臺中高等行政法院判決

111年度簡上字第41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，上訴人對於中華民國111年10月27日臺灣臺中地方法院111年度簡更一字第3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。

理　由

一、爭訟概要：

㈠上訴人於臺中市○○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)。經民眾於民國109年4月12日向臺中市政府陳情系爭賽車場噪音問題，被上訴人遂於109年4月12日10時58分前往稽查，並於周界外(龍門巷8弄底)量測系爭賽車場營業之賽車活動產生之噪音量為63.6分貝，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值之57分貝，涉違反噪音管制法第9條第1項第3款規定，被上訴人爰依同法第24條第2項第2款規定，命上訴人限期於109年6月15日23時59分前改善完成，否則將連續處罰。

㈡嗣上訴人又經民眾於109年4月22日向臺中市政府陳情系爭賽車場噪音問題，被上訴人遂於109年4月26日13時58分前往稽查，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量為59.9分貝，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值之57分貝，涉違反噪音管制法第9條第1項第3款規定，被上訴人爰依同法第24條第2項第2款規定，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。

㈢被上訴人續於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，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57分貝；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109年7月2日中市環稽字第1090071572號函附裁處書（裁處書字號：00-000-000000）裁處上訴人新臺幣（下同）3,000元罰鍰。上訴人不服，提起訴願，案經臺中市政府以109年11月27日府授法訴字第1090199107號訴願決定書，訴願決定「原處分撤銷，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」。嗣經被上訴人函詢行政院環境保護署（下稱環保署）釐清法令後，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，爰依同法第24條第1項第2款及「違反噪音管制法案件裁罰基準」，以110年1月22日中市環稽字第1100006450號函附裁處書（裁處書字號：00-000-000000，下稱原處分）裁處上訴人3,000元罰鍰。

㈣上訴人不服，於110年2月22日提起訴願，經臺中市政府以110年4月28日府授法訴字第1100047088號訴願決定書（下稱訴願決定）予以駁回。上訴人遂於110年7月1日向臺灣臺中地方法院（下稱原審法院）提起行政訴訟，經原審法院於111年1月4日以110年度簡字第51號行政訴訟判決（下稱前判決）駁回。上訴人不服，提起上訴。經本院111年度簡上字第11號判決廢棄前判決，發回原審法院更為審理。嗣經原審法院以111年10月27日111年度簡更一字第3號行政訴訟判決（下稱原判決）。上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及訴之聲明、被上訴人於原審之答辯理由及聲明、原判決認定之事實及理由，均引用原判決書所載。

三、上訴人上訴主張及聲明：

㈠被上訴人作成原處分，有機關管轄錯誤之明顯瑕疵：

1.臺中市政府100年10月6日府授環秘字第1000183869號公告（下稱系爭公告）內容，不但通篇未論及「權限委任」之字樣，亦未明列委任字樣及委任意旨，且系爭公告所列之法規依據，為臺中市政府環境保護局組織規程第3條及臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條，此2條文均僅為內部組織規範，核屬組織法之內容，與地方制度法均非權限委任必要之作用法依據。復以，系爭公告內容僅簡略規定臺中市政府內部處理事務之權限劃分，應只具有內部性質，與最高行政法院103年度判字第605號判決所稱「具權利或權力性質」，而須以「作用法」作為權限移轉授權，而具對外效果之權限委任性質，顯然有巨大差異，且亦未就委任事項為具體明確之規定，故系爭公告顯然未發生噪音管制裁罰權限移轉之效力。

2.與本件立法結構類似之空氣污染防制法（下稱空污法）中，空污法第2條及噪音管制法第2條之內容均為「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。」將直轄市主管機關劃定為直轄市政府；然立法體系上卻僅見於空污法第4條規定：「各級主管機關得指定或委託（任）專責機關（構），辦理空氣污染訓練及防制之有關事宜。」明列權限委任等權限移轉之授權依據，此為本件所涉噪音管制法所無，顯然是立法者之有意區別，並將噪音管制法之主管機關限定於直轄市政府，並特別限制其處理權限之移轉。因此，本件並無作用法之權限移轉依據，應認臺中市政府方為有權限作成原處分之機關，被上訴人則無此權限。

3.系爭公告之權限劃分方式，依本院102年度訴字第319號判決意旨，關於與系爭公告格式一致、均屬權限劃分之臺中市政府100年12月16日府授農秘字第10002172141號公告，亦被法院認定「臺中市政府並無將上開事務之辦理權限委任被告，

更無將該等事項公告及刊登政府公報或新聞紙之事實，故難認已符合行政程序法第15條規定之委任程序，依同法第11條規定，被告就本件事務並無管轄權。」是以與該公告內容相同之系爭公告，顯然也不符合行政程序法第15條規定之委任程序。綜上所述，本件臺中市政府未經合法權限移轉程序，即將噪音管制裁罰權限移轉予被上訴人行使，被上訴人顯然欠缺作成原處分之管轄權限。原審法院就上訴人主張此重大管轄權限錯誤之違法瑕疵等節，僅引據系爭公告而予回應，卻未就本件是否已合法踐行「委任」程序、「是否有作用法作為權限移轉依據」等節而為判斷，顯然有判決不備理由、不適用法規及適用不當之當然違法，應予廢棄。

㈡原審法院認為上訴人應就場地之「出租行為」負擔噪音管制法之責任，混淆行為責任與狀態責任之不同：

1.由噪音管制法第3條之規範內容可知，該法之立法目的顯然係以「噪音」作為管制客體，法規結構亦始終圍繞「噪音」作為規制核心，遍查該法規定，並無明列對於「出租行為」之管制內容，亦未將出租行為與製造噪音行為進行連結，故「出租行為」顯然不是噪音管制法所欲管制之行為種類。反之，若將出租行為認定屬於噪音管制法所稱製造噪音行為之一環，明顯牽連過廣、實屬恣意，且任意將法規未明列之出租行為，逕劃入噪音管制法之管制範圍，亦逾越法條文義，增加法所無之限制，與法律保留原則相悖。

2.觀諸環保署106年10月13日環署空字第1060080943號函所發佈之「大型活動噪音管制指引」，就大型活動之噪音管制，亦要求「活動辦理前」應由「活動辦理單位」提出「噪音防制計畫」及執行「噪音污染防制作為」；「出租借場地單位」則僅須將上開噪音防制計畫通知主管機關。另就「活動過程中」之噪音防制，該指引亦規定「活動辦理單位」應執行噪音監測設施、限制參加者攜帶易產生噪音物品、嚴禁直（間）接產生噪音之行為；相較之下，「出租借場地單位」則僅須配合活動主管機關，查核活動辦理單位是否確實執行

噪音防制計畫。且該指引亦要求主管機關於活動過程中，「應隨時掌握噪音狀況，促使活動辦理單位儘速減少噪音污染」，並得「定時或不定時查核活動辦理單位是否依噪音防制計畫確實執行」，除此之外，並未有任何要求主管機關查核出租借場地單位責任之內容。由此可見，在目前噪音管制之實務運作上，「活動辦理單位」方爲主管機關進行管制之主要對象，主管機關並有義務查核活動辦理單位處理噪音污染之具體情形，並非以出租借單位作為主要管制對象，至為明確。

3. 實務上其他噪音管制之類似案件，例如流行樂團五月天所屬之相信音樂公司，曾租借臺中市立體育場作為演唱會場地，由於演唱會持續高分貝之表演，被上訴人曾依據噪音管制法之相關規定，對場地之「承租人」即相信音樂公司開出數十張罰單，此有相關新聞報導可證。但於該案件中，被上訴人並未針對該案體育場館之「出租行為」人，即臺中市政府本身開立任何裁罰處分，顯見被上訴人於此類承租人之噪音案件中，亦認為應優先由實際製造噪音之人，即承租人負擔噪音管制法之責任，不應將僅為與噪音危險發生不具相當因果關係之出租行為人，列為裁罰對象。

4. 惟本件中，被上訴人卻一反上開裁處先例及行政院指引內容，不僅未盡其職責，向上訴人調閱錄影或詢問，調查實際違反噪音管制法相關規定之機動車輛駕駛人等應負責之行為人或活動辦理單位，反而略過上開程序，直接以上訴人之出租行為作為裁罰對象，明顯僅為便宜行事考量，且與前開臺中市政府作為出租人之案件相較，更有雙重標準之嫌，亦有違反裁罰實際製造噪音承租人等數十件裁罰處分之行政先例，而抵觸行政自我拘束原則。原審法院未予詳查，更忽略上訴人實際提出上開五月天演場會與相信音樂公司之過去裁罰案例，執意認定上訴人之出租行為即構成噪音管制法之行為責任云云，就噪音管制法所欲管制之噪音行為顯然有所誤解，具有判決不備理由及理由矛盾之當然違誤。

㈢針對機動車輛之噪音防制，在噪音管制法第11條第1項、第12條、第13條、第26條、第27條、第28條中已有相關管制規定。是被上訴人若裁罰場地承租人小叮噹公司，其法規依據即應包含前揭噪音管制法第11條第1項等機動車輛噪音管制之規定。但上開條文中，均無噪音管制法第24條「應命限期改善」規定之適用，顯然不會出現原判決所謂「應先命承租業者改善」，而無法裁罰短期承租人之狀況。原審法院顯然將噪音管制法第24條，適用於非該條規範主體之場地承租人小叮噹公司，此部分已有判決不適用法規、適用不當及判決不備理由之重大違誤。又在原審法院所設想之狀況中，主管機關基於噪音管制之規範目的，本應直接依據上開機動車輛噪音管制之相關規定裁處行為人，此種作法不僅得以迅速就該違規行為予以反應，遏止噪音危害之發生，亦無執行面之困難。且此一作法也不會陷入如原審判決所稱「應先命業者改善之困境」，反而更能達到維護居住安寧之噪音管制目的。原審法院之論述理由，顯屬捨本逐末，捨棄真正治本之管制方式於不用，改針對位居第二線之狀態責任人即上訴人進行裁罰，不但破壞行為責任優先原則之行政罰基本法理，也無法達到所欲實現之管制目的，判決理由實屬牴觸論理法則及經驗法則，具有當然違法之瑕疵。

㈣即使認為本件對於機動車輛行駛所發出之噪音，負責行政法義務者應為上訴人，惟上訴人對於位於第三類管制區內發出之音量，擴散至周邊第二類管制區時，是否符合應予裁罰之要件，欠缺預見可能，不具備故意或過失等行政罰之主觀要件。原處分無視於上訴人對裁罰事實不具備主觀要件，自屬違法，原審法院不察，仍判決維持原處分，亦有當然違背法令之瑕疵。

㈤原審法院無視於噪音管制之「整體音量管制原則」，以及最高行政法院108年4月份庭長法官聯席會議決議意旨，就本件僅有一門之隔之「龍門巷8弄底」與「龍門巷8弄內空地」等2個量測地點，逕行認定分屬不同規制地點，進而認為被上

訴人於限期改善期間，仍得對上訴人作成原處分，顯然不符按次處罰之法定程序，而有判決違背經驗、論理法則及理由矛盾、理由不備之違法。因本件被上訴人於109年4月12日10時58分至「龍門巷8弄」稽查，嗣後於109年4月26日13時58分至「龍門巷8弄內空地」稽查，稽查對象均爲上訴人之賽車場，且稽查時段也都勾選「日間」，依據前揭「整體音量管制原則」，該2次稽查顯然屬於同一案件。被上訴人於原審法院，稱「龍門巷8弄底」及「龍門巷8弄內空地」之稽查並非同一事件云云，明顯牴觸環保署函釋與訴願審議機關之見解，就此已有違反解釋函令意旨及行政自我拘束原則之違法。且對照被上訴人109年4月12日及109年4月26日限期改善通知書及相關照片資料，可清楚發現「龍門巷8弄底」，與「龍門巷8弄內空地」等2處位置，實際上僅相隔一道鐵門，測量點只相距數公尺，量測位置並無不同，足認定被上訴人始終是在同一地點執行稽查。原審法院不僅未依職權調查上訴人所提出之原審更證8照片及實際量測點之平面距離，更未附具任何理由即採納被上訴人之辯詞，認定僅相距數公尺之「龍門巷8弄底」及「龍門巷8弄內空地」，為不同量測與命限期改善地點，顯然未依據論理法則及經驗法則作成判斷，並有違反行政訴訟法第125條、第133條依職權調查事實、同法第189條第1項依論理及經驗法則判斷事實真偽。被上訴人在命上訴人限期改善期間（即109年4月12日至000年0月00日間），仍於109年5月17日在相同地點進行複查，並作成原處分，顯然無視最高行政法院108年度4月份第2次庭長法官聯席會議決議所揭示按次處罰之正當法律程序，原判決予以維持即有違背論理、經驗法則及理由矛盾、理由不備之當然違法。並聲明：1.原判決廢棄。2.原處分及訴願決定均撤銷。

四、被上訴人答辯略以：

㈠有關上訴人所提行政機關管轄權、裁處對象、限改地點、按次處罰等爭點均沿用本院111年度簡上10號判決及函文。

㈡針對上訴人所提「陳哲瑋並無開立噪音稽查紀錄或為任何命限期改善處分之權限」，因陳哲瑋為被上訴人之稽查人員，領有行政院環境保護署認可之「公司場所噪音狀況檢查或鑑定人員，（104）環署訓證字第FN010132號」合格證書，即具備開立噪音稽查紀錄之權限。

五、本院的判斷：

㈠噪音管制法第1條規定：「為維護國民健康及環境安寧，提高國民生活品質，特制定本法。」第2條：「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。」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30,000元以下罰鍰。」明定處分相對人受同法第24條第1項第2款限期改善處分，因而發生依期完成改善之單一行政法上義務，在其完成改善前，此違反行政法上義務狀態持續中，於處分機關處罰後（處分書送達後）始切斷其單一性，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。再者，上開法律規定屆期仍未完成改善者，得連續處罰之目的，係督促處分相對人依期改善。因此，處分機關必須於處分書送達後始得再為處罰。

㈡本件被上訴人於109年5月17日9時30分前往上訴人所有之系爭賽車場進行噪音稽查程序之複查，並於與初測時之相同地點測得修正後均能音量為59.6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，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，裁處上訴人3,000元罰鍰，依同法第24條第1項第2款及「違反噪音管制法案件裁

罰基準」，以原處分裁處上訴人3,000元罰鍰，為原審所認定之事實，並有被上訴人110年1月22日中市環稽字第1100006450號函檢附原處分（見原審簡字卷1第39至44、153-157頁、原審簡字卷2第39頁）、訴願決定書(見原審簡字卷1第46-60頁、原審簡字卷2第119-135頁)、109年4月26日噪音稽查紀錄表及稽查照片（見原審簡字卷1第159-164頁、原審簡字卷2第41-42頁）、109年5月17日噪音稽查紀錄表及稽查照片(見原審簡字卷1第165-169頁、原審簡字卷2第43-46頁)等件在卷可稽，自得採為本院裁判之基礎。

㈤原判決駁回上訴人之起訴，其理由主要為：「……本件被告於109年4月26日前往『龍門巷8弄內空地』稽查量測噪音超標，並於109年5月4日中市環稽字第1090045982號函限改在案，且後續處分均以此作為限期改善依據。另查109年4月12日係於『龍門巷8弄底』，並非位於空地，兩案之時間不同、限改地點相異，為不同案件，故與本件龍門巷8弄內空地之量測並無關連。本件裁罰與原告所提最高行政法院108年4月份第2次庭長法官聯席會議決議按次處罰之按日連續處罰並無關係，被告係按次處罰，其行政流程包括依噪音管制法限期改善、函請行為人提出陳述意見、收受陳述意見後再行裁處，尚無法於開立當日立即將裁處書送達行為人，況噪音管制法並無規定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，無法及時要求行為人改善，故原告前揭主張，尚無憑據，無法採用。」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：（1）信賴基礎：即行政機關表現在外具有法效性之行政行為。（2）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。（3）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號判決可資參照），缺一不可。

2.又違規人如遭第1次稽查違反噪音管制法第9條第1項第3款、噪音管制標準第5條規定，被上訴人應先對違規人依噪音管制法第24條規定給予限期改善。衡酌上開噪音管制法規定之目的無非為使違規人於遭第1次稽查後，保有自行反省改善之機會，故不逕為裁罰，因此，被上訴人如未於第1次稽查後對違規人先進行限期改善，且該違規地點亦未曾經輔導勸告改善或裁罰有案，依前揭規定，除不得直接基於第1次稽查之違規事實逕為裁罰外，更不得在違規人於限定期限內施以改善前，逕依違規事實，為後續裁罰，否則無疑剝奪違規人遭裁罰前應享有之自我反省改善機會，自屬違反平等原則、行政自我拘束原則及信賴保護原則。

3.經查，本件被上訴人前先於109年4月12日之「龍門巷8弄底」進行稽查，限期於109年6月15日23時59分前改善完成，於上開限期改善期間內，是處分相對人即上訴人受同法第24條第1項第2款限期改善處分，因而發生依期完成改善之單一行政法上義務，在上訴人完成改善前，此違反行政法上義務狀態持續中，需屆期後，上訴人仍未改善並於被上訴人於前揭限期改善屆期後再次處罰後（處分書送達後）始切斷其單一性，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。再者，上開法律規定屆期仍未完成改善者，得連續處罰之目的，係督促處分相對人依期改善。因此，處分機關

必須於處分書送達後始得再為處罰。惟查，本件被上訴人前於109年4月12日之「龍門巷8弄底」進行稽查，限期於109年6月15日23時59分前改善完成，有該限期改善通知書附卷可稽（見原審簡更一字卷第67頁），是已發生依期完成改善之單一行政法上義務，在上訴人於109年6月15日23時59分完成改善前，此違反行政法上義務狀態持續中，故被上訴人復於109年4月26日至「龍門巷8弄內空地」稽查，被上訴人認龍門巷8弄內空地量測系爭賽車場營業之賽車活動產生之噪音量為59.9分貝，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值之57分貝，涉違反噪音管制法第9條第1項第3款規定，並限於109年5月1日23時59分前改善完成，嗣再於109年5月17日在「龍門巷8弄內空地」進行複查，因尚在限期改善期間內，並無從切斷其單一性，需於109年6月15日屆期後如仍未完成改善者，方構成另一違反行政法上義務行為。故原處分即有違反一行為不二罰原則。又查上訴人以前次稽查所預計之109年6月15日為改善期限，認該改善期限為合理，並得於該期限前進行改善以符合噪音管制標準之規定，則前次109年4月12日稽查所定限期改善期限足以使上訴人產生確信，得謂其對前次稽查之改善期限一事有信賴基礎，自有信賴保護原則之適用。被上訴人作成原處分，雖係依據噪音管制法第24條第1項規定「按次」連續處罰，而非「按日」連續處罰，然被上訴人自109年4月12日至109年6月15日間，共計對上訴人進行2次稽查，且前次109年4月12日所為之稽查，限期改善期日為109年6月15日，限期改善期間合計有65日，惟本件原處分之稽查日為109年4月26日，限期改善期日為109年5月1日，限期改善期間合計僅有6日，是以，被上訴人未待前次稽查之109年6月15日限期改善日終了，即復於109年4月26日前往稽查，不僅其稽查時間之密度過高，本件原處分之限期改善期間較前次109年4月12日稽查明顯為短，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。

4.故上訴人主張109年4月12日稽查地點與109年4月26日稽查地點、109年5月17日複查地點均為相同地點，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，而認定該2次稽查實質上屬於同一案件，並重複課予上訴人限期改善之義務等語，即有理由。上訴人援引最高行政法院108年4月份第2次庭長法官聯席會議，認為被上訴人已於109年4月12日即已至龍門巷8弄內空地稽查，於該次稽查之限期改善期限內，復於109年4月26日進行另一次稽查，違背明確性原則及一行為不二罰原則而訴請撤銷原處分及訴願決定，並非無據，應予准許。

□綜上所述，原判決既有前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；又依前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。

□結論，本件上訴為有理由。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　2　　月　　10　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　楊　蕙　芬

法　官　林　靜　雯

以上正本證明與原本無異。

本判決不得上訴。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　2　　月　　10　　日

書記官　黃　毓　臻