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64號
113年7月31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2月5日府法濟字第1130205295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、爭訟概要：

原告為臺南市政府外送平台業者管理自治條例(下稱外送平台自治條例)所稱之外送平台業者。被告於民國112年4月24日以南市勞安字第1120478993號函（下稱112年4月24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4月24日以富胖達（法）字第1120424001號函（下稱112年4月24日函）回覆被告。經被告查核原告函復之資料後，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（死亡/失能）、強制汽車責任保險（傷害醫療）及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），經通知原告陳述意見後，被告仍認原告有違反外送平台自治條例第5條規定之違規行為，遂於112年5月23日以南市勞安字第1120653143號函，依外送平台自治條例第17條第1款裁處原告罰鍰新臺幣（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113年2月5日府法濟字第1130205295號駁回訴願（下稱訴願決定）。原告爰提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠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，而外送平台業者非汽機車所有人，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，可見外送平台業者非單純支付保費，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。又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業者為投保義務人等語。

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.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條是規定以資力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項規定均無牴觸等語。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、兩造之爭點：

㈠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？

㈡系爭保險是否屬於地方自治事項？

㈢被告依外送平台自治條例作成原處分有無理由？

五、本院之判斷：

㈠應適用之法令：

1.憲法

⑴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。」

⑵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。」

⑶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。」

⑷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：「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：「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。」

⑶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；其餘除法律或縣規章另有規定外，直轄市法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院備查；縣（市）規章發布後，應報中央各該主管機關備查；鄉（鎮、市）規約發布後，應報縣政府備查。」

⑷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。」

3.外送平台自治條例

⑴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）	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（死亡/失能）	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

4.勞資爭議處理法

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。」

5.職安法

第6條第3項：「前二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。」

6.職安設施規則

⑴第1條：「本規則依職業安全衛生法第六條第三項規定訂定之。」

⑵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三十人以上，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；於勞工人數未滿三十人者，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，應留存三年。」

⑶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。」

⑷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二百八十六條之三及第三百二十四條之七之規定。」

7.外送指引

⑴第1點：「勞動部為執行職業安全衛生設施規則第二百八十六條之三第二項規定，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4點第4款：「第二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。」

⑶第8點：「第四點第四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

8.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。」

⑶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。」

⑷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。」

⑸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三十日。但申請臨時牌照或臨時通行證者，不適用之。」

9.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。」

㈡經查，如爭訟概要欄所載之事實，有原處分裁處書(本院卷第31至32頁)、訴願決定書(本院卷第37至47頁)、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(本院卷第209至212頁)、被告112年4月24日函（訴願卷第201至202頁）、被告111年9月22日府法規字第1111216760A號公布外送平台自治條例函令(訴願卷第203至207頁)、原告112年4月24日函(訴願卷第211至213頁)、南山人壽投保證明及強制汽車責任保險電子式保險證(訴願卷第214至231頁)等在卷可稽，堪信為真正。

㈢法院得於個案中附帶審查自治條例是否牴觸憲法及法律，不受其拘束：

按法官依據法律獨立審判，憲法第80條定有明文，故依法公布施行之法律，法官應以其為審判之依據，不得認定法律為違憲而逕行拒絕適用。惟憲法之效力既高於法律，法官有優先遵守之義務，法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，應許其先行聲請解釋憲法，以求解決，為司法院釋字第371號解釋闡釋甚明。依此解釋文意旨之反面推理，法官於具體個案審判時，就個案所適用位階低於法律之法規命令、自治團體自治條例及自治規則等，當可附帶審查是否牴觸憲法及法律，並於確信法規命令、自治團體自治條例及自治規則牴觸法律或憲法時，表明適當見解，不受其拘束（臺北高等行政法院109年度訴字第546號判決理由參照）。又「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)。查原處分乃依據外送平台自治條例而作成，原告不服原處分而為爭訟，本院自得於個案中附帶審查外送平台自治條例有無牴觸憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例等情形，進而於個案中作成適法之判斷，不因外送平台自治條例是否業經核定或宣告無效而有不同，應先說明。

㈣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款明文規定，自治事項指地方自治團體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，憲法第108條第13款規定甚明。準此，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爭議及勞工安全衛生，但查：

⑴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款所定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。

⑵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，也均未提及保險事項。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，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。而外送指引既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。

⑶從而，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。

㈤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條第1項固係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。上開規定雖非明文以外送平台業者為要保人，但不僅要求外

送平台業者應負擔保險費用，亦明文特定被保險人及受益人為外送員。再者，保險契約，應以保險單或暫保單為之；保險費應由要保人依契約規定交付；依本法第43條規定簽發保險單或暫保單，須與交付保險費全部或一部同時為之，保險法第43條、第22條第1項及保險法施行細則第4條第1項、第2項分別定有明文，是依上開規定，取得保險契約之人應為給付保險費之要保人。而外送平台自治條例第5條第2項規定「外送平台業者應將前項人身保險契約之副本交予外送員收執，並於外送員提供外送服務契約有效期間內，維持保險契約之效力。」益徵外送平台自治條例第5條係要求外送平台業者應作為要保人投保系爭保險，並於取得保險契約後交付副本予外送員。

⑵保險法第3條、第17條規定，要保人係以對保險標的具有保險利益為前提，對於保險標的具有保險利益者，始得向保險人申請訂立保險契約，而為該保險契約之要保人，若要保人對保險標的無保險利益者，保險契約失其效力。然查，外送員係平台業者之獨立承攬人，其承攬契約關係僅係雙方就提供外送服務及服務報酬進行約定，實與責任保險之損害賠償責任無涉，自難認平台業者對外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益，而得擔任要保人為外送員投保責任保險。亦即，原告對於外送員因執行外送業務致第三人死亡、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強制汽車責任險。是系爭自治條例第5條第1項與保險法第3條規定即有牴觸。

⑶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。則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，無異課予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。

⑷從而，外送平台自治條例第5條關於系爭保險之規定牴觸經立法院通過，總統公布之保險法第3條、第5條、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。

㈥原告遵守外送平台自治條例第5條規定客觀上不具期待可能性：

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、傷害未具有保險利益，無法以要保人之身分為外送員投保強制汽車責任險。而依中華民國產物保險商業同業公會112年5月26日(112)產汽字第122號函（訴願卷第283至284頁）可知，目前市場係提供「汽車保險營業機車附加條款」之第三人責任保險商品供外送員投保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強制汽車責任保險商品，且保險公司亦可能因風險等因素，而婉拒整批向保險公司投保之情形，縱原告欲以要保人名義為外送員投保強制汽車責任保險亦無從投保。

2.外送平台自治條例第2條規定，係以「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，然外送員可能跨縣市、跨區執行外送業務。且原告依法無法擔任強制汽車

責任保險之要保人，已如前述，自無從事先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保險，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，導致原告違反外送自治條例第5條第1項之規定而受罰之結果，對於原告自屬過苛，應認有難以歸責於原告之情形。

㈦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屬地方制度法18條第5款之自治事項，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。

㈧本件判決基礎已經明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，一併說明。

六、結論：原處分及訴願決定均撤銷。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　8　　月　　28　　日

法　官 李明鴻

以上正本與原本無異。

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，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，逕以裁定駁回。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　8　　月　　28　　日

書記官 吳　天