臺中高等行政法院判決

111年度簡上字第26號

上　訴　人　雪霸國家公園管理處

代　表　人　張維銓

訴訟代理人　陳和貴　律師
　　洪振豪　律師
被 上訴 人　梁耀鑌
　　張玉燕

　　WRIGHT CRAIG SEAN(賴瑞格)

上列當事人間國家公園法事件，上訴人對於中華民國111年3月28日臺灣苗栗地方法院111年度簡字第2號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄。

被上訴人在第一審之訴駁回。

第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

事實及理由

一、事實概要

被上訴人於民國（下同）110年8月31日未經許可進入雪霸國家公園生態保護區內即雪山步道0.5K（下稱系爭地點），經內政部警政署保安警察大隊第七總隊第五大隊（下稱第五大隊）警員認為被上訴人有「未經申請許可進入生態保護區」之違規事實而開立編號10554、10555、10556之違反國家公園法案件調查紀錄表（下合稱調查紀錄表）舉發，經上訴人通知被上訴人陳述意見後，上訴人仍認被上訴人有「未經申請許可進入生態保護區（雪山步道0.5K）」之違規事實，遂

於110年9月29日依國家公園法第19條、第26條之規定，以雪霸國家公園管理處營雪違字第110125、110126、110127號違反國家公園法罰鍰案件處分書（下合稱原處分），裁處被上訴人每人罰鍰各新臺幣（除銀元、美金外，下同）3千元。被上訴人對原處分不服於法定期間內提起訴願，經內政部以110年12月21日臺內訴字第1100421127號訴願決定書駁回（下稱訴願決定），被上訴人對訴願決定不服，於法定期間內向臺灣苗栗地方法院行政訴訟庭（下稱原審法院）提起撤銷訴訟，經原審法院認定雪山入口左手邊下方設立之管制進入警示牌已明顯標示，本件取締程序並無違法或具嚴重瑕疵而致原處分無效之情事，被上訴人縱無故意，亦顯有過失，從而得進行裁處，但「原處分所裁處罰鍰金額違反比例原則，並有裁量怠惰之違法」，以111年度簡字第2號判決（下稱原判決）撤銷訴願決定及原處分。上訴人不服，於是提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張及訴之聲明、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：

原判決撤銷原處分及訴願決定，其所持理由乃以，內政部就違反國家公園法第19條而應依同法第26條規定者，以98年9月18日臺內營字第0980808555號令修正發布「違反國家公園法案件裁處罰鍰數額表」（下稱裁處罰鍰數額表）規定：「……參、違反國家公園法第16條至第19條規定者：罰鍰（新臺幣/元）：3千」，係無論違規次數為1次或數次者，一律均處以罰鍰3千元。然參酌系爭裁處罰鍰數額表就違反國家公園法第13條第2款至第8款之規定者，尚有依據違規次數而區分罰鍰數額，且內政部就同一裁處罰鍰數額表於98年9月18日修正前所發布「內政部營建署國家公園管理處違反國家公園法案件裁處罰鍰數額表」規定中，就違反國家公園法第19條規定者尚以違規次數區分、訂定數額各不相同之罰鍰裁處標準，而現行裁處罰鍰數額表第參點規定並未如前述

違反國家公園法第13條第2款至第8款之規定者或修正前裁處罰鍰數額表之情形，參酌行政罰法第18條第1項規定，就行為人違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響之差異（如違規次數）之因素，予以考量，僅因行為人違反國家公園法第19條規定，即不問情節輕重，對於第一次之違規行為，裁處國家公園法第26條所定最高額罰鍰，並非根據受處罰人之違規事實具體情節輕重而為合理裁量基準（最高行政法院108年度判字第186號判決類似意旨參照）。依照上開規定及說明，上訴人對於違反國家公園法第19條者仍應本於上開規定之立法目的與個案實質正義之要求，斟酌個案具體情狀及行政罰法第18條第1項之審酌因素，就罰鍰金額為適切之裁量決定，不得逕依裁處罰鍰數額表第參點規定均課以最高額罰鍰為唯一或絕對標準。是上訴人於裁處時，未依行政罰法第18條第1項規定，審酌被上訴人因違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響之差異，逕依裁處罰鍰數額表第參點規定之劃一處罰方式，且未具體說明應處法定最高額罰鍰之理由，對被上訴人各裁處罰鍰3千元，自不符比例原則，且有裁量怠惰之違法，訴願決定未予糾正，亦有未合（見原判決第9至10頁）。惟原判決前開認定乃違背法令，分述如下：

㈠生態保護區為國家公園內最為重要且脆弱之區域，且一旦遭到破壞常無法或難以回復，若民眾遇難亦較難得到即時保護，管制必要性高，具備高度公益而需要進行高度規範。

1.依國家公園法第1條、第6條第1項第1款、第8條第10款、第12條、第19條、第26條規定可知，該法要求進入生態保護區前應得國家公園管理處之許可，其理由在於，生態保護區有重要的天然生物社會、生物多樣性棲地及其生育環境，足以代表國家自然遺產，同為確保於該區域活動之民眾安全，因此需較其他區域進行更為嚴格之保護。而第19條條文內容自草案時起迄今均未修正，制定理由在於「顧慮遊客置身於深山荒野中安全問題以及避免自然資源發生意外人為災害」，

故規定為許可登記制，已充分體現生態保護區需高度保護之立法目的自始未曾改變。

2. 由內政部公告「雪霸國家公園計畫（第三次通盤檢討）」可知雪霸國家公園園區占地面積，系爭地點及其周邊，除為生態保護區外，同屬臺中市政府公告「臺灣櫻花鉤吻鮭野生動物保護區（七家灣溪溼地）」、農委會林務局公告之「臺灣櫻花鉤吻鮭重要棲息環境」、依濕地保育法第8條評定之「七家灣溪重要濕地（國家級）」範圍，為國寶魚臺灣櫻花鉤吻鮭生育地。依據上訴人委託東海大學林良恭教授研究團隊執行「110年三六九山莊興建期中大型哺乳動物及雉科鳥類監測」計畫成果報告書等資料之紀錄，足見系爭地點其生態環境之特殊，即使在雪霸國家公園範圍內亦屬生態資源較豐富之區域。如此環境敏感度高且脆弱，一經破壞，植被也需數十年、甚至百年始能恢復原貌。

3. 以不對自然資源造成長期破壞為前提，資源所能承受之最大遊憩使用量，即「實質承載量」，以雪山線步道為例，假日每日、平日每日的人數相當稀少，間接說明「遊憩需求高度受到生態保育目的限制」之實情，如此嚴格的承載量限制，凸顯了生態保護區內重要天然生物社會、生物多樣性棲地及其生育環境之保護必要性。

4. 另一方面，生態保護區內之「雪山西稜線」幅員廣大，山域事故搜救困難。在上訴人無法經由生態保護區入園申請許可之審核掌握進入者人數、目的、行程、所攜裝備等資料之情形下，搜救行動如大海撈針，需投入更多人力物力，不但浪費珍貴搜救資源，對於遇難民眾更難進行即時救護。故未經許可擅自進入生態保護區之行為，除對自然環境造成不當影響外，對於進入者自身身體、生命安全等，也帶來了極高風險。

5. 未經許可進入生態保護區，無論其動機出於故意或過失，已然消耗管理機關設定之環境乘載量，足以影響管理機關對生態保護區生態、遊憩資源管理之整體評估。且若未對未經許

可之進入者嚴加規範，當意外發生，勢必占用更多搜救資源，也排擠其他合法申請進入者所能近用之服務及救護資源。故未經許可進入生態保護區之管制必要性高，本具備高度公益而需要進行高度規範。

㈡違反國家公園法第19條，裁處罰鍰數額表一律採取最高額處罰方式，係考慮法律授權目的及範圍、社會經濟現狀所得之結果，並不違反比例原則，亦與國家公園法第13條第4至8款之違反不同，不可混為一談。

1.裁處罰鍰數額表一律採取最高額處罰方式，實已考慮法律授權目的及範圍、社會經濟現況、行為人違反進入生態保護區應經國家公園管理處之許可之行政義務應受責難程度、所生影響，認為無從再分別情形區分行為輕重程度，採最高額裁罰為達法律保護目的所採取之必要措施，藉此籲請民眾取得許可始得進入，並無不適用比例原則或有適用不當之情形。

2.國家公園法第13條第4至8款之情形，確有可能有必要區分情狀予以處罰，顯與違反同法第19條需要進行高強度規範始能達到法律授權目的之狀況不同，無法相提並論。

3.以臺灣士林地方法院107年度簡字第27號行政訴訟判決為例，該判決認為管制程度要求較生態保護區為低之「一般管制區」，為維護一般管制區內之自然環境、景觀維護之公共利益，肯認管理機關就第1次違反行為即可裁罰最高罰鍰金額3千元。基於舉輕以明重之法理，為維護生態保護區內生態體系及進入者安全等，上訴人依現行裁罰數額表逕行對被上訴人處以法定最高額罰鍰之處分，非裁量怠惰，無違比例原則。

㈢原處分對被上訴人資力無過度影響，對財產權之限制輕微，並無責罰不符之問題。

1.國家公園法罰鍰金額之規定自61年立法迄今，裁罰數額過低、過輕、不合經濟效用、無嚇阻效用之情形仍未改變。

2.相較於其他有類似保育或保護目的之法律，諸如野生動物保育法第50條第1項第2款「未經許可進入野生動物保護區」、

文化資產保存法第108條第1款「未經許可進入自然保留區」之規定，對於未得同意進入管制區之行為，係採取更高額之罰鍰，遠高於國家公園法第26條之最高裁罰金額10倍以上。

3.又被上訴人於起訴狀內自述旅遊花費一事，被上訴人住梨山賓館三人房每晚房價高達9,000元，且從容購物等情觀之，3千元金額對其等顯非過高之金額。是在現行法下，上訴人考量社會經濟現狀及前情，於法定罰鍰之範圍內對違反國家公園法第19條之情形處以罰鍰3千元，對於被上訴人之財產權限制尚屬輕微。

4.且依原判決之認定，系爭地點步道入口之標示牌已有明顯標示，原處分之取締、裁罰程序並無違法或嚴重瑕疵，被上訴人縱無故意亦「顯有過失」，處以法定最高額罰鍰3千元，亦難謂責罰不符。

㈣本案無適用裁處罰鍰數額表的「例外情事」，對於被上訴人而言並無不當、過苛或違背實質正義之情形。

1.被上訴人已進入生態保護區約達500公尺，顯然屬於「未經許可進入生態保護區」無誤，復於起訴狀自承「進入參觀農場山色，隨意走走晃晃」，核無類如「確實自標示不明處誤入」或「為急切尋找走失的小孩」等之緊急情形，當然即非「特殊狀況」，即無與現行裁處罰鍰數額表所想定之典型案例情節不同而應採較輕裁處之情形。

2.上訴人就各裁量因素逐一考慮後，基於依法行政及維持法律適用之一致性以符合平等原則之要求，依裁處罰鍰數額表裁處被上訴人法定最高金額3千元之罰鍰，實非形式上僅以現行裁罰數額表為唯一或絕對標準，故並無不當，更無過苛或有違背實質正義之情形。

3.因國家公園法第26條明文訂有處罰金額上限，核無司法院大法官釋字第685號解釋所指「處罰金額未設合理最高額之限制，而造成個案顯然過苛」之情形。

㈤上訴人無於原處分記載「處法定最高額罰鍰理由」之法定義務。

1.原處分於處分書上記載被上訴人有「未經申請許可進入生態保護區」及違反國家公園法第19條規定，自已符合行政程序法第96條第1項第2款規定之要求。

2.況且最高行政法院106年度判字第138號判決表示「行政機關就做成之行政處分中之各裁量因素，並非所有因素均應逐一以文字載明」，足證上訴人並無於原處分書記載「處法定最高額罰鍰理由」之法定義務。原判決任意指摘原處分「未具體說明應處法定最高額罰鍰之理由，不符比例原則，且有裁量怠惰之違法」云云，自屬判決不備理由，判決當然違背法令。

㈥生態保護區內之動植物及生態環境因行為人違規進入可能遭受之影響，不因行為人內心主觀之動機而有所不同，行為人未經許可進入生態保護區時，無論為故意或過失，此一違法事實客觀上已對生態保護區之環境狀態造成干擾，自有依法裁罰之必要。上訴理由書中「違反國家公園法擅於一般管制區設置廣告物」案例，與本件被上訴人明顯具備過失，無待另行通知、確認之情形不同。是本件上訴人以國家公園法第19條所欲保護之法益具備高度公益性、規範必要性，以及對被上訴人資力有無過度影響等綜合判斷，自得逕行裁處法定最高額罰鍰，被上訴人不得執事實情狀與本件極不相同之案例之裁罰程序，將兩者混為一談，任意指摘本件裁處不當，故被上訴人之答辯理由（一）並不足採。

㈦被上訴人之答辯理由（二）不足採。

1.行政程序法第7條僅為比例原則內涵之說明，同法第8條與本案顯不相涉，被上訴人援引該條文未說明其論述意旨，並不足採。

2.國家公園法既為行政罰法之特別法，在國家公園法就各法規義務違反之行為，並無給予勸導而免罰之依據下，上訴人自無僅依行政罰法第19條規定，即就違反國家公園法第19條而須依第26條裁處之案件，具有以不處罰為適當而免予處罰之裁量餘地。內政部108年2月26日第1080590008號訴願決定書

及108年2月26日第1080590009號訴願決定書均表示：「行政罰係對違反行政法上義務行為所為裁罰性不利處分，符合法律構成要件之行政不法行為，主管機關應即依法裁罰之，惟如法律有特別規定授權主管機關斟酌具體情況免予處罰者，主管機關始有處罰與否之裁量空間（法務部102年7月23日法律決字第10203506500號、94年8月12日法律字第0940030084號及104年2月10日法律字第10403501400號函釋參照）。查國家公園法第26條並無授權主管機關得斟酌具體情況職權免予處罰之規定，依上開法務部函釋意旨，主管機關僅得在法定罰鍰金額範圍內裁量處罰，並無以勸導方式而不予處罰之裁量權限。」上訴人亦採相同見解。

3.上訴人使用之調查紀錄表，自109年8月起「建議處理方式」欄位除「處分」外，新增「勸導」選項供勾選，其目的在於「當違法事項之構成要件『尚未合致』，但有『預見行為人可能會發生違法之行為』，可先予勸導」而新增。例如上訴人於登山口等地點不定期加強入園查核時，若發現遊客在步道徘徊但未申請入園證，即可開立勸導單，宣導應先申請才能進入，並予勸退。故無「對於違規案件，上訴人明明得先勸導，卻逕行裁處」之情形，被上訴人不得以此作為有利於已之主張。縱認本件有行政罰法第19條之適用，亦即「上訴人認為情節輕微，以不處罰為適當」時，始得免予處罰，被上訴人不得執此干涉上訴人裁量判斷權限。原判決就原處分裁罰程序部分已認定：「雪霸國家公園幅員廣闊，申請取得入園許可者非少，佐以本件已有系爭警示牌明顯標示雪山步道屬生態保護區而須經許可始得進入，且人民本即具有知法義務，不得主張不知法律而免除義務，原告3人依相關法規及上開情狀已足以注意、知悉生態保護區相關限制，管理員應否對於進入雪山步道者主動勸導該步道須經許可始得進入一節，乃屬行政機關依其勤務狀況之便民措施，並非法定義務，原告3人主張應由被告之管理員逐一勸導遊客須取得申請許可始得進入乙情，於法尚屬無據。」而認原處分裁罰程

序並無違法或嚴重瑕疵，被上訴人主張上訴人於裁罰前應先予勸導之義務，亦得免予裁罰云云，均無理由。

㈧上訴人認為其裁處無違反法規授權目的及授權範圍，原判決竟認定原處分違反比例原則並有裁量怠惰之情形，有適用法規不當、判決理由不備之判決違背法令之情形。並聲明：原判決不利上訴人之部分廢棄，被上訴人在第一審之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠按國家公園法第1條：「為保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟，並供國民之育樂及研究。」第6條第1項第1款：「國家公園之選定基準如下：一、具有特殊景觀，或重要生態系統、生物多樣性棲地，足以代表國家自然遺產者。」第8條第10款：「十、生態保護區：指為保存生物多樣性或供研究生態而應嚴格保護之天然生物社會及其生育環境之地區。」第12條規定：「國家公園得按區域內現有土地利用型態及資源特性，劃分左列各區管理之：一、一般管制區。二、遊憩區。三、史蹟保存區。四、特別景觀區。五、生態保護區。」第13條：「國家公園區域內禁止左列行為：一、焚燬草木或引火整地。二、狩獵動物或捕捉魚類。三、污染水質或空氣。四、採折花木。五、於樹木、岩石及標示牌加刻文字或圖形。六、任意拋棄果皮、紙屑或其他污物。七、將車輛開進規定以外之地區。八、其他經國家公園主管機關禁止之行為。」第14條第1項：「一般管制區或遊憩區內，經國家公園管理處之許可，得為左列行為：一、公私建築物或道路、橋樑之建設或拆除。二、水面、水道之填塞、改道或擴展。三、礦物或土石之勘採。四、土地之開墾或變更使用。五、垂釣魚類或放牧牲畜。六、纜車等機械化運輸設備之興建。七、溫泉水源之利用。八、廣告、招牌或其類似物之設置。九、原有工廠之設備需要擴充或增加或變更使用者。十、其他須經主管機關許可事項。」第19條：「進入生態保護區者，應經國家公園管理處之許可。」第26條規定：「違反第13條第4款至第8款、第14條第1項第5款、第7款、

第8款、第10款或第19條規定之一者，處1千元以下罰鍰。」現行法規所定貨幣單位折算新臺幣條例第2條規定：「現行法規所定金額之貨幣單位為圓、銀元或元者，以新臺幣元之3倍折算之。」裁處罰鍰數額表規定：「……參、違反國家公園法第16條至第19條規定者：罰鍰（新臺幣/元）：3千。」

㈡前揭國家公園法第1條已明揭其立法意旨乃在「保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟，並供國民之育樂及研究」，顯有增進公共利益之目的。同法第12條規定，國家公園得按區域內現有土地利用型態及資源特性，劃分有一般管制區、遊憩區、史蹟保存區、特別景觀區、生態保護區五大區，並分別管理之。其中，僅有「生態保護區」特別要求進入前須經國家公園管理處之許可，若有擅自進入者應予處罰（同法第19條及第26條）。又參酌「生態保護區」之定義：「指為保存生物多樣性或供研究生態而應嚴格保護之天然生物社會及其生育環境之地區」，及同法第19條之立法理由謂：「顧慮遊客置身於深山荒野中安全問題以及避免自然資源發生意外人為災害，規定許可登記制度」（參見本院卷第109頁），可知劃分「生態保護區」，並採取許可登記制度，要求進入前須經國家公園管理處之許可，除確保於該區域活動之民眾生命、身體的安全外，亦在保護天然生物社會、生物多樣性棲地及其生育環境，因此需有較嚴格之保護及管制措施。

㈢另行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」行政罰係對違反行政法上義務行為所為裁罰性不利處分，符合法律構成要件之行政不法行為，主管機關即應依法裁罰之。又行政機關為罰鍰處分時，在法定罰鍰金額範圍內有其裁量之權限，固就不同之違法事實為裁處，必須遵守比例原則，應分辨其不同之違法事實為裁處，按具體個案情節為適當考量而行使

裁量權，始符合法律授權裁量之意旨。惟法律的處罰規定因立法怠惰，或原有配套法律變更或廢止，立法者（或提案修法機關）未及審時度勢，致法律長期未修正，而裁處結果已有不合時宜或輕重失衡情事，苟行政機關所為之裁量基準，業已遵循法律規範目的，在現有法定裁量範圍內，就各種違犯行為態樣依其情節而為不同裁罰標準，僅就某些特定危害情節較重之行為部分，因考量其法定處罰額度已不合時宜，明顯過低，再予較輕之裁罰恐輕重失衡，難收懲罰遏止之效，故未再細分其違犯程度，逕行處以最高法定額度，基於衡平原則，尚難認為違法。

㈣本件被上訴人有未經許可擅自進入系爭地點之客觀違規事實，並符合過失之主觀構成要件，已違反國家公園法第19條規定，應依同法第26條規定處罰，為原審所認定之事實，並有雪霸國家公園管理處110年9月29日之處分書（見原審卷第121至123頁）、第五大隊查驗被上訴人未依規定申請入園之陳報單、案件說明(見原審卷第128、129頁)、第五大隊調查紀錄表（見原審卷第130、131頁）、被上訴人陳述意見書(見原審卷第135至138頁)、訴願書及訴願答辯書(見原審卷第148至165頁)、訴願決定書（見原審卷第77至81頁、第89至93頁、第101至105頁、第174至178頁）、系爭地點登山步道路口告示牌照片（見原審卷第179頁）等件在卷可稽。原判決綜合全辯論意旨及調查證據之結果，而為事實真偽之判斷，詳述得心證之理由，並就被上訴人之主張何以不足採之理由予以指駁，核其上開認定與卷內證據資料並無不合，亦無違反經驗法則及論理法則情事，應堪採取。

㈤雖原判決以：上訴人對於違反國家公園法第19條者仍應本於上開規定之立法目的與個案實質正義之要求，斟酌個案具體情狀及行政罰法第18條第1項之審酌因素，就罰鍰金額為適切之裁量決定，不得逕依裁處罰鍰數額表第參點規定均課以最高額罰鍰為唯一或絕對標準。上訴人為裁處時，未依行政罰法第18條第1項規定，審酌被上訴人因違反行政法上義務

行為應受責難程度、所生影響之差異，逕依系爭裁處罰鍰數額表第參點規定之劃一處罰方式，且未具體說明應處法定最高額罰鍰之理由，對被上訴人各裁處罰鍰3千元，自不符合比例原則，且有裁量怠惰之違法，訴願決定未予糾正，亦有未合，而撤銷原處分及訴願決定，固非無見。惟查：

1.國家公園法係於61年6月13日經總統以（61）臺統（一）義字第878號令制定公布，並自公布日施行。另為因應法律處罰金、罰鍰數額，不合經濟水平，立法院亦制定有「罰金罰鍰提高標準條例」（參見本院卷第113頁），於51年5月25日公布施行（原名稱：戡亂時期罰金罰鍰裁判費執行費公證費提高標準條例，嗣後分別更名為：戡亂時期罰金罰鍰提高標準條例、罰金罰鍰提高標準條例），以作為提高罰金、罰鍰處罰倍數之法源依據。行政院有鑑於國民經濟水準，原有國家公園法之法定裁罰數額已不合時宜，遂以72年8月27日臺72規字第15822號函及87年7月16日臺87規字第35582號函，將國家公園法所規定之罰金罰鍰數額依罰金罰鍰提高標準條例規定提高5倍，內政部復以88年2月19日臺八十八內營字第887240號函訂定「內政部營建署國家公園管理處違反國家公園法案件裁處罰鍰數額表」，將罰金及罰鍰數額提高5倍。其中，國家公園法第26條之法定最高裁罰數額即提高至15,000元（參見本院卷第111至112頁）。雖罰金罰鍰提高標準條例於98年廢止，但國家公園法對於該罰鍰提高倍數之法源依據被廢止，並未為相應之修法，仍維持原來之罰鍰數額，僅於98年9月18日將上開「內政部營建署國家公園管理處違反國家公園法案件裁處罰鍰數額表」修正為目前之裁處罰鍰數額表，最高裁罰數額為3千元（即銀元1千元，依現行法規所定貨幣單位折算新臺幣條例第2條規定，以3倍折算新臺幣），相較於修正前規定，國家公園法第26條之法定最高裁罰數額最高至15,000元，其中違反第19條規定者，最輕第一次違犯者即應裁處3千元，係修正後之最高處罰數額，兩者有明顯落差。再者，國家公園法立法當初，我國人均GDP（國內生

產毛額，Gross Domestic Product縮寫，即是將GDP總額，除以國內人口數後算出來的平均值。人均GDP可以用來衡量一國人民的生活水平與整體經濟發展程度，數字愈高，代表該國人民產值與消費水準就愈高）僅530美元，歷經50年後，我國人均GDP已達33,004美元，為上訴人陳明在卷，並為被上訴人所不爭執，成長已超過60倍，但國家公園法罰鍰金額未曾修法，在經濟水平逐步提升之際，其法定最高數額僅銀元1千元（即新臺幣3千元），仍維持61年立法之初的數額，顯屬過低，亦不合時宜，據此處罰恐難收遏止之效。

2.另行政罰除有制裁、嚇阻及防止繼續違法之功能外，並有貫徹及維護社會秩序之主要目的。行政程序法第159條第2項第2款規定：「行政規則包括下列各款之規定：……二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」本件上訴人裁處時（即98年9月18日修正發布）之裁處罰鍰數額表，其針對違反國家公園法第13條第2款至第8款、第14條第1款至第10款及第16條至第19條各種行為態樣，分別依其情節輕重而為不同裁罰標準。其中，有關國家公園法第13條第4款至第8款部分，其行為態樣有：「四、採折花木。五、於樹木、岩石及標示牌加刻文字或圖形。六、任意拋棄果皮、紙屑或其他污物。七、將車輛開進規定以外之地區。八、其他經國家公園主管機關禁止之行為。」觀其違犯情節，多僅涉及小範圍局部環境破壞或污損，或受影響程度較為輕微之情狀，因對於國家公園內自然風景、野生物及史蹟等侵害較小，與現行法定罰鍰數額尚無太大落差，裁處罰鍰數額表遂依其禁止行為對國家公園的影響或破壞程度不同，在法定罰鍰數額範圍內，再就違犯次數細分，並訂其不同標準之裁罰。至於其餘違反國家公園法之各種行為態樣，如國家公園法第13條第2款、第3款：「 二、狩獵動物或捕捉魚類。三、污染水質或空氣。」、第14條第1款至第10款：「一、公私建築物或道路、橋樑之建設或拆除。二、水面、水道之填塞、改道或擴

展。三、礦物或土石之勘採。四、土地之開墾或變更使用。五、垂釣魚類或放牧牲畜。六、纜車等機械化運輸設備之興建。七、溫泉水源之利用。八、廣告、招牌或其類似物之設置。九、原有工廠之設備需要擴充或增加或變更使用者。十、其他須經主管機關許可事項。」及第16條：「第14條之許可事項，在史蹟保存區、特別景觀區或生態保護區內，除第1項第1款及第6款經許可者外，均應予禁止。」第17條：「特別景觀區或生態保護區內，為應特殊需要，經國家公園管理處之許可，得為左列行為：一、引進外來動、植物。二、採集標本。三、使用農藥。」第18條：「生態保護區應優先於公有土地內設置，其區域內禁止採集標本、使用農藥及興建一切人工設施。但為供學術研究或為供公共安全及公園管理上特殊需要，經內政部許可者，不在此限。」第19條：「進入生態保護區者，應經國家公園管理處之許可。」等各種行為態樣，皆屬對於國家公園侵害較為嚴重之違犯情節，部分情節重大者，致引起嚴重損害者，更可科以刑責（國家公園法第25條規定，違反第13條第2款、第3款、第14條第1項第1款至第4款、第6款、第9款、第16條、第17條或第18條規定之一者），相較於前揭侵害輕微的行為態樣，其可責性顯然較高。系爭裁處罰鍰數額表考量，若行為人對於國家公園之侵害尚未達情節重大，並引起嚴重損害，無法科以刑責，且僅依現行明顯偏低、不合時宜之法定罰鍰數額裁罰，恐難收懲罰遏止之效，故未再細分其違犯程度，逕行處以最高法定額度。可見，主管機關內政部本於職權訂定系爭裁處罰鍰數額表，業已遵循法律規範目的，在現有法定裁量範圍內，就各種違犯行為態樣依其情節而為不同裁罰標準，雖就某些特定危害情節較重之行為部分，未再細分其違犯程度，逕行處以最高法定數額，然其所考量現行法定處罰數額已不合時宜，再予較輕之裁罰恐難達成制裁、嚇阻及防止繼續違法之功能，及行政罰在於貫徹及維護社會秩序之主要目的，遂依其行政目的，將違反國家公園法之行為依其違犯情

節作不同處罰，此屬主管機關為協助下級機關或屬官行使裁量權就裁罰事宜所訂定之裁量基準，其罰鍰之額度並未逾越法律明定得裁罰之上限，且寓有避免各行政機關於相同事件恣意為不同裁罰之功能，依照前揭說明，亦非法所不許。

3.本件被上訴人因違反國家公園法第19條規定，進入生態保護區未經國家公園管理處之許可，依系爭裁處罰鍰數額表第參點規定應處以3千元罰鍰。該違規態樣之裁罰金額未如同表第壹點規定，依照違規次數而有不同裁罰金額之區分，惟此規定用意無非係為貫徹「保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟，並供國民之育樂及研究」之立法目的，主管機關業已考量生態保護區內生態體系之維護、進入者安全、法律授權目的及範圍、社會經濟現況、人民經濟水準，以及行為人違反進入生態保護區應經國家公園管理處之許可之行政義務應受責難程度、所生影響，無從再區分行為輕重程度，採取最高額裁罰係作為達成上開法律保護目的所採之必要措施，且生態保護區需高度保護之理由在於該區內有重要之天然生物社會、生物多樣性棲地及生育環境，足以代表國家自然遺產，同為確保於該區域活動之民眾安全，因此相較於其他區域應進行更為嚴格之保護，違規擅自進入生態保護區者，對於生態環境保育之危害較大。再者，生態保護區內之動植物及生態環境因行為人違規進入可能遭受之影響，不因行為人內心主觀之動機而有所不同，行為人未經許可進入生態保護區時，無論為故意或過失，此一違法事實客觀上已對生態保護區之環境狀態造成干擾，自有依法裁罰之必要。上訴人於審酌上情後，認被上訴人未經許可違規進入之系爭地點已有嚴重違失，該當於國家公園法第19條規定，且符合裁處罰鍰數額表第參點所定裁罰事由，乃以原處分裁處法定罰鍰最高額3千元，即無不合。

4.再查，國家公園法第26條並無授權主管機關得斟酌具體情況依職權免予處罰之規定，又本件亦查無行政罰法所規定不予處罰或免除行政處罰責任之情事，主管機關僅得在法定罰鍰

金額範圍內裁量處罰，並無不予處罰之裁量權限。是以，上訴人對於被上訴人未經國家公園管理處之許可而擅自進入公園保護區，認有違反國家公園法第19條規定之情事，依違規行為時之裁處罰鍰基準表第參點之規定，均一律裁處法定罰鍰最高額3千元，難認有何裁量瑕疵，自無裁量怠惰之違法，亦無違行政罰法第18條之規定。且系爭裁處罰鍰數額表之裁罰基準與國家公園法保護國家公園內自然生態之立法目的尚無牴觸，亦未逾越授權範圍，且原處分採取法定最高額罰鍰之裁罰手段，有助於達成上開所欲追求之公共利益，與比例原則尚無違背。

5.至於原判決援引最高行政法院108年度判字第186號判決，認為現行裁處罰鍰數額表第參點未如同同表第壹點或修正前裁處罰鍰數額表，參酌行政罰法第18條規定，依據違規次數而區分罰鍰數額，非根據受處罰人之違規事實具體情節輕重而為合理裁量基準等語。惟，該判決為有關汽車運輸業管理規則事件，係認定「『未經核准經營汽車運輸業及計程車客運服務業裁罰基準』未參酌行政罰法第18條第1項規定，就行為人違反行政法上義務行為所生影響及可能獲得利益之差異（如未經申請核准經營貨運業，係對委託運輸者之財產權造成影響，惟非法經營客運業，則可能危害乘客之生命、身體安全；又以小型車、機車或大型車作為違法經營運輸業之工具，受影響之貨物數量或乘客人數顯有區別，違法行為人因而所受利益亦不相同）等因素，予以考量，僅因行為人並非『個人』，即不問情節輕重，對於第一次之違規行為，裁處相當於同裁罰基準第2至4點對個人所定罰鍰上限金額（50萬元）2倍之100萬元高額罰鍰，乃僅以違規之行為主體非屬單一自然人，為設定裁處罰鍰數額下限之唯一準據，並非根據受處罰人之違規事實具體情節輕重，依公路法第77條第2項規定，所為之合理裁量基準」，據以維持原審撤銷原處分之法律見解，固有其論據，惟該案所應適用之裁罰規定，並無如本件有不合時宜，應就違犯情節依衡平原則做符合公平正

義區分之情形有別，自難相提並論，故原判決以該判決為據，認定本件原處分之作成尚未斟酌個案具體情節及參酌行政罰法第18條第1項規定之因素，認定原處分對被上訴人各裁處罰鍰3千元，不符合比例原則，且有裁量怠惰之違法，因而撤銷訴願決定及原處分，有適用法規不當之違法。

㈥綜上所述，原判決撤銷訴願決定及原處分，既有如上所述判決適用法規不當之違法，是上訴論旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為有理由。並因本件事實已經原審認定明確，爰由本院依原審確定之事實，將原判決廢棄，並駁回被上訴人在第一審之訴。至於被上訴人於原審主張並聲請履勘現場、通知本件取締警員、現場值勤管理員到庭作證等，以證明原審法院判決所確定之事實有誤等情，因本件事證已臻明確，經核尚無必要，附此敘明。

五、據上論結，本件上訴為有理由，依行政訴訟法第236條之2第3項、第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　10　　月　　5　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　林　靜　雯

法　官　楊　蕙　芬

以上正本證明與原本無異。

本判決不得上訴。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　10　　月　　5　　日

書記官　蔡　逸　媚