

01 高雄高等行政法院判決

02 高等行政訴訟庭第一庭

03 114年度簡上字第9號

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211
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）第4條第2款所稱之外送平台業者。上訴人於民國11
21 3年3月12日以南市勞安字第1130355111號函，請被上訴人提
22 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
23 訴人於113年3月26日以富胖達（法）字第1130326001號函覆
24 在案。嗣上訴人查核前開資料後，認被上訴人未依系爭自治
25 條例第5條第1項規定（下稱系爭規定），以自己之費用為所
26 屬外送員投保「強制汽車責任保險（死亡/失能）」、「強
27 制汽車責任保險（傷害醫療）」、「機車第三人責任保險
28 （附加『營業機車附加條款』傷害責任）（下合稱系爭保
29 險），有違反系爭規定之違規行為，且為第4次以上違反，

01 遂依系爭自治條例第17條第1款、上訴人處理違反系爭自治
02 條例事件統一裁量基準第2點附表項次一規定，以113年5月2
03 2日南市勞安字第1130612064號裁處書（下稱原處分），裁
04 處被上訴人罰鍰新臺幣（下同）10萬元。被上訴人不服，循
05 序提起行政訴訟，前經本院地方行政訴訟庭（下稱原審）11
06 3年度簡字第211號判決（下稱原判決）撤銷訴願決定及原處
07 分。上訴人不服，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）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
12 屬無效情事，不受其拘束。按「自治條例與憲法、法律或基
13 於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無
14 效。」地方制度法（下稱地制法）第30條第1項定有明文。可
15 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，
16 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
17 規定，該自治條例罰則規定應屬無效，與是否經過核定無涉
18 （最高行政法院95年度判字第1256號判決意旨參照）；次按
19 地方自治條例非屬憲法第170條所定義之法律，行政法院審
20 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
21 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
22 條第1項所規定之情事（最高行政法院111年度上字第167號
23 判決參照）。

24 （二）保險相關法規屬於憲法第107條第3款規定之商事法律，應由
25 中央立法並執行之。按保險契約主體牽涉保險人、要保人、
26 被保險人、受益人，其中保險人為經營保險事業之各種組
27 織，於保險契約成立時，有保險費之請求權，在承保危險事
28 故發生時，負擔賠償之義務。依強制汽車責任保險法第3條
29 規定、保險法第12條規定，保險之主管機關均為金融監督管
30 理委員會，可知保險相關法規屬於商事法範疇，依憲法第10
31 7條第3款規定，屬於應由中央立法並執行之事項。從而，系

01 爭保險之相關保險事項有強制汽車責任保險法、保險法之相
02 關法律規定得資依循，上訴人不得另以投保事項屬於地方自
03 治事項為由，另行訂定與前開法律規定牴觸之自治條例。何
04 況外送平台業者與外送員間於實務上多為承攬關係，而非勞
05 雇關係，系爭規定所保障顯非屬於地制法第18條第5款第2目
06 規定之「直轄市勞工安全衛生」自治事項。另依系爭規定文
07 義觀之，亦非就外送平台業者本身所從事商業營業活動內容
08 之輔導及管理所為之規定，自亦非屬於地制法第18條第7款
09 第3目規定之「工商輔導及管理」自治事項。又以本件情形
10 而言，外送平台業者就外送員之投保系爭保險並無保險利
11 益，本即無從居於要保人之地位，以外送員為被保險人及受
12 益人，投保系爭保險。則系爭規定強命外送平台業者應以自
13 己之費用，以外送員為被保險人及受益人，投保系爭保險，
14 違反者即依系爭自治條例第17條第1款規定裁處罰鍰，顯屬
15 不當。

16 (三)系爭自治條例之系爭規定與強制汽車責任保險法第6條、第9
17 條、第16條第1項及保險法第3條、第17條之規定牴觸，依地
18 制法第30條第1項規定，系爭規定及其罰則規定應屬無效。
19 查，系爭規定依其文義，顯然係使外送平台業者居於要保人
20 地位投保系爭保險。然強制汽車責任保險法第6條、第9條第
21 1項，已就強制汽車責任保險之投保義務人即要保人有明文
22 規定，原則上為汽車所有人，例外則可能為公路監理機關登
23 記之所有人或汽車之使用人、管理人。而依一般實務慣例，
24 外送平台業者並不會提供車輛予外送員駕駛，外送平台業者
25 既非外送員所駕駛車輛之所有人、使用人、管理人，更非公
26 路監理機關登記之車輛所有人，則系爭規定要求外送平台業
27 者居於要保人地位投保系爭保險，已與強制汽車責任保險法
28 前揭規定牴觸。又保險法第3、17條規定，要保人須對保險
29 標的具有保險利益，申請訂立保險契約並負有交付保險費義
30 務，對於保險標的物無保險利益，保險契約將失其效力。此
31 外，強制汽車責任保險法第16條第1項規定，應訂立保險契

01 約之汽車所有人，應以每一個別汽車為單位向保險人申請訂
02 立保險契約。然系爭規定卻不論外送平台業者與外送員間之
03 外送服務契約屬性為何、外送員是否駕駛外送平台業者提供
04 之車輛、外送員執行職務之範圍是否跨縣市及外送平台業者
05 有無保險利益等，即強命外送平台業者應以要保人身分出
06 資，以外送員為被保險人及受益人，投保系爭保險，顯與保
07 險法第3、17條、強制汽車責任保險法第6條、第9條、第16
08 條第1項規定牴觸。上訴人固再稱保險利益並非不得以其他
09 法規予以創設，或稱系爭規定要求外送平台業者為外送員投
10 保之保險，性質上屬於團體保險，要保人不必然對保險標的
11 具備保險利益等語，惟此與前述投保保險需有保險利益之保
12 險法第3、17條規定不符，自均不足為採。從而，原審審查
13 認為系爭自治條例之系爭規定與強制汽車責任保險法第6
14 條、第9條、第16條第1項及保險法第3條、第17條之規定牴
15 觸，則系爭規定及其罰則規定依地制法第30條第1項規定，
16 應屬無效，不予適用。則原處分依據無效之系爭規定及其罰
17 則規定予以裁罰，即有違誤。訴願決定未予糾正，亦有未
18 合。被上訴人訴請撤銷，為有理由等語，而判決被上訴人勝
19 訴，並將原處分及訴願決定均以撤銷。

20 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
21 訴意旨補充論述如下：

22 (一) 行政法院具有審查地方自治條例之權限：

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

01 旨，及從法律位階觀察地方自治條例不具憲法第170條所定
02 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
03 00000000號第1509次會議議決案由一理由參照)，是地方自
04 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
05 效之情事，其既非屬法律，行政法院自得予以審查。

06 (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
07 觀之，不屬於地方自治事項，牴觸中央與地方權限劃分：

08 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
09 無以自治條例另行立法之權，至多只能依中央法律之授權，
10 就其執行部分，於不違反中央法律之前提下，自訂相關之自
11 治條例或規則。司法院釋字第738號解釋亦曾釋示：「……
12 各地方自治團體所訂相關自治條例須不牴觸憲法、法律者，
13 始有適用，自屬當然。」可資參照。又地制法第30條第1項
14 規定：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上
15 級自治團體自治條例牴觸者，無效。」即係為貫徹上述單一
16 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
17 決意旨參照)。

18 2. 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
20 條第3款規定：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由
21 省縣執行之……三、森林、工礦及商業。」由於保險契約牽
22 涉保險人、要保人、被保險人、受益人，其中保險人為經營
23 保險事業之各種組織，於保險契約成立時，有保險費之請求
24 權，在承保危險事故發生時，負擔賠償之義務。另依強制汽
25 車責任保險法第3條規定、保險法第12條規定，保險之主管
26 機關均為金融監督管理委員會，可知保險相關法規屬於商事
27 法範疇，依憲法第107條第3款規定，屬於應由中央立法並執
28 行之事項。又地制法第18條第7款第3目雖規定：「下列各款
29 為直轄市自治事項：……七、關於經濟服務事項如下：……

30 (三)直轄市工商輔導及管理。」惟參照上開規定及說明，有關
31 直轄市之「工商輔導及管理」，僅能在中央法規之框架下為

01 之，尤其不能變動中央法規之重要事項，乃屬當然。依強制
02 汽車責任保險法第6條第1項及第9條第1項規定，係以汽車所
03 有人為要保人並負有交付保險費義務，同法第9條第2項係以
04 要保人及經要保人同意使用或管理被保險汽車者為被保險
05 人；同法第11條係因本保險為責任保險，屬財產保險，為明
06 確界定請求權人之範圍，故避免使用「受益人」一詞(該條
07 修法理由參照)。然系爭自治條例第5條第1項規定，雖非明
08 文以業者為要保人，但課予業者以自己之費用、以所屬外送
09 員為保險人與受益人，投保強制汽車責任保險之義務。其
10 中，關於受益人部分已與強制汽車責任保險法不符；就保險
11 法上重要事項之繳納保險費及一律以所屬外送員為被保險人
12 的部分，亦逾越地方自治立法權，抵觸強制汽車責任保險法
13 前揭規定，違反中央法律優位原則，依地制法第30條第1項
14 規定，應為無效。

15 (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
16 之處罰部分，從勞工安全衛生角度觀之，限制人民之基本
17 權，卻無中央法規授權基礎，違反憲法第23條規定之法律保
18 留原則：

- 19 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
20 之一項內涵。基於憲法上工作權之保障，人民得自由選擇從
21 事一定之營業為其職業，而有開業、停業與否及從事營業之
22 時間、地點、對象及方式之自由；基於憲法上財產權之保
23 障，人民並有營業活動之自由，例如對其商品之生產、交易
24 或處分均得自由為之。許可營業之條件、營業須遵守之義務
25 及違反義務應受之制裁，均涉及人民工作權及財產權之限
26 制，依憲法第23條規定，並須以法律定之，且其內容更須符
27 合該條規定之要件」業經司法院釋字第514號解釋理由書闡
28 釋在案。查系爭自治條例第5條第1項關於系爭保險部分，即
29 屬對於人民課予「營業須遵守之義務」、第17條第1款則屬
30 違反義務應受之制裁，干預人民受憲法第15條保障之營業自
31 由及財產權，自應有法律或法律明確授權之規範為基礎。由

01 於現代國家事務多元複雜，有時不易就個別領域為明確劃
02 分，亦不乏基於國家整體施政之需要而立法課予地方協力義
03 務之事項。若中央就前開列舉事項立法賦予或課予地方執行
04 權責，或地方就相關自治事項自行制定自治法規，其具體分
05 工如有不明時，亦均應本於前開均權原則而為判斷，俾使中
06 央與地方自治團體在垂直分權之基礎上，仍得就特定事務相
07 互合作，形成共同協力之關係，以收因地制宜之效，始符憲
08 法設置地方自治制度之本旨(司法院釋字第498號解釋理由書
09 參照)。憲法第108條第13款規定：「左列事項，由中央立法
10 並執行之，或交由省縣執行之……十三、勞動法及其他社會
11 立法。」地制法第18條第5款雖將勞工行政事項之「勞資關
12 係」「勞工安全衛生」列為直轄市自治事項，然依前開憲法
13 第108條第13款規定及上開說明，中央事項之勞動法與地方
14 自治之勞資關係、勞工安全衛生不能明確劃分，自治法規仍
15 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
16 民基本權，應取得法律及上級法規之授權。

17 2. 經查，職業安全衛生法之立法目的(第1條條文參照)，是在
18 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
19 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
20 備及措施，未提及保險事項。勞動部於111年8月30日依行政
21 程序法第159條第2項以勞職授字第00000000000號修正公布
22 外送作業安全衛生指引，係為執行職安設施規則而制定，僅
23 能就細節性、具體性之行為措施為規範，不能作為干預人民
24 營業自由及財產權之規範基礎。此外，別無其他中央勞動法
25 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
26 5款規定作為主張，已經逾越中央勞動法及社會立法之框
27 架，又無中央法規之授權依據，與憲法第23條之法律保留原
28 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
29 為無效。

30 (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
31 條規定之比例原則：

01 1. 憲法第153條第1項規定：「國家為改良勞工及農民之生活，
02 增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護
03 勞工及農民之政策。」參照司法院釋字第740號解釋理由意
04 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，
05 在於勞務提供與報酬給付，應就勞務給付之性質，按個案事
06 實客觀探求各該勞務契約之類型特徵，諸如與人的從屬性
07 (或稱人格從屬性)有關勞務給付時間、地點或專業之指揮監
08 督關係，及是否負擔業務風險，以判斷是否為勞動契約。換
09 言之，當事人訂定之契約實質關係是否為勞動契約，應就個
10 案事實及整體契約內容，按勞務契約之類型特徵，依勞務債
11 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
12 務提供者得否自由決定給付方式(包含工作時間)，並自行負
13 擔業務風險以為斷。而契約當事人關於勞務給付時間、地點
14 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
15 涵，其層面可區分：(1)人格上從屬性，即受僱人在雇主企業
16 組織內，服從雇主之指揮、命令、調度等，且有受懲戒等不
17 利益處置的可能。(2)親自履行，不得使用代理人。(3)經濟上
18 從屬性，即受僱人不是為自己的營業而勞動，而是依附於他
19 人的生產資料，為他人之目的而勞動，薪資等勞動條件亦受
20 制於他方。(4)組織上從屬性，即納入雇方生產組織體系，並
21 與同僚間居於分工合作狀態，受團隊、組織的內部規範、程
22 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
23 之最低標準，故從勞雇關係觀之，提供勞務者在從事職務上
24 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
25 性，而對於所屬事業已顯現相當程度之勞雇關係特徵者，雖
26 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
27 為勞動契約，依勞動基準法予以規範，俾能落實憲法保護勞
28 工權益之意旨(最高行政法院110年度上字第488號判決意旨
29 參照)。由於外送員屬於「透過應程序的隨需工作」(work
30 on demand via apps)，業者使用演算法與和自動化系統來
31 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

01 制，故外送員對於業者雖具有經濟上從屬性，然不屬於典型的
02 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
03 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
04 保障，如個案存在著指示與控制之事實時，原則上應可推定
05 外送員與業者間為僱傭關係，惟業者可另行舉證而推翻該推
06 定。

- 07 2. 準此，外送員與業者間，外送員的就業狀況(employment st
08 atus)固可推定為僱傭關係(但如無法律規定，不一定能再繼
09 續推定應享有如何之社會安全保障)，保護外送員免受交通
10 事故的影響，亦屬重要公益；然而，外送員可能跨直轄市、
11 縣市執行業務，就地方自治團體的地域性而言，以系爭自治
12 條例的位階，要達到保護外送員的目的，並不是適合的手
13 段。依憲法第108條第1項第13款及第153條第1項之憲法委
14 託，實應由中央立法者就外送員之社會安全保障妥為規劃，
15 以落實上開憲法委託之國家目標規定。其次，系爭保險為責
16 任保險，係為使汽車交通事故所致傷害或死亡之受害人，迅
17 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
18 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
19 亡之事故(同法第13條規定參照)，與外送員執行業務發生自
20 身財產或人身之風險，已有不同。嚴格而言，強制汽車責任
21 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
22 通事故的受害人；外送員也可以註冊不同平台，為不同的業
23 者提供勞務；從工時、所得或從屬性的角度觀察，業者仍應
24 有負舉證責任推翻之空間，依實際情況之不同，即可能有不
25 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
26 者應以自己費用為所屬外送員投保系爭保險，欠缺必要性。
27 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
28 第23條之比例原則，應為無效。至上訴人雖舉原審已提出之
29 鑑定意見書(法律意見書則未據檢附)為憑云云，然該等文書
30 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
31 院，併予敘明。

01 (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
02 無效事由，原處分援引上開規定據以裁處罰鍰10萬元，即屬
03 違法。上訴人前開主張，均無可採。原判決撤銷訴願決定及
04 原處分，理由雖有不同，惟其結論並無二致，仍應予以維
05 持。再者，本件經司法審查認為無效而予拒絕適用者，乃系
06 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
07 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
08 自治條例全部無效，附此說明。

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

12 六、結論：上訴無理由。

13 中 華 民 國 114 年 8 月 29 日

14 審判長法官 孫 國 禎

15 法官 李 協 明

16 法官 邱 政 強

17 上為正本係照原本作成。

18 不得上訴。

19 中 華 民 國 114 年 8 月 29 日

20 書記官 李 建 霆