

高雄高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第二庭

113年度簡字第133號

114年2月27日辯論終結

原告 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

被告 臺南市政府勞工局

代表人 王鑫基

訴訟代理人 沈聖瀚律師

上列當事人間臺南市外送平台業者管理自治條例事件，原告不服臺南市政府中華民國113年6月6日府法濟字第1130756640號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

原告為臺南市政府外送平台業者管理自治條例（下稱系爭條例）所稱之外送平台業者。被告於民國112年9月28日以南市勞安字第1121160494號函（下稱112年9月28日函）請原告提供所屬外送員保險及實施教育訓練相關資料，原告於112年10月12日以富胖達（法）字第1121012001號函（下稱112年10月12日函）回覆被告。經被告查核原告函復之資料後，認原告未依系爭條例第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，

01 及機車第三人責任保險（附加「營業機車附加條款」傷害責
02 任）每一個人最高200萬元、每一意外事故400萬元（下合稱
03 系爭保險），經通知原告陳述意見後，被告仍認原告有違反
04 系爭規定之違規行為，遂於112年11月14日以南市勞安字第1
05 121465433號裁處書，依系爭條例第17條第1款規定裁處原告
06 罰鍰新臺幣（下同）10萬元（下稱原處分）。原告不服提起
07 訴願，經臺南市政府以113年6月6日府法濟字第1130756640
08 號駁回訴願（下稱訴願決定）。原告不服，提起本件行政訴
09 訟。

10 二、原告主張及聲明：

11 (一)主張要旨：

- 12 1.系爭條例非憲法第170條所定義之法律，不具有法律位階，
13 縱經中央主管機關核定，對於有無與憲法、法律牴觸而無效
14 之情事，法院自得予以審查之。
- 15 2.系爭保險涉及強制汽車責任保險法及保險法等規定，而強制
16 汽車責任保險法暨保險法性質上屬於商事法律，且主管機關
17 均為金融監督管理委員會（強制汽車責任保險法第3條及保
18 險法第12條參照），又系爭保險規範效果或適用結果顯會對
19 其轄區外之居民或事物，產生直接、密切之實質影響，因而
20 已超出臺南市之轄區範圍，為跨地方轄區之全國性質事項。
21 是系爭保險具全國一致之性質，性質上屬憲法第107條第3款
22 規定之中央立法事項，非屬地方制度法第18條第5款第2目勞
23 工安全衛生之地方自治事項，不得以系爭條例規範之。
- 24 3.強制汽車責任保險法第6條第1項及第9條第1項規定以汽車所
25 有人為投保義務人並負有支付保險費之義務，而外送平台業
26 者非汽機車所有人，外送平台自治條例第5條第1項「以自己
27 之費用」進行「投保」，即是指外送平台業者植基於「要保
28 人」之地位，向保險人申請訂立保險契約並交付保險費，並
29 以外送員為被保險人與受益人，足證外送平台自治條例第5
30 條第1項即是將外送平台業者作為要保人進行規範（亦即非
31 要保人即無指定受益人之權限），核無將外送平台業者解釋

01 為僅單純給付保險費者之解釋空間，與強制汽車責任保險法
02 第6條第1項、第9條第1項、第16條第1項及憲法第107條第3
03 款牴觸而為無效。則被告依據無效之系爭條例規定做成原處
04 分即屬違法。

05 4.職業安全衛生法第6條第3項及職業安全衛生設施規則第325
06 條及第286之3條第1項規定，授權予中央主管機關訂定標準
07 與規則之事項，僅限於防止勞動場所產生危害之「安全衛生
08 設備與措施、安全衛生設施及安全衛生防護設施」等，授權
09 事項並未包括「保險事項」。是以，外送作業安全衛生指引
10 既係勞動部為執行職業安全衛生設施規則第286之3條所訂
11 定，則該指引內容不得逾越母法（即職業安全衛生法及職業
12 安全衛生設施規則）之規定，外送作業安全衛生指引第4點
13 第4款及第8點規定雇主應提供包括強制汽車責任險及機車第
14 三人責任保險等相關保險之保障，顯有違反法律保留之情
15 事。再者，外送作業安全衛生指引性質上屬為行政指導，並
16 無法律上之拘束力。

17 5.系爭保險並無區分「全時段」與「碎片型」之機車第三人責
18 任險，外送平台自治條例第5條第1項規定，要求原告應基於
19 要保人之地位為外送員投保「全時段」機車第三人責任險，
20 惟原告並非被保險機車之所有權人，且原告對於被保險機車
21 非執行外送業務之時段所發生之事故，應無負損害賠償責任
22 之可能性，原告對於機車第三責任保險顯無保險利益。再
23 者，現行市場上「汽車保險營業機車附加條款」為保險契約
24 效力範圍為「全時段」（即不區分是否為執行外送業務之時
25 段，於保險期間全時段發生之保險事故，均應由產險公司進
26 行理賠）之保單，並非僅就「接單至送餐」特定時段承保之
27 「碎片型」之機車第三責任保險保單，被告要求原告為外送
28 員投保機車第三責任保險，不僅違反保險法第3條規定而無
29 效，也無期待可能性原則。

30 (二)並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

31 三、被告答辯及聲明：

01 (一)答辯要旨：

- 02 1.系爭條例經地方立法機關通過，行政院業已核定，公布施行
03 後迄今，未經行政院函告無效，並無當然無效之情事。基於
04 權力分立原則及維持法規之確信力及穩定性，應屬有效自治
05 事項，被告依此所為處分，亦無無效之可能。
- 06 2.系爭規定目的係為保障外送員提供外送服務期間之職業安
07 全，此非憲法第107條第3款規定所規範之中央立法事項，而
08 各地自治團體自得就該轄區所登記之外送員及所屬之公司、
09 實際外送情形等情為規範，不具全國一致性質而非屬中央立
10 法事項。
- 11 3.系爭規定屬地方制度法第18條第7款第3目所定之「工商輔導
12 管理」事項，旨在規範外送平台業者之管理，涉及有關保險
13 事項承擔部分責任，亦為上開「工商輔導管理」事項所含
14 括，而規範資方應負擔勞方之保險費，實屬對勞資關係中資
15 方義務之具體化，強化對勞工之安全與健康保障，系爭規定
16 明確規範外送平台業者負擔外送員保險費用之義務，屬地方
17 制度法第18條第5款第2目之「勞工安全衛生」事項，旨在補
18 足中央立法不足，並無逾越地方自治權限範圍。
- 19 4.系爭規定係為執行職業安全衛生法第6條第3項及職業安全衛
20 生設施規則第325條授權訂定之外送作業安全衛生指引第4點
21 第4款及第8點規定，要求外送員與外送平台業者成立提供外
22 送服務之契約後，具較佳資力之外送平台業者，應以外送員
23 為被保險人與受益人，以自己之費用，為外送員提供系爭條
24 例附表規定之人身保險及財產保險保障。
- 25 5.系爭規定並未要求外送平台業者僅得以自己名義擔任要保人
26 而訂立系爭保險契約，外送平台業者如能負擔保險契約所生
27 相關費用，仍屬踐行系爭規定課予之作為義務。故並未牴觸
28 強制汽車責任保險法第6條第1項、第9條第1、2項、第11條
29 第1項、保險法第3、17條規定。
- 30 6.觀諸民間部分產險公司前已推出汽車保險營業機車附加條款
31 供外送員投保或平台業者代理投保，原告或其他外送平台業

者得依其實際需求進行投保，亦與系爭規定之規範目的相符。至系爭條例適用對象，依該條例第2條規定，為於臺南市從事外送服務之外送平台業者及其外送員，而該外送員係以勞務提供地即送貨地為據。

(二)並聲明：原告之訴駁回。

五、應適用之法規範：

(一)系爭條例：

1.第4條第1、2、3款：

本自治條例用詞，定義如下：一、外送平台：指使用電子商務技術進行網際網路交易，提供消費者購買商品及外送服務，並提供外送員選擇就消費者購買之商品進行外送服務之平台。二、外送平台業者：指設置前款平台而營業之廠商。三、外送員：指透過外送平台，前往消費者指定之廠商領取商品，再送至消費者指定地點，並交予消費者之外送服務人員。

2.第5條第1項：

外送員與外送平台業者成立提供外送服務之契約後，外送平台業者應以自己之費用，以外送員為被保險人與受益人，投保附表規定之人身保險及財產保險。

(二)中華民國憲法第23條：

以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。

(三)地方制度法第30條第1項：

自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。

(四)職業安全衛生法第6條：

1.雇主對下列事項應有符合規定之必要安全衛生設備及措施：

一、防止機械、設備或器具等引起之危害。二、防止爆炸性或發火性等物質引起之危害。三、防止電、熱或其他之能引起之危害。四、防止採石、採掘、裝卸、搬運、堆積或採伐

等作業中引起之危害。五、防止有墜落、物體飛落或崩塌等之虞之作業場所引起之危害。六、防止高壓氣體引起之危害。七、防止原料、材料、氣體、蒸氣、粉塵、溶劑、化學品、含毒性物質或缺氧空氣等引起之危害。八、防止輻射、高溫、低溫、超音波、噪音、振動或異常氣壓等引起之危害。九、防止監視儀表或精密作業等引起之危害。十、防止廢氣、廢液或殘渣等廢棄物引起之危害。十一、防止水患、風災或火災等引起之危害。十二、防止動物、植物或微生物等引起之危害。十三、防止通道、地板或階梯等引起之危害。十四、防止未採取充足通風、採光、照明、保溫或防濕等引起之危害。

2. 雇主對下列事項，應妥為規劃及採取必要之安全衛生措施：

一、重複性作業等促發肌肉骨骼疾病之預防。二、輪班、夜間工作、長時間工作等異常工作負荷促發疾病之預防。三、執行職務因他人行為遭受身體或精神不法侵害之預防。四、避難、急救、休息或其他為保護勞工身心健康之事項。

3. 前2項必要之安全衛生設備與措施之標準及規則，由中央主管機關定之。

(五) 職業安全衛生設施規則：

1. 第1條：

本規則依職業安全衛生法第6條第3項規定訂定之。

2. 第286之3條：

（第1項）雇主對於使用機車、自行車等交通工具從事外送作業，應置備安全帽、反光標示、高低氣溫危害預防、緊急用連絡通訊設備等合理及必要之安全衛生防護設施，並使勞工確實使用。（第2項）事業單位從事外送作業勞工人數在30人以上，雇主應依中央主管機關發布之相關指引，訂定外送作業危害防止計畫，並據以執行；於勞工人數未滿30人者，得以執行紀錄或文件代替。（第3項）前項所定執行紀錄或文件，應留存3年。

3. 第324條之7：

01 雇主使勞工從事外送作業，應評估交通、天候狀況、送達件
02 數、時間及地點等因素，並採取適當措施，合理分派工作，
03 避免造成勞工身心健康危害。

04 4.第325條之1：

05 事業單位交付無僱傭關係之個人親自履行外送作業，外送
06 作業危害預防及身心健康保護措施準用第286條之3及第324
07 條之7之規定。

08 (六)外送作業安全衛生指引：

09 1.第1點：

10 勞動部為執行職業安全衛生設施規則第286條之3第2項規
11 定，以供雇主訂定外送作業危害防止計畫，並據以執行，特
12 訂定本指引。

13 2.第4點第4款：

14 第2點所定外送作業危害防止計畫，應包括下列事項：(四)
15 保險種類及額度。

16 3.第8點：

17 第4點第4款所定保險種類及額度，為雇主使勞工從事外送作
18 業，應依附表3提供勞工人身保險及財產保險等相關保險保
19 障，以保障勞工職業災害權益。

20 (七)強制汽車責任保險法：

21 1.第2條：

22 強制汽車責任保險（以下簡稱本保險）依本法之規定；本法
23 未規定者，適用保險法之規定。

24 2.第6條第1項：

25 應訂立本保險契約之汽車所有人應依本法規定訂立本保險契
26 約。

27 3.第9條：

28 （第1項）本法所稱要保人，指依第六條規定向保險人申請
29 訂立本保險契約，並負有交付保險費義務之人。（第2項）
30 本法所稱被保險人，指經保險人承保之要保人及經該要保人
31 同意使用或管理被保險汽車之人。

01 4.第11條第1、2項：

02 本法所稱請求權人，指下列得向保險人請求保險給付或向特
03 別補償基金請求補償之人：(第1項)因汽車交通事故遭致傷
04 害者，為受害人本人。(第2項)因汽車交通事故死亡者，為
05 受害人之遺屬；其順位如下：(一)父母、子女及配偶。
06 (二)祖父母。(三)孫子女。(四)兄弟姐妹。

07 5.第16條：

08 (第1項)應訂立本保險契約之汽車所有人於申請發給牌
09 照、臨時通行證或本保險期間屆滿前，應以每一個別汽車為
10 單位，向保險人申請訂立本保險契約。(第2項)公路監理
11 機關對於有下列情事之汽車，不得發給牌照、臨時通行證、
12 換發牌照、異動登記或檢驗，惟停駛中車輛過戶不在此限：
13 一、應訂立本保險契約而未訂立。二、本保險有效期間不滿
14 30日。但申請臨時牌照或臨時通行證者，不適用之。

15 (八)保險法：

16 1.第3條：

17 本法所稱要保人，指對保險標的具有保險利益，向保險人申
18 請訂立保險契約，並負有交付保險費義務之人。

19 2.第5條：

20 本法所稱受益人，指被保險人或要保人約定享有賠償請求權
21 之人，要保人或被保險人均得為受益人。

22 六、本院之判斷：

23 (一)本件爭訟概要欄所載之事實，除下列爭點外，其餘均為兩造
24 所不爭執，並有行政院111年9月6日院臺勞字第1110026206
25 號核定系爭條例暨意見函（參見本院卷第249至252頁）、被
26 告111年9月22日府法規字第1111216760A號公布系爭條例令
27 （訴願卷第302頁）、被告112年9月28日函（訴願卷第210至
28 211頁）、原告112年10月12日函（訴願卷第216至217頁）、
29 強制汽車責任保險電子式保險證、投保證明、保戶卡（訴願
30 卷第226至278頁）、臺南市政府勞工局112年10月19日陳述
31 意見通知書（訴願卷第282至283頁）、原處分裁處書（訴願

卷第162至164頁）、訴願決定書（訴願卷第7至18頁）等件在卷可稽，堪認為真實。

(二)本件爭點：

系爭規定有無牴觸中央法律及憲法規定而無效。被告依據系爭規定及系爭條例第17條規定作成之原處分，是否合法？

(三)法官對於地方自治條例有規範審查權。

憲法第80條規定：「法官須超出黨派以外，依據法律獨立審判，不受任何干涉。」、第170條規定：「本憲法所稱之法律，謂經立法院通過，總統公布之法律。」。故經由地方議會機關依法制定之自治條例，因不符合憲法第170條規定所定義之法律，即非屬同法第80條規定之法律，法官自不受其拘束而具有規範審查權。準此，系爭條例縱依地方制度法第26條第4項規定經行政院准予核定，有行政院111年9月6日院臺勞字第1110026206號函1份在卷可稽（參見本院卷第249至252頁），仍無從拘束本院，合先敘明（相同見解參見最高行政法院111年度再字第6號、110年度上字第295號、110年度上字第331號判決意旨）。

(四)中央與地方自治團體權限劃分應以事物本質為審查依據，且地方自治團體就自治事項應與當地住居民生活具有地域關聯性。

1. 憲法第107至110條規定雖分別規範中央立法並執行、中央立法並執行或由省縣執行、省立法並執行或由縣執行、縣立法並執行之事項；另同法第118條規定直轄市之自治，以法律定之，立法者並制定地方制度法第18條規定直轄市自治事項。惟上開規定因臚列類型項目過於抽象，且其中不乏有諸多性質相近或重複規定之事項，故於具體個案之爭議事項，僅以該等規定難以明確區分究為專屬中央立法並執行事項，或為地方自治團體自治權限範疇。再參酌同法第111條規定：「除第107條、第108條、第109條及第110條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於

01 縣。遇有爭議時，由立法院解決之。」，即所謂均權理論，
02 如與前揭第107至110條規定為體系解釋，在判斷爭議事項是
03 屬中央或地方立法權限時，佐以均權理論，依爭議事務本質
04 是具有全國一致性或有因地制宜之需求性質而為審查認定，
05 於具體個案上始可正確判斷中央與地方之權限劃分，進而認
06 定爭議事務是專屬中央立法事項，而地方自治團體僅有委辦
07 事項之執行權，或地方自治團體享有自治立法權限之自治項
08 目，或中央與地方共享之自治事項。

09 2.關於憲法第111條規定所謂之「事物本質」審查基準，憲法
10 法庭111年憲判字第6號判決說明：「按任一地方自治團體，
11 不論縣（市）或直轄市，均有其法定轄區，而為該地方自治
12 立法及行政權所應及且所能及之空間範圍。故不論是『有一
13 縣之性質』或『有一直轄市之性質』者，就地方自治團體之
14 執行權而言，當然應以其轄區為空間範圍。除法律別有規定
15 者外，各該地方自治行政機關原則上並不得跨縣（市）或跨
16 直轄市行使其執行權，自不待言。至如一地方自治立法係以
17 位於各該地方轄區內之人、事、物等為其規範對象，原則上
18 可認屬各該地方自治立法權之範圍。反之，地方轄區外之
19 人、事、物等，原則上即非地方自治立法權所得及之範圍。
20 至於地方自治立法究係僅以其轄區內之人、事、物為其規範
21 對象，或已逾此界限而對其轄區外之人、事、物有所規範，
22 就其判斷，除應依地方自治條例規定之文義認定外，亦應考
23 量其規範效果及實際影響。地方自治條例規定之文字在表面
24 上縱僅以各該地方居民或事物為其規範對象，然如其規範效
25 果或適用結果對於轄區外居民或事物，會產生直接、密切之
26 實質影響，則應認該地方自治條例之規範內容，已超出一縣
27 （市）或一直轄市之轄區範圍，而應屬跨地方轄區甚至全國
28 性質之事項，自不應完全交由各地方自治團體自行立法並執
29 行。縱使依憲法第110條第2項規定，得由有關各縣共同辦理
30 （執行），然其立法權仍應劃歸中央（憲法第108條第1項第
31 9款及第10款規定意旨參照），只是在執行上容可考量各地

01 差異，而交由地方執行。」。因此，地方自治團體就自治事
02 項除應具有住民共同性外，亦需與地方住居民之生活具有空
03 間上之地域關聯性。倘若規範事項已擴及至地方轄區外之他
04 轄區的住居民或其等事務，應具有全國一致性性質，即非屬
05 地方自治團體之自治權限範圍，而屬中央立法專屬事項。

06 (五)系爭規定規範事務具有全國一致性本質，超出被告轄區範
07 圍，不屬被告之自治事項。

08 1.被告答辯系爭規定立法目的，係為保障外送員提供外送服務
09 期間之職業安全，希以完整的保險網路，涵蓋外送員可能面
10 臨的職業安全風險，以保障外送員權益，應依系爭規定附表
11 提供勞工人身保險及財產保險等相關保險保障，以保障勞工
12 職業災害權益。要求外送員與外送平台業者成立提供外送服
13 務之契約後，具較佳資力之外送平台業者，應以外送員為被
14 保險人與受益人，以自己之費用，為外送員提供外送平台自
15 治條例附表規定之人身保險及財產保險保障等節(參見本院
16 卷第153頁)。準此，系爭規定對外送平台業者的營業行為訂
17 立干預性管制措施，兼具對外送員職業風險危害預防之行政
18 任務及社會照護之給付行政任務，要求原告應負擔其所屬外
19 送員之系爭保險費用，顯非屬規範原告商務行為之事務性
20 質。又依據被告自陳系爭規定並非強制原告須以自己名義締
21 結保險契約之意，外送平台業者如能負擔保險契約所生相關
22 費用，仍屬踐行系爭規定之作為義務等語，堪認該規定與強
23 制成立保險法律關係事務無涉，是該規定自不屬於憲法第10
24 7條第3款規定之中央立法並執行之商事之法律事項。而可能
25 涉及憲法第108條第3、13款規定之中央立法並執行之商業或
26 勞動法及其他社會立法事項。或可能係屬立法者依據憲法第
27 118條規定授權制定之地方制度法第18條第1項第5款第2目關
28 於直轄市勞資關係或勞工安全衛生、第7款第3目關於直轄市
29 工商輔導及管理 etc 等直轄市自治事項。

30 2.參以原告公司所在地及營業處所係臺北市信義區，並非設立
31 於臺南市之公司，有經濟部商工登記公示資料查詢服務1份

在卷可參(參見本院卷第135頁)，是原告並非被告轄區內之住居民，在臺南市亦無設立實體公司店面經營業務。又系爭條例第2條規定，系爭條例適用對象為於臺南市從事外送服務之外送平台業者及其外送員。被告並說明該外送員係以勞務提供地即送貨地為據(參見本院卷第283頁)。倘依系爭規定表面文義規定，似以臺南市轄區內之人、事、物為其規範對象。然而，被告亦陳述本件原告受裁處未依規定保險之外送員均非臺南人等語在卷(參見本院卷第355頁)。可察原告所屬外送員亦不一定臺南市住居民，則系爭條例欲保護之外送員，即不限於臺南住居民。且因原告在臺南市並無設立實體公司店面經營業務，並佐以原告自陳外送員可自主決定是否接單為外送服務等節(參見本院卷第354頁)，足見原告所屬外送員並不侷限在臺南市轄區從事外送服務，不排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生。綜合上開原告所屬外送平台產業之業務性質、經營模式，及與其所屬外送員係經由外送平台媒介為外送服務之工作態樣，均經由網路系統為之，外送員何時工作、在何處工作，全憑外送員自主決定等情，外送平台之外送業務或勞務行為實質上並不存在一定地域空間範圍限制，原告及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事故，均難認與臺南市轄區有何緊密關聯性。被告又未具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接、密切之實質影響，該規範內容顯然已超出臺南市地域範圍，應屬跨地方轄區，甚至具有全國一致性之事務性質，自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理 etc 等直轄市自治事

01 項。認定系爭規定屬憲法第108條第3、13款規定之中央立法
02 並執行之商業或勞動法及其他社會立法事項，較屬妥適。從
03 而，系爭規定並非屬被告自治事項，而係中央立法並執行事
04 項，應堪認定。

05 (六)系爭規定及系爭條例第17條第1款規定未經中央法律授權，
06 違反憲法第23條規定及地方制度法第30條第1項規定而無
07 效。

08 1.人民之營業自由為憲法第15條規定之工作權保障內涵。系爭
09 規定要求外送平台業者應以自己之費用，以外送員為被保險
10 人與受益人，投保系爭保險，違者將依系爭條例第17條第1
11 款規定裁罰。審酌原告所屬員工眾多，且均有可能隨機接單
12 前往臺南市轄區為外送服務，倘若原告需為不特定外送員先
13 行支付保費，需繳納之保費顯非小額，則系爭規定對原告職
14 業方法之限制，已侵害原告受憲法保障之營業自由權及財產
15 權，且侵害程度尚屬重大，已非係就細節性、技術性事項加以
16 規範。而涉及人民重要性自由權利之限制，依據憲法第23條
17 規定及釋字第443號解釋，自須以「法律」定之。系爭規定
18 並非被告自治事項，並不存在地方自治團體就其核心領域事
19 項享有自治立法權限問題。憲法法庭111年憲判字第6號判決
20 並說明：在我國憲法之單一國體制下，如專屬中央立法事
21 項，地方即無以自治條例另行立法之權，至多只能依中央法
22 律之授權，就其執行部分，於不違反中央法律之前提下，自
23 訂相關之自治條例或規則。相對於此，即使是憲法保障之地
24 方自治事項，均仍受憲法及中央法律之拘束，且不得牴觸憲
25 法及中央法律之規定。此即憲法第125條規定：「縣單行規
26 章，與國家法律或省法規牴觸者無效。」之意旨。憲法第10
27 8條第2項規定：「前項各款，省於不牴觸國家法律內，得制
28 定單行法規。」亦屬類似意旨之規定。直轄市就其自治事項
29 之立法，在解釋上至少也受有與上開縣立法類似之拘束，即
30 不得牴觸憲法及中央法律之規定，而同有上述中央法律優位
31 原則之適用。就此，司法院釋字第738號解釋亦曾釋示：

「……各地方自治團體所訂相關自治條例須不牴觸憲法、法律者，始有適用，自屬當然。」（上開解釋理由書第2段），可資參照。又地制法第30條第1項規定：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。」即係為貫徹上述單一國體制所定之中央法律規範。是系爭規定及系爭條例第17條第1款規定應具有中央法律授權基礎，且不得與中央法律牴觸。

2. 被告雖答辯系爭規定係為執行職業安全衛生法第6條第3項及職業安全衛生設施規則第325條授權訂定之外送作業安全衛生指引第4點第4款及第8點規定等節（參見本院卷第153頁）。惟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325條、第286條之3第1項規定，授權予中央主管機關訂定標準及規則事項，僅有關於安全衛生設備與設施、安全衛生防護設施等事項，並未包括保險事項。而外送作業安全衛生指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制定自治條例之權限基礎。故該等條文自非屬被告已獲中央法律授權訂立系爭規定之依據。

3. 被告雖又答辯系爭規定並未要求外送平台業者僅得以自己名義擔任要保人而訂立系爭保險契約，如能負擔保險契約所生相關費用，仍符合系爭規定，並未違反強制汽車責任保險法第6條第1項規定等節（參見本院卷第155頁）。然依據保險法第3條規定，負有交付保險費義務之人為要保人。而綜合強制汽車責任保險法第6條第1項、第9條規定，僅有汽車所有人應依該法規定訂立本保險契約，為負有交付保險費義務之要保人，上開規定均未明文授權地方自治團體享有制定該保險之保險費給付義務人之權限，是被告亦無從以該等規定為其獲得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台業者有為外送員負擔保險費之義務，亦與上開強制汽車責任保險法、保險法等中央法律規定牴觸，則系爭規定已違反憲法第23條規定之法律保留原則及地方制度法第30條第1項規定而無效。

01 (七)原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為有理由。

02 綜上所述，系爭規定為中央立法並執行事項，不屬於地方自
03 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
04 定系爭規定及系爭條例第17條第1款規定，已違反憲法第23
05 條規定之法律保留原則及地方制度法第30條第1項規定而無
06 效。則被告以系爭規定及系爭條例第17條第1款等規定，對
07 原告處以罰鍰，即有違誤，訴願決定未予糾正，亦有未合。
08 從而，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應予准
09 許。

10 (八)至被告雖提出鑑定意見書、法律意見書各1份(參見本院卷第
11 376、392頁)，用以佐證前揭答辯理由。惟該等文書均非本
12 院依據行政訴訟法相關規定所為之鑑定意見，而係由被告訴
13 訟外自行付費委託鑑定，且原告從未參與鑑定過程相關程
14 序，而未能陳述意見，另鑑定機關究竟參考何項事證而為鑑
15 定結論，上開文書均未記載之。因此部分程序瑕疵，難認該
16 等鑑定意見書、法律意見書其具有鑑定文書證據資格，自無
17 從拘束本院，併予敘明。

18 七、結論：本件原告之訴有理由，爰判決如主文。

19 八、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資
20 料經本院斟酌後，核與判決不生影響，無一一論述之必要，
21 併予敘明。

22 九、訴訟費用負擔依據：行政訴訟法第236條、第98條第1項前段
23 規定。

24 中 華 民 國 114 年 3 月 31 日
25 法 官 黃姿育

26 以上正本係照原本作成。

27 如不服本判決，應於判決送達後20 日內，以原判決違背法令為
28 理由，向本院提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令
29 及其具體內容或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事
30 實）。其未載明上訴理由者，應於提出上訴後20 日內，向本院
31 補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本），並

01 繳納上訴裁判費新臺幣 3,000元；如未按期補提上訴理由書，則
02 逕以裁定駁回上訴。

03 中 華 民 國 114 年 3 月 31 日

04 書記官 葉宗鑫