

На вниманието на:

Людмила Стоева на длъжност старши експерт в отдел „Организация и контрол”, дирекция „Образование”

и

Боряна Тасева на длъжност главен експерт в отдел „Организация и контрол”, дирекция „Образование”

М Н Е Н И Е

От:

Мария

Маринова,

в качеството си на родител на дете на възраст 1 г.

Относно:

Обществена консултация по Доклад № СОА26-ВК66-580/23.01.2026 г. за изменение и допълнение на Наредбата за прием на деца в общинските СДЯ, ДГ и в ПГ в общинските училища на територията на СО

УВАЖАЕМА Г-ЖО СТОЕВА,

УВАЖАЕМА Г-ЖО ТАСЕВА,

Във връзка с публикувания проект на решение на Столичния общински съвет за изменение и допълнение на Наредбата за прием на деца в общинските СДЯ, ДГ и подготвителните групи в общинските училища на територията на Столична община, изразявам своето обществено мнение.

С предложението проект на решение се утежнява положението на родителите, които кандидатстват за прием на децата си на територията на Столична община. С приемането на посочените изменения се нарушават принципите на правна сигурност, предвидимост и равнопоставеност, гарантирани от практиката на Европейски съд по правата на човека и от Конституцията на Република България.

Съгласно установената практика на Европейския съд по правата на човека, правилата, които засягат достъпа до публични услуги, включително образованието, следва да бъдат ясни, предвидими и въведени с разумен срок за адаптация. В тази връзка предлаганите изменения и допълнения не отговарят на тези изисквания, тъй като водят до невъзможност множество родители да реагират своевременно и адекватно, за да осигурят необходимия брой точки за прием на децата си в СДЯ, ДГ и подготвителните групи.

Промяната на критериите създава реална невъзможност родителите да се съобразят с новите изисквания, като същевременно обезсмисля вече предприети от тях действия – адресна регистрация, избор на форма на грижа, записване в частни ясли и други решения, взети при действащата нормативна уредба.

Освен това, така въведените критерии създават предпоставки за непряка дискриминация, тъй като облагодетелстват определени групи родители за сметка на други, които се поставят в неблагоприятно положение по причини извън техния контрол. В този смисъл приемането на измененията би довело до реално засягане на шансовете за прием на множество деца и до отклонение от принципите за равен достъп до образование.

Подробните ми аргументи срещу предложените изменения са, както следва:

I. По отношение на изменение на чл. 17 от Наредбата, както следва:

„§ 5. Чл. 17 се изменя, както следва:

„Чл. 17 (1) Дете, посещаващо общинска СДЯ/ДГ или подготвителна група в общинско училище, може да бъде отписано:

1. по желание на родителите/настойника само след подадено писмено заявление от родителите/настойника до директора на образователната институция.

2. при отсъствие повече 30 последователни дни без писмено заявление от родителите/настойника до директора за причините, поради които детето не посещава съответната общинска СДЯ/ДГ – за деца, посещаващи СДЯ, яслени групи и първа група в ДГ

3. при отсъствие повече от 15 дни от учебното време в една учебна година – за деца, посещаващи подготвителните групи в общинските детски градини/училища.“

1. По отношение на новата т. 2 от Наредбата:

В цитираното изменение на чл. 17 от Наредбата са включени допълнителни две хипотези, при наличието на които дете, посещаващо общинска СДЯ/ДГ или подготвителна група в общинско училище, би било отписано. По отношение на т. 2 е изложено обстоятелството, при което дете следва да бъде отписано, ако е отсъствало повече от 30 последователни дни без уважителни причини. От своя страна посочената точка е напълно логична и непротиворечива, като се открива и целта в съответствие с духа на законите на РБ, а именно – да се разкрият повече места за деца, които целодневно и непрекъснато посещават посочените заведения.

2. По отношение на новата т. 3 от Наредбата:

Абсолютно противоречива обаче на духа на закона е т. 3, която въвежда отписване на дете, което има отсъствие повече от 15 дни от учебното време в една учебна година. Следва да се има предвид, че посочената хипотеза е изключително утежняваща не само за родителите, но и за служителите на подготвителните групи в общинските детски градини/училища. В посочената точка не се откриват хипотези, при които правилото не се прилага. Не са предвидени изключения за:

- заболяване;

- карантина;
- медицински процедури;
- семейни обстоятелства;
- епидемична обстановка.

По този начин децата на тази възраст, които все още нямат доразвита имунна система, биха били поставени в ситуация да посещават подготвителните групи болни, за да не загубят мястото си. Това създава реален риск за здравето както на останалите деца, така и персонала.

За служителите в образователните институции възниква практическа невъзможност да откажат прием на дете със симптоми на заболяване, тъй като отсъствията му могат да доведат до отписване. Така се създава конфликт между задължението за опазване на здравето в детската общност и риска детето да загуби мястото си.

Посочената разпоредба противоречи изцяло и със залегналите принципи в чл. 3, ал. 2 от Закона за предучилищното и училищното образование, съгласно който образованието е национален приоритет и се реализира в съответствие с принципа за единна държавна образователна политика за осигуряване правото на предучилищно и училищно образование. С въвеждането на новата т. 3 от Наредбата се ограничава правото на дете на обучение, възпитание и социализация, като неправомерно може да му бъде отнето мястото дори и при наличието на уважителни причини за отсъствие.

Разпоредбата противоречи и на принципа за равен достъп до качествено образование и приобщаване на всяко дете и на всеки ученик, тъй като на практика осигурява достъп единствено за деца, които не боледуват или нямат причини за отсъствие. Така се създава неравнопоставеност и се ограничава правото на образование и възможността за пълноценно развитие чрез учене през целия живот.

Освен това, т. 3 въвежда и вътрешно противоречие с чл. 8 от Закона за предучилищното и училищното образование, който предвижда, че предучилищното образование е задължително от учебната година, започваща в годината на навършване на 4-годишна възраст, като държавата и общините са длъжни да осигурят условия за обхват на децата. В същото време новата разпоредба допуска отписване на дете поради отсъствия, ограничени до едва 15 дни за цялата учебна година. Ограничението от 15 дни отсъствия за учебна година с продължителност над 8 месеца е нереалистично и не съответства нито на медицинската практика, нито на реалната житейска обстановка. На практика това означава, че детето може да боледува най-много три пъти по една седмица за цялата година. Това обстоятелство е категорично непредвидимо при децата в толкова крехка възраст и при които имунната система не е силно развита. Съгласно чл. 53 от Конституцията на Република България всеки има право на образование. Отписването на дете от подготвителна група поради определен и то толкова малък брой отсъствия представлява непропорционално ограничение на достъпа до образование и противоречи на конституционния принцип за закрила на децата и семейството. Чл. 3, т. 3 от Закона за закрила на детето урежда, че водещ е принципът за най-добрия интерес на детето. Отписването поради отсъствия, включително по здравословни причини, не съответства на този принцип и може да доведе до прекъсване на образователния процес, затруднена социализация и стрес и несигурност за детето. Освен това по този начин задължението на държавата и общината да осигурят условия за обхват на децата в предучилищното

образование остава неизпълнено, като се вменят допълнителни задължения на родителите, чието неизпълнение води до отписване на детето от задължителното предучилищно образование. Това от своя страна може да доведе до затруднения при последващото записване на детето в начално училище.

II. По отношение на изменение на чл. 18 от Наредбата, както следва:

„§ 6. В чл. 18: 1. Общ критерий 1 се изменя, както следва:

„Постоянен/настоящ адрес на един от родителите/настойника на територията на Столичната община, чийто постоянен/настоящ адрес съвпада с постоянния/настоящия адрес на детето и който не е променян към датата на класиране:

- през последните над 3 години - 8 т.

- през последните от 1 до 3 години - 5 т.

- през последната 1 година - 3 т. (важи за прием на деца за яслени групи в общинските самостоятелни детски ясли и детски градини и първа градинска група в общинска детска градина)

Постоянен/настоящ адрес на детето на територията на Столичната община, който не е променян към датата на класиране:

- през последните над 3 години - 8 т.

- през последните от 1 до 3 години - 5 т.

- през последната 1 година - 3 т. (важи за прием на деца от втора до четвърта градински групи в общински детски градини и в подготвителни групи в общински училища)“

1. Съществено влошаване на положението на родителите

Предложената редакция на общия критерий 1 значително утежнява положението на родителите. Съгласно действащата към момента уредба, когато постоянните и настоящите адреси на родителите не съвпадат, те имат възможност да изберат кой адрес да бъде посочен при кандидатстване. Това позволява детето да кандидатства в един от два административни района на Столична община, съобразно реалното местоживееене на семейството и неговите потребности.

С предложеното изменение на практика се въвежда задължение детето да кандидатства единствено по адреса, на който е регистрирано. В случаите, когато този адрес не съвпада с адреса на другия родител, кандидатстването в друг административен район става формално възможно, но практически безпредметно, тъй като детето ще получи значително по-малък брой точки. Това води до фактическо ограничаване на правото на избор на родителите.

Следва да се има предвид, че по-строгите изисквания относно адресната регистрация могат да доведат до увеличаване на фиктивните регистрации с цел получаване на предимство при кандидатстване. Това би подкопало целта на Наредбата и би създадо допълнителна административна тежест за контролните органи.

Освен това, предложените изменения поставят в по-неблагоприятно положение:

- самотните родители;
- разделените семейства;
- семействата без граждански брак;
- семействата с динамична трудова мобилност.

Това може да се разглежда като непряка дискриминация, тъй като формално неутрално правило води до неблагоприятни последици за определени групи.

2. Принудително уеднаквяване на адресната регистрация

Новата редакция на критерия създава косвено задължение родителите и децата им да бъдат регистрирани на един и същи адрес, без да им оставя реална възможност за преценка. Това е особено проблемно в случаи на родители без сключен граждански брак; семейства, в които детето е регистрирано по адреса на майката по силата на закона, но реално живее при бащата; разделени родители с упражняване на родителски права от единия, но с активно участие на другия родител в отглеждането. В подобни хипотези детето може реално да живее в един административен район, но да бъде лишено от възможност да кандидатства ефективно в него.

3. Неподходящо значение на адреса на детето при прием в яслени групи и противоречие с принципа за „най-добър интерес на детето“

При кандидатстване за първа яслена група включването на адреса на детето като водещ критерий е необосновано. В тази възраст детето няма самостоятелна социална среда, а изборът на детско заведение е изцяло обусловен от местоработата, местоживеенето и възможностите на родителите. Поради това е по-логично да се отчита адресът на един от родителите по тяхна преценка.

Следва да се отбележи, че родителите често избират детско заведение в близост до работното си място, а не до адресната регистрация. Новите правила могат да затруднят работещите родители, да увеличат времето за придвижване и да създадат допълнителни разходи за транспорт и грижи, което има пряко социално-икономическо отражение върху семействата.

Съгласно чл. 3, т. 3 от Закон за закрила на детето при всички дейности, засягащи деца, водещ е принципът за най-добрия интерес на детето. Поради това, водещ критерий при прием в детски заведения следва да бъде реалната жизнена среда и най-добрият интерес на детето, а не формалната адресна регистрация.

4. Неяснота относно „промяна на адрес“ в рамките на Столична община

В досегашната редакция на чл. 18 е предвидено, че не се счита за промяна на постоянния или настоящия адрес, когато промяната е в рамките на Столична община. В предложеното изменение липсва яснота дали това правило ще продължи да се прилага и как ще се отразява върху точките за уседналост.

Неуреден остава въпросът дали при преместване на детето на нов адрес в рамките на Столична община ще се запазва периодът на уседналост или ще започва да тече нов срок, което създава правна несигурност за родителите, както и за органите, прилагащи Наредбата.

5. Липса на разумен преходен период

Предвид краткия период между евентуалното приемане на изменението и началото на кандидатстването (май, 2026 г.), на родителите не се предоставя реална възможност да се адаптират към новите изисквания. Това утежнява положението на семействата, създава риск голям брой деца да не бъдат приети и подкопава доверието в предвидимостта на административната уредба.

Внезапната промяна на критериите, без разумен срок за адаптация, противоречи на принципите на правната сигурност, предвидимост и защита на оправданите правни очаквания, признати както в българското, така и в европейското право, включително в практиката на Европейски съд по правата на човека.

Ограничаването на достъпа до детски ясли и градини чрез непропорционални административни изисквания може да се тълкува и като непряко ограничаване на правото на образование и равен достъп до обществени услуги.

III. По отношение на новосъздадената разпоредба чл. 21а със следното съдържание: *„Деца, чиито родител е задържан и е с взета мярка за неотклонение задържане под стража на основание чл. 63, ал. 12 от Наказателно-процесуалния кодекс или изтърпяват наказание „Лишаване от свобода“, се настаняват незабавно чрез Столичната община в общинска детска ясла или детска градина.“*

Целта изглежда социално мотивирана – осигуряване на грижа за деца, чиито родители са временно или трайно лишени от свобода. Тази цел е разбираема и заслужава подкрепа от гледна точка на закрила на детето.

Въпреки това, предлаганият текст поражда редица въпроси от гледна точка на равния достъп до общинските детски заведения и предвидимостта на системата за прием. На първо място, Наредбата предвижда система от критерии за прием, но не е ясно по какъв начин ще се осъществява приемът на деца по чл. 21а – дали чрез разкриване на допълнителни места или чрез заемане на места от общия прием. Липсата на такава яснота създава риск деца, класирани по общия ред, да бъдат измествани, което би могло да се възприеме като отклонение от принципа на равнопоставеност.

На второ място, разпоредбата предвижда **автоматично предимство**, без да се отчитат точките и реда на класиране на останалите кандидати. В резултат, децата на родителите, които са подготвили и подали заявления навреме, могат да бъдат **изместени от новата категория**, което води до нарушение на принципа за равнопоставеност. Нещо повече, предвид сложната обстановка относно прием на деца на територията на гр. София, това би могло да доведе до лансиране на идеята да се извърши престъпление с цел автоматичния прием на дете в ясла/детска градина, тъй като много от родителите не могат да си позволят да заплатят частни такива. Освен това, така създадена разпоредбата може да доведе до злоупотреба, в случай че родителите измислят или преквалифицират статуса на родителя, за да осигурят предимство за детето.

На трето място, липсват гаранции срещу евентуални злоупотреби или механизми за проверка на обстоятелствата, на които се основава правото на незабавен прием. Всяка разпоредба, която предоставя извънредно предимство, следва да бъде придружена от ясни правила за контрол и прозрачност, за да се предотврати подкопаване на доверието в системата.

В резултат на изложеното съществува риск родителите на останалите деца да се почувстват неравнопоставени и оцетени, което може да доведе до напрежение и да намали доверието в общинските институции и в справедливостта на процедурата по прием.

IV. По отношение на отмяната на допълнителна 1 т. за частна детска ясла или общинска самостоятелна ясла, регистрирана в СРЗИ: **§ 2. Раздел III, чл. 18, т. 5 от общите критерии „Дете, което посещава/е посещавало общинска самостоятелна детска ясла или частна детска ясла, регистрирана в СРЗИ на територията на Столичната община най-малко 6 месеца от последните 12 месеца към датата на класиране - 1 т.“ се отменя, считано от датата на обявяване на свободните места за прием за учебната 2027/2028 година.**

Статистиката за 2024-2025 г. показва, че над 8 000 деца остават извън общинските ясли след първото класиране. За огромна част от родителите записването в частна ясла не е въпрос на избор или висок стандарт, а единствено възможно решение, за да запазят работните си места и доходите на семейството. **В повечето случаи родителите прибягват до частни ясли или детски градини не по свое предпочитание, а поради системния недостиг на места в общинските ясли и детски градини. Заплащането за частна ясла е между 350 и 800 евро месечно, което за много семейства е дългосрочно непосилна сума.**

В този контекст допълнителната точка се явява единствената форма на частична компенсация и мотивация за родителите, които поемат финансовия товар на частното образование поради неспособността на общината да осигури достатъчно места.

Освен това, родителите, които заплащат частни ясли/детски градини, продължават да работят, да плащат данъци и осигуровки и по този начин допринасят за бюджета. Предоставянето на допълнителната точка представлява форма на справедливо признание за техния принос, както и сигнал, че общината отчита усилията им да останат икономически активни въпреки липсата на публична услуга.

Даването на точката създава и увереност у родителите, че децата, които не са приети първоначално, ще имат реален шанс да бъдат приети на по-късен етап, а разходите за частна ясла ще бъдат временни. Точката се възприема като „морална компенсация“ за това, че общината не е осигурила място в общинска ясла. Премахването ѝ означава, че след като едно дете веднъж е останало извън системата на 1-годишна възраст, шансовете му да влезе обратно на 3-годишна възраст намаляват драстично, което създава трайно неравенство.

Следва да се отбележи, че в условията на големия недостиг на места в общинските ясли и детски градини, частните ясли, регистрирани в СРЗИ, поемат значителна част от децата, за които общината няма капацитет. Те реално изпълняват функция на допълващ обществен ресурс.

В случай че точката отпадне, то много родители ще се откажат от частните ясли, тъй като те вече няма да дават предимство при кандидатстване, а това може да доведе до закриване на малки ясли и допълнително намаляване на капацитета. По този начин вместо частните ясли да разтоварват системата, всички родители ще се борят единствено за ограничените места в общинските заведения, което ще задълбочи кризата.

Отмяната на точката поставя в по-неблагоприятно положение именно семействата, които са били принудени да търсят алтернативни решения поради липсата на общински места. Това противоречи на принципите за равен достъп и приобщаване, залегнали в чл. 3 от Закона за предучилищното и училищното образование.

В унисон с изложеното, вместо да бъде премахвана допълнителната 1 т. за частните ясли, следва да се въведе по-строг контрол върху тях. Чрез него да се проследяват месечните такси, изисквани от учебното заведение, условията и методите на отглеждане и възпитание на децата, както и реалната посещаемост на децата в съответното заведение.

В обобщение на изложените съображения относно предложените изменения и допълнения в Наредбата за прием на деца в общинските самостоятелни детски ясли, детските градини и подготовителните групи в общинските училища на територията на Столична община, следва да се направят няколко съществени извода:

1. **Налице е структурен проблем, състоящ се в липса на места**, а не критерии. Следва ясно да се отчете, че основният проблем с яслите и детските градини в гр. София не е в „несправедливото“ разпределение на точките, а във физическата липса на места, особено в райони като „Витоша“, „Триадица“ и „Младост“. Изменението и допълването на Наредбата няма да увеличи броя на местата, нито ще подобри достъпа до услугата, а единствено ще доведе до засилено социално напрежение; усещане за несправедливост; увеличаване на броя на недоволните родители и задълбочаване на неравенствата между различните социални групи.

2. Част от измененията (вкл. адресните критерии и ограниченията при отсъствия) водят до прекомерно ограничаване на правото на родителите на избор и поставят децата в неблагоприятно положение по причини извън техния контрол — семейно положение, адресна регистрация, здравословно състояние или социален статус. Тези мерки ограничават реалния достъп до предучилищно образование; създават риск от отпадане на деца от системата; поставят в неравностойно положение деца на родители без граждански брак, деца с чести заболявания или деца, чиито родители са принудени да работят.

Така се засяга принципът на равен достъп до образование, закрепен в чл. 3 от Закона за предучилищното и училищното образование и чл. 53 от Конституцията на Република България.

3. С приемането на посочените изменения се нарушават принципите на правна сигурност, предвидимост и равнопоставеност, признати както в българското право, така и в практиката на Европейски съд по правата на човека. Измененията следва да бъдат:

- ясни;
- предвидими;
- въведени с разумен срок за адаптация.

С оглед предстоящото кандидатстване през м. май, предложените промени **не отговарят на тези критерии**, тъй като водят до невъзможност множество родители да реагират своевременно и адекватно, за да осигурят необходимия брой точки за прием на децата си.

4. Така зададените критерии водят до непряка дискриминация, тъй като облагодетелстват определени групи за сметка на други, включително семейства с

възможност за адресна регистрация на едно място; родители с гъвкава заетост и семейства без здравословни проблеми при децата. В неблагоприятно положение се поставят деца на родители без сключен граждански брак, деца с по-чести заболявания, семейства, принудени да използват частни ясли и социално уязвими семейства.

Подобен ефект противоречи на принципа на равнопоставеност в чл. 6 от Конституцията на Република България и на стандартите за недискриминация, прилагани от Европейски съд по правата на човека.

5. Честите и непредвидими промени в правилата за прием подкопават доверието на гражданите в публичната система и създават усещане за нестабилност и липса на дългосрочна визия. **Родителите планират години напред — адресна регистрация, работа, грижи за децата, записване в частни ясли — и внезапната промяна на правилата обезсмисля направените усилия и инвестиции.**

6. Вместо промени, които преразпределят ограничен ресурс, са необходими политики, насочени към увеличаване на капацитета на общинските ясли и детски градини; стимулиране на публично-частни партньорства; дългосрочно планиране на инфраструктурата и ясни, предвидими и стабилни критерии за прием.

Поради изложеното, приемането на измененията и допълненията на Наредбата в настоящия им вид би довело до реално намаляване на шансовете за прием на множество деца, което противоречи на основните принципи на българското и европейското право за защита на правото на образование, равен достъп и най-добър интерес на детето. Поради това считам, считам, че предложените изменения се нуждаят от допълнително прецизиране, оценка на въздействието и въвеждане на ясни гаранции за равнопоставен достъп, правна сигурност и защита на най-добрия интерес на детето.

С уважение.....

/Мария Маринова/