

西安市人民政府
行政复议决定书

市政复决字〔2021〕462号

申请人：张某。

被申请人：西安高新技术产业开发区管理委员会。

地址：西安市锦业路1号都市之门A座。

申请人对被申请人2021年6月16日作出的《不予认定工伤决定书》（西高新工决〔2021〕0488号）不服，于2021年7月26日向本机关提出行政复议申请，本机关依法已予受理，现已审结。

申请人请求：1.撤销被申请人作出的《不予认定工伤决定书》；
2.责令被申请人重新作出工伤认定结论，认定申请人2021年4月18日所受伤害为工伤。

申请人称：申请人就职于某公司西安分公司，任软件开发工程师，所在团队正筹备“人群营销618备战”，故项目领导安排申请人在2021年4月18日（周日）与团队成员宋某、刘某2位同事一起加班，同时负责处理客户紧急的在线问题。中午吃饭时间，因公司周末加班提供午餐福利，公司安排加班人员到公司附件工作园区的指定餐馆就餐。中午11：55左右，申请人和同事

宋某、刘某 3 人准备前往就餐，而此时在公司客户线上问题值班群，值班人员发消息通知我，有客户遇到了紧急的线上问题，需要紧急处理，因为涉及到客户发短信，有时效性，申请人必须立马进行响应。当申请人和同事走到距离公司直线距离 150 米左右的时候（约在 12 点 5 分左右），因处理工作群里的事情，所以踩空到一处坑洼地带，脚扭后，由于疼痛，立马双手扶地，屁股坐在地上，缓了三四分钟，查看受伤处，已出现肿胀迹象。随后，同事宋某在便利店买了冰袋，使用冰袋对扭伤处进行冰敷，由于疼痛感越来越强烈，肿胀情况越来越明显，在扭伤 1 个小时后申请人在西安高新医院就医，被诊断为：右足第五趾骨基底骨折。申请人所在单位 2021 年 5 月 11 日提交了工伤申请。2021 年 6 月 16 日，被申请人作出《不予认定工伤决定书》，认为申请人的情形“不符合《工伤保险条例》第十四条和第五条规定”，因此“认定该员工不属于或不视同工伤”。一、《不予认定工伤决定书》通篇没有任何关于申请的情形，为什么不能被认定为工伤或视同工伤的说理性理由。通读《不予认定工伤决定书》，不能让任何一个正常人信服其合理性。撇开本案内容，仅就《不予认定工伤决定书》，可以说，任何一个显而易见不属于工伤的案件，得到像本案这样的结论认定，都不能得到当事人的信服，只可能增加不必要的麻烦和争议。同时，在受伤经过情况描述中，未提到申请人是因为处理工作事情，而导致未注意脚下路况。同

行三人偏偏申请人未注意脚下路况，其他两人未曾出事，正常人走在路上不会自己往坑里走。二、被申请人存在机械解读、曲解适用《工伤保险条例》的现象。《不予认定工伤决定书》所提到的《工伤保险条例》第十四条第一项规定“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”。该处所指的工作时间及工作场所，应作扩大解释而不能机械解读。根据《工伤保险条例》和最高人民法院《关于审理工伤保险行政案件若干问题的规定》的相关规定，午餐在公司园区就餐，应属于工作时间、工作原因和工作场所的合理延伸，应该认定为工伤。同时，根据《工伤保险条例》第十四条第二项规定“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”和最高人民法院《关于审理工伤保险行政案件若干问题的规定》第四条第四项“其他与履行工作职责相关，在工作时间及合理区域内受到伤害的”，申请人应是工作时间和合理的工作场所因为处理工作事情收到伤害，应予认定工伤。《工伤保险条例》第十六条确定了三种不能认定或视同工伤的情形，结合第十四条第七项的兜底条款，立法如此规定是基于这样一个事实：国家的医疗卫生保障体系尚未完全建立起来，国民收入水平有限，尚不能自行抵御医疗、意外等风险。基于此，国家通过立法来弥补国家保障体系的缺乏而给职工造成的损害，即只要不是《工伤保险条例》第十六条规定的情

形，劳动与社会保障部门就应该认定为工伤，尽最大可能的减少职工的损失，弥补职工已经受伤的心灵。否则，从逻辑学上来说，只适用该条例第十四、十五条之规定，而不适用第十六条之规定，那么立法就没有必要另行规定禁止性条款，第十六条就没有存在的必要。同时，考虑本案特殊情况，申请人本身就是于法定假日从事公司安排的工作事情，午餐也是公司安排加班中一部分事项，整个过程是非常连续的。公司提供午餐福利，从本质角度看，就是为了员工能更好的工作。所以午餐肯定是合理工作时间延伸，而公司安排到指定的园区饭店吃饭，更是合理工作场所的延伸。最重要的是申请人确实是因为处理工作而导致的受伤。基于这些合法合理的场景，申请人完全应该被认定为工伤。第三，就本案而言，申请人的行为应认定为工伤，申请人作为公司员工，在由公司部门安排的加班工作当中受到了伤害，该事实有证人证言、相关工作记录、病历诊断书以及相关领导的认可。该加班的组织主体是申请人所在公司，加班目的是公司为了按时完成工作项目任务，为了让公司能准时交付，帮助公司更好的服务客户，其最终目的是为公司创造更大的利益。据查证属实，公司开发部门组织在大促前期紧急安排加班是常有事情，在此目的下，公司员工所付出的劳动的最终受益者是公司。申请人作为一名普通的劳动者，在此次受伤中，因骨折导致卧床3个月，不能行走，至今行动依然不便，工作和生活各方面都受到了影响，身体伤害更

是无法可逆的。劳动者的受伤是在公司安排的工作中发生的，而非劳动者自身的过错导致，不应由无辜的劳动者自己来承担。公司和员工每个月缴纳的保险，就是为了在受伤时能尽可能保护劳动者的权益，让劳动者受到的损失尽可能减小，作为保护劳动者权益的社保部门应承担这些责任。综上，申请人在公司安排的加班工作中遭受的意外伤害，完全符合《工伤保险条例》的规定，属于在合理的工作时间与工作场所内，工作原因受到事故伤害的，理应认定为工伤。

被申请人称：《不予认定工伤决定书》证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序。一、认定权限合法。根据《西安市人力资源和社会保障局关于西安高新技术产业开发区等四家开发区开展工伤认定工作的通知》（市人社函〔2020〕379号）文件要求，被申请人自2020年9月1日起负责辖区内的工伤认定工作，同时由西安高新技术产业开发区管委会人力资源和社会保障局代表被申请人开展业务办理及后续工作。因此被申请人针对高新区管辖范围内工伤案件具有作出工伤认定行政确认行为的权限。二、受案经过。2021年5月11日，xx公司向被申请人提交了申请人的工伤认定申请。经审查，被申请人依法受理了该工伤认定申请。经审核申请人及用人单位提交的材料，被申请人通过核实情况，依据《工伤保险条例》相关规定，作出了不予认定工伤的决定，并于2021年6月23日送达。三、事实清楚、证据确

凿充分。2021年4月18日，申请人被单位要求加班，12时许与全部同事休息离开单位一同前往聚xx菜馆就餐，在步行前往餐馆途中，扭伤右脚。上述事实，有工伤认定申请表、申请报告、工伤认定申请书、西安高新医院相应资料为证。四、适用法律正确，不符合法律法规规定的认定工伤条件。被申请人经审核提交的相应资料，通过调查后，核实申请人受伤如下：申请人2019年10月28日入职xx公司，双方建立劳动关系，执行标准工时工作制，岗位为软件工程师。据调查了解，申请人于2021年4月18日在单位与同事加班后，12时许与所有同事一起计划前往聚xx菜馆就餐，在与同事步行前往餐馆途中，不慎扭伤右脚。《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；（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。”第十五条第一款规定：“职工有下列情形之一的，视同工伤：（一）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；（二）在抢险救灾等维护国家利益、公共利益活动中受到伤害的；（三）职工原在军队服役，因战、因公负伤致残，已取得革命伤残军人证，到用人单位后旧伤复发的。”根据本案情形可见，申请人受到的伤害明显不符合《工伤保险条例》第十五条及第十四条第（二）、（三）、（四）、（五）、（七）项所规定的应被认定为工伤的情形。同时，《工伤保险条例》第十四条第（六）项所规定的情形为在上下班途中，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。而根据单位情况报告及申请人个人申请，申请人所受伤害属于自行步行途中，扭伤系个人不慎原因导致，不属于该情形。此外，《工伤保险条例》第十四条第（一）项所规定的能够被认定为工伤的情形必须同时满足在工作时间、工作场所、因从事工作原因受到的事故伤害三要件，此案并不满足。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》第四条规定“社会保险行政部门认定下列情形为工伤的，人民法院应予支持：……（三）在工作时间内，职工来往于多个与其工作职责相关的工作场所之间的合理区域因工受到伤害的；（四）其他与履行工作职责相关，在工作时间及合理区域内受到伤害的。”申请人在2021年4月18日与同事步行外出前往餐馆就餐的途中，也明显不属于与工作职责相关的区域及工作时间。五、关于就餐问题。申请人复议申请中所提“午餐在公司园区就餐就应属于工作时间、工作原因、

和工作场所的合理延伸”，没有法律依据。且申请人所称“只要不是《工伤保险条例》第十六条规定的情形，就应被认定为工伤”的诉求亦无法律依据，《工伤保险条例》第十六条所指不能被认定为工伤的情况以职工符合本条例第十四条、第十五条的规定为前提。关于生理需求在工伤认定中的适用，初现于《最高人民法院公报》中“何文良诉成都市武侯区劳动局工伤认定行政行为案”。此案中，法院将“上厕所”认定为人的“必要的、合理的生理需要”，所以“上厕所”是与劳动者的正常工作密不可分的，应视为工作场所的合理延伸。因在现有的法律规范下，法院无法找到在工作时间内“上厕所”与劳动者的本职工作的连接点。于是，法院将工作时间内的“上厕所”行为纳入到合理的、必要的“生理需要”中。但就餐问题，必须结合具体个案情况，以及对工作时间和工作地点进行具体分析。结合本案，首先，最高院针对生理需求的问题进行了裁判，是基于最大限度保护劳动者在工作时间内在用人单位工作区域内受伤的工伤救济权利，以及不违反社会常理的考虑，具有一定借鉴意义。但从法律规定上来看，生理需求并没有直接地被规定在工伤认定相关法律规范之中，最高院的考虑是基于合理性进行了小幅度的扩大解释，但此种扩大解释不应再被无限扩大至超出现有明确的法律依据的范畴。因此，申请人所称前往的餐馆属于工作场所，无合理法律依据。其次，结合近些年类似个案法院裁判案例，仅有极少数因工作存在

紧迫性、连续性，并且在单位工作场所内安排进行的工作间隙型就餐，才可适当被纳入生理需求范围内。而此案中，申请人外出就餐，其并非流水线操作工等一线工种，同时亦不存在因连续工作而间隙轮班吃饭等情形。并且，其计划前往的就餐地点属于单位以外的第三方经营的具有聚餐性质的餐厅，并不属于用人单位所管辖工作区域或单位所安排的公司餐厅等属于单位统一管理的地点，单位所提交的情况说明同时也反映了这一点，明显超出正常工作餐的范畴，与工作行为存在明显分隔，属于与工作无关的生活行为，因此不属于工作时间和工作场所的延伸。再次，申请人外出行为，属于当日上班全体员工同时外出，办公场所并无留守人员，足以证明全体人员均已进入休息状态，并不属于工作时间。同时，并无相应证据证明其外出前往第三方餐馆后是否还需继续返回公司工作，单位亦未提供其步行前往餐馆的行为是在处理公务的证明。最后，《工伤保险条例》第十四条第（一）项所规定的能够被认定为工伤的情形必须同时满足在工作时间、工作场所、因从事工作原因受到的事故伤害三要件，缺一不可。六、工伤认定决定书内容。针对申请人行政复议申请书中所提，《不予认定工伤决定书》中未明确说明性理由问题。根据《工伤认定办法》第十九条规定，“《不予认定工伤决定书》应当载明下列事项：（一）用人单位全称；（二）职工的姓名、性别、年龄、职业、身份证号码；（三）不予认定工伤或者不视同工伤的依据；

（四）不服认定决定申请行政复议或者提起行政诉讼的部门和时限；（五）作出不予认定工伤或者不视同工伤决定的时间”，被申请人所作《不予认定工伤决定书》均已载明如上相应情况。因此，申请人于2021年4月18日与部门全体同事步行前往个人计划的餐厅吃饭，在途中不慎扭伤的情形，虽予以同情，但明显不符合《工伤保险条例》第十四条、第十五条应当认定或者视同工伤的情形。

经审理查明：申请人系xx公司职工。2021年4月18日，申请人根据工作安排，前往公司加班。当日中午，申请人与其他同事步行前往公司附近饭店就餐，行走过程中因查看手机，不慎扭脚而摔倒，后经医院诊断为右足第5趾骨基底骨折。2021年5月11日，xx公司向被申请人提出工伤认定申请，同日被申请人予以受理。2021年6月16日，被申请人作出《不予认定工伤决定书》，载明：“张某受到的伤害不符合《工伤保险条例》第十四条和第十五条的规定，不属于认定工伤或者视同工伤的情形，现决定不予认定或者视同工伤。”2021年6月23日，被申请人向xx公司送达了《不予认定工伤决定书》。申请人对《不予认定工伤决定书》不服，遂成本案。

以上事实有申请人、被申请人提供的证据材料在卷佐证。

本机关认为：《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；（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。”第十五条第一款规定：“职工有下列情形之一的，视同工伤：（一）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；（二）在抢险救灾等维护国家利益、公共利益活动中受到伤害的；（三）职工原在军队服役，因战、因公负伤致残，已取得革命伤残军人证，到用人单位后旧伤复发的。”据此，认定工伤应以工作时间、工作地点和因工作原因受到伤害为基础，遵循保护职工的原则，对工作时间、工作地点和工作原因要件进行适度的延伸适用。本案中，申请人于午间离开公司前往附近就餐，在步行途中的道路上扭脚，致足部受伤。申请人的午间就餐虽为合理的生理需求，但具有工作阶段性完结的特点，并不能够视为工作时间和工作地点的合理延伸；申请人行走过程中查看手机处理工作事务，是致其足部受伤的诱因之一，但并非受伤的直接原因，不符合因工作原因受到伤害的要件。被申请人所作《不予认定工伤决定书》事实清楚、内

容适当、程序合法，依法应予维持。根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（一）项之规定，本机关决定：

维持被申请人西安高新技术产业开发区管理委员会2021年6月16日作出的《不予认定工伤决定书》（西高新工决〔2021〕0488号）。

申请人如对本决定不服，可以自接到本决定书之日起15日内，依法向人民法院提起行政诉讼。

二〇二一年十月二十二日