

РЕШЕНИЕ

№ 6483

гр. София, 31.10.2023 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 11 състав, в публично заседание на 09.10.2023 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Петя Стоилова

при участието на секретаря Цветанка Митакева, като разгледа дело номер **4520** по описа за **2023** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145-178 АПК вр. с чл.124 –126 от ЗДСл.

Образувано е по жалба на М. Д. Д. срещу Заповед № 17/24.04.2023г. на Изпълнителния директор на Агенцията за публичните предприятия и контрол, с която ѝ е прекратено служебното правоотношение на основание чл.107, ал.2 от ЗДСл, поради получена най-ниска оценка за изпълнението на длъжността.

По съображения за незаконосъобразност жалбоподателката моли за отмяна на заповедта. Заявява, че въпреки че описаните три етана на процедурата по атестирането са проведени в рамките на установените с НУРОИСДА срокове, в противоречие с изискванията на чл. 6, ал. 1 и ал. 2, годишната ѝ оценка за 2022г. отразява показаните професионални умения и компетентности само за част от периода на оценяване. На проведената през м.07.2022г. междинна среща, оценяващият ръководител е приел, че оценяваната служителка изпълнява целите, заложили в индивидуалния работен план и задълженията си по длъжностна характеристика професионално и отговорно, като е налице противоречие между положителната междинна оценка и негативната годишна оценка.

В изложените мотиви за най-ниската оценка „неприемливо изпълнение“ липсва конкретика и обективност, не са приложени документи, доказващи критиката към изпълнението. В нарушение на чл. 18, ал. 2 и ал. 3 от Наредбата не са посочени конкретни факти, обусловили промяната в преценката за изпълнение на длъжността, а само общи и декларативни изводи, че служителката демонстрира незадоволително ниво на знания и умения, необходими за оптималното изпълнение на длъжностна.

При съставяне на индивидуалния работен план също са допуснати нарушения на изискванията по чл. 9, ал.2 и ал.3 от Наредбата. Посочени са задължения, които в по-голямата си част преповтарят преките задължения по длъжностна характеристика. В съдебно заседание жалбоподателката се представлява от адвокат Л., която поддържа жалбата, претендира направените по делото разноски от 1000лв. по договор за правна защита и съдействие. Постъпили са писмени бележки по делото.

Ответникът – Изпълнителния директор на Агенцията за публичните предприятия и контрол се представлява от юрисконсулт С., оспорва жалбата като неоснователна и недоказана. Заявява, че жалбоподателката е имала реално отработени минимално необходимите по закон шест месеца за календарната 2022г., а оценяващият ръководител е извършил оценяването безпристрастно и компетентно, което се установява от преписката и разпитаните свидетели. Претендира се юрисконсултско възнаграждение в полза на ответника.

Софийска градска прокуратура не изразява становище.

Административен съд София - град, I АО, 11 с-в след като обсъди доводите на страните и прецени представените по делото доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

Жалбоподателката М. Д. Д. е заемала длъжността „Директор на Дирекция „Административна“ в Агенция за публичните предприятия и контрол (АППК). С оспорената в настоящото производство Заповед № 17/24.04.2023г. на Изпълнителния директор на Агенцията, на основание чл.107, ал.2 и чл.108 от ЗДСл е прекратено служебното ѝ правоотношение, поради получена на 31.03.2022г. най-ниска годишна оценка за изпълнение на длъжността „неприемливо изпълнение“.

По делото е приложен Формуляр за оценка на изпълнението на длъжността от М. Д. Д. за период на оценяване 01.01.2022г. – 31.12.2022г., съгласуван и подписан на 10.01.2022г. В индивидуалния работен план са описани целите на длъжността, срокът за изпълнение на поставените цели и изискванията/ критериите за изпълнението.

Междинна среща е проведена на 25.07.2022г., като коментарите на оценяващия ръководител са, че г-жа Д. изпълнява поставените цели в работния план, през отчетния период е положила максимални усилия и отговорност във връзка с изпълнението на всички поставени задачи в работния план, както и по отношение на организацията и координацията в дирекция „Административна“. Има позитивна нагласа и активно отношение към работата, като проявява аналитичност и креативност.

Според т. 3 „Годишна оценка на изпълнението“, заключителната среща е проведена на 20.03.2023г. Мотивите на оценяващия ръководител за определяне на годишната оценка „неприемливо изпълнение“ са, че се наблюдава сериозно влошаване на качеството на изпълнение на задълженията през второто полугодие на 2022г., в сравнение с изпълнението им през първото полугодие, дискутирано на междинната среща. По задълженията, произтичащи от целите, описани в индивидуалния работен план е налице некачествено изпълнение, а в някои случаи липсва такова. По т.1 от работния план служителят не е осъществил подготовка и не е стартирал вътрешна процедура за провеждане на обществена поръчка, които задачи са му възложени с индивидуалния работен план и на ежеседмично провеждани колегиуми на ръководството на АППК, посочен е дневният ред на колегиума от 11.07.2023г. Служителят не е изготвил необходимите документи за стартиране на обществената поръчка, липсват изискуемите по И. проекти на договори, доклади, протоколни

решения от заседания на Изпълнителния съвет. По т.2 от И. по отношение процедурите за поемане на задължения и одобряване на разход, е отбелязано, че служителят често е оспорвал препоръките и бележките на лицето, изпълняващо по заповед функциите по финансов контрол в АППК, като по този начин е предизвиквал конфликти, често е допускал и лоша комуникация със счетоводството на АППК. По т.3 от И. служителят оспорва задълженията си по отношение на автопарка на АППК, които са му възложени с длъжностната характеристика. По т.4 от И. е налице negliжиране на участието в работната група по изготвяне на Риск – регистъра на АППК и на дирекция „Административна“ за 2022г. и неизпълнение на задълженията във връзка с идентифициране на рисковете, отнасящи се до дирекция „Административна“, като тежестта се прехвърля към други членове на работната група. По т.5 служителят често е допускал лоша комуникация с ръководителите на останалите звена в АППК, водеща до конфликтни ситуации и затрудняване на организационните процеси осигуряване на битовите условия. Не е създал необходимата организация във връзка с предписаното в констативен протокол от 27.10.2021г. на ДА „Архиви“ във връзка с проверка на организацията на работа с документите, тяхното съхранение и използване в АППК, като срокът за изпълнение на т.3 и т.4 от протокола е изтекъл на 01.11.2022г. Не е създал и организация по Рамков договор между АППК и „Информационно обслужване“ АД, не е предприел действия по въвеждането в работния процес на назначения служител на длъжност „младши експерт“ в дирекцията, в някои случаи проекти на доклади, протоколни решения, договори, заповеди са изготвяни некачествено. По т.6 от И. е налице negliжиране на темите и въпросите, касаещи работата на комисия „Антикорупция“, където организацията е осъществявана от други служители и от главния секретар.

Развити са съображения и по отношения на компетентността на служителя – стратегическа, лидерска, управленска, ориентация към резултати, компетентност за преговори и убеждаване, работа в екип и дигитална компетентност. Изложено е, че служителят често не обръща внимание на събития и процеси, които имат значение за бъдещето на АППК, няма ясни приоритети, затруднява се при определяне на стратегически цели и планове, допуска нецелесъобразно разпределение на ресурсите, често се държи грубо и с неуважение към служителите, често променя позицията си, избягва да поема отговорност, не осигурява добра координация между служителите, често упражнява слаб контрол върху изпълнение на задачите, рядко успява да намери ефективно решение и обикновено се нуждае от помощ, пренебрегва изискванията за качество, в много случаи не е добре информиран за изпълнението на задачите, пропуска срокове, рядко дава обратна информация на заинтересуваните страни, не съобразява стила си на комуникация с нивото и реакциите на участниците в срещи и дискусии, не уважава мнението на другите, пренебрегва определянето на общи правила за работа и т.н. Към формуляра са приложени подробни мотиви на контролиращия ръководител – П. А. (на лист 52 от делото), във връзка с полученото възражение от г-жа М. Д..

В съдебно заседание са разпитани г-н А. В. – Главен секретар и оценяващ ръководител на оценяваната служителка, който потвърждава фактите, изложени във Формуляра и в мотивите на контролиращия ръководител за потвърждаване на оценката. Потвърждава, че формулярът на междинната среща е подписан от Изпълнителния директор г-жа А. в качеството ѝ на оценяващ ръководител.

При така установените факти, Административен съд София – град, I-во АО 11

с-в, обосновава следните правни изводи:

Жалбата е процесуално допустима, като подадена от надлежна страна и в срок, срещу подлежащ на обжалване валиден административен акт.

Разгледана по същество жалбата е основателна.

Оспорената заповед е издадена от компетентен орган, но не е налице законосъобразно проведена процедура по оценяването, каквато изисква чл.107, ал.2 от ЗДСл, който овластява органът по назначаването да прекрати служебното правоотношение без предизвестие с държавен служител, получил възможно най-ниската годишна оценка на изпълнението на длъжността в едномесечен срок от получаване на окончателната оценка.

Действащата в момента и през оценявания период Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация е приета с ПМС № 129 от 26.06.2012 г. (посл. изм. и доп. ДВ. бр.105 от 11 декември 2020г., доп. ДВ. бр.29 от 9 април 2021г.).

В настоящото производство съдът не е оправомощен да преценява съдържанието и правилността на поставената при атестацията оценка, а само следва да провери дали е спазена процедурата по атестация, предвидена в НУРОИСДА /Наредбата/ и срока за прекратяване на служебното правоотношение. Съдът, при преценка на събраните доказателства по делото констатира съществени нарушения на процедурата за оценяване.

Съгласно чл.6, ал.3 от Наредбата всеки служител, който има действително отработени най-малко 6 месеца за една календарна година, подлежи на оценяване, какъвто и е и настоящия случай. Оценяването на изпълнението на длъжността за висшите държавни служители, служителите на ръководни длъжности и на експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции включва следните етапи:

1. изготвяне и съгласуване на индивидуален работен план;
2. провеждане на междинна среща;
3. провеждане на заключителна среща и определяне на годишна оценка на изпълнението.

Според чл.9 изготвянето и съгласуването на индивидуалния работен план се извършват съвместно от оценявания ръководител и от оценявания, като се отчитат основната цел, преките задължения, управляваните ресурси и компетентностите, определени в длъжностната характеристика на длъжността, заемана от оценявания. В индивидуалния работен план се определят целите, срокът и изискванията/критериите за изпълнението, които оценяваният трябва да постигне през периода. Целите в индивидуалния работен план на оценявания трябва да са в максимална степен конкретни, постижими, съгласувани с целите на административната структура като цяло и/или на административното звено и измерими по обем, качество и срокове. Броят на целите в индивидуалния работен план не трябва да надвишава 7.

Чл. 12 предвижда междинната среща между оценявания ръководител и оценявания да се проведе в периода от 15 юни до 31 юли на съответната календарна година. На междинната среща оценяваният 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 служителя, както и на други въпроси, които са свързани и могат да подобрят изпълнението на длъжността. При необходимост някои от целите в индивидуалния

работен план или възложените конкретни задачи може да се изменят или допълнят, както и да се набележат конкретни действия за подобряване на изпълнението. Оценяващият ръководител мотивира необходимостта от изменение и допълнение на целите в индивидуалния работен план. След приключване на междинната среща се попълва съответният раздел от формуляра за оценка.

Заклучителната среща между оценяващия ръководител и оценявания се провежда в периода от 1 до 31 януари на следващата година. На заключителната среща оценяващият ръководител и оценяваният обсъждат степента, 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; степента, в която оценяваният е показал компетентностите, необходими за ефективно изпълнение на заеманата длъжност; подходящи действия за развитие на служителя. След приключване на заключителната среща се попълват съответните раздели от формуляра за оценка.

Въз основа степента на постигане на целите от индивидуалния работен план и на показаните компетентности оценяващият ръководител определя годишната оценка на изпълнението на длъжността. Оценка "Неприемливо изпълнение" се поставя, когато оценяваният едновременно:

а) не е изпълнил преобладаващата част от целите в индивидуалния си работен план на нивото на изискванията/критериите, определени в него, като неизпълнението е предизвикано от обстоятелства, зависещи от служителя;

б) е показал за преобладаващата част от компетентностите знания, умения и поведение, неотговарящи на изискванията в приложение № 1 и приложение № 1а.

Чл. 18 задължава оценяващият ръководител 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.

На първо място, допуснати са при проведената процедура по оценяване нарушения на изискванията на НУРОИСДА за изготвяне на Индивидуалния работен план. Заложените цели и критерии в по-голямата си част са бланкетни, липсват критерии за качество на оценяваната работа, част от описаните цели преповтарят преките задължения по длъжностна характеристика на служителя, например: организацията и контрола при провеждане на обществени поръчки; организиране на зимната подготовка и оборудване на автомобилите на агенцията; участие в работата на комисии и работни групи; създаването на организационни и битови условия за работа на звената в АППК. Формулираните за периода на оценяване цели в индивидуалния работен план на жалбоподателката Д. не могат да се преценят като конкретни и измерими по обем, качество и срокове. Не са конкретни и измерими целите, като например: контрол по спазване на щатната и финансова дисциплина; контрол на установените активи и пасиви, собственост на АППК и спазване на Вътрешните правила; участие в работата на комисия „Антикорупция“.

На междинната среща, проведена на 25.07.22г., формулярът е подписан от Изпълнителния директор на Агенцията – П. А. като оценяващ ръководител. Същата е преценила, че г-жа Д. изпълнява поставените цели в работния план, поставила е максимални усилия и отговорност във връзка с изпълнението на всички поставени задачи, както и по отношение на организацията и координацията на дирекция „Административна“. Към датата на годишното оценяване 31.03.23г. П. А. е контролиращ ръководител.

Безспорно, съдържанието и обективността на дадената оценка на проведената междинна среща не са предмет на съдебен контрол, но в правомощията на съда е да осъществява такъв относно спазването на критериите при оценяването, регламентирани в НУРОИСДА. В Наредбата са уредени задължителни правила за атестирането на държавните служители, чието стриктно съблюдаване е гаранция за обективността, безпристрастността и компетентността на извършеното оценяване. Видно от Формуляра за оценка на изпълнението на длъжността от висшите държавни служители, служители, заемащи ръководни длъжности и експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции на проведената на 25.07.2022 г. междинна среща между оценяващия ръководител и оценявания служител е прието, че служителят изпълнява целите, заложи в индивидуалният работен план в съответствие с изискванията. Попълненото във формуляра (лист 61 от делото) обосновава извод за дадена положителна оценка за работата на служителя. При тези обстоятелства, съдът приема, че наблюденията и констатациите на оценяващия ръководител на междинната среща са в пълно несъответствие с определената годишна оценка "неприемливо изпълнение" и изложените за нея мотиви от същия ръководител – П. А. (находящи се на лист 78 и сл. от делото). Мотивите с изх.№ от 31.03.2023г. съдържат констатации за неизпълнение на служебните задължения от М. Д. в периода преди провеждане на междинната среща по атестиране за 2022г., които към м. юли не са отразени във формуляра, а именно:

по т.1.1. „Преди датата на изтичане на текущия договор за почистване на сградата – на 11.05.2022г. не беше създадена организация за събиране на сравними оферти, оценяваният служител не организира и не възложи събиране на конкурентни оферти, поради липса на знания и опит, в нарушение на нормативните правила и разпореденията ми“;

по т.1.2. „След констатиране на необходимостта от организиране на обществена поръчка за доставка на електроенергия за нуждите на АППК подготовката и организацията на процедурата бяха възложени на г-жа Д.. Това е коментирано и отразено за пръв път на 11.07.2022г. в дневния ред на ежеседмичния колегиум за предстоящите задачи в АППК“;

по т.3 „Г-жа М. Д. устно, пред главния секретар г-н А. В. е отказала да организира дейността по зимната подготовка и оборудване на сградата на АППК и автомобилите на агенцията, независимо, че това е част от длъжностната ѝ характеристика“. Това неизпълнение на служебните задължения по длъжностна характеристика е било обективизирано в доклади от 11.01.22г.;14.03.22г.16.03.22г., 21.03.2022г. и 03.05.22г. – всички преди провеждане на междинната среща от същия ръководител, който се явява контролиращ такъв в края на оценявания период.

Предвид горното, обратът в мотивите на оценяващия ръководител в различни етапи на процедурата по оценяване на държавния служител в случая не е обоснован с обективно установими факти. Констатираното нарушение се отразява върху дадената обща оценка, поради което следва извод, че атестирането е проведено в нарушение на материалноправните изисквания на НУРОИСДА. Оценка следва да бъде определена на годишна база, а в

случая по време на междинната среща не са посочени никакви забележки и слабости при изпълнението на дейността на служителя, поради което крайната оценка очевидно не кореспондира с действителното положение.

На следващо място, видно от приложената длъжностна характеристика на лист 12, длъжността Директор на Дирекция „Административна“ е пряко подчинена на Главния секретар, който е пряко подчинен на Изпълнителния директор. Поради това, провеждането на междинната среща на 25.07.22г. с Изпълнителния директор, вместо с Главния секретар, който се явява оценяващия ръководител по силата на чл.4, ал.1 от Наредбата е съществено нарушение на процедурата по оценяване. Независимо, че Изпълнителният директор има задължения за общо ръководство на цялата институция, Наредбата изрично посочва кой следва да бъде оценяващ ръководител за всеки служител – ръководителят, на който съответния служител е непосредствено подчинен. Именно непосредственият ръководител има най-точна и вярна представа за начина, по който служителят ежедневно изпълнява функциите и задачите си, поради това оценяването се извършва от него, но под наблюдението и контрола на контролиращ ръководител (чл.3, ал.2). Включването на двамата горестоящи ръководители в оценяването е гаранция за неговата обективност, поради което е недопустимо контролиращият произволно да изземва функциите на оценяващ, така, както свидетелства Главният секретар г-н А. В. в съдебна зала: “аз съм оценяващия ръководител от момента, в който трябваше да се даде годишната оценка, което обхваща периода от първи юли до края на годината (лист 167)“. Член 5, ал.3 от Наредбата урежда единствен случай, когато двете функции на оценяващ и контролиращ могат да се съвместят - само за длъжностите, за които ръководителят на администрацията е оценяващ, той изпълнява функциите и на контролиращ ръководител. Така например, за длъжността на Главния секретар Изпълнителният директор е оценяващ и контролиращ оценяването, но не и за другите длъжности. Предвидената възможност в чл.23 служителите, които не са съгласни с дадената им от оценяващия ръководител годишна оценка на изпълнението на длъжността да подават писмено възражение до контролиращия ръководител би била лишена от смисъл, ако същият ръководител е извършил оценяването. Най-сетне чл. 12 е категоричен, че междинната среща се провежда между оценяващия ръководител и оценявания, и дори при отсъствие оценяващия ръководител междинната среща се провежда в 7-дневен срок след неговото завръщане.

Посочени по-горе нарушения при изготвянето и съставянето на индивидуалния работен план и поставянето на междинната оценка се отразяват върху законосъобразността на оспорената заповед за уволнение. Те са съществени, тъй като опорочават изготвената обща оценка, която в нарушение на чл. 76, ал. 7 от ЗДСл не отразява безпристрастно и обективно преценката за изпълнението на длъжността. В подкрепа на извода, че оценката на г-жа Д. не отразява изпълнението на целите и задачите, както и професионалните възможности на служителя за целия едногодишен период е и обстоятелството, че конкретни въпроси и действия за подобряване на изпълнението по време на междинната среща не са посочени, въпреки предвиденото в разпоредбите на чл. 12, ал. 2 и, ал. 3 от НУРОИСДА. По този

начин са нарушени и целите на атестирането, регламентирани в чл. 1, ал. 2 от НУРОИСДА, свързани със създаване на условия за ефективно управление на изпълнението за постигане на целите на съответната административна структура; оценяване приноса на отделния служител за изпълнението на целите на съответните административно звено и структура, справедливо определяне на възнагражденията на служителите; подобряване на работните взаимоотношения и създаване на условия за реализиране на справедливи и прозрачни процедури за професионално и кариерно развитие.

Предвид гореизложеното, процедурата по оценяване на държавния служител не е спазена, което обосновава незаконосъобразност на прилагането на чл. 107, ал. 2 от ЗДСл от страна на органа по назначаването и е основание за отмяна на обжалваната заповед за прекратяване на служебното правоотношение. При този изход на делото, на жалбоподателката се дължат направените разноски за адвокат в размер на 1000лева, да които има представени доказателства.

По изложените съображения и на основание чл. 172, ал.2 от АПК във вр. с чл.124 от ЗДСл, Административен съд София - град, I-во АО, 11 състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба на М. Д. Д. Заповед № 17/24.04.2023г. на Изпълнителния директор на Агенцията за публичните предприятия и контрол, с която ѝ е прекратено служебното правоотношение на основание чл.107, ал.2 от ЗДСл, поради получена най-ниска оценка за изпълнението на длъжността.

ОСЪЖДА Агенцията за публичните предприятия и контрол да заплати на М. Д. Д. направените разноски по делото в размер на 1000/хиляда/ лева.

Решението подлежи на обжалване в 14-дневен срок пред Върховния административен съд на РБългария.

СЪДИЯ: