最　高　行　政　法　院　判　決

112年度上字第819號

上　訴　人　有限責任高雄市凱旋計程車運輸合作社

代　表　人　吳建楚

訴訟代理人　張志偉　律師

被 上訴 人　高雄市政府交通局

代　表　人　張淑娟

上列當事人間公路法事件，上訴人對於中華民國112年9月28日高雄高等行政法院111年度訴更一字第34號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、原判決廢棄。

二、訴願決定及原處分關於註銷牌照缺額部分均撤銷。

三、第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理　由

一、爭訟概要：

㈠上訴人以合作社組織經營計程車客運服務業，其於民國107年12月24日召開第7屆第41次理事會，會中決議同意訴外人○○○等5人申請入社，並分別遞補出社社員即訴外人○○○等5人牌照缺額之議案，且於108年1月24日分別報請高雄市政府社會局（下稱高雄市社會局）及被上訴人備查。前開決議同意入社部分，經高雄市社會局同意備查在案，然被上訴人就遞補牌照缺額審查結果，關於入社新社員○○○遞補出社社員○○○牌照缺額部分，因○○○於入社期間戶籍遷出合併改制前之高雄市，已不具高雄市汽車運輸業經營資格，且其汽車運輸業營業執照、計程車牌照業經原管轄機關即高雄市監理處於96年8月30日逕行廢止及註銷，遂作成108年2月13日高市交運監字第10831749100號函（下稱原處分一）略以：被遞補之出社社員○○○於96年間，因計程車駕

駛人執業登記證已被高雄市政府警察局（下稱高雄市警察局）為廢止處分在案，其汽車運輸業營業執照已由高雄市監理處於96年9月18日（被上訴人嗣於訴願期間更正為96年8月30日）依法逕行廢止，依高雄市計程車運輸合作社設置管理自治條例（87年6月26日公布，原名稱為高雄市計程車運輸合作社設置管理辦法，89年10月25日更名為高雄市計程車運輸合作社設置管理自治條例，並於91年2月25日修正，下稱系爭自治條例）第5條第1項（原處分一漏載第1項）第2款、91年12月12日修正發布之高雄市計程車運輸合作社社員牌照遞補審查作業要點（下稱91年牌照遞補要點）第4點規定，○○○牌照缺額遞補期限為106年9月17日（被上訴人嗣於訴願期間更正為106年8月29日），該牌照缺額已逾期未遞補而逕行註銷，無法再被遞補。上訴人不服原處分一關於逕行註銷○○○之牌照缺額部分，提起訴願，經高雄市政府109年7月31日高市府法訴字第10930768700號訴願決定（下稱訴願決定一）駁回。

㈡上訴人另於108年4月22日召開第7屆第46次理事會，會中決議同意訴外人○○○等5人申請入社，並遞補出社社員即訴外人○○○等5人牌照缺額之議案，且於108年4月23日分別報請高雄市社會局及被上訴人備查。前開決議同意入社部分，經高雄市社會局同意備查在案，然被上訴人就遞補牌照缺額審查結果，關於入社新社員○○○遞補出社社員○○○牌照缺額部分，因○○○之計程車牌照已於96年11月5日辦理一般報廢（無需執行註銷），遂作成108年4月30日高市交運監字第10834913600號函（下稱原處分二，與原處分一合稱原處分）略以：被遞補之出社社員○○○因計程車駕駛人執業登記證已被高雄市警察局廢止處分在案，其汽車運輸業營業執照已由高雄市監理處於98年1月16日（被上訴人嗣於訴願期間更正為98年1月23日）依法逕行廢止，依系爭自治條例第5條第1項（原處分二漏載第1項）第2款、91年牌照遞補要點第4點規定，○○○牌照缺額遞補期限為108年1月15

日（被上訴人嗣於訴願期間更正為108年1月22日），該牌照缺額已逾期未遞補而逕行註銷，無法再被遞補。上訴人不服原處分二關於逕行註銷○○○之牌照缺額部分，提起訴願，經高雄市政府109年7月31日高市府法訴字第10930768800號訴願決定（與訴願決定一合稱訴願決定）駁回。

㈢上訴人仍然不服，合併提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分關於註銷牌照缺額部分均撤銷，並求為判決上訴人可以由新社員遞補原處分之牌照缺額。案經高雄高等行政法院（下稱原審）109年度訴字第354號判決（下稱前審判決）駁回。上訴人提起上訴，經本院110年度上字第678號判決廢棄前審判決，發回原審更為審理。嗣原審重新審理後，上訴人乃變更聲明為：訴願決定及原處分關於註銷牌照缺額部分均撤銷。經原審以111年度訴更一字第34號判決（下稱原判決）駁回後，上訴人猶未甘服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯均引用原判決所載。

三、原判決駁回上訴人之訴，係以：

㈠高雄市之計程車運輸合作社（下稱計程車合作社）社員於喪失計程車運輸合作社設置管理辦法（下稱計程車合作社管理辦法）第13條各款所定資格，其營業車輛牌照遭公路主管機關依同辦法第18條第2項第4款規定註銷而產生缺額時，合作社所面臨社員減少狀況，與社員遭合作社「除名」或「自請出社」情形完全相同。因此，被上訴人以目的性擴張解釋為規範漏洞填補，針對此種情形認有遞補制度之適用。至於遞補期間之起算日，參酌交通部108年6月10日交路字第1080011807號函釋（下稱108年6月10日函釋）意旨，應以公路主管機關對社員廢照及註銷牌照之日起算。

㈡上訴人前曾以99年1月20日亞太計合字第099003號函（下稱99年1月20日報備函）、同年11月1日亞太計合字第099032號函（下稱99年11月1日報備函），分別將訴外人○○○等17人（含○○○）及○○○經上訴人社務會議通過同意出社等

情，連同名冊一併報請高雄市社會局、高雄市監理處予以備查。對高雄市監理處而言，其並非合作社主管機關，此備查程序之目的，僅係為使其知悉上訴人合作社社員有所異動，俾便事後於必要時得採行與合作社主管機關即高雄市社會局勾稽聯繫或其他監督方法之行政管理措施，與社員是否發生出社之法律效果無涉。是以，高雄市監理處就上訴人之「申辦合作社社員出社案」，分別以99年1月20日高市監三字第0990001718號函（下稱99年1月20日備查函）、99年11月3日高市監三字第0990028407號函（下稱99年11月3日備查函），於主旨處表明備查知悉上訴人辦理○○○等社員、○○○社員出社案之申請，且於說明欄就計程車管理之相關法規，提醒、告知上訴人相關行政資訊，並未對具體事件產生規制作用或形成一定之法律關係，故非屬行政處分，而係觀念通知。

㈢高雄市監理處99年1月20日備查函、99年11月3日備查函本應正確提醒、告知牌照缺額遞補期限為「社員廢照及註銷牌照之日起10年內」，卻誤載為「本件發文之日起10年內」。惟高雄市監理處上開2備查函既為觀念通知，本無信賴保護原則之適用。何況，上訴人並非僅於99年間辦理上開2次合作社社員出社案，而係持續不斷、經常性辦理合作社社員出入社及牌照遞補事宜，且被上訴人於101年11月、12月間，就訴外人○姓、○姓駕駛所領汽車運輸業營業執照廢止案，均以副本函知上訴人有關廢止營業執照、所領牌照已繳回，缺額遞補新社員期限至該廢照案發文之日起10年內為之乙情，堪認上訴人斯時即已得知正確之行政資訊，是其主觀上對於遞補牌照相關法令及行政實務實已有認識，且有期待可能性，對高雄市監理處99年1月20日備查函、99年11月3日備查函錯誤之說明已無信賴可言等語，為其判斷之基礎。

四、本院查：

㈠公路法第39條之1第1項規定：「計程車牌照應依照縣、市人口及使用道路面積成長比例發放。」此係藉由限量發行牌照

政策以抑制計程車無限成長，維繫國內計程車市場之安定性，保障現有執業計程車駕駛員的基本工作權及避免國內交通及社會治安繼續惡化（該條立法理由參照，汽車運輸業管理規則第91條之2第1項亦有相同規定）。又依公路法第56條第2項、汽車運輸業管理規則第91條、第91條之1及第92條等規定，個人欲以駕駛計程車為業，除依汽車運輸業管理規則第92條規定符合優良駕駛，得申請個人經營計程車客運業外，否則即須受僱於計程車客運業（即交通公司或車行）、自備汽車參與計程車客運經營（即靠行）或為計程車合作社社員，先予敘明。

㈡交通部為規範計程車合作社籌設程序、核准籌備與廢止核准核備之要件、社員資格條件等事項，依公路法第56條第2項規定之授權會同內政部訂有計程車合作社管理辦法，其第13條規定：「申請加入計程車運輸合作社為社員應具下列資格：一、設籍組織區域內。二、領有當地有效之營業小客車駕駛人執業登記證或經查證已考取執業登記證尚未領證者。三、持有有效職業駕駛執照者。」第17條規定：「（第1項）已領有個人經營計程車客運業營業執照申請加入計程車運輸合作社者，合作社應報請該管公路主管機關於其原領行車執照及牌照登記書上，登記合作社名稱，不另發牌照。（第2項）前項社員退出合作社或喪失社員資格時，合作社應報請該管公路主管機關於其原領行車執照及牌照登記書上，登記退社時間，原發牌照不予註銷。」第18條規定：「（第1項）未領有汽車運輸業營業執照及牌照之社員，其汽車運輸業營業執照（格式如附件三）及牌照之請領，由合作社檢具社員名冊及社員執業登記證，向該管公路主管機關申請。（第2項）前項社員有下列情事之一者，應廢止其汽車運輸業營業執照並註銷其營業車輛牌照：一、有合作社法第13條規定情事之一者（註：該條有關社員之消極資格限制，主管機關考量宜由各合作社審酌其業務特性，於章程中明定，而不於該法明定，故已於100年6月15日刪除）。二、

死亡。三、除名。四、喪失本辦法第13條應具備資格之一者。五、自請退社。」第20條規定：「計程車運輸合作社新加入社員所需營業之車輛由社員自備，每一社員以一輛為限。公路主管機關應於牌照登記申請書及行車執照登載該社員為車輛產權所有人，並註記所屬合作社名稱。」第21條規定：「計程車運輸合作社成立後社員如有入社或退社時，應提理事會通過後，檢附理事會議紀錄連同合作社社員增減月報清冊（格式如附件四），報請該管合作社主管機關及公路主管機關備查。」高雄市政府為輔導與管理轄區內計程車合作社之申設與運作，依計程車運輸合作社設置管理要點（於84年9月13日頒布，93年9月8日廢止後，交通部另訂定前揭計程車合作社管理辦法）第19點規定制定系爭自治條例，其第2條第1項規定：「計程車運輸合作社之社員，應具備下列各款資格：一、設籍本市。二、年齡25歲以上。三、持有小型車職業駕駛執照。四、持有營業小客車駕駛人執業登記證。五、社員必須自備車輛，每一社員以一車為限。」第5條第1項規定：「計程車運輸合作社社員有下列情事之一者，應予出社：一、在執業中有汽車運輸業管理規則第93條第1款至第6款規定之情事者。二、喪失第2條之資格者。三、自請退社。四、除名。五、死亡。六、有第3條之情事者。」由上開規定可知，計程車合作社之會員資格設有一定條件，即應設籍在組織區域內，持有職業駕駛執照，並領有營業小客車駕駛人執業登記證，且其所需營業之計程車由社員自備，每一社員以一輛為限（高雄市轄內計程車合作社尚有年齡之限制），解釋上該等條件需於社員期間始終具備，否則一旦喪失社員資格，因無法提供小客車出租載客之服務，將無法達成前揭計程車合作社經營型態之立法目的。又社員牌照之請領，由計程車合作社檢具社員名冊及社員執業登記證，向該管公路主管機關申請，因此社員遭合作社除名或自請退社者，除非有計程車合作社管理辦法第17條之情形，公路主管機關自應註銷其營業車輛牌照，合作社所屬之

牌照即因註銷而喪失，並無合作社社員退社後得申請遞補牌照缺額之相關規定。

㈢改制前高雄市政府為因應上開公路法第39條之1規定之施行，並考量轄內計程車合作社因社員除名、出社，牌照遭註銷，將導致合作社規模縮減、營運困難等不良結果，為輔導合作社健全發展，維持其經營規模，設計給予寬限期由新入社社員遞補出社社員牌照之制度，乃於87年11月20日發布「高雄市計程車運輸合作社社員遞補作業要點」（下稱87年社員遞補要點），其第4點規定遞補新社員之期限，自核備社員出社之日起3個月為之，並得展延1次以3個月為限，逾期逕行註銷該缺額。上開87年社員遞補要點於91年12月12日修正全文並更名為91年牌照遞補要點，其中第2點規定：「高雄市各計程車運輸合作社之社員，經除名或自請出社時，所屬運輸合作社得提報新增社員准予請領牌照以遞補該除名或出社社員原牌照缺額。但領有個人經營計程車客運業營業執照之社員除名或出社，其牌照缺額不得遞補。」第4點前段規定：「牌照缺額遞補期限，自本府社會局核備除名或社員出社之日起10年內遞補之，逾期逕行註銷。」（將牌照遞補期限自3個月延長至10年）。嗣高雄縣、市合併後，復訂定高雄市政府計程車運輸合作社社員牌照遞補審查要點（下稱101年牌照遞補要點，已於110年11月15日廢止），其第3點及第4點規定遞補之新社員資格、入社程序、領照等相關事項，悉依計程車合作社管理辦法及系爭自治條例規定辦理；另於第6點規定計程車牌照缺額遞補期限為10年，逾期未遞補者，由被上訴人逕行註銷之。再者，有關牌照缺額遞補規定，依前述91年牌照遞補要點第2、4點及101年牌照遞補要點第3、4、6點規定，僅於「除名」、「自請出社」2種情形得於10年內遞補之，對於其他原因出社者則無規定。惟如前所述，當合作社社員喪失資格時，因該社員客觀上已不能合法有效參與合作社共同經營，且社員身分關係已消滅而應予出社，故合作社亦面臨社員減少的狀況，此與社員遭合

作社「除名」或「自請出社」之情形完全相同，基於避免合作社因社員減少、規模縮減，致衍生經營管理問題之考量，兩者並無差別處理之必要，故牌照缺額遞補相關要點規範顯有法律漏洞存在。準此，高雄市之計程車合作社社員於喪失計程車合作社管理辦法第13條各款所定之資格時，其營業車輛牌照遭公路主管機關依同辦法第18條第2項第4款規定註銷而產生缺額時，為免過度影響計程車合作社之經營，被上訴人以目的性擴張之解釋方式進行規範漏洞之填補，針對此類情形亦准予為牌照缺額之遞補，對於高雄市之計程車合作社而言亦屬有利，應予尊重，於法並無不合。

㈣91年牌照遞補要點第4點及101年牌照遞補要點第3點明定之遞補情況為社員「遭合作社除名」或「自請出社」2類，其遞補期限為「社會局核備除名或社員自請出社之日起10年內」。而高雄市之計程車合作社社員喪失計程車合作社管理辦法第13條各款所定之資格時，其營業車輛牌照遭公路主管機關註銷而產生缺額時，被上訴人既以目的性擴張之解釋方式進行規範漏洞之填補，針對此類情形亦准予為牌照缺額之遞補，惟有關遞補期間自何時起算，因無相關規定規範，仍有疑義。被上訴人於107年12月13日就「喪失資格之社員牌照缺額遞補之起計日，是否就是公路主管機關依計程車合作社管理辦法第18條第2項廢照及註銷牌照之日？或牌照缺額遞補之起計日仍須俟該合作社依上開管理辦法第21條規定完成提報主管機關退社除名程序後才能開始起計？」等疑義，雖曾函詢交通部，經交通部以108年6月10日函釋表示：「說明：……二、有關合作社填充社員之起算日疑義一節：……㈡申請加入計程車運輸合作社為社員者，倘有前揭辦法第18條第2項所列各款死亡、除名、喪失本辦法第13條資格之一、自請退社等社員時，公路主管機關除應廢止其汽車運輸業營業執照並註銷其營業車輛牌照外，並依同辦法第22條第2項規定，通知合作社及合作社主管機關，爰合作社填充社員之起算日期應以公路主管機關對社員廢照及註銷牌照之日

起算。……」衡諸計程車合作社社員之汽車運輸業營業執照、營業車輛牌照須經廢止及註銷後，始會產生牌照缺額可供遞補，從而被上訴人以計程車合作社管理辦法第18條第2項廢止營業執照並註銷牌照之日起算原社員牌照缺額遞補期限，尚屬合理正當。再者，當計程車合作社社員已不具備法定社員資格，客觀上即無法參與共同經營，若以營業執照經廢止或牌照經註銷後即開始起算10年之缺額遞補期間，將能有效促使計程車合作社積極確認該社員是否仍具備法定社員資格、是否仍然持續參與經營，儘快另覓社員以維繫合作社之運作，以避免計程車合作社將此類已無可能參與共同經營之人長期置放於社員名單內，刻意拖延向主管機關報請備查，試圖延長遞補期間之起算時點，則遞補期限將無限延伸，勢必造成公路法明文規定之牌照管制制度形同虛設，明顯違背立法者之原意。原判決以被上訴人對於社員因喪失計程車合作社管理辦法第13條所定資格之一，而遭公路主管機關依同辦法第18條第2項第4款規定註銷牌照，其牌照缺額遞補期限起計日已經交通部108年6月10日函釋，且無違相關法令規定，而認該函釋於此情形得予適用，經核亦無違誤。

㈤經查，○○○、○○○原為上訴人之社員，嗣○○○於入社期間戶籍遷出合併改制前之高雄市，已不具高雄市汽車運輸業經營資格，且其汽車運輸業營業執照、計程車牌照業經高雄市監理處於96年8月30日逕行廢止及註銷；○○○之計程車牌照則於96年11月5日辦理一般報廢（無須執行註銷），汽車運輸業營業執照則於98年1月23日廢止。其後，上訴人分別以99年1月20日報備函、99年11月1日報備函分別將○○○等17人（含○○○）及○○○經上訴人社務會議通過同意出社乙情，連同名冊一併報請高雄市社會局及高雄市監理處予以備查。高雄市監理處則分別以99年1月20日備查函、99年11月3日備查函回覆上訴人略以：「主旨：貴社申辦○○○君等17人出社案（詳如名冊），業已備查，請查照。說明：……四、本次申請出社社員……○○○君……96年8月3

日（應為30日）經廢止汽車運輸業營業執照在案；其缺額得遞補新社員，『期限至本件發文之日起10年內為之』，逾期逕行註銷其缺額。」「主旨：貴社申辦○○○君出社案，業已備查，請查照。說明：……二、本次出社社員○○○君停業中，原領牌、執照已辦理報廢登記，所領汽車運輸業營業執照業於98年1月23日經本處廢止；其缺額得遞補新社員，『期限至本件發文之日起10年內為之』，逾期逕行註銷其缺額。」又上訴人於107年12月24日召開第7屆第41次理事會，會中決議同意○○○等5人申請入社，並遞補出社社員○○○等5人牌照缺額之議案，復於108年1月24日報請高雄市社會局及被上訴人備查；上訴人另於108年4月22日召開第7屆第46次理事會，會中決議同意○○○等5人申請入社，並遞補出社社員○○○等5人牌照缺額之議案，且於108年4月23日分別報請高雄市社會局及被上訴人備查。之後，被上訴人認上訴人所為之牌照缺額遞補均已逾10年期限，遂分別以原處分一、二註銷該牌照缺額等情，為原審依職權所確定之事實，核與卷內證據相符，堪為裁判基礎。

㈥依計程車合作社管理辦法第4條、第5條、第16條、第21條及系爭自治條例第9條、101年牌照遞補要點第2點、第3點、第6點、91年牌照遞補要點第4點規定可知，合作社申設、歇業或解散、社員資格、入出社事項，有管轄權之權責機關為合作社主管機關即社會局；汽車運輸業營業執照及牌照之請領、註銷、遞補事項，有管轄權之權責機關則為公路主管機關，原為高雄市監理處，後改為被上訴人。而查，上訴人99年1月20日報備函、99年11月1日報備函既係「申辦合作社社員出社案」，並非向高雄市監理處「申請遞補缺額」，故高雄市監理處作為當時公路主管機關，所為之「備查」僅係單純表示知悉上訴人合作社社員生有異動情形，並不對具體事件產生規制作用或形成一定之法律關係，自非行政處分，是原判決認定前揭高雄市監理處99年1月20日備查函、99年11月3日備查函並非行政處分等語，尚無違誤。然而，如前所

述，高雄市之計程車合作社社員喪失計程車合作社管理辦法第13條各款所定之資格，其營業車輛牌照遭公路主管機關註銷而產生缺額時，被上訴人係以目的性擴張之解釋方式進行規範漏洞之填補，針對此類情形亦准予為牌照缺額之遞補，惟因被上訴人係以目的性擴張之解釋方式進行規範漏洞之填補，則有關遞補期間應自何時起算，因無相關規範，而產生疑義，但高雄市監理處既為當時牌照之請領、註銷、遞補事項之權責機關，就上訴人僅係申辦合作社社員出社案之報備函，基於權責機關之地位，於前開備查函之說明欄載明○○○及○○○之社員牌照缺額遞補期限應自該等備查函發文之日起算，亦即，被上訴人以該函文向上訴人提醒、告知10年遞補期限之起算日，以促請上訴人於該期限內完成遞補之申請，並實現輔導合作社健全發展，維持其經營規模之行政目的，是被上訴人此舉核屬行政程序法第165條規定之行政指導性質。

㈦被上訴人認上訴人於108年1月24日、108年4月23日分別報請由○○○、○○○遞補○○○、○○○之牌照缺額時，均已逾10年之缺額遞補期限，係以營業執照經廢止或牌照經註銷後即開始起算10年之缺額遞補期間，惟此與高雄市監理處99年1月20日備查函、99年11月3日備查函之意旨不符，是上訴人據此主張其係信賴高雄市監理處99年1月20日備查函、99年11月3日備查函之內容，而於該備查函發文之日起10年內之108年1月24日、108年4月23日申請遞補，故並未逾10年之缺額遞補期間等語。而查，原判決雖依據上訴人107、108年間辦理出社、牌照缺額遞補之會議紀錄及向被上訴人報備之相關函文暨被上訴人101年11月30日高市交運監字第10136700000號函（○姓駕駛，下稱101年11月30日函）、101年12月5日高市交運監字第10136788500號函（○姓駕駛，下稱101年12月5日函），論斷：上訴人係持續不斷、經常性辦理合作社社員出入社及牌照遞補事宜，且被上訴人於101年11月、12月間，就○姓、○姓駕駛所領汽車運輸業營業執照廢

止案，均以副本函知上訴人有關廢止營業執照、所領牌照已繳回，缺額遞補新社員期限至該廢照案發文之日起10年內為之乙情，堪認上訴人於101年11月、12月間已得知正確之行政資訊（即牌照缺額遞補期限為「社員廢照及註銷牌照之日起10年內」），是其主觀上對於遞補牌照相關法令及行政實務已有認識，且有期待可能性，對高雄市監理處99年1月20日備查函、99年11月3日備查函已無信賴可言，自不能於108年間依法申請遞補牌照缺額時，再執高雄市監理處上開2備查函所提供之錯誤資訊來主張信賴保護或適用回復原狀以免除其遲延遞補期間之責。準此，○○○及○○○等2人之牌照缺額遞補期限應分別自高雄市監理處於96年8月30日及98年1月23日廢止該2人汽車運輸業營業執照及註銷營業車輛牌照時起算，而分別於106年8月29日及108年1月22日即已屆滿。從而，上訴人分別於108年1月24日及同年4月23日向被上訴人申請遞補上開缺額時，被上訴人依91年牌照遞補要點第4點規定（101年牌照遞補要點第6點亦有相同規定），以原處分一、二逕行註銷○○○及○○○之牌照缺額，於法並無違誤等語，固非無見。惟查：

1.行政程序法第8條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」司法院釋字第525號解釋理由書亦闡述：「法治國為憲法基本原則之一，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎，……」等語。又信賴保護原則之成立，須符合以下要件：1.信賴基礎，即必須有一表示國家意思之行政行為存在，以為信賴之基礎；2.信賴表現，即當事人確因信賴意思表示的效力而展開具體信賴行為，包括運用財產及其他處理行為；3.值得保護的正當合法信賴，即當事人之信賴必須無行政程序法第119條所列各款信賴不值得保護之情形，始有信賴保護原則之適用。再者，行政程序法第8條規定係規範於總則章，適用於同法第2

條第1項所稱之各種行政行為，與該法第117條、第119條，以及第126條連結第123條第4款及第5款規定，限於授予利益行政處分之撤銷及廢止不同。易言之，行政程序法第8條既係以「行政行為」為規範客體，故縱然為行政程序法第165條規定之行政指導，原則上亦應保護人民正當合理之信賴。因此，倘行政機關指導之內容明確，且人民信賴該內容，並據而為一定作為或不作為，且無信賴不值得保護之情形，則亦有可能產生信賴利益，而受信賴保護，只是受信賴保護之程度或方式須依個案情形為不同考量。

2.查上訴人前以99年1月20日報備函及同年11月1日報備函分別將○○○等17人及○○○經上訴人社務會議通過同意出社等情，連同名冊一併報請高雄市社會局及高雄市監理處予以備查，高雄市監理處並分別以99年1月20日備查函、99年11月3日備查函回覆上訴人，且該2備查函之說明欄均載明「其缺額得遞補新社員，期限至本件發文之日起10年內為之，逾期逕行註銷其缺額」等情，已如前述。當時，被上訴人針對計程車合作社社員喪失計程車合作社管理辦法第13條各款所定之資格，其營業車輛牌照遭公路主管機關依同辦法第18條第2項第4款規定註銷而產生缺額時，亦准予為牌照缺額之遞補，然此作法係目的性擴張解釋91年牌照遞補要點第4點之結果，則在交通部未為108年6月10日函釋前，關於此類情形，其遞補期限之起計日，並無相關規範，而有疑義，此觀上訴人尚於107年12月13日就此疑義函詢交通部即明。因此，高雄市監理處就此類情形參照91年牌照遞補要點規定之精神，於備查○○○、○○○出社（類同「遭合作社除名」或「自請出社」2類情形）時，以99年1月20日備查函、99年11月3日備查函通知上訴人「其缺額得遞補新社員，期限至本件發文之日起10年內為之，逾期逕行註銷其缺額」等語，尚屬合理。是以，上訴人在規範不明確之情形下，主張其信賴高雄市監理處99年1月20日備查函、99年11月3日備查函之內容，分別依上開備查函之告知，於該備查函發文之日起10

年內之108年1月24日、同年4月23日向被上訴人報備由入社新社員○○○遞補出社社員○○○之牌照缺額；入社社員○○○遞補出社社員○○○之牌照缺額等語，洵非無據。而依原判決所認定之事實，復無行政程序法第119條所列各款信賴不值得保護之情形，且對公益無重大之危害，是本件自有信賴保護原則之適用。至上訴人107、108年間辦理出社、牌照缺額遞補之會議紀錄及向被上訴人報備之相關函文，雖能證明上訴人於107至108年間持續不斷、經常性辦理合作社社員出入社及牌照遞補事宜，惟經常辦理前開事務，與是否知悉汽車運輸業營業執照遭廢止、營業車輛牌照遭註銷，其遞補之期間應自何時起算，尚屬有間；另被上訴人101年11月30日函、101年12月5日函固係告知上訴人有關○姓、○姓駕駛所領之牌照已繳回，其缺額得遞補新社員，「期限至本件發文之日起10年內為之，逾期逕行註銷其缺額」乙情，然揆諸該函文之用語，仍係通知上訴人「期限至本件發文之日起10年內為之，逾期逕行註銷其缺額」，與高雄市監理處99年1月20日備查函、99年11月3日備查函通知之遞補期限相較，尚難明確區分其法效之不同。準此，原判決以前揭理由認定上訴人已無信賴保護原則之適用，顯有違背經驗法則、論理法則之違背法令情事。

3.再者，改制前高雄市政府為因應公路法第39條之1規定之施行，並考量轄區內計程車合作社因社員除名、出社，牌照遭註銷，將導致合作社規模縮減、營運困難等不良結果，為輔導合作社健全發展，維持其經營規模，乃設計給予寬限期由新入社社員遞補出社社員牌照之制度。而揆諸91年及101年之牌照遞補要點，並無如同110年10月8日發布施行之高雄市計程車運輸合作社社員牌照遞補審查作業準則（下稱110年作業準則）第8條規定，將公告註銷之牌照數額以公開抽籤方式，由上一年度12月份牌照滿額之合作社代理遞補之駕駛人提出申請，故於110年作業準則施行前，逾遞補期限之牌照缺額是否註銷，尚無涉及合作社間之競爭問題。本件上訴

人既係信賴高雄市監理處99年1月20日備查函、99年11月3日備查函之告知，分別於該備查函發文之日起10年內之108年1月24日、同年4月23日向被上訴人報備由入社新社員○○○遞補出社社員○○○之牌照缺額；入社社員○○○遞補出社社員○○○之牌照缺額，且上訴人之信賴利益應受到保護，而揆諸此牌照缺額遞補之信賴利益，復非屬財產性質，而保留上訴人之牌照缺額，亦不影響合作社間之競爭情形，且對於限量發行牌照之政策，亦無重大之危害，反而對於牌照遞補制度之設計，係要輔導合作社健全發展，維持其經營規模之行政目的有所助益。而對於上訴人而言，亦不會因牌照缺額被註銷，而規模變小，影響營運。準此，權衡前開公、私益之結果，堪認上訴人依高雄市監理處99年1月20日備查函、99年11月3日備查函之告知，於發文之日起10年內向被上訴人報備由入社新社員遞補出社社員之牌照缺額，應已符合規定，被上訴人即不得認定○○○、○○○之牌照缺額，已逾10年之缺額遞補期限，應予註銷。從而，原判決認定上訴人對高雄市監理處99年1月20日備查函、99年11月3日備查函已無信賴可言，故上訴人分別於108年1月24日及同年4月23日向被上訴人申請遞補上開缺額時，被上訴人認已逾10年之缺額遞補期限，以原處分一、二逕行註銷○○○及○○○之牌照缺額，於法並無違誤等情，依上說明，於法尚有未洽。

五、綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，既有上述違背法令之情形，且有影響判決結果，上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為有理由。又本件依原判決確定之事實，本院已可自為判決，爰將原判決廢棄，並將訴願決定及原處分關於註銷牌照缺額部分均撤銷。

六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　11　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成
法官　高　愈　杰
法官　楊　坤　樵
法官　李　明　益
法官　林　秀　圓

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異
中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　11　　日
書記官　蕭　君　卉