

臺北市政府 92.11.26. 府訴字第0九二二七六三八九00號訴願決定書

訴 願 人 ○○股份有限公司

代 表 人 ○○○

代 理 人 ○○○律師

○○○律師

原處分機關 臺北市政府工務局

右訴願人因九十二年度道路設置設施物收取使用費事件，不服原處分機關九十二年四月二十九日北市工養字第0九二三0九八六五00號函所為處分，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關於收受決定書之次日起九十日內另為處分。

事 實

緣訴願人因工程之需要，於本市道路設置設施物，經本府審認訴願人應依臺北市道路設置設施物收費辦法（以下簡稱收費辦法）之規定繳納道路設置設施物使用費。原處分機關就九十二年度應向訴願人收取之道路設置設施使用費部分，依收費辦法第五條規定，以九十二年三月十日北市工養字第0九二四000七六00號、九十二年三月十二日北市工養字第0九二四000九一00號、九十二年三月十二日北市工養字第0九二四000九五00號及九十二年三月十二日北市工養字第0九二四000九六00號等函通知訴願人所屬臺北供電區營運處、臺北市區營業處、臺北南區營業處及臺北北區營業處等繳納使用費。嗣經原處分機關以九十二年四月二十九日北市工養字第0九二三0九八六五00號函知訴願人略以：「……說明……二、本案貴公司因不服本局九十二年三月十日北市工養字第0九二四000七六00號函、九十二年三月十二日北市工養字第0九二四000九一00號函、九十二年三月十二日北市工養字第0九二四000九五00號函及九十二年三月十二日北市工養字第0九二四000九六00號函等，提起訴願，經本局重新審查，認為部分有理由，應僅就本府行政轄區內所管理之市有道路土地為計收使用費範圍。三、本局原開『臺北市政府道路設置設施物使用費收據』編號：九二00四九號」九二00五一號、九二00七六號」九二00七八號、九二00八五號」九二00九三號等十五份特予註銷作廢，另檢送新開立九十二年度『臺北市政府道路設置設施物使用費收據』編號：九二0一三二至九二0一三六號……。」訴願人不服上開函，於九十二年五月二十二日向本府提起訴願，六月二十五日補充訴願資料，十一月三日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

一、按三十六年十二月十日公布施行之電業法第五十一條規定：「電業因工程上之必要，得使用河川、溝渠、橋樑、堤防、道路，但以不妨礙其原有效用為限。」第五十四條規定：「前三條所訂各事項，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。」

電業法第五條規定：「本法所稱主管機關：在中央為經濟部；在地方為直轄市政府或縣（市）政府。」第五十條規定：「電業因工程上之必要，得使用河川、溝渠、橋樑、堤防、道路、公有林地及其他公共使用之土地，但以不妨礙其原有效用為限，並應於事先通知其主管機關。」第五十三條規定：「前三條所訂各事項，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。」

臺北市市有財產管理自治條例（原臺北市市有財產管理規則九十一年七月九日修正）第一條第一項規定：「臺北市政府.....為統一管理市有財產，特制定本自治條例。」第六十六條規定：「利用公有土地、道路或建物設置.....瓦斯管、電纜.....除法令另有規定或政府機關使用經市政府同意者外，應計收使用費，並依法解繳市庫。前項使用費計收基準，以自治條例定之，自治條例未制定前，原使用費計收基準繼續適用。」

臺北市道路設置設施物收費辦法第一條規定：「本辦法依臺北市市有財產管理規則第六十六條、地方制度法第十八條第十款及第二十七條第一項規定訂定之。」第二條規定：「本辦法主管機關為臺北市政府（以下簡稱本府），管理機關為本府工務局。」第三條規定：「本辦法所稱道路，係指本府管理之公有道路。」第五條規定：「使用道路設置豎桿、人（手）孔、閘箱、變電箱、開關箱、交接箱、基座箱、郵筒、電話亭、售票亭、候車亭、送電塔、管路（道）、洞道、電纜線及其他經本府核准設置之設施物（以下簡稱設施物），除法令另有規定或政府機關使用經本府同意者外，應依本辦法計收使用費。」第七條第一項規定：「使用費按道路用地平均公告地價年息百分之五金額為基準，並依設施物個數或投影面積或長度，設置方式及使用時間，按年計收之；其收費基準如附表。但使用道路未滿一年者，得按使用月數比例計收；未滿一月者，以一個月計收。」第九條第一項規定：「已設置於道路之設施物，其所有人應於本辦法施行後六個月內向管理機關申報設置，並自施行日起二年內免收使用費。」第十條規定：「本辦法施行前已設置之設施物所有人，未依前條第一項規定於六個月內申報設置者，應自本辦法施行日起計收使用費。其逾二年仍未申報者，自施行日起二年後加倍收取使用費。本辦法施行後設置設施物未經管理機關核准設置者，管理機關得就其占有期間，加倍收取使用費，並得依法強制拆除設施物。」第十一條規定：「設施物所有人未依期限繳納使用費者，管理機關得就遲延繳納之使用費加倍收取，並得撤銷、廢止原核准處分及依法強制拆除設施物。前項使用費經管理機關通知繳納，逾期仍不繳納者，得依法移送強制執行。」

經濟部九十一年二月二十日經能字第0九一0四六0四五九0號令釋：「『電業法』第五十條及第五十三條規定，『電業因工程上之必要，得使用河川、溝渠、橋樑、堤防、道路、公有林地及其他公共使用之土地，但以不妨礙其原有效用為限，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。』故電業於公有道路設置供電線路應屬『電業法』許可範圍。道路使用費係每年給付，屬於使用租金性質，與『電業法』規定之立法意旨不符，電業使用道路補償之金額，應視實際損害之程度為之。」

二、本件訴願及補充理由略以：

（一）原處分機關收費辦法收取道路使用費，顯違反法律保留原則按「地方政府規費之範圍及課徵原則，依規費法之規定，其未經法律規定者，須經各該立法機關之決議徵收之。」地方制度法第六十七條第三項定有明文，而收費辦法規範臺北市有道路使用費申報、繳費事項，性質上屬規費法第八條第一款範疇，規費法既已於九十一年十二月十一日公布施行，依上揭條文規定，規費法自應優先適用，原處分機關主張依收費辦法收取既設九十二年（在九十一年十二月十三日以後）道路使用費，於法自非無違。況且，行政院秘書長九十二年一月十四日院臺財字第0九二00八0五五五號函指出「奉示：既『市區道路條例』及『公路法』正研議修正，增列由各該法之中央主管機關訂定道路使用費收費基準，俟該二法完成立法程序，當依各該法律規定辦理，並請依該二法修正情形，預為研擬收費基準因應之。」換言之，地方政府就公用事業使用之地方所有道路收取使用費，應依「市區道路條例」及「公路法」修訂後之規定辦理，各地方政府目前僅得依「市區道路條例」及「公路法」修正情形，預為研擬收費基準因應之，原處分機關不得逕以收費辦法收取道路使用費，益證迄今原處分機關對道路設置設施物收取使用費，並無法源依據，違反「法律保留原則」，至為灼然。再者，收費辦法收取使用費之規定涉及地方自治團體居民之權利義務，依地方制度法第二十八條第二款規定，應以自治條例定之，本件僅以收費辦法規定，顯然違法。

（二）電業因工程需要使用道路，毋庸給付使用費收費辦法第五條規定：「使用道路設置豎桿、人（手）孔、閘箱、變電箱、開關箱、交接箱、基座箱、郵筒、電話亭、售票亭、候車亭、送電塔、管路（道）、洞道、電纜線及其他經本府核准設置之設施物，除法令另有規定或政府機關使用經本府同意者外，應依本辦法計收使用費。」而電業法之主管機關經濟部已明確函示：「電業法」第五十條及第五十三條規定，「電業因工程上之必要，得使用河川、溝渠、橋樑、堤防、道路、公有林地及其他公共使用之土地，但以不妨礙其原有效用為限，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。」故電業於公有道路設置供電線路應屬「電業法」許可範圍。道路使用費係每年給付，與電業使用道路補償之金額，應視實際損害之

程度為之之意旨不符。法務部研究意見亦表示「電業法就電業使用公有道路應否付費，雖無明文規定，是否即為有意不規定而認得為無償使用公有道路，仍應視電業法之立法意旨定之」。準此，本件自應適用電業法主管機關經濟部函令，電業使用道路僅依實際損害補償，不按年支付使用費。訴願人於道路設置設施物當屬收費辦法第五條後段之「法令另有規定」，毋庸給付使用費。

- (三) 基於法律不溯及既往原則，原處分機關對於系爭既設設施物不得收取使用費按法律不溯及既往原則是源自治國國家內涵的法安定性與人民的信賴保護，基於信賴保護原則，人民因信賴既存的法律秩序，而安排其生活或處置其財產者，不能因行政法規的制定或修正，而使其遭受不能預見的損失。查收費辦法公布施行前，訴願人依電業法第五十條及第五十三條規定，於公有道路設置供電線路，毋須給付使用費，基於法律不溯及既往原則，原處分機關嗣後自不得因收費辦法之制定對於系爭既設設施物徵收使用費，致使訴願人遭受不能預見之損害，損及法安定性及人民之信賴保障。是以原處分機關對於既設設施物課徵使用費之行政處分，應予撤銷。退萬步言，縱認原處分機關依收費辦法收取道路使用費與法無違，惟使用費金額數目龐大，對於訴願人權利有重大影響，原處分機關收取道路使用費處分前，自應依道路設置設施物所在地號、位置及大小，詳列其使用費金額計算根據，詎原處分機關所為徵收道路使用費之行政處分，僅為繳費單據，並未說明使用費金額計算根據，自難謂適法。

三、卷查訴願人係經營供給電能之事業。原處分機關核定訴願人於本市公有道路之既設道路設施物，應按收費辦法第五條規定，繳納使用費，並以九十二年三月十日北市工養字第0九二四000七六00號、九十二年三月十二日北市工養字第0九二四000九一00號、九十二年三月十二日北市工養字第0九二四000九五00號及九十二年三月十二日北市工養字第0九二四000九六00號等函通知訴願人所屬臺北供電區營運處、臺北市區營業處、臺北南區營業處及臺北北區營業處等繳納九十二年度之使用費。原處分機關復以九十二年四月二十九日北市工養字第0九二三0九八六五00號函知訴願人表示應僅就本府行政轄區內所管理之市有道路土地為範圍計收訴願人九十二年度應繳納之使用費，並同函檢附新開立之收據予訴願人。按上開收費辦法係依臺北市市有財產管理規則（已修正為臺北市市有財產管理自治條例）第六十六條、地方制度法第十八條第十款及第二十七條第一項規定訂定。又本收費辦法授權之依據「臺北市市有財產管理規則」為地方制度法施行（八十八年一月二十五日訂定）前經本市市議會審議通過之自治法規，故本收費辦法應係基於自治條例之授權及依地方制度法第十八條第十款自治事項所訂定之自治規則，是原處分機關以本件處分令訴願人繳納九十二年度之道路設置設施物使用費，並未違反法律保留原則，尚非無據。

四、惟訴願理由主張依電業法第五十條、第五十三條規定，電業因工程上之必要，得使用河

川、溝渠、橋樑、堤防、道路、公有林地及其他公共使用之土地，但以不妨礙其原有效用為限，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，且經濟部就電業是否需繳納使用費乙事，已作成九十一年二月二十日經能字第0九一0四六0四五九0號令釋，故電業法第五十條及第五十三條規定即屬上開收費辦法第五條所定除法令另有規定之情形，訴願人無庸繳納使用費。是本件爭點即在電業法第五十條及第五十三條規定，是否係規定電業除造成實際損害須補償外，原則上得無償使用本市市有道路，而為首揭收費辦法第五條所定除法令另有規定之情形？有關此點，原處分機關於答辯書理由五敘明：「……雖電業法第五十條規定電業因工程上之必要，得使用道路及其他公共使用之土地。惟依法務部九十一年七月九日法規字第0九一0六00五0一號函意見表示略以：『……電業法就電業使用公有道路應否付費，雖無明文規定，是否即為有意不規定而認為無償使用公有道路，仍應視電業法之立法意旨定之……』，另參酌五十四年間立法院審查電業法修正案時，將原送審之修正條文『免費』二字刪除，足見電業法於立法院審查會時其立法意旨並無得無償使用公有土地之意。況訴願人所有設施物之設置及利用行為，實有影響交通流暢或道路空間有效利用，並為繼續性使用之性質，其損害乃為持續且早已存在……」惟查依電業法第五十條及第五十三條規定之訂定及修正歷程觀之，該二條文於電業法三十六年十二月十日公布施行時係第五十一條及第五十四條規定，嗣於五十四年五月二十一日全文修正公布時，條次有所更易，原電業法第五十一條規定，修正為第五十條規定，文字亦略作調整，增列電業因工程上之必要，得使用之土地、設施之範圍及通知主管機關等文字，第五十四條規定，則條次修正為五十三條，其餘均無修正。

五、次查經比較電業法第五十條及第五十三條規定修正前後之條文，就電業因工程之必要使用公有土地除造成實際損害須補償外，究係有償或無償使用乙節，均無明文規定，亦無於修正時將「免費」二字刪除之情形，原處分機關答辯書所陳，五十四年間立法院審查電業法修正案時，將原送審之修正條文「免費」二字刪除云云，惟並無提出相關立法資料供審酌，其所由何來？即有未明。又就此點訴願人提供其於五十四年間參與電業法修法過程後由訴願人所屬企劃處於五十四年七月間編印出版之「電業法釋義」為證，就五十四年電業法修正時相關立法過程及法條意旨有所闡明。依該電業法釋義第三十頁至第三十一頁所載：「……第五十條電業因工程上之必要，得使用河川、溝渠、橋樑、堤防、道路、公有林地及其他公共使用之土地，但以不妨礙其原有效用為限，並應於事先通知其主管機關。釋義：本條原條文…：行政院修正案以工程上時需使用『公有林地』『及其（他）公共使用之土地』如公園等，故予增列，並參照電信法第三十六條規定加『免費』二字，其修正案條文為：『電業因工程上之必要，得免費使用河川、溝渠、橋樑、堤防、道路、公有林地及其他公共使用之土地，但以不妨礙其原有效用為限，並

應於事先通知其主管機關』。立法院審查會以『免費』二字因有但書規定，故予刪除，並可與第五十三條呼應。本條規定電業有使用河川、溝渠、橋樑、堤防、道路、公有林地及其他公共使用土地等之權，因電業之水力發電，即須使用河川、堤防、溝渠；設置線路須使用道路、橋樑、公有林地及其他公共使用之土地，此種情形，在電業甚為普遍，故必須予以使用特權，其手續亦須與一般私人土地為簡易，但此項使用特權仍是有限度的，即以不妨礙其原有效用者為限。……」綜上，若依訴願人提供之電業法釋義乙書對電業法第五十條規定之立法過程及解釋等記述，電業法第五十條規定之立法意旨，似係允許電業除造成實際損害須補償外，得無償使用公有土地，復查電業法之中央主管機關經濟部就電業法第五十條及第五十三條規定之適用，作成前揭九十一年二月二十日經能字第0九一0四六0四五九0號令解釋，表明：「電業於公有道路設置供電線路應屬『電業法』許可範圍。道路使用費係每年給付，屬於使用租金性質，與『電業法』規定之立法意旨不符，電業使用道路補償之金額，應視實際損害之程度為之。」是本件原處分機關雖認定電業法第五十條及第五十三條並非電業得無償使用公有土地之規定，尚非前揭收費辦法第五條所定除法令另有規定之情形，惟並未舉出可資依據之事證，則電業法第五十條及第五十三條規定之立法意旨究係電業得無償使用公有土地，僅於造成實際損害須為補償，而無須繳納相當於規費法第八條規定使用規費之本市道路設置設施物使用費？抑或電業使用公有土地並非無償，而仍應支付本市道路設置設施物使用費？此節攸關訴願人須否繳納本市道路設置設施物使用費，故電業法第五十條及第五十三條規定之立法意旨為何？如何適用？即仍須原處分機關究明。從而，應將原處分撤銷，由原處分機關究明後於收受決定書之次日起九十日內另為處分。

六、綜上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第八十一條之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張明珠
委員 陳 敏
委員 薛明玲
委員 楊松齡
委員 曾巨威
委員 曾忠己
委員 劉靜嫻
委員 陳淑芳
委員 林世華
委員 蕭偉松

中 華 民 國 九 十 二 年 十 一 月 二 十 六 日 市 長 馬 英 九

訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行

