

# 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26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

方瑋晨 律師

李宗霖 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7月18日本院地方行政訴訟庭114年度簡字第50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）第4條第2款所稱之外送平台業者。上訴人於民國113年5月31日以南市勞安字第0000000000號函，請被上訴人提供所屬外送員之保險及實施教育訓練相關佐證資料，經被上訴人於113年6月19日以富胖達（法）字第0000000000號函覆在案。嗣上訴人查核前開資料後，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），以自己之費用為所屬外送員投保「強制汽車責任保險（死亡/失能）」「強制汽車責任保險（傷害醫療）」「機車第三人責任保險（附加『營業機車附加條款』傷害責任）」（下合稱系爭保險），有

01 違反系爭規定之違規行為，且為第4次以上違反，遂依系爭  
02 自治條例第17條第1款、上訴人處理違反系爭自治條例事件  
03 統一裁量基準第2點附表項次一規定，以113年8月20日南市  
04 勞安字第0000000000號裁處書（下稱原處分），裁處被上訴  
05 人罰鍰新臺幣（下同）10萬元。被上訴人不服，循序提起行  
06 政訴訟，前經本院地方行政訴訟庭（下稱原審）114年度簡  
07 字第50號判決（下稱原判決）撤銷訴願決定及原處分。上訴  
08 人不服，遂提起本件上訴。

09 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  
10 記載。

11 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

12 (一)法院得於個案中審查系爭自治條例是否有牴觸憲法、法律而  
13 屬無效情事，不受其拘束。按「自治條例與憲法、法律或基  
14 於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無  
15 效。」地方制度法(下稱地制法)第30條第1項定有明文。可  
16 見自治條例屬於法律或基於法律授權之法規之下位法規範，  
17 該自治條例罰則既與法律規定牴觸，依地制法第30條第1項  
18 規定，該自治條例罰則規定應屬無效，與是否經過核定無涉  
19 （最高行政法院95年度判字第1256號判決意旨參照）；次按  
20 地方自治條例非屬憲法第170條所定義之法律，行政法院審  
21 查行政處分之違法性，對於作成行政處分之法規依據如屬地  
22 方自治條例，自有權審查該條例之規範內容有無地制法第30  
23 條第1項所規定之情事。

24 (二)系爭規定關於強制汽車責任保險及第三人責任保險部分，非  
25 屬地制法第18條第5款第2目或第18條第7款第3目所定自治事  
26 項；縱認屬自治事項，亦有牴觸中央法規而為無效之情形：

27 1.保險相關法規屬於憲法第107條第3款規定之商事法律，應  
28 由中央立法並執行之。從而，系爭保險之相關保險事項有  
29 強制汽車責任保險法、保險法之相關法律規定得資依循，  
30 上訴人不得另以投保事項屬於地方自治事項為由，另行訂  
31 定與前開法律規定牴觸之自治條例。地制法第18條第5款

01 第2目固將勞工行政事項之勞工安全衛生列為直轄市自治  
02 事項，惟由文義觀之，該自治事項僅限於勞工行政事項，  
03 且其中有關勞工安全衛生事項，經參酌職安法第1條揭示  
04 其立法目的在防止職業災害及保障工作者安全及健康，另  
05 參酌依職安法第6條第3項授權訂定之職安設施規則第286  
06 條之3第1項、第324條之7等規定，足可推知勞工安全衛生  
07 事項之相關立法目的及內容均在保障工作者之安全及健  
08 康，並規範勞動場所之必要安全衛生設備及措施，以避免  
09 造成勞工身心健康危害為原則，未曾提及有關第三人責任  
10 保險事項。另地制法第18條第7款第3目規定，係有關直轄  
11 市之「工商輔導及管理」，僅能在中央法之框架下為之，  
12 亦即中央制定商業法令後，交付予地方自治團體執行相關  
13 工商輔導及管理業務。且依系爭自治條例第3條第1項前段  
14 及第2項規定，更可益證系爭自治條例規範事項乃屬勞工  
15 安全衛生事項，並非工商輔導管理事項自明。縱認系爭自  
16 治條例規範事項尚涉及工商輔導管理事項，該自治條例亦  
17 有牴觸中央法律之情形(理由詳如後述)。

- 18 2. 依強制汽車責任保險法第6條、第9條規定，強制汽車責任  
19 險之要保人為汽機車所有人，並負有繳納保費之義務；被  
20 保險人則為經保險人承保之要保人及經該要保人同意使用  
21 或管理被保險人汽機車之人。即外送員不論係駕駛自己所  
22 有之車輛或經他人同意駕駛他人所有之車輛執行外送業  
23 務，該車輛所有人皆應依法投保強制汽機車責任險。惟  
24 查，系爭規定要求外送平台業者應以自己之費用，以外送  
25 員為被保險人與受益人，「投保」附表規定之人身保險、  
26 財產保險及強制汽車責任保險，然外送平台業者非外送員  
27 執行外送業務所駕駛車輛之所有人，依前揭規定，自無為  
28 強制汽車責任險要保人之可能，且將被保險人限縮於外送  
29 員，顯然有悖於強制汽車責任保險法第9條第2項及第11條  
30 第1項之規定，此部分亦有牴觸法律之情形。況被上訴人  
31 為提供外送平台服務之業者，其與外送員間係就外送員提

01 供外送服務及服務報酬等事項進行約定，尚難認定被上訴  
02 人對外送員於外送期間發生交通事故所致第三人侵權行為  
03 具保險利益，而得擔任要保人為外送員投保責任保險，是  
04 系爭規定與強制汽車責任保險法第6條、第9條及保險法第  
05 3條規定有所抵觸。

06 3.上訴人固稱目前保險實務上實有「團體保險」之險種，系  
07 爭規定當可解為強制投保者為團體保險，而未抵觸強制汽  
08 車責任保險法第6條第1項、第9條第1項及保險法第3條、  
09 第17條之規定云云。然上訴人並未具體說明目前實務上有  
10 何關於強制汽車責任保險或機車第三人責任保險等險種之  
11 團體保險商品存在，且團體保險通常係企業除既有法規之  
12 勞工保險外，額外為勞工提供之福利保障制度，種類多以  
13 生育、傷病、失能、老年、死亡、職業災害等項目而為投  
14 保，核與本件所涉強制汽車責任保險、機車第三人責任保  
15 險無關，上訴人前開辯詞，委無足採。

16 (三)本件如強令被上訴人遵守系爭規定，客觀上不具期待可能  
17 性：被上訴人對於外送員因執行外送業務致第三人死亡、傷  
18 害未具有保險利益，而無法以要保人之身分為外送員投保強  
19 制汽車責任險，況且保險公司亦可能因風險等因素，而婉拒  
20 整批向保險公司投保之情形，縱被上訴人欲以要保人名義為  
21 外送員投保強制汽車責任保險亦無從投保。且被上訴人要求  
22 外送員開通帳號前，應提供已投保強制汽車責任保險之相關  
23 證明(訴願卷第159至166頁)，復已為外送員投保團體意外傷  
24 害保險(訴願卷第167至174頁)，堪認已善盡企業經營者之管  
25 理監督義務。況系爭自治條例第2條係以「於臺南市從事外  
26 送服務之外送平台業者及其外送員」為適用對象，然外送員  
27 可能跨縣市、跨區執行外送業務，則僅因外送員偶一進入臺  
28 南市執行外送業務之行為而導致被上訴人違反系爭規定而受  
29 罰之結果，對於被上訴人自屬過苛，應認有難以歸責於被上  
30 訴人之情形。從而，原審審查認為系爭規定與強制汽車責任  
31 保險法第6條、第9條、第16條第1項及保險法第3條、第17條

01 之規定牴觸，則系爭規定及其罰則規定依地制法第30條第1  
02 項規定，應屬無效，不予適用。則原處分依據無效之系爭規  
03 定及其罰則規定予以裁罰，即有違誤。訴願決定未予糾正，  
04 亦有未合。被上訴人訴請撤銷，為有理由等語，而判決被上  
05 訴人勝訴，並將原處分及訴願決定均以撤銷。

06 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  
07 訴意旨補充論述如下：

08 (一)行政法院具有審查地方自治條例之權限：

09 按「憲法規定我國實施地方自治。依憲法第118條及憲法增  
10 修條文第9條第1項規定制定公布之地制法，為實施地方自治  
11 之依據。依地制法第25條及第28條第2款規定，地方自治團  
12 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  
13 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  
14 地方權限劃分之規定、法律保留原則及比例原則。」「各地  
15 方自治團體所訂相關自治條例須不牴觸憲法、法律者，始有  
16 適用，自屬當然。」均經司法院釋字第738號解釋理由書闡  
17 釋明確。另參酌司法院釋字第553號解釋意旨，及從法律位  
18 階觀察地方自治條例不具憲法第170條所定義之法律意義(司  
19 法院大法官109年10月23日院台大二字第0000000000號第150  
20 9次會議議決案由一理由參照)，是地方自治條例有無地制法  
21 第30條第1項所指與憲法、法律牴觸而無效之情事，其既非  
22 屬法律，行政法院自得予以審查。

23 (二)系爭規定關於系爭保險部分，從商事法角度觀之，不屬於地  
24 方自治事項，牴觸中央與地方權限劃分：

25 1.在我國憲法之單一國體制下，如專屬中央立法事項，地方  
26 即無以自治條例另行立法之權，至多只能依中央法律之授  
27 權，就其執行部分，於不違反中央法律之前提下，自訂相  
28 關之自治條例或規則。司法院釋字第738號解釋亦曾釋  
29 示：「……各地方自治團體所訂相關自治條例須不牴觸憲  
30 法、法律者，始有適用，自屬當然。」可資參照。又地制  
31 法第30條第1項規定：「自治條例與憲法、法律或基於法

01 律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。」  
02 即係為貫徹上述單一國體制所定之中央法律規範(憲法法  
03 庭111年憲判字第6號判決意旨參照)。

04 2.憲法第107條第3款規定：「左列事項，由中央立法並執行  
05 之：……三、國籍法及刑事、民事、商事之法律。」第10  
06 8條第3款規定：「左列事項，由中央立法並執行之，或交  
07 由省縣執行之……三、森林、工礦及商業。」由於保險契  
08 約牽涉保險人、要保人、被保險人、受益人，其中保險人  
09 為經營保險事業之各種組織，於保險契約成立時，有保險  
10 費之請求權，在承保危險事故發生時，負擔賠償之義務。  
11 另依強制汽車責任保險法第3條規定、保險法第12條規  
12 定，保險之主管機關均為金融監督管理委員會，可知保險  
13 相關法規屬於商事法範疇，依憲法第107條第3款規定，屬  
14 於應由中央立法並執行之事項。又地制法第18條第7款第3  
15 目雖規定：「下列各款為直轄市自治事項：……七、關於  
16 經濟服務事項如下：……(三)直轄市工商輔導及管理。」惟  
17 參照上開規定及說明，有關直轄市之「工商輔導及管  
18 理」，僅能在中央法規之框架下為之，尤其不能變動中央  
19 法規之重要事項，乃屬當然。依強制汽車責任保險法第6  
20 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  
21 負有交付保險費義務，同法第9條第2項係以要保人及經要  
22 保人同意使用或管理被保險汽車者為被保險人；同法第11  
23 條係因本保險為責任保險，屬財產保險，為明確界定請求  
24 權人之範圍，故避免使用「受益人」一詞(該條修法理由  
25 參照)。然系爭規定雖非明文以業者為要保人，但課予業  
26 者以自己之費用、以所屬外送員為保險人與受益人，投保  
27 強制汽車責任保險之義務。其中，關於受益人部分已與強  
28 制汽車責任保險法不符；就保險法上重要事項之繳納保險  
29 費及一律以所屬外送員為被保險人的部分，亦逾越地方自  
30 治立法權，牴觸強制汽車責任保險法前揭規定，違反中央  
31 法律優位原則，依地制法第30條第1項規定，應為無效。

01 (三)系爭規定關於系爭保險部分及第17條第1款之處罰部分，從  
02 勞工安全衛生角度觀之，限制人民之基本權，卻無中央法規  
03 授權基礎，違反憲法第23條規定之法律保留原則：

04 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  
05 障之一項內涵。基於憲法上工作權之保障，人民得自由選  
06 擇從事一定之營業為其職業，而有開業、停業與否及從事  
07 營業之時間、地點、對象及方式之自由；基於憲法上財產  
08 權之保障，人民並有營業活動之自由，例如對其商品之生  
09 產、交易或處分均得自由為之。許可營業之條件、營業須  
10 遵守之義務及違反義務應受之制裁，均涉及人民工作權及  
11 財產權之限制，依憲法第23條規定，並須以法律定之，且  
12 其內容更須符合該條規定之要件」業經司法院釋字第514  
13 號解釋理由書闡釋在案。查系爭規定關於系爭保險部分，  
14 即屬對於人民課予「營業須遵守之義務」、第17條第1款  
15 則屬違反義務應受之制裁，干預人民受憲法第15條保障之  
16 營業自由及財產權，自應有法律或法律明確授權之規範為  
17 基礎。由於現代國家事務多元複雜，有時不易就個別領域  
18 為明確劃分，亦不乏基於國家整體施政之需要而立法課予  
19 地方協力義務之事項。若中央就前開列舉事項立法賦予或  
20 課予地方執行權責，或地方就相關自治事項自行制定自治  
21 法規，其具體分工如有不明時，亦均應本於前開均權原則  
22 而為判斷，俾使中央與地方自治團體在垂直分權之基礎  
23 上，仍得就特定事務相互合作，形成共同協力之關係，以  
24 收因地制宜之效，始符憲法設置地方自治制度之本旨(司  
25 法院釋字第498號解釋理由書參照)。憲法第108條第13款  
26 規定：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執  
27 行之……十三、勞動法及其他社會立法。」地制法第18條  
28 第5款雖將勞工行政事項之「勞資關係」「勞工安全衛  
29 生」列為直轄市自治事項，然依前開憲法第108條第13款  
30 規定及上開說明，中央事項之勞動法與地方自治之勞資關  
31 係、勞工安全衛生不能明確劃分，自治法規仍須在中央勞

01 動法及其他社會立法之框架下為之，如要限制人民基本  
02 權，應取得法律及上級法規之授權。

03 2.經查，職業安全衛生法之立法目的(第1條條文參照)，是  
04 在保障工作者安全及健康，該法與經該法第6條第3項規定  
05 授權訂定之職安設施規則，均在規範勞動場所之必要安全  
06 衛生設備及措施，未提及保險事項。勞動部於111年8月30  
07 日依行政程序法第159條第2項以勞職授字第00000000000  
08 號修正公布外送作業安全衛生指引，係為執行職安設施規  
09 則而制定，僅能就細節性、具體性之行為措施為規範，不  
10 能作為干預人民營業自由及財產權之規範基礎。此外，別  
11 無其他中央勞動法及其他社會法律之依據或授權，上訴人  
12 徒以地制法第18條第5款規定作為主張，已經逾越中央勞  
13 動法及社會立法之框架，又無中央法規之授權依據，與憲  
14 法第23條之法律保留原則有違，系爭規定及第17條第1款  
15 規定，應為無效。

16 (四)系爭規定關於系爭保險部分，違反憲法第23條規定之比例原  
17 則：

18 1.憲法第153條第1項規定：「國家為改良勞工及農民之生  
19 活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實  
20 施保護勞工及農民之政策。」參照司法院釋字第740號解  
21 釋理由意旨，可知勞動基準法第2條第6款所稱勞動契約之  
22 主要給付，在於勞務提供與報酬給付，應就勞務給付之性  
23 質，按個案事實客觀探求各該勞務契約之類型特徵，諸如  
24 與人的從屬性(或稱人格從屬性)有關勞務給付時間、地點  
25 或專業之指揮監督關係，及是否負擔業務風險，以判斷是  
26 否為勞動契約。換言之，當事人訂定之契約實質關係是否  
27 為勞動契約，應就個案事實及整體契約內容，按勞務契約  
28 之類型特徵，依勞務債務人與勞務債權人間之從屬性程度  
29 之高低判斷之，即應視勞務提供者得否自由決定給付方式  
30 (包含工作時間)，並自行負擔業務風險以為斷。而契約當  
31 事人關於勞務給付時間、地點或專業之指揮監督關係，及

01 業務風險負擔等事項之從屬性內涵，其層面可區分：(1)人  
02 格上從屬性，即受僱人在雇主企業組織內，服從雇主之指  
03 揮、命令、調度等，且有受懲戒等不利益處置的可能。(2)  
04 親自履行，不得使用代理人。(3)經濟上從屬性，即受僱人  
05 不是為自己的營業而勞動，而是依附於他人的生產資料，  
06 為他人之目的而勞動，薪資等勞動條件亦受制於他方。(4)  
07 組織上從屬性，即納入雇方生產組織體系，並與同僚間居  
08 於分工合作狀態，受團隊、組織的內部規範、程序等制  
09 約。又勞動基準法之立法目的在於強制規定勞動條件之最  
10 低標準，故從勞雇關係觀之，提供勞務者在從事職務上非  
11 如委任契約之受任人或承攬契約之承攬人一般享有獨立  
12 性，而對於所屬事業已顯現相當程度之勞雇關係特徵者，  
13 雖未具足上開從屬性之全部內涵，仍應定性雙方間之契約  
14 關係為勞動契約，依勞動基準法予以規範，俾能落實憲法  
15 保護勞工權益之意旨(最高行政法院110年度上字第488號  
16 判決意旨參照)。由於外送員屬於「透過應用程序的隨需  
17 工作」(work on demand via apps)，業者使用演算法與  
18 和自動化系統來組織和管理工作，對外送員也有直接或間  
19 接的控制及監督機制，故外送員對於業者雖具有經濟上從  
20 屬性，然不屬於典型的勞雇關係，因此在立法者尚未規劃  
21 適用於外送員相關保障前，為了適足保障外送員享受公平  
22 與良好之工作條件及社會保障，如個案存在著指示與控制  
23 之事實時，原則上應可推定外送員與業者間為僱傭關係，  
24 惟業者可另行舉證而推翻該推定。

25 2.準此，外送員與業者間，外送員的就業狀況(employment  
26 status)固可推定為僱傭關係(但如無法律規定，不一定能  
27 再繼續推定應享有如何之社會安全保障)，保護外送員免  
28 受交通事故的影響，亦屬重要公益；然而，外送員可能跨  
29 直轄市、縣市執行業務，就地方自治團體的地域性而言，  
30 以系爭自治條例的位階，要達到保護外送員的目的，並不  
31 是適合的手段。依憲法第108條第1項第13款及第153條第1

01 項之憲法委託，實應由中央立法者就外送員之社會安全保  
02 障妥為規劃，以落實上開憲法委託之國家目標規定。其  
03 次，系爭保險為責任保險，係為使汽車交通事故所致傷害  
04 或死亡之受害人，迅速獲得基本保障所制定，強制汽車責  
05 任保險法所謂之汽車交通事故，亦指使用或管理汽車致乘  
06 客或車外第三人傷害或死亡之事故(同法第13條規定參  
07 照)，與外送員執行業務發生自身財產或人身之風險，已  
08 有不同。嚴格而言，強制汽車責任保險的保險對象並不是  
09 明顯針對繳交保費的外送員，而是交通事故的受害人；外  
10 送員也可以註冊不同平台，為不同的業者提供勞務；從工  
11 時、所得或從屬性的角度觀察，業者仍應有負舉證責任推  
12 翻之空間，依實際情況之不同，即可能有不同的社會安全  
13 保障。是系爭規定一律要求業者應以自己費用為所屬外送  
14 員投保系爭保險，欠缺必要性。從而，系爭規定關於系爭  
15 保險部分違反憲法第23條之比例原則，應為無效。

16 (五)從而，系爭規定及第17條第1款規定既均有無效事由，原處  
17 分援引上開規定據以裁處罰鍰10萬元，即屬違法。上訴人前  
18 開主張，均無可採。原判決撤銷訴願決定及原處分，理由雖  
19 有不同，惟其結論並無二致，仍應予以維持。再者，本件經  
20 司法審查認為無效而予拒絕適用者，乃系爭規定、第17條第  
21 1款之課業者以自己費用為所屬外送員投保系爭保險及其違  
22 反之處罰部分，非指系爭自治條例全部無效，附此說明。

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

26 六、結論：上訴無理由。

27 中 華 民 國 114 年 10 月 23 日

28 審判長法官 林 彥 君

29 法官 黃 奕 超

30 法官 黃 堯 讚

31 上為正本係照原本作成。

01 不得上訴。

02 中 華 民 國 114 年 10 月 27 日

03 書記官 林 映 君