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211號
民國114年3月3日辯論終結

原　　告　富胖達股份有限公司
000000000000000000
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
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113年9月5日府法濟字第1131207036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、事實概要：

原告為臺南市外送平台業者管理自治條例（下稱系爭自治條例）第4條第2款所稱之外送平台業者。被告於民國113年3月12日以南市勞安字第1130355111號函（下稱被告113年3月12日函），請原告提供所屬外送員之保險及實施教育訓練相關佐證資料，經原告於113年3月26日以富胖達（法）字第1130326001號函覆（下稱原告113年3月26日函覆）在案。嗣被告查核前開資料後，認原告未依系爭自治條例第5條第1項規定（下稱系爭規定），以自己之費用為所屬外送員投保「強制汽車責任保險（死亡/失能）」、「強制汽車責任保險（傷

害醫療）」、「機車第三人責任保險（附加『營業機車附加條款』傷害責任）（下合稱系爭保險），有違反系爭規定之違規行為，且為第4次以上違反，遂依系爭自治條例第17條第1款、被告處理違反系爭自治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22日南市勞安字第1130612064號裁處書（下稱原處分），裁處原告罰鍰新臺幣（下同）10萬元。原告不服，於訴願後，提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

（一）主張要旨：

1. 系爭自治條例前雖經行政院以111年9月6日院臺勞字第1110226206號函（下稱系爭行政院函）核定，仍非憲法第170條之法律，法院就系爭自治條例是否違憲、違法，得自為審查。況依系爭行政院函所檢附該院有關機關就系爭規定之意見，亦認為與強制汽車責任保險法、勞動部食品外送作業安全衛生指引應以車輛所有人為投保義務人之規定相牴觸。

2. 系爭規定牴觸憲法第107條第3款、強制汽車責任保險法第6條、第9條第1項、第16條第1項及保險法第3條、第17條等規定及憲法法庭111年度憲判字第6號判決意旨，依地方制度法第30條第1項規定，應屬無效：

⑴外送平台業者是否應「強制」為外送員「投保」系爭保險乙事，屬「商事法律」，依憲法第107條第3款規定，為中央立法事項。依憲法法庭111年度憲判字第6號判決意旨，地方自治團體之執行權，應以其轄區為空間範圍，地方轄區外之人、事、物等，原則上即非地方自治立法權所得及之範圍。故地方自治團體就具有全國一致性質之「中央立法事項」，不得另訂牴觸中央法定標準之自治法規，如有牴觸，自治法規即屬無效。強制汽車責任保險法及機車第三人責任保險並未特別限定交通事故之發生地點，然系爭規定之規範效果或適用結果顯會對臺南市轄區外之居民或事物，產生直接、密切之實質影響，因而具全國一致性，

性質上屬中央立法事項，系爭規定自有牴觸憲法第107條規定而屬無效。

⑵依強制汽車責任保險法第9條第1項、保險法第22條規定，系爭保險之保險費係由要保人負有交付義務。系爭規定要求外送平台業者以自己之費用投保，並約定以外送員為被保險人與受益人，係使外送平台業者基於要保人之地位，向保險人訂立系爭保險契約並交付保險費，並非僅單純給付保險費。然強制汽車責任險係課予車輛所有人以要保人之地位向保險人申請訂立保險契約，並負擔交付保險費之公法上義務，無從透過自治條例之規定，將強制投保義務人自車輛所有人變更為外送平台業者。且強制汽車責任保險法第1條明文規定其立法目的在於「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，並維護道路交通安全」，並無被告所稱「由經濟實力較佳且風險承受力較高之第三人參與強制汽車責任保險之風險分擔」相關立法意旨之考量。

⑶依強制汽車責任保險法第6條第1項、第9條第1項及第16條第1項規定，強制汽車責任保險之投保義務人為「汽車所有人」，然外送員提供外送服務所使用之機車並非原告所有，若以原告為要保人投保，將因無保險利益而影響保險契約之效力。況外送員同時與數個外送平台合作之情形相當常見，將產生應以何一外送平台業者為投保義務人之衝突情形。又強制汽車責任保險之被保險人包括「要保人」及「經要保人同意」使用或管理被保險汽車之人，請求權人則可能為「受害人本人」及「受害人之遺屬」，惟系爭規定將強制汽車責任保險之被保險人與受益人限縮為只有「外送員」本人之唯一類型，亦與強制汽車責任保險法第9條第2項及第11條第1項之規定相牴觸。

⑷另依保險法第3條、第17條規定，要保人對於保險標的應有保險利益。原告並非被保險機車之所有權人，對於被保險機車「非」執行外送業務時段所發生之事故，應無負損

害賠償責任之可能性。然系爭規定之財產保險種類「機車第三人責任保險（附加『營業機車附加條款』傷害責任」），要求外送平台業者為外送員投保「全時段」之機車第三人責任保險，原告對於機車第三人責任保險顯無保險利益。且原處分作成時，市場上並無僅就「接單至送餐」特定時段承保之機車第三人責任保險「碎片型」之保單，現實上原告無從為外送員投保。被告依系爭規定要求原告為外送員投保，實已違反期待可能性原則而屬違法。

⑸強制汽車責任保險法及機車第三人責任保險並未特別限定本條交通事故之發生地點，外送員可能跨縣市、跨區執行外送業務，倘外送員平時經常於臺南市以外之縣市執行外送業務，僅偶然至臺南市執行外送業務，原告既無法事先擔任強制汽車責任保險之要保人為外送員駕駛之車輛投保，卻會因外送員偶一進入臺南市執行外送業務之行為，導致原告違反系爭規定而受罰之結果，對於原告自屬過苛。

⑹被告雖指系爭自治條例係為執行職業安全衛生法（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準用同規則第286條之3授權訂定之「外送作業安全衛生指引」（下稱系爭外送指引）第4點第4款及第8點規定。然職安法、職安設施規則前揭規定僅限於防止勞動場所產生危害之安全衛生設備與設施、安全衛生防護設施等，並未包括「保險事項」。系爭外送指引性質上屬於行政指導，該指引第4點第4款及第8點規定雇主應提供系爭保險等相關保險保障，顯違反法律保留情事。

3. 系爭規定與憲法、法律規定牴觸而無效，被告依據無效之系爭規定作成原處分，即屬違法，應予撤銷。

（二）聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1. 系爭自治條例因定有罰則，前經系爭行政院函核定後，被告自同年月22日公布施行迄今。如有牴觸憲法、法律或基於法律授權訂定法規之情事，依地方制度法第30條第4項規定，仍須由行政院函告後，始確定歸於無效。於經行政院函告無效前，並非當然無效。

2. 系爭規定並無牴觸憲法、法律或基於法律授權訂定法規而無效之情事：

⑴系爭規定係為執行職安法第6條第3項及職安設施規則第325條之1準用同規則第286條之3規定授權訂定之系爭外送指引第4點第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送服務契約後，具較佳資力之外送平台業者，應以外送員為被保險人與受益人，以自己之費用，為外送員提供人身保險及財產保險保障。其規範目的，係為保障外送員提供外送服務期間之職業安全，希以完整保險網絡，涵蓋外送員可能面臨之職業安全風險，以保障外送員之權益。職安法既為關注於工作者之安全與健康，更授權制定職安設施規則，顯為規範勞動場所之必要安全衛生設備及措施而生。保險事項雖未明文，惟慮及工作者之安全相關舉措，自應含括其中。各地方自治團體得就該轄區所登記之外送員及所屬之公司、實際外送情形等情為規範，非屬於憲法第107條第3款所規範具全國一致性質之中央立法事項。

⑵系爭規定規範外送平台業者負擔外送員保險費用之義務，屬於地方制度法第18條第5款第2目之「勞工安全衛生」事項，旨在補足現行中央法規對高風險勞動型態之不足，符合地方自治權限。又系爭自治條例屬地方制度法第18條第7款第3目所定之「工商輔導管理」事項，旨在規範外送平台業者之管理，要求外送平台業者對於外送員投保系爭保險，涉及有關保險事項承擔部分責任，除加強工商管理外，兼具提升服務品質及保障消費者權益，臺南市自得於不牴觸中央法規之範圍內，以系爭自治條例為因地制宜之

規範，與地方制度法規定無違。

⑶強制汽車責任保險法第6條第1項及第9條第1項規定，固對要保人概念予以明定，惟保險之制度目的旨在分散團體風險，如能由經濟實力較佳且風險承受力較高之外送平台業者參與強制汽車責任保險之風險分擔，更有助於達成強制汽車責任保險法之立法目的，非不得由系爭自治條例予以補足。

⑷系爭規定僅係要求外送平台業者應負擔外送員之系爭保險費用，並未強令外送平台業者應擔任要保人，無變動強制汽車責任保險法第6條第1項、第9條第1項規定。外送員得向保險人申請訂立強制汽車責任保險契約並負交付保險費義務而為要保人，然該保險費須由外送平台業者給付予訂立強制汽車責任保險契約之外送員，此觀系爭自治條例第5條第2項規定，並未包含強制汽車責任保險即明。被告於實際執行案件調查及裁處時，僅要求外送平台業者提出系爭保險繳費證明及責任保險投保資料。故系爭規定課予之作為義務，僅要求外送平台業者以自己之費用，為外送員提供系爭保險，外送平台業者非以要保人地位與保險人訂立保險契約，自無從產生各平台業者為投保義務人之衝突情形。系爭規定應無違背強制汽車責任保險法、保險法關於保險利益之認定，並非無效。

⑸保險相關法規屬商事法之範疇，而商事法主要係在規範私人間之權利義務關係，性質上多為任意規定而非強行規定，諸多規定得由私人間另訂約定予以補充或變更。保險法第3條雖規定要保人應對於保險標的物具有保險利益，然保險利益並非不得以其他法規予以創設。系爭自治條例主要在規範外送平台業者與外送員間的權利義務關係，透過成立強制汽車責任保險契約保障外送員之權益，立法技術上當然以外送員為被保險人藉以連結強制汽車責任保險法之規定，與強制汽車責任保險法第9條第2項規定並無牴觸。另系爭規定所指以外送員為受益人之要件，並非被告

裁罰之理由，因外送員倘因汽車交通事故遭致傷害，其即為受害人本人，得依強制汽車責任保險法第11條第1項規定請求保險給付，故系爭規定並無強制外送員擔任受益人之意。

⑹強制汽車責任保險法第6條第1項、第9條及保險法第3條、第17條規定，係針對特定保險契約的設定條件，並非全面排除其他保險形式的存在，我國保險實務向來承認團體保險之效力。「保險利益」並非絕對適用於所有保險契約，而應視保險種類及性質而定，團體保險即為此例外之一。系爭規定要求外送平台業者為外送員投保之保險，性質上屬於團體保險，故其要保人與被保險人之定義與關係，應依團體保險之保險單條款為認定，而非受限於強制汽車責任保險法所定義之要保人與被保險人，亦不受保險法所規定之保險利益要件所拘束，系爭規定並未牴觸前揭法律規定。

⑺外送平台業者可透過技術手段（如地理圍欄、預先登記工作範圍等）來達成系爭自治條例要求外送平台業者對外送員之工作區域之掌控能力，無原告所稱因外送員跨區作業而增加業者履行義務之困難，且保險商品市場化設計亦能適應此需求。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷

（一）如事實概要欄所載之事實，有系爭行政院函暨檢附之該院有關機關意見（本院卷第317至320頁）、被告113年3月12日函（本院卷第419至421頁）、原告113年3月26日函覆（本院卷第423至448頁）、原處分（本院卷第37至39頁）及訴願決定（本院卷第43至54頁）等證據可以證明。

（二）應適用之法令

1.憲法：

⑴第107條第3款：左列事項，由中央立法並執行之：三、國籍法及刑事、民事、商事之法律。

⑵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：

⑴第2條第2款：本法用詞之定義如下：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。

⑵第18條第5款第2目：下列各款為直轄市自治事項：五、關於勞工行政事項如下：(二)直轄市勞工安全衛生。

⑶第18條第7款第3目：下列各款為直轄市自治事項：七、關於經濟服務事項如下：(三)直轄市工商輔導及管理。

⑷第25條：直轄市得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例。

⑸第26條第4項前段：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。

⑹第30條第1、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。

3.系爭自治條例：

⑴第2條：本自治條例適用對象為於本市從事外送服務之外送平台業者及其外送員。

⑵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。

⑶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。

附表:

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

財產保險	最低額度
強制汽車責任保險（死亡/失能）	200萬元
強制汽車責任保險（死亡/失能）	每一個人最高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200萬元
	每一意外事故400萬元

4.職安法第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：

⑴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。

⑵第286條之3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。

⑶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.系爭外送指引：

⑴第1點：勞動部為執行職安衛生規則第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。

⑵第2點：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，使勞工確實使用，並訂定外送作業危害防止計畫據以推動。

⑶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。

⑷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）	300萬元
團體傷害保險（傷害醫療）	實支實付：3萬元
	住院日額：1,000元

財產保險	最低額度
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
第三人責任保險	每一個人傷害200萬元
	每一意外事故新臺幣400萬元

7.強制汽車責任保險法：

⑴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。

⑵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。……。（第2項）前項汽車所有人未訂立本保險契約者，推定公路監理機關登記之所有人為投保義務人。（第3項）第一項汽車有下列情形之一者，以其使用人或管理人為投保義務人：一、汽車牌照已繳還、繳銷或註銷。二、汽車所有人不明。三、因可歸責於汽車使用人或管理人之事由，致汽車所有人無法管理或使用汽車。（第4項）本保險之投保義務人應維持保險契

約之有效性，於保險契約終止前或經保險人依第18條第1項規定拒絕承保時，應依本法規定再行訂立本保險契約。

⑶第9條：（第1項）本法所稱要保人，指依第6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。

⑷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。

8.保險法：

⑴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。

⑵第4條：本法所稱被保險人，指於保險事故發生時，遭受損害，享有賠償請求權之人；要保人亦得為被保險人。

⑶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。

⑷第17條：要保人或被保險人，對於保險標的物無保險利益者，保險契約失其效力。

⑸第22條第1項前段：保險費應由要保人依契約規定交付。

（三）經查：

1.法院得於個案中審查系爭自治條例是否有牴觸憲法、法律而屬無效情事，不受其拘束：

⑴按「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」，地方制度法第30條第1項定有明文。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，該自治條例罰則既與法律規定牴觸，依地方制度法第30條第1項規定，該自治條例罰則規定應屬無效，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）；次按地方自治條例非屬憲法第170條所定義之法律，行政法院審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方自治條例，自有權審查該條例之規範內容有無地方制度法第30條第1項所規定之情事（最高行政法院111年度上字第167號判決參照）；又自治條例不具憲法第170條所定義之法律意義，行政法院具有審查地方自治條例之權限，亦經最高行政法院110年度上字第331號判決、111年度再字第5號判決、112年度再字第21號等多則判決所肯認。

⑵是被告以原告有違反系爭自治條例之系爭規定情事而為裁罰，然原告主張系爭規定有地方制度法第30條第1項之牴觸憲法、法律情事，而有無效與否之爭執。則承前所述，系爭自治條例既非屬於憲法第170條所定義之法律，本院自有權且應先審查系爭自治條例之系爭規定及其罰則規定有無牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規之情事，始能認定原處分之合法性，不因系爭自治條例是否業經行政院核定或宣告無效而有不同。

2. 保險相關法規屬於憲法第107第3款規定之商事法律，應由中央立法並執行之：

保險契約主體牽涉保險人、要保人、被保險人、受益人，其中保險人為經營保險事業之各種組織，於保險契約成立時，有保險費之請求權，在承保危險事故發生時，負擔賠償之義務。依強制汽車責任保險法第3條規定、保險法第12條規定，保險之主管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法範疇，依憲法第107條第3款規定，屬於應由中央立法並執行之事項。

3. 系爭保險之相關保險事項有強制汽車責任保險法、保險法之相關法律規定得資依循，被告不得另以投保事項屬於地方自治事項為由，另行訂定與前開法律規定牴觸之自治條例：

⑴被告稱系爭規定屬於地方制度法第18條第5款第2目「直轄市勞工安全衛生」、同法條第7款第3目「直轄市工商輔導及管理」之直轄市自治事項等語。而關於直轄市之「勞工

安全衛生」、「工商輔導及管理」自治事項，固得依地方制度法第25條規定，就該自治事項制定自治法規，經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布為自治條例。如規定有罰則時，則依同法第26條第4項規定，經各該地方立法機關議決後，分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發布。然因保險相關法規屬於商事法範疇，依憲法第107條第3款規定，本即應由中央立法並執行之，直轄市不得自行訂定與憲法、法律或基於法律授權法規牴觸之自治條例。系爭保險事涉保險人、要保人、被保險人、受益人、保險給付請求權人等間就交通事故所生之權利義務關係，保險相關事項既已有強制汽車責任保險法、保險法之相關法律規定得資依循，即非屬地方自治團體得以投保事項屬於直轄市「勞工安全衛生」、「工商輔導及管理」自治事項為由，另行制訂與強制汽車責任保險法、保險法相牴觸之自治條例。何況外送平台業者與外送員間於實務上多為承攬關係，而非勞雇關係，系爭規定所保障顯非屬於地方制度法第18條第5款第2目規定之「直轄市勞工安全衛生」自治事項。另依系爭規定文義觀之，亦非就外送平台業者本身所從事商業營業活動內容之輔導及管理所為之規定，自亦非屬於地方制度法第18條第7款第3目規定之「工商輔導及管理」自治事項。

⑵又職安法乃為防止職業災害，保障工作者安全及健康所制訂。職安法第6條第3項就雇主所需符合必要之安全衛生設備與措施之標準及規則，授權訂定職安設施規則。為使事業單位從事外送作業有所依循，職安設施規則第286條之3第2項規定，從事外送作業勞工人數在30人以上之雇主，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。勞動部為執行職安設施規則第286條之3第2項規定，而制定系爭外送指引。復參酌系爭外送指引第2點規定「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，使勞工確實使用，並訂定外送作業危害防止計畫據以推動。」，可認職安法、職安設施規則、系爭外送指引前揭規定，其規範目的乃為使事業單位從事外送作業人數在30人以上之雇主，應制訂關於必要之安全衛生設備與措施之外送作業危害防止計畫並據為執行，並未及於事業單位應居於要保人之地位，以外送員為被保險人及受益人，投保系爭保險事項部分。則事業單位交付無僱傭關係之個人親自履行外送作業者，依職安設施規則第325條之1準用同規則第286條之3第2項應訂定之外送作業危害防止計畫，亦應不及於事業單位應居於要保人之地位，以外送員為被保險人及受益人，投保系爭保險事項部分。縱依系爭外送指引第4點第4款及第8點所定外送作業危害防止計畫，應包括保險種類及額度；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之規定，亦應區辨個案情形、保險種類等有無該規定適用之可能，始能課予外送平台業者應負之義務，使其擔負應負之行政責任。並非率爾以其為執行系爭外送指引第4點第4款及第8點規定，即訂定系爭規定及系爭自治條例第17條第1款之罰則規定。以本件情形而言，外送平台業者就外送員之投保系爭保險並無保險利益，本即無從居於要保人之地位，以外送員為被保險人及受益人，投保系爭保險（詳下述），則系爭規定強命外送平台業者應以自己之費用，以外送員為被保險人及受益人，投保系爭保險，違反者即依系爭自治條例第17條第1款規定裁處罰鍰，顯屬不當。

4. 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條、第16條第1項及保險法第3條、第17條之規定牴觸，依地方制度法第30條第1項規定，系爭規定及其罰則規定應屬無效：

⑴法律適用包括法律的解釋與涵攝，除解釋及確定法規構成要件之涵義及規範之範圍外，並包含案件的事實與法定構

成要件是否該當之涵攝過程。依系爭規定文義觀之，系爭規定課予外送平台業者應負之義務究竟為何？被告於答辯（一）、（二）狀均陳稱：系爭規定僅要求外送平台業者「以自己之費用」，為外送員「提供」系爭保險，外送平台業者「非」以「要保人」地位與保險人「訂立」保險契約，而「僅」係為外送員「支付相關費用」等語（本院卷第258、326頁）。詎其後於本院審理時改稱：如果外送員已經有投保，由外送平台業者繳費。如果外送員沒有投保，就要由外送平台業者擔任要保人為外送員投保，並繳納保險費。也就是保險契約只需要保一次，要保人可以是外送員，也可以是外送平台業者等語（本院卷第368至369頁）；另又以答辯（三）狀稱：系爭規定要求外送平台業者為外送員投保之保險，性質上屬於團體保險，故其要保人與被保險人之定義與關係，應依團體保險之保險單條款為認定等語（本院卷第377頁）。顯然系爭規定要求外送平台業者負擔之義務，究竟僅應提供系爭保險之保險費用即可，抑或除應提供系爭保險保險費用外，尚須居於要保人之地位為外送員投保系爭保險，此連身為系爭自治條例主管機關之被告均無法清楚解釋系爭規定之涵義及規範之範圍，遑論以案件事實涵攝判斷與系爭規定構成要件是否該當。

⑵依系爭規定「外送平台業者應『以自己之費用』，『以外送員』為『被保險人與受益人』，『投保』系爭保險」之文義觀之，顯除課予外送平台業者交付保險費用之義務外，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、第22條第1項前段、強制汽車責任保險法第6條、第9條、第16條第1項、保險法第4、5條所規範要保人訂立保險契約、繳付保險費、要保人指定被保險人、受益人之權利義務關係相同，故系爭規定實質上使外送平台業者法律上地位等同系爭保險要保人，並非單純轉嫁保險費用負擔。被告以系爭自治條例第5條第2項，僅規定外送平

台業者應將人身保險契約之副本交予外送員收執，不包含系爭保險契約副本，辯稱系爭規定並未課予外送平台業者擔任要保人與保險人訂立保險契約之義務等語。不僅就外送平台業是否居須於要保人地位投保系爭保險乙節前後所述矛盾，更何況副本由何人收執，亦非判斷外送平台業者是否為要保人之標準。若依被告所述，系爭規定不要求外送平台業者須居於要保人地位投保系爭保險，卻強制要求保險契約以外之第三人即外送平台業者須出資支付保險費用，顯與強制汽車責任保險法第9條第1項、保險法第3條所稱「要保人」始「負有交付保險費義務」之規定相悖，增加強制汽車責任保險法、保險法所無之規定。且於外送平台業者不擔任保險契約要保人之情況下，強行要求其應支付保險費用，實務上應如何查核外送員是否確實投保？若外送員未確實投保，其責任歸屬又該如何？再以本件情形而言，被告113年3月12日函以特定外送員名單要求原告提供其等保險資料，依原告113年3月26日函覆資料顯示，該些外送員（扣除查無任何合作及已終止合作之外送員）均有投保強制汽車責任保險，有其等保險資料（本院卷第419至448頁）可佐。則於此情形下，已足以保障該些外送員於執行外送服務期間之權益，再強令外送平台業者須支出保險費用，豈不多此一舉？外送平台業者有無出資保險費，實與保障外送員外送服務期間權益無涉。故被告稱系爭規定不要求外送平台業者須居於要保人地位投保系爭保險，僅需以自己之費用支付保險費用，不僅與系爭規定文義不符，且與保障外送員執行外送服務業務權益意旨無涉。

⑶是系爭規定依其文義，顯然係使外送平台業者居於要保人地位投保系爭保險。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規定，原則上為汽車所有人，例外則可能為公路監理機關登記之所有人或汽車之使用人、管理人。依一般實務

慣例，外送平台業者並不會提供車輛予外送員駕駛，外送平台業者既非外送員所駕駛車輛之所有人、使用人、管理人，更非公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前揭規定牴觸。

⑷又保險法第3、17條規定，要保人須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，對於保險標的物無保險利益，保險契約將失其效力。強制汽車責任保險法第9條第1項規定，要保人指依同法第6條申請訂立保險契約並負有交付保險費義務之人（原則為汽車所有人，例外為公路監理機關登記之所有人或汽車之使用人、管理人）。強制汽車責任保險法第16條第1項規定，應訂立保險契約之汽車所有人，應以每一個別汽車為單位向保險人申請訂立保險契約。又強制汽車責任保險法第9條第2項規定，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。保險法第4條規定，被保險人，指於保險事故發生時，遭受損害，享有賠償請求權之人；要保人亦得為被保險人。保險法第5條規定，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。另系爭自治條例第2條則規定，以「於臺南市從事外送服務之外送平台業者及其外送員」為適用對象。是依前揭規定，外送平台業者就系爭保險之保險利益，應限於對於在臺南市從事外送服務之所屬外送員，駕駛外送平台業者所有或提供使用之車輛，在臺南市從事外送服務時，始有保險利益，外送平台業者基於此才有居於要保人之地位投保系爭保險，並指並外送員為系爭保險被保險人、受益人之可能。然依一般外送員之職業特性，其駕駛之車輛並非外送平台業者提供，合作外送服務之對象亦未限於同一外送平台業者，甚或僅偶一為之接單，外送員亦可能跨縣市執行外送服務業務，甚且外送員於執行外送服務期間內或外，均有可能發生交通事故。

縱外送員於執行外送服務期間內發生交通事故，外送平台業者是否須負賠償責任，亦需視其與外送平台業者間所簽訂外送服務契約之權利義務關係約定，及外送員是否駕駛外送平台業者承保之車輛在臺南市從事外送服務而定，自難逕認外送平台業者對於外送員之投保系爭保險均具有以要保人地位投保之保險利益。外送員若未使用外送平台業者提供之車輛，顯無成為被保險人之可能，遑論指定外送員為受益人。是依現行系爭保險態樣，原告依法並無居於要保人地位與保險人簽訂系爭保險契約之保險利益，即無從事先針對外送員駕駛之車輛以原告自己之名義投保。然系爭規定卻不論外送平台業者與外送員間之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有無保險利益等，即強命外送平台業者應以要保人身分出資，以外送員為被保險人及受益人，投保系爭保險，顯與保險法第3、17條、強制汽車責任保險法第6條、第9條、第16條第1項規定牴觸。被告固再稱保險利益並非不得以其他法規予以創設，或稱系爭規定要求外送平台業者為外送員投保之保險，性質上屬於團體保險，要保人不必然對保險標的具備保險利益等語，惟此與前述投保保險需有保險利益之保險法第3、17條規定不符，自均不足為採。

⑸至於被告為佐證其論據，雖提出臺南市政府法制處委請兩位學者教授出具之鑑定意見書、法律意見書為佐。然系爭自治條例之系爭規定是否有違反地方制度法第30條第1項規定而無效之情事，本應由法院於個案中審查，不因系爭自治條例是否經行政院核定而有不同。況且該鑑定意見書、法律意見書並非經法院囑託出具，出具意見之過程亦未使原告為意見陳述，自無從逕採為對原告不利之認定。

⑹從而，本院審查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條、第9條、第16條第1項及保險法第3條、第17條之規定牴觸，則系爭規定及其罰則規定依地方制度

法第30條第1項規定，應屬無效，不予適用。

5.綜上所述，被告認為原告有違反系爭規定情事，而依系爭自治條例第17條第1款作成原處分，然系爭規定及其罰則規定既有前述牴觸強制汽車責任保險法及保險法規定而無效之情形，則原處分依據無效之系爭規定及其罰則規定予以裁罰，即有違誤。訴願決定未予糾正，亦有未合。原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。

五、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。

六、結論：原告之訴有理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　3　　月　　31　　日

法　官　顏珮珊

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀，上訴狀並應記載上訴理由，表明關於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，其未表明上訴理由者，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）。如未按期補提上訴理由書，則逕以裁定駁回上訴。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　3　　月　　31　　日

書記官　洪儀珊