

РЕШЕНИЕ

№ 19962

гр. София, 10.06.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 14 състав, в
публично заседание на 12.05.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Пламен Горелски

при участието на секретаря Александра Вълкова, като разгледа дело номер **2873** по описа за **2025** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Съдебното производство е проведено 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)

Б. А. Ц. е оспорила чрез упълномощен адвокат Г. Г. издадената от министъра на Министерство на електронното управление ЗАПОВЕД № ЧР-73/28.02.2025 г., с която, на основание чл. 107, ал. 2 от Закона за държавния служител е прекратено служебното ѝ правоотношение на длъжността „ръководител Инспекторат“ в същото министерство.

В съдебно заседание жалбоподателя лично и с помощта на адвоката: поддържа жалбата, с която се твърди процесуална и материална незаконосъобразност на заповедта; не ангажира нови доказателства, различни от наличните в административната преписка писмени такива; претендира възстановяване на разноски за водене на делото, за които не представя списък; представена е писмена защита.

Ответникът, представляван от адвокат: оспорва жалбата, за което е представен и писмен отговор; представя писмени доказателства, вкл. изисканите от жалбоподателя с жалбата; уточнява, че министърът е бил и контролиращ, и оценяващ ръководител; представя списък по чл. 80 ГПК за разноските, чието присъждане претендира.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С. - ГРАД, въз основа на писмените доказателства приема за установено следното.

Б. А. Ц. е заемала по служебно правоотношение длъжността „ръководител Инспекторат“ в Министерство на електронното управление. С оспорената и предмет на съдебното производство

заповед органът по назначаване (министърът) е прекратил служебното правоотношение с държавния служител, считано от 04.03.2025 г., като се позовал на разпоредбата на чл. 107, ал. 2 ЗДСл., имайки предвид поставената от оценяващ ръководител (министърът) на 04.02.2025 г. при атестиране възможно най – ниска обща оценка на индивидуалното изпълнение на длъжността, а именно – „неприемливо изпълнение“. Представени са писмени доказателства, от които се установява, че оценяването на служебната дейност е за периода от 01.01.2024 г., до 31.12.2024 г. (формуляр на л. 13 от делото). На дата 31.01.2024 г. е подписан от оценяващ ръководител (министърът) и от оценявания служител индивидуален работен план (формуляр на л. 13), в който са описани целите и периодът за изпълнение. Проведена е на 29.07.2024 г. междинна среща, като във формуляра по т. 2 „Коментар на оценяващия ръководител“ министърът е написал и се е подписал под следния текст: „Б. Ц. изпълнява целите от индивидуалния си работен план по начин, осигуряващ добър краен резултат; представя структурни становища; познава структурата и функциите на администрацията, принципите и правилата на нейната дейност, като прилага коректно вътрешните правила и процедури; работи добре със съдържанието на документите....; на този етап не се налага актуализиране на работния план“. В частта от формуляра (т. 3): „Годишна оценка на изпълнението, определена от оценяващия ръководител“ коментарът на министъра след междинната среща изцяло е игнориран от него, като на 04.02.2025 г. е променил становището си и написал (л. 15 от делото) констатация, по смисъла на чл. 17, ал. 1, т. 5 от специалната наредба - „неприемливо изпълнение“, а в частта „Мотиви на оценяващия ръководител“ е записано следното (цитат, запазен правопис): „През периода на оценяване г-жа Ц. не е изпълнила част от задълженията си на нивото на изискванията за обем, качество и срокове. За преобладаващата част от тях е показала компетентности, знания, умения и поведение, които не отговарят на изискванията на длъжността. Именно дефицитът на голяма част от изискваните компетентности за заемане на длъжността са очевидна пречка за успешното ѝ изпълнение и водят до невъзможност за пълноценно и качествено изпълнение на длъжността. Съгласно чл. 15, ал. 1 от Наредбата за реда и условията за оценяване изпълнението на длъжността на служителите в държавната администрация, компетентностите които трябва да притежава служител, който заема висша ръководна длъжност, съгласно чл. 5, ал. 2 от Закона за държавния служител са: стратегическа, лидерска, управленска, ориентация към резултатите, компетентност за преговори и убеждаване, работа в екип. фокус към клиента, дигитална компетентност. При извършен преглед на необходимите умения по компетентности, при служителят се установиха следните дефицити за успешно изпълнение на длъжността: по отношение на стратегическите компетентности-служителят често не обръща внимание на текущите събития и процеси имащи ключово значение за администрацията, не проявява гъвкавост при вече планирани дейности и новонастъпилите промени в работните процеси. Това води до изключително затруднение в работата, с оглед динамиката на дейността на министерството. Води до затруднение при правилното определяне на стратегическите цели и планове на звеното, които са ключови за дейността на министерството, както и до значително затруднение и риск за изпълнението им. Служителят не търси алтернативни решения и не успява да отчита вероятните рискове. Няма ясни приоритета и твърде често допуска нецелесъобразно използване и разпределение на ресурсите. По отношение на лидерската компетентност - при работата на служителя често се забелязва, че бързо променя позицията си и не поема отговорност при настъпили негативни резултати. Често пренебрегва необходимостта от развитие и мотивиране на служителите, като също така рядко делегира важни задачи и правомощия или ги делегира на неподходящи служители. В много случаи не демонстрира навременна и адекватна връзка както със служителите от повереното ѝ звено, така и с ръководството. Получено е оплакване от служител в звеното за проява на грубо и неуважително

отношение, проявява липса на съпричастност с затрудненията и възникналите проблеми по време на работа. По отношение на управленската компетентност - наблюдава се, че плановите на звеното, което ръководи, често не съответстват и не са обвързани със стратегическите цели на министерството. Не проявява умения да приоритизира задачите, не осигурява добра координация. Често се наблюдава неумение да намира ефективни решения при възникнали проблеми и натоварване. Установено е упражняване на слаб контрол върху изпълнението на задачите, поставени на звеното. По отношение на ориентация към резултати - обикновено не използва наличните ресурси по ефективен начин. Не търси и рядко дава обратна информация на заинтересованите страни, не търси начини за повишаване на продуктивността и качеството на работата. По отношение на компетентността за преговори и убеждаване - твърде често се изразява неясно както в устна, така и в писмена форма. Рядко постига съгласие при водене на преговори и разговори, напротив, често демонстрира авторитарно поведение, често прекъсва другите при разговор и не се вслушва в техните аргументи, при различно мнение от нейното. Не уважава мнението на другите и не им дава възможност да го изразят. По отношение на компетентността за работа в екип - обикновено не разяснява добре целите на екипа и пренебрегва определянето на общи правила при работата. В повечето случаи не успява да изгради добри работни взаимоотношения с колегите, рядко оказва помощ в случай на необходимост. Често се случва да подценява работата и мнението на колегите, което допринася за неефективното изпълнение на целите. По отношение на компетентността фокус към клиента - задоволява се с използването на установените начини на работа, рядко проявява самоинициативност и новаторски подход в работата си, съобразен с отделните служители, звена и дирекции. Служителят не проявява умения да поема лична отговорност, както и да работи по няколко задачи едновременно. Не проявява оперативност при решаването на възникнали проблеми,; като не умее да предвижда, определя и оценява вероятните рискове за постигане на целите, за изпълнението на които отговаря. Не притежава добри умения за ясна словесна комуникация по служебни въпроси. Не умее да изгражда добри професионални отношения в рамките на министерството. Не проявява инициативност и не показва възможности за справяне с по-сложни задачи. По отношение на дигиталната компетентност - както е отбелязано и в междинната среща служителят се справя на добро ниво с тази компетентност. Видно от направения преглед по компетентности се установява, че на служителя липсват основни компетенции, които са задължителни за изпълнението на длъжността и които са нормативно определени като задължително изискване в длъжностната характеристика за длъжността, съгласно т. 11 от Приложение № 2 към чл. 3, ал. 2 от Наредбата за длъжностните характеристики на държавните служители - Необходими компетентности - посочват се компетентностите, необходими за ефективно изпълнение на длъжността, описани в приложение № 1 към чл. 15, ал. 1 и приложение № 1а към чл. 15, ал. 2 към Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация. Служителят не притежава колегиалност и умения да извършва конструктивна комуникация с всички служители в министерството, в това число с подчинените си служители и ръководството. Не притежава умения да използва ефективни начини за анализ и разрешаване на конфликти и проблеми, напротив - много често сам ги създава. Не умее да изгражда продуктивни работни взаимоотношения с колегите си и не съобразява работата си с тях. Категорично не проявява толерантност и не уважава мнението на другите и много трудно приема друга гледна точка, стил и поведение, различният неговите. Не умее да предлага ефективни начини за разрешаване на проблеми и посягане. Всичко гореизложено води до влошена ефективност при изпълнение на служебните му задължения и до липса и невъзможност от негова страна да прилага подходи, които да допринасят за по-пълно и по-качествено постигане на стратегическите цели на

администрацията. Липсата на компетентности, съгласно горепосочените нормативни актове са вследствие на липсата на личностни качества и умения на служителя, които засилено се наблюдават през последните няколко месеца от периода на оценяване и не са единична и инцидентна проява, а системно поведение. Липсата на тези качества и компетентности у служителя, които са ключови за изпълнение на задълженията му, са безвиновни, не биха могли да се квалифицират като предмет на дисциплинарно нарушение, но водят до невъзможност за ефективно, качествено и конструктивно изпълнение на длъжността. Липсата на изброените качества, водят до некачествено изпълнение на цели 1 и 2 от работния план на служителя. Изпълнението на целите и показаните компетентности са на ниво неприемливо изпълнение за изискванията за заемане на длъжността“.

Б. А. Ц. подава възражение (л. 12) до контролиращия ръководител – министърът, който се произнесъл изрично с Формуляр за корекция на годишната оценка на изпълнението на длъжността (л. 11, гръб)), съдържащ: 1. коментар по мотивите за обжалване на оценката (цитат) – „доводите във възражението са неоснователни; не са аргументирани и посочени доказателства за изпълнение на целите и показаното ниво на компетентност, различно от посочените в мотивите за поставяне на годишната оценка“; 2. становище на контролиращия ръководител за спазена процедура на оценяване и за липса на основание за промяна на годишната оценка за изпълнение; 3. окончателна годишна оценка – „неприемливо изпълнение“ – чл. 17, ал. 1, т. 5 от Наредбата.

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

Жалбата срещу Заповед № ЧР-73/28.02.2025 г. е процесуално допустима, за да бъде разгледана, а по същество е основателна.

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). 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.

Законът за държавния служител, предвид съдържанието на Раздел VIIa „Оценяване на изпълнението“ (чл. 76), не предвижда възможност за съдебно оспорване отделно на самата оценка, дори когато тя е променена от контролиращия ръководител в посока понижаване с една оценка, правомощие за което му дава разпоредбата на чл. 76, ал. 10 ЗДСл. Получаването на възможно най-ниската оценка е самостоятелно основание за прекратяване на служебното правоотношение – чл. 107, ал. 2. С оглед на това, за да бъде гарантирано правото на защита на засегнатия служител, от особена важност е той да получи възможност за безпристрастно разглеждане на възражението против поставената му от оценяващия ръководител оценка. Т. разглеждане за случая не е било направено. 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 направена безпристрастно и компетентно и да бъде мотивирана, като се основава на обективни установими факти и обстоятелства. Изричната разпоредба на чл. 24, ал. 1, изр. първо НУРОИСДА 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 качествено и съответстващо на изискванията изпълнение на служебните задължения. Наличието на мотиви е и част от изискванията за законосъобразност на административния акт, и по аргумент от чл. 169 АПК подлежи на съдебен контрол, само в обхвата на тази норма –

разполагал ли е административният орган (министър) с оперативна самостоятелност; спазени ли са изискванията за законосъобразност на акта, с който е прекратил служебното правоотношение. Съдът приема, че ответникът не установи и не докажа, посредством представените писмени доказателства, че Б. А. Ц. (арг. чл. 17, ал. 1, т. 5 НУРОИСДА): „не е изпълнила преобладаващата част от задълженията си на нивото на изискванията за обем, качество и срокове; показала за преобладаващата част от компетентностите знания, умения и поведение, които не отговарят на изискванията в приложение № 1“.

В разглеждания случай с индивидуалния работен план не са определени конкретни, измерими, постижими, ориентирани към резултати и определени във времето цели. Посочените в плана срокове за изпълнение на всички задачи, на практика съвпада с оценявания период 01.01.2024 г., до 31.12.2024 г. Липсват каквито и да било изисквания към изпълнението, с които служителят следва да се съобразява. Допуснато е съществено нарушение на установените с наредбата процесуални правила, още в първия етап от атестирането на служителя, което се е отразило и върху крайната годишна оценка. Целите с индивидуалния работен план са дефинирани в четири пункта абстрактно, като: „да организира, администрира, координира, осъществява постоянен мониторинг, участва в извършването на проверки, повишава ефективността от своята дейност“. Проведената на 29.07.2024 г. междинна среща с държавния служител е с коментар на оценяващия министър: „...изпълнява целите от индивидуалния си работен план по начин, осигуряващ добър краен резултат; представя структурирани становища; познава структурата и функциите на администрацията, принципите и правилата на нейната дейност, като прилага коректно вътрешните правила и процедури; работи добре със съдържанието на документите.....На този етап не се налага актуализиране на индивидуалния работен план“, но впоследствие коренно и необосновано е променил становището си.

Макар в оспорената заповед ответникът да е изложил мотивите, цитирани по - горе същите, както и целите в индивидуалния работен план са общи, декларативни и неподкрепени с конкретни, обективно установими данни (арг. чл. 18, ал. 1 от Наредбата), въз основа на които да бъде проверено например: (виж по – горе частта от формуляра (т. 3) „Годишна оценка на изпълнението, определена от оценяващия ръководител“ и частта „Мотиви на оценяващия ръководител“) а) дали:действително служителят: „не е изпълнил част от задълженията си на нивото на изискванията за обем, качество и срокове“ и конкретно коя част, за която (преобладаваща част) Ц. показала „компетентности, знания, умения и поведение, които не отговарят на изискванията на длъжността“ – кои точно изисквания за длъжността;

б) как е бил извършен „преглед на необходимите умения“ и кой е сторил това- лично министърът или друг служител и въз основа на какви обективно установени факти;

в) констатацията в мотивите, че „служителят често не обръща внимание на текущите събития и процеси имащи ключово значение за администрацията, не проявява гъвкавост при вече планирани дейности и новонасъпилите промени в работните процеси и това води до изключително затруднение в работата, с оглед динамиката на дейността на министерството“ също е голословна и не е подкрепена с доказателства, като например доклади от ръководители на други структури в министерството, оплаквания от служители в Инспектората и пр.;

г) как точно „дефицитът на голяма част от изискваните компетентности за заемане на длъжността“ (кои) са били „очевидна пречка за успешното ѝ изпълнение“ и са довели до „невъзможност за пълноценно и качествено изпълнение на длъжността“, съответно какво конкретно поведение и кои конкретни задачи служителят не е изпълнил качествено;

д) в какво се изразява затруднението за *„правилното определяне на стратегическите цели и планове на звеното“*, и дали ръководителят на Инспектората е отговорен за определяне на стратегическите цели или това следва да бъде министърът;

е) кои конкретно са *„много случаи“* на липса на *„навременна и адекватна връзка със служителите от повереното ѝ звено, така и с ръководството“*, за какво конкретно *„оплакване от служител в звеното за проява на грубо и неуважително отношение, проявява липса на съпричастност с затрудненията и възникналите проблеми по време на работа“* се касае.

Прекратяването на служебно правоотношение, на основание чл. 107, ал. 2 ЗДСл., предвид израза *„може да прекрати“* не е задължително, но възможността да бъде направено е ограничена с едномесечен срок от получаването на такава оценка. В случая този срок е спазен, но възможно най – ниската оценка, предвидена в НУРОИСДА е била поставена след като не са спазени изискванията за изготвяне на работен план, съдържащ ясни, точни и обективно изпълними цели. Изложените мотиви, с които е обоснована най- ниската оценка на изпълнение, освен че са абстрактни, не сочат на безпристрастност и честност при оценяването. Предвид положителната оценка, поставена след междинната среща очевидно е, че окончателната най-ниска оценка на изпълнение е използвана като способ за прекратяване на служебното правоотношение с жалбоподателя Б. Ц., поради други, предполагаеми субективни причини. Липсата на обективност и поставяне на най-ниската оценка в изпълнение на цели, различни от тези на специалната наредба (чл. 1, ал. 2) Съдът обосновава със следните мотиви.

Според чл. 3, ал. 2 от Наредбата *„оценяването на изпълнението на длъжността на всеки служител в държавната администрация се извършва от оценяващ ръководител под наблюдението и контрола на контролиращ ръководител“*, но нормата на чл. 5, ал. 3 допуска възможност *„за длъжностите, за които ръководителят на администрацията е оценяващ (както е в случая), той да изпълнява функциите и на контролиращ ръководител“*. За гарантиране обаче на обективност и безпристрастност при изготвяне на окончателната оценка разпоредбата на чл. 4, ал. 2 НУРОИСДА дава възможност на ръководителя на административната структура (министърът) да възложи функциите си на оценяващ ръководител по отношение на служителите, които са на негово пряко подчинение, на свой заместник. Тази възможност не е използвана от министъра, вероятно защото (каза се по - горе) ръководителят на Инспектората е на негово пряко подчинение и е логично той да има непосредствени впечатления от работата на служителя, но когато се позовава например на *„липса на „навременна и адекватна връзка със служителите от повереното ѝ звено, така и с ръководството“* дължи да обоснове това заключение с конкретни факти. От друга страна целта на предвидената задължителна междинна среща е да бъде обсъдено с оценявания служител изпълнението на конкретно поставените цели към момента на срещата, което предполага и евентуално коментари и насоки от страна на оценяващия ръководител. На междинната среща не са констатирани случаи на неизпълнение на конкретни задачи и цели, поставени от министъра, с оглед на което коренно противоположното му мнение за работата на Б. Ц. се явява необосновано и немотивирано – арг. чл. 76, ал. 7, изр. второ ЗДСл. Министърът, в качеството си и на контролиращ ръководител е дължал да обоснове промяната на оценката си за дейността

на служителя с обективно установими факти и обстоятелства, които да са обвързани пряко с поставени с индивидуалния работен план ясни и изпълними цели. Т. нар. „мотиви“, които е изложил при поставяне на годишната оценка не изпълняват тези изисквания.

Гореизложените от Съда мотиви обуславят процесуална и материална незаконосъобразност (чл. 146, т.т. 3, 4, 5 АПК) на оспорената Заповед № ЧР-73/28.02.2025 г., с която, на основание чл. 107, ал. 2 от Закона за държавния служител е прекратено служебното правоотношение с Б. А. Ц. на длъжността „ръководител Инспекторат“ в същото министерство.

Отмяната на заповедта определя като основателна претенцията на жалбоподателя за присъждане на адвокатско възнаграждение, в размер на 1 800 лева (договор на л. 42 от делото), срещу което пълномощникът на ответника не е възразил, на основание чл. 78, ал. 5 ГПК.

Водим от горното и на основание чл. 172, ал. 2, вр. ал. 1, чл. 143, ал. 1 АПК, Административен съд София - град, 14^{-ти} състав

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ по жалбата от Б. А. Ц. издадената от министъра на Министерство на електронното управление ЗАПОВЕД № ЧР-73/28.02.2025 г., с която, на основание чл. 107, ал. 2 от Закона за държавния служител е прекратено служебното ѝ правоотношение на длъжността „ръководител Инспекторат“ в същото министерство.

ОСЪЖДА МИНИСТЕРСТВО НА ЕЛЕКТРОННОТО УПРАВЛЕНИЕ да възстанови на Б. А. Ц. – ЕГН: [ЕГН] заплатеното за адвокат възнаграждение, в размер на 1 800 лв. (хиляда и осемстотин лева).

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

СЪДИЯ: