臺中高等行政法院裁定

111年度訴字第184號

原　　告　月眉國際開發股份有限公司

代　表　人　陳志鴻
訴訟代理人　馬惠美律師
　　謝松武律師
被　　告　臺中市政府環境保護局

代　表　人　陳宏益
訴訟代理人　陳佩玉

上列當事人間噪音管制法事件，原告不服臺中市政府中華民國111年6月9日府授法訴字第1110033728號訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

按行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意，或行政法院認為適當者，不在此限。……（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」查原告月眉國際開發股份有限公司起訴時聲明原為：「訴願決定及原處分均撤銷。」（見本院卷第15頁），嗣於民國110年11月29日具狀變更聲明為：「訴願決定及原處分中附表1所示區域範圍之噪音管制區圖撤銷。」（見本院卷第391頁），經核變更部分請求之基礎不變，依上揭規定，應予准許。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

緣被告臺中市政府環境保護局於107年11月27日以中市環空字第107013187號公告修正「107年度臺中市○○○○○○區圖」，至109年已滿2年。被告經檢討定案後於110年11月16日以中市環空字第1100126879號公告修正「110年度臺中市○○○○○○區圖」，並報請行政院環境保護署備查後，於110年11月16日以中市環空字第1100126879號公告在案（下稱系爭公告），再於110年12月28日以中市環空字第1100143884號函檢附「110年度臺中市○○○○○○區圖」（下稱110年噪音管制區圖）予原告。原告對110年噪音管制區圖不服，提起訴願，經臺中市政府於111年6月9日以府授法訴字第1110033728號訴願決定不受理。原告仍未甘服，就110年噪音管制區圖如附表1所示區域範圍部分，提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠110年噪音管制區圖為行政程序法第92條第2項之一般處分，得提起行政救濟，訴願決定顯有違誤：

1. 訴願決定不受理之理由，係以110年噪音管制區圖係依噪音管制法第7條第1項及噪音管制區劃定作業準則（下稱作業準則）第11條規定，將一定區域內之噪音管制區劃分重新檢討所作之變更，非直接針對一定區域人民或具體事件之處理，性質屬法規命令，依訴願法第77條第8款認原告提起訴願不合法。然按噪音管制法第9條、噪音管制標準第4至8條規定各類噪音管制區管制標準，如有違反，噪音管制法第24條亦有罰則。被告劃設噪音管制區限制管制區內之人民，即為可得確定之多數人，所發出之聲音不得超出噪音管制標準，如有違反將受有裁罰等不利益，依照司法院解釋第156號解釋及最高行政法院101年度裁字第258號裁定意旨，應屬行政程序法第92條第2項之一般處分。

2. 再者，原告經營之麗寶國際賽車場位於被告劃設110年度臺中市○○○○○○區圖所劃設之第3類噪音管制區中。被告

於110年噪音管制區圖後曾多次在位於第2類噪音管制區地區內，測量位於第3類噪音管制區之原告麗寶國際賽車場之聲音，是否有超過第2類噪音管制區標準，並對原告裁罰，使其受有財產上權利及法律上利益損害，係遭受該不當、違法行政處分而權益受損之特定人，具權利保護要件，應得提起行政救濟。

3. 從研商會議資料亦可知，110年噪音管制區圖完全係針對原告之賽車場而來，在相關法定程序尚未踐行且無事實調查情況下，即已作成原告應加強隔音之結論。110年噪音管制區圖將變更劃分之位置均緊鄰原告之賽車場，且被告於110年噪音管制區圖後不到兩週即至變更劃分之甲后路3段36巷35號測量音量，並以測得音量58.6分貝，已逾營業、娛樂場所於第2類噪音管制區標準之57分貝為由，裁罰原告並命限期改善，顯見110年噪音管制區圖確實為一般處分。

4. 又行政行為之性質與人民基於憲法訴訟、訴願權息息相關，故其定性除單純著眼於行政程序法第92條之要件外，並應將人民權益之影響及「有權利即有救濟」之憲法原則納入考量，方得兼顧憲法第16條對人民訴訟、訴願權之保障。司法院釋字第156號解釋亦謂：「如直接限制一定區域內人民權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟」，最高行政法院82年度判字第190號、91年度判字第2098號判決同此見解。又司法院釋字第742號解釋理由書亦闡明：「訴願機關及行政法院自應就個案審查定期通盤檢討公告內個別項目之具體內容，判斷其有無個案變更之性質，亦即是否直接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加負擔，以決定是否屬行政處分之性質及得否提起行政爭訟。……基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其就該部分提起訴願或行政訴訟以資救濟，始符憲法第十六條保障人民訴願權及訴訟權之意旨。」因此，110年

噪音管制區圖雖係被告依作業準則第11條辦理，然從研商會議簡報、會議紀錄等資料可知，110年噪音管制區圖完全係以原告之賽車場為規制目標對象，已對原告造成財產權、營業權之直接限制並增加負擔，確實具備一般處分性質。

㈡110年噪音管制區圖有違反信賴保護原則、適當性原則及有利不利一律注意原則，屬不當、違法之行政處分：

1. 原告所屬麗寶國際賽車場之噪音防制設備成效經分析結果均符合107年度臺中市○○區之各類噪音管制區及管制標準，其中亦包括110年噪音管制區圖將原屬第3類噪音管制區變更為第2類管制區之甲后路1112巷民宅在內。另原告增設各式隔音設施，均已於108、109年間設置完畢，經被告110年1月6日中市環綜字第1100000958號函認可在案。然被告卻將原告經營賽車場周邊原是第3類管制區變更為第2類管制區，使原告屢遭裁罰，受有不能預見之損害，110年噪音管制區圖顯然違反信賴保護原則。

2. 被告將部分緊鄰賽車場跑道區域變更劃設為第2類管制區，甚將部分區域緊緊環伺包圍於第3類噪音管制區範圍內，但噪音須有一定空間、距離始逐漸衰減，無法僅憑一線之隔立即衰減達10分貝，故110年噪音管制區圖顯然未依據作業準則第5條規定，於適當地點設置監測點並蒐集全日環境音量，依一般地區音量標準值，劃定各類噪音管制區。又因原告已斥資進行各項噪音防制措施，而被告變更噪音管制區域之方法，受限賽車噪音衰減量客觀因素，亦無法透過變更噪音管制分類之方法達到噪音管制法之立法目的，110年噪音管制區圖有違適當性原則。

3. 又原告於幾次研商會議中已表達反對意見，被告卻未進行必要之調查，於開會當日即作成否准原告意見之結論，亦可合理推論被告未踐行作業準則第5條之規定，故被告有違行政程序法第9、36條規定之違法。

㈢110年噪音管制區圖亦違反行政程序法第4條之依法行政原則，第6條之平等原則：

1.110年噪音管制區圖所涉之臺中市后里區土地，為實施區域計畫之地區，依作業準則第5條規定，其噪音管制區之劃分應辦理全日環境音量監測。然被告除對原告提出之各項主張及相關資料均置若罔聞，甚在研商會議當下即作成劃分為第2類噪音管制區之結論而未為必要之調查，且亦未意識到作業準則第3至5條，尤其未遵照作業準則第5條規定辦理，有違反行政程序法第4條之依法行政原則。

2.原告賽車場及其周邊地區自105年起即經被告劃分為第3類噪音管制區，原告亦依此標準辦理賽車場噪音防制及強化，並於110年1月提出對策報告經被告審查認可在案。則在同一情事且無正當理由之情況下，依行政程序法第6條之平等原則及最高行政法院106年度判字第527號判決意旨，被告於辦理噪音管制區劃分之檢討時，自應循該先例，維持原第3類噪音管制區之劃分，以維持法秩序安定，避免人民遭受不可預見之損害。然被告辦理110年噪音管制區圖係以眉山里里民之連署作為未遵循先例之正當理由，然該連署實際情況及過程為何，均屬不明，代表性及真實性實屬可議，過程中亦未充分向民眾說明用意及可能之結果為何。況且編號3地區共7家住戶中，有5家出具陳情書，清楚陳明無變更意願，編號5、6地區也有過半數住戶，希望能維持原第3類噪音管制區之劃分，其據此所為之110年噪音管制區圖之差別待遇，亦屬違法。

㈣縱認110年噪音管制區圖性質屬於法規命令，依司法院解釋第742號解釋闡述：「都市計畫擬定計畫機關依規定所為定期通盤檢討，對原都市計畫作必要之變更，屬法規性質，並非行政處分。惟如其中具體項目有直接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加其負擔者，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其就該部分提起訴願或行政訴訟以資救濟，始符憲法第十六條保障人民訴願權與訴訟權之意

旨。……其救濟應準用訴願法及行政訴訟法有關違法行政處分之救濟規定。」依此意旨，如110年噪音管制區圖之具體項目已直接限制原告權益或增加負擔，本於有權利即有救濟之原則，應許原告提起行政救濟。在110年噪音管制區圖後，被告對原告之裁罰已達22件，金額總計新臺幣168,000元，足見110年噪音管制區圖加嚴之噪音管制標準確已影響原告之財產權，且也造成賽車場之活動減少影響原告之營業權。

㈤聲明：

訴願決定及110年噪音管制區圖中如附表1所示區域範圍撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠被告前於107年11月27日以中市環空字第107013187號公告修正「107年度臺中市○○○○○○區圖」，至109年已滿2年，被告爰依作業準則相關規定修正檢討臺中市○○○○○○區，於109年6月10日召開第1次噪音管制區劃分研商會議，並於109年7月30日以中市環空字第1090083357號公告公開展覽「109年臺中市○○○○區圖(草案)」1個月，期滿後於109年11月11日召開第2次噪音管制區劃分研商會議，110年10月29日召開第3次噪音管制區劃分研商會議，經檢討定案後以110年噪音管制區圖修正之，並於110年12月2日以中市環空字第1100134612號函報請行政院環境保護署備查，相關程序均符合法令規定。

㈡原告主張：「依107年度臺中市○○○○○○區圖公告原劃定第3類噪音管制區範圍，變更為第2類噪音管制區，該變更區域鄰近原告所經營之麗寶國際賽車場……。」乙節，原告所述該變更區域為當地居民居住地，經被告查證居民代表所提變更區域係屬實施區域計畫地區之農牧用地、丙種建築用地及甲種建築用地，爰依作業準則第4條第1項第2款第2目規定將該區域修正為第2類噪音管制區，係依法辦理修正並無不當，且噪音管制區之劃定亦無涉及原告營業狀況。

㈢聲明：

原告之訴駁回。

四、爭點：

110年噪音管制區圖是否為行政處分？110年噪音管制區圖若非屬行政處分，而為法規命令，原告提起本件撤銷訴訟是否合法？

五、本院的判斷：

㈠110年噪音管制區圖並非行政處分，而係法規命令：

1.所謂行政處分者，依行政程序法第92條第1項規定，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施對外直接發生法律效果之單方行政行為而言，又所謂一般處分者，依同條第2項規定，係指前項決定或措施的相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍，或有關公物的設定、變更、廢止或其一般使用，亦適用有關行政處分的規定。

2.經查，系爭公告之公告事項一、二記載：「本市○○○○○○○○○○區範圍，依實際需要分別劃分第一類、第二類、第三類及第四類噪音管制區。二、本市第一類、第二類、第三類及第四類噪音管制區之區域範圍如附件。」等語（見本院卷第27頁），又從系爭公告所附之110年噪音管制區圖內容整體觀之（噪音管制區圖外放），係以臺中市○○○區為範圍，劃分第1至4類噪音管制區而為管制，在客觀上並非僅針對原告所經營之麗寶國際賽車場而管制甚明。且行政處分與法規命令之區別在於是否係針對具體事件，而判斷是否係針對具體事件，原則上可依規範效力是否「一次性或反覆性」作為判斷標準，即凡規範效力屬一次性者，可認定為具體之事實關係；若屬反覆性者，則為抽象事實關係（最高行政法院93年度裁字第1703號裁定意旨參照），參酌噪音管制法第9條：「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：……」之規定，及噪音管制標準第4至9條分別就工

廠、娛樂場所、營業場所、營建工程、擴音設施、風力發電機組及其他經公告之場所等，分別規範噪音管制標準之意旨，足見噪音管制區圖之規範效力非僅一次性之噪音管制，而係具反覆性之抽象噪音管制，可見110年噪音管制區圖亦非係針對具體事件而為，故應認110年噪音管制區圖非行政處分，而係法規命令。

㈡原告以110年噪音管制區圖為程序標的，提起撤銷訴訟並不合法：

1. 按行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」是撤銷訴訟之提起，需以行政處分存在為前提。再按行政訴訟法第107條第1項第10款規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」如對於非行政處分提起撤銷訴訟，其起訴即屬欠缺其他要件，且依其情形不能補正，行政法院應以裁定駁回。

2. 110年噪音管制區圖並非行政處分，而係法規命令，已如本院認定如㈠之2所述，原告訴請撤銷訴願決定及110年噪音管制區圖如附表1所示區域範圍部分，即屬欠缺提起撤銷訴訟之要件，且依其情形不能補正，並不合法，自應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，裁定予以駁回。

3. 至於原告主張：縱認110年噪音管制區圖性質屬於法規命令，依司法院解釋第742號解釋意旨，110年噪音管制區圖之具體項目影響原告之財產權，且造成賽車場活動減少，亦影響原告之營業權，本於有權利即有救濟之原則，應許原告提起行政救濟等語，然該號解釋理由書亦謂：「按定期通盤檢討對原都市計畫之主要計畫或細部計畫所作必要變更，屬法規性質，並非行政處分。然由於定期通盤檢討

所可能納入都市計畫內容之範圍並無明確限制，其個別項目之內容有無直接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加負擔，不能一概而論。訴願機關及行政法院自應就個案審查定期通盤檢討公告內個別項目之具體內容，判斷其有無個案變更之性質，亦即是否直接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加負擔，以決定是否屬行政處分之性質及得否提起行政爭訟。」可知，並非只要屬於法規命令性質之定期通盤檢討皆可提起行政訴訟救濟之，仍須依個案情形判斷公告內個別項目之具體內容，是否直接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加負擔，以決定是否屬行政處分之性質及得否提起行政爭訟。本件110年噪音管制區圖如附表1所示土地均非原告所有，受規範之對象範圍客觀上本無從特定為原告經營之麗寶國際賽車場，亦非係針對一次性之具體事件，已如上揭㈠之2所述，況且110年噪音管制區圖之目的在於管制環境噪音，而非管制原告之麗寶國際賽車場之營業，縱使110年噪音管制區圖有間接增加原告營業成本之可能，亦非直接導致原告權益受有限制，或增加負擔，因此，原告上揭主張，並非可採。

六、結論：原告之訴不合法，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　11　　月　　29　　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。

如不服本裁定，應於裁定送達後10日內以書狀敘明理由，經本院向最高行政法院提出抗告（須按對造人數附具繕本）。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　11　　月　　30　　日

書記官　黃　靜　華

附表1：

原告經營之麗寶國際賽車場周邊部分地區噪音管制區劃分之具體區域範圍一覽表

於示意圖所對應之區域編號	變更地號
3	臺中市○○區○○段822、823、825、826、827、828、829、830、831、832、833、835、836、837、838、839、840、841、842、843地號
4	臺中市○○區○○段771、772、773地號
5	臺中市○○區○○段466、467、468、469、470、471、472、473、475、476地號
6	臺中市○○區○○段458、459、460地號