

荣成市人民政府 行政 复 议 决 定 书

荣政行复决字〔2023〕100 号

申请人：荣成市乐能保洁有限公司。

被申请人：荣成市人力资源和社会保障局。

第三人：裴美荣、王丽红、王钢。

申请人对被申请人作出荣人社认字〔2023〕第 1121 号认定工伤决定书的行政行为不服，向荣成市人民政府提出行政复议申请。荣成市人民政府于 2023 年 12 月 13 日收到该申请并依法予以受理。由于案件情况复杂，经批准，该案延长办案期限 30 日，现已审理终结。

申请人请求：撤销被申请人作出的荣人社认字〔2023〕第 1121 号认定工伤决定书。

申请人称：一、案情。2015 年王增录到申请人处从事道路清扫工作时已经超过退休年龄 60 周岁，2020 年开始申请人与全部的道路清扫人员签订了《清扫保洁承包协议书》包括王增录。2022 年 2 月 27 日王增录在清扫道路时发生交通事故经抢救无效死亡，经公安机关认定王增录无责。之后王增录的家属共计得到赔偿款 748500 元（其中保险理赔款 658500 元，肇事方赔偿精神损害赔

偿 90000 元)，即王增录的家属得到了足额的交通事故赔偿。2022 年 6 月 2 日荣成市人民法院受理了王增录的家属，以申请人和中华保险公司作为被告，提起提供劳务者受害责任纠纷诉讼，要求赔偿死亡赔偿金、丧葬费、亲属误工费等共计 71 万余元。后法院作出判决认定申请人与王增录之间存在雇佣关系，但王增录的家属人已经从侵权的第三方处获得了足额的赔偿，因此驳回诉讼请求，现该判决已经发生法律效力。2022 年 11 月 11 日王增录的家属向被申请人提交工伤认定申请，申请人提交了书面说明，说明王增录不构成因工死亡及应进行劳动关系确认等事实及理由，但被申请人于 2023 年 6 月 27 日作出荣人社认字（2023）第 0394 号《认定工伤决定书》，认定涉案人王增录系因工死亡。2023 年 8 月 18 日申请人对该工伤决定不服提起行政复议申请，2023 年 9 月 8 日被申请人作出了关于撤销《认定工伤决定书》的告知书，在没有说明原因的情况下，决定撤销（2023）第 0394 号《认定工伤决定书》，后申请人撤回了行政复议申请。2023 年 11 月 15 日被申请人又作出了荣人社认字（2023）第 1121 号《认定工伤决定书》。二、申请人提出以下异议。（一）被申请人在行政复议期间，自行撤销原工伤认定决定，严重违反行政复议法实施条例，作出行政行为过于随意，没有认真履职，损害当事人的权益。（二）被申请人作出的工伤认定决定事实不清，证据不足，未确定劳动关系属于程序违法。1.申请人与所有道路清扫人员实行承包路段

方式合作，申请人与王增录之间不存在劳动关系。申请人系从事城市环境卫生管理维护的非盈利性单位。由于道路清扫工作人员普遍年龄偏大，基本上都是达到退休年龄，根据《劳动法》《社会保险法》及社会保险费征缴相关规定，双方无法形成劳动关系，无法按法律法规为道路清扫人员缴纳“五险一金”，道路清扫人员无法享受工伤保险待遇。为了减少纠纷，申请人将所需要清扫的路段承包给清扫人员，申请人支付承包费，清扫人员交付清扫成果。被申请人对此事实没有认真调查，对事实认定不清。2.王增录从事清扫工作时已达到退休年龄，事发时已经67周岁，无法享受工伤保险待遇。王增录于1955年2月21日出生，2015年6月25日从事道路清扫工作（已经超过60周岁），2020年9月与申请人单位签订清扫保洁承包协议，因王增录达到了退休年龄从事清扫工作，双方无法形成劳动关系，并且其亲属已从交通事故人身损害赔偿中得到了赔偿，其权益得到了保护。3.根据《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第三条规定“在诉讼过程中，一方当事人陈述的于己不利的事实，或者对于己不利的事实明确表示承认的，另一方当事人无需举证证明。”本次工伤认定申请人于2022年初向荣成市人民法院提起了提供劳务者受害责任纠纷诉讼，案号（2022）鲁1082民初3583号。从立案的案由（提供劳务者受害）及诉请内容（要求人身损害赔偿）中，可以看出工伤认定申请人并不认为申请人与王增录之间存在劳动关

系。根据法律程序，如果双方之间是劳动争议，首先要进行劳动争议仲裁程序，对仲裁裁决不服才进行诉讼程序，即先裁后审程序。被申请人对双方不存在劳动关系的事实认定不清。4.根据《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第十条规定“下列事实，当事人无须举证证明：（六）已为人民法院发生法律效力的裁判所确认的基本事实。”荣成市人民法院作出的（2022）鲁1082民初3583号民事判决书已经发生法律效力。判决中明确表述申请人与王增录之间存在雇佣关系，即双方不是劳动关系，不应进行工伤认定，被申请人作出工伤认定中的确认事实不清。5.被申请人作出的工伤认定属于程序违法。根据《工伤保险条例》等规定，双方之间对是否存在劳动关系有争议，首先应对双方之间是否存在劳动关系进行劳动仲裁，在仲裁裁决确认双方之间存在劳动关系的前提下，才可以作出工伤认定的决定。而被申请人之前未对双方是否存在劳动关系进行确认，在申请人提出不同意认定工伤的异议后，被申请人仍然作出工伤认定决定，严重违反法定程序，其认定应被撤销。

被申请人答复称：王增录发生的事故符合《工伤保险条例》第十四条第一款第一项规定的工伤认定的情形。一、基本情况。王增录生前就职于荣成市乐能保洁有限公司（以下简称“乐能保洁”）。2022年2月27日上午8时41分在荣成市石岛渔贸路华东宾馆南道路处清扫道路时，被一辆轻型货车撞伤死亡。2022年

11月11日王增录的亲属王钢、王丽红、裴美荣提出关于王增录的工亡认定申请，被申请人于当日受理，于2023年6月27日作出工伤认定结论（荣人社认字〔2023〕第0394号），并送达各方当事人。2023年8月18日申请人向荣成市人民政府提出了行政复议，复议期间，被申请人根据该认定案情需要，决定对案件重新进行调查，于2023年9月8日撤销了工伤认定结论（荣人社认字〔2023〕第0394号），送达各方当事人，并对案件进一步进行了询问，后于2023年11月15日下达了荣人社认字〔2023〕第1121号《认定工伤决定书》。二、申请人提出的事实及理由不正确。（一）申请人认为：王增录从事清扫工作时、事发时已经超过67周岁与申请人之间不具有劳动关系，根据（2022）鲁1082民初3583号民事判决书认为应认定二者存在雇佣关系。这种理解是错误的。第一，根据申请人提交的《民事判决书》、《清扫承包合同》、2014年3月及2015年6月押金收据、批量明细交易结果、王增录名下银行流水等资料可以说明王增录工作时（2014年3月）并未超过60周岁，申请人认可其管理模式，即统一作息时间、按月发放工资。通过对申请人公司人员宋某胜、毕某振、王某刚的调查可知公司对王增录有考勤、请假制度，工具和服装由公司统一配发等管理行为，并且认可王增录的受伤系在申请人安排的道路处工作时受伤。第二，对法院判决书的理解。申请人提交的（2022）鲁1082民初3583号《民事判决书》，是原告要

求乐能保洁公司和中华联合保险公司分别承担民事赔偿死亡赔偿金问题，人民法院以《民法典》1192条作出了获得第三人侵权赔偿不可以双得的判决。但该判决并不是排除王增录亲属不得要求申请人承担工伤保险责任判决。该判决书是原告以提供劳务者受害责任纠纷提起诉讼的判决，并不是因第三者侵权造成工伤的判决，亦不是要求劳动关系确认的判决。虽然判决书当中，法院认为“应认定二者间存在雇佣关系”，但该“雇佣关系”是法院立案条件，并不是否定劳动关系的判决。另外，雇佣关系从广义上讲也包涵了劳动关系。第三，具有劳动关系和承担工伤保险责任的文件依据。原劳动和社会保障部发布的《关于确立劳动关系有关事项的通知》（劳社部发〔2005〕12号）第一条已作出规定，即“……（一）用人单位和劳动者符合法律、法规规定的主体资格；（二）用人单位依法制定的各项劳动规章制度适用于劳动者，劳动者受用人单位的劳动管理，从事用人单位安排的有报酬的劳动；（三）劳动者提供的劳动是用人单位业务的组成部分。”由此可见，未签订书面劳动合同的双方是否形成劳动关系，应从双方是否同时具备上述构成要件来进行判断，更何况，王增录录用时并没有超过60周岁，虽然事故发生时超过60周岁，但用人单位和劳动者都符合法律、法规规定的主体资格，双方之间用工形式形成劳动关系的充分条件。《最高人民法院行政审判庭关于超过法定退休年龄的进城务工农民因工伤亡的，应否适用〈工伤保

险条例》请示的答复》（〔2010〕行他字第10号）“用人单位聘用的超过法定退休年龄的务工农民，在工作时间内、因工作原因伤亡的，应当适用《工伤保险条例》的有关规定进行工伤认定。”因此，被申请人认为双方之间存在事实上劳动关系。（二）申请人认为：被申请人在没有劳动仲裁确认双方关系前提下进行工伤认定，程序违法。这种理解是错误的。根据《工伤保险条例》第十八条第二项“提出工伤认定申请应当提交以下材料：……社会保险行政部门应当一次性告知……”，表面上是要求当事人举证，其实是授予社会保险行政部门对劳动关系审查和判断。《最高人民法院行政审判庭〈关于劳动行政部门在工伤认定程序中是否具有劳动关系确认权的请示〉的批复》（〔2009〕行他字第12号）：“根据《劳动法》第九条和《工伤保险条例》第五条、第十八条的规定，劳动行政部门在工伤认定程序中，具有认定受到伤害的职工与企业之间是否存在劳动关系的职权。”《劳动争议调解仲裁法》第二条第一项规定“确认劳动关系发生争议的，适用于本法”，是法律授予劳动争议仲裁机构对劳动关系争议具有确认权，并非工伤认定程序中发生争议必须由劳动仲裁前置。因此，申请人认为工伤认定劳动关系经劳动仲裁前置是不合理的。（三）申请人认为：已经从交通事故中得到赔偿，其权益受到了保护，不应再由申请人支付。根据《最高人民法院关于审理工伤保险行政案件若干问题的规定》（法释〔2014〕9号）第八条“职工因第

三人的原因受到伤害，社会保险行政部门以职工或者其近亲属已经对第三人提起民事诉讼或者获得民事赔偿为由，作出不予受理工伤认定申请或者不予认定工伤决定的，人民法院不予支持。”因此，工伤事故发生后获得第三者侵权赔偿，不影响工伤认定的申请和赔偿。综上，请求驳回申请人的申请。

经审理查明：王增录于 1955 年 2 月出生，生前系黑龙江省勃利县勃利镇某村村民，未曾享受城镇职工基本养老保险待遇。裴美荣系王增录妻子，王钢、王丽红系王增录子女。2020 年 9 月 1 日，王增录与申请人签订《荣成市乐能保洁有限公司清扫承包合同》，该合同记载承包区域为鱼贸路华东洗浴中心至水产大门西，承包费用为每月 2625 元、每月 25 日拨付，工作时间为 6:00—11:30 至 12:30—17:00、服从支援突发事件安排，乙方（即王增录）工作期间必须穿戴标志服，保证所承包区域清洁并服从甲方（即申请人）统一指挥和管理，不达标和不服从管理的可扣减承包费用。2022 年 2 月 27 日 8 时 41 分许，王增录在执行清扫作业时发生交通事故，经医院抢救无效于当日死亡。2022 年 11 月 11 日，第三人向被申请人提出工伤认定申请。同日，被申请人作出威荣人社受字〔2022〕0646 号工伤认定受理决定书，决定受理该申请并开展调查。申请人法定代表人王某刚在询问笔录中称“王增录提供的劳动是我公司的业务组成部分，他的劳动报酬是按月发放的，银行交易明细中显示发放名目是‘工资’是因为该笔费用随

我单位正式职工工资同一天发放，没有分清。为使乙方达到清扫效果，承包合同记载乙方需服从甲方统一指挥和管理。公司针对清扫工有专门的管理制度，王增录还有其他清扫工人均需要遵守。”申请人公司工作人员宋某胜在询问笔录中称“我是王增录片区管理员，王增录2022年2月27日当天正常工作没有请假，当天在王增录身边干活的曲某彬打电话说王增录被车撞了，我到现场时他已经被救护车拉走了，我去医院时他正在抢救。”2023年6月27日，被申请人作出荣人社认字〔2023〕第0394号认定工伤决定书，认定王增录的死亡为因工死亡，并送达各方当事人。因需对案件重新研究，被申请人于2023年9月8日作出《关于撤销认定工伤决定书的告知书》，并送达各方当事人。经补充调查后，2023年11月15日，被申请人以王增录受到的事故伤害符合《工伤保险条例》第十四条第（一）项之规定为由，作出荣人社认字〔2023〕第1121号认定工伤决定书，认定王增录的死亡为因工死亡，并将上述决定书送达各方当事人。

本案审理期间，被申请人在规定时间内向本机关提交了行政复议答复书及相关证据材料；第三人在规定期限内未向本机关提交书面答复意见。以上事实有职工因工伤（亡）调查取证记录表、居民死亡医学证明（推断）书、询问笔录、第371082120220000074号道路交通事故认定书等证据予以证实。

本机关认为：被申请人作为社会保险行政部门，依法有权对

工伤事故作出认定。《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：（一）在工作时间和工作场所内，因工作原因受到事故伤害的；……”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。”《最高人民法院行政审判庭关于超过法定退休年龄的进城务工农民因工伤亡的，应否适用〈工伤保险条例〉请示的答复》（〔2010〕行他字第 10 号）规定：“用人单位聘用的超过法定退休年龄的务工农民，在工作时间内、因工作原因伤亡的，应当适用《工伤保险条例》的有关规定进行工伤认定。”

《最高人民法院关于审理工伤保险行政案件若干问题的规定》（法释〔2014〕9 号）第八条规定：“职工因第三人的原因受到伤害，社会保险行政部门以职工或者其近亲属已经对第三人提起民事诉讼或者获得民事赔偿为由，作出不予受理工伤认定申请或者不予认定工伤决定的，人民法院不予支持。”本案中，根据被申请人调查的证据材料可以证实，王增录生前系黑龙江省勃利县勃利镇某村村民，2020 年王增录与申请人签订《荣成市乐能保洁有限公司清扫承包合同》时已超过 60 周岁，且王增录在申请人单位从事城区清扫保洁工作，属于申请人单位经营业务的组成部分，接受申请人单位管理并需遵守申请人单位关于考勤、考核等规定。王增录于 2022 年 2 月 27 日在从事清扫工作发生交通事故、后经医

院抢救无效于当日死亡，符合《工伤保险条例》第十四条第（一）项及《最高人民法院行政审判庭关于超过法定退休年龄的进城务工农民因工伤亡的，应否适用〈工伤保险条例〉请示的答复》（〔2010〕行他字第10号）规定的因工伤亡情形，被申请人作出荣人社认字〔2023〕第1121号认定工伤决定书，认定事实清楚、证据确凿、适用法律准确。在程序方面，被申请人于2022年11月11日受理工伤认定申请，于2023年6月27日作出荣人社认字〔2023〕第0394号认定工伤决定书，之后因需对案件重新研究于2023年9月8日作出《关于撤销认定工伤决定书的告知书》，被申请人应于撤销之日起60日内，即2023年11月7日前重新作出工伤认定的决定，但被申请人于2023年11月15日作出荣人社认字〔2023〕第1121号认定工伤决定书，办理期限超期，故该行政行为程序轻微违法。考虑到对申请人权利义务不产生实际影响，该行政行为应确认违法而不撤销。申请人称王增录从事清扫工作时已达退休年龄，双方无法形成劳动关系，且已生效的判决书认定的双方之间是雇佣关系。但是王增录作为超过法定年龄进城务工农民其身份具有特殊性，申请人公司是否与王增录存在劳动关系，不应成为社会保险行政部门受理工伤认定申请的前提，亦不影响其工伤认定的结果。申请人还提出王增录家属已从侵权第三方处获得足额赔偿、被申请人撤销原工伤认定决定书后又作出工伤认定决定过于随意等观点，但是根据最高人民法院相关解释，

职工因第三人的原因受到伤害，即使其近亲属已从第三人处获得民事赔偿亦不影响社会保险行政部门依法受理工伤认定申请或作出工伤认定决定。另外，本案审查的行政行为系被申请人 2023 年 11 月 15 日作出荣人社认字〔2023〕第 1121 号认定工伤决定书，其他行政行为并非本案审查范围。

根据《中华人民共和国行政复议法》第六十五条第一款第(二)项之规定，本机关决定如下：

确认被申请人荣成市人力资源和社会保障局作出荣人社认字〔2023〕第 1121 号认定工伤决定书的行政行为违法。

申请人、第三人如不服本决定，可以自收到本决定之日起 15 日内，依法向荣成市人民法院提起行政诉讼。

2024 年 3 月 11 日