

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭

114年度簡上字第12號

上訴人 臺南市政府勞工局

代表人 王鑫基

被上訴人 富胖達股份有限公司

代表人 黃逸華

訴訟代理人 楊大德 律師

李宗霖 律師

方瑋晨 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114年3月31日本院地方行政訴訟庭113年度簡字第154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）所稱之外送平台業者。上訴人於民國112年12月1日以南市勞安字第1121587787號函請被上訴人提供所屬外送員保險及實施教育訓練相關資料，被上訴人於112年12月11日以富胖達（法）字第1121211002號函回覆上訴人。經上訴人查核後，認被上訴人未依系爭自治條例第5條第1項規定（下稱系爭規定）以自己費用為所屬外送員提供強制汽車責任保險（死亡/失能）200萬元、強制汽車責任保險（傷害醫療）每一個人最高20萬元，及機車第三人責任保險（附加「營業機車附加條款」傷害責任）每一個人最高200萬元、每一意外事故400萬元（下合稱系爭保險），經通知被上訴人陳述

01 意見後，上訴人仍認被上訴人有違反系爭規定之違規行為，
02 遂於113年2月5日以南市勞安字第1130170082號裁處書，依
03 系爭自治條例第17條第1款規定裁處被上訴人罰鍰新臺幣
04 （下同）10萬元（下稱原處分）。被上訴人不服，循序提起
05 行政訴訟，經本院地方行政訴訟庭（下稱原審）113年度簡
06 字第154號判決（下稱原判決）撤銷訴願決定及原處分。上
07 訴人不服，遂提起本件上訴。

08 二、被上訴人起訴主張與上訴人於原審之答辯，均引用原判決之
09 記載。

10 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

11 （一）系爭規定對外送平台業者的營業行為訂立干預性管制措施，
12 兼具對外送員職業風險危害預防之行政任務及社會照護之給
13 付行政任務，要求被上訴人應負擔其所屬外送員之系爭保險
14 費用，顯非屬規範被上訴人商務行為之事務性質。又依據上
15 訴人自陳系爭規定並非強制被上訴人須以自己名義締結保險
16 契約之意，外送平台業者如能負擔保險契約所生相關費用，
17 仍屬踐行系爭規定課與之作為義務等語，堪認該規定與強制
18 成立保險法律關係事務無涉，是該規定自不屬於憲法第107
19 條第3款規定之中央立法並執行之商事之法律事項。參以被
20 上訴人所在地及營業處所係臺北市信義區，並非設立於臺南
21 市之公司，是被上訴人並非上訴人轄區內之住居民，在臺南
22 市亦無設立實體公司店面經營業務。又系爭自治條例第2條
23 規定，系爭自治條例適用對象為於臺南市從事外送服務之外
24 送平台業者及其外送員。上訴人並說明該外送員係以勞務提
25 供地即送貨地為據。倘依系爭規定表面文義規定，似以臺南
26 市轄區內之人、事、物為其規範對象。然而，上訴人亦陳述
27 被上訴人受裁處未依規定保險之外送員均非臺南人等語。可
28 察被上訴人所屬外送員亦不一定臺南市住居民，則系爭自治
29 條例欲保護之外送員，即不限於臺南住居民。且因被上訴人
30 在臺南市並無設立實體公司店面經營業務，並佐以被上訴人
31 自陳外送員可自主決定是否接單為外送服務等節，足見被上

01 訴人所屬外送員並不侷限在臺南市轄區從事外送服務，不排
02 除經常有跨縣市轄區透過外送平台網路系統任意接單，又因
03 享有上班時段次數自主性，可能僅有偶發性在臺南市轄區為
04 外送服務，不必然是經常性在臺南市從事外送業務人員或勞
05 工，就外送過程所生汽車事故也不一定僅會在臺南市轄區發
06 生。綜合上述被上訴人所屬外送平台產業之業務性質、經營
07 模式，及與其所屬外送員係經由外送平台媒介為外送服務之
08 工作態樣，均經由網路系統為之，外送員何時工作、在何處
09 工作，全憑外送員自主決定等情，外送平台之外送業務或勞
10 務行為實質上並不存在一定地域空間範圍限制，被上訴人及
11 其所屬外送員間就外送服務事項，甚至因外送服務所生車禍
12 事故，均難認與臺南市轄區有何緊密關聯性。上訴人又未具
13 體說明系爭規定規範事項有何因地制宜之特殊情狀，而系爭
14 規定適用結果，課與非在地業者負擔不確定是否專屬臺南市
15 轄區的外送員保險費義務，將對於臺南市轄區外居民產生直
16 接、密切之實質影響，該規範內容顯然已超出臺南市地域範
17 圍，應屬跨地方轄區，甚至具有全國一致性之事務性質，自
18 難認屬地方制度法第18條第1項第5款第2目關於直轄市勞資
19 關係或勞工安全衛生、第7款第3目關於直轄市工商輔導及管
20 理等直轄市自治事項。認定系爭規定屬憲法第108條第3、13
21 款規定之中央立法並執行之商業或勞動法及其他社會立法事
22 項，較屬妥適。從而，系爭規定並非屬上訴人自治事項，而
23 係中央立法並執行事項，應堪認定。

24 (二)觀諸職業安全衛生法第6條第3項、職業安全衛生設施規則第
25 325條、第286條之3第1項規定，授權予中央主管機關訂定標
26 準及規則事項，僅有關於安全衛生設備與設施、安全衛生防
27 護設施等事項，並未包括保險事項。而外送作業安全衛生指
28 引性質上屬行政規則或行政指導，不具有授權地方自治團體
29 制定自治條例之權限基礎。故該等條文自非屬上訴人已獲中
30 央法律授權訂立系爭規定之依據。又依據保險法第3條規
31 定，負有交付保險費義務之人為要保人。而綜合強制汽車責

01 任保險法第6條第1項、第9條規定，僅有汽車所有人應依該
02 法規定訂立本保險契約，為負有交付保險費義務之要保人，
03 上述規定均未明文授權地方自治團體享有制定該保險之保險
04 費給付義務人之權限，是上訴人亦無從以該等規定為其獲得
05 中央法律授權制定系爭規定之依據。且系爭規定課與外送平
06 台業者有為外送員負擔保險費之義務，亦與上述強制汽車責
07 任保險法、保險法等中央法律規定牴觸，則系爭規定已違反
08 憲法第23條規定之法律保留原則及地方制度法第30條第1項
09 規定而無效。

10 (三)綜上所述，系爭規定為中央立法並執行事項，不屬於地方自
11 治團體自治事項範疇，臺南市政府卻未經中央立法授權而制
12 定系爭規定及系爭自治條例第17條第1款規定，已違反憲法
13 第23條規定之法律保留原則及地方制度法第30條第1項規定
14 而無效。則上訴人以系爭規定及系爭自治條例第17條第1款
15 等規定，對被上訴人處以罰鍰，即有違誤等語，撤銷訴願決
16 定及原處分。

17 四、經核原判決撤銷訴願決定及原處分，結論並無違誤，茲就上
18 訴意旨補充論述如下：

19 (一)按「依地方制度法第25條及第28條第2款規定，地方自治團
20 體得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，以自治條例
21 規範居民之權利義務，惟其內容仍不得牴觸憲法有關中央與
22 地方權限劃分之規定、法律保留原則及比例原則。」經司法
23 院釋字第738號解釋理由書闡釋明確。在我國憲法之單一國
24 體制下，如專屬中央立法事項，地方即無以自治條例另行立
25 法之權，至多只能依中央法律之授權，就其執行部分，於不
26 違反中央法律之前提下，自訂相關之自治條例或規則。又地
27 方制度法第30條第1項規定：「自治條例與憲法、法律或基
28 於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無
29 效。」即係為貫徹上述單一國體制所定之中央法律規範（憲
30 法法庭111年憲判字第6號判決意旨參照）。

01 (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
02 觀之，不屬於地方自治事項，抵觸中央與地方權限劃分。
03 憲法第107條第3款規定：「左列事項，由中央立法並執行
04 之：……三、國籍法及刑事、民事、商事之法律。」第108
05 條第1項第3款規定：「左列事項，由中央立法並執行之，或
06 交由省縣執行之：……三、森林、工礦及商業。」保險法及
07 強制汽車責任保險法屬於商事法，應由中央立法並執行之。
08 地方制度法第18條第7款第3目雖有「工商輔導及管理」，但
09 僅能在中央法之框架下為之，尤其不能變動中央法之重要事
10 項，乃屬當然。依強制汽車責任保險法第6條第1項及第9條
11 第1項係以汽車所有人為要保人並負有交付保險費義務；同
12 法第9條第2項係以要保人及經要保人同意使用或管理被保險
13 汽車者為被保險人；同法第11條係因本保險為責任保險，屬
14 財產保險，為明確界定請求權人之範圍，故避免使用「受益
15 人」一詞（該條修法理由參照）。系爭自治條例第5條第1項
16 規定雖非明文以外送平台業者為要保人，但課予外送平台業
17 者以自己之費用，以外送員為被保險人與受益人，投保強制
18 汽車責任保險之義務；關於受益人部分已與強制汽車責任保
19 險法不符，就保險法上重要事項之繳納保費及一律以外送員
20 為被保險人的部分，亦逾越地方自治立法權，抵觸強制汽車
21 責任保險法前揭規定，違反中央法律優位原則，依地方制度
22 法第30條第1項規定，應為無效。上訴意旨主張系爭規定係
23 屬直轄市自治事項，為地方制度法第18條第7款第3目之工商
24 輔導及管理事項所涵括，而系爭規定所謂外送平台業者應以
25 自己之費用，僅係課予外送平台業者應負保費之資金負擔義
26 務，並非由外送平台業者擔任要保人而訂立保險契約，與強
27 制汽車責任保險法第6條第1項、第9條第1項規定並無抵觸云
28 云，並不足採。

29 (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
30 之處罰部分，從勞工安全衛生角度觀之，限制人民之基本

01 權，卻無中央法規授權基礎，違反憲法第23條規定之法律保
02 留原則。

03 1、人民營業之自由為憲法第15條工作權及財產權應予保障之一
04 項內涵。基於憲法上工作權之保障，人民得自由選擇從事一
05 定之營業為其職業，而有開業、停業與否及從事營業之時
06 間、地點、對象及方式之自由；基於憲法上財產權之保障，
07 人民並有營業活動之自由，例如對其商品之生產、交易或處
08 分均得自由為之。許可營業之條件、營業須遵守之義務及違
09 反義務應受之制裁，均涉及人民工作權及財產權之限制，依
10 憲法第23條規定，必須以法律定之，且其內容更須符合該條
11 規定之要件（司法院釋字第514號解釋參照）。系爭自治條
12 例第5條第1項關於系爭保險部分，課予外送平台業者以自己
13 之費用、以所屬外送員為保險人與受益人，而投保強制汽車
14 責任保險之義務，即屬對人民課予「營業須遵守之義務」，
15 同法第17條第1款則屬違反義務應受之制裁，干預人民受憲
16 法第15條保障之營業自由及財產權，自應有法律或法律明確
17 授權之規範為基礎（目前已由立法委員提案「外送平台管理
18 暨從業人員權益保障法草案」送立法院第11屆第3會期審議
19 中，參閱立法院院總第20號議案關係文書）。由於現代國家
20 事務多元複雜，有時不易就個別領域為明確劃分，亦不乏基
21 於國家整體施政之需要而立法課予地方協力義務之事項（司
22 法院釋字第550號解釋參照）。若中央就前述列舉事項立法
23 賦予或課予地方執行權責，或地方就相關自治事項自行制定
24 自治法規，其具體分工如有不明時亦均應本於均權原則而為
25 判斷，俾使中央與地方自治團體在垂直分權之基礎上，仍得
26 就特定事務相互合作，形成共同協力之關係，以收因地制宜
27 之效，始符憲法設置地方自治制度之本旨（司法院釋字第49
28 8號解釋參照）。憲法第108條第1項第13款規定：「左列事
29 項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：……十三、
30 勞動法及其他社會立法。」第118條規定：「直轄市之自
31 治，以法律定之。」地方制度法第18條第5款雖將勞工行政

01 事項之「勞資關係」、「勞工安全衛生」列為直轄市自治事
02 項，然依憲法第108條第1項第13款規定及上述說明，中央事
03 項之勞動法與地方自治之勞資關係、勞工安全衛生不能明確
04 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
05 為之，如要限制人民基本權，應取得法律及上級法規之授
06 權。

07 2、職業安全衛生法之立法目的，是在保障工作者安全及健康
08 （第1條條文參照），該法與經該法第6條第3項規定授權制
09 定之職業安全衛生設施規則，均在規範勞動場所之必要安全
10 衛生設備及措施，未提及保險事項。勞動部在111年8月30日
11 依行政程序法第159條第2項以勞職授字第11102048421號修
12 正公布外送作業安全衛生指引，係為執行職安設施規則所制
13 定，僅能就細節性、具體性之行為措施為規範，不能作為干
14 預人民營業自由及財產權之規範基礎。此外別無其他中央勞
15 動法及其他社會法律之依據或授權，上訴人徒以地方制度法
16 第18條第5款規定作為主張，已經逾越中央勞動法及社會立
17 法，突破中央法規之框架，又無中央法規之授權，與憲法第
18 23條之法律保留原則有違，系爭自治條例第5條第1項及第17
19 條第1款，依地方制度法第30條第1項規定，應為無效。

20 五、綜上所述，系爭自治條例第5條第1項及第17條第1款規定既
21 均有無效事由，原處分援引上述規定據以裁處罰鍰10萬元，
22 即屬違法。原判決撤銷原處分及訴願決定，認事用法並無違
23 誤，核無判決不適用法規或適用不當，及判決不備理由或理
24 由矛盾之情事。上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，
25 為無理由，應予駁回。

26 六、結論：上訴為無理由。

27 中 華 民 國 114 年 8 月 12 日

28 審判長法官 李 協 明

29 法官 邱 政 強

30 法官 孫 奇 芳

31 上為正本係照原本作成。

01 不得上訴。

02 中 華 民 國 114 年 8 月 12 日

03 書記官 蔡 玫 芳