

РЕШЕНИЕ

№ 20464

гр. София, 26.05.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, IV ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ, в публично заседание на 08.05.2026 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Галин Несторов

ЧЛЕНОВЕ: Вяра Русева

Теодора Василева

при участието на секретаря Мариана Велева и при участието на прокурора Милен Ютеров, като разгледа дело номер **3526** по описа за **2026** година докладвано от съдия Вяра Русева, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 185 -196 АПК.

Образувано е по жалба на В. А. Д., действащ чрез майка си и законен представител А. Р. К. против § 3 и § 5 от Наредба за изменение и допълнение на Наредбата на Столичен общински съвет за прием на ученици в първи клас в общинските училища на територията на Столична община, приета с Решение № 101 по Протокол № 48 от 24.02.2022 г. в сила от 02.03.2022 г., приета с Решение № 201 от 12.03.2026г на СОС.

Жалбоподателят излага подробни съображения, за съществени нарушения на административно производствените правила-срокът за обществени консултации бил съкратен на 14 дни /арг. от чл. 26 ал.4 ЗНА/, вносителят не бил обсъдил и не е направил обосновка на неприетите възражения и предложения /чл. 26 ал.5 от ЗНА/. Твърди неспазване на установената форма- липса и непълнота на мотиви. Оспорените § 3 и § 5 от процесната Наредба пряко противоречали на нормативни актове от по-висока степен, а именно чл. 43 ал.1 и ал.4 от Наредба № 10 от 1 септември 2016 г. за организация на дейностите в училищното образование. Процесното изменение противоречало и на Закона за гражданската регистрация, който давал право гражданите да имат както постоянен, така и настоящ адрес, на чл. 26 ал.1 от ЗНА – принципите на стабилност и предвидимост. Поддържа и несъответствие с целта на закона. Моли оспорените текстове от Наредбата да бъдат отменени като незаконосъобразни.

Ответникът Столичен общински съвет /СОС/ в писмено становище и чрез процесуалния си представител в писмени бележки оспорва жалбата като неоснователна. Твърди, че е спазена процедурата по приемането на Наредбата и същата е в съответствие с материално

правните разпоредби.

Представителят на Софийска градска прокуратура изразява становище за основателност на касационната жалба.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С.-ГРАД, IV тричленен състав, след като обсъди доводите на страните, прецени представените по делото доказателства поотделно и в тяхната съвкупност и извърши проверка на оспорения подзаконов нормативен акт, и след съвещание, за да се произнесе съобрази следното от фактическа и правна страна:

Съгласно разпоредбата на чл. 187, ал. 1 от АПК подзаконовите нормативни актове могат да се оспорят без ограничение във времето. В случая Наредбата, чиито текстове са оспорени и са предмет на разглеждане по настоящото дело е подзаконов нормативен акт по смисъла на чл. 75, ал. 1 от АПК, тъй като съдържа административноправни норми, отнася се до неопределен и неограничен брой адресати и има многократно правно действие. Наредбата съдържа вторични правни норми, които създават общи задължителни правила за регулиране на обществени отношения в границите на съответната община. Съгласно чл. 186, ал.1 от АПК, право да оспорват подзаконов нормативен акт имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения.

Противно на доводите на ответника, налице е правен интерес у жалбоподателя при съобразяване на чл. 186, ал. 1 от АПК, доколкото правото на оспорване принадлежи на гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси за засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда права и задължения. По арг от решение № 5 от 17 април 2007 г. по конституционно дело № 11/2006 г. на Конституционния съд, в което се посочва, че във всички случаи, когато гражданите оспорват подзаконови нормативни актове те трябва да докажат пред компетентния съд, че е налице засягане на техни права или законни интереси, като заинтересоваността следва да е правомерна, лична и обоснована, то правният интерес на В. А. Д., действащ чрез майка си и законен представител А. Р. К. е обоснован с обстоятелството, че е с регистриран постоянен и настоящ адрес в [населено място] /л. 77 от делото/ и към датата на подаване на жалбата предстои да кандидатства за прием в първи клас за учебната 2026/2027 г. в училище на територията на Столичната община. Това дали детето ще бъде прието на първо класиране /бъдещо несигурно събитие/ е неотнормимо към преценка наличието на правен интерес от оспорването.

Наредбата е издадена от компетентен орган - СОС. Съгласно разпоредбата на чл. 142, ал. 1 ЗПУО учениците постъпват в държавните и общински училища на местата, определени с училищния, държавния и с допълнителния държавен план-прием. Условието и редът за приемане на учениците от I до XII клас се определят с държавния образователен стандарт за организацията на дейностите в училищното образование (арг. чл. 147 ЗПУО). Този стандарт е въведен с Наредба № 10 от 1 септември 2016 г. за организация на дейностите в училищното образование, в чл. 43 ал.1 от която е делегирано правомощие на общините да разработват система за прием, която е в съответствие с правомощията на органите за местно самоуправление в областта на предучилищното и училищното образование посочени в чл. 256, ал. 1 ЗПУО. / Р № 3480 ОТ 12.04.2022 Г. ПО АДМ. Д. № 7590/2021 Г., V ОТД. НА ВАС/. Чл. 76, ал. 3 от АПК предвижда, че общинските съвети издават нормативни актове, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен обществени отношения с местно значение. Чл. 8 от ЗНА предвижда, че всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен, неуредени от тях обществени отношения с местно значение. Съгласно чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА в изпълнение на правомощията си по чл. 21, ал. 1

общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения. На основание предоставената на този орган законова делегация по чл. 21, ал. 1 вр. с ал.2 от ЗМСМА вр с чл. 79 АПК, СОС е приел с Решение № 201 от 12.03.2026г. Наредба за изменение и допълнение на Наредбата на Столичен общински съвет за прием на ученици в първи клас в общинските училища на територията на Столична община, приета с Решение № 101 по Протокол № 48 от 24.02.2022 г. в сила от 02.03.2022 г.

Спазена е формата на подзаконовия нормативен акт, съобразно чл. 9 от ЗНА.

Наредбата е приета при наличие на кворум на общинския съвет и изискуемото в чл. 27, ал. 3 от ЗМСМА обикновено мнозинство /л. 20, л. 21, л.22 и л.23 от делото/.

Наредбата е подзаконов нормативен акт и следва да се подчинява на процедурните изисквания на чл. 26 и сл. от Закона за нормативните актове /ЗНА/. Спазени са императивните правила на чл.26 ал.2 - ал.5 от ЗНА- проведени са обществени консултации /л.38 и сл., л. 61 и сл., л. 112 и сл./, проектът на Наредбата, ведно с доклада, мотивите и предварителната оценка за въздействието по чл.20 от ЗНА е публикуван на интернет страницата на СОС на 16.02.2026г /л.102-л.111 /, като в 14 дневен срок съобразно чл.26, ал.4 изр второ от ЗНА са постъпили предложения и становище по проекта, отразени в справка, заедно с обосновка за неприетите предложения /л. 38 и сл, Трета и Четвърта колона от таблицата/, публикувана на интернет страницата на СОС /чл.26, ал.5 от ЗНА/. Във връзка с доводите в жалбата, че срокът за обществени консултации необосновано бил съкратен на 14 дни, предвид липсата на „изключителност“, то това е мотивирано в изготвения доклад от заместник-кмет на Столичната община до председателя на Столичния общински съвет /л. 29/ с обстоятелството, че предстоящи предсрочни парламентарни избори през м. април 2026г, което щяло да доведе до промени графика на заседанията на СОС за този период, а и съгласно графика на дейностите за прием на ученици в първи клас /л. 63/ на 20 април ще бъдат обявени свободните места и след тази дата започват процесите по кандидатстване. Според съда посочените в доклада причини разкриват специфики, които се отличават съществено от обикновените случаи на нормотворческа дейност, което обосновава ограничаване на правото на гражданите да дават предложения и становище в срока по чл. 26, ал. 4 изр първо ЗНА- 30 дни. Налице са кумулативните предпоставки за приложението на по-краткия срок за предложения и становища по проекта, публикуван за обществени консултации - в изключителни случаи и при посочване на причините за това от съставителя в мотивите, съответно в доклада. От представените по делото доказателства се установи и, че проектът е обсъждан и от постоянните комисии към СОС, а именно от постоянна Комисия по местно самоуправление и нормативна уредба /л. 53/ и постоянна комисия по образование, култура, наука и културно многообразие /л. 54/.

Основният спор по делото е свързан с материалната законосъобразност на оспорените § 3 и § 5 от Наредба за изменение и допълнение на Наредбата на Столичен общински съвет за прием на ученици в първи клас в общинските училища на територията на Столична община, приета с Решение № 101 по Протокол № 48 от 24.02.2022 г. в сила от 02.03.2022 г., приета с Решение № 201 от 12.03.2026г на СОС.

Обществените отношения, свързани с осигуряване на правото на предучилищно и училищно образование се уреждат от Закона за предучилищното и училищното образование. /чл. 1 от ЗПУО/. Според чл. 12 ал.1 от ЗПУО всеки гражданин упражнява правото си на образование съобразно своите предпочитания и възможности в детска градина или в училище по негов избор, доколкото в този закон и в подзаконовите актове по прилагането му не е предвидено друго, като според ал.2 изборът по ал. 1 за малолетните се извършва вместо тях и от тяхно име от техните родители, а за непълнолетните - от учениците със съгласието на техните родители.

Предмет на процесното оспорване са отделни разпоредби от подзаконовия нормативен акт, а именно:

§ 3 с който в чл. 6 от Наредбата се създава нова ал. 5 според която: „Родителят /настойникът/ избира адреса на детето /постоянен или настоящ/ с който ще кандидатства до приключване на всички класирания за съответната учебна година. Промяна на адреса може да се прави до първото класиране за съответната учебна година. Избраният адрес, с който детето участва на първото класиране, се запазва за всички останали класирания, в които то участва“.

и § 5 с който се изменя чл. 11 от Наредбата който гласи „За разпределението в групите се взема посоченият в семейния профил адрес, с който родителят е избрал детето да кандидатства“.

С оспорените разпоредби се въвежда промяна относно използването на адресната регистрация при кандидатстването за първи клас, тоест механизъм който да ограничи възможността за последваща промяна на релевантни за класирането обстоятелства след определен етап от процедурата. Тоест, след първото класиране няма да може да се актуализират кандидатури за последващите класирания с новия /другия/ адрес, тъй като системата ще го е заключила към стария.

До приемане на процесните § 3 и § 5, липсва изрична нормативна регламентация относно момента, до който може да бъде променен избрания адрес за участие в класиранята. Родителите които са извършвали избора вместо малолетните /чл. 12 ал.2 от ЗПУО/ са имали право да сменят през цялото време на класиранята, водещия адрес (постоянен/настоящ) на детето. С процесните изменения се ограничава тази възможност след първото класиране. Въвежда се ограничение след определен етап от процедурата да не може да се променя първоначално заявения адрес.

По арг от посочения чл. 12 ал.1 от ЗПУО според който всеки гражданин упражнява правото си на образование съобразно своите предпочитания и възможности в детска градина или в училище по негов избор, доколкото в този закон и в подзаконовите актове по прилагането му не е предвидено друго, следва, че правото на избор е ограничено само и единствено от съществуването на други правни норми в този закон /ЗПУО/ или в подзаконовите актове по неговото прилагане. Тоест, правото на избор може да се ограничи само от норми в ЗПУО и в подзаконов акт по прилагането му. Доколкото в Закона за предучилищното и училищното образование не съществуват други разпоредби в разглежданата насока, то следва да се съобразят разпоредби съдържащи се в подзаконовите актове по прилагането на закона. Чл. 12, ал. 1 ЗПУО не предвижда ограничаване на това право да може да бъде въведено с разпоредби, различни от съдържащи се в подзаконовите актове по прилагането му. Упражняването на правото на образование съобразно предпочитанията включва като неизменна своя част осъществяването на училищния прием. В тази връзка с Наредба № 10 от 01 септември 2016 г. за организацията на дейностите в училищното образование се определя държавният образователен стандарт за организацията на дейностите в училищното образование, който съобразно чл. 1, ал. 2, т. 3 от наредбата е съвкупност от задължителни изисквания за организацията на училищния, държавния и допълнителния план-прием. Именно посочената Наредба е подзаконовия нормативен актове по прилагането на Закона за предучилищното и училищното образование. И след като в нея не е въведено никакво ограничение, то с процесните § 3 и § 5 /по арг от чл. 12 ЗПУО/ не могат да се въведат такива.

Според чл. 43 ал.1 от Наредбата № 10 от 1.09.2016г . (Изм. - ДВ, бр. 77 от 2017 г.) за осъществяване на приема в първи клас за всяко населено място с повече от едно училище общините разработват система за прием, в която водещ критерий е близостта на училището до

постоянния/настоящия адрес на детето, и определят прилежащи райони на училищата за обхват на учениците. Съгласно ал.4 от чл. 43 за разпределянето в групите се взема посоченият в заявлението адрес, който е по-благоприятен за ученика. От така регламентираното следва, че родителят може да заявява двата адреса постоянен /настоящ с цел детето да попадне в най-благоприятната група. В посочените текстове от Наредбата няма никакво ограничение /стеснение/ относно период в който веднъж избран адреса /било настоящ или постоянен/ да не може да бъде променян. Напротив, изрично в ал.4 от чл. 43 от Наредбата е регламентирано, че за разпределянето в групите се взема посоченият в заявлението адрес, който е по-благоприятен за ученика, като от това във връзка с ал.1 който придава еднаква тежест на постоянен / настоящ адрес следва, че системата дава правото да се избере адрес, който носи повече точки или по-предна група. Няма ограничение до кой етап от класирането родителят може да заявява било то настоящия или постоянния адрес.

Следователно нито ЗПУО, нито цитираната Наредба въвеждат ограничения /стесняват периода/ в който избрания адрес да не може да бъде променян, което би довело до липса на възможност да се актуализира кандидатурата на детето за последващите класирания с новия /другия/ адрес, с цел именно попадане в по-благоприятна група, тъй като системата ще го е заключила към първоначално избрания. Целта на закона е да се предостави възможност на детето което му предстои да бъде в първи клас да се класира в най-благоприятното за него училище по един от двата му адреса /постоянен или настоящ/. С оглед посоченото-по горе, че правото на избор на образование /училище/ може да се ограничи само от норми в ЗПУО и в подзаконов акт по прилагането му- Наредбата № 10 / 1.09.2016г , а в случая в тях не са предвидени никакви ограничения относно срока до който може да се променя адреса на детето, то съдът прави извод, че процесните § 3 и § 5 приети от СОС, вследствие предоставено с чл. 43 ал.1 от цитираната Наредба правомощие да разработи система за прием противоречат на чл. 12 ал.1 ЗПУО и на чл. 43 ,ал.1 и ал.4 от наредбата.

Въвеждането в процесния акт /§ 3 и § 5/, приет вследствие предоставено правомощие по чл. 43 ал.1 от Наредбата на други основания противоречи на съответния специален закон ЗПУО, на чл.8 от ЗНА и чл.76, ал.3 от АПК. Предвиденото в оспорените параграфи , а именно, че промяна на адреса може да се прави до първото класиране за съответната учебна година и, че избраният адрес, с който детето участва на първото класиране, се запазва за всички останали класирания, в които то участва /§ 3/ и че за разпределянето в групите се взема посоченият в семейния профил адрес, с който родителят е избрал детето да кандидатства /§5 / противоречи на ЗПУО, на Наредбата, където такъв срок и такова ограничение не е предвидено и целта им е детето да се класира в най-благоприятното за него училище по един от двата му адреса /настоящ или постоянен/. В тази част подзаконовия акт не е съобразен с нормативните актове от по-висока степен. СОС не може да въвежда забрани и ограничения които не са предвидени в ЗПУО и в Наредбата № 10 от 1.09.2016г. Ако нормативният акт е непълен, то не се издава друг нормативен акт, а съгласно чл. 10 ал.2 от ЗНА обществени отношения, които спадат към област, за която има издаден нормативен акт, се уреждат с неговото допълнение или изменение, а не с отделен акт от същата степен, тоест следвало е да се измени / допълни ЗПУО и Наредбата № 10 от 1.09.2016г.

С оглед изложеното, Наредбата за изменение и допълнение на Наредбата за прием в първи клас в общинските училища на територията на СО, в оспорените ѝ части съдържа правни норми извън предвидените в специалния закон и подзаконовия акт по прилагането му.Процесните § 3 и § 5 недопустимо въвеждат ограничения правото на детето да се класира в най-благоприятното за него училище

/чл. 12 ал.1 ЗПУО./По същество с тях се принуждава родителят който извършва избор вместо детето /12 ал.2 ЗПУО/ да се „откаже“ от единия си адрес, което стеснява правата му, гарантирани от държавния образователен стандарт. Премахването на възможността за кандидатстване и по двата адреса, съчетано със забрана да се променя адрес след заключване на системата за първо класиране несъмнено създава ограничение правото на избор на училище което не съответства на чл. 12 ал.1 от ЗПУО и на чл. 43 ал.1 и ал.4 от цитираната Наредба № 10 от 1.09.2026г .

Въз основа на гореизложеното по отношение оспорените § 3 и § 5 от жалбата е основателна. Оспорените разпоредби са материално незаконосъобразни, поради противоречие с норми от по-висок ранг. Установената незаконосъобразност е основание за отмяна по чл. 146, т. 4, вр. чл. 196 от АПК.

Относно разноските: Предвид изхода на спора и на основание чл. 196 от АПК, във вр. с чл. 143, ал. 1 от АПК оспорващият има право на разноски. Същият обаче, не претендира такива/ изрично заявено в с.з./. С оглед изхода на спора, на ответника не следва да се присъждат разноски.

Въз основа на гореизложеното и на основание чл. 193, ал. 1 от АПК,
съдът

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ § 3 и § 5 от Наредба за изменение и допълнение на Наредбата на Столичен общински съвет за прием на ученици в първи клас в общинските училища на територията на Столична община, приета с Решение № 101 по Протокол № 48 от 24.02.2022 г. в сила от 02.03.2022 г., приета с Решение № 201 от 12.03.2026г на СОС.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване с касационна жалба в 14 дневен срок от получаване на съобщението чрез Административен съд София – град пред Върховния административен съд на Република България.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: