

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

113年度簡上字第30號

上訴人 臺南市政府勞工局

法定代理人 王鑫基

被上訴人 優食台灣股份有限公司

代表人 Michelle Georgette Parker

訴訟代理人 馮昌國 律師

郭瑋萍 律師

吳偉芳 律師

上列當事人間臺南市外送平台業者管理自治條例事件，上訴人對於中華民國113年6月20日本院地方行政訴訟庭112年度簡字第115號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、事實概要：

被上訴人為臺南市外送平台業者管理自治條例（下稱系爭自治條例）之外送平台業者。上訴人前查核被上訴人於民國111年11月18日函復所提供之所屬外送員及實施教育訓練相關資料後，認被上訴人未依系爭自治條例第5條規定，以自己之費用，為所屬外送員提供「強制汽車責任保險之保險保障（死亡/失能）最低額度新臺幣（下同）200萬元」及「強制汽車責任保險之保險保障（傷害醫療）最低額度每1人最高20萬元」（下合稱系爭保險），經通知被上訴人陳述意見，被上訴人於111年12月9日提出陳述意見書，惟經上訴人審酌相關事證及被上訴人意見陳述後，仍認被上訴人違反系爭自

01 治條例第5條第1項規定，乃依同條例第17條第1款規定，以1
02 11年12月21日南市勞安字第1111620867號裁處書裁處被上訴
03 人3萬元罰鍰（下稱原處分）。被上訴人不服，循序提起行
04 政訴訟，經本院地方行政訴訟庭（下稱原審）112年度簡字
05 第115號判決（下稱原判決）撤銷訴願決定及原處分。上訴
06 人不服，遂提起本件上訴。

07 二、被上訴人起訴主張及訴之聲明、上訴人於原審之答辯及聲明
08 及原審判決理由，均引用原判決所載。

09 三、上訴意旨略以：

10 直轄市勞工安全衛生為地方制度法（下稱地制法）第18條第
11 5款明揭之直轄市自治事項。系爭自治條例經地方立法機關
12 通過，復報經行政院核定，乃上訴人就法定自治事項所制定
13 之自治法規。為保障外送勞工職業安全衛生目的而規範雇主
14 相關保險責任，屬於勞工行政事項範疇，依職業安全衛生法
15 第6條第3項規定授權訂定之職業安全衛生設施規則（下稱職
16 安設施規則），勞動部為執行上開規則，曾修正公布外送作
17 業安全衛生指引（下稱外送指引），該指引規定雇主使勞工
18 從事外送作業，應提供勞工人身保險及財產保險等相關保
19 險。上訴人依勞動部上開指引訂定系爭自治條例第5條第1項
20 規定，自非無據。雖然保險法屬商事法，為中央立法並執行
21 之事項，然而系爭自治條例係依法就直轄市勞工行政自治事
22 項所制定，並非地方在中央勞動法立法以外，另為勞動法立
23 法，尤非自行制定保險法規，顯無地方就商事法之立法行
24 為。系爭自治條例第5條第1項規定並非使外送平台業者成為
25 要保人，只在於要求外送平台業者以「自己之費用」為外送
26 員負擔保費，屬於外送員與外送平台業者間保費負擔之分
27 配，並未限縮被保險人及受益人之範圍，仍由外送員擔任要
28 保人而與保險人成立保險契約，與強制汽車責任保險法第6
29 條第1項、第9條第1項並無牴觸。原判決以系爭自治條例第5
30 條第1項規定與法律牴觸並拒絕適用，有判決不適用法規之
31 違背法令。

01 四、本院經核原判決撤銷訴願決定及原處分，其結論並無違誤，
02 茲就上訴意旨再予補充論述如下：

03 (一)按「憲法規定我國實施地方自治。依憲法第118條及憲法增
04 修條文第9條第1項規定制定公布之地方制度法，為實施地方
05 自治之依據。依地方制度法第25條及第28條第2款規定，地
06 方自治團體得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，以
07 自治條例規範居民之權利義務，惟其內容仍不得牴觸憲法有
08 關中央與地方權限劃分之規定、法律保留原則及比例原
09 則」、「各地方自治團體所訂相關自治條例須不牴觸憲法、
10 法律者，始有適用，自屬當然」均經司法院釋字第738號解
11 釋理由書闡釋明確。是以，在我國憲法之單一國體制下，如
12 專屬中央立法事項，地方即無以自治條例另行立法之權，至
13 多只能依中央法律之授權，就其執行部分，於不違反中央法
14 律之前提下，自訂相關之自治條例或規則。又地制法第30條
15 第1項規定：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法
16 規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。」即係為貫徹上
17 述單一國體制所定之中央法律規範。

18 (二)憲法第107條第3款規定：「左列事項，由中央立法並執行
19 之：……三 國籍法及刑事、民事、商事之法律。」第108條
20 第3款規定：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省
21 縣執行之……三、森林、工礦及商業。」因此，保險法及強
22 制汽車責任保險法屬於商事之法律，應由中央立法並執行
23 之。地制法第18條第7款第3目雖規定：「下列各款為直轄市
24 自治事項：七、關於經濟服務事項如下：（三）直轄市工商
25 輔導及管理。」惟參照上開規定及說明，有關直轄市之「工
26 商輔導及管理」，僅能在中央法之框架下為之，尤其不能變
27 動中央法之重要事項，乃屬當然。依強制汽車責任保險法第
28 6條第1項及第9條第1項規定，係以汽車所有人為要保人並負
29 有交付保險費義務，同法第9條第2項係以要保人及經要保人
30 同意使用或管理被保險汽車者為被保險人；保險法第5條則
31 規定以被保險人或要保人約定享有賠償請求權之人為受益

01 人。系爭自治條例第5條第1項規定雖非明文以外送平台業者
02 為要保人，但課予外送平台業者以自己之費用、以所屬外送
03 員為保險人與受益人，而投保強制汽車責任保險之義務，是
04 系爭自治條例第5條第1項就繳納保險費之屬於保險法上重要
05 事項及一律以所屬外送員為被保險人與受益人之部分，違反
06 中央法律優位原則，而逾越地方自治立法權，依地制法第30
07 條第1項規定，應為無效。

08 (三)又按「人民營業之自由為憲法第15條工作權及財產權應予保
09 障之一項內涵。基於憲法上工作權之保障，人民得自由選擇
10 從事一定之營業為其職業，而有開業、停業與否及從事營業
11 之時間、地點、對象及方式之自由；基於憲法上財產權之保
12 障，人民並有營業活動之自由，例如對其商品之生產、交易
13 或處分均得自由為之。許可營業之條件、營業須遵守之義務
14 及違反義務應受之制裁，均涉及人民工作權及財產權之限
15 制，依憲法第23條規定，並須以法律定之，且其內容更須符
16 合該條規定之要件」亦經司法院釋字第514號解釋理由書闡
17 釋在案。系爭自治條例第5條第1項關於系爭保險部分，課予
18 外送平台業者以自己之費用、以所屬外送員為保險人與受益
19 人，而投保強制汽車責任保險之義務，即屬對於人民課予
20 「營業須遵守之義務」，同法第17條第1款則屬違反義務應
21 受之制裁，干預人民受憲法第15條保障之營業自由及財產
22 權，自應有法律或法律明確授權之規範為基礎。由於現代國
23 家事務多元複雜，有時不易就個別領域為明確劃分，亦不乏
24 基於國家整體施政之需要而立法課予地方協力義務之事項。
25 若中央就前開列舉事項立法賦予或課予地方執行權責，或地
26 方就相關自治事項自行制定自治法規，其具體分工如有不明
27 時，亦均應本於前開均權原則而為判斷，俾使中央與地方自
28 治團體在垂直分權之基礎上，仍得就特定事務相互合作，形
29 成共同協力之關係，以收因地制宜之效，始符憲法設置地方
30 自治制度之本旨（司法院釋字第498號解釋理由書參照）。
31 憲法第108條第13款規定：「左列事項，由中央立法並執行

01 之，或交由省縣執行之……十三、勞動法及其他社會立法。
02 法。」地制法第18條第5款雖將勞工行政事項之「勞資關係」、
03 「勞工安全衛生」列為直轄市自治事項，然依前開憲法第108條第13款
04 規定及上開說明，中央事項之勞動法與地方自治之勞資關係、勞工安全衛生
05 不能明確劃分，自治法規仍須在中央勞動法及其他社會立法之框架下為之，
06 如要限制人民基本權，應取得法律及上級法規之授權。職業安全衛生法
07 之立法目的（第1條條文參照），是在保障工作者安全及健康，該法與
08 經該法第6條第3項規定授權訂定之職安設施規則，均在規範勞動廠所之
09 必要安全衛生設備及措施，並未提及保險事項。勞動部於111年8月30日
10 以勞職授字第11102048421號修正發布外送指引（原審卷第79至81頁），
11 係為執行職安設施規則而制定，僅能就細節性、具體性之行為措施為
12 規範，自不能作為干預人民營業自由及財產權之規範基礎。
13 上訴人援引職安設施規則及外送指引，尚有誤會，此外，查無其他中央
14 勞動法及其他社會法律之依據或授權，上訴人徒以地制法第18條第5款
15 規定作為主張，已逾越中央勞動法及社會立法之框架，又無中央法規之
16 授權依據，核與憲法第23條之法律保留原則有違，系爭自治條例第5條
17 第1項及第17條第1款規定，自應認為無效。

21 (四)復按憲法第153條第1項規定：「國家為改良勞工及農民之生活，
22 增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民
23 之政策。」參照司法院釋字第740號解釋理由意旨，可知勞動基準法第2
24 條第6款所稱勞動契約之主要給付，在於勞務提供與報酬給付，應就
25 勞務給付之性質，按個案事實客觀探求各該勞務契約之類型特徵，諸
26 如與人的從屬性（或稱人格從屬性）有關勞務給付時間、地點或專業之
27 指揮監督關係，及是否負擔業務風險，以判斷是否為勞動契約。換
28 言之，當事人訂定之契約實質關係是否為勞動契約，應就個案事實及
29 整體契約內容，按勞務契約之類型特徵，依勞務債務人與勞務債權人
30 間之從屬性程度之高低判斷之，即
31

01 應視勞務提供者得否自由決定給付方式（包含工作時間），
02 並自行負擔業務風險以為斷。而契約當事人關於勞務給付時
03 間、地點或專業之指揮監督關係，及業務風險負擔等事項之
04 從屬性內涵，其層面可區分：(1)人格上從屬性，即受僱人在
05 雇主企業組織內，服從雇主之指揮、命令、調度等，且有受
06 懲戒等不利益處置的可能。(2)親自履行，不得使用代理人。
07 (3)經濟上從屬性，即受僱人不是為自己的營業而勞動，而是
08 依附於他人的生產資料，為他人之目的而勞動，薪資等勞動
09 條件亦受制於他方。(4)組織上從屬性，即納入雇方生產組織
10 體系，並與同僚間居於分工合作狀態，受團隊、組織的內部
11 規範、程序等制約。又勞動基準法之立法目的在於強制規定
12 勞動條件之最低標準，故從勞雇關係觀之，提供勞務者在從
13 事職務上非如委任契約之受任人或承攬契約之承攬人一般享
14 有獨立性，而對於所屬事業已顯現相當程度之勞雇關係特徵
15 者，雖未具足上開從屬性之全部內涵，仍應定性雙方間之契
16 約關係為勞動契約，依勞動基準法予以規範，俾能落實憲法
17 保護勞工權益之意旨（最高行政法院110年度上字第488號判
18 決意旨參照）。由於外送平台工作者（下稱外送員）屬於
19 「透過應用程序的隨需工作」（work on demand via app
20 s），平台業者使用演算法與和自動化系統來組織和管理工
21 作，對外送員也有直接或間接的控制及監督機制，故外送員
22 對於平台業者雖具有經濟上從屬性，然不屬於典型的勞雇關
23 係，因此在立法者尚未規劃適用於外送員相關保障前，為了
24 適足保障外送員享受公平與良好之工作條件及社會保障，如
25 個案存在著指示與控制之事實時，原則上應可推定外送員與
26 平台業者間為僱傭關係，是保護外送員免受交通事故的影
27 響，亦屬重要公益；然而，外送員可能橫跨數直轄市、縣市
28 執行業務，就地方自治團體的地域性而言，以系爭自治條例
29 之位階，要達到保護外送員的目的，並不是適合的手段。其
30 次，系爭保險為責任保險，係為使汽車交通事故所致傷害或
31 死亡之受害人，迅速獲得基本保障所制定，強制汽車責任保

01 險法所謂之汽車交通事故，亦指使用或管理汽車致乘客或車
02 外第三人傷害或死亡之事故（同法第13條規定參照），與外
03 送員執行業務時發生自身財產或人身之風險，已有不同。況
04 外送員亦可註冊不同平台，而為不同的平台業者提供勞務，
05 從工時、所得或從屬性的角度觀察，平台業者仍有舉證推翻
06 上開推定為僱傭關係的空間，則系爭自治條例第5條第1項一
07 律規定平台業者應以自己費用為所屬外送員投保系爭保險，
08 顯然欠缺必要性。是以，系爭自治條例第5條第1項有關係爭
09 保險部分，非屬達成目的之必要手段，違反憲法第23條之比
10 例原則，應為無效。

11 (五)從而，系爭自治條例第5條第1項及第17條第1款規定均有無
12 效事由，原處分援引上開規定據以裁處，即屬違法。上訴人
13 之前開主張，並無可採。原判決撤銷訴願決定及原處分，理
14 由雖有不同，惟其結論並無二致，仍應予以維持。

15 五、綜上所述，原判決撤銷訴願決定及原處分，其結論並無違
16 誤，核無判決違背法令情事。上訴人猶以前詞指摘原判決違
17 背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

18 六、結論：上訴無理由。

19 中 華 民 國 114 年 5 月 13 日

20 審判長法官 孫 國 禎

21 法官 曾 宏 揚

22 法官 林 韋 岑

23 上為正本係照原本作成。

24 不得上訴。

25 中 華 民 國 114 年 5 月 13 日

26 書記官 鄭 郁 萱