



ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

№ 15742/13

Москва

25 марта 2014 г.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего – Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации Иванова А.А.;

членов Президиума: Абсалямова А.В., Амосова С.М., Андреевой Т.К., Горячевой Ю.Ю., Завьяловой Т.В., Кирюшиной В.Г., Козловой О.А., Першутова А.Г., Разумова И.В., Сарбаша С.В., Юхнея М.Ф. –

рассмотрел заявление государственного бюджетного дошкольного образовательного учреждения детский сад № 82 общеразвивающего вида с приоритетным осуществлением деятельности по познавательно-речевому развитию детей Калининского района Санкт-Петербурга о пересмотре в порядке надзора решения Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 15.03.2013 по делу № А56-1120/2013,

постановления Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.06.2013 и постановления Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 17.09.2013 по тому же делу.

В заседании приняли участие представители:

от заявителя – государственного бюджетного дошкольного образовательного учреждения детский сад № 82 общеразвивающего вида с приоритетным осуществлением деятельности по познавательно-речевому развитию детей Калининского района Санкт-Петербурга – Аскольская С.С., Дегтярева А.А.;

от Управления Федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу – Тукаев В.А.;

от общества с ограниченной ответственностью «Гермес» – Кудрявцев Д.Л.

Заслушав и обсудив доклад судьи Горячевой Ю.Ю., а также объяснения представителей участвующих в деле лиц, Президиум установил следующее.

Государственное бюджетное дошкольное образовательное учреждение детский сад № 82 общеразвивающего вида с приоритетным осуществлением деятельности по познавательно-речевому развитию детей Калининского района Санкт-Петербурга (далее – учреждение) обратилось в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области с заявлением о признании недействительными решения и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу (далее – управление) от 05.12.2012 по делу № 94-1655/12.

К участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечено общество с ограниченной ответственностью «Гермес» (далее – общество «Гермес»).

Решением Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 15.03.2013 в удовлетворении требований отказано.

Дополнительным решением от 09.04.2013 суд первой инстанции распределил судебные расходы, взыскав с учреждения 2000 рублей государственной пошлины в доход федерального бюджета, а с управления – 2000 рублей судебных расходов в пользу учреждения.

Постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.06.2013 решение от 15.03.2013 и дополнительное решение от 09.04.2013 в части взыскания с управления в пользу учреждения 2000 рублей расходов по уплате государственной пошлины отменено; в остальной части указанные судебные акты оставлены без изменения.

Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа постановлением от 17.09.2013 постановление от 19.06.2013 отменил, решение от 15.03.2013 оставил без изменения.

В заявлении, поданном в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, о пересмотре в порядке надзора решения от 15.03.2013, постановлений от 19.06.2013 и от 17.09.2013 учреждение просит их отменить, ссылаясь на нарушение единообразия в толковании и применении арбитражными судами норм права, и удовлетворить заявленные требования.

По мнению учреждения, организация питания в детском саду является единой услугой, соответствует коду 5520107 «услуги столовых» по Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности, продукции и услуг ОК004-93 (далее – ОКДП), поэтому проведение совместных торгов в форме аукциона с таким предметом не нарушает требований частей 6 и 6.1 статьи 10 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее –

Закон № 94-ФЗ), запрещающих проведение совместных торгов по неоднородным товарам.

В отзыве на заявление общество «Гермес» просит оставить оспариваемые судебные акты без изменения как соответствующие действующему законодательству.

Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении, отзыве на него и выступлениях присутствующих в заседании представителей участвующих в деле лиц, Президиум считает, что заявление подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

Как установлено судами и подтверждено материалами дела, в данном случае предметом совместных торгов в виде открытого аукциона в электронной форме являлось оказание услуг по организации питания в девяти государственных бюджетных дошкольных образовательных учреждениях Калининского района Санкт-Петербурга в первом полугодии 2013 года. В извещении о проведении аукциона его предмет был указан как «услуги столовых» по коду 5520107 ОКДП.

В техническом задании были определены требования к объему услуг (завтрак, второй завтрак, обед, полдник) в виде десятидневного циклического меню в соответствии с физиологическими нормами потребления продуктов, требования к безопасности и качеству продуктов, предусмотренные совокупностью конкретных государственных стандартов, санитарных и санитарно-эпидемиологических правил, требования к организации, способам приготовления пищи и контролю ее безопасности, требования к кадрам работников пищеблоков, укомплектованию пищеблоков посудой, столовыми приборами, кухонным инвентарем, спецодеждой, моющими и дезинфицирующими средствами.

К техническому заданию прилагались два примерных десятидневных циклических меню для детей от 1 до 3 лет и от 3 до 7 лет.

В силу части 6 статьи 10 Закона № 94-ФЗ два и более заказчика, уполномоченных органа вправе осуществлять размещение заказов на

поставки одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг путем проведения совместных торгов.

Под одноименными товарами, одноименными работами, одноименными услугами понимаются товары, работы, услуги, относящиеся к одной группе товаров, работ, услуг в соответствии с номенклатурой товаров, работ, услуг для нужд заказчиков, утверждаемой федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов (часть 6.1 статьи 10 Закона № 94-ФЗ).

Во исполнение требований части 6.1 статьи 10 Закона № 94-ФЗ приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 07.06.2011 № 273, зарегистрированным в Министерстве юстиции Российской Федерации 15.07.2011 за № 21367, утверждена номенклатура товаров, работ, услуг для нужд заказчиков (далее – номенклатура).

В соответствии с этой номенклатурой «услуги столовых» имеют порядковый номер 179 (по ОКДП код 5520107), а пищевые продукты и напитки получили порядковые номера с 19 по 31 (по ОКДП код 1500000).

Исходя из положений частей 6 и 6.1 статьи 10 Закона № 94-ФЗ проведение совместных торгов допускается только в отношении одноименных услуг.

По результатам проверки, проведенной по жалобе общества «Гермес», управление приняло решение о нарушении учреждением требований частей 6 и 6.1 статьи 10 Закона № 94-ФЗ, выразившемся в проведении совместных торгов по закупке неоднородных услуг, и выдало предписание об аннулировании процедуры размещения заказа.

Учреждение обжаловало решение и предписание управления в арбитражный суд.

Изучив положения аукционной документации, технического задания, суды установили, что приготовление пищи производится на пищеблоках заказчиков с учетом режима их работы и непосредственно связано с

приобретением, хранением и поставкой продуктов определенного ассортимента и назначения. Поэтому предметом заказа является не какая-либо конкретная услуга предприятия общественного питания, а комплекс услуг по организации питания.

При указанных обстоятельствах суды пришли к выводу о том, что в действительности предметом аукциона являлись услуги, имеющие по ОКДП различные коды: 5520200 «услуги по приготовлению пищи заведениями общественного питания» и 1500000 «пищевые продукты и напитки», которые не охватываются кодом 5520107 «услуги столовых». Следовательно, при проведении совместных торгов для девяти детских садов неправомерно были объединены в один лот услуги, не являющиеся одноименными в соответствии с номенклатурой, что правомерно квалифицировано антимонопольным органом как нарушение положений частей 6 и 6.1 статьи 10 Закона № 94-ФЗ. Кроме того, суд кассационной инстанции отметил, что действия учреждения ограничили круг участников размещения государственного заказа.

Однако судами не было учтено следующее.

Согласно статье 3 Конвенции о защите прав ребенка, участницей которой является Российская Федерация, во всех действиях в отношении детей независимо от того, предпринимаются ли они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка (часть 1). Государства–участники обязуются обеспечить ребенку такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия, и с этой целью предпринимают все законодательные и административные меры (часть 2).

Статья 12 Федерального закона от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании», действовавшего в период размещения заказа, предусматривала, что дошкольные учреждения являются разновидностью

общеобразовательных учреждений и функционируют на основании типового положения, утверждаемого уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Действующий в настоящее время Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» определяет дошкольную образовательную организацию как организацию, осуществляющую в качестве основной цели своей деятельности образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми (пункт 1 части 2 статьи 23).

Пункты 22, 23 Типового положения об образовательном учреждении для детей дошкольного и младшего школьного возраста, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19.09.1997 № 1204, предусматривают требования к организации питания, его режиму, качеству, кратности, соблюдению санитарно-гигиенических норм в соответствии с требованиями органов здравоохранения.

Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы в дошкольных организациях, утвержденные постановлениями Федеральной службы по надзору в сфере защиты потребителей и благополучия человека совместно с Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации от 22.07.2010 № 91 (СанПин 2.4.1.2660-10), действовавшие на момент возникновения спорных отношений, от 15.05.2013 № 26 (СанПин 2.4.1.3049-13), действующие в настоящее время, устанавливают санитарно-эпидемиологические требования к организации питания как обособленному элементу функционирования данного учреждения, необходимому для охраны здоровья детей и их полноценного воспитания, обучения и развития. В этих целях в указанных СанПинах предусмотрены отдельные разделы, содержащие требования к оборудованию пищеблока, инвентарю, посуде; условиям хранения, приготовления и реализации

пищевых продуктов и кулинарных изделий; к составлению меню для организации питания детей разного возраста, режиму и калорийности питания; к перевозке и приему пищевых продуктов в дошкольных образовательных учреждениях.

Таким образом, нормативные акты, регламентирующие деятельность учреждений дошкольного образования, используют общий термин «организация питания» и не рассматривают подготовительные действия, продукты и материалы, обеспечивающие достижение указанного результата, в качестве самостоятельных и (или) самодостаточных товаров и услуг, способных обеспечить сбалансированное и качественное питание детей.

В силу части 2 статьи 3 Закона № 94-ФЗ под нуждами муниципальных бюджетных учреждений понимаются обеспечиваемые муниципальными бюджетными учреждениями (независимо от источников финансового обеспечения) их потребности в товарах, работах, услугах.

Для учреждений детского дошкольного образования организация питания детей с соблюдением на протяжении этого процесса обязательных санитарно-гигиенических требований является единой услугой, все стадии которой (закупка, доставка, хранение продуктов, приготовление из них пищи, раздача еды, сбор и утилизация отходов, мытье посуды, инвентаря, обеспечение чистоты пищеблоков) неразрывно связаны между собой и охватываются понятием «организация питания».

В данном случае совместные торги проводились девятью детскими дошкольными учреждениями по одноименной услуге «организация питания», обозначенной по ОКДП кодом 5520107 «услуги столовых».

Названные услуги являлись одноименными не только по названию, но и по содержанию, которое для детских дошкольных учреждений определено нормативными актами и по существу сводится к работе в детском саду столовой.

«Услуги столовых», указанные в ОКДП под кодом 5520107, входят в «услуги ресторанов, баров и столовых», имеющих по ОКДП более общий код 5520000, который соответствует порядковому номеру 179 по номенклатуре.

Таким образом, на аукционе был размещен заказ на услуги, отвечающие понятию «одноименные услуги», используемому в Законе № 94-ФЗ, поскольку в соответствии с утвержденной для нужд заказчиков номенклатурой эти услуги отнесены к одной группе товаров, работ и услуг и объединены одним порядковым номером.

Суды же руководствовались не номенклатурой, как требует часть 6.1 статьи 10 Закона № 94-ФЗ, а непосредственно кодами ОКДП.

Не было учтено судами и то, что присвоение в ОКДП отдельных кодов услугам по приготовлению пищи заведениями общественного питания (код 5520200) и пищевым продуктам и напиткам (код 1500000) отражает тот общеизвестный факт, что подобная деятельность может быть востребована на рынке как отдельные самостоятельные услуги, удовлетворяющие потребности конкретных лиц.

Однако в рассматриваемой ситуации наличие для названных услуг отдельных кодов в ОКДП не имеет правового значения, поскольку результат каждой из этих услуг не может обеспечить нужды, для удовлетворения которых проводился аукцион, а именно потребность и нормативную обязанность каждого детского дошкольного учреждения в организации надлежащего питания вверенных ему детей.

Кроме того, услуги в области дошкольного и начального образования значатся в ОКДП под кодом 8010000 и в номенклатуре под порядковым номером 206; мыло, моющие средства и чистящие препараты обозначены кодом 2424000 в ОКДП и порядковым номером 105 в номенклатуре; хозяйственно-бытовые товары имеют коды 3697000 – 3699000 (кроме 3699010) в ОКДП и порядковый номер 168 в номенклатуре, а услуги по поставке пищевых продуктов и напитков с

кодом 1500000 соответствующего порядкового номера в номенклатуре не имеют.

Поэтому правовой подход судов в настоящем деле по дроблению на отдельные элементы единой услуги, необходимой заказчику и указанной в номенклатуре, может привести к практической невозможности использовать правило части 6.1 статьи 10 Закона № 94-ФЗ, допускающее проведение совместных торгов несколькими заказчиками при наличии потребности в одноименных товарах, работах, услугах. Между тем данное правило позволяет оптимизировать заказы, уменьшить издержки и эффективно использовать бюджетные средства, что отвечает целям, для достижения которых был принят Закон № 94-ФЗ.

Вывод, сделанный судом кассационной инстанции, об ограничении конкуренции при организации совместных торгов является неверным. Соответствующее нарушение управлением не устанавливалось и учреждению не вменялось, а сам факт проведения совместных торгов, допускаемых Законом № 94-ФЗ, не может быть квалифицирован как подобное нарушение.

При названных обстоятельствах оспариваемые судебные акты подлежат отмене на основании пунктов 1 и 3 части 1 статьи 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации как нарушающие единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права, а также права и законные интересы неопределенного круга лиц и иные публичные интересы.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьей 303, пунктом 3 части 1 статьи 305, статьей 306 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 15.03.2013 по делу № А56-1120/2013, постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.06.2013 и постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 17.09.2013 по тому же делу отменить.

Заявление государственного бюджетного дошкольного образовательного учреждения детский сад № 82 общеразвивающего вида с приоритетным осуществлением деятельности по познавательно-речевому развитию детей Калининского района Санкт-Петербурга удовлетворить.

Решение и предписание Управления Федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу от 05.12.2012 по делу № 94-1655/12 признать недействительными.

Председательствующий

А.А. Иванов