

РЕШЕНИЕ

№ 5459

гр. София, 12.08.2013 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 14 състав, в публично заседание на 17.06.2013 г. в следния състав:

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: Пламен Горелски

при участието на секретаря Макрина Христова, като разгледа дело номер **1835** по описа за **2013** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Съдебното производство е по реда на чл. чл. 145 - 178 от Административнопроцесуалния кодекс, вр. чл. 107, ал. 2 от Закона за държавния служител и Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация (НУРОИСДА)

Образувано е по жалбата от Б. К. В., против Заповед № ЧР-СП-23/08.02.2013 г. на председателя на Управителния съвет на Агенция „Пътна инфраструктура”, с която, на основание чл. 107, ал. 2 от Закона за държавния служител е прекратено служебното правоотношение с оспорвания, на длъжността „началник” Отдел „Управление на собствеността и автотранспорт”, Дирекция „Административно обслужване и координация” в Агенцията.

В съдебно заседание жалбоподателят лично и с помощта на упълномощен адвокат поддържа жалбата, и искането за отмяна на заповедта. Твърди допуснати съществени нарушения на процедурата по атестиране, позовавайки се в жалбата на текстове от актуалната Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация, с абревиатура – НУРОИСДА, в сила от 01.07.2012 г., но цитира абревиатурата на отменената Наредба за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация (НУРАСДА-отм.). Ангажира писмени и гласни доказателства. Представя писмена защита. Претендира разноски за водене на делото – заплатено възнаграждение на адвокат.

Ответникът, представляван от юрисконсулт оспорва жалбата. В писмено становище излага доводи за правилност и законосъобразност на оспорения акт. Желает

юрисконсултско възнаграждение.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С. - ГРАД, въз основа на доказателствата - писмени, съставляващи административната преписка и гласни- показанията на свидетеля на жалбоподателя – М. Г. Кованджиева и показанията на свидетелите на ответника – Р. И. А., В. К. В., приема за установено следното.

Жалбоподателят Б. К. В. е бил преназначен от трудово, по служебно правоотношение в Агенция „Пътна инфраструктура”, със Заповед № ЧР-СП-276/30.07.2012 г., от длъжността „началник на Отдел „Административно обслужване и управление на собствеността”, която е заемал от 02.12.2011 г., на длъжност „началник на Отдел „Управление на собствеността и автотранспорт” Длъжността, предвид характеристиката ѝ (л. 41 от делото) е свързана с подпомагане на директора на Дирекция „Административно обслужване и координация”, при управлението на административно-стопанската дейност и на собствеността. Със заповед на председателя на УС (л. 11) от 14.11.2012 г. е бил преместен временно на длъжност „главен експерт”, в Областно пътно управление – С., за 45 календарни дни, считано от 15.11.2012 г., а със заповед от 02.01.2013 г. (л. 12) е преместен за срок до 15.01.2013 г. в Областно пътно управление – Шумен.

С оспорената и предмет на съдебното производство Заповед № ЧР-СП-23/08.02.2013 г. председателят на Управителния съвет на Агенция „Пътна инфраструктура” е прекратил служебното правоотношение с държавния служител, като се позовал на разпоредбата на чл. 107, ал. 2 ЗДСл., имайки предвид получената при атестиране възможно най – ниска обща оценка на индивидуалното изпълнение на длъжността – „неприемливо изпълнение”. Представени са писмени доказателства (л.л. 13 и сл.), от които (но не от текста на заповедта) се установява, че оценяването на дейността е за периода от 01.07.2012 г. до 31.12.2012 г. (формуляр на л. 36). С дата 01.08.2012 г. е подписан от оценяващ ръководител и от оценявания индивидуален работен план, с който, в общо седемнадесет пункта са описани целите, периода за изпълнение и критериите за това. Междинна среща не е била проведена. В частта по т. 3 от формуляра: „Годишна оценка на изпълнението”, оценяващият ръководител е написал на 28.01.2013 г. „неприемливо изпълнение”, като в изложил по – долу и следните мотиви: „ 1. Непознаване на нормативната уредба и невъзможност за прилагането ѝ (ЗОП, ЗП, ЗДС, ЗА и др.; 2. Нежелание за изграждане на отношения и работа в екип; 3. Непознаване на ЗА. Липсва желание за комуникация с р-л и екип, както и участие в решаване на казуси, не разграничава и не приоритизира краткосрочни и дългоср. цели на звеното. Изготвените доклади не кореспондират с нормативната база, а сроковете са „обтекаеми”. Системно неизпълнение. Липсват ключови компетенции за длъжността, водещи до невъзможност за изпълнение на задълженията по дл. характеристика”. Оценката е подписана и от оценявания, който на 01.02.2013 г. е подал подробно писмено възражение, с формуляр (л. 17). По възражението се е произнесъл контролиращ ръководител (формуляр – л. 40), който е потвърдил поставената от оценяващия оценка „неприемливо изпълнение”, мотивирайки се , че: „Г-н В. има трудна комуникация с екипа, липсва желание за участие в различни задачи и пълна апатия по отношение на отделни казуси”.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С. – ГРАД, като съобрази доказателствата и становищата на страните приема от правна страна следното.

Жалбата срещу заповедта е процесуално допустима, за да бъде разгледана по същество и е основателна.

По така обобщените по – горе факти страните не спорят. Възраженията на жалбоподателя касаят правилността на оценяването, и спазването на установената за това процедура.

Неоснователни са доводите на оспорващия, съответно – основателни са тези на ответника, изразени в писмената защита от юрисконсулта, за нарушаване на чл. 6 НУРОИСДА. С оглед трансформирането на правоотношението от трудово, в служебно и предвид § 1, т. 1 от ДР на Наредбата, следва да бъде прието, че служителят е имал отработени най малко 6 месеца в рамките на една календарна година, за да подлежи на оценяване. В тази връзка Съдът споделя и аргументите на ответника, по отношение изброяването в текста на § 4 ПЗР на Наредбата, с оглед прилагане разпоредбата на § 85, ал. 1 ПЗР на Закона за изменение и допълнение на ЗДСл. Правилна е и бележката, че възлагането на задачи в Областно пътно управление – Шумен е извън процесния период на атестиране, както и че провеждането на междинна среща не е било задължително, предвид § 4, т. 3 ПЗР на Наредбата. Неоснователни са и доводите на оспорващия за необходимостта от изготвяне на нов работен план, с оглед преминаването временно на длъжност „главен експерт” в О. – С.. В цитираните заповеди за временно преместване, от които отношение към спора има само първата, като правно основание е посочен чл. 83 ЗДСл., чиято разпоредба дава възможност държавният служител да бъде преместван да изпълнява временно друга служба, в рамките на същата администрация. Преместването е било за срок от 45 дни и правилно (чл. 7, ал. 1 от Наредбата) оценяването е извършено за длъжността „началник на отдел”, която жалбоподателят е заемал по – дълго през 2012 г. Изводът за материална незаконосъобразност на оспорената заповед, Съдът аргументира на други основания.

Условията и редът за атестиране на служителите в държавната администрация са уредени с Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация (НУРОИСДА), в сила от 01.07.2012 г. Наредбата, с оглед основните цели на атестирането и правилата за извършването му предвижда, окончателната оценка за качеството на изпълнение на служебните задължения от държавния служител да бъде изготвена от неговия непосредствен ръководител, наречен „оценяващ” (чл. 4, ал. 1). Оценката подлежи на проверка от страна на контролиращия ръководител, след подадено от оценявания възражение. Предвид установената с Правилника за структурата, дейността и организацията на работа на Агенция „Пътна инфраструктура организация, оценяващ за случая е следвало да бъде държавен служител на длъжност „директор” на Дирекция „Административно обслужване и координация”, а контролиращ – председателят на УС на Агенцията. Във формуляра за оценка не са посочени длъжностите и имената на оценявания и на контролиращия, но сравнявайки подписите върху този формуляр и върху заповедта за прекратяване на правоотношението, вкл. имайки предвид чл. 5, ал. 1 от Наредбата Съдът приема, че именно председателят на УС е контролиращият. Той е и административният орган, компетентен да прекрати правоотношението, по аргумент от чл. 11, ал. 1 от Правилника на Агенцията.

Наред с останалите, посочени в чл. 107, ал. 1 ЗДСл. основания за едностранно прекратяване на служебно правоотношение с държавен служител, законодателят, с текста на ал. 2 е въвел като материалноправна предпоставка за прекратяване на служебно правоотношение, и наличието на получена възможно най - ниска обща оценка при атестиране. Прекратяването на такова основание, предвид израза „може да

прекрати” не е задължително, но възможността да бъде направено е ограничена с едномесечен срок от получаването на такава оценка. За да може органът по назначаване да упражни правото си да прекрати правоотношението с държавен служител на това основание, е необходимо да е настъпил правопораждащия юридически факт - получена възможно най – ниска обща оценка. На практика, при решаването на въпроса за правилността и законосъобразността на прекратяването на това основание, от решаващо значение са нормите на НУРОИСДА. Изричната разпоредба на чл. 24, ал. 1, изр. първо за окончателност на решението на контролиращия ръководител, не означава, че Съдът не може да осъществява контрол относно правилността на поставената обща оценка при атестирането, от гледна точка на качествено и съответстващо на изискванията изпълнение на служебните задължения.

Според ал. 7 на чл. 76 ЗДСл. и чл. 18, ал. 1 от Наредбата, оценката на изпълнението на длъжността на държавния служител следва да бъде мотивирана, като се основава на обективно установими факти и обстоятелства. Наличието на мотиви е и част от изискванията за законосъобразност на административния акт, и по аргумент от чл. 169 АПК подлежи на съдебен контрол. Оспорената заповед обаче не съдържа каквито и да било мотиви, от които да стане ясно, защо компетентният административен орган е решил, независимо от получената най - ниска оценка, че следва задължително да прекрати правоотношението с държавния служител, при положение, че разпоредбата на чл. 107, ал. 2 ЗДСЛ. не е императивна. В заповедта липсва дори позоваване на фактите, свързани с оценяването на служителя, респ. – посочване на периода на оценяване, цитиране на формуляра за оценка и този на контролиращия ръководител, с който тя е потвърдена. Действително, имайки предвид датата на издаване на заповедта и коментиранияте документи, може да бъде направено основателно предположение, че заповедта се отнася до последното по време оценяване, но мотивите на административния акт не може да бъдат заместени с предположения. Предназначението на мотивите, особено в случай като процесния, когато прекратяването не е единствено възможното действие на органа по назначаване, е да бъде извършен последващия контрол за законосъобразност, с оглед чл. 169 АПК.

Освен така изтъкнатия основен порок на Заповед № ЧР-СП-23/08.02.2013 г., Съдът намира за необходимо да изложи и допълнителни доводи за незаконосъобразност.

Компетентностите, които трябва да покажат служителите в държавната администрация, дефинициите на тези компетенции, както и поведението, отговарящо на изискванията, и неприемливото поведение, са посочени в „рамки на компетентностите”, съставляващо Приложение № 1 към чл. 15 от Наредбата. За жалбоподателя, заемал ръководна длъжност е приложима рамката на компетентност, очертана в т. 2 от приложението - управленска компетентност; работа в екип; комуникативна компетентност; ориентация към резултати; професионална компетентност. Смисълът, вложен във всеки един от тези показатели е подробно дефиниран в колона втора от таблицата – приложение, в колона 3 е посочено поведението, което отговаря на изискванията, а това, което не съответства на изискванията – в колона 4. Така например оценяването, дали служителят притежава управленска компетентност (т. 1) означава оценяващият ръководител да прецени, дали служителят: определя ясни и реалистични цели, отговорности и задължения на подчинените му служители; осигурява ли съгласуваност между оперативните планове на звеното и стратегическите цели на организацията; приоритизира ли задачите и

възлага ли ги на подходящи изпълнители; осигурява ли добра координация между изпълнителите, като търси редовно и дава обратна връзка; управлява ли изпълнението и оценява ли представянето на служителите, според постигнатите резултати и в съответствие с нормативните изисквания; търси ли и използва ли разнообразни възможности за мотивиране и развитие на служителите; наблюдава ли контролира ли системно изпълнението на задачите; използва ли ефективни начини за разрешаване на конфликти и проблеми. Очевидно, имайки предвид използваните изрази, цитирани по – горе, оценяващият ръководител се е опитал да изложи мотивите си, съобразявайки показателите за оценяване, дефинирани с Наредбата. Но, определянето на критериите за оценка на изпълнението означава, че когато оценяващият ръководител поставя оценките си, не е достатъчно само да преповтори избирателно текстове от Приложение № 1, а дължи да изложи подробни и обосновани мотиви, защо приема за обективна оценката „5” (неприемливо изпълнение), т.е. защо приема, че: (чл. 16, т. 5 от Наредбата) „оценяваният едновременно: не е изпълнил преобладаващата част от целите в индивидуалния си работен план на нивото на изискванията/критериите, определени в него, като неизпълнението е предизвикано от обстоятелства, зависещи от служителя; е показал за преобладаващата част от компетентностите знания, умения и поведение, неотговарящи на изискванията в приложение № 1”.

Според настоящия състав на Съда, така изложените от оценяващия мотиви във формуляра, не съответстват на конкретните критерии, заложи с Приложение № 1 към чл. 15 от Наредбата. Цитираните мотиви на оценяващия ръководител (л. 40) целят да обосноват неизпълнение на всички критерии, по смисъла на т. 2 от Приложение № 1 (таблицата), с изключение на критерия „фокус към клиента”. Това предполага, според критериите за неприемливо изпълнение (колона четвърта) оценяващият да се мотивира, въз основа на кои конкретни факти прави извод, че: служителят не познава „нормативната уредба” и по какви поводи е изпаднал в „невъзможност за прилагането ѝ”; в какво се изразява „нежеланието за изграждане на отношения и работа в екип”; защо счита, че той не познава ЗА и му липсва „желание за комуникация с р-л и екип”, както и „участие в решаване на казуси” и „не разграничава и не приоритизира краткосрочни и дългосрочни цели на звеното; защо, по отношение на какво „изготвените доклади не кореспондират с нормативната база, а сроковете са „обтекаеми”; за „системно неизпълнение на кои точно задължение се касае. Такова конкретизиране впрочем е направил жалбоподателят, с подаденото възражение (л. 17), като е посочил задачите, които е изпълнявал. Мотивите, както на оценяващия, така и на контролиращия ръководител са общи и абстрактни. Същите имат характер по – скоро на психологически профил на личността на служителя, който, според ръководителите му е апатичен, „не желае да изгражда отношения” и да комуникира. Констатацията, съответно становището, че „липсват ключови компетенции за длъжността”, свързано със „системно неизпълнение” би представлявала евентуално основание за реализиране на дисциплинарна отговорност, за нарушения на служебните задължения, по смисъла на чл. 89, ал. 2, т.т. 1, 2 ЗДСл. Именно в този смисъл са показанията на свидетелите на ответника, които, заедно с факта на временно преместване в други регионални отдели на А „ПИ” подсилват мнението, че жалбоподателят не се е справял със задълженията си на началник на отдела. Основанието, използвано за прекратяване на правоотношението му обаче е предполагало процесната заповед и процедурата по оценяване да бъдат съобразени с изискуемите изисквания за форма.

В заключение - заповедта, с която е прекратено служебното правоотношение с Б. К. В. е постановена от компетентен административен орган, в едномесечен срок от получена възможно най-ниска обща оценка при атестиране. Тази заповед обаче е издадена след пренебрегване на установеното в чл. 59, ал. 1 и ал. 2, т. 4 АПК задължение за мотивиране на индивидуалните административни актове. Възможно най – ниската оценка, предвидена в специалната наредба за атестиране е била поставена след формално спазване на изискванията, но не съдържа мотиви, които да обосновават безпристрастно, честно и компетентно, въз основа на обективно установими конкретни факти и обстоятелства оценяване изпълнението на заеманата от жалбоподателя длъжност. Този извод определя жалбата срещу заповедта за прекратяване на служебното му правоотношение като основателна. На това основание, издадената от председателя на Управителния съвет на Агенция „Пътна инфраструктура” Заповед № ЧР-СП-23/08.02.2013 г. подлежи на отмяна.

Исходът на съдебния спор определя като основателна претенцията на оспорващия, да му бъдат възстановени разноските за възнаграждение на адвоката. Представен е договор с адвоката (л. 55), в който е посочено уговореното възнаграждение в размер на 1 100 лева, като е документирано, че е заплатено в брой. Представи се и списък на разноските (л. 93), в същия смисъл. От страна на процесуалния представител на ответника не е направено възражение, на основание чл. 78, ал. 5 ГПК, вр. чл. 144 АПК, до приключването на устните състезания.

Водим от горното и на основание чл. 172, ал. 2, вр. ал. 1 АПК Административен съд София - град, 14^{-ти} състав

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ по жалбата от Б. К. В. Заповед № ЧР-СП-23/08.02.2013 г. на председателя на Управителния съвет на Агенция „Пътна инфраструктура”, с която, на основание чл. 107, ал. 2 от Закона за държавния служител е прекратено служебното правоотношение с оспорващия, на длъжността „началник” Отдел „Управление на собствеността и автотранспорт”, Дирекция „Административно обслужване и координация” в Агенцията.

ОСЪЖДА Агенция „Пътна инфраструктура” да възстанови на Б. К. В. – ЕГН: [ЕГН], с адрес: [населено място], СО,[жк], [улица], ет. 3, ап. 5 възнаграждението за един адвокат, в размер на 1 100 лв. (хиляда и сто лева)

Решението може да бъде обжалвано с касационна жалба пред Върховния административен съд, в 14-дневен срок от съобщаването.

СЪДИЯ:

