

行政复议决定书

台府行复〔2024〕19号

申请人：王某。

委托代理人：张丹丹，系广东一盈律师事务所律师；

魏映华，系广东一盈律师事务所实习律师。

被申请人：台山市人力资源和社会保障局，地址：广东省台山市台城街道东城大道92号。

法定代表人：赵湖滨，职务：局长。

第三人：广东某建设工程有限公司。

申请人王某不服被申请人台山市人力资源和社会保障局于2024年1月29日作出的台人社工不受〔2024〕XX号《工伤认定申请不予受理决定书》，向台山市人民政府提出行政复议申请，本机关依法立案受理，现已审理终结。

申请人请求：

1. 撤销被申请人于2024年1月29日作出的台人社工不受〔2024〕XX号《工伤认定申请不予受理决定书》；

2. 请求复议机关责令被申请人作出受理王某工伤认定申请的决定。

申请人称：

申请人于 2023 年 11 月 24 日在广东某建设工程有限公司承包的台山市县道 XX 镇 XX 工业区至 XX 段改建工程工作时被重物砸伤左足，受伤后被送往台山市 XX 镇中心卫生院治疗。出事故的工程是属于广东某建设工程有限公司中标的工程，据了解，陈某为总承包人，屈某分包了陈某的部分工程，屈某招用的申请人。

一、本案明显是违法分包发生的工伤，申请人不需要与广东某建设工程有限公司建立劳动关系也应认定为工伤。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》第三条第一款规定：“社会保险行政部门认定下列单位为承担工伤保险责任单位的，人民法院应予支持：……（四）用工单位违反法律、法规规定将承包业务转包给不具备用工主体资格的组织或者自然人，该组织或者自然人聘用的职工从事承包业务时因工伤亡的，用工单位为承担工伤保险责任的单位；……”该条规定从有利于保护职工合法权益的角度出发，对《工伤保险条例》将劳动关系作为工伤认定前提的一般规定作出了补充，即当存在违法转包、分包的情形时，用工单位承担职工的工伤保险责任不以是否存在劳动关系为前提。根据上述规定，用工单位违反法律、法规规定将承包业务转包、分包给不具备用工主体资格的组织或者自

然人，职工发生工伤事故时，应由违法转包、分包的用工单位承担工伤保险责任。现被申请人要求申请人提供自己与广东某建设工程有限公司劳动关系的证明严重违反法律规定，属于适用法律、法规错误。

上述法条颁布已久，被申请人作为国家单位，依法应熟悉与自己工作相关的法律规定。明显该情况下申请人与广东某建设工程有限公司不存在劳动关系也不影响工伤的认定，而被申请人机械套用《工伤保险条例》第十八条相关规定，一味要求申请人提供与广东某建设工程有限公司存在劳动关系的证明，明显属于严重错误。

二、申请人已经对自己的受伤属于广东某建设工程有限公司违法分包作了初步举证责任，被申请人不予受理属于法律适用错误。申请人向被申请人提供了在场一起工作的工友、包工头屈某、总承包人陈某的证人证言，同时也提供了相应的联系方式，证明其是在台山市县道 XX 镇 XX 工业区至 XX 段改建工程工作时被重物砸伤左足，其是包工头屈某招用的，也提供了其发生受伤所在工程是属于广东某建设工程有限公司中标工程，既然申请人非与广东某建设工程有限公司签订劳动关系的工人在其中标的工程工作，明显本案存在违法分包的情况。申请人已经对本案属于违法分包作了初步举证，被申请人应依法予以受理，而不是一味无视法律规定要求申请人与被申请人存在劳动关系才予以受理工

伤认定申请。

三、被申请人并没有就相关事项与广东某建设工程有限公司核实相关情况，且在包工头、广东某建设工程有限公司等也没有向被申请人否认该事项的情况下，径直不予受理申请人的申请，明显违背法律的规定。根据《工伤保险条例》第十九条的规定“……根据审核需要可以对事故伤害进行调查核实”“职工或者其近亲属认为是工伤，用人单位不认为是工伤的，由用人单位承担举证责任”，也就是说法律赋予了被申请人调查的权利，被申请人有权对相关事实予以调查核实，用人单位认为不是工伤的，由用人单位举证。

综上，请求复议机关支持申请人的请求，撤销被申请人作出的不予受理工伤认定申请，依法责令被申请人作出受理王某工伤认定申请的决定。

被申请人称：

一、本局履行法定职权的主体适格

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，本局是台山市行政区域内的社会保险行政部门，申请人主张广东某建设有限公司（广东某建设工程有限公司）在我市行政区域内承建工程项目，申请人在广东某建设有限公司（广东某建设工程有限公司）承建的工程项目工作，本局有权就申请人以广

东某建设有限公司（广东某建设工程有限公司）为用人单位（工伤保险责任单位）提出的工伤认定申请，并作出是否受理、是否属于工伤的结论。

二、本案据以作出不予受理的事实清楚。

（一）申请人提交的工伤认定申请材料中缺乏其与广东某建设有限公司（广东某建设工程有限公司）存在劳动关系或事实劳动关系（包括违法转包、分包关系）的证明材料。

申请人（王某）主张其受雇于包工头屈某，并由包工头屈某安排在广东某建设有限公司（广东某建设工程有限公司）承建的台山市县道 XX 镇 XX 工业区 XX 段改建工程工作，2024 年 1 月 29 日，申请人在上述工程工地吊装工具时砸伤左脚。

申请人没有提供其与广东某建设有限公司（广东某建设工程有限公司）之间的劳动合同或用工协议，也没有提供工作证明或工资支付凭证，不能直接证明双方的用工关系。申请人也没有提供包工头屈某与广东某建设有限公司（广东某建设工程有限公司）或者包工头屈某与项目负责人陈某或者广东某建设有限公司（广东某建设工程有限公司）与项目负责人陈某相互之间的转包或分包协议等，不能证明其存在违法转包、分包的情形，也无法证明申请人与台山市县道 XX 镇 XX 工业区 XX 段改建工程存在关系。

本局在收到申请人提交的材料后，通过广东省集中式人力资

源和社会保障一体化门户系统及（江门市）企业用工及人力资源服务平台信息系统均未查询到申请人（王某）、祝某、屈某、谭某、张某、陈某 1、陈某与广东某建设有限公司（广东某建设工程有限公司）存在社会保险关系或用工备案信息；通过国家企业信用信息公示系统暂未查询到广东某建设有限公司，查询到广东某建设工程有限公司，显示该企业的主要人员并未包括陈某、王某、祝某、屈某、谭某、张某、陈某 1 等人；通过全国建筑市场监管公共服务平台暂未查询到广东某建设有限公司（广东某建设工程有限公司）在我市承建项目，也没有查询到王某的从业人员信息，上述查询的信息均不能佐证上述人员与广东某建设有限公司（广东某建设工程有限公司）或台山市县道 XX 镇 XX 工业区 XX 段改建工程存在关联。

综上所述，申请人在工伤认定申请期间提交的资料无法证明其与广东某建设有限公司（广东某建设工程有限公司）或台山市县道 XX 镇 XX 工业区 XX 段改建工程存在用工关系（包括违法转包、分包）。

（二）本局出具《工伤认定申请不予受理决定书》，符合法律法规的规定。

《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

或职业病诊断证明书（或者职业病诊断鉴定书）……工伤认定申请人提供材料不完整的，社会保险行政部门应当一次性书面告知工伤认定申请人需要补正的全部材料。申请人按照书面告知要求补正材料后，社会保险行政部门应当受理”。《工伤认定办法》第六条规定“提出工伤认定申请应当填写《工伤认定申请表》，并提交下列材料：（一）劳动、聘用合同文本复印件或者与用人单位存在劳动关系（包括事实劳动关系）、人事关系的其他证明材料；（二）医疗机构出具的受伤后诊断证明书或者职业病诊断证明书（或者职业病诊断鉴定书）……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。社会保险行政部门收到申请人提交的全部补正材料后，应当在15日内作出受理或者不予受理的决定”。结合本案，申请人提出申请时未能提供劳动、聘用合同文本复印件或者与用人单位存在劳动关系（包括事实劳动关系）、人事关系的其他证明材料，也没有提供项目工程违法转包、分包的证明材料。本局利用自身系统及互联网数据核查申请人提交的材料，发现申请人主张其与广东某建设有限公司（广东某建设工程有限公司）存在劳动关系或事实劳动关系（包括违法转包、分包）的证据材料不完整，本局依法出具《工伤认定申请补正材料通知书》，要求申请人在限期内补正相

关材料。本局要求补正其与广东某建设有限公司（广东某建设工程有限公司）存在劳动关系（包括事实劳动关系）的证明材料，实际包括两方面的材料，一方面是按劳动关系处理，补正申请人与广东某建设有限公司（广东某建设工程有限公司）的劳动关系材料，另一方面是按建筑工程领域处理，补正申请人与所属工程或工程承包方的违法转包、分包关系材料。本局未在补正中详细列出，是因为根据《工伤保险条例》、《工伤认定办法》的规定，法定申请材料为“工伤认定申请表”、“与用人单位存在劳动关系（包括事实劳动关系）的证明材料”、“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）”，本局认为，违法分包、转包关系，对照工伤认定申请材料中的“与用人单位存在劳动关系（包括事实劳动关系）”，因此，本局按“劳动关系”证明材料不足出具补正并无不妥。本局在审核材料时已经将违法转包、分包的情形考虑在内。申请人在补正期内未能提供补正相关材料，本局依法出具《工伤认定申请不予受理决定书》。本局的做法符合法律法规的规定。

本局在未受理工伤认定申请前，不能开展调查取证，否则会出现程序违法或非法取证的情况。

根据《工伤保险条例》第十九条规定“社会保险行政部门受理工伤认定申请后，根据审核需要可以对事故伤害进行调查核实”，本局在受理工伤认定前并不能开展调查取证，仅能对申请

人提交的材料进行有限度的审查。申请人自身应当对《工伤保险条例》第十四条、第十五条、第十八条规定的事实提供一定的证据材料佐证其观点。本案中，申请人未能提供其用工关系材料，无法证明其用工关系或工伤保险责任单位。本局在收到申请人的材料后已按照自身职能和权限，对申请材料进行审核并依法出具补正，不存在行政不作为的情形。就算受理案件后，调查取证的方向也是针对事故伤害，并非针对双方的用工关系。双方用工关系有争议的，应向劳动争议仲裁委员会申请仲裁或向人民法院提起诉讼。

三、程序合法

本局于2024年1月11日收到申请人提交的工伤认定申请，于同日出具《工伤认定申请补正材料通知书》（台人社工补[2024]1-11号）。因在规定的时间内，申请人无法补正所需的材料，本局于2024年1月29日作出《工伤认定申请不予受理决定书》，并于2024年2月13日将法律文书送达至申请人。工伤认定遵循法律的程序进行，程序合法。

四、适用法律依据正确

由于申请人本次工伤申请未能提供完整的法定申请材料，且没有证据证明其与广东某建设有限公司（广东某建设工程有限公司）存在劳动关系或事实劳动关系（包括违法转包、分包关系），根据《工伤保险条例》第十八条及《工伤认定办法》第八条的规

定，申请人以广东某建设有限公司（广东某建设工程有限公司）为用人单位（工伤保险责任单位）提出的工伤认定申请不符合受理条件，本局依法不予受理并予以送达《工伤认定申请不予受理决定书》。

综上所述，本局的《工伤认定申请不予受理决定书》程序合法，适用法律依据正确，请依法维持本局作出的不予受理决定。

第三人在本机关通知的期限内未提出答复意见，也未提供相关证据材料。

根据《中华人民共和国行政复议法》第四十九条的规定，本复议机构工作人员分别于2024年4月22日、24日、25日通过电话方式听取申请人、第三人及案外人陈某的意见，并将听取的意见形成书面记录。

本机关查明以下事实：

一、2024年1月11日，王某向台山市人力资源和社会保障局（以下简称台山市人社局）提交《工伤认定申请表》、身份证（王某、屈某、祝某）复印件、见证和疾病证明书、出院记录复印件等四项材料申请工伤认定。

二、2024年1月11日，台山市人社局作出台人社工补〔2024〕1-11号《工伤认定申请补正材料通知书》并向王某送达，要求王某在收到通知之日起15日内补正其与广东某建设有限公司存在劳动关系（包括事实劳动关系）的证明材料。

三、2024年1月12日，王某向台山市人社局提交情况说明、微信截图2份材料。

四、2024年1月29日，台山市人社局作出台人社工不受〔2024〕XX号《工伤认定申请不予受理决定书》，认定王某在规定时间内未能补正其与广东某建设有限公司存在劳动关系（包括事实劳动关系）的证明材料，不符合《工伤保险条例》第十八条的有关规定，决定不予受理王某本次提出的工伤认定申请。该决定书于2024年2月13日邮寄送达王某。

五、2024年3月12日，王某不服台山市人社局于2024年1月29日作出的台人社工不受〔2024〕XX号《工伤认定申请不予受理决定书》，向台山市人民政府提出行政复议申请，本机关依法立案受理，现已审理终结。

本机关认为：

本案争议的主要焦点是：台山市人力资源和社会保障局于2024年1月29日作出的《不予认定工伤决定书》是否合法，内容是否适当。

一、案涉台人社工不受〔2024〕XX号《工伤认定申请不予受理决定书》作出主体适格

被申请人是台山市人民政府的社会保险行政部门，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，其具有

依法对涉及台山市行政辖区范围内向其提起的工伤认定申请作出处理的职权。

二、案涉台人社工不受〔2024〕XX号《工伤认定申请不予受理决定书》程序合法

被申请人于2024年1月11日收到申请人提交的工伤认定申请，认为申请材料不完整，于同日出具《工伤认定申请补正材料通知书》并送达申请人；在申请人于规定时间内未补正所需的材料的情况下，被申请人于2024年1月29日作出《工伤认定申请不予受理决定书》，并于2024年2月13日邮寄送达申请人，案涉行政行为程序符合《工伤保险条例》第十七条、第十八条以及《工伤认定办法》第六条、第八条等规定，程序合法。

三、案涉台人社工不受〔2024〕XX号《工伤认定申请不予受理决定书》认定事实清楚、证据确凿，适用法律依据正确，内容适当

《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）……”《工伤认定办法》第六条规定：“提出工伤认定申请应当填写《工伤认定申请表》，并提交下列材料：（一）劳动、聘用合同文本复印件或者与用人单位存在劳动关系（包括事实劳动关系）、人事关系的其

他证明材料；（二）医疗机构出具的受伤后诊断证明书或者职业病诊断证明书（或者职业病诊断鉴定书）。”根据以上规定，劳动者如认为自身受到工伤事故伤害，在向社会保险行政部门申请工伤认定时，应当提交与用人单位存在劳动关系包括事实劳动关系等证明材料（包括非法转包关系的证明材料）。本案中，申请人王某在向被申请人提交工伤认定申请时，虽然提供了证人证言、微信聊天截图等证据，但该证据无法证明申请人与第三人存在劳动关系包括事实劳动关系；除以上材料外，申请人并未提供其他证据材料用于证明劳动关系或事实劳动关系。此外，被申请人通过相关系统查询，也无法查找到申请人与第三人存在劳动关系（包括事实劳动关系）的证明材料。被申请人经审核申请人提交的材料和系统查询资料，认为其提交的材料不全，要求申请人进行补正，在申请人逾期未能按要求补正的情况下，被申请人根据《工伤认定办法》第八条规定作出案涉《工伤认定申请不予受理决定书》并无不当。涉案具体行政行为不存在自由裁量空间，不涉及适当性问题。

综上，根据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条等规定，本机关决定：

维持台山市人力资源和社会保障局作出的台人社工不受〔2024〕XX号《工伤认定申请不予受理决定书》。

申请人如不服本复议决定，可在收到行政复议决定书之日起

15 日内，以台山市人力资源和社会保障局为被告，以台山市人民政府为共同被告，向江门市江海区人民法院提起行政诉讼。

2024 年 5 月 7 日