

РЕШЕНИЕ

№ 54

гр. Перник, 24 април 2012 год.

В И М Е Т О Н А Н А Р О Д А

Административен съд - Перник, в публично съдебно заседание на двадесет и шести март през две хиляди и дванадесета година в състав:

СЪДИЯ: Слава Георгиева

при секретаря И.И., като разгледа докладваното от съдията административно дело № 17 по описа на съда за 2012г., за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от Административно процесуалния кодекс /АПК/ във връзка с чл. 107 от Закона за държавния служител /ЗДСл./

Образувано е по жалба на И.С.А. *** против заповед № 2 от 21.12.2011г. на Кмета на община Перник, с която служебното ѝ правоотношение е прекратено на основание чл. 107, ал. 2 от ЗДСл., поради получаване на възможно най-ниската оценка при атестиране. Жалбодателката поддържа, че заповедта е незаконосъобразна, тъй като оценката е изготвена от лице, което не е било компетентно да действа в качеството съответно на оценяващ ръководител и е подписана от лице, което няма преки впечатления от работата ѝ. Освен това се твърди нарушение на чл. 12, ал. 1, чл. 13, ал. 2, както и липса на проведена заключителна среща по смисъла на чл. 14, ал. 2 на Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация (НУРАСДА). Излагат се ѝ доводи, че оценяващият ръководител няма никакви преки впечатления от работата ѝ и в тази връзка счита, че поставените ѝ оценки в атестационния формуляр за периода от 01.12.2010г. до 30.11.2011г. не са обективни. С оглед на това моли заповедта да бъде отменена, като и се присъдят направените по делото разноски.

Ответникът по жалбата Кмета на община Брезник чрез процесуалния си представител оспорва жалбата. Излага съображения, че лицата, провели атестирането имат правомощия на оценяващ ръководител, спазени са регламентирани в НУРАСДА административнопроизводствени правила по атестирането, като получената оценка е обективна и точна, с оглед, на което напълно законосъобразно кмета на общината е прекратил служебното правоотношение с жалбоподателката. С оглед на това моли заповедта, да бъде оставена в сила като правилна и законосъобразна. Не претендира присъждане на разноски

Административен съд-Перник, след преценка на събраните по делото доказателства, становищата на страните и проверка на оспорвания административен акт по реда на чл. 168, ал. 1 от АПК, намира за установено следното:

Жалбата е процесуално допустима. Подадена е от лице, което е пряко засегнато от издадения и обжалван административен акт и има правен интерес от оспорването. Спазен е предвидения срок по чл.149, ал.1 от АПК.

Разгледана по същество жалбата е основателна.

Жалбодателката е назначена на длъжност "Директор на дирекция "ТСУ"/Главен архитект в община Брезник на 31.03.2009 г., която длъжност е заемала до 22.12.2011г.,

когато със заповед № 2/21.12.2011г. на Кмета на община Брезник е прекратено служебното ѝ правоотношение. Видно от приложената длъжностна характеристика за длъжността "Директор на дирекция "ТСУ"/Главен архитект пряк ръководител на жалбодателката е зам. кмета на общината. Видно от длъжностната характеристика за длъжността "зам. кмет" същият е пряк (оценяващ)ръководител за дирекция "ТСУ". Видно от длъжностна характеристика за длъжността "главен секретар" това лице организира атестирането на служителите и е оценяващ ръководител на директора на дирекция "АПНО" и на останалите директори на дирекции, когато ресорните зам. кметове не са извършили процедурите по отделните етапи на оценка по НУРАСДА. От представен протокол № 8 от 09.06.2008г. е видно, че в състава на специализираната администрация е включена дирекция "ТСУ", като главния архитект е директор на дирекция "ТСУ".

По делото е приложен към административната преписка формуляр за оценка на индивидуалното изпълнение на длъжността Директор на дирекция "ТСУ"/Главен архитект за периода от 01.12.2010г. до 30.11.2011г.. От него е видно, че на 06.12.2010г. е изготвен работен план на А. за длъжността "Директор на дирекция и Главен архитект, че на 15.07.2011г. е проведена междинна среща с оценяващ ръководител – Иван Борисов, като последният е направил коментар, че в плана липсва конкретика, а от там и обективни критерии за неговото изпълнение и че на 29.11.2011г. дадена оценка 5 "неприемливо изпълнение". А. писмено е коментирала забележката, като е изразила несъгласието си с поставената оценка, като е вписала, че "оценяващия ръководител няма впечатления от работата ми". В законоустановения 7-дневен срок - на 06.12.2011г. А. е подала и писмено възражение до контролиращия ръководител, който на 08.12.2011г. е изложил съображения, че оценката се гради на резултати от системата за контрол на качеството "Акстър" и че общата оценка е формирана на основа на лоши оценки по всички показатели. С тези мотиви е възприел общата крайна оценка, поставена от оценяващия ръководител като обективна, мотивирана и обоснована. След получаване на окончателната оценка, която е най-ниската възможна при атестиране, кмета на община Брезник е издал заповед № 2 от 21.12.2011г., с която е прекратил служебното правоотношение на жалбодателката И.С.А. на основание чл. 107, ал. 2 от ЗДСл.

В хода на съдебното производство бяха допуснати като свидетели лицата Моника Б., Ема Михайлова и Иван Борисов.

От свидетелските показания на Моника Б. състава приема единствено, че тя е служителката, която е отговаряла за процедурата по атестирането, като е разпечатвала празните формуляри и е нанасяла името и длъжността на всеки от служителите след което ги е предоставяла на директорите на дирекции и това е извършено в началото на м. 12.2010г..

Свидетелката Ема Михайлова е била зам. кмет на община Брезник по териториално и селищно устройство и общинска собственост и пазари до м. 11.2011г.. Същата е категорична, че за 2011г. докато тя е била на работа на нея лично не са ѝ давани атестационни формуляри от Моника Б. за да ги оформя. От показанията става ясно, че към атестирането на служителите в общината се е подхождало формално, тъй като всички служители са се стремили да вършат служебните си задължения, а атестирането е оставало на заден план.

Свидетелят Иван Борисов заема длъжността главен секретар на община Брезник. Свидетелските му показания са дадени под страх от наказателна отговорност. Категоричен е, че работния план се изготвя съвместно с прекия ръководител, като в случая А. го е изготвила сама без да го съгласува със зам. кмета. Борисов заявява, че към 06.12.2011г. не е разговарял с А. във връзка с работния ѝ план, но го е подписал.

По отношение на междинната среща показанията му са непоследователни и нелогични. Твърди, че зам. кмета е подхождал несериозно, поради което той е разговарял с А. относно работния ѝ план без да уточнява на коя дата. След това казва: “би трябвало да се извърши разговор със служителите” и най-накрая “едва след като видях работния план отидох да разговарям, но работния план остана същия, като целите бяха неясни, размити и без конкретен срок” и на 15.07.2011г. е положил своя подпис. По отношение на заключителния етап от атестирането е категоричен, че новият зам. кмет с негово съдействие е оформил атестационния формуляр, като оценките по отделните позиции са давани от Борисов.

Въз основа на така изслушаните и възприети свидетелски показания, за съда се налага убеждението, че атестирането на държавните служители в община Брезник се е извършвало формално, без да се спазват разписаните в НУРАСДА правила. Спорният атестационен формуляр е официален диспозитивен документ и като такъв се ползва с формална доказателствена сила. В настоящия съдебен процес жалбоподателя успя да докаже, тезата си, че на 06.12.2010г. не е изготвен съгласуван работен план, на 15.07.2012г. не е провеждана междинна среща, а на 29.11.2011г. е направена оценка по изпълнението на длъжността, но не е провеждана заключителна среща. В подкрепа на това са дадените свидетелски показания на Ема Михайлова и Иван Борисов, които в цялост кореспондират и с представено по делото становище от 17.02.2012г. подписано от кмета на общината, от което е видно, че към 06.12.2010г. и 15.07.2011г. изпълняващата длъжността зам. кмет-Ема Михайлова е била на работа.

Така установените факти настоящият състав възприе от представената и приета като доказателство по делото административна преписка и от събраните в хода на съдебното производство гласни и писмени доказателства. Въз основа на така възприетата фактическа обстановка се налагат следните правни изводи:

Оспорената заповед е издадена от компетентния съгласно чл. 108 от ЗДСл орган по назначаването, в предвидената в същия текст писмена форма и съдържа посочените в нормата реквизити. Служебното правоотношение на жалбоподателката е прекратено, след като същата е получила при атестиране възможно най-ниската оценка за индивидуално изпълнение на длъжността.

Съгласно чл. 4, ал. 1 от НУРАСДА оценяващ е ръководителят, на когото съответният служител е подчинен. В случая от събраните по делото доказателства по безспорен начин се установява, че от 31.03.2009г. /дата на възникване на служебното правоотношение/ непосредствен ръководител на А., която е заемала длъжността Директор на дирекция “ТСУ”/”главен архитект” в община Брезник е зам. кмета на община Брезник с ресор териториално и селищно устройство и общинска собственост-Ема Михайлова, която е изпълнявала тази длъжност до 08.11.2011г., на която дата е прекратено трудовото ѝ правоотношение. Съгласно чл. 8 от Закона за администрацията административното ръководство на администрацията се осъществява от секретар на общината, който ръководи съответната администрация, като координира и контролира административните звена за точното спазване на нормативните актове и на законните разпореджения на органа на държавна власт и отговаря за планирането и отчетността при изпълнение на ежегодните цели на администрацията. Правомощията на секретаря на общината са посочени в чл. 43, ал. 3 от ЗМСМА, като в ал. 4 е посочено, че той изпълнява и други функции, възложени му от кмета на общината, със закон или с друг нормативен акт. В чл. 6, ал. 2 от ЗДСл е предвидена възможността органът по назначаването да възлага свои правомощия на секретаря на общината, но в конкретния случай кмета е контролиращ орган и като такъв би могъл да делегира на секретаря тези си правомощия. В подкрепа на последното е и разпоредбата на чл. 5, ал. 2 от НУРАСДА, която е кратка и ясна, че за главните директори и директорите на дирекции,

в каквато хипотеза е процесния случай контролиращ ръководител е органът по назначаването, който може да възложи тези си функции на свой заместник. Нищо по различно не е предвидено и в устройствения правилник на общинската администрация, където в чл. 24, т. 2 е посочено, че главния секретар организира атестирането на служителите в администрацията. В представената длъжностна характеристика има запис, че главния секретар е оценяващ ръководител на Директори на дирекции, когато ресорните зам. кметове не са извършили процедурите в отделните етапи на оценка на индивидуалното им участие по НУРАСДА. Този запис е нищожен, тъй като противоречи на чл. 6, ал. 2 от ЗДСЛ. Отделно от това не са ангажирани никакви доказателства/докладни, предложения, сигнали/, от който да е видно, че ресорните зам. кметове не са изпълнявали процедурите по атестирането. Горното и при положение, че са налице безспорни доказателства, че ресорният зам. кмет е бил на работа на посочените дни мотивира състава да приеме, че първия и втория етап са извършени от лице, на което не са възложени от кмета на общината правомощия, нито закон или друг нормативен акт му ги е вменил.

В случая законите изисквания за оценка на индивидуалното изпълнение на длъжността са спазени само формално. Съгласно чл. 11 от наредбата, атестирането чрез оценяване на изпълнението на длъжността включва следните три етапа, които са изготвяне и съгласуване на работен план в началото на периода; междинна среща в средата на периода и заключителна среща и определяне на обща оценка на изпълнението на длъжността в края на периода. Законодателят е предвидил изготвянето и съгласуването на работния план да се извършват съвместно от оценяващия ръководител и от оценявания. В конкретния случай, работния план е изготвен единствено от оценявания, като в него не са определени цели и изискванията към изпълнението, които оценяваният трябва да реализира през периода. Налице е нарушение на чл. 12, ал. 1 и ал. 2 от наредбата, което от своя страна е довело и до нарушение на чл. 12, ал. 4. Целите, определени в работния план на оценявания, трябва да са в максимална степен конкретни, измерими, постижими, ориентирани към резултати и определени във времето, като в тази връзка е императива, който сочи за съгласуваност на работния план с оценявания ръководител. Изготвеният в нарушение на посочените разпоредби работен план, не е дал най-малкото възможност да се постави оценка по показателя степен на реализация на целите, което обстоятелство се е отразило и върху поставената най-ниска обща оценка, послужила като правно основание по чл. 107, ал. 2 от ЗДСЛ за прекратяване на служебното правоотношение с А.. След като няма поставена конкретна цел, постигане на определени резултати, то няма как реално и обективно да се оценява през третия етап постигане на целта и резултата. Всеки етап от процедурата има самостоятелно значение, а работния план е основа за оценка на поставена цел и изпълнение за конкретен период. Първият етап е **съвместен** между оценяващ и оценяван и предполага ясно дефинирани цели за постигане на конкретни резултати и неспазването му е съществено нарушение.

Втория етап съгласно чл. 13, ал. 1 е провеждане на междинна среща между оценяващия ръководител и оценявания, като на тази среща те правят преглед на изпълнението на длъжността на оценявания относно реализирането на целите, определени в работния план, и изпълнението на задълженията от длъжностната характеристика. Налага се убеждението, че на посочената дата 15.07.2011г. "главния секретар" за първи път е обърнал внимание на работния план и поставените в него цели, с оглед направения от него коментар и дадените в тази връзка свидетелски показания от него. Това потвърждава още веднъж обстоятелството, че работния план не е съгласуван и е нарушена разпоредбата на чл. 12, ал. 2 от наредбата. В конкретния случай състава приема, че е недопустимо в междинната среща оценяващия ръководител

да прави коментар касателно работния план, който по документ го е съгласувал и е приел, че така както е разписан е конкретен, измерим и постижим. Нормативно разписано е, че при необходимост някои от целите в работния план на оценявания могат да се прецизират или коригират, като това се извършва от оценявания. В случая оценяваният ръководител не е сторил това. При това положение следва да се споделят доводите на защитата, че въобще не е имало междинна среща между оценяващ ръководител и оценяван, което е съществено нарушение на административно производствените правила.

Третият етап от атестирането съгласно разпоредбата на чл. 14 от наредбата е заключителна среща, на която оценяваният ръководител и оценяваният обсъждат степента, в която са изпълнени целите на работния план; степента, в която са постигнати изискванията към изпълнението на преките задължения; степента, в която оценяваният е показал компетентностите, необходими за ефективното изпълнение на заеманата длъжност и подходящите действия за обучение и развитие на служителя през следващия период. Настоящия състав приема, че по делото липсват доказателства, от които да е видно заключителната среща кога се е състояла. Този извод се подкрепя и от коментара направен от атестирания служител на 29.11.2011г. относно дадената вече оценка от изпълняващия длъжността зам. кмет, поради което е налице съществено нарушение на НУРАСДА. Непровеждането на заключителна среща дискредитира определената от оценяваният ръководител обща оценка, доколкото е недопустимо оценяването на база част от етапите по атестирането. В случая е налице и друго съществено нарушение изразяващо се в нарушаване на разпоредбата на чл. 25 от наредбата, която разписва, че оценяваният ръководител е длъжен да извърши преценката на изпълнението на длъжността безпристрастно, честно и компетентно въз основа на обективно установими факти и обстоятелства и е длъжен да мотивира писмено своите оценки, като вписва мотивите в съответните полета от раздел III на формуляра за оценка. В случая от събраните доказателства се установява, че оценяваният ръководител зам. кмета Бъчваров е започнал своя трудов стаж в община Брезник и на 29.11.2011г. е постъпил за първи ден на работа, видно от представен по делото трудов договор № 11 от 28.11.2011г.. В този пръв за него работен ден е направил оценка за изпълнение на длъжността на А.. При това, мотивите на оценяваният ръководител са общи, без конкретизация и без да посочват никакви "обективно установими факти и обстоятелства", мотивирали го да даде въпросните оценки. При оценяване на компетентността по ал. 2, т. 4 на чл. 19 се отчитат получените сигнали и жалби във връзка с обслужването на потребителите, а в случая се цитира деловодна програма, която няма пряко отношение. Настоящия състав приема, че Бъчваров не познава работата на оценяваната, не познава изпълнението на извършваната от нея работа на длъжността директор дирекция/"главен архитект", нито познава личностните й качества, поради което не би могло да постави компетентна, честна и безпристрастна оценка на работата й, и с действията си е нарушил чл. 25 от наредбата. От съвкупната преценка на доказателствата се налага извода, че в действителност оценяването писмено е оформено от зам. кмета на общината под умелото ръководство на главния секретар на общината, който в съдебно заседание направи изявления в тази насока. При цялостен и задълбочен прочит на НУРАСДА и на ЗДСл не се открива хипотеза за "съвместно творчество осъществявано от две и повече лица при изготвяне на оценките по изпълнение на длъжността". Горното мотивира състава да приеме, че са налице съществени нарушения на административно производствените правила, които накърняват правото на защита на служителя от административен произвол.

От така установеното следва, че атестирането не е проведено в съответствие с условията на Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация, приета с ПМС № 105/21.05.2002 г. и са нарушени чл. 12, чл. 13, чл. 14, ал. 2 и чл. 25 от НУРАСДА. Само когато нормативно уредената процедура за атестация на държавните служители е спазена, изготвената по надлежния ред оценка съставлява и материално правното основание за постановяване на заповед за прекратяване на служебното правоотношение, поради получена възможно най-ниска обща оценка при атестиране. В случая, констатираните нарушения при извършване на атестирането на жалбодателката обуславят извод за допуснати съществени нарушения на НУРАСДА в процедурата по атестирането, поради което атестацията не може да послужи като материално правно основание за постановяване на оспорваната заповед. Така описаните нарушения са достатъчни да се приеме изводът, че заповедта се явява незаконосъобразна като постановена в нарушение на предвидената в НУРАСДА процедура и това налага нейната отмяна.

При този изход на делото и на основание чл. 143, ал. 1 от АПК Община Брезник следва да бъде осъдена да заплати на жалбодателката направените от нея деловодни разноски в размер на 510 лв., представляващи възнаграждение за един адвокат, съгласно представен и неоспорен от ответната страна по жалбата договор за правна защита и съдействие от 31.01.2012г. и заплатена държавна такса за образуване на делото.

По тези съображения и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, съдия при Административен съд Перник

Р Е Ш И:

Отменя Заповед № 2 от 21.12.2011г. на Кмета на община Брезник, с която е прекратено служебното правоотношение на И.С.А. на основание чл. 107, ал. 2 от ЗДСл - поради получена най-ниска оценка при атестиране.

Осъжда Община Брезник да заплати на И.С.А., с ЕГН *****,*** направените деловодни разноски в размер на 510 /петстотин и десет/ лева.

Решението може да се обжалва пред тричленен състав на Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщението на страните.

Съдия: