

РЕШЕНИЕ

№ 2082

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 **453** 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 Т. В. Г., против Заповед № 727/29.12.2011 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 е представляван от упълномощен адвокат, който 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.

С жалбата и със становището по същество, се поддържат доводи за незаконосъобразност на заповедта, изразяваща се в допуснати нарушения на административнопроизводствените правила и на НУРАСДА. Счита се, че: е налице несъответствие между длъжността, която реално е изпълнявал държавният служител и длъжността, за която е оценяван; поставената от оценяващия ръководител оценка не отразява безпристрастно и обективно изпълнението на длъжността, и не се основава на конкретни факти и обстоятелства.

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

Жалбоподателят Т. В. Г. е бил назначена на длъжност „главен инспектор” в Областен отдел „Контролна дейност – ДАИ” – П., при ИА „АА”. Със Заповед № 104/11.03.2010 г. (л. 15) 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, до назначаване на титуляр, но за не - повече от шест месеца. Сроктът на изпълняване на длъжността „началник” е продължен с издадена впоследствие Заповед № 484/13.09.2010 г. (л. 16), действието на която обаче е било предсрочно прекратено със Заповед № 0076/14.02.2011 г. (л. 17), считано от 15.02.2011 г. и 581/21.10.2011 г. (л. 56). Така, след възлагане от органа по назначаването Т. Г. е изпълнява временно длъжността „началник” на Областен отдел „Контролна дейност – ДАИ” – П., през периода от 15.03.2010 г. до 14.02.2011 г. През периода от 15.02.2011 г. до 29.12.2011 г. тя е продължила да изпълнява служебни задължения на длъжността „главен инспектор” в същия областен отдел. С оспорената и предмет на съдебното производство Заповед № 727/29.12.2011 г. изпълнителният директор на ИА „АА” 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. Оценяването (атестирането) 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. 33 от делото), 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” – П.”. Целите, описани в работния план са характерни за длъжност „началник на Отдел „КД-ДАИ”. Планът е подписан от държавния служител и от оценяващ ръководител, чието име и длъжност не е вписано. На 13.07.2011 г. е проведена междинна среща на служителя с оценяващ ръководител. За междинната среща е попълнен формуляр (л. 36), в който е отразена само титулярната длъжност на оценявания – главен инспектор. Оценяващият ръководител, който отново не е посочил името и длъжността си е направил само положителни коментари на начина на изпълнение. От страна на ответника е представен формуляр за оценка на индивидуалното изпълнение на длъжността „главен инспектор” (л. 37), в който е документирано, че на 18.11.2011 г. с Г. е проведена заключителна среща между нея и оценяващия ръководител, който е посочен с име Ч. С., но без да е посочена длъжността му. В този формуляр 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 всички от общо шестте критерии са „3”, което, според дефиницията на чл. 17 от Наредбата оценка означава, че оценяваният 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 - Неприемливо изпълнение - оценяваният системно изпълнява работата под нивото на изискванията за длъжността” (чл. 23 НУРАСДА). Този формуляр не е подписан от жалбоподателя. На 29.11.2011 г., в рамките на определения в чл. 28, ал. 2 НУРАСДА срок Т. Г. е подала възражение (л. 40), адресирано до и.д. главен директор на Главна

дирекция „КД – ДАИ”, при ИА „АА” Н. В.. Представен е от ответника (л. 46) формуляр, приложение № 4, към чл. 29, ал. 2 от Наредбата, в който е записано становище на контролиращ ръководител: „Потвърждавам поставената оценка „5”. Поставена е дата 02.12.2011 г. и е положен подпис, без да е посочено името на контролиращия. Във формуляр за оценка на индивидуалното изпълнение на длъжността „главен инспектор”, приложен на л. 37, в раздела „коментар на контролиращия ръководител (л. 39) на ръка е записано също: „потвърждавам поставената оценка 5”, поставена е дата 02.12.2011 г. и е положен подпис за Н. В., без да са изложени конкретни мотиви.

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

Заповедта, с която е прекратено служебното правоотношение - Заповед № 727/29.12.2011 г. е връчена на оспорващия на 30.12.2011 г. и подадената чрез административния орган на 13.01.2012 г. 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.

Жалбата е основателна.

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 (чл. 15, ал. 3) оценяващ за случая е бил държавен служител на длъжност „началник” на Областен отдел „Контролна дейност – ДАИ” – П., а според чл. 5, ал. 1 НУРАСДА, чл. 15, ал. 2 и чл. 18 от устройствения правилник контролиращ ръководител е директорът на Главна дирекция „Контролна дейност- ДАИ”. Непосочването в цитирани по – горе формуляри на имената на оценявания и на контролиращия според Съда не е основание да се приеме, че оценките са извършени от некомпетентни органи, тъй като съпоставянето на цитираните по – горе доказателства сочи обратното.

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, 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. От друга страна показателите за компетентности, по които се оценяват служителите, заемащи експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции, са пет на брой и са упоменати в чл. 20, ал. 1: аналитична компетентност; ориентация към резултати; изграждане на отношения; познаване на заинтересуваните страни; комуникативна компетентност. Сравнителният анализ на двете групи показатели сочи почти пълна идентичност, като служителите на ръководни длъжности се оценяват и по отношение притежавана лидерска и управленска компетентност.

Видно от коментиранияте по – горе заповеди на изпълнителния директор на ИА „АА”, жалбоподателят Г., през периода на оценяване – 01.12.2010 г. - 30.11.2011 г. е изпълнявала две длъжности – началник на областния отдел (от 01.12.2010 г., до 15.02.2011 г.) и „главен инспектор – от 15.02.2011 г., до края на периода за оценяване. Задълженията на началник на отдела са изпълнявани общо 75 дни, а тези на „главен инспектор” – 285 дни. Нормата на чл. 9, ал. 1 от наредбата определя, че при преназначаване на друга длъжност в същата администрация, както и при временно

преминаване на държавна служба в друга администрация, служителят се оценява за изпълнението на тази длъжност, която е заемал по-дълго в периода за оценяване. Очевидно Г. е изпълнявала по – дълго длъжността „главен инспектор”, но описаните в работния ѝ план цели (л. 33 и сл.) изцяло съответстват като цяло на функциите, вменени на областните отдели „КД-ДАИ” с чл. 18а от устройствения правилник на ИА „АА”. Ответникът не е представил доказателства за утвърден друг работен план за експертната длъжност с аналитични функции. Липсата на такъв работен план Съдът преценява като нарушаване на изискванията на специалната наредба за атестиране, защото е основание за възникване на съмнение, въз основа на какви обективни критерии оценяващият ръководител е изградил своята субективна оценка за качеството и степента на изпълнение на служебните задължения.

Определянето на критериите за оценка изпълнението на диференцираните с наредбата длъжности - ръководни (висши държавни служители и други ръководни) и експертни 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 установими 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: „ До края на оценъчния период целите, поставени в работния план като цяло не са изпълнени. Липсва изпълнение на основни показатели от работния план”. Тази генерална констатация е в противоречие с коментара, който е направен от оценяващия ръководител във формуляра от междинната среща (л. 36). За да обоснове решението си за поставяне на заключителна оценка „3” оценяващият е длъжал да изложи подробни и убедителни мотиви за това: защо е приел непълно изпълнение на целите от работния план, без необходимата ефективност; неизпълнение на кой работен план е приел и за коя длъжност; 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. Липсата на подробни и конкретни мотиви не е била преодоляна и от контролиращия ръководител, който се е задоволил да се произнесе по подаденото възражение лаконично. 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 № 727/29.12.2011 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 – 4 лева и 50 ст. (л. 70) и 600 лева заплатено възнаграждение на адвоката (л. 72).

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 Т. В. Г. Заповед № 727/29.12.2011 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 Т. В. Г. – ЕГН: [ЕГН], [населено място], [улица], № 100, етаж 5, ап. 10 направените разноски по делото и възнаграждение за един адвокат, в общ размер на 604, 50 лв. (шестстотин и четири лева и 50 стотинки).

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

СЪДИЯ: