

РЕШЕНИЕ

№ 2075

гр. София, 19.04.2012 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 14 състав, в публично заседание на 05.03.2012 г. в следния състав:

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: Пламен Горелски

при участието на секретаря Макрина Христова, като разгледа дело номер **333** по описа за **2012** 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. Закона за държавния служител (ЗДСл.) и Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация (НУРАСДА).

Образувано е по жалбата от Е. В. А., против Заповед № 713/21.12.2011 г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ (ИА „АА“), с която, на основание чл. 107, ал. 2 от Закона за държавния служител е прекратено служебното правоотношение с жалбоподателя, на длъжността „главен инспектор“ в Областен отдел „Контролна дейност – ДАИ“, [населено място].

В съдебно заседание жалбоподателят се явява лично, заедно с упълномощен адвокат, поддържа жалбата и заявява искане за присъждане на разноски.

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

В жалбата са изложени подробно аргументирани доводи за незаконосъобразност на заповедта. Счита се, че: е налице несъответствие между длъжността, която реално е изпълнявал държавният служител и длъжността, за която е оценяван; изводите на оценяващия ръководител не са подкрепени с доказателства; поставената от оценяващия ръководител оценка, след проведената междинна среща не предполага последващото атестиране да приключи с определяне на най-ниската оценка; оценките по отделните показатели не отговарят на обективните факти.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С.- ГРАД, въз основа на доказателствата, съставляващи административната преписка, приема за установено следното.

Жалбоподателят Е. В. А. е бил назначен на длъжност „главен инспектор” в Областен отдел „Контролна дейност – ДАИ” – С.. Със Заповед № 572/04.11.2010 г. (л. 57) изпълнителният директор на Агенцията, на основание чл. 9 и чл. 16, ал. 1 ЗДСл. е разпоредил на държавния служител да изпълнява длъжността „началник” на същия областен отдел. Действието на тази заповед на практика е било продължено с издадени впоследствие заповеди №№ 224/26.04.2011 г. (л. 55) и 581/21.10.2011 г. (л. 56). Така, след възлагане от органа по назначаването Е. А. е изпълнява длъжността „началник” на Областен отдел „Контролна дейност – ДАИ” – С., през периода от 04.11.2010 г. до м. 12.2011 г., когато е било прекратено служебното му правоотношение. С оспорената Заповед № 713/21.12.2011 г. изпълнителният директор е прекратил служебното правоотношение с държавния служител, като се позовавал на разпоредбата на чл. 107, ал. 2 ЗДСл., имайки предвид получената при атестиране възможно най – ниска обща оценка на индивидуалното изпълнение на длъжността. Оценяването е за периода от 01.12.2010 г. до 30.11.2011 г. и е извършено въз основа на изготвен на 24.11.2010 г. работен план (формуляр на л. 13), с който са поставени за изпълнение цели, описани в точки от 1 до 13. В този формуляр е посочена титулярната длъжност на държавния служител – „главен инспектор”, както и временно заеманата – „и.д. началник на Областен отдел „КД-ДАИ” – С.”. Целите, описани в работния план са характерни за длъжност „началник на Отдел „КД-Д.”. Планът е подписан от държавния служител и от оценяващия ръководител Р. Т., в качеството му на главен директор на Главна дирекция „Контролна дейност- ДАИ”. На 07.07.2011 г. е проведена междинна среща на служителя с оценяващия ръководител Х. Г., временно изпълняващ длъжността „главен директор на ГД „Контролна дейност - ДАИ”. За междинната среща е попълнен формуляр (л. 16), в който отново изрично е отразена, както титулярната длъжност, така и временно изпълняваната длъжност „началник” на областния отдел, и в който оценяващият ръководител е направил коментар на изпълнението на заложените в работния план цели. Коментарът, изложен в тринадесет пункта, съобразно целите от работния план съдържа единствено положителни оценки за начина на изпълнение, като са цитирани и конкретни данни, включително в проценти (по точки 1,2 и 3) на изпълнението. Проведена е на 16.11.2011 г. заключителна среща между служителя и оценяващия го ръководител, който по това време е Н. В.. Съставен е формуляр (л. 18), в който са посочени поставените общи оценки по показателите за оценка изпълнението на длъжността, така както са определени в чл. 16 от НУРАСДА - степента на реализация на целите от работния план; степента, в която са постигнати изискванията към изпълнението на преките задължения, определени в длъжностната характеристика на заеманата длъжност; показаните компетентности. Оценките по общо осемте критерии са „3”, с изключение на оценките за „изграждане на отношения” (пункт 3) и за „познаване на заинтересованите страни” (пункт 4), които са със степен „2”. Според дефиницията на чл. 17 от Наредбата оценка „2” означава, че оценяваният като цяло е постигнал целите в работния си план, а оценка „3”, че като цяло не е постигнал целите в работния си план. Въз основа на оценките по отделните показатели оценяващият ръководител е поставил обобщаваща обща оценка на изпълнението на длъжността „5”, което, според определението на чл. 23 НУРАСДА означава „Неприемливо изпълнение - оценяваният системно изпълнява работата под нивото на изискванията за длъжността”. Този формуляр е подписан от жалбоподателя със забележката, че не е съгласен с

оценката. На 18.11.2011 г., рамките на определения в чл. 28, ал. 2 НУРАСДА срок е подал възражение, адресирано до изпълнителния директор (л. 21). Представен е от ответника (л. 26) формуляр, приложение № 4, към чл. 29, ал. 2 от Наредбата, в който длъжността на жалбоподателя е посочена като „главен инспектор”. С коментар, че „оценката е мотивирана и правомерно поставена и мотивите, посочени във възражението не отразяват обективно работата на служителя, а отразяват дейността на отдела” контролиращият ръководител е потвърдил поставената оценка „5 – неприемливо изпълнение”. В този формуляр не е посочено име и длъжност на контролиращия ръководител, но сравняването на подписи дава основание на Съда да приеме, че като контролиращ се е произнесъл главният секретар на ИА „АА”, защото подписът, положен върху формуляра на л. 26 е идентичен с този, положен от Д. В. В. върху Заповед № 665/13.12.2010 г. (л. 50), с която е назначен на тази длъжност. Такова е и твърдението на процесуалния представител на ответника, изложено в писмените му бележки.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С. – ГРАД, въз основа на доказателствата приема от правна страна следното.

Заповедта, с която е прекратено служебното правоотношение - Заповед № 713/21.12.2011 г. е връчена на оспорващия на 23.12.2011 г. и подадената чрез административния орган жалба е процесуално допустима, за да бъде разгледана по същество.

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

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 и наличието на получена възможно най - ниска обща оценка при атестиране. Прекратяването на това основание 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 наличието на правопораждащия юридически факт – получена възможно най – ниска обща оценка.

Условията и редът за атестиране на служителите в държавната администрация са уредени в едноименната наредба. 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 Устройствения правилник на ИА „АА” структура оценяващ за случая е бил държавен служител на длъжност „главен директор” на Главна дирекция „Контролна дейност- ДАИ”, а според чл. 5, ал. 1 НУРАСДА контролиращ ръководител винаги е този, на когото е непосредствено подчинен оценяващият ръководител. По аргумент от ал. 2 на чл. 5 от Наредбата, както и по аргумент от чл. 11 от Устройствения правилник на ИА „АА” контролиращ се явява главният секретар. Непосочването в цитирани по – горе формуляри на имената на оценявания и на контролиращия не е основание да се приеме, че същите не отговарят на изискванията за форма, и че този недостатък ги опорочава.

Както вече се каза, с въведената през 2006 г. нова разпоредба на ал. 2, чл. 107 ЗДСл. бе дадена допълнителна възможност за прекратяване на служебно правоотношение с държавен служител, като на практика от решаващо значение са нормите на НУРАСДА. Изричната разпоредба на чл. 29, ал. 1 НУРАСДА 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. 3 на чл. 76 ЗДСл., оценката на изпълнението на длъжността на държавния служител следва да бъде мотивирана, като се основава на обективно установени факти и обстоятелства. Наличието на мотиви е част от изискванията за законосъобразност на административния акт и по аргумент от чл. 169 АПК подлежи на съдебен контрол.

Показателите (критериите), които следва да бъдат взети предвид от оценяващия и от контролиращия за държавните служители, заемащи ръководни длъжности извън тези на висшите (по смисъла на чл. 5, ал. 2 ЗДСл.) държавни служители, са дефинирани в чл. 19, ал. 2 от Наредбата. Показателите за оценяване компетентността на жалбоподателя, като изпълняващ длъжността „началник на отдел” са регламентирани подробно в седем пункта - аналитична компетентност; ориентация към резултати; изграждане на отношения; познаване на заинтересуваните страни; комуникативна компетентност; лидерска компетентност; управленска компетентност. Смисълът, вложен във всеки един от тези показатели е подробно дефиниран. Така например оценяването, дали служителят притежава аналитична компетентност (т. 1) означава оценяващият ръководител да прецени неговите умения за разделяне на съставни части и разглеждане на проблемите в дълбочина и за ориентиране в тяхната структура и причинност; познаване и ползване на нормативните актове, свързани с дейността на служителя; умения за откриване на пропуски в аргументите, засягащи дадена теза; умения за отчитане на различни гледни точки, мотиви и интерпретации за дадено събитие и/или за изграждане на цялостна картина на ситуация; умения за намиране на нови начини за решаване на проблеми; умения за рационална преценка на положителните и отрицателните страни на възможните варианти за решение; умения за аргументиране на предложения и решения. Оценяването на степента на ориентация към резултати (т. 2) предполага оценяване на: уменията за разделяне на съставни части на цялостни стратегии в конкретни програми, дейности и задачи; умения да изисква спазването на стандарти за качество на изпълнението; умения да създава организация на работата по отношение на отговорностите и да определя ясни критерии и срокове за постигане на целите и задачите; умения за планиране и координация на работата и за определяне текущите приоритети по начин, осигуряващ възможно най-добър краен резултат, с прилагане на информационни и комуникационни технологии; умения за осъществяване на непрекъснат контрол по постигането на целите. Дефинирането на критериите означава, че когато оценяващият ръководител поставя оценките си, той следва да изложи подробни и обосновани мотиви за това, защо приема за обективна оценката „3” (наличие на значими, свързани със съответната компетентност неточности или непълноти в знанията и уменията, необходими за успешното изпълнение на длъжността, и/или недостатъчно добро използване на наличните знания и умения – чл. 22, ал. 1, т. 3). Необходимо е тези мотиви да съответстват на конкретните критерии. Задължението на оценяващия да извърши преценката на изпълнението на длъжността безпристрастно, честно и компетентно, въз основа на обективно установени факти и

обстоятелства, както и да мотивира писмено отделните оценки е вменено и с разпоредбата на чл. 25, ал. 1 от наредбата. В процесния случай оценяващият ръководител е мотивирал оценките, които е поставил, абстрактно и общо, без да посочи, въз основа на кои обективно установими (установени) факти и обстоятелства е изградил както оценките по отделните показатели, така и общата оценка „5”. Например, поставената оценка „3” по показател III. А – Степен на реализация на целите от работния план е мотивирана така: „Целите, заложи в работния план не са постигнати в пълен обем и нямат необходимата ефективност”. Тази констатация обаче е в противоречие с коментара, който е направен от оценяващия ръководител във формуляра от междинната среща (л. 16). За да обоснове решението си за поставяне на заключителна оценка „3” оценяващият е дължал да изложи подробни и убедителни мотиви, защо е приел непълно изпълнение на целите от работния план, без необходимата ефективност, както и въз основа на какви обективни факти и обстоятелства е изградил това заключение. Същото се отнася и до останалите оценки, по показателите III. Б, III. В. Неизлагането на подробни мотиви Съдът приема за липса на мотиви, въз основа на които да може да извърши дължимата проверка за законосъобразност на оспорения административен акт. Излагането на подробни мотиви от страна на оценяващия ръководител е било необходимо в още по – голяма степен, тъй като (както бе споменато по – горе в решението) на отделните етапи за оценка на изпълнението функциите на оценяващ ръководител са извършвани от трима различни държавни служители, изпълнявали длъжността „главен директор на Главна дирекция „Контролна дейност- ДАИ”. Липсата на подробни и конкретни мотиви не е била преодоляна и от контролиращия ръководител, който се е задоволил да се произнесе по подаденото възражение с мотиви, че „оценката е мотивирана и правомерно поставена”. Неизлагането на мотиви пряко рефлектира върху жалбоподателя и засяга правото му да се защити срещу поставената неблагоприятна оценка на изпълнение на служебните задължения, която е послужила като материалноправно основание за прекратяване на правоотношението му. Заповедта, с която е прекратено служебното правоотношение е издадена от компетентния административен орган, в едномесечен срок от получаване на възможно най-ниската обща оценка при атестиране. Същата обаче е постановена в нарушение на установеното в чл. 59, ал. 1 АПК общо изискване 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 установени конкретни факти и обстоятелства оценяване на изпълнението на заеманата от жалбоподателя длъжност. Този извод определя жалбата срещу заповедта за прекратяване на служебното правоотношение като основателна. На това основание издадената от директора на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация” Заповед № 713/21.12.2011 г. подлежи на отмяна. Този изход на съдебния спор определя като основателна и претенцията на оспорващия, да му бъдат възстановени разноските за водене на делото, които е направил – 10 лева платена държавна такса (л. 2) и 360 лева заплатено възнаграждение на адвоката (л. 48). Водим от горното и на основание чл. 172, ал. 2, вр. ал. 1 и чл. 143, ал. 1 АПК Административен съд София - град, 14^{-ти} състав

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ по жалбата от Е. В. А. Заповед № 713/21.12.2011 г., издадена от изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация”, с която, на основание чл. 107, ал. 2 от Закона за държавния служител е прекратено служебното правоотношение с жалбоподателя, на длъжността „главен инспектор” в Областен отдел „Контролна дейност – ДАИ”, [населено място].

ОСЪЖДА Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация” да възстанови на Е. В. А. – ЕГН: [ЕГН], [населено място], [улица], № 32, етаж 2, ап. 5 направените разноски по делото и възнаграждение за един адвокат, в общ размер на 370 лв. (триста и седемдесет лева).

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

СЪДИЯ: