

2019年度河南省卫生健康监督执法十大案例之三

未备案就开办中医诊所 这家药店依法受到处罚

●案卷评析

案例曝光

●案情回顾

2018年4月27日,某市某区卫生健康委员会(以下简称区卫生健康委)执法人员在监督管理中发现,位于某市某区南三环东路某医药连锁有限公司某店,未能出示《医疗机构执业许可证》,涉嫌开展诊疗活动。区卫生健康委于2018年4月27日受理此案,5月3日对该药店立案调查。

受托人张某某接受询问调查时,否认该药店开展中医诊疗活动。2018年5月14日,执法人员打电话核实了6名患者的就诊情况。随后,执法人员通过对该药店现场检查,提取处方笺中的信息,实地走访3名在该药店就诊的患者,最终确认该药店于2017年11月至2018年4月存在举办中医诊所未备案的违法行为。2018年10月12日,案件调查终结(期间经某市卫生主管部门批准延期至2018年11月1日作出行政处罚)。经合议认定,该药店违反了《中华人民共和国中医药法》第十四条第二款的规定,依据《中华人民共和国中医药法》第五十六条的规定,根据其违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度和相关证据,参照《某省卫生计生行政处罚裁量标准及适用规则等相关制度》(2017年版),给予该药店没收违法所得人民币3500元、罚款9500元的行政处罚,同时责令立即改正违法行为。2018年10月18日,区卫生健康委向当事人邮寄送达了《行政处罚事先告知书》,当事人逾期未进行陈述和申辩;2018年10月26日,向当事人邮寄送达了《行政处罚决定书》。

截至2019年4月29日,当事人未提起行政复议和行政诉讼,且拒绝履行已生效的行政处罚决定。2019年4月29日,区卫生健康委向当事人邮寄送达了《催告书》,当事人仍未履行;2019年5月13日,向区人民法院申请强制执行。2019年5月23日,区人民法院下达了《行政裁定书》,裁定准予执行区卫生健康委作出的行政处罚决定,并加处罚款9500元;2019年11月13日,区人民法院下达了《执行裁定书》;因被执行人无可供执行的财产,终结本次执行程序。2019年11月20日,依据《某省行政执法案卷立卷规范》第八条相关规定,该案件结案。

被处罚主体认定准确

在该药店拒不配合的情况下,执法人员通过向某区工商管理部门和质量技术监督局发函,提取到某省某医药连锁有限公司某店成立文件、私营企业基本注册信息及其负责人李某的身份证复印件。该药店受托人张某某最终提供的该药店的营业执照复印件和李某的身份证复印件,与工商管理部门提供的信息完全一致,被处罚主体认定准确。

违法事实证据确凿充分

受托人张某某承认该药店未取得《中医诊所备案证》,不承认某某在药店坐诊。办案人员通过以下取证手段,最终认定了违法事实:一是利用现场发现的处方信息,电话询问了6名处方记载的患者,确认患者曾在该药店就诊,接诊大夫为某某等事实;二是利用现场发现的名片线索,通过向公安机关发函,核实了坐诊医师的真实身份,名片上“某某治”实为“某某治”;三是通过实地走访3名处方记载患者,确认某某曾在该药店就诊,并对公安机关提供的照片进行指认,确认其在该药店提供中医服务并开具中药处方的事实;四是对于违法所得认定严谨,处方记载药费金额与受访患者叙述一致的予以认定,不一致的不予认定。本案事实清楚,证据确凿,证据种类丰富,包括现场笔录、书证、物证、人证、证言、视听资料和相关人的陈述等6种,且能够形成完整的证据链。

●思考与建议

“零口供”一样可认定违法行为

口供作为重要的直接证据,在刑事侦查和行政处罚调查取证中起着重要作用,但并不是不可或缺的。所谓“零口供”并不等于没有口供,它是行政机关未取得当事人有过错供述,而利用其

他方式取得有效证据并形成证据链,进而证实违法主体、违法行为、违法程度,最终对违法行为进行了相应的行政处罚。参照《中华人民共和国刑事诉讼法》第五十五条“对一切案件的判处都要重

法律法规适用准确恰当

本案属于无证行医案件,涉及的法律法规有《中华人民共和国执业医师法》《中华人民共和国中医药法》《医疗机构管理条例》等,通过调查确认该药店为有限责任公司分公司,为患者提供中医服务,为患者开具的处方笺载明的药品均为中药饮片,符合《中医诊所备案管理暂行办法》第二条中医诊所的定义,本案适用《中华人民共和国中医药法》准确恰当。

案件查办程序工作合法

首先,执法人员在取证过程中,对现场发现的有关证据,按要求先审批再进行证据先行登记保存;其次,自立案起3个月内无法做出行政处罚决定时,按照《卫生行政

处罚程序》第二十九条第二款规定,向市卫生健康委申请案件延期并得到批准;最后,在当事人拒不履行处罚决定的情况下,按照《中华人民共和国行政强制法》规定,向当事人下达了《催告书》,在规定的时间内当事人仍不履行处罚决定,申请人民法院强制执行。

案件处理完整到位

本案中,对药店进行了行政处罚,对执业人员某某非医师行医行为另案处理,于2019年1月11日,对某某下达了《行政处罚决定书》,给予某某罚款15000元的行政处罚。2019年1月22日公告送达。本案能够对机构和人员分别作出处理,案件处罚完整到位。

照片指认相关规定有待完善

通过公安部门提供的某某的照片,执法人员走访就诊群众,通过照片指认这一方

式,进一步确认了坐诊人员为某某。照片指认,是我国司法机关侦查、审判中使用的一种

方法,《刑事诉讼法》中把辨认笔录规定为一种证据形式。在行政处罚中,对于辨认程

序、辨认方法尚无相关规定,建议借鉴司法机关的经验做法做出相应规定。

打击非法行医适用相应法律

对非法行医行为,《中华人民共和国执业医师法》《中华人民共和国中医药法》《医疗机构管理条例》相关条款均有涉及,实践中应区分使用。针对无证开展中医医疗服务的分为两种情况:一是若自然人、法人或其他组织设置无证中医诊所,且只开展中医服务,按照《中医诊所备案管理暂行办法》第二条

的规定,应当适用《中华人民共和国中医药法》第五十六条;二是若设置其他中医医疗机构的,依据《中华人民共和国中医药法》第十四条“举办中医医疗机构应当按照国家有关医疗机构管理的规定办理审批手续,并遵守医疗机构管理的有关规定”,应当适用《医疗机构管理条例》第四十四条。另外,若设置者

和行医者为一自然人,应考虑法律竞合问题。

本案虽然是经法院强制执行,但是未执行到位,是一个遗憾。经区卫生健康委申请,区人民法院下达了《行政裁定书》《执行裁定书》,无可供执行的财产,无法执行到位,成为本案的一个遗憾。但在执行过程中,区人民法院对被被执行人采取限制高消

费措施。

根据《最高人民法院关于民事执行中变更、追加当事人若干问题的规定》,区卫生健康委拟向区人民法院申请追加该药店总公司的法定代表人作为被执行人。目前,由于新冠肺炎疫情,区人民法院暂未受理,待疫情形势好转后,区卫生健康委将积极协调,力求案件执行到位。

(材料由河南省卫生健康委员会提供,本报记者卜俊成整理)

浙川县

扎实开展随机监督检查

本报讯(记者乔晓娜 通讯员周华瑞)6月23日,记者从浙川县卫生计生监督所获悉,为深入推进“放管服”改革,加强事中事后监管,规范重点乡镇公共场所、医疗卫生等经营行为,浙川县卫生计生监督所成立专班、组织专题培训,扎实开展“双随机、一公开”监督检查工作。截至目前,“双随机、一公开”任务监督完成率达69.84%。

浙川县高度重视该项工作,县卫生健康委根据国家卫生健康委“2020年国家随机监督抽查计划”和国家卫生健康监督信息平台发放的任务清单,制定《2020年浙川县随机监督抽查实施方案》(以下简称《方案》)。县卫生计生监督所根据《方案》要求,结合工作实际,指挥卫生监督员分时间节点,分步骤迅速开展工作,集中时间对抽取的重点乡镇公共场所卫生、医疗卫生、传染病防治、放射卫生、学校卫生进行现场检查。卫生监督员佩戴执法记录仪,全程记录检查过程并及时上报。

卫生监督员经现场监督检查发现,部分公共场所存在从业人员未及时办理健康合格证明、布草间堆放杂物等问题,个别医疗卫生机构处方不规范、医疗废物登记不规范,集中供水单位缺少消毒设施,放射卫生工作人员健康档案不全等。针对检查中发现的问题,卫生监督员及时进行反馈,当场下达卫生监督意见书,要求被监督单位及时整改,严格按照卫生法律法规开展生产经营、执业活动。

下一步,县卫生计生监督所将根据《方案》要求,把随机监督检查与日常监督有机结合,继续完成县城及周边乡镇的监督检查工作,并严格依法监管,落实监管责任,通过政府网站平台向社会定期公布抽查结果。



6月17日,由信阳市卫生健康委、市卫生计生监督局相关人员组成的督导组,对一家医疗机构进行暗访督查。据了解,督导组此次分别对新县、商城县和光山县的医疗市场依法执业情况进行了暗访。暗访采取现场随访、实地查看等方式进行,对医疗美容及生活美容场所是否规范执业,行医场所是否取得合法有效《医疗机构执业许可证》,从业人员是否取得行医资质等进行了督查。针对发现的问题,督导组要求其及时整改,对无证行医等严重的违法行为立案查处。

王明杰 曹磊 贾霞/摄

■放射卫生监督问答

职业健康检查的目的是什么? 放射工作人员岗前培训何时进行?

放射工作人员上岗前职业健康检查的主要目的是发现有无职业禁忌证,建立接触职业病危害因素人员的基础健康档案。

《放射工作人员职业健康管

理办法》第七条:放射工作人员上岗前应当接受放射防护和有关法律知识培训,考核合格方可参加相应的工作;第十八条:放射工作人员上岗前,应当进行上岗前的

职业健康检查,符合放射工作人员健康标准的,方可参加相应的放射工作。上述两个条款规定了放射工作人员在从事放射工作前必须接受培训和健康检查,但未

规定健康检查与放射防护知识培训的先后次序。考虑《职业病防治法》立法目的,保护劳动者的健康是第一位的,上岗前职业健康检查可以发现有无职业禁忌证,

以判断该人员能否从事放射工作,故在不影响其他安排的前提下,可以优先进行健康检查,然后参加培训。

(据《放射卫生监督问答》)

重点推进综合监管制度建设

本报讯(记者乔晓娜 通讯员李保平)6月20日,记者从南阳市卫生计生监督局获悉,2020年全市卫生健康监督工作以综合监管制度建设和公共卫生监督为重点,以综合监督检查和行业自律、政府监管、社会监督相结合的多元化综合监管体系,推进医疗卫生行业治理能力的现代化。

据悉,2019年,南阳市卫生监督战线肩负着守护人民健康的重任,始终牢记初心使命、勇于担当作为,医疗卫生行业综合监管制度建设稳步推进,事中事后监管不断加强,专项整治行动成效显著,监督体系不断完善,监督执法能力不断提升,各项工作取得新进展。全年完成经常性监督32289户次,监督抽检13775件,监督覆盖率99.41%,共查办各类案件684件。在全省卫生计生监督工作会上,南阳市卧龙区卫生计生监督所、方城县卫生监督所被授予“全省卫生计生监督先进单位”,牛草等8位同志被评为全省卫生计生工作先进个人。

2020年,全市卫生健康监督机构将重点落实好医疗卫生行业综合监管制度建设、综合监管合力、医疗机构主体责任等,推进全市医疗卫生行业综合监管制度的实施,做好督查工作,加快执法队伍整合进度,积极推行“双随机、一公开”监管模式,实施“4+4+1”综合考核机制;开展盾牌护航行动,加大对各级各类医疗卫生机构的监督检查力度,开展打击无证行医和非法医疗美容专项行动,加大公共场所卫生监督检查力度,加强公共卫生、职业卫生、放射卫生技术服务机构专项监督检查等,持续提升公共卫生监督执法水平;规范执法行为,提高办案质量,杜绝机构零办案,切实解决零分案卷问题,提升卫生健康行政部门、监督机构的行政执法水平和办案能力;加强梯队建设,推动全市卫生监督人才队伍向“高端引领、结构合理、覆盖基层”的目标迈进;通过精准化培训、典型案例交流会、案卷评查、“以案释法”等活动,推进执法全过程记录制度等“三项制度”全面落实,提升基层卫生监督执法人员办案能力、执法技巧和执法效率;同时持续推进卫生监督信息化建设及卫生监督创新工作,持续开展卫生监督机构规范化建设和稽查工作。

南乐

督查放射诊疗工作

本报讯(记者陈述明 通讯员常路斌)6月18日,记者从南乐县卫生计生监督所获悉,为保障放射工作人员和受检者的健康安全,南乐县卫生计生监督所对辖区内放射诊疗单位开展监督检查。

执法人员对辖区内13家放射诊疗单位的新建、扩建、改建放射诊疗建设项目提出具体指导意见,并对所提交的职业病危害放射防护预评价报告进行了细致审查。随后,执法人员来到放射诊疗单位,现场对放射科管理制度是否纳入管理范围、放射场所消毒制度是否落实到位、放射诊疗活动是否

符合规范、《放射诊疗许可证》是否及时进行校验、放射诊疗设备是否及时组织检测、受检者防护是否落实到位、放射工作场所警示标志是否张贴等进行了监督检查。通过检查,执法人员发现各放射诊疗单位均能够严格落实防控指南,定时定点进行场所设备消毒,医务人员及受检者个人防护均能够达到要求,放射诊疗工作合规合法。

下一步,南乐县卫生计生监督所将继续加强对医疗机构负责人、放射诊疗工作人员的卫生法律知识培训,增强其法治意识和主体责任意识,保障医疗质量和医疗安全。

新乡

开展以案促改警示教育

本报讯(记者常俊伟 通讯员李兴国)6月19日,记者从新乡市卫生计生监督局获悉,按照新乡市卫生健康委党组部署,新乡市卫生计生监督局召开以案促改警示教育大会。

结合新乡市直工委的“党章党规学习月”活动,新乡市卫生计生监督局组织干部职工集中学习《新乡市卫生计生监督局开展典型案例以案促改工作实施方案》,从反面典型中吸取教训,压实全面从严治党主体责任和监督责任,为形成常态化教育机制提供保障。

新乡市卫生计生监督局要求全体干部职工,一要全面学习,结合市卫生健康系统选取

的典型案例,把案件分析透,重点吸取违纪违法案例中信念缺失、放松自我、不愿接受监督、漠视党纪国法等教训,并利用好“党章党规学习月”活动,强化政治理论学习;二要推动以案促改走向深入,坚持以案促改常态化,及时对照,认真查摆,形成长效机制;三要把“不忘初心、牢记使命”主题教育成果巩固下来,入心入脑,务必加强纪律,加强监督;四要以开展廉政提醒谈话和摸排岗位风险点为契机,建立起领导干部、人、财、物、执法岗位等关键岗位风险点备案制度和防控机制,解决苗头性、倾向性问题。



6月18日,焦作市山阳区卫生计生监督所的卫生监督员走进焦作市体育场游泳馆,检测该场所水质问题。入夏以来,天气逐渐变热,群众喜欢去游泳馆玩耍。为保障群众安全,山阳区卫生计生监督所的监督员从更衣室、卫生间、淋浴间、消毒间、强制喷淋设施、强制性浸脚消毒池,到制度上墙、警示标识、池水循环净化过滤消毒运行情况、日常记录等方面进行检查,并对检查中发现的问题,给出指导性意见。

王正勋 侯林峰 李复罡/摄