高雄高等行政法院判決

02地方行政訴訟庭第一庭03112年度簡字第136號

113年5月22日辯論終結

05 原 告 富胖達股份有限公司

06 00000000000000000

01

04

10

11

08 代表人 黄逸華

09 訴訟代理人 楊大德律師

李宗霖律師

方瑋晨律師

12 被 告 臺南市政府勞工局

- 14 代表人王鑫基
- 15 訴訟代理人 沈聖瀚律師
- 16 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
- 17 臺南市政府中華民國112年8月14日府法濟字第1121014348號訴願
- 18 决定,提起行政訴訟,本院判決如下:
- 19 主 文
- 20 原處分及訴願決定均撤銷。
- 21 訴訟費用由被告負擔。
- 22 事實及理由
- 一、事實概要:原告為臺南市政府外送平台業者管理自治條例 23 (下稱外送平台自治條例)之外送平台業者。被告年查核原告 24 在民國111年11月21日函覆所提供之所屬外送員保險及實施 25 教育訓練相關資料後,認原告未依外送平台自治條例第5條 26 規定以自己費用為所屬外送員提供「強制汽車責任保險之保 27 險保障(死亡/失能)最低額度200萬元」、「強制汽車責任保 28 險之保險保障(傷害醫療)最低額度每1人最高20萬元」(下合 29 稱系爭保險),經通知原告陳述意見未獲覆,是被告以原告 有違反外送平台自治條例第5條規定之違規行為,在112年1 31

月16日以南市勞安字第1120098168號函依外送平台自治條例第17條第1款裁處罰鍰新臺幣(下同)3萬元(下稱原處分)。原告不服提起訴願,經臺南市政府以112年8月14日府法濟字第1121014348號駁回訴願(下稱訴願決定)。原告爰提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明:

(一)主張要旨:

- 1. 外送平台自治條例非憲法第170條之法律,法院自得審查之。系爭保險屬於強制汽車責任保險法規定,為跨地方轄區之全國性質事項,且該法第3條已明定主管機關為金融監督管理委員會。被告提出之職業安全衛生法(下稱職安法)第6條第3項及職業安全衛生設施規則(下稱職安設施規則)第325條之1及第286之3條第2項是規範勞動場所安全設備及合理工作分派,與保險無關,外送作業安全衛生指引(下稱外送指引)第4點第4款及第8點性質上為行政指導,亦非外送平台自治條例規範系爭保險之立法理由。故系爭保險應非屬地方制度法第18條第5款第2目勞工安全衛生之地方自治事項,不得以外送平台自治條例規範。
- 2. 強制汽車責任保險法第6條第1項及第9條第1項規定以汽車所有人為投保義務人並負有支付保險費之義務,而外送平台非汽機車所有人,外送平台自治條例第5條第1項用語為「投保」且指定以外送員為被保險人與受益人,可見外送平台業主非單純支付保費,與強制汽車責任保險法第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款牴觸而為無效。另被告所引之職安法第6條第3項及職安設施規則第325條之1及第286之3條第2項授權事項沒有包含保險事項,因此外送指引第4點第4款及第8點違反法律保留且其性質也僅為行政指導,均無法作為外送平台自治條例中系爭保險規定之適法依據。
- 3. 再者,外送員可同時與數個外送平台合作,此將產生投保義 務人衝突之情形,故實不應以外送平台為投保義務人。

- 二聲明:原處分及訴願決定均撤銷。
- 02 三、被告答辯及聲明:

01

04

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

23

24

25

27

28

29

- (一)答辯要旨:
- 1. 地方制度法第31條授權地方立法機關得訂立自治規則,臺南市議會訂立之外送平台自治條例已經行政院核定,在函告無效前屬於有效之法令。司法院大法官1509次會議決議提及自治條例非法官可以聲請釋憲客體,法院自不得審查外送平台自治條例。再從職安法第6條第3項、職安設施規則第325條之1及第286之3條第2項、外送指引第4點第4款及第8點等規定,可見系爭保險屬於地方制度法第18條第5款第2目勞工安全衛生自治事項。
- 2. 自治條例與強制汽車責任保險法均具有法律位階,自治條例 非法院得審查之客體。職安法第6條第3項、職安設施規則第 325條之1及第286之3條第2項、外送指引第4點第4款及第8點 均有系爭保險相關規定,外送平台自治條例第5條將系爭保 險納入並非無憑要屬合理。況且外送平台自治條例第5條是 規定以資歷較佳的外送平台業者以自己費用提供系爭保險, 非以要保人地位訂立保險契約,目的在為外送員提供人身及 財產保險保障,與強制汽車責任保險法第6條第1項、第9條 第1項、第16條第1項規定均無牴觸。
- (二)聲明:原告之訴駁回。
- 22 四、爭點:
 - (一)法院是否受外送平台自治條例第5條系爭保險之規定拘束。
 - 二条争保險是否屬於地方自治事項。
 - (三)被告以外送平台自治條例裁罰原處分有無理由。
- 26 五、本院之判斷
 - (一)事實概要記載之事實,有行政院111年9月6日院臺勞字第 1110026206號核定外送平台自治條例暨意見函文(訴願卷第 46至49頁)、被告111年9月22日府法規字第1111216760B號公 布外送平台自治條例函令(訴願卷第135頁)、國泰產險保戶 卡、強制汽車責任保險電子式保險證(訴願卷第77至122

- 頁)、陳述意見通知書(訴願卷第125頁)、原處分裁處書(訴願卷第59頁)及訴願決定書(訴願卷第7至17頁)等證據為證。
- 二法院得就外送平台自治條例第5條系爭保險之規定表示不同見解:
- 1. 應適用之法令:
- (1)憲法:

01

04

07

08

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

- I第80條:「法官須超出黨派以外,依據法律獨立審判,不受任何干涉。」
- Ⅲ第170條:「本憲法所稱之法律,謂經立法院通過,總統公布之法律。」
- (2)地方制度法:
- I第30條第1、2、3、4項:「(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。(第2項)自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者,無效。(第3項)委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者,無效。(第4項)第1項及第2項發生牴觸無效者,分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。第3項發生牴觸無效者,由委辦機關予以函告無效。」
- **2.**法院大法官第1509次會議議決無關法院是否應受自治條例拘束而不得審查:
 - 司法院大法官第1509次會議議決不受理案件附第1509次會議 決議討論案由一,決議結論為花蓮縣礦石開採特別稅自治條 例第4條及第6條第1項規定,非法官審理案件時,對於應適 用之法律,認為有牴觸法律疑義而得聲請解釋之客體,而為 不受理等語(卷第257頁)。旨在說明不得以上開花蓮縣礦石 開採特別稅自治條例第4條及第6條第1項為聲請解釋客體, 非否決行政法院就自治條例為審查之權。被告引此不受理決 議認行政法院應受自治條例拘束而不得審查乙情,自非可 採。
- 3.外送平台自治條例非憲法第170條法律,法院得表示不同見

解不受拘束:

- (1)憲法為國家最高規範,法律抵觸憲法者無效,法律與憲法有無抵觸發生疑義而須予以解釋時,由司法院大法官掌理(釋字第371號解釋文參照);又憲法第80條明文法官依據法律獨立審判。各機關依其職掌就有關法規為釋示之行政命令,法官於審判案件時,固可予以引用,但仍得依據法律,表示適當之不同見解,並不受其拘束(釋字第216號解釋文意旨參照)。是以法院審判所據者為法律,而憲法所稱之法律係指經立法院通過,總統公布之法律,此見憲法第170條甚明。準此,除憲法與法律以外之其他法規範,法院應得表示不同見解而不受拘束。
- (2)地方制度法第26條第4項規定對於定有罰則之自治條例採行核定制度,足見自治條例之訂立程序,顯與憲法第170條經國會立法之程序有別,是經由地方議會機關制定陳報上級機關核定之自治條例,非憲法第170條所定義之法律,不具有憲法意義之法律位階。又按由地方制度法第30條第1項規定可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,該自治條例既與法律規定抵觸應屬無效,與是否經過核定無涉(最高行政法院95年度判字第1256號判決意旨參照)。故不論外送平台自治條例是否經地方制度法地方制度法第26條第4項核定,或尚未經同法第30條第4項經宣告無效,其均非屬憲法意義之法律,因此對於系爭自治條例第5條之系爭保險規定,有無地方制度法第30條第1項所指與憲法、法律抵觸而無效之情事,法院自得表示不同見解且不受拘束。
- (三)系爭保險非屬地方自治事項:
- 1. 應適用之法令
- (1)憲法:
- I第107條第7款:「左列事項,由中央立法並執行之:五、國籍法及刑事、民事、商事之法律。」
- Ⅲ第108條第13款:「左列事項,由中央立法並執行之,或交由省縣執行之:十三 勞動法及其他社會立法。」

(2)地方制度法:

01

04

08

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

21

22

23

24

25

26

27

28

29

31

- I第2條第2款:「二、自治事項:指地方自治團體依憲法或本 法規定,得自為立法並執行,或法律規定應由該團體辦理之 事務,而負其政策規劃及行政執行責任之事項。」
- Ⅱ第18條第1款第5目:「下列各款為直轄市自治事項:五、關於勞工行政事項如下: (一)直轄市勞資關係。(二)直轄市勞工安全衛生。」
- Ⅲ第26條第4項:「自治條例經各該地方立法機關議決後,如 規定有罰則時,應分別報經行政院、中央各該主管機關核定 後發布。」

(3)勞資爭議處理法

I第5條第1、2、3款:「一、勞資爭議:指權利事項及調整事項之勞資爭議。二、權利事項之勞資爭議:指勞資雙方當事人基於法令、團體協約、勞動契約之規定所為權利義務之爭議。三、調整事項之勞資爭議:指勞資雙方當事人對於勞動條件主張繼續維持或變更之爭議。」

(4)職安法

- I 第6條第3項:「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。」
- (5)職安設施規則
- I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。」
- Ⅱ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。」
- Ⅲ第324條之7:「雇主使勞工從事外送作業,應評估交通、天

候狀況、送達件數、時間及地點等因素,並採取適當措施, 合理分派工作,避免造成勞工身心健康危害。」

Ⅳ第325條之1:「事業單位交付無僱傭關係之個人親自履行外送作業者,外送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條之7之規定。」

(6)外送指引

01

04

08

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

- I第1點:「勞動部為執行職業安全衛生設施規則第286條之3 第2項規定,以供雇主訂定外送作業危害防止計畫,並據以 執行,特訂定本指引。」
- Ⅲ第4點第4款:「第2點所定外送作業危害防止計畫,應包括下列事項:(四)保險種類及額度。」
- Ⅲ第8點:「第4點第4款所定保險種類及額度,為雇主使勞工 從事外送作業,應依附表三提供勞工人身保險及財產保險等 相關保險保障,以保障勞工職業災害權益。」

附表三 保險種類及額度

| 人身保險 | 最低額度 |
|---------------|----------------|
| 團體傷害保險(死亡/失能) | 新臺幣300萬元 |
| 團體傷害保險(傷害醫療) | 實支實付:新臺幣3萬元 |
| | 住院日額:新臺幣1,000元 |

 財產保險
 最低額度

 強制汽車責任保險(死亡/失能)
 新臺幣200萬元

 強制汽車責任保險(傷害醫療)
 每一個人最高新臺幣20萬元

 第三人責任保險
 每一個人傷害新臺幣200萬元

 每一意外事故新臺幣400萬元

- 2. 法院得就外送平台自治條例第5條系爭保險之規定表示不同 見解,系爭保險非地方制度法第18條第5款自治事項:
- (1)地方制度法第2條第2款明文自治事項為依憲法或地方制度法

規定得自為立法並執行,或法律規定應由該團體辦理之事務,而負其政策規劃及行政執行責任之事項。而保險相關法規屬於商事法範疇,依憲法第107條第3款為中央立法並執行之事項。勞動法亦屬由中央立法並執行之,或交由省縣執行之事項,此見憲法第108條第13款甚明。準此可見商事法及勞動法均屬應由中央立法之事項,地方自治團體未因憲法中央與地方之權限劃分而取得商事法及勞動法之立法權。

- (2)地方制度法第18條第5款將勞工行政事項之勞資爭議、勞工 安全衛生列為直轄市自治事項。惟依文義規定僅限於相關之 勞工行政事項。地方制度法雖未明文定義勞資關係及勞工安 全衛生,惟:
- I 勞資爭議部分:參酌勞資爭議處理法第5條已明文規定勞資關係為勞資雙方當事人基於法令、團體協約、勞動契約之規定所為權利義務爭議及對於勞動條件繼續維持或變更之調整事項爭議;且勞資爭議處理法本係為處理勞資爭議所設,相關法令用語為同一解釋適用尚屬合理,故地方制度法第18條第5款將勞工行政事項之勞資爭議應係指勞工與雇主間關於僱傭契約所生權利事項或調整事項之關係而言,不及於勞工或雇主與第三人間之關係。
- Ⅱ勞工安全衛生事項部分:職安法第1條揭示其立法目的是在保障工作者安全及健康,該法與經授權制定之職安設施規則,均係在規範勞動場所之必要安全衛生設備及措施,未提及保險事項。勞動部在111年08月30日依行政程序法第159條第2項以勞職授字第11102048421號修正公布外送指引(卷第259頁),第1點固敘明係為執行職安設施規則第286條之3第2項所制定,然職安設施規則之授權依據即職安法第6條第3項係專指「安全衛生設備與措施」,職安設施規則關於外送是就交通工具及相關設備暨工作分派事項為規範,此見職安設施規則第286之3條、第324條之7規定甚明,均未論及保險事項。而外送指引暨係為執行職安設施規則所制定,其指引內容應以職安設施規則為基礎所生之細節性、具體性之行為措

施,即專注於勞工本人因職業場所或設備因素而直接相關之 安全衛生事項。惟外送指引第4點第4款及第8點關於系爭保 險部分,已逾職安設施規則範疇。且系爭保險理賠對象不包 含駕駛人即外送員本人,難認屬於勞工安全衛生事項。

- Ⅲ綜上所述,勞資爭議與勞工安全衛生事項應均不及於勞工或 雇主與第三人間之關係。而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之受害人,迅速獲得基本保障所 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亡之事故,此見強 制汽車責任保險法第13條規定甚明。非在規範勞工與雇主間 之權利義務事項或調整事項之爭議,也不是規定勞動場所環 境條件相關事項,故系爭保險事涉駕駛人即勞工與交通事故 相對人間權利義務關係,難謂屬於勞資爭議、勞工安全衛生 之勞工行政事項。
- 四系爭保險非地方制度法第18條第5款自治事項詳如前述,縱 認屬自治事項,被告亦不得以原告未以自己費用投保系爭保 險為由裁罰原處分:
- 1. 應適用之法令:

01

04

06

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

- (1)外送平台自治條例
- I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。」
- Ⅲ第5條:「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。」(下列附表財產保險中之「強制汽車責任保險之保險保障(死亡/失能)最低額度200萬元」、「強制汽車責任保險之保險保障

(傷害醫療)最低額度每1人最高20萬元」即系爭保險)

附表

01

04

07

09

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

| 人身保險 | 最低額度 |
|----------------|----------------|
| 團體傷害保險 (死亡/失能) | 新臺幣 300 萬元 |
| 團體傷害保險 (傷害醫療) | 實支實付:新臺幣3萬元 |
| | 門診日額:新臺幣 300 元 |
| | 住院日額:新臺幣1,000元 |

財產保險 最低額度
強制汽車責任保險 (死亡/失能) 新臺幣 200 萬元
強制汽車責任保險 (傷害醫療) 每一個人最高新臺幣 20 萬元
機車第三人責任保險 (附加「營 每一個人傷害新臺幣 200 萬元
業機車附加條款」傷害責任) 每一意外事故新臺幣 400 萬元

(2)強制汽車責任保險法

- I第2條:「強制汽車責任保險(以下簡稱本保險)依本法之規定;本法未規定者,適用保險法之規定。」
- Ⅱ第6條第1項:「應訂立本保險契約之汽車所有人應依本法規 定訂立本保險契約。」
- Ⅲ第9條第1項:「(第1項)本法所稱要保人,指依第六條規定 向保險人申請訂立本保險契約,並負有交付保險費義務之 人。(第2項)本法所稱被保險人,指經保險人承保之要保人 及經該要保人同意使用或管理被保險汽車之人。」
- IV第11條第1、2項:「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別補償基金請求補償之人:(第1項)因 汽車交通事故遭致傷害者,為受害人本人。(第2項)因汽車 交通事故死亡者,為受害人之遺屬;其順位如下:(一)父 母、子女及配偶。(二)祖父母。(三)孫子女。(四)兄 弟姐妹。」
- V第16條:「(第1項)應訂立本保險契約之汽車所有人於申請 發給牌照、臨時通行證或本保險期間屆滿前,應以每一個別 汽車為單位,向保險人申請訂立本保險契約。(第2項)公路

監理機關對於有下列情事之汽車,不得發給牌照、臨時通行證、換發牌照、異動登記或檢驗,惟停駛中車輛過戶不在此限:一、應訂立本保險契約而未訂立。二、本保險有效期間不滿30日。但申請臨時牌照或臨時通行證者,不適用之。」(3)保險法

01

04

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

- I第3條:「本法所稱要保人,指對保險標的具有保險利益, 向保險人申請訂立保險契約,並負有交付保險費義務之 人。」
- Ⅲ第5條:「本法所稱受益人,指被保險人或要保人約定享有 賠償請求權之人,要保人或被保險人均得為受益 人。」
- 2.原處分依外送平台自治條例裁罰,非職安法、職安設施規則 及外送指引,外送平台自治條例第5條系爭保險規定不因外 送指引第4點第4款及第8點之規定即可謂無牴觸法律: 被告固援引職安法第6條第3項、職安設施規則第325條之1及 第286之3條第2項、外送指引第4點第4款及第8點均有系爭保 險相關規定為外送平台自治條例第5條關於系爭保險事項規 定之適法性為說理。但職安法第6條第3項、職安設施規則第 325條之1及第286之3條第2項均未規定保險事項,遑論有使 外送平台業者以自己費用支付其他汽車所有人系爭保險費用 之義務。至外送指引第4點第4款及第8點不具法律性質,外 送平台自治條例以不具法律位階之外送指引第4點第4款及第 8點作為訂立外送平台自治條例第5條系爭保險,自不足以作 為其未抵觸法律之理論基礎。
- 3.外送平台自治條例第5條關於系爭保險部分牴觸強制汽車責任保險法第6條第1項、第9條、第11條: 外送平台自治條例第5條固規定以自己之費用,以外送員為被保險人與受益人,投保系爭保險。雖非明文以外送平台業者為要保人。但依上開規定不僅要求外送平台業者負擔保險費用,亦明文特定被保險人及受益人為外送員。惟強制汽車責任保險法第6條第1項及第9條第1項係以汽車所有人為要保

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人;同法第11條規定得請求保險給付者為受害人及死亡受害人之遺屬;保險法第5條則以被保險人或要保人約定享有賠償請求權之人為受益人。足徵外送平台自治條例第5條要求外送平台其常保險費用,並指定被保險人及受益人為外送員之規定之權利,核與保險法第3條及第5條所規範要保人繳付保險費及指定受益人之權利義務關係相同對達要保人繳付保險費及指定受益人之權利義務關係相同,可請使外送平台業者法律上地位等同實質要保人,已與強制汽車責任保險法第6條第1項及第9條第1項係以汽車所有人為要保人並負有交付保險費義務之規定相悖。且外送平台自治條例第5條指定被保險人及受益人為外送員之規定,限縮被保險人及受益人範圍,也與強制汽車責任保險法第9條第2項、第11條就被保險人及請求保險給付者之規定相左。

- 4.至於強制汽車責任保險法第16條,縱觀全文可知第1項旨在規定投保時間,始會在第2項規定公路主管機關不得發給牌照、臨時通行證、換發牌照、異動登記或檢驗。非在規範強制汽車責任險之要保人,與外送平台自治條例第5條關於系爭保險投保之相關事項不同。另外送平台自治條例第5條系爭保險之規定是否抵觸憲法第107條第3款尚難由法院為違憲與否之審認,附此說明。
- 5.綜上所述,外送平台自治條例第5條關於命外送平台業者出資以外送員為被保險人與受益人,投保系爭保險之規定,除保險費用支付外,更指定被保險人與受益人為外送員,非單純轉嫁保險費負擔,已與強制汽車責任保險法第6條第1項、第9條、第11條牴觸,法院得不受拘束並不予適用。則被告認原告有違反外送平台自治條例第5條規定之違規行為,依外送平台自治條例第17條第1款及裁量基準作成原處分,為無理由。
- (五)綜上所述,外送平台自治條例第5條關於系爭保險之規定非

回 屬地方制度法18條第1款第5目之自治事項,縱屬之也牴觸保 險法第3條,及強制汽車責任保險法第6條第1項、第9條、第 11條規定,法院得不予適用。故被告依外送平台自治條例第 17條第1款及裁量基準作成原處分洵屬無據,訴願決定維持 原處分亦無理由,原告請求撤銷原處分及訴願決定為有理 由,應予准許。

六、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料經本院斟酌後,核與判決不生影響,無一一論述之必要, 併予敘明。

10 七、結論:原處分及訴願決定均撤銷。

11 中 華 民 國 113 年 6 月 24 日 12 法 官 楊詠惠

13 以上為正本係照原本作成。

07

08

19

14 如不服本判決,應於送達後20日內,向本院提出上訴狀並表明上 15 訴理由(原判決所違背之法令及其具體內容,或依訴訟資料可認 16 為原判決有違背法令之具體事實),其未載明上訴理由者,應於 17 提出上訴後20日內向本院補提理由書(上訴狀及上訴理由書均須 18 按他造人數附繕本),並應繳納上訴裁判費新臺幣3,000元;如

20 中 華 民 國 113 年 6 月 24 日 21 書記官 黄怡禎

未按期補提上訴理由書,則逕予裁定駁回上訴。