

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

114年度簡上字第11號

01
02
03
04 上 訴 人 臺南市政府勞工局
05 代 表 人 王鑫基
06 被 上 訴 人 富胖達股份有限公司
07 代 表 人 黃逸華
08 訴訟代理人 楊大德 律師
09 李宗霖 律師
10 方瑋晨 律師

11 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
12 於中華民國114年3月31日本院地方行政訴訟庭113年度簡字第133
13 號判決，提起上訴，本院判決如下：

14 主 文

- 15 一、上訴駁回。
16 二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

17 理 由

18 一、事實概要：

19 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
20 治條例)之外送平台業者(下稱業者)。上訴人前查核被上訴
21 人於民國112年10月12日函復所提供之所屬外送員及實施教
22 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
23 定，以自己之費用，為所屬外送員提供「強制汽車責任保險
24 之保險保障(死亡/失能)：新臺幣(下同)200萬元」「強制汽
25 車責任保險之保險保障(傷害醫療)：每一個人最高20萬元」
26 及「機車第三人責任保險(附加「營業機車附加條款」傷害
27 責任)：每一個人傷害200萬元、每一意外事故400萬元」(下
28 合稱系爭保險)，經通知被上訴人陳述意見後，上訴人仍認
29 被上訴人違反系爭自治條例第5條第1項規定，乃依同條例第
30 17條第1款規定，以112年11月14日南市勞安字第0000000000
31 號裁處書裁處被上訴人10萬元罰鍰(下稱原處分)。被上訴人

01 不服，循序提起行政訴訟，經原審即本院地方行政訴訟庭11
02 3年度簡字第133號判決(下稱原判決)撤銷訴願決定及原處
03 分。上訴人不服，遂提起本件上訴。

04 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
05 及原審判決理由，均引用原判決所載。

06 三、上訴意旨略以：

07 (一)系爭自治條例第5條係為保障於臺南市從事外送平台業務工
08 者(下稱外送員)勞工權益，本於對業者工商輔導與管理之需
09 要，以系爭自治條例創設業者相關保險責任，屬地方制度法
10 (下稱地制法)第18條第7款第3目「工商輔導管理」之直轄市
11 自治事項範圍。且系爭自治條例規範資方應負擔勞方之保險
12 費用，屬對勞資關係中資方義務之具體化，以確保勞工之安
13 全與健康保障，旨在補足中央立法不足。故原判決以保險相
14 關法規屬於商事法範疇，依憲法第107條第3款規定，屬於應
15 由中央立法並執行之事項之認定，有行政訴訟法第243條第2
16 項第6款判決不備理由之憾。

17 (二)系爭自治條例第5條並非使業者成為要保人，係要求業者以
18 自己之費用為外送員負擔保費，僅係課予業者應負保費資金
19 之負擔義務，並未限縮被保險人及受益人之範圍，仍由外送
20 員擔任要保人而與保險人成立保險契約，與強制汽車責任保
21 險法第6條第1項、第9條第1項並無抵觸。

22 (三)我國實務向來承認團體保險之效力，系爭自治條例執行上具
23 合理性與可行性，原判決自無拒絕適用之理。併陳報上訴人
24 於原審委請國立臺灣大學法律學系林明鏘教授提出鑑定意見
25 書，及國立成功大學法律學系陳俊仁教授出具之法律意見
26 書，亦為上開相同之見解。原判決認定系爭自治條例非屬勞
27 工行政事項、工商輔導管理事項等直轄市自治事項，且系爭
28 保險部分抵觸強制汽車責任保險法及保險法有關保險利益部
29 分，客觀上不具期待可能性等節，有判決不備理由、理由矛
30 盾之違背法令情事。

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)行政法院具有審查地方自治條例之權限：

04 按「憲法規定我國實施地方自治。依憲法第118條及憲法增
05 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
06 自治之依據。依地方制度法第25條及第28條第2款規定，地
07 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
08 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
09 關中央與地方權限劃分之規定、法律保留原則及比例原
10 則。」「各地方自治團體所訂相關自治條例須不牴觸憲法、
11 法律者，始有適用，自屬當然。」均經司法院釋字第738號
12 解釋理由書闡釋明確。另參酌司法院釋字第553號解釋意
13 旨，及從法律位階觀察地方自治條例不具憲法第170條所定
14 義之法律意義(司法院大法官109年10月23日院台大二字第00
15 00000000號第1509次會議議決案由一理由參照)，是地方自
16 治條例有無地制法第30條第1項所指與憲法、法律牴觸而無
17 效之情事，其既非屬法律，行政法院自得予以審查。

18 (二)系爭自治條例第5條第1項關於系爭保險部分，從商事法角度
19 觀之，不屬於地方自治事項，牴觸中央與地方權限劃分：

20 1. 在我國憲法之單一國體制下，如專屬中央立法事項，地方即
21 無以自治條例另行立法之權，至多只能依中央法律之授權，
22 就其執行部分，於不違反中央法律之前提下，自訂相關之自
23 治條例或規則。司法院釋字第738號解釋亦曾釋示：「……
24 各地方自治團體所訂相關自治條例須不牴觸憲法、法律者，
25 始有適用，自屬當然。」可資參照。又地制法第30條第1項
26 規定：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上
27 級自治團體自治條例牴觸者，無效。」即係為貫徹上述單一
28 國體制所定之中央法律規範(憲法法庭111年憲判字第6號判
29 決意旨參照，邊碼62)。

30 2. 憲法第107條第3款規定：「左列事項，由中央立法並執行
31 之：……三、國籍法及刑事、民事、商事之法律。」第108

01 條第3款規定：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由
02 省縣執行之……三、森林、工礦及商業。」因此，保險法及
03 強制汽車責任保險法屬於商事之法律，應由中央立法並執行
04 之。地制法第18條第7款第3目雖規定：「下列各款為直轄市
05 自治事項：……七、關於經濟服務事項如下：……(三)直轄市
06 工商輔導及管理。」惟參照上開規定及說明，有關直轄市之
07 「工商輔導及管理」，僅能在中央法規之框架下為之，尤其
08 不能變動中央法規之重要事項，乃屬當然。依強制汽車責任
09 保險法第6條第1項及第9條第1項規定，係以汽車所有人為要
10 保人並負有交付保險費義務，同法第9條第2項係以要保人及
11 經要保人同意使用或管理被保險汽車者為被保險人；同法第
12 11條係因本保險為責任保險，屬財產保險，為明確界定請求
13 權人之範圍，故避免使用「受益人」一詞(該條修法理由參
14 照)。系爭自治條例第5條第1項規定雖非明文以業者為要保
15 人，但課予業者以自己之費用、以所屬外送員為保險人與受
16 益人，投保強制汽車責任保險之義務；關於受益人部分已與
17 強制汽車責任保險法不符；就保險法上重要事項之繳納保險
18 費及一律以所屬外送員為被保險人的部分，亦逾越地方自治
19 立法權，抵觸強制汽車責任保險法前揭規定，違反中央法律
20 優位原則，依地制法第30條第1項規定，應為無效。

21 (三)系爭自治條例第5條第1項關於系爭保險部分及第17條第1款
22 之處罰部分，從勞工安全衛生角度觀之，限制人民之基本
23 權，卻無中央法規授權基礎，違反憲法第23條規定之法律保
24 留原則：

25 1. 按「人民營業之自由為憲法第15條工作權及財產權應予保障
26 之一項內涵。基於憲法上工作權之保障，人民得自由選擇從
27 事一定之營業為其職業，而有開業、停業與否及從事營業之
28 時間、地點、對象及方式之自由；基於憲法上財產權之保
29 障，人民並有營業活動之自由，例如對其商品之生產、交易
30 或處分均得自由為之。許可營業之條件、營業須遵守之義務
31 及違反義務應受之制裁，均涉及人民工作權及財產權之限

01 制，依憲法第23條規定，並須以法律定之，且其內容更須符
02 合該條規定之要件」業經司法院釋字第514號解釋理由書闡
03 釋在案。系爭自治條例第5條第1項關於系爭保險部分，即屬
04 對於人民課予「營業須遵守之義務」、第17條第1款則屬違
05 反義務應受之制裁，干預人民受憲法第15條保障之營業自由
06 及財產權，自應有法律或法律明確授權之規範為基礎。由於
07 現代國家事務多元複雜，有時不易就個別領域為明確劃分，
08 亦不乏基於國家整體施政之需要而立法課予地方協力義務之
09 事項。若中央就前開列舉事項立法賦予或課予地方執行權
10 責，或地方就相關自治事項自行制定自治法規，其具體分工
11 如有不明時，亦均應本於前開均權原則而為判斷，俾使中央
12 與地方自治團體在垂直分權之基礎上，仍得就特定事務相互
13 合作，形成共同協力之關係，以收因地制宜之效，始符憲法
14 設置地方自治制度之本旨(司法院釋字第498號解釋理由書參
15 照)。憲法第108條第13款規定：「左列事項，由中央立法並
16 執行之，或交由省縣執行之……十三、勞動法及其他社會立
17 法。」地制法第18條第5款雖將勞工行政事項之「勞資關
18 係」「勞工安全衛生」列為直轄市自治事項，然依前開憲法
19 第108條第13款規定及上開說明，中央事項之勞動法與地方
20 自治之勞資關係、勞工安全衛生不能明確劃分，自治法規仍
21 須在中央勞動法及其他社會立法之框架下為之，如要限制人
22 民基本權，應取得法律及上級法規之授權。

- 23 2. 經查，職業安全衛生法之立法目的(第1條條文參照)，是在
24 保障工作者安全及健康，該法與經該法第6條第3項規定授權
25 訂定之職安設施規則，均在規範勞動場所之必要安全衛生設
26 備及措施，未提及保險事項。勞動部於111年8月30日依行政
27 程序法第159條第2項以勞職授字第00000000000號修正公布
28 外送作業安全衛生指引，係為執行職安設施規則而制定，僅
29 能就細節性、具體性之行為措施為規範，不能作為干預人民
30 營業自由及財產權之規範基礎。此外，別無其他中央勞動法
31 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

01 5款規定作為主張，已經逾越中央勞動法及社會立法之框
02 架，又無中央法規之授權依據，與憲法第23條之法律保留原
03 則有違，系爭自治條例第5條第1項及第17條第1款規定，應
04 為無效。

05 (四)系爭自治條例第5條第1項關於系爭保險部分，違反憲法第23
06 條規定之比例原則：

07 1. 憲法第153條第1項規定：「國家為改良勞工及農民之生活，
08 增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護
09 勞工及農民之政策。」參照司法院釋字第740號解釋理由意
10 旨，可知勞動基準法第2條第6款所稱勞動契約之主要給付，
11 在於勞務提供與報酬給付，應就勞務給付之性質，按個案事
12 實客觀探求各該勞務契約之類型特徵，諸如與人的從屬性
13 (或稱人格從屬性)有關勞務給付時間、地點或專業之指揮監
14 督關係，及是否負擔業務風險，以判斷是否為勞動契約。換
15 言之，當事人訂定之契約實質關係是否為勞動契約，應就個
16 案事實及整體契約內容，按勞務契約之類型特徵，依勞務債
17 務人與勞務債權人間之從屬性程度之高低判斷之，即應視勞
18 務提供者得否自由決定給付方式(包含工作時間)，並自行負
19 擔業務風險以為斷。而契約當事人關於勞務給付時間、地點
20 或專業之指揮監督關係，及業務風險負擔等事項之從屬性內
21 涵，其層面可區分：(1)人格上從屬性，即受僱人在雇主企業
22 組織內，服從雇主之指揮、命令、調度等，且有受懲戒等不
23 利益處置的可能。(2)親自履行，不得使用代理人。(3)經濟上
24 從屬性，即受僱人不是為自己的營業而勞動，而是依附於他
25 人的生產資料，為他人之目的而勞動，薪資等勞動條件亦受
26 制於他方。(4)組織上從屬性，即納入雇方生產組織體系，並
27 與同僚間居於分工合作狀態，受團隊、組織的內部規範、程
28 序等制約。又勞動基準法之立法目的在於強制規定勞動條件
29 之最低標準，故從勞雇關係觀之，提供勞務者在從事職務上
30 非如委任契約之受任人或承攬契約之承攬人一般享有獨立
31 性，而對於所屬事業已顯現相當程度之勞雇關係特徵者，雖

01 未具足上開從屬性之全部內涵，仍應定性雙方間之契約關係
02 為勞動契約，依勞動基準法予以規範，俾能落實憲法保護勞
03 工權益之意旨(最高行政法院110年度上字第488號判決意旨
04 參照)。由於外送員屬於「透過應用程序的隨需工作」(work
05 on demand via apps)，業者使用演算法與和自動化系統來
06 組織和管理工作，對外送員也有直接或間接的控制及監督機
07 制，故外送員對於業者雖具有經濟上從屬性，然不屬於典型
08 的勞雇關係，因此在立法者尚未規劃適用於外送員相關保障
09 前，為了適足保障外送員享受公平與良好之工作條件及社會
10 保障，如個案存在著指示與控制之事實時，原則上應可推定
11 外送員與業者間為僱傭關係，業者須負舉證責任推翻該推
12 定。

- 13 2. 準此，外送員與業者間，外送員的就業狀況(employment st
14 atus)固可推定為僱傭關係(但如無法律規定，不一定能再繼
15 續推定應享有如何之社會安全保障)，保護外送員免受交通
16 事故的影響，亦屬重要公益；然而，外送員可能跨直轄市、
17 縣市執行業務，就地方自治團體的地域性而言，以系爭自治
18 條例的位階，要達到保護外送員的目的，並不是適合的手
19 段。依憲法第108條第1項第13款及第153條第1項之憲法委
20 託，實應由中央立法者就外送員之社會安全保障妥為規劃，
21 以落實上開憲法委託之國家目標規定。其次，系爭保險為責
22 任保險，係為使汽車交通事故所致傷害或死亡之受害人，迅
23 速獲得基本保障所制定，強制汽車責任保險法所謂之汽車交
24 通事故，亦指使用或管理汽車致乘客或車外第三人傷害或死
25 亡之事故(同法第13條規定參照)，與外送員執行業務發生自
26 身財產或人身之風險，已有不同。嚴格而言，強制汽車責任
27 保險的保險對象並不是明顯針對繳交保費的外送員，而是交
28 通事故的受害人；外送員也可以註冊不同平台，為不同的業
29 者提供勞務；從工時、所得或從屬性的角度觀察，業者仍應
30 有負舉證責任推翻之空間，依實際情況之不同，即可能有不
31 同的社會安全保障。是系爭自治條例第5條第1項一律規定業

01 者應以自己費用為所屬外送員投保系爭保險，欠缺必要性。
02 從而，系爭自治條例第5條第1項關於系爭保險部分違反憲法
03 第23條之比例原則，應為無效。至上訴人雖舉原審已提出之
04 鑑定意見書(法律意見書則未據檢附)為憑云云，然該等文書
05 均非原審依據行政訴訟法規定所為之鑑定意見，無從拘束本
06 院，併予敘明。

07 (五)從而，系爭自治條例第5條第1項及第17條第1款規定既均有
08 無效事由，原處分援引上開規定據以裁處罰鍰10萬元，即屬
09 違法。上訴人前開主張，均無可採。原判決撤銷訴願決定及
10 原處分，理由雖有不同，惟其結論並無二致，仍應予以維
11 持。再者，本件經司法審查認為無效而予拒絕適用者，乃系
12 爭自治條例第5條第1項、第17條第1款之課業者以自己費用
13 為所屬外送員投保系爭保險及其違反之處罰部分，非指系爭
14 自治條例全部無效，附此說明。

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 7 月 23 日

20 審判長法官 林 彥 君

21 法官 黃 堯 讚

22 法官 廖 建 彥

23 上為正本係照原本作成。

24 不得上訴。

25 中 華 民 國 114 年 7 月 24 日

26 書記官 許 琇 淳