

VENDIM
Nr. 1215, datë 15.7.2021

NË EMËR TË REPUBLIKËS

Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, i përbërë nga:

Sokol Sadushi	kryesues;
Sokol Binaj	anëtar;
Ilir Panda	anëtar;
Klodian Kurushi	anëtar;
Ervin Pupe	anëtar,

në datën 15.7.2021, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore çështjen administrative me nr. 31003-1562-2018 akti, që iu përket palëve:

PADITËS: Leonard Ndreka

I PADITUR: Drejtoria e Policisë së Shtetit

OBJEKTI: Detyrimin e palës së paditur t'i njohë paditësit gradën "kryekomisar".

BAZA LIGJORE: Ligji nr. 108/2014, "Për Policinë e Shtetit", nenet 51 e vijuese, VKM-në nr. 892, datë 21.12.2016, "Për përcaktimin e funksioneve korresponduese dhe kategorizimin për gradat në Policinë e Shtetit".

KOLEGJI ADMINISTRATIV I GJYKATËS SË LARTË,

pasi dëgjoi relacionin e gjyqtarit Sokol Sadushi dhe diskutoi, në seancë gjyqësore, çështjen në tërësi,

VËREN:

I. Rrethanat e çështjes

1. Paditësi Leonard Ndreka, me urdhrin nr. 900/1, datë 31.12.2001, është bërë pjesë e strukturave të Policisë së Shtetit, duke ushtruar detyra të ndryshme përgjatë periudhës 2001–2010, përkatësisht nën gradat "nëntoger", "nëninspektor", "nënkomisar".

2. Me urdhrin nr. 3052/1, datë 2.11.2010, të drejtorit të përgjithshëm të Policisë së Shtetit, paditësit rezulton t'i jetë njohur grada "Komisar". Me urdhrin nr. 2304 prot., datë 15.10.2015, të Drejtorit të Policisë së Shtetit, paditësi është transferuar përkohësisht në detyrën e shefit të komisarit, në Komisaratin e Policisë Malësi e Madhe, pranë Drejtorisë së Policisë së Qarkut Shkodër. Në vijim, drejtori i Policisë Vendore Shkodër ka disponuar me urdhrin nr. 1364 prot., datë 15.10.2015, përmes së cilit është konfirmuar fillimi i të drejtave administrative dhe financiare të paditësit, përkatësisht në datë 16.10.2015.

3. Me urdhrin nr. 452, datë 8.2.2016, të drejtorit të Policisë së Shtetit, është ndërprerë transferimi i përkohshëm i paditësit Leonard Ndreka, duke e transferuar dhe emëruar paditësin në detyrën e shefit të komisarit, në Komisaratin e Policisë Malësi e Madhe, pranë Drejtorisë së Policisë së Qarkut Shkodër. Drejtori i Policisë Vendore Shkodër ka disponuar përmes urdhrit nr. 140, datë 9.2.2016, konfirmimin për fillimin e të drejtave administrative dhe financiare të paditësit, përkatësisht në datë 10.2.2016.

4. Në muajin janar të vitit 2017, paditësi i është drejtuar palës së paditur me kërkesën për njohjen e gradës policore "kryekomisar". Në këtë kërkesë paditësi ka pretenduar se ka kaluar afati trevjeçar i qëndrimit në gradën policore "Komisar" dhe se aktualisht ushtron një funksion të cilit i takon grada "kryekomisar". Pala e paditur përmes shkresës nr. 159/1-2 prot., datë 9.2.2017 me lëndë: "Kthim

përgjigje”, i ka komunikuar paditësit se në mbështetje të ligjit nr. 108/2014 nuk parashikohet marrja e gradës sipas pozicionit të punës dhe se fitimi i gradës së radhës bëhet përmes vlerësimit konkurrues nga Komisioni i Gradimit. Në këtë shkresë pala e paditur fton paditësin të marrë pjesë në konkurrimin e radhës në rast se plotëson kriteret ligjore.

5. Për shkak të mosnjohjes nga pala e paditur të gradës korresponduese “kryekomisar”, paditësi Leonard Ndreka i është drejtuar Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Gjirokastrë në datë 15.3.2017, duke pretenduar nëpërmjet kërkesëpadisë objekt gjykimi, detyrimin e palës së paditur t’i njohë gradën “kryekomisar”.

6. **Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Gjirokastrë**, me vendimin nr. 202, datë 5.4.2017, ka vendosur: *“1. Pranimin e kërkesëpadisë; 2. Detyrimin e palës së paditur Drejtoria e Policisë së Shtetit t’i njohë paditësit Leonard Ndue Ndreka gradën policore ‘Kryekomisar’...”*.

7. Në marrjen e këtij vendimi Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Gjirokastrë, ka vlerësuar: *“Nga mosveprimi i palës së paditur në hapjen e procedurave të konkurrimit për gradën policore ‘kryekomisar’, paditësit i është mohuar një e drejtë e fituar me ligj, e drejta e mbajtjes së gradës sipas vjetërsisë dhe funksionit që kryen, dhe për këtë fakt çështja objekt shqyrtimi bën pjesë në juridiksionin gjyqësor ... Kërkimet e paditësit janë të mbështetura në ligj e në prova për faktin se nga ana e palës së paditur i mohohet e drejta për të përfitur nga benifitet që i njej ligji. Gjykata në këtë konkluzion arriti duke pasur parasysh se siguria juridike, mbrojtja e të drejtave të fituara, si dhe e pritshmërive të ligjshme, si standarde kushtetuese të trajtuara vazhdimisht nga jurisprudenca kushtetuese, përbëjnë elemente të parimit të shtetit të së drejtës ... Në seancë u provua se paditësi plotëson kriteret e mësipërme pasi ai nga data e gradimit ‘komisar’ ka mbi 3 vite që i ka lindur e drejta për t’u graduar ‘kryekomisar’, që prej datës 2.11.2013. Sipas nenit 61, pika 2, të ligjit nr. 108/2014, ‘Për Policinë e Shtetit’: ‘Çdo funksioni i caktobet grada korresponduese’, e miratuar kjo në tabelën e funksioneve korresponduese për çdo gradë nga Këshilli i Ministrave ... Paditësi plotëson kushtin për vjetërsi shërbimi në detyrë dhe duke qenë se edhe detyra që ai ushtron aktualisht i korrespondon grada ‘kryekomisar’ ... Gjykata çmon se paditësit Leonard Ndue Ndreka i takon grada policore ‘kryekomisar’.*

8. Kundër këtij vendimi ka ushtruar ankim pala e paditur Drejtoria e Policisë së Shtetit, duke parashtruar këto shkaqe:

- *Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Gjirokastrë ka zbatuar keq ligjin.*
- *Gjykata e ka mbështetur vendimin e saj kryesisht në pretendimet e paditëses dhe në kundërshtim me nenin 309 të Kodit të Procedurës Civile, sepse nuk ka marrë parasysh faktet e përmendura nga ana jonë.*
- *Pretendimi i paditësit, për të fituar gradën ‘kryekomisar’, nuk qëndron, pasi po të analizojmë historikun e periudhës së punës së paditësit rezulton se ai ka një karrierë shumëvjeçare në strukturat policore, duke pranuar njëkohësisht se gjatë kësaj periudhe të gjatë kohore, ka fituar gradën sipas ligjit.*
- *Kërkesëpadia dubet rrëzuar nga gjykata për arsye se është e parashkruar.*
- *Nuk ndodhemi përpara asnjë rasti të parashikuar nga neni 116 i Kodit të Procedurave Administrative, lidhur me pavlefshmërinë e akteve.*
- *Pretendimi i paditësit se nuk i jepet grada ‘kryekomisar’ nga Drejtoria e Policisë së Shtetit, nuk qëndron pasi referuar ligjit nr. 108/2014, ‘Për Policinë e Shtetit’, nenet 50–60, si dhe në zbatim të Rregullores së Policisë së Shtetit, miratuar me VKM-në nr. 750, datë 16.9.2015, fitimi i gradës ‘nëkomisar’ deri në ‘Drejtues i parë’ bëhet nëpërmjet pjesëmarrjes në një proces vlerësimi konkurrues nga një komision gradimi”.*
- *Në referim të VKM-së nr. 917, datë 4.10.2013, nuk rezulton që në rastin konkret të vërtetohen rrethana që dhënia e gradës të jetë kryer në kundërshtim me ligjin.”*

9. Gjykata Administrative e Apelit, me vendimin nr. 1812, datë 28.4.2018 ka vendosur: *“Lënien në fuqi të vendimit nr. 202, datë 5.4.2017, të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Gjirokastrë ...”*.

10. Në marrjen e këtij vendimi gjykata ka vlerësuar: *“Gjykata e Apelit Administrativ tërheq vëmendjen e palës së paditur mbi faktin se, përparimi në gradë nëpërmjet procesit të konkurrimit, brenda periudhës 1-vjeçare, përbën kusht ligjor vetëm për ata punonjës të Policisë së Shtetit, ‘të emëruar në bazë të vendimit nr. 917, datë*

4.10.2013, të Këshillit të Ministrave, Për disa ndryshime dhe shtesa në vendimin nr. 803, datë 21.11.2007, të Këshillit të Ministrave, Për përcaktimin e funksioneve korresponduese për gradat në Policinë e Shtetit dhe ekuivalentimin e tyre”, të ndryshuar, çka nuk përkon me situatën faktike të paditësit Leonard Ndreka, emëruar me ligjin e ri. Në kohën e shqyrtimit administrativisht të ankesës së paditësit pala e paditur do të duhej të kishte proceduar me disponimin e aktit që i njihje ankuesit gradën ‘ kryekomisar’, në zbatim të kuadrit ligjor ekzistues në fuqi, në momentin e shqyrtimit/refuzimit, çka do të kishte shmangur investimin e mëtejshëm të gjykatës në funksion të zgjidhjes së kësaj çështjeje.”.

11. Kundër vendimit nr. 1812, datë 26.4.2018, të Gjykatës Administrative të Apelit ka ushtruar rekurs pala e paditur brenda afatit ligjor, e cila përfundimisht ka kërkuar prishjen e vendimit nr. 1812, datë 26.4.2018, të Gjykatës Administrative të Apelit Tiranë dhe kalimin e çështjes për shqyrtim gjykatës kompetente. Pala e paditur në rekurs ka parashtruar këto pretendime:

“- Gjykata Administrative e Apelit nuk ka betuar nëse Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Gjirokastrë ka qenë kompetente nga pikëpamja territoriale për të shqyrtuar këtë padi.

- Ngritja në gradë bëhet pasi plotësohen dy kushte kumulative, vjetërsia në gradën pasuese dhe ekzistenca e vendeve të lira për konkurrim në gradën pasuese. Përcaktimi i numrit të mbajtësve të një grade bëhet në përputhje me politikat e rendit dhe të sigurisë.

- Kërkesëpadija është parashkruar.

- Nuk ndodhemi përpara asnjë rasti të parashikuar në Kodin e Procedurave Administrative lidhur me pavlefshmërinë e akteve.

- Pretendimi i paditësit, se nuk i jepet grada “kryekomisar” nga Drejtoria e Policisë së Shtetit, nuk qëndron, pasi referuar ligjit nr. 108/2014, “Për Policinë e Shtetit”, nenet 50–60, si dhe në zbatim të rregullores së Policisë së Shtetit, miratuar me VKM-në nr. 750, datë 16.9.2015, përcaktohet se fitimi i gradës “nënkomisar” deri në “drejtues i parë” bëhet nëpërmjet pjesëmarrjes në një proces vlerësimi konkurrues nga një komision gradimi”.

II. Vlerësimi i Kolegjit Administrativ

I. Në lidhje me shqyrtimin me përparësi të rekursit

12. Përmes shkresës nr. 1600 prot., datë 18.5.2021, Drejtoria e Përgjithshme e Policisë së Shtetit ka paraqitur kërkesë për përshpejtimin e gjykimit të një sërë çështjesh gjyqësore me objekt “Njohje grade”, duke parashtruar shqetësimin lidhur me promovimin në gradë policore të punonjësve të Policisë së Shtetit, përmes vendimeve gjyqësore të gjykatave administrative.

13. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë (në vijim “Kolegji”) vlerëson se akordimi i gradës policore, në përputhje me kushtet dhe kriteret e parashikuara në ligjin nr. 108/2014, si dhe në ligjin tashmë të shfuqizuar nr. 9749/2007, nga i cili varen ende çështje për gjykim, nga njëra anë, ka një impakt të gjerë në zhvillimin dhe promovimin e karrierës së punonjësve të Policisë së Shtetit dhe, nga ana tjetër reflekton drejtpërdrejt në efekte të konsiderueshme financiare dhe administrative për Drejtorinë e Policisë së Shtetit.

14. Pa lënë mënjandë rëndësinë që ka çdo çështje e depozituar në Gjykatën e Lartë, vlerësohet se çështje të tilla paraqesin në vetvete një nevojë publike për shpejtësi gjykimi. Në këto kushte Kolegji ka vlerësuar se mosmarrëveshja objekt gjykimi të shqyrtohet me përparësi.

II. Për njësimin e praktikës gjyqësore lidhur me sistemin e fitimit të gradave policore të punonjësve të Policisë në Republikën e Shqipërisë

15. Pikësëpari, Kolegji sjell në vëmendje se nga vëzhgimi i praktikës gjyqësore që lidhet me shqyrtimin e mosmarrëveshjeve me objekt njohjen e gradës policore, është konstatuar se praktika gjyqësore e gjykatave administrative për çështje të ngjashme është e ndryshme.

16. Pas shqyrtimit të akteve të fashikullit gjyqësor dhe arsytimit të gjykatave për çështjen konkrete, pas kryerjes së një analize të plotë të kuadrit ligjor, por edhe të qasjes së praktikës gjyqësore të gjykatave administrative të shkallës së parë, si dhe të Gjykatës Administrative të Apelit, në lidhje me çështje të ngjashme me mosmarrëveshjen objekt gjykimi, Kolegji vlerëson se shkaqet

ligjore të ngritura në rekurs për shkelje të ligjit material e procedural nga ana e Gjykatës Administrative të Apelit në vendimin nr. 1812, datë 26.4.2018, dhe nga Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Gjirokastrë, në vendimin nr. 202, datë 5.4.2017, janë të një rëndësie themelore, të cilat në mbështetje të nenit 58, shkronja “a”, të ligjit nr. 49/2012 (pas ndryshimeve me ligjin nr. 39/2017) përligjin nisjen e procedurës gjykmore për njësimin e praktikës gjyqësore.

17. Për shkak të paqartësisë që është hasur në praktikën gjyqësore lidhur me kufijtë e shqyrtimit gjyqësor mbi veprimtarinë administrative të organit publik në procesin e dhënies së gradave policore, duke marrë në konsideratë faktin se në vendimin unifikues nr. 1, datë 29.2.2016, të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, nuk u arrit të njësohej praktika gjyqësore, në lidhje me pyetjen e shtruar për unifikim, mbi kriteret ligjore që duhet të merren parasysh për caktimin e gradës së re, në rastin e ekuivalentimit të gradave policore, por edhe duke konstatuar se praktika e mbajtur në ndonjë rast nga Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, nuk ka gjetur pasqyrim në praktikën gjyqësore të gjykatave administrative të të gjitha niveleve, Kolegji vlerëson të domosdoshme që të shtrohet për diskutim interpretimi përfundimtar i dispozitave të ligjit nr. 108/2014, “Për Policinë e Shtetit”, konkretisht nenet 50–60 të tij, lidhur me plotësimin e kushteve dhe kriterëve që nevojiten për fitimin e gradave policore për punonjësit e Policisë së Shtetit, me synim për të konkluduar me një qëndrim njësoj, për këtë çështje.

18. Nisur nga sa më sipër, Kolegji vlerëson të shtrojë për njësim këtë çështje:

- A mund të fitohet gjyqësisht grada policore, për shkak të plotësimit të kriterit të vjetërsisë në gradë dhe/ose ushtrimit të funksionit përkatës për gradën e pretenduar, pa iu nënshtuar procedurës së vlerësimit konkurrues nga një komision gradimi?

Analizë mbi kuadrin ligjor

19. Në përputhje me statusin institucional, që u është njohur punonjësve të Policisë së Shtetit me ligjin nr. 8553, datë 25.11.1999, “Për Policinë e Shtetit” (në vijim “ligji nr. 8553/1999”), u miratua ligji nr. 8643, datë 20.7.2000, “Për gradat në Policinë e Shtetit” (në vijim “ligji nr. 8643/2000”), në të cilin u konfiguruan rishtazi gradat policore, si shprehje e hierarkisë së punonjësve të policisë. Ligji nr. 8643/2000 parashikonte se gradat policore fitohen sipas arsimit dhe kualifikimit profesional, vjetërsisë në shërbim, duke përfshirë edhe periudhën e mëparshme të shërbimit ushtarak të kohës (sipas parashikimeve të ligjit nr. 8553/1999) dhe karrierës në strukturat policore. Ligji nr. 8553/1999 dhe ligji nr. 8643/2000 u shfuqizuan përmes ligjit nr. 9749/2007, “Për Policinë e Shtetit” (në vijim “ligji nr. 9749/2007”) dhe ky i fundit rezultoi të jetë shfuqizuar përmes nenit 144, të ligjit nr. 108/2014, “Për Policinë e Shtetit” (në vijim “ligji nr. 108/2014”), që aktualisht është në fuqi.

20. Në pasqyrim të ndryshimeve ligjore, si më sipër, ka evoluar edhe qasja e legjislatorit lidhur me njohjen dhe fitimin e gradës policore. Ligji nr. 9749/2007 shënoi kalimin në një sistem të ri gradash policore, duke detajuar ecurinë në karrierë të punonjësve të policisë në raport me ushtrimin e gradës. Neni 36 i ligjit nr. 9749/2007 gruponte gradat në nivel zbatues, drejtues të ulët, të mesëm dhe të lartë, duke njohur si grada funksionale, të cilat merren *ex lege*, për shkak të emërimit në funksion, atë të drejtorit/zëvendësdrejtorit të përgjithshëm të Policisë së Shtetit. Sipas nenit 39 të ligjit nr. 9749/2007, përcaktimi i funksionit korrespondues për secilën prej gradave realizohej me akte normative nënligjore. Në mbështetje të nenit 39 dhe 126, të ligjit nr. 9749/2007, kalimi nga sistemi i vjetër i gradave, parashikuar në ligjin nr. 8643/2000, në gradat sipas ligjit nr. 9749/2007, u realizua përmes vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 803, datë 21.11.2007, “Për përcaktimin e funksioneve korresponduese për gradat në Policinë e Shtetit dhe ekuivalentimin e tyre”.

21. Ligji nr. 9749/2007 përcaktonte rregullat dhe parimet përmes të cilave fitohen gradat policore. Neni 41/1, i ligjit nr. 9749/2007, parashikonte: “Ngritjet në gradë nga ‘inspektor’ deri në ‘drejtues i parë’ bëhen nëpërmjet pjesëmarrjes në një proces vlerësimi konkurrues, që përfshin raportet e vlerësimit të punës dhe një provim, i cili teston aftësitë e aplikantëve për të marrë gradën pasardhëse. E drejta për të marrë pjesë në këtë proces përcaktohet në pikën 4 të këtij neni.”.

22. Neni 41/5, shkronja “a”, i ligjit nr. 9749/2007, parashikonte se punonjësve të Policisë u lind e drejta për të konkurruar në procesin e përzgjedhjes pas plotësimit të kohës së qëndrimit në gradë, duke përcaktuar afatet e nevojshme të vjetërsisë për secilën prej gradave. Në nenin 42, të këtij ligji, parashikoheshin kushtet për fitimin e gradës si vijon: “1. a) *ngritja në gradë e punonjësit të policisë nënkupton ngritjen e tij në detyrë, sipas tabelës së funksioneve korresponduese për çdo gradë, sipas nenit 39 të këtij ligji. Ngritjet në gradë bëhen vetëm për të plotësuar vendet e lira për çdo gradë. Në urdhrin për ngritjen në gradë, autoriteti përgjegjës përcakton, gjithashtu, funksionin përkatës të punonjësit të Policisë; b) punonjësit e Policisë mund të ngrihen në gradë vetëm pasi të kenë përfunduar me sukses kursin e trajnimit përkatës për atë gradë; c) punonjësit e Policisë zgjidhen për të ndjekur kursin e trajnimit duke u bazuar në listat emërore të së drejtës për gradët hartuar pas procesit konkurrues; ç) pas përfundimit me sukses të trajnimit përzgjedhja për ngritje në gradë bëhet sipas listës emërore të së drejtës për gradë, të përcaktuar në pikën 1 shkronja “i” të këtij neni.*”. Gjithashtu, neni 3.1, i VKM-së nr. 803, datë 21.11.2007, “Për përcaktimin e funksioneve korresponduese për gradat në Policinë e Shtetit dhe ekuivalentimin e tyre” parashikonte se pas kalimit në sistemin e ri të gradave ngritja në gradë do të realizohet, sipas parashikimeve të nenit 41, të ligjit nr. 9747/2007.

23. Në analizë të dispozitave ligjore dhe nënligjore të mësipërme Kolegji vlerëson se procedura e fitimit të gradës policore, sipas ligjit nr. 9749/2007, pas kalimit në sistemin e ri të gradave, realizohet ekskluzivisht përmes procesit të fitimit të gradës me konkurrim. Sipas kërkesave të ligjit, punonjësi i policisë do të duhet t’i nënshtrohej më parë procesit kualifikues dhe testimit, në mënyrë që të realizohej efektivisht e drejta e ngritjes në gradë dhe vetëm në përfundim të kësaj procedure, organi kompetent do të mund të merrte vendim për fitimin ose jo të gradës.

24. Sipas ligjit nr. 9747/2007, ngritja në gradë nënkuptonte ngritjen në detyrë dhe jo të anasjellën. Ngritja në detyrë nuk prezumon vetiu përfitimin e gradës, vetëm për shkak të ushtrimit të funksionit. Në vështrim të dispozitave të mësipërme çmohet se ligjvënësi qartësisht ka sanksionuar se fitimi i gradës policore realizohet përmes një procedure administrative, e cila, *së pari*, kërkon kalimin me sukses të procedurës konkurruese dhe, *së dyti*, ndjekjen e trajnimit korrespondues për secilën gradë policore. Në këtë kuptim, ngritja në gradë sipas ligjit nr. 4979/2007, pas sistemit të ri të gradave, kërkon plotësimin kumulativ të kushteve vijuese:

1. Punonjësi i policisë duhet të plotësojë kushtin e vjetërsisë në gradë, sipas nenit 41/5, të ligjit nr. 4979/2007;

2. Ngritja në gradë realizohet vetëm për të plotësuar vendet e lira që ka sistemi i policisë për çdo gradë dhe, për këtë arsye, ngritja në gradë sjell ngritjen në detyrë;

3. Ngritja në gradë kërkon kalimin me sukses të procesit të vlerësimit konkurrues;

4. Në vijim, punonjësit duhet të ndjekin kursin e trajnimit përkatës për gradë.

25. Një ndër risitë e ligjit nr. 9747/2007 ishte përcaktimi i një sistemi të ri gradash policore. Në këtë kontekst lindi nevoja për ekuivalentimin e gradave, të fituara sipas ligjit të mëparshëm nr. 8643/2000, “Për gradat në Policinë e Shtetit”. Sipas nenit 126, të ligjit nr. 9749/2007, kalimi në sistemin e ri të gradave realizohej përmes procesit të ekuivalentimit të tyre në mbështetje të VKM-së nr. 803, datë 21.11.2007, “Për përcaktimin e funksioneve korresponduese për gradat në Policinë e Shtetit dhe ekuivalentimin e tyre”.

26. Neni 126/2, i ligjit nr. 9749, datë 4.6.2007, parashikonte: “*Punonjësi merr gradën që i korrespondon funksionit që kryen vetëm nëse ka minimalisht 2/3 e vjetërsisë së shërbimit, llogaritur sipas afateve të përcaktuara në nenin 41, shkronja “a”, të këtij ligji. a) Punonjësit të policisë që nuk plotëson vjetërsinë për gradën që i korrespondon funksionit, që kryen në çastin e kalimit i jepet grada më e lartë për të cilën plotëson minimumi 2/3 e vjetërsisë së shërbimit, duke e emëruar në një funksion që i korrespondon gradës që merr.*”.

27. VKM-ja nr. 803, date 21.11.2007 përcaktonte funksionin korrespondues për çdo gradë, në përputhje me parashikimet e ligjit të ri, si dhe ekuivalentimin e gradave të reja me ato të vjetra. Në këtë akt nënligjor parashikohej: “*Punonjësi personel i policisë merr gradën, që i korrespondon funksionit që*

kryen, vetëm nëse në çastin e kalimit në këtë sistem gradash, ka vjetërsi shërbimi, jo më pak se: a) 1 vit e 4 muaj për gradën 'inspektor', përfshirë edhe periudhën e shkollimit policor, me përjashtim të punonjësve të policisë, që janë në periudhën e provës; b) 2 vjet e 8 muaj për gradën 'kryeinspektor'; c) 4 vjet për gradën 'nënkomisar', përfshirë edhe periudhën e shkollimit policor. Specialistëve të lartë të policisë në detyrë, u jepet grada 'nënkomisar' edhe, nëse nga përlogaritja nuk plotësojnë vjetërsinë e shërbimit, përcaktuar në këtë shkronjë; ç) 6 vjet për gradën 'komisar'; d) 8 vjet për gradën 'kryekomisar'; dh) 10 vjet për gradën 'drejtues'; e) 12 vjet e 8 muaj për gradën 'drejtues i parë'; 15 vjet e 4 muaj për gradën 'zëvendësdrejtor i përgjithshëm'. 3. Pas kalimit në sistemin e ri të gradave, ngritja në gradë bëhet sipas afateve dhe kritereve të përcaktuara në nenin 41, të ligjit nr. 9749, datë 4.6.2007, 'Për Policinë e Shtetit' ...". Punonjësit e policisë përmes ekuivalentimit të gradës përfitonin gradën, në përputhje me funksionin vetëm nëse plotësohej kushti i vjetërsisë në gradën që i korrespondonte funksionit, në të kundërt punonjësi përfitonte gradën më të lartë sipas vjetërsisë përkatëse në gradë.

28. Sipas akteve ligjore dhe nënligjore të mësipërme, ndryshe nga rregulla e përgjithshme e parashikuar në nenet 41 dhe 42, të ligjit nr. 9749/2007, për fitimin e gradës policore, në procesin e ekuivalentimit të gradave të vjetra me ato të reja, u ndoq parimi "funksioni përcakton gradën". Kolegji vlerëson se kjo qasje e ligjvënës, në vështrim të situatës ligjore dhe faktike të kohës ka qenë e drejtë dhe ka ardhur natyrshëm në kushtet ku ekuivalentimi i gradës nuk përbënte fitim të një grade të re dhe as përparim në karrierë, por vetëm barasvlerësim të sistemit të gradave, për shkak të ndryshimeve ligjore.

29. Për sa më sipër, Kolegji çmon të sjell në vëmendje se ngritja ose ulja në gradë, për shkak të ekuivalentimit të gradave, ndjek një regjim juridik të ndryshëm nga fitimi i gradës policore, për shkak të përparimit në karrierën policore.

30. I njëjti regjim juridik gradimi është ruajtur edhe për punonjësit e policisë, të cilët u ripranuan në Policinë e Shtetit, pasi kanë ndërprerë marrëdhënien e punës, para hyrjes në fuqi të ligjit nr. 9749/2007, në përputhje me parashikimet e VKM-së nr. 917, datë 4.10.2013, "Për disa shtesa dhe ndryshime në vendimin nr. 803 datë 21.11.2007, të Këshillit të Ministrave, 'Për përcaktimin e funksioneve korresponduese për gradat në Policinë e Shtetit dhe ekuivalentimin e tyre'".

31. Nga sa më sipër, Kolegji vlerëson se në kuptim të ligjit nr. 9479/2007, pas sistemit të ri të gradave, për fitimin e gradës policore nga niveli "inspektor" deri në nivelin "drejtues i parë", punonjësit e policisë duhet t'i nënshtroheshin procedurës konkurruese, në përputhje me parashikimet e neneve 41 dhe 42 të ligjit.

32. Kolegji vlerëson se të njëjtën qasje për mënyrën e fitimit të gradave policore, ka edhe ligji i ri, aktualisht në fuqi, nr. 108/2014, "Për Policinë e Shtetit". Në kreun VIII të këtij ligji titulluar "Gradat", rregullohet sistemi, hierarkia dhe llojet e gradave në Policinë e Shtetit, gjithashtu, kriteret për dhënien dhe trajnimin përkatës për fitimin e gradës, përcaktimin e funksioneve takuese për gradë, si dhe procedura administrative e ankimit për të gjitha fazat e procesit të fitimit të gradës policore. Në dispozitat përkufizuese të ligjit nr. 108/2014, grada policore është konceptuar, si: *"shprehje e hierarkisë policore, emërtimi i çdo shkalle dhe shenja dalluese, shprehje e cilësive individuale, eksperiencës dhe përgjegjësisë në ushtrimin e funksioneve në Policinë e Shtetit, që fitohet nga punonjësi i policisë nëpërmjet një procesi konkurrues."* (neni 6).

33. Ligji nr. 108/2014 përcakton se ecuria në karrierë e punonjësve të Policisë së Shtetit, bazohet në avancimin gradual dhe meritokratik në gradë policore, sipas konfigurimit të përgjithshëm të sistemit të gradave të parashikuara në të. Përmes ligjit nr. 108/2014, legjislatori synon rishikimin e rolit të gradave në Policinë e Shtetit, duke ribashkuar gradën me funksionin, e më pas funksionin me trajtimin financiar.

34. Legjislatori e ka konceptuar gradën policore si një e drejtë që fitohet nëpërmjet procesit vlerësues e konkurrues, duke i njohur kompetencën ekskluzive autoritetit përkatës, komisionit të gradimit, për zhvillimin e karrierës policore të punonjësve të policisë, përmes ecurisë në gradë.

35. Neni 51, i ligjit nr. 108/2014, parashikon sistemin e gradave policore në rend hierarkik: “1. Gradat në Policinë e Shtetit, sipas rendit hierarkik rritës, emërtohen, si më poshtë: a) inspektor; b) nënkomisar; c) komisar; ç) kryekomisar; d) drejtues; dh) drejtues i parë; e) drejtues i lartë; ë) drejtues madhor. 2. Autoriteti përgjegjës për vlerësimin e përparimit të punonjësve të policisë në karrierë janë komisionet e gradimit. Përbërja, detyrat dhe mënyra e funksionimit të tyre përcaktohet në rregulloren e Policisë.”.

36. Në nenet 53 dhe 54, të ligjit nr. 108/2014, parashikohet procedura për fitimin e gradës, autoriteti përgjegjës për dhënien e gradës përkatëse dhe parimet e përgjithshme për fitimin e gradave policore. Në nenin 53, pika 2 të ligjit parashikohet se grada “nënkomisar” deri “drejtues i parë” jepet nga drejtori i Policisë së Shtetit për punonjësit, të cilët fitojnë gradën përmes procesit të konkurrimit sipas ligjit. Në nenin 54 të ligjit sanksionohet: “1. Fitimi i gradës “nënkomisar” deri në “Drejtues i parë” bëhet nëpërmjet pjesëmarrjes në një proces vlerësimi konkurrues nga një komision gradimi. 2. Çdo vit evidentohen nevojat për çdo gradë për vitin pasardhës. Drejtori i Policisë së Shtetit, në varësi të nevojave dhe prioritetëve, miraton urdhrin për fillimin e fazës së aplikimeve për fitimin e gradës respektive. 3. Fitimi i gradës bëhet vetëm për të plotësuar vendet e lira për çdo gradë dhe vetëm për gradën pasardhëse. 4. Të drejtën për të marrë pjesë në procesin e konkurrimit e kanë të gjithë punonjësit e policisë që plotësojnë kriteret e vendosura në këtë ligj.”.

37. Ligjvënësi, në mënyrë të qartë dhe të drejtpërdrejtë, në frymë të ligjit dhe *ad litteram* ka përcaktuar se procedura e fitimit të gradës policore për punonjësit e Policisë së Shtetit kalon nëpërmjet pjesëmarrjes në një proces vlerësues dhe konkurrues, i cili administrohet nga komisioni i gradimit. Ligji nr. 108/2014 njih kompetencën ekskluzive dhe diskrecionare të komisionit të gradimit për vlerësimin e kandidatëve pjesëmarrës në procesin konkurrues për fitimin e gradës, duke përcaktuar parimet, kriteret, fazat e testimit të kandidatëve dhe ankimin për procesin administrativ të fitimit të gradës policore. Gjithashtu, ligji i njih autoritetit përgjegjës, drejtorit të Policisë së Shtetit, kompetencën diskrecionare për të vlerësuar nevojat e sistemit dhe në varësi të prioritetëve të çelë procedurat për fitimin e gradës. Ligji nr. 108/2014 synon që çdo pozicion brenda strukturave të Policisë së Shtetit të ushtrohet nga mbajtësi i gradës takuese dhe, për këtë qëllim, dispozitat ligjore i kushtojnë një vëmendje të veçantë procedurës së fitimit të gradës, avancimit meritokratik dhe gradual në gradë të punonjësve të Policisë së Shtetit. Në këtë mënyrë, ligjvënësi garanton plotësimin e nevojave të sistemit policor me punonjës të kualifikuar, duke synuar shkrirjen e gradës me funksionin e ushtruar efektivisht.

38. Përcaktimi i funksionit korrespondues për secilën prej gradave policore ka gjetur rregullim të detajuar në VKM-në nr. 892, datë 21.12.2016. Pika 3 e këtij akti normativ nënligjor nxjerr në pah nevojën e bashkimit përfundimtar të gradës me funksionin, duke parashikuar edhe zgjidhjen për rregullimin përfundimtar të situatës kur pozicioni i punës, pra funksioni që ushtron efektivisht një punonjës policie, nuk përputhet me gradën e caktuar sipas ligjit. Në këtë dispozitë parashikohet: “Punonjësit e Policisë së Shtetit, të emëruar në bazë të vendimit nr. 917, datë 4.10.2013, të Këshillit të Ministrave, Për disa ndryshime dhe shtesa në vendimin nr. 803, datë 21.11.2007, të Këshillit të Ministrave, Për përcaktimin e funksioneve korresponduese për gradat në Policinë e Shtetit dhe ekuivalentimin e tyre”, të ndryshuar, në funksione të njëjta apo të barasvlershme me ato të parashikuara në këtë vendim, vazhdojnë të qëndrojnë në këto detyra, duke mbajtur gradën ekzistuese për një periudhë deri në 1 vit. Nëse gjatë kësaj periudhe këta punonjës nuk fitojnë gradën korresponduese të funksionit që mbajnë, emërohen në një funksion tjetër, në përputhje me gradën që kanë.”.

39. Neni 55, i ligjit nr. 108/2014, rendit kriteret që duhet të përmbushin punonjësit e policisë për fitimin e gradës nga niveli “nënkomisar” në nivelin “drejtuesi i parë”, konkretisht: “a) të ketë vlerësim të aftësive individuale të punës jo më të ulët se 70 për qind të vlerësimit të përgjithshëm; b) të përmbushë kriteret për pozicionin e punës; c) të jetë parashkruar masa disiplinore për shkelje të rënda, sipas afatit të përcaktuar në këtë ligj; ç) të ketë përfunduar ciklin e parë të studimeve në arsimin e lartë; d) të ketë përfunduar trajnimin e detyrueshëm për gradë; dh) të mos ketë filluar ndaj tij procedimi penal; e) të mos ketë filluar ndaj tij procedimi disiplinor për shkelje të rëndë; ë) të plotësojë kohën e qëndrimit në gradë, sipas afateve të mëposhtme: i. nga “inspektor” në “nënkomisar”, 5

vite; ii. nga “nënkomisar” në “komisar”, 3 vite; iii. nga “komisar” në “kryekomisar”, 3 vite; iv. nga “kryekomisar” në “drejtues”, 5 vite; v. nga “drejtues” në “drejtues i parë”, 3 vite; vi. nga “drejtues i parë” në “drejtues i lartë” ose “drejtues madhor”, 2 vite.”.

40. Plotësimi i kriterëve formale për fitimin e gradës, të parashikuara në nenin 55 të ligjit, nuk përbën kushtin e vetëm për përfitimin e gradës policore. Ligji nr. 108/2014, në nenet 55–59 ka parashikuar të gjitha hallkat e procedurës administrative për fitimin e gradave policore. Kriteret e parashikuara në nenin 55 të ligjit kanë natyrë objektive formale, plotësimi i të cilave verifikohet nga strukturat qendrore të burimeve njerëzore gjatë fazës së aplikimit, testimit, trajnimit, deri në momentin e fitimit të gradës. Këto kriterë përbëjnë vetëm kushtet formale që shoqërojnë aplikimin e punonjësve të Policisë së Shtetit gjatë procedurave vlerësuese dhe konkurruese.

41. Për fitimin e gradës policore punonjësit e Policisë së Shtetit duhet të kalojnë me sukses fazën e testimit me shkrim, intervistës me gojë dhe specifikuat për përfitimin e gradës “kryekomisar” deri në “drejtues i parë” parashikohet edhe kryerja e ushtrimeve vlerësuese. Kufiri minimal për kalimin e testimit përkatës përcaktohet nga drejtori i Policisë së Shtetit dhe nuk mund të jetë më i ulët se 70%. Numri i personave të shpallur fitues për përfitimin e gradës nuk mund të jenë më shumë se 30% mbi numrin e vendeve të lira të shpallura për gradën përkatëse.

42. Konkurrentët e shpallur fitues për gradat “nënkomisar” dhe “drejtues” përfundojnë programin e arsimit përkatës, ndërsa për gradat e tjera duhet të kenë përfunduar programin e trajnimit përkatës sipas gradës. Në vijim të procedurës administrative hartohet lista emërore e së drejtës për gradë policore, duke filluar nga punonjësi me vlerësimin më të lartë në rend zbritës, duke u mundësuar të drejtën e përzgjedhjes së pozicionit të lirë për emërim. Në përfundim të procedurës sa më sipër, dhënia e gradës policore realizohet përmes urdhrit të drejtorit të Policisë së Shtetit, bazuar në aktin e vlerësimit të komisionit të gradës. Në këtë urdhër përcaktohet edhe funksioni që do të kryejë punonjësi.

43. Nisur nga analiza e mësipërme e kuadrit ligjor mbi fitimin e gradave policore, Kolegji vlerëson se në mbështetje të ligjit nr. 108/2014, fitimi i gradës policore realizohet përmes një procedure administrative që kalon nëpër disa faza dhe kuadrohet nga detyrimi i kandidatëve për plotësimin e një sërë kriteresh formale. Kolegji konkludon se procesi i dhënies së gradave policore, në mbështetje të ligjit nr. 108/2014, kushtëzohet, *së pari*, me plotësimin e kriterëve objektive për konkurrim, të cilat listohen në nenin 55, të ligjit dhe, *së dyti*, me kalimin me sukses të procedurës konkurruese të testimit dhe të kryerjes së trajnimeve përkatëse. Gjithashtu, vlerësohet se këto faza duhet të paraprihen nga ekzistenca e vendeve vakante për funksionet takuese, të cilat i korrespondojnë gradës, për të cilën zhvillohet konkurrimi. Ky proces formësohet nëpërmjet ushtrimit të ligjshëm të diskrecionit të organit publik, në drejtim të çeljes dhe administrimit tërësor të procedurave konkurruese.

B. Parimet kushtetuese dhe procesi i fitimit të gradave policore

44. Kolegji, nisur nga autoriteti kushtetues që gëzon në drejtim të interpretimit dhe të zbatimit përfundimtar dhe të drejtë të ligjit, në përputhje me parimet koventore dhe kushtetuese, në vështrim të problematikave që parashtron interpretimi i hasur gjerësisht nga ana e gjykatave të faktit për procesin e fitimit të gradave policore dhe në mbështetje të analizës ligjore të parashtruar sa më sipër, vlerëson se në rastin konkret implikohet zbatueshmëria e parimeve kushtetuese të ndarjes dhe e balancimit të pushteteve, të ushtrimit të ligjshëm të diskrecionit dhe të parimit të shanseve të barabarta.

45. Parimi i ndarjes dhe i balancimit të pushteteve sanksionohet në nenin 7 të Kushtetutës, në të cilin parashikohet: “*Sistemi i qeverisjes në Republikën e Shqipërisë bazohet në ndarjen dhe balancimin ndërmjet pushteteve ligjvënëse, ekzekutive dhe gjyqësore*”. Kolegji vlerëson se ky parim synon të garantojë që të gjitha pushtetet janë të kufizuara dhe i nënshtrohen një kontrolli të balancuar. Parimi i ndarjes dhe i balancimit të pushteteve përbën thelbin e shtetit të së drejtës.

46. Pavarësia funksionale e organeve dhe institucioneve kushtetuese është e lidhur ngushtësisht me përmbajtjen e veprimtarisë që këto realizojnë, e cila rregullohet drejtpërsëdrejti dhe e ka themelin e vet në dispozitat përkatëse kushtetuese. Në përputhje me detyrat që i ka ngarkuar Kushtetuta, secili prej tyre është i pajisur me pushtet të mjaftueshëm që i jep mundësinë të marrë vendime në mënyrë të lirë e të pavarur. Asnjë organ apo institucion tjetër, në përbërje ose jo të një prej tri pushteteve qendrore, nuk mund të ndërhyjë në trajtimin dhe zgjidhjen e çështjeve, që, sipas rastit, do të përbënin objektin qendror të veprimtarisë së organeve apo institucioneve të tjera kushtetuese. *(Shih vendimi nr. 19, datë 27.5.2007, të Gjykatës Kushtetuese.)*

47. Kolegji vlerëson se asnjë institucion pushteti nuk mund të marrë përsipër kompetenca nga një institucion tjetër e as mund të transferojë ose të heqë dorë prej tyre. Kolegji çmon se çdo vendimarrje gjyqësore që detyron organin publik të njohë gradën policore punonjësve të policisë, pa lejuar zhvillimin sipas ligjit të një procedure administrative vlerësimi nga komisioni përkatës i gradimit, duke ushtruar në mënyrë të paligjshme kompetenca ekskluzive dhe ekzekutive të organit publik, në cenim të pushtetit të tij diskrecionar për të vlerësuar përmbushjen e të gjitha kushteve dhe kriterëve të përcaktuara në ligj për fitimin e gradës, në thelb ka zëvendësuar funksionin që ka organi publik në këtë proces ligjor të rëndësishëm. Një qëndrim i tillë cenon rëndë parimin e ndarjes dhe balancimit të pushteteve dhe parimin e ligjshmërisë.

48. Shtrirja e kontrollit gjyqësor mbi veprimtarinë administrative përfshin kontrollin e ligjshmërisë së veprimit administrativ dhe veprimtarisë administrative në tërësi, në drejtim të ushtrimit të ligjshëm të diskrecionit të organit publik, i cili garantohet përmes parimit kushtetues të ndarjes dhe të balancimit të pushteteve. Funksioni thelbësor i kontrollit gjyqësor mbi veprimtarinë administrative, kryesisht synon të garantojë mungesën e arbitraritetit në ushtrimin e kompetencave administrative të organit publik. Në këtë drejtim, gjykata duhet të jetë e kujdesshme për të mos vepruar vetë si një organ administrativ, përveç rasteve kur një gjë e tillë parashikohet shprehimisht nga ligji.

49. Autoriteti publik i organeve administrative ushtrohet përmes kompetencave urdhëruese ligjzbatuese, si edhe nëpërmjet kompetencave diskrecionare. Diskrecioni konsiderohet i pashmangshëm dhe i lidhur në mënyrë të natyrshme me vetë karakterin e veprimtarisë administrative, madje i konsideruar se përbën vetë “thelbin e veprimit administrativ”.

50. Kolegji vlerëson se kompetencat diskrecionare gëzojnë legjitimitet kushtetues dhe janë të pajtueshme me shtetin e së drejtës, nëse ato i janë dhënë administratës publike me ligj. Pushteti diskrecional është pushteti që i jep një autoriteti administrativ një shkallë të caktuar lirie për të marrë vendime, duke i mundësuar që të zgjedhë mes disa vendimeve të pranueshme ligjore atë që është më i përshtatshëm. Ushtrimi diskrecionar i kompetencave është antiteza e veprimtarisë së ngushtë ligjzbatuese të organit publik, në zbatim të normave urdhëruese të së drejtës. Hapësira e vlerësimit të organit publik mbi zgjedhje të caktuara përbën thelbin praktik të kompetencës diskrecionare. Parimi i ligjshmërisë, vendos kufijtë negativë të sjelljes së organit publik, duke e detyruar atë të veprojë në zbatim të kërkesave urdhëruese të ligjit. Nga ana tjetër, kompetenca diskrecionare e organit duhet të jetë e parashikuar në ligj, duke deleguar gjykimin autonom për kryerjen e zgjedhjeve alternative të caktuara, për të qenë në përputhje me parimin e ligjshmërisë. Në këtë kuptim, diskrecioni është ushtrimi i pushtetit të autorizuar nga ligji, por i kufizuar nga e drejta.

51. Ligji nr. 108/2014 ka parashikuar një sërë kompetencash diskrecionare të organit publik në procesin administrativ për fitimin e gradës si: evidentimi i nevojave për çdo gradë sipas prioriteteve dhe miratimi i urdhrit për fillimin e fazës së aplikimeve për fitimin e gradës (neni 54, pika 1), verifikimi i kandidatëve për plotësimin e kriterëve për konkurrim gjatë fazës së aplikimit, testimit, trajnimit deri në momentin e fitimit të gradës (neni 56, pikat 1 dhe 2), përcaktimi i nivelit minimal për kalimin me sukses të testimit me shkrim dhe intervistës me gojë (neni 57, pika 3), si dhe dhënien e gradës përmes vlerësimit në tërësi nga ana e komisionit të gradimit (neni 59).

52. Kolegji vlerëson se ligji nr. 108/2014 ka autorizuar në mënyrë të shprehur hapësirën diskrecionare për vlerësim të organit publik, përkatësisht Drejtorit të Policisë së Shtetit lidhur me vlerësimin e nevojave dhe prioritetëve për çeljen e fazës së aplikimeve për fitimin e gradës, sikurse ka autorizuar komisionin e gradimit për vlerësimin dhe përparimin e punonjësve të Policisë së Shtetit në karrierë, në të cilin përfshihet edhe pjesëmarrja në procesin konkurrues për fitimin e gradës. Kolegji çmon se ka rëndësi të veçantë të sjellë në vëmendje, se këto kompetenca diskrecionare nuk janë të pakufizuara, sepse përndryshe do të cenohej thelbi i shtetit të së drejtës. Kolegji vlerëson se sistemi procedural i drejtësisë administrative synon vendosjen e një balance ndërmjet respektimit të kërkesave të veprimtarisë administrative, nga njëra anë, dhe mbrojtjes së të drejtave të individit, nga ana tjetër.

53. Qëllimi i një koncepti kushtetues të ndarjes dhe të balancimit të pushteteve siguron të parandalojë çdo degë të qeverisjes për të ushtruar një pushtet të pakufizuar. Kontrollët dhe ekuilibrat që njeh Kushtetuta i japin secilës degë pushtet që të kompensojnë apo të zbusë ato të degëve të tjera. Ekzistojnë mjete apo mekanizma që balancojnë pushtetet, sepse në analizën e fundit asnjë pushtet më vete nuk është në gjendje të përmbushë misionin, nëse veprimtaria e tij nuk harmonizohet me veprimtarinë e pushteteve të tjera dhe nëse nuk sigurohet një ekuilibër, bashkërendim dhe kontroll reciprok, që, natyrisht, nuk ndërhyjnë në atë masë sa të dëmtojnë misionet e tyre kushtetuese (*shih vendimin nr. 11, datë 6.3.2004, të Gjykatës Kushtetuese*).

54. Kolegji vlerëson se misioni i mbrojtjes së të drejtave dhe i lirive themelore që i është ngarkuar pushtetit gjyqësor mund të realizohet vetëm atëherë kur zbatimi i normës nga pushteti ekzekutiv, i cili ka ndërhyrë në sferën e të drejtave të qytetarëve, bëhet i kontrollueshëm nga gjykatat administrative. Për aq sa administratës i është lejuar hapësirë vlerësimi diskrecionar, ajo duhet të veprojë në përputhje me detyrat e veta funksionale dhe të shfrytëzojë mundësitë që i janë dhënë në përputhje me ligjin. Ky zbatim i së drejtës kryhet nën urdhërimet e parimit të shtetit të së drejtës, e sidomos, të parimit të barazisë. Ushtrimi i gabuar i vlerësimit diskrecionar nga ana e autoriteteve publike i nënshtrohet kontrollit të gjykatave administrative. Ndarja e pushteteve midis tri degëve të qeverisjes mund të garantojë vetëm nëpërmjet sistemit të kontroleve dhe të ekuilibrave.

55. Në këtë kuptim, shtrirja e juridiksionit gjyqësor mbi veprimtarinë administrative të organeve publike ka për qëllim të garantojë parimin e ligjshmërisë dhe kontrollin gjyqësor mbi veprimtarinë diskrecionare të organit publik, por pa dubluar ose zëvendësuar kompetenca të cilat ekskluzivisht i janë njohur organit publik, sipas ligjit. Kolegji vlerëson se ky është një qëndrim i konsoliduar që pasqyrohet gjerësisht edhe në praktikën e gjykatave supreme evropiane. Në rastin kur organi publik ka një pushtet diskrecionar ndërmjet disa zgjidhjeve, ligjshmëria e vendimarrjes së tij mund të kontrollohet në gjykatë, por në rast se gjykata konkludon se vendimi është i paligjshëm nuk mund të vendosë vetë për thelbin. Gjykata ka të drejtën të rikthejë çështjen edhe njëherë para organit administrativ kompetent, në mënyrë që ky i fundit të marrë një vendim të ri, brenda pushtetit të tij diskrecionar (*shih vendimi nr. 207, datë 21.12.2004, i Gjykatës Kushtetuese Belge*).

56. Kolegji çmon të sjellë në vëmendje jurisprudencën e konsoliduar të Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut, në këtë drejtim, kur në rastin *Meltex Sh.p.k. dhe Mesrop Movsesyan kundër Armenisë* (*shih prg. 81, 2008*), mbi konstatimin e shkeljes së nenit 10 të Konventës, për shkak të ushtrimit të diskrecionit, në lidhje me refuzimin për dhënien e licencës, Gjykata ka arsyetuar, se, me qëllim që ligji i brendshëm të përmbushë kërkesat cilësore, ai duhet të sigurojë mjete ligjore, mbrojtje kundër ndërhyrjeve arbitrare nga autoritetet publike lidhur me të drejtat e garantuara nga Konventa. Në çështje që ndikojnë të drejtat themelore do të ishte në kundërshtim me shtetin e së drejtës një diskrecion ligjor që i është njohur ekzekutivit të shfaqet në formën e një pushteti të pakontrolluar. Rrjedhimisht, ligji duhet të parashikojë mjaftueshëm qartë edhe shtrirjen e çdo diskrecioni të tillë që u është dhënë autoriteteve kompetente, si edhe mënyrën se si ushtrohet ky diskrecion (*Navalnyy*

kundër Rusisë 2018, prg. 113), duke pasur parasysh synimin legjitim të masës përkatëse, me qëllim që t'i japë individit mbrojtjen e duhur ndaj ndërhyrjeve arbitrare (*Maestri kundër Italisë 2004, prg. 30*).

57. Kolegji vlerëson se në këndvështrim të standardeve konventore, gjykatat administrative gëzojnë pushtetin e kontrollit të kufijve ligjorë të vendimmarrjes së autoriteteve publike. Duke iu rikthyer çështjes në shqyrtim, Kolegji vlerëson se juridiksioni gjyqësor në kontrollin e veprimtarisë administrative të organit publik, në procesin e dhënies së gradave, mund të shtrihet në drejtim të vlerësimit të gabuar të ligjit, konstatimit të rrethanave të pasakta ose kryerjes së gabimeve procedurale, të tilla që kanë ndikuar në vlerësimin e gabuar të përmbushjes së kriterëve formale për aplikimin në fazën e konkurrimit, duke përfshirë kundërshtimin e secilës prej fazave administrative për fitimin e gradës, të cilat, sipas nenit 60 të ligjit nr. 108/2014, i nënshtrohen paraprakisht edhe procesit të ankimit administrativ dhe veçanërisht kontrollit mbi rastet e ushtrimit *ultra vires* të pushtetit diskrecionar të organit publik lidhur me administrimin tërësor të procesit të konkurrimit për fitimin e gradës. Kolegji vlerëson se juridiksioni gjyqësor që gëzojnë gjykatat administrative në këtë proces duhet të ketë për qëllim mbrojtjen e meritokracisë për avancimin në gradë në kuadër të lirisë së ushtrimit të profesionit dhe nuk mund të zëvendësojë organin publik, konkretisht komisionin e gradimit, duke dhënë gjyqësisht gradën policore, në kushtet ku aplikanti nuk i është nënshtruar konkurrimit për fitimin e gradës.

58. Kolegji vlerëson se nënshtrimi i punonjësve të policisë në procedurën konkurruese për fitimin e gradës është në përputhje me parimet kushtetuese të sigurisë juridike, stabilitetit ligjor dhe pritshmërive legjitime, në kushtet ku legjislacioni mbi fitimin e gradave policore, që në vitin 2007, ka ofruar qartësi dhe qëndrueshmëri, në drejtim të përcaktimit të mënyrës së fitimit të gradës përmes procedurave konkurruese. Në këtë drejtim, Kolegji vlerëson se fitimi i gradave policore gjyqësisht, pa iu nënshtruar më parë punonjësit e policisë procedurës konkurruese, cenon rëndë edhe parimin e shanseve të barabarta.

59. Jurisprudenca kushtetuese ka elaboruar në vijimësi parimin e barazisë, duke vlerësuar se ky parim synon që të gjithë të jenë të barabartë në ligj dhe përpara ligjit, jo vetëm në të drejtat themelore të parashikuara në Kushtetutë, por edhe në të drejtat e tjera ligjore. (*Shih vendimet nr. 34, datë 10.4.2017, nr. 10, datë 29.2.2016; nr. 71, datë 27.11.201, nr. 20, datë 20.4.2021, të Gjykatës Kushtetuese*). Në këtë drejtim, Kolegji çmon të sjellë në vëmendje jurisprudencën autoritative të Gjykatës Federale Kushtetuese Gjermane, në të cilën është trajtuar e drejta e shanseve të barabarta në fushën e vlerësimeve konkurruese. Sipas parimit të shanseve të barabarta, e cila mbizotëron në të drejtën mbi provimet për ata që merren në provime të ngjashme, duhet të vlejë me sa të jetë e mundur, kushte të ngjashme të marrjes në provim dhe kriteret të ngjashme vlerësimi. Do të ishte e papajtueshme nëse kandidatëve të veçantë, të cilët fillojnë një proces gjyqësor administrativ, do t'u jepej shansi i një vlerësimi të pavarur e pa kuadrin e krahasimeve. Do të cenohej rëndë gjykimi i barabartë i të gjithë kandidatëve të ngjashëm. Ai është i mundur vetëm kur komisionet të provimeve u lihet një hapësirë veprimi në vlerësimet për provime specifike dhe nëse kufizohet kontrolli gjyqësor. Provimet e shtetit, të cilat kufizojnë pranimin për profesione akademike, kërkojnë vlerësime të vështira, të cilat duhet të merren duke marrë parasysh shanset e barabarta për të gjithë kandidatët në një kontekst të përgjithshëm të procedurës së provimit dhe të mos kryhen menjëherë në mënyrë të izoluar në proceset administrative të kandidatëve të veçantë. Vetëm vlerësime për provime specifike, shpeshherë të gërshetuara në mënyrë të pandashme me gjykime profesionale, mbeten në kompetencën e fundit vendimmarrëse të komisioneve të provimit. Por as përgjigjja për çështje të tilla vlerësimi nuk i shpëton çdo kontrolli. Hapësira e lirë e vlerësimit ka kufij, respektimi i të cilëve duhet verifikuar me rrugë gjyqësore (*shih vendimin e Gjykatës Federale Gjermane 1 BvR 419/81 dhe 21 3/83, i Senatit të Parë, datë 17.4.1991*).

60. Së fundmi, Kolegji çmon të theksojë, se procesi konkurrues synon të rrisë profesionalizmin¹ në radhët e punonjësve të Policisë së Shtetit, të garantojë meritokracinë, në kuadër të zhvillimit të tyre profesional, në përputhje me parashikimet e nenit 49 të Kushtetutës, ku sanksionohet: *“Secili ka të drejtë të fitojë mjetet e jetesës së tij me punë të ligjshme, që e ka zgjedhur ose pranuar vetë. Ai është i lirë të zgjedhë profesionin, vendin e punës, si dhe sistemin e kualifikimit të vet profesional.”*

61. Nisur nga kjo analizë e hollësishme që i bëhet çështjes në shqyrtim, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë konkludon në sentencën unifikuese:

Procesi i fitimit të gradave policore nga niveli “nënkomisar” deri në nivelin “drejtues i parë”, duhet t’i nënshtrohet domosdoshmërisht procedurës së vlerësimit konkurrues, sipas parashikimeve të neneve 50–60 të ligjit nr. 108/2014, “Për Policinë e Shtetit”. Plotësimi i kriterëve formale për fitimin e gradës, si vjetërsia në gradën pararendëse dhe/ose ushtrimi efektiv i funksionit, në përputhje me gradën e pretenduar, nuk mund të sjellin fitimin gjyqësisht të gradës policore, pa iu nënshtruar më parë punonjësit e Policisë së Shtetit një procesi vlerësimi konkurrues nga komisioni i gradimit.

III. Në lidhje me shqyrtimin e rekursit të palës së paditur

62. Rekursi plotëson kushtet formale të pranueshmërisë dhe është ushtruar brenda afatit 30-ditor për paraqitjen e tij. Vendimi nr. 1812, datë 26.4.2018, i Gjykatës Administrative të Apelit Tiranë, përmes të cilit është lënë në fuqi vendimi nr. 202, datë 5.4.2017, i Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Gjirokastrë është marrë në zbatim të gabuar të ligjit.

63. Paditësit i është njohur grada “komisar” me urdhrin nr. 3052/1, datë 2.11.2010, të drejtorit të Policisë së Shtetit. Me urdhrin nr. 2304 prot., datë 15.10.2015, të drejtorit të Policisë së Shtetit, paditësi rezulton të jetë transferuar përkohësisht në detyrën shef komisarati, pranë Komisarariatit të Policisë Malësi e Madhe, në Drejtorinë e Policisë së Qarkut Shkodër e, më pas, me urdhrin nr. 452, datë 8.2.2016, të drejtorit të Policisë së Shtetit, paditësi është transferuar dhe emëruar në detyrën shef komisarati, në Komisaratin e Policisë Malësi e Madhe, në Drejtorinë e Policisë së Qarkut Shkodër.

64. Paditësi ka pretenduar, se, për shkak të funksionit që ushtron dhe plotësimit të viteve në vjetërsi në gradë dhe pasi pala e paditur nuk ka zhvilluar konkurrenca për fitimin e gradave policore, duhet t’i njihet grada “kryekomisar”. Pala e paditur përmes shkresës nr. 159/1 prot, datë 9.2.2017 ka refuzuar kërkesën e paditësit për njohjen e gradës “kryekomisar”, për shkak se ligji nr. 108/2014 nuk parashikon marrjen e gradës, sipas pozicionit të punës dhe se fitimi i gradës mundësohet vetëm nëpërmjet pjesëmarrjes në proces konkurrimi, pas plotësimit të kriterëve të përcaktuara në ligj.

65. Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Gjirokastrë me vendimin nr. 202, datë 5.4.2017, ka pranuar padinë, duke vlerësuar se paditësit i takon përfitimi i gradës, për shkak se plotëson kushtin e vjetërsisë në detyrë dhe efektivisht ushtron funksionin, në përputhje me gradën e pretenduar “kryekomisar”. Gjykata ka vlerësuar, se, në kuadër të parimit të sigurisë juridike dhe të drejtave të fituara, padia është e mbështetur në ligj. Vendimi nr. 202, datë 5.4.2017, i Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Gjirokastrë është lënë në fuqi me vendimin nr. 1812, datë 26.4.2018, të Gjykatës Administrative e Apelit.

¹ Në vendimin nr. 55/1999, Gjykata Kushtetuese e RSH-së ka marrë në vlerësim kushtetutshmërinë e nenit 48, të ligjit nr. 8436, datë 28.12.1998, “Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”, ku, ndër të tjera, ka theksuar se: *“Format për kualifikimin profesional janë nga më të larmishmet dhe një prej tyre është edhe organizimi i provimit, i cili shërben si nxitje për gjyqtarët për studim, por në të njëjtën kohë shërben edhe si një mjet për të vlerësuar shkallën e dijeve të gjithsecilit, në kuadrin e përgjithshëm të vlerësimit profesional. Në këtë aspekt, pjesëmarrja në provim përbën një detyrë ligjore, që secili gjyqtar, sipas kriterëve të përcaktuara nga ligji, duhet t’i nënshtrohet këtij provimi. Nëse duhet zbatuar ose jo ky detyrim nuk është lënë në vlerësimin e gjyqtarëve, ndërsa përgjegjësia për mospërmbyshjen e këtij detyrimi është individuale dhe çmohet në çdo rast konkret në varësi të shkaqeve që pretendon gjithsecili.”*

66. Në vijim të përfundimit njësoes, Kolegji vlerëson se plotësimi i kriterit të ushtrimit të funksionit të kërkuar për gradën e pretenduar dhe vjetërsisë në gradë, nuk mund të sjellë përfitimin gjyqësisht të gradës policore të pretenduar, pa iu nënshtruar procedurës së konkurrimit vlerësues nga komisioni i gradimit, në përputhje me parashikimet e ligjit nr. 108/2014.

67. Në vështrim të analizës së mësipërme, Kolegji vlerëson, se pretendimet e paditësit se plotëson kushtet për fitimin e gradës dhe duhet ta fitoj atë gjyqësisht, pasi organi nuk ka hapur procedurën e konkurrimit vlerësohet i pabazuar në ligj. Në këtë aspekt, Kolegji çmon të theksojë se paditësi do mund të kishte orientuar gjykimin e mosmarrëveshjes objekt gjykimi në një tjetër drejtim, duke vlerësuar gjyqësisht ushtrimin e diskrecionit nga ana e palës së paditur në administrimin dhe në` çeljen e procesit të konkurrimit dhe jo duke pretenduar dhënien e menjëhershme të gradës nga gjykatat, në kushtet ku nuk është ndjekur procedura ligjore konkurruese për fitimin e gradës policore.

68. Sa u përket pretendimeve të tjera të parashtruara në rekurs, Kolegji vlerëson se ato nuk janë të bazuara në ligj. Kolegji çmon të ndalet në pretendimin për mungesën e kompetencës tokësore të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Gjirokastrë. Kolegji sjell në vëmendje se në mbështetje të nenit 13, pika 2, të ligjit nr. 49/2012, moskompetenca tokësore mund të ngrihet ose të kundërshtohet nga palët vetëm para se të ketë filluar shqyrtimi gjyqësor i provave. Në këtë drejtim, pala e paditur ka pasur mundësinë të parashtrojë gjatë gjykitimit në shkallë të parë çështjen e moskompetencës tokësore të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Gjirokastrë. Nga aktet bashkëlidhur dosjes gjyqësore nuk rezulton të ketë pasur kërkesa procedurale të kësaj natyre nga pala e paditur. Kolegji vlerëson se çështja e kompetencës tokësore ka rënë në dekadencë dhe nuk mund të merret në shqyrtim gjatë gjykitimit pranë Gjykatës së Lartë.

69. Në vështrim të analizës së mësipërme, Kolegji konkludon se vendimet e gjykatave të faktit janë dhënë në zbatim të gabuar të ligjit dhe se çështja që shtrohet për zgjidhje në mosmarrëveshjen objekt gjykitimit është ekskluzivisht çështje ligji, për të cilën nuk është e nevojshme të kryhet rivlerësimi i provave apo i fakteve të vëna në themel të mosmarrëveshjes. Në këto kushte, në mbështetje të nenit 63, shkronja “dh”, të ligjit nr. 49/2012, pas ndryshimeve me ligjin nr. 49/2021, Kolegji nuk pengohet të zgjidhë në themel mosmarrëveshjen objekt gjykimi.

PËR KËTO ARSYE:

Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, mbështetur në nenin 63, shkronja “dh”, të ligjit nr. 49, datë 3.5.2012, “*Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative*”, pas ndryshimeve me ligjin nr. 49/2021, si dhe në nenin 35, pika 4, të ligjit nr. 98, datë 6.10.2016, “*Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë*”,

VENDOSI:

1. Ndryshimin e vendimit nr. 1812, datë 26.4.2018, të Gjykatës Administrative e Apelit dhe vendimit nr. 202, datë 5.4.2017, të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Gjirokastrë dhe rrëzimin e padisë së paditësit Leonard Ndreka.

2. Ky vendim për njësimin e praktikës gjyqësore publikohet në Fletoren Zyrtare të radhës.

Tiranë, më 15.7.2021

Anëtarë: Sokol Sadushi (Kryesues), Sokol Binaj, Klodian Kurushi, Ilir Panda, Ervin Pupe

