori bankar lidhur me aspekte të ndryshme të ankimit administrativ brenda administratës dhe më pas në kuadër të shqyrtimit të tij në gjykatat administrative.

Në vijim, po trajtohen në mënyrë të përmbledhur disa nga shqetësimet konkrete të këtij sektori, të cilat bëhen shkak për mosmarrëveshje administrative midis bankave dhe organeve të administratës publike.

- a. Problematikat më tipike në lidhje me ankimet administrative janë ato të fushës tatimore. Administrata tatimore ka kryer në disa banka rivlerësimin e detyrimeve për shkak të mosnjohjes si shpenzime të zbritshme të provigjioneve të kryera nga bankat në përputhje me standardet e rregulloreve të Bankës së Shqipërisë. Sipas administratës tatimore kriteret e provigjioneve që duhet të zbatoheshin janë ato të standardeve ndërkombëtare të kontabilitetit që ofronin një mekanizëm të ndryshëm raportimi të provigjioneve për kreditë e këqija, në dallim nga ai i parashikuar nga rregulloret e Bankës së Shqipërisë.
- b. Ndryshimi i shpeshtë i stafëve në ZVRPP. Pretendohet se nuk njohin legjislacionin e zbatueshëm. Shpesh praktikat e ZVRPP janë abuzive pasi ka vonesa në regjistrimin e vendimeve të Gjykatës apo të Përmbauesve Gjyqësore. Abuziviteti i tyre të çon në pamundësi efektive për të kërkuar zbatimin e të drejtës në gjykatë. Nuk njohin realitetin dhe nuk zbatojnë rregullat dhe parimet e kodifikimit të praktikave administrative. Unifikimi i praktikave nga administrata shikohet si

një tjetër aspekt problematik dhe që ka në thelb mungesën e vullnetit nga ana e administratës.

- c. Urdhërat e bllokimit të llogarive nga Drejtoritë Tatimore janë të pakoordinuara dhe krijojnë konflikt me klientët të cilët në shumë raste nuk njoftohen paraprakisht nga organet tatimore për ekzekutimin vullnetar të detyrimeve tatimore. Zhvendosja e përparësisë së pagesave që rrjedhin nga detyrimet tatimore, si përparësia absolute mbi çdo kredi tjetër, tashmë në konkurrencë me kreditë e tjera sipas Nenit 605 të Kodit Civil, ka sjellë nevojën e përgatitjes së një procedure të munguar të përbashkët ekzekutimi me subjektet e tjera të posaçme (përmbaues, autoritete doganore, etj.) pasi “përplasja” e urdhër pagesave nga këto subjekte, secila sipas procedurës së saj shkakton probleme dhe pamundësi në menaxhimin e situatës nga banka. Kjo e fundit ka vetëm një rol të kufizuar dhe duhet t’u bindet urdhërave të subjekteve të posaçme të autorizuar nga ligji duke kryer veprimet e bllokimeve dhe/ose ekzekutimeve. Në rrethanat kur afatet e kryerjes së këtyre veprimeve janë të ndryshme për çdo subjekt si dhe shpesh në kundërshtim me njëra – tjetrën, krijohet një situatë

e vështirë për bankën, e cila nuk mund të “përzgjedhë” kreditorin e preferuar. Banka vendoset në një situatë absurde pasi çfarëdo veprimi të kryejë do të penalizohet nga subjekti i pakënaqur/subjektet e pakënaqura. Duke patur parasysh sa më sipër në lidhje me institucionin tatimor, por edhe me përmbauesit gjyqësorë, banka është e detyruar t’i nënshtrohet një procesi përpunimi informacioni sipas kërkesave të këtyre subjekteve, fakt i cili reflektohet në nevojën e madhe të burimeve njerëzore, orëve të punës, materialeve të konsumit, etj.

- d. Sipas bankave, vendimet e gjykatave administrative janë dukshëm në favor të institucioneve shtetërore. Gjyqtarët e gjykatave administrative priren t’u japin përparësi institucioneve shtetërore, sidomos atyre qendrore dhe që janë pjesë e administratës fiskale. Është e dukshme që në rastin kur në një mosmarrëveshje administrative, palë në gjykim është një bankë e nivelit të dytë, vendimet e gjykatave shkojnë kryesisht në favor të institucioneve shtetërore. Nëse përballë bankës është një komunë ose bashki, atëherë gjykata e ka më të lehtë të zbatojë ligjin dhe të njohë të drejtën në favor të bankave.

REKOMANDIME

REKOMANDIM 1.

Lehtësim i aksesit në ushtrimin e të drejtës së ankimit administrativ për bizneset.

1. Ligjet përkatëse veçanërisht ato në fushën fiskale, duhet të lehtësojnë parakushtet për ankimim administrativ ndaj akteve të administratës, në mënyrë që të rritet aksesit i biznesit. Pavarësisht se janë kryer përmirësime në këtë aspekt (p.sh. parashikimi në Ligjin 9920 i Garancisë Bankare si alternativë e parapagimit të shumës së detyrimit) kërkohej përmirësim të tjera. Aksesit më i mirë mund të arrihet nëpërmjet njërës prej alternativave të mëposhtme:
 - a. Bizneset të parapaguajnë vetëm një pjesë të vogël të shumës së detyrimit (pa përfshirë gjokat) tatimor apo doganor të rivlerësuar; ose
 - b. Në vend të parapagimit të një pjese të detyrimit, subjektet të paguajnë vetëm një tarifë administrative të pakthyeshme për depozitimin e ankimit administrativ pranë strukturës apeluese, (p.sh. sipas modelit të zbatuar aktualisht për ankesat e paraqitura nga bizneset në KPP).

Në këndvështrimin e Sekretariatit, bizneseve dhe të ekspertëve të intervistuar, alternativa e dytë konsiderohet si më e përshtatshme. Tarifa administrative e paguar në këtë rast do të ishte e dedikuar vetëm për të mbuluar shpenzimet administrative të strukturës së pavaruar që do të shqyrtonte ankimet administrative në fushën tatimore dhe doganore³⁸. Kjo jo vetëm që do të lehtësonte aksesin e bizneseve në procedurat e ankimit administrativ, por do të lehtësonte strukturat e apelimit nga “barra” për të mbrojtur në çdo rast veprimet e administratave tatimore dhe doganore dhe do të rriste pavarësinë efektive të tyre.

2. Legjislacioni në fushën tatimore dhe doganore duhet të lërë të hapur mundësinë e ankimit administrativ edhe nga subjektet *de facto* të falimentuara, kur këto të fundit të arrijnë ta provojnë këtë situatë (p.sh. nëpërmjet një raporti të një eksperti të pavarur të fushës).

38 Referoju Rekomandimit Nr. 3

REKOMANDIM 2.

Vendimet e DAT, si organi më i lartë administrativ për të vendosur mbi çështjet e Apelimit, duhet të jenë automatikisht të detyrueshme për Drejtoritë Rajonale të Tatimeve.

E drejta e Drejtorive Rajonale të Tatimeve për të ankimuar më tej në gjykatë vendimet e DAT sipas parashikimit të Nenit 109/3 të Ligjit Nr. 9920 duhet të shfuqizohet.

REKOMANDIM 3.

Të rritet efektivisht pavarësia e DAT dhe ndarja e funksioneve të saj nga struktura e Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve (DPT).

Rekomandohet krijimi i një organi kolegjal apelimi, në trajtën e një “*quasi gjykate*” në kuadër edhe të planeve për bashkimin e administratës tatimore dhe administratës doganore.

Kjo strukturë apelimi duhet të krijohet me ligj të veçantë dhe të shqyrtojë ankimet administrative (duke filluar nga një shumë e faktuar), ndaj akteve të administratës tatimore dhe asaj doganore. Në përbërje të saj duhet të ketë profesionistë me integritet të lartë nga fusha e drejtësisë dhe ekonomisë me eksperiencë në çështjet tatimore dhe doganore. Funksionimi i kësaj strukture të bëhet mbi bazën e parimeve të arbitrazhit, ku palët në mosmarrëveshje të kenë të drejtë të zgjedhin komisionin përkatës (ose vetëm disa nga anëtarët e tij) që do të merret me shqyrtimin e ankimit administrativ. Vendimet e kësaj strukture mund të ankimohen sikurse dhe sot në gjykatat administrative. Rekomandohet që afatet për paraqitjen e ankimeve ndaj akteve administrative përkatëse të jenë të unifikuara, 30 ditë nga dita e marrjes në dijeni për aktin administrativ.

REKOMANDIM 4.

Sugjerohet që të ketë një unifikim dhe centralizim të apelimit të Inspektoriateve në Inspektoriatin Qendror për të rritur profesionalizmin, pavarësinë dhe besimin e ankimit në Inspektoriatet Shtetërore.

REKOMANDIM 5.

Të ngrihen mekanizmat e konsultimit paraprak me biznesin për trajtimin e problematikave dhe zgjidhjen e tyre.

Mungesa e konsultimit paraprak me bizneset në një sërë iniciativash ka sjellë edhe një numër të lartë të mosmarrëveshjeve administrative të cilat duhet të trajtohen nga strukturat apeluese. Vlerësohet se ekzistenca e këtyre mekanizmeve do të mundësonte nxitjen e dialogut midis palëve dhe uljen e numrit të mosmarrëveshjeve.

REKOMANDIM 6.

Unifikimi i afateve të ushtrimit të së drejtës së ankimit administrativ është i domosdoshëm. Rekomandohet që afati i ushtrimit të ankimit administrativ të jetë brenda 30 ditëve nga dita e marrjes dijeni mbi aktin administrativ.

Referuar edhe Raportit të Progresit (2015) të BE-së, me hyrjen në fuqi të Kodit të Ri të Procedurave Administrative³⁹, i hartuar sipas standarteve europiane, pritet një lehtësim i mëtejshëm i procedurave administrative për biznesin dhe qytetarin. Në këtë kuadër kërkohej përgatitja, rishikimi, publikimi në kohë të procedurave të veçanta administrative për të qenë në përputhshmëri me Kodin e Ri si edhe ndërgjegjësimi i vetë institucioneve.

39 Ligji Nr. 44/2015 “Kodi i Procedurave Administrative të Republikës së Shqipërisë” do të hyjë në fuqi më 29 Maj 2016.

REKOMANDIM 7.**Qëndrueshmëri e stafit dhe ngritje e vazhdueshme profesionale e strukturave të apelimit në institucione.**

Programe trajnimi të përbashkëta midis bizneseve dhe administratës do të parandalonin mosmarrëveshjet midis palëve. Njëkohësisht sugjerohen edhe trajnime të vazhdueshme dhe të përbashkëta midis Gjykatave Administrative, Administratës Tatimore dhe Doganore nëpërmjet Shkollës së Magjistraturës me ndihmën edhe të shoqatave të biznesit si p.sh. Shoqata Shqiptare e Bankave. Kjo do të ndihmonte edhe në unifikimin e praktikave si për administratën ashtu edhe për Gjyqësorin.

REKOMANDIM 8.**Unifikimi i praktikave dhe përgatitja e komentareve për rastet e ngjashme sidomos në tatime, dogana dhe inspektoriate, mundësisht në këndvështrim sektorial si ai bankar, agro-industri, burime natyrore, etj.**

Në këndvështrimin e bizneseve, ekspertëve dhe grupeve të interesit të kontaktuara nga Sekretariati, unifikimi i praktikave të konsoliduara shikohet si një ndër elementët më të domosdoshëm, të cilët do të reduktonin në një masë të konsiderueshme numrin e ankimeve ndaj vendimeve të administratës tatimore dhe përmirësimin e treguesit të perceptimit të bizneseve lidhur me të. Një rol shumë të rëndësishëm në unifikim mund të luajë edhe Avokatura e Shtetit, nëpërmjet rolit të saj aktiv me interpretime për çështje ligjore me karakter përgjithësues për të gjithë administratën publike. Për këtë janë të nevojshme

edhe ndryshime ligjore në ligjin nr. 10018 datë 13.11.2008 “Për Avokaturën e Shtetit”.

REKOMANDIM 9.**Përmirësim të koordinimit institucional, informatizim të sistemeve midis institucioneve të administratës dhe shkëmbim të informacionit, mundësisht elektronikisht dhe në kohë reale si p.sh. tatime, dogana, ZVRPP, drejtoritë e transportit, etj.**

Kjo do të lehtësonte biznesin nga sorollatjet, burokracitë dhe kërkimet e dokumentave zyrtare nëpër institucione të ndryshme. Shumë i rëndësishëm në këtë aspekt është edhe bashkëpunimi paraprak dhe mendimi i Avokatit të Shtetit përpara se rastet të përfundojnë në gjykatë për të reduktuar barrën e kostove si për biznesin dhe për administratën.

REKOMANDIM 10.**Sugjerohet që Këshilli i Ministrave të udhëzojë organet e administratës publike në varësi të tij, për procedurat që duhet të ndiqen në rastin e zbatimit të rekomandimeve të lëna nga raportet e KLSH.**

Organet e administratës publike duhet të shqyrtojnë me grupe pune detyrat dhe rekomandimet e lëna nga KLSH, duke shmangur zbatimin *a priori* të tyre, sidomos në rastin kur nga zbatimi i tyre arbitrar, çënohet siguria juridike dhe të drejta të ligjshme të bizneseve. Kjo do të ulte edhe kostot për buxhetin e shtetit, në rastin kur e drejta e bizneseve do të vendosej në vend nga gjykatat dhe Shteti do të ishte i detyruar të dëmshpërblente bizneset për dëmin e shkaktuar.

REKOMANDIM 11.**Vendimet e DAT/inspektoriateve/DPD duhet të publikohen në mënyrë sistematike (duke siguruar mbrojtjen e të dhënave konfidenciale për aq sa është e mundur).**

Ky detyrim duhet të përcaktohet në mënyrë të qartë në legjislacionin përkatës të zbatuar nga këto institucione.

REKOMANDIM 12.**Publikimi i raporteve vjetore të DPT, DPD dhe inspektoriateve të veçantë si edhe përfshirja në këto raporte vjetore edhe të rezultateve të ankimeve administrative dhe informacion mbi ecurinë e tyre në gjykatë.**

Më poshtë, janë përfshirë edhe rekomandime të tjera konkrete të sugjeruara gjatë takimeve të Sekretariatit me gjykatat, nga ekspertë dhe dho-

mat e tregtisë për lehtësimin e punës së gjykatave administrative apo të strukturave të apelimit/ankimimit nëpër institucione.

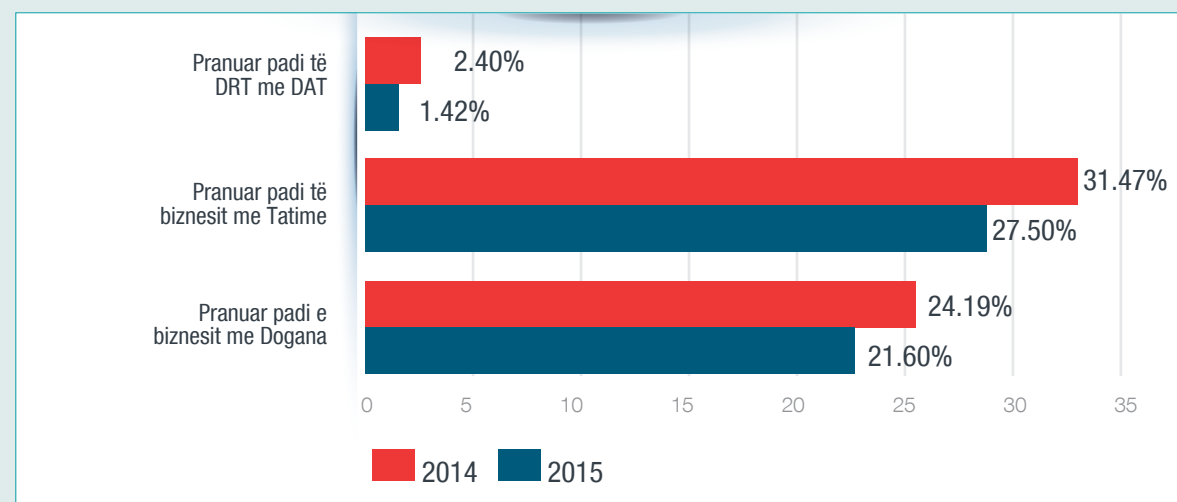
Ndër këto rekomandime mund të përmendim:

1. Gjykata Administrative e Apelit kur lë në fuqi me të njëjtin arsyetim vendimin e Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë, të mos jetë e detyruar të bëjë zbardhjen e arsytimit të plotë të vendimit, me përjashtim kur kjo kërkohet nga njëra prej palëve. Ky rekomandim do të lehtësonte barrën e Gjykatës Administrative të Apelit dhe do ta bënte më të shpejtë atë.
2. Konsultimi paraprak me bizneset lidhur me iniciativat ligjore dhe institucionale që i prekin ato, është i domosdoshëm. Parashikimet e Ligjit nr. 146/2014 “Për Njoftimin dhe Konsultimin Publik” duhet të zbatohen nga institucionet. Kjo do të minimizonte numrin e mosmarrëveshjeve administrative.

SHTOJCA 1

TË DHËNA STATISTIKORE

Figura 4. Rezultate të çështjeve të shqyrtuara nga Gjykata Administrative Tiranë



Burimi: Gjykata Administrative e Tiranës

Figura 5. Raporti i masave administrative ndaj inspektimeve për 2015

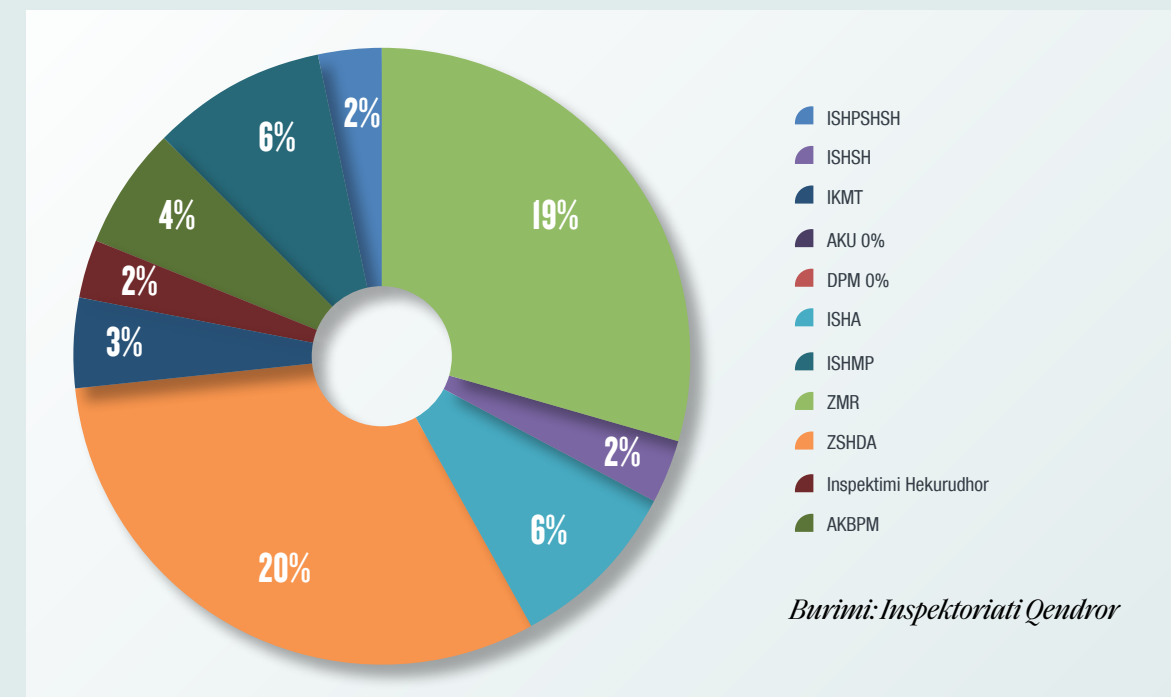


Figura 6. Raporti i ankimeve administrative ndaj masave administrative në inspektime për 2015

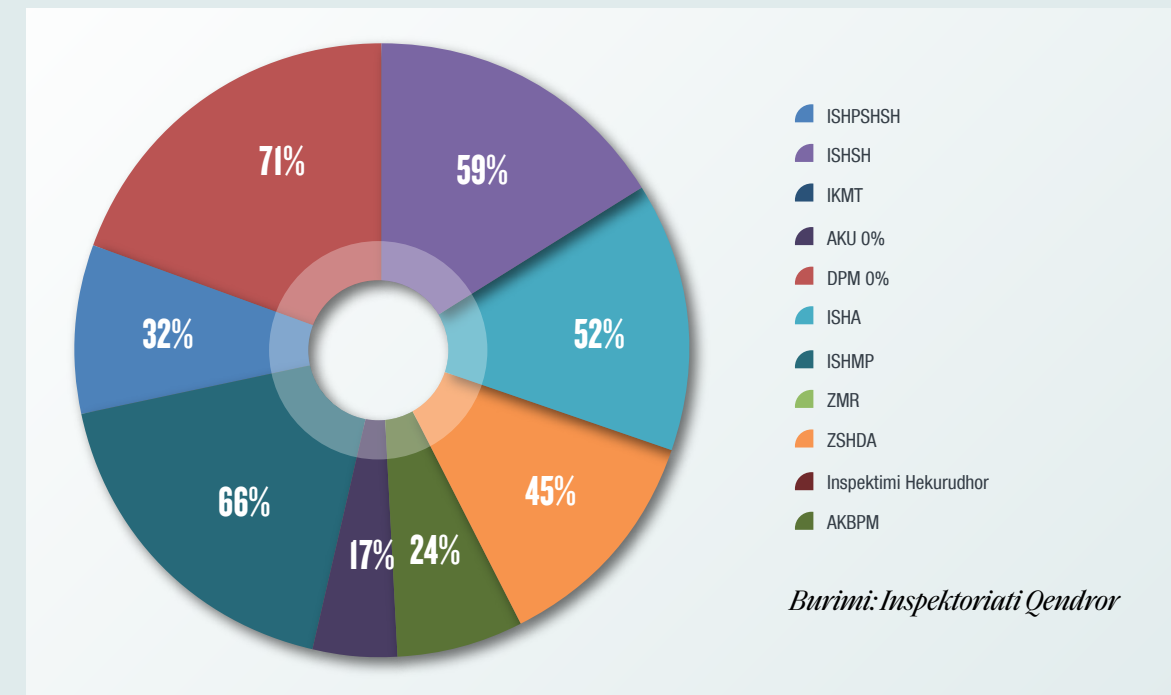


Figura 7. Raporti i ankimeve të biznesit të pranuar nga inspektoratet për 2015

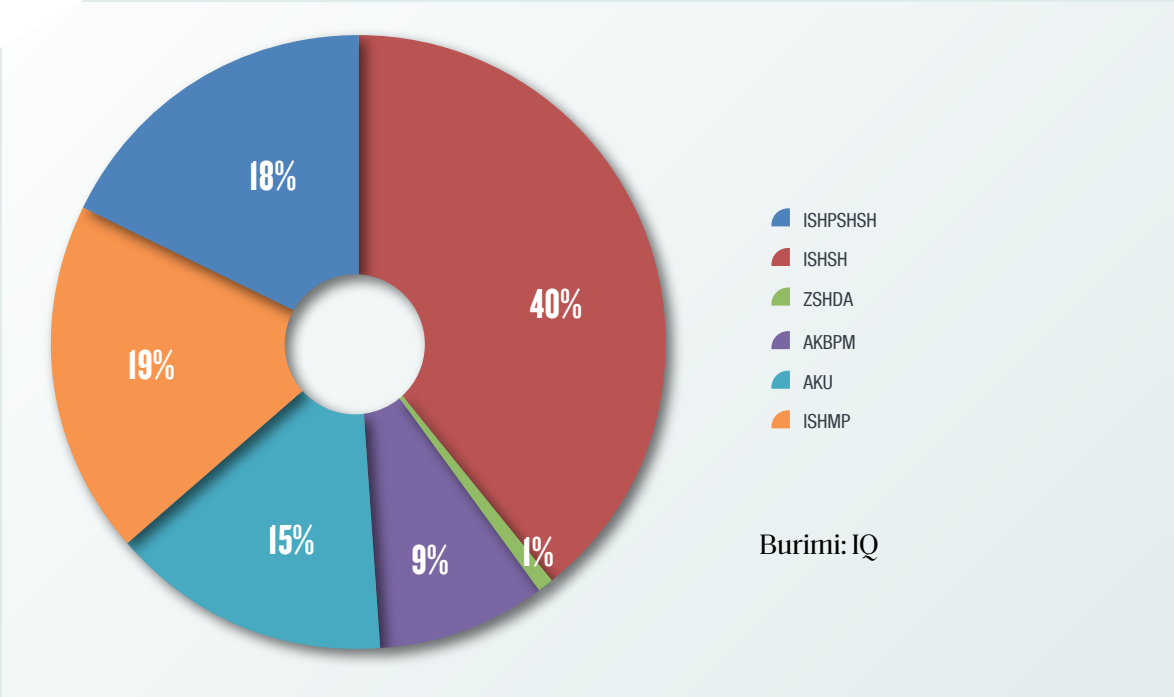


Figura 8. Raporti i çështjeve gjyqësore ndaj ankimeve të refuzuara në inspektorate për 2015

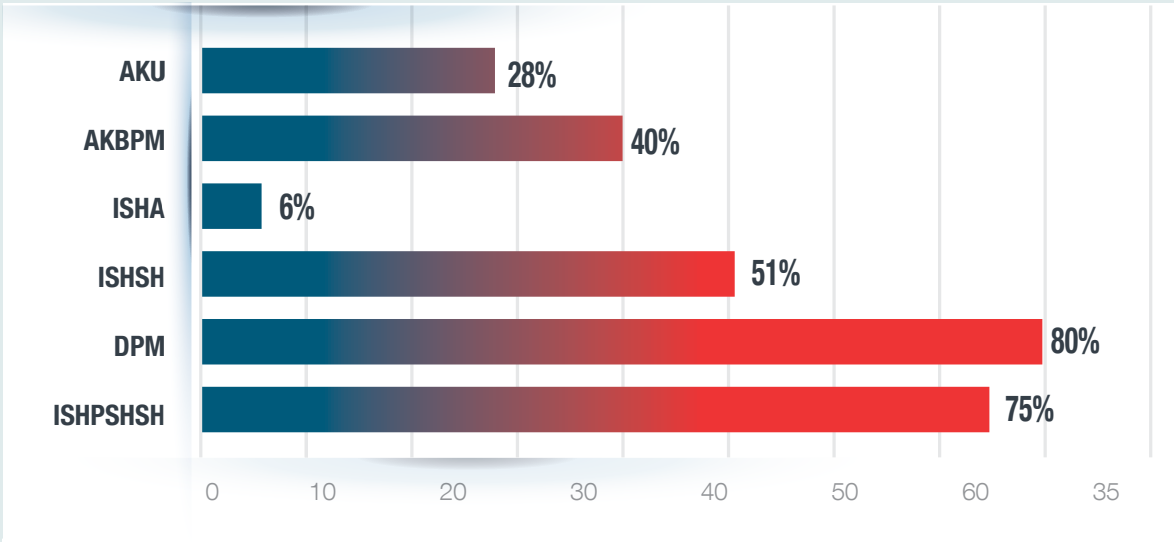


Figura 9. Raporti i Masave Administrative të shfuqizuar/ndryshuar të inspektorateve nga vendimi i gjykatës ndaj masave të kundërshtuara në gjykatë nga biznesi për 2015

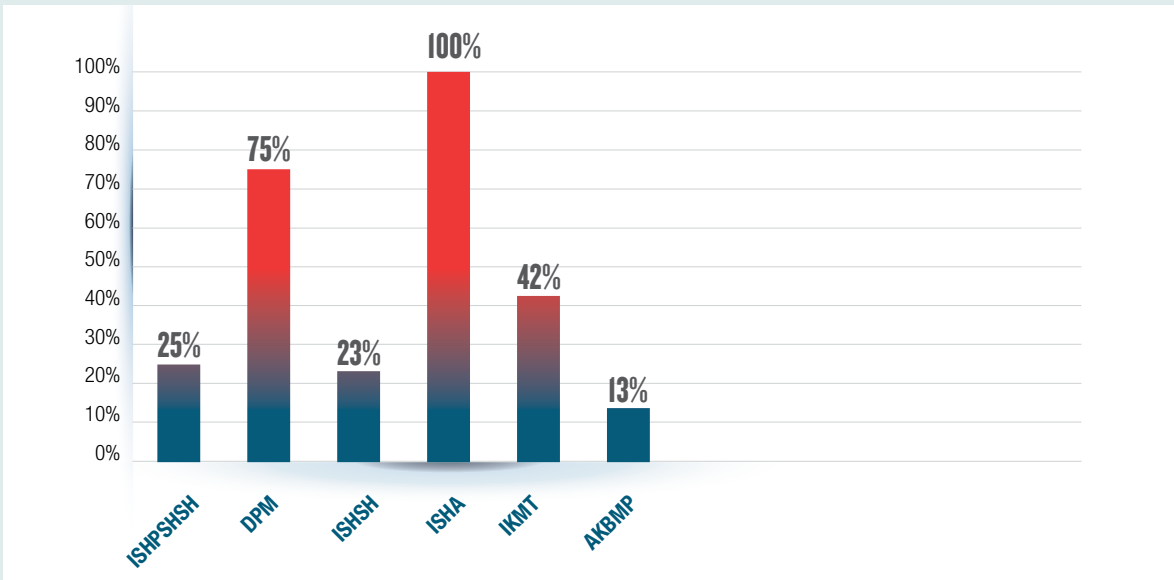
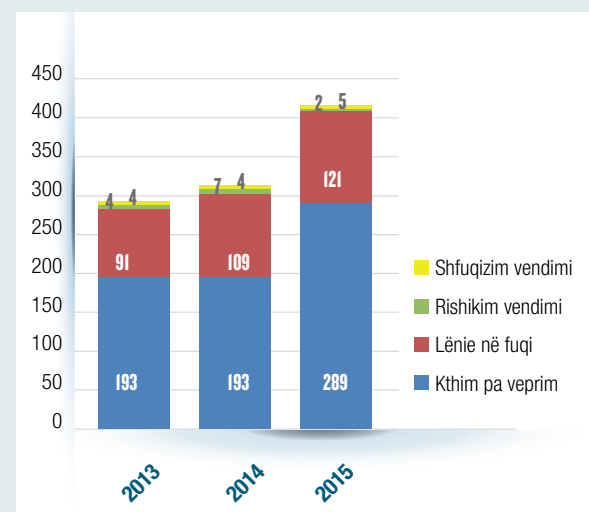


Tabela 2: Rezultate të ankimit në QKR për 2015

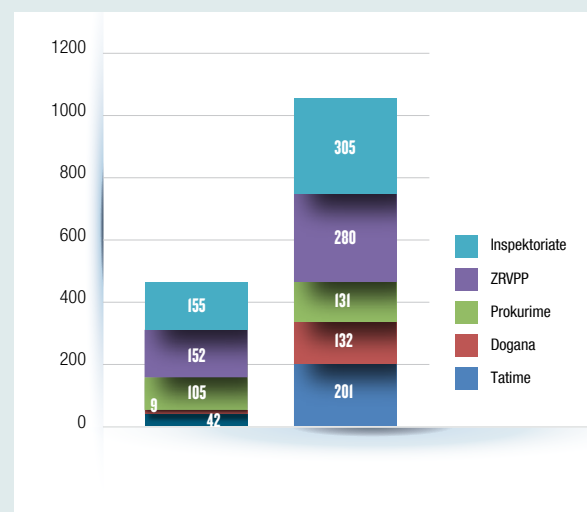
Lloji	Numri	% / totalit të çështjeve të trajtuara (156.241 vetëm regjistrime)
Ankime administrative	90	0,05 %
Procese gjyqësore: Palë e paditur QKR	29	0,01%
Procese gjyqësore: Palë e tretë QKR	21	0,01%
Totali	140	0.08%

Figura 10. Rezultatet e ankimit administrativ në Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave



Burimi: DPD

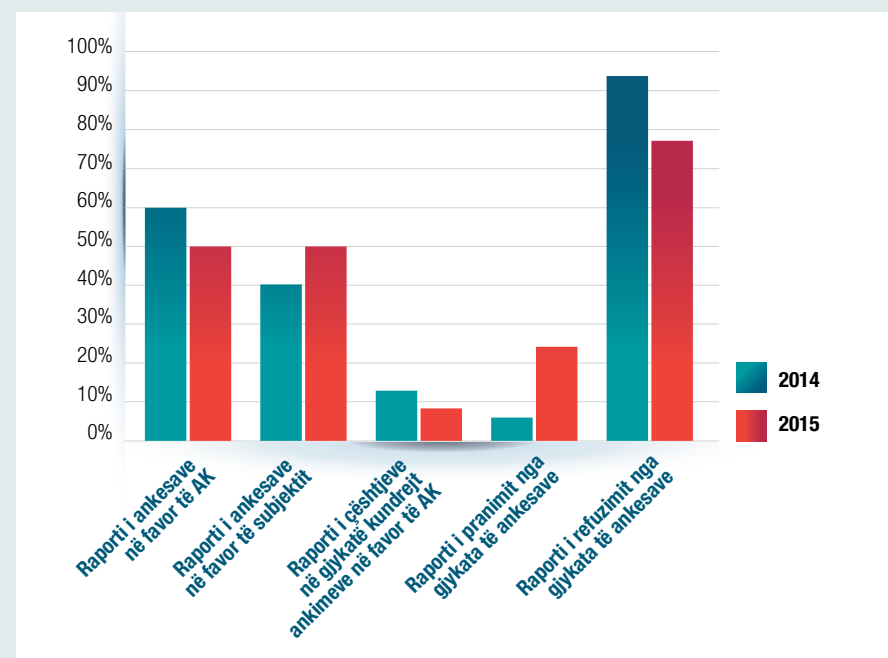
Figura 11. Çështje të ndjekura nga Avokati i Shtetit



SHTOJCA 2

PYETËSORI I INTERVISTAVE ME AKTORËT

Figura 12. Rezultatet e ankimit në KPP



Burimi: KPP

Qëllimi i Pyetësorit është të identifikojë shqetësimet konkrete të biznesit në marrëdhëniet me administratën publike dhe konkretisht gjatë procesit të ankimimit të një vendimi të administratës brenda juridiksionit administrativ. Analiza e Sekretariatit do të përqëndrohet në mekanizmat

korrente dhe eficientë të zgjidhjes së mosmarrëveshjeve në juridiksionin administrativ dhe ofrimin e rekomandimeve praktike për të lehtësuar procesin brenda institucioneve publike dhe reduktuar barrën për biznesin për veprime të mëtejshme ligjore (si p.sh. sistemi gjyqësor) me një impakt dhe në klimën e biznesit në vend.

Nr.	Pyetje/ Çështje për diskutim	Komente
1	A keni ankimuar ndonjë vendim/ procedure të administratës publike si p.sh. tatime, doganë, inspektoriat shtetëror, prokurime publike, etj.? Cila ka qënë problematika konkrete dhe çështjet më tipike që keni paraqitur në ankimimin administrativ (qartësia e legjislacionit, arbitrariteti i trajtimit nga administrata publike, mosrespektimi i afateve, sjellja e bizneseve, mosnjohja e legjislacionit, informimi në kohë, etj.)	
2	A është zgjidhur ankimimi brenda hallkave administrative apo keni qenë të detyruar t'i drejtoheni Gjykatës?	
3	Ndonjë vlerësim mbi kostot e ankimit (koha, burime njerëzore, tarifa ligjore dhe kosto të fshehura).	
4	A keni besim për zgjidhje të drejtë dhe të ndershme të ankimit brenda juridiksionit administrative?	
5	Si e shikoni cilësinë e vendimeve të juridiksionit administrativ? A janë të argumentuara, ka bazë ligjore të vlefshme, dhe a janë të unifikuara?	
6	Vështirësitë që ndeshen në trajtimin e mosmarrëveshjeve me institucionet publike (barra e provës, kapacitetet institucionale, burokracië, komunikimi, etika, etj.)	
7	Listo tre rekomandimet më të zbatueshme për t'i adresuar në aspektin institucional e ligjor për të lehtësuar zgjidhjen e mosmarrëveshjeve me/brenda administratës.	

BIBLIOGRAFIA

1. Kodi i Procedurave Administrative (i përditësuar në tetor 2012)
2. Ligj Nr. 44/2015 "Kodi i Procedurave Administrative i Republikës së Shqipërisë" do të hyjë në fuqi më 29 Maj 2016.
3. Ligj Nr. 9920 datë 19.05.2008 "Për Procedurat Tatimore në Republikën e Shqipërisë" (i ndryshuar)
4. Ligj Nr. 9643 datë 20.11.2006 "Për Prokurimin Publik" (i ndryshuar)
5. Ligj Nr. 125/2013 "Për Konçesionet dhe Partneritetin Publik-Privat"
6. Ligj Nr. 9874 datë 14.02.2008 "Për Ankandin Publik" (i ndryshuar)
7. VKM Nr. 184 datë 17.03.2010, e ndryshuar për miratimin e rregullores "Për organizimin dhe funksionimin e Komisionit të Prokurimit Publik"
8. Ligj Nr. 8449 datë 27.01.1999 "Kodi Doganor i Republikës së Shqipërisë"
9. Ligj Nr. 102/2014 datë 31.07.2014 "Kodi Doganor"
10. Ligj për Procedurat tatimore dhe Administratën Tatimore në Republikën e Kosovës
11. Studim Vlerësues mbi Ngarkesë e Punës në Gjykatën Administrative të Apelit, 2015, KLD
12. Ligj Nr 10433, datë 16.06.2011 "Për Inspektimin në Republikën e Shqipërisë"
13. Manuali i Përgjithshëm i Inspektimeve, Inspektoriat Qendror, 2015
14. Raporti i Përgjithshëm i Inspektimeve për vitin 2014, Inspektoriat Qendror
15. Alternative Dispute Resolution Guidelines, IFC, MIGA, the World Bank
16. Commercial Laws of Albania – An Assessment by the EBRD, January 2013
17. Teoria e Aktit Administrativ - Sokol Sadushi
18. Contested administrations: on the use of the concept of "conflicts" within public administration theory, Tomas Bergström, Lund University & Birgitte Poulsen, Roskilde University, November 22-24, 2012
19. Conflict Administration for the Public Sector, James I. Chappell, Western Kentucky University
20. Assessment of the Administrative Justice System in Macedonia, the EBRD Bank Legal and Judicial Enforcement Project, Malcolm Russell-Einhorn, Jacek Chlebny
21. Administrative Justice in Europe, Report for Italy
22. Strengthening the Mechanisms of Labour Dispute Prevention and Amicable Resolution in the
23. Western Balkan Countries and Moldova, ILO
24. The Administrative Dispute Resolution Act of 1996, Pub. Law 104-320, US Congress
25. Right of appeal against Customs and other agency rulings and decisions, UNCTAD Trust Fund for Trade Facilitation Negotiations, Technical Note No. 10
26. Administrative Justice in Europe - Report for Lithuania
27. Legal Framework relating to Alternative Dispute Resolution in Belgian Public Law, Pieter Goes, Ghent University
28. Evaluating Dispute Resolution as an Approach to Public Participation, Thomas C. Beierle and Jerry Cayford, August 2001, Discussion Paper 01-40
29. Alternative Dispute Resolution (Adr): A Public Procurement Best Practice That Has Global Application, John R. Miller
30. <http://www.drejtësia.gov.al/al/newsroom/lajme/zgjidhja-alternative-e-konflikteve-prezantohet-projekti-i-binjakezimit>
31. <http://www.ebrd.com/judicial-capacity/publications-and-developments.html>
32. <http://www.kpp.gov.al/ppadv/AnnualReports.aspx>

RRETH KËSHILLIT TË INVESTIMEVE NË SHQIPËRI

Këshilli i Investimeve ka si qëllim rritjen e besimit të ndërsjellë midis biznesit dhe qeverisë duke kontribuar në institucionalizimin e dialogut mbi politikat në vend. Kontribuon në reformat kombëtare dhe procesin e tranzicionit ekonomik duke ndihmuar në përmirësimin e institucioneve, ligjeve dhe politikave që promovojnë mirëfunksionimin e tregut.

Dr. Diana Leka (Angoni)

Drejtoresh e Sekretariatit
lekad@investment.com.al

Elvis Zerva

Ekspert Ligjor dhe Rregullator
zervae@investment.com.al

Elida Fara

Eksperte Ekonomike
farae@investment.com.al

Xaira Shurdha

Eksperte për Monitorimin dhe Bashkëpunimin
shurdhax@investment.com.al

Elisa Lula

Oficere Administrative dhe Komunikimi
lulae@investment.com.al

Publikuar nga Sekretariati i Këshillit të Investimeve (SKI), Dëshmorët e Kombit, Tiranë, Shqipëri
info@investment.com.al / www.investment.com.al / SKI është përgjegjës për përmbajtjen e këtij publikimi.

 Albania Investment Council  ALInvestCouncil  Albania Investment Council