

РЕШЕНИЕ

по делу №А2-1/12 о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена «10» апреля 2012 г.

В полном объеме решение изготовлено «24» апреля 2012 г.

г.Тамбов

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Тамбовской области) по рассмотрению дела №А2-1/12 о нарушении антимонопольного законодательства (далее также – Комиссия) в составе:

председатель – заместитель руководителя – начальник отдела антимонопольного контроля хозяйствующих субъектов Мазаева С.В.,

члены:

заместитель начальника отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти Мурзин К.И.,

специалист – эксперт отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти Пономарева И.А.,

специалист 1 разряда отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти Харитонов К.Г.,

рассмотрев дело от 10.01.2012 №А2-1/12 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения управлением здравоохранения Тамбовской области (ИНН 6831003241; 392000, Тамбовская обл., г. Тамбов, ул.Советская/ул.М.Горького, 106/5) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Тамбовское УФАС России поступило обращение Управления Росздравнадзора по Тамбовской области (исх. от 22.12.2011 № И68-01.05-464/11, вх. от 26.12.2011 № 11945) о принятии мер реагирования по выявленным фактам нарушения управлением здравоохранения Тамбовской области в практике лицензирования медицинской деятельности.

Управлением Росздравнадзора по Тамбовской области (далее – Управление Росздравнадзора) за период с 01.01.2011 по 14.12.2011 осуществлена проверка лицензионных дел, заведенных в управлении здравоохранения Тамбовской области в ходе осуществления функций лицензирующего органа в сфере оказания

медицинских услуг, в результате чего выявлены следующие нарушения:

1) отказ в предоставлении лицензии на осуществление медицинской деятельности по организации здравоохранения и общественному здоровью и по экспертизе временной нетрудоспособности не обоснован по лицензионному делу № ЛО-68-01-000380 от 28.03.2011 ИП <...>;

2) в проверенных лицензионных делах имеются документы, предоставление которых не предусмотрено Положением о лицензировании медицинской деятельности, утв. Постановлением Правительства РФ от 22.01.2007 № 30: договоры на выполнение зуботехнических работ, проведение лабораторных и инструментальных исследований, на предоставление медицинских услуг, рентгенографию челюстно-лицевой области, копии лицензий медицинских организаций, с которыми заключены договоры на оказание медицинских услуг (лицензионные дела № ЛО-68-01-000409 «Стоматолог и Я», № ЛО-68-01-454 ЗАО «Санаторий-профилакторий «Сосновый бор», № ЛО-68-01-000441 ООО «Калита», № ЛО-68-01-000418 ИП <...>, № ЛО-68-01-000447 ИП <...>, № ЛО-68-01-000443 ООО «Денталюкс», № ЛО-68-01-000399 ИП <...>);

3) МЛПУ «Городская клиническая больница имени Архиепископа Луки» лицензия на осуществление медицинской деятельности переоформлена в отсутствие законных оснований для переоформления: переоформление произведено в связи с изменением типа учреждений, что не предусмотрено действующим законодательством;

4) информация о возможности продления ранее действующей лицензии и форма заявления для продления лицензии на официальном сайте управления здравоохранения размещена не была.

Временный административный регламент исполнения государственной функции «лицензирование медицинской деятельности организаций муниципальной и частной системы здравоохранения (за исключением деятельности по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи)», утвержденный приказом управления здравоохранения области от 08.02.2010 № 92, также не содержит информации об административной процедуре продления лицензии на медицинскую деятельность;

5) положения вышеуказанного Временного административного регламента противоречат действующему законодательству в части предъявления к соискателям лицензии следующих требований (п. 2.3.7 – 2.3.9 и п. 8.4 Временного регламента):

- соблюдение санитарных правил при осуществлении им медицинской деятельности;

- обеспечение при осуществлении медицинской деятельности контроля за соответствием качества выполняемых медицинских работ (услуг) установленным требованиям (стандартам);

- соблюдение правил предоставления платных медицинских услуг, утвержденных в установленном порядке;

- соблюдение медицинских технологий, разрешенных к применению в порядке, установленном законодательством РФ.

Кроме того, Временным регламентом (п.8.5) установлено, что после завершения проверки возможности выполнения соискателем лицензии лицензионных условий и требований, комплект документов, полученных от соискателя лицензии, направляется для рассмотрения в Комиссию управления здравоохранения Тамбовской области. Деятельность подобной Комиссии не предусмотрена ни ранее действующим, ни действующим в настоящее время законодательством о лицензировании медицинской деятельности.

В пункте 11.2 Временного административного регламента к грубым нарушениям лицензионных требований отнесено несоблюдение требования о повышении квалификации специалистов, осуществляющих работы (услуги), не реже одного раза в 5 лет, что не соответствует Положению о лицензированию медицинской деятельности (такое нарушение не является грубым).

По результатам рассмотрения обращения возбуждено настоящее дело.

Управление здравоохранения Тамбовской области в ходе рассмотрения дела сообщило, что не признает наличие в его действиях нарушения законодательства, представило пояснения, в которых в т.ч. сообщило:

- 1) отказ в выдаче лицензии ИП <...> не нарушил его права, был обоснован и не нарушил права и законные интересы данного предпринимателя;
- 2) управление не требовало от соискателей лицензии представления дополнительных документов, излишние документы представлены ими добровольно;
- 3) переоформление лицензии МЛПУ «Городская клиническая больница имени Архиепископа Луки» осуществлено по инициативе учреждения;
- 4) на сайте размещена информация о порядке переоформления лицензий, а также указано, что продление происходит в том же порядке, что и переоформление;
- 5) лицензирующий орган вправе самостоятельно определить порядок принятия решения о предоставлении лицензии. В управлении здравоохранения были созданы комиссии по лицензированию медицинской, фармацевтической деятельности, деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Состав комиссий и порядок их работы были утверждены приказом управления здравоохранения от 04.02.2008 «О комиссиях управления здравоохранения области по лицензированию медицинской, фармацевтической деятельности и деятельности связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ», который в настоящее время отменен.

Комиссия Тамбовского УФАС России в результате рассмотрения дела приходит к следующим выводам.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов

Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Таким образом, само по себе нарушение органом власти требований какой-либо отрасли законодательства (в т.ч. лицензирование медицинской деятельности) не является нарушением антимонопольного законодательства.

Нарушением антимонопольного законодательства являются акты, действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, кроме случаев, когда совершение таких действий (установление ограничений) прямо предусмотрено федеральным законом. Создание условий для ограничения, устранения, недопущения конкуренции само по себе является нарушением антимонопольного законодательства (кроме случаев, предусмотренных законом).

Антимонопольный орган при рассмотрении дела должен не только констатировать факт несоответствия какому-либо закону актов и (или) действий органа власти, но и проверить, оказали (могли оказать) или нет такие акты (действия) влияние на состояние конкуренции.

1. Как видно из материалов дела, ИП <...> 28.03.2011 представил в управление здравоохранения Тамбовской области (далее – Управление здравоохранения, лицензирующий орган) заявление о предоставлении лицензий на осуществлении медицинской деятельности: 1) при осуществлении доврачебной медицинской помощи: по сестринскому делу; 2) при осуществлении амбулаторно-поликлинической медицинской помощи, в т.ч.: при осуществлении первичной медико-санитарной помощи: а) по общественному здоровью и организации здравоохранения, б) оториноларингологии, в) экспертизе временной нетрудоспособности.

На момент подачи заявления и его рассмотрения действовал Федеральный закон от 08.08.2001 N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" (далее – Закон №128-ФЗ).

Управление приказом от 20.04.2011 №463 отказало ИП <...> в предоставлении лицензии на осуществление медицинской деятельности в связи с несоответствием лицензионным требованиям и условиям, предусмотренными п.п. «а», «в» п.5 постановления Правительства Российской Федерации от 22.01.2007 №30.

Управление Росздравнадзора, рассмотрев данное решение Управления здравоохранения, указывает на нарушение порядка рассмотрения обращения соискателя лицензии: отсутствие обоснования отказа в выдаче лицензий по организации здравоохранения и общественному здоровью и по экспертизе временной нетрудоспособности.

Комиссия Тамбовского УФАС России не усматривает в данных действиях лицензирующего органа нарушений антимонопольного законодательства.

В соответствии с частью 3 статьи 9 Закона №128-ФЗ основанием отказа в предоставлении лицензии является наличие в заявлении и (или) документах, представленных соискателем лицензии, недостоверной или искаженной информации; несоответствие соискателя лицензии, принадлежащих ему или используемых им объектов лицензионным требованиям и условиям.

Порядок лицензирования медицинской деятельности установлен Постановлением Правительства РФ от 22.01.2007 N 30 (далее – Положение о лицензировании).

В соответствии с пунктом 9 Положения о лицензировании при рассмотрении заявления о предоставлении лицензии лицензирующий орган проводит проверку возможности выполнения соискателем лицензии лицензионных требований и условий.

Подпунктом «в» пункта 5 Положения о лицензировании установлено требование о наличии у индивидуального предпринимателя - соискателя лицензии (лицензиата) высшего (среднего - в случае выполнения работ (услуг) по доврачебной помощи) профессионального (медицинского) образования, послевузовского или дополнительного профессионального (медицинского) образования и стажа работы по специальности не менее 5 лет.

При этом, как разъяснил Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 04.10.2006 N 441-О, одним из условий выдачи лицензии индивидуальному предпринимателю является соответствие именно его личных данных (образование, специальная подготовка, стаж) установленным требованиям, а значит, действие лицензии может распространяться только на получившее ее физическое лицо.

В данном случае лицензирующий орган при рассмотрении заявления ИП <...> установил, что у данного предпринимателя отсутствуют профессиональное образование и сертификат специалиста по сестринскому делу, что послужило законным основанием для отказа в выдаче лицензии по данному направлению.

Правомерно отказано названному предпринимателю и в выдаче лицензий на осуществление амбулаторно-поликлинической медицинской помощи, в том числе: при осуществлении первичной медико-санитарной помощи по: общественному здоровью и организации здравоохранения, оториноларингологии, экспертизе временной нетрудоспособности, поскольку в результате проверки лицензионного дела ИП <...> установлено, что документы, предусмотренные пунктом 7 Положения о лицензировании, соискателем лицензии представлены не в полном объеме: пункт «а» - отсутствуют документы, подтверждающие наличие минимального перечня необходимого медицинского оборудования; пункт «г» - отсутствуют документы, подтверждающие наличие стажа работы по заявленным видам работ (услуг), а именно: отсутствие у индивидуального предпринимателя - соискателя лицензии стажа работы по специальности оториноларингология не менее 5 лет; пункт «д» - отсутствуют копии регистрационных удостоверений и сертификатов соответствия на используемую медицинскую технику.

Кроме того, данный соискатель лицензии не имел права оказывать медицинскую

помощь пациентам по профилям сестринское дело, оториноларингология в связи с отсутствием возможности выполнения лицензионных условий. Осуществление индивидуальным предпринимателем медицинской деятельности по организации здравоохранения, экспертизе временной нетрудоспособности невозможно ввиду отсутствия права на оказание медицинской помощи населению.

На основании изложенного Комиссия Тамбовского УФАС России приходит к выводу, что ИП <...> не имел права осуществлять медицинскую деятельность в заявленных сферах, а, следовательно, отказ лицензирующего органа в выдаче ему разрешительного документа (даже при отсутствии обоснования отказа по отдельным позициям заявления) не нарушил права и законные интересы данного лица в предпринимательской деятельности.

Поскольку ИП <...> не имел права на оказание медицинских услуг, то отказ лицензирующего органа в выдаче ему лицензии в любом случае не мог оказать влияние на состояние конкуренции, что свидетельствует об отсутствии в данном случае нарушений требований антимонопольного законодательства со стороны Управления здравоохранения.

2. В соответствии с ч.1 ст.9 Закона №128-ФЗ лицензирующий орган не вправе требовать от соискателя лицензии представления документов, не предусмотренных настоящим Федеральным законом. Аналогичный запрет содержится в п.8 Положения о лицензировании.

В данном случае, Управление Росздравнадзора единственным доказательством нарушения лицензирующим органом приведенного запрета указывает на наличие в лицензионных делах документов, не предусмотренных Положением о лицензировании.

Комиссия Тамбовского УФАС России по данному обстоятельству приходит к выводу об отсутствии в материалах дела доказательств, свидетельствующих о нарушении антимонопольного законодательства.

Так, наличие в отдельных лицензионных делах документов, не предусмотренных Положением о лицензировании, не является безусловным доказательством того, что данные документы представлены в связи с незаконными требованиями лицензирующего органа.

Действующее законодательство не содержит запрет на предоставление соискателями лицензии документов, не предусмотренных Положением о лицензировании, и не предоставляет лицензирующему органу право возвращать такие документы заявителю.

В рамках рассмотрения дела антимонопольный орган запросил у ООО «Калита» (г.Тамбов), ООО «Медицинский центр М.В. Хабаровой» (г.Тамбов), ООО «Стоматология» (г.Кирсанов), ИП <...>, ООО «Денталюкс» (г.Тамбов), ЗАО «Санаторий-профилакторий «Сосновый бор» (Тамбовский р-н), ООО «Стоматологи Я» (г.Тамбов) информацию о причинах предоставления в лицензионные дела, возбужденных по их обращению, дополнительных документов. Ответов, содержащих указания, что дополнительные документы представлены по требованию лицензирующего органа, не поступило.

Ввиду изложенного, Комиссия приходит к выводу о недоказанности нарушения антимонопольного законодательства по данному доводу Управления Росздравнадзора.

3. МЛПБУ «Городская клиническая больница им. Архиепископа Луки» г.Тамбова (далее – ГKB им. Архиепископа Луки) 29.08.2011 обратилось в Управление здравоохранения с заявлением о переоформлении имеющейся лицензии на медицинскую деятельность (№ЛО-68-01-000230) в связи с изменением организационно-правовой формы и наименования юридического лица.

Приказом Управления здравоохранения от 05.08.2011 №876 заявление удовлетворено – лицензия переоформлена (№ЛО-68-01-000392).

При этом, сопоставление ранее выданной и новой лицензии показывает, что срок действия и состав видов деятельности в лицензии остались прежними.

Таким образом, переоформление лицензии по инициативе ГKB им. Архиепископа Луки не предоставило данному хозяйствующему субъекту каких-либо преимуществ по отношению к конкурентам, не оказало влияние на состояние конкуренции на товарном рынке оказания медицинских услуг, что свидетельствует об отсутствии в данных действиях Управления здравоохранения нарушений антимонопольного законодательства.

Ссылки Управления Росздравнадзора на отсутствие у лицензирующего органа правовых оснований для переоформления лицензии ГKB им. Архиепископа Луки отклоняются как не свидетельствующие о нарушении антимонопольного законодательства.

4. Доводы Управления Росздравнадзора об отсутствии на сайте Управления здравоохранения информации о порядке продления лицензий также не свидетельствует о нарушении последних требований антимонопольного законодательства.

На сайте Управления здравоохранения в полном объеме размещена информация о порядке переоформления лицензий, а также указано, что лицензия продлевается в порядке переоформления.

Аналогичный порядок продления лицензий определен ст.8 Закона №128-ФЗ и Положением о лицензировании, которые обнародованы в установленном порядке.

Таким образом, на сайте Управления здравоохранения наличествовала информация, необходимая для продления ранее полученных лицензий.

5. При проверке на соответствие антимонопольному законодательству нормативных актов Управления здравоохранения, регулирующих порядок предоставления лицензий, установлено следующее.

5.1. Приказом Управления здравоохранения от 04.02.2008 №42 утверждено положение о комиссии управления здравоохранения области по лицензированию медицинской деятельности организаций муниципальной и частной системы здравоохранения (за исключением деятельности по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи) (далее – Положение о комиссии) и создана соответствующая комиссия.

Управление Росздравнадзора ссылается на то, что создание комиссий по лицензированию не предусмотрено действующим законодательством.

Комиссия Тамбовского УФАС России, рассмотрев Положение о комиссии, приходит к выводу, что оно не противоречит требованиям антимонопольного законодательства ввиду нижеследующего.

В соответствии с пунктом 1.3 Положения о комиссии она является совещательно-экспертным коллегиальным органом при управлении здравоохранения области в части лицензирования медицинской деятельности.

Согласно пункту 1.7 Положения о комиссии ее решения носят характер экспертной оценки материалов лицензионного дела соискателя лицензии и являются для управления здравоохранения области рекомендательными. Окончательное решение о предоставлении лицензии или о переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии, в силу своих полномочий, принимает управление здравоохранения области.

Задачей комиссии является обеспечение деятельности управления здравоохранения области в сфере лицензирования медицинской деятельности и подготовка решений о предоставлении, переоформлении или об отказе в предоставлении лицензий на осуществление медицинской деятельности, а также подготовка рекомендаций и заключений о методах совершенствования системы лицензирования медицинской деятельности (п.2.1 Положения о комиссии).

Таким образом, комиссия управления здравоохранения не наделена властно-распорядительными функциями, ей не переданы полномочия лицензирующего органа. При этом деятельность комиссии по лицензированию направлена на повышение качества оказания государственной услуги по лицензированию медицинской деятельности.

Учитывает Комиссия Тамбовского УФАС России и тот факт, что в состав комиссии по лицензированию не включались представители хозяйствующих субъектов, ее состав сформирован преимущественно из сотрудников Управления здравоохранения с привлечением представителей других органов власти.

Ввиду изложенного, Комиссия Тамбовского УФАС России считает, что создание вышеназванной комиссии не противоречило антимонопольному законодательству.

5.2. Приказом Управления здравоохранения от 08.02.2010 №92 утвержден временный регламент исполнения государственной функции «лицензирование медицинской деятельности организаций муниципальной и частной систем здравоохранения (за исключением деятельности по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи)» (далее – Временный регламент).

Отдельные положения названного Временного регламента противоречат ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

Пунктами 2.3.7 – 2.3.9 Временного регламента предусмотрены следующие лицензионные требования:

соблюдение соискателем лицензии (лицензиатом) санитарных правил при осуществлении им медицинской деятельности;

обеспечение соискателем лицензии (лицензиатом) при осуществлении медицинской деятельности контроля за соответствием качества выполняемых медицинских работ (услуг) установленным требованиям (стандартам);

соблюдение соискателем лицензии (лицензиатом) правил предоставления платных медицинских услуг, утвержденных в установленном порядке.

Данные требования к соискателю лицензии установлены Управлением здравоохранения незаконно.

Также, в абзаце 4 пункта 8.4 Временного регламента установлено, что при осуществлении лицензионного контроля проверке подлежат соблюдение соискателем лицензии медицинских технологий, разрешенных к применению в порядке, установленном законодательством РФ, санитарных правил, правил предоставления платных медицинских услуг, утвержденных в установленном порядке, ведения учетной и отчетной документации, обеспечения контроля за соответствием качества выполняемых медицинских работ (услуг) установленным требованиям (стандартам).

В соответствии с подпунктами «ж»-«и» пункта 5 Положения о лицензировании требованиям, приведенным в пунктах 2.3.7-2.3.9, абзаца 4 пункта 8.4 Временного регламента должен соответствовать только лицензиат, но не соискатель лицензии.

Соискатель лицензии данным требованиям соответствовать не может в принципе, поскольку они предъявляются к лицам, осуществляющим оказание медицинских услуг, что недопустимо требовать до получения лицензии, которая у соискателя лицензии отсутствует по определению.

Таким образом, в вышеназванных пунктах Временного регламента Управлением здравоохранения установлены незаконные (необоснованные и не предусмотренные нормативными актами) требования к соискателям лицензии, чем созданы условия для необоснованного препятствования осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами путем установления к ним не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований, что является нарушением требований ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции (п.2).

В абзаце 2 пункта 11.2 Временного административного регламента к грубым нарушениям лицензионных требований отнесено несоблюдение требования о повышении квалификации специалистов, осуществляющих работы (услуги), не реже одного раза в 5 лет, что не соответствует Положению о лицензировании медицинской деятельности (такое нарушение не является грубым).

Установление дополнительного требования к лицензиатам также может повлечь ограничение, устранение, недопущение конкуренции, а потому противоречит п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции, которая устанавливает запрет на необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

В действиях должностного лица Управления здравоохранения, ответственного за принятие акта, не соответствующего антимонопольному законодательству

содержатся признаки административного правонарушения, предусмотренного ч.1 ст.14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ).

При рассмотрении дела установлено, что приказ Управления здравоохранения об утверждении Временного регламента (от 08.02.2010 №92) приказом от 29.12.2011 №1476 признан утратившим силу.

Ввиду изложенного, Комиссия не усматривает оснований для выдачи предписания по настоящему делу.

Руководствуясь [статьей 23](#), [частью 1 статьи 39](#), [частями 1 - 4 статьи 41](#), [частью 1 статьи 49](#) Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать Управление здравоохранения Тамбовской области нарушившим пункт 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции при принятии приказа от 08.02.2010 № 92 «Об утверждении временного административного регламента исполнения государственной функции «лицензирование медицинской деятельности организаций муниципальной и частной систем здравоохранения (за исключением деятельности по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи)» в части:

- п.п. 2.3.7- 2.3.9;

- абзаца 4 п. 8.4;

- указания в абзаце 2 п.11.2, что нарушение требований п. 2.3.5 регламента является грубым нарушением лицензионных требований,

что могло привести к недопущению, ограничению устранению конкуренции на рынке оказания медицинских услуг в Тамбовской области.

2. Предписание не выдавать в связи с признанием утратившим силу Приказа от 08.02.2010 № 92 «Об утверждении временного административного регламента исполнения государственной функции «лицензирование медицинской деятельности организаций муниципальной и частной систем здравоохранения (за исключением деятельности по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи)».

3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Тамбовского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении по ч.1 ст.14.9 КоАП РФ.

Днем принятия решения считается дата его изготовления в полном объеме.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в Арбитражный суд Тамбовской области, находящийся по адресу: 392000 г.Тамбов, ул.Пензенская, 67/12.

Председатель комиссии

С.В. Мазаева

Члены комиссии

К.И. Мурзин

И.А. Пономарёва

К.Г. Харитонова

- [sayt_reshenie_a2-1-12_upzdrav.doc](#)