

臺北市政府 93.08.27. 府訴字第0九三一八五五七八00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

右訴願人因九十三年度道路設置設施物收取使用費事件，不服原處分機關九十三年三月五日北市工養字第0九三四000四二00號、第0九三四000四三00號、第0九三四000四四00號、第0九三四000四五00號及第0九三四000四六00號等函所為處分，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。原處分機關就九十三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，分別以九十三年三月五日北市工養字第0九三四000四二00號、第0九三四000四三00號、第0九三四000四四00號、第0九三四000四五00號及第0九三四000四六00號等函通知訴願人所屬臺北市區營業處、臺北南區營業處、臺北北區營業處及臺北供電區營運處等繳納使用費。訴願人不服上開函，於九十三年四月二日向本府提起訴願，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。」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。」經濟部九十一年二月二十日經能字第0九一0四六0

四五九〇號令釋：「『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九十三年道路使用費，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〇九二〇〇八〇五五五號函指出「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 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。再者臺北市政府訴願決定曾多次廢棄原處分機關收取道路使用費之處分，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，一再依收費辦法第五條規定收取道路使用費，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，並以九十三年三月五日北市工養字第0九三四000四二00號、第0九三四000四三00號、第0九三四000四四00號、第0九三四000四五00號及第0九三四000四六00號等函通知訴願人所屬臺北市區營業處、臺北南區營業處、臺北北區營業處及臺北供電區營運處等繳納九十三年度之使用費。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九十三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？亦即電業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。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。……」另據原處分機關答辯書就電業法第五十條及第五十三條規定之修正過程陳述略以：「……理由……四……（二）……2、電業法第五十條立法目的：經遍查立法院審查電業法修法之相關紀錄，僅立法院經濟、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。』……」綜上，無論依訴願人提供之電業法釋義乙書或原處分機關查證結果均認電業法第五十條規定雖未明定免費使用公有道路等事項，惟其立法意旨，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。

五、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號令釋：「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。」原處分機關答辯書雖就該令釋答辯略以：「……理由……四……（二）……1……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號令示.....。惟查本案收費辦法道路設施物使用費屬規費法第八條第一款使用規費性質，非經濟部令指稱使用『租金』性質，二者所規範之事項之性質迥異.....」惟亦就道路設置設施物使用費之性質闡述略以：「..... 理由..... 三..... (二)..... 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定計價金額.....」則由原處分機關自陳訂定前揭收費辦法及其收費標準係參酌國有及市有土地租金乙節似可證使用規費之性質與租金之性質類似，益徵經濟部上開令釋似係解釋電業法第五十條及第五十三條規定係排除電業在使用公有道路時需支付相對給付之義務。綜上，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 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 三 年 八 月 二 十 七 日

市長 馬英九

願審議委員會主任委員 張明珠 決行