最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第570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113年8月6日高雄高等行政法院112年度訴字第441號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、上訴人於民國112年6月21日召開第9屆第11次理事會，會中決議同意柯政彰申請入社，且遞補出社社員洪守文牌照缺額之議案，爰依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年遞補作業準則）第4條規定於112年6月21日分別報請高雄市政府社會局（下稱社會局）備查及向被上訴人請領遞補牌照。經社會局以112年7月3日高市社人團字第1125382400號函同意備查。惟經被上訴人審查後，發現洪守文之計程車駕駛人汽車執業登記證，已被高雄市政府警察局交通警察大隊（下稱交通大隊）以100年11月17日高市警交字第1000096365號函（下稱100年11月17日函）廢止而喪失合作社社員資格，其汽車運輸業營業執照及營業車輛牌照亦經合併改制前高雄市監理處（下稱監理處，改制後現為交通部公路局高雄市區監理所）於100年12月22日以高市監運字第1000033041號函（下稱100年12月22日函）依計程車運輸合作社設置管理辦法（下稱管理辦法）第18條第2項規定

陳報廢止，並於101年1月3日繳銷回收營業車輛牌照。據此，被上訴人乃於101年2月10日以高市交運監字第10130637800號函（下稱101年2月10日函）逕行廢止洪守文之汽車運輸業營業執照。嗣經被上訴人依110年遞補作業準則第7條規定，核認洪守文牌照缺額遞補期限為111年2月9日，爰以112年7月6日高市交運監字第11242630702號函（下稱原處分）復上訴人略謂：㈠洪守文之牌照缺額已逾期未遞補，逕行註銷之，無法再被遞補；㈡就上訴人陳報除名社員名冊部分，則由原107年7月31日高市交運監字第10737698100號函（下稱107年7月31日函）復上訴人（當時上訴人名稱為有限責任高雄市亞太計程車運輸合作社）「洪守文經核准牌照缺額得遞補期限自社會局核備除名之日（107年7月2日）起10年內為之」，更正為「洪守文汽車運輸業營業執照於101年2月10日依法逕行廢止」。上訴人不服，循序向高雄高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，訴請撤銷訴願決定及原處分關於註銷牌照缺額部分，及被上訴人應准許上訴人遞補洪守文牌照缺額，並自判決確定之日起算原缺額牌照剩餘期限。經原審112年度訴字第441號判決（下稱原判決）駁回，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及原判決理由，均引用原判決所載。

三、本院按：

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。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，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。

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，會同內政部訂有管理辦法第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、有合作社法第十三條規定情事之一者。二、死亡。三、除名。四、喪失本辦法第十三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。」改制前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，依交通部與內政部於84年9月13日會銜頒布計程車運輸合作社設置管理要點（93年9月8日廢止後，交通部另訂定前揭管理辦法）第19點規定另制定高雄市計程車運輸合作社設置管理自治條例（下稱系爭自治條例），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、年齡二十五歲以上。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九十三條第一款至第六款規定之情事者。二、喪失第二條之資格者。三、自請退社。四、除名。五、死亡。六、有第三條之情事者。」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，除非有管理辦法第17條之情形外，公路主管機關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，並無合作社於社員退社後，尚得申請遞補牌照缺額的相關規定。

㈢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，設計給予寬限期由新入社社員遞補出社社員牌照之制度，並非為使計程車合作社有固定數量社員牌照，放寬計程車牌照發放而賦予計程車合作社遞補牌照缺額的利益時，仍得依其規範內容審查是否符合所定請求權要件。依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，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。嗣於91年12月12日修正全文並更名為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），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十年內遞補之，逾期逕行註銷。」（牌照遞補期限自3個月延長至10年）。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點仍規定經社會局核備除名或社員自請出社之牌照缺額，得檢附所列文件遞補；第4點規定遞補的新社員資格、入社程序、領照等相關事項，悉依管理辦法及系爭自治條例規定辦理；第6點規定計程車牌照缺額遞補期限，係自社會局核備除名或社員自請出社之日起算10年，逾期未遞補者，由被上訴人逕行註銷之。前揭牌照缺額遞補規定，歷來僅明文於「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，系爭自治條例第5條第1項第2款且規定應予出社以消滅社員身分關係，合作社因此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」之情形並無不同，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管理辦法第13條各款所定之資格時，其營業執照遭廢止且車輛牌照遭註銷而產生缺額時，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亦屬有利，尚無違法可言。

㈣101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

作社社員於自請出社或遭合作社除名前，業已喪失管理辦法第13條各款所定之資格，經廢止其營業執照並註銷牌照而產生缺額時，被上訴人既以目的性擴張之解釋方式為規範填補，就此類情形准予遞補牌照缺額，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年間就「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運輸合作社設置管理辦法第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？」等疑義曾函詢交通部，經交通部108年6月10日交路字第1080011807號函（下稱108年6月10日函）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、營業車輛牌照經廢止及註銷後，始生牌照缺額可供遞補，被上訴人因認以管理辦法第18條第2項規定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，亦有其合理正當性。再者，當計程車合作社社員已不具備法定社員資格，縱使尚未完成退社或遭除名以解消與計程車合作社之社員關係，客觀上已無法參與共同經營，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，違背立法者之原意。故被上訴人就喪失法定資格社員的牌照缺額，雖准予比照101年牌照遞補要點第3點規定以遞補缺額，但10年遞補期限之計算，經參採交通部108年6月10日函見解及上開管制考量，以管理辦法第18條第2項規定之廢止營業執照並註銷牌照之日起計，應未違反相關法令，尚屬合理正當。

㈤高雄市政府於110年10月8日訂定發布110年遞補作業準則，其中第4條第1項規定：「合作社社員有設置管理辦法第十八條第二項所列各款情形之一而產生牌照遞補缺額時，除同條項第三款除名及第五款自請退社情形應先經本府社會局備查外，合作社得檢附下列文件向主管機關請領牌照之遞補：一、社員計程車駕駛人執業登記證影本。二、社員職業駕駛執照影本。三、切結書。」第7條規定：「（第1項）合作社之牌照缺額遞補期限，應自廢止汽車運輸業營業執照並註銷其營業車輛牌照之日起十年內遞補之；逾期未遞補者，由主管機關逕行註銷之。（第2項）主管機關應於每年四月公告上一年度註銷牌照數額。」第8條第1項規定：「前條經公告註銷之牌照數額，以公開抽籤方式，由上一年度十二月份牌照滿額之合作社代理遞補之駕駛人提出申請，中籤者應於抽籤結果公告後四個月內完成缺額遞補。」就計程車合作社得申請缺額的遞補事由，除維持原有規定外，且將前述比照適用的情形予以明文，同時就10年遞補期限之起計日，由退社、除名而將社員關係消滅情形報經社會局核准之日起計之標準，一致更易為產生缺額可資遞補之日，亦即均自前社員經廢止營業執照並註銷牌照之日起算；另新增前開缺額因逾期未遞補遭註銷者，得以公開抽籤方式由滿額合作社申請遞補，使轄區內營運之計程車規模，不致因遞補缺額遭註銷而更加縮減。110年遞補作業準則所定遞補期限起計日標準雖與其前不同，惟就納入被上訴人之前准予比照適用之情形，屬於新增對計程車合作社有利之規定，而非已有法規之變

更。且被上訴人將牌照遞補期限起計日均一致調整，亦係因應歷來運作現況為合理管制之考量，不生牴觸母法之問題，被上訴人自得據以適用。從而，於110年遞補作業準則訂定發布後提出牌照缺額遞補申請，應直接適用該作業準則第4條有關遞補規定，針對遞補期限之起計日，被上訴人逕依該作業準則第7條第1項規定以前社員經廢止營業執照及註銷牌照發生之日為準，於上訴人可合理期待其行使權利之情形下，亦於法相合。

㈥經查，上訴人前社員洪守文之計程車駕駛人汽車執業登記證業經交通大隊100年11月17日函廢止而喪失合作社社員資格，其汽車運輸業營業執照及營業車輛牌照亦經監理處100年12月22日函依管理辦法第18條第2項規定陳報廢止，並於101年1月3日繳銷回收營業車輛牌照。被上訴人據以101年2月10日函逕行廢止洪守文之汽車運輸業營業執照等情，為原審依法所確定之事實，核與卷內證據相符。原判決並論明：依110年遞補作業準則第7條第1項規定，合作社之牌照缺額遞補期限，應自廢止汽車運輸業營業執照並註銷其營業車輛牌照之日起10年內遞補之；逾期未遞補者，由主管機關逕行註銷之。有關洪守文之牌照缺額，上訴人應自101年2月10日起至111年2月9日止之期間內申請遞補，始符前揭規定。惟上訴人迄至112年6月21日始向被上訴人申請遞補牌照缺額，則無論依91年、101年牌照遞補要點或110年遞補作業準則，均已逾10年期限之規定，是原處分逕行註銷洪守文之牌照缺額，並認為無從遞補缺額，於法並無違誤。上訴人雖主張依101年牌照遞補要點，有關遞補時效期限起算時點為自社會局核備除名或社員自請出社之日起算10年內遞補之，社會局核備洪守文除名之日為107年7月2日，故未逾10年云云，洵不足採。

㈦本件上訴人將社員鄭耀宗等45人之除名名冊，報請社會局及被上訴人備查，經被上訴人以107年7月31日函回復，於該函說明二之後半段，就牌照缺額遞補期限載以：「自本府社會

局核備除名之日（107年7月2日）起10年內為之，逾期逕行註銷其缺額（如附件）」等語，被上訴人以107年7月31日函復時，除對所報社員變動狀況表明備查之旨，另就與社員異動應辦者無關之事項，亦即高雄市政府自行建構的牌照缺額遞補制度，另告知上訴人得申請遞補缺額，及遞補期限之具體起計日、逾期被上訴人將逕行註銷該缺額等內容。此部分既與上訴人社員異動應報請備查之程序，並不相干，更非對上訴人已有申請遞補缺額之回復，自不生牌照缺額遞補期限因此增長或縮短之法律效果，不屬行政處分，原判決認其非屬行政處分，結論並無不合。上訴意旨主張：被上訴人係依101年牌照遞補要點作成107年7月31日函，對牌照缺額遞補期限有確認等規制力，為行政處分，上訴人得據以主張遞補缺額之權利，並未逾期，原審對同一事件之資格認定是行政處分，對該資格之期間卻認定為非行政處分，割裂解釋標準何在，已有判決理由不備之違法。又原審109年度訴字第386號判決，對被上訴人函載「其缺額得遞補新社員，依據交通部上開函，期限自本局前開廢止之日起10年內為之，逾期逕行註銷其缺額」，係認屬行政處分，本件卻為不同認定，顯有理由矛盾之違法云云，自不可採。

㈧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。被上訴人107年7月31日函有關提醒、告知上訴人尚有牌照缺額遞補制度可資比照援用，並具體說明10年遞補期限、起計日計算標準，暨逾期缺額恐遭註銷而無法獲益部分，固可認係對上訴人有關缺額之個案遞補權利如何行使之行政指導，然非屬行政處分之性質。有關交通部108年6月10日函明確表示「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」之意旨，被上訴人前以108年12月16日高市交運監字第10847698100號函通知上訴人時，上訴人當已知悉牌照缺額遞補係自廢止營業執照並註銷牌照之日起計10年遞補期限，上訴人嗣並就該遞補期限問題於原審提起109年度訴字第386號行政訴訟事件（原審於111年4月26日判決駁回其訴）。惟上訴人不僅未適時申請遞補，至110年遞補作業準則於110年10月8日訂定發布後，更可清楚知悉被上訴人107年7月31日函所指遞補期限起計日標準，顯與交通部108年6月10日函及110年遞補作業準則之規定有所差異，已難認其對被上訴人107年7月31日函仍有信賴基礎可言。是上訴人迄至112年5月17日始提出本件遞補申請，自難認係本於信賴基礎所為正當合理之信賴表現。原判決就上訴人無信賴保護原則適用之論述，雖未臻妥適，惟駁回其訴之結論並無違誤，仍應予維持。上訴意旨主張原審違反信賴保護原則，及執不影響本件論斷之被上訴人111年10月7日高市交運監字第11148653500號函復臺灣士林地方法院附件，指摘被上訴人雙重標準，原判決有不適用法規或適用不當、理由不備等違背法令云云，仍不足採。

㈨綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，結論並無違誤，上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

四、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　3　　月　　19　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　林　秀　圓

法官　楊　坤　樵

法官　李　明　益

法官　高　愈　杰

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　3　　月　　19　　日

書記官　章　舒　涵