Р Е Ш Е Н И Е
№ 3514

гр. София, 26.05.2014 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, **Първо отделение 43 състав,** в публично заседание на 14.05.2014 г. в следния състав:

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: Весела Цанкова

при участието на секретаря Ванюша Стоилова, като разгледа дело номер **2461** по описа за **2014** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 – 178 от Административно-процесуалния кодекс (АПК), във връзка с чл. 124, ал. 1 от Закона за държавния служител (ЗДСл).
Образувано е по жалба, вх. № 67833/10.03.2014г. на съда, подадена от П. Д. Д., ЕГН [ЕГН] от [населено място], [улица], вх. А, ап. 14, чрез упълномощения му процесуален представител адв.С. В., САК, със съдебен адрес [населено място], [улица], ап. 1 срещу заповед № 235/17.02.2014г. на изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие" (ДФ „Земеделие").
С оспорената заповед, на основание чл. 107, ал. 2 от ЗДСл, във връзка чл. 18, чл. 19 чл. 20 и чл. 21 от Наредбата за условията и реда за оценяване на изпълнението на служителите в държавната администрация (НУРОИСДА) и получена оценка „неприемливо изпълнение", отразено във формуляра за оценка на индивидуалното изпълнение на длъжността е прекратено едностранно, без предизвестие, служебното правоотношение с жалбоподателя от длъжността директор на дирекция „Административно – стопанско обслужване" в ДФ „Земеделие", считано от 19.02.2014г.
В жалбата се твърди, че оспорената заповед е незаконосъобразна, издадена без да е налице посоченото в нея правно основание, без да са изпълнени предпоставките на чл. 107, ал. 2 от ЗДСл, тъй като годишната оценка за изпълнение на длъжността е изготвена в нарушение на административнопроцесуалните правила и на материалния закон. Правят се възражения за допуснати нарушения на всички етапи от процедурата по оценяване на държавния служител. Индивидуалният работен план не отговаря на

изискванията на чл. 76, ал. 6 във връзка с ал. 5, т. 1 от ЗДСл. Заложените цели не са конкретни, постижими, съгласувани с целите на административната структура и на ръководеното от жалбоподателя административно звено, измерими по обем, качество и срокове. Заложените изисквания и критерии за изпълнението също са незаконосъобразни. Годишната оценка на изпълнението е изготвена от оценяващия ръководител без да е проведена заключителна среща, в нарушение на чл.13 от НУРОИСДА. Оценката е изготвена на 31.01.2014г., връчена на 03.02.2014г. Оценяващият ръководител е на длъжност „главен секретар" в ДФИ от януари 2014г. и не е запознат с работата на държавния служител през оценявания период от 01.01.2013г. до 31.12.2013г. Не е поискано мнение по чл. 18, ал. 2 от НУРОИСДА. В годишната оценка за изпълнението на длъжността не е посочена степента на постигане на целите от индивидуалния работен план и не са посочени показаните от държавния служител компетентности по всяка една от целите и изискванията, заложени в работния план. Годишната оценка на изпълнението е извършена в нарушение на изискванията на чл.76, ал. 7 от ЗДСл и чл. 18, ал. 1 от НУРОИСДА. Не е отчетена междинната оценка за същия период, която е „изключително изпълнение". Представя писмени бележки, в които поддържа доводите от жалбата. Позовава се на съдебна практика на ВАС по адм.дело № 2350/2009г., адм.дело №615/2011г., адм.дело № 1815/2012г., адм.дело № 4196/2012г., адм.дело № 5552/2012г., адм.дело № 6317/2012г., адм. дело № 3006/2013г., адм.дело № 4715/2013г. и адм. дело № 5169/2013г. Претендира заплащане на разноски за съдебното производство по представен списък. Прави възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение на процесуалния представител на ответника.

Ответникът - изпълнителният директор на ДФ"Земеделие", чрез процесуалния си представител адв. С. оспорва жалбата като неоснователна и недоказана. Представя писмени бележки с подробно развити доводи за законосъобразност на издадената заповед. Претендира присъждането на разноски по представен списък.

Съдът, след прецени поотделно и в съвкупност събраните по делото доказателства, доводите и становищата на страните, намира за установено от фактическа страна следното:

Жалбоподателят е държавен служител в ДФ"Земеделие", считано от 01.09.2011г., като от 31.07.2012г. заема длъжността директор на дирекция „Административно – стопанско обслужване". На тази длъжност е назначен със заповед № 44/31.07.2012г. на изпълнителния директор на ДФ"Земеделие" (л.61).

Съгласно длъжностна характеристика, /л.55 - 59/, утвърдена на 28.08.2012г., с която жалбоподателят се е запознал срещу подпис на 04.09.2012г., длъжността е на пряко подчинение на главния секретар на ДФ „Земеделие", с основна цел да организира, координира и контролира цялостната дейност по административно – стопанското обслужване и основни задължения посочени в 32 пункта, с които се обезпечава изпълнението на основната цел на длъжността. Оценяващ ръководител по смисъла на чл. 4, ал. 1 от НУРОИСДА е главния секретар на ДФ „Земеделие", а контролиращ ръководител по смисъла на чл. 5, ал. 1 от НУРОИСДА е изпълнителния директор на фонда.

В изпълнение на чл. 2 от НУРОИСДА е извършено годишно оценяване на изпълнението на длъжността на служителя за периода от 01.01.2013г. до 31.12.2013г. Изготвен е индивидуален работен план, съгласуван на 10.01.2013г. Върху формуляра е положен подпис на оценяващия ръководител, без да са вписани имената му и какво е

служебното му качество. Заложените цели в индивидуалния работен план са общо формулирани, без конкретен срок за изпълнение, като вместо обективно измерим срок е вписан целия период, през който се оценява изпълнението на длъжността. Изискванията и критериите за изпълнението също са формулирани общо, не са конкретни, не са измерими и това не позволява да се прецени дали са постигнати и в какъв срок. Индивидуалният работен план не отговаря на изискванията на чл. 9, ал. 3 от НУРОИСДА и чл. 76, ал. 6 от ЗДСл.

На 20.06.2013г. е проведена междинна среща, на която е вписан коментар от оценяващия ръководител, че целите в работния план се изпълняват в срок. Отново не са посочени длъжността и имената на оценяващия ръководител, което възпрепятства проверката за спазване на чл.4, ал. 1 от НУРОИСДА, тоест дали служителят, извършил оценката на изпълнението при междинната среща е ръководителят, на когото служителят е непосредствено подчинен.

За посочения период жалбоподателят получава оценка от оценяващия ръководител "неприемливо изпълнение". Годишната оценка на изпълнението е изготвена на 31.01.2014г., връчена на служителя на 03.02.2014г. В нея не са посочени длъжността и имената на оценяващия ръководител. Мотивите на оценяващия ръководител са, че държавният служител не е изпълнил преобладаваща част от преките задължения по длъжностната характеристика и целите в индивидуалния работен план на нивото на изискванията, определени в него, като неизпълнението е предизвикано от обстоятелства, зависещи от служителя. Не са изпълнени функционалните изисквания и допълнително възложени задачи в изискуемите обем, качество и срокове. Конкретно е посочено, че оценяваният се затруднява при определянето на целите и плановете на дирекцията, няма ясни приоритети, допуска нецелесъобразно разпределение на задачите между отделите, не разяснява целите и не информира служителите за предстоящи промени, не осигурява добра координация между служителите, упражнява слаб контрол при изпълнение на задачите, не информира ръководството при пропуски, забавяния и неизпълнение на служебни задължения. Не е показал преобладаващата част от компетентностите, знания, умения и поведени, отговарящи на изискванията в приложение № 1 от НУРОИСДА.

На 07.02.2014г. жалбоподателят е подал възражение с вх. № 03-0416/828, приложение № 4 към чл.23,ал.1 от НУРОИСДА срещу тази оценка.

На 13.02.2014г. контролиращият ръководител, без да е посочено името и длъжността му, видно от формуляра за корекция на годишната оценка на изпълнението на длъжността (Приложение № 5 към чл.24,ал.2 от НУРОИСДА), потвърждава определената от оценяващия ръководител оценка „неприемливо изпълнение", и така оценката "неприемливо изпълнение" става окончателна.

На 17.02.2014г. ответникът издава оспорената заповед, с която на основание чл.107, ал.2 ЗДСл прекратява служебното правоотношение с П. Д. Д., считано от 19.02.2014г. Заповедта е връчена на държавния служител на 18.02.2014г.

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 административен акт, който подлежи на съдебен контрол и е процесуално допустима.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

Съгласно чл. 168, ал. 1 от АПК, съдът преценява законосъобразността на оспорения административен акт на всички основания по чл. 146 АПК, а именно: дали актът е

издаден от компетентен административен орган и в установената форма, спазени ли са административнопроизводствените правила и материално-правните разпоредби по издаването му, съобразен ли е актът с целта на закона.
Оспорената заповед е издадена от компетентния съгласно чл. 108, ал.1 от ЗДСл орган (съгласно разпоредбата на чл. 20, т. 5 от Закона за подпомагане на земеделските производители изпълнителният директор на ДФ „Земеделие“ упражнява функциите на орган по назначаването по отношение на държавните служители и на работодател по отношение на служителите, работещи по трудово правоотношение в администрацията на фонда), в предвидената в същия текст писмена форма и съдържа посочените в нормата реквизити, включително фактическото и правно основание за издаване на заповедта.
Въпреки това заповедта следва да бъде отменена, тъй като при постановяването ѝ са допуснати съществени нарушения на административно - производствените правила и на материалноправните норми, които опорочават определената обща оценка, послужила като основание за прекратяване на служебното правоотношение.
Като задължителен елемент от статута на държавните служители, глава трета ЗДСл, оценяването на изпълнението се подчинява на следните основни изисквания: ежегодно извършване; системата от критериите му по чл. 76, ал. 5 ЗДСл и правото на държавния служител по чл. 76, ал. 7 да участва в него. Съгласно чл. 107, ал. 2 от ЗДСл, основание за едностранно прекратяване от органа по назначаването без предизвестие на служебно правоотношение с държавен служител е получаването на възможно най-ниска оценка при оценяване на изпълнението. Прилагането му е допустимо само въз основа на оценяване на изпълнението, извършено при спазване на всички изисквания на приетата на основание чл. 76, ал.11 ЗДСл НУРОИСДА.
С оглед основните цели по чл. 1, ал. 2, т. 1-6 от НУРОИСДА и комплексните последици, които има за професионалното и кариерно развитие на държавния служител, то е регламентирано като процедура за периодично оценяване изпълнението на длъжността, съгласно чл. 2 от НУРОИСДА. Оценяването на изпълнението не характеризира служебната дейност на служителя безсрочно, а само за съответния едногодишен период. Осъществява се въз основа на работен план, съобразен с очертаните особености. За да гарантира тази му конкретност, чл. 10, ал.1, изр.1 НУРОИСДА предвижда неговото изготвяне и съгласуване съвместно от оценяващия ръководител и оценявания. Освен отчитане на основната цел, преките задължения, управляваните ресурси и компетентностите, определени в длъжностната характеристика на длъжността, заемана от оценявания, работният план трябва да съдържа целите, срокът и изискванията или критериите за изпълнението, които оценяваният трябва да постигне през периода.
Съгласно разпоредбата на чл. 76, ал. 1 и ал. 5 от ЗДСл, държавният служител се оценява ежегодно за изпълнението на длъжността въз основа на постигането на предварително съгласувани цели и показаните компетентности. Оценяването се извършва на три етапа, като съдържанието на същите, както изготвянето и целите на работния план и общата оценка са регламентирани с разпоредбите на НУРОИСДА. Общата оценка следва да отразява изпълнението на целите на работния план и показаните компетентности от служителя за целия период на атестиране, да е извършена от оценяващия ръководител безпристрастно и компетентно въз основа на обективно установими факти и обстоятелства, да е мотивирана и да намери отражение в съответния формуляр по образец, съгласно разпоредбите на чл. 16, ал. 1, чл.18, ал.

1 и чл. 19, ал. 1 от НУРОИСДА.
Процедурата по оценка включва съставяне на индивидуален работен план, което е изпълнено, видно от представения формуляр за оценка (Приложение № 2 към чл.19, ал.1, т.1 от НУРОИСДА), който индивидуален работен план следва да бъде съгласуван с оценяващия ръководител, като съгласно чл.11 от същата Наредба обобщаването на преките задължения и/или възлагането на конкретни задачи се извършват съвместно от оценяващия ръководител и от оценявания. Съдът намира, че индивидуалният работен план не съответства на изискванията на чл. 9 ал.3 от НУРОИСДА и на чл. 76, ал. 6 от ЗДСл. В него не са формулирани измерими, постижими, ориентирани към резултати и определени във времето цели, както и изисквания към изпълнението, които служителят следва да реализира в конкретни срокове. В голяма част от изготвения работен план са възпроизведени задълженията на служителя по длъжностна характеристика. Така например т.1 от индивидуалния работен план пресъздава т. 5.1 и т. 5.2 от длъжностната характеристика, т.2 от плана – т. 5.3, 5.4 и 5.5, т. 3 от плана – т. 5.22 от длъжностната характеристика, т. 5 от плана – т. 5. 16, т. 5.17, т. 5.18 и т. 5.19 от длъжностната характеристика, т. 6 от плана - т. 5.14 и т. 5.15 от длъжностната характеристика и т. 7 от плана – т. 5.28 от длъжностната характеристика. Вместо срок за изпълнение на всяка една поставен цел е посочен целия период за оценка, което прави целите неизмерими във времево отношение.
Констатираните и посочени по-горе нарушения при съставянето на работния план се отразяват и върху показателите за оценка на изпълнението на длъжността, предвидени в чл. 14, ал.1 от НУРОИСДА, първият, от които е степента на постигане на целите в работния план, а вторият – показаните компетентности.
Оценката на изпълнението също е незаконосъобразна. В нарушение на чл. 18, ал. 1 от НУРОИСДА и чл. 76, ал. 7 от ЗДСл оценката на изпълнението не е изготвена въз основа на обективно установими факти и обстоятелства, а е заменена с декларативни изводи, които буквално възпроизвеждат текста на чл.16 т.5 „неприемливо изпълнение” букви „а” и „б” от Наредбата. Напълно липсва конкретно мотивирана оценка за неизпълнение на преобладаващата част от целите в индивидуалния работен план на нивото на изискванията, определени в него. За нито една от целите в плана не е направен коментар, въз основа на който да се приеме такъв извод. Относно оценката на компетентностите по приложение №1 от НУРОИСДА са цитирани само текстове относно управленската компетентност, но те възпроизвеждат текстовете на приложението за неприемливо изпълнение по тази компетентност, без никакви конкретни факти и мотиви, въз основа на които да се направи подобен извод. Следва да се отбележи, че коментарът не е за преобладаващите компетентности, каквото е изискването на чл. 16, т. 5, б. „б” от НУРОИСДА, а само за една от компетентностите за служители, заемащи ръководни длъжности, общо шест, изброени в приложението. При определянето на годишната оценка не е взета предвид поставената междинна оценка при междинното оценяване, доколкото то обхваща половината от атерстирания период и коментара на оценяващия ръководител е че служителят изпълнява целите, заложени в работния план в срок. Коментарите на оценяващия ръководител и при тази междинна среща са декларативни и няма посочен нито един обективен факт или обстоятелство, въз основа на което да се направят изводите.
Посочените нарушения на изискванията на чл. 14, ал.1 и чл. 18, ал. 1 от НУРОИСДА 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, за която служителят е оценяван с оглед обективно установени факти и обстоятелства – същата не отразява изпълнението на целите и задачите, както и демонстрираните от служителя професионални компетентности за периода на оценяване, а съдържа общи фрази и констатации за изпълнение.

На следващо място във приложения по делото формуляр по приложение №2 към чл.19 от Наредбата, не са посочени нито името, нито длъжността на оценяващия и контролиращия ръководител по смисъла на чл.4 и чл.5 от Наредбата. Описаните нарушения са съществени, тъй като не може да се провери спазването на чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 1 от НУРОИСДА.

При така констатираните нарушения на административно производствени правила при атестиране на жалбоподателя, довели от своя страна и до неправилно прилагане на материалния закон, съдът достига до извод, че с постановяване на оспорената заповед се нарушава и целта на чл.1, ал. 2 от Наредбата. Това е така, защото при оценяването на жалбоподателя не се постигат основните цели на оценяването на изпълнението на служителите и повишаването в държавна служба на държавните служители, а именно не се създават условия за ефективно управление на изпълнението на ниво администрация, административно звено и отделен служител за постигане целите на съответната административна структура, както и оценяване приноса на отделния служител за изпълнението на целите на съответните административно звено и административна структура.

Не са основателни възраженията, че не е проведена заключителна среща, за което не се представиха доказателства. Формулярът, който в частта за годишната оценка на изпълнението отразява резултатие от заключителната среща е надлежно попълнен и подписан от оценявания служител без възражение в тази насока. Също така е неоснователно възражението, че оценяващият ръководител не може да извърши годишната оценка, тъй като е назначен на длъжността през месец януари 2014г., а оценяваният период е от 01.01.2013г. до 31.12.2013г. Годишното оценяване на изпълнението на длъжността следва да се извършва от лицата по чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 1 от НУРОИСДА, които заемат съответните длъжности към датата на извършване на оценяването. Задължението произтича от заеманата длъжност и не е свързано с конкретния служител, който заема длъжността. Няма нарушение и на чл. 18, ал. 2 от НУРОИСДА, който предвижда възможност, но не създава задължение за оценяващия ръководител да изисква мнения за работата на оценявания служител от други служители.

По изложените съображения съдът приема, че процедурата по оценяване на изпълнението по чл. 76 ЗДСл в случая е проведена с нередовности, съставляващи процесуални нарушения от категорията на съществените, обусловили опорочаване на изготвената при това атестиране най - ниска обща оценка по чл. 16, т. 5 НУРОИСДА.

Поради ненадлежността на формирането си същата представлява негодно материалноправно основание по чл. 107, ал. 2 ЗДСл. Основаното на нея и разпоредено със заповед № 235/ 17.02.2014г., издадена от изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие" прекратяване на служебното правоотношение на жалбоподателя по този законов текст е неправомерно

извършено.
Оспорената заповед като материално и процесуално незаконосъобразна по чл. 146, т. 3 и т. 4 АПК подлежи на отмяна съгласно чл. 172, ал. 2, пр. 2 АПК.
В този смисъл е и практиката на ВАС по цитираните от процесуалния представител на жалбоподателя съдебни дела.
Предвид изхода на делото, своевременно направеното искане и на основание чл.143, ал.1 АПК, следва да се осъди Държавен фонд „Земеделие" да заплати на жалбоподателя направените по делото разноски в доказан размер на 500 лева, представляващи договорено и платено адвокатско възнаграждение.
Мотивиран така и на основание чл. 172 ал. 2 от АПК и чл. 143, ал. 1 от АПК, Административен съд София-град, Първо отделение, 43 - ти състав

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ заповед № 235/17.02.2014г. на изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие".
ОСЪЖДА Държавен фонд „Земеделие" да заплати на П. Д. Д., ЕГН [ЕГН] от [населено място], [улица], вх. А, ап.14 разноски по делото в размер на 500 (петстотин) лева.
Решението подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: