高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
112年度訴字第442號
113年7月16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民國112年10月31日高市府法訴字第11230734000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、事實概要：

緣原告於民國112年6月21日召開第9屆第11次理事會，會中決議同意王梓羽申請入社，且遞補出社社員孫ＯＯ牌照缺額之議案，並於112年6月21日分別報請高雄市政府社會局（下稱社會局）備查及向被告請領遞補牌照，經社會局以112年7月3日高市社人團字第00000000000號函（下稱112年7月3日函）同意備查；另被告審查後，發現孫ＯＯ計程車駕駛人執業登記證已被高雄市政府警察局（下稱警察局）以100年12月15日高市警交字第0000000000號函（下稱100年12月15日

函）廢止而喪失合作社社員資格，其汽車運輸業營業執照亦經被告於101年2月10日以高市交運監字第00000000000號函（下稱101年2月10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100年11月29日因繳銷而收回則無需執行註銷。被告爰依110年10月8日訂定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7條規定，核認孫ＯＯ牌照缺額遞補期限為111年2月9日，以112年7月6日高市交運監字第00000000000號函（下稱原處分）通知原告略以，孫ＯＯ牌照缺額已逾期未遞補，逕行註銷之，無法再被遞補。原告不服，提起訴願，經遭訴願決定駁回，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. 依管理辦法第21條規定明訂計程車運輸合作社社員退社需報請公路主管機關備查。原告報請備查時，被告係以91年12月12日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年審查要點）、101年4月20日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年審查要點）及110年作業準則，進行遞補期限處分，已實行數十年，被告慣以「原公路主管機關核准出入社等牌照缺額遞補期限函」回復原告。被告於107年7月31日以高市交運監字第10737698100號函（下稱107年7月31日函）所載：「其牌照缺額遞補期限自本府社會局核備除名之日（即107年7月2日）起10年內為之。」係為遞補期限函，亦是原告賴以辦理後續查詢與遞補之依據，故該函文乃係特定具體之公法事件表明社員遞補期間之起算點，並對外發生法律上之效果（即逾期逕行註銷其缺額）之行政處分。
2. 舊法之91年審查要點及101年審查要點均係以「社會局核定出社日起算10年」，被告107年7月31日函係適用舊法規定，牌照遞補期限以原告於遞補申請日起至117年始遞補屆期，

惟被告於112年7月6日以原處分認107年7月31日函記載牌照缺額遞補之起算時點，不符交通部108年6月10日交路字第0000000000號函（下稱108年6月10日函）及110年作業準則，而擅自變更上開遞補期限，顯是時序倒置。新法之110年作業準則，係以「廢照之日起算10年」，應自該規定生效日起算，方符合法律不得溯及既往之原則，然被告突襲適用新法，縮短遞補期間，僅因法規變更，使原本合於法定期限內之原告申請為逾期，有法律不當溯及之違法。又原告因信賴被告107年7月31日函之遞補期限，致遞補逾期，已影響權利，當有信賴保護原則之適用。被告主張原告應可認識被告107年7月31日函所持見解不正確云云，惟101年審查要點已實施多年，原告不會懷疑該要點之法律規定係錯誤的，縱使是被告，需透過詢問交通部始知遞補期限之起算點，遑論原告可知悉，另於變更規則過程中，所產生遞補期間起算點不同之不利益及注意義務歸責於原告，實難苟同。況被告於111年10月7日函復臺灣士林地方法院之可遞補牌照資料，其記載「孫ＯＯ遞補期限107年7月2日起10年」等語，與原處分之遞補期限，自相矛盾，破壞原告所信賴之遞補制度。

㈡聲明：

1. 訴願決定及原處分均撤銷。
2. 被告應准許原告遞補孫ＯＯ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. 101年審查要點第6點僅規定「除名」或「自請出社」二類，並未包含「喪失管理辦法第13條應具備資格之一者」，依管理辦法第18條第2項規定廢止營業執照並註銷牌照之情形，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，其牌照缺額遞補期限之起計日，依交通部108年6月10日函係「以公路主管機關對社員廢照及註銷牌照之日起算」。原告於107年間申請孫ＯＯ

牌照缺額備查時，依同要點第6點規定，牌照缺額遞補期限係以「本府社會局核備除名或社員自請出社之日」（先除名或自請出社後，喪失社員資格）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」（社員先喪失資格，嗣後才辦理出社）之情形不同。孫ＯＯ營業執照於101年2月10日遭廢止，已喪失管理辦法第13條所定資格，該廢照處分抄送原告知悉，然孫ＯＯ牌照缺額實際長期懸缺，原告放任未辦理遞補，至107年間始申辦出社，形同原告藉由操作社員退社時間，自行決定延長遞補期限，期間該牌照並無實際經營計程車業務，此種作法顯與公路法之牌照管制規定暨牌照缺額遞補制度之規範目的均有扞格。

2. 依行政程序法第119條第3款規定，受益人明知行政處分違法或因重大過失不知者，其信賴不值得保護。被告因原告社員死亡或喪失職業駕駛人執照之事，以101年11月30日高市交運監字第00000000000號函（下稱101年11月30日函）及101年12月5日高市交運監字第00000000000號函（下稱101年12月5日函）諭示原告，對社員不符法定資格應予出社之特定情形，表明牌照缺額遞補期間之起算時點，原告於101年間即已知悉，對於「以公路主管機關對該社員廢照及註銷牌照之日起算」並非毫無預知。至被告107年7月31日函係以原告自行發文決定之「社會局核備除名」認定遞補期限起算日，只要原告稍加注意，即可認識該函所持見解係不正確，縱非明知違法，亦係因重大過失而不知，其信賴自不值得保護。該函記載之起算時點，與交通部108年6月10日函及110年作業準則之規定不符，被告自得撤銷之，況被告不應受到違法函文之拘束。關於牌照缺額遞補期限之起迄期間為何、是否在期限內申請遞補等事宜，均須俟原告申請遞補牌照缺額，經被告實際審核後為准駁之意思表示時，始發生法律效果。被告107年7月31日函之作成，其牌照缺額未實際有新社員完成遞補作業及請領牌照之具體行為，自無遭被告追繳牌照及

廢止執照之不利益，非屬行政處分。故原告主張有信賴保護原則之適用，應屬誤解。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

原處分以原告逾期未完成遞補程序為由，註銷孫ＯＯ之牌照缺額，是否有據？□

五、本院之判斷：

㈠前提事實：

如事實概要欄所示之事實，有警察局100年12月15日函（本院卷第171至173頁）、被告101年2月10日函（本院卷第105頁）、原告112年6月21日申請函（本院卷第97至101頁）、社會局112年7月3日函（本院卷第103頁）、原處分（本院卷第107至108頁）及訴願決定（本院卷第31至45頁）等附卷可稽，應堪認定。

㈡應適用法令：

1.行為時（112年12月6日修正前）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。」

2.行為時（110年12月30日修正）汽車運輸業管理規則

第91條之2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。」

3.管理辦法（公路法第56條第2項規定授權訂定，下列條文自93年起迄今均未修正）

⑴第3條：「計程車運輸合作社以直轄市、縣(市)行政區域為組織之區域。」

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。」

⑷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……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。」

⑸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……，報請該管合作社主管機關及公路主管機關備查。」

4.91年審查要點

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10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。」

5.101年審查要點

⑴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。……」

⑵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。」

⑶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。」

6.110年作業準則

⑴第4點第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：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。」

⑵第5點：「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。」

⑶第7點第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。」

7.交通部108年6月10日函：「說明：……二、有關合作社填充社員之起算日期疑義一節：……（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得心證理由：

1.我國早期計程車數量未予管制，造成計程車數量快速增加引發各項問題，為維持交通秩序及限制計程車從業人口，避免惡性競爭，公路主管機關原以行政命令對計程車牌照數額予

以管制，直至87年1月14日為將當時計程車牌照發放政策，由原來行政命令規範提升為法律位階，乃增訂公路法第39條之1第1項規定，汽車運輸業管理規則亦於87年7月29日增訂第91條之2規定，至此計程車牌照管制進入法治化。依行為時公路法第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，依行為時公路法第56條第2項後段之授權，會同內政部訂有「計程車運輸合作社設置管理辦法」（93年8月9日公布，101年10月18日修正）。依管理辦法第13、20條可知，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「設籍組織區域內」「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」「持有有效職業駕駛執照者」之社員資格條件，即為其入社要件；同辦法第18條第2項明文規定，社員喪失同辦法第13條應具備資格之一者，公路主管機關應廢止其汽車運輸業營業執照並註銷其營業車輛牌照，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。

2.為因應公路法第39條之1之實施，及加強計程車牌照之管理，改制前高雄市政府為因應上開公路法第39條之1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，於87年間訂定「高雄市計程車運輸合作社社員遞補作業要點」規定，牌照遞補自社會局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。嗣考量計程車運輸合作社健全發展，並維持其經營規模，上開87年遞補作業要點於91年12月12日修正全文並更名（即91年審查要點），將牌照遞補期限自3個月延長至10年，此觀上揭91年審查要點第2點、第4點規定即明。嗣高雄縣市合併後，高雄市政府復訂定101年審查要點，於第6點規定仍維持牌照遞補期限為10年，逾期未遞補者，由被告逕行註銷之。衡諸公路法第39條之1規定之立法目的，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。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。換言之，被告非在創設或增加人民之負擔，而是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。再者，有關牌照缺額遞補規定，依前述91年審查要點第2、4點及101年審查要點第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，該牌照缺額遞補規範顯有法律漏洞存在。於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年審查要點及101年審查要點規定，固無遞補制度之適用。然為免過度影響計程車合作社之經營，考量其營業執照、營業車輛牌照仍需公路主管機關依管理辦法第18條第2項第4款予以廢止及註銷後，始會產生牌照缺額可供遞補，是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合作社而言應屬有利（最高行政法院110年度上字第678號判決意旨參照）。故被告上開實務見解向以「公路主管機關對社員廢照及註銷牌照之日」起算牌照缺額遞補期間，實已考量合作社之利益、維護牌照缺額遞補制度之規範目的，即屬妥適。此外，為釐清牌照缺額遞補期間起算時點，被告曾函請中央主管機關交通部釋示，經交通部以前揭108年6月10日函釋說明「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」，核與被告所採取見解相同，且無違背相關法令規定，應可適用。而被告於110年10月8日訂定「高雄市計程車運輸合作社社員牌照遞補審查作業準則」（即110年作業準則），於第7條第1項規定將上開實務見解予以明文規範，明確其牌照缺額遞補期間，亦無違公路法第39條之1第1項之立法本旨。

3. 經查，訴外人孫ＯＯ原為原告之社員，而孫ＯＯ係32年00月00日生，其至100年12月15日時已年滿68歲，而逾最高執業年齡，依行為時（100年12月13日修正）道路交通安全規則第52條第2項及行為時（97年8月28日修正）警察機關辦理計程車駕駛人執業登記管理事項作業要點第15條之規定，警察局乃以100年12月15日函通知被告及社會局孫ＯＯ之執業登記證已廢止，又因孫ＯＯ已喪失管理辦法第13條第2款所定應具備之社員資格，被告依管理辦法第18條第2項第4款規

定，以101年2月10日函廢止孫ＯＯ營業執照，且其計程車車輛牌照已於100年11月29日繳銷登記在案，並副知原告及社會局等情，有孫ＯＯ合作社員資料（處分卷第25至26頁）、警察局100年12月15日函（本院卷第171至173頁）及被告101年2月10日函（本院卷第105頁）在卷可稽。就孫ＯＯ喪失社員法定資格後，已產生牌照缺額，其牌照遞補期間如何計算之問題，依前揭規定及說明，被告向採101年審查要點第6點、91年審查要點第4點規定目的性擴張解釋之法律見解，並依交通部108年6月10日函釋及110年作業準則第7條第1項規定，原告應自101年2月10日起至111年2月9日止之期間內申請遞補，惟原告遲至112年6月21日始向被告申請遞補孫ＯＯ之牌照，已逾10年遞補期間之規定，其申請自屬無據。又依上揭公路法第39條之1第1項規定之立法意旨，計程車牌照為限量管制，被告負有將資源規劃合理分配之權限，原告未珍惜運用計程車牌照作為公共資源之有限性，無正當理由於牌照缺額遞補期限內，未積極完成遞補牌照程序，亦未及時遞補新社員，致孫ＯＯ之牌照逾10年以上長期為閒置狀態，使他人無法利用該牌照為計程車營業，是被告審認原告於遞補期限屆至後，始辦理牌照遞補程序為由，以原處分否准原告所請，於法並無不合。

4. 原告雖主張101年審查要點係以「社會局核定出社日起算10年」，以原告申報社員出社日之107年起至117年為遞補期限，被告107年7月31日函乃係表明孫ＯＯ牌照遞補期限，並對外發生法律上效果（即逾期逕行註銷其缺額）之行政處分云云。惟查：101年審查要點第6點（91年審查要點第4點有相同規定）規定於「除名」「自請出社」情形得於10年內遞補之。參照合作社法第26條規定，自請退社及除名均為社員出社之情事，社員異動需由合作社向社會局申請核備。合作社法第3條第1項第8款規定之運輸合作社，為公路法所稱之計程車客運服務業，因其屬客運服務業，故公路法特於第56條第2項明確授權由交通部及內政部會銜訂定發布管理辦法

另為規定，自得優先適用。管理辦法第13條明文限制欲加入計程車運輸合作社之人，除需設籍於組織區域內，尚需領有當地有效之營業小客車駕駛人執業登記證及職業駕照，始符合申請加入為社員之資格，解釋上此項條件需於社員期間始終具備，否則無以達其立法目的。是以計程車運輸合作社之社員所領有之當地有效營業小客車駕駛人執業登記證及職業駕照一旦遭廢止或吊銷而有欠缺時，其社員資格條件即應自廢止或吊銷時喪失。至合作社法第26條所規範出社之事由，係針對具備合作社社員資格之人之出社原因，與管理辦法第13條規定之應備要件無涉，不應混為一談（參照最高行政法院105年度判字第25號判決意旨）。查孫ＯＯ於100年12月15日其執業登記證遭廢止，於101年2月10日其營業執照亦遭廢止，且於100年11月29日已繳銷其車輛牌照登記在案，業如上述，依管理辦法第18條第2項規定，成為合作社社員後應「始終」具備管理辦法第13條之3項要件，故孫ＯＯ自101年2月10日起已不具原告社員資格，應予出社。嗣原告依合作社法第26條等規定，於107年間報請社會局將其社員鄭ＯＯ等45人（包含孫ＯＯ）予以除名，經社會局以107年7月3日函同意備查，而原告於107年7月16日檢附上開社會局函文送請被告備查除名社員及其牌照缺額期限10年，被告以107年7月31日函同意備查等情，固有原告107年7月16日申請函（本院卷第321頁）及被告107年7月31日函（本院卷第111至113頁）附卷可稽。準此，被告107年7月31日函僅係原告將其社員出社案送請被告備查之函文，對被告而言，其屬公路主管機關，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，核與原告社員資格是否發生變動之法律效果無涉，自未直接對原告發生法律效果。且孫ＯＯ自101年2月10日起既不具原告社員資格，其牌照缺額已產生，該函對於孫ＯＯ之除名及其牌照缺額之事實，亦不發生法律上之規制效

力，且非原告向被告申請遞補其牌照缺額事項所為之准駁，核該函對於遞補牌照缺額期限之記載尚難認發生法效性，自不屬行政處分，性質上核屬觀念通知。是原告上揭主張，並非可採。

5. 原告另主張被告依交通部108年6月10日函及110年作業準則作成原處分，擅自變更被告107年7月31日函遞補期限，有法律不當溯及之違法，使原告蒙受變更規則所產生之不利益云云。惟查，有關牌照缺額遞補，依管理辦法第18條第2項規定，應註銷社員車輛牌照之事由除「除名」或「自請退社」外，尚有「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、未持有有效職業駕駛執照者，均為註銷社員車輛牌照之事由。依91年審查要點及101年審查要點所建構之社員牌照缺額遞補制度，僅於「除名」、「自請出社」2種情形得於10年內遞補之，並未包含「因其他事由產生牌照缺額」之情形，致無遞補制度之適用。依前述說明，被告實務見解向以目的性擴張之解釋方式進行規範漏洞之填補，以其「對社員廢照及註銷牌照之日」起算牌照缺額遞補期間，針對此類情形准予為牌照缺額之遞補，此觀被告另案因原告社員有死亡或滿68歲之事由，作成101年11月30日函（本院卷第117頁）及101年12月5日函（本院卷第119頁）以副本通知原告，其社員牌照已廢止，其缺額得遞補新成員，期限至發文之日起10年內為之等情甚明。嗣被告與原告間有關「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管理辦法第18條第2項廢照及註銷牌照之日」等問題發生爭執，被告於107年12月13日函詢交通部，經交通部以108年6月10日函明確表示牌照缺額遞補期限「應以公路主管機關對社員廢照及註銷牌照之日起算」，是該函僅重申被告實務之作法，即肯認被告實務一向採取法律見解無誤，未涉及變更法律見解之問題。又被告於110年10月8日訂定110年作業準則，其第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，此規定並非對原牌照遞補制度增加新限制，僅係將向為被告所採行之實務見解，予以明文規範，以符公路法第39條之1第1項立法意旨，乃法理所當然，且為司法實務所採行之見解，故上開規定之增訂，不過為避免爭議，並不因110年作業準則訂定前、後之規定不同，而影響牌照遞補期間之認定。是以，無論依前揭91年、101年審查要點或交通部108年6月10日函、110年作業準則，對於喪失資格之社員，其牌照缺額已產生，其牌照遞補之起計日，以被告依管理辦法第18條第2項規定自廢照及註銷牌照之日起算。此法律見解自孫ＯＯ101年2月10日遭註銷牌照之日起即已存在並發生規制效力，其管制效力一直延續至今，並無交通部108年6月10日函、110年作業準則之法律效力溯及問題，即無原告所指摘違反法律不溯及既往原則可言。原告此部分主張，亦無可取。

6. 再原告主張被告107年7月31日函乃係表明社員遞補期限，為原告辦理遞補之依據，原告因信賴該函文致遞補逾期而無法遞補，應有信賴保護原則之適用，況原告無法認識該函文所持見解不正確云云。然按信賴保護原則之適用，必須行政機關之行政法規、行政作為，足以引起當事人信賴（信賴基礎）。又當事人因信賴而在客觀上有具體之行為（信賴表現），且無信賴不值得保護情事，始足當之。倘行政機關並無何足以使當事人產生信賴之行為，或當事人純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實，或經廢止或變更之法規有重大明顯違反上位規範情形者，均屬欠缺信賴要件，即不在保護範圍（司法院釋字第525號解釋意旨參照）。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。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之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、97年度判字第20號判決意旨參照）。查被告107年7月31日函說明二之後半段「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）」等語，僅係重申101年審查要點第6點規定，非產生規制作用或形成一定之法律關係，而原告社員喪失管理辦法第13條各款所定之資格，其營業車輛牌照遭被告註銷而產生缺額時，仍有遞補制度之適用，其遞補期間認定，依公路法第39條之1第1項立法意旨及被告法律見解，悉以「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」，並不因上開函文之記載而生期間之增長或減短，故此重申並非屬行政處分，而係觀念通知，已如上述。又孫ＯＯ係因滿68歲屆齡之事由，其社員牌照遭被告廢止，應予出社，致其牌照缺額已產生，與101年審查要點規定之「除名」、「出社」事由顯有未符，其遞補期間起算點與101年審查要點之規定自不相同，不應混為一談，上開函文雖有誤載之情形，就遞補期間提供錯誤的行政資訊，惟此部分乃屬被告是否另為更正上開遞補起算日期錯誤之問題，原告並無主張以該函記載錯誤為信賴基礎，要求被告繼續違法行政之理。且原告乃係持續不斷、經常性辦理合作社社員出入社及牌照遞補事宜，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，況原告在本院109年度訴字第354、386、477、478號等公路法事件中，社員喪失管理辦法第13條應具備資格之一者，被告依同辦法第18條第2項規定逕行廢止及註銷牌照，因原告申請遞補逾期，於被告作

成之行政處分中，關於牌照缺額得遞補新社員之遞補期限，均係以自被告廢照並註銷牌照之日起10年內為之，逾期逕行註銷該缺額之情，即再三告知原告，益證原告於108年間早已知悉正確之遞補缺額期限資訊，其後有類此案件與被告發生多起行政爭訟，其主觀上對於遞補牌照相關法令及行政實務實有所認識，已得知正確之行政資訊，其對於被告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。至原告所提被告於111年10月7日函復臺灣士林地方法院之可遞補牌照資料（本院卷第229至251頁）部分，該函並非對原告所為之行政處分或觀念通知，故上開函文仍不足以引起原告所主張之信賴，無從採為信賴基礎。是原告上開主張，洵屬無稽。

六、綜上所述，原告主張均非可採，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，為無理由，又其併予請求如其訴之聲明第2項所示，因孫ＯＯ牌照缺額已遭註銷而無從遞補，亦應駁回之。又本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料，經本院斟酌後均核與判決結果不生影響，爰不逐一審論。

七、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　8　　月　　6　　日

審判長法官　孫　國　禎

法官　曾　宏　揚

法官　林　韋　岑

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、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）

三、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.當事人或其代表人、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。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3.專利行政事件，當事人或其代表人、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。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1.當事人之配偶、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。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4.當事人為公法人、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。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事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　　8　　月　　6　　日

書記官　鄭　郁　萱