

VENDIM
Nr.8, datë 12.9.2007

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë e përbërë nga:

Thimjo Kondi	Kryetar
Gani Dizdari	anëtar
Spiro Spiro	"
Besnik Imeraj	"
Ardian Dvorani	"
Agron Lamaj	"
Perikli Zaharia	"
Evjeni Sinoimeri	"
Ylvi Myrtja	"
Nikoleta Kita	"
Irma Bala	"
Artan Hoxha	"
Fatos Lulo	"
Ardian Nuni	"

në seancën gjyqësore të datës 12.9.2007, mori në shqyrtim çështjen civile që i përket:

PADITËS: Ilir Gjerazi, përfaqësuar nga av.Xhemal Gazidede.

E PADITUR: Drejtoria e Përgjithshme e Doganave, përfaqësuar nga juristët Ervina Domi e Shamet Shabani.

OBJEKTI: Shfuqizim i aktit administrativ nr.8477/15, datë 10.7.2006 i Drejtorit të Përgjithshëm të Doganave, kthim në vendin e mëparshëm të punës dhe pagesën për kohën e qëndrimit pa punë, si efekt i këtij akti administrativ të paligjshëm.

BAZA LIGJORE: Neni 14.2 e vijues i Kodit Doganor, vendimi i Këshillit të Ministrave nr.205, datë 13.4.1999, vendimi i Këshillit të Ministrave nr.360, datë 14.7.2000, ligji nr.8549, datë 11.11.1999, nenet 21, 22, 23 e vijues, nenet 117, 108, 109 e vijues të Kodit të Procedurave Administrative, neni 324 i Kodit të Procedurës Civile, vendimi i Këshillit të Ministrave nr.172, datë 29.3.2006.

Gjykata e Rrethit Gjyqësor, Tiranë, me vendimin nr.6811, datë 1.12.2006 ka vendosur:

Nxjerrjen jashtë juridiksionit gjyqësor të çështjes civile me paditës Ilir Gjerazi me nr.8863, datë 3.11.2006, pasi kjo çështje hyn në juridiksionin e Komisionit të Shërbimit Civil.

Kundër vendimit ka ushtruar **ankim të veçantë pala e paditur, Drejtoria e Përgjithshme e Doganave**, e cila kërkon prishjen e vendimit dhe kthimin e akteve Gjykatës së Shkallës së Parë, Tiranë, duke parashtruar këto shkaqe:

- Përfundimi i gjykatës se paditësi gëzon statusin e nëpunësit civil- është rrjedhojë e kuptimit të keq të ligjit.

- Në kuptim të nenit 2 të ligjit nr.8549, datë 11.11.1999, punonjësit e doganës nuk përfshihen në nëpunës të shërbimit civil. Dhe në fakt punonjësit e administratës doganore nuk e kanë përfituar statusin e nëpunësit civil.

- I gabuar është dhe referimi tjetër i gjykatës në vendimin e Këshillit të Ministrave nr.172, datë 29.3.2006, pasi dihet se rregullimi i marrëdhënieve të punës bëhet me ligj, që në rastin konkret bëhet me dispozita të Kodit Doganor.

- Në asnjë dispozitë të Kodit Doganor nuk gjejmë të përcaktuar shprehimisht, madje as në kuptim të gjerë të tij, se nëpunësi doganor gëzon statusin e nëpunësit civil.

- Në nenin 14 të Kodit Doganor janë përcaktuar vetëm rregullat e konkurrit për punësim dhe nuk ka të përcaktuar se nëpunësi i administratës doganore përfshihet në punonjës me status të shërbimit civil. Për më tepër se ligji në të cilin referohet kjo dispozitë e Kodit Doganor është shfuqizuar.

Për këto arsye çështja hyn në juridiksionin gjyqësor.

Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë, me vendimin e datës 15.2.2007, ka vendosur:

Dërgimin e çështjes për gjykim Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, me qëllim unifikimin e praktikës gjyqësore.

KOLEGJET E BASHKUARA TË GJYKATËS SË LARTË,

pasi dëgjuan relacionin e anëtarëve Evjeni Sinoimeri dhe Ardian Dvorani, përfaqësuesin e palës paditëse av.Xhemal Gazidede që kërkoi lënien në fuqi të vendimit të Gjykatës së Shkallës së Parë, Tiranë, duke u shqyrtuar ankimi i paditësit në rrugë administrative pranë Komisionit të Shërbimit Civil, mbrojtësit e palës së paditur juristët Ervina Domi e Shamet Shabani, që kërkuan prishjen e vendimit të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor, Tiranë dhe dërgimin e çështjes në atë gjykatë për vazhdimin e gjykimit dhe pasi biseduan çështjen në tërësi,

VËREJNË:

Vendimi nr.6811, datë 1.12.2006 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor, Tiranë me të cilin është nxjerrë jashtë juridiksionit gjyqësor çështja civile me palë paditëse Ilir Gjerazi, të paditur Drejtorinë e Përgjithshme të Doganave, me objekt kundërshtimin e aktit administrativ të largimit nga puna të paditësit dhe zgjidhjen e pasojave që rrjedhin prej tij, duhet të priset për zbatim të gabuar të ligjit dhe çështja duhet të dërgohet pranë asaj gjykate për vazhdimin e gjykimit.

Paditësi Ilir Gjerazi ka qenë në marrëdhënie pune pranë palës së paditur me detyrën e punonjësit të Departamentit Operativ Hetimor. Me vendimin e datës 10.7.2006 të Drejtorit të Përgjithshëm të Doganave është larguar nga detyra me motivacionin *"për shkurtim të vendit të punës, për mosplotësim të kriterit arsimor dhe performancë të dobët"*. Referenca ligjore e palës së paditur në aktin e largimit nga detyra ka qenë vendimi i Këshillit të Ministrave nr.686, datë 2.11.2005, i cili ka ndryshuar vendimin e Këshillit të Ministrave nr.205, datë 13.4.1999 me të gjitha ndryshimet e bëra me vendimet e mëvonshme, si dhe vendimin e Këshillit të Ministrave nr.360, datë 14.7.2000.

Aktin e mësipërm paditësi e ka kundërshtuar gjyqësisht, duke pretenduar që nëpërmjet shfuqizimit të tij të rikthehet në detyrën e mëparshme, si dhe të përfitojë pagën për kohën e qëndrimit pa punë.

Gjykata e rrethit, me të drejtën ligjore të verifikimit, qoftë edhe kryesisht të juridiksionit të çështjes që gjykon, ka konkluduar se paditësi padrejtësisht ka paraqitur padi drejtpërdrejt në gjykatë, pa iu drejtuar më parë Komisionit të Shërbimit Civil. Sipas gjykatës, paditësi është marrë në punë mbi bazën e konkurrencës, ashtu siç parashikon neni 14/2 i Kodit Doganor, si dhe ligji nr.8549, datë 11.11.1999 "Statusi i nëpunësit civil". Si i tillë ai gëzon statusin e nëpunësit civil, duke u përfshirë në kategorinë C2, prandaj dhe ankimi duhet të bëhet, ashtu sikundër parashikon ky ligj fillimisht pranë Komisionit të Shërbimit Civil.

Në vendimin e gjykatës argumentohet pse ajo nuk e merr parasysh rregullimin e bërë me vendimin e Këshillit të Ministrave nr.172, datë 29.3.2006, i cili i jep të drejtë paditësit të drejtohet në gjykatë. Sipas gjykatës ligjet në hierarkinë e akteve normative qëndrojnë mbi aktet normative të nxjerra nga Këshilli i Ministrave e për rrjedhojë këto të fundit nuk duhet të vijnë në kundërshtim me ligjet. Për këtë shkak edhe procedura e ndryshme e ankimit që parashikon ky vendim nuk mund të merret në konsideratë, sepse vjen në kundërshtim me procedurat e ligjit nr.8549, datë 11.11.1999 "Statusi i nëpunësit civil".

Pala e paditur Drejtoria e Përgjithshme e Doganave, që gjatë gjykimit në gjykatën e rrethit, por edhe në ankimin e paraqitur para Gjykatës së Lartë ka pretenduar se paditësi, sikundër të gjithë punonjësit e saj, nuk e gëzon këtë status, pasi nuk ia ka dhënë ligji dhe për rrjedhojë çështja duhet të shqyrtohet nga gjykata.

Çështja e juridiksionit i është paraqitur për zgjidhje Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë, bazuar në nenet 59 e vijues të Kodit të Procedurës Civile.

Ky Kolegj, duke vlerësuar rëndësinë e pretendimeve të palës së paditur dhe duke parë se praktika si e gjykatave më të ulëta, ashtu edhe e kolegjeve të veçanta pranë kësaj gjykate, jo vetëm pas daljes së vendimit të Këshillit të Ministrave nr.172 të vitit 2006, por edhe më parë, ka pasur luhatje lidhur me procedurat e ankimit kundër vendimeve të administratës doganore, e ka dërguar çështjen para Kolegjeve të Bashkuara për unifikimin e praktikës gjyqësore. Kolegjeve iu janë shtruar për

zgjidhje këto probleme:

1. Ligji nr.8549, datë 11.11.1999 “Statusi i nëpunësit civil” nuk i përfshin në mënyrë të shprehur në fushën e veprimit të tij punonjësit e administratës doganore, në një kohë që aktet nënligjore referojnë në këtë ligj lidhur me procedurat e rekrutimit, kategorizimin e vendeve të punës, masat disiplinore apo procedurat e ankimit kundër tyre. Në këto rrethana a do të konsiderohen punonjësit e administratës doganore si nëpunës të shërbimit civil?

2. Referimi në ligjin “Statusi i nëpunësit civil”, lidhur me procedurat e ankimit kundër vendimeve të administratës doganore për largimin nga puna, është bërë me vendime të Këshillit të Ministrave. Nëse punonjësit e administratës doganore do të konsideroheshin si nëpunës të shërbimit civil çfarë fuqie do të kishte vendimi i Këshillit të Ministrave nr.172, datë 26.3.2006, i cili parashikon ankimin drejtpërdrejt në gjykatë?

Për t’u dhënë zgjidhje pyetjeve të shtruar u vlerësua e rëndësishme hedhja e një vështrimi historik dhe analizues mbi të gjithë legjislacionin, që rregullon marrëdhëniet e punës së punonjësve të administratës doganore, si dhe mbi aktet ligjore dhe nënligjore në të cilat ai referon.

Kolegjet e Bashkuara vërejnë se nuk ka një ligj të posaçëm që të rregullojë marrëdhëniet e punës së punonjësve të administratës doganore në të gjitha elementet që përfshijnë këto marrëdhënie. Në Kodin Doganor, i cili është ligji që rregullon veprimtarinë doganore në Republikën e Shqipërisë, është vendosur një seksion i veçantë i titulluar “*Organikat, punësimi dhe marrëdhëniet e punës së personelit të administratës doganore*”. Vetëm në një dispozitë të këtij seksioni e konkretisht në nenin 14/2 parashikohet: “*Personeli i administratës doganore, me përjashtim të personelit ndihmës, punësohet nëpërmjet një konkurrimi publik, sipas procedurave të përcaktuara nga ligji “Për shërbimin civil” dhe nga aktet nënligjore për zbatim të tij, si dhe nga aktet nënligjore në zbatim të këtij Kodi dhe dispozita të tjera të posaçme që rregullojnë funksionimin e Drejtorisë së Përgjithshme të Doganave*”. Kjo dispozitë, e cila siç shihet, është referuese (referon te ligji “Për shërbimin civil”) në fakt rregullon vetëm një aspekt të marrëdhënieve të punës që lidhet me rregullat dhe procedurat që zbatohen për t’u marrë në punë. Në të parashikohet qartë se konkurrimi publik do të ishte mënyra e punësimit, ndërsa procedurat si do të bëhej ky konkurrim do të ishin ato që ishin parashikuar për punonjësit, që do të përfshiheshin në shërbimin civil me ligjin nr.8449 të vitit 1996 “Për shërbimin civil”.

Ky ligj, në kuadrin e një skeme të veçantë, për pranimet në shërbimin civil kishte parashikuar për herë të parë krijimin dhe funksionimin e Departamentit të Administratës Publike (DAP), si dhe të Komisionit të Shërbimit Civil, i cili në bashkëveprim me këshillat emërues që do të krijoheshin pranë çdo organi apo institucioni të shërbimit civil do të bënte emërimin në shërbimin civil të personave, që do të përzgjidheshin nga konkurrimi. Sigurisht përfshirja e këtyre organizmave në procedurën e emërimeve dhe centralizimi i procedurave të pranimet në shërbimin civil, kishte parasysh marrjen mbi vete nga shteti të një përgjegjësie të veçantë për atë rreth nëpunësish, që do të përfshiheshin në këtë shërbim. Por, është një fakt tashmë i pranuar, se ky ligj asnjëherë nuk funksionoi në praktikë dhe organizmat që përmendëm më lart asnjëherë nuk u krijuan dhe nuk funksionuan. Ishte kjo arsyeja që ai u shfuqizua në pjesën më të madhe të tij (përjashtuar pjesën e funksionarëve politikë), dhe vetëm pak muaj pas daljes së Kodit Doganor u miratua ligji i ri, ai me nr.8549, datë 11.11.1999 “Statusi i nëpunësit civil”.

Vlen të theksohet se dispozita e Kodit Doganor cituar më lart, e cila referon në këtë ligj, nuk ndryshoi as me daljen e ligjit të ri “Statusi i nëpunësit civil” dhe asnjëherë më vonë. Ajo vazhdon të jetë në fuqi edhe sot.

Por, edhe nëse do të ndodhte e kundërta e atyre që u trajtuan më sipër (pra ligji “Për shërbimin civil” në tërësinë e tij do të kishte gjetur zbatim në praktikë), përsëri nuk mund të arrihet në përfundimin se punonjësit e administratës doganore do të konsideroheshin nëpunës civilë në kuptimin që parashikonte ai ligj. Kjo për faktin se Kodi Doganor i referohej ligjit “Për shërbimin civil” vetëm lidhur me një aspekt të tij - **me procedurat e punësimit**. Duhet theksuar se koncepti “**status i nëpunësit civil**” është më i gjerë dhe përfshin *rregulla të njëjta për kushtet dhe procedurat e pranimet në shërbimin civil, mënyrën e fillimit dhe të mbarimit të marrëdhënieve të punës, zhvillimin e karrierës për garantimin e të drejtave dhe përcaktimin e detyrimeve*. Pikërisht ligji i ri “Statusi i nëpunësit civil”, nëpërmjet vendosjes së rregullave të njëjta në të gjitha aspektet që përfshin koncepti “status” dhe parashikimit të krijimit të institucioneve që do të menaxhonin dhe mbikëqyrnin mënyrën e funksionimit të tij, kishte për qëllim krijimin e një shërbimi civil **të qëndrueshëm, profesional dhe**

efiçent, të ndryshëm nga ai ekzistues.

Ligji i ri “Statusi i nëpunësit civil”, sipas nenit 1/paragrafi 2, *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*. Sqarimi i koncepteve të “nëpunësit civil” apo dhe “institucione të administratës publike të nivelit qendror apo vendor” jepet në nenin 2 të ligjit. Sipas paragrafit 1 të nenit 2 “*Nëpunës civilë*” në kuptim të këtij ligji janë ata nëpunës të institucioneve të administratës publike të nivelit qendror apo vendor, të cilët ushtrojnë autoritetin publik, me detyra të natyrës drejtuese, organizuese, mbikëqyrëse apo ekzekutuese, përcaktuar sipas nenit 11 të këtij ligji”. Ndërsa sipas paragrafit 2 të nenit 2 “*Institucionet e administratës publike të nivelit qendror apo vendor*” në kuptim të këtij ligji janë: *administrata e Kuvendit, administrata e Presidentit, aparati i Këshillit të Ministrave, ministritë, institucionet qendrore të pavarura, bashkitë dhe qarqet*. Siç shihet, ky ligj ka përcaktuar qartë, në mënyrë eksplicite dhe pa lënë vend për interpretim të zgjeruar, rrethin e institucioneve, punonjësit e të cilave do të përfshihen në shërbimin civil. Punonjësit e administratës doganore nuk përfshihen në të. Edhe dispozita kalimtare e tij (neni 27) që parashikon se, “*Punonjësit ekzistues, të cilët në datën e hyrjes në fuqi të këtij ligji, punojnë në vende pune, të cilat konsiderohen pjesë e shërbimit civil, janë nëpunës në periudhë prove dhe për ta zbatohen dispozitat e nenit 14....*”, nuk ka vend për t’u zbatuar në rastin e punonjësve të administratës doganore. Ajo ka parasysh punonjësit e atyre vendeve të punës, që me këtë ligj dhe jo me ligje të mëparshme konsiderohen pjesë e shërbimit civil. Prandaj më sipër në këtë vendim argumentohet se administrata doganore nuk konsiderohet pjesë e shërbimit.

Në ndryshim nga kjo situatë ligjore, në aktet nënligjore në fushën e doganave, që janë kryesisht vendime të Këshillit të Ministrave, gjenden referime në dispozita konkrete si të ligjit të mëparshëm “Për shërbimin civil” apo dhe të ligjit “Statusi i nëpunësit civil” që lidhen qoftë me mënyrën e rekrutimit, sistemin e karrierës, masat disiplinore apo dhe mënyrën e ankimimit kundër tyre. Shpesh këto përcaktime janë të drejtpërdrejta, të qarta dhe të tilla që të krijojnë përshtypjen se punonjësit e doganave e gëzojnë statusin e nëpunësit civil.

Kështu në vendimin e Këshillit të Ministrave nr.205 të vitit 1999 “Për miratimin e dispozitave zbatuese të Kodit Doganor” është bërë një klasifikim i personelit të administratës doganore në:

- a) drejtues të lartë: zyrtarë të kategorisë A dhe B;
- b) doganierë drejtues: zyrtarë të kategorisë C1;
- c) doganierë: zyrtarë të kategorisë C2;
- d) personel tjetër doganor: personel i kategorisë D1 e D2 (neni 10).

Në paragrafin 3 të po kësaj pike parashikohet: *Ligji “Për shërbimin civil” dhe aktet e tjera nënligjore, të nxjerra për zbatim të tij, duhet të zbatohen “mutatis mutandis” për Drejtorin e Përgjithshëm, nëndrejtorët dhe personelin e kategorisë A, B dhe C. Personeli i kategorisë D mbulohet nga Kodi i Punës në fuqi*. Referime në ligjin “Për shërbimin civil” gjenden edhe lidhur me masat disiplinore, duke shkuar edhe më larg se përcaktimet e cituara më lart, pasi për herë të parë përdoret shprehja “heqje e statusit të punonjësit civil”. Kështu neni 18 pika 1/e parashikon si masë disiplinore “*largimin nga puna dhe heqje e së drejtës për të punuar në shërbimin civil. Kjo masë shoqërohet me heqje të statusit të punonjësit civil dhe çdo të drejtë që garanton këtë status*”.

Edhe pse Kodi Doganor nuk pasqyroi ndryshimet e rrjedhura nga shfuqizimi i ligjit “Për shërbimin civil” dhe hyrjen në fuqi të ligjit “Statusi i nëpunësit civil”, në vendimin e Këshillit të Ministrave që ndryshuan vendimin nr.205 gjenden referenca në këtë të fundit.

Kështu në vendimin e Këshillit të Ministrave nr.222 të vitit 2004 “Për disa shtesa dhe ndryshime me vendimin e Këshillit të Ministrave nr.205, datë 13.4.1999” është bërë njësimi i kategorizimit të personelit të administratës doganore me nivelet e nëpunësve civilë, sipas ligjit “Statusi i nëpunësit civil”, neni 10/1 i këtij vendimi parashikoi: “Personeli i administratës doganore, në përputhje me paragrafin e dytë të nenit 13 të Kodit Doganor, kategorizohet si më poshtë vijon:

Kategoria A i përgjigjet klasifikimit - nëpunës civilë të nivelit të mesëm drejtues;

Kategoria B i përgjigjet klasifikimit - nëpunës civilë të nivelit të ulët drejtues;

Kategoria C1 i përgjigjet klasifikimit - nëpunës civilë të nivelit të ulët drejtues;

Kategoria C2 i përgjigjet klasifikimit - nëpunës civilë të nivelit zbatues.

Më tej neni 10/3 parashikoi “*Nëse procedurat për administrimin e burimeve njerëzore nuk rregullohen shprehimisht nga dispozitat e këtij vendimi, atëherë ato rregullohen në përputhje me*

dispozitat e ligjit nr.8549, datë 11.11.1999 "Statusi i nëpunësit civil" dhe akteve nënligjore për zbatim të tij përfshi edhe çdo ndryshim të mundshëm".

Referime konkrete në ligjin e ri u bënë edhe lidhur me masat disiplinore dhe mënyrën e ankimit kundër vendimeve të administratës doganore. Neni 18/1/2 paragrafi 3 parashikoi: *"Bazuar në faktet e vërtetuara dhe në të dhënat e grumbulluara, sipas natyrës dhe rëndësisë së shkeljes, komiteti disiplinor i rekomandon Drejtorit të Përgjithshëm të Doganave hedhjen poshtë të çështjes apo vendosjen e njëres prej masave të përcaktuara në pikën 3 të nenit 25 të ligjit nr.8549, datë 11.11.1999 "Statusi i nëpunësit civil"."* Ndërsa neni 19 parashikon: *"Procedurat e apelimit ndaj vendimeve të administratës doganore rregullohen me ligjin nr.8549, datë 11.11.1999 "Statusi i nëpunësit civil"."*

Me vendimin e Këshillit të Ministrave nr.686 të vitit 2005, i cili ndryshoi po vendimin nr.205, me ndryshimet e mëvonshme, edhe pse gjenden formulime dhe terma që të referojnë te ligji "Statusi i nëpunësit civil" vihet re tendenca për t'u shkëputur prej tij në shumë drejtime. Kështu pika 10 e cituar në dy vendimet e mësipërme me të cilën tentohet drejt njësimimit të kategorive me shkallët e nëpunësit civil është shfuqizuar, ndërsa masat disiplinore sipas nenit 18 nuk u referohen më atyre të parashikuara në nenin 25 të ligjit nr.8549, por janë të reja dhe specifike për fushën e doganave. Mbetet e pandryshuar nga vendimi i mësipërm, procedura e apelimit ndaj vendimeve disiplinore.

Së fundi vendimi i Këshillit të Ministrave nr.172 i vitit 2006 shkoi edhe më tej, duke ndryshuar edhe procedurën e apelimit të vendimeve disiplinore që deri më tani i referohej ligjit "Statusi i nëpunësit civil" dhe parashikoi si rrugë ankimi atë gjyqësore; citoj nenin 19: *"Kundër vendimeve të administratës doganore mund të ushtrohet ankim në gjykatën e rrethit brenda 30 ditëve nga komunikimi i vendimit"*.

Të gjitha aktet nënligjore që cituam më lart, në kuptimin formal, sikundër rezulton dhe nga emërtimi i vendimit të Këshillit të Ministrave nr.205 "Mbi miratimin e dispozitave zbatuese të Kodit Doganor" kanë dalë në bazë e për zbatim të këtij Kodi, por në kuptimin substancial ato kanë dalë tej urdhërimeve të tij. Kodi Doganor në nenin 298 parashikon: *"Në periudhën e ndërmjetme nga miratimi i këtij Kodi në Kuvend deri në ditën e hyrjes në fuqi, ngarkohet Këshilli i Ministrave të miratojë aktet nënligjore në zbatim të këtij Kodi, në fushën e organizimit të administratës doganore, të faktorëve mbi bazën e të cilëve zbatohen detyrimet doganore, të dispozitave të zbatueshme për mallrat që hyjnë dhe dalin nga territori doganor, të destinacioneve doganore, të operacioneve të privileguara dhe borxhit doganor, si dhe në fushën e shkeljeve doganore, të cilat hyjnë në fuqi në të njëjtën ditë me hyrjen në fuqi të këtij Kodi"*.

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë përcakton në nenin 116 të saj hierarkinë e akteve normative që kanë fuqi në të gjithë territorin e republikës dhe në këtë hierarki ligjet qëndrojnë mbi aktet normative të Këshillit të Ministrave. Është detyrim kushtetues (buron nga neni 118/2 i saj) që ligji duhet jo vetëm të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore dhe organin kompetent që do ta nxjerrë, por edhe të përcaktojë çështjet që duhet të rregullohen dhe parimet në bazë të të cilave duhet të nxirren këto akte.

Në fakt dispozita kushtetuese e lartpërmendur e autorizon Këshillin e Ministrave, ndër të tjera, me nxjerrjen e akteve në fushën e organizimit të administratës doganore. Në mënyrë më konkrete këtë gjë e parashikon dhe paragrafi i parë i nenit 13 të këtij Kodi sipas të cilit: *"Brenda 15 ditësh nga data e hyrjes në fuqi të këtij Kodi, Këshilli i Ministrave, me propozim të Ministrit të Financave, përcakton organikën e administratës doganore, në mënyrë që të garantojë, nga njëra anë mbrojtjen e interesave fiskale të Republikës së Shqipërisë, dhe nga ana tjetër një organizim të përshtatshëm për dinamizmin dhe veçantinë e veprimtarisë doganore..."*

Por, vërehet se aktet e nxjerra nga Këshilli i Ministrave i kanë kaluar kufijtë e autorizimit të dhënë nga ligji, pasi janë shtrirë për çështje që ligji nuk i ka parashikuar dhe tej parimeve që vetë ligji ka pranuar. Neni 14/2 i Kodit Doganor ka vendosur një rregullim të përgjithshëm për mënyrën e punësimit nëpërmjet konkurrimit të personelit të administratës doganore. **Vetëm** lidhur me procedurat e këtij konkurrimi ka referuar, veç ligjit "Për shërbimin civil", në aktet nënligjore për zbatim të tij dhe në aktet nënligjore në zbatim të vetë Kodit Doganor. Prandaj, përfshirja dhe rregullimi me akte nënligjore e problemeve të tjera siç do të ishte statusi i këtyre punonjësve, i bën këto akte nënligjore, për këtë pjesë, që të dalin mbi ligjin, çka do të ishte antikushtetuese.

Lidhur ngushtë me çështjen e statusit, aktet nënligjore të përmendura më lart ia kanë deleguar për zgjidhje (pikërisht për shkak të referimit në nenin 25 të ligjit “Statusi i nëpunësit civil”) Komisionit të Shërbimit Civil edhe ankesat ndaj vendimeve disiplinore të administratës doganore. Kjo në një kohë kur vetë ligji me të cilin ky Komision është krijuar e ka ngarkuar atë me menaxhimin e shërbimit civil në të gjitha institucionet që hyjnë në fushën e veprimit të ligjit “Statusi i nëpunësit civil” si dhe me zgjidhjen e ankesave ndaj vendimeve lidhur me nëpunësin civil.

Sikundër rezulton më lart nga analiza që iu bë këtij ligji, punonjësit e administratës doganore nuk përfshihen në fushën e veprimit të tij. Pra me aktet nënligjore është përcaktuar një tjetër juridiksion për këtë institucion, i ndryshëm nga çfarë ligji ka parashikuar.

Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë konkludojnë se si statusi i një kategorie të caktuar punonjësish, ashtu dhe juridiksioni i organeve që shqyrtojnë dhe zgjidhin ankimet ndaj vendimeve lidhur me këtë kategori, janë çështje që, nga natyra e tyre, përcaktohen me ligj dhe jo me akte nënligjore.

Gjykata e rrethit në çështjen objekt gjykimi ka arsyetuar se punonjësit e administratës doganore - pra dhe paditësi e kanë fituar statusin e nëpunësit civil me legjislacionin që analizuar më lart. Kolegjet e Bashkuara vërejnë se ky përfundim është i pabazuar në ligj. Kjo jo vetëm për sa analizojmë më lart dhe konkludojmë në sentencën unifikuese, por dhe për faktin tjetër se aktet nënligjore që kanë dalë në këtë fushë (edhe nëse do të ishte e mundur të përcaktonin statusin) nuk kanë qenë asnjëherë konsekuente në qëndrimet e mbajtura për këtë problem. Me to disa herë është tentuar drejt këtij statusi, e më pas me ndryshimet e bëra është vërejtur largim prej tij. Pikërisht për evidentimin e kësaj situate ligjore jemi të detyruar t’i rikthehemi edhe njëherë analizës së vendimit të Këshillit të Ministrave më kryesorë në fushën e doganave.

Është fakt se me aktet nënligjore të cituara më lart, të cilat përbëjnë një pjesë të rëndësishme të legjislacionit doganor, është synuar drejt përafrimit të parimeve bazë në këtë fushë me ato në fushën e shërbimit civil. Tendenca e legjislacionit doganor ka qenë fillimisht (me vendimin e Këshillit të Ministrave nr.205 të vitit 1999 me ndryshimet e mëvonshme, deri tek ai me nr.222 i vitit 2004) drejt një përqasje tepër të madhe me ligjin “Statusi i nëpunësit civil” aq sa në to për shumë çështje (p.sh. për masat disiplinore apo ankimet kundër tyre) bëheshin referime direkt te ky ligj, e për të tjera siç është p.sh. çështja e kategorive të punonjësve të administratës doganore, synohej drejt krijimit të një paralelizmi me nivelet e punonjësve të shërbimit civil. Por, mbas vitit 2005, po me ato akte normative nënligjore (me vendimin e Këshillit të Ministrave nr.686 me ndryshime deri tek ai me nr.172 i vitit 2006) u vërejt një tendencë e krijimit të një fizionomie origjinale në fushën e doganave, larg referencave të ligji “Statusi i nëpunësit civil” dhe shpesh herë edhe larg përdorimit të asaj terminologjie që ishte huazuar nga ky ligj. Kështu ndër të tjera, me vendimin e Këshillit të Ministrave nr.686 u shfuqizua neni 10, i ndryshuar disa herë i vendimit të Këshillit të Ministrave nr.205 që bënte paralelizmin e kategorive me nivelet e shërbimit civil apo neni 18 lidhur me masat disiplinore, duke u hequr referimet në ligjin “Për shërbimin civil” dhe duke u parashikuar masa specifike për fushën doganore.

Ndërsa me vendimin e Këshillit të Ministrave nr.172 u shkua edhe më larg, me shfuqizimin e nenit 19, i cili për ankimet kundër masave disiplinore referonte në ligjin nr.8549, dhe u parashikua si rrugë ankimi ajo gjyqësore. Pra siç shihet vetë aktet nënligjore të mëvonshme shfuqizuan ato dispozita të akteve të mëparshme me të cilat synohej përafrimi me ligjin “Statusi i nëpunësit civil”.

Me gjithë këtë tendencë mund të thuhet se, në gjendjen që është sot legjislacioni doganor, me afërsitë dhe ndryshimet e tij me ligjin “Statusi i nëpunësit civil”, përvijon një fizionomi të ndryshme rregullimi nga ajo e shërbimit civil.

Nisur nga argumentet e mësipërme **Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë arrijnë në përfundimin se ligji nr.8549, datë 11.11.1999 “Statusi i nëpunësit civil” nuk shtrihet mbi punonjësit e administratës doganore. Këta të fundit nuk e kanë fituar ndonjëherë këtë status me ligjin e mëparshëm dhe nuk e gëzojnë as me këtë ligj.**

Lidhur me çështjen objekt gjykimi, Kolegjet e Bashkuara arrijnë në përfundimin se Gjykata ka gabuar kur ka konkluduar se paditësi nuk ka ankimin administrativ në Komisionin e Shërbimit Civil para se t’i drejtohej gjykatës. Ky Komision zgjidh ankimet ndaj vendimeve lidhur me nëpunësit civilë. Paditësi nuk e gëzon këtë status, prandaj me të drejtë i është drejtuar gjykatës dhe është kjo e fundit që ka juridiksionin për ta gjykuar çështjen.

PËR KËTO ARSYE,

Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë në bazë të nenit 141/2 të Kushtetutës, nenit 17, pika “a” të ligjit nr.8588, datë 15.3.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës së Lartë të Republikës së Shqipërisë” dhe nenit 63 të Kodit të Procedurës Civile,

VENDOSËN:

Prishjen e vendimit nr.6811, datë 1.12.2006 të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor, Tiranë dhe dërgimin e çështjes në po atë gjykatë për vazhdimin e gjykimit.

Ky vendim për njehsimin e praktikës gjyqësore, dërgohet për botim në Fletoren Zyrtare.
Tiranë, më 12.9.2007

Kryesues: Thimjo Kondi.

Anëtarë: Gani Dizdari, Spiro Spiro, Besnik Imeraj, Ardian Dvorani, Agron A.Lamaj, Perikli Zaharia, Evjeni Sinoimeri, Ylvi Myrtja, Nikoleta Kita, Irma Bala, Artan Hoxha, Fatos Lulo, Ardian Nuni.