

高雄高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭

112年度簡字第115號

113年5月16日辯論終結

原告 優食台灣股份有限公司

代表人 Michelle Georgette Parker

訴訟代理人 馮昌國律師

郭瑋萍律師

陳佳君律師

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

鄭名家

謝寶卿

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民國112年5月12日府法濟字第1120569573號訴願決定，向臺灣臺南地方法院提起行政訴訟（繫屬案號：112年度簡字第51號），嗣因行政訴訟法於112年8月15日修正施行，乃經臺灣臺南地方法院移由本院接續審理，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、程序事項：本件原告起訴時，代表人原為DUPONT Sebastien Serge，嗣於訴訟進行中變更為Michelle Georgette Parker，經新任代表人具狀聲明承受訴訟（見本院卷第39至40頁），並有公司變更登記表在卷可參（見本院卷第57至60頁），經核並無不合，應予准許。

01 二、爭訟概要：原告為臺南市外送平台業者管理自治條例（下稱
02 系爭自治條例）第4條第2款規定所稱之外送平台業者，被告
03 於民國111年10月31日以南市勞安字第1111407085號函（下
04 稱111年10月31日函）請原告提供111年10月份所屬外送員之
05 保險及實施教育訓練相關佐證資料，並經原告於111年11月
06 18日函復在案。嗣被告查核前開資料後發現，原告未以自己
07 之費用，提供所屬外送員強制汽車責任保險（死亡/失能）
08 及強制汽車責任保險（傷害醫療）之保險保障。嗣被告以
09 111年12月1日南市勞安字第1111533390號函（下稱111年12
10 月1日函）通知原告限期陳述意見，原告於111年12月9日提
11 出陳述意見書。案經被告審酌相關事證後，認原告違反系爭
12 自治條例第5條第1項規定，乃依同法第17條第1款規定，以
13 111年12月21日南市勞安字第1111620867號裁處書，裁處原
14 告新臺幣(下同)3萬元罰鍰（下稱原處分）。原告不服，提
15 起訴願，經臺南市政府以112年5月12日府法濟字第
16 1120569573號訴願決定駁回，原告仍不服，遂提起本件訴
17 訟。

18 三、原告起訴主張：

19 (一)原處分、訴願決定及系爭自治條例有違反「法律保留原則」
20 之違法：

21 1.參諸系爭自治條例第5條第1項規定：「外送員與外送平台業
22 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
23 用，以外送員為被保險人與受益人，『投保』附表規定之人
24 身保險及財產保險。」可知，本非汽、機車所有人，從而不
25 具現行中央強制汽車責任保險法下投保適格之外送平台業
26 者，即可能因系爭自治條例之規定，而須立於要保人之地
27 位，負繳納強制汽車責任險保險費之契約義務，從而涉及保
28 險契約締約主體、繳費義務主體之權義變動，此即應屬憲法
29 第107條第3款，專屬中央立法並執行之商事法律事項，地方
30 就此並不享有立法權。是系爭自治條例第5條第1項規定，違
31 反憲法第107條第3款、地方制度法第25條之規定，屬無效之

01 立法，有違反法律保留原則之違法。原處分、訴願決定既是
02 依無效之法律所作成，即有違反法律保留之違法。

03 2.退步言之，縱認本案或具有民商性質以外、保障外送員之職
04 安色彩，然被告逕以「勞工安全衛生屬直轄市自治事項」，
05 即將之當然解為地方立法事項，亦屬違反現行釋憲實務之違
06 法解釋。參諸憲法法庭111年憲判字第6號判決意旨，若事件
07 之規範效果，已超出單一直轄市之轄區範圍，而已跨越地方
08 轄區而具全國一致之性質，此立法權仍應歸屬中央，此方為
09 合於憲法之中央、地方自治權限之解釋。中央已就「強制汽
10 車責任保險」之事項，明文以「強制汽車責任保險法」予以
11 專法入法，且並未見中央有授權地方另行立法之條款。本案
12 乃涉及「汽機車責任保險」，相較於普通產險，此類責任保
13 險係以「交通事故對第三人之賠償責任」作為保險標的，而
14 保險費、理賠金額又與風險群體之連動環環相扣，更會隨著
15 外送員的車體移動，使得投保標的滋生跨域間的流動性，而
16 致受害人、被保險人、要保人均可能因跨域流動，而逾越系
17 爭自治條例規範的轄區範圍。系爭自治條例固以：「於本市
18 從事外送服務之外送平台業者及其外送員。」作為規範射程
19 （系爭自治條例第2條參照），表面上看似僅以各該地方居
20 民或事物為其規範對象，然其規範效果或適用結果顯會對其
21 轄區外之居民或事物，產生直接、密切之實質影響，因而超
22 出各該地方之轄區範圍，進而限制及於跨地方轄區，而具有
23 全國一致之性質，依上開憲法法庭111年憲判字第6號判決之
24 見解，應屬憲法之下專屬中央立法之事項，不應由地方自訂
25 兩異之規範。

26 (二)系爭自治條例與憲法及中央法規相牴觸：

27 1.系爭自治條例以：不具「汽、機車所有人身分」之平台業者
28 作為繳納保險費、甚或是直接納為要保人之義務主體，顯與
29 保險法第3條、強制汽車責任保險法第6條及第9條：「以
30 汽、機車所有人、使用人或管理人為要保人、投保義務人」
31 之文義相互牴觸，是系爭自治條例即因違反地方制度法第30

01 條第1項之規定，而屬無效之立法。次就規範法理而論，保
02 險法第3條係規定：要保人須對保險標的具備保險利益，然
03 責任保險之保險利益，實係因潛在損害賠償責任的不發生，
04 所能保全的財產上利益，是依責任保險之法理，責任保險之
05 要保人，須為所有、管理汽機車使用，而可能為事故受害者
06 以侵權行為等依據，付諸請求之人，故現行強制汽車責任保
07 險法，方緣諸於責任保險之法理，而於同法第6條及第9條以
08 能實際管領、使用汽、機車之所有人，作為此一險種之要保
09 人，而非將無從涉入道交事故之外送平台業者，納為要保人
10 抑或是任何強制汽車責任險下之義務主體，此更經金融監督
11 管理委員會（下稱金管會）111年10月27日保局（產）字第
12 1110486577號函（下稱111年10月27日函）：「……依目前
13 保險法及民法等相關法令規定，尚難認平台業者對外送員於
14 外送期間發生交通事故所致第三人侵權行為具保險利益，而
15 得擔任要保人為外送員投保責任保險。」確認。是系爭自治
16 條例即有違反地方制度法第30條第1項之虞，而屬無效之立
17 法。

18 2. 「按法官依據法律獨立審判。」憲法第80條定有明文，故依
19 法公布施行之法律，法官應以其為審判之依據，不得認定法
20 律為違憲而逕行拒絕適用。惟憲法之效力既高於法律，法官
21 有優先遵守之義務，法官於審理案件時，對於應適用之法
22 律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，應許其先
23 行聲請解釋憲法，以求解決，為司法院釋字第371號解釋闡
24 釋甚明。依此解釋文意旨之反面推理，法官於具體個案審判
25 時，就個案所適用位階低於法律之法規命令、自治團體自治
26 條例及自治規則等，當可附帶審查是否牴觸憲法及法律，並
27 於確信法規命令、自治團體自治條例及自治規則牴觸法律或
28 憲法時，表明適當見解，不受其拘束（司法院釋字第216號
29 解釋意旨參照）。被告作成原處分所依據之系爭自治條例，
30 係經花蓮縣議會通過之自治法規，原告既以系爭自治條例違
31 反地方稅法通則第3條第1項但書第1、2、4款及第4條第1項

01 等規定，應屬無效為由，對原處分提起本件撤銷訴訟，則系
02 爭自治條例有無原告主張上述牴觸法律而無效之情事，自為
03 本院於本件訴訟應審查之事項。……，且中央主管機關對於
04 違法、違憲之自治條例具有函告無效之權力，乃賦與中央主
05 管機關對於自治條例事後審查與監督之權限，並不排除法院
06 審理撤銷訴訟時，就原處分作成所根據之自治條例，有無牴
07 觸憲法、法律一事，得予審查並表明適當見解之權。」（臺
08 北高等行政法院109年度訴字第546號判決意旨參照）。本件
09 原告既以系爭自治條例違反保險法第3條、強制汽車責任保
10 險法第6條及第9條等規定，應屬無效為由，對原處分提起撤
11 銷訴訟，則系爭自治條例有無原告主張之牴觸法律而無效之
12 情事，自為鈞院於本件訴訟應審查之事項。

13 (三)原處分、訴願決定及系爭自治條例有違反「法律明確性原
14 則」之違法：

- 15 1.基於法治國原則，以法律限制人民權利，其構成要件應符合
16 法律明確性原則，使受規範者可能預見其行為的法律效果，
17 以確保法律預先告知的功能，並使執法的準據明確，以保障
18 規範目的之實現。然參諸系爭自治條例第5條第1項規定，此
19 種既言及要平台履行支付保險費之義務，又摻雜似以外送平
20 台業者作為投保主體之立法技術，致從條文字義上根本難以
21 使平台業者知悉應確切履行之義務標的、內容及範圍，實有
22 違反「法律明確性原則」之違法。
- 23 2.原處分先於主旨乙欄指稱原告未支用公司經費投保系爭自治
24 條例之「人身保險及財產保險」，於事實乙欄又稱原告是未
25 投保「強制汽車責任保險」，而於理由及法令依據乙欄又再
26 次稱原告未給付「人身保險及財產保險」，堪見原處分內容
27 模糊且前後矛盾，疏於特定原告之義務內容。此外，原處分
28 主旨亦明文應由原告「投保」系爭自治條例規定之保險，而
29 無僅使平台負擔保費之意，被告臨訟又改稱原告不用作要保
30 人，只要負擔保險費，均使原告無從知悉、預見其確切應履
31 行之義務標的、內容及範圍，有違明確性原則等語。

01 (四)並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

02 三、被告答辯略以：

03 (一)系爭自治條例因定有罰則，且係依據地方制度法第25條、第
04 26條第4項規定完成制定並於111年7月19日函報行政院經行
05 政院111年9月6日院臺勞字第1110026206號函核定後，於111
06 年9月22日公布施行迄今。倘確有同法第30條第1項所定牴觸
07 憲法、法律或基於法律授權訂定法規之情事，亦非不待宣告
08 而當然無效，仍應依同條第4項規定由行政院函告後，始確
09 定歸於無效。系爭自治條例公布施行前既獲行政院核定，公
10 布施行後亦未經行政院函告無效，則系爭自治條例之規範效
11 力，不因原告陳稱牴觸憲法、法律或基於法律授權訂定法規
12 而失其效力，原處分之作成自未欠缺有效規範依據，應先敘
13 明。

14 (二)按系爭自治條例第5條第1項之規範目的，係為保障外送員提
15 供外送服務期間之職業安全衛生，希以完整無漏的保險網
16 絡，涵蓋外送員可能面臨的職業安全風險，其所規範之事
17 項，乃外送員於提供外送服務期間內之人身保險及財產保險
18 保障，涉及外送員之職業安全衛生保障，而無涉保險契約所
19 生權利義務關係之得喪變更。依憲法第118條規定，地方制
20 度法第18條就直轄市之自治事項定有明文，同條第5款第2目
21 明定直轄市勞工安全衛生屬直轄市自治事項，則直轄市於其
22 自治區域，就該等事項即享有自為立法並執行之自治權限，
23 故原告認該規定涉及商事法事項而屬憲法第107條第3款應由
24 中央立法並執行之主張，洵屬無據。

25 (三)行政程序法第5條所規定之明確性原則，應係對行政行為內
26 容應具體明確等之規制，惟本件原告遭處罰鍰實因其違反屬
27 法律位階之系爭自治條例規定，並非被告所為裁罰處分有何
28 違反明確性原則之處，足徵原告主張系爭自治條例第5條第1
29 項違反法律明確性原則實有混淆之虞。該規定係為執行職業
30 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
31 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，

01 要求外送員與外送平台業者成立提供外送服務之契約後，具
02 較佳資力之外送平台業者，應以外送員為被保險人與受益
03 人，以自己之費用，為外送員提供系爭自治條例附表規定之
04 人身保險及財產保險保障。

05 (四)強制汽車責任保險法第6條第1項雖明文規定以汽車所有人之
06 身分訂立保險契約，然觀諸系爭自治條例第5條第1項之規
07 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
08 定相關保險契約，外送平台業者倘能負擔保險契約所生相關
09 費用，仍屬履踐該規定課予之作為義務，亦即該規定課予之
10 作為義務，係要求具較佳資力之外送平台業者，以自己之費
11 用，為外送員提供系爭自治條例附表規定之人身保險及財產
12 保險保障，足徵外送平台業者非以要保人地位與保險人訂立
13 保險契約，而僅係為外送員支付相關費用，自無從產生各平
14 台業者為投保義務人之衝突情形，亦無悖離民商損害賠償之
15 基本法理。遑論依中央法規標準法第2條規定，法律得定名
16 為法、律、條例或通則，而該規定為外送平台業者管理自治
17 條例，性質上應屬法律，並非無法律授權依據或未經法律明
18 確授權，亦無逾越母法授權範圍或違反法律保留原則之情
19 事，顯見該規定應與保險法、強制汽車責任保險法關於保險
20 利益之認定無違，而未有任何無效之事由，至為灼然。

21 (五)原告係登記資本額高達2千5百萬元之大型企業，僱用多名員
22 工，對於員工之管理及相關權利、義務等，如勞、健保、扣
23 繳所得、勞動法令等，基於業務之需求，應有優於一般人之
24 認識。且原告為法人組織，相較於一般自然人，已有較多的
25 資源可尋求專業人員的諮詢、協助，以知悉其事業經營之相
26 關法規範，自無可認有不知法令可減免行政責任規定之適
27 用。原告應有能力探求與其事業經營有關之法令，尚非屬無
28 法避免之不知法律情形。基此，原告容有過失，故原告違反
29 系爭自治條例第5條第1項規定事實，足堪認定，被告據以處
30 分法定最低罰鍰，自屬有據。又原告既屬適用系爭自治條例
31 之行業，自應遵守系爭自治條例規定，是原告違法事實洵足

01 確認等語，資為抗辯。

02 (六)並聲明：原告之訴駁回。

03 四、本院之判斷：

04 (一)本件應適用之法規：

05 1.按憲法107條規定：「左列事項，由中央立法並執行之：

06 一、外交。二、國防與國防軍事。三、國籍法及刑事、民
07 事、商事之法律。四、司法制度。五、航空、國道、國有鐵
08 路、航政、郵政及電政。六、中央財政與國稅。七、國稅與
09 省稅、縣稅之劃分。八、國營經濟事業。九、幣制及國家銀
10 行。十、度量衡。十一、國際貿易政策。十二、涉外之財政
11 經濟事項。十三、其他依本憲法所定關於中央之事項。」、
12 同法第118條規定：「直轄市之自治，以法律定之。」。

13 2.次按地方制度法第2條第2款：「自治事項：指地方自治團體
14 依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該
15 團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事
16 項。」、同法第18條第5款第2目規定：「下列各款為直轄市
17 自治事項：……5、關於勞工行政事項如下：……(2)直轄市
18 勞工安全衛生。」、同法第25條規定：「直轄市、縣
19 (市)、鄉(鎮、市)得就其自治事項或依法律及上級法規
20 之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並
21 由各該行政機關公布者，稱自治條例；……。」、同法第26
22 條第2項、第3項、第4項規定：「……(第2項)直轄市法
23 規、縣(市)規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規
24 定處以罰鍰或其他種類之行政罰。……。(第3項)前項罰
25 鍰之處罰，最高以10萬元為限；並得規定連續處罰之。
26 ……。(第4項)自治條例經各該地方立法機關議決後，如
27 規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關核定
28 後發布；……。」、同法第30條第1項規定：「自治條例與
29 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
30 牴觸者，無效。」。

31 3.又按「外送員與外送平台業者成立提供外送服務之契約後，

01 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
02 人，投保附表規定之人身保險及財產保險。」、「外送平台
03 業者有下列情形之一者，由主管機關處3萬元以上10萬元以
04 下罰鍰：1、違反第5條規定。」系爭自治條例第5條第1項、
05 第17條第1款分別定有明文。再按臺南市政府勞工局處理違
06 反臺南市外送平台業者管理自治條例事件統一裁量基準第2
07 點規定：「處理違反臺南市外送平台業者管理自治條例第5
08 條、第7條、第8條第1項、第11條、第13條、第16條之裁罰
09 基準如附表。」而依附表之記載，外送員與外送平台業者成
10 立提供外送服務之契約後，外送平台業者未以自己之費用，
11 以外送員為被保險人與受益人，投保規定之人身保險及財產
12 保險，第一次違反者，處罰鍰3萬元。

13 4.保險法第3條規定：「本法所稱要保人，指對保險標的具有
14 保險利益，向保險人申請訂立保險契約，並負有交付保險費
15 義務之人。」、同法第4條規定：「本法所稱被保險人，指
16 於保險事故發生時，遭受損害，享有賠償請求權之人；要保
17 人亦得為被保險人。」、同法第5條規定：「本法所稱受益
18 人，指被保險人或要保人約定享有賠償請求權之人，要保人
19 或被保險人均得為受益人。」、同法第14條規定：「要保人
20 對於財產上之現有利益，或因財產上之現有利益而生之期待
21 利益，有保險利益。」、同法第16條規定：「要保人對於左
22 列各人之生命或身體，有保險利益。一、本人或其家屬。
23 二、生活費或教育費所仰給之人。三、債務人。四、為本人
24 管理財產或利益之人。」、同法第17條規定：「要保人或被
25 保險人，對於保險標的物無保險利益者，保險契約失其效
26 力。」。

27 5.強制汽車責任保險法第6條第1項前段規定：「應訂立本保險
28 契約之汽車所有人應依本法規定訂立本保險契約。」、第9
29 條規定：「本法所稱要保人，指依第6條規定向保險人申請
30 訂立本保險契約，並負有交付保險費義務之人。本法所稱被
31 保險人，指經保險人承保之要保人及經該要保人同意使用或

01 管理被保險汽車之人。」、第11條第1項規定：「本法所稱
02 請求權人，指下列得向保險人請求保險給付或向特別補償基
03 金請求補償之人：一、因汽車交通事故遭致傷害者，為受害
04 人本人。二、因汽車交通事故死亡者，為受害人之遺屬；其
05 順位如下：(一)父母、子女及配偶。(二)祖父母。(三)孫子
06 女。(四)兄弟姐妹。」。

07 6.職業安全衛生法第1條規定：「為防止職業災害，保障工作
08 者安全及健康，特制定本法；其他法律有特別規定者，從其
09 規定。」、第6條規定：「雇主對下列事項應有符合規定之
10 必要安全衛生設備及措施：……前二項必要之安全衛生設備
11 與措施之標準及規則，由中央主管機關定之。」。

12 7.職業安全衛生設施規則第286條之3第1項規定：「雇主對於
13 使用機車、自行車等交通工具從事外送作業，應置備安全
14 帽、反光標示、高低氣溫危害預防、緊急用連絡通訊設備等
15 合理及必要之安全衛生防護設施，並使勞工確實使用。」、
16 第324條之7規定：「雇主使勞工從事外送作業，應評估交
17 通、天候狀況、送達件數、時間及地點等因素，並採取適當
18 措施，合理分派工作，避免造成勞工身心健康危害。」。

19 (二)本件爭訟概要欄所述情節，有被告111年10月31日函（第85
20 至86頁）、111年12月1日函（第93頁）、原告111年11月18
21 日函（第89至90頁）、111年12月9日函（第97至99頁）、原
22 處分（第103至104頁）、訴願決定書（第125至134頁）等件
23 附於臺灣臺南地方法院112年度簡字第51號卷（下稱南院
24 卷）可參，堪認為真。

25 (三)法院得於個案中附帶審查自治條例是否牴觸憲法及法律，不
26 受其拘束：

27 按法官依據法律獨立審判，憲法第80條定有明文，故依法公
28 布施行之法律，法官應以其為審判之依據，不得認定法律為
29 違憲而逕行拒絕適用。惟憲法之效力既高於法律，法官有優
30 先遵守之義務，法官於審理案件時，對於應適用之法律，依
31 其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，應許其先行聲請

01 解釋憲法，以求解決，為司法院釋字第371號解釋闡釋甚
02 明。依此解釋文意旨之反面推理，法官於具體個案審判時，
03 就個案所適用位階低於法律之法規命令、自治團體自治條例
04 及自治規則等，當可附帶審查是否牴觸憲法及法律，並於確
05 信法規命令、自治團體自治條例及自治規則牴觸法律或憲法
06 時，表明適當見解，不受其拘束（臺北高等行政法院109年
07 度訴字第546號判決理由參照）。又「自治條例與憲法、法
08 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，
09 無效」，地方制度法第30條第1項定有明文。可見自治條例
10 屬於法律或基於法律授權之法規之下位法規範，該自治條例
11 罰則規定應屬無效，與是否經過核定無涉（最高行政法院95
12 年度判字第1256號判決意旨參照）。原處分乃依據系爭自治
13 條例而作成，原告不服原處分而為爭訟，本院自得於個案中
14 附帶審查系爭自治條例有無牴觸憲法、法律或基於法律授權
15 之法規或上級自治團體自治條例等情形，進而於個案中作成
16 適法之判斷，合先敘明。

17 (四)系爭自治條例第5條第1項有關強制汽車責任保險部分之規定
18 非屬地方制度法第18條第5款所定自治事項：

19 1.依地方制度法第2條第2款規定，自治事項係指地方自治團體
20 依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該
21 團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。
22 而保險相關法規屬於商事法範疇，依憲法第107條第3款規定
23 為應由中央立法並執行之事項；又勞動法依憲法第108條第
24 13款規定，亦屬由中央立法並執行，或交由省縣執行之事
25 項。可知地方自治團體並未因憲法有關中央及地方權限之劃
26 分而取得商事法及勞動法之立法權。

27 2.地方制度法第18條第5款固將勞工行政事項之勞工安全衛生
28 列為直轄市自治事項，惟由文義觀之，該自治事項僅限於勞
29 工行政事項，且其中有關勞工安全衛生事項，經參酌職業安
30 全衛生法（下稱職安法）第1條揭示其立法目的在防止職業災
31 害及保障工作者安全及健康，又依職安法第6條第3項授權訂

01 定之職業安全衛生設施規則(下稱職安設施規則)第286條之3
02 第1項、第324條之7分別規定：「雇主對於使用機車、自行
03 車等交通工具從事外送作業，應置備安全帽、反光標示、高
04 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
05 衛生防護設施，並使勞工確實使用。」、「雇主使勞工從事
06 外送作業，應評估交通、天候狀況、送達件數、時間及地點
07 等因素，並採取適當措施，合理分派工作，避免造成勞工身
08 心健康危害。」可見勞工安全衛生事項之相關立法目的及內
09 容均在保障工作者之安全及健康，並規範勞動場所之必要安
10 全衛生設備及措施，以避免造成勞工身心健康危害為原則，
11 未曾提及有關第三人責任保險事項。

12 3. 勞動部於111年08月30日依行政程序法第159條第2項以勞職
13 授字第11102048421號修正公布外送作業安全衛生指引(以下
14 簡稱外送指引，詳本院卷第79頁)，該外送指引第2點、第4
15 點第4款固規定雇主應訂定外送作業危害防止計畫，該計畫
16 包括保險種類及額度等語，然按諸該外送指引第1點明文規
17 定係為執行職安設施規則第286條之3第2項規定，以供雇主
18 訂定外送作業危害防止計畫並據以執行而訂定，而依據職安
19 設施規則之授權依據即職安法第6條第3項係專指「安全衛生
20 設備與措施」，職安設施規則關於勞工從事外送作業之規
21 範，亦係就勞工使用之交通工具、安全及通訊設備及合理工
22 作分派等事項為規範，此見職安設施規則第286之3條、第
23 324條之7規定甚明，並未論及第三人責任保險事項。而外送
24 指引係為執行職安設施規則所制定，其指引內容應以職安設
25 施規則為基礎所生之細節性、具體性之行為措施，即專注於
26 勞工本人因職業場所或設備因素而直接相關之職業安全衛生
27 事項，則外送指引第4點第4款所指保險種類及額度，解釋上
28 應限於攸關保障勞工生命、身體、健康安全之人身保險，至
29 於第三人責任險則不在雇主應負責之範疇，否則即有逸脫職
30 安設施規則範疇之嫌。

31 (五)系爭自治條例第5條第1項規定與法律規定有所抵觸：

01 系爭自治條例第5條第1項有關強制汽車責任保險部分非屬地
02 方制度法第18條第5款所定自治事項，業如前述，縱認屬自
03 治事項，亦有牴觸中央法規之情形，茲析述如下：

04 (1)我國強制汽車責任保險法於87年1月1日施行，嗣於94年大幅
05 修正，強制汽車責任險係以法律強制汽機車所有人應投保責
06 任保險，其立法目的主要係為使汽車交通事故所致傷害
07 或死亡之受害人，迅速獲得基本保障（強制汽車責任保險法
08 第1條規定參照），並透過保險給付減輕被保險人之經濟負
09 擔。依強制汽車責任保險法第6條、第9條規定，強制汽車責
10 任險之要保人為汽機車所有人，並負有繳納保費之義務；被
11 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或
12 管理被保險人汽機車之人。即外送員不論係駕駛自己所有之
13 車輛或經他人同意駕駛他人所有之車輛執行外送業務，該車
14 輛所有人皆應依法投保強制汽機車責任險。惟查，系爭自治
15 條例第5條第1項規定，外送平台業者應以自己之費用，以外
16 送員為被保險人與受益人，「投保」附表規定之人身保險及
17 財產保險，然外送平台業者非外送員執行外送業務所駕駛車
18 輛之所有人，依前揭規定，自無為強制汽車責任險要保人之
19 可能。

20 (2)又保險法第3條、第17條規定，要保人係以對保險標的具有
21 保險利益為前提，對於保險標的具有保險利益者，始得向保
22 險人申請訂立保險契約，而為該保險契約之要保人，若要保
23 人對保險標的無保險利益者，保險契約失其效力。依金管會
24 111年10月27日函載明：「……按所陳外送員係平台業者之
25 獨立承攬人，其承攬契約關係僅係雙方就提供外送服務及服
26 務報酬進行約定，實與上開責任保險之損害賠償責任無涉。
27 依目前保險法及民法等相關法令規定，尚難認平台業者對外
28 送員於外送期間發生交通事故所致第三人侵權行為具保險利
29 益，而得擔任要保人為外送員投保責任保險。」等語（南院
30 卷第57至58頁），可知原告對於外送員因執行外送業務致第
31 三人死亡、傷害未具有保險利益，而無法以要保人之身分為

01 外送員投保強制汽車責任險。是系爭自治條例第5條第1項與
02 強制汽車責任保險法第6條、第9條及保險法第3條規定有所
03 牴觸。

04 (3)再查，強制汽車責任保險法第9條第2項規定「被保險人指經
05 保險人承保之要保人及經該要保人同意使用或管理被保險汽
06 車之人」，又根據保險法第5條以及強制汽車責任保險法第
07 11條第1項規定，強制汽車責任保險法之受益人限於強制汽
08 車責任保險法第11條第1項所規定因交通事故遭致傷受害者以
09 及因交通事故死亡者之遺屬；然系爭自治條例第5條第1項卻
10 規定外送平台業者應以自己之費用，以外送員為被保險人與
11 受益人，投保附表所示之強制汽車責任保險，顯與前揭法律
12 明文規定強制汽車責任保險之受益人有所不符，且將被保險
13 人限縮於外送員，顯然有悖於強制汽車責任保險法第9條第2
14 項及第11條第1項之規定，此部分亦有牴觸法律之情形。

15 (4)被告雖辯稱系爭自治條例第5條第1項之規定，並未要求外送
16 平台業者僅得以自己名義擔任要保人而訂定相關保險契約，
17 係要求具較佳資力之外送平台業者，以自己之費用，為外送
18 員提供系爭自治條例附表規定之人身保險及財產保險保障云
19 云；然系爭自治條例第5條第1項既已明文規定外送平台業者
20 應以自己之費用，以外送員為被保險人與受益人，「投保」
21 附表規定之人身保險及財產保險，並非規定外送平台業者僅
22 負有支付保險費用給外送員之義務，觀其文義儼然已有要求
23 外送平台業者居於要保人之地位，為外送員之利益投保相關
24 責任保險之意涵，被告前開辯詞核與系爭自治條例法文有所
25 不符，難以憑採。況且，外送員駕駛之交通工具不必然均為
26 本人所有，故投保強制汽車責任保險之要保人亦非一律均為
27 外送員本人，倘依被告所述邏輯，由外送平台業者逕予支付
28 保險費給外送員，則於外送員並非車輛所有人之情況下，即
29 有可能發生外送員無須繳納保險費，卻又得自外送平台業者
30 處獲得金錢給付之不合理情形，被告所言於實務運作上顯有
31 窒礙難行之處。

01 (5)被告又稱系爭自治條例第5條第1項係為執行職安法第6條第3
02 項及職安設施規則第325條授權訂定之外送指引第4點第4款
03 及第8點規定云云；然勞動部依職安法第6條第3項及職安設
04 施規則第286條之3第2項授權訂定之外送指引第4點第4款：
05 「第2點所定外送作業危害防止計畫，應包括下列事項：
06 ……（四）保險種類及額度。」、第8點：「第4點第4款所
07 定保險種類及額度，為雇主使勞工從事外送作業，應依附表
08 3提供勞工人身保險及財產保險等相關保險保障，以保障勞
09 工職業災害權益。」其中附表3備註2：強制汽車責任保險額
10 度係參照強制汽車責任保險給付標準訂定，由機車所有人依
11 法投保；而系爭自治條例第5條第1項卻規定外送平台業者應
12 以自己之費用，以外送員為被保險人與受益人，投保附表規
13 定之人身保險及財產保險，附表亦未就強制汽車責任保險部
14 分為任何應由機車所有人依法投保之說明，核與外送指引第
15 8點及附表規定有所牴觸，被告辯稱系爭自治條例第5條第1
16 項係為執行外送指引第4點第4款及第8點規定而訂定，卻又
17 逸脫外送指引明文規範之內容，而為與外送指引相歧異之規
18 範，被告所辯之詞，難認可採。

19 (四)原告遵守系爭自治條例第5條規定客觀上不具期待可能
20 性：

21 1.如前所述，原告對於外送員因執行外送業務致第三人死亡、
22 傷害未具有保險利益，而無法以要保人之身分為外送員投保
23 強制汽車責任險，依上開金管會111年10月27日函（南院卷
24 第57至58頁）及中華民國產物保險商業同業公會112年5月26
25 日(112)產汽字第122號函（本院卷第37至38頁）可知，目前
26 市場僅提供有關營業機車第三人責任保險商品供外送員投保
27 或外送平台業者代理投保，並無以外送平台業者為要保人之
28 強制汽車責任保險商品，況且保險公司亦可能因風險等因
29 素，而婉拒整批向保險公司投保之情形，縱原告欲以要保人
30 名義為外送員投保強制汽車責任保險亦無從投保。況且原告
31 要求外送員開通帳號前，應提供已投保強制汽車責任保險之

01 相關證明，堪認已善盡企業經營者之管理監督義務。

02 2.系爭自治條例第2條規定，係以「於臺南市從事外送服務之
03 外送平台業者及其外送員」為適用對象，然外送員可能跨縣
04 市、跨區執行外送業務，又依原告所提申請成為Uber Eats
05 外送合作夥伴流程截圖(南院卷第101頁)，可見外送員申請
06 成為原告所屬外送平台合作夥伴之流程為網路申請並上傳相
07 關文件，經審核通過後即可成為合作夥伴，又原告依法規無
08 法擔任強制汽車責任保險之要保人，已如前述，自無從事先
09 針對外送員駕駛之車輛以原告自己之名義投保強制汽車責任
10 保險，倘外送員平時經常於臺南市以外之縣市執行外送業
11 務，僅偶然至臺南市執行外送業務，原告既無法事先擔任強
12 制汽車責任保險之要保人為其駕駛之車輛投保，卻會因外送
13 員偶一進入臺南市執行外送業務之行為而導致原告違反系爭
14 自治條例第5條第1項之規定而受罰之結果，對於原告自屬過
15 苛，應認有難以歸責於原告之情形。

16 五、綜上所述，系爭自治條例第5條第1項有牴觸地方制度法、保
17 險法及強制汽車責任保險法之情形，且客觀上難以期待原告
18 遵守系爭自治條例第5條第1項之規定，則被告援引系爭自治
19 條例第5條第1項、第17條第1款等規定，對原告處以罰鍰，
20 即有違誤，訴願決定未予糾正，亦有未合。原告訴請撤銷訴
21 願決定及原處分，為有理由，應予准許。

22 六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，經核均與判決
23 結果無影響，爰不分別斟酌論述，附此敘明。

24 七、據上論結，本件原告之訴為有理由，判決如主文。

25 中 華 民 國 113 年 6 月 20 日

26 法 官 謝琬萍

27 上正本係照原本作成。

28 如不服本判決，應於送達後20日內，以原判決違背法令為理由，
29 向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違
30 背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違背法令之具體
31 事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由

01 書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達
02 後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。上訴未表
03 明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁
04 回。

05 中 華 民 國 113 年 6 月 20 日
06 書記官 林秀萍