

臺北市政府 93.06.10. 府訴字第0九三一五二四一五00號訴願決定書

訴 願 人 ○○股份有限公司

代 表 人 ○○○

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使用費事件，不服原處分機關九十三年三月四日北市工養字第0九三四00000八00號函所為處分，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

訴願駁回。

事 實

- 一、緣本府基於使用者付費及各管線利用機構公平競爭原則，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，於八十九年十一月一日訂頒臺北市道路設置設施物收費辦法及臺北市道路設置設施物收費基準表。本件訴願人依上開收費辦法第九條規定，以九十年八月二十三日欣工字第二二二六號函申報相關道路設置設施物資料後，經原處分機關所屬養護工程處以九十年十月二十六日北市工養權字第90六四九二一七00號函復訴願人略以：「……說明：……二、關於 貴公司依期限申報之道路既設設施物，本處已錄案列管，並依本辦法第九條規定自施行日起二年內免收使用費，即自九十一年十一月起計收使用費。」
- 二、嗣原處分機關於上開收費辦法施行滿二年後，依該辦法第五條及第九條規定，以九十一年十一月七日北市工養字第0九一四00四七九00號函請訴願人繳納使用費略以：「……說明：……二、本案使用公有道路土地所需繳納使用費，經核算至九十一年十二月三十一日止計需新臺幣貳拾捌萬參仟陸佰伍拾壹元整，其中所有權屬臺北市部分為新臺幣貳拾貳萬玖仟柒佰伍拾柒元整，屬中華民國部分為新臺幣伍萬貳仟柒佰伍拾玖元整，屬臺北縣部分為新臺幣壹仟壹佰參拾伍元整。三……請 貴公司於本（九十一）年十一月二十四日前向○○銀行或其所屬各分行（臺北市與中華民國部分），及○○銀行或其所屬各分行（臺北縣部分）繳納。……」訴願人不服，於九十一年十

二月六日經由原處分機關向本府提起訴願，經本府以九十二年六月五日府訴字第0九二0三五七四八00號訴願決定：「原處分中關於收取使用公有道路土地所有權屬中華民國及臺北縣部分之使用費撤銷，由原處分機關於收受決定書之次日起六十日內另為處理；其餘訴願駁回。」訴願人對駁回部分仍不服，提起行政訴訟，該案現於臺北高等行政法院訴訟繫屬中。

- 三、原處分機關另以九十三年三月四日北市工養字第0九三四0000八00號函通知訴願人略以：「主旨：有關 貴公司已申報道路設施物，應繳九十三年度既設使用費案.....說明：一、依臺北市道路設置設施物收費辦法第五條規定辦理。二、本案使用臺北市有道路土地所需繳納使用費，自九十三年一月一日至九十三年十二月三十一日止經核算計需新臺幣壹佰伍拾壹萬伍仟捌佰陸拾肆元整。茲檢送『臺北市政府道路設置設施物使用費收據』各聯乙份（北市工使字第0000七八號），請 貴公司務必於繳納期間（九十三年三月十日至九十三年四月九日止）內向○○銀行或其所屬各分行繳納；繳納完畢後，請將收據第四聯正本送交本局養護工程處，憑以解除列管。如 貴公司未於繳納期間內繳納完畢者，將依規費法第二十條規定辦理。.....」該函於九十三年三月九日送達。訴願人不服，於九十三年四月八日經由原處分機關向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

- 一、按規費法第二條第一項規定：「各級政府及所屬機關、學校（以下簡稱各機關學校），對於規費之徵收，依本法之規定。本法未規定者，適用其他法律之規定。」第三條規定：「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.....」第四條規定：「本法所稱業務主管機關，指主管第七條及第八條各款應徵收規費業務，並依法律規定訂定規費收費基準之機關學校；法律未規定訂定收費基準者，以徵收機關為業務主管機關。本法所稱徵收機關，指辦理規費徵收業務之機關學校。」第八條第一款規定：「各機關學校交付特定對象或提供其使用下列項目，應徵收使用規費：一、公有道路、設施、設備及場所。」第二十條規定：「各機關對逾期繳納規費者，除法律另有規定外，每逾二日按滯納數額加徵百分之一滯納金；逾三十日仍未繳納者，除徵收百分之十五滯納金外，並依法移送強制執行。前項應納之規費及滯納金，應自滯納期限屆滿之次日起，至繳費義務人繳

納之日止，依第十六條第三項規定之存款利率，按日加計利息，一併徵收。」

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、閥箱、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。」

二、本件訴願理由略謂：

- (一) 所謂「使用費」者，應指使用土地之代價言，此代價應歸屬於土地之所有權人，故縱使欲向訴願人等徵收使用費，亦唯有土地所有權人方有收取之權限，本案除非公路法或其他法規有授權道路之管理機關徵收使用費，否則臺北市政府逕以管理人之身分，行所有權人之權限，即屬超越職權，而有越俎代庖之嫌；又臺北市市有財產管理自治條例係就市有財產之管理事宜所制定之自治規章，其規範之範圍自以臺北市政府有所有權之市有財產為限，此觀該自治條例第二條規定自明，詎該收費辦法竟將臺北市管理之非市有道路一併列為收費範圍，於法自有未合，依行政程序法第一百五十八條第一項第二款規定，法規命令無法律之授權而剝奪或限制人民之自由、權利者，應屬無效。是本件原處分機關所為之收費處分，對於非臺北市所有之道路，缺乏法律之授權，或中華民國及臺北縣政府之委託，於法不合，應予撤銷。
- (二) 查臺北市道路設置設施物收費辦法之授權依據為臺北市市有財產管理自治條例第六十六條規定，惟該條除有收取使用費之原則性規定外，並未授權臺北市政府對於收取使用費之費率及未按時繳納之處罰等得為行政命令；縱謂該自治條例有授權訂定所謂收費辦法，但其並未對授權目的、範圍及內容為明確之規定，則上開收費辦法中就加倍收取使用費、強制拆除設施物及撤銷廢止原核准處分等規定，均屬對於人民之裁罰性行政處分，顯有違反授權明確性原則，與憲法保障人民財產權之基本原則不符，應屬無效。又行政院經濟建設委員會對於地方政府收取道路使用費乙事，曾於九十一年四月間邀集相關單位研商，其結論認為臺北市政府訂定上開收費辦法，法律尚無明確授權，應從法律面補強，孰料臺北市政府仍一意孤行，置人民之權益於不顧。再者，該收費辦法就施行前已設置之設施物亦列為徵收規費之範圍，亦違反信賴利益保護原則及禁止溯及既往原則，該處分應予撤銷，以符法制。
- (三) 立法院於九十一年十一月十九日業已完成規費法之三讀，其中對於使用公有道路徵收規費、各項規費收費標準之訂定與徵收程序等均有明確規定，然該法尚未經總統公布施行，適足證明臺北市政府訂定之臺北市道路設置設施物收費辦法欠缺法源依據；縱使在規費法公布施行後，臺北市政府亦應依該法規定之程序，訂定相關收費之規定，而非如現行之上開收費辦法恣意訂定不合理之收費標準以及

裁罰性處罰措施，依行政程序法第一百五十八條第一項第一款規定，其顯因牴觸法律而應歸於無效，原處分機關自不得據以向訴願人徵收使用費，而應由臺北市政府依規費法訂定合宜且適法之收費標準與程序後方得收取。

- (四) 按訴願法第九十三條第二項規定：「原行政處分之合法性顯有疑義者.....受理訴願機關或原行政處分機關得依職權或依申請，就原行政處分之全部或一部，停止執行。」查本件處分所依據之臺北市道路設置設施物收費辦法之適法性顯有疑義，如率爾執行，對訴願人將造成嚴重影響，為維法制，並保障人民之權益，謹請停止本件處分之執行。

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；而上開收費辦法之授權依據即「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，故該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。又按財政收支劃分法第二十四條明定：「司法機關、考試機關及各級政府之行政機關徵收規費.....未經法律規定者，非分別先經立法機關或民意機關之決議，不得徵收之。」及九十一年七月九日修正施行之臺北市市有財產管理自治條例第六十六條第二項規定，利用公有土地、道路等使用費計收基準，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。是以，上開收費辦法之訂定既在規費法制定之前，且經臺北市議會審議通過，自符規費法制定前之規費徵收程序。次查本案原處分機關以九十三年三月四日北市工養字第0九三四0000八00號函通知訴願人繳納九十三年度道路設置設施物使用費，僅收取臺北市市有道路使用費部分，前揭函說明二前段已有記載，尚非如訴願人所稱原處分將中華民國及臺北縣部分之非市有道路一併列為收費範圍。準此，原處分機關依上開收費辦法向訴願人收取使用臺北市公有道路土地使用費，洵屬有據；訴願人主張該辦法因違反授權明確性與中華民國及臺北縣政府之委託而屬無效等節，應係誤解，尚難採憑。

四、復按本府係基於使用者付費原則之精神乃訂定前揭收費辦法；經查該辦法第九條明文規定，既設設施物之所有人應於本辦法施行後六個月

內向管理機關申報設置，並自施行起二年內免收使用費，是其係規定向將來收取使用費，尚無訴願人所陳該辦法中明定對於施行前已設置之設施物亦應溯及收取使用費之情事；況該規定訂有二年之過渡規定，於過渡期間內，各管線使用人自得考量成本，評估是否要繼續使用已使用之道路，如決定仍要繼續使用，本府基於使用者付費及各管線利用機構公平競爭之原則，依法收取使用費，自無違反禁止溯及既往及信賴保護原則。另據原處分機關答辯書理由五陳明，規費法已於九十一年十二月十一日公布施行，本案道路設施物使用費性質上屬規費法第八條第一款規定範疇，而上開收費辦法收費標準之訂定，係考量公有道路土地徵收購置成本，並參酌國內有關國有土地及市有土地之租金情形，依該收費辦法收費基準表所訂計價金額，以當年度公有道路用地平均公告地價年息百分之五為基準；又該收費辦法第四條第一款規定之使用係數定義，指道路設施物影響交通流暢或道路空間有效利用之程度，其考量影響因素包括道路維護費、管理費、其他相關成本（如社會成本）及市場因素（如市容景觀）等；且上開收費辦法收費基準係由本府邀請國內有關道路管理、法律、會計等專家學者與本府法規委員會、財政局及主計處等組成收費基準委員會共同研訂，故該收費辦法收費基準之訂定，與規費法之精神亦符，自非如訴願人主張該辦法係恣意訂定不合理之收費標準以及裁罰性處罰措施云云。訴願理由所辯各節，核不足採。從而，原處分並無不合，應予維持。

五、至訴願人以臺北市道路設置設施物收費辦法之適法性顯有疑義，申請停止本案系爭處分之執行部分，業經原處分機關以九十三年五月七日北市工養字第〇九三三一六〇七〇〇號函所附訴願答辯書其理由六敘明略以：「……『臺北市道路設置設施物收費辦法』係基於使用者付費之原則，並依臺北市議會決議辦理，經鈞府相關機關及管線單位開會協商並組收費基準委員會共同研訂。而本收費辦法第一條之立法依據『臺北市市有財產管理規則』，業經本府……修正公布為『臺北市市有財產管理自治條例』，亦即，其屬自治條例性質，又依地方制度法第二十七條規定直轄市政府就其自治事項，得基於自治條例之授權，訂定自治規則。故本收費辦法之法源依據及適法性應無疑義。依訴願法第九十三條第一項規定：『原行政處分之執行，除法律另有規定外，不因提起訴願而停止。』，本案原處分合法性並無疑義，亦未有因原處分之執行將發生難以回復之損害，且在大部分管線單位

均依本收費辦法之規定繳交使用費之情形下，基於對各管線單位之公平原則，本案無停止執行之必要。」併予敘明。

六、綜上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第七十九條第一項之規定，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 劉靜嫻

委員 陳淑芳

委員 林世華

中 華 民 國 九 十 三 年 六 月 十 日

市長 馬英九

訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行

如對本決定不服者，得於收受本決定書之次日起二個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟，並抄副本送本府。

（臺北高等行政法院地址：臺北市大安區和平東路三段一巷一號）