

臺北市政府 93.08.18. 府訴字第0九三一八五五七七00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二月十九日北市工養字第0九二三三二七二三00號、第0九二三三二七二三0一號、第0九二三三二七二三0二號等三函所為處分，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

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。原處分機關就九十二年度應向訴願人收取之既設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號函通知訴願人略以：「……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：XXXXXXX 號」XX

XXXX 號、XXXXXX 號」XXXXXX 號、XXXXXX 號」XXXXXX 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：XXXXXX 至 XXXXXX 號……。」訴願人不服，向本府提起訴願，經本府以九十二年十一月二十六日府訴字第 0 九二二七六三八 900 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。」嗣原處分機關依訴願決定意旨重為審查，以九十三年二月十九日北市工養字第 0 九二三三二七二三 00 號函復訴願人，仍應繳納九十二年度既設道路設施物使用費計新臺幣（以下同）三一八、六一一、一五一元，同函並檢附訴願人應繳臺北市有道路設施物使用費重新處分明細表及臺北市政府道路設置設施物使用費收據。

二、期間訴願人所屬臺北南區營業處、臺北北區營業處、臺北市區營業處及輸變電工程處北區施工處因電力工程需要，分別檢附相關資料以書面向原處分機關養護工程處申請進行道路挖掘，經原處分機關養護工程處審核後分別核發挖掘道路許可證。嗣訴願人所屬上開單位完成相關工程並報經原處分機關養護工程處完成竣工結案查核後，乃分別以臺北市道路設置設施物收費申報書向原處分機關申報新設道路設施物使用費，經原處分機關核算該等新設道路設施物計至九十二年底應收取之使用費後，分別以九十二年八月六日北市工養字第 0 九二四 00 二六七 00 號、第 0 九二四 00 二七二 00 號、第 0 九二四 00 二七三 00 號等函及九十二年九月二十五日北市工養字第 0 九二四 00 三一 00 號、第 0 九二四 00 三一三 00 號、第 0 九二四 00 三一四 00 號等函檢附臺北市政府道路設置設施物使用費收據及收費結算表等通知訴願人所屬上開單位等繳納使用費。訴願人不服上開函，分別向本府提起訴願，經本府分別以九十二年十二月二十五日府訴字第 0 九二二七六六一 000 號及九十二年十二月二十六日府訴字第 0 九二二七六五八四 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。」嗣原處分機關依訴願決定意旨重為審查，亦以九十三年二月十九日北市工養字第 0 九二三三二七二三 0 一號及第 0 九二三三二七二三 0 二號等二函復知訴願人，仍應繳納該等新設道路設施物九十二年度應繳納之使用費，同函亦檢附訴願人應繳臺北市有道路設施物使用費重新處分明細表及臺北市政府道路設置設施物使用費收據。上開原處分機關九十三年二月十九日北市工

養字第0九二三三二七二三00號、第0九二三三二七二三0一號、第0九二三三二七二三0二號等三函，於九十三年二月二十四日送達，訴願人不服上開三函一併於九十三年三月二十二日向本府提起訴願，同年八月十三日補正訴願程序，並據原處分機關檢卷答辯到府。

#### 理 由

- 一、按電業法第五條規定：「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。」規費法第八條第一款規定：「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。」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、本件訴願理由略以：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。電業因工程需要使用道路，毋庸給付使用費。

1. 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令釋，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。

且查現行電業法第五十條至第五十三條關於電業使用道路等土地與補償等規定，係於五十四年五月二十一日修正公布，適用迄今尚無修正。行政院所提第五十條修正條文草案原參照當時電信法第三十六條規定加「免費」二字，惟因該條但書規定電業使用道路須以不妨礙原有效用為限，為與第五十三條「如有損害，應按損害之程度予以補償」之修正條文相呼應，立法院審查會遂刪除「免費」二字，有立法院五十四年電業法修正時始終參與旁聽之陸永明於五十四年七月編寫之「電業法釋義」可參。惟電業法第五十三條既規定對第五十條至第五十二條之損害，按損害之程度予以補償，而第五十二條之「砍伐」或「修剪」，係指依「砍伐」或「修剪」之實際損害補償，當然非指與損害無關之逐年支付定額補償，本件原處分機關收取每年與損害額無關之道路使用費，與電業使用道路應視實際損害程度補償之立法意旨

不符，亦有電業法主管機關經濟部函示可參。凡此均足證電業使用道路僅須依實際損害補償，不按年支付與損害無關之使用費，要無疑義。再按「原行政處分經撤銷後，原行政處分機關須重為處分者，應依訴願決定意旨為之，並將處理情形以書面告知受理訴願機關。」訴願法第九十六條定有明文。原處分機關雖謂遍查立法院審查電業法之相關紀錄，於立法院經濟、司法聯席委員會電業法初審小組五十三年六月十五日「電業法修正草案初步審查報告」，審查會審查電業法第五十條之說明列有「……審查會並刪除『免費』二字，因有但書規定，並與五十三條相呼應」之記載，確與訴願人所提「電業法釋義」記載之內容相符，依訴願決定意旨，電業法第五十條規定意旨，確實允許電業除造成實際損害須補償外，得無償使用公有土地無疑，詎原處分機關卻於未提出更多相反事證之情形下，仍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」之情形云云，顯與訴願決定意旨不符而難謂適法。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、卷查本案關於訴願人九十二年度既設道路設置設施物使用費及訴願人所屬各單位多項新設道路設施物九十二年使用費部分，前經本府分別以九十二年十一月二十六日府訴字第0九二二七六三八九00號、九十二年十二月二十五日府訴字第0九二二七六六一000號及九十二年十二月二十六日府訴字第0九二二七六五八四00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。」決定書理由五均載明：「……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。……」四、嗣經原處分機關分別以九十三年二月十九日北市工養字第0九二三三二七二三00號、第0九二三三二七二三0一號及第0九二三三二七二三0二號等函重為處分略以：「……說明……

四、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，惟並未明文規定得無償使用公有道路；民國五十四年修正之電業法第五十條條文，立法院經濟及司法委員會審查會將行政院原送審條文之『免費』二字因有但書而刪除，並不意味電業法之立法意旨表示電業享有使用公有道路之『特權』，而不必付費即可使用公有道路。事實上，電業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、縱依電業法第五十條但書及第五十三條規定，認電業除造成損害需補償外，原則上在不妨礙道路原有效用下，得無償使用本市市有道路；惟電業法並未指須造成『實際損害』，而電業設施物之設置及利用行為，為繼續性使用之性質，實際上，已損害道路之穩定性及對道路之原有效用，如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，雖非全因電業設施物之故，但其亦為影響道路養護之因素之一；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。……」

五、按前揭本府前開訴願決定意旨即以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所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，故請原處分機關究明。依原處分機關答辯書所載略以：「……理由……三……（二）又規費法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範疇……而收費辦法及收費標準之訂定，除考量公有道路徵收購置成本，並參酌國內有關國有土地及市有土地之租金情形訂計價金額，即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……足見，本收費辦法及其收費基準之訂定，均符合規費法第八條及第十條第一項第二款之規定。……」是原處分機關似已認定有關本市道路設置設施物使用費係屬規費法第八條第一款所定之使用規費，而其計算標準則參考國內有關國有土地及市有土地之租金情形訂計價金額。然依本件原處分函理由欄所載「……五、縱依電業法第五十條但書及第五十三條規定，認電業法除造成損害需補償外，原則上在不妨礙道路原有效用下，得無償使用本市市有道路；惟電業法並未指須造成『實際損害』，而電業設施物之設置及利用行為，為繼續性使用之性質，實際上，已損害道路之穩定性及對道路之原有效用，如交通之順暢及空間之利用已有顯著之影響，足見其對道路之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，雖非全因電業設施物之故，但其亦為影響道路養護之因素之一……。」似又認為道路設置設施物使用費亦與電業法第五十三條但書所定之「損害補償」性質相符。按規費法第八條第一款所定之使用規費係政府為特定對象提供公有設施等財貨、勞務而收取之費用，以落實「使用者付費」之原則，其性質係反應政府支出之成本，與「損害補償」係填補損害者為不同之法律概念。本件原處分機關既認道路設置設施物使用費係屬規費性質，復認該使用費之收取亦屬電業法第五十三條所定之「損害補償」，則電業法第五十三條所定之「損害補償」，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？又電業法第五十條及第五十三條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



機關報請電業法之主管機關經濟部，就首揭電業法第五十條及第五十三條規定釋疑，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。

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 劉靜嫻

委員 陳淑芳

委員 林世華

委員 蕭偉松

中 華 民 國 九 十 三 年 八 月 十 八 日

市長 馬英九 公假

副市長 葉金川 代行

訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行