# 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152號
113年5月22日辯論終結

原　　告　小蜂鳥國際物流有限公司
000000000000000000
代　表　人　陳少勤
訴訟代理人　簡榮宗律師
　　詹義豪律師
　　林羿萱律師
被　　告　臺南市政府勞工局
000000000000000000
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112年9月5日府法濟字第1121128685號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原處分及訴願決定均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：被告認為原告屬於臺南市政府外送平台業者管理自治條例(下稱外送平台自治條例)之外送平台業者。被告查核原告在民國112年4月18日及24日回覆所提供之所屬外送員保險文件及實施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」及「機車第三人責任保險（附加營業機車附加條款)傷害責任最低額度每1人傷害事故200萬，每1意外事故400萬元」保險(下合稱系爭保險)。經原告陳述意見後，被

告認原告為第2次違反外送平台自治條例第5條規定之違規行為，在112年5月23日以南市勞安字第1120654318號函依外送平台自治條例第17條第1款及違反外送平台自治條例事件統一裁量基準(下稱裁量基準)第2點規定裁處罰鍰新臺幣(下同)6萬元(下稱原處分)。原告不服提起訴願，經臺南市政府以112年9月5日府法濟字第1121128685號駁回訴願(下稱訴願決定)。原告不服提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告沒有陳列商家及商品，與UBEREATS等外送平台不同，原告是當客戶提出代買需求時，再為客戶代買其指定商品，向客戶收取的費用是運送費用、代買費用及商品費用。非外送平台自治條例所稱之外送平台業者，不適用外送平台自治條例，無須依外送平台自治條例第5條規定投保系爭保險。

2.強制汽車責任保險法及保險法已經明文要保人為對保險標的有保險利益者且為交付保險費義務之人。但外送平台自治條例第5條卻課與原告繳納保險費之義務，與強制責任保險法第6條第1項及第9條第1項牴觸。

3.其他縣市縱也有外送平台業者自治條例，但沒有要求平台業者投保系爭保險。

㈡聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告有提供購買商品及外送服務，屬於外送平台自治條例之外送平台業者，應依外送平台自治條例第5條規定投保系爭保險。

2.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。職業安全衛生法(下稱職安法)第6條第3項、職業安全衛生設施規則(下稱職安設施規則)第325條之1、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點規定，應以資歷較佳的外送平台業者以自己費用提供系爭保險保障。外送平台自治條例第5條也是要求平台業者以自己費用負擔系爭保險費用，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條及保險法均無牴觸。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠原告是否為外送平台自治條例之外送平台業者。

㈡承上如是，外送平台自治條例第5條規定之系爭保險是否牴觸法律。

五、本院之判斷

㈠事實概要記載之事實，有富邦產物團體傷害保險濟團體健康保險專用要保書(原處分卷第5、6頁)、陳述意見書(原處分卷第31頁)、原處分裁處書(原處分卷第33、34頁)及訴願決定書(原處分卷第43至49頁)等證據可以證明。

㈡原告非外送平台自治條例之外送平台業者：

1.應適用之法令：

⑴外送平台自治條例第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。」

⑵外送平台自治條例第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。」

**附表**

| 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<br>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「營業機車附加條款」傷害責任） | 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. 外送平台自治條例規範之外送平台，依該條例第4條第1款規定為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。準此，平台需兼具「提供消費者購買商品」及「外送服務」之功能。惟經當庭實際操作使用原告之網站，需先選擇車型，分別為機車、廂型貨車（半）、廂型貨車（全）、貨車（1.75噸）、貨車（3.49噸），共5種車型。其中僅機車、廂型貨車（半）、廂型貨車（全）有代收代買服務選項；經選擇機車操作後，需輸入地址，勾選代付代買服務後(亦可不勾選代付代買服務，僅運送物品)，且未提供可選購商品之網頁，必須在備註欄手動輸入商品，點選結帳後也只有依公里計算之運費及代買固定服務費25元，沒有在備註欄手動輸入之商品價格(卷第163至171頁)。可見代收代買服務未與外送服務綁定，消費者仍可只使用託運交寄物品服務，即便選擇代收代買服務，也是由外送員依消費者指示向商店購買，對消費者而言，外送員是代為奔波跑腿與商店締結買賣契約者，非向原告購買其提供之商品。與其他有提供商品選購網頁，並綁定外送服務，且退換貨均與外送平台聯繫之外送平台業者，顯非相同。

㈢原告非外送平台自治條例之外送平台業者，不適用外送平台自治條例相關規定，已如前述。縱認屬外送平台業者，外送平台自治條例第5條之系爭保險非屬自治事項也牴觸法律：

1.應適用之法令

⑴憲法：

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。」

Ⅱ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。」

Ⅳ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。」

⑵地方制度法：

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。」

Ⅳ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。」

⑶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。」

⑷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。」

⑸保險法

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。」

Ⅱ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。」

Ⅲ第90條：「責任保險人於被保險人對於第三人，依法應負賠償責任，而受賠償之請求時，負賠償之責。」

⑹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。」

⑺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。」

⑻外送指引

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。」

Ⅱ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：

⑴憲法為國家最高規範，法律牴觸憲法者無效，法律與憲法有無牴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。

⑵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牴觸應屬無效，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、法律牴觸而無效之情事，法院自得表示不同見解且不受拘束。

3.系爭保險非地方制度法第18條第5款自治事項：

⑴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。

⑵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199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，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。而系爭保險均屬責任保險，保險法第90條規定責任保險人於被保險人對於第三人，依法應負賠償責任，而受賠償之請求時，負賠償之責；另強制汽車責任保險法亦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，所謂汽車交通事故，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。顯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。

4.縱認外送平台自治條例第5條關於系爭保險之規定屬於自治

事項，亦與強制汽車責任保險法第6條第1項、第9條、第11條及保險法第3條、第5條牴觸：

⑴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。但依上開規定不僅只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。

⑵保險法第3條規定要保人指對保險標的具有保險利益，申請訂立保險契約並負有交付保險費義務之人；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。另保險法第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；強制汽車責任保險法第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。足徵外送平台自治條例第5條要求外送平台業者負擔系爭保險之保險費用，並指定被保險人及受益人為外送員之規定，無異課與外送平台自治業者交付保險費之義務，同時賦予其指定被保險人及受益人之權利，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，可謂使外送平台業者法律上地位等同實質要保人，已與保險法第3條暨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，也與保險法第5條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。

⑶從而，外送平台自治條例第5條關於系爭保險之規定牴觸具有憲法第170條法律性質之強制汽車責任保險法第6條第1項、第9條、第11條，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。

㈣綜上所述，原告非外送平台自治條例所欲規範之外送平台業者，無須依外送平台自治條例第5條規定投保系爭保險，且外送平台自治條例第5條關於系爭保險之規定亦非地方制度法第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、第5條，及強制汽車責任保險法第6條第1項、第9條、第11條。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。

七、結論：原處分及訴願決定均撤銷。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　6　　月　　24　　日

法　官 楊詠惠

以上為正本係照原本作成。

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按他造人數附繕本），並應繳納上訴裁判費新臺幣3,000元；如未按期補提上訴理由書，則逕予裁定駁回上訴。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　6　　月　　24　　日

書記官 黃怡禎