臺中高等行政法院判決

111年度簡上字第19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　林珏菁律師

　　周威君律師

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2月10日臺灣臺中地方法院110年度簡字第52號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、原判決廢棄。

二、訴願決定及原處分均撤銷。

三、第一審及上訴審訴訟費用由被上訴人負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

㈠上訴人月眉國際開發股份有限公司在○○市○○區○○○路○段000號設立「麗寶樂園國際賽車場」（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○○市政府環境保護局派員於民國109年4月26日13時58分前往稽查，並於系爭賽車場周界外（即龍門巷8弄內空地），量測其營業（賽車活動）產生之噪音均能音量為59.9分貝，經系爭賽車場停止營業作業後，量測背景音量為47.1分貝，因與測量音源相差超過10分貝而不予修正，被上訴人核認系爭賽車場噪音已超出日間時段第二類噪音管制區營業場所噪音管制標準（標準值為57分貝），違反噪音管制法第9條第1項第3款規定，爰依噪音管制法第24條第1項第2款規定，限期上訴人於109年5月1日23時59分前改善完成，並於現場交

付限期改善通知書予上訴人收執。被上訴人復以109年5月4○○市環稽字第1090045982號函知上訴人應於限期改善期間改善完成，否則將連續處罰。

㈡其後，被上訴人續於109年5月24日9時30分派員複查，在相同地點（即龍門巷8弄內空地），測得均能音量為58.8分貝，背景音量為50.0分貝，經修正後之均能音量為58.2分貝，仍超出日間時段第二類噪音管制區營業場所噪音管制標準（標準值為57分貝），被上訴人審認上訴人已違反噪音管制法第9條第1項第3款規定，且為1年內第2次違反相同規定，爰依噪音管制法第24條第1項第2款及違反噪音管制法案件裁罰基準（下稱裁罰基準）之規定，以110年1月25○○市環稽字第1100006451號裁處書（字號：00-000-000000）裁處上訴人新臺幣（下同）6,000元罰鍰，限於109年5月1日前改善，並接受環境講習1小時（下稱原處分）。上訴人不服，提起訴願，經○○市政府以110年5月4日府授法訴字第1100047098號訴願決定駁回。上訴人仍未甘服，提起行政訴訟，經臺灣臺中地方法院（下稱原審）110年度簡字第52號行政訴訟判決（下稱原判決）駁回。上訴人猶未甘服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴之主張及聲明、被上訴人於原審之答辯及聲明暨原判決關於證據取捨、認定事實及適用法規之論據，均詳如原判決所載。

三、上訴人上訴意旨略以：

㈠被上訴人無作成原處分之事務管轄權限，原判決有不適用法規之違背法令：

1.行政程序法第15條第1項規定：「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。」依法務部96年12月14日法令字第0960700882號令意旨：「行政程序法第15條及第16條規定之權限委任、委託，係指涉及對外行使公權力之權限移轉，其得委任、委託之法規依據包括憲法、法律、法規命令、自治條例、依法律或依自治條例授權訂

定之自治規則、依法律或命令授權訂定之委辦規則，並應就委任、委託事項具體明確規定，不宜以概括規定為之，亦不得為權限之全部委任或委託。各機關於其組織法或各級地方自治團體於其組織自治條例為權限委任、委託時，宜參照上開意旨辦理。」

2. 又依行政程序法第150、158條規定意旨，○○市政府100年10月6日府授環秘字第1000183869號公告，係行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象對外發生法律效果之法規命令。惟前開公告將噪音管制法及其子法所定主管機關權限概括移轉予被上訴人執行，牴觸行政程序法第15條第1項規定僅得一部權限委任之規定，是依行政程序法第158條之規定，應為無效或一部無效。

3. 又行政程序法第11條第1、5項規定，乃管轄權法定與管轄權恆定原則之具體化規定。蓋中央法律中慣用之中央與地方主管機關劃定之規定，有可能為自治事項，亦有可能為委辦事項，地方主管機關雖得以○○市政○○縣（市）政府組織自治條例作為權限委任之法規依據，惟概括授權○○市政○○縣（市）政府得將權限委任予所屬下級行政機關之情形，應限於團體委辦事項，因團體委辦事項，受團體委辦之地方自治團體尚存有團體內權限分配之形塑空間，得依其機關組織架構與分工屬性，分配由某所屬機關辦理該委辦事項，在此範圍內，地方自治團體始得以○○市政○○縣（市）政府組織自治條例為權限委任之概括授權依據。

4. 就中央立法態度而言，當其立法同時規定主管機關之際，必須進一步去區分該法律所規範之事項，若為具有跨地域性或管制性之效果者，例如交通、空氣污染、水污染、噪音污染、疾病、傳染病、建築管制、藥品管制等，此等非具有特定地域事項者，屬全國一致性之國家事務，應為委辦事項，以避免過度之地方歧異性，則噪音管制法所謂「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在○

○市○○市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」之語即為地方委辦事項主管機關之明定。次按行政院環境保護署組織條例第1條：「行政院環境保護署（以下簡稱本署）主管全國環境保護行政事務。」第2條「本署對於○○市、縣（市）環境保護機關執行本署主管事務有指示、監督之責。」第3條「本署就主管事務，對於○○市、縣（市）政府之命令或處分，認為有違背法令或逾越權限，或應執行法令而不執行者，得報請行政院停止、撤銷或處理之。但情事緊急時，本署得發布署令先行停止、撤銷或處理之。」第6條「空氣品質保護及噪音管制處掌理左列事項：一、關於空氣品質保護及噪音、振動管制之政策、法規之研訂事項。二、關於噪音、振動管制之策劃、指導及監督事項。三、關於惡臭及固定污染源空氣污染防治之策劃、指導及監督事項。四、關於交通工具空氣污染防治之策劃、指導及監督事項。五、關於非屬原子能游離輻射污染之輻射污染防治之策劃、指導及監督事項。六、關於其他空氣品質保護及噪音、振動管制事項。」規定可知，噪音管制法所定之主管機關權限乃屬委辦事項，應以○○市政○○縣（市）政府名義為行政處分。

5. 再依司法院釋字第313、432、491、522號等解釋所揭示之授權明確性原則，除了需有法律授權外，授權之目的、內容及範圍也必須具體明確，始符法律保留之精神。○○市政府100年10月6日府授環秘字第1000183869號公告採取在組織自治條例中規定權限委任之依據，並據以將法規規定之○○市政府主管權限，概括移轉給下級機關之作法，已違反法律保留原則。又權限委任之後，依訴願法管轄規定訴願管轄權亦隨之改變，本件之訴願管轄機關因○○市政府之概括委任而由中央（行政院環境保護署）變成地方（○○市政府），致使中央無從透過訴願機制對個案行政處分加以審查，不僅剝奪了中央機關之監督權，亦侵害被上訴人之救濟權甚明。

6.再參諸○○市、○○市○○市等其他○○市政府，雖○○市政府、○○市政府亦分別以○○市政府90年8月23日府秘二字第9010798100號公告、○○市政府109年2月14日新北府環秘字第1090218367號公告，以概括授權之方式將噪音管制法所定主管機關之權限劃分其所屬之環境保護局執行，○○市政府以100年2月11○○市府四維環空字第1000013805號公告將部分噪音管制法權限委任其環境保護局執行，惟○○市、○○市○○市之噪音管制區分類之公告仍以○○市政府、○○市政府及○○市政府名義公告，即可得知噪音管制法第7條及噪音管制區劃定作業準則第9條規定之噪音管制分類公告，應由○○市政○○縣（市）政府為主管機關，並以○○市政○○縣（市）政府公告方屬適法。

7.綜上所述，依噪音管制法第2條之規定，噪音管制法之主管機關在○○市○○市政府，於法無明文之情況下，不容許機關間任意以概括委任之方式變更事務管轄分配。是本件噪音管制法所規範之主管機關權限事項，依噪音管制法規定應由○○市政府為之。然觀諸本件原處分之記載，原處分之作成機關名義人並非○○市政府，而是被上訴人即○○市政府環境保護局，原處分之作成機關既非法律所規定之○○市政府，顯已違反噪音管制法第2條所規定之事務管轄分配，而有事務管轄權錯誤之違法，並影響訴願審議之受理機關是否適法。原審未審及此，就原處分機關是否有作成原處分之事務管轄權限未依職權調查，即逕為實體審理，顯有未依職權調查事證及未適用上開行政程序法及噪音管制法等管轄規定之違法，自有不適用行政訴訟法第125條第1項之應依職權調查規定及第243條第1項不適用法規之違背法令，應予廢棄。

㈡原處分違反行為責任優先及比例原則，原判決有不適用法規或適用法規不當及不備理由之違法：

1. 被上訴人於109年5月24日至系爭賽車場稽查當時，系爭賽車場係由小叮噹公司向上訴人承租使用舉辦活動，依雙方間之合約，系爭賽車場係由小叮噹公司實際占有管領中，被上訴人於稽查當時所測得系爭賽車場噪音，係由參與該公司舉辦活動之機動駕駛車輛所產生，先行說明。
2. 參照最高行政法院95年1月份庭長法官聯席會議決議意旨，已明確揭示行為責任優先於狀態責任之基本法理，此亦向為實務見解所肯認。又所謂比例原則，依行政程序法第7條規定，係指行政行為應依：「一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的的方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法與造成之損害不得與欲達成之目的之利益顯失均衡。」之原則為之。
3. 依噪音管制法第11、26條、第9條第1項第3款、第24條第1項第2款規定意旨，可知，針對機動駕駛車輛所產生噪音，基於其聲音來源之明確性及管制有效性，主管機關得於查明行為人之當下，依據查驗結果立即裁罰並命改善，並不以先命改善為必要；而針對營業場所發生聲音，尚應先課予營業場所除去違法狀態或停止違法使用行為之行政法上義務，其屆期未改善，方得加以裁罰，即以行為人受有限期改善處分為裁罰之前提要件。立法者既針對機動車輛及營業場所所產生聲音均設有管制規定，主管機關裁量時即應考量行為責任優先原則及比例原則，選擇最能達成管制目的之對象及方式，否則即有裁量濫用之違法。
4. 本件被上訴人於109年5月24日至系爭賽車場稽查當時，系爭賽車場係由小叮噹公司向上訴人承租使用，依雙方間之合約，系爭賽車場係由該公司實際占有管領中，被上訴人於稽查當時所測得系爭賽車場噪音，係由參與該公司舉辦活動之機動駕駛車輛所產生，此由被上訴人稽查當天測量背景音量時會請求停止賽道活動再為測量即可證。是針對當天之實際噪音來源即於系爭賽車場上從事活動之機動駕駛車輛，噪音管制法第11條、26條既已針對機動車輛所發

出之噪音，制定相關管制措施，且明定不須先命限期改善即得予以裁罰，以迅速制止噪音發生，達到維護國民健康及環境安寧，提高國民生活品質之立法目的。被上訴人裁量時未選擇針對噪音發生之實際機動車輛駕駛行為人為裁罰及命改善對象，以立即改善噪音狀況；反選擇依據噪音管制法第9條及第24條規定，先命營業場所限期於5月1日前改善，於屆期不改善後再為裁罰，亦違反有效性原則，是其裁量顯違反行為人責任優先原則及比例原則，自有裁量濫用之違法。原審未審及此，率認被上訴人得援引噪音管制法第9條第1項第3款及第24條規定裁罰營業場所，自有判決不適用或適用噪音管制法第9、11、24、26條及行為人責任優先原則、比例原則不當之違法。

5. 另審酌被上訴人於原審答辯主張：上訴人所經營之系爭賽車場係為營業場所，另依據環境影響評估法相關書件內容，上訴人實負有遵行環評承諾及賽車場噪音管制及防制之責，並依法應負起系爭賽車場地整體音量改善之責，本局裁罰之對象為上訴人尚屬適法等語，其顯係以上訴人為營業場所及負有遵行環評承諾及賽車場噪音管制及防制之責，即選擇上訴人為裁罰對象，而未調查實際噪音發來源，並調查上訴人場所是否已依環評承諾設置相關噪音管制及防制措施等，其亦有裁量怠惰之違法，蓋上訴人場所如已依環評承諾設置相關噪音管制及防制措施，就場所設置本身即無違法可言，尚不得以上訴人有設置義務而援引噪音管制法第9、24條規定裁罰上訴人。系爭賽車場雖為營業場所，但基於其場所特殊性係作為賽車場使用，其場所之管理行為及實際車輛駕駛者之行為，即為有噪音產生時，主管機關應依職權調查之重要事項，被上訴人及原審就此怠為調查，逕以場所所有人為命改善及裁罰對象，不僅不能立即解決噪音狀況，亦有應調查而未予調查之違法。

㈢退步言之，上訴人並非噪音管制法第9條第1項第3款、第24條第1項第2款規定之「營業場所」：

1. 依72年5月3日立法公布之噪音管制法第10條規定：「違反第五條規定，經二次告發仍未遵行者，當地主管機關除依左列規定處罰外，應限期令其改善：…二、娛樂或營業場所，處負責人五百元以上五千元以下罰鍰。……」81年1月16日修正時，則將之移列於第15條，規定：「違反第七條第一項規定，經當地主管機關限期改善仍未符合噪音管制標準者，除依左列規定處罰外，並再限期改善：…二、娛樂或營業場所，處新臺幣三千元以上三萬元以下罰鍰。……」觀諸其修正理由，係謂：「…三、原條文第1項規定處分對象為負責人，執行以來，常因對象不易認定或隨時變更，致處分困難，甚至無從處分，影響取締效果，爰將第1款至第5款之『負責人』均予刪除，另增訂第三項規定處罰對象為『行為人』，……」是由上開修法理由可知，針對營業場所所發生之噪音，立法者已明示應修先處罰行為人。立法者既於噪音管制法第9條第1項規定所規範者為管制區內工廠（場）、娛樂場所、營業場所、營建工程、擴音設施及其他場所或設施所發生聲音，重點在規範聲音之製造與可支配者，故修法不以該工廠（場）、娛樂或營業場所、營建工程、擴音設施及其他場所或設施所有人為命改善及裁罰對象。故於援引該條規定為裁罰時，自應於個案中優先調查實際製造噪音及可支配噪音來源之人，方能有效達成噪音管制之目的，且符合上開行為責任優先於狀態責任之基本法理。

2. 依噪音管制法第9條第1項第3款及第24條第1項規定，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，如有超出標準，經限期改善仍未符合噪音管制標準者，主管機關得依法裁罰之。又限期改善處分既係在課予處分相對人除去違法狀態或停止違法使用行為之行政法上義務，自應以行為人或對違法狀態有管領力者為對象，方

足以達成其處分目的。復參酌第9條規定之立法理由，係為使噪音管制區內能維持適當之音量，明定管制區內工廠（場）、娛樂場所、營業場所、營建工程、擴音設施及其他場所或設施所發生聲音不得超過管制標準，期能達有效管制之目的。可知，噪音管制法所欲規範者為「噪音管制區內之營業場所所發出之聲音」，是主管機關作成處分時，自應調查稽查時對發出超過管制標準聲音之營業場所有實際管領力之人為何，方能達到管控營業場所內所發出噪音之目的。而觀諸噪音管制法規定，第9、24條規定雖明文以「場所或設施或工程」為管制對象，但未明文應以各該「場所或設施或工程」之所有人或使用人或管理人為裁罰對象，蓋立法者已明示所管制者實為噪音管制區內之場所或設施或工程所發出之噪音，自應以個案中實際製造或有支配權限者為命改善及裁罰對象，方能達到有效管控之目的。

3. 本件上訴人依相關法規設置符合環評等各該規定之系爭賽車場，並將之出租予其他第三人舉辦賽事使用，而收取相關營業收入。上訴人對賽車場設置之噪音管制法規，於設置時已符合法規規範，且於營運中皆因應相關法規之調整而提出計畫案配合修正設置與維護；出租予第三人時，亦於合約中告知承租人相關使用規定及以契約規範雙方權利義務關係。上訴人就賽車場之設置與管理，不僅積極設置各式隔音措施（隔音牆、隔音磚、大量植栽，鄰近學校增設隔音窗等），在參與現場活動車輛的噪音檢測上，更輔以靜態、動態噪音雙重檢測，搭配車輛車體改裝目視檢查等，明確規範未符合者一律不得下場，已就噪音管控採取多項作為以符合法規標準。是上訴人身為系爭賽車場設置及出租者，就該營業場所應遵守之噪音管制義務，實無故意或過失違反噪音管制法之情事。而在上訴人就場所噪音管控措施設置已無違法之前提下，系爭賽車場之噪音管制是否違法即與系爭賽車場活動舉辦之時間、內容、機動車

輛、人數等「使用者條件」相關；如舉辦系爭賽車場活動之經營者及參與車輛亦符合相關活動舉辦規定，應無違反噪音管制之可能。本件被上訴人當天稽查後，認定有噪音超過管制標準情事，命上訴人限期改善，然依前所述，在上訴人就場所噪音管控措施設置已無違法之前提下，場所噪音發生既係從事賽道活動之機動車輛所產生，且受活動舉辦者（小叮噹公司）舉辦活動之時間及方式所影響，命上訴人改善實無法達成其改善之目的，蓋上訴人並非噪音發生之製造者，亦非當時場所之活動舉辦者（實際支配者），被上訴人未察，仍以上訴人為所有人為由，命上訴人限期改善及以上訴人為裁罰對象，其裁量顯有瑕疵。

4. 又被上訴人於109年5月24日至系爭賽車場稽查當時，系爭賽車場既係由小叮噹公司承租使用，對該場所有支配管理權限者即為小叮噹公司，依一般租賃法則，在租賃契約存續期間，雙方權利義務關係應依契約為之，在上訴人已於租賃契約明確規範小叮噹公司義務之前提下，針對小叮噹公司之違反行政法上義務之行為，殊無要求上訴人為其負責之理。為達成噪音管制目的，被上訴人自應調查對發出超過管制標準聲音之營業場所有實際管領力之人為何，方能達到管控營業場所內所發出噪音之目的。再者，小叮噹公司為稽查當日之場所承租者，負責規劃及舉辦當日活動，參與活動之機動車輛皆係向其繳交費用而參加活動，是小叮噹公司實為噪音管制法第9條第1項第3款規定所指之「營業場所」所指涉之應裁罰對象，且為噪音發生當時對場所有實際支配權限者，其就稽查當日之違規行為，不僅負有行為責任，亦為場所之管理者而負有狀態責任，是縱認本件被上訴人得援引噪音管制法第9、24條規定裁罰營業場所，其就「營業場所」之認定，亦不應僅以所有人為認定對象，而應以噪音發生當時實際對該場所有管領及支配權限者為裁罰對象。本件被上訴人未調查營業場所實際使用人為何，僅以上訴人為營業場所所有人，即以噪音管制

法第9條第1項第3款及第24條第1項第2款規定裁罰上訴人，其解釋、涵攝噪音管制法第9條規定及裁量權行使上，顯有錯誤。原審未審酌應負狀態責任者為實際具有管領力之人，法律上不以場所所有人為限，管理人或使用人亦屬之，即率認被上訴人對於設施所有人、實際行為人間，認為對設施所有人課予改善義務、施以處罰，較能達到行政目的時，其以設施所有人為相關處分之對象，應為法所許云云，顯未依職權調查上開事項，亦有不適用行政訴訟法第125條第1項之應依職權調查規定及第243條第1項判決適用法規不當之違背法令，應予廢棄。

㈣被上訴人於第2類噪音管制區監測且以第2類管制區之標準認定上訴人位於第3類噪音管制區之設施有所違誤，有適用法規不當之違法：

1. 依噪音管制法第3條、第7條第1項、第9條第1項第3款規定意旨，可知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，為維護環境安寧之公益，噪音管制法授○○縣市政府劃定公告各類噪音管制區，規範「噪音管制區內」之營業場所所發出之聲音如超過「噪音管制標準」即屬噪音。是依上開規定之文義解釋，已明白規定處罰要件為「噪音管制區內之營業場所所發出之聲音超出噪音管制標準」，然此所指之「噪音管制標準」為何，究係指營業場所所在之噪音管制區標準，抑或係指測量地點所在之噪音管制區標準，非無疑問。

2. 原判決認被上訴人得在位於第2類噪音管制區內設置音量監測點，監測位於第3類噪音管制區之系爭賽車場所發出之聲音，並以其超出第2類噪音管制區標準值為裁罰（即原審認第9條第1項各類場所或設施所發出之聲音，應符合測量地點所在之噪音管制區域標準）云云。然查：依上開噪音管制法規定之文義解釋，應係指依噪音管制法第7條公告之各類噪音管制區內之場所、工程及設施，所發出之聲音不得超出各類管制區之噪音管制標準，即在第四類噪音管制區

內場所、工程及設施，所發出聲音不得超出第四類噪音管制區之噪音管制標準；第三類噪音管制區內之場所、工程及設施不得超出第三類噪音管制區之噪音管制標準（依此類推），違反者經限期改善仍未符合噪音管制標準者，依第24條第1項各款規定處罰之。否則立法者實無於法條中寫明「噪音管制區內」等文字之必要。蓋如依原審所認，立法者僅須於法條規定「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：…」即可達成其對場所或設施之噪音管控目的，而無於法條中增加「噪音管制區內」等文字之必要。由現行條文規範「噪音管制區內之下列場所、工程及設施…不得超出噪音管制標準」之文義，足見立法者係有意就法定場所或設施明白規範其應符合其位置所在之噪音管制區標準。被上訴人及原審未審及此，擴張解釋第9條第1項所指之「噪音管制標準」，顯有解釋及適用法規錯誤之違背法令。

3. 又噪音管制法既已先於第7條明文主管機關應劃定噪音管制分區，並就場所或設施之噪音管控於第9條明定「噪音管制區內之場所或設施」噪音管控方式應符合噪音管制分區之管制標準，依其文義及體系解釋，應認係規定噪音管制區內之場所或設施所發出之聲音應符合位置所在噪音管制區內之噪音管制標準，否則第7條管制區域之劃分即無意義。再者，立法者針對場所或設施之噪音管制，未如同噪音管制法第11條針對機動車輛、民用航空器等設備，另設有噪音管制標準，而立法裁量選擇以噪音管制區域規範其管制標準，益見立法者針對場所或設施之噪音管制，係以其位置所在之噪音管制區域為管制方式甚明。復審酌噪音管制區域劃分依第7條規定應定期檢討，重新劃定再公告，人民選擇設置場所或設施時，本即會考量設置區域之噪音管制標準而為選擇，並符合管制區域之噪音管制標準；場所或設施周遭之噪音管制既可能因重新檢討而有變動可能，如認應以測量位置之噪音管制標準為裁罰基準，對場所或設

施所有或管理人即有處於不安定狀態之可能，且噪音污染與水污染或空氣汙染不同，鑒於聲音傳播特殊性及主觀性，其是否構成噪音之認定，本有其困難，而須立法者藉由噪音來源、種類、時段或地區生活型態而加以明文規範，使人民有可資依循之標準。立法者既針對噪音管制區內之場所或設施所發生聲音，規定應以噪音管制標準為判斷依據，自應以其所在位置管制標準為據。蓋以本件而言，系爭賽車場位於第三類噪音管制區，係屬開放空間，然上訴人已針對賽車場之設置依法規完成相關噪音管控措施，然所發出聲音因周圍地形、建築物或風向，乃至於地形、空氣之溫度、濕度等因素，均會影響聲音之擴散效果，實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。此由被上訴人於第二類噪音管制區稽查時，結果並非次次違法，且違規分貝均僅超出1-2分貝，可證上訴人實已善盡場地設置及管理義務，如認得以測量地點之噪音管制標準裁罰上訴人，對上訴人而言，不僅欠缺法安定性，亦有違明確性原則。

4. 系爭賽車場完全坐落在第三類噪音管制區內，依噪音管制法第9條規定，應適用第三類噪音管制區內之噪音管制標準。是被上訴人在位於第2類噪音管制區內之音量監測點，監測位於第3類噪音管制區之系爭賽車場所發出之聲音，再以位於第3類噪音管制區之系爭賽車場所發出之聲音超出第2類噪音管制區標準值為由，認上訴人違反噪音管制法第9條第1項第3款規定，依噪音管制法第24條第1項規定限期改善，進而裁處罰鍰，顯非適法。原審未審及此，逕認原處分為適法處分，違反噪音管制法之立法目的、體系解釋及文義解釋，違反法安定性及明確性原則，自有適用法規不當之違背法令。

5. 另就「合於第三類管制區標準之噪音，傳播至鄰近第二類管制區時，會殘餘多大音量」此一事實，事實上任何人皆無法精準計算預測，是立法者方就營業場所採取與機動車

輛等設計不同管制標準及測量方式，營業場所依法應係在其管制區內，不得超過該管制區之管制標準。因此，上訴人在場所設置已無違法之前提下，對此一主觀要件之該當，顯然不具備預見可能性，上訴人既欠缺預見可能性，自不可能有「能注意」、「預見其能發生」，遑論「明知」或「預見其發生」之情形。上訴人顯不具備違反噪音防制法第9條第1項第3款之主觀要件，被上訴人就此未予調查，即逕認定本件已符合裁罰要件，亦有違誤。原審就此未察，亦有未依職權調查事實及適用法規不當之違法。

㈤原處分裁處6,000元有違行政自我拘束原則，原判決有判決不備理由之違法：

末按裁罰基準係行政院環境保護署為使主管機關執行違反噪音管制法案件，裁處罰鍰符合比例原則而訂定，其係為協助主管機關行使法律授與之裁量權，於遵循法律授權目的及範圍內，實踐具體個案正義，並顧及法律適用之一致性及符合平等對待原則而訂定。依上開裁罰基準第2規定：「違反本法規定者，罰鍰額度依附表一所列情事裁處之。」又參酌裁罰基準附表一、二規定，違反噪音管制法第9條之裁罰，係依據該條第1項各款之類別，於個案中依其分貝超出值之大小級距，擇定裁處金額。是依裁罰基準第2點及附表之規定，營業場所分貝超出值小於或等於3分貝，應裁處3,000元之罰鍰。查上開裁罰基準表既未有1年內違反次數之加重條件規定，被上訴人即不得於法無明文之情形下，率為加重處罰。原處分逕以上訴人1年內違反2次而加重處罰，以原處分裁罰上訴人6,000元，顯違反噪音管制法案件裁罰基準規定，並有違行政自我拘束原則，自屬違背法令。

㈥原審就被上訴人於作成原處分前，是否有依噪音管制法第24條第1項規定先作成限期改善之先行措施乙節，未盡職權調查義務，有不適用行政訴訟法第125條第1項及第133條規定之違法，且有判決不備理由之違背法令：

被上訴人以109年5月4○○市環稽字第1090045982號函知上訴人應限期改善完成後迄至作成原處分前，即曾於109年5月17日9時30分派員前往複查，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，認上訴人違反噪音管制法第9條第1項第3款規定，並以109年7月2○○市環稽字第1090071572號函附裁處書裁處上訴人3,000元罰鍰（上訴人不服提起訴願，經訴願決定撤銷並命另為適法之處分；被上訴人乃另於110年1月22日○○市環稽字第1100006450號函附裁處書裁處上訴人3,000元罰鍰。上訴人循序提起行政訴訟，經原審法院以110年度簡字第51號行政訴訟判決駁回，上訴人提起上訴後，經鈞院以111年度簡上字第11號判決將110年度簡字第51號行政訴訟判決廢棄，發回更審)。是由鈞院111年度簡上字第11號判決及原判決之事實認定，可知，被上訴人於109年5月17日9時30分派員前往系爭賽車場複查後，未曾再為任何限期改善之處分，且尚未作成任何處分（按就109年5月17日之違規事係於109年7月2日方為裁罰），即於109年5月24日9時30分再次前往稽查，並就109年5月24日之稽查結果作成原處分。由此足見，原審法院關於「被上訴人業於現場交付限期改善通知書予原告所屬受僱人收執，並另以109年5月4○○市環稽字第1090045982號函知原告應限期改善，上訴人屆期未改善而作成原處分裁罰上訴人。」之認定，顯有違誤。

㈦原審就本件是否有「違規事實持續存在」、是否符合「按次連續處罰之本旨」及「連續處罰之間隔期間是否適當」等節，未盡職權調查義務，有不適用行政訴訟法第125條第1項、第133條規定及比例原則之違法，而有判決不備理由及判決不適用法規之違背法令：

1.按最高行政法院98年11月份第2次庭長法官聯席會議決議明示：「惟以按次連續處罰之方式，對違規事實持續之違規行為，評價及計算其法律上之違規次數，並予以多次處罰，其每次處罰既然各別構成一次違規行為，則按次連續處罰之間

隔期間是否過密，以致多次處罰是否過當，仍須審酌是否符合憲法上之比例原則，司法院釋字第604號解釋足資參照。又按次連續處罰既以違規事實持續存在為前提，而使行政機關每處罰一次即各別構成一次違規行為，顯以合理且必要之行政管制行為，作為區隔違規行為次數之標準，除法律將按次連續處罰之條件及前後處罰之間隔及期間為明確之特別規定，或違規事實改變而非持續存在之情形者外，則前次處罰後之持續違規行為，即為下次處罰之違規事實，始符所謂『按次連續處罰』之本旨。」

2. 上開庭長法官聯席會議決議已明示「按次連續處罰以違規事實持續存在為前提」，是連續處罰應以「違規事實持續存在為前提」，違規事實同一且持續存在，主管機關方得按次連續處罰。換言之，如有違規事實狀態改變之情形，即不符合得按次連續處罰之規定，就不同違規事實行為即應認係屬個別獨立之不同行為而分別按次處罰。惟查，本件被上訴人就其為109年5月4日限期改善通知前所認定之違法事實，與此次原處分所據以裁罰之事實是否同一且持續存在，在此期間違規事實狀態是否有改變等重要事實，均未為調查、認定並於理由中說明；原審就此重要事實亦未依職權予以調查並於理由中說明，即率認被上訴人得按次連續處罰上訴人，顯有不適用行政訴訟法第125條第1項及第133條規定，及判決不備理由之違法。

3. 又按連續處罰既以違規事實持續存在為前提，而使行政機關每處罰一次即各別構成一次違規行為，如被上訴人認定本件符合違規事實持續存在而得連續處罰之情形，則因相關法律並未就噪音管制法按次連續處罰之間隔及期間為明確之規定，依上開決議意旨，即應以「前次處罰後之持續違規行為作為下次處罰之違規事實」。復參酌噪音管制法第24條第1項規定屆期仍未完成改善者，得按次連續處罰之目的，係督促處分相對人依期改善，處分機關以處分相對人未完成改善而處罰之，如果不即時送達處分書，使其知悉連續處罰之壓

力而儘速改善，即無法達到督促處分相對人完成改善之目的，與連續處罰之立法目的亦屬有違。依此法條文義解釋結果，處分機關應於前次處分書送達予相對人後始得再為處罰，方符按次連續處罰之本旨。然查，本件被上訴人於109年5月4○○市環稽字第1090045982號函知上訴人應限期改善完成後，曾於109年5月17日稽查系爭賽車場，就此次其所認之違規事實，遲至109年7月2日方○○市環稽字第1090071572號函裁處上訴人3,000元罰鍰。而在此裁罰處分送達上訴人前，被上訴人即再於109年5月24日前往稽查並以原處分裁罰上訴人，被上訴人於前次處分書送達予上訴人前即就處罰前之違規事實狀態再為處罰，原處分之作成顯不符合「按次連續處罰之本旨」，參酌上開決議意旨，原處分自屬違法而應予撤銷。原審未察，竟就本件是否有違規事實持續存在、是否符合按次連續處罰本旨等節均未予調查，自有未依職權調查證據，而有判決不適用法規及不備理由之違法。

4. 另參酌上開決議及司法院釋字第604號解釋意旨，在法無明文之情形下，主管機關應以合理且必要之行政管制行為，作為區隔違規行為次數之標準，其按次連續處罰之間隔期間如果過密，以致多次處罰，即有過當而不符合憲法上之比例原則之情形。本件被上訴人109年5月17日稽查後，尚未作成裁罰處分，將其認定結果及裁罰情形告知上訴人，使上訴人知悉未改善情形及評估後續改善行為及不為改善之可罰性，即再於7日後之109年5月24日再次稽查，其稽查期間顯然過密，且未考量上訴人預見可能性及賦予合理改善期間，原處分不僅未符合按次連續處罰之本旨，更有違比例原則甚明。原審未察，逕認原處分於法無違，亦有判決不適用上開實務見解及比例原則之違法。

㈧末依鈞院111年度簡上字第41號判決意旨，本件109年5月24日複查地點，與同年4月12、26日、同年5月17日地點（即上開判決）均為相同地點，被上訴人針對「同一場所（即系爭賽車場），且為同一管制時段（日間）」所執行之稽查；上訴

人同年4月12日稽查後，既命上訴人應於同年6月15日改善，則其稽查所定限期改善期限足以使上訴人產生確信，即對前次稽查之改善期限一事有信賴基礎，應有信賴保護原則之適用。被上訴人自同年4月12日至6月15日間，多次對上訴人進行稽查或複查，不僅次數過密，且命改善期限縮短為數日，被上訴人未待首次稽查所令同年6月15日前限期改善日屆至，旋於同年5月24日再次派員複查並於相同地點測量，不僅違反一行為不二罰原則，亦有稽查時間過密而導致裁罰有違反比例原則及信賴保護原則之情事。原判決未審及此，率駁回上訴人之訴，自有判決不適用法規或適用法規不當之違背法令，應予撤銷。

㈨聲明：

1.原判決廢棄。

2.訴願決定及原處分均撤銷。

四、被上訴人答辯意旨略以:

㈠依據○○市政府100年10月6日府授環秘字第1000183869號公告，認定被上訴人具有執行噪音管制法及其子法之權限，故被上訴人係經法律授權執行噪音管制法及其子法，上訴人所述均不可採。

㈡關於上訴人就被上訴人是否有依噪音管制法第24條第1項規定先作成限期改善之先行措施、本件有違規事實持續存在、是否符合連續處罰之本旨及連續處罰之間隔期間是否適當，回復如下：

1.依據行政院環境保護署102年7月11日府環署空字第1020057122號函釋（下稱環保署102年7月11日函釋）：「『按次處罰』之執行方式，係針對違反第9條第1項規定，經限期改善仍未符合噪音管制標準案件，經按次稽查測定程序，結果仍未符合噪音管制標準者，按次處以罰鍰，並依此執行方式辦理至符合噪音管制標準時為止，則該案件方屬改善完成並予以結案。」

2.據此，被上訴人於109年5月17日及109年5月24日接獲民眾陳情，並前往龍門巷8弄內空地量測噪音，均未符合日間時段第二類噪音管制區營業場所噪音管制標準（57分貝），因違規情形仍未改善，故認定違規事實持續存在，符合按次處罰之執行條件，乃依規按次處罰。

3.另依據行政院環境保護署101年4月30日府環署空字第10100 34635號函釋（下稱環保署101年4月30日函釋）：「依據噪音管制法第24條規定，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，本法並未訂定累計告發次數相關規定。」違反噪音管制法係指當次前往稽查仍超出噪音管制標準，且前已限改在案，無須再次重新限改，後續倘有超標情形，仍舊按次連續處罰，並無累計告發次數相關規定。

4.本件符合按次連續處罰之要件，無須以處分書送達之有無方能再次處罰，否則亦造成噪音源使用者或所有人心存僥倖，無法達到嚇阻效果，亦不符合民眾要求及時改善之需要。

5.復依97年12月3日噪音管制法修正總說明第24條修正說明：「二、現行第二次違反噪音管制法案件除處以罰鍰外，仍再限期改善，易造成噪音源使用者或所有人心存饒倖，無法達到嚇阻效果，亦不符民眾要求及時改善之需要。三、本次修正對於第二次違反噪音管制法案件，採按日（次）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規定，以加強噪音管制，維護環境安寧。」倘結果仍未符合噪音管制標準者，按次處以罰鍰，並依此執行方式辦理至符合噪音管制標準時為止，則該案件方屬改善完成並予以結案，據此，違反噪音管制法係指當次前往稽查仍超出噪音管制標準，且前已限改在案，無須再次重新限改，後續倘有超標情形，仍舊按次連續處罰。

6.經查前案被上訴人於109年7月2○○市環稽字第1090071572號函附裁處書（字號：00-000-000000）進行裁處，另本件係109年8月11○○市環稽字第1090087431號函附裁處書（字號：00-000-000000）進行裁處，兩者並未合併送達，且被上訴人於執行噪音案件時係依法限期改善，倘後續複查未符合噪音管制標準則現場開立告發之稽查紀錄予業者知悉、函請行為人提出陳述意見、業者提出陳述意見後再依法裁處。然此二案後續業者提出訴願，並經○○市政府訴願委員會決議處分撤銷，被上訴人須於收受決定書之次日（二案均於109年11月30日收受）起60日內另為適法之處分，故被上訴人分別以110年1月22○○市環稽字第1100006450號函附裁處書（字號：00-000-000000）及110年1月25○○市環稽字第1100006451號函附裁處書（字號：00-000-000000)另為適法之處分，並未有上訴人所述裁處未即時送達之疑慮，係依據○○市政府訴願委員會旨意辦理相關行政流程。

㈢聲明：上訴駁回。

五、本院的判斷：

㈠按噪音管制法第9條第1項第3款規定：「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：……三、營業場所。」第24條第1項第2款規定：「違反第九條第一項規定，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；其為第十條第一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：處新臺幣三千元以上三萬元以下罰鍰。」可知，營業場所所發出之聲音超出噪音管制標準者，主管機關需先命其限期改善，至期限屆滿未改善時，始得予以按次或按日連續裁罰。再參照最高行政法院98年11月份第2次庭長法官聯席會議決議：「按次連續處罰既以違規事實持續存在為前提，而使行政機關每處罰一次即各別構成一次違規行

為，顯以合理且必要之行政管制行為，作為區隔違規行為次數之標準，除法律將按次連續處罰之條件及前後處罰之間隔及期間為明確之特別規定，或違規事實改變而非持續存在之情形者外，則前次處罰後之持續違規行為，即為下次處罰之違規事實，始符所謂『按次連續處罰』之本旨。」之意旨，可知噪音管制法第24條第1項第2款之處罰規定，係以限期改善措施作為區隔違規行為次數之標準，申言之，於此等事後管制之改正手段完成前，此違反行政法上改善義務狀態持續中，需至改正期限屆滿，始切斷其單一性，換言之，之後如仍未完成改善者，方構成另一違反行政法上義務行為。

㈡本件被上訴人於109年4月26日13時58分前往上訴人所有之系爭賽車場進行稽查，並於系爭賽車場周界外(龍門巷8弄內空地)，量測其賽車活動產生之噪音均能音量為59.9分貝，超出日間時段第二類噪音管制區營業場所噪音管制標準57分貝，違反噪音管制法第9條第1項第3款規定，被上訴人乃依第24條第1項第2款規定限期上訴人於109年5月1日23時59分前改善完成，並於現場交付限期改善通知書予上訴人收執。被上訴人復以109年5月4○○市環稽字第1090045982號函知上訴人應於限期改善期間改善完成，屆期若測得噪音均能音量仍未符合噪音管制標準，將依法按次或按日連續處罰。嗣被上訴人派員於109年5月24日9時30分前往複查，於上揭地點，測得均能音量為58.8分貝（因背景音量為50.0分貝，經修正均能音量為58.2分貝），仍超出上揭噪音管制標準(57分貝)，被上訴人遂依噪音管制法第24條第1項第2款及裁罰基準之規定，以原處分裁處上訴人6,000元罰鍰，限於109年5月1日前改善，並接受環境講習1小時，為原審所認定之事實，並有原處分之裁處書（見原審卷第43頁）、被上訴人109年4月26日噪音稽查紀錄表暨儀器測量數值列印單、照片（見原審卷第163至168頁）、被上訴人109年5月24日噪音稽查紀錄表暨儀器測量數值列印單、照片（見原審卷第169頁至173頁）、被上訴人109年5月4○○市環稽字第1090045982

號函（訴願卷第329、330頁）等件在卷可稽，自得採為本院裁判之基礎。

㈢原判決認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，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，竟輕率出租予小叮噹公司營利應有過失，上訴人應兼屬本件噪音防制之狀態責任人、行為責任人，是被上訴人擇定上訴人為受處分人，並無違誤。又被上訴人在位於第2類噪音管制區內設置音量監測點，監測位於第3類噪音管制區之系爭賽車場所發出之聲音，有無超出第2類噪音管制區標準值，作為裁處標準，暨本件噪音稽查測定程序、進行噪音量測及相關背景音量修正等，均為適法，而駁回原告之訴，固非無見，惟查：

1.由憲法法治國原則所派生的信賴保護原則，重在國家公權力行使對外有足以令人產生合理信賴的表示，且人民並無行政程序法第119條所列信賴不值得保護的情形，此人民對國家公權力對外表示的信賴即應予維護，以維繫法治國家人民對法秩序遵守的意願，建立法律秩序與公權力行政持續有效的威信。從而，信賴保護原則的適用，首先須有國家公權力對外有足以令人產生合理信賴的表示，即信賴基礎。若國家公權力並未對外作出任何足使人民產生特定法秩序規制內容應如何信賴的表示，根本欠缺合理的信賴基礎，自無從主張賦予所謂的信賴保護。又按人民主張信賴保護，須符合：⑴信賴基礎：即行政機關表現在外具有法效性之行政行為。⑵信賴表現：即人民基於上述法效性行為所形成之信賴，開始規劃其生活或財產之變動，並付諸表現在外之實施行為。⑶信賴在客觀上值得保護，即當事人之信賴必須無行政程序法第119條所列各款信賴不值得保護之情形要件（最高行政法院106年度判字第427號判決意旨可資參照），缺一不可。承上揭㈠所述，噪音管制法第24條第1項第2款之處罰規定，係以同條項「限期改善」措

施，作為區隔違規行為次數之標準，需至改正期限屆滿，始切斷其單一性，若於期限屆滿前，即逕依違規事實，為後續裁罰，無異剝奪違規人遭裁罰前所應享有之自我反省改善機會，自屬違反信賴保護原則。

2.經查，本件被上訴人前先於109年4月12日，在「龍門巷8弄底」進行稽查，認上訴人之系爭賽車場噪音已超出管制標準，被上訴人遂於109年6月8日通知上訴人限期於109年6月15日23時59分前改善完成（見原審卷第247頁，本院卷第267、275至279頁），據此，被上訴人既於109年6月8日始通知上訴人限期改善，豈可於109年5月24日即對上訴人稽查，甚至以原處分裁罰，再者，縱使被上訴人於109年4月12日已告知上訴人限期改善，則被上訴人既以109年6月15日23時59分為改正措施之期限，自以上揭期限屆滿後，經稽查上訴人未改善，始能予以裁罰，被上訴人未待期限屆滿，即前往稽查，亦屬違反信賴保護原則。則原判決逕以109年5月24日稽查程序及被上訴人擇定上訴人為裁罰對象為適法，未審究被上訴人前已於109年4月12日前往系爭賽車廠稽查，並至109年6月8日始通知上訴人於109年6月15日23時59分前改善完成，即事後管制之改正措施尚未完成，進而為原處分及訴願決定合法之認定，即有判決適用法規不當之違誤。

㈣綜上所述，原判決既有上開適用法規不當之違背法令情事，且影響裁判之結果，上訴意旨予以指摘並求予廢棄，為有理由；又依上揭依法得斟酌之事實，本院已可自為判決，爰將原判決廢棄，並依其上訴聲明，判決原處分及訴願決定均撤銷，以昭公允。

六、結論，本件上訴為有理由。

中　　華　　民　　國　　112 年　　5　　月　　16　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官　陳　文　燦

法官　黃　司　熒

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　　112　年　　5　　月　　16　　日

書記官　黃　靜　華