

臺北市政府 93.07.14. 府訴字第0九三一七八0七六00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，不服原處分機關九十三年三月五日北市工養字第0九二三三四二六六00號、第0九三四000三一00號、第0九三四000三二00號、第0九三四000三三00號、第0九三四000三四00號、第0九三四000三五00號、第0九三四000三六00號、第0九三四000三七00號、第0九三四000三八00號、第0九三四000三九00號、第0九三四000四000號、第0九三四000四一00號函所為十二件處分，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

一、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號等函，分別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月、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，就臺北市市有土地部分仍應繳交道路使用費。訴願人不服，於九十二年六月十一日向本府提起訴願，經本府以九十二年十二月十日府訴字第0九二二七六五一三00號訴願決定：「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。」

二、嗣原處分機關依訴願決定意旨重為審查，以九十三年三月五日北市工

養字第0九二三三四二六六00號函復訴願人，仍應繳納九十一年十一月、十二月及九十二年道路設置設施物使用費計新臺幣（以下同）五六、一二九、五四四元，並就訴願人之已申報道路設施物，分別以同年月日北市工養字第0九三四000三一00號、第0九三四000三二00號、第0九三四000三三00號、第0九三四000三四00號、第0九三四000三五00號、第0九三四000三六00號、第0九三四000三七00號、第0九三四000三八00號、第0九三四000三九00號、第0九三四000四000號、第0九三四000四一00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、士林營運處及文山營運處，繳納九十三年度既設道路設施物使用費共計四一、四九四、0三六元。訴願人不服，於九十三年四月七日向本府提起訴願，五月十九日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

- 一、本件訴願人提起訴願日期（九十三年四月七日）距原處分函發文日期（九十三年三月五日）已逾三十日，惟原處分機關未查告送達日期，訴願期間無由起算，自無訴願逾期問題；合先敘明。
- 二、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）原處分機關以九十一年電信法第三十二條第一項修法過程中，龐立

法委員建國曾發言表示：「……我們希望中央及地方機關都能夠提供，而且不適合再無償了，因為包括中華電信民營化以後，恐怕都必須考慮到因為民營業者使用公共財，所有的管線都要考慮，將來需要某種程度付費……」為由，審認訴願人仍應繳納使用費。惟查該發言為龐委員個人言論，不足作為修法意旨之論據。且原處分機關所舉九十一年五月一日龐委員之發言，乃係針對當時修正版之第三十二條第五項即關於無線通訊設備而為發言，且其所稱「本席發現大家具有共識部分」，亦僅屬龐委員個人觀感或意見，並非客觀上確已有全體共識。且事實上，同一會議中，在龐委員建國提出修正條文動議之前及之後，仍分別有邱委員鏡淳等五人及○委員○○等，先後提出仍保留有「無償」二字之條文修正動議。

- (二) 況關於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，電信法始終規定無償建設。由歷次條文內容觀之，無論規定「免付地價或租費」（四十七年制定及六十六年修正條文）或「得無償擇宜建設」（八十五年以後修正條文），電信設施使用土地、建築物均無庸付費。至九十一年修正後之現行電信法條文，雖再無「無償」二字，然條文真義乃係將原先就公有土地之「無償」與私人土地之「損失補償」，分別為不同之規定，改為不論公私有一律依損失補償處理，並非謂嗣後即須有償付費且另負損失補償責任。
- (三) 電信法對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，既始終採無償使用原則，原處分機關卻視該法規定為無物，執意根據地方政府之自治規則為本件收費處分，其與法律優位原則及法律保留原則均有所違。尤其電信事業提供之服務係公共利益，原處分機關所稱「既有設施如不願繳交使用費可予拆除」云云，即係罔顧公益並嚴重違反比例原則。縱有收費之可能性，原處分亦應將九十一年七月十二日（電信法修正前）既設之電信設施物排除於收費範圍之外，而與該時點後新設部分為不同之處理。
- (四) 原處分函又以原處分機關養護工程處每年均需編列龐大經費來管理及養護本市道路，雖非全因電信設施物之故，但其亦為影響道路養護之因素之一為由，認為應收取使用費云云，惟電信法第三十二條第一項意旨，乃在於就實際損失之補償，而臺北市道路設置設施物收費辦法則不論是否確實致生損失及損失情狀，一律按平均公告地價百分之五金額為基準作為損失補償之請求基礎，其性質已逸脫於

損害賠償及損失補償之範圍。原處分機關堅持實際損失補償與系爭使用費並無不同，實有誤解。又原處分函引據市區道路條例第二十三條第一項第二款規定，市區道路修築、改善、養護之經費來源，新增有市區道路使用費，故本件徵收使用費有其必要性及正確性；惟電信設施既有電信法之特別規定，則市區道路條例是否可對電信設施徵收，即非無疑。

三、卷查本案關於九十一年十一月、十二月及九十二年道路設置設施物使用費部分，前經本府以九十二年十二月十日府訴字第〇九二二七六一三〇〇號訴願決定：「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。」理由四載明：「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……。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。……」

四、嗣經原處分機關以九十三年三月五日北市工養字第〇九二三三四二六六〇〇號函重為處分略以：「主旨：有關 貴公司因不服本局收取使

用費收據編號九一〇四三〇號等十六件及滯納金收據編號〇〇〇〇二八號等十六件道路設置設施物使用費事件，經訴願決定，原處分撤銷，另為處分案，……說明……三、經查立法院審查九十一年七月十日公布現行電信法第三十二條第一項之相關紀錄……電信法第三十二條第一項條文之立法意旨，並無電信得『無償』使用公有土地之論據。四、查臺北市道路設置設施物收費辦法所收取之道路設施物使用費及規費法第八條規定使用公有土地之使用規費，其立法意旨皆為落實『使用者、受益者付費』等個別報償原則，就政府機關對特定對象提供個別服務，使其獲得個別利益而收取之費用；亦即道路設施物使用費（或規費法之使用規費）係管線業者所有設施物使用公有道路行為本身應支付之對價。況……立法院……將行政院原送審條文之『得無償擇宜建設』刪除，係考慮將來中華電信民營化以後之狀況，不適合再無償……事實上，電信設施物確已使用公有道路，本局為求各管線單位公平原則，並有效利用公共資源，依收費辦法及規費法之立法意旨『使用者、受益者付費』原則收取道路使用費，於法並無不合。五、縱依電信法第三十二條規定，認為電信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，但因電信設施物之設置及利用行為，為繼續性使用之性質，實際上對道路原有效用交通之流暢及空間之利用已有顯著之影響，足見其對道路之實際損害乃早已存在且為長期持續。本局養護工程處每年均需編列龐大經費來管理及養護本市道路，雖非全因電信設施物之故，但其亦為影響道路養護之因素之一；況內政部修正之『市區道路條例』已於九十三年一月七日公布，其修正後第二十三條第一項第二款規定：市區道路修築、改善、養護之經費來源新增有『市區道路使用費』，更可證明本府收取道路使用費之意義及其必要性與正確性。從而，本案本局重為處分 貴公司應繳納道路設置設施物使用費計新臺幣（五六、一二萬九、五四四元整）。……

」

- 五、原處分機關復就訴願人之已申報道路設施物，以九十三年三月五日北市工養字第〇九三四〇〇〇三一〇〇號等函通知訴願人所屬各營運處繳納九十三年度既設道路設施物使用費。
- 六、按前揭本府九十二年十二月十日府訴字第〇九二二七六五一三〇〇號訴願決定意旨即以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，故請原處分機關究明。則本件之爭點乃在於電信法第三十二條第一項規定之「補償」，與本市市有財產管理自治條例第六十六條第一項規定之道路設置設施物「使用費」性質究否相同？又電信法第三十二條第一項規定之立法意旨為何？其與規費法、市區道路條例、本市市有財產管理自治條例相關規定，適用順序為何？其解釋對於訴願人權益影響甚鉅，是本件仍宜由原處分機關報請電信法之主管機關經濟部，就首揭電信法第三十二條第一項規定釋疑，以為收取訴願人道路設施物使用費之合法依據。從而，應將原處分撤銷，由原處分機關於收受決定書之次日起九十日內另為處分。

七、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 蕭偉松

中 華 民 國 九 十 三 年 七 月 十 四 日

市長 馬英九

訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行