# 最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第667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30日高雄高等行政法院112年度訴字第411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、上訴人以合作社組織經營計程車客運服務業，於民國112年5月23日召開理事會決議同意楊○鈞（下稱楊員）申請入社，且遞補出社社員薛○峯（下稱薛員）的計程車牌照（下稱牌照）缺額（下稱系爭缺額），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5月23日以系爭缺額向被上訴人申領遞補牌照，同時檢附會議紀錄等資料報經高雄市政府社會局（下稱社會局）同意備查。被上訴人審查後，認：薛員牌照前經註銷，其計程車駕駛人執業登記證（下稱執業登記證）經高雄市政府警察局交通警察大隊（下稱交通大隊）廢止，使其喪失合作社社員資格，其汽車運輸業營業執照（下稱營業執照）則由合併改制前高雄市監理處（現為「交通部公路局高雄市區監理所」，下稱監理處）於97年7月25日逕行廢止；遂以112年6月1日以高市交運監字第11240526900號函復（下稱原處分）上訴人略以：依110年遞補作業準則第7條規定，系爭缺額現已逾10年遞補期限，爰逕行註銷系爭缺額，無法再被遞補等語。上訴人不服，循序提起本件行政訴訟，並聲

明：1.原處分及訴願決定均撤銷。2.被上訴人應准許上訴人遞補系爭缺額，並自判決確定之日起算系爭缺額原剩餘期限。經原審以112年度訴字第411號判決（下稱原判決）駁回。上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯，均引用原判決之記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：㈠依110年遞補作業準則第7條第1項之明文，薛員執業登記證已於97年6月2日遭廢止、營業執照經監理處逕行廢止、牌照亦經註銷，上訴人迄至112年5月23日始向被上訴人申請遞補牌照，顯已逾10年，是原處分逕行註銷系爭缺額，並認上訴人無從遞補，於法並無違誤。㈡依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18條第2項規定，應註銷社員營業車輛牌照之事由除「除名」或「自請退社」外，尚有喪失資格之情形，而91年、101年高雄市政府計程車運輸合作社社員牌照遞補審查要點（下分稱91年、101年遞補審查要點，已於110年11月15日廢止）第3點、第4點、第6點所建構之社員牌照缺額遞補制度，並未包含「因其他事由產生牌照缺額」之情形，被上訴人以目的性擴張之解釋方式進行規範漏洞之填補，針對此類情形亦准為牌照缺額之遞補，對上訴人有利；交通部108年6月10日交路字第1080011807號函（下稱交通部108年6月10日函）之內容，亦符合實務情形，計程車合作社社員之營業執照經廢止、牌照經註銷後始會產生牌照缺額可供遞補，被上訴人以計程車合作社管理辦法第18條第2項規定，就社員廢照並註銷牌照之日起算牌照缺額遞補期限，尚屬合理正當。㈢合作社社員出入社之管理，非被上訴人事務管轄權限，而屬於社會局，對被上訴人而言，僅係為使其知悉上訴人之合作社社員有所異動而報請其備查，此與被上訴人立於公路主管機關地位，就當事人報請牌照缺額遞補所為同意之法律性質不同。被上訴人107年7月31日高市交運監字第10737698100號函（下稱107年7月31日備

查函），並非對上訴人發函「申請遞補缺額」之回復，被上訴人所為備查僅係單純知悉上訴人之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，非屬行政處分，而是觀念通知。其上雖誤載「自本府社會局核備除名之日（107年7月2日）起10年內為之」，就遞補期間提供錯誤的行政資訊，因上訴人是持續辦理社員出入社及牌照遞補事宜，被上訴人亦曾於101年11月、12月間，就訴外人江姓、陳姓駕駛所領汽車運輸業營業執照遭廢止案，副本函知上訴人有關缺額遞補新社員期限，至該廢止案發文之日起10年內為之等情，上訴人應已得知正確行政資訊；且亦經交通部108年6月10日函釋明確，及另案即原審109年度訴字第386號公路法事件審理中曾經被上訴人再度告知上訴人遞補期間之起算標準，上訴人對於被上訴人107年7月31日備查函關於遞補期間之記載，應無信賴保護原則之適用，原處分並無違誤，上訴人訴請如聲明所示，均無理由等語，判決駁回上訴人在原審之訴。

四、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（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，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，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1社員以1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1社員以1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，計程車合作社之社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1社員以1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，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，自得依其規範內容審查是否符合所定請求權要件。觀之於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」，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。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，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。」（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101年遞補審查要點(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，悉依計程車合作社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。前示牌照缺額遞補規定，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，其營業執照遭廢止並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而言亦屬有利，尚無違法可言。

㈣101年遞補審查要點第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，業已喪失計程車合作社管理辦法第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，被上訴人雖以目的性擴張之解釋方式類推適用，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，曾函詢交通部以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、營業車輛牌照經廢止及註銷後，始會產生牌照缺額可供遞補，被上訴人因認以計程車合作社管理辦法第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，客觀上仍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，雖准予類推適用101年遞補審查要點第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日函釋見解及上開管制考量，

以計程車合作社管理辦法第18條第2項規定之廢止營業執照並註銷牌照之日起計，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18條第2項所列各款情形之一而產生牌照遞補缺額時，除同條項第3款除名及第5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10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4月公告上1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1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，中籤者應於抽籤結果公告後4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，且將前述屬於准予類推適用的情形明文化，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；另亦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類推適用之情形，屬於法規新增對計程車合作社有利之規定，而非已有規定之變更；且被上訴人將遞補期限起計日均一致調整，參照前開說明，亦係因應歷來運作現況為合理管制之考量，復不生牴觸母法規定問題，被上訴人自得據以適用。從而，於110年遞補作業準則發布後提出缺額遞補申請之情形，已屬該作業準則第4條有關遞補規定之直接適用，針對遞補期限之起計

日，被上訴人逕依第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本件上訴人之前社員薛員，因加入上訴人而申領取得營業執照及牌照，於入社期間其牌照經註銷，社員應備資格文件即所領執業登記證遭交通大隊廢止，再經監理處以97年7月25日高市監三字第0970019439號函（下稱97年7月25日函）廢止其營業執照。其後，上訴人將薛員除名且併同其他社員鄭○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日備查函回復，於該函說明二之後半段，就系爭缺額遞補期限載以：「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)」。上訴人迄112年5月23日召開理事會，決議同意楊員申請入社及遞補薛員的系爭缺額，隨即於同日報請被上訴人備查；被上訴人審查後依110年遞補作業準則第7條規定，以薛員營業執照業於97年7月25日經廢止，系爭缺額現已逾10年遞補期限，以原處分逕行註銷系爭缺額及否准上訴人遞補之申請等情，為原審依調查證據之辯論結果所認定之事實，核與卷內證據相符。本件上訴人為新入社楊員申請遞補的系爭缺額，於註銷薛員牌照並97年7月25日廢止其營業執照時，依當時法令僅屬於被上訴人實際准予類推適用101年遞補審查要點規定得遞補之情形，且系爭缺額之遞補，須指明新入社社員才能申請遞補（101年遞補審查要點第3點規定參照），並未賦予計程車合作社不須提出新社員，即得事先請求有得遞補缺額之權利。本件上訴人於112年5月23日具體表明以特定社員遞補系爭缺額而提出本件申請時，110年遞補作業準則業已發布而得直接適用，該作業準則復未針對新規定發布前已產生之缺額，另有遞補期限如何起計等過渡期間規定。本件遞補申請，即應以前述㈤所示註銷牌照並廢止營業執照之日起計系爭缺額遞補期限。原審因而論以：系爭缺額之10年遞補期限，應自註銷薛員牌照並廢止其營業執照

之日即97年7月25日起算，上訴人申請遞補時，係在系爭缺額遞補期限屆滿後始提出等語，核無不合。

㈦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。」此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，行政程序法第165條規定之行政指導行為，原則上亦有其適用。倘行政機關依法所為指導內容明確，且人民信賴該內容，據而為一定作為或不作為，無信賴不值得保護之情形，亦可能產生信賴利益，人民得執為信賴基礎以主張受信賴保護，惟得受信賴保護之程度或方式，仍須依個案情形為不同考量。

㈧依前開原審確定之事實可知，薛員牌照經註銷並以97年7月25日函廢止其營業執照後，上訴人係於107年7月間始作成將薛員除名之決議，併同其他社員鄭○宗等45位除名名冊，檢送被上訴人備查；被上訴人以107年7月31日備查函回復時，除對所報社員變動狀況表明備查之旨，另尚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，詳細告知上訴人得申請遞補系爭缺額，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。被上訴人107年7月31日備查函有關積極促請上訴人遞補系爭缺額之表示，與上訴人社員異動應報請備查的程序，既不相干，更非對上訴人已有申請遞補系爭缺額之回復。原判決因而認定：上訴人僅係就社員異動報請備查，此非被上訴人事務權限，僅係行政流程上讓其知悉，被上訴人回復之107年7月31日備查函，自不生系爭缺額遞補期限因此增長或縮短之法律效果，不屬行政處分等語，即無不合。上訴意旨主張被上訴

人係依101年遞補審查要點作成107年7月31日備查函，對系爭缺額遞補期限有確認等規制力，為行政處分，其得據以主張遞補系爭缺額之權利，並未逾期云云，指摘原判決違法，並不可採。

㈨又被上訴人107年7月31日備查函雖非行政處分，依前揭說明，並不排除審查是否仍有信賴保護原則之適用。本件被上訴人因當時已有類推適用101年遞補審查要點規定辦理遞補缺額之作法，於作成107年7月31日備查函時，另基於權責機關地位，以前開備查函提醒、告知上訴人尚有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，可認已屬對上訴人系爭缺額的個案遞補權利如何行使，提供具體明確引導的行政指導性質；同一備查函復針對計45位異動社員所生缺額，均表示相同之遞補期間起算標準、逾期效果，又恰與101年遞補審查要點第6點規定文字相符，固堪認上訴人本得執107年7月31日備查函，作為後續請求遞補時計算遞補期限的信賴基礎。然而，107年7月31日備查函僅在引導、協助上訴人知悉可利用缺額遞補制度，最終得否完成遞補，須待上訴人符合其他要件後提出申請的審核結果而定，尚不生具體規制力。依原審認定之事實，按照交通部108年6月10日函釋意旨，系爭缺額遞補期限自註銷薛員牌照並以97年7月25日函廢止其營業執照之日起計10年遞補期限，於被上訴人作成107年7月31日備查函前已屆滿，則被上訴人在原審另訴即109年度訴字第386號公路法事件審理中，以108年12月16日函知上訴人時，上訴人之原信賴基礎已生動搖；惟上訴人不僅未適時申請遞補，甚且於110年10月8日發布110年遞補作業準則後，應可清楚知悉該備查函所指遞補期限起計日標準與規定不同，其原信賴基礎已不存在，仍逾1年半才於112年5月23日提出本件遞補申請，已難認係本於信賴基礎所為正當合理之信賴表現。原判決此部分理由雖未臻妥適，然其結論並無違誤，仍應予維持。上訴意旨主張原判決違反信賴保護原

則，及執不影響本件論斷的被上訴人111年10月7日高市交運監字第11148653500號函，指摘原判決有不適用法規、適用法規不當、理由不備等違法，求予廢棄，仍不足採。

五、綜上，原判決駁回上訴人在原審之訴，結論並無違誤，上訴意旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、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　　1　　月　　14　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　胡　方　新

法官　陳　文　燦

法官　張　國　勳

法官　林　欣　蓉

法官　林　麗　真

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　1　　月　　14　　日

書記官　邱　鈺　萍