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440號
民國113年6月20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10月31日高市府法訴字第11230733700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

一、爭訟概要：

原告於民國112年5月17日召開第9屆第4次理事會，會中決議同意訴外人林創裕申請入社，且遞補出社社員訴外人郭明欽牌照缺額之議案，並於112年5月17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，經社會局以112年5月23日高市社人團字第00000000000號函(下稱112年5月23日函)同意備查；另被告審查後，發現郭明欽計程車駕駛人執業登記證(下稱執業登記證)已被高雄市政府警察局交通警察大隊(下稱交通大隊)以99年2月12日高市警交字第0000000000號函(下稱99年2月12日函)廢止而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)亦經合併改制前

高雄市監理處(改制後現為「交通部公路局高雄市區監理所」，下稱監理處)於99年3月22日以高市監三字第0000000000號函(下稱99年3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項規定逕行廢止，而其計程車牌照已於98年6月3日因報廢而收回，故無需執行註銷，被告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7條規定，核認郭明欽牌照缺額遞補期限為109年3月11日，爰以112年5月30日高市交運監字第00000000000號函(下稱原處分)復略以，⑴郭明欽牌照缺額已逾期未遞補，逕行註銷之，無法再被遞補。⑵就原告陳報除名社員名冊部分，則由原以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)復原告(原告之前名稱為「有限責任高雄市亞太計程車運輸合作社」)「郭明欽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「郭明欽營業執照於99年3月12日依法逕行廢止」等語。原告不服，提起訴願，經遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1. 被告107年7月31日函係行政處分：上函係依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101年牌照遞補要點，已於110年11月15日廢止)有關遞補時效期限起算時點所作成，亦即此「核備」係屬缺額遞補時效期限起算時點，具規制效力，自屬行政處分無疑。

2. 牌照缺額之遞補期限，自87年實施缺額遞補制度，迄至101年牌照遞補要點頒行至今，均明訂係以社會局核備社員出社日起算之，被告以交通部108年6月10日交路字第0000000000號函(下稱108年6月10日函)，重新設算時間起算時點，並據以作成原處分，違反信賴保護原則：原告依被告107年7月31日函之期限遞補，有信賴保護原則之適用，上函係被告辦理郭明欽等社員出社案申請備查之函文，其載明：「說明：

二、查貴社所報名社員名冊中……共計36人之除名出社(郭明欽為第30名)既經本府社會局……同意備查……其缺額得遞補期限自本府社會局核備除名之日(107年7月2日)起10年為之，逾期逕行註銷其缺額。」等語，明白認定缺額遞補期限為「107年7月2日」起算10年。原告信賴上函所載期限，而於112年6月21日始遞補缺額，依最高行政法院110年度上字第678號判決意旨，自有信賴保護原則之適用。

3. 訴之聲明第2項是確保紛爭一次解決：因被告駁回原告之遞補，後續行政救濟之不利益，不應由原告承擔。

㈡聲明：

1. 原處分及訴願決定均撤銷。

2. 被告應准許原告遞補郭明欽牌照缺額，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：

㈠答辯要旨：

1. 被告註銷原告出社社員之牌照缺額，並非因原告違反行政法上義務，而係因其逾越遞補期限，依公路法第39條之1及管理辦法第18條之規定，須註銷牌照缺額，使之不得再行遞補，屬行政管制，而非行政罰。

2. 關於計程車運輸合作社牌照缺額遞補情形，101年牌照遞補要點第6點雖只規定「社員遭合作社除名」或「社員自請出社」2類，未包含「喪失管理辦法第13條應具備資格之一者」情形，然被告以目的性擴張之解釋方式予以填補，即對於社員因喪失管理辦法第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之起計日應依交通部108年6月10日函釋：「以公路主管機關對社員廢照及註銷牌照之日起算」。

3. 若依原告主張自社會局核備除名或社員自請出社之日起算，可能發生合作社得藉由操作社員退社時間，自行決定延長遞補期限之弊端，違反牌照缺額遞補制度之規範目的。且高雄市計程車運輸合作社設置管理自治條例(下稱自治條例)於91

年2月25日修正之第5條第1項第2款已明訂，喪失該條例第2條資格者，應予出社，原告自難諉為不知。

4.被告107年7月31日函所載郭明欽發生牌照缺額遞補之起訖點，因與交通部108年6月10日函及110年遞補作業準則之作法不符，依行政程序法第4條規定，被告107年7月31日函上開記載即欠缺實質合法性。

5.有關新增社員能否合法遞補入社之相關事宜，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、資格等要件實際審核後為准駁之意思表示時，始發生處分效果。且因該牌照缺額既未實際有新社員已完成遞補作業及請領牌照營運之客觀具體行為，自無有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。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

被告107年7月31日函關於遞補期間之說明是否為行政處分？是否有信賴保護原則之適用？

五、本院之判斷：

㈠前提事實：

爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有原告112年5月17日凱旋合函字第0000000000號申請函(本院卷第91頁)、原告第9屆第4次理事會議紀錄(本院卷第93頁)、社員(入社)月報清冊(本院卷第95頁)、社會局112年5月23日函(本院卷第97頁)、監理處99年3月12日函(本院卷第99-100頁)、原處分(本院卷第47頁)附卷可稽，且為兩造所不爭，堪以認定。

㈡應適用之法令：

1.行政程序法

⑴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。」

⑵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

⑴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。」

⑵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.管理辦法

⑴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。」

⑵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。」

⑶第5條：「(第1項)本辦法之合作社主管機關，在中央為內政部；在地方為合作社所在地之直轄市政府或縣(市)政府。(第2項)本辦法之公路主管機關，在直轄市為直轄市政府；

○○市○○○○區域為交通部，由交通部委任交通部公路總局辦理。」

⑷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。」

⑸第16條：「(第1項)計程車運輸合作社成立登記後，應於6個月內開始營業，並報請該管合作社主管機關及公路主管機關備查；但因天災、事變或其他不可抗力之事由，得報請該管合作社主管機關會請公路主管機關核准延期，期間以6個月為限，逾期廢止其成立登記證及計程車客運服務業營業執照。(第2項)計程車運輸合作社開業後，應於2個月內辦妥社員車輛一次領牌，如情形特殊未能如期完成時，得報請該管公路主管機關會請合作社主管機關同意後准予延期1次，以2個月為限，逾期廢止其核准未領牌照、成立登記證及計程車客運服務業營業執照。」

⑹第17條：「(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。」

⑺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。」

⑻第20條：「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。」

⑼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.自治條例：

⑴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。(第2項)領有小型車以上職業駕駛執照者，於換領小型車職業駕駛執照後，始得申請入社。(第3項)領有身心障礙手冊者，申請加入不受年齡25歲以上之限制。」

⑵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。」

⑶第9條：「計程車運輸合作社申請歇業或解散時，應報請本府社會局會同高雄市監理處核准，並將成立登記證、計程車客運服務業執照、汽車運輸業執照及車輛牌照繳回。」

6.91年牌照遞補要點：

⑴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。」

⑵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：

⑴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。」

⑵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。……。」

⑶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。」

⑷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年遞補作業準則

⑴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。」

⑵第4條第1項：「合作社社員有設置管理辦法第18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。」

⑶第5條：「合作社新社員之遞補資格、入社程序及領照等相關事項，依設置管理辦法相關規定辦理。」

⑷7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。」

9.交通部108年6月10日函略以：「……二、有關合作社填充社員之起算日期疑義一節：(一)計程車運輸合作社填充社員，

係在『公路法』第39條之1限量發行牌照及第56條規定計程車運輸合作社為客運服務業，本身無車額得遞補前提下，為使策進管理對社員要求較高，合作社不致因社員退社、除名而規模縮減，衍生經營管理問題。因此，當合作社社員退社或除名，監理機關已將牌照註銷時，原合作社得於該管公路主管機關規定時間招募或爭取適格駕駛人入社。(二)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。」

㈢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（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管理辦法）第19點規定制定自治條例（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。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。

㈣按公路法第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。」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）。又參諸汽車運輸業管理規則第94條規定、管理辦法第17條、第18條、第21條規定及自治條例第5條第1項規定可知計程車合作社社員應自備營業之車輛，每一社員以一輛為限（1個牌照）。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，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。惟衡諸公路法第39條之1規定之立法目的係藉由限量發行牌照政策，維繫國內計程車市場之安定性，避免該行業之惡性競爭，以縣市為單位管制其牌照數量之上限。而計程車客運服務業者以合作社組織共同經營，計程車合作社基於總量管制需要，在設立時須申報社員數量，用以管制其牌照數量，並有效回收註銷已閒置之舊車牌，並非使計程車合作社保有固定數量之社員牌照。從而，具法規命令性質之管理辦法並無規範合作社社員退社後得申請遞補牌照缺額之相關規定，而建構合作社社員牌照缺額遞補制度，係在放寬計程車牌照之發放，非在限制計程車合作社之財產權、工作權或營業權。賦予計程車合作社合理的牌照遞補利益，其相關事項受法律保留原則規範之密度本較為寬鬆。主管機關依職權訂定前揭91及101年牌照遞補要點、110年遞補作業準則，雖不若以法律或自治條例加以規範嚴謹，然因原告係依前開準則為請求，自得依其規範內容審查是否符合所規定之請求權要件，尚無違反法律保留原則之問題。

㈤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。查訴外人郭明欽之執業登記證已被交通大隊以99年2月12日函(處分卷第33頁)廢止，其營業執照亦經監理處於99年3月22日函(本院卷第101-102頁)依管理辦法第18條第2項規定逕行廢止，另其計程車牌照已於98年6月3日因報廢而收回，故無需執行註銷，有合作社員資料及公路監理資訊查詢單(處分卷第25頁、第37頁)可佐，則原告應自99年3月22日起至109年3月21日止之期間內申請遞補，始符前揭規定。惟原告迄至112年5月17日始向被告申請遞補牌照，顯已逾10年之規定，是原處分逕行註銷郭明欽之牌照缺額，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，社會局核備郭明欽除名之日為107年7月2日，故未逾10年云云。惟依管理辦法第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62頁）。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。是郭明欽之執業登記證既於99年2月12日遭廢止，其營業執照亦於99年3月22日函被廢止，另其計程車牌照已於98年6月3日因報廢而收回，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年遞補期限云云，洵不足採。

㈥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」。且依兩造一致之說明可知，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，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高雄市政府社會局。故原告分別將鄭耀宗等45人業經社務會議通過同意出社等情，連同名冊一併報請高雄市政府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日函稱其係依101年牌照遞補要點第3點而同意備查，亦即准許原告之遞補，此部分即發生對外規制作用，自屬行政處分。惟其函文說明二之後半段「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)」則係重申101年牌照遞補要點第6點之規定，然此重申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。蓋牌照缺額遞補之期限，悉依法規所定，並不因上開函文之記載而生期間之增長或減短。是原告主張上開函文關於遞補期間之說明，係屬行政處分等語，尚有誤會，委無可採。

㈦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」。而上開函文雖誤載為「自本府社會局核備除名之日(107年7月2日)起10年內為之」，而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，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，且原告在本院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00000000000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，益證原告於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。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。從而，原告於112年5月17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，以原處分逕行註銷郭明欽之牌照缺額，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。原告訴請撤銷原處分及訴願決定，並聲明被告應准許原告遞補郭明欽牌照缺額，並自判決確定之日起算原缺額牌照剩餘期限，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　　6　　月　　28　　日

審判長法官　林　彥　君

法官　黃　奕　超

法官　廖　建　彥

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）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(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	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。

行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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　　7　　月　　3　　日

書記官　謝　廉　縈