

在单位发病,经抢救无效死亡,后被人社局认定为工伤。用人单位提出异议,诉至法院,法院作出撤销人社局认定工伤决定的裁判结果。人社局和法院的意见为何不一致?检察机关围绕案件焦点开展深入调查——

如何认定“48小时”的起点



手记

企业被错罚怎么办

讲述人:山东省曹县检察院 李婷
本报记者 郭树合/整理

“31万元的行政处罚款终于撤销了!我们以后一定好好经营企业,感谢检察机关主持公道……”近日,山东省曹县某建材小微企业法定代表人李某来到我院表达谢意。

超标排放被罚,企业感到冤

2023年9月,李某第一次来我院时,递交了一份监督申请书。“我们公司一直守法经营,二氧化硫排放超标是一次意外发生的事故引起的。事后,我们马上进行处理并上报了相关情况说明,但还是受到了行政处罚。这几年受疫情影响,企业经营本来就困难,这31万元罚款,我们认为不应该罚,也在承受不起。”

受理此案后,我院行政检察办案团队立即展开全面调查。我们向相关单位调取了行政处罚及非诉执行案件卷宗,进行了深入审查。为进一步明确行政处罚的合法性与合理性,我们采取实地走访、现场调查、询问当事人及相关人员等方式,查清案件的来龙去脉。一切付出,都是为了有底气地回应“该不该罚”的质疑,确保规范执法、公正司法。

锁定关键问题,依法开展监督

卷宗中,行政机关出具的两份包含了监测数据的超标认定报告显示:由于工人操作不当,运输砖坯板车将车间窗门撞开,导致车间二氧化硫排放超标,2021年12月10日、11日超标倍数分别为0.04倍和0.09倍。2022年2月,行政机关依此作出行政处罚决定,对该企业罚款15.5万元。

某公司却认为,排放超标是一次偶然发生的意外事故导致,并非企业故意为之,行政机关不应对企业进行处罚。因缺少法律知识,不知如何行使权利,某公司在受到处罚后,未及提起行政复议和诉讼,也未履行缴纳罚款义务。后来,行政机关向法院申请执行罚款本金和加处罚款共计31万元。法院裁定准予执行后,案件很快进入执行程序。执行裁定书送到某公司后,公司负责人李某又委屈又着急,这时才想到,能否通过法律手段为企业寻一条生路。

在检察官联席会议上,大家经充分讨论,一致认为行政机关作出的行政处罚决定看似合法,实际却不合理,检察机关应当依法予以监督。

作出一份合法有力的检察建议书是实现监督目的的关键。为此,我院分管行政检察工作的副检察长李君提出,此案所涉及的问题很可能并非个案,做好法律分析论证是一方面,更关键的是要查明事实,找准实质法律关系,依法开展类案监督,确保监督成效。

对于电子数据的审查认定也是办理本案的关键环节。我们调取了同时期多家建材公司的自动监测数据,超标预警信息及推送记录、超标认定报告、行政处罚台账,邀请技术人员进行比对分析,并邀请环保专业人员担任特邀检察官助理,围绕超标排放的危害性、连续两日超标的定性、自由裁量权的适用、行政处罚的合法性与合理性等问题进行充分论证。经比对,我们发现,自2021年起,相关行政机关共作出131份超标认定报告,但仅作出4件行政处罚决定,存在对其他单日多因子超标、单日单因子超标倍数高于0.1倍、连续多日单因子或双因子超标的行为未依法作出处理的情形,有同案不同罚、选择性执法之嫌。

制发检察建议,撤销不当处罚

今年2月6日,我院依法向相关行政机关制发检察建议,建议对案涉违法行为重新作出处理,统一处罚标准,规范对裁量权的行使,对类似情形依法梳理、纠正和处理。3月28日,行政机关作出书面回复称,在收到检察建议的第二天,就撤销了对某公司的行政处罚决定,向法院撤回了申请执行,并对2021年以来的污染源自动监测数据超标的处理情况进行了全面排查。

办结本案后,我院充分发挥行政检察既监督审判机关依法审判,又督促行政机关依法行政的职能作用,做好全程监督、全面监督。6月7日,我院依法就另案向相关单位制发检察建议,建议其对已生效的行政裁定依法作出处理。在办理本案的过程中,我们充分践行“穿透式”监督理念,为案涉企业健康发展提供了一次优质的行政检察服务,让公平正义更加可感可触。

那天,李某来院表达谢意后很快就离开,望着他离去的背影,我觉得肩上的担子更重了。建材行业属于传统制造业,是国民经济不可或缺的一部分,而其中小微企业数量较多,竞争激烈,发展不易,更需要公平、透明、可预期的法治化营商环境。检察护企的本质是法治护企。护航企业健康发展,检察机关大有可为。

送走李某后,我转身朝办公楼走去,办公楼大门正上方的“人民检察”四个大字在阳光下熠熠生辉。

本报记者 樊悦池
通讯员 白鹭

从事保安工作的刘某,是家里的顶梁柱。但谁承想,有一天他会突然倒在工作岗位上……拿到人社部门的工伤认定书时,刘某的家人以为可以拿到工伤赔偿款,改变家里捉襟见肘的现状,但刘某工作的保安公司不服人社局作出的认定工伤决定,向法院提起行政诉讼。一审法院判决撤销人社局作出的认定工伤决定,二审、再审均予以维持。刘某的女儿阿英(化名)申请监督后,经辽宁省铁岭市检察院提请辽宁省检察院抗诉,辽宁省检察院依法向辽宁省高级人民法院提出抗诉。日前,该案获改判。

“在我父亲去世8年后,我终于拿到了确认工伤的判决!”近日,一向坚强的阿英双眼含泪,不停地向检察官表达谢意。

工伤认定起争议 救治起止时间成焦点

2016年8月17日早7时许,某保安公司保安刘某被同事发现躺在公司屋内、面色苍白,同事立即将其送往医院,刘某的家人获悉后也赶往医院。

医院的相关记录记载了刘某就医过程中的几个重要时间点——

8月17日7时35分挂号,9时50分出具CT检查报告,10时35分医生制作首诊记录,以“脑出血”为诊断收入院。

8月19日7时许,呼吸停止,10时12分家人签署自愿放弃治疗通知书,10时32分呼吸心跳停止、临床死亡。

刘某的突然离世,给他的家庭带来了巨大打击,妻子从此一病不起,家庭生活的重担都落在了女儿阿英一人身上。阿英向铁岭市人力资源和社会保障局申请工伤认定。2017年11月,人社局作出认定工伤决定。

因某保安公司没有为刘某缴纳社保,根据《工伤保险条例》规定,应当参加工伤保险而未参加工伤保险的用人单位职工发生工伤的,由该用人单位按照本条例规定的工伤保险待遇项目和标准支付费用。某保安公司不服人社局作出的认定工伤决定,起诉至法院,要求撤销认定工伤决定书。

一审法院经审理认为,《工伤保险条例》规定,在工作时间和工作岗位,突发疾病死亡或者在48小时之内经抢救无效死亡的视同工伤。结合当事人的诉辩主张,本案的争议焦点是刘某的死亡是否符合上述规定,是否属于视同工伤情形。法院认为,48小时的起算时间应为CT检验报告出具的时间,死亡时间以医疗机构出具的临床死亡诊断结论为依据。因此,刘某的抢救时间超过了《工伤保险条例》“视同工伤”情形中“在48小时之内”的规定。另查明,刘某的死亡记录上载明:刘某的妻子、母亲于8月19日10时12分均在自愿放弃治疗通知书上签字,因此,现有证据不能证明刘某属于抢救无效死亡情形,刘某死亡不符合《工伤保险条例》所规定的视同工伤情形。

一审法院判决撤销铁岭市人社局作出的认定工伤决定。人社局、阿英均不服一审判决,提起上诉,请求撤销原判、维持原行政决定。

申请监督

区分“接诊”与“诊断”是关键

二审法院经审理查明的事实与一



姚雯/漫画

检察官说法

准确把握立法原意,维护劳动者合法权益

《工伤保险条例》规定,在工作时间和工作岗位,突发疾病死亡或者在48小时之内经抢救无效死亡的视同工伤。本案中,查明“48小时”的起算时间成为办案关键。

原劳动和社会保障部《关于实施〈工伤保险条例〉若干问题的意见》规定:“‘48小时’的起算时间,以医疗机构的初次诊断时间作为突发疾病的起算时间。”这起案件发生时,当时有效的《辽宁省工伤保险实施办法》(2005年12月1日起施行)规定:“在工作时间和工作岗位,突发各类疾病死亡或者从医疗机构初次接诊时间起计算……”

无疑,上述对《工伤保险条例》具体适用条款中分别提到的“初次诊断”与“初次接诊”两个不同的时间节点,是人社部门和法院对刘某是否应该认定为“在48小时之内经抢救无效死亡”情形的关键因素。

一审判决认定的事实基本一致,同时认为,根据当时有效的《辽宁省工伤保险实施办法》(2005年12月1日起施行,下称《实施办法》)中“在工作时间和工作岗位,突发各类疾病死亡或者从医疗机构初次接诊时间起计算,在48小时之内经抢救无效死亡的,视同工伤”的规定,48小时的计算应以医疗机构初次接诊时间为起算点。

二审法院认为,结合医院于8月17日10时35分制作的首诊记录中明确记载的“……病人于1小时前无明显诱因突发头痛,加重进而意识障碍。急来我院就诊……头部CT检查提示:……”等内容看,医疗机构对刘某的初次接诊时间应早于9点50分出具CT检验报告的时间,即使以9点50分为起算时间,刘某的死亡也已超过48小时。综上,二审法院判决驳回上诉,维持原判。阿英不服二审判决,申请再审,被法院裁定驳回。

刘某的家人不能接受这个结果。2021年6月,阿英向铁岭市检察院申请监督。

受理此案后,铁岭市检察院组

成两个办案组共同开展工作。一方面,到刘某家中了解其家庭基本情况及是否有和解的可能。通过走访,检察官了解到刘某家属要求赔偿的底数,但经检察机关与保安公司反复协商,双方在赔偿款数额上分歧过大,化解工作未能继续开展;另一方面,与人社局多次召开联席会,就工伤事实认定和法律适用问题进行研判。检察机关还通过检索最高检行政检察典型案例,参考相似案例的办案经验。

检察机关经审查认为,一、二审法院判决认定刘某经抢救无效死亡超过48小时的起算时间错误,导致认定刘某的死亡不符合视同工伤情形的结论错误。

原劳动和社会保障部颁布的《关于实施〈工伤保险条例〉若干问题的意见》规定,“48小时”的起算时间,以医疗机构的初次诊断时间作为突发疾病的起算时间。

铁岭市检察院承办检察官杨建群对记者说:“法院系按照《实施办法》规定的‘接诊时间’作出判断。但接诊是包含接待、问诊、检查、诊断等

环节的过程性行为,《实施办法》并未明确‘48小时’是从接诊过程中哪个具体环节的时间起算。”他进一步解释说,一般情况下,“诊断”是医院采取抢救措施和实施抢救方案的依据,是接诊过程中的标志性环节。在有“诊断”的情况下,以“初次诊断时间”作为“初次接诊时间”具有合理性,亦使该条款因有明确的起算时间而适于实施。

检察机关经审查认为,CT检验的结论系“诊断提示”,而非由主治医生作出的“诊断”,因此不能将CT检验时间视同“初次诊断时间”。本案“48小时之内”的起算时间应认定为医院病历记载的初次诊断时间“8月17日10时35分”,结合临床死亡时间“8月19日10时32分”,未超过48小时。

此外,结合刘某脑干出血、高血压病3级(极高危)等诊断和术后突发呼吸停止等病情,病历记录中“向患者家属交代,患者病情无法逆转,临床抢救无效。患者家属理解并签字”的记载,以及医患沟通的有关常识,家属在自愿放弃治疗通知书上签字并不意味着自愿放弃有救治可能的治疗,认定为抢救无效死亡符合常理。铁岭市检察院遂提请辽宁省检察院向省高级人民法院抗诉。

从立法宗旨出发

抗诉意见被采纳案件获改判

辽宁省检察院经审查认为,将医院接诊时的问诊、检查环节时间作为本案“48小时”的起算时间不当。以病历记载的初次诊断时间作为起算时间,符合原劳动和社会保障部《关于实施〈工伤保险条例〉若干问题的意见》规定,也符合《工伤保险条例》立法宗旨。同时,结合极高危病情、医生告知病情无法逆转和医患沟通常识,家属在自愿放弃治疗通知书上签字并不意味着自愿放弃有救治可能的治疗,认定为抢救无效死亡符合常理。

“我们认为要全面把握《工伤保险条例》立法精神,在法律对死亡认定标准没有明确规定的情况下,应从有利于保护劳动者合法权益的立场予以解释和认定。”辽宁省检察院行政检察部副主任任夏晓鹏对记者说:“‘48小时’不应当成为病人家属及医疗机构在伦理和现实之间的痛苦抉择。在解释和适用法律法规时,也应当充分考虑国情、文化、道德和情理、人性。”

2022年6月,辽宁省检察院审查后认为本案符合抗诉条件,以法院一、二审判决适用法律错误为由向辽宁省高级人民法院提出抗诉。日前,辽宁省高级人民法院采纳抗诉意见,判决撤销原一审、二审判决。阿英随后提出了行政赔偿诉讼,法院作出判决后,在执行中双方达成了和解。

为进一步强化履职尽责,高质量保护劳动者合法权益,今年6月,辽宁省检察院联合铁岭市检察院与铁岭市人社局召开座谈会,对工伤认定中的难点、堵点问题进一步深入沟通交流,共同签订了《关于建立工伤认定联合协调工作机制的意见》,就信息互通、智慧借助等方面建立长效联系机制。

案件办结后,刘某一家的情况也一直牵动着检察官的心。在近日回访时,检察官了解到,目前刘某妻子的身体有所好转,阿英在一家服装店打工。“感谢检察机关履行监督职责,用心用情解决百姓急难愁盼!”阿英激动地握着承办检察官的手说。

成功订阅2025年《检察日报》 免费赠送中邮阅读App客户端

技术支持电话:010-63982807 报纸发行热线:010-86423399

欢迎订阅2025年度《检察日报》

邮发代号:1-154 成功订阅2025年《检察日报》后,您可以:

- 1、扫描右侧二维码下载“中邮阅读”App
- 2、注册并登录“中邮阅读”App
- 3、输入您的登录账号和登录密码,开启海量期刊之旅
- 4、您的登录账号:jcrb2018 您的登录密码:123456a

说明:试用期截止到2024年12月31日,2025年1月1日起通过随报发放的账号和密码继续使用,一个账号和密码只能用于一个App。

一次订阅 增值回馈 海量期刊 免费阅读