臺中高等行政法院判決

111年度簡上字第10號

上　訴　人　月眉國際開發股份有限公司

代　表　人　陳志鴻

訴訟代理人　林建宏　律師

被 上訴 人　臺中市政府環境保護局

代　表　人　陳宏益

上列當事人間噪音管制法事件，上訴人對於中華民國111年1月4日臺灣臺中地方法院110年度簡字第50號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、上訴人在臺中市○○區○○○路0段000號設立「麗寶國際賽車場」(下稱系爭賽車場)，經營競技及休閒運動場館業(賽車活動)。被上訴人於民國109年3月15日15時4分前往稽查，並於周界外(臺中市○○區○○路0段000巷00號旁空地)量測系爭賽車場之賽車活動所產生之噪音，經修正後之均能音量為59.2分貝，已超出日間時段第2類噪音管制區營業場所噪音管制標準值之57分貝，被上訴人命上訴人限期於109年3月22日16時前改善完成，否則將連續處罰。被上訴人續於109年4月5日11時30分派員前往複查，並在相同地點(臺中市○○區○○路0段000巷00號旁空地)測得均能音量為59分貝，背景音量為45.1分貝(與測量音源相差10分貝，不予修正)，仍超出日間時段第2類噪音管制區營業場所噪音管制標準；被上訴人認上訴人違反噪音管制法第9條第1項第3款規定，並以110年1月22日中市環稽字第1100006449號函附裁處書裁處上訴人新臺幣（下同）3,000元罰鍰（下稱原處分）。上

訴人不服，提起訴願，經訴願決定駁回，提起行政訴訟，經臺灣臺中地方法院110年度簡字第50號判決（下稱原判決）駁回上訴人之訴。上訴人仍不服，於是提起本件上訴。

二、上訴人起訴及訴之聲明、被上訴人於原審之答辯及聲明、原審判決認定之事實及理由，均引用原審判決書所載。

三、上訴意旨略以：

㈠經查，臺中市○○○○區公告自101年至110年間，均以被上訴人臺中市政府環保局之名義公告，對於上訴人之裁罰，亦同樣以被上訴人臺中市政府環保局之名義為之。然按噪音管制法第2條、第5條第4款、第7條第1項前段可知，就本案之噪音管制有其權限者，依法乃是臺中市政府，並非被上訴人臺中市政府環保局。基於法治國家原則，行政機關應嚴守權力分立界線，本於法律優越原則及法律保留原則，一切行政行為或其他行政活動，均不得牴觸法律，且未經法律授權，不能任意創設其事務權限，方符依法行政原則。而按行政程序法第11條第1項、第5項、第15條第1項及第3項規定可知，行政機關之權限均係以法規為依據（管轄權法定原則），不得任意設定或變更，尤其不允許當事人協議變動機關之管轄權，此即所謂管轄恆定原則，縱然是上級機關亦不得在法律規定之管轄層級之外，變更其所屬下級機關之管轄權限，若因而影響行政救濟之層級，尤為法所不許。惟「管轄恆定原則」亦有例外，即得不依增修法規之程序與方式而依其他法定程序與方式變更管轄權。行政程序法第15條所規定之「委任」即屬其中一種。亦即行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之，其所謂「法規」，包括憲法、法律、法規命令、自治條例、依法律或自治條例授權訂定之自治規則、依法律或法規命令授權訂定之委辦規則等有關委任事項之「行政作用法規」。如無法規依據，不得擅自委任，以確保「管轄權恆定原則」。易言之，組織法一般係規範行政機關內部運作，以適用於機關內部為多，而作用法則以對外施行為主，其所規定者厥為具有實踐性質之「職

權」，大都具有干預性質，是權利或權力之性質，需有法令具體授權基礎，因此，行政機關僅得依作用法，不得依組織法內有關權限之規定，訂定涉及人民權利義務之法規命令（參司法院釋字第535號解釋、第570號解釋及第654號解釋意旨）。從而，若行政機關欲將部分權限委任所屬下級機關執行，仍須有個別作用法之具體法規依據，並由各主管機關依據行政程序法第15條規定辦理委任。若未踐行上開程序，即不發生授與權限之效力。由於本案中，被上訴人臺中市政府環保局並無相關公告與裁罰之權限，於形式合法性之要件上，已然欠缺，明顯係違法侵害上訴人之財產權，然原審判決卻未能見，顯有違法與不當之處，原判決違背法令，依法應予撤銷。

㈡另查，噪音乃是一種物理性、主觀性的公害，既不像空氣污染或水污染等化學性具有殘留性，能夠在污染源發生後藉由採樣等尋求其污染軌跡，亦不像廢棄物等能夠藉由防堵污染源之實體，減少其可能造成的污染，除藉由噪音計量測外，在不同人的聽覺中，感受就完全不同。是以，主管機關必須依不同地區、場所、時段及音源種類，建立物理性聲音能量的客觀標準，作為管制的依據，尤其應注意噪音有其本身特性及受不同特質影響的變異性。依噪音管制法第7條第1項、第9條第1項第3款法條文義解釋，應認噪音管制法係授權主管機關作一清楚、方便人民遵守之管制措施，只要管制區內之營業場所符合該區之管制標準，即可認定已經遵守行政法上避免製造噪音之義務，否則管制區域之劃定，即無意義。如前所述，由於噪音有擴散、變異之特性，確實難以掌握，如果要求所有人民都必須就其所製造聲響，必須要符合不同管制區之標準，那麼，只要是事實上聲音能夠傳遞到的任何地方或場所，人民都必須前往逐一確認是否符合該區之管制標準，毋寧是課與人民過重之負擔，顯然有違比例原則。本案被上訴人於109年3月15日15時4分進行稽查，並於周界外（甲后路2段682巷98號旁空地）量測系爭賽車場之賽車活動

所產生之噪音，經修正後之均能音量為59.2分貝，續於109年4月5日11時30分派員前往複查，並於相同地點（甲后路2段682巷98號旁空地）測得均能音量為59分貝，上訴人2次均符合第3類噪音管制區營業場所之管制標準值，已經善盡維護環境之基本義務。然查，原審判決見解與噪音管制法第9條之規範文義顯有違悖，違反法律保留原則，增加法律規定所無人民之負擔，判決係違反法令。

㈢再者，109年3月15日、4月5日被上訴人稽查、複查期間，系爭賽車場係由訴外人御車國際貿易有限公司（下稱御車公司）承租從事賽道活動使用，就此，原審見解，容有謬誤。按干涉行政上之義務人有「行為責任」及「狀態責任」2類。所謂「行為責任」係指自然人或法人等因其行為導致公共安全或秩序產生危害而應負之責任，亦即因自身行為導致危險者，負有排除危險之義務。「狀態責任」係指物之所有人或對物有事實管領力之人基於對物之支配力，就物之狀態所產生之危害，負有防止或排除危害（或稱「排除危險狀態或回復安全狀態」）之自己責任。狀態責任之理論依據在於財產權之社會義務。亦即指人民依法規之規定，對某種狀態之維持，具有義務，故對於物的狀態，具有事實管領力者，得以負責之觀點，科予排除危險、回復安全之義務。至於干涉行政上之義務人為何，則應依法律規定之意旨認定之。系爭賽車場係由訴外人御車公司承租使用，上訴人出租場地時，豈能預知承租人將有違反行政法上義務之行為事實，而本案2次所測均能音量分別為59.2分貝與59分貝，與20Hz至20kHz日間時段第2類噪音管制區標準57dB(A)比較，僅高出2.2分貝及2分貝，情狀輕微。上訴人僅係場地之出租人，對於承租人御車公司並無上命下從之從屬關係，亦無管理監督之義務，單純出租之事實，亦無直接導致公共安全或秩序產生危害之狀態可言，原審認定上訴人係行為責任人，與常情不符，更與行政罰法第3條之明文規定有違。再者，從處罰之目的之衡平正義（公平原則）觀點出發，應優先處罰違規之

行為責任人，在本案，則是應係優先處罰訴外人御車公司，蓋御車公司乃真正製造噪音，危害秩序、損害公眾利益之加害者。按行政責任類型上，除因責任人自己之行為而肇致公共秩序或公共安全之危害的行為責任外，尚有所謂非責任人自己行為所致之狀態責任，亦即有時基於土地資源的珍貴性、不可或缺性以及行政機關之人力、物力有其侷限性之本質，法律乃課與土地所有人維護土地義務，土地所有人若未盡維持土地義務即加以科罰，以符合環境保護之目標。惟於就同一違法事實有行為責任人與狀態責任人存在時，則應認行為責任人優於狀態責任人，選擇行為責任人為裁罰對象。行政院環境保護署82年1月15日環署空字第55995號亦函釋：「查空氣污染防制法第19條規定係屬行為罰，其告發處罰對象為行為人，故業者如能提出雙方轉包之合約書或其他證明文件足資證明係承包商所為，自可據以將處罰對象改為受託之承包商。」足見空氣污染防制法第39條第1項係處罰從事燃燒等行為人，至於燃燒場所之所有人如無從事燃燒等污染行為，並非當然處罰之對象。明確指出場地出租人並非當然處罰之對象，於本案情形，亦可適用。申言之，場所所有人等間接管理人就其消極不作為是否應負與積極從事污染行為相同之責任，仍須判斷消極不作為之行為人對於違反行政法上義務事實之發生，依法是否有防止之義務，能防止而不防止之情事，尚不得僅以場所所有人等間接管理人未盡監督管理之責，逕認場所之所有人等間接管理人應負消極不作為責任，則行政機關於違章裁罰時，如同時有行為責任及狀態責任者，應選擇行為責任優先於狀態責任。是以，縱認上訴人係所謂「狀態責任人」，也應該係在處罰行為責任人無效果後，再為「補充性」之處罰，然而，被上訴人卻直接以上訴人為處罰對象，原判決即有違法不當之處等語；為此上訴聲明：⑴原判決廢棄。⑵訴願決定與原處分均撤銷。

四、本院經核原判決駁回上訴人於原審之訴，尚無違誤，茲就上訴意旨再予論述如下：

㈠被上訴人具有噪音管制法的直轄市主管權限及裁罰權限：

1.按「地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。」、「地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織權及對自治事項制定規章並執行之權限。地方自治團體及其所屬機關之組織，應由地方立法機關依中央主管機關所擬訂之準則制定組織自治條例加以規定，復為地方制度法第28條第3款、第54條及第62條所明定。」業經司法院釋字第498號及第527號解釋在案。準此可知，地方自治團體享有憲法所保障之地方自主組織權，為法律上具有自我負責處理自己事務之獨立行政主體，得因地制宜自主規劃採取有效能之組織體，遂行地方自治團體內部任務之分派及執行。而我國中央法律規定「本法所稱主管機關：在中央為……；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」之「地方主管機關條款」，係我國立法上以最高行政機關代替行政主體之習慣，故其規範意義應解為「直轄市」與「縣（市）」公法人本身，僅在表明相關地方自治團體有其管轄權限，而不應認其係限定直轄市政府或縣（市）政府為主管機關，故無論是自治事項之確認或委辦事項之規定，其均屬「地方自治團體之權限」，從而取得團體權限之地方自治團體，得基於自主組織權，決定其內部執行機關（最高行政法院103年2月份第1次庭長法官聯席會議決議意旨參照）。

2.噪音管制法第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣

（市）政府。」又依據臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條第1項規定：「中央法規明定直轄市政府為地方主管機關，而使本市取得地方自治團體管轄權者，本府得以組織自治條例及相關機關組織規程為權限劃分。……」及臺中市政府環境保護局組織規程第2條第2款規定：「環保局設下列科、室，分別掌理各有關事項：……二、空氣品質及噪音管制科：空氣污染防制、噪音與振動管制、營建工程及空氣污染防制費徵收等事項。」則臺中市政府以100年10月6日府授環秘字第1000183869號公告：「……公告事項：臺中市政府環境保護局執行下列法規之主管機關權限：……三、噪音管制法及其子法。……。」將臺中市依噪音管制法第2條規定取得地方自治團體之團體權限，劃歸由被上訴人掌理，乃基於其地方自主組織權，自主形塑機關組織之管轄權分配等事項，而在內部組織間「初次」分配有關噪音管制法之自治團體權限由被上訴人職掌，符合憲法保障地方自主組織權之意旨及地方制度法第28條第3款、第62條之規定。從而，依行政程序法第11條第1項規定「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規定之」，被上訴人就本件噪音管制法之公告及裁罰事件，具有事務管轄之權限。上訴意旨指摘被上訴人並無噪音管制法公告與裁罰之權限等語，容有誤解，並非可採。

㈡原處分及原判決並未違反比例原則、法律保留原則及噪音管制法第9條之規範意旨：

1.按噪音管制法第9條規定：「（第1項）噪音管制區內之下列場所、工程及設施，所發出之聲音不得超出噪音管制標準：一、工廠（場）。二、娛樂場所。三、營業場所。四、營建工程。五、擴音設施。六、其他經主管機關公告之場所、工程及設施。（第2項）前項各款噪音管制之音量及測定之標準，由中央主管機關定之。」噪音管制標準第3條第6款規定：「噪音音量測量應符合下列規定：六、測量地點：㈠測量……營業場所……音源20Hz至20kHz頻率範圍時，於陳情

人所指定其居住生活之地點測量。但陳情人不指定於其居住生活之地點測量者，得由主管機關指定該……營業場所……周界外任何地點測量之，並應距離最近建築物牆面線1公尺以上。」同標準第5條規定略以：「娛樂場所、營業場所噪音管制標準值如下：管制區－第1類、第2類、第3類、第4類；頻率……；時段……；音量……」可知立法者係課予「噪音管制區內之營業場所」，「所發出之聲音不得超出噪音管制標準」之義務，具體之義務內容則授權中央主管機關定之，噪音管制法第9條第1項之文義尚非係指營業場所僅須遵守所在管制區之標準；且噪音管制標準第3條第6款對於20Hz至20kHz頻率噪音音量之測量地點，係規定於陳情人所指定其居住生活之地點測量，若陳情人不指定，得由主管機關指定該營業場所周界外「任何地點」測量，可知營業場所噪音音量之測量地點，法規並無限制必須位於與營業場所相同之噪音管制區內，可見並未排除以其他噪音管制區所測得之噪音音量，作為營業場所噪音管制判斷標準之可能性；再觀諸同標準第5條規定之噪音管制標準值，亦無限縮營業場所僅應遵守同噪音管制區內之標準值，是單從文義解釋，尚難得出上訴人主張營業場所只要符合該區管制標準之結論。

2. 況且，噪音有自噪音源向外擴散之特性，依噪音管制法維護國民健康及環境安寧，提高國民生活品質之立法目的，及依噪音狀況劃定公告各類噪音管制區之制度精神，噪音管制法應係要求噪音源不論位處何管制分區內，其所擴散之噪音均應符合各個管制區之音量標準，並不獨厚或枉顧任何一管制區之安寧；否則僅侷限噪音源所在區符合標準，而擴散於其他區可以不必符合標準，將形成有漏洞之管制，自無法貫徹立法目的，因此應以噪音之測量地點作為噪音標準之依據，而非以噪音源位置之噪音管制區作為噪音標準之依據；循此脈絡，噪音管制法第9條第1項之規定，其所謂「所發出之聲音不得超出噪音管制標準」，自不限於噪音源所在之分區合於該區管制標準即可，尚包括所擴散之噪音於到達各分區

時，亦應符合各分區之管制標準始可。準此，被上訴人依據噪音管制法第9條第1項第3款、第2項授權訂定之噪音管制標準及第24條第1項第2款，裁處3,000元罰鍰，自無違反噪音管制法第9條及法律保留原則；另被上訴人所為既有助於噪音管制之公益目的之達成，且經限期改善後方進行裁罰，已屬侵害最小之手段，又無輕重失衡之情，尚無違反比例原則，是上訴人主張原判決有違比例原則、法律保留原則及噪音管制法第9條等語，難認可採。

㈢上訴人主張其縱屬狀態責任人，被上訴人應先處罰行為人御車公司，若無效果，始得再對上訴人為補充性之裁罰，並不可採：

1.按噪音管制標準第2條第13款規定：「本標準用詞，定義如下：……十三、娛樂場所、營業場所：指具有營業行為之商業、休閒、餐飲或消費之場所。」可知只要具有營業行為之商業、休閒、餐飲或消費之場所，均屬噪音管制法所稱之營業場所。經查，系爭賽車場為上訴人設置、所有，並於109年3月15日、4月5日將系爭賽車場出租由御車公司承租從事賽道活動使用等情，業經原審認定明確。則上訴人既屬以營利為目的之社團法人（即公司），其於設置系爭賽車場後，將系爭賽車場出租予他人辦理活動使用，並收取對價之行為，自屬上訴人之營業行為，且系爭賽車場為前揭租賃契約之標的，提供予御車公司承租使用，足見系爭賽車場係上訴人前揭營業行為之商業場所，並非如上訴人主張僅為單純之出租行為，否則無異使以出租為業之人，得以脫免噪音管制責任；對於短期承租舉辦活動之人，亦因須經限期改善而難有適用噪音管制法裁罰之機會，顯不符噪音管制法第1條所揭示「維護環境安寧」之立法目的。且系爭賽車場位於第3類噪音管制區內，上訴人進行出租行為之營業場所（即系爭賽車場），自應受噪音管制法第9條第1項之規範，其營業場所發出之聲音如超過管制標準，經先命限期改善，仍未符合

噪音管制標準者，得依同法第24條第1項規定按次或按日連續處罰。

2. 次按噪音管制法第24條第1項第2款、第3項規定：「（第1項）違反第9條第1項規定，經限期改善仍未符合噪音管制標準者，得依下列規定按次或按日連續處罰，或令其停工、停業或停止使用，至符合噪音管制標準時為止；其為第10條第1項取得許可證之設施，必要時並得廢止其許可證：……二、娛樂或營業場所：處新臺幣3,000元以上3萬元以下罰鍰。……（第3項）法人或非法人之場所、工程或設施有第1項各款情事之一者，除處罰其實際從事行為之自然人外，並對該法人或非法人之負責人處以各該款之罰鍰。」系爭賽車場既屬上訴人所有，則被上訴人除處罰實際從事行為之自然人外，依法本得對上訴人處以第24條第1項第2款之罰鍰。

3. 行政院環境保護署110年1月14日環署空字第1101005011號函（原審卷㈠第253-254頁）略以：「……三、查旨揭產生噪音之場所，係提供辦理賽車活動之賽車場，依噪音管制法第24條第1項第3款（按應為第24條第3項之誤）規定，法人或非法人之場所、工程或設施有違反噪音管制標準各項標準者，除處罰其實際從事行為之自然人外，並對該法人或非法人之負責人處以各該款之罰鍰，另依據環境影響評估法相關書件內容，月○國際開發股份有限公司實負有遵行環評承諾及賽車場噪音管制及防制之責，且依據卷內資料顯示，噪音稽查紀錄表之會同單位及噪音限期改善通知書之收受單位皆為月○國際開發股份有限公司，該公司依法應負起旨揭賽車場地整體音量改善之責。……」等語，亦採相同之見解。

4. 上訴人經營賽車場對賽車活動可能引發之噪音危害知之甚明，非不能於決定場地出租前，評估承租人活動之性質以決定是否出租、藉由磋商控管個別車輛分貝、或下場賽車數量等方式，避免賽車活動噪音量超標，且上訴人於經被上訴人命限期改善後，亦可以選擇違約以中止噪音超標狀態，非如上訴人所述於承租人無從屬關係、無管理監督義務等語，上

訴人捨此不為，致其營業場所經限期改善仍未符合噪音管制標準，縱無故意亦顯有過失。準此，本件上訴人用以出租之營業場所未依前揭規定完成改善，上訴人本身即係違反行政法上義務行為之法人，自屬行為人，應負擔違反行政法上義務之行為責任，被上訴人對上訴人不改善為處罰，並無違誤。至上訴人其餘所舉之案件見解，與本案之案情有別，自不宜比附援引，併此敘明。

㈣綜上所述，原判決認事用法並無違誤，並已明確論述其事實認定之依據及得心證之理由，對上訴人在原審之主張如何不足採之論證取捨等事項，亦均有詳為論斷，其所適用之法規與該案應適用之法規並無違背，並無所謂判決不適用法規或適用不當等違背法令之情形。上訴意旨無非執其歧異之法律見解，就原審取捨證據、認定事實職權之行使為指摘，且對於業經原判決詳予論述不採之事項再為爭執。上訴論旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、結論：本件上訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　5　　月　　4　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　陳文燦

法　官　楊嵎琇

法　官　張鶴齡

以上正本證明與原本無異。

本判決不得上訴。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　5　　月　　4　　日

書記官　莊啟明