

РЕШЕНИЕ

№ 361

гр. София, 20.01.2021 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 43
състав**, в публично заседание на 09.12.2020 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Весела Цанкова

при участието на секретаря Детелина Начева, като разгледа дело номер **2696** по описа за **2020** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от АПК, вр. чл. 124, ал. 1 от Закона за държавния служител (ЗДСл).

Образувано е по жалба на В. В. М., чрез адв. Г. със съдебен адрес [населено място], [улица], ет. 3, ап. 8 срещу заповед №ЧР– 11 – 168/17.02.2020г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Военни клубове и военно – почивно дело“, с която на основание чл. 107, ал. 2 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение с жалбоподателката от длъжността „началник на отдел“ „Почивно дело в страната и чужбина“ в главна дирекция „Военно – почивно дело и военни клубове“ в Изпълнителна агенция „Военни клубове и военно – почивно дело“ с ранг IV – ти страши, считано от 18.02.2020г.

С жалбата се иска отмяна на заповедта като незаконосъобразна, издадена в нарушение на материалния закон и на административнопроцесуалните правила. Твърди се че изготвената оценка е в противоречие с чл. 76, ал. 7 от ЗДСл, не отразява безпристрастно и обективно преценката за изпълнение на длъжността за целия период на оценяване с оглед на обективно установените факти и обстоятелства и в изпълнение на целите на оценяването, регламентирани в чл. 1, ал. 2 от Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация (НУРОИСДА), поради което не обосновава прилагането на чл. 107, ал. 2 от ЗДСл. Подробни възражения са изложени в жалбата, в хода по същество на делото и в писмени бележки. Претендира разности.

Ответникът – изпълнителният директор на Изпълнителна агенция „Военни клубове и

военно – почивно дело“, чрез упълномощения си процесуален представител прави искане за отхвърляне на жалбата като неоснователна и недоказана. Представя писмени бележки. Прави искане за присъждане на юрисконсултско възнаграждение. Съдът, като прецени становищата на страните и доказателствата по делото и направи проверка на основание чл. 168, ал. 1 от АПК във връзка с чл.146 от АПК, приема за установени следните обстоятелства по делото:

Със заповед №ЧР– 11 – 168/17.02.2020г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Военни клубове и военно – почивно дело“, на основание чл. 107, ал. 2 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение с В. В. М. от длъжността „началник на отдел“ „Почивно дело в страната и чужбина“ в главна дирекция „Военно – почивно дело и военни клубове“ в Изпълнителна агенция „Военни клубове и военно – почивно дело“ с ранг IV – ти страши, считано от 18.02.2020г.

Заповедта е издадена във връзка с годишна оценка на изпълнението на длъжността за периода от 01.01.2019г. до 31.12.2019г. и получена окончателна годишна оценка на контролиращия ръководител „неприлежливо изпълнение“.

Видно от формуляра по образец към чл. 19, ал. 1, т. 1 от НУРОИСДА, целите по индивидуалния работен план са формулирани като ръководство и контрол на отдиha на военнослужещите, на организирането на почивки, вкл. извън страната и по програмата С., кореспонденция по С., ръководството на разпределението на картите за почивка, контрол на въвеждането на данни в резервационната система, подпомагане изготвянето на себестойността на услугите, извършване на проучвания за изготвяне на профил на потребителя. Критериите за изпълнение са изготвени карти, резервации, доклади, препоръки, обработени преписки в отдела. Конкретни срокове за изпълнението не са поставени, срокът на всички цели по индивидуалния план е периода на оценката от 01.01.2019г. до 31.12.2019г.

Работният план е подписан от оценяващия ръководител и от оценявания на 30.01.2019г.

Всички цели по работния план, с изключение изготвянето на профил на потребителите, възпроизвеждат изцяло като текст и съдържание преките задължения по длъжностната характеристика за длъжността „началник отдел“ „Почивно дело в страната и чужбина“ (л. 19).

На 17.07.2019г. е проведена междинна среща, във формуляра е вписано, че служителят изпълнява заложените цели в индивидуалния работен план. Изпълнява поставените задачи, като проявява задълбоченост при изпълнението им. Проявява инициативност и гъвкавост при изпълнение на функциите и задълженията. Също така е посочено, че е занижен контрола по спазване на Наредба № Н – 9/18.03.2011г. за военно – почивното дело в отдела. В какво точно се проявява занижения контрол и конкретни случаи, които да обосновават този извод не са посочени. Оценяваният служител е вписал несъгласие с тази част от оценката.

На 22.01.2020г. е поставена оценка на изпълнението, определена от оценяващия ръководител като „неприемливо изпълнение“. Мотивите са съществени слабости и съществени неизпълнения след започване на почивките по ЛЯТО 2019г.

По отношение на първата цел – ръководство и организиране на отдиha на военнослужещите е посочено, че служителят проявява инициативност, но са констатирани много пропуски, конкретно не са посочени, препратено е към съдържанието на формуляра по другите точки.

Втората цел – контрол на разпределението на картите за почивка – ръководителят

счита, че към 26.11.2019г. не са уточнени допълнителните легла и възможния брой лица за настаняване, както и други въпроси във връзка със сезон ЛЯТО 2020г, без същите конкретно да са посочени. Същевременно се отчита, че служителката е била изключена от работните групи и комисии по разпределение на картите за почивка.

Третата цел – контрол върху въвеждането на данните в резервационната система – посочено е издаване на карта за стая 2+1 легла, но реално почиващите са били 2 възрастни и 2 деца, тоест е било налице несъответствие между броя легла и настанените почиващи, при заплатена цена за 2+1 легла.

Четвъртата цел – групови и индивидуални почивки в и извън страната и по С. се посочва проблем с екскурзоводско обслужване на група в П., като предложеният от служителката екскурзовод П. П. е заменена с Надежда Д.. Не са отчетени и препоръки на туристите, че екскурзиите не са много добре подбрани. Пропуски са констатирани във връзка с престоя на френско семейство по С. в хотел „Ш.“, изразяващи се в неудовлетвореност на гостите от условията в хотела. Също така е посочена липса на споразумение с гости от П., необходимо за обезпечаване на плащането, без обаче това да е довело до финансови щети.

Петата цел – кореспонденция по С. - направен е общ извод за слабост по изпълнение на заложената цел. Не са посочени конкретни проблеми, които да обосновават извода.

Шестата цел – ценообразуването на услугите, предоставяни от изпълнителната агенция – посочена е липса на професионална компетентност, конкретни случаи няма, но коментарите са свързани с допълнителните легла, препратка към случая, описан по втората цел.

Седмата цел – отчетено е липса на изпълнение.

Крайният извод е неизпълнение на преобладаващите цели на необходимото ниво. Относно компетентностите е направена преценка, че служителката се затруднява да формулира реалистични цели и отговорности и не осъществява добра координация между изпълнителите. Не умее да приоритизира задачите и често ги възлага на неподходящи изпълнители, допуска нарушения на нормативните актове, упражнява слаб контрол, не проявява екипност, в устна и писмена форма се изразява неясно, не използва наличните ресурси по ефективен начин, няма ясна представа за интересите и очакванията на потребителите на услугите.

Посочени са пропуски при изпълнение на задълженията по длъжностната характеристика, както и нарушение на чл. 2, ал. 1 от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

Служителката е подала възражение, отхвърлено от контролиращия ръководител, потвърдил оценката на прекия ръководител.

Със заповед № 1123/11.09.2019г. на служителката е наложено дисциплинарно наказание „забележка“, отменено с влязло в сила съдебно решение №4871/02.09.2020г. по адм.дело № 11066/2019г.

Със заповед № 1422/18.11.2019г. е наложено дисциплинарно наказание „порицание“, отменено с влязло в сила съдебно решение № 5500/15.10.2020г. по адм.дело № 14223/2019г. на АССГ.

Със заповед № 57/21.01.2020г. е наложено дисциплинарно наказание „отлагане на повишението в ранг с една година“, отменено при обжалване по съдебен ред със съдебно решение № 3793/13.07.2020г. по адм.дело №1712/2020г. на АССГ.

Тези дисциплинарни нарушения са взети предвид при оценката за изпълнение на длъжността за 2019г.

Между страните не се спори, че жалбоподателката е дългогодишен служител на Изпълнителна агенция „Военни клубове и военно – почивно дело“ от 2004г. до 2020г. Оценката за изпълнението на същата длъжност за 2018г. е „изключително изпълнение“.

Преди уволнението и окончателната оценка за изпълнението на длъжността жалбоподателката е подала сигнал с вх. № 13-00 – 2470/18.09.2019г. до Инспектората на Меинистерство на отбраната за тормоз, започнал от 15.07.2019г., изразяващ се в отстраняване от участие във всички комисии, от организация за провеждане на С. срещи, проявено неуважително отношение, уронване на авторитета, многократни откази да ползва платен годишен отпуск. При проверката част от твърденията са потвърдени, но са оставени без последствие, защото не съставляват нормативни нарушения.

Разпитани са свидетелките Е. П. Б., бивш служител на Изпълнителна агенция „Военни клубове и военно – почивно дело“ и Г. М. А., главен директор на Главна дирекция „Военно – почивно дело и военни клубове“. Съдът кредитира показанията им.

Свидетелката Б. посочва, че е чувала за лични отношения между жалбоподателката и изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Военни клубове и военно – почивно дело“, както и че в отдела са й създавани пречки, за да не може да изпълнява служебните си задължения, въпреки усилията, които полагала.

Свидетелката А. посочва, че е контролирала дейността в отдела, изисквала е ежеседмични отчети и доклади. Връщала е понякога писма за корекции, възлагала е устни задачи на експертите, но началникът на отдела винаги е бил запознат с тях.

При така установената фактическа обстановка, съдът прави следните правни изводи: Жалбата е подадена в преклузивния срок по чл. 149, ал. 1 от АПК, от надлежна страна по чл. 147, ал. 1 от АПК срещу подлежащ на оспорване акт и е процесуално допустима.

Разгледана по същество е основателна.

Административният акт е издаден от компетентния орган в изискуемата от закона писмена форма. Заповедта отговаря на изискванията за форма и съдържа реквизитите по специалната норма на чл. 108 ал.1 от ЗДСл.

Заповедта е издадена в нарушение на материалния и процесуалния закон и целта на закона.

При определяне на годишна оценка на изпълнението оценяващият ръководител разполага с оперативна самостоятелност, като с такава разполага и органът по назначението при получена възможно най - ниска годишна оценка на изпълнението на длъжността. Съгл. чл. 107 ал. 2 от ЗДСл, за органа по назначаването съществува правната възможност /но не и задължението/ да прекрати служебното правоотношение в 1 - месечен срок от получаване на окончателната оценка. Съгласно чл. 169 от АПК обаче дори в случаите на оперативна самостоятелност, актът подлежи на контрол за законосъобразност /по основанията на чл. 146 от АПК/.

Съгл. чл. 76 от ЗДСл, държавният служител ежегодно се оценява за изпълнението на длъжността. Оценяването на изпълнението на длъжността обхваща периода от 1 януари до 31 декември на съответната година. То се извършва от оценяващ ръководител, на когото служителят е непосредствено подчинен въз основа на: постигането на предварително определени цели или изпълнението на преките задължения и поставените задачи; показаните компетентности. Целите трябва да са в

максимална степен конкретни, постижими, съгласувани с целите на административната структура като цяло и/или на административното звено, измерими по обем, качество и срокове. Оценяващият ръководител е длъжен да извърши оценката на изпълнението на длъжността безпристрастно и компетентно въз основа на обективно установими факти и обстоятелства. Годишната оценка на изпълнението на длъжността се мотивира писмено, като държавният служител се запознава с направената му оценка. Оценяващият ръководител предава на контролиращия ръководител, на когото той е непосредствено подчинен, годишната оценка на изпълнението на длъжността на държавния служител. В 7 - дневен срок от запознаване с направената му оценка държавният служител може да я оспори пред контролиращия ръководител, като подаде мотивирано писмено възражение. След изтичането на срока по ал. 9 контролиращият ръководител може да потвърди годишната оценка на държавния служител или да я промени с една оценка.

Редът за оценяване на изпълнението на длъжността се определя с Наредба на Министерския съвет. Съгласно чл.12, ал. 1-3 от Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация, на междинната среща оценяващият ръководител и оценяваният правят преглед на изпълнението на длъжността относно постигането на целите, определени в индивидуалния работен план, или на изпълнението на задълженията от длъжностната характеристика/възложените конкретни задачи, на показаните компетентности от служителите, както и на други въпроси, които са свързани и могат да подобрят изпълнението на длъжността. На заключителната среща оценяващият ръководител и оценяваният обсъждат: 1. степеня, в която са постигнати целите в индивидуалния работен план - за висшите държавни служители, служителите на ръководни длъжности и на експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции; 2. степеня, в която са постигнати изискванията към изпълнението на преките задължения и/или изпълнението на възложените конкретни задачи - за служителите на експертни длъжности със спомагателни функции и на технически длъжности; 3. степеня, в която оценяваният е показал компетентностите, необходими за ефективно изпълнение на заеманата длъжност; 4. подходящи действия за развитие на служителите.

Оценката от заключителната среща се подписва от оценяващ и контролиращ, докато междинната среща е между оценявания и оценяващия.

Безспорно е, че съгласно чл. 18 оценяващият ръководител е длъжен да извърши оценката на изпълнението на длъжността безпристрастно и компетентно въз основа на обективно установими факти и обстоятелства, както и да мотивира писмено своята оценка.

Съдът намира, че са допуснати съществени процедурни нарушения, довели до неправилно приложение на материалния закон и целта на закона.

На първо място работният план не отговаря на изискванията на чл. 76, ал. 6 от ЗДСл и на чл. 9, ал. 2 от Наредбата. Целите не са конкретни, а възпроизвеждат преките задължения по длъжностната характеристика. Няма измерими по обем, качество и срокове критерии за постигането им. Конкретни срокове не са посочени, а като времеви критерии, въз основа на който да се провери изпълнението е определена цялата календарна година. Качественият критерий също е формулиран общо като подготовка на докладни записки, доклади, обработка на преписки в отдела, издадени карти, направени резервации. Общото формулиране на целите, без измерими критерии за тяхното постигане затруднява служителите да се ориентират дали

изпълнението отговаря на зададените критерии. Така поставените сроковете и критериите за изпълнение не позволяват ефективен контрол, основан на обективни данни. Липсата на измерими качествени, количествени и времеви критерии в плана рефлектира върху междинната и окончателната оценки.

Междинната оценка не съдържа данни колко преписки, докладни записки, доклади, карти за почивка и резервации са обработени в отдела до дата 17. 07. 2019г. Изводите за изпълнението на поставените цели са общи, общо формулирана е и забележката за занижен контрол по спазване на Наредба № Н – 9 от 18. 03. 2011г. за военно – почивното дело. Не е ясно въз основа на какви факти е направен извода, нито какви действия са предприети за да се помогне на служителката да подобри изпълнението. При констатирани проблеми от страна на оценяващия ръководител не са набелязани конкретни действия за подобрене на изпълнението, каквото е изискването на чл. 12, ал. 3 от НУРОИСДА.

Годишната оценка на изпълнението също не е съобразена с целите по индивидуалния работен план. Поради липса на конкретни срокове в него, времевите критерии са неприложими. Количествените критерии като брой обработени преписки в отдела, брой изготвени докладни записки, количество на изготвените карти и резервации, препоръки не са посочени. В цялата административна преписка липсват данни по тези критерии по индивидуалния план, които изцяло са пренебрегнати при годишната оценка и не са коментирани от оценяващия ръководител и от контролиращия ръководител при произнасяне по възражението. Вместо това са изложени възражения по изпълнение на служебните задължения, в основаната си част свързани с констатирани дисциплинарни нарушения, за които са издадени три заповеди за налагане на дисциплинарни наказания, всичките отменени като незаконосъобразни от съда с влезли в сила съдебни решения.

При формиране на годишната оценка не е съобразена разпоредбата на чл. 18, ал 1 НУРОИСДА, изискваща оценяващият ръководител да извърши оценката на изпълнението на длъжността безпристрастно и компетентно въз основа на обективно установими факти и обстоятелства. От свидетелските показания на Б. се установява, че след 15.07.2019г. са възникнали противоречия между уволнената служителка и ръководството на изпълнителната агенция, които са били на лична, а не на професионална основа. В. М. е дългогодишен служител на агенцията и през целия период на работа, включително и като началник на отдел, оценката за професионалните ѝ качества и умения е била висока. Тя е такава и на междинната среща на 17.07.2019г. За съществуващия конфликт свидетелства и изпратеният от жалбоподателката сигнал до инспектората на Министерство на отбраната, в който тя се оплаква от ограничаване на правото ѝ на отпуск, тормоз, злепоставяне пред другите служители. Доказателство в тази насока са и трите заповеди за дисциплинарни наказания, отменени от съда. Съвкупно преценени тези данни поставят под съмнение безпристрастността на окончателната оценка за изпълнение на длъжността.

Следва да се има предвид и че целите на оценяването на държавните служители са съвсем различни. Съгласно чл. 2, ал. 2 от НУРОИСДА, основните цели на

оценяването на изпълнението на служителите е повишаването им в държавната служба, която се основава на принципа на стабилитета на статута на държавния служител. Законовите цели на оценяването, които в случая не са постигнати с процесната заповед са определяне на нуждите от развитие на всеки служител и подобряване на неговите компетентности и подобряване на работните взаимоотношения, включително между ръководители и подчинени. От страна на оценяващия и контролиращите ръководители не са предприети действия за подобряване на компетентностите и отстраняване на пропуските в работата, обучение, повишение на квалификацията, създаване на условия за развитие, както и за подобряване на работния климат.

Разпоредбата на чл. 107, ал. 2 от ЗДСл допуска прекратяване на служебното правоотношение при най - ниска оценка, поради липса на знание и умения т.е. водещото е липсата на конкретни професионални възможности за осъществяване на службата. От направения анализ, съдът намира, че в случая не се доказват тези законови предпоставки и заповедта е и материално незаконосъобразна.

Предвид изхода на делото, искането на жалбоподателката за присъждане на разноски е основателно по аргумент от чл. 143 ал.1 от АПК. На същата следва да се присъдят разноски в общ размер на 750 лева (съгласно представения списък), представляващи договорено и платено адвокатско възнаграждение по пълномощно (л.139)

Като съобрази направените фактически и правни изводи, съдът и на основание чл. 172, ал. 2, предложение второ от АПК и чл. 143, ал. 1 от АПК

РЕШИ:

ОТМЕНЯ заповед №ЧР– 11 – 168/17.02.2020г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Военни клубове и военно – почивно дело“, с която на основание чл. 107, ал. 2 от ЗДСл е прекратено служебното правоотношение с В. В. М. от длъжността „началник на отдел“ „Почивно дело в страната и чужбина“ в главна дирекция „Военно – почивно дело и военни клубове“ в Изпълнителна агенция „Военни клубове и военно – почивно дело“ с ранг IV – ти страши, считано от 18.02.2020г.

ОСЪЖДА Изпълнителна агенция „Военни клубове и военно – почивно дело“ с адрес [улица] да заплати на В. В. М., [ЕГН] сума в размер на 750 (седемстотин и петдесет) лева, представляваща разноски за съдебното производство.

Решението подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховния административен съд на Република България в 14 – дневен срок от съобщаването му на страните.

СЪДИЯ: