

VENDIM
Nr. 00-2023-3406 (258), datë 7.7.2023

NË EMËR TË REPUBLIKËS

Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, me trup gjykues të përbërë nga:

Sokol Sadushi	kryesues;
Asim Vokshi	anëtar;
Arbena Ahmeti	anëtare;
Gentian Medja	anëtar;
Sokol Ngresi	anëtar.

Sot, më datë 7.7.2023, përfundoi së shqyrtuari në seancë gjyqësore publike, çështjen administrative nr. 30002-00151-00-2023, që u përket palëve:

PARASHTRUES: Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tiranë

OBJEKTI: Përcaktimin e kompetencës lëndore midis Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë dhe Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë.

BAZA LIGJORE: Neni 13, pika 5, i ligjit nr. 49/2012, “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, i ndryshuar.

Në çështjen administrative me palë:

PADITËS: Brunilda Gjeçi

TË PADITUR: Drejtoria Rajonale Arsimore e Qarkut Tiranë

Shkolla 9-vjeçare “Mihal Grameno” Tiranë

OBJEKTI: Detyrimin e palës së paditur të dëmshpërblejë paditësen me 12 muaj pagë për zgjidhjen e kontratës së punës në mënyrë të menjëhershme dhe pa shkaqe të arsyeshme. Detyrimin e palës së paditur të dëmshpërblejë paditësen me 2 muaj pagë për mosrespektim të afatit të njoftimit. Detyrimi i palës së paditur të dëmshpërblejë paditësen me 2 muaj pagë mujore për mosrespektim të procedurës së largimit nga puna. Detyrimin e palës së paditur të dëmshpërblejë paditësen për vjetërsi në punë me pagën e një 15 ditëshi për çdo vit pune. Detyrimin e palës së paditur të paguajë shpenzimet gjyqësore.

BAZA LIGJORE: Nenet 12, 21, 143, 144, 145, 146, 149, 153 e 155 të Kodit të Punës, nenet 31, 32, 106, 153, 154 e vijues të Kodit të Procedurës Civile. Ligji nr. 69/2012 “Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar.

KOLEGJI ADMINISTRATIV I GJYKATËS SË LARTË

pasi dëgjoi relatin e gjyqtarës Arbena Ahmeti, shqyrtoi çështjen në seancë gjyqësore publike dhe bisedoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I. Rrethanat e çështjes

1. Siç rezulton nga konstatimi i faktit prej gjykatave më të ulëta, paditësja ka ushtruar funksionin e mësueses pranë shkollës 9-vjeçare “Mihal Grameno” dhe fillimisht marrëdhënia juridike e punës është formalizuar me vendimin nr. 12, datë 28.10.2016, nëpërmjet të cilit paditësja Brunilda Gjeçi është emëruar “Mësuese provizore” deri në përfundim të paaftësisë së përkohshme në punë të mësueses E.K. Në kushtet kur paaftësia e përkohshme në punë e mësueses së profilit ka vijuar, paditësja është riemëruar më datë 11.9.2017 si mësuese provizore me kushtin që marrëdhënia punës do të përfundonte kur të përfundonte paaftësia e përkohshme në punë e mësueses E.K.

2. Rezulton se mësuesja e emëruar në profilin anglisht E.K. ka dalë në pension 25.5.2021. Drejtoria Arsimore Rajonale Tiranë, me vendimin nr. 197, datë 8.7.2021, ka vendosur të

ndërpresë marrëdhënien e punës me paditësen Brunilda Gjeçi si mësuese zëvendësuese/provizore në shkollën 9-vjeçare “Mihal Grameno” Tiranë, për arsye të mbarimit të afatit provizor të kontratës. Në kontratën e punës së paditëses është bërë shënimi për përfundimin e marrëdhënies së punës më datë 21.7.2021, për shkak të përfundimit të afatit.

3. Pala paditëse ka pretenduar se largimi nga puna si mësuese pranë shkollës 9-vjeçare “Mihal Grameno” përbën zgjidhje të menjëhershme dhe të pajustificuar të kontratës së punës në referim të nenit 155 të Kodit të Punës (në vijim “KP”). Në këto rrethana, më datë 15.12.2021 i është drejtuar Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë me padinë objekt gjykimi.

4. Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë, me vendimin nr. 6068, datë 18.11.2022 ka vendosur:

“Shpalljen e moskompetencës lëndore të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë për gjykimin e çështjes nr. 17713/9192 regj. them, datë regjistrimi 16.12.2021. Dërgimin e çështjes nr. 17713/9192 regj. them, datë regjistrimi 16.12.2021, gjykatës kompetente që është Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tiranë.”

5. Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë ka vlerësuar se Kolegji Civil i Gjykatës së Lartë ka ndryshuar praktikën e Gjykatës së Lartë, me vendimin nr. 00-2020-297, datë 24.6.2020, sipas së cilës në një çështje analoge që ka të bëjë me mosmarrëveshje të marrëdhënies së punës mes punëmarrësit, arsimtarit (mësues) me punëdhënësin, drejtorinë e shkollës dhe Zyrën Vendore Rajonale Arsimore. Në këtë vendim nga Kolegji vlerësohet se marrëdhënia e punës është në lëndën administrative, duke e vlerësuar aktin e lëvizjes paralele të mësuesit si akt administrativ. Për pasojë sipas Kolegjit Civil duke qenë se për zgjidhjen e mosmarrëveshjes zbatohet ligji i posaçëm nr. 69, datë 21.6.2012, “Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë”, atëherë në bazë të nenit 7, pika “ç” e ligjit nr. 49/2012, “Për gjykata administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, i ndryshuar, kompetente për gjykimin e saj është gjykata administrative. Gjykata referuar ndryshimit të praktikës gjyqësore të Gjykatës së Lartë në lidhje me kompetencën lëndore të gjykatës që duhet të shqyrtojë mosmarrëveshjet e marrëdhënieve të punës mes mësuesve dhe drejtorive të shkollave përkatëse, si dhe drejtorive arsimore, e konsideron mosmarrëveshje administrative pasi rregullohet marrëdhënia e punës përmes një rregullimi të posaçëm ligjor (ligji nr. 69, datë 21.6.2012, “Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë”).

6. Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tiranë, me vendimin e datës 31.1.2023 ka vendosur:

“Të parashtrojë çështjen e konfliktit të kompetencave për çështjen me nr. 5363/1866 akti me palë paditëse Brunilda Gjeçi.”

7. Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tiranë vlerëson se paditësja ka referuar në kërkesëpadi edhe ligjin nr. 69/2012 “Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar. Në përcaktimin e kompetencës lëndore i referohet identifikimit të natyrës së mosmarrëveshjes, nëse është e natyrës civile apo administrative. Pra, vetë ligji i posaçëm nr. 69/2012 “Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë” referon si ligj të zbatueshëm dispozitat e KP-së. Pala paditëse sipas shkakut të padisë ka parashtuar se marrëdhënia e punës që pretendon se është ndërprerë i referohet kontratës pa afat sipas nenit 151/1 të KP-së pasi në vijim të dy kontratave të njëpasnjëshme, kontrata në vijim të vendimit nr. 12, datë 28.10.2016 dhe kontrata në vijim të vendimit nr. 26, datë 11.9.2017 marrëdhënia e punës ka vazhduar në mënyrë të heshtur. Pala paditëse pretendon se në zbatim të nenit 155 të KP-së, pala e paditur ka ndërprerë marrëdhënien e punës në mënyrë të menjëhershme dhe të pajustificuar. Në këto kushte, Gjykata e Shkallës së Parë Administrative Tiranë çmon se kompetente për shqyrtimin e kësaj çështjeje është Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë.

8. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë me trup gjykues të përbërë nga tre gjyqtarë, më datë 30.3.2023, pas shqyrtimit të çështjes në dhomë këshillimi, vendosi kalimin e çështjes në seancë gjyqësore me qëllim njësimin e praktikës duke shtruar për njësim pyetjen: *“Cila është gjykata kompetente që gjykon mosmarrëveshjet që lindin nga marrëdhënia e punësimit të mësuesve pranë sistemit arsimor parauniversitar publik në Republikën e Shqipërisë?”*

9. Gjykata e Lartë për shkak të interesit që paraqiste njësimi, bazuar në nenin 62(a)(7) të ligjit nr. 49/2012, kërkoi paraqitjen e mendimit me shkrim nga Avokatura e Shtetit për çështjen ligjore të shtruar për njësim.

10. Avokatura e Shtetit me shkresën nr. 2815, datë 19.5.2023 ka depozituar mendimin me shkrim, në të cilin ka mbajtur qëndrimin se gjykatat kompetente për shqyrtimin e mosmarrëveshjeve që lindin nga marrëdhënia e punësimit të mësuesve janë gjykatat e juridiksionit administrativ. Avokatura e Shtetit, ndër të tjera, ka parashtruar se:

- Referuar ligjit nr. 69/2012, datë 21.6.2012, “Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë” dhe udhëzimit nr. 56, datë 12.11.2013, “Për procedurat e emërimit dhe të largimit nga puna të mësuesit në institucionin publik të arsimit parauniversitar” ka një rregullim të posaçëm që i përket marrëdhënies së punës së mësuesve.

- Ndërkohë lidhur me aspekte të cilat nuk janë rregulluar nga ligji nr. 69/2012, datë 21.6.2012, “Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë” siç janë dëmshpërblimet që rrjedhin nga konstatimi i paligjshëm i zgjidhjes së marrëdhënies së punës çmojmë se duhet të zbatohen dispozitat e KP-së.

- Fakti që dispozitat e KP-së, zbatohen për të rregulluar zgjidhjen e problemeve që nuk i jep zgjidhje ligji i posaçëm, nuk bën kompetente gjykatën e juridiksionit të përgjithshëm, për sa kohë që marrëdhënia e punës së punonjësit ka një rregullim të posaçëm.

- Ligji nr. 69/2012, datë 21.6.2012, “Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar, përcakton parimet bazë për strukturën, veprimtarinë dhe qeverisjen e sistemit arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë. Qëllimi i këtij ligji është garantimi i së drejtës kushtetuese për arsimim, sipas kuadrit ligjor përkatës për funksionimin e sistemit arsimor parauniversitar. Fusha e zbatimit të këtij ligji është sistemi arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë, përveç aspekteve të strukturës, veprimtarisë dhe qeverisjes së arsimit profesional, që rregullohen me ligj të veçantë. Vlen të theksohet se mësuesi ushtron një funksion publik, ku nga puna e tij përfiton i gjithë publiku, nëpërmjet arsimimit të brezave të rinj.

- Në këtë ligj në kreun IX, gjen rregullim edhe “Statusi i personelit mësimor”, duke gjetur rregullim të posaçëm edhe emërimi, shkarkimi i drejtorit të institucionit arsimor, dhe mësuesit, kualifikimi, pranimi dhe largimi nga puna i mësuesit.

II. Vlerësimi i Kolegjit Administrativ

A. Mbi nisjen e procedurës së gjykimit njëses

11. Paraprakisht Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë (në vijim Kolegji) çmon të nevojshme të sqarojë se më datë 20.3.2023 në Gjykatën e Lartë u regjistrua parashtrësia e Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë për përcaktimin e kompetencës lëndore në rastin objekt gjykimi.

12. Kolegji, më datë 30.3.2023, planifikoi për shqyrtim në dhomë këshillimi çështjen nr. 30002-00151-00-2023 regjistri themeltar, datë regjistrimi 20.3.2023. Kolegji konstatoi se për sa i përket gjykatës kompetente për gjykimin e mosmarrëveshjeve të punësimit për mësuesit, vihen re praktika të ndryshme gjyqësore, në lidhje me faktin nëse gjykimi i tyre i përket gjykatave të juridiksionit të përgjithshëm apo gjykatave administrative.

13. Kolegji ka identifikuar se në vendimet nr. 31003-01255-00-2018, datë 5.6.2018 dhe nr. 00-2021-718 datë 27.5.2021, ka mbajtur qëndrimin se mosmarrëveshjet mbi zgjidhjen e marrëdhënies së punës të mësuesit përbëjnë mosmarrëveshje civile, të cilat rregullohen nga dispozitat e KP-së, pasi sipas ligjit nr. 39/2017 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 49/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, marrëdhëniet e punës në administratën publike, në gjykatë ose në prokurori, të cilat bazohen në KP, janë përjashtuar nga kompetenca lëndore e gjykatave administrative nga momenti i hyrjes në fuqi të këtij ligji. Ligji i posaçëm nr. 69, datë 21.6.2012, “Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë”, (në vijim “ligji 69/2012”) nuk rregullon marrëdhënien në kuptim të nenit 7, shkronja “ç” të ligjit nr. 49/2012, i ndryshuar. Fakti që parashikohet një pikë e dispozitës e cila përcakton se si emërohet një mësues nuk përbën dhe

nuk ka kuptimin e ligjit të posaçëm sipas dispozitës së sipërcituar. Në kuptim të nenit 7, shkronja “ç”, të ligjit 49/2012, i ndryshuar, do të kuptohet si ligj i posaçëm vetëm ai ligj i cili bënë një rregullim të qartë të marrëdhënies së punës, duke filluar nga mënyra e përcaktimi të kriterëve të punësimit, rekrutimit, lëvizjes paralele apo ngritjes në detyrë, të drejtat dhe detyrimet e punonjësit, përfitimet përkatëse, masat disiplinore, të drejtën e ankimit dhe organin përkatës i cili ushtron këtë funksion, afatet dhe mënyrën e zgjidhjes së marrëdhënies së punës, si dhe çdo masë apo kriter tjetër që shërben për rregullimin e kësaj marrëdhënie pune. Pra, ky ligj do të quhet i posaçëm në kuptim të nenit 7/ç, të ligjit 49/2012 dhe që nuk referon në KP për rregullime të tjera apo për mënyrën e zgjidhjes së marrëdhënies së punës. Ligji nr. 69/2012 “Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë”, parashikon në nenin 60, pika 2, shkronja “a”, se “... Drejtori i institucionit publik largon mësuesit nga institucioni për a) shkelje të dispozitave të Kodit të Punës, të këtij ligji e të akteve të tjera nënligjore”. Pra, po vetë ligji i posaçëm nr. 69/2012 “Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë”, referon si ligj të zbatueshëm dispozitat e KP-së.

14. Ndërsa në vendimet nr. 00-2022-1806, datë 21.7.2022 dhe nr. 00-2023-324, datë 7.2.2023, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë ka mbajtur qëndrimin se në kuptim të nenit 57, pika 4, të ligjit nr. 69/2012, si dhe aktit nënligjor të dalë në zbatim të tij, në rastin konkret, udhëzimi nr. 38, datë 6.10.2015, i ministrit të Arsimit parashikon një procedurë të hollësishme mbi emërimin dhe, në veçanti, për largimin nga puna të mësuesve, rregulla të cilat duhet të respektohen, si nga punëdhënësi, ashtu edhe nga punëmarrësi. Marrëdhënia e punës me mësuesit gjen rregullim nga ligji i posaçëm nr. 69/2012, “Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar dhe jo nga KP-ja, pasi në ligjin e posaçëm parashikohet, procedura e rekrutimit të mësuesve, e cila kalon në disa faza, ku, midis të tjerave, parashikohet edhe rruga e ankimit për çdo fazë konkurrimi.

15. Gjithashtu, Kolegji konstaton se në Gjykatën e Lartë, në lidhje me objektin e mësipërm, janë paraqitur një numër çështjesh mbi mosmarrëveshjen për kompetencë ndërmjet gjykatave të juridiksionit të përgjithshëm dhe gjykatave administrative. Rezulton se midis këtyre gjykatave ka qëndrime të ndryshme se cila është gjykata që ka kompetencën lëndore për gjykimin e çështjeve që lidhen me mosmarrëveshjet që lindin nga marrëdhënia e punësimit të mësuesve pranë sistemit arsimor parauniversitar publik në Republikën e Shqipërisë.

16. Në lidhje me sa më sipër, në referim të nenit 62(a)(2) të ligjit nr. 49/2012, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, më datë 30.3.2023, në dhomë këshillimi, vendosi kalimin e çështjes në seancë gjyqësore me qëllim njësimin e praktikës gjyqësore, duke shtruar për njësim pyetjen:

Cila është gjykata kompetente që gjykon mosmarrëveshjet që lindin nga marrëdhënia e punësimit të mësuesve pranë sistemit arsimor parauniversitar publik në Republikën e Shqipërisë?

B. Ligji i zbatueshëm

17. Neni 7(ç) i ligjit nr.49/2012 “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative” (i ndryshuar), parashikon se:

“Gjykatat administrative janë kompetente, për:

[...]

ç) mosmarrëveshjet në fushën e marrëdhënies së punës të nëpunësve civilë, nëpunësve civilë gjyqësorë, nëpunësve civilë të prokurorisë dhe të nëpunësve shtetërorë që sipas ligjit organik kanë një rregullim të posaçëm. Përjashtohen nga ky rregull punonjësit në administratën publike, në gjykatë ose prokurori, marrëdhënia e punës e të cilëve bazohet në Kodin e Punës;

[...]”

18. Neni 13 i ligjit nr. 49/2012 “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative” (i ndryshuar) parashikon:

“1. Moskompetenca lëndore dhe funksionale ngrihet edhe kryesisht në çdo gjendje e shkallë të shqyrtimit.

2. Moskompetenca tokësore mund të ngrihet ose kundërshtohet nga palët vetëm para se të ketë filluar shqyrtimi gjyqësor i provave.

3. Gjykata shpall me vendim moskompetencën e saj për shkaqet e parashikuara në këtë nen dhe urdhëron dërgimin e akteve gjykatës kompetente. Vendimi për shpalljen e moskompetencës dhe vendimi për rrëzimin e kërkesës për shpalljen e moskompetencës ankimohen së bashku me vendimin përfundimtar.

4. Ka mosmarrëveshje për kompetencën, kur dy ose më shumë gjykata, në të njëjtën kohë, marrin ose nuk pranojnë të marrin për shqyrtim të njëjtën çështje administrative.

5. Gjykata, me kërkesë të palëve ose kryesisht, ngre çështjen e mosmarrëveshjes me vendim të arsyetuar, me të cilin i paraqet Gjykatës së Lartë kopjen e akteve të nevojshme për zgjidhjen e saj. Gjykata, që ka dhënë vendimin, njofton menjëherë gjykatën në mosmarrëveshje. Vendimi për ngritjen e mosmarrëveshjes, së bashku me aktet, i dërgohet Gjykatës së Lartë brenda 5 ditëve.

6. Mosmarrëveshjet zgjidhen nga Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, i cili vendos në dhomë këshillimi me 3 gjyqtarë brenda 10 ditëve nga data e marrjes së akteve. Vendimi u njoftohet menjëherë gjykatave në mosmarrëveshje dhe palëve.”

19. Neni 61(1) i Kodit të Procedurës Civile (në vijim “KPC”), parashikon:

“1. Gjykata, kur konstaton se nuk është kompetente për shkak të lëndës, funksionit ose të kompetencës tokësore ekskluzive, sipas neneve 45 dhe 46, të këtij Kodi, kryesisht ose me kërkesë të palëve, vendos moskompetencën e saj dhe i dërgon aktet në gjykatën kompetente.”

20. Neni 64 i KPC-së, parashikon:

“Çështja që dërgohet për shqyrtim nga një gjykatë në një gjykatë tjetër të së njëjtës kategori ose nga një gjykatë më e lartë, duhet të pranohet dhe të shqyrtohet nga gjykata së cilës i dërgohet.

Konfliktet për kompetencë midis gjykatave nuk lejohen, por gjykata ka të drejtë t’ia parashtrojë qëndrimin e saj Gjykatës së Lartë, e cila vendos për rregullimin e kompetencës në dhomë këshillimi, me trup gjykues të përbërë nga 3 gjyqtarë.

Gjykata e Lartë shprehet me vendim të arsyetuar jo më vonë se 30 ditë nga momenti i depozitimit të parashitresës.

Gjykata e Lartë në vendimin e saj për rregullimin e kompetencës jep udhëzimet e nevojshme për procesin gjyqësor të zhvilluar dhe për vazhdimin e tij nga gjykata që deklarohej kompetente.”

21. Neni 60 i ligjit nr. 69, datë 21.6.2012, “Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë” (i ndryshuar), i titulluar “Pranimi dhe largimi nga puna i mësuesit” që bën pjesë në kreun IX të këtij ligji, i cili titullohet “Statusi i personelit mësues”, parashikon:

“1. Në institucionin arsimor publik, përfshirë dhe atë parashkollor, pranimi dhe emërimi i mësuesit në një vend të lirë pune mbështetet në parimin e meritës dhe të drejtën për zgjedhjen e institucionit arsimor. Emërimi i mësuesit bëhet nga drejtori i institucionit arsimor, sipas renditjes në portalin “Mësues për Shqipërinë”. Procedurat e pranimit e të emërimit të mësuesit në një vend të lirë pune, si dhe administrimi i portalit “Mësues për Shqipërinë” përcaktohen me udhëzim të ministrit.

2. Drejtori i institucionit publik largon mësuesin nga institucioni për:

a) shkelje të dispozitave të Kodit të Punës, të këtij ligji e të akteve të tjera nënligjore;

b) shkelje të etikës e të sjelljes në institucion;

c) mosarritje të nxënësve, të përcaktuara në mënyrë objektive, si testimet e drejtorisë së institucionit ose të njësisë arsimore vendore, rezultatet në provimet kombëtare dhe vlerësimi i institucionit përgjegjës për sigurimin e cilësisë në arsimin parauniversitar.

3. Drejtori i institucionit arsimor publik fillon procedurën e largimit të mësuesit edhe me kërkesë të prindërve dhe vendos largimin pasi konsultohet me përfaqësues të prindërve të institucionit arsimor, sipas procedurave të përcaktuara me udhëzim të ministrit.”

22. Udhëzimi nr. 13, datë 22.5.2019, “Për procedurat e pranimit e të emërimit të mësuesit në një vend të lirë pune në institucionet arsimore publike të arsimit parauniversitar dhe për administrimin e portalit “Mësues për Shqipërinë”, në kreun 9, të titulluar “Pezullimi dhe largimi nga puna i mësuesit”, parashikon:

“1. Drejtori i shkollës merr masën e pezullimit ndaj mësuesit kur gjykata vendos ndaj mësuesit masë të sigurimit personal deri në vendimin e formës së prerë.

2. Mësuesit të pezulluar i ndërpriten marrëdhëniet financiare për kohën e pezullimit.

3. Rastet e tjera të pezullimit nga detyra të mësuesit përcaktohen në aktet e tjera nënligjore në fuqi.

4. *Largimi i mësuesit nga puna bëhet sipas akteve nënligjore në fuqi.*”

23. Udhëzimi nr. 12, datë 10.6.2021, “Për procedurat e pranimit e të emërimit të mësuesit në një vend të lirë pune në institucionet arsimore publike të arsimit parauniversitar dhe për administrimin e portalit “Mësues për Shqipërinë”, i cili ka shfuqizuar udhëzimin nr. 13, datë 22.5.2019, (hyrë në fuqi pas datës 16.6.2021), në kreun 10, të titulluar “Pezullimi dhe largimi nga puna i mësuesit” parashikon:

“1. Drejtori i LAP-së merr masën e pezullimit ndaj mësuesit kur ndaj tij gjykata ka vendosur masat e sigurimit personal.

2. Mësuesit të pezulluar i ndërpriten marrëdhëniet financiare për kohën e pezullimit. Masa e pezullimit përfundon me shuarjen e shkaqeve të pezullimit ose të largimit nga detyra. Rastet e tjera të pezullimit nga detyra të mësuesit përcaktohen në aktet e tjera ligjore dhe nënligjore në fuqi.

3. Mësuesi largohet nga detyra:

a) nëse në fund të procesit gjyqësor dënohet nga gjykata me vendim të formë së prerë me burgim për kryerjen e një veprë penale;

b) nëse në fund të procesit gjyqësor dënohet nga gjykata me vendim të formës së prerë për kryerjen e një veprë penale kundrejt të miturve.

c) nëse është dënuar me vendim të formës së prerë për kryerjen e një veprë penale që lidhet me institucionet arsimore parauniversitare.

4. *Largimi i mësuesit nga puna bëhet sipas procedurave të Kodit të Punës dhe akteve ligjore dhe nënligjore në fuqi.*”

24. Kreu 11 i udhëzimit të mësipërm nr. 12, datë 10.6.2021, i titulluar “Ankimi”, parashikon se:

“1. Çdo kandidat ka të drejtën e ankimit për secilën prej fazave të zhvilluara për vendet e lira të punës për pozicionin e mësuesit sipas akteve ligjore dhe nënligjore në fuqi.

2. Ankimi i kandidatit protokollohet në institucionin ku bëhet ankimi menjëherë pas shpalljes së vendimeve të komisionit/ve dhe jo më vonë se 3 (tri) ditëpunë pas shpalljes së tyre.

3. Ankimi shqyrtohet nga institucioni në bashkëpunim me komisionin përkatës brenda 5 (pesë) ditëve pune.

4. Vendimi i arritur pas përfundimit të shqyrtimit të ankimit i bëhet i njohur ankuesit me shkrim nga institucioni.

5. Vendimet e institucioneve ankohen tek organi epror sipas akteve ligjore dhe nënligjore në fuqi.”

C. Analiza e çështjes së shtruar për njësim

25. Kolegji, referuar jurisprudencës së Gjykatës së Lartë, vlerëson se kompetenca nuk është gjë tjetër veçse sasia e juridiksionit ose masa e juridiksionit që i është dhënë në ushtrimin e funksioneve të saj çdo gjykate. Kompetenca lëndore përbën një nga parakushtet procedurale me qëllim që gjykata të marrë në shqyrtim themelin e pretendimeve dhe të prapësimeve të palëve. Mungesa e kompetencës lëndore për një forum gjyqësor bën që çdo veprimtari procedurale e kryer prej tij të konsiderohet nul. Shkelja e dispozitave që normojnë këtë lloj kompetence është e tillë që nuk mund të anashkalohet nga gjykata e shkallës së parë që shqyrtton çështjen dhe as të vlefësohet nga shkallët më të larta të pushtetit gjyqësor, edhe sikur çështja të jetë zgjidhur drejt (shih vendimin nr. 917, datë 11.5.2017, nr. 00-2022- 3905, datë 15.12.2022; nr. 00-2023-2318, datë 22.5.2023 të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë).

26. Kompetenca lëndore është një parakusht procedural, i cili përcakton konceptin e gjykatës së krijuar me ligj. “Gjykata e krijuar me ligj” është pjesë e parimit të procesit të rregullt ligjor të parashikuar edhe nga neni 6(1) i Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (në vijim KEDNJ). Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut (në vijim “GJEDNJ”) në jurisprudencën e saj të konsoliduar ka trajtuar kuptimin e “gjykatës së krijuar me ligj”, duke përcaktuar se në kuadër të procesit të rregullt ligjor gjykatat gjithmonë duhet të jenë të krijuara me ligj. Shprehja “e caktuar me ligj” përfshin bazën ligjore për ekzistencën e gjykatës, pajtueshmërinë e veprimtarisë së gjykatës me normat e veçanta që rregullojnë veprimtarinë e saj, si dhe përbërjen (kompozimin) e gjykatës në çdo rast që ajo merr në shqyrtim. (Shih GJEDNJ *Posokhov v Russia*, nr. aplikimi 63486/00, datë 4.6.2003, paragrafi 39; *Fatullayev v Azerbaijan* nr. aplikimi 40984/07, datë

4.10.2010, paragrafi 144.) Kjo shprehje pasqyron parimin e shtetit të së drejtës që është pjesë e pandarë e sistemit të mbrojtjes së të drejtave të njeriut parashikuar nga KEDNJ-ja dhe protokollet e saj. (*shih GJEDNJ Jorgic v Germany nr. aplikimi 74613/01, datë 12.7.2007, paragrafi i 64; Richert v Poland, nr. aplikimi 54809/07, datë 25.1.2012, paragrafi 41*). Një organ i pa krijuar me ligj, do të privohej nga legjitimiteti i kërkuar në një shoqëri demokratike për të dëgjuar ankesat e individëve. (*Shih GJEDNJ Lavents v Latvia nr. aplikimi 58422/00 datë 28.2.2003 paragrafi 114; Gorgiladze v Georgia; nr. aplikimi 4313/04 datë 20.10.2009 paragrafi 67; Kontalexis v Greece nr. aplikimi 59000/08 datë 21. 11. 2011 paragrafi 38*).

27. Doktrina dhe jurisprudenca kushtetuese evropiane, ndër vite, kanë përpunuar disa kriterë themelore, për të garantuar që shtetasi do të gjykohej nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme. Para së gjithash, gjykata duhet të jetë e krijuar me ligj, ku të jetë përcaktuar qartë kompetenca lëndore dhe tokësore e saj në shqyrtimin e çështjeve. Me fjalë të tjera, ligji për krijimin e gjykatës duhet t'i paraprijë shqyrtimit të çështjeve konkrete (*shih vendimin nr. 31, datë 5.7.2011 të Gjykatës Kushtetuese*) dhe ky është rregulli i përgjithshëm se si një gjykatë e zakonshme merr juridiksion dhe kompetencë për çështjet.

28. Kolegji vlerëson thelbësore të evidentojë se në kuptim të nenit 6(1) të KEDNJ-së, sipas jurisprudencës së GJEDNJ-së, në termin “ligj” përfshihet jo vetëm legjislacioni që përcakton krijimin dhe funksionimin (kompetencën) e organeve gjyqësore, por edhe çdo dispozitë ligjore të legjislacionit të brendshëm që, nëse shkelet, do ta shndërronte pjesëmarrjen e një ose më shumë gjyqtarëve në shqyrtimin e një çështje konkrete në një pjesëmarrje të paligjshme. (*Shih GJEDNJ Pandjikidze and others v Georgia nr. aplikimi 30323/02, datë 27.1.2010, paragrafi 104*). Gjithashtu edhe jurisprudenca e Gjykatës Kushtetuese mbi termin “ligj” të përdorur në Kushtetutë dhe në përgjithësi në legjislacion, ka mbajtur qëndrimin se një parashikim i tillë nënkupton një interpretim të gjerë, duke mos përjashtuar, në varësi të formulimit të përdorur, aktet nënligjore. Kjo ka të bëjë me rastet që u përkasin rregullimeve të përgjithshme, që nënkuptojnë përdorimin e termit “ligj”, në kuptim të legjislacionit ose të së drejtës, dhe jo të aktit të organit ligjvënës (Kuvendit). Për të përcaktuar nëse ndodhemi para njërit ose tjetrit variant, rëndësi ka të sqarohet konteksti, nga i cili del qëllimi i normës. Nisur nga konteksti, termi “ligj”, në nenin 17 të Kushtetutës, nuk ka të njëjtin kuptim me atë të përdorur në nenin 18, *barazia para ligjit*. Kjo e fundit identifikohet me të drejtën në përgjithësi, ndërsa e para të referon në kompetencën e një organi të vetëm. Konteksti, në të cilën është përdorur togfjalëshi “vetëm me ligj” nuk lejon të bëhet interpretim i zgjeruar. Kjo edhe për faktin se një interpretim i tillë i normave kushtetuese mund të bëhet vetëm në aspektin pozitiv, kur ky interpretim shkon në favor të mbrojtjes së të drejtave dhe jo e kundërta, si në rastin në shqyrtim. Këtë qëndrim ka mbajtur dhe GJEDNJ-në në praktikën e saj (*shih vendimi Delcourt kundër Belgjikës, datë 17.1.1970*). Koncepti i zgjeruar i termit “ligj” që përdoret në doktrinë, nuk vlen për nenin 17 të Kushtetutës. Togfjalëshi përjashtues “vetëm me ligj”, i përdorur në nenet 11(3) dhe 17 të Kushtetutës, ka të bëjë me kufizime të të drejtave dhe ka kuptim të njëjtë, atë të interpretimit të ngushtë, në dallim nga dispozitat e tjera ku termi “ligj” mund të kuptohet më gjerë. Në këtë përfundim, veç sa u përmend, arrihet edhe duke iu referuar fjalës *vetëm* që përmendin nenet 11(3) e 17 të Kushtetutës. Përdorimi i kësaj fjale nuk është i rastit, por ai është bërë për të treguar se kufizime të tilla nuk mund të vendosen me ndonjë akt tjetër përveç ligjit. Gjykata Kushtetuese ka çmuar se rregullimi i parashikuar në nenin 17 për kufizimin e të drejtave dhe lirive vetëm me ligj, ka të bëjë edhe me përcaktimin e kompetencës së një organi konkret që në këtë rast është vetëm Kuvendi. Një shprehje e tillë të referon në kompetencën e organit ligjvënës dhe nxjerrija e akteve të tjera për të rregulluar marrëdhënie të tilla, cenon kompetencat e këtij organi (*shih vendimin nr. 20, datë 11.7.2006, vendim nr. 7 datë 27.2.2013 të Gjykatës Kushtetuese*).

29. Duke marrë në konsideratë standardet e vendosura nga jurisprudenca e GJEDNJ-së, jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese mbi interpretimin e normës, si dhe bazuar në interpretimin teleologjik dhe logjik të saj, Kolegji çmon se terminologjia e përdorur në nenin 7, shkronja “ç” të ligjit nr. 49/2012, i ndryshuar ia ka njohur ligjit, në kuptimin e gjerë të tij, të

drejtën e parashikimit të dispozitave të posaçme për rregullimin e marrëdhënies juridike. Pra, formulimi i nenit 7, shkronja “ç” të ligjit nr. 49/2012 ka lidhur kompetencën e gjykatave administrative me kushtin e rregullimit të marrëdhënies së punës me ligj organik. Konkretisht, në këtë dispozitë ligjore parashikohet: “ç) mosmarrëveshjet në fushën e marrëdhënieve të punës të nëpunësve civilë, nëpunësve civilë gjyqësorë, nëpunësve civilë të prokurorisë dhe të nëpunësve shtetërorë që sipas ligjit organik kanë një rregullim të posaçëm. Përfshihen nga ky rregull punonjësit në administratën publike, në gjykatë ose prokurori, marrëdhënia e punës e të cilëve bazohet në Kodin e Punës.”. Vlen të theksohet se pas ndryshimit të vitit 2017, edhe neni 17(1)(g) do të shihet i lidhur me nenin 7(ç) të ligjit nr.49/2012 dhe do të interpretohet sipas kuptimit të këtij neni.

30. Në vijim, pas trajtimit të bërë për kuptimin e termit “ligj” për efekt të parashikimit që bëhet në nenin 7(ç) të ligjit nr. 49/2012, lidhur me rastin objekt gjykimi, Kolegji vlerëson të nevojshme të analizojë natyrën e ligjit nr. 69, datë 21.6.2012, “Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë”, të udhëzimit nr. 13, datë 22.5.2019, “Për procedurat e pranimit e të emërimit të mësuesit në një vend të lirë pune në institucionet arsimore publike të arsimit parauniversitar dhe për administrimin e portalit “Mësues për Shqipërinë”, si edhe të udhëzimit nr. 12, datë 10.6.2021, “Për procedurat e pranimit e të emërimit të mësuesit në një vend të lirë pune në institucionet arsimore publike të arsimit parauniversitar dhe për administrimin e portalit “Mësues për Shqipërinë”, i cili ka shfuqizuar udhëzimin nr. 13, datë 22.5.2019 (hyrë në fuqi pas datës 16.6.2021), për sa i përket klasifikimit të marrëdhënies së punësimit të mësuesve si “nëpunës shtetërorë që sipas ligjit organik kanë një rregullim të posaçëm”.

31. Neni 7(ç) i ligjit nr. 49/2012 përbëhet nga dy fjali, ku e para vendos rregullin e zbatueshëm dhe e dyta përjashtimin nga ky rregull. Sipas fjalisë së parë të këtij neni, rregulli është se në kompetencën lëndore të gjykatave administrative janë mosmarrëveshjet që lindin në fushën e marrëdhënieve të punës, të:

- 1) nëpunësve civilë (rregulluar sipas ligjit nr. 153/2013 “Për nëpunësin civil”, i ndryshuar);
- 2) nëpunësve civilë gjyqësorë (rregulluar me ligjin nr. 98/2016 “Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar);
- 3) nëpunësit civil të prokurorisë (rregulluar me ligjin nr. 97/2016 “Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar);
- 4) nëpunësit shtetërorë që sipas ligjit organik kanë rregullim të posaçëm.

32. Fjalja e dytë përjashton nga rregulli i mësipërm kategorinë e mëposhtme:

- 1) punonjësit në administratën publike, në gjykatë ose në prokurori, marrëdhënia e punës e të cilëve bazohet në KP.

33. Kolegji vëren se në rastin e dispozitave, si ajo e nenit 7(ç), të ligjit nr. 49/2012, për identifikimin e rregullit të së drejtës që ato përmbajnë, zbatohet teknika e interpretimit e quajtur “Ejusdem Generis” (të të njëjtit lloj dhe natyrë). Sipas kësaj teknike interpretimi, kur fjalë apo fraza të përgjithshme pasojnë një renditje të dy apo më shumë personave, sendeve apo rrethanave specifike, ato (fjalët e përgjithshme) gjejnë zbatim vetëm për personat, sendet apo rrethanat që përfshihen në të njëjtin lloj të përgjithshëm apo klasë me ato që përmenden specifikisht. Pra, për të kuptuar se nga se përbëhet bashkësia e “nëpunësve shtetërorë që sipas ligjit organik kanë rregullim të posaçëm”, nevojitet të gjendet e përbashkëta e tri kategorive specifike të përmendura nga dispozita që janë “nëpunësit civilë”, “nëpunësit civilë gjyqësorë” dhe “nëpunësit civilë të prokurorisë”.

34. Një nga të përbashkëtat e marrëdhënies së punës të kategorive “nëpunës civil”, “nëpunës civil gjyqësor” dhe “nëpunës civil të prokurorisë” është se në të tria rastet ka një ligj organik të veçantë që rregullon marrëdhënien e tyre të punës, në mënyrë më shumë apo më pak të detajuar, si dhe parashikimin nga këto ligje të rregullimit me akte nënligjore të aspekteve të veçanta të këtyre marrëdhënieve. Pra, e përbashkëta që i vendos të tri këto kategori në një bashkësi, është rregullimi i aspekteve kryesore të marrëdhënies së tyre të punës ekskluzivisht me ligj të veçantë dhe në vijim rregullimi i detajuar i saj me akte nënligjore, të dala në bazë dhe për zbatimin e këtyre ligjeve. Për këtë mjafton të shihet formulimi i neneve 19(9), 22(6), 23(5), 24(5), 25(5), 26(9), 28(6), 48(7), 50(9), 56(5), 59(10) etj., të ligjit nr. 153/2013 “Për nëpunësin civil” (i

ndryshuar); neneve 34(9), 41(2), 42(10), 43(3), 44(3), 54(7), 57(13), 58(6) etj., të ligjit nr. 98/2016 “Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar; apo neneve 59(2), 73(9), 74(7), 77(14), 78(6), 83(4), 85(11), 86(7), 88(4), 102 etj., të ligjit nr. 97/2016 “Për organizimin dhe funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar. Dispozitat e mësipërme i kanë deleguar organeve të caktuara të drejtën për rregullimin e detajuar të aspekteve me rëndësi për emërimin, ecurinë në punë, transferimin apo lirimin nga detyra të kategorive të ndryshme të nëpunësve sipas ligjeve të veçanta. Pra, rregullimi i marrëdhënies së tyre të punës nuk bëhet vetëm nga ligji, por edhe nga aktet nënligjore, të cilat së bashku përbëjnë kuadrin ligjor të rregullimit të marrëdhënies së punës.

35. Në këtë linjë arsyetimi, Kolegji vlerëson se do të konsiderohen marrëdhënie juridike të rregulluara me ligj organik të posaçëm edhe rastet kur përveç rregullimit pjesor të lëndës me ligj, ky i fundit në zbatim të nenit 118 të Kushtetutës autorizon nxjerrjen e akteve nënligjore që rregullojnë në mënyrë më të detajuar marrëdhënien e punës, duke përcaktuar organin kompetent, çështjet që duhen rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte nënligjore. Ky arsyetim gjen zbatim për sa kohë ligjvënësi (ligji nr. 49/2012) nuk e ka kushtëzuar rregullimin e posaçëm të marrëdhënies së punës “vetëm me ligj”.

36. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë për nxjerrjen e akteve nënligjore, në nenin 118 përcakton: *“1. Aktet nënligjore nxirren në bazë dhe për zbatim të ligjeve nga organet e parashikuara në Kushtetutë 2. Ligji duhet të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, të përcaktojë organin kompetent, çështjet që duhen rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte. 3. Organi i autorizuar me ligj për të nxjerrë akte nënligjore, siç specifikohet në paragrafin 2 të këtij neni, nuk mund t’ia delegojë kompetencën e tij një organi tjetër.* Kolegji vlerëson se neni 118 i Kushtetutës vendos disa kritere, të cilat, nga njëra anë, e detyrojnë ligjvënësin t’u përmbahet atyre në mënyrë rigoroze dhe, nga ana tjetër, orientojnë dhe kufizojnë pushtetin normativ të organeve të tjera shtetërore në nxjerrjen e akteve nënligjore. Kuvendi, nëse nëpërmjet ligjit autorizon nxjerrjen e akteve nënligjore, duhet të përcaktojë organin kompetent, çështjet që duhen rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte.

37. Konkretisht, neni 60 i ligjit nr. 69/2012, “Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë”, ia ka deleguar përcaktimin e procedurave të detajuara për konkurrimin, vlerësimin, si dhe largimin nga detyra të mësuesit, ministrit, duke i njohur këtij të fundit të drejtën për të nxjerrë akte nënligjore (udhëzime). Kolegji çmon se ajo është një dispozitë deleguese, e cila respekton rezervën ligjore relative, si dhe kriteret për nxjerrjen e akteve nënligjore, të sanksionuara në nenin 118 të Kushtetutës. Në këtë dispozitë ligjore të titulluar *“Pranimi dhe largimi nga puna i mësuesit”*, parashikohet: *“1. Në institucionin arsimor publik, për një vend të lirë pune, mësuesi emërohet nga drejtori i institucionit arsimor, me konkurrim të hapur. Në komisionet e vlerësimit marrin pjesë përfaqësues të prindërve. Procedurat e konkurrimit dhe vlerësimit përcaktohen me udhëzim të ministrit. 2. Drejtori i institucionit publik largon mësuesin nga institucioni për: a) shkelje të dispozitave të Kodit të Punës, të këtij ligji e të akteve të tjera nënligjore; b) shkelje të etikës e të sjelljes në institucion; c) mosarritje të nxënësve, të përcaktuara në mënyrë objektive, si testimet e drejtorisë së institucionit ose të njësisë arsimore vendore, rezultatet në provimet kombëtare dhe vlerësimi i Inspektoratit Shtetëror të Arsimit. 3. Drejtori i institucionit arsimor publik fillon procedurën e largimit të mësuesit edhe me kërkesë të prindërve dhe vendos largimin pasi konsultohet me përfaqësues të prindërve të institucionit arsimor, sipas procedurave të përcaktuara me udhëzim të ministrit.”* Pra, neni 60 i ligjit nr. 69/2012 ka autorizuar nxjerrjen e akteve nënligjore, ka përcaktuar organin kompetent, si dhe çështjet specifike që duhen rregulluar mbi bazën e parimeve kryesore për emërimin dhe largimin nga detyra të mësuesve.

38. Për sa më sipër del në pah qëllimi i ligjvënësit për ta deleguar me akte nënligjore rregullimin e procedurës së pranimi, emërimit, largimit apo lëvizjes paralele të mësuesve, por edhe të procedurës që subjektet duhet të ndjekin pranë këtij organi në sistemin arsimor parauniversitar. Në respektim të këtij delegimi, ministri i Arsimit dhe Sportit ka nxjerrë udhëzimin nr. 38, datë 6.10.2015, *“Procedurat e lëvizjes paralele, emërimit, dhe largimit nga puna të mësuesit në institucionet arsimore publike të sistemit arsimor parauniversitar”* dhe në vijim, udhëzimin nr.

13, datë 22.5.2019, “Për procedurat e pranimit e të emërimit të mësuesit në një vend të lirë pune në institucionet arsimore publike të arsimit parauniversitar dhe për administrimin e portalit “Mësues për Shqipërinë” (që shfuqizon udhëzimin nr. 38, datë 6.10.2015), si dhe udhëzimin nr. 12, datë 10.6.2021, “Për procedurat e pranimit e të emërimit të mësuesit në një vend të lirë pune në institucionet arsimore publike të arsimit parauniversitar dhe për administrimin e portalit “Mësues për Shqipërinë”, i cili ka shfuqizuar udhëzimin nr. 13, datë 22.5.2019, (hyrë në fuqi pas datës 16.6.2021).

39. Kolegji, duke e analizuar dhe në këndvështrimin e interpretimin evolutiv, vlerëson se udhëzimi nr. 38, datë 6.10.2015, të ministrit të Arsimit, “Për procedurat e lëvizjes paralele, emërimit dhe largimit nga puna të mësuesit në institucionet arsimore publike të sistemit arsimor parauniversitar”, përcaktonte rregulla të hollësishme si për emërimin ashtu edhe për largimin nga puna të mësuesve. Në pikën 1, paragrafi 2, dhe 4, parashikonte se, “[...] 2. Në institucionin arsimor publik, për një vend të lirë pune, mësuesi emërohet nga drejtori i institucionit arsimor, me konkurrim të hapur. [...] 4. Kandidatët e interesuar për të ushtruar profesionin e mësuesit marrin pjesë në konkurrimin, i cili zhvillohet në tri faza: a. Konkurrim me dosje. b. Konkurrim nëpërmjet testimit “Mësues për Shqipërinë”. c. Zgjedhje e vendit të punës”. Pika 6 e titulluar “Ankimimi”, parashikonte se “Çdo kandidat ka të drejtën të ankimojë vendimet e komisionit në secilën prej procedurave të zhvilluara për vendet e lira të punës për pozicionin e mësuesit. Ankimimi i kandidatit protokollohet në njësinë arsimore vendore brenda tri ditëve pune nga shpallja e akteve të komisionit. Ankimimet shqyrtohen nga drejtuesi i njësisë arsimore vendore, në bashkëpunim me komisionin përkatës, brenda tri ditëve pune. Vendimi i arritur pas përfundimit të shqyrtimit të ankimit i bëhet i njohur ankimuesit me shkrim nga njësinë arsimore vendore. Vendimi i njësisë arsimore mund të ankimohet në MAS”. Gjithashtu, udhëzimi në pikën 8, paragrafët 1 dhe 4, shkronja “j” të tij “Pezullimi dhe largimi i mësuesit nga puna”, parashikonte se: “1. Drejtori i institucionit merr masën e pezullimit ndaj mësuesit, kur ndaj mësuesit zhvillohet një proces penal dhe/ose administrativ. 4. Drejtori i institucionit arsimor fillon procedurat disiplinore të largimit të mësuesit nga institucioni publik i arsimit parauniversitar në rastet e mëposhtme: j) Ka ankim me shkrim nga prindër të nxënësve të atij institucioni.”.

40. Në vijim, Ministria e Arsimit, Sportit dhe Rinisë ka nxjerrë udhëzimin nr. 13, datë 22.5.2019, “Për procedurat e pranimit e të emërimit të mësuesit në një vend të lirë pune në institucionet arsimore publike të arsimit parauniversitar dhe për administrimin e portalit “Mësues për Shqipërinë” (udhëzimi në fuqi në kohën e lindjes së mosmarrëveshjes), i cili në kreun 10, pika 4 ka shfuqizuar udhëzimin nr. 38, datë 6.10.2015, të ministrit të Arsimit, “Për procedurat e lëvizjes paralele, emërimit dhe largimit nga puna të mësuesit në institucionet arsimore publike të sistemit arsimor parauniversitar”. Megjithatë, vihet re se sërish udhëzimi i ri përmban detajime dhe procedura të hollësishme lidhur me rregullimin e marrëdhënies së punës së mësuesit. Në këtë udhëzim parashikohen procedurat e pranimit, të emërimit në një vend të lirë pune dhe të lëvizjes paralele të mësuesit. Në kreun 1, pikat 2 dhe 3, përcaktohet se: “Shpallja e vendeve të lira të punës, konkurrimi, renditja e kandidatëve për mësuesit dhe pranimi në një vend të lirë pune realizohen nëpërmjet portalit “Mësues për Shqipërinë”. 3. Procedurat udhëhiqen nga parimet e ligshmërisë e të përgjegjshmërisë, si dhe nga vlerat e profesionalizmit, transparencës, meritës, së drejtës për zgjedhjen e institucionit arsimor, barazisë dhe interesit më të lartë të nxënësve.” Në vijim, udhëzimi nr. 13, datë 22.5.2019 përmban në kreun 2 një detajim të hollësishëm të procedurës së konkurrimin, e cila zhvillohet me dy faza, vlerësimi me dosje dhe testimi i informatizuar. Drejtoritë rajonale të arsimit parauniversitar krijojnë komisione të posaçme për vlerësimin e dosjeve të kandidatëve sipas parashikimeve në kreun 6. Udhëzimi nr. 13, datë 22.5.2019 përmban një procedurë të hollësishme edhe për lëvizjen paralele të mësuesve, ku dhe për këtë proces parashikon ngritjen e komisioneve të posaçme, konkretisht komisionin e vlerësimit të dosjeve të lëvizjes paralele, sipas përcaktimeve të kreut 7. Gjithashtu, udhëzimi parashikon një shkallë ankimi administrativ në kreun 8, i cili përcakton: “1. Çdo kandidat ka të drejtën e ankimit për vendimet e komisionit në secilën prej procedurave të zhvilluara për vendet e lira të punës për pozicionin e mësuesit sipas akteve ligjore dhe nënligjore në fuqi. 2. Ankimi i kandidatit protokollohet në drejtorinë e institucionit ku bëhet ankimi. Menjëherë pas shpalljes së vendimeve të komisionit/ve dhe jo më vonë se 3 (tri) ditë pune pas shpalljes së tyre. 3. Ankimi/et shqyrtohen nga institucioni në bashkëpunim me komisionin përkatës brenda 5 (pesë) ditëve pune. 4. Vendimi i arritur pas përfundimit të shqyrtimit të ankimit, i bëhet i

njohur ankuesit me shkrim nga institucioni. 5. Vendimet e institucioneve ankimohen tek organi epror, sipas akteve ligjore dhe nënligjore në fuqi". Ndërsa në kreun 9 parashikohet "Pezullimi dhe largimi nga puna i mësuesit", si vijon: "1. Drejtori i shkollës merr masën e pezullimit ndaj mësuesit kur gjykata vendos ndaj mësuesit masë të sigurimit personal deri në vendimin e formës së prerë. 2. Mësuesit të pezulluar i ndërpriten marrëdhëniet financiare për kohën e pezullimit 3. Rastet e tjera të pezullimit nga detyra të mësuesit përcaktohen në aktet e tjera nënligjore në fuqi. 4. Largimi i mësuesit nga puna bëhet sipas akteve nënligjore në fuqi."

41. Kolegji vlerëson se marrëdhënia e punësimit të mësuesve ka qenë objekt i ndryshimeve të shpeshta të bëra me akte nënligjore, ku nëpërmjet udhëzimeve të reja janë shfuqizuar apo ndryshuar udhëzimet e mëparshme. Në këto kushte, udhëzimi nr. 12, datë 10.6.2021, "Për procedurat e pranimit e të emërimit të mësuesit në një vend të lirë pune në institucionet arsimore publike të arsimit parauniversitar dhe për administrimin e portalit "Mësues për Shqipërinë" ka shfuqizuar udhëzimin nr. 13, datë 22.5.2019, sipërcituar. Në tërësinë e tij ky udhëzim përmban të njëjtat etapa, faza dhe procedura, si udhëzimet e mëparshme, por ajo që vihet re është një detajim dhe shtimi i procedurave mbi konkurrimin, komisionet e vlerësimit, administrimin e portalit "Mësues për Shqipërinë", procedurën e emërimit në detyrë të mësuesit, lëvizjen paralele etj. Vlen për t'u theksuar rregullimi që i bëhet procedurës së pezullimit dhe largimit nga detyra dhe së drejtës së ankimit në kreun 10 dhe 11 të udhëzimit nr. 12, datë 10.6.2021, ku parashikohet se "1. Drejtori i LAP-së merr masën e pezullimit ndaj mësuesit kur ndaj tij gjykata ka vendosur masat e sigurimit personal. 2. Mësuesit të pezulluar i ndërpriten marrëdhëniet financiare për kohën e pezullimit. Masa e pezullimit përfundon me shuarjen e shkaqeve të pezullimit ose të largimit nga detyra. Rastet e tjera të pezullimit nga detyra të mësuesit përcaktohen në aktet e tjera ligjore dhe nënligjore në fuqi. 3. Mësuesi largohet nga detyra: a) Nëse në fund të procesit gjyqësor dënohet nga gjykata me vendim të formë së prerë me burgim për kryerjen e një vepre penale; b) Nëse në fund të procesit gjyqësor dënohet nga gjykata me vendim të formës së prerë për kryerjen e një vepre penale kundrejt të miturve. c) Nëse është dënuar me vendim të formës së prerë për kryerjen e një vepre penale që lidhet me institucionet arsimore parauniversitare. 4. Largimi i mësuesit nga puna bëhet sipas procedurave të KP-së dhe akteve ligjore dhe nënligjore në fuqi". Kreu 11 "Ankimi", "1. Çdo kandidat ka të drejtën e ankimit për secilën prej fazave të zhvilluara për vendet e lira të punës për pozicionin e mësuesit sipas akteve ligjore dhe nënligjore në fuqi. 2. Ankimi i kandidatit protokollohet në institucionin ku bëhet ankimi menjëherë pas shpalljes së vendimeve të komisionit/ve dhe jo më vonë se 3 (tri) ditë pune pas shpalljes së tyre. 3. Ankimi shqyrtohet nga institucioni në bashkëpunim me komisionin përkatës brenda 5 (pesë) ditëve pune. 4. Vendimi i arritur pas përfundimit të shqyrtimit të ankimit i bëhet i njohur ankuesit me shkrim nga institucioni. 5. Vendimet e institucioneve ankohen tek organi epror sipas akteve ligjore dhe nënligjore në fuqi."

42. Kolegji vlerëson se në kuptim të nenit 57, pika 4, të ligjit nr. 69/2012, si dhe aktit nënligjor të dalë në zbatim të tij, në rastin konkret, udhëzimit nr. 13, datë 22.5.2019, por edhe atij pasardhës me nr. 12, datë 10.6.2021 të ministrit të Arsimit, janë bërë parashikime të hollësishtme të procedurës mbi pranimin, emërimin, lëvizjen paralele dhe largimin nga puna të mësuesve, rregulla të cilat duhet të respektohen, si nga punëdhënësi, ashtu edhe nga punëmarrësi në sektorin publik. Përpara se të ushtrojnë profesionin e mësuesit, personat e interesuar duhet që paraprakisht të kenë kryer me sukses praktikën profesionale, të kenë kaluar në provimin e shtetit dhe në vijim të futen në konkurrimin e hapur, i cili kalon në tri faza, ku është parashikuar edhe procedura e ankimit për çdo fazë të konkurrimin. Ndërsa në dispozitat vijuese të ligjit përcaktohet mënyra e përfundimit të marrëdhënieve të punës së mësuesit.

43. Kolegji thekson se për sa kohë, për çdo procedurë e fazë konkurrimi parashikohet e drejta e ankimit administrativ, rrjedhimisht edhe padia në procesin gjyqësor do të duhet të merret në shqyrtim nga gjykata administrative, e cila do të vlerësojë ligjshmërinë e veprimeve/mosveprimeve të organit publik. Ky qëndrim është mbajtur, si nga Kolegji Civil, ashtu dhe nga Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, të cilët në mënyrë konsistente kanë arsyetuar se në rastet e kundërshtimit të akteve të nxjerra nga institucionet arsimore, kompetente është gjykata administrative të shkallës së parë. Kundërshtimi i vendimmarrjes së një organi publik lidhur me një veprim administrativ individual dhe bazueshmëria e tij në ligj, nuk mund të shqyrtohet nga gjykata civile, sepse mosmarrëveshja është e natyrës administrative dhe ajo çka

kërkohet të shqyrtohet është pikërisht nëse ky organ ka vepruar në përputhje me ligjin nr. 69/2012 “Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë” dhe akteve nënligjore në zbatim të tij. (*shih vendimin nr. 00-2023-322 datë 7.2.2023, të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë; vendimin nr. 00-2022-399 (43), datë 9.2.2022; vendimin nr. 00-2020-297, datë 24.6.2020 të Kolegjit Civil të Gjykatës së Lartë*).

44. Në këto rrethana, Kolegji vlerëson se do të ishte e pakuptimtë që për kundërshtimin e procedurës së ndjekur nga institucioni arsimor për konkurrimin, emërimin apo lëvizjen paralele, një mësues t’i drejtohej gjykatës administrative dhe për largimin nga detyra të investonte gjykatat e juridiksionit të përgjithshëm. Marrëdhënia e punësimit të mësuesve pranë sistemit arsimor parauniversitar publik në Republikën e Shqipërisë që rregullohet nga ligji nr. 69/2012 dhe udhëzimet e dala në zbatim të tij, mbrojnë një marrëdhënie juridike. Nga kjo marrëdhënie juridike (marrëdhënia e punës) duhet të burojnë të drejta dhe detyrime, të cilat kontrollohen nga i njëjti juridiksion, si në etapat e para të nisjes së saj, ashtu edhe në përfundim. Në të kundërt, copëzimi i kompetencës lëndore sipas fazës së konkurrit apo largimit nga detyra, do të prodhonte procese gjyqësore jo efektive, do të rriste ngarkesën e gjykatave dhe mundësinë për dhënien e vendimeve kontradiktore nga juridiksione të ndryshme.

45. Në lidhje me sa më sipër, Kolegji arrin në përfundimin se marrëdhënia e punës e mësuesve në sistemin arsimor parauniversitar publik, rregullohet nga ligji organik nr. 69/2012, “Për Sistemin Arsimor Parauniversitar në Republikën e Shqipërisë” (i ndryshuar), si dhe udhëzimet e ministrit përkatës (nr. 13, datë 22.5.2019, apo udhëzimi nr. 12, datë 10.6.2021), me të cilat janë detajuar rregullat e zbatueshme për marrëdhënien e punës së kësaj kategorie nëpunësish shtetërorë. Për shkak të bazës së mësipërme ligjore, marrëdhënia e punës së mësuesve në sistemin arsimor parauniversitar publik, është pjesë e bashkësisë së nëpunësve shtetërorë, që sipas ligjit organik, marrëdhënia e tyre e punës ka rregullim të posaçëm. Fakti që ligji nr. 69/2012 nuk ka bërë të njëjtin rregullim të marrëdhënies së punës të mësuesve në sektorin publik, në raport me rregullimin që kanë bërë ligjet nr. 153/2013, 98/2016 apo 97/2016 për nëpunësit civilë, nëpunësit civilë gjyqësorë apo nëpunësit civilë të prokurorisë, nuk e përjashton këtë marrëdhënie nga të klasifikuarit si e rregulluar në mënyrë të posaçme me ligj të veçantë (përfshirë edhe aktet nënligjore të zbatueshme). Përderisa ligji nr. 69/2012, si dhe aktet nënligjore të dala në zbatim të tij kanë përcaktuar në mënyrë të detajuar procedurën për konkurrimin, pranimin, emërimin, vlerësimin, lëvizjen paralele, si dhe largimin nga detyra të mësuesit, por edhe procedurën që subjektet duhet të ndjekin pranë organit në sistemin arsimor parauniversitar, Kolegji vlerëson se të gjithë këto elemente e identifikojnë këtë mënyrë të rregullimit ligjor si të posaçëm. Mënyrat e ndryshme të përdorimit të teknikës legjislative, diku me procedura më të detajuara e diku më pak, por që nxjerrin në pah qartësisht të gjithë fazat në të cilat kalon procesi i rekrutimit e deri në largimin nga puna të nëpunësve, apo të procedurave të ankimit, janë një zgjedhje e ligjvënës që nuk zbeh cilësinë e qenies së marrëdhënies së punës si të rregulluar me ligj të posaçëm, konform nenit 7(ç) të ligjit nr. 49/2012.

46. Ndaj, në kuptim të kësaj dispozite, Kolegji vëren se është në kompetencën e gjykatave administrative zgjidhja e mosmarrëveshjeve të punës së nëpunësve shtetëror, mjafton që nëpunësi shtetëror të ushtrojë një funksion publik për të cilin ka një rregullim të posaçëm me një ligj të së drejtës publike dhe marrëdhënia e tij e punës të jetë normuar po nga ky ligj, i cili të ketë autorizuar njëkohësisht rregullimin e mëtejshëm të kësaj marrëdhënie edhe me akte nënligjore. Parashikimi i nenit 60 të ligjit organik nr. 69/2012 (i ndryshuar), si dhe udhëzimet e sipërcituara të ministrit të Arsimit, përmbushin mjaftueshëm kriterin e një rregullimi ligjor të posaçëm të marrëdhënies së punës së mësuesve në sektorin publik të arsimit parauniversitar, pasi nëpërmjet kësaj baze ligjore rregullohen dhe detajohen rregullat e së drejtës që do të duhet të mbahen parasysh në të gjitha hallkat e marrëdhënies së punës së mësuesve, duke filluar nga emërimi, transferimi dhe deri tek largimi i tyre nga puna.

47. Fakti se për aspekte të veçanta të marrëdhënies së punës të kategorive të ndryshme të nëpunësve shtetëror (për të cilat nuk ka rregullim të posaçëm, ligjor ose nënligjor), gjen zbatim

edhe KP-ja, nuk do të thotë se këto pushojnë së qeni të rregulluara me ligj të posaçëm, në kuptim të nenit 7(ç) të ligjit nr. 49/2012. KP-ja është *lex generalis*, i cili gjen zbatim për çdo aspekt të marrëdhënies së punës, për të cilën nuk ka rregullim të posaçëm *lex specialis*. P.sh: nëse në ligjin e posaçëm mungojnë dispozita për sigurimin dhe mbrojtjen e shëndetit në punë, atëherë do të gjejmë zbatim rregullat e KP-së, apo ligjeve të tjera të zbatueshme (sipas rastit). Kjo është parashikuar shprehimisht edhe në nenin 4 të KP-së, kur është parashikuar se:

“Përjashtohen nga fusha e zbatimit të këtij Kodi:

- punësimi i personave që rregullohet me ligj të veçantë.

Dispozita të veçanta të këtij Kodi zbatohen edhe ndaj personave, punësimi i të cilëve rregullohet me ligj të veçantë, nëse ligji i veçantë nuk parashikon zgjidhje për probleme të lidhura me marrëdhëniet e punës.”

48. Nga ana tjetër, në interpretim të përjashtimit që parashikon fjalë e dytë e nenit 7(ç) të ligjit nr. 49/2012, i cili përforcon rregullin e trajtuar më sipër, arrihet në përfundimin se nuk është në kompetencën lëndore të gjykatave administrative zgjidhja e mosmarrëveshjeve të punës së punonjësve në administratën publike, në gjykatë ose prokurori, marrëdhënia e punës e të cilëve bazohet në KP. Për të kuptuar se cilën kategori punonjësish përfshin fjalë e dytë e nenit 7(ç), të ligjit nr. 49/2012 na ndihmon interpretimi që iu bë më sipër fjalisë së parë, në lidhje me të përbashkëtat e katër kategorive të nëpunësve, për të cilët ligji i posaçëm ka rregullim të veçantë. E përbashkëta e këtyre katër kategorive është se ato veçohen nga ligjet e posaçme nga kategoria e punonjësve të tjerë që punojnë në të njëjtët institucione, por që nuk ushtrojnë funksione publike të mirëfillta. P.sh.: në nenin 4(1)(d) të ligjit nr. 153/2012 “Për nëpunësin civil” (*i ndryshuar*) është dhënë përkufizimi si vijon: “d) *“Punonjës administrativ” është punonjësi që kryen veprimtari administrative, sekretarie, mirëmbajtjeje, shërbimi, ruajtjeje dhe nuk ushtron një funksion publik.*” Ndërkohë sipas nenit 2(g) të ligjit nr. 153/2012, punonjësit administrativë përjashtohen nga fusha e zbatimit të këtij ligji, duke u rregulluar marrëdhënia e tyre e punës nga KP-ja. Kësisoj, marrëdhënia e punës e punonjësit administrativ, të punësuar në administratën publike, në ndihmë apo mbështetje të nëpunësve civile, kur marrëdhënia e tyre e punës nuk rregullohet me ligj të veçantë, nuk është në kompetencën lëndore të gjykatave administrative. Ngjashëm në nenin 70, të ligjit nr. 97/2016, janë përcaktuar kategoritë e nëpunësve civilë në prokurori, ndërsa në nenin 71 të këtij ligji është përcaktuar se “*marrëdhënia e punës e punonjësve të tjerë në prokurori rregullohet nga Kodi i Punës.*”. Kjo do të thotë se të gjithë punonjësit e tjerë të prokurorisë, që nuk përfshihen në kategoritë sipas nenit 70, por që marrëdhënia e tyre e punës normohet kryesisht nga KP-ja dhe jo me ligj organik të veçantë, nëse do të kenë mosmarrëveshje nga marrëdhënia e punës, nuk i përkasin kompetencës lëndore të gjykatave administrative. Edhe ligji nr. 98/2016 ka një rregullim të ngjashëm, ku në nenin 50 të tij përcaktohen kategoritë e nëpunësve civilë gjyqësor, ndërsa në nenin 51 thuhet se “*marrëdhënia e punës e punonjësve të tjerë në gjykatë rregullohet nga Kodi i Punës.*”. Edhe mosmarrëveshjet e këtyre punonjësve në administratën publike, për të cilët ligji organik nuk bën rregullim të posaçëm të marrëdhënies së punës, por referon te KP-ja, nuk do të jenë në kompetencën lëndore të gjykatave administrative.

49. Bazuar në çka u tha më sipër, edhe punonjësit e tjerë në administratën publike të sistemit arsimor parauniversitar publik, për të cilët ligji organik nr. 69, datë 21.6.2012, “Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë” (*i ndryshuar*), si dhe aktet përkatëse, nuk kanë parashikuar rregullim të posaçëm të marrëdhënies së tyre të punës, nuk do të jenë në kompetencën e gjykatave administrative. Ndërsa mësuesit në sektorin arsimor parauniversitar publik, për të cilët ligji i posaçëm dhe aktet nënligjore të dala në bazë e për zbatim të këtij ligji, kanë rregulluar posaçërisht procedurën e konkurrimit, pranimit, emërimit, vlerësimit, lëvizjes paralele, si dhe largimit nga detyra të mësuesit, duke parashikuar madje edhe të drejtën e ankimit dhe kompetencën për shqyrtimin e saj. Për fazat paraprake të punësimit, hyjnë në kategorinë e nëpunësve shtetërorë që ushtrojnë një funksion publik, të rregulluar sipas ligjit organik në mënyrë të posaçme, që trajtohen nga gjykatat administrative.

50. Kolegji vlerëson gjithashtu se ligji nr. 69/2012 përcakton parimet bazë për strukturën, veprimtarinë dhe qeverisjen e sistemit arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë duke

përfshirë këtu institucionet e arsimit publik dhe ato privat, duke përjashtuar në mënyrë të shprehur aspekte të strukturës, veprimtarisë dhe qeverisjes së arsimit profesional, të cilat rregullohen me ligj të veçantë. Për aspekte të përgjithshme ky ligj është baza dhe shërben si ligj i posaçëm si për institucionet arsimore publike edhe për ato private. Megjithatë, përsa i përket aspekteve që normojnë marrëdhënien e punësimit të mësuesit në interpretim sistematik të neneve 42, 55 të ligjit nr. 69/2012, si dhe bazuar në parashikimet eksplicite të nenit 60, Kolegji vlerëson se parashikimet mbi procedurën që duhet të ndjekin mësuesit për pranimin, emërimin, largimin apo lëvizjen paralele janë të detyrueshme vetëm për mësuesit në institucionet arsimore publike. Për rrjedhojë, për sa kohë udhëzimi nr. 38, datë 6.10.2015, *“Procedurat e lëvizjes paralele, emërimit, dhe largimit nga puna të mësuesit në institucionet arsimore publike të sistemit arsimor parauniversitar”* dhe në vijim, udhëzimi nr. 13, datë 22.5.2019 *“Për procedurat e pranimit e të emërimit të mësuesit në një vend të lirë pune në institucionet arsimore publike të arsimit parauniversitar dhe për administrimin e portalit “Mësues për Shqipërinë”* (i cili shfuqizon udhëzimin nr. 38, datë 6.10.2015), apo ai i vitit 2021 që shfuqizoi këtë të fundit, janë nxjerrë në mbështetje të nenit 102, pika 4 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe nenit 60 të ligjit 69/2012, ato kanë si fushë zbatimi vetëm rregullimin dhe përcaktimin e procedurave të emërimit, largimit apo lëvizjes paralele të mësuesve të institucioneve arsimore publike.

51. Për sa më sipër, Kolegji vlerëson se ky ligj, pavarësisht se përcakton kriteret bazë të arsimimit apo kualifikimit që duhet të plotësojë një mësues për të ushtruar profesionin e tij në Republikën e Shqipërisë (*si një nga profesionet e rregulluara sipas ligjit të posaçëm*), nuk rregullon aspektet që lidhen me marrëdhënien e punës për mësuesit në institucionet arsimore private, duke e lënë në lirinë kontraktore të privatëve rregullimin e marrëdhënies së punës. Për rrjedhojë nuk mund të konsiderohet se përmban dispozita që të përbëjnë rregullim të posaçëm sipas kërkesave të nenit 7, shkronja “ç”, të ligjit nr. 49/2012, për këtë kategori të punësuarish.

52. Referuar jurisprudencës së deritanishme, Kolegji thekson se për të identifikuar një mosmarrëveshje, si administrative ose jo, duhet që kumulativisht të plotësohen tri kushte. Kriteret që gjykatat duhet të mbajnë parasysh, nëse një mosmarrëveshje është apo jo e natyrës administrative kanë të bëjnë me: a) njëra nga palët në mosmarrëveshje ka natyrën e organit të administratës publike, në kuptim të rregullimit ligjor në fuqi dhe, në kuadër të kryerjes së veprimtarisë të njohur nga ligji, ushtron pushtetin e tij diskrecional ndaj palës tjetër; b) veprimtaria e organit të administratës publike bazohet në një ligj të posaçëm të së drejtës publike dhe vetë marrëdhënia juridike që krijohet në mes palëve buron nga një ligj i së drejtës publike; c) kjo veprimtari e organit të administratës publike, që konkretizohet me nxjerrjen e aktit, duhet të veprojë në drejtim dhe të ketë si bazë interesin publik (*shih vendimin nr. 2, datë 10.3.2014, të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë § 23*).

53. Koncepti i marrëdhënieve juridike në fushën e së drejtës publike nënkupton ato marrëdhënie juridike që përfshijnë në mënyrë kumulative ose alternative shumë elemente, siç janë raportet e pabarazisë mes palëve, kryerjen e një misioni shërbimi publik, ushtrimin e prerogativave të fuqisë (pushtetit) publike, si dhe përmbushjen e interesit publik. Kolegji thekson se, të gjithë këto elemente që karakterizojnë të drejtën publike kanë për qëllim përmbushjen e misionit thelbësor të administratës publike, që është misioni i përmbushjes së interesit publik.

54. Kolegji për identifikimin e kuptimit të nenit 7(ç) të ligjit nr. 49/2012 (sipas ndryshimeve me ligjin nr. 39/2017) vlerëson të nevojshme referimin edhe në relacionin shpjegues të Komisionit mbi Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut në Kuvend. Gjatë diskutimeve mbi projektligjin “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 49/2012 “Për Organizimin dhe Funksonimin e Gjykatave Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjeve Administrative”, ndër të tjera përcaktohet se “[...] Është bërë një riformulim i gërmës “ç” të nenit 7, ku thuhet: “Mosmarrëveshjet në fushën e marrëdhënieve të nëpunësve civilë, nëpunësve civilë gjyqësorë nëpunësve civilë të prokurorisë nëpunësve shtetërorë që sipas ligjit organik kanë një rregullim të posaçëm”, ku përfshihet policia, shërbimet e inteligjencës e të tjerë. “Përjashtohen nga ky rregull punonjësit në administratën publike në gjykatë ose në prokurori, marrëdhëniet e të cilëve bazohen në Kodin e Punës [...]”. Siç rezulton dhe nga diskutimet mbi

projektligjin në Komision, qëllimi i ndryshimeve ligjore ka qenë përfshirja në kompetencë të gjykatave administrative edhe e punonjësve të tjerë përveç nëpunësve civilë, nëpunësve civilë gjyqësorë dhe nëpunësve civilë të prokurorisë, duke e lënë të hapur mundësinë e interpretimit në varësi të rregullimeve të posaçme që gëzon një marrëdhënie juridike punësimi. Kolegji vlerëson se një parashikim i tillë nuk kushtëzon përfshirjen në kompetencë të gjykatave administrative vetëm të kategorisë së subjekteve që kanë të njëjtën garanci, si nëpunësit civil, të cilët përfitojnë rikthimin në detyrë. Nëse ligjvënësi do kishte pasur këtë qëllim, do kishte lidhur përcaktimin e kompetencës jo me rregullimin e posaçëm në ligjin organik, por me pasojat që do të vinin nga zgjidhja e paligjshme e marrëdhënies së punës (që një nga rastet mund të jetë rikthimin në detyrë). Ligjvënësi e ka lënë të hapur kategorinë e subjekteve që synon të mbrojë apo t'i japë një garanci më të madhe nëpërmjet parashikimit të nenit 7, shkronja "ç" të ligjit nr. 49/2012, pa dashur të përcaktojë një listë shteruese të tyre, duke e lidhur domosdoshmërisht vetëm me kriterin e ekzistencës së një ligji organik që ka një rregullim të posaçëm. Pikërisht, përcaktimi si i posaçëm i rregullimit ligjor që i bëhet kategorisë së nëpunësve shtetërorë përcakton edhe kompetencën e gjykatës.

55. Kolegji çmon se në rastin objekt gjykimi marrëdhënia e punës së paditëses me palën e paditur në pozicionin e "Mësuese provizore në shkollën 9-vjeçare "Mihal Grameno", Tiranë, që ka filluar prej vitit 2016, rregullohet nga ligji nr. 69/2012 "Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë", i ndryshuar, si dhe aktet nënligjore të dala në zbatim të tij. Kolegji vlerëson se vendimi nr. 6068, datë 18.11.2022 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë, që ka shpallur moskompetencën për shqyrtimin e çështjes, është rrjedhojë e zbatimit të drejtë të ligjit dhe si i tillë duhet të lihet në fuqi dhe çështja duhet t'i dërgohet Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë për vijimin e shqyrtimit të mosmarrëveshjes. Gjykata e Rrethit Gjyqësor Tiranë (*sot Gjykata e Shkallës së Parë e Juridiksionit të Përgjithshëm Tiranë*) ka kualifikuar drejt natyrën e mosmarrëveshjes, duke individualizuar drejt nga pikëpamja lëndore edhe gjykatën kompetente. Nëse një gjykatë nuk ka juridiksion/kompetencë për të gjykuar çështjen objekt shqyrtimi, në përputhje me dispozitat që zbatohen sipas legjislacionit përkatës nuk mund të kryejë asnjë veprim procedural. Përcaktimi i kompetencës lëndore i referohet identifikimit të natyrës së mosmarrëveshjes, nëse është e natyrës civile apo administrative.

56. Kolegji përcakton se kriter për ndarjen e kompetencës lëndore është natyra juridike e marrëdhënies midis palëve ndërgjyqëse, që në rastin konkret është marrëdhënie punësimi, e cila gjen rregullim primar nga ligji i posaçëm nr. 69/2012 "Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë", i ndryshuar dhe jo nga KP-ja, siç është arsyetuar nga Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tiranë. Me ndryshimet e bëra ligjit nr. 49/2012 "Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative", me ligjin nr. 39/2017, konkretisht neni 7, shkronja "ç", të ligjit nr. 49/2012, konkludohet se për shkak të rregullimit që i bëhet marrëdhënies konkrete me ligj të posaçëm, kompetencën lëndore për gjykimin e mosmarrëveshje të marrëdhënieve të punës të mësuesve e ka gjykata e juridiksionit të posaçëm administrativ dhe në rastin në gjykim, Gjykata Administrative e Shkallës së Parë Tiranë.

57. Vlen të përmendet se në vendimin nr. 00-202-718, datë 27.5.2021, Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, i është referuar nenit 60, pika 2, shkronja "a", të ligjit nr. 69/2012, i cili parashikon se "[...] Drejtori i institucionit publik largon mësuesit nga institucioni për a) shkelje të dispozitave të Kodit të Punës, të këtij ligji e të akteve të tjera nënligjore", por ky përfundim nuk duhet të merret i shkëputur nga rasti konkret që është shqyrtuar. Pavarësisht nga referimi që përdoret për atë rast, formulimi në dispozitën e mësipërme ku përdoret si shkak për largimin e mësuesit "shkelje e dispozitave të Kodit të Punës", nuk do të thotë se aplikohet procedura e këtij Kodi për mësuesit. Përderisa ka një rregullim me ligj të posaçëm, ku parashikohen shprehimisht kriteret e emërimit apo shkaqet e largimit të mësuesve nga puna me detyrimin për zbatimin e një procedure të hollësishme, atëherë kompetente për shqyrtimin e mosmarrëveshjeve të tyre është gjykata administrative. (*shih vendimin nr. 00-2022-1806, datë 21.7.2022, i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë*).

58. Për sa më sipër, Kolegji vlerëson se në mbështetje të këtij arsyetimi dhe rregullave të interpretimit të sipërcituara, sipas kuptimit të ndryshimeve ligjore të vitit 2017 në nenin 7(ç), të ligjit nr. 49/2012, dhe parashikimit të posaçëm ligjor dhe nënligjor të procedurave të hollësishme mbi marrëdhënien e punës së mësuesit, mënyrën e konkurrimit, pranimit, emërimit, lëvizjes paralele, pezullimit të mësuesit nga detyra, largimin, të drejtën e ankimit tek organi publik del në pah qartë qëllimi për rregullimin e posaçëm ligjor të kësaj marrëdhënieje punësimit. I gjithë kuadri ligjor që rregullon marrëdhënien e punës së mësuesve në sistemin arsimor parauniversitar publik në Republikën e Shqipërisë përmbush standardin e kërkuar nga neni 7 shkronja “ç” të ligjit nr. 49/2012, pra përbën ligji organik që ka një rregullim të posaçëm, duke hyrë mosmarrëveshjet e punës në këto raste, në kompetencën lëndore të gjykatave administrative.

Ç. Rregulli i së drejtës për çështjen e shtruar për njësim

59. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, bazuar në arsyetimin e mësipërm, referuar çështjes së shtruar për njësim, arrin në këtë përfundim njëses:

- Gjykatat kompetente për gjykimin e mosmarrëveshjeve që lindin nga marrëdhënia e punësimit të mësuesve pranë sistemit arsimor parauniversitar publik në Republikën e Shqipërisë janë gjykatat administrative.

D. Në lidhje me zgjidhjen e parashtrimit objekt shqyrtimi

60. Në vështrim të analizës së mësipërme, Kolegji arrin në përfundimin se vendimi i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë, me të cilin është shpallur moskompetenca lëndore për gjykimin e çështjes, duhet të lihet në fuqi dhe çështja të dërgohet për shqyrtim pranë Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Tiranë me të njëjtin trup gjykues.

PËR KËTO ARSYE,

Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, mbështetur në nenet 13(6), 62/a dhe 63(1)(c)(2) të ligjit nr. 49/2012 “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, i ndryshuar,

VENDOSI:

1. Rregullimin e kompetencës lëndore duke përcaktuar si gjykatë kompetente Gjykatën Administrative të Shkallës së Parë të Tiranë.

2. Lënien në fuqi të vendimit nr. 6068, datë 18.11.2022, të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë.

3. Ky vendim botohet në Fletoren Zyrtare.

Tiranë, më 7.7.2023

Kryesues: Sokol Sadushi

Anëtarë: Asim Vokshi, Gentian Medja, Sokol Ngresi

Anëtarë (kundër): Arbena Ahmeti

MENDIM I GJYQTARIT TË MBETUR NË PAKICË

Unë, gjyqtare Arbena Ahmeti, me cilësinë e anëtares të trupës gjykuese dhe njëkohësisht relatore e çështjes jam kundër vendimit të Kolegjit Administrativ (*në vijim “Kolegji”*) për njësimin e praktikës gjyqësore, në lidhje me rregullimin e kompetencës lëndore midis gjykatave administrative dhe gjykatave të rretheve gjyqësore për gjykimin e mosmarrëveshjeve që lindin nga marrëdhënia e punësimit të mësuesve pranë sistemit arsimor parauniversitar publik në Republikën e Shqipërisë, duke u përcaktuar kompetente Gjykata Administrative. Vlerësoj se, në rregullimin e kompetencës lëndore, Kolegji duhet të kishte disponuar ndryshe, duke përcaktuar si

kompetente për nga pikëpamja lëndore gjykatat e rretheve gjyqësore (*aktualisht, me riorganizimin e tyre, të emërtuara Gjykata e Juridiksionit të Përgjithshëm*).

Në zbatim të nenit 1, pg. 2, nenit 7 germa “ç”, nenit 8, germa “b”, nenit 13, pika 6, të ligjit nr. 49/2012, i ndryshuar (referuar edhe si “LGJA”), nenit 42 e vijues të Kodit të Procedurës Civile, nenit 307, pg. 2, neni 308, pg. 1, si dhe nenit 35(3), të ligjit nr. 98/2016, “Për organizimin e pushtetit gjyqësor në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar.

- Arsyet e votës kundër në këtë gjykim janë, si vijon:

I. Baza juridike për mendimin e mbetur në pakicë

- *Ligji nr. 49/2012, i ndryshuar:*

Neni 1, “Objekti”¹

1. Ky ligj përcakton rregulla të detyrueshme, për:

b) juridiksionin dhe kompetencën e gjykatave administrative;

2. Dispozitat e këtij ligji plotësohen me parashikimet e Kodit të Procedurës Civile, me përjashtim të rasteve dhe për aq sa ky ligj nuk parashikon ndryshe.

Neni 7, “Kompetenca lëndore” *para ndryshime të pësuara me ligjin nr. 39/2017*

Gjykatat administrative janë kompetente, për:

ç) mosmarrëveshjet në fushën e marrëdhënieve të punës, kur punëdhënësi është organ i administratës publike;

Neni 7, “Kompetenca lëndore”²

Gjykatat administrative janë kompetente, për:

ç) mosmarrëveshjet në fushën e marrëdhënieve të punës të nëpunësve civilë, nëpunësve civilë gjyqësorë, nëpunësve civilë të prokurorisë dhe të nëpunësve shtetërorë që sipas ligjit organik kanë një rregullim të posaçëm. Përjashtohen nga ky rregull punonjësit në administratën publike, në gjykatë ose prokurori, marrëdhënia e punës e të cilëve bazohet në Kodin e Punës.

Neni 8 “Mosmarrëveshjet, të cilat nuk shqyrtohen në gjykatën administrative”

Gjykata administrative nuk shqyrton mosmarrëveshjet:

b) shqyrtimi i të cilave, sipas legjislacionit në fuqi, është në kompetencën e një gjykate tjetër.

- *Kodi i Punës*

Neni 4,³ që përcakton fushën e zbatimit të tij, *sipas personave*.

Përjashtohen nga fusha e zbatimit të këtij Kodi:

- punësimi i personave që rregullohet me ligj të veçantë.

Ky nen, në pg. e dytë gjithashtu, përcakton dhe parimin e zbatimit subsidar të Kodit të Punës në marrëdhëniet e punës, punësimi i të cilëve rregullohet me ligj të veçantë.

Dispozita të veçanta të këtij Kodi zbatohen edhe ndaj personave, punësimi i të cilëve rregullohet me ligj të veçantë, nëse ligji i veçantë nuk parashikon zgjidhje për probleme të lidhura me marrëdhëniet e punës.

Neni 11,⁴ që përcakton “*Përparësia e normave të së drejtës*”

1. Të drejtat dhe detyrimet lidhur me marrëdhënien e punës *rregullohen në mënyrë përparësie nga këto burime:*

a) Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë;

b) konventat ndërkombëtare të ratifikuara nga Republika e Shqipërisë;

c) ky Kod dhe aktet e tij nënligjore;

d) kontrata kolektive e punës;

e) kontrata individuale e punës;

f) rregullorja e brendshme;

¹ Shfuqizuar germa “a” e pikës 1 me ligjin nr. 39/2017, datë 30.3.2017.

² Ndryshuar germa “ç” me ligjin nr. 39/2017, datë 30.3.2017.

³ Ndryshuar me ligjin nr. 9125, datë 29.7.2003.

⁴ Ndryshuar me ligjin nr. 8085, datë 13.3.1996; - ndryshuar me ligjin nr. 9125, datë 29.7.2003; - shtuar fjali në fund të pikës 4 me ligjin nr. 136/2015, datë 5.12.2015.

g) zakonet lokale dhe profesionale.

2. Aktet nënligjore dalin në plotësim dhe zbatim të dispozitave të parashikuara nga ky Kod. Ato mund të përcaktojnë kushte pune më pak të favorshme për punëmarrësit sesa ato të parashikuara nga ky Kod vetëm kur kjo parashikohet shprehimisht në këtë të fundit.

3. Çdo dispozitë që shkel një dispozitë të një shkalle më të lartë, është e pavlefshme. Megjithatë, janë të vlefshme vetëm ato dispozita që përmirësojnë pozitën e punëmarrësit.

4. Punëmarrësi nuk mund të heqë dorë nga të drejtat, që rrjedhin nga dispozitat urdhëruese të këtij Kodi ose të kontratave kolektive të punës. Janë të vlefshme marrëveshjet e bëra në prani të inspektorit të punës ose në formën e parashikuar në kontratën kolektive të punës, që kanë si qëllim të mënjanojnë me pajtim një konflikt, duke bërë lëshime të dyanshme, të pranuar me vullnet të lirë nga të dyja palët. Marrëveshjet e sipërpërmendura nuk zbatohen për pushimet vjetore të paguara.

5. Zakonet profesionale zbatohen vetëm kur mungojnë dispozitat ligjore, parashikimet në marrëveshje, kontratë, si dhe kur dispozitat ligjore i referohen shprehimisht zakoneve profesionale.

- *Ligji nr. 69/2012 "Për sistemin arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë"*⁵

Neni 1, pg. 3, "Objekti, qëllimi dhe fusha e zbatimit të ligjit"

Fusha e zbatimit të këtij ligji është sistemi arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë, përveç aspekteve të strukturës, veprimtarisë dhe qeverisjes së arsimit profesional, që rregullohen me ligj të veçantë.

Neni 2, pika 15, "Përkufizime"

15. "Mësues" është personi që ka fituar të drejtën për të ushtruar profesionin e mësuesisë në arsimin parauniversitar.

Neni 56 "Mësuesi"; neni 57 "Profesioni i mësuesit"; neni 58 "Zhvillimi i vazhdueshëm profesional";

Neni 59 "Kualifikimi i mësuesve"

1. Kategoritë e kualifikimit të mësuesve janë tri:

- a) "Mësues i kualifikuar";
- b) "Mësues specialist";
- c) "Mësues mjeshtër".

2. Rritja në kategori e mësuesit bëhet nëpërmjet përvojës, trajnimit dhe pasi të ketë dhënë me sukses provimin përfundimtar të kategorisë përkatëse të kualifikimit. Kriteret dhe procedurat e kualifikimit të mësuesve përcaktohen me udhëzim të ministrit.

3. Çdo kategori kualifikimi shoqërohet me një shtesë në pagë, masa e së cilës përcaktohet me vendim të Këshillit të Ministrave.

Neni 60 "Pranimi dhe largimi nga puna i mësuesit"

1. Në institucionin arsimor publik, për një vend të lirë pune, mësuesi emërohet nga drejtori i institucionit arsimor, me konkurrim të hapur. Në komisionet e vlerësimit marrin pjesë përfaqësues të prindërve. Procedurat e konkurrit dhe vlerësimit përcaktohen me udhëzim të ministrit.

2. Drejtori i institucionit publik largon mësuesin nga institucioni, për:

- a) shkelje të dispozitave të Kodit të Punës, të këtij ligji e të akteve të tjera nënligjore;
- b) shkelje të etikës e të sjelljes në institucion;
- c) mosarritje të nxënësve, të përcaktuara në mënyrë objektive, si testimet e drejtorisë së institucionit ose të njësisë arsimore vendore, rezultatet në provimet kombëtare dhe vlerësimi i Inspektoratit Shtetëror të Arsimit.

3. Drejtori i institucionit arsimor publik fillon procedurën e largimit të mësuesit edhe me kërkesë të prindërve dhe vendos largimin pasi konsultohet me përfaqësues të prindërve të institucionit arsimor, sipas procedurave të përcaktuara me udhëzim të ministrit.⁶

⁵ Ky ligj është përafruar plotësisht me: Kartën e të Drejtave Themelore të Bashkimit Europian (2000/C 364/01), datë 18 dhjetor 2000, numri CELEX 32000X1218(01) Fletorja Zyrtare e Bashkimit Europian, seria C, nr. 364, datë 18.12.2000, faqe 1–22.

⁶ Ndryshuar me ligjin nr. 56/2015, datë 28.5.2015, botuar në FLZ nr. 105, datë 23.6.2015.

II. Mendimi i mbetur në pakicë si duhet të rregullohet kompetenca lëndore.

Së pari, vlen të sillel në vëmendje se në vështrim krahasues midis rregullimit të dispozitës së nenit 7, germa “ç”, të ligjit nr. 49/2012 para ndryshimeve të pësuara me ligjin nr. 37/2017 dhe riformulimit pas ndryshimeve, ishte e qartë se mosmarrëveshjet në fushën e marrëdhënieve të punës, kur punëmarrës ishte mësuesi i arsimit para-universitar publik i takonin kompetencës lëndore të gjykatave administrative. *Pyetja që shtrohet për zgjidhje, pas ndryshimeve që pësoi ligji nr. 49/2012 në vitin 2017, për të arritur në njësimin e praktikës gjyqësore është a janë sërish kompetente për nga pikëpamja lëndore gjykatat administrative, mbështetur në riformulimin e gërmës “ç” të nenit 7?*

Së dyti, vlerësoj se dispozita ligjore (neni 7 germa “ç” pas ndryshimeve të viti 2017) në fjalinë e parë identifikon katër kategori të nëpunësve shtetërorë, të cilët për mbrojtjen e të drejtave subjektive në marrëdhënien e punësimit kanë të drejtë të paraqesin padi administrative për mbrojtje gjyqësore pranë gjykatave administrative dhe janë si vijon:

a) *Nëpunësit civilë*, punësimi i të cilëve rregullohet me ligj të veçantë, përkatësisht ligji nr. 152/2013 i ndryshuar “Për nëpunësin civil” dhe që nuk hyjnë në fushën e zbatimit të Kodit të Punës, sipas nenit 4, pg. 1 të tij. Duhet vënë në dukje se ligji nr. 152/2013 i ndryshuar është ligj i miratuar prej Kuvendit me shumicë të cilësuar. Në kategorinë e nëpunësve civilë janë: punonjësit e administratës tatimore (brenda sferës së fushës së zbatimit të ligjit nr. 9920/20008 i ndryshuar dhe akteve nënligjore përkatëse, të cilët gëzojnë statusin e nëpunësit civil dhe punojnë në një pozicion pune të shërbimit civil); punonjësit e administratës doganore, (brenda sferës së fushës së zbatimit të ligjit nr. 102/2014 Kodi Doganor dhe akteve nënligjore përkatëse, të cilët gëzojnë statusin e nëpunësit civil dhe punojnë në një pozicion pune të shërbimit civil); punonjës të administratës shtetërore (brenda sferës së fushës së zbatimit të ligjit nr. 90/2012 dhe akteve nënligjore përkatëse, të cilët gëzojnë statusin e nëpunësit civil dhe punojnë në një pozicion pune të shërbimit civil); punonjës administrate të njësive të qeverisjes vendore (brenda sferës së fushës së zbatimit të ligjit nr. 139/2015 dhe akteve nënligjore përkatëse, të cilët gëzojnë statusin e nëpunësit civil dhe punojnë në një pozicion pune të shërbimit civil); punonjës administrate të institucioneve të pavarura (brenda sferës së fushës së zbatimit të ligjit organik të institucionit, si p.sh., Kontrolli i Lartë i Shtetit, Banka e Shqipërisë, Avokati i Popullit etj. dhe akteve nënligjore përkatëse, të cilët gëzojnë statusin e nëpunësit civil dhe punojnë në një pozicion pune të shërbimit civil); kategoria e nëpunësve civilë kanë të përbashkët se, statusi i nëpunësit civil gëzohet pasi të jetë deklaruar me një akt të nxjerrë, sipas rastit, ose prej DAP⁷ ose prej njësive përgjegjëse të burimeve njerëzore.

b) *Nëpunës civil gjyqësorë*, brenda sferës së fushës së zbatimit të ligjit nr. 98/2016 i ndryshuar dhe akteve nënligjore përkatëse që nxjerr Këshilli i Lartë Gjyqësor, të cilët gëzojnë statusin e nëpunësit civil dhe punojnë në një pozicion pune të shërbimit civil.

c) *Nëpunësve civilë të prokurorisë* brenda sferës së fushës së zbatimit të ligjit nr. 97/2016 i ndryshuar dhe akteve nënligjore përkatëse që nxjerr Këshilli i Lartë i Prokurorisë, të cilët gëzojnë statusin e nëpunësit civil dhe punojnë në një pozicion pune të shërbimit civil;

dhe

d) *nëpunësit shtetërorë*, që sipas ligjit organik kanë një rregullim të posaçëm. Në këtë kategori prej praktikës gjyqësore të konsoliduar prej gjykatave administrative por edhe prej gjykatave të juridiksionit të përgjithshëm (në rastin përjashtues) janë: punonjësit e Policisë së Shtetit që kanë gradë policore; punonjës të shërbimit informativ që kanë gradë në shërbim; punonjës të Gardës së Republikës së Shqipërisë që kanë gradë në shërbim; magistratët, pra gjyqtarët dhe prokurorët e të gjitha niveleve; titullarët e institucioneve të pavarura, si Guvernatori, Kryetari i Kontrollit të Lartë të Shtetit, Avokati i Popullit, Komisioneri për Mbrojtjen e të Dhënave Personale, Kryetari i Autoritetit të Konkurrencës, Kryeinspektori i ILKPDIK-së etj., të cilët në ligjin organik kanë një mandat kohor të përcaktuar për të ushtruar kompetencat; avokatët e shtetit; punonjës të shërbimit diplomatik të Republikës së Shqipërisë, që gëzojnë statusin e diplomatit sipas gradës së diplomatit apo gradës konsullore.

Vërej se, për secilin rast më lart në kategorinë e katërt, rezulton se kanë element të përbashkët faktin se në secilin akt normative rregullues të profesionit përkatës, është forma e ligjit të miratuar

⁷ Departamenti i Administratës Publike.

prej Kuvendit, për nga pikëpamja procedurale dhe së dyti për nga pikëpamja materiale, në secilin ligj (ligji nr. 108/2014 i ndryshuar, ligji 96/2016; i ndryshuar, ligji nr. 97/2016 i ndryshuar, ligji nr. 98/2016 i ndryshuar, ligji nr. 23/2015 i ndryshuar etj.) është përcaktuar shprehimisht se, në sferën e fushës së zbatimit të ligjit përkatës është rregullimi i punësimit të kategorisë së nëpunësve shtetëror përkatës, në mënyrë të posaçme, referuar përgjegjësive administrative. Të gjithë nëpunësit shtetërorë të kësaj kategorie, të listuar më lart, për të cilët praktika gjyqësore është e konsoliduar, janë gjithashtu, kategori e punonjësve, që përjashtohen prej fushës së zbatimit të Kodit të Punës, sipas nenit 4, pg. 1 të tij, element dallues dhe i përbashkët i kësaj kategorie me tri kategoritë e para, pra me nëpunësit civilë, me nëpunësit civilë gjyqësor dhe me nëpunësit civilë të prokurorisë. Kuptohet se, Kodi i Punës ndaj marrëdhënies së punësimit, për nga pikëpamja materiale, të gjithë tyre, pra të katër kategorive, gjen zbatim, në secilin rast, sipas parimit të subsidiaritetit (pg. 2, neni 4, i Kodit të Punës).

Shtrohet natyrshëm pyetja, po mësuesit pranë sistemit arsimor parauniversitar publik në Republikën e Shqipërisë a janë nëpunës shtetëror, punësimi i të cilëve me ligjin nr. 69/2012 dhe rezervën ligjore përkatëse,⁸ rregullohet në mënyrë të posaçme, si nga pikëpamja formale ashtu dhe nga pikëpamja materiale? A janë nëpunës shtetëror në të njëjtin nivel të aftësive profesionale, nivel drejtues dhe përgjegjës për ushtrimin e kompetencave administrative në të drejtën publike, me katër kategoritë e mësipërme?

Mësuesi, pranë sistemit arsimor parauniversitar publik në Republikën e Shqipërisë, referuar përkufizimit në pikën 15, të nenit 2, të ligjit nr. 69/2012, i ndryshuar, është personi që ka fituar të drejtën për të ushtruar profesionin e mësuesisë në arsimin para-universitar, duke mos u përcaktuar si nëpunës shtetëror, por arrij në përfundimin se, për shkak të varësisë financiare (pagesat prej buxhetit të shtetit) dhe varësisë administrative strukturore (e cila është e dyfishtë midis ministrisë përgjegjëse, Ministria e Arsimit Rinisë dhe Sporteve dhe njësisë së qeverisjes vendore me anë të Zyrës Vendore të Arsimit) është nëpunës shtetëror. A është punësimi i tyre i rregulluar me ligj organik në mënyrë të posaçme? Në zbatim të nenit 1, pg. 3, të ligjit nr. 69/2012, i ndryshuar,⁹ nuk rezulton se punësimi i tyre të jetë në mënyrë të posaçme i rregulluar, pasi rregullat e përcaktuara në përmbajtje të ligjit nr. 69/2012, i ndryshuar, u drejtohet edhe mësuesve pranë arsimit parauniversitar të institucioneve private, duke mos qenë një rregullim i posaçëm.

Misioni dhe detyra e mësuesit në sistemin arsimor parauniversitar si në atë publik dhe pranë institucioneve private është shumë i rëndësishëm për shoqërinë, në të gjitha nivelet e jetës, qoftë sfera publike qoftë sfera private, pa bërë dallim midis punës që bën mësuesi në arsimin publik me punën që bën mësuesi në institucionin privat. Sigurisht që punësimi i mësuesve, për nga pikëpamja materiale, pra në drejtim të volumit të të drejtave dhe detyrimeve, si përmbajtje e marrëdhënies së punës, rregullohet prej ligjit dhe akteve nënligjore. Këtë parashikon dhe lejon neni 11 i Kodit të Punës, në përparësinë e normave dhe zbatimin e tyre, për rregullimin e marrëdhënies së punës dhe kështu ndodh për çdo profesion, mësues, mjek, aktor, pedagog, marangoz, punonjës administrativ etj., por pavarësisht, marrëdhënia e punësimit nuk përjashtohet prej fushës së zbatimit, sipas personave, nga Kodi i Punës, përkundrazi.

Kjo do të thotë se, referuar rregullimit të profesionit përkatës është e nevojshme për arsye nga më të ndryshme që me ligj (në kuptimin formal) apo me akte nënligjore të autorizuar prej tij, të përcaktohen kriteret dhe kushte për punësim, që janë detajuese për këtë profesion dhe është e kuptueshme, pasi përmbajtja e marrëdhënies së punës, nuk mund të parashikohen vetëm prej Kodit të Punës, për çdo profesion specifik. Nga ana tjetër, “ky rregullim plotësues i profesionit” nuk barazohet me faktin se, marrëdhënia e punësimit ka një rregullim të posaçëm, të të njëjtës kategori dhe të njëjtit nivel me të katër kategoritë e germës “ç”, të nenit 7, të ligjit nr. 49/2012, i

⁸ Dispozita ligjore, neni 59, pg. 2, fjalia e dytë përcakton se: “Kriteret dhe procedurat e kualifikimit të mësuesve përcaktohen me udhëzime të ministrit.”

⁹ Dispozita ligjore përcakton se: “Fusha e zbatimit të këtij ligji është sistemi arsimor parauniversitar në Republikën e Shqipërisë, përveç aspekteve të strukturës, reprimtarisë dhe qeverisjes së arsimit profesional, që rregullohen me ligj të veçantë.”

ndryshuar. Gjithashtu, si gjyqtare administrative vlerësoj se, në drejtim të nivelit të aftësive profesionale për ushtrimin e detyrës së mësuesit, të nivelit drejtues dhe nivelit të ushtrimit të përgjegjësive dhe kompetencave administrative në të drejtën publike, nuk mundet objektivisht të jetë e njëjtë me katër kategoritë, e përcaktuara në nenin 7, germa “ç”, të ligjit me nr. 49/2012, i ndryshuar.

Gjithsesi, punësimi i mësuesve, duke qenë se hyn në fushën e zbatimit të Kodit të Punës, sipas personave, bën që sentenca unifikuese e Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, në vendimin me nr. 7, datë 1.6.2011 të jetë e detyrueshme për zbatim, në rastin e zgjidhjes së marrëdhënies së kontratës së punës. Kështu, Kolegjet e Bashkuara, në këtë vendim kanë shtruar midis të tjerave për unifikim dhe faktin që e trajtojnë zgjidhjen e kontratës së punës si konflikt administrativ apo si konflikt që rrjedh nga marrëdhëniet e punës dhe ato arrijnë në përfundimin se: **“Në rast të zgjidhjes së kontratës së punës, pavarësisht se organi administrativ për rastet e administratës publike shprehet me një akt të marrë nga drejtuesi i organit, kjo nuk do të thotë që jemi përpara marrëdhënieve administrative pra shprehjes së vullnetit të organit në kuptim të marrëdhënieve administrative por jemi përpara shprehjes së vullnetit të punëdhënësit për zgjidhjen e kontratës së punës. Pra, me këtë do të kuptojmë se kemi të bëjmë me një marrëdhënie pune midis punëdhënësit dhe punëmarrësit dhe jo më me një marrëdhënie administrative. Pra, punëmarrësi nuk mund të ngrejë padi për goditjen e aktit administrativ por mund të ngrejë padi për kërkimin e pasojave që rrjedhin nga zgjidhja e kontratës së punës.”**

Ndërsa, për personat punësimi i të cilëve rregullohet me ligj të veçantë dhe që nuk hyn në fushën e zbatimit të Kodit të Punës, sipas personave, nuk gjen zbatim kjo sentencë unifikuese, që do të thotë që në të gjitha këto raste konflikti në gjykatë do jetë konflikt administrativ dhe rrjedhimisht mosmarrëveshja hyn në kompetencën lëndore të gjykatave administrative, ndaj dhe për katër kategoritë e germës “ç”, të nenit 7, gjykatat administrative përveçse shprehen për ligjshmërinë e veprimit administrativ, që ndikon në vijueshmërinë e marrëdhënies së punësimit, rregullojnë pasojat ligjore, në rastin që kanë vlerësuar paligjshmërinë. Në të tillë mënyrë veprimi, brenda sferës së tyre të kompetencës lëndore gjykatat administrative gëzojnë të gjitha atributet për të garantuar akses efektiv, në zbatim të nenit 42 dhe nenit 43 të Kushtetutës, në gjykimin e padive administrative për mbrojtjen e të drejtave subjektive, që rrjedhin prej punësimit të nëpunësve shtetërorë, sipas katër kategorive të listuara në germën “ç”, të nenit 7, të LGJA-së.

Përjashtimi i fjalisë së dytë në këtë dispozitë, duhet lexuar dhe rrjedhimisht kuptuar ngushtësisht, që i drejtohet për zbatim vetëm kategorisë së përcaktuar. Ky përjashtim sipas LGJA-së i referohet vetëm administratës në gjykatë dhe në prokurori. Përjashtimet e shprehura në ligj nuk mund të gjejnë zbatim me anë të analogjisë, për raste të ndryshme nga ato të përcaktuara në ligj. Nëse zbatojnë analogjinë mund të arrihet edhe në një përfundim tjetër në këtë rast, që është edhe më i thjeshtë, i cili mund të jetë që për sa kohë punësimi i mësuesit hyn në fushën e zbatimit të Kodit të Punës, bën përjashtim nga rregulli i germës “ç”, të nenit 7, të LGJA-së. Por, vetëm kjo metodë nuk mund të jetë e vlefshme për të identifikuar kompetencën lëndore midis gjykatave, ndaj duhet të analizohen në tërësi dhe të përdoren njëherësh dhe në mënyrë krahasuese disa metoda interpretimi të ligjit, për të arrirë një përfundim me baza në ligj. Vlerësoj se termi “ligji organik që ka rregullim të posaçëm” duhet interpretuar nga Kolegji brenda funksionit të tij kushtetues, pavarësisht kuptimit të termit “gjykata e caktuar me ligj” që përpunon GJEDNJ-ja, pasi siç vet ajo përcakton në shumë vendime të saj *konceptet e përpunuara në jurisprudencën e saj janë autonome në drejtim të zbatimit të KEDNJ-së*, ndërsa Kolegji ka detyrë të interpretojë ligjin organik, në këtë rast, LGJA-ja dhe t’i japë kuptim këtij termi në zbatim të këtij ligji.

III. Për çështjen konkrete.

Pala paditëse ka ushtruar detyrën e mësueses pranë shkollës 9-vjeçare “Mihal Grameno”, ku është emëruar “Mësuese provizore” deri në përfundim të paaftësisë së përkohshme në punë të mësueses E.K. Në kushtet kur paaftësia e përkohshme në punë e mësueses së profilit ka vijuar,

paditësja është rimerëuar më datë 11.9.2017 si mësuese provizore me kushtin që marrëdhënia punës do të përfundonte kur të përfundonte paaftësia e përkohshme në punë e mësueses E.K.

Mësuesja e emëruar në profilin anglisht E.K. ka mbush moshën sipas ligjit për përfituar pensionin e pleqërisë dhe rrjedhimisht në datë 25.5.2021 është përfunduar marrëdhënia e punësimit. Me anë të vendimit nr. 197, datë 8.7.2021, punëdhënësi ka vendosur të përfundojë marrëdhënien e punës me paditësen Brunilda Gjeçi si mësuese zëvendësuese/provizore në shkollën 9-vjeçare “Mihal Grameno” Tiranë, me shkakun e mbarimit të afatit të kontratës. Në kontratën e punës së paditëses është bërë shënim për përfundimin e marrëdhënies së punës më datë 21.7.2021, për shkak të përfundimit të afatit.

Pala paditëse ka pretenduar se largimi nga puna si mësuese pranë shkollës 9-vjeçare “Mihal Grameno” përbën zgjidhje të menjëhershme dhe të pajustificuar të kontratës së punës në referim të nenit 155 të Kodit të Punës. Në këto rrethana, në datë 15.12.2021 i është drejtuar Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë me padinë objekt gjykimi.

Në mbështetje të përfundimeve të arritura mbi analizën ligjore të mësipërme vlerësoj se, vendimi i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë, me të cilin është shpallur moskompetenca lëndore për gjykimin e çështjes është i pambështetur në ligj dhe duhet të priset duke dërguar çështjen për shqyrtim pranë saj si gjykata kompetentë në lëndë.

Tiranë, më datë 7.7.2023

GJYQTARE
Arbena Ahmeti