

臺北市政府 94.09.07. 府訴字第 0 九四二二四四七九 0 0 號訴願決定書

訴 願 人：○○股份有限公司

代 表 人：○○○

訴 願 代 理 人：○○○律師

訴 願 代 理 人：○○○律師

原 處 分 機 關：臺北市政府工務局養護工程處

訴願人因道路設置設施物使用費事件，不服原處分機關 93 年 12 月 6 日北市工養權字第 0 9364669500 號函所為處分，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

訴願駁回。

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。本府工務局就 92 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 5 條規定，以 92 年 3 月 10 日北市工養字第 09240007600 號、92 年 3 月 12 日北市工養字第 0924000910

0 號、92 年 3 月 12 日北市工養字第 09240009500 號及 92 年 3 月 12 日北市工養字第 09240

009600 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。嗣經本府工務局以 92 年 4 月 29 日北市工養字第 0923098 6500 號函通知訴願人撤銷上開繳納使用費之處分，並另檢送新開立 92 年度「臺北市政府道路設置設施物使用費收據」。訴願人不服，就 92 年度既設道路設置物使用費部分之處分第 1 次向本府提起訴願，經本府以 92 年 11 月 26 日府訴字第 09227638900 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 90 日內另為處分。」嗣本府工務局依上開訴願決定意旨重為審查，以 93 年 2 月 19 日北市工養字第 09233272300 號函復訴願人，仍應繳納 92 年度既設道路設施物使用費計新臺幣（以下同） 318,611,151 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申請進行道路挖掘，

經原處分機關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本府工務局申報新設道路設施物使用費，經本府工務局核算該等新設道路設施物計至 92 年底應收取之使用費後，分別以 92 年 8 月 6 日北市工養字第 09240026700 號、第 09240027200 號、第 09240027300 號等函及 92 年 9 月 25 日北市工養字第 09240031200 號、第

09240

031300 號、第 09240031400 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。訴願人就 92 年新設道路設置設施物使用費部分之處分不服，分別向本府提起訴願，經本府分別以 92 年 12 月 25 日府訴字第 09227661000 號及 92 年 12 月 26 日府訴字第 09227658400 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 90 日內另為處分。」嗣本府工務局依訴願決定意旨重為審查，復以 93 年 2 月 19 日北市工養字第 09233272301 號及第 09233272302 號等 2 函復知訴

願

人，仍應繳納該等新設道路設施物 92 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。訴願人不服上開本府工務局 93 年 2 月 19 日北市工養字第 09233272300 號、第 09233272301

號

及第 09233272302 號等函（包含 92 年度既設及新設道路設置設施物使用費之處分），第 2 次向本府提起訴願。嗣經本府以 93 年 8 月 18 日府訴字第 09318557700 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 90 日內另為處分。」

三、期間本府工務局就 93 年度應向訴願人收取之道路設置設施物使用費部分，依收費辦法第 5 條規定，分別以 93 年 3 月 5 日北市工養字第 09340004200 號、第 09340004300 號、

0

9340004400 號、09340004500 號及第 09340004600 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，就 93 年度道路設置設施物使用費部分之處分，第 1 次向本府提起訴願，經本府以 93 年 8 月 27 日府訴字第 09318557800 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 90 日內另為處分。」

四、本府上開 93 年 8 月 18 日府訴字第 09318557700 號及 93 年 8 月 27 日府訴字第 09318557800

號訴願決定，其撤銷理由分別略以：「……五……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 53 條所定之『損害補償』，則電業法第 53 條所定之『損害補償』，與本市市有財產管理自治條例第 66 條第 1 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 50 條及第 53 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 50 條及第 53 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。……」、「……五、復查電業法之中央主管機關經濟部就電業法第 50 條及第 53 條規定之適用，作成前揭 91 年 2 月 20 日經能字第 09104604590 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。』……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 50 條及第 53 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 50 條及第 53 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 50 條及第 53 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。……」本府乃依上開訴願決定意旨以 93 年 9 月 14 日府工養字第 09305677310 號函請行政院釋示，經行政院秘書處送請經濟部會商有關機關研處，經濟部能源局乃於 93 年 10 月 15 日召集財政部、內政部、交通部、訴願人及本府等相關單位研商，並作成 93 年 10 月 26 日能電字第 09303034180 號會議紀錄。原處分機關乃參酌上開會議各單位意見意旨，依修正前臺北市道路設置設施物收費辦法與收費標準計算 92 年度及 93 年度 1 月至 8 月份使用費，並依 93 年 9 月 17

日

修正後臺北市道路設置設施物收費辦法與收費標準重新核算訴願人所須繳納 93 年度 9 至 12 月使用費，合計 594,097,232 元（92 年度 318,967,621 元，93 年度 275,129,611 元），並以 93 年 12 月 6 日北市工養權字第 09364669500 號函通知訴願人，仍應繳納 92 年度

及

93 年度之使用費，同函亦檢附訴願人應繳臺北市有道路設施物使用費另為處分明細表、重新核算明細表及臺北市政府道路設置設施物使用費收據。上開函於 93 年 12 月 8 日送達，訴願人猶表不服，於 94 年 1 月 6 日向本府提起訴願，5 月 19 日補充訴願資料，7 月

15

日補正訴願程式，並據原處分機關檢卷答辯到府。

## 理 由

一、按電業法第 5 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 50 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 53 條規定：「前 3 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 8 條第 1 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 91 年 7 月 9 日修正）第 1 條第 1 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 66 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。」

修正前臺北市道路設置設施物收費辦法第 1 條規定：「本辦法依臺北市市有財產管理規則第 66 條、地方制度法第 18 條第 10 款及第 27 條第 1 項規定訂定之。」第 2 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 3 條規定：「本辦法所稱道路，係指本府管理之公有道路。」第 5 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 7 條第 1 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 1 年者，得按使用月數比例計收；未滿 1 月者，以 1 個月計收。」第

9 條第 1 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 6 個月內向管理機關申報設置，並自施行日起 2 年內免收使用費。」第 10 條規定：「本辦法施行前已設置之設施物所有人，未依前條第 1 項規定於 6 個月內申報設置者，應自本辦法施行日起計收使用費。其逾 2 年仍未申報者，自施行日起 2 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 11 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。」

93 年 9 月 17 日修正後臺北市道路設置設施物收費辦法第 1 條規定：「臺北市（以下簡稱

本市)為促使管線朝地下共同埋設,有效減少重複挖掘道路,提升路面品質,落實使用者付費原則,特依規費法第8條第1款規定,訂定本辦法」第2條規定:「本辦法之主管機關為臺北市政府(以下簡稱本府),並依本府組織自治條例第2條第2項規定委任本府工務局養護工程處(以下簡稱養工處)執行之。」第3條規定:「本辦法用詞定義如下:一 道路:指本市行政區域內之都市計畫道路。二 使用係數:指道路設施物影響交通流暢或道路空間有效利用之程度。三 設施物:指使用道路設置豎桿、人(手)孔、閘箱、變電箱、開關箱、交接箱、基座箱、郵筒、電話亭、送電塔、管路(道)、洞道、電纜線及其他經核准設置之設施物。四 公地比例(R):指本市都市計畫道路內,當期管理機關管理之公有土地所占百分比。五 計費基數(P):指以當年度公有道路用地平均公告地價年息百分之三為基準。」第4條第1項、第2項、第3項規定:「使用道路設置設施物者,應檢附申請書表向養工處提出申請,經養工處核准後,始得設置使用。前項設施物所有人於設施物設置完成後,申請結案時併向養工處申報繳納使用費;其使用費收費標準如附表。前項使用費按年計收之;使用道路未滿1年者,得按使用月數比例計收,未滿1月者,以1個月計收。」

經濟部91年2月20日經能字第09104604590號令釋:「『電業法』第50條及第53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:

- (一)本件原處分機關向訴願人收取道路使用費,顯有逾越權限而為處分之違法查本件收費所據辦法之主管機關為臺北市政府,管理機關為臺北市政府工務局,關於臺北市道路設置設施物之核准、使用費之收取、未經核准設置或遲延繳納時使用費之加倍收取、原核准處分之撤銷、廢止及強制拆除設施物等公權力之行使,依收費辦法第6條、第10條、第11條、第12條及第13條規定,均屬管理機關臺北市政府工務局之權限範圍

,

本件原處分機關收取使用費之處分,顯屬逾越權限之處分,當然違法。尤其,「行政機關之管轄權,依其組織法規或其他行政法規規定之。」「行政機關對事件管轄權之有無,應依職權調查,其認無管轄權者,應即移送有管轄權之機關,並通知當事人。」

行政程序法第11條第1項、第17條第1項定有明文,本件向來收費處分均由臺北市政

府

工務局做成，訴願人不服曾先後提起訴願，並經訴願決定撤銷收取使用費之處分並命臺北市工務局重為處分在案，臺北市工務局依法本應依前開訴願意旨重為處分，詎本件竟由原處分機關為收取使用費之處分，依前開說明，顯已逾越權限，該處分自難謂適法。

(二) 原處分機關依收費辦法收取道路使用費，顯違反「法律保留」及「授權明確性」原則

1. 依行政院秘書長 92 年 1 月 14 日院臺財字第 0920080555 號函釋意旨，可知地方政府就公

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，在此之前，各地方政府僅得依「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管理辦法收取道路使用費。況且，公路法已於 92 年 7 月 2 日修正公布施行，關於公路用地使用費徵收之作業程序、減徵或免徵之條件、範圍、費率計算基準與考量因素、欠費追繳及溢繳退費等事項之辦法，已明白授權由交通部定之，市區道路條例亦已於 93 年 1 月 7 日修正公布施行，關於市區道路使用費，其收費基準亦明白授權由內政部定之，益證迄今臺北市自訂管理辦法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。

2. 復依司法院釋字第 313 號及第 394 號解釋意旨，本件原處分機關依收費辦法收取道路使用費，亦涉及對於人民權利之限制，其構成要件及數額應以法律或自治條例定之，法律及自治條例若授權行政機關訂定法規命令或行政規則予以規範，授權之內容及範圍亦應具體明確，惟依授權訂定收費辦法之臺北市市有財產管理自治條例第 66 條內容觀之，就「如何計收使用費」，該自治條例並未詳為規範，亦未於自治條例中明定授權主管機關訂定行政命令，加以補充，其授權並不明確，且收取費用或科處罰款亦非財產管理之「技術性」、「細節性」規定，凡此顯與前開司法院解釋所揭示之「法律保留」及「授權明確性」原則有違而難謂適法。尤其法律之所以規定需以「自治條例」或有具體明確授權依據之行政規則定之，其目的在落實民意監督，臺北市市有財產管理自治條例第 66 條第 2 項後段規定在收費之自治條例未制定前，原使用費計收基準繼續適用，而收費辦法係依臺北市議會建設財政委員會決議所定，並未送經市議會決議，前開自治條例第 66 條第 2 項規定，無異於排除議會之監督（且事實上至今收費自治條例仍未制定），該規定實難謂合法。

3. 再按「法規有左列情形之一者，廢止之。……四 同一事項已定有新法規，並公布或發布施行者。」中央法規標準法第 21 條第 4 款定有明文。查規費法既已於 91 年 12 月

日公布施行，依上揭條文規定，收費辦法自規費法生效（91 年 12 月 13 日）後應已廢止

度

費辦

而失其效力，原處分機關依收費辦法收取規費法施行（91 年 12 月 13 日）以後之 92 年

及 93 年度 1 至 8 月之道路使用費，已非適法；臺北市政府雖於 93 年 9 月 17 日修正收

費辦法，改以規費法第 8 條第 1 款規定為法源依據，惟公路法已於 92 年 7 月 2 日修正公布施行，關於公路用地使用費徵收之作業程序、減徵或免徵之條件、範圍、費率計算基準與考量因素、欠費追繳及溢繳退費等事項之辦法，已明白授權由交通部定之，市區道路條例亦已於 93 年 1 月 7 日修正公布施行，關於市區道路使用費，其收費基準亦明白授權由內政部定之，已如前述，此類特別規定，應優先於規費法適用，原處分機關依新修正之收費辦法收取 93 年度 9 至 12 月之道路使用費，亦難謂適法。

### （三）電業因工程需要使用道路，毋庸給付使用費

1. 依收費辦法第 5 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。」查現行電業法第 50 條至第 53 條關於電業使用道路等土地與補償等規定，係於 54 年 5 月 21 日修正公布，適用迄今尚無修正，依上揭條文規定：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。行政院所提第 50 條修正條文草案原參照當時電信法第 36 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 53 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 54 年電業法修正時始終參與旁聽之陸永明於 54 年 7 月編寫之「電業法釋義」可參。就本件爭議，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」，而電業法第 53 條既規定對第 50 條至第 52 條之損害，按損害之程度予以補償，而第 52 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，曾經電業法之主管機關經濟部明確函示：「電業法」第 50 條及第 53 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。道路之使用費係每年給付，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。準此，本件自應適用電業法主管機關經濟部函令，電業使用道路僅依實際損害補償，不按年支付因使用者付費原則等考量而收取之使用費。訴願人於道路設置設施物當屬收費辦法第 5 條後段之「法令另有規定」，毋庸給付使用費。

2. 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。」「訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關之效力。」訴願法第 96 條、第 95 條本文分別定有明文。查臺北市政府前次 93 年 8 月 18 日府訴字第 09318557700 號、93 年 8 月 27 日府訴字第 09318557800

號訴

願決定書先後撤銷臺北市政府工務局收取 92 年度及 93 年度道路設置設施物使用費之處分，其理由載明：電業法第 50 條及第 53 條規定之立法意旨為何？其與規費法、市區道路條例、臺北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 50 條及第 53 條規定釋疑，以為收取訴願人道路設置設施物使用費之合法依據。臺北市政府工務局遂報請臺北市政府函請行政院釋示，經行政院送請經濟部會商有關機關研處逕復，經濟部所屬能源委員會遂於 93 年 10 月 15 日召開「研商臺北市政府向臺電公司收取道路設施物使用費，涉及相關法令立法意旨及適用順序事宜」會議，該會議並作成以下結論：一、「電業法」第 50 條及第 53 條之立法意旨，經濟部已於 91 年 2 月 20

日

以經能字第 09104604590 號令解釋，電業於公有道路設置供電線路屬「電業法」許可範圍，使用道路應為「免費」使用，於有實際損害發生時，方應依「電業法」第 53 條予以補償；且電業屬全國性公用事業，其電價及收費費率目前係全國一致，尚不宜由個別地方政府收取道路使用費，而由國內全體用戶共同負擔。因此，依「電業法」立法意旨及電價制度規定，建議臺北市政府不向臺電公司收取道路使用費。二、建議「市區道路條例」及「公路法」訂定相關收費標準時，能考量「電業法」之立法意旨及電業公司之特性，明定電業於道路設置供電線路及相關設施可免徵道路使用費，以協助電力設施興設。三、未來「電業法」進行修正時，可增列電業於道路設置供電線路及相關設施免徵道路使用費之排除規定，以明確法律適用順序。由此可知，電業法第 50 條及第 53 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，其理至明。

3. 何況，電業法自 54 年修正後迄今，曾經 91 年 4 月 24 日及 91 年 6 月 12 日 2 次修正，在 91

年 4 月及 6 月修正時，對於電業法第 50 條及第 53 條規定均未予以修正，電業法「為開



發國家電能動力，調節電力供應，發展電業經營，維持合理電價，增進公共福利」之立法目的亦未有任何改變，顯見電業法第 50 條及第 53 條之立法意旨迄今並未有任何改變，電業法主管機關經濟部 91 年 2 月 20 日經能字第 09104604590 號令解釋及經濟部所屬能源委員會 93 年 10 月 15 日「研商臺北市政府向臺電公司收取道路設施物使用費，涉及相關法令立法意旨及適用順序事宜」會議結論，亦明白闡示：電業於公有道路設置供電線路屬「電業法」許可範圍，使用道路應為「免費」使用，於有實際損害發生時，方應依「電業法」第 53 條予以補償，已如前述，足證電業法第 50 條及第 53 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，要無疑義，原處分機關泛言電業法第 50 條及第 53 條之規定係於 54 年修正，係因電業事業本身事業性質上之特別，於電業工程施工過程中，必要時得使用河川……道路……土地，而今時空背景已有不同，故不得以電業法之立法意旨表示電業享有使用公有道路之「特權」，不必付費即可使用，亦不可據以認定 54 年修訂電業法時，可預見嗣後相關之收費規定而以第 50 條排除之云云，自不足取。

此外，規費法制定過程中，關於電業設施是否應收道路使用費一節，並未經立法機關審議討論，立法機關從未作出電業法第 50 條及第 53 條並無規定得無償使用道路，依規費法規定仍應收取使用費之結論，何況，原處分機關對訴願人收取道路使用費所依據之收費辦法，無論係 93 年 9 月 17 日修正前或修正後之收費辦法，均非以公路法及市區道路條例為法源依據，原處分機關任意比附援引，以公路法及市區道路條例修正案在行政院審核時部分部會之意見，為電業設施物依規費法規定應收取使用費之論據，於法亦非無違。

（四）原處分機關援引臺北高等行政法院 92 年訴字第 5018 號判決理由「電業法第 50 條及第 53

條並未明文規定電業使用道路無須支付費用或得無償使用」，認訴願人主張依電業法規定及立法意旨，得毋庸給付使用費，並不可採云云，惟查該臺北高等行政法院判決違法，訴願人不服已提起上訴，刻由最高行政法院審理中，該判決於本件並無參考價值，原處分機關逕以該臺北高等行政法院違法判決理由，主張訴願人主張依電業法規定及立法意旨，得毋庸給付使用費，並不可採云云，實屬率斷。

（五）基於法律不溯及既往原則，原處分機關對於系爭既設設施物不得收取使用費：

按法律不溯及既往原則是源自治國國家內涵的法安定性與人民的信賴保護，基於信賴保護原則，人民因信賴既存的法律秩序，而安其生活或處置其財產者，不能因行政法規的制定或修正，而使其遭受不能預見的損失。查電費為全國統一訂價，在收費辦法公布施行前，依電業法第 50 條及第 53 條規定，訴願人於公有道路設置供線電路，僅須按實際損害之程度予以補償，毋庸給付使用費即得繼續使用，訴願人實際上亦已支付

相當之補償金，本有毋須給付使用費而繼續使用之權利，訴願人亦以之為成本基礎，訂定電價，如今卻因原處分機關嗣後訂定之收費辦法對於系爭既設設施物徵收使用費，致使訴願人每年須負擔高達數億元之使用費，增加供電成本，此舉顯已剝奪訴願人既設設施物原先因給付補償費後毋須給付使用費即得繼續使用之權利，影響訴願人財產權甚鉅，致使訴願人遭受不能預見之損害，損及法安定性及人民之信賴保障，顯已違反法律不溯及既往原則。

- (六) 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，亦應依興建、購置、營運、維護、改良、管理及其他相關成本，並考量市場因素等決定收取之數額，並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，原處分機關逕以相當於租金損害賠償之補償決定收取之數額，顯與使用規費之性質有違，且迄今未提出詳細計算根據，該處分自難謂適法。原處分機關既主張規費法及收費辦法之使用公有道路之使用費，性質相同，均屬使用規費，參照規費法第 10 條第 1 項第 2 款之規定，業務主管機關訂定或調整使用規費收費基準，應依興建、購置、營運、維護、改良、管理及其他相關成本，並考量市場因素等決定收取之數額，而非相當於租金之損害賠償，惟臺北市政府工務局過去處分主張收費辦法所收取者，係損害賠償，原處分機關則主張收費辦法收取使用費之意旨，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「使用費付費」之原則，其性質係反應政府支出之成本，兩相對照，除互相矛盾外，且如何反應成本？其反應者與前開規費法第 10 條第 1 項第 2 款所揭示使用規費訂定之方式是否相同？亦未見原處分機關敘明。尤其，如為反應政府支出之成本，93 年 9 月 17 日修正前後，其基準相差百分之四十，如以修正前為準，政府支出之成本如何節省百分之四十，如以修正後為準，正足以證明過去確實超額收費，不論何者，均足以證明原處分機關所為之收費處分，於法確實有違。再者，原處分機關雖泛言收費辦法所收取之使用費，其性質係反應政府支出成本，惟原處分機關卻從未依前開規費法第 10 條第 1 項第 2 款規定提出因管線設置所增之具體維護道路成本為計收使用規費之基礎，逕以當年期「平均公告地價」為基準決定收取之數額，其邏輯論理根據何在？非無疑義，其做法更顯與規費法第 10 條第 1 項第 2 款規定有違。

- 三、卷查原處分機關依前揭 93 年 9 月 17 日修正後臺北市道路設置設施物收費辦法第 2 條規定，以其名義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 5 條規定，繳納使用費，依修正前臺北市道路設置設施物收費辦法與收費標準計算 92 年度及 93 年度 1 月至 8 月份使用費，並依修正後臺北市道路設置設施物收費辦法與收費標準重新核算訴願人所須繳納 93 年度 9 至 12 月使用費，合計 594,097,232 元（92 年度 318,967,621 元，

年度 275,129,611 元），以 93 年 12 月 6 日北市工養權字第 09364669500 號函通知訴願人

，仍應繳納 92 年度及 93 年度之使用費，同函亦檢附訴願人應繳臺北市有道路設施物使用費另為處分明細表、重新核算明細表及臺北市政府道路設置設施物使用費收據等。按上開修正後收費辦法第 2 條規定已授權由原處分機關執行，原處分機關以其名義為處分，自無逾越權限而為處分之情形。次按前揭修正前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 66 條、地方制度法第 18 條第 10 款及第 27

條

第 1 項規定訂定；修正後收費辦法係依規費法第 8 條第 1 款規定而訂定。查修正前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（88 年 1 月 25 日訂定）前經本市市議會三讀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 18 條第 10 款自治事項所訂定之自治規則；而修正後收費辦法乃本府係基於本市公用道路主管機關之地位，依據規費法第 8 條第 1 款規定，訂定收費辦法，是原處分機關據以核定訴願人仍須繳納 92 年度及 93 年度之道路設置設施物使用費，並未違反法律保留原則，自屬有據。

四、至訴願理由主張電業因工程需要使用道路，依電業法第 50 條及第 53 條規定之立法意旨，毋庸給付使用費乙節。按電業法第 50 條及第 53 條規定，電業因工程上之必要，得使用道路，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，並未明文規定電業使用道路無須支付費用或得無償使用；況訴願人所有設施物之設置及利用行為，確有影響交通流暢或道路空間有效利用，且為繼續性使用之性質，依公平原則，亦難謂其得無償使用。又訴願理由主張經濟部所屬能源委員會於 93 年 10 月 15 日召開「研商臺北市政府向臺電公司收取道路設施物使用費，涉及相關法令立法意旨及適用順序事宜」會議，該會議結論明白表示電業法第 50 條及第 53 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云云。查依上開會議紀錄所載：「會議結論：一、『電業法』第 50 條及第 53 條之立法意旨，經濟部已於 91 年 2 月 20 日以經

能

字第 09104604590 號令解釋，電業於公有道路設置供電線路屬『電業法』許可範圍，使用道路應為『免費』使用，於有實際損害發生時，方應依『電業法』第 53 條予以補償；且電業屬全國性公用事業，其電價及收費率目前係全國一致，尚不宜由個別地方政府收取道路使用費，而由國內全體用戶共同負擔。因此，依『電業法』立法意旨及電價制度規定，建議臺北市政府不向臺電公司收取道路使用費。……」是其會議結論乃建議性質，並不具拘束力。

五、另訴願理由復主張法律不溯及既往原則，原處分機關對於系爭既設設施物，應不得收取

使用費等語。查訴願人所有設施物之設置及利用行為，實有影響交通流暢或道路空間有效利用，且為繼續使用之性質，已如前述，又上開修正前收費辦法第 9 條，針對既設設施物規定其所有人應於該辦法施行後 6 個月內向管理機關申報設置，並自施行日起 2 年內免收使用費，是其係規定向「將來」收取使用費，並無溯及收費。而該收費辦法第 9 條後段定有 2 年之過渡規定，於該 2 年間，訴願人得經成本分析及評估後，自行決定是否要繼續使用已使用之道路，並不致因此受不測之損害；如決定仍要繼續使用道路時，基於「使用者付費原則」，應依收費辦法規定繳納使用費。此外，訴願人主張原處分機關收取道路使用費前，應依道路設置設施物所在地號、位置及大小，詳列其使用費金額為計算根據，原處分未說明計算根據，難謂適法云云。查本府為執行臺北市道路設置設施物收費業務，因設施物設置位置涉及公私地權屬之故，對於設施物使用費之核算，原擬以訴願人管理之公有道路土地逐筆計費，依各項設施物之數量（個數、長度或面積）及其所在土地位置，按臺北市道路設置設施物收費基準表之收費標準核算所需年使用費，原處分機關並於 90 年 2 月 9 日邀集各管線單位舉辦申報道路設置設施物收費座談會，會中詳細說明核算設施物使用費之原則、申報作業應附相關書表及填報方式，並製作範例說明，且提供申報業務資料庫系統磁片供各管線單位安裝使用，定案後本府工務局並以 90 年 3 月 21 日北市工養字第 9030004300 號函通知各管線單位申報設施物收費應注意

事

項與應附申報書、地籍圖、航測圖及使用道路土地明細表等相關資料，此有本府工務局 90 年 3 月 21 日北市工養字第 9030004300 號函、各管線單位設置設施物收費座談會會議紀錄、收費申報書等附卷可稽。惟實施期間各管線單位申報情形不佳，原處分機關於 90 年 5 月 9 日舉行「檢討道路設施物申報作業辦理情形會議」，會中各管線單位反映，道路設施物申報案申報時需依設施物位置套繪航測圖及地籍圖，並填列使用土地明細表，各管線單位所需作業相當繁瑣，造成申報案件延滯，影響申挖許可證核發，為市民所詬病，建議按公私有土地比例計收使用費。嗣原處分機關為簡化各管線單位申報作業，研擬簡化申報方式，以本府管理之公有土地應有部分為收取使用費之計費方式，即依設施物使用道路土地面積，按公有道路土地所占百分比（R 值）計收使用費，並將原申報書表予以配合修正為現行使用之申報書表，經奉核定後，於 90 年 8 月 14 日管線拆遷協調會議中宣布各期 R 值。至於使用費金額之計算係根據申報人申報之設施物種類並依收費基準表所列之標準核算，且本案道路設施物申報表即列有各設施物計費標準公式，其中 P、R 值亦登錄於原處分機關網站供各管線單位查詢使用，故各項設施物使用費之金額計算方式，訴願人亦難諉為不知。

六、末查訴願理由亦主張原處分機關所稱收費辦法收取使用費之意旨，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，惟其如何反應成本？其反應者與前開規費法第 10 條第 1 項第 2 款所揭示使用規費訂定之方式是否相同？亦未見原處分機關敘明。尤其，如為反應政府支出之成本，93 年 9 月 17 日修正前後，其基準相差百分之四十，如以修正前為準，政府支出之成本如何節省百分之四十，如以修正後為準，正足以證明過去確實超額收費，不論何者，均足以證明原處分機關所為之收費處分，於法確實有違云云。按基於使用者付費之原則，並鼓勵管線機構能朝地下共用埋設，本府乃訂定上開修正前收費辦法之規定，該修正前收費辦法之規定，業已參考本市公有道路養護成本（依卷附本府工務局臺北市道路設置設施物收費辦法使用規費收費標準成本分析表所示，本市道路用地每年每平方公尺之養護成本為 198 元）及市有土地出租相關標準，經本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收費標準。惟鑒於須申報繳納使用費之管線單位多為事業目的與市民生活息息相關之公用事業，且業者欲調高使用費率仍需中央或本府同意，並考量目前經濟不景氣及各管線單位經營困境，乃參考臺北市市有土地出租租金計收基準第 2 點規定，臺北市市有出租基地，有下列各款情形之一者，得依第 1 點所定租金額度百分之六十計收（算）租金，本府乃於 93 年 9 月 17 日修正上開收費辦法及相關收費基準之規定，將道路設施物使用費計算基數（P 值）由百分之五調降為百分之三，各項道路設施物之使用係數由 0.2 及 0.05 調降為 0.12 及 0.03。亦即修正收費基準係基於各管線單位之負擔與公用事業特殊性之考量，乃依據臺北市市有土地出租租金計收基準第 2 點規定作調整，並非如訴願理由所稱修正前收費辦法有超額收費而有違法之處。是訴願理由主張各節，均不足採。從而，原處分機關核定訴願人仍須繳納 92 年及 93 年度道路設施物使用費，並無不合，原處分應予維持。

七、綜上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張明珠

副主任委員 王曼萍

委員 陳 敏

委員 曾巨威

委員 曾忠己

委員 林世華

委員 陳石獅

委員 湯德宗

委員 陳立夫

委員 陳媛英

中 華 民 國 94 年 9 月 7 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 2 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 3 段 1 巷 1 號）