

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第六庭

113年度簡上字第138號

上訴人 農業部

代表人 陳駿季（部長）

訴訟代理人 陳旻源 律師

被上訴人 蔡誌展

訴訟代理人 王展星 律師

許渝澤 律師

陳建廷 律師

上列當事人間森林法事件，上訴人對於中華民國113年10月18日本院地方行政訴訟庭112年度簡字第27號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回本院地方行政訴訟庭。

理 由

一、上訴人以被上訴人未經申請核准，於民國109年12月2日在改制前行政院農業委員會林務局南投林區管理處（下稱南投林管處）轄管之南投縣埔里鎮虎子山段（下稱虎子山段）906地號農牧用地（下稱系爭農地）及910地號林業用地（下稱系爭林地）內擅自興修工程開挖整地，經南投林管處埔里工作站查獲，移請內政部警政署保安警察第七總隊第六大隊調查後，認其行為涉犯森林法第51條第1項之擅自墾殖罪嫌，及水土保持法（下稱水保法）第32條第1項、第4項之在國有林區內未經同意擅自墾殖致生水土流失或毀損水土保持之處理與維護設施未遂罪嫌，移由臺灣南投地方檢察署（下稱南投地檢署）檢察官偵辦，經南投地檢署檢察官以110年12月6日110年度偵字第3513號（下稱系爭刑案）不起訴處分書（下稱系爭不起訴處分書）為不起訴處分確定後，上訴人遂依行政罰法第26條第2項規定，以被上訴人未經申請核准即在系爭林地內興

01 修工程開挖整地，違規面積為0.0066公頃（下稱系爭違規地
02 點），違反森林法第9條規定，依同法第56條及「行政院農
03 業委員會林務局各林區管理處辦理違反森林法行政罰鍰案件
04 裁罰基準」（下稱裁罰基準）規定，以111年4月20日農授林務
05 字第1111612145號裁處書處被上訴人罰鍰新臺幣(下同)12萬
06 元(下稱原處分)。被上訴人不服，提起訴願，經行政院以11
07 1年10月5日院臺訴字第1110188636號訴願決定駁回（下稱訴
08 願決定）後，提起行政訴訟，經本院地方行政訴訟庭（下稱
09 原審）於113年10月18日以112年度簡字第27號判決撤銷訴願
10 決定及原處分（下稱原判決）。上訴人不服，提起本件上
11 訴，並聲明：原判決廢棄；被上訴人在第一審之訴駁回。

12 二、被上訴人起訴之主張及上訴人於第一審之答辯，均引用原判
13 決所載。

14 三、原判決撤銷訴願決定及原處分，主要論據如下：

15 (一)關於處罰要件事實，基於依法行政及規範有利原則，應由行
16 政機關負擔提出本證的舉證責任，本證必須使法院之心證達
17 到完全確信之程度，始可謂其已盡舉證之責，若未能達到完
18 全確信之程度，事實關係即陷於真偽不明之狀態，則法院仍
19 應認定該待證事實為不實，其不利益仍歸於應舉本證的當事
20 人；至於反證，則係指當事人為否認本證所欲證明之事實所
21 提出之證據，亦即當事人為反對他造主張之事實，而主張相
22 反的事實，為證明相反的事實而提出的證據，其目的在於推
23 翻或削弱本證之證明力，防止法院對於本證達到確信之程
24 度，故僅使本證之待證事項陷於真偽不明之狀態，即可達到
25 其舉證之目的，在此情形下，其不利益仍應由行政機關承
26 擔。

27 (二)上訴人認被上訴人有未經申請核准，於109年12月2日在系爭
28 林地內擅自整地並開挖道路之行為，固有上訴人提出之南投
29 林管處110年3月17日投授埔政字第1104401428號函暨森林被
30 害報告書、系爭林地遭擅自開闢道路相關位置圖、森林護管
31 員謝國華於109年12月2日所拍攝之現場照片、土地建物查詢

資料、地籍圖查詢資料、南投林管處111年1月5日投埔字第1114440588號函暨埔里工作站違反森林法查報書，及系爭刑案卷內上訴人所屬森林護管員謝國華及上訴人承辦人即告訴代理人張晉於警詢、偵訊時之證述、系爭刑案員警現場會勘照片及職務報告，以及系爭農地、系爭林地歷年空照圖及相關位置圖、森林護管員謝國華職務報告書及其於109年11月30日勘查時之現場照片等為證。

(三)惟森林護管員謝國華於109年12月2日所拍攝之現場開挖照片，僅可見紅色地樁插於無植被土壤，並無挖土機在系爭林地施工之影像；上訴人於原審審理時所提出森林護管員謝國華之職務報告書及109年11月30日之勘查照片，照片中挖土機之作業地點，又在被上訴人所開設民宿後方之虎子山段902之1地號土地（下稱系爭土地）及系爭農地處，並非在系爭林地，均無從證明被上訴人確有在系爭林地上整地、開挖道路之事實。又綜合證人即森林護管員謝國華及被上訴人僱用之挖土機承包商葉韶文於原審之證詞，亦無從認定證人謝國華所稱之「履帶痕跡」即為被上訴人所僱挖土機所遺留；縱為該挖土機所遺留，但其周邊並無被挖起的草堆，亦無從認定該挖土機有在系爭林地上刨除野草或整地、開挖道路之興修工程行為。再者，依被上訴人於系爭刑案所提出105年間林務局農經調查所之空拍圖，確可見與系爭違規地點相當之位置上，有一條細小無樹林、植物遮蔽之空地，參以上訴人於系爭刑案之告訴代理人張晉於該案之證述，及所提供南投林管處110年8月18日投政字第1104106856號函及保育承諾書影本、阮德才個人基本資料查詢結果，亦難排除係阮德才或其授權之人於96年間為採收檳榔，而開闢上開道路之可能，足見該道路應於105年間即已存在，至其他年度之航照圖，雖未明顯看見該道路之存在，然上開道路範圍狹小，非無可能因航照時之光線、陰影等因素致難以辨識。另被上訴人僱用挖土機作業之主要目的，係為清除崩落土石及倒塌樹木，業據被上訴人提出現場現況照片、106年風災後照片、108年

01 及109年民眾上傳之Google照片為證，被上訴人應無必要僱
02 用挖土機清除對其民宿安全無直接影響之系爭林地上野草。
03 綜上，本件經調查證據之結果，無從獲致被上訴人於前揭時
04 地，有擅自整地並開挖道路等興修其他工程行為之心證，被
05 上訴人主張其並無以挖土機在系爭林地上興修工程一節，非
06 無可採，本件自應由上訴人負擔敗訴之不利益風險，爰將訴
07 願決定及原處分均予撤銷等詞，為其判斷之基礎。

08 四、本院查：

09 (一)審理事實之法院，其認定事實所憑之證據，並不以直接證據
10 為限，間接證據亦包括在內，凡綜合調查所得之各種直接及
11 間接證據，本於論理法則及經驗法則得其心證，而為事實之
12 判斷，始稱適法。又行政訴訟法第125條第3項規定：「審判
13 長應注意使當事人得為事實上及法律上適當完全之辯論。」
14 第4項規定：「審判長應向當事人發問或告知，令其陳述事
15 實、聲明證據，或為其他必要之聲明及陳述；其所聲明或陳
16 述有不明瞭或不完足者，應令其敘明或補充之。」此乃關於
17 審判長闡明義務之規定。是遇有當事人於事實及法律上之陳
18 述未明瞭或不完足之處，應由審判長行使闡明權，向當事人
19 發問或告知，令其敘明或補充之，若未盡闡明之責，逕行裁
20 判，即難認適法。又依行政訴訟法第125條第1項、第133
21 條、第189條第1項及第209條第3項等規定，行政法院應依職
22 權調查證據，且為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之
23 結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將得心證之理
24 由，及關於攻擊或防禦方法之意見及法律上之意見，記明於
25 判決書理由項下，對於當事人主張有利於自己之事實或證
26 據，如果有應調查而未予調查之情形，或不予調查或採納，
27 卻未說明其理由者，即構成判決不備理由之違法。

28 (二)森林法係為保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用，並為
29 保護具有保存價值之樹木及其生長環境而制定（森林法第1
30 條規定），同法第3條第1項規定：「森林係指林地及其群生
31 竹、木之總稱。依其所有權之歸屬，分為國有林、公有林及

01 私有林。」第9條第1項規定：「於森林內為左列行為之一
02 者，應報經主管機關會同有關機關實地勘查同意後，依指定
03 施工界限施工：一、興修水庫、道路、輸電系統或開發電源
04 者。二、探採礦或採取土、石者。三、興修其他工程者。」
05 第56條規定：「違反第9條……之規定者，處新臺幣12萬元
06 以上60萬元以下罰鍰。」又森林法施行細則第3條第1項第1
07 款規定：「本法第3條第1項所稱林地，範圍如下：一、依非
08 都市土地使用管制規則第3條規定編定為林業用地及非都市
09 土地使用管制規則第7條規定適用林業用地管制之土地。」
10 另違反森林法第9條規定，造成林地面積損害未滿0.3公頃
11 者，依本法第56條規定，處罰鍰12萬元以上28萬元以下罰
12 鍰，裁罰基準第2點亦有明文。

13 (三)森林法第9條第1項規定之立法意旨，係在森林內興修工程，
14 探採礦或採取土石之時，應報經林業主管機關會同有關機關
15 勘查同意後，始得依指定界限施工，以維森林安全，其中第
16 3款為概括規定，即凡屬興修第1款所定水庫、道路、輸電系
17 統或開發電源及第2款探採礦或採取土、石以外之其他工
18 程，均包括在內。又上開森林法第9條規定內容，具有「誠
19 命規範」之形式外觀，課予人民事前向主管機關申請並會同
20 勘查之作為義務，違反此項作為義務即構成違章，應依森林
21 法第56條加以處罰，並不以發生一定實害結果或危險結果為
22 必要。

23 (四)原判決基於前揭理由，而判決撤銷訴願決定及原處分，固非
24 無見。惟：

25 1.森林法第9條第1項第1款規定之「興修道路」包括興（新）
26 建及整修行為，另第3款則為概括規定，凡不屬於興修第1款
27 所定水庫、道路、輸電系統或開發電源及第2款探採礦或採
28 取土、石以外之其他工程，始屬之。觀之原處分違反事實欄
29 記載：「一、受處分人（即被上訴人）於109年12月2日於本
30 會（即上訴人）林務局南投林區管理處轄管南投縣埔里鎮虎
31 子山段910地號林業用地內擅自興修工程開挖整地……。」

01 二、……本案受處分人未經申請核准於上揭土地內興修工程……業已違反森林法第9條第1項『第1款』規定。」等語
02
03 （原證1）。然上訴人於原審112年10月5日（原審收狀日）
04 行政訴訟陳報狀係表示，原處分所稱「擅自興修工程開挖整
05 地」，係指系爭刑案告訴意旨所稱「擅自整地並『開挖道
06 路』」（原審卷第11頁），且於原審112年11月8日言詞辯論
07 時稱，被上訴人係違反違反森林法第9條第1項「第3款」規
08 定（原審卷第63頁），復於113年5月8日（原審收狀日）言
09 詞辯論意旨狀載稱，被上訴人所為屬森林法第9條第1項「第
10 3款」「興修其他工程」（原審卷第125頁）等語，已與上開
11 原處分之記載被上訴人所為屬森林法第9條第1項「第1款」
12 「興修道路」顯有未符，原審就此未予闡明釐清，並命兩造
13 為適當辯論，核有未盡闡明義務之違法。

14 2.揆諸卷附森林被害報告（處理）單（乙證3）所載，系爭林
15 地林況屬「草生地」，證人即森林護管員謝國華於原審亦證
16 稱，在109年11月30日之前，系爭林地為草長約60公分之茂
17 密草生地等語（原審卷第205頁）；佐以系爭土地、系爭農
18 地及系爭林地105年至108年之航照圖及110年8月套繪空拍正
19 射影像（高度50m）（乙證11-14）顯示，系爭違規地點範圍
20 均為濃密之綠色植被所覆蓋，105年航照圖顯影之細小空
21 地，亦僅位於系爭土地，且於106年至108年之航照圖上及11
22 0年8月套繪空拍正射影像上全無顯影；再對照森林護管員謝
23 國華於109年12月2日所拍攝之開挖現況照片，其中編號1、1
24 0、11、12、13（乙證3）所示之系爭違規地點，其上已無任
25 何綠色植被或植木生長，僅有土石泥塊覆蓋。上訴人既不否
26 認知悉系爭土地與系爭農地及系爭林地接壤，並於109年12
27 月2日前後曾僱用挖土機在系爭土地一帶施工，森林護管員
28 謝國華於原審到庭又證以，其係於109年11月30日、109年12
29 月2日接獲民眾舉報系爭農地及系爭林地疑似遭人擅自整地
30 開挖道路，而前往現場勘查，並於109年11月30日發現確有
31 被上訴人所僱挖土機在現場作業，並已往系爭農地方向前

01 進，其由系爭林地現場原為草生地變為土石裸露之無植被土
02 壤狀態，土壤上並有新的挖土機履帶痕跡研判，挖土機應係
03 自系爭林地進入並施工，遂立即要求挖土機司機停工，且於
04 109年12月2日至現場時，雖未見挖土機但有人員在場等語
05 （原審卷第200-202頁）；證人即被上訴人僱用之挖土機承
06 包商葉韶文於原審亦證述，伊於109年11月30日前後數日，
07 係受被上訴人委請動用挖土機及人力除草，在被上訴人民宿
08 正後方圍籬處清出一條人可以走的路等語（原審卷第229-23
09 0頁），顯見系爭違規地點植被係於109年12月2日前後始遭
10 人為清除並壓實地面。被上訴人雖主張其所僱挖土機係以吊
11 車吊入其民宿花園整地後，再從花園後方進出至系爭土地，
12 清除自系爭農地及系爭土地崩落之土石及倒塌之樹木等語，
13 證人被上訴人僱用之挖土機承包商葉韶文固亦同此證述。但
14 於上訴人於原審之訴訟代理人當庭進一步詢問證人葉韶文相
15 關施工日數、人數、確切施工日期、範圍、總收取報酬若干
16 等詳情，證人葉韶文均以「我不記得」、「我們工程行施工
17 我不會一直在現場，至於現場工人施工怎麼執行，我也不是
18 很清楚，我不是一直在那裡。」等語（原審卷第233-234
19 頁）搪塞，俱無法具體陳述，是其證詞是否真實可採，有無
20 迴護上訴人之情，並非全無疑問。原判決對於上訴人於原審
21 明確指出證人葉韶文之證詞，有配合被上訴人說詞之嫌，且
22 被上訴人於系爭刑案調查時，已坦承於109年12月2日僱用挖
23 土機在系爭林地施工，並帶同警方指出挖土機自系爭林地進
24 入之具體位置等語（原審卷第240頁），卻未予說明不予採
25 納之理由。且原審就109年11月30日前後，究有無被上訴人
26 所僱以外之其他挖土機曾在系爭違規地點附近施工？就被上
27 訴人主張其所僱挖土機係以吊掛，而非自系爭林地進出之方
28 式施工，是否真實可採？上訴人又係如何清運其所稱僱用挖
29 土機於109年12月2日所清除之土石、樹木等？均未加調查，
30 亦未通知實際駕駛挖土機之司機、被上訴人所僱吊車業者及
31 清運業者等相關人員到庭作證，予以查證釐清。原審就此攸

01 關本案事實關係重要事證，既未予調查，又未說明理由，亦
02 有不適用行政訴訟法第125條第1項、第133條之應依職權調
03 查規定，及判決不備理由之違背法令。

04 (五)原判決既有上述未盡闡明及職權調查義務，以及理由不備之
05 違背法令事由，且其違法情事足以影響判決結果，上訴論旨
06 指摘違背法令，求予廢棄，為有理由，並因本件事證尚有未
07 明，本院無從自為判決，有由原審再行調查審認之必要，爰
08 將原判決廢棄，發回原審即本院地方行政訴訟庭另為適法之
09 裁判。

10 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第236條之5、
11 第256條第1項、第260條第1項、第98條第1項本文、第104
12 條、民事訴訟法第78條，判決如主文。

13 中 華 民 國 114 年 1 月 24 日

14 審判長法官 洪慕芳

15 法官 郭銘禮

16 法官 孫萍萍

17 上為正本係照原本作成。

18 不得上訴。

19 中 華 民 國 114 年 1 月 24 日

20 書記官 李虹儒