连云港市赣榆区人民政府

行政复议决定书

〔2024〕赣行复第165号

申请人：连云港某某食品有限公司。

被申请人：连云港市赣榆区人力资源和社会保障局。

第三人：陈某。

申请人连云港某某食品有限公司不服被申请人连云港市赣榆区人力资源和社会保障局的认定工伤决定（苏0707工认〔2024〕112号认定工伤决定书），于2024年6月20日提起行政复议申请，本机关于6月25日予以受理，并适用普通程序进行审理，后被申请人在规定期限内向本机关提交了书面答复书及作出行政行为的证据、依据。第三人未在规定期限内向本机关提交书面答辩材料和证据。后因调解和解需要，本机关于8月19日决定中止本案审理，于2025年 1月10日决定恢复审理。本案现已审理终结。

**申请人请求：**撤销苏0707工认〔2024〕112号认定工伤决定书。

**申请人称：**被申请人作出的《认定工伤决定书》（苏0707工认〔2024〕112号）具体行政行为主要事实不清、证据不足，违反法定程序，适用的依据不合法，超越职权，侵犯了申请人的合法权益。

一、陈某向被申请人提出的关于陈某会的工伤认定申请不符合工伤认定受理的条件，《工伤保险条例》第十八条规定：提出工伤认定申请应当提交下列材料：（一）工伤认定申请表；（二）与用人单位存在劳动关系（包括事实劳动关系）的证明材料；（三）医疗诊断证明或者职业病诊断证明书（或者职业病诊断鉴定书）。根据该条规定，与用人单位存在劳动关系是提出工伤认定申请的必备条件，而陈某会与申请人不存在劳动关系。

陈某会同时在几家公司（工厂）干活，有活就干，没活就不干，这种干活方式在当地普遍存在，不属于劳动关系：在工伤认定行政程序中，当事人之间对劳动关系是否存在产生争议时，应当先申请劳动争议仲裁，对仲裁裁决不服的，可以向人民法院提起诉讼，即只有仲裁机关和人民法院才有权认定劳动关系。理由是：

第一，职权法定是依法行政的基本原则，对行政机关的行政职权而言，法无明文规定即禁止。《劳动法》是调整劳动关系的基本法律，该法第九条规定劳动行政部门主管劳动工作，但没有规定劳动行政部门认定劳动关系的职权，也没有规定在发生劳动争议（含劳动关系的确认）时，向劳动行政部门申请确认劳动关系的程序。

第二，从《劳动法》第七十九条和《劳动争议调解仲裁法》第五条的规定看，发生劳动争议时，当事人可以申请调解，不愿调解或者调解不成的，只能向劳动争议仲裁委员会申请仲裁，对仲裁裁决不服的，可以向人民法院提起诉讼。因此，只有劳动争议仲裁委员会和人民法院有权对劳动关系作出认定。

第三，如果赋予劳动行政部门认定劳动关系的职权，则剥夺了当事人申请劳动争议仲裁和提起诉讼的权利。同时，如果一方当事人对劳动行政部门劳动关系的认定不服，另行向劳动争议仲裁机关申请仲裁或提起诉讼的，则有可能出现仲裁裁决或法院裁判结果与劳动行政部门作出的确认不一致的情况。因此，在没有确认劳动关系的情况下，不符合工伤认定受理的条件，被申请人不应当受理，更无权作出《认定工伤决定书》。

二、陈某向被申请人提出的关于陈某会的工伤认定申请不属于《工伤保险条例》第十四条第（六）项工伤认定的范围。根据第十四条规定，职工有下列情形之一的，应当认定为工伤：（一）在工作时间和工作场所内，因工作原因受到事故伤害的；（二）工作时间前后在工作场所内，从事与工作有关的预备性或者收尾性工作受到事故伤害的；（三）在工作时间和工作场所内，因履行工作职责受到暴力等意外伤害的；（四）患职业病的；（五）因工外出期间，由于工作原因受到伤害或者发生事故下落不明的；（六）在上下班途中，受到非本人主要责任的交通事故或者城市轨道交通、客运轮渡、火车事故伤害的；（七）法律、行政法规规定应当认定为工伤的其他情形。

本条针对的是劳动关系，而陈某会与申请人不存在劳动关系，被申请人的《认定工伤决定书》混淆了劳动关系与劳务关系。劳动关系和劳务关系的区别：

（一）主体资格不同。依据《劳动合同法》第二条规定，劳动关系的双方主体具有特定性，即一方是用人单位，另一方必然是劳动者。劳动者是指符合劳动年龄条件，具有劳动权利和劳动行为能力的自然人，用人单位是指与劳动者建立劳动关系的国家机关、事业单位、社会团体、企业、个体经济组织或民办非企业；而劳务关系的主体类型较多，其主体不具有特定性，可能是两个平等主体，也可能是两个以上的平等主体；可能是法人之间的关系，也可能是自然人之间的关系，还可能是法人与自然人之间的关系。此外，法律法规对劳务提供者主体资格的要求：不如对劳动关系主体要求的那么严格。

（二）主体地位不同。在建立劳动关系之后，劳动者与用人单位双方地位不平等，不仅存在财产关系，还存在着领导与被领导的行政隶属关系。劳动者作为用人单位的成员，除提供劳动之外，还要接受用人单位的管理，遵守其规章制度，从事用人单位分配的工作和服从用人单位的人事安排等。反映的是一种稳定、持续的生产资料、劳动者与劳动对象相结合的关系；而劳务关系中，双方是平等的民事权利义务关系，劳动者提供劳务服务，用人单位支付劳务报酬，彼此之间只体现财产关系，不存在行政隶属关系。且二者关系往往呈“临时性、短期性、一次性”等特点。

（三）当事人权利义务不同。在劳动关系中，劳动者与用人单位之间存在一般义务外，还存在附随义务，如用人单位应当为劳动者办理社会保险，劳动风险由用人单位承担，劳动者应当遵守用人单位的内部规章制度等。劳务关系中却不存在这些附随义务。二者区别具体表现在以下几个方面：

（1）报酬、社会保障待遇上，劳动关系中的劳动者除获得工资报酬外，还有保险、福利等待遇，这是法律对用人单位承担义务的确定性规范。因此，如果劳动者在劳动过程中受到了意外伤害或者患职业病，劳动者属于工伤事故，劳动风险由用人单位承担；而劳务关系中的自然人一般只获得劳动报酬，工作风险一般由提供劳务者自行承担，但由雇工方提供工作环境和工作条件的和法律另有规定的除外。

（2）报酬支付的原则上，劳动关系由于受国家干预较多，双方处于不平等的地位，用人单位向劳动者支付的工资需遵循按劳分配、同工同酬的原则，且必须遵守当地有关最低工资标准的规定；而在劳务关系中，双方地位平等，一方当事人向另一方支付的报酬完全由双方协商确定，但不得违背民法中平等、公平、等价有偿、诚实信用等原则。

（3）报酬支付形式上，《劳动合同法》第三十条规定：用人单位应当按照劳动合同约定和国家规定，向劳动者及时足额支付劳动报酬。一般来说，用人单位支付的劳动报酬多以工资的方式定期支付给劳动者，有一定的规律性；而劳务关系的报酬支付由双方约定，往往一次性即时清结或按阶段支付。

（4）用人单位对劳动者违章违纪处理权上，劳动关系中，若职工严重违反用人单位劳动纪律和规章制度，或存在严重失职、营私舞弊等行为，用人单位有权依据其依法制定的规章制度解除劳动合同，或者对当事人给予警告、记过、降职等处分；而在劳务关系中，单位也有对劳动者不再使用的权利，或者要求当事人承担一定的经济责任，不包括对其给予其他纪律处分等形式。

（四）承担的法律责任不同。表现在以下几个方面：第一，对外责任的区别，劳动关系中，劳动者作为用人单位一员，以用人单位的名义进行工作，因劳动者的过错导致的法律责任由用人单位承担。而劳务关系中，一般由提供劳务的一方独立承担法律责任。第二，相互责任的区别，在劳动关系中，若不履行、非法履行劳动合同，当事人不仅要承担民事的责任，而且还要负行政的责任，如经济补偿金、赔偿金、劳动行政部门给予用人单位罚款等行政处罚。劳务关系纠纷中，当事人之间违反劳务合同的约定，可能产生的责任一般是违约和侵权等民事责任，无行政责任。

（五）国家干预程度不同。劳动关系中，用人单位与劳动者双方地位的不平等，导致用人单位欺凌劳动者的现象时有发生，为了更好保护劳动者的合法权益，《劳动合同法》以强制性法律规范规定了用人单位的各项义务，如各类保险金的缴纳、最低工资、最高工时、保障劳动者的劳动安全与卫生等强制性义务；而劳务关系作为一种民事关系，以私法自治为原则，尊重当事人真实意思表示，受国家干预程度低。因此，除违反国家法律、法规等强制性规定外，当事人可以基于合同自由原则对合同条款充分协商，法律不予干预。

（六）适用法律不同。劳动关系是我国劳动法的调整对象，其发生的纠纷是用人单位与劳动者之间在劳动过程中的纠纷，其产生、变更、终止及纠纷解决均应适用《劳动合同法》相关的规定，若劳动法没规定的，可以适用民法。此外，根据《劳动合同法》的规定，建立劳动关系必须签订书面劳动合同；而劳务关系是平等主体之间的财产关系，其纠纷是平等主体之间在履行合同中所产生的纠纷，应适用《民法典》进行规范和调整。建立劳务关系时，当事人可以双方协商确定是否需签订书面劳务合同。法律对此不加干涉。

（七）纠纷解决途径不同。因劳动关系发生的争议，必须先经过劳动争议仲裁委员会的仲裁，劳动仲裁是民事诉讼的前置程序，未经仲裁不得诉讼。根据《劳动争议调解仲裁法》的规定，劳动争议申请仲裁的时效期间为一年，仲裁时效期间从当事人知道或者应当知道其权利被侵害之日起计算，且适用中止和中断；因劳务关系发生争议后，当事人可以协商解决，也可以直接至法院起诉，不需要先经过劳动仲裁程序。

因此，陈某会与申请人之间不存在劳动关系，被申请人的《认定工伤决定书》混淆了劳动关系与劳务关系，对《工伤保险条例》第十四条第（六）项产生了错误理解，作出了错误的决定。侵犯了申请人的合法权益。

三、在工伤认定过程中，既要保护劳动者的权益，也要保护公司（企业）的权益，要符合法律程序，有法律依据，不能感情用事，简单地认为劳动者是弱势一方，一刀切地认为都是工伤，其实公司（企业）也是弱势的，过去几年，受疫情影响，赣榆紫菜养殖、加工、出口均受到重大影响，连年亏损，企业生存困难。谁都不希望发生陈某会这样的事情，但既然是交通事故，应当按照交通事故理赔，何必再申请工伤认定，退一步讲，陈某会同时在其他公司（企业）干活，为何不向其他干活的公司（企业）申请？希望复议机关全面审查，依法裁决，让人民群众感受到公平正义。

四、据悉，陈某会已经获得了交通事故赔偿，又想通过工伤认定要求某某公司赔偿。

综上所述，申请人认为被申请人作出的《认定工伤决定书》（苏0707 工认〔2024〕112号）具体行政行为主要事实不清、证据不足，违反法定程序，适用的依据不合法，超越职权，侵犯了申请人的合法权益。请复议机关支持申请人的行政复议请求。

**申请人提交证据：**营业执照、法定代表人身份证明书、法定代表人身份证复印件、认定工伤决定书。

**被申请人称：**1、被申请人做出工伤认定决定事实清楚。2024年3月12日陈某会亲属陈某向被申请人提出申请工伤认定，并提交工伤认定申请表、事故报告、录音资料四份及光盘、道路交通事故认定书、交通警察大队情况说明、法医学户体检验报告、户口注销证明、火化证、道路交通路线图等证据。被申请人在举证期限内于3月28日向被申请人提交工伤认定法律意见书、营业执照副本复印件、录音光盘及文字资料、证人证明、微信转账凭证截图等证据。结合上述情况查明被申请人作出的认定决定书（苏0707认〔2024〕112号）所载情况。2、工伤认定适用法律法规正确。结合调查事实，被申请人依据《工伤保险条例》第十四条第（六）项规定做出认定结论，适用法律准确。3、工伤认定程序合法。被申请人于3月12日收到工伤认定申请，于当日作出受理决定，并向申请人发出举证通知书，经调查核实后于5月6日作出工伤认定结论，并依法送达申请人。综上所述，申请人在申请书中所述的事实、理由不成立，被申请人根据《工伤保险条例》第十四条第（六）项规定，作出认定决定，事实清楚，证据充分，程序合法，适用法律法规正确，依法应予维持。

**被申请人提交证据：**工伤认定申请表、事故报告、陈某会身份证复印件、申请人工商信息、录音资料4份、道路交通事故认定书、路线图、法医学尸体检验报告、户口注销证明、火化证、常住人口登记卡及相应成员身份证复印件、交通警察大队情况说明、工伤认定法律意见书、营业执照副本复印件、法定代表人身份证明书及身份证复印件、胡某伟与刘某波通话录音、张某斌证人证明及身份证复印件、微信转账凭证截图2张、工伤认定申请受理决定书及送达回证、工伤认定限期举证通知书及送达回证、认定工伤决定书及送达回证、视频录像情况说明、光盘2张。

**经审理查明：**申请人是经依法核准成立的有限责任公司，经营范围为“许可项目：食品生产；食品销售；食品互联网销售（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动，具体经营项目以审批结果为准）一般项目：水产品收购；鱼糜制品及水产品干腌制加工（冷冻海水鱼糜生产线除外）；水产品冷冻加工；水产品批发；水产品零售；食品销售（仅销售预包装食品）；食用农产品零售；食品互联网销售（仅销售预包装食品）；包装服务；食用农产品初加工；初级农产品收购；食用农产品批发（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动”。陈某会系第三人父亲，生前在申请人处使用申请人的机器为申请人进行紫菜生产加工，双方未订立书面劳动合同，口头达成以生产加工食品为工作内容的协议，并约定工作结束后一并发放报酬。

2024年1月9日7时13分左右，陈某会驾驶苏GXXXXX摩托车从公司下班回家，途经赣榆区某某镇某某大道15号电线杆处，与于某龙停放在路边的鲁L8XXXX/鲁LXXXX挂重型半挂车发生交通事故，陈某会死亡，连云港市赣榆区公安局交通警察大队《道路交通事故认定书》第3207212024000XXXX号认定，陈某会、于某龙承担事故的同等责任。

3月12日，第三人陈某等作为陈某会近亲属向被申请人申请工伤认定，被申请人决定予以受理，于当日作出苏0707工受〔2024〕92号《工伤认定申请受理决定书》并送达第三人。同日被申请人作出苏0707工举〔2024〕34号《工伤认定限期举证通知书》，并于3月15日将《工伤认定申请受理决定书》《工伤认定限期举证通知书》送达申请人，告知申请人如认为陈某会不属于工伤，应承担举证责任。申请人于3月28日向被申请人提交工伤认定法律意见书及光盘、证人证明、录音文字稿、微信转账截图等相关证据。被申请人于5月6日作出苏0707认〔2024〕112号认定决定书，认定陈某会事故伤害属于工伤认定范围，予以认定工伤，5月8日、5月9日分别将决定书送达第三人和申请人。申请人对该工伤认定结果不服，遂向本机关提起行政复议申请。

上述事实有申请人、被申请人提交的证据证明。

**本机关认为：**根据《工伤保险条例》第五条第二款“县级以上地方各级人民政府社会保险行政部门负责本行政区域内的工伤保险工作”的规定，被申请人作为县级地方人民政府的社会保险行政部门，具有工伤认定的法定职权。

《工伤保险条例》第十四条规定：“职工有下列情形之一的，应当认定为工伤：......（六）在上下班途中，受到非本人主要责任的交通事故或者城市轨道交通、客运轮渡、火车事故伤害的......”陈某会从申请人处下班途中受到了非本人主要责任的事故伤害，符合上述应当认定工伤情形。

本案的争议焦点为申请人和陈某会之间是否存在劳动关系。申请人和陈某会具有符合法律、法规规定的成立劳动关系的主体资格，申请人作为具备用工主体资格的企业法人，招聘陈某会到其生产经营场所工作，陈某会使用申请人提供的劳动工具，从事申请人生产经营范围内的劳动，申请人约定向其发放劳动报酬，双方之间有建立劳动关系的合意，符合劳动关系的法律特征。

《工伤保险条例》第十七条第二款规定：“用人单位未按前款规定提出工伤认定申请的，工伤职工或者其近亲属、工会组织在事故伤害发生之日或者被诊断、鉴定为职业病之日起1年内，可以直接向用人单位所在地统筹地区社会保险行政部门提出工伤认定申请。”江苏省实施《工伤保险条例》办法第十四条第一款规定：“社会保险行政部门收到工伤认定申请后，应当在15日内对申请人提交的材料进行审核，材料完整的，作出受理或者不予受理的决定；材料不完整的，应当以书面形式一次性告知申请人需要补正的全部材料。”《工伤保险条例》第二十条第一款规定：“社会保险行政部门应当自受理工伤认定申请之日起60日内作出工伤认定的决定，并书面通知申请工伤认定的职工或者其近亲属和该职工所在单位。”本案中，第三人等人作为职工近亲属，在事故发生后1年内向被申请人提出工伤认定申请，被申请人受理工伤认定申请后，依法向第三人送达了工伤认定申请受理决定书，向申请人送达了工伤认定申请受理决定书和举证通知书，并在法定期限内作出认定工伤决定书，送达给申请人和第三人，被申请人认定工伤程序合法。

综上，被申请人作出的苏0707工认〔2024〕112号《认定工伤决定书》认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当，根据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条之规定，本机关决定如下：

维持被申请人作出的苏0707工认〔2024〕112号《认定工伤决定书》。

申请人如对本决定不服，可以自接到本决定之日起15日内向连云港经济技术开发区人民法院提起行政诉讼。

2025年1月10日

附：本决定适用的相关法律依据：

**《中华人民共和国行政复议法》**

第六十八条　行政行为认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当的，行政复议机关决定维持该行政行为。