

裁判字號：最高行政法院 96 年度判字第 2083 號 行政判決

裁判日期：民國 96 年 12 月 20 日

案由摘要：使用費事件

最高行政法院判決

96 年度判字第 02083 號

上訴人 ○○○有線電視股份有限公司

代表人 嚴○

訴訟代理人 邱琦瑛 律師

被上訴人 臺南市政府

代表人 許○○

訴訟代理人 林石猛 律師

邱揚勝 律師

上列當事人間因使用費事件，上訴人對於中華民國 94 年 8 月 23 日高雄高等行政法院 93 年度訴字第 873 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回高雄高等行政法院。

理 由

- 一、緣上訴人自民國 88 年 4 月起利用被上訴人雨水下水道附掛有線電視電纜線，被上訴人原以每公尺每月新台幣（下同）1 元為基準，計收使用費。嗣被上訴人以其 92 年 9 月間訂定「臺南市道路使用費收費基準表」（下稱「收費基準表」）第 7 項規定，雨水下水道各種構造物附掛電纜線管徑 3 公分以下之使用費收費基準，提高為每公尺每月 3 元。乃分別以 93 年 4 月 6 日南市工護字第 09331020170 號函及 09331020010 號函，通知上訴人繳納 92 年下水道及側溝新增加掛纜線使用費計 16 3,320 元及 93 年下水道及側溝附掛電纜使用費計 5,823,657 元。上訴人不服，提起訴願，經遭訴願決定不予受理；遂提起本件行政訴訟。
- 二、本件上訴人主張：（一）、本件兩造間於 88 年起即就纜線附掛下水道之法律關係逐年簽訂「租用契約」而為規範，當時所適用之法律依據為臺南市財產管理自治條例。本件爭議係因被上訴人通過臺南市管線工程使用道路管理自治條例及收費基

準表後，立即片面終止兩造間存續之租用契約，逕以收費基準表較高之 3 元費率為計算基礎並命上訴人繳納系爭使用費，惟系爭處分不論係適用臺南市財產管理自治條例或依據臺南市管線工程使用道路管理自治條例，均屬適用不當而有違法瑕疵，且「收費基準表」並牴觸規費法之規定，原判決就此重大爭議全未論斷，未見任何就「系爭處分」得依據何項法律規定之合法性進行具體闡析說明，即逕跳躍至有無臺南市管線工程使用道路管理自治條例第 45 條，2 年內豁免使用費之適用，原判決論理嚴重疏漏及前後矛盾，有判決不備理由之違背法令。(二)、再按，規費法第 2 條及第 10 條規定，地方機關合法收取道路使用規費之前提為，須經由「檢附成本資料」、「送各該民意機關備查」及「公告」三種程序，原審就此曾命被上訴人舉證說明，被上訴人亦自認未有任何證據，惟原判決竟以被上訴人於原審審理過程中，自陳制定收費基準表時，曾參酌各使用係數、考量相關因素及其他相關成本云云，據此「口頭陳明」之資料，即認已符合規費法第 10 條之規定，乃原審逕以被上訴人主觀判斷已符合規費法第 10 條「檢附成本資料」之要求規定，明顯牴觸法律規定，而有認事用法未依證據之違法，爰請求廢棄原判決。

三、被上訴人則以：(一)、原判決業已詳述系爭處分之法源依據及其合法性，並無判決不備理由之違背法令。(二)、次查，有線電視係於近年新興發展之事業，而各級行政機關為擴大資訊之流通，無不盡力在法源及實務運作上，配合有線電視業者管線之興設，然因市區道路埋設之管線（如天然氣、輸水管等）已過於擁塞且在某些現實之考量下，一時間並無法容許有線電視業者挖掘道路埋設管線，惟在上級機關內政部之指示（曾於 86 年發函訂頒「有線電視分配線網路暫掛雨水道處理要點」）及為廣大民眾著想，是被上訴人即於 88 年 4 月起依臺南市市有財產管理自治條例（66 年公布）第 51 條之規定，與上訴人簽訂臺南市公有雨水下水道附掛有線電視分配線租用契約。惟因內政部於 89 年 10 月 18 日廢止前開處理要點，而被上訴人為有效統籌規劃市區道路及下水道之建設及管理，即依地方制度法第 19 條第 6 款第 4 目及第 10 款第 1 目之規

定，制定臺南市管線工程使用道路管理自治條例，並於 92 年 9 月 5 日公布施行。於制定之過程中，亦曾召開公聽會聽取相關事業單位之意見，且多次發函上訴人敘明立法源由、程序及進度。於前開自治條例之制定過程中，被上訴人亦曾於 92 年 6 月 6 日邀請上訴人及相關電信業者召開附掛纜線費率計收問題會議，明白告知於前開自治條例公布實施後，附掛費率修正為以每公尺 3 元，此上訴人早已知曉。詎上訴人早已明知使用費調高為 3 元之依據及時程，於今竟仍一再爭執並稱原判決就此未予論斷云云，實不可採。(三)、另原判決亦詳就新增及原有之附掛於臺南市公有雨水下水道之有線電視電纜線部分，為何不適用臺南市管線工程使用道路管理自治條例第 45 條規定 2 年內免收之理由詳予論證，參諸該條例第 2 條第 3 款、第 4 款及地方制度法第 19 條第 6 款第 4 目及同條第 10 款第 1 目之規定即可明晰，自無任何理由矛盾之情。再者，被上訴人將系爭使用費調高為 3 元之理由，在於臺南市市區道路之側溝狹窄，如因應電訊業者需求纜線附掛側溝，其斷面需修改，亦即需將原有之 U 型水溝增加斷面，以利纜線垂掛，如此才不會因纜線之垂掛造成水溝堵塞、淤積釀成災害，凡此均需增加工程費（合材料及工資）以及模板、鋼筋等費用，約每公尺 100 元，預計 10 年後附掛纜線必須下地，加上水溝清疏及管理維護，因此每公尺 3 元係合理反應成本。(四)、又被上訴人本身即使用費徵收主管機關，為使該費率基準更能符合民意及申請者所能接受，制訂過程亦曾邀請學者專家等共同研定，於市議會審議時亦舉辦公聽會讓業者陳述意見，且該費率基準亦經被上訴人併同臺南市管線工程使用道路管理自治條例一併送臺南市議會審查通過，並經被上訴人公告各情，有臺南市自治法規審查小組審查會議紀錄、臺南市雨水下水道附掛纜線費率計收問題會議紀錄、被上訴人 92 年 4 月 16 日南市工護字第 09231021210 號函、92 年 9 月 5 日南市法行字第 09209508540 號函及被上訴人所呈相關立法資料及臺南市議會 92 年 3 月 11 日南市議字第 0920907 號函影本附卷可稽。核與規費法第 10 條第 1 項第 2 款規定之意旨無違等語，資為抗辯。

四、原審以：查下水道屬於公有財產，其設置目的在於排放廢水，是有限電視業者使用該下水道附掛有線電視纜線，與下水道之一般用途不同，而應屬特許使用。又公物使用關係之性質，縱有收取費用之情事，亦非必然屬私經濟關係；是地方政府機關核准使用公有土地，其核准行為究係基於公權力作用所為之行政行為，抑係本於雙方意思合致所為之私經濟行為，應視個案內容及所依據之法令而定。按臺南市市有財產管理自治條例第 1 條規定：「臺南市政府為統一管理市有財產，特制定本自治條例。」同條例第 51 條規定：「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、電塔、電訊、灌溉設備或鋪設軌道、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。前項使用費除法令另有規定外得比照一般非公用土地租金標準計收繳庫。」是被上訴人依前開規定同意上訴人利用下水道附掛有線電視纜線之行為，性質上顯非基於與上訴人意思合致之私法上行為，而係本於行政主體之公權力所為決定之行政行為，自應屬公法性質，且其間所生之公物利用關係，應歸屬於公法關係（本院 91 年度 7 月份庭長法官聯席會議(一)決議參照）。是本件兩造關於 92、93 年之有線電視纜線附掛於下水道之收費，固於 92 年 4 月 1 日訂立「臺南市公有雨水下水道附掛有線電視分配線租用契約」（下稱系爭租用契約），惟參見原審卷附被上訴人 92 年 4 月 16 日南工護字第 092310212110 號函文內容，系爭租用契約係依據「臺南市市有財產管理自治條例」第 51 條所訂立，又系爭被上訴人 93 年 4 月 6 日南市工護字第 09331020170 號、第 093 31020010 號函，說明一均載明係依據「臺南市市有財產管理自治條例」第 51 條辦理，揆諸前開規定及說明，本件爭議之性質，應屬公法事件，而系爭被上訴人函即屬行政處分，則依行政訴訟法第 2 條之規定，上訴人自得提起本件撤銷訴訟，合先敘明。按「已設置於道路之設施物，其所有人應於本自治條例施行後 6 個月內清查向本府申報設置確認，並自施行日起 2 年內免收使用費。」固為臺南市管線工程使用道路管理自治條例第 45 條所規定，惟觀諸該條規定可知，

經所有人於該自治條例施行後 6 個月內清查向被上訴人申報設置確認並自施行日起 2 年內免收使用費者，應以設置於「道路」之「設施物」為限，易言之，倘非屬該條例所稱之「道路」或「設置物」，縱經所有人於該條例施行後 6 個月內清查向被上訴人申報設置確認，亦無得免收使用費。次按「本自治條例之定義如下：．．．3、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、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之『設施物』。4、電訊管線：指電信固網、行動電話及『有線電視』等管線。」為同條例第 2 條第 3 款、第 4 款所規定，足見該條例係將有線電視管線列為電訊管線之一種，並與設施物分別列款解釋，顯見該條例並無將有線電視管線歸屬該條例所指「設施物」之意思，「有線電視管線」既非屬設施物，則本件有爭執之附掛於公有雨水下水道（邊溝）之「有線電視纜線」，是否有適用該條例第 45 條之餘地，已非無疑；再者，該條例之法源依據為地方制度法第 19 條第 6 款第 4 目及第 10 款第 1 目，則該條例之立法自不得違背地方制度法第 19 條第 6 款第 4 目及第 10 款第 1 目之意旨，又地方制度法第 19 條第 6 款第 4 目及第 10 款第 1 目係規定：「下列各款為縣（市）自治事項：．．．6、關於都市計畫及營建事項如下：．．．(四)縣（市）『下水道』建設及管理。．．．10、關於交通及觀光事項如下：(一)縣（市）管『道路』之規劃、建設及管理。」可知，地方制度法分就「道路」及「下水道」予以規定，是地方制度法顯將「下水道」及「道路」視為兩種不同之公共設施，揆諸前開說明，臺南市管線工程使用道路管理自治條例中所指之「道路」，自不應包括「下水道」在內，始符地方制度法第 19 條第 6 款第 4 目及第 10 款第 1 目之意旨，則該條例第 45 條所稱之「道路」既不包含「下水道」，是關於本件所爭執之附掛於公有雨水「下水道」（邊溝）之有線電視纜線，自無臺南市管線工程使用道路管理自治條例第 45 條規定之適用。另查，臺南市管線工程使用道路管理自治條例送臺南市議會審議時，被上訴人依該條例第 43 條第 1 項、第 2 項規定，

業已將收費基準表併送審，臺南市議會並已照案通過，有被上訴人所呈臺南市管線工程使用道路管理自治條例之立法經過及相關資料及臺南市議會 92 年 3 月 11 日南市議議字第 0920907 號函影本附卷可考。而觀之該使用費收費基準表，其各項收費標準係參諸各使用係數（即道路設施物影響交通流暢或道路空間有效利用之程度），並依興建、購置、營運、維護、改良、市場因素及其他相關成本而定之，並經被上訴人陳明在卷，核與規費法第 10 條第 1 項第 2 款規定法理相符，難認與規費法第 10 條之意旨有所相違。再按「前項使用費除法令另有規定外，得比照一般非公用土地租金標準計收繳庫。」為臺南市市有財產管理自治條例第 51 條第 2 項所規定，而收費基準表雖係被上訴人依臺南市管線工程使用道路管理自治條例第 43 條第 1 項、第 2 項所訂定，惟該收費基準表第 7 項，業已就雨水下水道附掛電纜線之使用費收費基準規定明確，自係臺南市市有財產管理自治條例第 51 條第 2 項所謂之法令另有規定之情形，是被上訴人於 92 年 9 月 5 日收費基準表訂定公布後，調整有線電視纜線附掛於雨水下水道之收費，自 92 年 9 月起，以每月每公尺 3 元為計算基準，向上訴人收取使用費，並無違誤。從而，系爭被上訴人函依臺南市市有財產管理自治條例第 51 條及收費基準表第 7 項規定，通知上訴人繳納 92 年臺南市下水道及側溝新增加掛纜線使用費計 163,320 元及 93 年臺南市下水道及側溝附掛電纜使用費計 5,823,657 元，核無違誤。訴願決定以本件核屬私權爭議，非屬訴願之範圍，而不予受理，理由雖有未洽，惟其駁回之結論並無二致，仍應予維持。上訴人起訴意旨求為撤銷訴願決定及原處分，非有理由，因而判決駁回上訴人在原審之起訴。

五、本院查：(一)、按臺南市管線工程使用道路管理自治條例第 43 條第 1 項、第 2 項規定：「道路挖掘經審查合格者，由本局核定應繳納之道路挖掘許可規費（以下簡稱許可規費）、道路使用費（以下簡稱使用費）及 . . . 」「. . . 前項使用費及道路修復代辦費之收費基準，由本府定之。」；同條例第 45 條規定：「已設置於道路之設施物，其所有人應於本自

治條例施行後 6 個月內清查向本府申報設置確認，並自施行日起 2 年內免收使用費。」(二)、又按以自治條例授權地方政府訂定發布自治規則為補充規定者，內容須符合自治條例授權條文之立法意旨，且不得逾越母法規定之範圍。又原則上同一個法律用詞在同一法律各相關規定中應作相同之解釋。本件被上訴人收取系爭道路使用費所依據之收費基準表，若是如被上訴人所陳述其係基於「臺南市管線工程使用道路管理自治條例」第 43 條第 1 項、第 2 項授權訂定發布者，而收費基準表將「雨水下水道各種構造物附掛電纜線」明確列為第 7 項之設施物，則「臺南市管線工程使用道路管理自治條例」第 43 條規定之道路使用費收費範圍，應當解釋為包括「雨水下水道各種構造物附掛電纜線」，否則被上訴人所訂定公布之收費基準表將「電纜線附掛於雨水下水道」列為第 7 項之設施物，並據之收取道路使用費，此規定即有逾越母法「臺南市管線工程使用道路管理自治條例」第 43 條第 1 項、第 2 項授權範圍之疑義。再者，「臺南市管線工程使用道路管理自治條例」第 45 條中「道路」之法律用詞應與其相關規定之同條例第 43 條中「道路」之法律用詞，原則上應作相同之解釋，亦即「臺南市管線工程使用道路管理自治條例」第 43 條中「道路」之法律用詞若解釋為包含「雨水下水道各種構造物」，則同條例第 45 條關於「道路」之法律用詞亦應解釋為包含「雨水下水道各種構造物」。又「臺南市管線工程使用道路管理自治條例」第 2 條規定乃對於本條例使用之法律用詞之定義，其中第 3 款所定義之設施物，明確規定包括使用道路設置電纜線；而雨水下水道各種構造物附掛電纜線若屬於該款規定之使用道路設置電纜線，則不因其電纜線亦屬於同條第 4 款所定義之電訊管線而謂其不屬於同條第 3 款所定義之設施物。原判決以前揭理由，駁回上訴人在原審之訴，固非無見。惟對於被上訴人收取系爭道路使用費所依據之「收費基準表」，是否確實如被上訴人所陳述其基於「臺南市管線工程使用道路管理自治條例」第 43 條第 1 項、第 2 項授權訂定發布者？以及「雨水下水道各種構造物附掛電纜線」是否屬於同條例第 2 條第 3 款規定之「使用道路設置電

纜線」？在在關係著本件被上訴人收取系爭道路使用費所依據之「收費基準表」將「雨水下水道各種構造物附掛電纜線」列為第 7 項之設施物，並據之收取道路使用費，此規定是否逾越母法「臺南市管線工程使用道路管理自治條例」第 43 條第 1 項、第 2 項授權範圍？亦即系爭雨水下水道各種構造物附掛電纜線是否屬於同條例第 43 條規定道路使用費授權訂定之範圍？以及是否符合同條例第 45 條所規定 2 年免收使用費之法定要件？原判決就此關於法令適用之重要事項未予詳究，即遽爾駁回上訴人在原審之訴，其法令之適用，容有未洽，上訴意旨指摘原判決違背法令，為有理由，爰將原判決廢棄發回原審法院更為審理。

六、據上論結，本件上訴為有理由，依行政訴訟法第 256 條第 1 項、第 260 條第 1 項，判決如主文。

中 華 民 國 96 年 12 月 20 日

最高行政法院第三庭

審判長法官 劉 鑫 楨

法官 陳 秀 美

法官 侯 東 昇

法官 劉 介 中

法官 戴 見 草

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 96 年 12 月 20 日

書記官 王 史 民

資料來源：最高行政法院最高行政法院裁判書彙編（96 年版）第 651-662 頁