

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭

113年度簡字第175號

113年12月16日辯論終結

原告 劉邦顯

被告 農業部

代表人 陳駿季

訴訟代理人 黃健弘律師

上列當事人間森林法事件，原告不服行政院民國113年4月24日院臺訴字第1135007293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

一、爭訟概要：

(一)改制前行政院農業委員會(嗣改制為行政院農業部)林務局花蓮林區管理處(嗣改制為林業及自然保育署花蓮分署；下稱花蓮林管處)玉里工作站人員於112年1月12日執行林野巡視勤務時，發現所管理花蓮縣○○鄉○○段0000○0000000○0000號地號之森林區國土保安用地(下稱系爭保安林地)上，經不明人士以擺放空心磚再敷設水泥之方式，設置一條連接至附近舊墓(下稱系爭舊墓)之階梯便道(全長約49公尺，面積22平方公尺；下稱系爭便道)，遂在該處告示「在國有林地不得擅自施工興建設施」等語後，並於112年1月15日返站報告前情並表示「尚需調查行為人」等語。

(二)嗣玉里工作站人員接獲民眾聯繫，表示欲到站接受訪談等語，並於112年3月24日在該站對「劉國助」(下稱劉君)進行訪談；嗣花蓮林管處認「原告」未申請核准，即於112年1月初在系爭保安林地修設系爭便道，涉違反森林法第9條規

01 定，遂於112年5月30日以花政字第1128310457號函，通知原
02 告陳述意見，並命原告於112年6月30日前恢復原狀；嗣被告
03 認「原告」未申請核准，即於112年1月初在系爭保安林地修
04 設系爭便道，已違反森林法第9條規定，遂於112年11月15日
05 以農授林業字第1121622467號裁處書，依同法第56條、行政
06 院農業委員會林務局各林區管理處辦理違反森林法行政罰鍰
07 案件裁罰基準(下稱裁罰基準)第2點規定，處原告法定罰鍰
08 最低額新臺幣(下同)12萬元(下稱原處分)，於112年12
09 月15日送達與原告。

10 (三)原告不服原處分，於112年12月28日提起訴願，行政院於113
11 年4月24日以院臺訴字第1135007293號訴願決定書，決定駁
12 回訴願，於113年4月30日送達與原告。原告不服訴願決定，
13 於113年5月15日提起本件行政訴訟。

14 二、原告主張略以：

15 (一)劉君(31年次)為原告(38年次)胞兄，亦為其家族族長，
16 其等家族先祖世居瑞穗鄉瑞祥村，以務農種植果樹、竹林為
17 生，家族子孫為懷念先祖，早年即在系爭保安林地興建系爭
18 舊墓，現雖已散居各地，仍於每年清明節期間返鄉上山祭
19 祀。

20 (二)惟系爭墓地位處山區，未鋪設路面，其等家族成員每年上山
21 祭祀時，常因天雨地滑致摔倒受傷，其甚曾因滑倒致遭竹子
22 穿刺腹部重傷；其等家族族長劉君係為避免家族成員再次發
23 生前開危難，始委託訴外人宋先生於112年1月初在系爭保安
24 林地，以擺放空心磚再敷設水泥之方式，修設通往系爭舊墓
25 之系爭便道，未以機具開挖土地及興建重大設施。

26 (三)劉君委託他人在系爭保安林地修設系爭便道前，曾請原告向
27 主管機關洽詢，了解可行的處理方式，原告電詢玉里工作站
28 人員，獲覆不要以機具開挖土地破壞山林即可，若重大建設
29 始需先經申請等語，遂告知劉君，劉君始託人修設系爭便
30 道。

31 (四)劉君託人修設系爭便道過程中，見玉里工作站在該處為告示

01 後，又請原告與玉里工作站相約訪談，尋求合法的處理方式
02 （含系爭舊墓遷葬及便道修設疑義），原告電知該站人員，
03 相約訪談時間後，遂陪同劉君於當年清明節返鄉期間至該站
04 接受訪談，玉里工作站始知悉系爭舊墓及便道的修設家族。

05 (五)原告係受族長即胞兄劉君委託，始幫忙洽詢及聯絡主管機
06 關，並陪同劉君受訪談，且在旁確認劉君有無說錯、紀錄有
07 無遺漏；原告因受劉君委託，並考量本身居住在主管機關農
08 業部所在地臺北市、各級主管機關歷次發函均係給原告，原
09 告始替家族持續接洽主管機關，提出陳述意見書等書面；然
10 而，原告從未參與(委託)修設系爭便道事宜，實非修設系爭
11 便道之行為人，被告對其裁罰，顯屬錯誤。

12 (六)縱認原告有違章情事，亦屬不知法規之無心過錯，且其年事
13 已高而無力謀生，且身罹痼疾致常須就醫，被告不教即處其
14 罰鍰12萬元，實屬過重，違反行政罰法第8條但書、第13
15 條、第18條第1、3項等規定。另原告家族成員商議後，已同
16 意擇期施工遷葬系爭舊墓，請准免予裁罰。

17 (七)爰聲明：如主文第1項所示。

18 三、被告抗辯略以：

19 (一)系爭舊墓於59年間即以興建，依原臺灣省政府林政局61年6
20 月19日林政字第26491號、65年2月24日林政字第06008號函
21 釋，雖得以原有形狀加以維持及補修，惟不能改建或增建，
22 且系爭舊墓與附近水泥道路間，距離不到20公尺，中間有堪
23 供行走的途徑，不得再擅自修設系爭便道。

24 (二)原告未申請核准，即於112年1月初在系爭保安林地修設系爭
25 便道，已違反森林法第9條規定，被告依同法第56條、裁罰
26 基準第2點規定，審酌各項情狀後，始處原告法定罰鍰最低
27 額12萬元，核無違誤。

28 (三)自現場採證照片，可見系爭便道之修設方式，非單純擺放空
29 心磚，係以擺放空心磚再敷設水泥，自屬施工行為，且移除
30 地表原植被，造成地表裸露，恐有致生水土流失之虞。

31 (四)玉里工作站訪談紀錄，固記載由劉君陳述，惟經原告確認簽

名，足徵原告已自承其委託宋先生修設系爭便道乙節；原告
陳述意見書中，亦稱其有修設系爭便道乙節，足認原告即為
修設系爭便道之行為人。

(五)爰聲明：原告之訴駁回。

四、兩造不爭執事項：

(一)改制前行政院農業委員會（嗣改制為行政院農業部）林務局
花蓮林區管理處（嗣改制為林業及自然保育署花蓮分署；下
稱花蓮林管處）玉里工作站人員於112年1月12日執行林野巡
視勤務時，發現所管理系爭保安林地上，經不明人士以擺放
空心磚再敷設水泥之方式，設置一條連接附近系爭舊墓之系
爭便道（全長約49公尺，面積22平方公尺），遂於112年1月
15日返站製成書面報告（見原處分卷第1至5頁書面報告及所
附現場照片及位置圖）。

(二)玉里工作站人員於112年3月24日對「劉君」進行訪談。劉君
於訪談時陳述略以：其先父於56至59年間興建系爭舊墓後，
歷年僅於清明節時期，會至該處掃墓，惟有人曾於掃墓時因
土地濕滑而跌倒受傷，遂委託宋先生在進入系爭舊墓之便道
上，鋪設空心磚，再敷設水泥，俾維護行走安全，避免再有人
因此受傷，且做為水土保持，未破壞山林環境；系爭舊墓
於幼時即經建造，不清楚坐落土地為林務局所管領國有地，
希望可承租土地，並維持便道現況等語，原告在旁確認前開
陳述及記錄內容後，在訪談紀錄上簽名。玉里工作站人員於
訪談時回應略以：系爭舊墓係設置於56至59年間，依林務局
61.6.19.林政字第2649號令，雖得維持現狀，惟若須整修，
仍應申請，且僅得依原有形狀為補修，至系爭便道待調查作
業完成後，再請予恢復原狀等語（見原處分卷第6至10頁訪談
紀錄、本院卷第141頁函令）

(三)花蓮林管處於112年5月30日以花政字第1128310457號函通知
「原告」陳述意見，並命原告於112年6月30日前恢復原狀。
原告提出陳述意見書表示略以：民確在系爭保安林地內修設
便道，施作長度約49公尺、面積22平方公尺；民等係因山地

01 無路且山坡陡峭，致民等家族每年上山祭祀時屢生跌倒受傷
02 情事，始疏未申准施作，即私自鋪設空心磚並敷設水泥，作
03 為行走便道，惟未向下深入開挖破壞林地，且所修便道可供
04 公眾行走使用，亦無侵占國土意圖；民等日後必先申准許可
05 始為異動，亦不再修護已設便道，令其因山區風雨被大自然
06 淹沒而恢復原狀等語(見原處分卷第11頁通知陳述函、第13
07 頁原告112年6月12日陳述意見書)。

08 (四)被告於112年11月15日以原處分，認定「原告」未經許可，
09 於112年1月初在系爭保安林地內擅自修設系爭便道(面積22
10 平方公尺)，違反森林法第9條第1項第3款規定，爰依同法第
11 56條、裁罰基準第2點規定，處原告法定罰鍰最低額12萬
12 元，於112年12月15日送達與原告(見原處分卷第17頁及訴願
13 卷第13至15頁及本院卷第45至47頁裁處書、本院卷第83頁郵
14 件收件回執聯)。

15 (五)原告不服原處分，於112年12月28日提起訴願，行政院於113
16 年4月24日以院臺訴字第1135007293號訴願決定書，決定駁
17 回訴願，於113年4月30日送達與原告(見本院卷第85頁訴願
18 書收件條碼、第11至22及49至60頁訴願決定書、訴願卷二第
19 12頁送達證書)。原告不服訴願決定，於113年5月15日提起
20 本件行政訴訟(見本院卷第9頁起訴狀收文章)。

21 五、本院之判斷：

22 (一)應適用之法令及法理：

23 1.森林法：

24 (1)第9條第1項：「於森林內為左列行為之一者，應報經主管機
25 關會同有關機關實地勘查同意後，依指定施工界限施工：
26 一、興修水庫、道路、輸電系統或開發電源者。二、探採礦
27 或採取土、石者。三、興修其他工程者。」

28 (2)第56條：「違反第9條、第34條、第36條、第38條之3及第45
29 條第1項之規定者，處12萬元以上60萬元以下罰鍰。」可
30 知，違反第9條規定之行為人，始為第56條所定之應受處罰
31 者。

01 2.行政機關應依職權調查證據，且對當事人有利及不利事項，
02 均一律注意，不受當事人主張之拘束，並斟酌全部陳述與所
03 調查事證，依論理及經驗法則判斷事實，行政程序法第36
04 條、第43條定有明文。可知，行政機關本應依職權調查證據
05 以證明違規事實後，始能作成負擔處分（本院高等行政訴訟
06 107年度訴字第834號判決意旨參照）。

07 3.行政法院應依職權調查證據，行政訴訟法第133條固有明
08 文，惟當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責
09 任，同法第136條準用民事訴訟法第277條本文亦有明文。可
10 知，(1)行政法院於撤銷訴訟或於其他維護公益訴訟中，固應
11 依職權調查證據，以期發現真實，然依職權調查證據後，仍
12 不免發生要件事實不明致須決定不利益結果歸屬之情形，而
13 有由當事人負擔客觀舉證責任之必要，且(2)行政裁罰既為國
14 家行使處罰高權之行為，行政機關就裁罰要件事實，自應負
15 擔客觀舉證責任，於裁罰要件事實存否陷於不明時，即應將
16 不利益結果歸於行政機關，而認該裁罰要件事實不存在，致
17 裁罰難謂合法（最高行政法院108年度判字第533號、39年度
18 判字第2號判決意旨參照）。

19 (二)經查：

20 1.關於爭訟概要及兩造不爭執事項欄所示事實，為兩造所不爭
21 執，並有相關證據可證（見不爭執事項欄所示卷證頁碼及證
22 據），且經本院調取原處分及訴願卷證資料核閱無訛，固堪
23 認定。

24 2.然而，被告雖抗辯原告為修設系爭便道之行為人等語，並執
25 玉里工作站訪談紀錄、原告陳述意見書為據，惟(1)自玉里工
26 作站訪談紀錄，可知劉君雖自陳有委託訴外人宋先生在進入
27 系爭舊墓之便道上，鋪設空心磚、敷設水泥等語，然全未表
28 示原告亦有參與委託或修設行為等語（見原處分卷第7
29 頁），則原告雖於確認前開陳述及記錄內容後，在訪談紀錄
30 上簽名，然原告所簽認事實，實係劉君有託人興建系爭便道
31 乙節，自不能憑該訪談紀錄，即認原告已自承其有託人修設

系爭便道乙節。(2)自系爭舊墓照片，可見系爭舊墓確係祭祀劉氏祖先（見本院卷第139頁），從劉君及原告戶役政查詢資料，可知劉君（31年次）確為原告（38年次）胞兄，且屬長男（見本院卷第173至177頁），可徵劉君於112年1月初時，確足資為家族長者，並負責處理家族祭祀相關事宜；自原告陳述意見書，可見原告雖一度記載「民」確在所指地點修設系爭便道等語，惟其一開始即表示其係受被告通知，始出具該書面陳述意見，且通篇幾乎均在陳述「民等」家族成員每年上山祭祀時，常摔倒受傷，「民等」為避免再次發生前開危難，始委託訴外人宋先生修設系爭便道等語（見原處分卷第13頁），可徵原告向花蓮林管處陳述意見時，確存有代為陳述之意思；自本院送達證書及原告戶役政查詢資料，可知原告確係居住在臺北市及新北市（見本院卷第29、93、173頁），花蓮林管處112年5月30日花政字第112831045號函，可知該處於劉君自陳係其託人修設系爭便道等語後，因不明原因，未通知劉君就違章事實陳述意見，僅通知原告就此陳述意見（見原處分卷第11頁）；則原告主張係其等家族族長劉君，為避免家族成員每年上山祭祀時，再因天雨地滑致摔倒受傷，始託人修設系爭便道，而其因受劉君委託，考量本身居住在被告所在地臺北市、主管機關歷次均發函給原告，始替家族持續接洽主管機關，提出陳述意見書等書面等語，實未悖於常理及常情，自不能憑該陳述意見書，即謂原告已自承其有託人修設系爭便道乙節。(3)復無相關證據，可證原告確有參與（託人）修設系爭便道事宜，且被告經本院闡明後，仍無法具體說明其未認定劉君為修設者、卻認定原告為修設者之判斷理由。(4)從而，尚難認定原告確係違反森林法第9條規定之行為人。

六、綜上所述，原告既非違反森林法第9條規定之行為人，即非第56條所定之應受處罰者，被告以原處分處原告罰鍰，自非適法，訴願決定予以維持，亦有未洽，原告請求撤銷訴願決定、原處分，為有理由，應予准許。

01 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法暨舉證，經審酌
02 後認與判決結果不生影響，爰不一一論述。

03 八、訴訟費用負擔之依據：行政訴訟法第98條第1項本文。

04 中 華 民 國 114 年 1 月 23 日
05 法 官 葉峻石

06 一、上為正本係照原本作成。

07 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
08 由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原
09 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
10 背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴
11 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
12 上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他
13 造人數附繕本）。

14 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，
15 逕以裁定駁回。

16 中 華 民 國 114 年 1 月 23 日
17 書記官 彭宏達