

臺北市政府 92.12.10. 府訴字第0九二二七六五一三00號訴願決定書

訴願人 ○○股份有限公司

代表人 ○○○

代理人 ○○○律師

原處分機關 臺北市政府工務局

右訴願人因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五月十五日北市工養字第0九二四00一六九00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，以九十一年十一月八日北市工養字第0九一四00四七000號、九十一年十一月八日北市工養字第0九一四00四八五00號、九十一年十一月八日北市工養字第0九一四00四八六00號、九十一年十一月八日北市工養字第0九一四00四八九00號、九十二年三月十二日北市工養字第0九二四000九三00號、九十二年三月十二日北市工養字第0九二四000九九00號、九十二年三月十三日北市工養字第0九二四00一0000號、九十二年三月十三日北市工養字第0九二四00一0一00號、九十二年三月十三日北市工養字第0九二四00一0二00號、九十二年三月十三日北市工養字第0九二四00一0三00號及九十二年三月十四日北市工養字第0九二四00一一000號函，通知訴願人所屬臺北東區營運處、臺北南區營運處、臺北北區營運處等繳納九十一年十一、十二月及九十二年使用費。訴願人於九十二年四月二十八日函請本府收回繳款通知。經原處分機關以九十二年五月十五日北市工養字第0九二四00一六九00號函復訴願人略以；「主旨：有關 貴公司函稱依『臺北市道路設置設施物收費辦法』在實施上存在諸多爭議，建議再參照『規費法』第十條所訂以成本為收費基準之原則，並依據行政程序法有關公告及舉行聽證之程序，廣徵相關業者意見，妥適研修上述『收費辦法』，併在研修之前，先行收回附表所列本府各有關函件所為收費之繳款通知乙案，……說明……四、有關貴公司管線設施使用市有道路土地，實已影響交通流暢、道路空間有效利用及本府土地所有權之使用等，對本府造成損失，本府據以收費，應無不當。本府已於九十二年三月十七日以府工養字第0九二0八一五六九00號函覆 貴公司有案。……五、……貴公司各營運處計收道路使用費範圍，同意比照臺電公司以本府行政轄區內所

管理之市有土地為計收範圍，故本局原開立國有及臺北縣縣有繳費收據編號九一〇四三一號等三十六份……同意撤銷作廢，臺北市市有土地部分，仍請 貴公司繳交道路使用費。」訴願人不服，於九十二年六月十一日向本府提起訴願，七月二十二日、八月二十六日分別補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

一、按電信法第三十二條第一項規定：「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。」八十五年二月五日修正公布之電信法第三十二條第一項規定：「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得無償擇宜建設，其因通過私人土地或建築物致發生實際損失者，應付與相當之補償。其工程鉅大者，應經所有人或占有之同意，如有不同意時，由地方政府協調處理。」

八十八年十一月三日修正公布之電信法第三十二條第一項規定：「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；其因通過私人土地或建築物致發生實際損失者，應付與相當之補償。其工程鉅大者，應經所有人或占有之同意，如有不同意時，由地方政府協調處理。」

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）第一條規定：「臺北市政府……為統一管理市有財產，特制定本自治條例。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。」第六十六條規定：「利用公有土地、道路或建物設置……電纜、電訊……及其他必須附屬物使用者，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。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。」

二、本件訴願及補充理由略以：

（一）原處分違反法律保留原則：

1. 查臺北市道路設置設施物收費辦法（下稱「收費辦法」）乃屬行政命令性質之自治規則，第一條雖稱係依據臺北市市有財產管理規則（下稱「管理規則」）第六十六條、地方制度法第十八條及第二十七條第一項規定而訂定，惟查地方制度法第十八條第十款乃規定「關於交通及觀光事項」為直轄市自治事項，其第一目所稱「道路之規劃、建設及管理」尚難遽認涵括「道路設置設施物之收費」事項。
2. 前開管理規則固因行政程序法第一百七十四條之一之規定而經臺北市政府另行制定「臺北市市有財產管理自治條例」，然自治條例在概念上是否即屬行政程序法第一百七十四條之一所稱之「法律」，本非無疑。而該自治條例第六十六條在各公用事業別無選擇之情狀下，顯然具有以公權力強制取得人民財產之性質，其僅以自治條例而非以國家法律規範，即難認非無違法。
3. 又收費辦法第十條、第十一條有關「加倍」收取使用費之規定，性質上乃屬裁罰性規定，然前開自治條例就授權規定之部分並非具體明確，則依據司法院大法官釋字第四〇二號解釋，收費辦法違反法律保留原則及授權明確性原則，至為明確。

（二）原處分違反法律優位原則：

1. 利用公有道路設置電力、電信、瓦斯管線或其他公用事業之必要設施等，與以市有財產出租、出售或提供改良利用以增加收益等，與以市有財產出租、出售或提供改良利用以增加收益等具雙務契約及營利之性質，顯然不同，其因使用而收費之本質，應以規費法為最高規範，查規費法第十條第一項第二款有關使用規費之規定，乃以「興建、購置、營運、維護、改良、管理及其他相關成本」為訂定原則，電信管線雖利用市有土地、道路之上下，然其興建、購置、營運、維護、改良等，均由訴願人自行負責，其利用又非具資源稀少及使用排擠等必須「以價制量」，故對電信管線縱有計收使

用規費之法律基礎，亦應僅以管理必要範圍內所生之實際成本訂定收費基準，始符合規費法規範之本旨。

2. 電信法第三十二條第一項就電信事業設置管線基礎設施及終端設備，而使用公、私有土地，向規定係無償建設，八十八年十一月三日修正條文雖基於「市容管理」之目的，而將該部分規定修正為「經地方政府同意得無償擇宜建設」，但凡稍諳法律之人皆能理解修正後條文中所謂經地方政府「同意」，乃在於同意「建設」與否，而非在於有償或無償。
3. 再就法規適用之優先順序而言，電信法第三十二條第一項之規定，應屬規費法關於使用規費之特別法，依特別法優於普通法之法律適用原則及中央法律優於自治條例之法律優位原則，原處分機關顯然既無適用規費法，更無援引自治條例向訴願人收取系爭道路使用費之合法基礎。

4. 原處分違反信賴保護原則：

訴願人一則信賴電信法之規定，二則至少在系爭收費辦法於八十九年十一月一日發布實施前，亦信賴原處分機關准予無償使用之既有行政行為，而採擇建置較大管徑之管道並於其中佈設投影面積較大之線纜，故訴願人確有「信賴之基礎」（相信電信法及准予無償使用之行政事實），且因而有「信賴之表現」（決定建置政策及資費）。系爭收費辦法不分新設或既有，一律計收使用費，收費基準復不將既定之電信資費難以反應付償之成本等因素納入考量，確已侵害訴願人合法之信賴利益，而與信賴保護原則有違。

5. 原處分違反平等原則：

臺北市政府已自承依收費辦法第五條後段之規定，以九十二年三月十七日府工養字第0九二0八一五六九00號函同意臺北自來水事業處免繳系爭使用費。而臺北市自來水事業處能豁免，顯因胳膊向內一己之私，或考量對自來水資費之影響而准其免繳，然訴願人同樣亦有信賴保護之資費問題將受影響，況訴願人更確得援引電信法第三十二條第一項而依收費辦法第五條後段之除外條款，請求同意免繳，惟原處分機關卻始終拒為允准。其無正當理由而為差別待遇，自有悖平等原則。

三、卷查臺北市道路設置設施物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。又查本收費辦法授權之依據「臺北市市有財產管理規則」為地方制度法施行前（八十八年一月二十五日公布）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。訴願人主張本收費辦法違反法律保留原則等節，應係誤解。

四、惟查電信法為立法院通過，經總統公布之法律，如就道路設置設施物之收費有特別規定

，依據首揭自治條例第六十六條第一項之規定，即應予以優先適用。再查九十一年七月十日修正之電信法第三十二條第一項規定：「第一類電信事業……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。……」條文中似僅要求電信事業於使用土地或建築物致發生實際損失時，付與「相當之補償」；而道路設置設施物之使用費之收取，以首揭收費辦法第七條第一項之規定觀之，係按道路用地平均公告地價年息百分之五為基準，並依設施物個數或投影面積長度，設置方式及使用時間，按年計收之，其性質與首揭電信法第三十二條第一項規定之「補償」似不相同，則原處分機關是否得以電信法中訴願人應付與相當之補償之規定，而課予訴願人依據本市道路設置設施物收費辦法繳交使用費之義務？不無疑問；又上開條文修正理由，似僅就電信管線基礎設施建設所涉及之補償事宜加以討論說明，並未就使用費等事項進行討論（立法院公報第九十一卷第三十九期院會紀錄第六一頁）。易言之，電信法第三十二條第一項規定之立法及修正意旨究係電信業得無償使用公有土地，僅於造成實際損害時應付與相當之補償，而無須繳納本市道路設置設施物使用費？抑或電信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，故電信法第三十二條第一項規定之意旨為何？如何適用？即需原處分機關究明。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。

五、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 陳淑芳
委員 林世華
委員 蕭偉松

中 華 民 國 九 十 二 年 十 二 月 十 日 市 長 馬 英 九
訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行