

VENDIM
Nr.3, datë 24.1.2007

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë, të përbëra nga:

Thimjo Kondi	Kryetar
Kristaq Ngjela	Anëtar
Spiro Spiro	Anëtar
Besnik Imeraj	Anëtar
Ardian Dvorani	Anëtar
Agron Lamaj	Anëtar
Perikli Zaharia	Anëtar
Evjeni Sinoimeri	Anëtare
Gani Dizdari	Anëtar
Fatos Lulo	Anëtar
Ylvi Myrtja	Anëtar
Irma Bala	Anëtare
Artan Hoxha	Anëtar
Shpresa Beçaj	Anëtare

në seancën gjyqësore të datës 24.1.2007, morën në shqyrtim çështjen civile, që i përket:

PADITËS: **Kontrolli i Lartë i Shtetit, në mungesë.**

I PADITUR: Komisioni i Shërbimit Civil, në mungesë.

PERSON I TRETË: Vjollca Haxhiu, në mungesë.

OBJEKTI: Kundërshtimin e vendimit nr.25, datë 18.2.2005 të Komisionit të Shërbimit Civil Tiranë.

BAZA LIGJORE: Neni 8 i ligjit nr.8549, datë 11.11.1999 “Për statusin e nëpunësit civil” neni 154, 156, 324 të Kodit të Procedurës Civile, si dhe neni 12 i ligjit nr.8270, datë 23.12.1997 “Për Kontrollin e Lartë të Shtetit”.

Gjykata e Apelit Tiranë, me vendimin nr.70, datë 6.7.2005, ka vendosur:

Ndryshimin e vendimit nr.25, datë 18.2.2005 të Komisionit të Shërbimit Civil.

Detyrimin e Departamentit të Administratës Publike t’i ofrojë personit të tretë, Vjollca Haxhiu, një vend të të njëjtit nivel në ministri apo institucione të administratës qendrore, duke gëzuar të drejtat e vendit të saj të punës, por jo më tepër se një vit.

Kundër vendimit nr.70, datë 6.7.2005 të Gjykatës së Apelit Tiranë, ka paraqitur REKURS pala e paditur, Komisioni i Shërbimit Civil, i cili kërkon ndryshimin e këtij vendimi dhe lënien në fuqi të vendimit nr.25, datë 18.2.2005 të Komisionit të Shërbimit Civil, duke parashtruar këto shkaqe:

- Vendimi është rrjedhojë e zbatimit të gabuar të ligjit.

1. Veprimtaria e personit të tretë Vjollca Haxhiu, si nëpunëse civile pranë institucionit të Kontrollit të Lartë të Shtetit, rregullohet me ligjin organik nr.8599, datë 1.6.2000 “Për disa shtesa e ndryshime në ligjin nr.8270, datë 23.12.1997 “Për Kontrollin e Lartë të Shtetit”.

Në bazë të vendimit të Këshillit Ministrave nr.360, datë 14.7.2000 “Për lirim nga shërbimi civil”, titulli “Ristrukturimi i institucionit”, DAP-i ka detyrimin të menaxhojë shërbimin civil vetëm për nëpunësit e institucioneve të administratës qendrore (siç janë aparati i Këshillit të Ministrave, ministritë... etj.), ndërsa në rastin e institucioneve të pavarura, pjesë e të cilave është edhe KLSH, nëpunësit menaxhohen nga njësia e personelit, e në raste si të ankueses Vjollca Haxhiu, e cila është larguar në kuadër të rristrukturimit të institucionit, regjistrohen në një listë pritjeje që mbahet nga drejtoria e personelit pranë këtij institucioni.

Sa më sipër, nuk është DAP-i që do t’i ofrojë personit të interesuar Vjollca Haxhiu një vend të të njëjtit nivel në ministri apo institucione të administratës qendrore, siç pa të drejtë ka vendosur Gjykata e Apelit në vendimin objekt i këtij rekursi.

2. Po e ngremë përsëri çështjen e krijimit të ndërgjyqësisë në këto gjykime, pasi Gjykata e

Apelit e ka vënë Komisionin e Shërbimit Civil në cilësinë e palës së paditur. Është e vërtetë se Komisioni i Shërbimit Civil ka për kompetencë që, konform ligjit nr.8549, datë 11.11.1999, të zgjidhë ankimet ndaj vendimeve lidhur me të drejtat e nëpunësit civil, por kjo nuk do të thotë se ka interesa për çështjen.

Formimi i ndërgjyqësisë në këtë mënyrë përbën parregullsi procedurale dhe duhet të shërbejë si shkak për cenimin e vendimit. Nga vendime të tilla institucioni ynë është vënë shpesh në situata jonormale, pasi zyra e përmbartimit ka kërkuar prej nesh zbatimin e detyrimeve që përmbajnë këto vendimeve, duke kërkuar që të merren edhe masa të rënda si gjobë deri në fillim të ndjekjes penale.

Për këtë problem është shprehur dhe Gjykata e Lartë në vendimin nr.2067, datë 23.12.2004.

KOLEGJET E BASHKUARA TË GJYKATËS SË LARTË,

pasi dëgjuan relacionin e anëtarëve Evjeni Sinoimeri dhe Kristaq Ngjela dhe pasi biseduan çështjen në tërësi,

VËREJNË:

Vendimi nr.70, datë 6.7.2005 i Gjykatës së Apelit Tiranë, me të cilin është vendosur ndryshimi i vendimit nr.25, datë 18.2.2005 të Komisionit të Shërbimit Civil dhe detyrimi i Departamentit të Administratës Publike t'i ofrojë personit të tretë Vjollca Haxhiu një vend pune të njëjtë nivel në ministri apo institucione të administratës qendrore, duke gëzuar të drejtat e vendit të saj të punës, por jo më tepër se një vit, duhet të prishet për formim të gabuar të ndërgjyqësisë dhe çështja duhet të kthehet për rigjykim pranë asaj gjykate.

Pala paditëse, Kontrolli i Lartë i Shtetit, duke mos qenë dakord me vendimin e dhënë nga Komisioni i Shërbimit Civil për ish-punonjësen Vjollca Haxhiu e ka ankimuar këtë vendim në gjykatë dhe ka kërkuar që largimi i saj nga detyra të trajtohet si i kryer në kuadrin e ristrukturimit të këtij institucioni. Në këtë gjykim, me cilësinë e të paditurit është thirrur Komisioni i Shërbimit Civil, ndërsa personi që ka përfituar nga ky vendim është thirrur me cilësinë e personit të tretë.

Në rekursin e paraqitur para Gjykatës së Lartë në cilësinë e të paditurit, Komisioni i Shërbimit Civil ka pretenduar formim jo të drejtë të ndërgjyqësisë, për shkak se ky institucion nuk mund të thirret si palë në gjykimet ku shqyrtohen ankimet kundër vendimeve të dhëna prej tij.

Duke vlerësuar rëndësinë e këtij pretendimi, Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë, i cili e dërgoi çështjen për unifikimin e praktikës gjyqësore para Kolegjeve të Bashkuara, ka shtruar pyetjet:

1. Në gjykimet me objekt kundërshtimi të vendimeve të Komisionit të Shërbimit Civil është e detyrueshme të thirret si palë ky i fundit?

2. Nëse po, cila do të jetë pozita procedurale e këtij institucioni në gjykim?

3. Në kuadrin e krijimit të ndërgjyqësisë, cila do të jetë pozita procedurale e nëpunësit civil i cili ka përfituar nga vendimi objekt i shqyrtimit gjyqësor?

Për t'u dhënë përgjigje këtyre pyetjeve, e rëndësishme është të kuptohet së pari se çfarë përfaqëson Komisioni i Shërbimit Civil sipas përcaktimeve që i jep atij ligji nr.8549, datë 11.11.1999 "Statusi i nëpunësit civil".

Neni 5 i ligjit të mësipërm parashikon: "Komisioni i Shërbimit Civil është një institucion i pavarur, i ngarkuar me mbikëqyrjen e menaxhimit të shërbimit civil në të gjitha institucionet që hyjnë në fushën e veprimit të këtij ligji. Ai është organi administrativ që zgjidh ankimet ndaj vendimeve lidhur me nëpunësit civil". Nga përmbajtja e kësaj dispozite rezultojnë qartë veçoritë e këtij institucioni si një:

- organ administrativ;

- institucion i pavarur;

- ka juridiksion fillestar për zgjidhjen e ankimeve ndaj vendimeve lidhur me nëpunësit civile.

Pak vështrim historik mbi mënyrën e krijimit dhe kompetencat do të ishte një argument i rëndësishëm për të plotësuar fizionominë e këtij institucioni.

Komisioni i Shërbimit Civil, si një institucion i ri në strukturën shtetërore, u parashikua për herë të parë në ligjin nr.8095, datë 21.3.1996 "Për shërbimin civil në Republikën e Shqipërisë" (neni 20). Sipas përcaktimeve të kësaj dispozite, anëtarët e tij emëroreshin nga Këshilli i Ministrave dhe dy ishin detyrat që ai kishte: së pari, përzgjedhja e kandidatëve që emëroreshin si nëpunës në shërbimin

civil dhe, së dyti, garantimi i mbrojtjes së të drejtave të nëpunësit civil. Nga sa u theksua më lart shihet qartë se Komisioni i Shërbimit Civil përfaqëson një institucion të varur nga Këshilli i Ministrave dhe të anshëm për gjykimin e konflikteve që dilnin gjatë zbatimit të ligjit të shërbimit civil. Kjo pasi, duke qenë vetë përzgjedhës i kandidaturave që do të emëroheshin si nëpunës, në eventualitetin e lindjes së një konflikti lidhur me këto kandidatura ai mund të shndërrohej në një palë me interesa të njëjta me kandidatin e përzgjedhur apo të kundërta me kandidatin e skualifikuar.

Ligji i ri nr.8549, datë 11.11.1999, që shfuqizoi në pjesën më të madhe të tij ligjin e vitit 1996, parashikoi si parime të shërbimit civil atë të profesionalizmit, të pavarësisë dhe integritetit, të paanësisë politike, të transparencës, të shërbimit ndaj publikut, të vazhdimësisë së karrierës, të përgjegjësisë dhe korrekhtësisë në zbatimin e legjislacionit në fuqi (neni 3). Ishte kjo arsyeja që garantimi i zbatimit të këtyre parimeve kërkonte ngritjen e institucionit të Komisionit të Shërbimit Civil bazuar në parime të reja, ndër të cilat më i rëndësishmi do të ishte ai i pavarësisë. Por mbi të gjitha një rregullim i tillë ishte zbatimi i një detyrimi kushtetues që rrjedh nga neni 107/3 i Kushtetutës, i cili parashikon "Garancitë e qëndrimit në detyrë dhe trajtimi ligjor i nëpunësve publikë rregullohen me ligj". Parashikimi, në nenin 5/2 të ligjit, i emërimit të anëtarëve të Komisionit nga Kuvendi, si dhe i kompetencave të këtij institucioni, tashmë të fokusuara vetëm në mbikëqyrjen e menaxhimit të shërbimit civil e zgjidhjen e ankimeve ndaj vendimeve lidhur me nëpunësin civil, flet qartë për sanksionimin e këtij parimi të rëndësishëm. Sa më sipër përforcohet dhe me elemente të tjera po kaq të rëndësishme, si mbrojtja ligjore në detyrë e anëtarit të Komisionit të Shërbimit Civil, apo dhe elemente që lidhen me miratimin e strukturës organizative, vendeve të punës e buxhetin.

Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë arrijnë në konkluzionin se, i veshur me tiparet e një organi administrativ, të pavarur dhe të ngarkuar me zgjidhjen e ankimeve ndaj vendimeve lidhur me nëpunësin civil, Komisioni i Shërbimit Civil ka tiparet e një arbitri administrativ apo të një trupe (organi) me funksion dhe kompetenca quasi gjyqësore.

Të tillë këtë Komision e bën gjithashtu edhe fakti se në ndryshim nga rregullimet e bëra për disa fusha të tjera të marrëdhënieve të punës, të rregulluara me ligje të posaçme, ku ankimi fillimisht i drejtohet një organi epror, ky institucion zgjidh ankimet ndaj vendimeve lidhur me nëpunësit civilë në të gjitha institucionet e administratës publike të nivelit qendror apo vendor, të cilat rregullohen me këtë ligj, pavarësisht nga fusha e veprimtarisë që zhvillojnë, pa qenë një organ epror i ndonjërit prej tyre.

E ndërvarur nga ky përcaktim është edhe përgjigja e pyetjes së shtruar para Kolegjeve të Bashkuara se a duhet thirrur si palë e paditur në gjykimet me objekt kundërshtim të vendimit të Komisionit të Shërbimit Civil vetë ky Komision?

Parim i përgjithshëm i legjislacionit procedural civil është se palët në një gjykim, objekti dhe shkaku i padisë përcaktohen që me fillimin e gjykimit dhe mund të ndryshojnë vetëm në kushtet që parashikojnë dispozita të veçanta të tij. Nisur nga ky parim dhe duke e trajtuar Komisionin e Shërbimit Civil si një shkallë e parë e një gjykimi administrativ, mund të thuhet se që në momentin e paraqitjes së ankesës para këtij Komisioni pala që inicion procesin duhet ta ketë të qartë palën së cilës i kundrejton kërkimet e saj.

Përcaktimi i natyrës juridike të mosmarrëveshjes është ajo që përcakton se cilat do të jenë palët e kësaj mosmarrëveshjeje. Ligji nr.8549, datë 11.11.1999 "Statusi nëpunësit civil", në nenin 1 paragrafi 2 parashikon: "Ky ligj përcakton skemën e administrimit të shërbimit civil, si dhe rregullon marrëdhëniet juridike ndërmjet nëpunësve civilë dhe institucioneve të administratës publike të nivelit qendror apo vendor të përcaktuara në nenin 2 të këtij ligji".

Nga përcaktimi i mësipërm ligjor rezulton se fusha e rregullimit të ligjit "Statusi i nëpunësit civil" është ajo e marrëdhënieve të punës në administratën publike. Edhe konfliktet që lindin gjatë zbatimit të këtij ligji në institucionet që hyjnë në fushën e veprimit të tij, nuk mund të jenë gjë tjetër veçse mosmarrëveshje që lidhen me një kontratë punësimi.

Është e qartë se palët në këtë mosmarrëveshje do të jenë nga njëra anë punëdhënësi (i cili ka marrë një vendim të çfarëdo natyre, qoftë në dëm të punëmarrësit) dhe nga ana tjetër punëmarrësi, që është cenuar nga ky vendim. Pavarësisht se vendimi i institucionit të administratës publike në kuptimin më të gjerë përfaqëson një akt administrativ, kundërshtimi i tij nuk mund të bëhet referuar dispozitave të Kodit të Procedurave Administrative, por dispozitave që rregullojnë marrëdhënien kontraktore punëdhënës-punëmarrës. Duhet thënë se dispozitat administrative janë të përgjithshme, në një kohë që ligjvënësi i ka bërë një rregullim të posaçëm marrëdhënieve të punës në këtë fushë.

Trajtimi i posaçëm i zgjidhjes së këtyre mosmarrëveshjeve, sikundër u theksua, është bërë me ligjin e mësipërm. Ligjvënësi, duke dashur t'i japë fund mosmarrëveshjes brenda organeve të administratës publike, pra pa iu drejtuar pushtetit gjyqësor, ia ka lënë atë në kompetencë organit administrativ me funksione gati të një gjykate (por që kuptohet se nuk është pjesë e sistemit gjyqësor) siç është Komisioni i Shërbimit Civil. Ky është pikërisht organi që ka juridiksionin fillestar të zgjidhjes së mosmarrëveshjes nëpërmjet dhënies në përfundim të këtij procesi të një vendimi. Ky vendim ngjason me vendimin e dhënë nga gjykata e shkallës së parë, nisur nga tiparet e tij dhe nga fuqia detyruese që ligjvënësi i ka dhënë në rastet kur ai nuk ankimohet. Kjo gjen pasqyrim në nenin 8 të ligjit ku është parashikuar rasti kur vendimi i Komisionit të Shërbimit Civil nuk ankimohet nga ndonjëra prej palëve-gjë që i jep fund procesit dhe zgjidh mosmarrëveshjen pikërisht para këtij organi. Paragrafi i 3-të i kësaj dispozite parashikon: “Vendimet e Komisionit të Shërbimit Civil, marrë në përputhje me pikën 1 shkronja “a” të këtij neni, janë të detyrueshme për institucionet e administratës publike vendore dhe qendrore”.

Nëse do të ndodheshim para këtij rasti, problemi do të ishte më i thjeshtë. Ajo çka paraqet interes për unifikimin e praktikës gjyqësore është rasti kur vendimet e Komisionit të Shërbimit Civil kundërshtohen qoftë nga njëra palë, apo dhe nga tjetra.

Ligjvënësi në këto raste ka parashikuar procedurat e mëtejshme të ankimimit para gjykatës së rrethit nga personi i interesuar (parashikuar në pikën 2 të kësaj dispozite) apo dhe para gjykatës së apelit nga institucioni (parashikuar në pikën 3 paragrafi 2). E rëndësishme është të kuptohet se edhe në këto raste objekt kundërshtimi nuk është akti (vendimi) i nxjerrë nga institucioni i administratës publike, por vendimi i dhënë nga Komisioni i Shërbimit Civil, i cili e ka zgjidhur çështjen. Sa më sipër rezulton nga përmbajtja e paragrafit 2 të pikës 3, ku thuhet: “Institucionet e administratës qendrore apo vendore mund të ankohen në gjykatat e apelit kundër vendimeve të Komisionit të Shërbimit Civil të marra në përputhje me pikën 2 të këtij neni, brenda 30 ditëve nga komunikimi i vendimit”. Po kjo gjë parashikohet dhe në pikën 2, ku thuhet: “.....Vendimet e Komisionit të Shërbimit Civil mund të kundërshtohen në gjykatë brenda 30 ditëve pune nga njoftimi i vendimit”. Për rrjedhojë palët në konflikt do të mbeten po ato të momentit të krijimit të marrëdhënies juridike administrative-pra dhe të fillimit të procesit, pavarësisht nga instancat në të cilat kalon çështja. Sa më sipër, Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë arrijnë në përfundimin unifikues se, në rast ankimimi të vendimeve të Komisionit të Shërbimit Civil qoftë nga personi i interesuar në gjykatën e shkallës së parë, apo nga institucioni i administratës publike në gjykatën e apelit, palët do të jenë po ato të fillimit të procesit të zgjidhjes së mosmarrëveshjes, punëdhënësi dhe punëmarrësi. Në të ardhmen duhet të kihet parasysh se Komisioni i Shërbimit Civil nuk duhet të thirret në gjykim me cilësinë e palës së paditur apo të personit të tretë.

Veç sa u theksua më lart, një argument tjetër që përforcon konkluzionin unifikues të arritur është edhe fakti se palët në një proces kanë të drejta, por edhe marrin përsipër detyrime, sikundër parashikon vendimi i organit që zgjidh konfliktin. Thirrja e Komisionit të Shërbimit Civil si palë e paditur, pavarësisht nga përfundimi që do të arrihej lidhur me drejtësinë e vendimit të dhënë prej tij, asnjëherë nuk mund ta ngarkonte atë me detyrime që do të lidheshin me ekzekutimin e vendimit. Kjo pasi vetë ligji nr.8549 nuk i ka dhënë asnjë të drejtë këtij Komisioni për emërimin apo pranimin në punë të nëpunësve civilë.

Duke mos pasur pozitën procedurale të të paditurit, Komisioni i Shërbimit Civil nuk mund të gëzojë as të drejtën e ankimimit të vendimit të gjykatës, në rastet kur kjo e fundit ndryshon vendimin e tij (sikundër ka ndodhur në çështjen në gjykim ku rekursi është ushtruar prej tij), ligji procedural civil parashikon si kushtin kryesor për legjitimimin e palëve për të ushtruar të drejtën e ankimit, interesin e ligjshëm të palës që ushtron këtë të drejtë. Duhet thënë se në asnjë rast Komisioni i Shërbimit Civil nuk ka drejtpërdrejt një interes të tillë, me përjashtim të interesit që do të kishte çdo instancë gjyqësore për të mos iu cenuar vendimet e saj. Kjo pasi interesi i ligjshëm lidhet, ndër të tjera, edhe me detyrimin e personit fizik apo juridik për kryerjen e veprimeve konkrete në zbatim të vendimit gjyqësor-detyrime këto që, siç theksuam më lart, Komisioni nuk i merr përsipër, për shkak se vetë ligji nuk parashikon një gjë të tillë.

Me tiparet e një trupe gati gjyqësore Komisioni i Shërbimit Civil duhet të karakterizohet nga pavarësia, paanshmëria, transparencia dhe ndershmëria në zgjidhjen e konflikteve, si dhe përgjegjësia dhe korrektësia në zbatimin e legjislacionit në fuqi. Për të qenë i tillë, e domosdoshme është zhvillimi i një procesi të rregullt ligjor, respektimi i një minimumi rregullash procedurale dhe ruajtja e disa

standardeve në shqyrtimin e çështjeve. Këto standarde lidhen me thirrjen (njoftimin) e palëve, dëgjimin e pretendimeve të tyre, lejimin e provave, marrjen e një vendimi përfundimtar dhe arsyetimin e tij, si dhe komunikimin e këtij vendimi palëve. Sa më sipër janë të parashikuara në kreun III të rregullores “Për organizimin dhe funksionimin e Komisionit të Shërbimit Civil”, të miratuar nga Kuvendi i Republikës së Shqipërisë me vendimin nr.47, datë 20.6.2002.

Duke qenë se vepron si një shkallë e parë shqyrtimi, vendimet e të cilit ankimohen në gjykatë dhe i nënshtrohen shqyrtimit gjyqësor, është e detyrueshme që kjo e fundit të administrojë dhe t’i nënshtrojë hetimit materialet e çështjes së shqyrtuar nga Komisioni i Shërbimit Civil, në mënyrë që t’u japë përgjigje të bazuar pretendimeve të palëve.

Për sa argumentuam më lart, rezulton se, në çështjen në shqyrtim, nuk është formuar drejt ndërgjyqësia, pasi si palë e paditur është thirrur pikërisht Komisioni i Shërbimit Civil. Duke qenë se përbën shkelje të rëndë procedurale siç parashikon neni 472 i Kodit të Procedurës Civile në lidhje me nenin 476 të po këtij Kodi, vendimi duhet të priset dhe çështja të dërgohet për rigjykim në po atë gjykatë, por me tjetër trup gjykues.

Në rigjykim, krahas krijimit të drejtë të ndërgjyqësisë, që është në disponibilitetin e paditësit, për zgjidhjen në themel të çështjes është e domosdoshme zbatimi i urdhërimeve të vendosura në këtë vendim lidhur me materialet që duhen administruar gjatë gjykimit.

PËR KËTO ARSYE,

Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë, në bazë të nenit 141 të Kushtetutës, nenit 485/c të Kodit të Procedurës Civile dhe nenit 17/a të ligjit nr.8588, datë 15.3.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës së Lartë të Republikës së Shqipërisë”,

VENDOSËN:

Prishjen e vendimit nr.70, datë 6.7.2005 të Gjykatës së Apelit Tiranë dhe dërgimin e çështjes për rigjykim në po atë gjykatë por me tjetër trup gjykues.

Ky vendim për unifikimin e praktikës gjyqësore të dërgohet për botim në Fletoren Zyrtare.