臺中高等行政法院判決

111年度簡上字第11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　翁國彥　律師

被 上訴 人　臺中市政府環境保護局

代　表　人　陳宏益

上列當事人間因噪音管制法事件，上訴人不服中華民國111年1月4日臺灣臺中地方法院110年度簡字第51號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回臺灣臺中地方法院行政訴訟庭。

事實及理由

一、爭訟概要：

上訴人月眉國際開發股份有限公司於臺中市○○區○○○路0段000號設立「麗寶國際賽車場」（下稱系爭賽車場），從事競技及休閒運動場館業(賽車活動)。被上訴人臺中市政府環境保護局於民國109年4月26日13時58分許前往稽查，並於周界外(龍門巷8弄內空地)量測系爭賽車場營業之賽車活動產生之噪音均能音量為59.9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57分貝，被上訴人命上訴人限期於109年5月1日23時59分前改善完成，否則將連續處罰。其後，被上訴人續於109年5月17日9時30分許派員前往複查，並於相同地點(龍門巷8弄內空地)測得修正後均能音量為59.6分貝，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，依同法第24條第1項第2款暨違反噪音管制法案件裁罰基準之規定，於109年7月2日以中市環稽字第1090071572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1），上訴人不服提起訴願後，經臺中市政府以109年11月27日府授法訴字1090199107號訴願決定（下稱訴願決定1），將原處分1撤銷由被上訴人於收受決定書之次日起60日內另為適法之處分。嗣經被上訴人於110年1月22日以中市環稽字第1100006450號函附裁處書裁處上訴人3,000元罰鍰（下稱原處分2），上訴人復提起訴願，經臺中市政府以110年4月28日府授法訴字1100047088號訴願決定（下稱訴願決定2）駁回訴願。上訴人不服，向臺灣臺中地方法院（下稱原審）提起行政訴訟，經原審以111年1月4日110年度簡字第51號行政訴訟判決（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、上訴人起訴主張及聲明、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決之記載。

三、上訴人上訴意旨略以：

㈠被上訴人作成原處分2，存有機關管轄錯誤之明顯瑕疵，形式上具有重大違法瑕疵。原審未察，原判決應屬違背法令：

1.按行政程序法第11條第1項、第5項規定，法規明定管轄權之歸屬者，即應嚴格遵循，不容各機關恣意變更法定之管轄權。若違反事務管轄，則須視該違法瑕疵是否「重大明顯」，以決定行政處分應屬無效、抑或得撤銷之情形，亦為行政法學界通說所採納。依照近年實務見解，如臺北高等行政法院103年度訴更一字第123號判決意旨，大多認為機關事務管轄錯誤，屬於行政處分未達無效、但得撤銷之違法瑕疵。

2.本件原處分2之事務管轄分配應如何決定，按行政程序法第11條第1項規定管轄法定原則，應依據噪音管制法之規定行之；又依據行政程序法第11條第5項管轄恆定原則，在法無明文之情況下，更不容許機關間任意變更事務管轄分配。而噪音管制法第2條明確規定，主管機關在直轄市即為直轄市政府，此為噪音管制法所明確設定之事務管轄權限。原處分2認定違反行政法義務之行為人所在地、行為地、結果地，

皆在臺中市政府之土地管轄範圍內，則本案原處分2之事務管轄權限，即應歸屬該府，由其作為原處分機關及後續行政訴訟程序之被告機關，方符法制。然本件原處分2記載之作成機關非臺中市政府，而是臺中市政府環保局，顯已違反噪音管制法第2條法定之事務管轄分配，而具有行政處分事務管轄錯誤之重大違法瑕疵，此一違法瑕疵，除造成被上訴人錯誤外，進而導致本案訴願審議機關亦屬錯誤。參酌前揭實務見解，原處分2具有事務管轄之違法錯誤，屬應予以撤銷之瑕疵，原審未察，具有行政訴訟法第243條第1項不適用法規之違背法令事由。

㈡依據「行為責任優先狀態責任」之法理，本件應以行為人作為負擔行政法義務之責任主體、課予行為責任，而非逕行對上訴人課予狀態責任，並以此為基礎作成原處分2，就此原處分2應為違法，原審未察，應有判決當然違背法令之情形：

1.按噪音管制法第11條第1項、第12條、第13條、第26條、第27條、第28條規定可知，噪音管制法對機動車輛所發出之聲音與噪音，設定相當嚴密之管制措施，並具備課予行為責任之法源依據，且為主管機關依據法定權限與裁量在本件中所能適用。次按噪音管制法第9條第1項、第24條第1項規定，就娛樂場所、營業場所部分，噪音管制法亦課予行為人防止噪音危害發生之責任。行為人若非發出噪音之主體，其責任性質顯然即屬於「狀態責任」，亦即其係對於該場所內發出音量之行為人具有管領能力，而被課予行政法義務，並非因為其本身之行為發出噪音，而被課予相關義務。

2.以本件事實而言，被上訴人係以位於上訴人所經營系爭賽車場內機動車輛行駛產生之音量，作為原處分2之裁罰標的。若由行為責任及狀態責任之角度觀察，就該機動車輛行駛時產生之噪音，行為責任之義務人顯為該機動車輛之駕駛人。主管機關依噪音管制法規定，有充分法源依據與裁量權限，對機動車輛行駛時產生噪音之情形進行管制，並課予行為責

任之相對應法律效果。就此，被上訴人實無理由無視於該課予機動車輛駕駛行為責任之法源依據，選擇便宜行事，針對裁處上較為便利之狀態責任進行管制，並對經營系爭賽車場之上訴人課予狀態責任，此等處置方式將明顯牴觸「行為責任優先狀態責任」之基本法理。

3.且實務上少數以「營業場所」作為裁罰對象之前例，如：天母棒球場案件（臺北高等行政法院93年度簡字第619、620、621、622、623號等行政訴訟判決），在該系列案件中，噪音來源主要為觀眾觀賞比賽之嘈雜加油聲，且棒球比賽觀眾數量龐大，裁罰機關無法特定行為責任之義務人，有必要退而以狀態責任義務人為裁罰對象，以收管制噪音之效，此亦符合最高行政法院95年度1月份庭長法官聯席會議決議意旨，原則上以行為責任義務人作為裁罰對象，若無法達成行政目的時，方得針對狀態責任之義務人進行裁罰，以符合「行為責任優先狀態責任」之基本法理。

4.本件所有進入上訴人經營之系爭賽車場內行駛之機動車輛，皆為領有合法牌照之車輛，並依據上訴人制定之使用規則登記在冊，主管機關無任何特定行為責任義務人上之困難或窒礙難行之處，主管機關顯然大有能力向行為責任義務人，即發出噪音之機動車輛駕駛人進行稽查，確認人別身分與裁罰，以達噪音管制之目的，無任何執行面之困難，卻為追求行政上稽查便利，無視優先針對行為責任義務人進行裁罰之可能，逕向上訴人進行裁罰，無視實務採納之「行為責任為原則，狀態責任為例外」之法理，原處分2之作成自屬違法。原審未察，具行政訴訟法第243條第1項不適用法規之違背法令之事由，原判決應予撤銷。

㈢退步言之，即令認定應對本件機動車輛行駛發出之噪音，負責行政法義務者為上訴人，惟上訴人對於位於第3類管制區內發出之音量，擴散至周邊第2類管制區時，是否符合應予裁罰之要件，實欠缺預見可能性，從而不具備故意或過失等行政罰之主觀要件，原處分2無視於上訴人對裁罰事實並不

具備主觀要件，自屬違法，原審未察，亦有違背法令之違法瑕疵：

1.行政罰主觀要件之成立，以行為人具有預見可能性作為必要條件，本件噪音污染之特性，為行為人無法預見之擴散情形，客觀上並無法預見所發出之音源於擴散至周邊其他分類管制區時，是否能符合各該管制區之標準。聲音之擴散效果隨介質而異，亦即音源所處環境中所有變數，都會影響聲音擴散之結果。以類似本件於開闊戶外環境所發出之聲音而言，周圍地形、建築物或風向，乃至於空氣溫度、濕度等因素，皆會影響聲音之擴散效果，在現代科技仍有其極限之狀況下，無論任何人皆無法精準估算在音源周邊之某一地點，會接收到來自音源多大之音量。

2.本件被上訴人以上訴人於第3類管制區內發出之噪音，傳播至鄰近第2類管制區時，音量已超過第2類管制區之合法標準，作為原處分2裁罰之事實基礎。然而，就「合於第3類管制區標準之噪音，傳播至鄰近第2類管制區時，會殘餘多大音量」此一事實，無論任何人皆無法精準計算預測，否則主管機關大可直接制定明確之分貝標準，使受管制之人民有所依循。上訴人所能遵循之明確標準，僅為在第3類管制區內出現之音量，不得超過該第3類管制區之音量標準；至於在第3類管制區內發出之音量，應符合何種標準，方不至在傳播至鄰近第2類管制區時，超過該第2類管制區之標準，客觀上任何人皆無預見可能，實際上主管機關本身恐也無法明確回答此一問題。因此，上訴人對此顯無預見可能性等行政罰主觀要件。綜上，上訴人不具備噪音管制法第9條第1項第3款之主觀要件，被上訴人也未確實依據行政罰法第7條第1項規定之有責主義，審認上訴人是否具備主觀要件，逕認本件已符合裁罰要件，原處分2自有違法。原審未察，原判決具有行政訴訟法第243條第1項不適用法規之違背法令情事，應予撤銷等語。

㈣聲明：原判決廢棄，原處分2及訴願決定2均撤銷。

四、本院的判斷：

㈠行政訴訟法第243條第1項、第2項第6款規定：「（第1項）判決不適用法規或適用不當者，為違背法令。（第2項）有下列各款情形之一者，其判決當然違背法令：……六、判決不備理由或理由矛盾。」第125條第1項規定：「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。」第133條前段規定：「行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據；……」第189條第1項規定：「行政法院為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽。但別有規定者，不在此限。」又依行政訴訟法第236條規定，上開規定於簡易訴訟程序事件準用之。準此可知，我國行政訴訟係採取職權調查原則，事實審法院應依職權查明為裁判基礎之事實關係，不受當事人主張之拘束，縱令當事人對其主張之事實不提出證據，法院仍應調查必要之證據。故事實審法院如就個案事實未依職權調查並予認定，即屬未盡職權調查義務，而有不適用行政訴訟法第125條第1項及第133條規定之判決違背法令情事（最高行政法院106年度判字第44號判決意旨參照）。

㈡經查，本件上訴人向原審提起行政訴訟，係對於原處分2及訴願決定2有所不服，並聲明：撤銷原處分2及訴願決定2，此有上訴人於原審所提之行政訴訟起訴狀可佐（原審卷一13頁）。然依原判決關於原處分之記載（原判決第2頁第5行、第10頁第5、6行），原審顯然誤將業已遭臺中市政府訴願決議撤銷之原處分1作為審理之標的，對於上訴人不服之原處分2，是否有認定事實違誤、是否與噪音管制法第9條規定之構成要件欠缺關連性、原處分2裁處上訴人罰鍰是否適法等事，未依職權進行調查，亦未於原判決中就上訴人所不服之原處分2之調查結果說明其得心證之理由，容有未盡職權調查之責而有判決不適用法規、不備理由之違法。

㈢綜上，原判決既有前述違背法令情形，且其違法情事足以影響原判決之結果，上訴意旨以原判決違背法令，求予廢棄，

為有理由。又關於原處分2及訴願決定2之事證尚有未明，應由原審再為調查審認，本院無從自為判決，故將原判決廢棄，發回原審調查另為適法之裁判。

五、結論：本件上訴為有理由。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　7　　月　　21　　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　　7　　月　　21　　日

書記官　李孟純