

VENDIM
Nr. 00-2024-5431 (435), datë 23.10.2024

NË EMËR TË REPUBLIKËS

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

Sokol Sadushi	kryesues;
Asim Vokshi	anëtar;
Gentian Medja	anëtar;
Sokol Ngresi	anëtar;
Enkelejda Metaliaj	anëtare,

Sot, më datë 23.10.2024, përfundoi së shqyrtuari në seancë gjyqësore publike, çështjen administrative me nr. 30002-00180-00-2023, që i përket:

PADITËS: Sulejman Agolli

TË PADITUR: Drejtoria e Përgjithshme e Policisë së Shtetit Drejtoria Vendore e Policisë Elbasan

OBJEKTI: Anulimin e urdhrit nr. 369, datë 31.3.2016 të drejtorit të përgjithshëm të Policisë së Shtetit.

Dëmshtëpërblim të barabartë me 27 paga mujore.

Rikthimin në punë dhe pagën 100% deri në momentin e rikthimit në punë.

BAZA LIGJORE: Nenet 7/a dhe 17/a të ligjit nr. 49/2012, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Administrative dhe Gjykimin e Mosmarrëveshjes Administrative: nenet 32/a, 154/a e vijuese të Kodit të Procedurës Civile; nenet 7, 11, 143, 144, 145, 153, 155 të Kodit të Punës; ligji nr. 108/2014, datë 31.7.2014, “Për Policinë e Shtetit”; Rregullorja e Policisë së Shtetit.

KOLEGJI ADMINISTRATIV I GJYKATËS SË LARTË

pasi zhvilloi seancën gjyqësore më datë 3.4.2024, ku dëgjoi relatimin e paraqitur nga gjyqtari Sokol Ngresi, dëgjoi përfaqësuesin e palës paditëse Sulejman Agolli, avokatin Gëzim Toçilla, i cili kërkoi lënien në fuqi të vendimit të Gjykatës Administrative të Apelit, zhvilloi gjykimin në mungesë të palëve të paditura dhe si e diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I. Rrethanat e çështjes

1. Paditësi Sulejman Agolli, ka filluar punë në strukturat e Policisë së Shtetit më datë 6.1.1995, fillimisht si polic rendi në Komisaratin e Policisë Gramsh, Drejtoria e Policisë e Qarkut, Elbasan ku ka punuar deri në datën 25.7.1999. Në datën 26.7.1999, paditësi është liruar nga Policia e Shtetit dhe më pas është emëruar përsëri në Komisaratin e Policisë, Gramsh, Drejtoria e Policisë e Qarkut, Elbasan. Me urdhër të datës 19.11.2013 të Drejtorit të Policisë së Qarkut, Elbasan “Për transferimin dhe emërimin në detyrë të një punonjësi policie”, drejtori i Policisë së Qarkut Elbasan ka urdhëruar: *“Inspektor Sulejman Agolli, me detyrë oficer i Patrullës së Përgjithshme, Trupë Shërbimi, në seksionin e rendit dhe sigurisë publike, në Komisaratin e Policisë Gramsh, Drejtoria e Policisë e Qarkut Elbasan, për ndryshim të strukturës organizative të policisë, të transferohet dhe emërohet, në detyrën oficer i Patrullës së Përgjithshme, Trupë Shërbimi, në Seksionin e Rendit Publik, në Komisaratin e Policisë Gramsh, Drejtoria e Policisë e Qarkut Elbasan. Të drejtat administrative e financiare i fillojnë më datë 12.11.2013.”*

2. Nga data 31.0.2015 deri më datë 31.3.2016, paditësi ka qenë me detyrë inspektor në trupën e shërbimit të trafikut të linjës në seksionin e Policisë Rrugore, në Komisaratin e Policisë Gramsh në Drejtorinë e Policisë të Qarkut Elbasan. Me urdhrin objekt gjykimi me nr. 3699, datë 31.3.2016, “Për lirim nga detyra të një punonjësi policie”, drejtori i Policisë së Shtetit ka urdhëruar: *“1. Inspektor*

Sulejman Agolli, me detyrë Trupë Shërbimi Trafiku dhe Linje, në seksionin e Policisë Rrugore, në Komisariatin e Policisë Gramsh në Drejtorinë e Policisë të Qarkut Elbasan, për shkurtim të funksionit organik të lirohet nga Policia e Shtetit. 2. Të paguhet për ditët e pushimeve vjetore të pakryera. 3. Të drejtat administrative dhe financiare t'i ndërpriten më datë 1.4.2016. 4. Trajtimi financiar pas ndërprerjes së marrëdhënieve financiare të bëhet në bazë të nenit 12 të ligjit nr. 10142, datë 15.5.2009, "Për sigurimin shoqëror suplementar të ushtarakëve të Forcave të Armatosura, të punonjësve të Policisë së Shtetit, ... etj. në Republikën e Shqipërisë."

3. Paditësi Sulejman Agolli, duke mos qenë dakord me vendimmarrjen e palës së paditur i është drejtuar gjykatës në datën 16.5.2016 me padinë objekt gjykimi, duke kërkuar anulimin e urdhrit nr. 3699, datë 31.3.2016, rikthimin në punë dhe pagën deri në momentin e rikthimit në detyrë.

4. **Gjykata Administrative e Shkallës së Parë, Durrës, me vendimin nr. 1013 (82-2016-1579), datë 15.11.2016**, ka vendosur:

"Rrëzimin e padisë."

4.1. Gjykata ka arsyetuar se [...] referuar dispozitave të Kodit të Punës (KPU) dhe vendimin unifikues nr. 31, datë 14.4.2013, të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, në rastin konkret ndodhemi përpara një marrëdhënieje kontraktore në formën e kontratës së shërbimit publik, kushtet e së cilës parashikohen nga ligji nr. 108/2014. Si në ligjin e mëparshëm edhe në ligjin në fuqi, marrëdhënia e punës së punonjësit të policisë përfundon në rastin e lirimit të tij nga detyra apo të përjashtimi për shkak të shkeljeve disiplinore. Ndërsa pasojat financiare për shkak të shkurtimit të funksionit organik apo të uljes në gradë janë parashikuar në ligjin nr. 10142, datë 15.5.2009, ku parashikohet se punonjësi i liruar trajtohet financiarisht me dy paga referuese si shpërblim dhe 12 muaj pagë si pagesë kalimtare.

4.2. Në rast të përfundimit të marrëdhënies së shërbimit publik të punonjësit të Policisë së Shtetit në kundërshtim me ligjin në kuptim dhe të vendimit unifikues nr. 31/2003 të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, pasoja juridike është dëmshpërblimi dhe jo rikthimi në detyrë. Pra si në rastin e përjashtimit në kundërshtim me ligjin, ashtu dhe në rastin e lirimit nga Policia e Shtetit, në kuptim të ligjit nr. 108/2014 (në fuqi në kohën e mosmarrëveshjes), punonjësi i Policisë së Shtetit përfiton vetëm dëmshpërblim monetar.

5. Kundër këtij vendimi ka ushtruar **ankim** pala paditëse, e cila ka kërkuar ndryshimin e vendimit dhe pranimin e padisë.

6. **Gjykata Administrative e Apelit**, me vendimin nr. 592, datë 7.12.2022, ka vendosur:

"Ndryshimin e vendimit nr. 1013, datë 15.11.2016, të Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë Durrës. Pranimin e pjesës së padisë së paditësit Sulejman Agolli. Shfuqizimin e vendimit nr. 3699, datë 31.3.2016, të drejtorit të përgjithshëm të Policisë së Shtetit Tiranë, për sa i takon lirimit të paditësit nga Policia e Shtetit. Detyrimin e të paditurit të rikthejë paditësin në Policinë e Shtetit në pozicion të barasvlershëm me të. Detyrimin e të paditurit t'i paguajë pagën nga data 1.4.2016 e deri në kthimin në detyrë, duke zbritur nga kjo pagesë pagesën që ka përfituar paditësi për efekt të nenit 12 të ligjit nr. 10142, datë 15.5.2009. Rrëzimin e padisë për kërkimet e tjera."

6.1. Gjykata Administrative e Apelit ka arsyetuar ndër të tjera se [...] gjykata e shkallës së parë ka interpretuar gabim vendimin unifikues, pasi ai vendim lidhet me ligjin e shfuqizuar dhe në kohën e lirimit të paditësit situata ligjore ka ndryshuar (qëndrim i mbajtur dhe nga Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë në vendimin nr. 00-2020-2015, datë 1.7.2020, me arsyetimin si më poshtë).

6.2. Fillimisht, trajtimi në mënyrë integrale i marrëdhënieve të punësimit në Policinë e Shtetit, është bërë me ligjin nr. 8553, datë 25.11.1999, "Për Policinë e Shtetit". Ky ligj rezulton të jetë shfuqizuar me ligjin nr. 9749, datë 04.06.2007, "Për Policinë e Shtetit", i cili është edhe ligji i zbatueshëm për çështjen në shqyrtim, referuar momentit të ndërprerjes së marrëdhënieve të punës së paditësit pranë palës së paditur, datë 31.12.2013. Së fundi, ligji i sipërcituar është shfuqizuar me ligjin nr. 108/2014, datë 31.7.2014, "Për Policinë e Shtetit". Nga krahasimi i përmbajtjes së ligjit nr. 8553, datë 25.11.1999, "Për Policinë e Shtetit" me ligjin nr. 9749, datë 4.6.2007, "Për Policinë e Shtetit", lidhur me përfundimin e marrëdhënieve të punësimit pranë këtij institucioni, rezulton se ato kanë përmbajtje të ngjashme. Në të dy këto ligje parashikohet largimi/lirimi nga Policia e Shtetit, si dhe e drejta për të

bërë ankim në gjykatë ndaj një vendimi të tillë (*neni 20/3 i ligjit nr. 8553, datë 25.11.1999, si dhe neni 78 i ligjit nr. 9749, datë 4.6.2007*). Megjithatë, në asnjërin prej këtyre akteve nuk parashikohet pasoja e vendimmarrjes së gjykatës që konstaton paligjshmërinë e një vendimmarrjeje të tillë nga ana e autoritetit kompetent. Është për këtë shkak që qëndrimet e ndryshme në praktikën gjyqësore lidhur me pasojën e konstatimit të paligjshmërisë së përfundimit të marrëdhënieve të punës në Policinë e Shtetit, u njësuat me vendimin nr. 31/2003.

6.3. Fakti se pasojat e largimit të punonjësve të Policisë nuk ishin rregulluar ndonjëherë në mënyrë shteruese, çuan ligjvënësin në miratimin e ligjit nr. 152/2013 të përfshinte në sferën e rregullimit të tij edhe punonjësit e Policisë së Shtetit. Qëndrimi i mosrikthimit në detyrë të punonjësve të Policisë edhe pas miratimit të ligjit nr. 152/2013 përbën një interpretim jo të saktë të legjislacionit të fushës.

7. Kundër vendimit të Gjykatës Administrative të Apelit ka ushtruar **rekurs** më datë 6.3.2023, Avokatura e Shtetit, e cila ka kërkuar ndryshimin e vendimit dhe rrëzimin e padisë. Në rekurs, ndër të tjera pretendohet:

- Vendimi nuk është marrë në përputhje me ligjin material dhe provat shkresore. Gjykata nuk ka marrë parasysh asnjë nga argumentet e prapësuar nga pala e paditur. Nuk është zbatuar ligji nr. 108/2014 dhe aktet nënligjore, pasi paditësi ishte me gradën më të ulët policore dhe nuk kishte mundësi sistemimi të tij.

- Punonjësi i Policisë së Shtetit nuk gëzon statusin e nëpunësit civil dhe përjashtohen nga zbatimi i ligjit nr. 152/2013. Në asnjë nga dispozitat e ligjit nr. 108/2014 nuk parashikohet në mënyrë të shprehur rikthimi i policëve në detyrë.

- Rasti i punonjësve të Policisë trajtohet me ligj të veçantë, gjithashtu, kanë status të veçantë, ku detajohet që nga mënyra e fillimit të punës e deri në zhvillimin e karrierës e largimit të tyre nga kjo detyrë. Edhe praktika gjyqësore ka pasur të njëjtën qasje në lidhje me rikthimin në detyrë dhe përfshirjen në fushën e veprimit të ligjit nr. 152/2013, pra që nuk kanë rikthim në detyrë. Në konflikte të tilla jemi para një kontratë shërbimi publik, në të cilën gjejmë zbatim dispozitat e KPu-së në rastin e zgjidhjes së pasojave.

II. Vlerësimi i Kolegjit Administrativ

A. Mbi nisjen e procedurës së gjykimit njësuat

8. Kolegji vlerëson se paqartësia e vazhdueshme në kohë e praktikës gjyqësore është e papajtueshme me parimin e shtetit të së drejtës dhe me parimin e sigurisë juridike. Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut (në vijim “GJEDNJ”) në disa vendime, ndër to edhe në dhomën e madhe, ka vlerësuar se njëtrajtshmëria e zbatimit të ligjit nga jurisprudenca përbën garanci për zbatimin e parimit të sigurisë juridike, që është element thelbësor i shtetit të së drejtës (*shih çështjen “Chapman v United Kingdom” vendim i GJEDNJ-së, datë 18.1.2001*), duke pasur lidhje të drejtpërdrejtë edhe me garancitë e nenit 6 të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut (në vijim “KEDNJ”).

9. GJEDNJ-ja ka vlerësuar se siguria juridike që duhet të përcjellë rendi juridik lidhur me përdorueshmërinë dhe parashikueshmërinë normative duhet të jenë standard edhe për praktikën gjyqësore nomofilatike (*shih çështjen “Lupaș and Others v. Romania”, ap. nos. 1434/02, 35370/02 dhe 1385/03, paragrafi 67, ECHR 2006 XV*). Ajo ka pranuar se kundërshtitë e jurisprudencës janë të natyrshme dhe të qenësishme në të gjitha sistemet juridike, qoftë në gjykata të së njëjtës shkallë, qoftë në shkallë të ndryshme, apo qoftë edhe në autoritetin suprem më të lartë gjyqësor, duke konkluduar se kjo situatë nuk mund të jetë *apriori* në kundërshtim me nenin 6 të KEDNJ-së. Megjithatë, GJEDNJ-ja konkludon se ajo që përbën shkelje të nenit 6 të KEDNJ-së në drejtim të ushtrimit të funksionit nomofilatik të autoritetit më të lartë gjyqësor në një vend janë disa rrethana: *së pari*, nëse në jurisprudencën e gjykatave ekzistojnë qëndrime krejt të ndryshme dhe të vazhdueshme mbi të njëjtën çështje juridike; *së dyti*, nëse e drejta e brendshme parashikon mekanizma ligjorë dhe proceduralë që synojnë efektivisht eliminimin e mungesës së koherencës në jurisprudencë; *së treti*, nëse këto mekanizma janë zbatuar nga autoriteti më i lartë gjyqësor dhe kush ka qenë efekti i prodhuar në praktikën gjyqësore. GJEDNJ-ja ka theksuar se juridiksioni gjyqësor suprem në çdo shtet duhet të

tregojë vigjilencë në shquarjen dhe eliminimin e çdo mungese koherence në jurisprudencën e gjykatave (shih çështjen “*Mariyka Popova dhe Asen Popov kundër Bullgarisë*”, kërkesa nr. 11260/10, seksioni i 5-të i GJEDNJ-së, vendim nr. 11.4.2019, paragrafi 40).

10. Jurisprudenca e Gjykatës së Lartë në lidhje me problematikën e rikthimit në punë të punonjësve të policisë, është unifikuar fillimisht me vendimin nr. 31, datë 14.4.2003, të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë, duke u sanksionuar:

“[...] me anë të ankimit në gjykatë punonjësi i policisë, ashtu si dhe një numër tjetër punonjësish publike që kanë detyra të caktuara shërbimi ndaj shtetit, për shkak të të cilave veprojnë si përfaqësues të shtetit për mbrojtjen e interesave të tij, nuk mund të realizojnë gjyqësisht rikthimin në detyrën që kanë pasur, edhe në qoftë se provohet se janë larguar prej saj pa shkaqe të përligjura.

E drejta e rikthimit në punë nuk gëzon mbrojtje gjyqësore, ndërsa e drejta e dëmshpërblimit është një e drejtë që gëzon mbrojtje. Pala që dëmtohet nga një pushim i padrejte nga puna gëzon të drejtën e dëmshpërblimit në rrugë gjyqësore.”

11. Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë ripohon qëndrimin e mësipërm, me vendimin unifikues nr. 7, datë 1.6.2011 (i nxjerrë pas hyrjes në fuqi të ligjit nr. 9749/2007, “Për Policinë e Shtetit”) dhe praktika gjyqësore lidhur me zbatimin e ligjit nr. 9749/2007, “Për Policinë e Shtetit” (i ndryshuar), për sa i përket së drejtës për rikthim gjyqësisht në detyrë, është interpretuar sipas përcaktimeve të vendimeve unifikuese të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë nr. 31/2003 dhe nr. 7/2011.

12. Konstatohet se pas miratimit të ligjit nr. 152/2013, “Për statusin e nëpunësit civil” dhe ligjit nr. 108/2014, “Për Policinë e Shtetit”, në mosmarrëveshjet që lidhen me pasojat e përfundimit të marrëdhënies së punës së punonjësve të Policisë së Shtetit në Republikën e Shqipërisë (sa u përket dëmshpërblimeve dhe rikthimit ose jo në detyrë të kësaj kategorie), vihet re zhvillimi i praktikës gjyqësore në mënyrë jo të njëtrajtshme nga ana e gjykatave administrative dhe vetë Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë (shih ndër të tjera vendimet nr. 00-2020-2015, datë 1.7.2020 dhe atë nr. 31003-00961-2015 akti, datë 3.11.2022, të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë). Konstatohet se edhe pas ndryshimeve ligjore, në disa vendimmarrje gjyqësore është pranuar rikthimi në detyrë i punonjësve të policisë në rastet kur lirimi/përrjashtimi i tyre nga detyra ka rezultuar i paligjshëm, ndërsa në një pjesë tjetër të vendimmarrjeve gjyqësore kufizohet e drejta e rikthimit në detyrë me arsyetimin e detyrueshmërisë së zbatimit të vendimit unifikues nr. 31/2003 dhe nr. 7/2011 të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë. Ndodhur në këto kushte, Kolegji Administrativ në datën 12.3.2024, vendosi kalimin e çështjes për shqyrtim në seancë gjyqësore me trup gjykues të përbërë nga 5 gjyqtarë, duke shtruar për njësim pyetjen:

- Në zbatim të ligjit nr. 152/2013, “Për nëpunësin civil” të ndryshuar dhe ligjit nr. 108/2014, “Për Policinë e Shtetit”, të ndryshuar, a gëzojnë punonjësit e Policisë së Shtetit të drejtën e rikthimit në detyrë, në rastet kur konstatohet paligjshmëria e ndërprerjes së marrëdhënies së punës?

B. Ligji i zbatueshëm

13. Ligji nr. 152/2013, “Për nëpunësin civil”, në versionin fillestar të nenit 2 të tij, i titulluar “Fusha e veprimt” parashikonte, se:

“Ky ligj zbatohet për çdo nëpunës (në vazhdim “nëpunës civil”), që ushtron një funksion publik në një institucion të administratës shtetërore, institucion të pavarur apo njësi të qeverisjes vendore, me përjashtim të:

- a) të zgjedhurve;*
- b) ministrit dhe zëvendësmministrit;*
- c) funksionarët e emëruar nga Kuvendi, Presidenti i Republikës ose Këshilli i Ministrave;*
- d) gjyqtarit dhe prokurorit;*
- d) nëpunësit të administratës gjyqësore;*
- dh) ushtarakut të Forcave të Armatosura;*
- e) personelit të Shërbimit Informativ Shtetëror;*
- ë) personelit të njërive publike direkte të shërbimit;*

f) anëtarit dhe kryetarit të organeve kolegjiale drejtuese të komiteteve apo institucioneve në varësi të Kryeministrit apo një ministri;

g) punonjësit administrativ;

gj) funksionarit të kabinetit.”.

14. Neni i mësipërm pas miratimit të ligjit nr. 178/2014, datë 18.12.2014, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 152/2013, ‘Për statusin e nëpunësit civil’”, ndryshoi si vijon:

“Ky ligj zbatohet për çdo nëpunës (në vazhdim ‘nëpunës civil’), që ushtron një funksion publik në një institucion të administratës shtetërore, institucion të pavarur apo njësi të qeverisjes vendore, me përjashtim të:

a) të zgjedhurve;

b) ministri përgjegjës për administratën publike dhe zëvendësministrit;

c) funksionarët e emëruar nga Kuvendi, Presidenti i Republikës ose Këshilli i Ministrave;

ç) gjyqtarit dhe prokurorit;

d) shfuqizuar;

dh) ushtarakut të Forcave të Armatosura;

e) personelit të Shërbimit Informativ Shtetëror;

ë) personelit të njësive publike direkte të shërbimit;

f) anëtarit dhe kryetarit të organeve kolegjiale drejtuese të komiteteve apo institucioneve në varësi të Kryeministrit apo një ministri përgjegjës për administratën publike;

g) punonjësit administrativ;

gj) funksionarit të kabinetit;

h) punonjësve që realizojnë atributet e agjentit/ oficerit të Policisë Gjyqësore dhe ata që sipas ligjit lejohet të mbajnë armë;

i) civilët në strukturat e Forcave të Armatosura;

j) punonjësit e Autoritetit të Mbikëqyrjes Financiare;

k) punonjësit e bordeve të kullimit;

l) avokatët pranë Avokatit të Shtetit.”.

15. Neni 3 i ligjit nr. 152/2013, “Për nëpunësin civil”, i titulluar “Rastet e veçanta”, në versionin fillestar të tij parashikonte:

“1. Punonjësi i policisë dhe punonjësi i shërbimit të jashtëm është nëpunës civil, ndaj të cilëve zbatohet ky ligj, për aq sa nuk parashikohet ndryshe nga ligji i posaçëm.

2. Mund të rregullohen me ligj të posaçëm elemente të marrëdhënieve të shërbimit civil, në:

a) shërbimin e jashtëm;

b) strukturat që, sipas ligjit, lejohen të mbajnë armë.

3. Ligji i posaçëm, sipas pikës 2 të këtij neni, mund të rregullojë:

a) kushte shtesë për rekrutimin;

b) të drejta ose detyrime specifike të tjera nga ato të parashikuara nga ky ligj;

c) pozicione të posaçme;

ç) rregulla të posaçme për zhvillimin e karrierës, sipas sistemit të gradave.”.

16. Neni i mësipërm pas miratimit të ligjit nr. 178/2014, datë 18.12.2014, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 152/2013, ‘Për statusin e nëpunësit civil’”, ndryshoi si vijon:

“1. Punonjësi i policisë dhe punonjësi i shërbimit të jashtëm është nëpunës civil, ndaj të cilëve zbatohet ky ligj, për aq sa nuk parashikohet ndryshe nga ligji i posaçëm.

2. Mund të rregullohen me ligj të posaçëm elemente të marrëdhënieve të shërbimit civil në shërbimin e jashtëm.

3. Ligji i posaçëm, sipas pikës 2 të këtij neni, mund të rregullojë:

a) kushte shtesë për rekrutimin;

b) të drejta ose detyrime specifike të tjera nga ato të parashikuara nga ky ligj;

c) pozicione të posaçme;

ç) rregulla të posaçme për zhvillimin e karrierës, sipas sistemit të gradave.”.

17. Neni 39 i ligjit nr. 108/2014. “Për Policinë e Shtetit” (i ndryshuar), i titulluar “Statusi i punonjësve të policisë”, parashikonte:

“Punonjësi i policisë është nëpunës civil, ndaj të cilit zbatohen dispozitat e ligjit për nëpunësin civil, për aq sa nuk parashikohet ndryshe nga ligji i posaçëm.”.

18. Në nenin 6(13)(16)(17) të ligjit nr. 108/2014, “Për Policinë e Shtetit” (i ndryshuar), i titulluar “Përkufizime”, parashikohej:

“[...]”

13. “Nëpunës civil” është personi i emëruar në strukturat e policisë, marrëdhëniet e punës së të cilit rregullohen me legjislacionin e nëpunësit civil.

“[...]”

16. “Punonjës policie” është personi i emëruar në strukturat e Policisë së Shtetit, pas përfundimit të arsimit/ kualifikimit përkatës dhe mban gradë policore.

17. “Punonjës administrativ” është personi i emëruar në strukturat e Policisë në funksione pa gradë policore, marrëdhëniet e punës të të cilit rregullohen sipas Kodit të Punës.

“[...]”

19. Në nenin 11(1) të ligjit nr. 9749, datë 4.6.2007, “Për Policinë e Shtetit”, i titulluar “Përkufizime”, parashikohej:

“1. Personeli i policisë

Ka dy kategori të personelit të policisë:

- punonjësit e policisë, që kanë kompetenca operationale të plota, përfshirë kompetencat e ndalimit dhe të arrestimit. Ata mund të jenë punonjës policie me ose pa uniformë;

- punonjësit në shërbimet mbështetëse, që janë emëruar në polici pa u diplomuar në Akademinë e Policisë ose që nuk kanë ndjekur ndonjë trajnim tjetër policor të miratuar.”.

C. Analiza e çështjes së shtruar për njësim

20. Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë (në vijim i referuar si Kolegji) e vlerëson të nevojshme të bëjë fillimisht një ekspozim të praktikës së ndryshme gjyqësore të tij, në lidhje me problematikat e rikthimit ose jo në detyrë të punonjësve të Policisë së Shtetit, referuar situatës pas hyrjes në fuqi të ligjit nr. 152/2013, “Për statusin e nëpunësit civil”, dhe ligjit nr. 108/2014, “Për Policinë e Shtetit”. Siç u përmend edhe më sipër, vlen të ritheksohet se para miratimit dhe hyrjes në fuqi të ligjit nr. 152/2013, praktika gjyqësore, sa u përket punonjësve të policisë, ishte e rregulluar me vendimin unifikues nr. 31/2003, të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë (KBGJL), sipas të cilit *“[...] punonjësi i policisë, ashtu si dhe një numër tjetër punonjësish publikë që kanë detyra të caktuara shërbimi ndaj shtetit, për shkak të të cilave veprojnë si përfaqësues të shtetit për mbrojtjen e interesave të tij, nuk mund të realizojnë gjyqësisht rikthimin në detyrën që kanë pasur, edhe në qoftë se provohet se janë larguar prej saj pa shkaqe të përligjura.”* (konfirmuar qëndrimi edhe nga vendimi unifikues nr. 7/2011 i KBGJL-së).

21. Në vendimin nr. 00-2016-2734 (505), datë 25.10.2016, të Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë (KAGJL), konstatohet se ishte kërkuar rikthimi në detyrë nga ana e punonjësit të Policisë së Shtetit dhe gjykata e shkallës së parë kishte rrëzuar padinë, ndërsa gjykata e apelit në kontrast kishte disponuar pranimin e saj dhe rikthimin e punonjësit në detyrë. KAGJL-ja ka vendosur pranimin e padisë vetëm për sa i përket dëmshpërblimit me paga, duke rrëzuar padinë për pjesën e rikthimit me arsyetimin vijues: *“[...] Megjithëse largimi nga puna i paditësit Rahim Halili është bërë për shkaqe që nuk janë të parashikuara në ligj, ajo që i ndan Kolegjin Administrativ të Gjykatës së Lartë me Gjykatën Administrative të Apelit është mënyra se si duhet të rregullohen pasojat në rastin në shqyrtim dhe cili është ligji ku duhet të bazohet zgjidhja e çështjes. [...] Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë vlerëson se në rastin konkret marrëdhëniet e punës së paditësit rregullohen nga ligji i posaçëm nr. 9749/2007, “Për Policinë e Shtetit”, i ndryshuar, dhe për rrjedhojë nuk gjejnë zbatim dispozitat e ligjit nr. 152/2012, “Për nëpunësin civil”, ashtu me pa të drejtë arsyeton Gjykata Administrative e Apelit. Sipas pikës 1 të nenit 3 të ligjit nr. 152/2013, “Për nëpunësin civil”, punonjësit e Policisë së Shtetit janë nëpunës civilë, por ky ligj gjen zbatim për këtë kategori të punësuarish vetëm për aq sa nuk parashikohet ndryshe në ligjin e posaçëm. Nga ana tjetër, me ligjin nr. 178/2014, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 152/2013, Për*

nëpunësin civil' në kategorinë e punonjësve që përjashtohen nga zbatimi i ligjit nr. 152/2013, 'Për Shërbimin Civil'', të parashikuar nga neni 2 i këtij ligji përfshihen edhe punonjësit që realizojnë atributet e agjentit/oficerit të Policisë Gjyqësore dhe ata që sipas ligjit lejohet që të mbajnë armë. Bile, në këtë kategori punonjësish janë përfshirë edhe punonjësit civilë, që bëjnë pjesë në strukturat e Forcave të Armatosura. 24. Nga ana tjetër, me ligjin nr. 178/2014 është riformuluar edhe pika 2 e nenit 3 të ligjit nr. 152/2013, për sa iu përket punonjësve të shërbimit të jashtëm dhe, gjithashtu, është hequr shkronja "b" e kësaj pike për strukturat, që sipas ligjit, lejohet që të mbajnë armë. Duke e parë me kujdes ligjin bazë që përmendëm më sipër në kohën e miratimit, ashtu edhe pas ndryshimeve të tij, vihet re qartë se në nenin 3 të tij bëhet fjalë për raste të veçanta, ku zbatimi i këtij ligji, si përpara ndryshimeve, ashtu edhe pas ndryshimeve të tij ku janë sqaruar mjaft çështje gjen një zbatim mjaft të kufizuar dhe për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve për këto kategori punonjësish duhet t'u referohemi vetëm ligjeve të posaçme që rregullojnë marrëdhënien në rastin konkret siç është në rastin në shqyrtim ligji nr. 9749/2007, "Për Policinë e Shtetit", i ndryshuar, prandaj edhe VKM-ja nr. 37, datë 25.3.2014, "Për përsëkrimin dhe klasifikimin e pozicioneve të punës në institucionet e administratës shtetërore dhe institucionet e pavarura", nuk jep sqarime për pozitën e punonjësve të policisë. [...] E thamë edhe më sipër se edhe para rregulimeve që ka bërë ligji nr. 178/2014, "Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 152/2013, 'Për nëpunësin civil'", marrëdhëniet e punës për punonjësit e policisë do të rregullohen me ligjin specifik (të posaçëm) të kohës që ka lindur mosmarrëveshja, që në rastin në shqyrtim është ligji nr. 9749/2007 "Për Policinë e Shtetit". Ky ligj në asnjë dispozitë të tij nuk ka parashikuar se si rregullohen marrëdhëniet e punës në rastin e largimit të punonjësit të policisë, prandaj për këto raste, qëndrimi i praktikës gjyqësore ka qenë mjaft i konsoliduar, duke u zbatuar vendimi unifikues nr. 31, datë 14.4.2003, i Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë. Për rrjedhojë, gjykata vendos që të vetmet mosmarrëveshje që përjashtohen prej përmbajtjes së nenit 6/1 të Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut janë ato që ngrihen nga nëpunësit publikë, detyrat e të cilëve tipizojnë aktivitetet specifike të shërbimit publik, për aq sa ky i fundit vepron si depozitar i autoritetit publik, që është përgjegjës për mbrojtjen e interesave të përgjithshëm të shtetit ose të autoriteteve të tjera publike. Një shembull i shprehur qartë i aktiviteteve të tilla është rezervuar për Forcat e Armatosura dhe Policinë [...]."

22. Të njëjtin qëndrim si më lart ka mbajtur sërish KAGJL-ja me vendimin nr. 00–2021–144, datë 8.2.2021, për rastet e liritimit të paligjshëm të punonjësve të Policisë së Shtetit nga detyra, duke aplikuar vetëm dëmshpërblimin me paga dhe jo rikthimin në detyrë.

23. Në vendimin nr. 592, datë 20.12.2016 të KAGJL-së, bëhej fjalë për lirimimin nga detyra të zëvendës drejtorit të Drejtorisë së Përgjithshme të Policisë së Shtetit në vitin 2013, mbështetur në ligjin nr. 9749/2007, me urdhër të ministrit të Brendshëm. Gjykata e shkallës së parë pranoi padinë e kërkueses, duke i njohur vetëm dëmshpërblimin me paga. Gjykata e apelit la në fuqi vendimin e dhënë nga gjykata e shkallës së parë. Kolegji ka interpretuar ligjin nr. 9749/2007 lidhur me marrëdhënien e punës të zëvendës drejtorit të përgjithshëm të Policisë së Shtetit dhe rregullimin e pasojave të zgjidhjes së saj. Sipas Gjykatës së Lartë, lirimi dhe largimi (përjashtimi) nga detyra i punonjësit të Policisë së Shtetit janë dy forma të ndryshme të ndërprerjes së marrëdhënies së punës me Policinë e Shtetit. Lirimi nga detyra nuk jepet në kuadrin e një mase disiplinore, ndaj shoqërohet me shpërblim (pagesë suplementare dhe pagë kalimtare). Zëvendës drejtori i përgjithshëm, ashtu si edhe drejtori i përgjithshëm, janë pozicione të nivelit të lartë, drejtues të Policisë së Shtetit, ndaj rregullimi i tyre është thelbësor i ndryshëm në ligj nga pozicionet e tjera në këtë institucion. Me këtë arsyetim, Gjykata e Lartë ka arritur në përfundimin, se në kushtet kur neni 26 i ligjit nr. 9749/2007 nuk parashikon shprehimisht suprimimin e pozicionit dhe lirimimin e zëvendës drejtorit të përgjithshëm, urdhri i liritimit të kërkueses nga detyra ishte në kundërshtim me ligjin, ndaj, me të drejtë, ishte anuluar nga Gjykata Administrative e Apelit. Nga ana tjetër, Gjykata e Lartë, në ndryshim nga gjykatat e faktit, ka vlerësuar se në rastin e zëvendës drejtorit të përgjithshëm, e drejta për rikthimin në detyrë gëzon mbrojtje ligjore, pasi në bazë të nenit 25, pika 2, të ligjit nr. 9749/2007, individi kthehet në të njëjtën gradë që kishte përpara marrjes së detyrës, që do të thotë se marrëdhënia e punës së kërkueses nuk ishte me afat të caktuar 4-vjeçar. Mbi këtë bazë, Gjykata e Lartë ka arsyetuar se gjykatat më të ulëta duhet të kishin urdhëruar, krahas dëmshpërblimit me pagën deri në përfundim të mandatit 4-vjeçar, edhe sistemimin e kërkueses në detyrën e mëparshme ose në një detyrë tjetër të të njëjtë nivel dhe gradë. Megjithatë,

duke konstatuar se kërkesja nuk kishte paraqitur rekurs ndaj vendimit të Gjykatës Administrative të Apelit, Gjykata e Lartë ka arritur në përfundimin se nuk mund të vendoste rikthimin në punë të kërkeses.

24. Në vendimin nr. 00-2020-157 (4), datë 1.7.2020, të KAGJL-së, kërkohej rikthimi në detyrë nga ana e punonjësit të Policisë së Shtetit, ku gjykata e shkallës së parë kishte vendosur rrëzimin e padisë, ndërsa gjykata e apelit pranimin e saj dhe rikthimin e punonjësit të policisë në detyrë dhe KAGJL vendosi lënien në fuqi të vendimit të gjykatës së apelit, duke argumentuar ndër të tjera: *“Referuar çështjes në gjykim, rezulton se ligji nr. 9749, datë 4.6.2007, ‘Për Policinë e Shtetit’, nuk e parashikon mënyrën e zgjidhjes së pasojave të largimit nga detyra të punonjësit të policisë. Atëherë, përpara gjykatës shtrohet për shqyrtim dilema nëse ndaj këtij punonjësi do të kemi një rivendosje të plotë të të drejtave, në rast të shfuqizimit të vendimit të largimit, duke e rikthyer në detyrë dhe duke i paguar pagat nga momenti i largimit (restitutio in integrum) apo do të kemi një rivendosje të pjesshme, duke i dhënë vetëm dëmshpërblimet përkatëse (restitutio in partem). Arritja e përfundimit apriori se mosparashikimi në ligj i së drejtës së rikthimit në detyrë e mëparshme shpreh vullnetin e ligjvënës të për të mos ta njohur këtë të drejtë është i gabuar pasi, në të njëjtën kohë, ligjvënësi nuk parashikon as të drejtën e dëmshpërblimit në këtë ligj. Ligji i posaçëm, duke mos parashikuar asnjë prej të dy zgjidhjeve të mundshme, do ta çojë gjyqtarin në referimin në ligje të tjera, pasi në të kundërt ai nuk do të ishte i aftë për të marrë një vendim për një çështje konkrete, gjë që nuk pajtohet me detyrimin që i buron atij nga rendi juridik [...]”*

25. Në vendimin nr. 31003-2279-2015 të Regjistrat Themeltar, datë 6.10.2022, të KAGJL-së, ku ndër të tjera në objektin e padisë ishte kërkuar edhe rikthimi në detyrë, të dyja gjykatat e faktit kanë argumentuar se e drejta e rikthimit nuk gëzon mbrojtje ligjore. Kolegji, në këtë vendim ka arsyetuar, se: *“[...] vullneti i ligjvënës është i qartë, për sa i përket (mos)rikthimit në Policinë e Shtetit të punonjësve të përjashtuar, si nga parashikimet e ligjit nr. 9749/2007, legjislacioni në tërësi që gjejnë zbatim për zgjidhjen e mosmarrëveshjes objekt gjykimi, ashtu edhe nga legjislacioni dytësor që ka dalë në zbatim të tij. Legjislacioni që rregullon marrëdhënien juridike të punës të punonjësve të Policisë së Shtetit, pranon se një punonjës i Policisë së Shtetit, i përjashtuar nga detyra, nuk mund të rikthehet në Policinë e Shtetit, përveçse kur akti i përjashtimit është revokuar ose shfuqizuar nga vetë organi publik ose kur është shfuqizuar ose deklaruar absolutisht i pavlefshëm me vendim gjyqësor të formës së prerë. Në këtë këndvështrim, Kolegji çmon se vendimet e gjykatave të faktit kanë interpretuar në mënyrë të gabuar ligjin material të zbatueshëm për zgjidhjen e mosmarrëveshjes objekt gjykimi.”*

26. Në vendimin nr. 00-2023-4056, datë 19.10.2023, KAGJL-ja ka vlerësuar se për sa i përket së drejtës për rikthim gjyqësisht në detyrë, duhej kuptuar sipas përcaktimeve të vendimeve unifikuese të KBGJL nr. 31/2003 dhe nr. 7/2011. Ndaj, referenca e nenit 3(1) të ligjit nr. 153/2013, “Për nëpunësin civil” (i zbatueshëm për shkak të vendimit nr. 5, datë 5.2.2014, të Gjykatës Kushtetuese), se punonjësi i policisë është nëpunës civil ndaj të cilit gjen zbatim ligji i ri nr. 153/2013, gjen zbatim vetëm, për atë që nuk parashikohet ndryshe nga ligji i posaçëm. Ndaj siç u tha më lart, duke qenë se ligji i posaçëm në atë kohë ishte ligji nr. 9749/2007, i cili zbatohet konform vendimeve unifikuese të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë nr. 31/2003 dhe nr. 7/2011, rrjedh se e drejta e rikthimit gjyqësisht në punë të paditësit në kohën e lindjes së mosmarrëveshjes, nuk gëzonte mbrojtje gjyqësisht. Ky qëndrim është mbajtur edhe më herët me vendimin nr. 31003-00961-2015 akti, datë 3.11.2022 të KAGJL-së.

27. Në vijim të sa më sipër, Kolegji konstaton se në vitin 2014 Kuvendi i Shqipërisë miratoi një legjislacion të ri për punonjësit e Policisë së Shtetit, e konkretisht ligjin nr. 108/2014, “Për Policinë e Shtetit”, të ndryshuar, i cili është ligji i zbatueshëm për çështjen objekt gjykimi. Ky ligj parashikon objektin, misionin, statusin e Policisë së Shtetit, parimet e veprimtarisë së saj, gradat, rekrutimin, lirin, përjashtimin, largimin, transferimin e përhershëm dhe të përkohshëm, masat disiplinore etj. Në përkufizimet e ligjit në nenin 6 të tij, emërimi në detyrë është momenti i fillimit të marrëdhënies së punës për punonjësin e policisë, ndërsa lirimi nga policia është ndërprerja e marrëdhënieve juridike dhe financiare të punonjësit të policisë. Kolegji konstaton se nga përmbajtja e kreut XI të ligjit nr. 108/2014 të titulluar “Detyrimet dhe kufizimet kryesore të punonjësit të policisë” (nenet 85–93), si dhe kreu XII i titulluar “Disiplina” (nenet 94–96), del në pah se ligji i ri ka forcuar edhe më tej kërkesat ndaj punonjësve të Policisë së Shtetit, në raport me ligjin pararendës nr. 9749/2007 (p.sh., mjafton të

krahasohet neni 73 i ligjit nr. 9749/2007 me nenin 91 të ligjit nr. 108/2014, në lidhje me kufizimin e mundësisë së dypunësimi të punonjësit të policisë). Ligji i ri nr. 108/2014 ka synuar nga njëra anë të shtojë kufizimet për punonjësit e policisë, e nga ana tjetër, siç rezulton nga neni 1 i këtij ligji, të rrisë garancitë për “garantimin e karrierës, mirëqenies dhe vazhdimësisë në detyrë të punonjësit të policisë”. Figura e punonjësit të policisë, për shkak të detyrave specifike që ai kryen për shtetin, në kuadër të monopolit shtetëror për përdorimin e dhunës brenda kufijve dhe përcaktimeve të qarta ligjore, duhet të jetë shembullore, si nga pikëpamja etike, ashtu edhe nga ajo profesionale. Rrjedhimisht vlen konstatimi i mësipërm se ligji nr. 108/2014 ka synuar dy rregullime të njëkohshme, nga njëra anë vendosjen e rregullave më strikte për sa i përket etikës dhe profesionalizimit të Policisë së Shtetit, e nga ana tjetër ka marrë në konsideratë edhe krijimin e garancive të reja për vazhdimësinë në detyrë të punonjësit të policisë, si një nga figurat shtetërore në vijën e parë të kontaktit me qytetarët, në raport me rendin kushtetues e ligjor dhe zbatimin e rregullave të bashkëjetesës paqësore.

28. Nga përkufizimet e ligjit nr. 108/2014, arrihet të dallohet se brenda Policisë së Shtetit ka disa kategori të punësuarish si: 1. Nëpunës civilë që janë persona të emëruar në strukturat e policisë, marrëdhëniet e punës të cilëve rregullohen me legjislacionin e nëpunësit civil; 2. Punonjës policie që janë personat e emëruar në strukturat e Policisë së Shtetit, pas përfundimit të arsimit/kualifikimit përkatës dhe mban gradë policore; si dhe 3. Punonjësit administrativë që janë personat e emëruar në strukturat e Policisë në funksione pa gradë policore, marrëdhëniet e punës të cilët rregullohen sipas KPu-së. Nga ana tjetër, ligji pararendës nr. 9749, datë 4.6.2007, “Për Policinë e Shtetit”, nuk bënte një ndarje të qartë si më sipër, por në nenin 11(1) të tij jepte kuptimin e “Personelit të policisë”, i cili ndahej në dy kategori: 1. Punonjësit e policisë, që kanë kompetenca operacionale të plota, përfshirë kompetencat e ndalimit dhe të arrestimit, të cilët mund të jenë me apo pa uniformë; dhe 2. Punonjësit në shërbimet mbështetëse, që emërohen në polici pa u diplomuar në Akademinë e Policisë ose që nuk kanë ndjekur ndonjë trajnim policor të miratuar. Kështu, vihet re se ligji nr. 9749/2007, që ka qenë në fuqi në kohën e miratimit dhe hyrjes në fuqi të ligjit nr. 152/2013, përdorte termin personel policor dhe brenda kësaj kategorie përfshiheshin edhe punonjësit që nuk kishin kompetenca operacionale të plota, d.m.th. ata punonjës që mund të konsiderohet se rekrutoheshin sipas procedurave të ligjit “Për statusin e nëpunësit civil” ose sipas KPu-së.

29. Kolegji vlerëson se në nenin 2 të ligjit nr. 9749/2007, i titulluar “Qëllimi”, përcaktohej, se: *“Qëllimi i këtij ligji është përcaktimi i normave dhe procedurave për pranimin, zhvillimin e karrierës dhe mbarimin e marrëdhënieve të punës në Polici, si edhe për garantimin e të drejtave, përcaktimin e detyrave dhe përgjegjësi të punonjësve të Policisë, për garantimin e një shërbimi policor demokratik dhe profesional.”* Rrjedhimisht, në kuptim të përcaktimit të vendimit unifikues të KBGJL-së nr. 31/2003, se: *“[...] ligjvënësi nuk ka pengesë që të miratojë një ligj për t’i dhënë mbrojtje gjyqësore edhe kësaj të drejte”* (konfirmuar nga KBGJL-ja më 2011-n), Kolegji vëren se *lex specialis* ose thënë ndryshe ligji për të cilin flasin KBGJL-ja, për sa i përket marrëdhënies së punës së punonjësve të Policisë së Shtetit është vetëm ligji nr. 108/2014, “Për Policinë e Shtetit” dhe jo ligji nr. 152/2013, “Për statusin e nëpunësit civil”. Në këtë këndvështrim, parashikimi i nenit 3(1) të ligjit nr. 152/2013, se: “punonjësi i policisë [...] është nëpunës civil, ndaj të cilëve zbatohet ky ligj, për aq sa nuk parashikohet ndryshe nga ligji i posaçëm”, vlerësohet nga Kolegji se duhet lexuar gjithnjë në raport me parashikimet e posaçme të ligjit nr. 9749/2007, “Për Policinë e Shtetit”, që ishte në fuqi në kohën e miratimit të ligjit nr. 152/2013 dhe që brenda kategorisë së të emëruarve në polici (personeli policor) përfshinte jo vetëm punonjësit e policisë, por edhe nëpunësit civilë apo ata administrativë. Ndaj neni 3(1) i ligjit nr. 152/2013, në kohën e miratimit të tij, arsyeshëm mund të kuptohet se u referohej nëpunësve civilë që ishin pjesë e personelit të Policisë së Shtetit, në përputhje me ligjin nr. 9749/2007, por jo edhe pjesës tjetër të këtij personeli që, sipas kuptimit të nenit 11(1) të ligjit nr. 9749/2007 kishte kompetenca të plota operacionale. Kjo, për shkak se “shërbimi civil” për të cilin flet neni 1 i ligjit nr. 152/2013, shihet i lidhur ngushtë me kuptimin e nëpunësit civil, sipas nenit 4(1)(c) të këtij ligji dhe nenet 7 e 8 të të njëjtë ligji, që nxjerrin në pah se kujt i drejtohet ky ligj, cilat marrëdhënie juridike të natyrës administrative synon të normojë dhe ndaj cilëve nëpunës civilë

zbatohen detyrat e parashikuara në ligj për Departamentin e Administratës Publike (DAP) dhe Shkollën Shqiptare të Administratës Publike (ASPA).

30. Kolegji vlerëson se, përveç parashikimit të nenit 3(1) të ligjit nr. 152/2013, ai ligj dhe aktet nënligjore të dala në bazë e për zbatimin e tij, nuk parashikonin elemente të tjera rregulluese për punonjësit e Policisë së Shtetit me kompetenca të plota operationale, sipas kuptimit të nenit 11(1) të ligjit nr. 9749/2007. Ndaj, në interpretim sistematik të normave të mësipërme, arrihet në përfundimin se ligji nr. 152/2013 nuk kishte si synim të shtrinte rregullimin e vet te punonjësit e Policisë së Shtetit me gradë policore, për sa kohë që në atë kohë ligji nr. 9749/2007, “Për Policinë e Shtetit”, bënte një rregullim tërësor të marrëdhënies së punësimit të personelit policor me kompetenca operationale të plota. Në këtë këndvështrim, Kolegji vlerëson se me hyrjen në fuqi të ligjit nr. 152/2013 nuk ndryshoi statusi i punonjësve të policisë me kompetenca të plota operationale (që më pas me ligjin nr. 108/2014 u quajtën thjesht punonjës policie) dhe ata nuk u barazuan me nëpunësit civilë, për shkak se ligji i posaçëm nr. 9749/2007 kishte pothuajse të njëjtin rregullim me ligjin pararendës “Për Policinë e Shtetit” dhe ishte interpretuar nga KBGJL-ja me vendimet unifikuese nr. 31/2003 dhe 7/2011, se nuk i njihte të drejtën e kthimit në punë të punonjësve të Policisë së Shtetit. Parashikimi i nenit 3(1) të ligjit nr. 152/2013 nuk kishte ndonjë parashikim pozitiv për të drejtën e rikthimit në punë të punonjësve të Policisë së Shtetit, ndaj mbeteshin në fuqi konkluzionet unifikuese të KBGJL-së, të cilat ishin të detyrueshme për zbatim nga gjykatat më të ulëta.

31. Që punonjësit e policisë me gradë policore nuk gëzonin mbrojtjen e ligjit nr. 152/2013, u qartësua edhe më tej me miratimin nga Kuvendi të ligjit nr. 178/2014, datë 18.12.2014, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 152/2013, ‘Për statusin e nëpunësit civil’”, ku në nenin 2(h) u specifikua qartë se ligji nr. 152/2013 nuk zbatohet ndaj “punonjësve që realizojnë atributet e agentit/oficerit të Policisë Gjyqësore dhe ata që sipas ligjit lejohen të mbajnë armë”. Në kohën e hyrjes në fuqi të ligjit nr. 178/2014 ishte ende në fuqi ligji nr. 9749/2007, “Për Policinë e Shtetit”, i cili në nenin 4(3) të tij parashikonte shprehimisht, se: “çdo punonjës i Policisë ka atributet e Policisë Gjyqësore [...]”. Po ashtu, sipas nenit 119 këtij ligji punonjësi i policisë përdor armët e zjarrit që ka në përdorim në rastet dhe sipas kushteve të përcaktuara në legjislacionin përkatës që rregullon përdorimin e armëve të zjarrit. Pra, punonjësit e policisë gëzojnë edhe atributet e policisë gjyqësore, edhe janë të lejuar nga ligji të mbajnë armë, duke pasur të dy cilësitë e nevojshme përjashtuese që parashikon neni 2(h) i ligjit nr. 152/2013. Ndonëse ligjvënësi nuk ka harmonizuar saktë terminologjinë e përdorur në ligjin nr. 152/2013, me atë të ligjeve të tjera, Kolegji arrin në përfundimin se edhe ndryshimet që pësoi ky ligj me ligjin nr. 178/2014 nxjerrin në pah mungesën e qëllimit për të shtrirë zbatimin e këtij ligji edhe te punonjësit e policisë. Fakti që nuk u shfuqizua neni 3(1) i ligjit nr. 152/2013 nuk është argument se neni 2(h) do të zbatohet për të gjitha subjektet e tjera që realizojnë atributet e policisë gjyqësore, apo që lejohen nga ligji të mbajnë armë, përveç punonjësve të policisë. Nëse do të ishte kështu, ligjvënësi do ta kishte shkruar qartë në ligj një gjë të tillë. Por, edhe po të pranohej e kundërta e këtij konstatimi, prapë se prapë rregulla ndaluese zhvleftëson atë lejues, sidomos kur është normë e miratuar më pas në kohë.

32. Kolegji vlerëson se ndryshe u zhvillua rregullimi ligjor pas datës 1.3.2015 kur hyri në fuqi ligji i ri nr. 108/2014, “Për Policinë e Shtetit” (i ndryshuar), i cili siç u tha më lart, përbën *lex specialis* në raport me rregullimin e marrëdhënies së punës së punonjësve të Policisë së Shtetit, në kuptim të referimit të vendimit unifikues nr. 31/2003 të KBGJL-së. Ky ligj dalloi qartë punonjësit e policisë nga punonjësit e tjerë që mund të punësohen në strukturat e Policisë së Shtetit dhe për më tepër parashikoi shprehimisht në nenin 39 të tij (titulluar “Statusi i punonjësve të policisë”), se: “*Punonjësi i policisë është nëpunës civil, ndaj të cilit zbatohen dispozitat e ligjit për nëpunësin civil, për aq sa nuk parashikohet ndryshe nga ligji i posaçëm.*” Në pamje të parë formulimi i nenit 39 të ligjit nr. 108/2014 duket i njëjtë me atë të nenit 3(1) të ligjit nr. 152/2013, porse siç u shpjegua më lart, Kolegji vlerëson se në kohën e miratimit të ligjit nr. 152/2013, në raport me ligjin nr. 9749/2007, nuk mund të identifikohet vullneti i ligjvënësit për dhënien e garancive shtesë për punonjësit e policisë me gradë policore. Në kushtet kur tashmë

është ligji nr. 108/2014, i cili përmban një dispozitë të titulluar “Statusi i punonjësve të policisë” dhe që referon te statusi, që ligji nr. 152/ 2013 njih për nëpunësit civil, para gjykatave shtrohet për zgjidhje kuptimi i kësaj dispozite të posaçme dhe se çfarë ka dashur të rregullojë ligjvënësi me këtë normë të re juridike.

33. Në pamje të parë mund të krijohet përshtypja se neni 2(h) i ligjit “Për nëpunësin civil” (i ndryshuar) përbën dispozitë përjashtuese, d.m.th. me natyrë të tillë që ndalon zbatimin e tij për punonjësit që lejohen me ligj të mbajnë armë apo që ushtrojnë atributet e policisë gjyqësore dhe referenca e nenit 39 të ligjit “Për Policinë e Shtetit” (e cila është një normë më e ulët në hierarkinë e normave) bie ndesh me këtë parashikim. Në lidhje me këtë, Kolegji vlerëson se nëse krahasohen rregullimet e ligjit nr. 152/2013 me ato të ligjit nr. 108/2014, vihet re se statusi i punonjësve të policisë së shtetit është rregulluar në mënyrë pothuajse totale nga ligji i posaçëm nr. 108/2014 dhe praktikisht nuk ka vend për zbatimin e ligjit nr. 152/2013 në rastin e punonjësve të Policisë së Shtetit. Por, ka një element të statusit, i cili gjen rregullim në dispozitat e ligjit “Për nëpunësin civil”, por që nuk përmendet te ligji nr. 108/2014 dhe kjo është pikërisht mënyra se si do të zgjidhen pasojat nëse gjykatat konstatojnë paligjshmërinë e largimit apo lirit nga detyra. Nëse statusi i nëpunësit civil, në funksion të zgjidhjes së pasojave, si një nga të drejtat kryesore u njih nëpunësve civilë të drejtën për të kërkuar gjyqësisht rikthimin në detyrë, ligji nr. 108/2014 nuk e ka përmendur shprehimisht, por është mjaftuar me afirmimin e nenit 39, që punonjësi i policisë është nëpunës civil. Kolegji gjen kuptimin e parashikimit të nenit 39 të ligjit “Për Policinë e Shtetit”, pikërisht në vullnetin e ligjvënësit për të njohur, edhe për këtë grup punonjësish, të drejtën e njohur për nëpunësit civil, atë të rikthimit në detyrë kur konstatohet se punonjësi i policisë është larguar në kundërshtim me ligjin nga detyra. Në këtë pikë, Kolegji vlerëson se punonjësit e policisë kanë status të posaçëm dhe ata vërtetë nuk janë nëpunës civilë ndaj të cilëve të gjejnë zbatim rregullimet e ligjit nr. 152/2013, porse vlerësohet se megjithatë gjen zbatim një aspekt që nuk përmendet nga ligji nr. 108/2014, që është pikërisht mundësia që njih neni 66/1 i ligjit nr. 152/2013 për rikthimin në detyrë të punonjësve të policisë me vendim gjyqësor të formës së prerë. Në këtë rast, nuk është ligji nr. 152/2013 që bën nëpunës civil punonjësit e policisë, por është ligji nr. 108/2014, i cili zgjeron garancitë e punonjësve të policisë, duke referuar ky ligj te të drejtat që ligji nr. 152/2013 u njih nëpunësve civilë, për të cilat nuk ka parashikime të tjera ligji nr. 108/2014. Ndaj Kolegji arrin në përfundimin se qëllimi i nenit 39 të ligjit nr. 108/2014 ishte që, pa i bërë nëpunës civilë punonjësit e policisë (pasi ata kishin statusin e tyre të posaçëm dhe të dallueshëm sipas ligjit nr. 108/2014), t’u njohte atyre të drejtën e rikthimit në punë, për shkak të referencës në këtë garanci shtesë që ligji nr. 152/2013 ka për nëpunësit civilë. Nga ky moment kohor Kolegji vlerëson se ka mbetur pa fuqi vendimi unifikues nr. 31/2003 i KBGJL-së, pasi ligjvënësi tashmë e miratoi një ligj të posaçëm për t’i dhënë mbrojtje gjyqësore edhe kësaj të drejte (rikthimit në detyrë).

34. Sa më sipër, çmohet të silllet në vëmendje se në referim të pyetjes së shtruar për njësim, e cila lidhet edhe me mundësinë e punonjësve të policisë për t’u drejtuar gjykatës për çështje që lidhej me marrëdhënien e tyre të punës (përfshirë edhe rikthimin në detyrë), vlen të përmendet edhe vendimi i GJEDNJ-së *Vilho Eskelinen dhe të tjerë kundër Finlandës*, kërkesa nr. 63235/00, vendim i datës 19 prill 2007 i Dhomës së Madhe të GJEDNJ-së. Në këtë çështje, GJEDNJ-ja, ndër të tjera, ka arsyetuar edhe lidhur me praktikën e saj të mëparshme në çështjen *Pellegrin*, ku ka theksuar, se sipas kësaj jurisprudence: “[...] Gjykata futi kriterin funksional, i cili bazohej në natyrën e të drejtave dhe detyrimeve të të punësuarit. Mbajtësit e posteve që përfshinin përgjegjësi me interes të përgjithshëm apo që merrnin pjesë në ushtrimin e pushteteve të dhëna nga e drejta publike, ushtronin një pjesë të pushtetit sovran shtetëror. Rrjedhimisht, shteti kishte një interes legjitim për të kërkuar nga këta zyrtarë një lidhje të posaçme besimi dhe besnikërie. [...] të vetmet mosmarrëveshje që përjashtohen nga zbatimi i nenit 6/1 ishin ato të cilat ngriheshin nga nëpunës publikë, detyrat e të cilëve ishin tipike të veprimtarive të posaçme të shërbimit publik, për sa kohë që vepronin si mbajtës të autoritetit publik i ngarkuar për mbrojtjen e interesit të përgjithshëm të shtetit apo të autoriteteve të tjera publike.

Shembull i këtyre aktiviteteve ishte veprimtaria e Forcave të Armatosura dhe policisë. [...] asnjë mosmarrëveshje midis autoriteteve administrative dhe të punësuarve që zinin poste nëpërmjet të cilave merrnin pjesë në ushtrimin e pushteteve të dhëna nga e drejta publike, nuk përfshihej në zbatimin e nenit 6/1 të Konventës.”

35. Në çështjen *Eskelinen*, e cila pasoi *Pellegrin*, GJEDNJ-ja konstatoi se rasti *Pellegrin* ishte kategorik në mënyrën sesi ishte formuluar dhe lejonte vetëm një përjashtim në lidhje me rastet e mosmarrëveshjeve të pensioneve, të cilat, si rregull, lindnin pasi ishte shkëputur marrëdhënia e punësimit dhe “lidhja e posaçme” midis punëdhënësit autoritet publik dhe punëmarrësit nëpunës publik (*paragrafi 48 i vendimit*). GJEDNJ-ja konstatoi se kishte lindur nevoja për zhvillimin e mëtejshëm të jurisprudencës së vet. GJEDNJ-ja në çështjen *Eskelinen*, konstatoi se kriteri funksional (i fjalëzuar te *Pellegrin*), ashtu siç zbatohet në praktikë, nuk e kishte thjeshtuar analizën e zbatimit të nenit 6/1 të Konventës në çështjet në të cilat një nëpunës civil ishte palë, apo të kishte sjellë një masë më të lartë qartësie në këtë drejtim, ndaj kriteri funksional duhej zhvilluar më tej (*paragrafët 55 e 56 të vendimit*). GJEDNJ-ja konstatoi, se: “[...] ishte e dukshme se në shumë nga palët kontraktuese qasja në gjykatë u njihej nëpunësve civile, duke i lejuar ata të paraqisnin pretendime për pagat apo për shpërblymjet, apo edhe largimet nga puna apo rekrutimin, në të njëjtat rrethana, si për të punësuarit në sektorin privat. Sistemi i brendshëm, në të tilla rrethana, nuk percepton ekzistencën e ndonjë konflikti midis interesave të Shtetit dhe së drejtës së individit për të pasur mbrojtje. Ndaj, ndonëse as Konventa dhe as Protokollet e saj nuk garantojnë ndonjë të drejtë për t’u rekrutuar në shërbimin civil, kjo nuk do të thotë se për çështjet e tjera nëpunësit civil nuk gëzojnë mbrojtje brenda fushëveprimit të Konventës” (shih paragrafin 57 të vendimit). Ndaj, në vendimin e saj, GJEDNJ-së pranoi, se “[s]i rregull i përgjithshëm, garancitë e Konventës shtrihen edhe mbi nëpunësit civilë.” (*paragrafi 58 i vendimit*). Në përfundim GJEDNJ-ja në çështjen *Eskelinen* theksoi, se: “Gjykata njeh interesin shtetëror për kontrollin e qasjes në gjykatë sa u përket disa kategorive të të punësuarve. Sidoqoftë, u përket pikësëpari shteteve kontraktuese, e në veçanti organit kompetent ligjvënës, dhe jo gjykatës, që të identifikojë qartësisht fushat e shërbimit publik që përfshijnë ushtrimin e pushteteve diskrecionale që i përkasin natyrshëm sovranitetit shtetëror në të cilat interesi i individit nuk gëzon mbrojtje.” (*paragrafi 61 i vendimit*).

36. Edhe pse vendimi i GJEDNJ-së nuk trajton drejtpërdrejt rikthimin e punonjësve të Policisë së Shtetit në detyrë, ai thekson, se i takon shtetit të përcaktojë me ligj atë kategori punonjësish që mendon se ushtrojnë sovranitet shtetëror gjatë ushtrimit të detyrave e që për këtë shkak nuk mund të kërkojnë gjyqësisht p.sh., rikthimin në detyrë. Sa u përket punonjësve të policisë ligji (neni 46(5) i ligjit nr. 108/2014) ka parashikuar drejtpërdrejt rrugën e ankimit gjyqësor ndaj akteve që sjellin përfundimin e marrëdhënies së punës të punonjësve të Policisë së Shtetit. Është e vërtetë që e drejta e aksesit në gjykatë nuk hyn në kategorinë e të drejtave me natyrë absolute, por mund të jetë subjekt i kufizimeve, siç parashikon ligji i posaçëm. Këto lejohen për shkak se e drejta e aksesit: “[...] nga vetë natyra e saj kërkon rregullime të posaçme nga organet ligjvënëse, rregullime të cilat mund të ndryshojnë në varësi të vendit dhe kohës sipas nevojave dhe burimeve të komunitetit” (shih *Stanev k. Bullgarisë [GC]*, nr. 36760/06, § 230, GJEDNJ 2012). Megjithatë, Kolegji konstaton se me hyrjen në fuqi të ligjit nr. 108/2014, ligjvënësi shtoi një garanci shtesë për punonjësit e policisë, që është pikërisht ajo që kuptohet arsyeshëm nga mënyra e formulimit të nenit 39 të këtij ligji, ndonëse vetë kjo dispozitë nuk parashikon shprehimisht të drejtën e rikthimit në detyrë me vendim gjyqësor, por kjo del nga interpretimi krahasimor i dispozitave të ligjit nr. 153/2013 me ato të ligjit nr. 108/2014, nga ku rezulton se garancia shtesë të cilën synon t’u japë punonjësve të policisë neni 39 i ligjit nr. 108/2014, është ajo që rrjedh nga neni 66/1 i ligjit nr. 152/2013, që bën fjalë për mundësinë e rikthimit në punë të nëpunësit civil.

37. Kolegji vëren se parimi i sigurisë juridike kërkon domosdoshmërisht nga ligjvënësi që të hartojë një formulim të qartë të normave ligjore, pasi një rregullim i pasaktë i normës ligjore, që i lë shteg zbatuesit për t’i dhënë asaj kuptime të ndryshme dhe me pasoja, nuk shkon në përputhje me qëllimin, stabilitetin, besueshmërinë dhe efektivitetin që synon vetë norma juridike. Është kërkesë e parimit të

sigurisë juridike fakti se një ligj, në tërësi, pjesë apo dispozita të veçanta të tij në përmbajtjen e tyre duhet të jenë të qarta, të përcaktuara dhe të kuptueshme. Prandaj është detyrë e gjykatave që normat kundërthënëse apo të paqarta, ti interpretojnë në përputhje me frymën e ligjit, për të nxjerrë në pah qëllimin e normës, në respektim të Kushtetutës, KEDNJ-së dhe parimeve ligjore që karakterizojnë rendin tonë juridik. Duke shmangur gjithnjë bërjen e normave pozitive, të cilat janë pushtet i Kuvendit, në çdo rast “[g]jykata nuk mund të refuzojë të shqyrtojë dhe të japë vendime për çështjet që i paraqiten për shqyrtim, me arsyetim se ligji mungon, nuk është i plotë, ka kundërthënie ose është i paqartë” (*neni 1 i KPC-së*).

38. Referuar analizës së mësipërme Kolegji arrin në përfundimin, se duke filluar vetëm nga data 1 mars 2015, kur ka hyrë në fuqi ligji nr. 108/2014, “Për Policinë e Shtetit” (i ndryshuar) dhe paditësi që ka fituar statusin sipas ligjit të mësipërm ngre padi pas kësaj date, duke kërkuar edhe rikthimin në detyrë dhe gjykatat konstatojnë paligjshmërinë/pavlefshmërinë e ndërprerjes së marrëdhënies së punës së punonjësit të Policisë së Shtetit, ato mund të vendosin edhe rikthimit në detyrë. Nga ana tjetër, i takon ligjvënësit që të miratojë norma ligjore më të detajuara në lidhje me të gjitha aspektet që shoqërojnë zbatimin e institutit juridik të rikthimit në punë.

Ç. Rregulla e së drejtës për çështjen e shtruar për njësim

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

- Statusi i punonjësve të Policisë së Shtetit, i miratuar me hyrjen në fuqi të ligjit nr. 108/2014, u njeh punonjësve të Policisë së Shtetit të drejtën për të kërkuar në rrugë gjyqësore rikthimin në detyrë, në rastet kur konstatohet paligjshmëria/pavlefshmëria e aktit të përjashtimit, apo të lirimit nga Policia e Shtetit.

D. Në lidhje me zgjidhjen e çështjes konkrete

40. Kolegji vlerëson se, në rastin në shqyrtim, në kushtet kur rezulton se paditësi është larguar nga detyra me urdhrin nr. 3699, datë 31.3.2016, “Për lirimin nga detyra të një punonjësi policie”, ligji i zbatueshëm për zgjidhjen e mosmarrëveshjes është ai 108/2014, “Për Policinë e Shtetit”, i cili ka rregulluar pasojat e largimit nga detyra të punonjësit të policisë, siç është arsyetuar më lart, duke njohur mundësinë e urdhërimit nga gjykata që të rikthehet në detyrë paditësi. Në rastin e marrëdhënieve të punësimit, sipas ligjit nr. 108/2014, ky i fundit ka normuar rastet kur një punonjës policie mund të lirohet ose përjashtohet nga Policia e Shtetit. Në shkelje të këtyre parashikimeve ligjore, lirimi ose përjashtimi është i paligjshëm dhe si i tillë, paditësi ka të drejtë të zhdëmtohet, ku një nga format e zhdëmtimit është edhe detyrimi i të paditurit ta rikthejë në punë. Autoriteti publik në dallim nga subjektet private, ka detyrimin që t’u përmbahet rasteve taksative që parashikon ligji, kur çmon të përfundojë një marrëdhënie pune në shërbimin publik, pasi në të kundërt i njihet e drejta punonjësit të policisë që të kundërshtojë gjyqësisht vullnetin e paligjshëm të punëdhënësit për ndërprerjen e marrëdhënies së punës.

41. Për sa më sipër, duke qenë se nga vlerësimi i fakteve të kësaj çështjeje nga Gjykata Administrative e Apelit rezulton se paditësi është larguar nga detyra në kundërshtim me ligjin dhe në shkelje të parashikimeve ligjore, atëherë gjendet e drejtë zgjidhja e vendosur nga Gjykata Administrative e Apelit, me vendimin nr. 592, datë 7.12.2022, referuar gjithnjë shkaqeve të artikuluara në rekursin e depozituar në Gjykatën e Lartë prej palës së paditur, përfaqësuar nga Avokatura e Shtetit. Çështjet e vlerësimit të provave, në kuptim të kërkimeve në rekurs për identifikimin e fakteve të reja në Gjykatën e Lartë, dalin jashtë kompetencës funksionale të kësaj gjykate, përveç kur vihet re se vendimet e gjykatave më të ulëta përmbajnë konstatime arbitrare (çka nuk është rasti në këtë çështje).

PËR KËTO ARSYE,

Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë, mbështetur në nenet 1(2), 62, 62/a dhe 63(1)(e) të ligjit nr. 49/2012, “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative” (*i ndryshuar*) dhe nenin 484 të Kodit të Procedurës Civile,

VENDOSI:

- Lënien në fuqi të vendimit nr. 592, datë 7.12.2022 të Gjykatës Administrative të Apelit.
- Ky vendim botohet në Fletoren Zyrtare.

Tiranë, më 23.10.2024

Kryesues: Sokol Sadushi (pjesërisht kundër)

Sokol Ngresi (pjesërisht kundër)

Anëtarë: Asim Vokshi, Gentian Medja, Enkelejda Metaiaj (Softa)

MENDIM PAKICE

(Gjyqtarët Sokol Sadushi dhe Sokol Ngresi)

1. Paraprakisht vlerësojmë të nevojshme të theksojmë se punonjësit e policisë e kanë përfituar me hyrjen në fuqi të ligjit nr. 152/2013, “Për statusin e nëpunësit civil”, të drejtën për të kërkuar në rrugë gjyqësore rikthimin në detyrë, ndryshe nga qëndrimi i mbajtur nga shumica që e lidh këtë të drejtë me hyrjen në fuqi të ligjit nr. 108/2014, “Për Policinë e Shtetit”. Pikërisht, vetëm me momentin kohor për fillimin e efekteve të përfitimit të kësaj të drejte ndahemi me qëndrimin e shumicës.

2. Rikthimi në detyrë i punonjësve të Policisë së Shtetit ka qenë një nga çështjet më të diskutueshme, si nga pikëpamja e ligjit, ashtu edhe e praktikës gjyqësore. Për shkak të kësaj paqartësie ligjore, por edhe të qëndrimeve të pakonsoliduara që shfaqeshin në jurisprudencën e GJEDNJ-së, Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë në vendimin njësores nr. 31/2003 mbajtën qëndrimin se ligji për policinë: “... nuk i ka dhënë të drejtën gjykatës për të rikthyer në punë punonjësit e larguar nga radhët e policisë”, dhe, se: “Rikthimi në punë është në diskrecionin e administratës së policisë dhe ky diskrecion nuk i nënshtrohet shqyrtimit gjyqësor...”. Megjithatë, në këtë vendim njësores, Kolegjet e Bashkuara arsyetuan ndërmjet të tjerave, se: “... sidoqoftë, ligjvënësi nuk ka pengesë që të miratojë një ligj për t’i dhënë mbrojtje gjyqësore edhe kësaj të drejte...”.

3. Ndryshimet ligjore që ju bënë Kodit të Punës (KPu), me ligjin nr. 9125, datë 29.7.2003 (nenet 146 dhe 155) reflektuan evoluimin e legjislacionit të punës që rregullon marrëdhëniet në sferën e administratës publike. Sipas këtyre dispozitave të ndryshuara: “për punëmarrësit në administratën publike, kur ka një vendim gjykatë të formës së prerë për kthimin në vendin e mëparshëm të punës, punëdhënësi është i detyruar të zbatojë këtë vendim”. Me këtë ndryshim ligjor bëhej e mundur që në ligje të posaçme të parashikohej një mundësi e tillë për punonjësit e shërbimit publik.

4. Në vitin 2007, Kuvendi i Shqipërisë, miratoi ligjin nr. 9749/2007, “Për Policinë e Shtetit”. Në ndryshim nga legjislacioni i mëparshëm, në këtë ligj parashikohej, në rastet rigorozisht të përcaktuara, mundësia e ripranimit të punonjësit në Policinë e Shtetit. Gjithsesi, kjo formë ripranimi e punonjësve të Policisë së Shtetit ishte tërësisht në diskrecionin e organit publik dhe nuk ndërlidhej me rikthimin gjyqësor në rast se gjykata çmonte se akti i lirimit ishte i paligjshëm.

5. Praktika gjyqësore lidhur me zbatimin e ligjit nr. 9749/2007, “Për Policinë e Shtetit” (*i ndryshuar*), për sa i përket së drejtës për rikthim gjyqësor në detyrë, është interpretuar sipas përcaktimeve të vendimeve njësores të Kolegjeve të Bashkuara të Gjykatës së Lartë nr. 31/2003 dhe nr. 7/2011, por këto qëndrime reflektojnë një situatë të pajtueshme me rregullimet ligjore të kohës kur janë shpallur

dhe që nuk marrin përsipër të rregullojnë rastet kur ligji garanton mbrojtjen e statusit në një nivel më të lartë se garancitë e ofruara nga KPu-ja.

6. Reforma e kryer në administratën publike në vitin 2013, u shoqërua ndër të tjera edhe me hartimin e një ligji të ri për nëpunësit civilë, i konceptuar si një ligj i përgjithshëm, që do të përcaktonte parimet dhe do të vendoste standardet e përgjithshme të menaxhimit, si dhe përgjegjësitë përkatëse, në përputhje me parimet themelore të hapësirës administrative evropiane. Ky vullnet i ligjvënësit u materializua në hartimin dhe miratimin e ligjit nr. 152/2013, “Për nëpunësin civil”.

7. Në përmbushje të qëllimit dhe objektit të tij, për të ofruar një regjim homogjen juridik për të gjitha pozicionet që ushtrojnë autoritetin publik dhe që kanë përgjegjësi për mbrojtjen e interesit të përgjithshëm publik, ligji nr. 152/2013, përveç përcaktimit të përgjithshëm të fushës së veprimit të tij, pra, mbi çdo nëpunës që ushtron një funksion publik në një institucion të administratës shtetërore, institucion të pavarur apo njësi vendore, parashikoi në mënyrë të shprehur zbatimin e tij edhe në disa sektorë të administratës publike të rregulluara nga ligje të posaçme. Kështu, sipas nenit 3 të tij: “1. *Punonjësi i policisë dhe punonjësi i shërbimit të jashtëm është nëpunës civil, ndaj të cilëve zbatohet ky ligj, për aq sa nuk parashikohet ndryshe nga ligji i posaçëm*”. 2. *Mund të rregullohen me ligj të posaçëm elemente të marrëdhënieve të shërbimit civil në: a) shërbimin e jashtëm; b) strukturat që, sipas ligjit, lejohen të mbajnë armë*. 3. *Ligji i posaçëm, sipas pikës 2 të këtij neni, mund të rregullojë: a) kushte shtesë për rekrutimin; b) të drejta ose detyrime specifike të tjera nga ato të parashikuara nga ky ligj; c) pozicione të posaçme; ç) rregulla të posaçme për zhvillimin e karrierës, sipas sistemit të gradave*”.

8. Në mënyrë të qartë, nëpërmjet kësaj norme, ligjvënësi ka përcaktuar kategorizimin e punonjësit të policisë së shtetit si nëpunës civil dhe vullnetin e përfshirjes në fushën e zbatimit të këtij ligji të gjithë elementeve të statusit të tyre, për aq sa nuk parashikohet ndryshe, në mënyrë të shprehur, nga ligji i posaçëm. Çështjet që rregullohen shprehimisht në ligjin e posaçëm (**ligji nr. 9749, datë 4.6.2007, “Për Policinë e Shtetit”**), lidhen me kuptimin për nivelet dhe gradat, të drejtën për t’u pranuar në polici, vlerësimin, lirin dhe përjashtimin nga policia, ripranimin në polici, kufizimet në jetën politike të punonjësve të policisë, procesin disiplinor, masat disiplinore, të drejtën për ankim etj. E thënë ndryshe, për çdo element të statusit të punonjësit të policisë, që nuk ka një rregullim konkret në ligjin e posaçëm, do të zbatohen dispozitat e ligjit nr. 152/2013. I vetmi element që nuk rregullohet nga ligji i posaçëm, por nga ligji 152/2013 është fitimi i statusit të nëpunësit civil dhe e drejta për të kërkuar në rrugë gjyqësore rikthimin në detyrë. Pikërisht, këtë çështje ligjvënësi e ka zgjidhur për herë të parë me ligjin nr. 152/2013, i cili është ligji i zbatueshëm.

9. Me ligjin nr. 178/2014, “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 152/2013, ‘Për nëpunësin civil’”, i cili hyri në fuqi në datën 15.1.2015, u bënë disa ndryshime të dispozitave të ligjit nr. 153/2013, ndër të tjera, edhe neni 2 që përcaktonte fushën e veprimit të këtij ligji dhe përjashtimet përkatëse nga zbatimi i tij për kategori të caktuara, si dhe neni 3 që përcaktonte rastet e veçanta të zbatimit të tij. Me këto ndryshime, ndër të tjera ligjvënësi zgjeroi rrethin e nëpunësve që, megjithëse ushtrojnë një funksion publik në një institucion të administratës shtetërore, institucion të pavarur apo njësi të qeverisjes vendore, përjashtohen nga zbatimi i ligjit nr. 152/2013, duke përjashtuar tashmë edhe punonjësit që realizojnë atributet e agentit/oficerit të Policisë Gjyqësore dhe ata, që sipas ligjit lejohet të mbajnë armë.

10. Pavarësisht nga ndryshimi i bërë në nenin 2, ligjvënësi la të pandryshuar përmbajtjen e nenit 3, se: “1. *Punonjësi i policisë dhe punonjësi i shërbimit të jashtëm është nëpunës civil, ndaj të cilëve zbatohet ky ligj, për aq sa nuk parashikohet ndryshe nga ligji i posaçëm*”. Edhe me ligjin nr. 178/2014, vullneti i ligjvënësit qartazi ka vijuar të jetë i pandryshuar lidhur me kategorizimin e punonjësve të policisë si nëpunës civilë dhe fushën e zbatimit të ligjit nr. 152/2013 të ndryshuar, për të gjitha elementet e statusit të tyre, për aq sa nuk parashikohet ndryshe, pra në mënyrë të shprehur, nga ligji i posaçëm.

11. Gjyqtarët në pakicë vlerësojnë të nevojshme të evidentojë faktin se përjashtimi nga fusha e zbatimit të ligjit nr. 152/2013, pas ndryshimeve të pësuar me ligjin nr. 178/2014, të punonjësve që realizojnë atributet e agentit/oficerit të Policisë Gjyqësore, nuk krijon kontradiktë me përmbajtjen e

nenit 3, pika 1 të këtij ligji (i cili nuk pësoi ndryshime). Përkundrazi, me këtë parashikim qëllimi i ligjvënësist ka qenë i pandryshuar në drejtim të statusit që e kanë përfutur punonjësit e Policisë dhe të shërbimit të jashtëm.

12. E drejta e ushtrimit të attributeve të Policisë Gjyqësore nga çdo punonjës i policisë (sipas nenit 4, pika 3, të ligjit nr. 9749/2007, “Për Policinë e Shtetit”, ligj ky në fuqi në kohën e këtij ndryshimi të bërë me ligjin nr. 178/2014 dhe sipas nenit 18 të ligjit nr. 108/2014, “Për Policinë e Shtetit”, i cili hyri në fuqi në 11.3.2015), lidhet pandashmërisht me funksionin bazë të këtij institucioni, që ka të bëjë me ruajtjen e rendit e të sigurisë publike dhe garantimin e zbatimit të ligjit, e lidhur ngushtë me nevojën për të dokumentuar veprat penale të konstatuara gjatë ushtrimit të këtyre funksioneve. Ndërkohë, sipas ligjit nr. 8677, datë 2.11.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Policisë Gjyqësore”, të ndryshuar, si dhe ligjit aktual nr. 25/2019, “Për organizimin dhe funksionimin e Policisë Gjyqësore”, funksionet e Policisë Gjyqësore nuk ushtrohen vetëm nga punonjësit e Policisë së Shtetit, por edhe nga oficerët e Policisë Gjyqësore në seksionet pranë prokurorive të juridiksionit të përgjithshëm, punonjësit e Byrosë Kombëtare të Hetimit, të cilët kanë statusin e oficerëve të Policisë Gjyqësore, sipas legjislacionit në fuqi për organizimin dhe funksionimin e institucioneve për të luftuar korrupsionin dhe krimin e organizuar, si dhe punonjësit e shërbimeve të tjera policore dhe të institucioneve shtetërore, të cilëve me ligj u njihen funksionet e Policisë Gjyqësore. Qëllimi i ligjvënësist, për të përjashtuar nga fusha e veprimit punonjësit që realizojnë atributet e agentit/oficerit të Policisë Gjyqësore, i referohet pikërisht kategorisë së punonjësve të shërbimeve të tjera policore dhe të institucioneve shtetërore, të cilëve me ligj u njihen funksionet e Policisë Gjyqësore, por jo punonjësve të Policisë së Shtetit, sepse për këta të fundit dispozita ligjore që përcakton statusin e nëpunësit civil ka mbetur e pandryshuar. Pikërisht këtë analizë për të interpretuar ligjin, jo në mënyrë parciale, por integrale nuk e gjen në arsyetimin e shumicës.

13. I njëjti konkluzion arrihet edhe për përjashtimin nga fusha e zbatimit të ligjit nr. 152/2013, pas ndryshimeve të pësuara me ligjin nr. 178/2014 të punonjësve që, sipas ligjit, lejohet të mbajnë armë. Edhe në këtë rast, qëllimi i ligjvënësist nuk është përjashtimi nga zbatimi i këtij ligji të punonjësve të policisë, edhe pse, sipas ligjit organik (nenit 59 të ligjit nr. 9749/2007, “Për Policinë e Shtetit”, dhe nenit 99 të ligjit nr. 108/2014, “Për Policinë e Shtetit”), punonjësi i policisë ka të drejtë të mbajë armë. Ndonëse fraza e përdorur nga ligjvënësi në ligjin nr. 178/2014, duke evidentuar si kriter “*lejimin për të mbajtur armë*”, është e ngjashme me frazën e përdorur në ligjet përkatëse organike “Për Policinë e Shtetit”, si “*e drejtë për të mbajtur armë*”, gjyqtarët në pakicë janë të mendimit se, në rastin e parë, bëhet fjalë për punonjës të atyre strukturave të administratës publike që mund ta ushtrojnë detyrën e tyre, pa qenë e nevojshme mbajtja apo përdorimi i armëve të zjarrit, por që për shkak të funksionit i lejohet që të mbajnë edhe armë, ndërkohë që, kur bëhet fjalë për punonjësit e Policisë së Shtetit, referuar edhe dispozitave përkatëse të ligjeve përkatëse organike “Për Policinë e Shtetit”, që normojnë rastet dhe format e përdorimit të forcës, mbajtja dhe përdorimi i armës, parashikohet qartësisht si domosdoshmëri për përmbushjen e detyrës në situata të tilla. Pra, qëllimi i ligjvënësist nuk është të identifikojë apo të përkuftizojë punonjësit e policisë nëpërmjet përdorimit të frazeologjisë “që u lejohet të mbajnë armë”, sepse policët e kanë të detyrueshme mbajtjen e armës, por për të specifikuar ata punonjës të tjerë të administratës publike, përjashtimisht punonjësve të policisë, që u lejohet mbajtja e armës.

14. Bazuar në këtë analizë të dispozitave të ligjit nr. 152/2013, edhe pas ndryshimeve të bëra me ligjin nr. 178/2014, gjyqtarët pjesërisht në pakicë vlerësojnë se ky kuadër ligjor është më se i qartë për kategorizimin e punonjësve të Policisë së Shtetit, si nëpunës civilë dhe zbatimin e këtij ligji për të gjitha elementet e statusit të tyre, për aq sa nuk parashikohet ndryshe, pra në mënyrë të shprehur, nga ligji i posaçëm. Në kushtet që, sipas nenit 66/1 të ligjit nr. 152/2013, të ndryshuar me ligjin nr. 178/2014, nëpunësit e larguar apo të liruar padrejtësisht nga shërbimi civil mund të rikthehen në detyrë me një vendim gjyqësor të formës së prerë, edhe për punonjësit e Policisë, kjo e drejtë tashmë gëzon mbrojtje

ligjore, për shkak se ligji organik i kohës nr. 9749/2007, “Për Policinë e Shtetit”, si ligj i posaçëm, në lidhje me këtë element të statusit të tyre, nuk parashikonte shprehimisht një rregullim të ndryshëm.

15. Pas hyrjes në fuqi të ligjit nr. 152/2013, si ligji bazë që, në kuadër të rregullimit të marrëdhënies juridike ndërmjet shtetit dhe nëpunësit civil, normoi në mënyrë të detajuar dhe garantiste statusin e kësaj kategorie punonjësish, Kuvendi i Shqipërisë miratoi legjislacionin e ri për punonjësit e Policisë së Shtetit, ligjin nr. 108/2014. Sipas këtij ligji njihen tri kategori punonjësish, të emërtuar respektivisht si “punonjës i Policisë”, “nëpunës civil” dhe “punonjës administrativ”. Konkretnisht: a) punonjësit e Policisë që konsiderohen personat e emëruar në strukturat e Policisë, pas përfundimit të arsimit policor, që mbajnë gradë policore; b) nëpunësit civilë, ku përfshihen personat e emëruar në strukturat e Policisë, marrëdhëniet e punës të të cilëve, rregullohen me legjislacionin e nëpunësit civil; c) punonjësit administrativë, ku përfshihen personat e emëruar në strukturat e Policisë në funksione pa gradë policore, marrëdhëniet e punës të të cilëve, rregullohen sipas KPu-së.

16. Edhe me këtë ligj të posaçëm punonjësit e Policisë kategorizohen si nëpunës civil dhe statusi i tyre, duke përfshirë edhe mosmarrëveshjet e lindura për shkak të ndërprerjes së marrëdhënies së punës, qoftë për shkak të liritimit, apo për shkak të përjashtimit nga Policia, do t’i nënshtrohen zbatimit të ligjit nr. 152/2013, “Për nëpunësit civil”, të ndryshuar, për ato elemente të patrajtuar prej tij.

17. Ligji nr. 108/2014 i jep mundësinë punonjësit të policisë, që të kundërshtojë masat disiplinore jo vetëm nëpërmjet ankimit administrativ, por edhe atij gjyqësor në gjykatën administrative të shkallës së parë, pas ezaurimit të ankimit administrativ, por pa përcaktuar ndonjë kufizim lidhur me të drejtat që gëzojnë mbrojtje gjyqësore, në rast të përjashtimit të paligjshëm nga policia. Në këtë ligj, nuk rezulton asnjë dispozitë që kufizon të drejtën e këtyre punonjësve për të mbrojtur gjyqësisht të drejtat e tyre të cenuara në rast lirimi apo përjashtimi, duke përfshirë edhe të drejtën e rivendosjes së plotë të tyre, nëpërmjet rikthimit në detyrë, ndërkohë që është ligji nr. 152/2013, i ndryshuar, me ligjin nr. 178/2014, që i njeh mundësinë e rikthimit të nëpunësve civilë në detyrë, kur janë larguar apo liruar në mënyrë të padrejtë nga detyra. Pra është vetëm ligji nr. 152/2013, që i jep mbrojtje gjyqësore kësaj të drejte. Kështu, sipas nenit 66/1, të tij: “1. *Vendimet gjyqësore të formës së prerë për rikthimin e nëpunësve civilë në detyrë zbatohen menjëherë nga njësia përgjegjëse...*”.

18. Në interpretim të dispozitave të ligjit nr. 152/2013, të ndryshuar, me ligjin nr. 178/2014, në raport me rregullimet specifike të ligjit nr. 108/2014, si dhe në zbatim të jurisprudencës së qartë të GEDNJ-së, të shprehur në vendimin e saj “*Vilho Eskelinen dhe të tjerë kundër Finlandës*”, duke përcaktuar kriteret përjashtuese mbi përjashtimin nga mbrojtja, sipas nenit 6/1 të KEDNJ-së, për kategorinë e nëpunësve publikë, gjyqtarët në pakicë vlerësojnë se çdo punonjës i Policisë së Shtetit, të drejtat e të cilit janë cenuar në rast lirimi apo përjashtimi në rast lirimi apo përjashtimi, gëzon të drejtën e rivendosjes së plotë të tyre, duke përfshirë edhe të drejtën e rikthimit në detyrë, e cila është ligjëruar, për herë të parë, me ligjin nr. 152/2013.

19. Edhe jurisprudenca e Kolegjit Administrativ ka mbajtur qëndrimin mbizotërues, se para hyrjes në fuqi të ligjit nr. 152/2013, të ndryshuar, punonjësit e Policisë së Shtetit nuk gëzonin të drejtën e rikthimit në detyrë në rastet e liritimit/largimit/shkarkimit të paligjshëm, ndërsa pas miratimit të këtij ligji, njohja në mënyrë të shprehur e statusit të nëpunësit civil për punonjësit e Policisë së Shtetit dëshmoi dhe qartësoi pozitën e tyre në raport me garancinë e vijimit të ushtrimit të funksionit, në rast kur vërtetohet me vendim gjyqësor të formës së prerë se përfundimi i marrëdhënies së punës është në kundërshtim me ligjin ose në mënyrë flagrante e papajtueshme me dispozitat ligjore që rregullojnë rastet e liritimit ose përjashtimit të punonjësve të Policisë së Shtetit.

20. Mosparashikimi në ligj në mënyrë të shprehur i së drejtës së rikthimit në detyrë e mëparshme, por nga ana tjetër duke garantuar barazinë në statusin e punonjësit të Policisë me atë të nëpunësit civil, shpreh vullnetin e ligjvënësit për ta njohur këtë të drejtë. Në këto kushte, në harmoni me ligjin nr. 152/2013, i cili i njeh punonjësit të larguar të drejtën e rikthimit në detyrë, kur ka një vendim gjyqësor të formës së prerë që ka shfuqizuar aktin administrativ të largimit, të njëjtën të drejtë gëzojnë dhe

punonjësit e Policisë, nëse akti i largimit/përrjashtimit konstaton paligjshmërinë e ndërprerjes së marrëdhënies së punës.

21. Për sa më sipër, gjyqtarët në pakicë vlerësojnë se çështja e shtruar për njësim duhej të kishte një zgjidhje më të plotë sipas këtij formulimi: *“Në zbatim të ligjit nr. 152/2013, ‘Për nëpunësin civil’ të ndryshuar, dhe ligjit nr. 108/2014, ‘Për Policinë e Shtetit’, të ndryshuar, kur konstatohet paligjshmëria/pavlefsshmëria e ndërprerjes së marrëdhënies së punës me vendim gjyqësor të formës së prerë, punonjësit e Policisë së Shtetit gëzojnë të drejtën e rikthimit në detyrë”.*

Gjyqtarë: Sokol Ngresi, Sokol Sadushi