臺灣臺中地方法院行政訴訟判決

111年度簡更一字第3號
111年9月29日辯論終結

原　　告　月眉國際開發股份有限公司
000000000000000000
代　表　人　陳志鴻
訴訟代理人　翁國彥律師
被　　告　臺中市政府環境保護局
000000000000000000
代　表　人　陳宏益
訴訟代理人　洪鼎軒

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110年4月28日府授法訴字第1100047088號訴願決定，提起行政訴訟，經本院以110年度簡字第51號判決原告之訴駁回，原告提起上訴，經臺北高等行政法院以111年度簡上字第11號判決廢棄發回本院，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：本件原告起訴後，原告代表人由吳寶田變更為陳志鴻，茲據變更後之代表人陳志鴻具狀聲明承受訴訟一節，有原告所提出之行政訴訟承受訴訟狀在卷（見本院簡字卷2第13頁）可佐，核無不合，應予准許。

二、事實概要：

原告於臺中市○○區○○○路○段000號設立「麗寶國際賽車場」（以下簡稱：系爭賽車場），從事競技及休閒運動場館業(賽車活動)。被告於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，被告命原告限期

於109年5月1日23時59分前改善完成，否則將連續處罰。被告續於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；被告認原告違反噪音管制法第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號函附裁處書裁處原告新臺幣（下同）3,000元罰鍰，原告不服提起訴願，案經訴願決定「原處分撤銷，由被告於收受決定書之次日起60日內另為適法之處分。」嗣經被告函詢行政院環境保護署釐清法令後，被告認原告違反噪音管制法第9條第1項第3款規定，並以110年1月22日中市環稽字第1100006450號函附裁處書（下稱原處分）裁處原告3,000元罰鍰，原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張略以：

㈠系爭賽車場雖屬原告設置、所有，惟於109年4月26日、5月17日被告前往稽查、複查期間，係由訴外人小叮噹企業有限公司(下稱小叮噹公司)承租從事賽道活動，既由該公司占有管領並產生噪音，行為人為該公司，自應由小叮噹公司負限期改善之責，被告命改善並處罰原告，顯有違誤。最高行政法院95年1月份庭長法官聯席會議決議意旨，亦認為行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人為例外。以本件之事實而言，被告係以位於原告所經營賽車場內機動車輛行駛產生之音量，作為原處分之裁罰標的。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然為該機動車輛之駕駛人。又由噪音管制法之規範架構觀察，就機動車輛行駛時產生之噪音，已有相當嚴密之管制架構，規範密度遠超過其他噪音產生來源，此有噪音管制法第11至第13條、第27條、第28條可參，主管機關顯然有充分法源依據與裁量權限，得針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，被告實無理由無視於該等課予機動車輛駕駛行為

責任之法源依據，選擇便宜行事，逕行針對裁處上較為便利之狀態責任進行管制，並對經營該場所之原告課予狀態責任，被告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。

㈡原處分所依據之行政院環境保護署110年1月14日環署空字第1101005011號函釋示(下稱環保署函釋)對原告處罰，係違反法律保留原則，對法院亦無拘束力；況原告已依環境影響說明書之承諾及審查結論之要求確實執行相關隔音措施，環保署函釋以原告未遵行環評承諾及賽車場噪音管制及防制之責為由，認原告違反噪音管制法規定不僅不實，且與噪音管制法第9條規定之構成要件欠缺關聯性。

㈢又系爭賽車場完全坐落在第三類噪音管制區內，自應適用第三類噪音管制區內之噪音管制標準，被告自不能在第二類管制區內監測在第三類或第四類噪音管制區內之場所所發出之聲音，否則噪音管制區圖內劃定第三類、第四類噪音管制區即毫無意義可言，亦違反噪音管制法第9條規定之構成要件；惟被告竟在位於第二類噪音管制區內之音量監測點，監測位於第三類噪音管制區之系爭賽車場所發出之聲音，並將之記載於稽查紀錄表，進而認定原告音量數值超標，顯非適法。

㈣原告所能遵循之明確標準，僅為在第三類管制區內出現之音量，不得超過該第三類管制區之音量標準；至於在第三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二類管制區時，超過該第二類管制區之標準，客觀上任何人皆無預見可能，實際上主管機關本身恐怕也無法明確回答此一問題。因此，原告對此一主觀要件之該當，顯然不具備預見可能性，包括不可能具備「明知並有意使其發生」之直接故意，及「預見其發生而其發生並不違背其本意」之間接故意，甚至亦不可能具備「應注意、能注意而不注意」之有認識過失與「雖預見其能發生而確信其不發生」之無認識過失，蓋原告既欠缺預見可能性，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。綜上，原告並不具備違反噪音防制法第9條第1項第3款之主觀要件，被告未確實依據行政罰法第7條第1項揭示之有責主義，審認原告是否具備主觀要件，即逕行認定本案已符合裁罰要件，原處分自有不符主觀要件、適用法律錯誤之違法，應予撤銷。

㈤另被告稽查、複查測量音量地點，並非合法建築用地，其土地使用類別為山坡保育用地，顯非市民居住生活之地點，且連續測量取樣之時間未達二分鐘以上，是被告於上揭測量地點測量噪音音量及其測量過程，已違反噪音管制標準相關規定。被告命原告改善，繼以原處分處罰原告，應有違誤。

㈥依行政法院相關判決意旨，關於上下級機關間管轄權限之移轉，須依據行政程序法第15條第1項、第3項規定，踐行權限委任程序時，方發生權限移轉之效力；下級機關若未經上級移轉處理權限，即逕行作成行政處分，應屬違法。此外，權限委任之程序，除須於政府公報或新聞紙明列「委任事項、內容」及「授權依據」，授權依據之內容亦須以「個別作用法」做為法規依據，不得逕以組織法為權限劃分之規定，且就委任事項亦須具體明確，不得為概括之規定，處分據以作成方屬適法。經查，原處分之事務管轄分配，參照行政程序法第11條第1項之管轄法定原則，應依據噪音管制法之規定行之；又依據同條第5項之管轄恆定原則，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：「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。」條文用語極為明確，即噪音管制法之主管機關，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，則本案原處分之事務管轄權限，即應歸屬於臺中市政府，由臺中市政府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。

㈦若臺中市政府欲移轉其噪音管制裁罰之權限予被告，並由被告作成原處分，除應於政府公報或新聞紙載明將權限「委任」予被告之文字及內容，依據最高行政法院見解，亦須載明相關「作用法」之委任依據，該委任程序權限移轉方屬適法。然原處分之作成機關為被告，遍查臺中市政府政府公報或新聞紙，均未見其將噪音管制法第9條或同法第24條規定之相關裁罰權限，明確委任予被告辦理之公告，是以本件顯然欠缺合法之權限移轉程序，被告在違反事務管轄權限之狀況下作成原處分，即有重大違法瑕疵，且此一違法瑕疵，除造成原處分機關錯誤之外，甚至進而導致本案訴願審議機關亦連帶錯誤，差異不可謂不大，並已嚴重動搖行政處分之合法性，原處分應予撤銷。退步言之，或有論者認為依據地方制度法之相關規定、臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條第1項、臺中市政府環境保護局組織規程第2條第2款及臺中市政府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。」（下稱系爭公告），即足以認定被告就噪音管制法之公告及相關裁罰案件，已享有事務管轄權限，惟觀諸系爭公告內容，不但通篇未論及「權限委任」之字樣，不符上開判決意旨所要求明列委任字樣及委任意旨之要求，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條文均僅為內部之組織規範，核屬前開判決所稱「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。

㈧本件系爭公告之權限方式，觀諸臺中高等行政法院102年度訴字第319號判決內容，關於與系爭公告格式一致、均屬於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本案系爭公告，顯然也不符行政程序法第15條規定之委任程序至明。綜上所述，本件臺中市政府未經合法權限移轉程序，即逕行將噪音管制之裁罰權限移轉予被告行使，被告顯然欠缺作成原處分之管轄權限，原處分自屬違法，應予撤銷。

㈨被告認定原告違反噪音管制法義務狀態，既然均為「於龍門巷8弄內測得音量違反噪音管制法規定」，則依最高行政法院108年度4月份第2次庭長法官聯席會議決議關於按次處罰之法定程序之決議意旨，原告於該限期改善期間（即109年4月12日至109年6月15日間），應僅負有「改善噪音不逾57分貝」之單一義務；於該段期間內（即原處分之109年4月26日稽查至109年5月17日之複查期間），被告不應同時再課予原告另一內容相同之噪音改善義務。從而，被告於109年4月12日既已予以稽查，並命原告須於109年6月15日前完成改善，則被告應於109年6月15日以後，方得予以複查、或對原告作成裁罰處分。但被告卻於109年5月17日逕行至相同地點進行複查，並以音量超標為理由對原告裁罰，顯然已違背上開最高行政法院決議意旨，更使原告於該段期間，完全無法預期「音量應低於57分貝」之改善期限究竟為何，亦違背行政程序法第5條之明確性原則及一行為不得二罰之原則，並與前揭最高行政法院決議所謂督促處分相對人改善之立法目的有違，就此，原處分實屬違法，應予撤銷等語。

㈩並聲明請求判決：1.原訴願決定及原處分均撤銷。2.訴訟費

用由被告負擔。

四、被告答辯略以：

㈠依噪音管制法規定，違規主體應為該超出噪音管制標準之場所、工程或設施，且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罰鍰。

㈡況依原告之環評相關資料顯示，於系爭賽車場開發前，原告已明白系爭賽車場於營運階段可能產生噪音污染，並提出相關車輛噪音管理及噪音防制措施之管理計畫，系爭賽車場所產生的營業噪音(賽車活動)已自108年間既已存在，且原告持續依照被告相關環境影響評估審查程序進行改善，原告應有遵行環評承諾及賽車場噪音管制及防制之責，被告以原告為命改善及裁罰之對象，應屬適法。

㈢原告既以系爭賽車場為營業項目，招攬、提供服務吸引他人前往進行賽車活動並據此營利，原告對下場車輛非不能進行噪音分貝管制，或限制車輛下場數量，既對於場地管理有全權管理能力，被告為維持有效之行政管制，自應命原告善盡監督、管理之義務，避免發生規避諉責，形成管制漏洞。

㈣依據100年10月6日府授文秘字第1000183869號函，公告臺中市政府關於環境影響評估法等10法規所定主管機關之權限，劃分由臺中市政府環境保護局執行。其中第3點為噪音管制法及其子法。另經查該公告印有機關大印及市長簽字章，符合授權規定。又該公告依行政程序法第15條規定公告於臺中市政府公報100年冬字第2期第125、126頁，可於政府公報資訊網搜尋。

㈤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，兩案之限改地點不同，視為不同案件，故與本案龍門巷8弄內空地之量測並無關連。據此，被告於109年5月17日接獲民眾陳情，並前往龍門巷8弄內空地量測噪音，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），經查前已限改在案，被告依規進行處罰，尚無不妥。

㈥又查本案與原告所提之按日連續處罰並無關係，被告係按次處罰，相關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，且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，亦不符合民眾要求及時改善之需要。

㈦綜上所述，原告所述均非可採，原處分無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回等語，資為抗辯。

㈧並聲明請求判決：1.原告之訴駁回。2.訴訟費用由原告負擔。

五、本院之判斷：

㈠按噪音管制法第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3條規定：「本法所稱噪音，指超過管制標準之聲音。」第7條第1項規定：「直轄市及縣（市）主管機關得視轄境內噪音狀況劃定公告各類噪音管制區，並應定期檢討，重新劃定公告之；……」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。……」可知為維護環境安寧之公益，噪音管制法授權各縣市政府劃定公告各類噪音管制區，營業場所發出之聲音如超過管制標準即屬噪音，經先命限期改善，如不從即連續處罰鍰，或令其停工、停業

或停止使用。

㈡行政法上就排除危害之義務而言，可區分為「狀態責任」與「行為責任」。前者係指對物有事實上管領力之人，不問危害如何發生，亦不問有無故意、過失，基於「享受物之利益、同時應防免危害」及「行使權利亦負有社會責任」之法理，而負有排除危害義務；後者係因自己為法所不許之行為或不行為，對因此引發之危害負有排除義務。「狀態責任」之有無，取決於物本身具有危害性，與是否有引起危害行為無關；物已發生危害，自可對物之管領人（例如所有人)要求其排除危害，此即「改善義務」，如經命限期改善而不完成改善，非不能對於不改善之不作為施以處罰；至於另有引起危害之行為人，該人固然亦負改善義務，但並非當然排除負狀態責任人之改善義務；甚至原本對物負狀態責任之管領人，可能又因自身行為製造危害，則同時兼負狀態責任、行為責任。以所有人將物出租，承租人引發危害為例，所有人如疏於防範、輕率出租，則所有人除原有狀態責任外，亦應對其「出租行為」負行為責任；此時主管機關基於危險有效防杜及秩序公益維護，非不能審視個案、運用裁量，選擇對所有人或承租人其一，限期命改善。上揭噪音管制法第9條第1項既規定噪音管制區內設施所發出之聲音，不得超出噪音管制標準，且對違反者以同法第24條命其改善、施予處罰，考其規範結構並無排除「設施所有人」責任之意；如主管機關對於設施所有人、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。

㈢經查，系爭賽車場為原告設置、所有，為原告所自承，於109年4月26日、5月17日被告前往稽查、複查期間，係由小叮噹公司承租從事賽道活動使用，固有「麗寶國際賽車專案活動契約書」附卷可參（見本院簡字卷1第73頁至第74頁）。惟原告為系爭賽車場之所有人，本係防杜改善噪音之狀態責任人；且原告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，原告應兼屬本見噪音防制之狀態責任人、行為責任人；且於被告命原告改善後，原告亦可以選擇違約以中止噪音超標狀態；因此原告於本案中，其改善義務未完成，縱無故意亦有過失，被告對原告不改善為處罰，並無不法。再細觀該契約書內容，原告出租場地僅2日，為短期租賃，如被告以小叮噹公司為改善義務人，則待改善期屆至時，小叮噹公司之使用期恐將屆至或已屆至，小叮噹公司可能怠於改善或無庸改善，致使法律「先命改善」失去意義；且以噪音管制法第9條、第24條之規範結構，係先命改善，不改善再遞次以小額罰緩、連續處罰、令其停業或停止使用加重嚇阻，促使回歸合法狀態；惟本件小額罰未必對小叮噹公司具嚇阻功能，而連續處罰、令其停業或停止使用則對短期舉辦活動之小叮噹公司則難有適用機會，如此原告即能藉由不斷之短期出租營利，被告則永久受制於應先命承租業者改善、及處以嚇阻力道不足之小額罰鍰困境內，往復循環致無法達到有效防杜噪音之管制目的；反之，如被告擇定原告為改善義務人，並可遞次對其連續處罰、甚至停業，如此原告懍於法律，自較能達成管制任務。從而，被告主張，其擇定原告為受處分人，係為維持有效之行政管制，避免發生規避諉責、形成管制漏洞等語，應屬可採；益證被告命原告改善、處罰原告，合於立法意旨。至於原告所引最高行政法院95年1月份庭長法官聯席會議決議，查該決議意旨並無否定所有人之責任，僅在強調行政機關擇定處罰對象不可恣意，而本件被告選擇原告處罰並無恣意。另環保署函釋係用於統一機關內部法律見解，屬行政規則，對機關外部不生效力，原處分援引環保署函釋，僅在闡述對於噪音管制對象之見解與理由，原處分仍係以噪音管制法第9條、第24條為依據處罰原告，並非逕以函釋處罰原告，是亦無原告所主張之違反法律保留情事。又被告提及原

告環境影響說明書之承諾及審查結論，用在論述原告有善盡監督、管理系爭賽車場之義務，況原處分並非以其違背環境影響說明書承諾為由而處罰原告。綜上，被告以原告為本件處罰對象，應無違法；原告主張被告命原告改善並對其處罰係違法，有悖於最高行政法院聯席會議決議意旨，及以環保署函釋處罰原告違反法律保留原則，環境影響說明書承諾與噪音管制法第9條規定之構成要件欠缺關聯性等節，均無可取。

㈣又按噪音管制標準第2條規定：「本標準用詞，定義如下：一、管制區：指噪音管制區劃定作業準則規定之第一類至第四類噪音管制區。二、音量：以分貝（dB（A））為單位，括號中A指在噪音計上A權位置之測量值。三、背景音量：指除測量音源以外之音量。四、周界：指場所或設施所管理或使用之界線。其有明顯圍牆等實體分隔時，以之為界；無實體分隔時，以其財產範圍或公眾不常接近之範圍為界。五、時段區分：㈠日間：指各類管制區上午七時至晚上七時。……六、均能音量：指特定時段內所測得音量之能量平均值。20Hz至20kHz之均能音量以Leq表示；……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。……十六、整體音量：指包含欲測量音源音量及背景音量之總和。」第3條規定：「……四、背景音量之修正：㈠測量場所之背景音量，至少與欲測量音源之音量相差十分貝（dB（A））以上，如相差之數值未達十分貝（dB（A）），則欲測量音量以下列公式計算或以附表修正之。……㈢各場所與設施負責人或現場人員應配合進行背景音量之測量，並應修正背景音量之影響；進行背景音量之測量時，負責人或現場人員無法配合者，即不須修正背景音量，並加以註明。㈣欲測量場所之整體音量，與背景音量相差之數值小於三分貝dB（A）時，應停止測量，另尋其他適合測量地點或排除、減低其他噪音源之音量，再重新測量之。……五、測量時間：選擇發生噪音最具代表之時刻或陳情人

指定之時刻測量。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一公尺以上。……。」第5條規定略以：「娛樂場所、營業場所噪音管制標準值如下：20Hz至20kHz日間時段第二類噪音管制區標準57dB(A)……。」

㈤經查，依臺中市后里區各類噪音管制區圖（見本院簡字卷1第79頁、第329頁）所示之位置，系爭賽車場位於公告第三類噪音管制區。細觀被告109年4月26日、同年5月17日噪音稽查紀錄表（見本院簡字卷1第第159至第160頁、第165頁至第168頁），該二紀錄表記載「地址：臺中市○○區○○○路○段000號」，緊接於「事業名稱欄」（記載月眉國際開發公司）之下方、及「負責人欄」上方，應係為原告公司地址及系爭賽車場之所在地，至109年5月17日稽查照片記載「稽查地點：臺中市后里區安眉路龍門巷8弄底空地」亦應指量測音量之地點而言；該二紀錄表所記載之「18.測定點相關位置」，109年4月26日噪音稽查紀錄表係註明「量測點龍門巷8弄」、109年5月17日噪音稽查紀錄表同係註明「龍門巷8弄」，二紀錄表並經原告代表簽名確認，且被告於原處分所附裁處書亦記載「測量地點臺中市后里區龍門巷8弄內空地」，故二噪音紀錄表記載「地址：臺中市○○區○○○路○段000號」顯係指原告公司系爭賽車場之所在地，非被告稽查、複查測定噪音之地點。被告於109年4月26日、5月17日進行稽查、複查噪音量測地點(臺中市后里區龍門巷8弄內空地)，依上開臺中市后里區各類噪音管制區圖所示，係位於公告第二類噪音管制區；稽查紀錄表之編號6欄「管制區別」所載第二類管制區，對照其旁欄位所載「管制標準57dB（A）」，應係指量測地點之區別而言。且該處量測地點，依相關圖示，係緊鄰系爭賽車場，而位於系爭賽車場周界

外；且被告係以位在第二類管制區之上述監測地點，檢測位於同區之噪音量，並以同區噪音標準，判定是否有音量超標之違規。

㈥再查，上述被告稽查、複查之量測地點，被告陳明因陳情人並未指定於何地測量等語，且依上述噪音管制區圖示，於測定位置後方即有月眉國小，被告已陳明為住宅區；依據噪音管制標準第3條得由被告於周界外任何地點量測噪音；且該地點確係市民居住生活之地點，所測得之音量狀況較能反映系爭賽車場有無侵擾居住安寧，被告選擇之量測地點認有正當理由；況噪音管制標準並無限定量測地點須與噪音源位於同一類管制區內，是被告量測地點之選擇應無瑕疵可指。原告主張被告恣意選擇稽查、複查測量地點，非合法建築用地外、山坡地保育用地，顯非市民居住生法地點，且距離建物牆面超過測量方法應距離1公尺至2公尺之限制，有違反噪音管制標準有關測量地點之規定云云，應非可採。

㈦有關音量量測過程，被告於109年4月26日13時58分前往稽查，並於系爭賽車場周界外(龍們巷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(與測量音源相差10分貝，不予修正)，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）等節，有109年4月26日噪音稽查紀錄表、附儀器測量數值列印單、照片、測量位置圖等附卷可稽（見本院簡字卷1第159頁至第164頁）；被告命原告限期於109年5月1日23時59分前改善完成，現場並交付「臺中市政府環境保護局執行違反噪音管制法案件限期改善通知書」予原告所屬之受僱人收執（見原處分卷第185頁）在案，並於109年5月4日以中市環稽字第1090045982號函知原告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，被告將依法按次或按日連續處罰（見原處分卷第188頁至第190頁）。被告續於同年5月17日9時30分派員複查，並於相同地點(龍門巷8弄內空

地)測得均能音量為60.1分貝，背景音量為50.4分貝，經修正後之均能音量為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)，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，亦有109年5月17日噪音稽查紀錄表、附儀器測量數值列印單、照片在卷可考（見本院簡字卷1第165頁至第169頁）。被告所為之噪音稽查測定程序及進行噪音量測及相關背景音量修正，均符合規定；被告空泛表示周遭背景噪音過大，尚無足採。再觀本院簡字卷1第160頁、第167頁至第168頁所附之儀器測量數值列印單所示，檢測時間均顯示達「2min」，應可認被告於稽查、複查時，連續測量取樣之時間有達2分鐘，原告主張被告連續測量取樣之時間未達2分鐘以上等語，尚無可取。

㈧承上，被告係以位於第二類公告區域之量測地點，依第二類噪音管制區營業場所噪音管制標準57分貝，認定系爭賽車場噪音超標及未完成改善，非如原告所主張，被告在位於第二類噪音管制區內之音量監測點，監測位於第三類噪音管制區之系爭賽車場所發出之聲音。且噪音有自噪音源向外擴散之特性，依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，本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，原告主張係賽車場位於第三類管制區，被告不能於其他管制區做測音稽查云云，應難認可採。

㈨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）。

㈩另按噪音管制法第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。」則依卷附臺中市政府以100年10月6日府授環秘字第1000183869號公告（見本院簡更一字卷第163頁至第167頁）：「主旨：公告臺中市政府關於環境影響評估法第10法規所定主管機關之權限，劃分由臺中市政府環境保護局執行。依據：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。……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，劃歸由被告掌理，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告職掌，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。準此，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」，被告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。原告主張被告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雖原告主張依最高行政法院108年4月份第2次庭長法官聯席會議決議關於按次處罰之法定程序之決議，被告不應同時再課予原告另一相同之噪音改義務；被告於109年4月12日已稽查，並命原告須於109年6月15日前完成改善，則被告應於109年6月15日以後，方得予以複查、或對原告作成裁罰處分。但被告卻於109年5月17日逕行至相同地點進行複查，並以音量超標為由對原告裁罰，違反一行為不得二罰云云。惟依行

政院環境保護署102年7月11日環署空字第1020057122號函釋：「『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。」另依據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僥倖，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。」若經稽查測定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，仍舊按次處罰。經查：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。

㈢據上，原告系爭賽車場受稽查音量超標，經被告定期命改善，惟複查仍音量超標未完成改善，被告依噪音管制法第9條第1項第3款、第24條第1項第2款規定，以原處分處罰原告，於法有據；且裁處原告罰鍰金額3,000元，已屬最低罰鍰額度，故亦無濫用裁量之虞，原處分應無違法。

六、綜上所述，原告所訴各節，均無可採。被告認定原告系爭賽車場噪音超標，而以原處分對其裁罰，核無違誤。訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，認與本判決結果不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

八、本件第一審裁判費及上訴審訴訟費用應由敗訴之原告負擔，宣示如主文第2項所示。

九、據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　10　　月　　27　　日

行政訴訟庭法　官　楊萬益

上為正本係照原本作成。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。上訴理由應表明關於原判決所違背之法令及其具體內容，或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　11　　月　　3　　日

書記官　林柏名