

裁判字號：高雄高等行政法院 96 年度訴字第 1081 號 行政判決

裁判日期：民國 97 年 06 月 30 日

案由摘要：使用費

高雄高等行政法院判決

96 年度訴字第 1081 號
97 年 6 月 17 日辯論終結

原 告 台灣電力股份有限公司

代 表 人 陳○○

訴訟代理人 張文輝 律師

被 告 高雄市政府

代 表 人 陳 菊 市長

訴訟代理人 蘇吉雄 律師

陳雅娟 律師

上列當事人間使用費事件，原告不服財政部中華民國 96 年 11 月 1 日台財訴字第 09600420150 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分關於民國 91 年 1 月 1 日至 4 月 3 日之土地使用費新台幣捌佰貳拾萬玖仟陸佰陸拾捌元部分應予以撤銷。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用十分之一由被告負擔，其餘由原告負擔。

事 實

壹、事實概要：

緣原告使用高雄市市有土地埋設管線，經被告依據高雄市市有財產管理自治條例（下稱財產管理自治條例，民國 88 年 12 月 10 日修正發布，原名稱：高雄市市有財產管理規則）第 63 條規定及高雄市市有地裝置埋設管線計收使用費作業原則（下稱使用費作業原則，該使用費作業原則業於 94 年 7 月 14 日廢止），核算 91 年至 93 年之土地使用費金額分別為新台幣（下同）3,222 萬 828 元、3,222 萬 828 元及 3,349 萬 1,522 元，合計 9,793 萬 3,178 元，並以 96 年 4 月 3 日高市府財三字第 0960016918 號函送市有土地使用補償金繳款書，請原告於 96 年 5 月 31 日止限期繳納。原告不服，提起訴願

，亦遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

貳、兩造之聲明：

一、原告聲明求為判決：

(一) 訴願決定及原處分均撤銷。

(二) 訴訟費用由被告負擔。

二、被告聲明求為判決：

(一) 原告之訴駁回。

(二) 訴訟費用由原告負擔。

參、兩造主張之理由：

甲、原告起訴意旨略謂：

一、被告依使用費作業原則收取道路使用費，顯違反「法律保留」及「授權明確性」原則：

(一) 依行政院秘書長 92 年 1 月 14 日院合財字第 0920080555 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」，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，被告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 11 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，益證迄今被告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。

(二) 次按「法規有左列情形之一者，廢止之：．．．4、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 11 日公布施行，依上揭中央法規標準法第 21 條第 4 款規定，

使用費作業原則自規費法生效（91年12月13日）後應已廢止而失其效力，被告依使用費作業原則收取規費法施行（91年12月13日）以後之91年度至93年度之道路使用費，已非適法。尤其，規費法第2條第1項明白規定：「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。」關於公有道路使用費之徵收，規費法第8條第1款既已清楚規定：「公有道路、設施、設備及場所，應徵收使用規費。」關於使用規費收費基準，第10條第1項第2款更明確規範：「業務主管機關應依下列原則，訂定或調整收費基準，並檢附成本資料，洽商該級政府規費主管機關同意，並送該級民意機關備查後公告之：．．．2、使用規費：依興建、購置、營運、維護、改良、管理及其他相關成本，並考量市場因素定之。」準此，關於公有道路使用費之徵收，依上揭規費法第1條、第8條第1款及第10條第1項第2款規定，被告應依規費法規定辦理，依興建、購置、營運、維護、改良、管理及其他相關成本，考量市場因素訂定收費基準並送該級民意機關備查後公告之，被告未依規費法規定辦理，逕依使用費作業原則規定對原告收取使用費，於法亦非無違。

- (三) 再者，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、費率計算基準組考量因素、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，被告逕依使用費作業原則規定對原告收取92年7月2日公路法修正後及93年1月7日市區道路條例修正後之92年及93年度之道路使用費，於法亦非無違。

二、電業因工程需要使用道路，毋庸給付使用費：

- (一) 使用費作業原則第2條規定：「凡利用市有土地於地面裝置、地下埋設或地上架設管線者，均依本作業原則計收土地使用費。但有下列情形者免予計收：1、依法令規定免

予計收。2、政府機關使用經本府同意者。3、瓦斯管、自來水管、家庭用電之管線。」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之規定，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先生於 54 年 7 月編寫之「電業法釋義」可參。就上開爭議，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，本件被告收取每年與損害額無關之道路使用費，顯與電業使用道路應視實際損害程度補償之立法意旨不符。電業法之主管機關經濟部亦曾明確函示：「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，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，不須支付按年收取定額之使用費。原告於道路設置附著物當

屬使用費作業原則第 2 條之「法令另有規定」，毋庸給付使用費。

- (二) 尤其，經濟部所屬能源委員會曾於 93 年 10 月 15 日召開「研商台北市政府向台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：1、「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，建議台北市政府不向原告收取道路使用費。2、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，明訂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。3、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。由可此知，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，委無疑義。

- 三、被告未依使用係數而以全額向原告收取道路使用費，顯非適法。高雄市市有道路使用單位計有電力（台電高屏電區營運處、高雄區營業處）、油管（台灣中油高雄煉油廠、大林煉油廠、高雄營業處、高雄供氣中心、前鎮儲運所）、自來水（台灣自來水第七區管理處）、電信（中華電信高雄營運處）、瓦斯（欣雄天然氣、欣高石油氣、南鎮天然氣）、有線電視（慶聯、大信、港都、大高雄）、固網（新世紀資通、亞太固網寬頻、台灣固網）、國防（聯勤、國防部）、石化（中石化）、下水道（高雄市政府下水道工程處）、交通號誌（高雄市政府交通局、警察局）等單位，並非原告單獨使用，如市區道路為上述各單位所共用，道路使用費自應由各

單位按各自使用比率共同負擔，所以台北市政府為徵收道路使用費訂定之「台北市道路設置設施物收費辦法」及「台北市道設施物收費基準」中明訂使用係數，及公路法 92 年 7 月 2 日制定「公路土地使用費徵收辦法」第 4 條規定使用費費率應依設施物使用係數徵收之原因所在。是以，本件縱認原告並非使用費作業原則第 2 條之「法令另有規定」免予計收使用費者，被告自應按原告使用係數向原告收取道路使用費，惟被告卻以全額向原告徵收道路使用費，顯屬超額收費，於法亦非無違。

四、被告未依興建、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，被告逕以租金率為基準決定收取之數額，顯已違反規費法第 10 條之規定，該處分自難謂適法。如前所述，規費法已於 91 年 12 月 11 日公布施行，該法第 2 條第 1 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。」關於公有道路使用費之徵收，規費法第 8 條第 1 款並清楚規定：「公有道路、設施、設備及場所，應徵收使用規費。」，關於使用規費收費基準，第 10 條第 1 項第 2 款更明確規範：「業務主管機關應依下列原則，訂定或調整收費基準，並檢附成本資料，洽商該級政府規費主管機關同意，並送該級民意機關備查後公告之：．．．2、使用規費：依興建、購置、營運、維護、改良、管理及其他相關成本，並考量市場因素定之。」準此，關於公有道路使用費之徵收，依上揭規費法第 1 條、第 8 條第 1 款及第 10 條第 1 項第 2 款規定，被告自應依規費法之規定辦理，應依興建、購置、營運、維護、改良、管理及其他相關成本，並考量市場因素訂定收費基準，送該級民意機關備查後公告之，被告未依規費法規定辦理，逕依租金率對原告收取使用費，顯已違反規費法第 10 條之規定，顯非適法。

五、本件縱使被告依法得收取道路使用費，關於時效部分，其自 91 年 1 月 1 日至 91 年 4 月 3 日這段期間之使用費亦不得收取。本

件被告是 96 年 4 月 3 日才作出收費之行政處分，如果依照 5 年時效之規定來計算，91 年 4 月 3 日以前之使用費部分，原告主張已罹於時效。

乙、被告答辯意旨略謂：

一、按直轄市財產之經營及處分係屬於直轄市自治事項，地方制度法第 18 條第 2 款第 4 目定有明文。次按地方制度法第 19 條第 2 款第 4 目、第 6 款第 4 目及第 10 款第 1 目規定：「下列各款為縣（市）自治事項：．．．2、關於財政事項如下：．．．（4）縣（市）財產之經營及處分。6、關於都市計畫及營建事項如下：．．．（4）縣（市）管道路之規劃、建設及管理。．．．10、關於交通及觀光事項如下：（1）縣（市）管道路之規劃、建設及管理。」同法第 25 條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。」同法第 27 條第 1 項規定：「直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所就其自治事項，得依其法定職權或基於法律、自治條例之授權，訂定自治規則．．．。」又「．．．行政機關依其職權執行法律，雖得訂定命令對法律為必要之補充，惟其僅能就執行母法之細節性、技術性事項加以規定，不得逾越母法之限度，迭經本院解釋釋示在案。內政部訂定之社會團體許可立案作業規定第 4 點關於人民團體應冠以所屬行政區域名稱之規定，逾越母法意旨，侵害人民依憲法應享之結社自由，應即失其效力。」司法院釋字第 479 號著有解釋。被告為統一管理市有財產而於 71 年 5 月 29 日訂定發布管理規則，規範市有財產之保管、產權登記、維護、增置、使用、撥借用、出租等事項。該管理規則第 56 條係於高雄市議會 77 年 12 月 23 日修正通過，並經被告 78 年 4 月 17 日以高市府財四字第 10506 號令發布在案，依修正後第 56 條規定：「利用公有土地、道路、．．．裝置油管、瓦斯管、電纜、．．．除法令另有規定或政府機關使用經本府同意者外，應計收使用費。」又該管理規則係地方制度法施行（88 年 1 月 25 日制訂公

布，同年月 27 日生效）前經高雄市議會通過之自治法規，雖名稱為「管理規則」之種類，但性質上應屬於地方制度法第 25 條之「自治條例」位階。地方制度法施行後之 88 年 12 月 10 日修正發布之「財產管理自治條例」第 63 條第 1 項仍明定：「利用公有土地、道路、建物設置停車場、堆積場、貨場或裝置油管、瓦斯管、電纜、電訊、灌溉設備或敷設軌道、裝設廣告物而使用者，除法令另有規定或政府機關使用經本府同意者外，應計收使用費。」其內容與 78 年修正之「管理規則」第 56 條相同，足見具有自治條例位階之「管理規則」，早已揭示利用公有道路設置瓦斯管、電纜等「應計收使用費」之原則，並授權被告制訂使用費計收基準，被告據此於 86 年 9 月 5 日依前揭管理規則第 56 條之規定，訂定「使用費作業原則」，據以徵收使用費，並無不合。又該管理規則第 56 條及財產管理自治條例第 63 條既已明定市有道路設置電纜等應計收使用費之原則，且主管行政機關為執行上揭自治條例所賦予之職權，於不逾越法律與自治條例之限度內，應得訂定命令，就執行自治條例第 63 條所賦予「如何計收使用費」職權之「細節性」、「技術性」事項予以補充規定，故被告為執行「計收道路使用費」事宜，於 89 年 11 月 1 日訂頒之「使用費作業原則」，尚難謂有何違反法律保留與授權明確性原則情事。因此本件「使用費作業原則」所規定事項，並無逾越相當於自治條例位階之財產管理規則或修正後之財產管理自治條例明定之「計收使用費用」之範疇，尚難謂為無效，亦無違反法律保留原則及授權明確性原則。被告曾對中國石油股份有限公司（下稱中油公司）87 年間使用高雄市市有土地埋設輸油管線，依上開計價原則，作成收取土地使用費之行政處分，經中油公司提起行政訴訟，受敗訴判決確定，有最高行政法院 96 年度判字第 01292 號判決可稽，此外並有與本件案情相似之最高行政法院 95 年度判字第 243 號、95 年度判字第 1229 號及 96 年度判字第 200 號判決可資參照。另外，被告曾就中油公司 91 年至 93 年度埋設輸油管線之土地使用費，依「使用費作業原則」作成收取土地使用費之行政處分，其情形與本件之使用費徵收年度相同，嗣經中油公司提起行

政訴訟，亦經鈞院判決中油公司敗訴，有鈞院 94 年度訴字第 72 號、94 年度訴字第 536 號判決可稽。依上開最高行政法院之法律上判斷，可證明本件被告依「財產管理自治條例」第 63 條第 1 項之規定，訂定「使用費作業原則」，據以對原告作成收取土地使用費之行政處分，合乎法律之規定。是以原告起訴意旨稱被告依使用費作業原則收取道路使用費，已違反法律保留與授權明確性原則，並違背公路法第 30 條第 3 項、市區道路條例第 23 條第 2 項規定乙節，尚難採信。

二、次按地方制度法第 67 條規定：「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。」財產管理自治條例於第 63 條明定利用公有土地、道路設置或裝置電纜、電訊而使用者，應計收使用費之原則，且授權被告得依其他法令或得比照一般非公用土地租金標準計收，則被告依上開規定對原告徵收其管線之土地使用費，自屬有據。又規費為非稅公課，其與稅捐不同者，在於前者有對待給付，後者則無對待給付。地方制度法第 67 條亦僅規定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，則經各該立法機關之決議徵收之。而規費法僅規定規費之範圍及課徵原則，並非具體之課徵規費要件。是地方自治事項徵收之規費，如符合規費法之規費範圍及課徵原則，即可徵收，僅在於規費法未規定者，始須經地方立法機關議決徵收。又「使用費作業原則」，係依「管理規則」第 56 條及「財產管理自治條例」第 63 條所訂定，上開使用費作業原則係於規費法公布（91 年 12 月 11 日）施行前所訂定；而依規費法第 10 條第 1 項第 2 款規定：「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，並考量市場因素等定之。」被告本於公營造物主體之地位，其就土地使用費之收取標準，其數額如何決定，財產管理自治條例第 63 條第 2 項既已明文規定：使用費應比照租金標準並依法繳庫。則被告基於該自治條例第 63 條規定對於租金之收取標準本有判斷餘地，公營造物管理機關基於主體地位，對於規費相關成本計算及徵收技術等問題，本屬最為熟稔，是有關規費數額

計算，若涉及成本原則或等價原則之選擇及相關徵收問題，法院本於專業性之考量，即應尊重公營造物管理機關之自主規範權限，若其決定無顯然違法或不當情事，法院自不得任意干涉。且該規定既經高雄市議會決議通過，則對於該計收標準相關影響及社會成本考量等因素，顯已經過各方意見之討論後所為之決議。是以，系爭財產管理自治條例係於規費法公布及市區道路條例第 23 條修正前所發布，並經高雄市議會通過，並授權被告制訂使用費計收基準，被告據此依前揭財產管理自治條例第 63 條規定，訂定使用費作業原則，據以徵收使用費，並無不合。且被告依上開財產管理自治條例課徵土地使用費，迭經最高行政法院判決認定並無違反成本原則，且於法並無違誤。依土地法第 105 條準用同法第 97 條規定：「城市地方房屋之租金，以不超過土地及其他建築物申報總價額年息百分之十為限。」被告收費標準除徵收道路土地購置成本外，並參酌國有土地及市有土地租金之情形，就有關市有土地使用租金率之計算，依照土地申報地價年息百分之五計收，與規費法之精神並無違背。且道路屬公共財，被告基於有效利用公共資源及使用者付費公平原則，收取使用費，亦無違背成本原則。原告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，並為繼續使用之性質，基於「使用者付費原則」，依上開收費作業原則規定繳納使用費，乃合乎平等原則。另依市區道路條例之規定，均認應繳使用規費，而未將油管等管線業者列為免繳道路使用費之對象，則被告基於有效利用公共資源及使用者付費公平原則，收取屬於高雄市區道路使用費，於法並無不合。又使用規費係政府對特定對象提供特定財貨、勞務服務而徵收之費用，類似市場經濟之「價格」性質，因此，收費基準應採「成本回收」原則，故原告主張所謂成本資料應考量被徵收使用費者之經營狀況及成本資料乙節，顯屬誤解。從而，原告主張應依規費法第 10 條、第 11 條之有關「成本考量原則」規定，即有誤會。

三、中央法規標準法第 21 條第 4 款規定，同一事項已定有新法規，並公布或發布施行者，原法規廢止。規費法固於 91 年 12 月

11 日公布施行，惟規費法第 3 條（被告誤載為第 4 條）規定直轄市之主管機關為市政府，另第 10 條規定業務主管機關，對使用規費依興建、購置、營運、維護、改良、管理及其他相關成本，並考量市場因素訂定收費基準，並附成本資料，洽商該級政府規費主管機關同意，並送該級民意機關備查後公告。本件被告業於規費法施行前，就執行「財產管理自治條例」所賦予之職權，就利用公有道路設置設施物「如何計收使用費」之「細節性」、「技術性」事項，於 86 年 9 月 5 日依前揭管理規則第 56 條之規定，訂定「使用費作業原則」，據以徵收使用費，且該規定亦未與嗣後公布施行之規費法、法規命令及或上級團體之自治條例相違，自無中央法規標準法第 21 條第 4 款失其效力之情形。且原告設置於高雄市道路之設施物，係自設置之時即持續使用該道路，迄今仍未停止使用，被告依上開使用費作業原則對原告使用道路收取使用費，於法並無不合。

四、又按行政程序法第 6 條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」規費與稅捐之差別，有關規費負擔義務之特殊合理正當性，在於規費義務人所取得之特殊經濟利益或公權力，因為特殊服務而有所支出。稅捐之特性，在於無對待給付，或對待給付無法衡量其價值，而祇能求諸量能原則。對稅捐而言，無法就個人受益加以追究，所考量者僅為負擔稅捐之能力。反之，規費負擔則受對等報償原則拘束，有規費法之概括授權已足。如國家資源之使用，僅有利於特定群體者，因個人或個別群體所產生之費用，宜使該等人透過規費支付，而非取之於全民負擔（參葛克昌著，規費、地方稅與自治立法）。被告因該管線經過高雄市區道路，該區相關道路使用上即受相當程度限制，原告藉由系爭管線獲有輸送便利安全上利益，然被告卻因此遭受一定管理成本之損害，系爭管線既由原告興建，依法應繳納使用費，以彌補被告之管理成本，否則形同以全體納稅義務人繳納之稅捐，貼補原告使用道路設施增加被告之勞費，致生不公平之現象。從而，依財產管理自治條例第 63 條第 2 項規定：「前項使用費應比照租金標準並依法繳庫。」基於使用者付費之原則，

被告得依法定租金百分之五作為徵收使用費之標準。

- 五、再按電業法第 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。」依上揭規定，電業因工程上必要，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；並無明文規定電業使用道路無須支付費用或得無償使用；被告對於所有在高雄市區道路埋設管線之單位均適用上開「使用費作業原則」，據以徵收使用費，合乎平等原則。況原告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，並為繼續性使用之性質，依公平原則，難謂其得無償使用。又如前述，被告係依法律授權之使用費作業原則，作成收取使用費之處分，原告徒以非法律之經濟部令釋，質疑原處分之合法性，要無足取。再者，經濟部能源委員會係「建議」台北市政府不向原告收取道路使用費，該項建議非法律，原告自不得執為其免繳道路使用費之依據。另原告雖提具第三人陸永明撰寫之「電業法釋義」解釋立法過程，然此尚非立法院通過電業法之立法理由，亦不足以作為有利於原告之論據。
- 六、至原告所稱被告之計費標準，未參照台北市之收費標準，訂定使用係數，及依公路法 92 年 7 月 2 日制定「公路土地使用費徵收辦法」第 4 條規定，使用費費率應依設施物使用係數徵收，被告顯然超額徵收云云，然依最高行政法院 96 年度判字第 1292 號及最高行政法院 96 年度判字第 1324 號、96 年判字第 1325 號判決，就中油公司與被告間使用費行政訴訟事件，中油公司該項有關未以使用係數徵收之主張，亦認定：「至於上訴意旨所稱：管線使用並非地上物，且與台北市道路用地平均地價相較，其費用之收取是否明顯偏高與抵觸比例原則，進而損及上訴人之財產權？是否符合規費法成本考量原則之精神等語，查上訴人之管線僅經過被上訴人土地之地下，固與租用土地建屋或為完全之使用有間，惟原審判決已從成

本考量原則之觀點，認被上人收費標準按土地申報地價年息百分之五計收，除考量道路土地徵收購置成本外，並參酌國有土地及市有土地之租金情形，與規費法第 10 條第 1 項第 2 款之精神並無違背，縱被上訴人未如台北市政府依使用土地之程度、影響交通之流暢及道路維護費用等因素訂有使用係數，有其未盡周延之處，惟地方政府對於地方自治事項本有因地制宜之權限，尚難認被上訴人因未考量土地使用之程度而未訂有使用係數，即違反比例原則。」等語足參。是依財產管理自治條例第 63 條第 2 項規定：「前項使用費應比照租金標準並依法繳庫。」基於使用者付費之原則，被告依法定租金百分之五作為徵收使用費之標準，並無過高，且此乃被告本於道路管理機關之職權所制定，台北市及高雄市同為直轄市，地位相同，不能執台北市之規定，而指摘被告之收費標準過高。從而，原告主張被告使用費收取標準，未如台北之標準依使用係數而區分云云，顯無足採。

- 七、被告於 96 年 4 月 3 日對原告課徵 91 年至 93 年度之土地使用費，原告係於 96 年 4 月 4 日收受系爭行政處分，則自 91 年 1 月 1 日起 91 年 4 月 3 日之土地使用費，是否已罹於 5 年之時效？原告對於時效問題於訴願階段及行政訴訟中均未主張，且系爭土地使用費既為可分，則被告除 91 年 1 月 1 日至 91 年 4 月 3 日外之使用費並未罹於 5 年之消滅時效，自不應將原處分全部撤銷。被告對原告 91 年度所徵收之土地使用費為 3,222 萬 828 元，換算每日為 8 萬 8,276 元，自 91 年 1 月 1 日起至 91 年 4 月 3 日止共 93 日，其使用費為 820 萬 9,668 元（ $33,220,823 \div 365 \times 93 = 820$ 萬 9,668）。

理 由

- 一、按「高雄市政府為統一管理市有財產，制定本自治條例。市有財產之管理，除其他法規另有規定外，依本自治條例之規定。」「利用公有土地、道路、建物設置停車場、堆積場、貨場或裝置油管、瓦斯管、電纜、電訊、灌溉設備或敷設軌道、設廣告物而使用者，除法令另有規定或政府機關使用經本府同意者外，應計收使用費。前項使用費應比照租金標準並依法繳庫。」為財產管理自治條例（88 年 12 月 10 日修正發

布，原名稱：財產管理規則）第 1 條及第 63 條所明定。

- 二、本件原告使用高雄市市有土地埋設管線，經被告依據財產管理自治條例第 63 條規定及使用費作業原則，核算 91 年至 93 年之土地使用費金額分別為 3,222 萬 828 元、3,222 萬 828 元及 3,349 萬 1,522 元，合計 9,793 萬 3,178 元，並以 96 年 4 月 3 日高市府財三字第 0960016918 號函送市有土地使用補償金繳款書，請原告於 96 年 5 月 31 日止限期繳納等情，業經兩造分別陳明在卷，並有被告 96 年 4 月 3 日高市府財三字第 0960016918 號函及繳款書附本院卷及原處分卷可稽，堪信為真實。
- 三、原告提起本件訴訟，無非係以：（一）依行政院秘書長 92 年 1 月 14 日院合財字第 0920080555 號函釋，被告不得逕以管理辦法收取道路使用費，且公路法已於 92 年 7 月 2 日修正公布施行，關於公路土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，已授權交通部定之，市區道路條例亦已於 93 年 11 月 7 日修正公布施行，關於市區道路使用費，其收費基準授權由內政部定之，被告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」及「授權明確性原則」。（二）依中央法規標準法第 21 條第 4 款規定，使用費作業原則自規費法生效（91 年 12 月 13 日）後應已廢止而失其效力，公有道路使用費之徵收，依規費法第 10 條第 1 項第 2 款規定，應依興建、購置、營運、維護、改良、管理及其他相關成本，考量市場因素訂定收費基準並送該級民意機關備查後公告之，被告未依規費法規定辦理，逕依使用費作業原則之規定，以租金率對原告收取使用費，於法有違。（三）電業於公有道路設置供電線路應屬「電業法」許可範圍，依電業法第 53 條之規定，電業使用道路補償之金額，應視實際損害之程度為之，此為使用費作業原則第 2 條第 1 項第 2 款之「法令另有規定」，是道路使用費每年給付，與電業法規定之立法意旨不符。經濟部函釋及其所屬能源委員會曾於 93 年 10 月 15 日召開「研商台北市政府向台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，亦明揭上旨等語。（四）本件縱使被告依法得收取道路

使用費，關於時效部分，其自 91 年 1 月 1 日至 91 年 4 月 3 日這段期間之使用費亦不得收取。本件被告是 96 年 4 月 3 日才作出收費之行政處分，如果依照 5 年時效之規定來計算，91 年 4 月 3 日以前之使用費部分，原告主張已罹於時效云云，資為爭議。

四、按直轄市財產之經營及處分係屬於直轄市之自治事項，地方制度法第 18 條第 2 款第 4 目定有明文。又地方制度法施行後（88 年 1 月 25 日制定公布，同年月 27 日生效），依地方制度法第 25 條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。」同法第 27 條第 1 項規定：「直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所就其自治事項，得依其法定職權或基於法律、自治條例之授權，訂定自治規則……。」亦即直轄市政府就地方自治事項，在法律授權範圍內享有自治之權限。然行政機關依其職權執行法律，雖得訂定命令對法律為必要之補充，惟其僅能就執行母法之細節性、技術性事項加以規定，不得逾越母法之限度，迭經司法院解釋在案。經查，被告前為統一管理市有財產而於 71 年 5 月 29 日訂定發布「財產管理規則」，用以規範市有財產之保管、產權登記、維護、增置、使用、撥借用、出租等事項。該管理規則係經高雄市議會 77 年 12 月 23 日修正通過，並經被告發布在案，雖名稱為「管理規則」之種類，但性質上應相當於嗣後公布之地方制度法第 25 條之「自治條例」位階。其後被告為配合地方制度法施行，更在 88 年 12 月 10 日將上開「財產管理規則」修正發布為「財產管理自治條例」。茲依該條例第 63 條第 1 項明定：「利用公有土地、道路、建物設置停車場、堆積場、貨場或裝置油管、瓦斯管、電纜、電訊、灌溉設備或敷設軌道、裝設廣告物而使用者，除法令另有規定或政府機關使用經本府同意者外，應計收使用費。」可認為是一授權被告制訂使用費計收基準之依據，是以被告據此訂定系爭「使用費作業原則」，對於利用公有道路設置油管、瓦斯管及

電纜等，據以徵收使用費，並無不合。申言之，被告本於自治條例之授權，及「使用者付費原則」、「各管線利用機構公平競爭」之立法精神，其為執行該財產管理自治條例所賦予之職權，核屬地方制度法第 18 條第 2 款、第 10 款自治事項與第 27 條第 1 項規定所訂定之自治規則無誤，且上開系爭使用費作業原則係被告為執行上揭財產管理自治條例所訂定的技術性及細節性作業規範，被告收取本件管線土地使用費係依據當時有效之自治法規為之，與法律保留原則並無違背，且未逾越上開系爭自治條例明定計收使用費之範疇，亦無違反法律授權明確性原則。次按「．．．為地方政府可否就公用事業使用之地方所有道路收取使用費案，建請指定相關機關組成專案小組，協調訂定統一收費基準一案，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，．．．。」經行政院秘書長 92 年 1 月 14 日院台財字第 0920080555 號函釋在案。核該函釋內容係表示「市區道路條例」及「公路法」雖正研議修正，增列由各該法之中央主管機關訂定道路使用費收費基準，惟在該二法尚未修正完成情形下，仍須研擬收費基準因應以收取道路使用費。而被告所制定之「財產管理規則」，既係經高雄市議會 77 年 12 月 23 日修正通過，並經被告發布在案，雖名稱為「管理規則」之種類，但性質上相當於嗣後公布之地方制度法第 25 條之「自治條例」，該「財產管理規則」亦於 88 年 12 月 10 日修正發布為「財產管理自治條例」，其第 63 條第 1 項亦授權被告制訂使用費計收基準，是以被告據此訂定系爭「使用費作業原則」，對於利用公有道路設置油管、瓦斯管及電纜等，據以徵收使用費，並無不合，亦已如前述。則原告所謂依上揭行政院之函釋，被告不得逕以管理辦法收取本件管線土地使用費，自屬誤解。又按「使用公路用地設置管線或其他公共設施時，使用人應填具申請書，並檢附工程計畫書，向公路主管機關申請許可後，始得設置。公路主管機關除向使用人徵收許可費外，並應向使用人徵收公路用地使用

費，優先用於公路之修建、養護及管理。但基於公共利益或特殊需要考量者，得減徵或免徵公路土地使用費。前項公路土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，由交通部定之。」「市區道路修築、改善、養護之經費，依下列各款籌措之：．．．2、市區道路使用費．．．。前項第2款市區道路使用費，應向使用市區道路設置管線或設施者收取；其收費基準，由內政部定之。」公路法第30條第2項、第3項及市區道路條例第23條第1項第2款、第2項雖分別定有明文。又交通部及內政部亦分別訂定「公路土地使用費徵收辦法」及「市區道路使用費收費標準」。惟公路土地使用費徵收辦法第14條明定本辦法自發布日施行，而該徵收辦法係於93年11月30日修正，同年12月30日公布，自94年1月1日起生效；市區道路使用費收費標準第6條則規定，該標準自94年1月1日施行。本件既係收取91年至93年土地使用費，依法律不溯及既往之原則，上揭「公路土地使用費徵收辦法」及「市區道路使用費收費標準」自不適用於本件土地使用費。是原告主張：依行政院秘書長92年1月14日院合財字第0920080555號函釋，被告不得逕以管理辦法收取使用費，且公路法已於92年7月2日修正公布施行，關於公路土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，已授權交通部定之，市區道路條例亦已於93年11月7日修正公布施行，關於市區道路使用費，其收費基準授權由內政部定之，被告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」及「授權明確性原則」云云，應不足採。

五、又按中央法規標準法第21條第4款固規定同一事項已定有新法規，並公布或發布施行者，原法規廢止。經查，規費法係於91年12月11日公布施行，惟規費法第4條規定直轄市之主管機關為市政府，另第10條規定業務主管機關，對使用規費依興建、購置、營運、維護、改良、管理及其他相關成本，並考量市場因素訂定收費基準，並附成本資料，洽商該級政

府規費主管機關同意，並送該級民意機關備查後公告。本件被告業於規費法施行前，就執行財產管理自治條例第 63 條第 1 項（原財產管理規則第 56 條第 1 項）所賦予「利用公有土地、道路、建物設置停車場、堆積場、貨場或裝置油管、瓦斯管、電纜、電訊、灌溉設備或敷設軌道、裝設廣告物而使用者，除法令另有規定或政府機關使用經本府同意者外，應計收使用費」職權之「細節性」、「技術性」事項，而於 86 年 9 月 5 日訂頒「使用費作業原則」，且該財產管理自治條例第 63 條第 2 項已就「使用費計收基準」明定：「前項使用費應比照租金標準．．．。」則上揭使用費業作業原則第 3 條規定：「計收標準：（1）計算式：使用費金額＝使用土地面積×土地申報地價×租金率．．．。」自符合上揭財產管理自治條例之意旨。又被告有關市有土地使用租金率之計算，依照土地申報地價年息百分之五計收，於 88 年地方制度法公布施行前均係由被告報請行政院核准後辦理。而 88 年地方制度法公布實施後自 89 年 6 月 20 日起有關市有基地之租金率計收標準則依高雄市議會一律按申報地價年息百分之五計算，被告收費標準除道路土地徵收購置成本外，並參酌國內有關國有土地及市有土地之租金情形，與上揭規費法規定之精神並無違背，且道路屬公共財，被告基於有效利用公共資源及使用者付費公平原則，收取使用費，亦無不合。況規費法第 13 條係規定規費主管機關「得」免徵，是否准予免徵，規費主管機關自得為合理之斟酌考量，被告通知原告繳納之系爭道路使用費，亦無不合。又經核使用費作業原則規定之內容，亦無與嗣後公布施行之規費法、法規命令及或上級團體之自治條例相違，自無原告所稱使用費作業原則業經規費法就同一事項已為規定，而有中央法規標準法第 21 條第 4 款之失其效力之情形。是原告另稱：依中央法規標準法第 21 條第 4 款規定，使用費作業原則自規費法生效（91 年 12 月 13 日）後應已廢止而失其效力，公有道路使用費之徵收，依規費法第 10 條第 1 項第 2 款規定，應依興建、購置、營運、維護、改良、管理及其他相關成本，考量市場因素訂定收費基準並送該級民意機關備查後公告之，被告未依規費法規定辦理，逕

依使用費作業原則之規定，以租金率對原告收取使用費，於法有違乙節，亦非可採。

- 六、再按「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。」「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。」電業法第50條及第53條固定有明文。惟上揭規定，僅在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使用費用或得無償使用。經濟部91年2月20日經能字第09104604590號函所謂「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」，亦僅在闡明電業法第50條及第53條之規定，係屬損害賠償之性質，與本件原告利用高雄市市有道路埋設管線，並為繼續性使用，依公平原則及使用者付費之原則，須收取使用對價之性質不同，自不能予以援用。至經濟部所屬能源部於「93年10月15日召開「研商台北市政府向台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」之會議結論僅係建議台北市政府不向原告收取道路使用費，並非法律，原告自不得執為其免繳道路使用費之依據。是原告主張依電業法規定及立法意旨，原告毋庸給付使用費云云，容非可採。
- 七、又被告向原告通知繳納土地使用費之時效，依行政程序法第131條規定，此一公法上之請求權具有5年之時效限制。而該5年時效之起算時點，應認定自原告使用市有土地埋設管線時起，被告即生請求使用者付費事由；然因管線之埋設為一連續性發生存在之事實，針對系爭土地使用費計算，應以每年度終了時之事實狀態予以核算，則行政機關於翌年度方核算前年度之管線使用費，屬一行政便宜措施，固稱允當，惟本件被告係於96年4月3日始向原告發函催繳91年至93年度之土地使用費，原告係於96年4月4日收受系爭行政處分，則本

件 91 年 1 月 1 日至 91 年 4 月 3 日之土地使用費公法上請求權，自罹於時效而消滅。準此，被告對原告 91 年度所收取之土地使用費為 3,222 萬 828 元，換算每日為 8 萬 8,276 元，自 91 年 1 月 1 日起至 91 年 4 月 3 日止共 93 日，其使用費為 820 萬 9,668 元（ $33,220,823 \div 365 \times 93 = 820$ 萬 9,668），自應予以扣除。故原告主張 91 全年度土地使用費罹於時效消滅之主張，除在 820 萬 9,668 元範圍內之部分為有理由外，其餘主張應認無理由而駁回之。

八、綜上所述，原告使用高雄市市有地理設管線行為，依據財產管理自治條例第 63 條規定及行為時使用費作業原則，核算 91 年至 93 年土地使用費於扣除 91 年 1 月 1 日至 4 月 3 日使用費 820 萬 9,668 元後，總計應為 8,972 萬 3,510 元。從而被告原處分向原告徵收之土地使用費於 8,972 萬 3,510 元範圍內，認事用法，尚無違誤。訴願決定就此部予以維持，亦無不合。至超過上開範圍部分之徵收處分即屬違誤，該部分訴願決定未予查明糾正，亦嫌疏略。原告執以指摘，其請求將訴願決定及原處分於上開罹於公法請求權時效之系爭土地使用費 820 萬 9,668 元部分撤銷，即屬有理由，爰由本院將訴願決定及原處分關於 91 年 1 月 1 日至 4 月 3 日之土地使用費 820 萬 9,668 元部分均撤銷。至原告請求撤銷逾上開範圍部分，即屬無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘主張與陳述尚與裁判基礎無涉，自無逐一論述之必要，併予敘明。

據上論結，本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，爰依行政訴訟法第 195 條第 1 項、第 104 條、民事訴訟法第 79 條，判決如主文。

中 華 民 國 97 年 6 月 30 日

高雄高等行政法院第一庭

審判長法官 呂 佳 徵

法官 蘇 秋 津

法官 林 勇 奮

以上正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後 20 日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後 20 日內向本院提出上訴理由

書（須按對造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提
起上訴者，應於判決送達後 20 日內補提上訴理由書（須附繕本）
。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

中 華 民 國 97 年 6 月 30 日

書記官 黃 玉 幸

資料來源：高雄高等行政法院裁判書彙編（97 年版）第一期 664-688 頁