

РЕШЕНИЕ

Резолютивная часть решения оглашена 5 октября 2010 г.
Новосибирск

г.

Решение в полном объеме изготовлено 18 октября 2010г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области (Новосибирское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Ельчанинов А.А. - заместитель руководителя управления, председатель Комиссии;

Донских В.А. - главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти, член Комиссии,

Лаптева Н.П.. - специалист-эксперт отдела контроля органов власти, член Комиссии,

с участием представителя ответчика «...» (доверенность от 01.10.2010г. б/н) рассмотрев дело № 103 от 13.09.2010г. по признакам нарушения министерством здравоохранения Новосибирской области (Красный проспект, 18, г.Новосибирск, 630011) ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В Новосибирское УФАС России поступило обращение прокуратуры Новосибирской области от 03.08.2010г. № 7-939-2010 (вх. № 6483 от 31.08.2010г.) с просьбой дать оценку приказу департамента здравоохранения Новосибирской области от 10.06.2010г. № 1086 «Об утверждении порядка медицинского осмотра и освидетельствования граждан для определения годности к управлению транспортными средствами» (далее – Приказ) на соответствие антимонопольному законодательству.

Приказ утвердил Порядок медицинского осмотра и освидетельствования граждан для определения годности к управлению транспортными средствами (далее - Порядок).

Приказ возложил обязанность на руководителей государственных бюджетных учреждений здравоохранения Новосибирской области руководствоваться в своей деятельности Порядком, а руководителям муниципальных учреждений здравоохранения Новосибирской области, медицинских организаций независимо от организационно-правовой формы и ведомственной подчинённости, имеющих лицензию на осуществление медицинской деятельности по выполнению работ (услуг) на проведение экспертизы профпригодности и периодических и предварительных медицинских осмотров рекомендовано организовать проведение указанного медицинского осмотра в соответствии с Порядком.

Из названия и содержания Порядка следует, что он регламентирует порядок освидетельствования граждан для определения годности к управлению транспортными средствами не только в государственных бюджетных учреждениях здравоохранения Новосибирской области, но и во всех других лечебно-профилактических учреждениях, осуществляющих соответствующую деятельность.

Пункт 2 Порядка предусматривает осуществление освидетельствования врачом-психиатром, врачом психиатром-наркологом в специализированных психиатрических, психоневрологических и наркологических учреждениях (диспансеры, диспансерные отделения, кабинеты городских, центральных районных и районных больниц и поликлиник).

Пункт 10 Порядка предусматривает, что медицинское освидетельствование врачом психиатром, врачом психиатром-наркологом гражданин проходит в указанных в п. 2 Порядка специализированных учреждениях.

В абзаце 3 пункта 12 Порядка указано, что при отсутствии специалистов, в спорных, конфликтных случаях врачебной комиссией учреждений независимо от организационно-правовой формы и ведомственной подчинённости, имеющих лицензию на осуществление медицинской деятельности, гражданин направляется на врачебную комиссию профильного специализированного диспансера.

Таким образом, Порядок не только регламентирует деятельность хозяйствующих субъектов, предоставляющих медицинские услуги, но и действия граждан по порядку прохождения ими освидетельствования для определения годности к управлению транспортными средствами.

Целью обязательного медицинского освидетельствования и переосвидетельствования является определение у водителей транспортных средств и кандидатов в водители медицинских противопоказаний или ограничений к водительской деятельности (ст. 23 ФЗ «О безопасности дорожного движения»).

Периодичность обязательных медицинских освидетельствований, порядок их проведения, перечень медицинских противопоказаний, при которых гражданину Российской Федерации запрещается управлять транспортными средствами, устанавливаются федеральным законом (ч.4 ст. 23 ФЗ «О безопасности дорожного движения»).

В настоящее время на уровне федерального законодательства действует несколько нормативных актов подзаконного характера.

В соответствии с Приказом Минздрава СССР от 29.09.1989 № 555 «О совершенствовании системы медицинских осмотров трудящихся и водителей индивидуальных транспортных средств» при прохождении медицинского освидетельствования для определения у водителей транспортных средств и кандидатов в водители медицинских противопоказаний или ограничений к водительской деятельности участвует психиатр.

Постановлением Правительства РФ № 377 от 28.04.93г. утвержден перечень медицинских психиатрических противопоказаний для осуществления отдельных

видов профессиональной деятельности и деятельности, связанной с источником повышенной опасности. В качестве медицинских противопоказаний и основанием для ограничения водительской деятельности являются, среди прочих, такие заболевания как хронический алкоголизм, токсикология, наркомания, в связи с этим водители транспортных средств и кандидаты в водители освидетельствуются не только психиатром, но и психиатром-наркологом.

Указанный Приказ Минздрава СССР устанавливает периодичность осмотров (освидетельствования) для водителей (кандидатов в водители) один раз в три года.

Водители (кандидаты в водители) транспортных средств являются потребителями указанной медицинской услуги с целью получения соответствующей медицинской справки.

Медицинская справка необходима для получения водительского удостоверения (Постановление Правительства РФ от 15.12.1999г. № 1396 «Об утверждении Правил сдачи квалифицированных экзаменов и выдачи водительских удостоверений») и при проведении государственного технического осмотра (Постановление Правительства РФ от 31.07.1998г. № 880 «О порядке проведения государственного технического осмотра транспортных средств, зарегистрированных в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации» (далее – Постановление Правительства РФ № 880).

Медицинское освидетельствование для определения годности к управлению транспортными средствами является платной услугой.

Соответственно, все лица, предоставляющие медицинские услуги по освидетельствованию для определения годности к управлению транспортными средствами, являются хозяйствующими субъектами (п.5 ст. 4 ФЗ РФ «О защите конкуренции»).

В соответствии со ст. 37.1. Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан во взаимосвязи с разделом IV Федерального закона «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании», Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности», Постановлением Правительства РФ от 22.01.2007 N 30 «Об утверждении Положения о лицензировании медицинской деятельности» обязательное медицинское освидетельствование и переосвидетельствование водителей и кандидатов в водители психиатром и психиатром-наркологом для определения у них противопоказаний или ограничений к водительской деятельности может осуществляться всеми медицинскими организациями, имеющими лицензии на осуществление соответствующего вида работ (услуг), независимо от формы собственности, организационно-правовой формы и ведомственной подчиненности.

Ограничивая граждан (пациентов) в выборе врача и медицинского учреждения, департамент здравоохранения Новосибирской области непосредственно влияет на деятельность хозяйствующих субъектов, оказывающих соответствующие медицинские услуги.

При наличии равного юридического статуса (наличие соответствующей лицензии)

у хозяйствующих субъектов, ограничение граждан в выборе медицинского учреждения (хозяйствующего субъекта) влечёт неравное положение указанных хозяйствующих субъектов на соответствующем рынке:

-хозяйствующие субъекты, услугами которых гражданам разрешено пользоваться, получают преимущественное положение;

-хозяйствующие субъекты, услугами которых пользоваться гражданам не разрешено, устраняются с него или ограничивается доступ на соответствующий товарный рынок.

В соответствии с п.1.3 Приказа Министерства здравоохранения РФ от 02.09.1992г. № 245 «О законе Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании» в целях осуществления динамического контроля за исполнением закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании» при органах здравоохранения должны быть образованы комиссии по рассмотрению заявлений и жалоб, связанных с оказанием психиатрической помощи с участием юристов, работников здравоохранения, социальной защиты и образования.

Поскольку комиссии органа здравоохранения и врачебные комиссии хозяйствующего субъекта имеют разный правовой статус, то наделение врачебных комиссий отдельных хозяйствующих субъектов полномочиями по дополнительному обследованию в спорных, конфликтных ситуациях, противоречит п.1.3 вышеуказанного Приказа и ставит одни хозяйствующие субъекты в преимущественное положение относительно других хозяйствующих субъектов, работающих на том же рынке медицинских услуг, а также ущемляет права граждан.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» органам государственной власти субъектов Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

По существу дела министерство здравоохранения Новосибирской области представило следующие объяснения.

Приказ департамента здравоохранения Новосибирской области от 10.06.2010г. № 1086 является распорядительным актом руководителя органа государственного управления, действующим в пределах его должностных полномочий и как следствие, распространяется на подведомственные учреждения министерства здравоохранения Новосибирской области. Следовательно, определяет порядок медицинского осмотра и освидетельствования граждан для государственных бюджетных учреждений здравоохранения Новосибирской области.

На заседании Комиссии представитель министерства здравоохранения Новосибирской области Мороз Я.В. поддержала ранее изложенную позицию министерства.

Проанализировав материалы дела, Комиссия Новосибирского УФАС России приходит к следующим выводам:

Приказ не является внутренним распорядительным документом министерства здравоохранения Новосибирской области, поскольку он регулирует права и обязанности граждан (пациентов).

Название и содержание Приказа (в том числе Порядка, как составной части Приказа) не позволяют сделать вывод, что он регламентирует порядок освидетельствования граждан для определения годности к управлению транспортными средствами только в государственных бюджетных учреждениях здравоохранения Новосибирской области, а также то, что у пациента есть право выбора врача и любой медицинской организации (независимо от формы собственности, организационно-правовой формы и ведомственной подчиненности) при прохождении освидетельствования у психиатра и психиатра-нарколога.

Регламентируя и ограничивая права граждан (пациентов), Приказ непосредственно влияет на деятельность хозяйствующих субъектов, оказывающих соответствующие медицинские услуги.

Таким образом, Приказ:

- разделяет товарный рынок медицинских услуг по составу хозяйствующих субъектов, оказывающих соответствующие медицинские услуги, на диспансеры, диспансерные отделения, кабинеты городских, центральных районных и районных больниц и поликлиник, и на иные медицинские учреждения, оказывающие медицинские услуги по психиатрии, психиатрии-наркологии, медицинскому (наркологическому) освидетельствованию;

- ограничивает доступ на соответствующий товарный рынок и устраняет с него хозяйствующих субъектов, имеющих лицензии на осуществление медицинской деятельности по выполнению работы (услуги) по психиатрии, психиатрии-наркологии, медицинскому (наркологическому) освидетельствованию, которые не относятся к диспансерам, диспансерным отделениям, кабинетам городских, центральных районных и районных больниц и поликлиник;

- ставит в неравное положение хозяйствующие субъекты, оказывающие услуги на одном рынке, путём предоставления комиссиям отдельных хозяйствующих субъектов (профильным специализированным диспансерам) права обследовать граждан в спорных, конфликтных случаях, и тем самым устанавливая для приобретателей медицинских услуг ограниченный выбор хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие услуги. Указанные действия приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Департамент здравоохранения Новосибирской области является областным исполнительным органом государственной власти, осуществляющим исполнительно-распорядительную деятельность в области охраны здоровья и лекарственного обеспечения населения Новосибирской области (Постановление главы администрации НСО от 18.04.2005 N 230).

Постановлением Губернатора Новосибирской области от 19.04.2010 N 130 "О структуре исполнительных органов государственной власти Новосибирской области" департамент здравоохранения Новосибирской области преобразован в министерство здравоохранения Новосибирской области.

Основания для прекращения рассматриваемого дела отсутствуют.

Учитывая изложенные обстоятельства и руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49, частью 1 статьи 50 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать министерство здравоохранения Новосибирской области нарушившим ч.1 ст. 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006г. «О защите конкуренции» путём издания приказа от 10.06.2010г. № 1086 «Об утверждении порядка медицинского осмотра и освидетельствования граждан для определения годности к управлению транспортными средствами», который:

- разделяет товарный рынок медицинских услуг по составу хозяйствующих субъектов, оказывающих соответствующие медицинские услуги, на диспансеры, диспансерные отделения, кабинеты городских, центральных районных и районных больниц и поликлиник, и на иные медицинские учреждения, оказывающие медицинские услуги по психиатрии, психиатрии-наркологии, медицинскому (наркологическому) освидетельствованию;

- ограничивает доступ на соответствующий товарный рынок и устраняет с него хозяйствующих субъектов, имеющих лицензии на осуществление медицинской деятельности по выполнению работы (услуги) по психиатрии, психиатрии-наркологии, медицинскому (наркологическому) освидетельствованию, которые не относятся к диспансерам, диспансерным отделениям, кабинетам городских, центральных районных и районных больниц и поликлиник;

- ставит в неравное положение хозяйствующие субъекты, оказывающие услуги на одном рынке, путём предоставления комиссиям отдельных хозяйствующих субъектов (профильным специализированным диспансерам) права обследовать граждан в спорных, конфликтных случаях, что влечёт: для приобретателей медицинских услуг ограниченный выбор хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие услуги; ограничение прав пациентов на выбор способа разрешения возникших разногласий.

2. Признать имеющиеся материалы достаточными для выдачи министерству здравоохранения Новосибирской области предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

С целью устранения нарушений министерству здравоохранения Новосибирской области необходимо исключить из приказа от 10.06.2010г. № 1086 «Об утверждении порядка медицинского осмотра и освидетельствования граждан для определения годности к управлению транспортными средствами» положения, которые:

- разделяют товарный рынок медицинских услуг по составу хозяйствующих субъектов, оказывающих соответствующие медицинские услуги, на диспансеры, диспансерные отделения, кабинеты городских, центральных районных и районных больниц и поликлиник, и на иные медицинские учреждения, оказывающие медицинские услуги по психиатрии, психиатрии-наркологии, медицинскому (наркологическому) освидетельствованию;

- ограничивают доступ на соответствующий товарный рынок и устраняют с него хозяйствующие субъекты, имеющие лицензии на осуществление медицинской деятельности по выполнению работы (услуги) по психиатрии, психиатрии-наркологии, медицинскому (наркологическому) освидетельствованию, которые не относятся к диспансерам, диспансерным отделениям, кабинетам городских, центральных районных и районных больниц и поликлиник;

- ставят в неравное положение хозяйствующие субъекты, оказывающие услуги на одном рынке, путём предоставления комиссиям отдельных хозяйствующих субъектов (профильным специализированным диспансерам) права обследовать граждан в спорных, конфликтных случаях, что влечёт: для приобретателей медицинских услуг ограниченный выбор хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие услуги; ограничение прав пациентов на выбор способа разрешения возникших разногласий.

3. Признать, что основания для принятия иных мер по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства отсутствуют.

Решение Комиссии может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель Комиссии
Ельчанинов

А.А.

Члены Комиссии

В.А. Донских

Н.П. Лаптева

ПРЕДПИСАНИЕ № 58

о прекращении нарушения антимонопольного законодательства

18 октября 2010г.

г. Новосибирск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской

области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Ельчанинов А.А. – заместитель руководителя управления, председатель Комиссии;

Донских В.А.– главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти, член Комиссии,

Лаптева Н.П.. - специалист-эксперт отдела контроля органов власти, член Комиссии,

руководствуясь частью 1 статьи 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения от 18.10.2010г. по делу № 103 от 13.09.2010г. о нарушении министерством здравоохранения Новосибирской области (Красный проспект, 18, г.Новосибирск, 630011) ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Министерству здравоохранения Новосибирской области в срок до 03.11.2010г. устранить нарушения ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006г. «О защите конкуренции», выразившиеся в издании приказа от 10.06.2010г. № 1086 «Об утверждении порядка медицинского осмотра и освидетельствования граждан для определения годности к управлению транспортными средствами», который:

- разделяет товарный рынок медицинских услуг по составу хозяйствующих субъектов, оказывающих соответствующие медицинские услуги, на диспансеры, диспансерные отделения, кабинеты городских, центральных районных и районных больниц и поликлиник, и на иные медицинские учреждения, оказывающие медицинские услуги по психиатрии, психиатрии-наркологии, медицинскому (наркологическому) освидетельствованию;

- ограничивает доступ на соответствующий товарный рынок и устраняет с него хозяйствующих субъектов, имеющих лицензии на осуществление медицинской деятельности по выполнению работы (услуги) по психиатрии, психиатрии-наркологии, медицинскому (наркологическому) освидетельствованию, которые не относятся к диспансерам, диспансерным отделениям, кабинетам городских, центральных районных и районных больниц и поликлиник;

- ставит в неравное положение хозяйствующие субъекты, оказывающие услуги на одном рынке, путём предоставления комиссиям отдельных хозяйствующих субъектов (профильным специализированным диспансерам) права обследовать граждан в спорных, конфликтных случаях, что влечёт: для приобретателей медицинских услуг ограниченный выбор хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие услуги; ограничение прав пациентов на выбор способа разрешения возникших разногласий.

2. С целью исполнения настоящего предписания министерству здравоохранения Новосибирской области необходимо исключить из приказа от 10.06.2010г. № 1086 «Об утверждении порядка медицинского осмотра и освидетельствования граждан для определения годности к управлению транспортными средствами»

положения, которые:

- разделяют товарный рынок медицинских услуг по составу хозяйствующих субъектов, оказывающих соответствующие медицинские услуги, на диспансеры, диспансерные отделения, кабинеты городских, центральных районных и районных больниц и поликлиник, и на иные медицинские учреждения, оказывающие медицинские услуги по психиатрии, психиатрии-наркологии, медицинскому (наркологическому) освидетельствованию;

- ограничивают доступ на соответствующий товарный рынок и устраняют с него хозяйствующие субъекты, имеющие лицензии на осуществление медицинской деятельности по выполнению работы (услуги) по психиатрии, психиатрии-наркологии, медицинскому (наркологическому) освидетельствованию, которые не относятся к диспансерам, диспансерным отделениям, кабинетам городских, центральных районных и районных больниц и поликлиник;

- ставят в неравное положение хозяйствующие субъекты, оказывающие услуги на одном рынке, путём предоставления комиссиям отдельных хозяйствующих субъектов (профильным специализированным диспансерам) права обследовать граждан в спорных, конфликтных случаях, что влечёт: для приобретателей медицинских услуг ограниченный выбор хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие услуги; ограничение прав пациентов на выбор способа разрешения возникших разногласий.

3. Об исполнении настоящего предписания министерству здравоохранения Новосибирской области сообщить в Новосибирское УФАС России до 10.11.2010г., с приложением подтверждающих документов.

Предписание может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его вынесения.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа частью 2.6 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.

А.А. Ельчанинов

Председатель Комиссии

В.А. Донских

Члены Комиссии

Н.П. Лаптева