臺中高等行政法院判決

109年度簡上字第28號

上　訴　人　巫枝麟

被上訴人　苗栗縣政府

代　表　人　徐耀昌

上列當事人間森林法事件，上訴人對於中華民國109年8月11日臺灣苗栗地方法院108年度簡字第16號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、緣上訴人未經申請許可於民國（下同）107年6月5日在被上訴人派員現場勘查之前，在其所有坐落於苗栗縣○○鄉○○段○○○○○○○○號屬山坡地保育區內編列為林業用地之土地（下稱系爭土地），闢建道路及伐採林木，被上訴人於107年6月5日會同上訴人至現場勘查屬實，認定上訴人違反森林法第9條第1項第1款及第45條第1項前段等規定，乃依同法第56條規定，以108年3月21日府農林字第1080054031號函（下稱原處分）裁處上訴人新臺幣（下同）12萬元罰鍰。上訴人不服，提起訴願，經行政院農業委員會（下稱農委會）以108年9月12日農訴字第1080711722號訴願決定駁回，遂提起行政訴訟。經臺灣苗栗地方法院（下稱原審法院）於109年8月11日以108年度簡字第16號判決（下稱原判決）駁回，上訴人不服，於是提起本件上訴。

二、上訴人起訴之主張及聲明、被上訴人於原審之答辯及聲明暨原判決關於證據取捨、認定事實及適用法規之論據，均詳如

原判決所載。

三、上訴人上訴意旨略以：

㈠被上訴人之原處分以上訴人違反森林法為由裁罰12萬元，其指控有悖事實，顯然違法錯誤：

1.依內政部107年1月23日內授中辦地字第1071300969號函釋規定，非都市土地得變更編定之前提為⑴編定錯誤，或⑵編定公告前已符合製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知規定之使用地編定原則及說明，於編定公告後提出合法證明文件，申請更正為正確之編定。而系爭土地79年7月12日之手抄登記簿謄本載明編定使用種類為「山坡地保育區林業用地」，於107年9月7日完成更正編定為「農牧用地」，依上開內政部函釋推論，系爭土地79年7月12日之原有編定必定有「編定錯誤為林業用地」，且依據農委會水土保持局107年8月13日水保監字第1071831263號山坡地土地可利用限度查定結果異議複查函覆之說明，載明系爭土地之分類由「宜林地」修正為「宜農牧地」，亦可推論系爭土地有「編定公告前已符合製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知規定之使用地編定原則及說明，於編定公告後提出合法證明文件，申請更正為正確之編定。」之情形。系爭土地符合更正編定之前提，亦經內政部地政司之職員黃先生於電話中證實，被上訴人若有爭執，請鈞院傳該名人員到庭說明。系爭土地79年7月12日應編定為農牧用地，被錯誤編定為林業用地，上訴人自無違反森林法。

2.被上訴人原處分中限期改善日期為108年3月20日前，上訴人於107年9月7日已將系爭土地申請更正編定為農牧用地，即已不受森林法所管制，被上訴人所為裁罰12萬元之原處分，明顯違反自己所定之限期改善令，其言而無信，有何資格指

控上訴人違反森林法。

㈡上訴人並無於系爭土地上開闢土路或興修道路：

1.被上訴人107年6月5日會勘之主辦人陳律村於原審法院行政訴訟辯論庭中證稱系爭土地上之土路看來不是新闢建的（原判決第19頁最後一行），足見上訴人絕無於系爭土地上闢建土路。又遍查107年6月5日之現場會勘紀錄上，並無任何指控有關上訴人於系爭土地上闢建土路、興修道路之記載，該會勘紀錄相當於筆錄，一切應以該現場會勘紀錄內文為準，此亦足以證明上訴人絕無於系爭土地上闢建土路，被上訴人違反行政裁罰應明確之原則。原判決及被上訴人指稱上訴人闢建土路或興修道路顯然錯誤不當。

2.原判決第20頁第13行，被上訴人訴訟代理人稱：「當日107年6月5日於會勘現場，沿著土路走，但沒有走到（土路）盡頭……。」系爭土地西北方系爭土路盡頭為兩造爭執之重點，因上訴人之輔佐人當庭主張系爭土路通達鄰地（大湖興榮段167-84地號土地），為既有之農路，鄰地於105年底至106年期間申請整地（有案可查），該期間內有2台挖土機施工2個月左右，而系爭土路乃該挖土機進出該鄰地唯一的途徑，該鄰地為整地必有壓實或整修該土路，由內政部國土測繪中心之國土測繪圖資服務雲105年地籍圖及107年地籍圖對比可資證明，該105年地籍圖之紅色圓圈內，土路痕跡即為明顯裸露，亦可證明在上訴人取得系爭土地（107年4月）之前，系爭土路長年有車輛進出壓實整修。在無實證下以該土路痕跡明顯裸露為由，判定上訴人興修道路，似有過度推斷。

3.原判決第18頁第15行：「且原告將定位的座標換算後、如何套繪至衛星圖，均無證明之資料，則原告自行所為之上開標註位置，是否正確，仍有疑義。……」被上訴人並未就上述

之座標換算提出質疑，原審亦未於辯論時提出質疑即逕行判決，似嫌速斷。被上訴人為專業之圖籍人士，若未再就上述之座標換算結果位置提出質疑，應認定上訴人為有理由，若有爭執，請求傳喚內政部國土測繪中心人員到庭解說作證或以書面證據作證。

㈢被上訴人已以上訴人違反水土保持法第12條第1項之整坡作業種植生薑行為而裁罰上訴人，上訴人絕無於系爭土地上闢建土路，原判決認定上訴人闢建土路、興修道路而判決上訴人敗訴，明顯違反一行為不二罰原則。

㈣總結上訴人上訴理由為：

1.系爭土地自始應編定為農牧用地，被錯誤編定為林業用地，所以才有更正編定情形，原處分以上訴人違反森林法為由裁罰12萬元，自屬於法無據；若被上訴人對內政部地政司107年1月23日內授中辦地字第1071300969號函內容有所爭執，請求傳喚內政部地政司負責解釋函令之人員到庭釐清說明作證。

2.上訴人並無於系爭土地上闢建土路或興修道路，證人陳律村於原審法院行政訴訟辯論庭中證稱本件現場系爭土地上的土路看來不是新闢建的，足證上訴人絕無於系爭土地上闢建土路。

3.由107年2月14日之google衛星地圖定位圖上，可確認於當日前系爭土地上已無任何林木存在，在被上訴人之4個衛星定位點（伐採林產物殘留根點）之位置上，亦無林產物可供伐採，而上訴人於107年4月始取得系爭土地之所有權，已無林木之土地上何來伐採林木等語。為此上訴聲明：⑴原判決廢棄。⑵訴願決定及原處分均撤銷。

四、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，茲就上

訴意旨再論斷如下：

㈠關於上訴人上訴主張系爭土地自始應編定為農牧用地，被錯誤編定為林業用地，所以才有更正編定情形，原處分以上訴人違反森林法為由裁罰12萬元，自屬於法無據；若被上訴人對內政部地政司107年1月23日內授中辦地字第1071300969號函內容有所爭執，請求傳喚內政部地政司負責解釋函令之人員到庭釐清說明作證乙節：

1.森林法第6條第2項規定：「經編為林業用地之土地，不得供其他用途之使用。但經徵得直轄市、縣（市）主管機關同意，報請中央主管機關會同中央地政主管機關核准者，不在此限。」第9條第1項規定：「於森林內為左列行為之一者，應報經主管機關會同有關機關實地勘查同意後，依指定施工界限施工：一、興修水庫、道路、輸電系統或開發電源者。二、探採礦或採取土、石者。三、興修其他工程者。」第45條第1項規定：「凡伐採林產物，應經主管機關許可並經查驗，始得運銷；其伐採之許可條件、申請程序、伐採時應遵行事項及伐採查驗之規則，由中央主管機關定之。」第56條規定：「違反第9條、……及第45條第1項之規定者，處新臺幣12萬元以上60萬元以下罰鍰。」

2.經查，系爭土地之使用地類別於79年8月17日因補註用地別登記為「林業用地」，屬「山坡地保育區林業用地」，上訴人於107年4月9日拍賣買受而登記取得系爭土地所有權，系爭土地於107年9月7日始更正編定使用地類別為「農牧用地」，有系爭土地之土地建物查詢資料附卷（訴願卷第59頁至第60頁）可佐，為兩造所不爭執，且為原審所認定之事實，而被上訴人會同上訴人於107年6月5日現場勘驗，認定上訴人有伐採林產物情事，亦有該日會勘紀錄可證（本院卷第67

頁），故行為時系爭土地仍為「林業用地」無誤，自有森林法之適用，若有違反森林法行為，自應受森林法相繩。

3.上訴人於原審時已主張系爭土地自始即為農牧用地，只因被上訴人之錯誤，將系爭土地誤編定為林業用地，系爭土地非屬森林法所管制範圍，原處分指控上訴人違反森林法於法無據云云，原判決略以：「1.關於本件系爭土地是否為編定錯誤，而於原處分裁罰時，應屬非林地，而無森林法之適用？經查，系爭土地之使用地類別於79年8月17日因補註用地別登記為林業用地，屬『山坡地保育區林業用地』，原告於107年4月9日拍賣買受而登記取得系爭土地所有權，系爭土地於107年9月7日更正編定使用地類別為『農牧用地』此有系爭土地之土地建物查詢資料附卷（訴願卷第59頁至第60頁）可考，故被告裁罰時系爭土地仍為林業用地無訛。……是原告所稱之編定錯誤，應屬原告對於承辦人解釋法令時對話之誤解，另原告所提出之內政部內授中辦地字第1071300969號函（本院卷一第34頁至第35頁），審諸該函內容，係針對實地無需有建物存在及如何認定編定前合法建物面積等疑義，所為之解釋，並非針對系爭土地所為之說明解釋，且該內容係指『非都市土地得更正編定之前提為編定錯誤或為編定公告前，已符合製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知規定之使用地編定原則及說明』，並非指更正編定即為編定錯誤，亦無任何指系爭土地有編定錯誤之情形，此外亦無其他證據足資證明系爭土地有何編定錯誤之情事，原告泛稱系爭土地原有編定錯誤云云，顯非可採。」（見原判決第16頁第15行至第17頁第14行），認定原處分裁罰時，系爭土地仍為林業用地，自有森林法之適用，經核並無違誤。

4.上訴人仍持於原審之主張，再行上訴主張無森林法之適用，

純屬上訴人個人法律見解之歧異，難認足採。

㈡關於上訴人上訴主張其並無於系爭土地上闢建土路或興修道路，原判決及原處分判定上訴人闢建土路或興修道路顯然錯誤不當；由107年2月14日之google衛星地圖定位圖上，可確認於當日前系爭土地上已無任何林木存在，在被上訴人之4個衛星定位點（伐採林產物殘留根點）之位置上，亦無林產物可供伐採，而上訴人於107年4月始取得系爭土地之所有權，已無林木之土地上何來伐採林木乙節：

1.按「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。」、「行政法院為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽。」行政訴訟法第125條第1項及第189條第1項前段分別定有明文。又依同法第236條規定，上開規定於簡易訴訟程序事件準用之。又證明待證事實之證據資料，並不以可直接單獨證明之直接證據為限，倘綜合各種情狀及資料能證明一定之間接事實或輔助事實，再由此項間接事實或輔助事實，根據經驗法則（指吾人基於日常生活經驗所得之定則，並非個人主觀上之推測）及論理法則（指理則上當然之法則，一般人均不致有所懷疑之理論上定律，具有客觀性）之研判及推理作用，得以推論待證事實存在之證據（間接證據或情況證據），均亦包括在內。易言之，認定待證事實所憑之證據，並不以直接證據為限，即綜合各種間接證據或情況證據，本於推理作用，為認定待證事實之基礎，如無違背一般經驗法則及論理法則，尚非法所不許（最高行政法院106年度判字第44號判決意旨參照）。

2.原判決審酌全案證據後略以：

⑴「4、原告是否有於系爭土地開挖整地、興修道路之情？

原告雖主張並無闢建或興修道路等語，惟查，原告於系爭土地之大規模整坡行為，於系爭土地種植生薑之面積約為560平方公尺，其所涉違反水土保持法案件之另案，亦經裁罰，經原告提起行政訴訟，業經臺中高等行政法院以108年訴字第1號判決駁回原告之訴，此有該案判決（本院卷一第50頁至第56頁）附卷可參，又原告之整坡作業屬大面積，呈現階梯式之翻土狀況，已破壞地形地貌，有山坡地查報清單、現場照片可證（本院卷二第46頁至第48頁），而如此之整坡作業，已足認非屬人力可為。又原告於系爭土地興修道路之行為，業經證人於本院中證稱：本件現場系爭土地上的土路看來不是新闢建的，但是有修整道路的跡象，就是就現況做一些修整，植被遭清開、路面有被壓實的情況，一般是機具進場的時候就一併做讓機具可以通行的部分，現況確實有路線，原告機具經過現場多少會做些簡單的整修，雖然不到拓寬或新闢，系爭土地的土路，不是全部通達到系爭土地的全部，位置在系爭土地的中間，如果沒有整修，植被應該是綠油油的狀態，不會有裸露的情形，他修整應該是用怪手類的機具把他壓實等語（本院卷二第78頁背面至第84頁），並有現場平整土路之照片附卷（本院卷一第100頁）可考，足認現場之土路確有經修整之情形。又經被告訴訟代理人陳稱當日其於107年6月5日於系爭土地勘查時，亦在現場，當日是沿著土路走，但沒有走到盡頭，當時行走的軌跡有定位點是標註在本院卷一第112頁的圖上數個小點所在位置，該路線係沿著該圖中系爭土地之左方行走至系爭土地之上方及右上方，又本院卷一第112頁的上標註紅色相機之圖案，係位於系爭土地跟其他土地的交界處，即是本院卷一第100頁之左下

方照片，路的盡頭是樹、林地，連接鄰地等語（本院卷二第85頁至第88頁），並在本院卷一第112頁之圖上標註該處位置，又據訴訟代理人陳稱當日何以判斷系爭土地之土路係原告所整修，係因如果原告沒有整修系爭土路，他無法讓要施作農作之機具到系爭土地上，且在系爭土地上之土路所鄰近兩旁位置都是原告施做整坡作業的地點，整坡需要使用之機具從該土路即可以進入施做整坡作業的地點等語（本院卷二第85頁至第86頁）。再者，審諸本院卷一第100頁左下方照片，即係本院卷一第112頁之本件被告於107年6月5日於系爭土地勘查時所經定位之軌跡圖中，該圖上所標註之位置及該頁右上方照片位置，由是可知系爭土地上上開土路盡頭緊鄰相鄰之土地（即該圖上標示167-759土地），盡頭即是該相鄰土地之一片樹林，又據原告輔佐人陳稱盡頭之樹木並非原告所種植，原告所種植之樹木都很小棵等語（本院卷二第87頁背面），則若通至167-759土地之後盡頭係樹林，則以系爭土地上該土路之位置及範圍，顯然係系爭土地之所有人對該土路最具有使用之價值，兼以該土路位於系爭土地上，路旁均係原告當時施做大規模整坡作業之範圍，堪認原告即系爭土地之所有人更有對於系爭土路整修之動機及權限，又佐以該土路上植被明顯遭去除殆盡，路面明顯平坦，土路兩側則為土坡，確有遭人為修整之跡象，此有上開土路照片附卷可考（本院卷一第100頁），則被告所主張該土路係原告所整修，並非無據。另原告既於系爭土地以機具整地，進行農耕種植，若需於系爭土地使用機具進行大規模整坡翻土，呈現階梯式之翻土狀況，業如前述，則原告為使機具得至系爭土地使用，於系爭土地伐除草木、整坡而興修土路亦不與

常情相悖，堪認原告確有於系爭土地開挖整地、興修道路之行為。」（見原判決第19頁第21行至第21頁16行）認定上訴人於系爭土地上，有開挖整地、興修道路之行為。

⑵「3、原告是否有在系爭土地伐木之情形？原告雖稱系爭土地在107年2月14日係位於焦黑、空無一物之區域，惟審諸卷附系爭土地現場照片（本院卷一第100頁、第110頁），現場地表上多呈現土黃色，些微有土黃色之乾草、綠色之雜草佈滿系爭土地上，則原告所稱之此情，顯與被告派員至現場勘查時所拍攝之情形顯不相吻合。又原告一方面主張土地上樹木遭砍伐是在其於107年4月27日取得土地之前所發生，並將被告所定位之點套繪107年2月14日之衛星地圖，並依據被告上開定位點之座標再自行標註位置於衛星地圖上，而稱由上開衛星圖看出現場並無林木存在等語，惟依據原告所稱，被告提供之原告伐木殘留樹根地點座標（本院卷一第85頁），係原告標註於衛星圖上之定位點4（見本院卷一第72頁），然依據定位點4之現場照片（本院卷一第85頁左上方），現場土黃色部分確有樹木遭砍伐遺留些許樹幹，然非大量，而僅有零星殘餘樹幹之情形，且仍有雜草生長之情，並無原告所稱無任何雜草存在、空無一物之事，且原告將定位的座標換算後、如何套繪至衛星圖，均無可證明之資料，則原告自行所為之上開標註位置，是否正確，仍有疑義。參以原告在會勘時已供承樹木因乾旱而死亡等語，此有會勘記錄在卷可考（本院卷一第83頁），又上開現場照片中遺留些許樹幹之外表亦呈現土黃色（本院卷一第84頁、本院卷一第85頁），若該樹木原已因乾旱呈現乾枯狀態，且衛星圖為從太空拍攝之空照圖，衛星照片僅能反映系爭土地廣域之情形，此由衛星圖僅

能判別系爭土地上有何顏色、區塊及形狀可知，兼以現場之樹木砍伐情況僅為零星少數幾棵，數量非多，並無大面積樹木遭砍伐，復因乾枯而呈土黃色之情，則是否能由前開廣域之衛星圖逕認現場並無任何林木足供伐採，顯難判定，亦更難由原告提出之上開107年2月14日衛星照片更無法窺知系爭土地上乾枯樹木是否已遭砍。又系爭土地上確有遭伐木之情形，已可經現場照片看出樹木之遭切斷平面之狀況，況原告在訴願書亦自承當時是因為鑑界單位大湖地政要求，所以砍除系爭土地上之竹、木、草，以利鑑界等語甚明，並表示原告於系爭土地上之除草、砍除樹木及竹林等行為，不需要申請等語（訴願卷第74頁），並於另案違反水土保持法案件勘驗時陳稱：『（問：系爭土地雜草林木，當初現況是否如同鄰地這樣？）對，如果沒有砍就是這樣，每一年隨著時間越長，雜木就長的越高。』、『（問：何時種植的？）雜木砍除後，隨手種上去』等語（見臺中高等行政法院108年訴字第1號卷第183頁、第187頁），顯已自承有在系爭土地砍伐林木之行為甚明，與前開現場照片所示樹木有遭切斷平面之狀況相符，堪認原告確實有伐木之情。再者，依據原告當時之訴願理由主張內容，原告當時對於其砍除林木之行為並未加以否認，而係認為其砍除林木之行為，係針對農耕用之土地所為之『伐除』林木行為，因系爭土地並無原始林，故所伐除之林木並非有價值之林木，而不屬於森林法第9條所規範之『伐採』林木，或爭執原告於系爭土地上除草、砍除樹木、竹林等行為並不需要進行水土保持相關申請等語（訴願卷第74頁），是原告嗣後於本院改稱並無砍伐林木云云，並非可採。」（原判決第17頁第29行至第19頁第19行）認定上

訴人有於系爭土地上伐採林木之行為，並逐一論駁上訴人於原審之主張。

3.原判決已斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，認定上訴人於系爭土地上有伐採林木、開挖整地、興修道路之行為，原處分裁罰12萬元並無違誤等情，詳予論斷，並將判斷而得心證之理由記明於判決，經核並無違背論理法則或經驗法則，亦無判決不適用法規或適用不當、不備理由等違背法令情事。上訴人前開上訴主張，僅為其個人對原判決取捨證據之爭執，難認可採。

㈢關於上訴人主張本件原處分違反一事不二罰原則乙節：

原判決略以：「依水土保持法第12條第1項規定，從事該項各款行為時，應先擬具水土保持計畫送請主管機關核定後，始得為之，亦即行為人負有擬具水土保持計畫送主管機關核定之作為義務；另符合森林法第9條第1項第1款、第3款規定者，應報經主管機關會同有關機關實地勘查同意後，依指定施工界限施工，亦即行為人就興修道路或其他工程負有報經主管機關會同有關機關實地勘查同意及依指定施工界限施工之作為義務。而依水土保持計畫審核監督辦法第6條第1項所定水土保持計畫之格式及檢附文件，與依森林法施行細則第9條所定申請於森林內施作相關工程應檢具之文件內容迥異，二者係屬不同之作為義務。……查森林法之立法目的在於保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用，並為保護具有保存價值之樹木及其生長環境（參照森林法第1條規定）；而水土保持法之立法目的乃係為保育水土資源，涵養水源，減免災害，促進土地合理利用（參照水土保持法第1條第1項規定），本件原告分別違反森林法及水土保持法所規定之不同作為義務，該二法之規範及處罰目的亦不相同，兩者保護之

法益並不相同，並非同一事實，依上開解釋意旨，原告所為實質上為二個行為，尚不生『一行為不二罰』之問題，原告上開主張，顯有誤會。」（見原判決第21頁第26行至第23頁第2行）已就本件原處分並無違反一事不二罰原則進行說明，核其認定並無不法，上訴人仍持於原審法院之主張，再行上訴，此部分上訴，亦顯無理由。

五、綜上所述，原判決維持被上訴人對上訴人裁罰12萬元之原處分及訴願決定，而駁回上訴人在原審之訴，並無判決不適用法規、適用不當或不備理由之違背法令情事，其所適用之法規與本件應適用之現行法規並無違背。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求為廢棄，並准許上訴人於原審之請求，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第236條之2第3項、第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　年　　4　　月　　15　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　陳　文　燦

法　官　莊　金　昌

以上正本證明與原本無異。

本判決不得上訴。

中　　華　　民　　國　　110　年　　4　　月　　15　　日

書記官　許　騰　云