

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第二庭

112年度簡字第27號

113年9月13日言詞辯論終結

原告 蔡誌展
訴訟代理人 王展星律師
複代理人 陳建廷律師
被告 農業部
代表人 陳駿季
訴訟代理人 陳旻源律師

上列當事人間森林法事件，原告不服行政院民國111年10月5日院臺訴字第1110188636號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、程序部分

原告起訴時，被告代表人原為陳吉仲，嗣於訴訟進行中變更為陳駿季，被告已具狀聲明承受訴訟（本院卷第211頁），核無不合，應予准許。

貳、實體部分

一、爭訟概要：

原告未經申請被告核准，於民國109年12月2日在被告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，認原告涉水土保持法第32條第1項、第4項及森林法第51條第1項規定，移由臺灣南投地方檢察署檢察官偵辦，經臺灣南投地方檢察署檢察官以110年12月6日110年度偵字第3513號對原告為不起訴處分

01 (下稱本件偵字案)；嗣被告依行政罰法第26條第2項規
02 定，以原告未經申請核准在系爭林地內興修工程開挖整地，
03 違規面積為0.0066公頃，違反森林法第9條第1項第3款規
04 定，依森林法第56條及行政院農業委員會林務局各林區管理
05 處辦理違反森林法行政罰鍰案件裁罰基準(下稱裁罰基準)
06 規定，以111年4月20日農授林務字第1111612145號裁處書
07 (下稱原處分)處原告罰鍰新臺幣(下同)12萬元。原告不
08 服，提起訴願，經行政院以111年10月5日院臺訴字第111018
09 8636號訴願決定駁回。原告仍不服，提起本件行政訴訟。

10 二、原告起訴主張：

11 (一) 主張要旨：

12 1.系爭林地及其旁之906地號土地在106年間因颱風發生土石
13 流，土石崩落至原告所有之902之1地號土地，導致原告土
14 地上民宿之圍籬損壞，原告向被告多次反應未果，才在本
15 案期間僱請工程行使用挖土機將崩落土石及倒塌樹木推
16 平、清除，但原告是在其民宿後方之902之1及906地號土
17 地施作，並無以挖土機進入系爭林地，更無在系爭林地施
18 作工程。

19 2.況原告係因系爭林地上方土石、林木持續崩落，壓毀原告
20 民宿邊坡護欄，嚴重危及原告生命財產安全，原告在不得
21 已情況下始雇用挖土機，以排除已經持續擴大之緊急危難
22 情狀，係基於救助自己身體生命及財產安全之緊急避難意
23 思；復因南投林管處怠在系爭林地就崩落之土石、林木為
24 之必要處置措施，原告代被告履行水土保持義務，並防止
25 林木土石坍塌之危難狀態持續擴大，核其情節自屬阻卻違
26 法之緊急避難行為，且亦係代為南投林管處履行應盡水土
27 保持義務之無因管理行為，應得阻卻該行為之違法性。

28 (二) 並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

29 三、被告則以：

30 (一) 答辯要旨：

31 1.原告自承僱用挖土機至其所有之902之1地號土地及相鄰之

01 906地號、910地號土地，僅在施作「清除崩落土石及倒塌
02 樹木」等簡易清理工程行為等，該施作工程行為未向國有
03 林地主管機關申請核准，確已違反森林法第9條第1項第3
04 款規定。

05 2.交通部中央氣象局埔里監測站109年11、12月份降雨量數
06 據，截至109年12月2日查獲原告開挖整地當日止，僅11月
07 8日降雨2mm及11月9日降雨0.5mm，推估當時並無土石崩落
08 之立即危害，原告所稱豪大雨造成土石崩落，顯非事實，
09 所稱為緊急避難而有阻卻違法適用一節，洵無可採。

10 3.縱如原告所稱系爭林地有土石崩落情形，自應以合法管道
11 向南投林管處反應，由南投林管處邀集相關權責機關協助
12 清理土石改善崩塌情形，而非逕行雇工以挖土機開挖整
13 地，又查南投林管處迄今並未接獲任何原告陳情有關係爭
14 林地有土石崩落之書面紀錄，原告任意指摘渠向南投林管
15 處森林護管員口頭請求應進行水土保持維護措施，南投林
16 管處置之不理等情，亦屬原告推卸之詞，顯屬無稽。

17 4.又查森林法第9條規定屬誠命規範，係課予應遵守該行政
18 法義務之人，於事前應向主管機關提出申請，並依主管機
19 關指定施工界限施工之義務。如因故意或過失，不依規定
20 提出申請，或經申請許可卻未依主管機關指定之施工界限
21 施工，即構成違規，應予裁處。是原告縱無前述違規行為
22 之故意，惟其所有902之1地號土地既與同段系爭林地交
23 界，其於109年12月2日僱工使用挖土機清除其所有系爭土
24 地上崩落土石及倒塌樹木前，自應先行查明與系爭林地界
25 址，竟未為之，其違規行為縱非故意，亦有過失，自應依
26 法論處。

27 (二) 並聲明：原告之訴駁回。

28 四、爭點：

29 前開爭訟概要欄所載事實，有原處分及訴願決定書在卷可
30 查，且為兩造所不爭執，堪以認定。是本案爭點為：1.被告
31 認定原告於前開時間、在系爭林地上「擅自整地並開挖道

01 路」，而有森林法第9條第1項第3款之興修其他工程行為，
02 有無違誤？2.倘原告確有上開興修工程行為，是否得以緊急
03 避難或無因管理阻卻違法？

04 五、本院之判斷：

05 (一) 按森林法第9條第1項規定：「於森林內為左列行為之一
06 者，應報經主管機關會同有關機關實地勘查同意後，依指
07 定施工界限施工：一、興修水庫、道路、輸電系統或開發
08 電源者。二、探採礦或採取土、石者。三、興修其他工程
09 者。」其立法意旨係強調在森林區域內興修工程、探採礦
10 時應報經主管機關會同有關機關實地勘查同意後，始得依
11 指定施工界限施工，以維森林安全。又參酌森林法施行細
12 則第9條之規定：「本法第九條第一項規定申請於森林內
13 施作相關工程者，應填具申請書載明下列事項，檢附有關
14 證件，經由主管機關會同有關機關辦理：一、申請人之姓
15 名或名稱。二、工程或開挖需用林地位置圖、面積及各項
16 用地明細。三、工程或開挖用地所在地及施工圖說。四、
17 屬公、私有林者，應檢附公、私有林所有人之土地使用同
18 意書。」可知森林法第9條第1項第3款所稱之「興修其他
19 工程」仍須實際在林地上有「開挖」或「興建」或「修
20 建」等工程行為，始得構成本條規定之違反，如倘僅為工
21 具機行經林地，但未有以挖斗等機具在林地上為開挖、興
22 建或修建等工程作業者，尚不該當同法第9條第1項第3款
23 所稱之「興修工程」行為。

24 (二) 又按，行政訴訟法第133條前段規定，行政法院於撤銷訴
25 訟，或於其他訴訟，為維護公益者，固應依職權調查證
26 據，以期發現真實，然職權調查證據有其限度，仍不免有
27 要件事實不明之情形，而必須決定其不利益結果責任之歸
28 屬，故當事人（包括被告機關）仍有客觀之舉證責任，民
29 事訴訟法第277條前段規定：「當事人主張有利於己之事
30 實者，就其事實有舉證之責任。」於上述範圍內，仍為撤
31 銷訴訟及其他為維護公益之訴訟所準用（行政訴訟法第13

01 6條參照)。又行政裁罰爭訟案件係國家行使處罰高權的
02 結果，與刑事罰類似，行政處分相對人並無責任自證無違
03 規事實，且有「無罪推定」、「疑罪從無」原則之適用，
04 故行政機關應就處罰之要件事實（包括主觀上故意或過失
05 之責任要件）負擔客觀舉證責任，且其證明程度至少應達
06 到「幾近於真實的蓋然性」（蓋然率99.8%以上，或稱真
07 實的確信蓋然性），始能認為真實，若僅使事實關係陷於
08 真偽不明之狀態，法院仍應認定該處罰要件事實為不存
09 在，而將其不利益歸於行政機關。申言之，關於處罰要件
10 事實，基於依法行政及規範有利原則，應由行政機關負擔
11 提出本證的舉證責任，本證必須使法院之心證達到完全確
12 信之程度，始可謂其已盡舉證之責，若未能達到完全確信
13 之程度，事實關係即陷於真偽不明之狀態，則法院仍應認
14 定該待證事實為不實，其不利益仍歸於應舉本證的當事
15 人；至於反證，則係指當事人為否認本證所欲證明之事實
16 所提出之證據，亦即當事人為反對他造主張之事實，而主
17 張相反的事實，為證明相反的事實而提出的證據，其目的
18 在於推翻或削弱本證之證明力，防止法院對於本證達到確
19 信之程度，故僅使本證之待證事項陷於真偽不明之狀態，
20 即可達到其舉證之目的，在此情形下，其不利益仍應由行
21 政機關承擔。（最高行政法院108年度判字第533號判決意
22 旨參照）。

23 (三) 本件經調查證據之果，無從認定原告於前開時間、在系爭
24 林地上有「擅自整地並開挖道路」之興修其他工程行為，
25 原處分應有違誤：

- 26 1. 被告固辯稱原告有於前開時間、在系爭林地上擅自整地並
27 開挖道路行為等語（本院卷第11、27頁），並提出南投林
28 管處110年3月17日投授埔政字第1104401428號函暨森林被
29 害報告書、系爭林地遭擅自開闢道路相關位置圖、護管員
30 謝國華於109年12月2日所拍攝之現場照片、土地建物查詢
31 資料、地籍圖查詢資料（原處分卷乙證3）、南投林管處1

01 11年1月5日投埔字第1114440588號函暨埔里工作站違反森
02 林法查報書（原處分卷乙證6）、本件偵字案卷內被告所
03 屬護管員謝國華及告訴代理人張晉於警詢、偵訊時之證
04 述、該案員警現場會勘照片及職務報告（本件偵字案警卷
05 第6-9頁，偵卷第6、10-12、42-43頁），及南投縣埔里鎮
06 虎子山段906、910地號地土地歷年空照圖及相關位置圖、
07 護管員謝國華職務報告書及其於109年11月30日勘查時之
08 現場照片（本院卷第165-179頁）等證據在卷可佐。

09 2.惟查，上開護管員謝國華於109年12月2日所拍攝之現場開
10 挖照片（原處分卷乙證3），僅可見紅色地樁插於無植被
11 土壤，並無挖土機在系爭林地上施工之影像；至於被告於
12 本院審理時所提出之謝國華職務報告書及其於處分日期前
13 即109年11月30日勘查時之現場照片中，固然可見一臺挖
14 土機在作業等情（本院卷第177-179頁），然對照該地段1
15 10年8月空照圖可知（本院卷第170頁），該挖土機之作業
16 地點係原告民宿後方之902之1及906地號土地，而非較遠
17 處、接近產業道路之系爭林地。是依被告所提出之上開證
18 據，均無從證明原告確有在系爭林地上整地、開挖道路之
19 事實。

20 3.又據證人即護管員謝國華於本院審理時證稱：「109年11
21 月30日我有看到挖土機在現場作業，當時挖土機是在906
22 地號土地前，我是依照現場履帶痕跡，研判原告應該是從
23 910地號土地（即系爭林地）進去，但沒有在現場跟原告
24 或挖土機司機確認，也沒有親眼見到挖土機從系爭林地進
25 入，也無法確定原告是否有在系爭林地開挖。現場照片所
26 立的紅色塑膠樁，是依據地上挖土機的履帶痕跡推測判斷
27 挖土機開挖的範圍，一個轉折就立一個樁，但沒有跟原告
28 或挖土機司機確認，面積則是測量班事後依照我標記的座
29 標計算的，測量班沒有在現場。同年12月2日到現場時已
30 經沒看到挖土機，但地上有挖土機履帶痕跡仍在，照片14
31 下及照片15即為系爭林地。11月30日稽查時有請挖土機司

01 機停工，因為不清楚是否有施工到910地號土地，需要鑑
02 界釐清。109年11月30日到場勘查前的1、2週我印象中系
03 爭林地仍是草生地，長著茂密的野草，高度約60公分，10
04 9年11月30日接獲民眾檢舉到現場時，野草已不在，我研
05 判應該是挖土機挖掉了，但我當天也沒有看到旁邊有被挖
06 起的草堆」等語（本院卷第200-206頁）；另據證人即原
07 告雇用之挖土機承包商葉韶文於本院審理時證稱：「000
08 年00月下旬，原告有委託我到原告經營的民宿以挖土機施
09 工，範圍就在民宿正後方的一條小路（如證物袋內空拍圖
10 斜線範圍所示），當時是請吊車將挖土機從民宿門口吊掛
11 進入民宿前面的花園，再由花園開到民宿後面圍籬處施
12 工，並非從民宿後方電線桿及水塔中間（按：本院卷第19
13 1頁GOOGLE照片，即乙證3所指之施工範圍）進入的民宿後
14 方，因為該地道路有水溝，且地面上有水管，無法從系爭
15 林地進入」等語（本院卷第228-236頁）。從上開證人證
16 述可知，證人謝國華於109年12月2日到場時確實未見有挖
17 土機在現場作業，另於同年11月30日到場時，現場雖有挖
18 土機作業，但其施工地點係在民宿後方之906地號之土
19 地，其並無目擊挖土機在系爭林地上作業，而證人謝國華
20 雖稱在系爭林地上有看到挖土機履帶痕跡，但亦證稱「系
21 爭林地是草生地，長著茂密的野草」、「但當天沒有看到
22 旁邊有被挖起的草堆」等語。是綜合上開證據，實無從認
23 定證人謝國華所稱之「履帶痕跡」即為原告雇用之挖土機
24 所遺留，況縱使該履帶痕跡係原告挖土機行經系爭林地所
25 遺留，但其周邊並無被挖起的草堆，自也無從認定該挖土
26 機有在系爭林地上刨除野草或整地、開挖道路之興修工程
27 行為。

28 4.再者，原告於本件偵字案主張上開道路係96年間承租系爭
29 林地之第三人為採收檳榔所開闢等語，並提出105年間林
30 務局農經調查所之空拍圖為證（本件偵字案偵卷第9、19
31 頁）。觀諸該105年空拍圖，確實可見與上開道路相當之

01 位置上，有一條細小無樹林、植物遮蔽之空地，是上開道
02 路應於於105年間即已存在。又系爭林地與鄰近之906地號
03 土地前經出租予訴外人阮德才，因租期屆至，阮德才未依
04 法辦理切結認證手續，且擅自搭建房舍、種植檳榔，經被
05 告依法於92年1月20日收回，惟因土地上尚有房屋及檳榔
06 樹違反占用情事，至106年方發包廠商排除檳榔樹，阮德
07 才則於105年12月30日死亡等情，業經本件偵字案告訴代
08 理人即被告該案承辦人張晉於本件偵字案中證述明確，並
09 有南投林管處110年8月18日投政字第1104106856號函及保
10 育承諾書影本、阮德才個人基本資料查詢結果在卷可參
11 （本件偵字案偵卷第42-43、32-39頁），則尚難排除阮德
12 才或其授權之人，於96年間為採收檳榔而開闢上開道路之
13 可能。再審酌其他年度之航照圖，雖未明顯看見該道路之
14 存在，然上開道路範圍狹小，非無可能因航照時之光線、
15 陰影等因素致難以辨識，是尚不得僅憑105年以外之航照
16 圖未能明顯看見上開道路一節，逕為原告不利之認定，此
17 部分事實核與本件偵字案之不起訴處分認定一致。

18 5. 末查，原告於前偵字案及本案中，一再主張其雇用挖土機
19 係為清除其民宿後方之崩落土石及倒塌樹木等語，並提出
20 現場現況照片、106年風災後照片、108年及109年民眾上
21 傳Google照片為證（本件偵字案偵卷第10-13、22-27頁；
22 臺灣臺北地方法院111年度簡字第253號卷，下稱北院卷，
23 第131-143頁），是原告辯稱系爭林地土石崩落影響其土
24 地及民宿安全，因而僱請挖土機將崩落、倒塌在其民宿後
25 方圍籬之土石及樹木清除一節，尚非無據。然被告所指原
26 告在系爭林地之施工範圍（原處分卷乙證3之系爭林地遭
27 擅自開闢道路相關位置圖及現況照片），對照該地110年
28 航照圖及GOOGLE地圖照片（偵卷第58頁，本院卷第187-19
29 1頁），可知被告所指原告在系爭林地之施工範圍，與原
30 告民宿後方圍籬尚有一段距離，原告雇用挖土機之主要目
31 的係為清除崩落土石及倒塌樹木，應無必要雇用挖土機清

01 除對其民宿安全無直接影響之系爭林地上野草。是被告辯
02 稱原告在系爭林地上擅自整地並開挖道路乙節，難認有
03 據。

04 6. 綜上，本件經調查證據之結果，無從獲致原告有於前開時
05 間、在系爭林地上擅自整地並開挖道路等興修其他工程行
06 為之心證，原告主張其並無以挖土機在系爭林地上興修工
07 程一節，非無可採，故揆諸前揭說明，本件自應由被告負
08 擔敗訴之不利益風險。又本案既然無從認定原告有在系爭
09 林地上興修工程之違法行為，自無庸再論述原告主張之緊
10 急避難或無因管理等阻卻違法有無理由，附此敘明。

11 (四) 本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資
12 料，經本院審核後，或與本案爭點無涉，或對於本件判決
13 結果不生影響，爰毋庸一一再加論述，爰併敘明。

14 六、結論：原處分認事用法既有上開違誤，訴願決定予以維持，
15 亦有違誤，原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。本件第一
16 審裁判費，應由被告負擔，爰判決如主文第2項所示。

17 中 華 民 國 113 年 10 月 18 日
18 法 官 林敬超

19 一、上為正本係照原本作成。

20 二、如不服本判決，應於送達後20日內，以原判決違背法令為理
21 由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原
22 判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違
23 背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴
24 後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起
25 上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他
26 造人數附繕本）。

27 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
28 逕以裁定駁回。

29 中 華 民 國 113 年 10 月 18 日
30 書記官 陳玟卉