

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

114年度簡上字第5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 方瑋晨 律師

李宗霖 律師

楊大德 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1月21日本院地方行政訴訟庭113年度簡字第134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112年7月25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）：新臺幣（下同）200萬元」、「強制汽車責任保險之保險保障（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）：每一個人傷害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意見，被上訴人於11

01 2年8月21日提出陳述意見書，惟經上訴人審酌相關事證及被
02 上訴人意見陳述後，仍認被上訴人違反系爭自治條例第5條
03 第1項規定，乃依同條例第17條第1款規定，以112年9月8日
04 南市勞安字第1121118058號裁處書裁處被上訴人9萬元罰鍰
05 （下稱原處分）。被上訴人不服，循序提起行政訴訟，經本
06 院地方行政訴訟庭（下稱原審）113年度簡字第134號判決
07 （下稱原判決）撤銷訴願決定及原處分。上訴人不服，遂提
08 起本件上訴。

09 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
10 原審判決理由，均引用原判決所載。

11 三、上訴意旨略以：

12 (一)系爭自治條例係經地方立法機關通過，報經行政院核定，乃
13 上訴人就法定自治事項所制定之自治法規，且公布施行後迄
14 未經行政院函告無效。法院如認有牴觸憲法、法律或基於法
15 律授權訂定法規之情事，應依地方制度法（下稱地制法）第
16 30條第4項規定，報請行政院函告後，始確定歸於無效。原
17 判決認定得於個案中附帶審查系爭自治條例有無違憲，並逕
18 認系爭自治條例第5條第1項規定與法律牴觸而無效，並拒絕
19 適用，其適用法規顯然不當。

20 (二)直轄市對於其自治事項，得於不牴觸中央法規之前提下，自
21 行制定符合地域需要之自治法規，又地制法第18條第5款、
22 第7款第3目明揭「勞工安全衛生」、「工商輔導管理」事項
23 為直轄市之自治事項，且系爭自治條例第5條第1項與強制汽
24 車責任保險法、保險法等中央法律規定均無牴觸，我國實務
25 向來亦承認團體保險之效力，系爭自治條例執行上具合理性
26 與可行性，原判決自無拒絕適用之理。而為保障外送勞工職
27 業安全衛生目的而規範雇主相關保險責任，屬於勞工行政事
28 項範疇，依職業安全衛生法第6條第3項規定授權訂定之職業
29 安全衛生設施規則（下稱職安設施規則），勞動部為執行上
30 開規則，曾修正公布外送作業安全衛生指引，該指引規定雇
31 主使勞工從事外送作業，應提供勞工人身保險及財產保險等

01 相關保險。上訴人依勞動部上開指引訂定系爭自治條例第5
02 條第1項規定，自非無據。雖然保險法屬商事法，為中央立
03 法並執行之事項，然而系爭自治條例係依法就直轄市勞工行
04 政自治事項所制定，並非地方在中央勞動法立法以外，另為
05 勞動法立法，尤非自行制定保險法規，顯無地方就商事法之
06 立法行為。系爭自治條例第5條第1項規定並非使外送平台業
07 者成為要保人，只在於要求外送平台業者以「自己之費用」
08 為外送員負擔保費，僅係課予外送平台業者應負保費之資金
09 負擔義務，並未限縮被保險人及受益人之範圍，仍由外送員
10 擔任要保人而與保險人成立保險契約，與強制汽車責任保險
11 法第6條第1項、第9條第1項並無牴觸；併陳報上訴人於原審
12 委請國立臺灣大學法律學系林明鏘教授提出鑑定意見書，及
13 國立成功大學法律學系陳俊仁教授出具之法律意見書，亦為
14 上開相同之見解。原判決認定系爭自治條例非屬勞工行政事
15 項、工商輔導管理事項等直轄市自治事項，且系爭保險部分
16 牴觸強制汽車責任保險法及保險法有關保險利益部分，客觀
17 上不具期待可能性等節，有判決不備理由、理由矛盾之違背
18 法令情事。

19 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，
20 茲就上訴意旨再予補充論述如下：

21 (一) 行政法院具有審查地方自治條例之權限：

22 按「憲法規定我國實施地方自治。依憲法第118條及憲法增
23 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
24 自治之依據。依地方制度法第25條及第28條第2款規定，地
25 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
26 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
27 關中央與地方權限劃分之規定、法律保留原則及比例原則」
28 「各地方自治團體所訂相關自治條例須不牴觸憲法、法律
29 者，始有適用，自屬當然」均經司法院釋字第738號解釋理
30 由書闡釋明確。另參酌司法院釋字第553號解釋意旨，及從
31 法律位階觀察地方自治條例不具憲法第170條所定義之法律

01 意義(司法院大法官109年10月23日院台大二字第1090029679
02 號第1509次會議議決案由一理由參照)，是地方自治條例有
03 無地制法第30條第1項所指與憲法、法律牴觸而無效之情
04 事，其既非屬法律，行政法院自得予以審查。

05 (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
06 觀之，不屬於地方自治事項，牴觸中央與地方權限劃分：

07 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
08 無以自治條例另行立法之權，至多只能依中央法律之授權，
09 就其執行部分，於不違反中央法律之前提下，自訂相關之自
10 治條例或規則。釋字第738號解釋亦曾釋示：「……各地方
11 自治團體所訂相關自治條例須不牴觸憲法、法律者，始有適
12 用，自屬當然。」可資參照。又地制法第30條第1項規定：
13 「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治
14 團體自治條例牴觸者，無效。」即係為貫徹上述單一國體制
15 所定之中央法律規範（憲法法庭111年憲判字第6號判決意旨
16 參照，邊碼62）。

17 2. 憲法第107條第3款規定：「左列事項，由中央立法並執行
18 之：……三 國籍法及刑事、民事、商事之法律。」第108條
19 第3款規定：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省
20 縣執行之……三、森林、工礦及商業。」因此，保險法及強
21 制汽車責任保險法屬於商事之法律，應由中央立法並執行
22 之。地制法第18條第7款第3目雖規定：「下列各款為直轄市
23 自治事項：七、關於經濟服務事項如下：（三）直轄市工商
24 輔導及管理。」惟參照上開規定及說明，有關直轄市之「工
25 商輔導及管理」，僅能在中央法之框架下為之，尤其不能變
26 動中央法之重要事項，乃屬當然。依強制汽車責任保險法第
27 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
28 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
29 同意使用或管理被保險汽車者為被保險人；同法第11條係因
30 本保險為責任保險，屬財產保險，為明確界定請求權人之範
31 圍，故避免使用「受益人」一詞（該條修法理由參照）。系

01 爭自治條例第5條第1項規定雖非明文以外送平台業者為要保
02 人，但課予外送平台業者以自己之費用、以所屬外送員為保
03 險人與受益人，投保強制汽車責任保險之義務；關於受益人
04 部分已與強制汽車責任保險法不符；就保險法上重要事項之
05 繳納保險費及一律以所屬外送員為被保險人的部分，亦逾越
06 地方自治立法權，牴觸強制汽車責任保險法前揭規定，違反
07 中央法律優位原則，依地制法第30條第1項規定，應為無
08 效。

09 (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
10 之處罰部分，從勞工安全衛生角度觀之，限制人民之基本
11 權，卻無中央法規授權基礎，違反憲法第23條規定之法律保
12 留原則：

13 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
14 之一項內涵。基於憲法上工作權之保障，人民得自由選擇從
15 事一定之營業為其職業，而有開業、停業與否及從事營業之
16 時間、地點、對象及方式之自由；基於憲法上財產權之保
17 障，人民並有營業活動之自由，例如對其商品之生產、交易
18 或處分均得自由為之。許可營業之條件、營業須遵守之義務
19 及違反義務應受之制裁，均涉及人民工作權及財產權之限
20 制，依憲法第23條規定，並須以法律定之，且其內容更須符
21 合該條規定之要件」業經司法院釋字第514號解釋理由書闡
22 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
23 對於人民課予「營業須遵守之義務」、第17條第1款則屬違
24 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
25 及財產權，自應有法律或法律明確授權之規範為基礎。由於
26 現代國家事務多元複雜，有時不易就個別領域為明確劃分，
27 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
28 事項。若中央就前開列舉事項立法賦予或課予地方執行權
29 責，或地方就相關自治事項自行制定自治法規，其具體分工
30 如有不明時，亦均應本於前開均權原則而為判斷，俾使中央
31 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

01 合作，形成共同協力之關係，以收因地制宜之效，始符憲法
02 設置地方自治制度之本旨（司法院釋字第498號解釋理由書
03 參照）。憲法第108條第13款規定：「左列事項，由中央立
04 法並執行之，或交由省縣執行之……十三、勞動法及其他社
05 會立法。」地制法第18條第5款雖將勞工行政事項之「勞資
06 關係」、「勞工安全衛生」列為直轄市自治事項，然依前開
07 憲法第108條第13款規定及上開說明，中央事項之勞動法與
08 地方自治之勞資關係、勞工安全衛生不能明確劃分，自治法
09 規仍須在中央勞動法及其他社會立法之框架下為之，如要限
10 制人民基本權，應取得法律及上級法規之授權。

- 11 2. 經查，職業安全衛生法之立法目的（第1條條文參照），是
12 在保障工作者安全及健康，該法與經該法第6條第3項規定授
13 權訂定之職安設施規則，均在規範勞動場所之必要安全衛生
14 設備及措施，未提及保險事項。勞動部於111年8月30日依行
15 政程序法第159條第2項以勞職授字第11102048421號修正公
16 布外送作業安全衛生指引，係為執行職安設施規則而制定，
17 僅能就細節性、具體性之行為措施為規範，自不能作為干預
18 人民營業自由及財產權之規範基礎。上訴人援引職安設施規
19 則及前揭指引，尚有誤會；此外，別無其他中央勞動法及其
20 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
21 規定作為主張，已經逾越中央勞動法及社會立法之框架，又
22 無中央法規之授權依據，與憲法第23條之法律保留原則有
23 違，系爭自治條例第5條第1項及第17條第1款規定，應為無
24 效。

25 (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
26 條規定之比例原則：

- 27 1. 憲法第153條第1項規定：「國家為改良勞工及農民之生活，
28 增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護
29 勞工及農民之政策。」參照司法院釋字第740號解釋理由意
30 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，
31 在於勞務提供與報酬給付，應就勞務給付之性質，按個案事

01 實客觀探求各該勞務契約之類型特徵，諸如與人的從屬性
02 （或稱人格從屬性）有關勞務給付時間、地點或專業之指揮
03 監督關係，及是否負擔業務風險，以判斷是否為勞動契約。
04 換言之，當事人訂定之契約實質關係是否為勞動契約，應就
05 個案事實及整體契約內容，按勞務契約之類型特徵，依勞務
06 債務人與勞務債權人間之從屬性程度之高低判斷之，即應視
07 勞務提供者得否自由決定給付方式（包含工作時間），並自
08 行負擔業務風險以為斷。而契約當事人關於勞務給付時間、
09 地點或專業之指揮監督關係，及業務風險負擔等事項之從屬
10 性內涵，其層面可區分：(1)人格上從屬性，即受僱人在雇主
11 企業組織內，服從雇主之指揮、命令、調度等，且有受懲戒
12 等不利益處置的可能。(2)親自履行，不得使用代理人。(3)經
13 濟上從屬性，即受僱人不是為自己的營業而勞動，而是依附
14 於他人的生產資料，為他人之目的而勞動，薪資等勞動條件
15 亦受制於他方。(4)組織上從屬性，即納入雇方生產組織體
16 系，並與同僚間居於分工合作狀態，受團隊、組織的內部規
17 範、程序等制約。又勞動基準法之立法目的在於強制規定勞
18 動條件之最低標準，故從勞雇關係觀之，提供勞務者在從事
19 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有
20 獨立性，而對於所屬事業已顯現相當程度之勞雇關係特徵
21 者，雖未具足上開從屬性之全部內涵，仍應定性雙方間之契
22 約關係為勞動契約，依勞動基準法予以規範，俾能落實憲法
23 保護勞工權益之意旨（最高行政法院110年度上字第488號判
24 決意旨參照）。由於外送平台工作者（下稱外送員）屬於
25 「透過應程序的隨需工作」（work on demand via app
26 s），平台業者使用演算法與和自動化系統來組織和管理工
27 作，對外送員也有直接或間接的控制及監督機制，故外送員
28 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
29 係，因此在立法者尚未規劃適用於外送員相關保障前，為了
30 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
31 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

01 平台業者間為僱傭關係，平台業者須負舉證責任推翻該推
02 定。

03 2. 準此，外送員與平台業者間，外送員的就業狀況（employe
04 nt status）固可推定為僱傭關係（但如無法律規定，不一
05 定能再繼續推定應享有如何之社會安全保障），保護外送員
06 免受交通事故的影響，亦屬重要公益；然而，外送員可能跨
07 直轄市、縣市執行業務，就地方自治團體的地域性而言，以
08 系爭自治條例的位階，要達到保護外送員的目的，並不是適
09 合的手段。依憲法第108條第1項第13款及第153條第1項之憲
10 法委託，實應由中央立法者就外送平台工作者之社會安全保
11 障妥為規劃，以落實上開憲法委託之國家目標規定。其次，
12 系爭保險為責任保險，係為使汽車交通事故所致傷害或死亡
13 之受害人，迅速獲得基本保障所制定，強制汽車責任保險法
14 所謂之汽車交通事故，亦指使用或管理汽車致乘客或車外第
15 三人傷害或死亡之事故（同法第13條規定參照），與外送員
16 執行業務發生自身財產或人身之風險，已有不同。嚴格而
17 言，強制汽車責任保險的保險對象並不是明顯針對繳交保費
18 的外送員，而是交通事故的受害人；外送員也可以註冊不同
19 平台，為不同的平台業者提供勞務；從工時、所得或從屬性
20 的角度觀察，平台業者仍應有負舉證責任推翻之空間，依實
21 際情況之不同，即可能有不同的社會安全保障。是系爭自治
22 條例第5條第1項一律規定平台業者應以自己費用為所屬外送
23 員投保系爭保險，欠缺必要性。從而，系爭自治條例第5條
24 第1項關於系爭保險部分違反憲法第23條之比例原則，應為
25 無效。至上訴人雖舉原審已提出之鑑定意見書（法律意見書
26 則未據檢附）為憑云云，然該等文書均非原審依據行政訴訟
27 法規定所為之鑑定意見，無從拘束本院，併予敘明。

28 (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
29 無效事由，原處分援引上開規定據以裁處罰鍰9萬元，即屬
30 違法。上訴人前開主張，均無可採。原判決撤銷訴願決定及
31 原處分，理由雖有不同，惟其結論並無二致，仍應予以維

01 持。再者，本件經司法審查認為無效而予拒絕適用者，乃系
02 爭自治條例第5條第1項、第17條第1款之課外送平台業者以
03 自己費用為所屬外送員投保系爭保險及其違反之處罰部分，
04 非指系爭自治條例全部無效，附此說明。

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

08 六、結論：上訴無理由。

09 中 華 民 國 114 年 6 月 3 日

10 審判長法官 孫 國 禎

11 法官 曾 宏 揚

12 法官 林 韋 岑

13 上為正本係照原本作成。

14 不得上訴。

15 中 華 民 國 114 年 6 月 3 日

16 書記官 鄭 郁 萱