

裁判字號：高雄高等行政法院 96 年度訴字第 771 號 行政判決

裁判日期：民國 97 年 09 月 30 日

案由摘要：使用費

高雄高等行政法院判決

96 年度訴字第 00771 號

97 年 9 月 16 日辯論終結

原 告 中○電信股份有限公司

代 表 人 賀○旦

訴訟代理人 林石猛 律師

邱基峻 律師

周振宇 律師

被 告 高雄市政府

代 表 人 陳 ○ 市長

訴訟代理人 蘇吉雄 律師

陳雅娟 律師

上列當事人間使用費事件，原告不服財政部中華民國 96 年 7 月 26 日台財訴字第 09600231880 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分關於民國 91 年 1 月 1 日至 4 月 2 日之土地使用費新台幣參仟捌佰柒拾參萬伍仟肆佰玖拾陸元部分均撤銷。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由被告負擔十分之一，餘由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

緣原告使用高雄市市有土地埋設管線，經被告依據高雄市市有財產自治條例（下稱財產管理自治條例，民國 88 年 12 月 10 日修正發布，原名稱：高雄市市有財產管理規則）第 63 條規定及高雄市市有地裝置埋設管線計收使用費作業原則（下稱使用費作業原則，該作業原則業於 94 年 7 月 14 日廢止），核算 91 年至 93 年之管線土地使用費合計金額分別為新台幣（下同）2,322 萬 6,272 元及 4 億 4,387 萬 1,299 元，並分別以 96 年 4 月 3 日高市府財三字第 0960016915 號及第 0960016877 號函送

被告市有基地使用費繳款書，請原告於96年5月31日止限期繳納。原告不服，提起訴願，經遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

(一) 縱原告有支付土地使用費之必要，惟被告對原告課處土地使用費之計算基礎，顯有違背成本原則及使用者付費原則，與法要難謂合：

- 1、按「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」行政程序法第4條定有明文，可知行政行為之作成，除須受國會制定之法律約束外，亦須遵循作為行政法法源之一般法律原則，否則要難謂為適法。
- 2、次按「有關公營造物規費之收取，其數額如何決定，向有成本原則及等價原則可資適用，且原則上固以成本原則為優先，即依行政及設施維護之成本計算繳納數額，然因成本原則涉及因素繁多，計算並不單純，遇有成本無法單獨計算之情況時，或依等價原則，即受益人經濟之受益程度核算之。」有最高行政法院93年度判字第933號判決、鈞院90年度訴字第1871號，針對88年度商港使用規費（規費法施行前）所為之判決，指明應就規費收取事項具體審酌成本原則乙節可資參照，足證成本原則確係國家對人民徵收規費所應遵循之一般法律原則，無待規費法之頒訂，行政機關應主動適用，容無疑義。
- 3、復按「業務主管機關應依下列原則，訂定或調整收費基準，並檢附成本資料，洽商該級政府規費主管機關同意，並送該級民意機關備查後公告之：1、行政規費：依直接材（物）料、人工及其他成本，並審酌間接費用定之。2、使用規費：依興建、購置、營運、維護、改良、管理及其他相關成本，並考量市場因素定之。」規費法第10條第1項定有明文，次按「規費與租稅主要之不同，在於租稅無對待給付之人民公法上債務，規費則以個別之公務服務為對待給付；由於租稅國家本質上不能從事營利活動，其所提供之個別服務，亦不得由此謀收額外利益。惟個別服務與公共利益無關，故收取規費，但應嚴守成本或費用填補

原則，由受益者負擔成本費用。」業經學者葛克昌闡述甚詳，可知人民受領國家所提供之個別服務時，縱應繳納規費以為對價，惟基於租稅國家不能從事營利活動之本旨，則規費之徵收自應限於國家所支出之成本，且國家法人享有國內最廣闊之土地所有權，致使多數人於使用土地時，必須向國家繳納使用規費，而行政機關本於公權力行使之地位，依法向人民徵收使用費，然為避免國家過度濫用土地所有權人之地位，訂定高額計費標準，超額收取使用費，致使人民為達使用土地之目的，必須屈從國家不合理之計費標準，而生損害人民權益之結果，當然須限制國家徵收使用規費於成本範疇內，要不能同意國家超越成本徵收使用規費，否則將違背憲法保障人民財產權及自由權之意旨，亦屬悖於規費法第 10 條所揭示成本原則之行政行為，。

- 4、再按「該會本於其徵收餘水使用費之自治權限，在法律授權得對人民徵收餘水使用費範圍內，分別依餘水使用之不同情形，確定餘水使用費之徵收對象所為具體規定之自治規章，符合水資源有效利用及使用者付費之立法意旨，手段亦屬合理及必要。」司法院釋字第 628 號解釋理由書可資參照，可知基於使用利益與規費具有對價關係之概念，國家或其他公法人制定規範對人民徵收使用規費時，仍應遵守使用者付費原則，即依據人民使用國家所提供物品或服務之強度、時間及範圍，作為決定人民應當繳納使用規費之計算基礎，否則人民倘就逾越其使用範疇之部分，繳納使用規費，或存有非使用者繳納使用規費之情事，致減輕其他實際使用者規費負擔時，要難謂業已合於使用者付費原則之意旨。縱改以土地租金之通常水準（市價），評估該計費標準之適法性，被告使用費計費方式，使原告取得較私法上租賃關係更為惡劣之地位。
- 5、被告對於原告使用高雄市市有土地，埋設電信電纜一事，以「使用土地面積×土地申報地價×租金率（百分之五）」之公式，計算原告所須繳納之管線使用費。惟被告計算原告所須繳納之管線使用費，既係其成本之反應，自不應

背離被告所支付之成本，然原告係埋設管線於市有地之地面下，對於地上物及道路交通均無影響，且管線埋設處均由原告管理維護，被告自無任何維護、興建及改良成本可言。又被告取得市有地之所有權，亦未支出任何購置成本，自不應以該市有地之取得成本或公告現值作為計算管線使用費之依據。可知被告提供市有地面下之部分，供原告埋設管線，所支付之實際成本甚微，然據被告之計算公式所得對價甚鉅，被告顯因提供土地獲得鉅額利得，且同一市有土地下，得提供予多數管線業者使用，被告卻因提供同一市有地作為埋設管線之用，反覆取得提供土地之對價，而原告並非各該市有土地地面下全部範圍之實際使用者，自不應就各該公有地全部地面下範圍負擔費用，被告顯有違規費法第 10 條成本原則及使用者付費原則之意旨。被告僅能就原告之使用區域，對原告課徵土地使用費，而不應就原告所未曾使用之區域，要求原告繳納土地使用費，始符使用者付費原則之旨。台北市政府 89 年 11 月 1 日所訂頒之「台北市道路設置設施物收費辦法」第 3 條就個別道路使用者，使用道路之程度，以道路之使用係數加以計列，並作為計算使用費之標準（即使用費=土地使用面積×土地申報地價×租金率×使用係數），縱仍過度評價土地成本，惟與被告之土地使用費計算標準相較，顯然較能充分反應道路使用者使用道路對地方政府所產生之成本。

- 6、又依市區道路使用費收費標準第 1 條、第 2 條規定及其附表與總說明內容，可知市區道路使用費收費標準，係本於規費法之授權而訂定，自須遵照規費法所明定之成本原則、使用者付費原則等規範，從而得以肯認市區道路使用費收費標準審酌使用道路面積、使用係數、公告地價及租金率之情事，確係考量各該電信管線使用道路地下區域時之實際使用情狀，即同一段道路區域下方，既得以供作多數管線業者埋設管線之用，為便利人民生活需求，避免管線業者間相互排擠，造成人民使用資源之可能性遭受限制，遂有同時賦予多數管線業者於同一面積範圍內埋設管線之必要性。然倘忽視使用係數之計算，埋設管線之業者，依被告

之使用費徵收方式（使用面積×公告地價×租金率）繳付使用費後，自應取得該面積範圍下之全數排他使用權，如此必將限制其他管線業者所得埋設管線之區域，進而造成人民生活之重大不便利，顯與市區道路條例促進道路使用之意旨及憲法賦予國家照護人民生活義務有所違背。

- 7、再被告提供公有道路供原告使用，係屬國家所為之給付行政，自應合於國家踐履照護人民義務之給付行為，應合於平等原則及公平原則之要求，即不能任由使用者使用國家資源後，將使用成本轉嫁全民負擔，亦不能放任國家以營利為目的，於使用成本外，使個別使用者負擔過度之規費，作為國家獲利來源，否則即與國家照護人民之意旨背道而馳。基此，國家履行行政任務照護人民，既係為避免將財政負擔轉嫁全民，則僅能將所增加之財政負擔，責令使用者負擔，而非增加成本以外之支出，要求使用者給付，並進而形成國家營利之結果，是國家徵收規費必須遵循成本原則、使用者付費原則，容無疑義。縱鈞院採行國家徵收規費不應依成本原則之見解，然本於憲法社會國原則課予國家照護人民義務之立場，仍不應肯認國家提供服務與人民時，得使人民遭受較私人間所為之契約行為，更加不利益之情狀，否則顯難肯認該規費徵收行為，合於憲法社會國原則之意旨。詎料，被告除悖離規費法所揭禁之成本原則外，更使原告遭受較私法上租賃契約更加不利之待遇，顯有過度徵收使用費之違法情事，要難認合於規費法所揭禁成本原則、使用者付費原則之要求。
- 8、被告援引最高行政法院 96 年度判字第 1292 號及第 1324 號判決，資為爭執被告無違背成本原則，固非無見。惟上揭判決已載明「上訴人管線僅經過被上訴人土地之地下，固與租用土地建屋或為完全之使用有間」，足證埋設管線之行為，與一般租賃行為，對於土地之利用，顯屬二致，不能同日而語，當然不能適用相同之使用費計算基準。準此，原告於被告所有之道路下方埋設管線，既非屬取得該道路範圍內全數使用收益權限，自使被告存有另行出租他人或為其他使用之使用收益權限，其所支出之成本與可能獲致

之收益，均與一般出租土地與他人，必須全然交付完全使用收益權限之情事有間，足徵被告未曾提供完整之使用收益權限，其所耗費之成本，必然低於一般出租土地情事，準此，被告對耗費成本較低者，徵收與耗費成本較高者相同之使用費，除有違背成本原則外，亦有違反寓有「等等者，不等者不等之」意涵之平等原則，至為灼然。

(二) 被告援引最高行政法院 95 年度判字第 243 號判決，推論本件並無違反成本原則之情事云云，顯有誤認上揭判決事實，致錯誤引用判決之情事：

- 1、上揭判決作成之事實基礎，得參酌台北市政府（即該判決之被上訴人）之主張：「本案道路設施物使用費收費基準之訂定，其考量道路用地之購置成本以土地公告現值計算，乃土地之長期成本，故參酌國內有關國有土地及台北市市有土地之出租租金情形，約年息 5 至 10%，訂定收費基準之計價金額（P），即以當年度公有道路用地平均公告地價年息 5% 為基準。又道路之功能以交通運輸為主，設施物之設置係附屬設施，本收費基準以其影響交通流暢或道路空間有效利用之程度，就效益損耗分析，對各類設施物分別訂定使用係數。如設施物設置於路面上者，為阻礙目的使用，使用係數為 0.2；通過上空者，因僅限制通行高度及妨礙景觀，爰依設施物電纜線管徑寬度以每公尺長度定額課徵之；通過地下者，因有開挖破壞行為，造成路基損耗，爰課以使用係數 0.05。綜上所述，本案收費基準雖於規費法施行前訂定，惟均已考量道路購置、興建、維護、管理等費用與其他相關成本（如社會成本）及市場因素（如市容景觀）等影響因素，洵符合規費法第 10 條第 1 項第 2 款規定之精神。」足證台北市政府徵收道路使用費標準於具體審酌各別道路使用情事後，納入使用係數作為計算項目，與被告僅衡量使用道路面積、公告地價及租金率，而忽視使用係數之情事，顯屬二致，要難遽然比附援引。
- 2、再者，最高行政法院 95 年度判字第 243 號判決，肯認台北市政府徵收使用費之標準，無違背成本原則之意旨，係肯

認台北市政府於考量使用係數後之使用費數額，無悖於成本原則，然台北市政府之使用費計算標準與被告之計算標準，既有考量項目之出入，而使被告於公告地價、使用面積無所差異時，仍得以收取 10 倍於台北市政府之使用費，自不能肯認被告所徵收之道路使用費之處分，與成本原則無所違背。倘認依台北市政府之計算標準，所徵收之道路使用費，確合於成本原則之考量，自可知悉被告所徵收之高額使用費，業已超出成本之 10 倍，自難肯認被告向原告收取之道路使用費，合於成本原則之要求。

3、又台南市道路使用費收費基準表，除考量不同道路使用情事，對於道路影響程度，納入使用係數，作為使用費計算標準外，更採取垂直使用係數（包含使用範圍及使用位置所在深度）作為考量因素，足證除台北市政府外，容有其他縣市同樣本於成本原則之意旨，將使用係數納入使用費計算標準中，併此指明。

(三) 被告所為之徵收使用費處分，既係作成於內政部頒定市區道路使用費收費標準之後，自當受其拘束，於法尚無不合：

1、按「查行政法院審理撤銷訴訟，審查行政機關之原處分，有無違法，係以行政處分作成時之法律及事實狀態為其基準時點。」「撤銷訴訟判斷行政處分是否合法之基準時，為原處分發布時之法律狀態（參照最高行政法院 49 年判字第 127 號及 60 年判字第 374 號判例意旨）。」最高行政法院 96 年度判字第 1506 號及 93 年度判字第 432 號判決可資參照，最高行政法院 49 年判字第 127 號及 60 年判字第 374 號判例，斯同此旨，可知行政法院就原處分之適法性加以審查時，應以作成處分時之法律與事實狀態加以審酌，並據以作成判決，始為適法。

2、次按「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例抵觸者，無效。」地方制度法第 30 條第 1 項定有明文，又按「自治規章係基於國家法律之授權而制定者。國家法規之整體，無論其位階為憲法、法律或法規命令，皆應優於自治規章。此外，因地方自治團體有

不同層級，下級地方自治團體之自治規章，自亦不得抵觸上級地方自治團體之自治規章，始能維持法律秩序之統一。」業經學者陳敏闡述綦詳，可知地方自治團體依據地方制度法授權所訂定之自治條例與自治規則，其位階確低於憲法、法律及經法律授權之法規命令，自不能抵觸憲法、法律及經法律授權之法規命令，否則要難謂合於憲法第 116 條及第 125 條之意旨。

- 3、復按市區道路條例第 23 條第 1 項及第 2 項之規定，可知依據市區道路條例第 23 條具體明確授權之市區道路使用費收費標準，確屬立法者授權行政機關制定之法規命令，其效力應優先於被告所制定作為本件使用費徵收基礎之自治條例及自治規則。內政部係於 94 年 4 月 15 日頒訂市區道路使用費收費標準，自該發布日後所做成之行政處分，有規範效力。本件使用費徵收處分做成時點係於 96 年 4 月 3 日，自應受到市區道路使用費收費標準之規範，容無疑義。被告主張本件係就 91 年至 93 年之土地使用費所為，因此有關市區道路條例及內政部 94 年 4 月 1 日施行之市區道路使用費收費標準於本件並無適用之餘地云云，顯屬錯誤適用法律。則被告所為之使用費徵收處分，既係作成於市區道路使用費收費標準公布之後，自應受到市區道路使用費收費標準之拘束，並應依照市區道路使用費收費標準計算原告所應繳納之使用費，被告未能依法辦理，仍依違法之收費辦法向原告徵收超額之使用費，於法顯有違背。

(四) 「使用費作業原則」確有違反平等原則之情事：

- 1、按憲法第 7 條及行政程序法第 6 條規定、最高行政法院 92 年度判字第 132 號判決與司法院釋字第 485 號解釋意旨，可知憲法保障人民平等權之意旨，在於保障實質平等之實現，倘所有人民無論其本質有無差異，均受國家相同之對待，此種形式上平等要非平等原則之內涵，是國家權力機關應本於人民涉及事務時，所存在之個別本質差異，而為不同之對待，始符平等原則之意旨。
- 2、被告制定使用費之徵收原則時，未能詳究個別土地利用人之具體使用情事，亦未區分地上使用、地下使用或使用範

圍大小，率然以同一標準，對使用人徵收相同之使用費，顯屬未能顧及土地使用人間本質差異性之絕對性之形式平等，與憲法保障人民平等權之意旨有悖，要難謂為適法，更不能據以作為對人民徵收規費之依據。縱於同一地點及同一範圍內之相同地面面積下埋設管線業者，其所使用之地面下體積並非相同，被告對使用空間不同之業者，課徵相同金額之使用費，顯與平等原則有悖。

(五) 本件審理應當及於全件適法性之整體事實，尚無適用爭點主義之可能性，被告遽然援引稅務事件之爭點主義，與法顯有違背：

1、被告以租稅事件應當適用爭點主義為由，作為主張原告日前未曾主張之爭點，因未於訴願決定中主張業已確定，不得再行於行政訴訟程序中復行主張之論據云云，先不論租稅事件適用爭點主義之適法性，然爭點主義除租稅事件及專利事件外，並無任何適用可能性，被告遽然將應適用於租稅事件之程序規範，強加於規費事件之程序中，顯有錯誤適用法律之情事；租稅爭訟事件應當適用爭點主義，亦或應當援引總額主義，作為訴訟事件之審理程序規範，學界及實務界均存有不同見解，於立法者完成立法之前，尚難弭平現存之歧見。除卻租稅事件及專利事件外，尚無其他事件類型，有適用爭點主義之可能性。本件爭執標的，係被告向原告開單徵收之土地使用規費。該性質與租稅之性質，顯屬二致，不能同日而語，不可能於規費訴訟中，援引租稅爭訟之程序加以適用。被告未能詳查本件係因使用規費所生之案件，遽然援引租稅爭訟事件所可能適用之爭點主義，作為論據基礎，似有違誤。

2、為落實憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨，租稅爭訟案件，仍以採行總額主義為宜：

(1) 按「按稅務訴訟之爭訟範圍，採總額主義，及於稅捐行政處分之違法性或合法性全體，故行政法院應就系爭稅捐行政處分在全部範圍內重新審查，亦即以「總額主義」為基礎，其審理對象，及於為判斷系爭處分之適法與否所必要之範圍全體。」分別為鈞院 91 年度訴字第 61 號及 91 年度訴

字第 519 號判決可資參照，最高行政法院 93 年度判字第 151 9 號判決，復行維持鈞院 91 年度訴字第 519 號判決所採認之總額主義意旨，亦有最高行政法院 52 年度判字第 78 號、72 年度判字第 1354 號判決、台北高等行政法院 91 年度訴字第 3618 號判決，同此意旨，足徵稅務訴訟之爭訟範圍，應以總額主義為據。

- (2) 次按「按納稅義務人對於課稅處分不服，經提起行政救濟之後，該處分即處於尚未確定之狀態，除了原先爭執的處分瑕疵之外，如果其事後發現原處分有其他違法事由致損害納稅義務人權益，為了確保依法課稅原則，並維護納稅人權益，自應許其一併加以爭執，請求行政救濟機關或法院加以審查。其由行政救濟機關或行政法院依據職權主動發現課稅處分有其他違法事由者，也應主動加以斟酌，以貫徹職權調查主義及確保行政客觀合法性的精神，並避免納稅人因不諳法令致遭違法課稅，爰參考德國及日本學說判例關於法院審判範圍所採取『總額主義』的精神，予以明定。」有納稅者權利保護法草案之立法總說明可資參照。復按「納稅義務人對於課稅處分不符，經完成復查程序後，於提起訴願或行政訴訟程序進行中，得追加或主張變更原處分違法事由，請求受理訴願機關或行政法院進行審查裁決。其由受理訴願機關或行政法院依職權發現原處分違法者，亦同。」有納稅者權利保護法草案第 20 條可稽，足徵我國立法趨勢同樣採取總額主義之規範模式，容無疑義。則無論立法機關所審查之草案，或實務界所採取之見解，均肯認總額主義係屬租稅行政爭訟案件，所應適用之審查模式，而揚棄爭點主義之主張，被告未能與時俱進，採取我國及世界各國之多數見解，仍執爭點主義加以爭執，委無足採。
- (3) 縱認本件適用爭點主義，然本件各項爭點，原告均於 96 年 4 月 27 日所提出之訴願書及同年 6 月 4 日及 7 月 2 日分別提出之訴願補充理由書中載明，尚無悖於爭點主義之情事。再者，於租稅案件採取爭點主義之情形下，人民申請復查時，如係對可分行政處分之一部分表示不服時，始有申請復

查範圍之爭議。若申請復查之行政處分不可分，或已對行政處分全部不服而申請復查時，不服原處分之範圍已甚明確，即無總額主義或爭點主義之問題可言。準此，本件自提起訴願時，原告即已表明對原處分全部不服之意思，自無被告所指陳涉及爭點主義之問題。

(六) 原告依電信法第 32 條之規定，僅須於造成公有土地及建築物之實際損失時，始須負擔補償責任，尚無另行支付使用規費之公法上金錢給付義務：

1、電信法係針對電信事業所制定之特別法，電信事業所涉事項自當優先適用電信法之規定：

(1) 按「法規對其他法規所規定之同一事項而為特別之規定者，應優先適用之。」「為健全電信發展，增進公共福利，保障通信安全及維護使用者權益，特制定本法；本法未規定者，依其他法律之規定。」中央法規標準法第 16 條及電信法第 1 條分別定有明文，可知電信法作為規範電業事業之特別法，基於特別法優先於普通法之法理，電信事業之相關事項應當優先適用電信法之規定，而就電信法所未規定之事項（非有意省略事項），始有依照其他法規辦理，以符法制。此乃中央法規標準法所揭示之「特別法優於普通法；普通法為特別法之補充法」法律適用原則之實踐。

(2) 原告係屬提供電信服務之電信業者，則原告所涉及之事項，自當優先適用電信法之規定，加以處斷，倘電信法就電信產業相關事項，有規範密度不足之情事，始有適用其他法規之必要。

2、電信法第 32 條規定，業已訂明電信業者應就使用公有土地支付補償與相關費用之情事，要不得任由其他行政機關訂定行政命令，作為限制原告權益之依據：

(1) 參照 91 年 7 月 10 日修正前後之電信法第 32 條之規定，可知凡屬我國第一類電信事業或公設專用電信設置機關，對於設置管線基礎設施及終端設備等項目，因涉及人民通訊便利性及國家通訊設施發展性，是使用公有土地或建築物時，管理機關無正當理由不得拒絕，且於 91 年 7 月 10 日前，第一類電信事業使用公有地理設管線時，得無償使用該公

有地，然為免公有地之使用致國家受有損失，將損失轉嫁全民負擔，遂於91年7月10日修正電信法第32條，課予第一類電信事業就公有地之使用，負擔填補實際損失之責任，復以衡酌電信法鼓勵電信產業發展之規範本旨，仍肯認立法者僅課予第一類電信事業應當填補土地所有權人實際損失之責任，而無另行繳納使用費之義務。

- (2) 原告長期以來於國內各地埋設管線及樹立基地台，藉以提供市內電話、行動電話等服務，確屬電信法第11條所定義之第一類電信事業，則原告使用被告所有之土地埋設管線，除對被告之土地及建築物產生實際損失外，無須負擔任何補償責任及使用費用，自不得任由行政機關發布命令，作為向原告徵收規費之依據。
- (3) 被告不願電信法第32條之規定，以財產管理規則第63條規定及使用費作業原則之規定，要求原告給付土地使用費，顯有違背中央法規標準法第16條特別法優先於普通法之規定，要難謂為合法。縱認現行電信法第32條之規定，尚無允許原告免納道路使用費之意旨，惟電信法91年7月10日修正前，電信法第32條既明定第一類電信業者得無償使用公有地，則應當免除原告於91年7月10日前道路使用費共計8,041萬8,314元之繳納義務。
- (七) 被告對原告徵收91年12月以前之使用費，顯已罹於消滅時效，公法上債權業已消滅，不得再行請求原告繳納：
 - 1、按「公法上之請求權，除法律有特別規定外，因5年間不行使而消滅。公法上請求權，因時效完成而當然消滅。」行政程序法第131條第1項及第2項分別定有明文，可知行政機關對人民之公法上請求權應於得請求時起5年內，請求人民繳納之，倘未依法遵期為之，其請求權於消滅時效完成時當然消滅。
 - 2、本件徵收使用費處分，係針對91年至93年間之使用情形加以徵收，惟縱令被告對原告91年間之使用情事具有使用費請求權，被告於91年1月1日即具有向原告徵收該年度全數使用費之權限，被告遲至96年6月20日（即消滅時效完成後）始對原告作成徵收使用費之處分，要不能認被告對原

告仍享有公法上之債權請求權，否則即與法安定性原則有悖，其理甚明。

- 3、縱認被告 96 年 4 月 3 日所作成之行政處分，業已合於行政處分之適法性要件，仍無從減免被告逾越時效之違誤，準此，自應認被告對於 91 年 4 月 3 日以前使用規費共計 3,873 萬 5,496 元(原告本主張此部分金額 3,873 萬 5,523 元，嗣同意被告計算之上述金額。)之公法上請求權業已消滅，不得再行對原告請求等情。並聲明求為判決：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告則以：

- (一) 行政機關依其職權執行法律，雖得訂定命令對法律為必要之補充，惟其僅能就執行母法之細節性、技術性事項加以規定，不得逾越母法之限度，迭經司法院解釋釋示在案。內政部訂定之社會團體許可立案作業規定第 4 點關於人民團體應冠以所屬行政區域名稱之規定，逾越母法意旨，侵害人民依憲法應享之結社自由，應即失其效力，亦經司法院釋字第 479 號著有解釋可資參照。
- (二) 依市區道路條例第 4 條明定：「市區道路主管機關，在直轄市為直轄市政府。」道路屬市有財產之一部分，因此道路之經營管理自屬被告之法定職權。被告為統一管理市有財產而於 71 年 5 月 29 日訂定發布「財產管理規則」，用以規範市有財產之保管、產權登記、維護、增置、使用、撥借用、出租等事項。該管理規則第 56 條係高雄市議會於 77 年 12 月 23 日修正通過，並經被告於 78 年 4 月 17 日以高市府財四字第 10506 號令發布在案，依修正後之財產管理規則第 56 條規定：「利用公有土地、道路、建物設置停車場、堆積場、裝置油管、瓦斯管、電纜、電訊、灌溉設備或敷設軌道、裝設廣告物而使用者，除法令另有規定或政府機關使用經本府同意者外，應計收使用費。前項使用費應比照租金標準並解繳市庫。」上開管理規則係地方制度法施行(88 年 1 月 25 日制訂公布，同年月 27 日生效)前經高雄市議會通過之自治法規，雖名稱為「管理規則」之種類，但性質上應屬於地方制度法第 25 條之「自治條例」位階。

嗣地方制度法施行後，被告於 88 年 12 月 10 日修正發布「財產管理自治條例」，該自治條例第 1 條明定：「高雄市政府（以下簡稱本府）為統一管理市有財產，制定本自治條例。市有財產之管理，除其他法令另有規定外，依本自治條例之規定。」第 63 條第 1 項及第 2 項仍規定：「利用公有土地、道路、建物設置停車場、堆積場、貨場或裝置油管、瓦斯管、電纜、電訊、灌溉設備或敷設軌道、裝設廣告物而使用者，除法令另有規定或政府機關使用經本府同意者外，應計收使用費。前項使用費應比照租金標準並解繳市庫。」等語，可知原告使用市有道路埋設管線，並非免費使用。且依前揭財產管理規則第 56 條第 2 項及財產管理自治條例第 63 條之規定，均明定使用費應比照租金標準計收，並非於「使用費作業原則」中再另行訂定使用費之計收標準，上開作業原則僅係被告為執行上開管理規則及自治條例所訂定之技術性及細節性內部作業規範，從而，被告因職掌高雄市道路之修築、改善、養護、使用及管理業務，依財產管理規則第 56 條第 2 項及財產管理自治條例第 63 條之規定，於 86 年 9 月 5 日訂定「使用費作業原則」，係基於自治條例授權，及「使用者付費原則」及「各管線利用機構公平競爭」之立法精神，為執行該條例所賦予之職權，屬地方制度法第 18 條第 10 款自治事項與第 27 條第 1 項規定所訂定之自治規則無誤，且未逾越該自治條例明定計收使用費之範疇，並無違反法律授權及法律保留原則，迭經最高行政法院 95 年度判字第 2169 號、95 年度判字第 243 號判決、95 年度判字第 1229 號及 96 年度判字第 200 號確定判決可資參酌。此外，中國石油股份有限公司（下稱中油公司）曾對被告依上開管理規則及自治條例之規定徵收土地使用費之行政處分，提起行政訴訟，亦遭敗訴判決確定，有最高行政法院 96 年度判字第 1292 號及 96 年度判字第 1324 號判決可稽。上開最高行政法院之法律上判斷，可證明被告以屬於地方制度法第 25 條之「自治條例」之管理規則第 56 條及自治條例第 63 條第 1 項，據以對原告作成收取土地使用費之行政處分，確係符合法律之規定。上開判決亦

謂：「至於上訴意旨所稱：管線使用並非地上物，且與台北市道路用地平均地價相較，其費用之收取是否明顯偏高與抵觸比例原則，進而損及上訴人之財產權？是否符合規費法成本考量原則之精神？等語，查上訴人之管線僅經過被上訴人土地之地下，固與租用土地建屋或為完全之使用有間，惟原審判決已從成本考量原則之觀點，認被上人收費標準按土地申報地價年息百分之五計收，除考量道路土地徵收購置成本外，並參酌國有土地及市有土地之租金情形，與規費法第 10 條第 1 項第 2 款之精神並無違背，縱被上訴人未如台北市政府依使用土地之程度、影響交通之流暢及道路維護費用等因素訂有使用係數，有其未盡周延之處，惟地方政府對於地方自治事項本有因地制宜之權限，尚難認被上訴人因未考量土地使用之程度而未訂有使用係數，即違反比例原則。」等語。從而，原告主張被告之使用費收取標準未如台北之標準依使用係數而區分，違反成本原則及比例原則云云，亦不足採取。

- (三) 次依地方制度法明定，地方財產之經營及處分為地方自治事項，如經地方政府於財產管理自治條例，或循預算程序徵收道路使用費，無抵觸法律或基於法律授權之法規，地方政府自可據以收取道路使用費，業如前述，上開自治條例既已明文規定利用公有土地、道路、建物設置電纜、電訊而使用者，除法令另有規定或政府機關使用經被告同意者外，應計收使用費。則使用市有土地設置電纜及電訊設備之人均應依該規定給付土地使用費。而電信法復無規定得免付使用費，此依電信法第 32 條第 1 項及第 2 項之規定內容，可知其僅規定管理機關（構）無正當理由不得拒絕電信事業使用公有土地，非謂使用人無需支付土地使用費，電信法並無明文規定電信使用道路得無償使用。此亦有上開最高行政法院 96 年度判字第 200 號及 95 年度判字第 1229 號判決對於性質相近之台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）使用公有土地之判決，均認為依電業法第 50 條及第 53 條之規定，並未規定電業使用道路，無須支付費用或得無償使用。準此，原告主張其得無償使用被告之土地，顯

不足採。

- (四) 原告主張被告未能詳究個別使用人之具體使用情事，亦未區分使用方式及使用範圍大小，率以同一標準對使用人徵收相同之使用費，原處分顯然違反平等原則云云。然原告所援引之司法院釋字第 485 號解釋及最高行政法院 92 年度判字第 132 號判決之原因事實，均與本件之原因事實不同，要難比附援引。而依行政程序法第 6 條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」被告對於所有在高雄市區道路埋設管線之單位均適用「使用費作業原則」，據以徵收使用費，並無差別待遇。且被告對於有關市有土地使用租金率之計算，依照土地申報地價年息百分之五計收，因此使用費之金額會隨著使用地點及使用面積之不同，而有不同，殊難謂其違反平等原則。而原告之管線經過被告之土地，固與租用土地建屋或為完全之使用有間，惟地方政府對於地方自治事項本有因地制宜之權限，況被告收費標準除道路土地徵收購置成本外，並參酌國內有關國有土地及市有土地之租金情形，與平等原則並無違背，且道路屬公共財，被告基於有效利用公共資源及使用者付費公平原則，收取使用費，亦無不合。
- (五) 原告主張依規費法第 10 條及第 11 條第 1 項之規定，被告徵收使用費，無考量道路使用者使用道路對地方政府所產生之各項成本違背成本原則云云，惟「使用費作業原則」，係依「財產管理規則」第 56 條所訂定，上開作業原則係於 86 年 9 月 5 日發布施行，係於規費法公布（91 年 12 月 11 日）施行前所訂定，已如上述。而使用公有道路、設施、設備及場所，依規費法第 8 條第 1 款之規定，本應徵收使用規費。而依規費法第 10 條第 1 項第 2 款規定：「業務主管機關訂定或調整使用規費收費基準，應依興建、購置、營運、維護、改良、管理及其他相關成本，並考量市場因素等定之。」都市計畫法第 49 條規定：「依本法徵收或區段徵收之公共設施保留地，其地價補償以當期毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值為準，必要時得加成補償之。」及土地法第 105 條準用同法第 97 條規定：「城市地方房屋之

租金，以不超過土地及其他建築物申報總價額年息百分之十為限。」被告收費標準除道路土地徵收購置成本外，並參酌國內有關國有土地及市有土地之租金情形，就有關市有土地使用租金率之計算，依照土地申報地價年息百分之五計收，與規費法之精神並無違背。且道路屬公共財，被告基於有效利用公共資源及使用者付費公平原則，收取使用費，亦無違背成本原則。且依使用費作業原則第4條規定：「市有土地經核准裝置埋設管線後，由核准單位（本府工務局管線管理科）通知土地管理機關核計使用費。土地管理機關核計使用費後，送財政局填發繳款通知單。」對於管線使用之面積，被告係依照原告所陳報之管線之埋設位置及面積計算，並無錯誤。

- (六) 又原告所有設施物之設置及利用行為，確實會對交通流暢或道路空間有效利用有所影響，且其為繼續使用之性質，基於「使用者付費原則」及「各管線利用機構公平競爭」之精神，自應依上開作業原則規定繳納使用費。依收費辦法規定繳納使用費，亦難謂原處分違反平等原則；另依市區道路條例均認應繳交使用規費，而未將油管等管線業者列為免繳道路使用費之對象，則被告基於有效利用公共資源及使用者付費公平原則，收取屬於高雄市區道路使用費，於法並無不合。又使用規費係政府對特定對象提供特定財貨、勞務服務而徵收之費用，類似市場經濟之「價格」性質，因此，其收費基準應採「成本回收」原則，故原告主張所謂成本資料應考量被徵收使用費者之經營狀況及成本資料乙節，顯屬誤解。
- (七) 依91年4月24日公布之市區道路條例第23條之規定，當時對於土地使用費並未規定，嗣於93年1月7日修正市區道路條例第23條第1項第2款，始規定應徵收市區道路使用費，並於該條第2項第2款規定市區道路使用費，應向使用市區道路設置管線或設施者收取；其收費基準，由內政部定之。該規定並於93年5月28日行政院院台內字第09300022486號令發布自94年1月1日施行。又內政部營建署93年8月18日研商「市區道路使用費收費標準」條文草案第2次會議

紀錄：「六、（二）本次市區道路條例修正案奉行政院核定於94年1月1日起施行，『市區道路使用費收費標準』為本修正案中授權訂定之子法，準此，各直轄市及縣市政府依據本標準收費者，應自94年度起計徵，．．．已完成自治法規而可徵收市區道路使用費之縣市政府，得從其自治法規規定課徵93年度之市區道路使用費。」而本件係就91年至93年之土地使用費所為，因此有關市區道路條例及內政部94年4月1日施行之「市區道路使用費收費標準」於本件並無適用之餘地。且本件被告係依據88年12月10日修正發布「財產管理自治條例」第63條第1項及第2項規定，收取原告使用高雄市市區道路91年至93年之使用費，依最高行政法院92年度判字第1175號判決意旨，自無不合。

- （八）又規費與稅捐之差別，有關規費負擔義務之特殊合理正當性，在於規費義務人所取得之特殊經濟利益或公權力因為其為特殊服務而有所支出。稅捐之特性，在於無對待給付，或對待給付無法衡量其價值，而祇能求諸量能原則。對稅捐而言，無法就個人受益加以追究，所考量者僅為其負擔稅捐之能力。反之，規費負擔則受對等報償原則拘束，有規費法之概括授權已足。如國家資源之使用僅有利於特定群體者，因個人或個別群體所產生之費用，宜使該等人透過規費支付之，而非取之於全民負擔（參葛克昌著，「規費、地方稅與自治立法」）。被告因該管線經過高雄市市區道路，高雄市區相關道路使用上即受到相當程度限制，原告藉由系爭管線獲有輸送便利安全上利益，然被告卻因此遭受一定管理成本之損害，系爭管線既係由原告興建，原告依法應繳納使用費，以彌補被告管理成本，否則形同以全體納稅義務人繳納之稅捐，貼補原告使用道路設施而增加被告之勞費，致生不公平之現象。從而，依被告財產管理自治條例第63條第2項規定：「前項使用費應比照租金標準並依法繳庫。」基於使用者付費之原則，被告依法定租金百分之五作為徵收使用費之標準，並無過高，且此乃被告本於道路管理機關之職權所制定，台北及高雄同為直轄市，兩者地位相同，不能執台北市之規定，指摘被

告收費標準過高。又被告所適用之上開收費標準，最高行政法院及鈞院之判決均未認定過高而違反成本原則及比例原則。是以本件被告本於公營造物主體之地位，其就土地使用費之收取標準，其數額如何決定，財產管理自治條例第 63 條第 2 項既已明文規定：使用費應比照租金標準並依法繳庫。則被告基於該自治條例第 63 條規定對於租金之收取標準本有判斷餘地，且該規定既經高雄市議會決議通過，對於該計收標準相關影響及社會成本考量等因素，顯已經各方意見討論後為決議。況不同道路其申報地價，即不相同，已有相關成本之考量。從而，按土地申報地價年息百分之五計收標準，難謂為違反成本原則，原告除空言主張被告收費標準未考量交通流暢等社會成本及相關因素，違反成本原則，然對於被告收費標準如何未顧及社會成本則未論及，僅以台北市之計費標準資為其指責之依據，即屬無據。又原告所提出之「台南市道路使用費收費基準表」係於 92 年 9 月 5 日發布，係於規費法公布後（91 年 12 月 13 日）始發布，與本件「財產管理自治條例」係於 88 年 12 月 10 日在規費法公布前所發布之時間不同，原告執規費法公布後台南市所公布實施之台南市道路使用費收費基準表，指摘被告財產管理自治條例及計費標準不合乎成本原則，亦有誤解。

- (九) 原告主張依 91 年 7 月 10 日以前之電信法第 32 條規定，電信業者得無償使用公私有土地，因此於 91 年 7 月 10 日以前之使用費徵收並不合法云云。然依 91 年 7 月 10 日電信法修正前第 32 條之規定，是否得無償使用須經地方政府同意後始得無償擇宜建設，非謂電信業者即可無償使用公有土地架設線路。本件被告並無同意原告無償使用市有道路架設管線，被告核准原告挖掘使用土地時，並無作成免徵土地使用費之行政處分。是以，原告主張其於 91 年 7 月 10 日電信法第 32 條修正前得無償使用被告之土地，亦不足採。
- (十) 原告主張 91 年 1 月 1 日至 91 年 4 月 2 日之使用費已罹於 5 年之消滅時效，則除該部分外，原處分仍屬合法，自不應將原處分全部撤銷。而被告對原告 91 年度所徵收之土地使用費

為 1 億 5,367 萬 8,977 元，換算每日為 42 萬 1,038 元，自 91 年 1 月 1 日起至 91 年 4 月 2 日止共 92 日，其使用費為 3,873 萬 5,496 元。

(十一) 有關爭點主義或總額主義之爭，雖係就租稅問題所為之見解，然其內涵係基於第一次核課之權宜性、形式性特徵，會讓特定稅捐債務，在法定之核課期間內，始終處於流動狀態，徵納雙方對稅捐債務之界限都有機會重為爭執，直到某項具體爭執進入復查程序，在該爭執範圍內之事實內容及法律適用才得以固定下來。而其餘部分，立法者則參酌雙方各自享有資訊優勢之現實背景，有意讓其繼續處於流動狀態，直至核課期間屆滿，稅捐債務才確定下來。在這樣的法制結構下，爭點原則之採用勿寧是司法實務之最適抉擇，不然現行法律無從操作。又進入訴訟階段以前之行政爭訟程序採爭點原則，而在行政訴訟階段又容許當事人擴張爭點，有違「訴願前置原則」，以及隱藏在「訴願前置原則」背後，「讓行政機關對行政爭議享有第一次審查權限」之立法抉擇。確定現行司法實務採取爭點原則以後，則該「爭點」範圍之界定，應以復查時主張之事實為準，只要不涉及新事實之調查者，均在爭點範圍內。但爭點範圍之決定，當然不是以納稅義務人提出復查申請時之聲明為準。因第一次核課處分基本上只是暫時性的決定，而且徵納雙方對核定之範圍都不清楚，如果把界限不明第一次核課處分當成一種確定審查範圍之依據，在實務上無法操作，最高行政法院 96 年度判字第 831 號判決之見解亦可供參考。規費與稅捐之差別，在於有無對待給付，土地使用費之性質為規費之一種，然其均為公法上之財產給付，其情形有「可相提並論性」存在，因此就租稅問題所產生之爭點主義或總額主義之爭，於本件土地使用費亦有適用之餘地。是以，對於使用費作業原則已於內政部之道路收費標準制定後於 94 年 6 月 21 日廢止，及 91 年 7 月 10 日以前之電信法第 32 條規定等，均未於訴願階段主張，因此當進入訴訟階段以前之行政爭訟程序既已採取爭點

原則，而在行政訴訟階段又容許當事人擴張爭點，有違「訴願前置原則」，以及隱藏在「訴願前置原則」背後，「讓行政機關對行政爭議享有第一次審查權限」之立法抉擇，依上開最高行政法院判決意旨，於起訴後始行主張自屬於法不合（最高行政法院 97 年度判字第 71 號判決可參）等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、程序事項：

- (一) 按行政程序法第 21 條第 2 款規定，雖僅限法人具有行政程序之當事人能力，而法人之內部機關，僅為法人組織體之一部。惟當行政處分當事人欄記載雖有形式錯誤，但仍能確定受處分當事人之同一性者，仍得由原處分機關自行更正（參照最高行政法院 96 年度裁字第 490 號裁定意旨）。查本件被告 96 年 4 月 3 日高市府財三字第 0960016915 號及第 0960016877 號函，檢附之市有基地使用費繳款書，繳款人姓名欄雖記載為「中○電信股份有限公司鳳山營運處」及「高雄營運處」，惟上揭兩函主旨均載明：「貴公司使用本市市有地理設管線．．．。」等語，並經被告於 96 年 6 月 20 日以高市府財三字第 096031603 號函，更正原告為繳款相對人，此有被告前揭函及繳款書可憑，足見上揭被告市有基地使用費繳款書繳款人姓名欄之記載，僅係形式上記載錯誤，仍能確定系爭處分當事人同一性，依上所述，被告自得予以更正。
- (二) 次按「訴願之管轄如左：．．．5、不服直轄市政府之行政處分者，向中央主管部、會、行、處、局、署提起訴願。」「本法所稱規費主管機關：在中央為財政部；在直轄市為直轄市政府；．．．。」亦分別為訴願法第 4 條第 5 款及規費法第 3 條所明定。雖市區道路使用條例第 4 條、第 23 條第 1 項第 2 款及第 2 項分別定有：「市區道路主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；．．．。」「市區道路修築、改善、養護之經費，依下列各款籌措之：．．．2、市區道路使用費．．．。前項第 2 款市區道路使用費，應向使用市區道路設置管線或設施者收取；其收

費基準，由內政部定之。」等規定，惟內政部依上揭市區道路使用條例第 23 條第 2 項之規定，所授權制定之市區道路使用費收費標準，係於 94 年 1 月 1 日起開始施行（參見該收費標準第 6 條之規定），其總說明謂：「規費法第 8 條規定，公有道路交付特定對象或提供其使用者，應徵收使用規費，鑒於各地方政府就市區道路使用費收取標準之情形不相一致，導致各管線公、民事業於營運上產生諸多困擾，故市區道路條例第 23 條第 2 項規定，市區道路使用費應向使用市區道路設置管線或設施者收取，其收費基準由內政部定之。準此，規費法為規費收取之基本法，市區道路使用費屬使用規費之一種，依規費法第 10 條規定，內政部為業務主管機關訂定收費基準。」足見規費法為規費收取之基本法，各級政府及所屬機關、學校，對於規費之徵收，應依規費法之規定。規費法未規定者，適用其他法律之規定（參見規費法第 4 條第 1 項之規定）。而本件被告係依財產管理自治條例第 63 條之規定，徵收原告 91 年至 93 年之管線土地使用費，自不適用上揭於 94 年 1 月 1 日起開始施行之市區道路使用費收費標準之規定，依上所述，本件訴願管轄機關自為財政部。原告以訴願管轄機關為內政部，予以爭執，自不足為採。

五、上開事實概要欄所載之事實，已經兩造分別陳述在卷，並有被告 96 年 4 月 3 日高市府財三字第 0960016915 號與第 0960016877 號函、96 年 6 月 20 日高市府財三字第 096031603 號函及被告市有基地使用補償費繳款書附原處分卷可稽，洵堪信實。原告提起本件訴訟，無非係以：（一）內政部係於 94 年 4 月 15 日，依據市區道路條例第 23 條之授權，頒訂市區道路使用費收費標準，性質為立法者授權行政機關制定之法規命令，其效力應優先於被告所制定作為本件使用費徵收基礎之自治條例及自治規則，又本件使用費徵收處分做成時點係於 96 年 4 月 3 日，自應受到市區道路使用費收費標準之規範。（二）依電信法第 32 條之規定，僅須於造成公有土地及建築物之實際損失時，始須負擔補償責任，尚無另行支付使用規費之公法上金錢給付義務，且電信法修正前即 91 年 7 月 10 日以前，

電信法第 32 條既明定第一類電信業者得無償使用公有地，則應當免除原告於 91 年 7 月 10 日前道路使用費共計 8,041 萬 8,314 元之繳納義務，且 91 年 4 月 2 日前之土地使用費請求權，亦罹於時效。（三）原告係埋設管線於市有地之地面下，對於地上物及道路交通均無影響，且由原告管理維護，被告取得市有地之所有權，亦未支出任何購置成本，不應以該市有地之取得成本或公告現值作為計算管線使用費之依據。且同一市有土地下，得提供予多數管線業者使用，依被告之計算公式，將使被告得向多數管線業者個別徵收使用費，而原告並非各該市有土地地面下全部範圍之實際使用者，自不應就各該公有地全部地面下範圍負擔費用，台北市及台南市均以使用係數作為計算標準，則被告對原告課處土地使用費之計算基礎，顯有違背成本原則、使用者付費及平等原則云云，資為爭議。經查：

- （一）按「高雄市政府為統一管理市有財產，制定本自治條例。市有財產之管理，除其他法規另有規定外，依本自治條例之規定。」「利用公有土地、道路、建物設置停車場、堆積場、貨場或裝置油管、瓦斯管、電纜、電訊、灌溉設備或敷設軌道、設廣告物而使用者，除法令另有規定或政府機關使用經本府同意者外，應計收使用費。前項使用費應比照租金標準並依法繳庫。」為財產管理自治條例（88 年 12 月 10 日修正發布，原名稱：財產管理規則）第 1 條及第 63 條所明定。
- （二）次按直轄市財產之經營及處分暨直轄市道路之管理係屬於直轄市之自治事項，地方制度法第 18 條第 2 款第 4 目、第 10 款第 1 目分別定有明文。又地方制度法施行後（88 年 1 月 25 日制定公布，同年 2 月 27 日生效），依地方制度法第 25 條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。」同法第 27 條第 1 項規定：「直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所就其自治事項，得依其法

定職權或基於法律、自治條例之授權，訂定自治規則· · ·。亦即直轄市政府就地方自治事項，在法律授權範圍內享有自治之權限。然行政機關依其職權執行法律，雖得訂定命令對法律為必要之補充，惟其僅能就執行母法之細節性、技術性事項加以規定，不得逾越母法之限度，迭經司法院解釋在案。經查，被告前為統一管理市有財產而於71年5月29日訂定發布「財產管理規則」，用以規範市有財產之保管、產權登記、維護、增置、使用、撥借用、出租等事項。該管理規則係經高雄市議會77年12月23日修正通過，並經被告發布在案，雖名稱為「管理規則」之種類，但性質上應相當於嗣後公布之地方制度法第25條之「自治條例」位階。其後被告為配合地方制度法施行，更在88年12月10日將上開「財產管理規則」修正發布為「財產管理自治條例」。茲依該條例第63條第1項明定：「利用公有土地、道路、建物設置停車場、堆積場、貨場或裝置油管、瓦斯管、電纜、電訊、灌溉設備或敷設軌道、裝設廣告物而使用者，除法令另有規定或政府機關使用經本府同意者外，應計收使用費。」可認為是一授權被告制訂使用費計收基準之依據，是以被告據此訂定系爭「使用費作業原則」，對於利用公有道路設置油管、瓦斯管及電纜等，據以徵收使用費，並無不合。申言之，被告本於自治條例之授權，及「使用者付費原則」、「各管線利用機構公平競爭」之立法精神，其為執行該財產管理自治條例所賦予之職權，核屬地方制度法第18條第2款、第10款自治事項與第27條第1項規定所訂定之自治規則無誤，且上開系爭使用費作業原則係被告為執行上揭財產管理自治條例所訂定的技術性及細節性作業規範，被告收取本件管線土地使用費係依據當時有效之自治法規為之，與法律保留原則並無違背，且未逾越上開系爭自治條例明定計收使用費之範疇，亦無違反法律授權明確性原則，則被告收取本件管線土地使用費，與法並無不合。次按「市區道路修築、改善、養護之經費，依下列各款籌措之：· · ·2、市區道路使用費。· · ·。前項第2款市區道路使用費，應向使用

市區道路設置管線或設施者收取；其收費基準，由內政部定之。」市區道路條例第 23 條第 1 項第 2 款、第 2 項雖定有明文。內政部亦訂定「市區道路使用費收費標準」，惟市區道路使用費收費標準第 6 條規定，該標準自 94 年 1 月 1 日施行。本件既係收取 91 年至 93 年土地使用費，依法律不溯及既往之原則，上揭「市區道路使用費收費標準」自不適用於本件土地使用費。是原告主張：內政部係於 94 年 4 月 15 日，依據市區道路條例第 23 條之授權，頒訂市區道路使用費收費標準，性質為立法者授權行政機關制定之法規命令，其效力應優先於被告所制定作為本件使用費徵收基礎之自治條例及自治規則，又本件使用費徵收處分做成時點係於 96 年 4 月 3 日，自應受到市區道路使用費收費標準之規範。云云，應不足採。

- (三) 又查規費法係於 91 年 12 月 11 日公布施行，該法第 4 條規定直轄市之主管機關為市政府，另第 10 條規定業務主管機關，對使用規費依興建、購置、營運、維護、改良、管理及其他相關成本，並考量市場因素訂定收費基準，並附成本資料，洽商該級政府規費主管機關同意，並送該級民意機關備查後公告。本件被告業於規費法施行前，就執行財產管理自治條例第 63 條第 1 項（原財產管理規則第 56 條第 1 項）所賦予「利用公有土地、道路、建物設置停車場、堆積場、貨場或裝置油管、瓦斯管、電纜、電訊、灌溉設備或敷設軌道、裝設廣告物而使用者，除法令另有規定或政府機關使用經本府同意者外，應計收使用費」職權之「細節性」、「技術性」事項，而於 86 年 9 月 5 日訂頒「使用費作業原則」，且該財產管理自治條例第 63 條第 2 項已就「使用費計收基準」明定：「前項使用費應比照租金標準．．．。」則上揭使用費業作業原則第 3 條規定：「計收標準：(1) 計算式：使用費金額＝使用土地面積×土地申報地價×租金率．．．。」自符合上揭財產管理自治條例之意旨。又被告有關市有土地使用租金率之計算，依照土地申報地價年息百分之五計收，於 88 年地方制度法公布施行前均係由被告報請行政院核准後辦理。而 88 年地方制度

法公布實施後自 89 年 6 月 20 日起有關市有基地之租金率計收標準則依高雄市議會決議一律按申報地價年息百分之五計算，被告收費標準除道路土地徵收購置成本外，並參酌國內有關國有土地及市有土地之租金情形，亦與上揭規費法規定之精神並無違背，且道路屬公共財，被告基於有效利用公共資源及使用者付費公平原則，收取使用費，亦無不合。是原告另稱：其係埋設管線於市有地之地面下，對於地上物及道路交通均無影響，且由原告管理維護，被告取得市有地之所有權，亦未支出任何購置成本，自不應以該市有地之取得成本或公告現值作為計算管線使用費之依據。且同一市有土地下，得提供予多數管線業者使用，依被告之計算公式，將使被告得向多數管線業者個別徵收使用費，而原告並非各該市有土地地面下全部範圍之實際使用者，自不應就各該公有地全部地面下範圍負擔費用，台北市及台南市均以使用係數作為計算標準，則被告對原告課處土地使用費之計算基礎，顯有違背成本原則、使用者付費及平等原則乙節，亦非可採。

- (四) 再按「第一類電信事業指設置電信機線設備，提供電信服務之事業。」「第一類電信事業或公設專用電信設置機關因設置管線基礎設施及終端設備之需要，得使用公、私有之土地、建築物。其屬公有之土地、建築物者，其管理機關（構）無正當理由不得拒絕。其因使用土地或建築物致發生實際損失者，應付與相當之補償。但應擇其對土地及建築物之管理機關、所有人、占有人或使用人損害最少之處所及方法為之。」電信法第 11 條第 2 項及第 32 條第 1 項固有明文。惟上揭規定，僅在規定第一類電信事業因設置管線、設備之需要，得使用公有土地，並應擇其無損害或損害最少之處所及方法為之；如有損害，應按損害之程度予以補償；管理機關不得拒絕；並未明文規定該類電信事業使用公有土地無須支付使用費用或得無償使用。至上揭電信法第 32 條第 1 項於 91 年 7 月 10 日修正前亦係規定：「第一類電信事業或公設專用電信設置機關之架空、地下、水底線路及公用終端設備經地方政府同意得無償擇宜建設；

．．．。」等語，即僅在規定地方政府得同意第一類電信事業無償使用，顯見該項規定亦賦與地方政府是否收取土地使用費之裁量權限，而財產管理條例第 63 條第 1 項規定，既授權被告制定使用費計收基準，被告據此訂定系爭「使用費作業原則」，對於利用公有道路設置油管、瓦斯管及電纜等，據以徵收使用費，並無不合，已如前述，而原告訴訟代理人亦陳稱未能提出被告同意無償設置之資料，則原告主張依電信法第 32 條之規定，僅須於造成公有土地及建築物之實際損失時，始須負擔補償責任，尚無另行支付使用規費之公法上金錢給付義務，且電信法修正前即 91 年 7 月 10 日以前，電信法第 32 條既明定第一類電信業者得無償使用公有地，則應當免除原告於 91 年 7 月 10 日前道路使用費共計 8,041 萬 8,314 元之繳納義務云云，仍非可採。

- (五) 又被告向原告通知繳納土地使用費之時效，依行政程序法第 131 條規定，此一公法上之請求權具有 5 年之時效限制。而該 5 年時效之起算時點，應認定自原告使用市有土地埋設管線時起，被告即生請求使用者付費事由；然因管線之埋設為一連續性發生存在之事實，針對系爭土地使用費計算，應以每年度終了時之事實狀態予以核算，則行政機關於翌年度方核算前年度之管線使用費，屬一行政便宜措施，固稱允當，惟本件被告係於 96 年 4 月 3 日始向原告發函催繳 91 年至 93 年度之土地使用費，則本件 91 年 1 月 1 日至 91 年 4 月 2 日之土地使用費公法上請求權，自罹於時效而消滅。準此，被告對原告 91 年度所收取之土地使用費為 1 億 5,367 萬 8,977 元，換算每日為 42 萬 1,038 元，自 91 年 1 月 1 日起至 91 年 4 月 2 日止共 92 日，其使用費為 3,873 萬 5,496 元（ $153,678,977 \div 365 \times 92 = 3,873$ 萬 5,496 元），自應予以扣除。故原告主張 91 全年度土地使用費罹於時效消滅之主張，除在 3,873 萬 5,496 元範圍內之部分為有理由外，其餘主張應認無理由而駁回之。

- 六、綜上所述，原告使用高雄市市有地理設管線行為，依據財產管理自治條例第 63 條規定及行為時使用費作業原則，核算 91 年至 93 年土地使用費於扣除 91 年 1 月 1 日至 4 月 2 日使用費 3,87

3 萬 5,496 元後，總計應為 4 億 2,836 萬 2,075 元。從而被告原處分向原告徵收之土地使用費於 4 億 2,836 萬 2,075 元範圍內，認事用法，尚無違誤。訴願決定就此部予以維持，亦無不合。至超過上開範圍部分之徵收處分即屬違誤，該部分訴願決定未予查明糾正，亦嫌疏略。原告執以指摘，其請求將訴願決定及原處分於上開罹於公法請求權時效之系爭土地使用費 3,873 萬 5,496 元部分撤銷，即屬有理由，爰由本院將訴願決定及原處分關於 91 年 1 月 1 日至 4 月 2 日之土地使用費 3,873 萬 5,496 元部分均撤銷。至原告請求撤銷逾上開範圍部分，即屬無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘主張與陳述尚與裁判基礎無涉，自無逐一論述之必要，併予敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，爰依行政訴訟法第 104 條、民事訴訟法第 79 條，判決如主文。

中 華 民 國 97 年 9 月 30 日
高雄高等行政法院第四庭

審判長法官 楊 惠 欽
法官 蘇 秋 津
法官 林 勇 奮

以上正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後 20 日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後 20 日內向本院提出上訴理由書（須按對造人數附繕本）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

中 華 民 國 97 年 9 月 30 日

書記官 黃 玉 幸

資料來源：高雄高等行政法院裁判書彙編（97 年版）第二期 572-605 頁