高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
112年度訴字第411號
民國113年8月22日辯論終結

原　　告　有限責任高雄市凱旋計程車運輸合作社

代　表　人　吳建楚
被　　告　高雄市政府交通局

代　表　人　張淑娟
訴訟代理人　李啟清
　　錢宜玲
　　蘇暐智

上列當事人間公路法事件，原告不服高雄市政府中華民國112年9月18日高市府法訴字第11230627400號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

原告起訴後變更聲明為：「1.原處分及訴願決定均撤銷。2.被告應准許原告遞補薛朝峯牌照缺額，並自判決確定之日起算原缺額牌照剩餘期限。」（本院卷第211頁）經核原告請求之基礎相同，無礙於訴訟終結，且被告就原告變更之訴，並無意見，已為本案之言詞辯論，依行政訴訟法第111條第2項及第3項第2款規定，爰予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

原告以合作社組織經營計程車客運服務業，其於民國112年5月23日召開理事會，決議同意楊筑鈞申請入社，且遞補出社

社員薛朝峯牌照缺額之議案，於112年5月23日分別報請高雄市政府社會局（下稱社會局）備查及向被告請領遞補牌照。前開決議同意入社部分經社會局同意備查在案，然就遞補牌照缺額部分，經被告審查後於112年6月1日以高市交運監字第00000000000號函復（下稱原處分）原告略以：被遞補之出社社員薛朝峯其汽車運輸業營業執照由合併改制前高雄市監理處（下稱原高雄市監理處）於97年7月25日依法逕行廢止，依高雄市計程車運輸合作社社員牌照遞補審查作業準則（110年10月8日訂定之現行規定，下稱110年牌照遞補審查作業準則）第7條規定，因現已逾10年遞補期限，爰該牌照缺額逕行註銷而無法再被遞補。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、被告107年7月31日高市交運監字第00000000000號函（下稱107年7月31日函）為行政處分：

(1)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21條，明定計程車運輸合作社社員退社需報請公路主管機關備查，而被告與原○○市○○○○○路主管機關均為合作設備查退社社員取得遞補期限之主管機關，只是時間點之不同。原告依上述規定報請備查時，公路主管機關需援引高雄市計程車運輸合作社社員牌照遞補審查作業要點（91年12月12日修正發布，下稱91年牌照遞補要點）、高雄市政府計程車運輸合作社社員牌照遞補審查要點（101年4月11日訂定，下稱101年牌照遞補要點，已於110年11月15日廢止）及110年牌照遞補審查作業準則，並以被告慣稱之「原公路主管機關核准出入社等牌照缺額遞補期限函」回復，此已實行數十年，有原高雄市監理處99年1月20日高市監三字第0000000000號函及原處分可證。往後所有查詢與遞補，原告均需提出該「牌照缺額遞補期限函」方能處理，此由被告109年4月23日高市交運當字第00000000000號函說明二「……倘貴

社對前開清冊有疑義，請檢具需校正出社社員之原公路主管機關核准出入社等牌照缺額遞補期限函……」等語可佐。是被告107年7月31日函為牌照缺額遞補期限函記載「薛朝峯……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」（註：原告原名為有限責任高雄市亞太計程車運輸合作社），就特定具體之公法事件表明社員遞補期間之起算點，並對外發生法律上效果（即逾期逕行註銷其缺額）之行政處分。

(2)次依鈞院109年度訴字第386號判決見解，被告108年12月16日高市交運監字第00000000000號函及109年3月3日高市交運監字第00000000000號函均為行政處分，而該等函文與被告107年7月31日函均係合作社社員退社報請公路主管機關備查時，被告所為「原公路主管機關核准出入社等牌照缺額遞補期限函」，係特定具體之公法事件表明社員遞補期間之起算點，並對外發生法律上效果（即逾期逕行註銷其缺額）之行政處分。又被告107年7月31日函說明四記載「陳禎德……吳宥慶……陳金輝……等3個牌照缺額逕行註銷」，亦表彰該函為行政處分無誤。

2、原處分違反信賴保護原則、法不溯及既往原則：

(1)被告雖主張原告於112年5月23日申請遞補時，應依據110年牌照遞補審查作業準則云云。惟因10年遞補期限之起算日不同，故不能僅因原告於112年申請遞補，即當然僅適用110年牌照遞補審查作業準則規定。本件舊規則即101年牌照遞補要點係以「社會局核定出社日起算10年」，並經被告107年7月31日函知原告應至117年始遞補屆期。然原告於112年遞補時，被告才以110年牌照遞補審查作業準則更正遞補期限並縮短至109年。此非單純適用法規問題，而係法律不當溯及且違反信賴保護原則。

(2)無論哪一年之遞補審查要點，均由被告自行擬定且毋須公告，若被告依據不同之10年遞補期限「起算點」，即需回溯過去甚至超過10年事件，原本於合法期限內之申請，將因遞

補審查要點之擅自變更，即可能變成逾期。被告於107年時係依照101年遞補審查要點「社會局核定出社日起算10年」之規定，以107年7月31日函告知原告遞補期限為117年。原告信賴被告107年7月31日函所載期限，於112年5月23日始遞補缺額，竟遭被告以原處分變更遞補期限，致原告無法遞補。本件爭點乃法令變更涉及「屆期起算日」，而有違反信賴保護原則及法不溯及既往原則。

(3)被告稱「只要原告稍加注意，並探究疑義，亦可認識被告所持見解係不正確，則原告縱非明知被告107年函文違法，亦係重大過失而不知，信賴不值得保護」。惟101年遞補審查要點為被告所公告且實施多年，原告豈可能懷疑為錯誤。況被告亦需函詢交通主管機關而得知結果後，才變更相關遞補期限之起算點，遑論原告可以知悉。

(二)聲明：1.原處分及訴願決定均撤銷。2.被告應准許原告遞補薛朝峯牌照缺額，並自判決確定之日起算原缺額牌照剩餘期限。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、原告前於107年間向被告申請薛朝峯缺額遞補備查時，被告依101年遞補審查要點第6點規定，牌照缺額遞補期限係以「社會局核備除名或社員自請出社之日」起算，此與被告進行規範漏洞之填補社員因喪失法定資格而「應予出社」之情形（社員先喪失資格，嗣後才辦理出社），兩者情形迥異。薛朝峯早於97年間即喪失資格，卻在數年後才由原告於107年間申辦出社，形同原告得籍由操作社員退社時間而延長遞補期限，而該期間薛朝峯已無法實際經營計程車業務，此種作法顯然與合作社法之制度目的、公路法所揭示之牌照管制規定暨牌照缺額遞補制度之規範目的有所扞格。則當被告於107年間對於函覆原告對於薛朝峯缺額遞補備查，以原告單方面自行發文決定之「社會局核備除名」認定遞補期限起算日時，只要原告如稍加注意，並探究疑義，亦可認識被告所

持見解係不正確，原告縱非明知107年7月31日函之違法，亦係因重大過失而不知，其信賴自不值得保護。

2、再者，高雄市計程車運輸合作社設置管理自治條例（下稱高雄市計程車合作社自治條例）自91年2月25日修正公布以來，該條例第5條明定「喪失該條例第2條資格者，應予出社」。被告亦於99年8月2日以高市交三字第33335號函向原告揭示：「依旨揭自治條例第2條第1項第5款規定，加入高雄市計程車運輸合作社為社員應自備計程車一輛；故嗣後如發現社員無營業車輛之情事，依前揭規定，即不具備合作社社員資格，且依自治條例第5條第1項第2款規定，該社員應予出社，並由合作社依規定辦理」等語。可知對於違反前開自治條例第2條第1項各款規定將會導致社員應予出社之法律評價，原告至遲於99年間即已知之甚詳。原告既認牌照缺額遞補制度與其利益關連甚大，然薛朝峯於97年6月17日遭高雄市政府警察局交通警察大隊（下稱交通大隊）廢止執業登記證，而喪失計程車合作社管理辦法第13條所定資格，薛朝峯營業執照並由原高雄市監理處於97年7月25日依法逕行廢止，薛朝峯顯有無法參與原告共同經營之事實存在。惟原告遲至107年7月16日始向被告及社會局提報薛朝峯出社，嗣於112年5月23日申請楊筑鈞遞補該牌照缺額，致使該牌照缺額實際長期懸缺（97年7月25日至107年7月16日，計9餘年）。合作社內之牌照缺額一旦空缺，可積極尋找遞補人員，而非長久放著不補，再與被告爭論期限。申言之，原告在社員薛朝峯營業執照遭逕行廢止後，長期未辦理出社程序及尋求新社員遞補該牌照缺額以填補合作社共同團體經營之缺口，肇致該牌照缺額因長期懸缺而逾適法遞補時效。此合作社社員資格喪失造成共同團體經營之缺口長期存在，難認可謂一般普遍所認知合作社管理方式與營運原理。是以，原告經營合作社多年，經手上百名社員遞補理應明知或至少係因重大過失而不知薛朝峯已喪失計程車合作社管理辦法第13條所定資格，所產生牌照缺額應盡速辦理遞補。

3、又被告曾為主動基於原告之原社員死亡及原社員喪失職業駕駛人執照之事實，以101年11月30日高市交運監字第00000000000號函、101年12月5日高市交運監字第00000000000號函知原告，前開二函並有針對應予出社之特定情形表明牌照缺額遞補期間之起算時點。退步言之，原告於101年間已明知該起算時點認定，對於「以公路主管機關對該社員廢照及註銷牌照之日起算」原則並非毫無預知。原告既為計程車運輸合作社，長年為社員辦理牌照之請領，具備豐富經驗與牌照請領之相關知識與能力，原告如稍加注意，並就此一遞補起算時點予以探究其不明之處或存有疑義，即可知被告107年7月31日函有關薛朝峯缺額遞補存有違誤。原告縱有不知，仍屬因重大過失而不知行政處分違法，自具有信賴不值得保護之情形。

4、被告107年7月31日函雖載有薛朝峯因出社而發生牌照缺額遞補之起訖點，然該函文所載之起算時點，因與交通部108年6月10日函釋及110年遞補審查作業準則不符，則依行政程序法第4條規定，被告107年7月31日函有關牌照缺額遞補之起迄日期內容未屬適法，欠缺實質合法性。而依行政程序法第117條規定，針對違法之行政處分，被告縱於法定救濟時間經過後，仍得依法為全部或一部之撤銷，更遑論被告不應受到前揭違法行政處分所拘束。

5、有關新增社員能否合法遞補入社之相關事宜，例如牌照缺額遞補期限之起迄期間為何、是否有在期限內申請遞補等，均須俟合作社向被告申請遞補牌照缺額，並經被告實際就個案所提申請之文件、資格等要件為實際審核後為准駁之意思表示時，始發生處分效果。因該牌照缺額既未實際有新社員完成遞補作業及請領牌照營運之客觀具體行為，自無遭被告追繳已實際請領牌照及廢止已核准營業執照之不利益處分。故原告主張有信賴保護原則之適用應屬誤解，不足為採。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)107年7月31日函關於期限之說明是否為行政處分？是否有信賴保護原則之適用？

(二)被告依110年牌照遞補審查作業準則第7條第1項規定，以原告逾期未完成遞補程序為由，以原處分註銷原告原出社社員薛朝峯之之牌照缺額，有無違誤？是否違反信賴保護原則、法不溯及既往原則？

五、本院之判斷：

(一)前提事實：

如爭訟概要欄所示之事實，業經兩造分別陳述在卷，並有原告112年5月23日申請函附112年5月23日原告第9屆第5次理事會議記錄及112年5月社員（入社）月報清冊（本院卷第113至117頁）、社會局112年5月29日高市社人團字第0000000000號函（本院卷第119頁）、原處分及訴願決定附卷可稽，堪予認定。

(二)應適用之法令：

1、行政程序法

(1)第50條：「（第1項）因天災或其他不應歸責於申請人之事由，致基於法規之申請不能於法定期間內提出者，得於其原因消滅後10日內，申請回復原狀。如該法定期間少於10日者，於相等之日數內得申請回復原狀。（第2項）申請回復原狀，應同時補行期間內應為之行政程序行為。（第3項）遲誤法定期間已逾一年者，不得申請回復原狀。」

(2)第117條：「「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第119條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」

(3)第119條：「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，

致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」

2、公路法

(1)第39條之1第1項：「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。」

(2)第56條第2項：「計程車客運服務業以合作社組織經營者，其籌設程序、核准籌備與廢止核准核備之要件、社員資格條件、設立最低人數、業務範圍、管理方式及營運應遵守等事項之管理辦法，由交通部會同內政部定之。」

3、汽車運輸業管理規則第94條：「（第1項）凡取得個人經營計程車客運業牌照申領許可者，應在核發牌照或汽車運輸業營業執照前繳驗左列有效之證明文件：一、營業小客車駕駛人執業登記證。二、購車證明或車輛讓渡書。三、投保強制汽車責任保險之保險證。（第2項）參加計程車運輸合作社之社員申領牌照或汽車運輸業營業執照者，同前項規定。」

4、計程車合作社管理辦法

(1)第1條：「本辦法依據公路法（以下簡稱本法）第56條第2項規定訂定之。」

(2)第4條：「本辦法所稱計程車運輸合作社，係指依合作社法、公路法、地方制度法暨相關法令規定，由合作社主管機關及公路主管機關視實際需要輔導核准成立，其社員以在核定區域內，以小客車出租載客為營業之運輸合作社。」

(3)第13條：「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。」

(4)第18條：「（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。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。」

(5)第21條：「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。」

5、高雄市計程車合作社自治條例：

(1)第2條第1項：「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1車為限。」

(2)第5條第1項：「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。」

6、91年牌照遞補要點（高雄縣、市合併前訂定）：

(1)第2點：「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。」

(2)第4點：「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。遞補之新社員資格、入社程序、領照等相關事項依計程車運輸合作社設置管理要點及高雄市計程車運輸合作社設置管理自治條例規定辦理。」

7、101年牌照遞補要點（高雄縣、市合併後訂定，於110年11月15日廢止）：

(1)第2點：「本要點所稱計程車運輸合作社，指依合作社法、公路法、計程車運輸合作社設置管理辦法及相關法令規定，由本府社會局核准於本市成立，其社員以小客車出租載客為營業之運輸合作社。」

(2)第3點：「本市各計程車運輸合作社因其社員經本府社會局核備除名或社員自請出社，而產生缺額時，得檢附下列文件向本府交通局請領牌照以遞補該缺額。……。」

(3)第4點：「遞補之新社員資格、入社程序、領照等相關事項，依計程車運輸合作社設置管理辦法及高雄市計程車運輸合作社設置管理自治條例等相關規定辦理。」

(4)第6點：「牌照缺額遞補期限，自本府社會局核備除名或社員自請出社之日起10年內遞補之，逾期未遞補者，由本府交通局逕行註銷之。」

8、110年牌照遞補審查作業準則（110年10月8日訂定之現行規定）

(1)第1條：「為輔導計程車運輸合作社（以下簡稱合作社）健全發展及維持其經營規模，並審查設籍本市之合作社社員出缺新增社員牌照之遞補，特訂定本準則。」

(2)第4條第1項：「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……。」

(3)第7條第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。」

(三)公路法為健全公路營運制度，發展公路運輸事業，以增進公共福利與交通安全，就人民經營計程車客運業予以管制，採行事前許可制。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，則須受僱於計程車客

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。其中計程車合作社，係指依合作社法、公路法、地方制度法暨相關法令規定，由合作社主管機關及公路主管機關視實際需要輔導核准成立，其社員以在核定區域內，以小客車出租載客為營業之運輸合作社（計程車合作社管理辦法第4條參照）。交通主管機關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項後段之授權，會同內政部訂有計程車合作社管理辦法，依該辦法第5條、第13條、第20條規定，及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點規定制定高雄市計程車合作社自治條例（87年6月26日公布、91年2月25日修正），由該自治條例第2條第1項規定可知計程車客運業得以合作社組織型態經營，而合作社制度之目的係在平等互助之基礎上，共同經營特定事業，以追求社員間經濟之利益與生活之改善（合作社法第1條規定參照）。基此，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。且依計程車合作社管理辦法第4條、第5條、第16條、第21條及高雄市計程車合作社自治條例第9條、110年牌照遞補審查作業準則第4條第1項（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點亦同）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

轄權之權責機關為公路主管機關。本件既為汽車運輸業營業執照及牌照之註銷、遞補為爭執之事件，揆諸前揭說明，被告自屬有管轄權之行政機關，合先敘明。

(四)次按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，110年遞補作業準則第7條第1項定有明文。查訴外人薛朝峯之執業登記證已被交通大隊97年6月2日高市警交四字第0970015270號函(本院卷第305、308頁)廢止，其營業執照經原高雄市監理處逕行廢止，營業車輛牌照亦予註銷，有合作社員資料（原處分卷第11頁）、原高雄市監理處97年6月17日高市監三字第0970015826號函（本院卷第121至122頁）、被告97年7月24日高市交三字第0970033990號函（原處分卷第15頁）及原高雄市監理處97年7月25日高市監三字第0970019439號函（原處分卷第16至17頁、本院卷第123至124頁）附卷可佐。依前揭規定，原告迄至112年5月23日始向被告申請遞補牌照，顯已逾10年之規定，是原處分逕行註銷薛朝峯之牌照缺額，並認為無從遞補缺額，於法並無違誤。原告雖主張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，社會局核備薛朝峯除名之日為107年7月31日，故未逾10年云云。惟依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「有合作社法第13條規定情事之一者」「喪失本辦法第13條應具備資格之一者」，亦即未領有營業小客車駕駛人執業登記證或未持有有效職業駕駛執照者，均為註銷社員營業車輛牌照之事由，而101年牌照遞補要點第3點、第4點、第6點（91年牌照遞補要點第2點、第4點有相同規定）所建構之社員牌照缺額遞補制度，係指計程車運輸合作社社員因「經社會局核備除名」或「自請出社」而產生牌照缺額時，合作社得提報新入社社員遞補該出社社員之牌照缺額，以維持合作社之計程車牌照數，以利其

經營規模，並明定其遞補期限為「社會局核備除名或社員自請出社之日起」10年之寬限期，倘逾期未為遞補，公路主管機關即得逕行註銷該牌照缺額，然並未包含「因其他事由產生牌照缺額」之情形。是倘高雄市之計程車運輸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依同辦法第18條第2項第4款規定註銷而產生缺額時，依據91年或101年牌照遞補要點及110年遞補作業準則規定，並無遞補制度之適用。然為免過度影響計程車運輸合作社之經營，被告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運輸合作社而言亦屬有利，本院予以尊重。況被告於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?」等疑義函詢交通部，業經交通部以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）明確表示：「說明……二、㈡……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」（本院卷第60至61頁），符合上述實務情形，對於計程車運輸合作社並無不利，應可援用。衡諸計程車合作社社員之營業執照、營業車輛牌照需經廢止及註銷後，始會產生牌照缺額可供遞補，從而被告以計程車合作社管理辦法第18條第2項社員廢照及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。是薛朝峯之執業登記證既於97年6月2日遭廢止，其營業執照於97年7月25日經廢止，營業車輛牌照亦經註銷，已如上述，則無論依前揭91年、101年牌照遞補要點或110年遞補作業準則，均已逾10年申請遞補期限甚明，是原告主張其申請未逾10年遞補期限、被告依110年遞補作業準則違反法不溯及既往原則等語，均不足採。

(五)被告107年7月31日函關於期間之說明並非行政處分，而是觀念通知

1、按行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異（司法院釋字第423號解釋文參照）。法規或行政機關文書上使用「備查」或「核備」，究竟是否對具體事件產生規制作用，形成一定之法律關係、創設權利或課予義務，而成為行政處分，應視個案而定，不拘泥於所用文字。人民向行政機關陳報之事項，如在個案中確屬僅供行政機關事後監督之用，不以之為該事項之效力要件者，則該「備查」用語，並未對受監督事項之效力產生影響，其性質應非行政處分（最高行政法院103年9月份第1次庭長法官聯席會議決議意旨參照）。如前所述，91年牌照遞補要點及101年牌照遞補要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年內遞補之」。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，其營業車輛牌照遭公路主管機關註銷而產生缺額時，仍有遞補制度之適用，遞補期限為「公路主管機關對社員廢照及註銷牌照之日起10年內遞補之」。有關計程車合作社社員出入社及遞補牌照缺額之管理，行政流程上原告會同時發函通知社會局及被告，由社會局負責管理合作社社員身分異動；確認有無社員身分後，才會由被告依公路法相關規定處理申請遞補牌照缺額事宜等情，有本院依職權調閱與本件法律爭點相同之本院111年度訴更一字第34號卷可參（該卷第384至385頁），核與前揭管理辦法第4條、第5條、第16條、第21條、自治條例第9條、101年牌照遞補要點第2點、第3點、第6點及91年牌照遞補要點第4點等規範所形塑之權限劃分模式相符。足見就合作社社員出入社之管理，非屬公路主管機關即被告事務管轄權限，而是屬於合作社管理機關即社會局。故原告將訴

外人鄭耀宗等36人（含薛朝峯在內）除名案，連同名冊一併報請社會局及被告予以備查。對被告而言，其並非合作社主管機關，此一備查程序之目的，僅係為使其知悉原告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社會局勾稽聯繫或其他監督方法之行政管理措施，核與社員是否發生出社之法律效果無涉，並未直接發生法律效果。此與被告立於公路主管機關地位，就當事人報請牌照缺額遞補所為「同意備查」之法律性質完全不同；後者之「同意備查」，才是被告就其事務管轄所掌「牌照缺額遞補」事項，以行政處分就具體事件對外發生規制作用（即發生同意遞補缺額之效力），二者不可不辨。

2、經查，被告107年7月31日函復略以：原告所報除名社員名冊中，鄭耀宗共計36人之除名出社既經社會局以上開107年7月2日函同意備查，被告爰依101年牌照遞補要點第3點規定同意備查，原領營業執照及計程車牌照已由被告依法逕行廢止，其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，逾期逕行註銷其缺額等語（本院卷第129頁）。依上開說明，原告發函僅係「申辦合作社社員除名案」，並非向被告「申請遞補缺額」；被告所為「備查」僅係單純知悉原告合作社社員生有異動情形，並副本函知社會局，俾便事後於必要時得採行與合作社主管機關社會局勾稽聯繫或其他監督方法之行政管理措施，並不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，而是觀念通知。107年7月31日函就原告「申辦合作社社員除名案」表明備查知悉之意旨後，因原告並未提出其他有關公路法之申請，被告作為公路主管機關，只是就計程車管理之相關法規，提醒、告知原告相關行政資訊。上開載明牌照缺額遞補期限「自社會局核備除名之日(107年7月2日)起10年內為之」乙節，亦包含在被告提醒、告知原告相關行政資訊之上下文脈絡內。足見被告107年7月31日函說明欄之記載未具

法效性，自不屬行政處分，而是觀念通知無疑。原告主張上開函文為行政處分等語，尚有誤會，應不可採。

(六)原告對107年7月31日函關於遞補期間之記載，無信賴保護原則之適用

1、按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；行政法規（包括法規命令、解釋性或裁量性行政規則）之廢止或變更，於人民權利之影響，並不亞於行政程序法所規範行政處分之撤銷或廢止，故行政法規除預先定有施行期間或經有權機關認定係因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，制定或發布法規之機關固得依法定程序予以修改或廢止，惟應兼顧規範對象值得保護之信賴利益，而給予適當保障，方符憲法保障人民權利之意旨（司法院釋字第525號解釋理由意旨參照）。依行政程序法第117條規定，違法行政處分，無論是授益處分或負擔處分，於法定救濟期間經過後，原處分機關或上級機關得依職權為全部或一部之撤銷。但倘(1)撤銷對公益有重大危害，或(2)受益人信賴授予利益之行政處分，其信賴值得保護，並其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益，則不得撤銷之。從而，我國目前普遍承認適用信賴保護之行政行為，包括行政處分、行政法規（含法規命令、解釋性或裁量性行政規則）之廢止或變更等，至於觀念通知並不在其中。惟當事人對於觀念通知，雖不享有一般性地信賴保護；但如行政機關以觀念通知提供錯誤的行政資訊，該錯誤資訊涉及申請期限時，基於正當行政程序之誡命，視個案情形則有可能適用行政程序法第50條關於回復原狀之規定，以此保護當事人程序上權益即為已足。又行政程序法第50條規定之天災以外其他不應歸責於己之事由，應依客觀標準判斷之，凡以通常人之注意而不能預見或不可避免之事由皆在其列，但若僅是主觀上有所謂不應歸責於己之事由，則不得據之申請回復原狀。若申請人對

於法令及行政實務認識非期待不可能時，則不得主張其欠缺法令或行政實務認識，而免除其遲延期間之責（最高行政法院95年度判字第965號、同院97年度判字第20號判決意旨參照）。

2、如前所述，高雄市之計程車合作社社員喪失管理辦法第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，仍有遞補制度之適用，遞補期限為「公路主管機關對社員廢照及註銷牌照之日起10年內遞補之」。被告107年7月31日函雖誤載為「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，惟原告是持續不斷、經常性辦理合作社社員出入社及牌照遞補事宜，此有被告於另案提供原告社員入出社整理表及相關函文、會議紀錄可憑（本院111年度訴更一字第34號卷第151至156、159至164、193至273頁）；此外，被告於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廢止案，均已副本函知原告，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年內為之等情（本院109年度訴字第354號卷1第267、269頁），可認為原告於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」）。且對於如何計算10年之遞補期間，業經交通部108年6月10日函釋明確，原告斷無不知之理，原告在本院109年度訴字第386號公路法事件中，被告於108年12月16日高市交運監字第10847698100號函中關於「牌照缺額得遞補新社員之遞補期限自被告廢照並註銷牌照之日即106年2月20日起10年內為之，逾期逕行註銷該缺額等語」即再度告知原告，有該判決在卷可稽（本院卷第275至287頁），益證原告於101年11月、12月間、108年間早已知悉正確之遞補缺額期限資訊，其主觀上對於遞補牌照相關法令及行政實務實已有所認識，對於被告107年7月31日函關於遞補期間之記載，自無信賴保護原則之適用，也不符合回復原狀之規定。何況上

開函文此部分之記載僅為觀念通知，依前揭說明，自不適用信賴保護，本院即無庸贅論信賴保護之構成要件及信賴是否值得保護。被告以原處分說明欄第四點更正上開函文之記載，僅係觀念通知之更正，並未侵害原告之權利。從而，原告於112年5月23日向被告申請遞補上開缺額時，被告依110年牌照遞補作業準則第7條，以原處分逕行註銷薛朝峯之牌照缺額，並認為無從遞補缺額，於法並無違誤。原告主張其應有信賴保護適用、原處分違反法律不溯及既往等語，並無理由。

六、綜上所述，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請如聲明所示，均無理由，應予駁回。又本件為判決基礎之事證已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提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。

七、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　8　　月　　30　　日

審判長法官　林　彥　君

法官　黃　堯　讚

法官　黃　奕　超

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，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）。

三、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。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為	所需要件

訴訟代理人之情形	
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　9　　月　　2　　日

書記官　李　佳芮