

臺灣高等法院花蓮分院刑事判決

113年度上易字第33號

上訴人 臺灣花蓮地方檢察署檢察官
被告 賴炳輝

謝淑錦

上一人

選任辯護人 籃健銘律師

上列上訴人因被告違反區域計畫法案件，不服臺灣花蓮地方法院112年度易字第209號中華民國113年4月19日第一審判決（起訴案號：臺灣花蓮地方檢察署111年度偵字第4976號），提起上訴，本院判決如下：

主文

上訴駁回。

事實及理由

壹、關於被告賴炳輝有罪部分

一、檢察官明示僅就原判決關於被告賴炳輝量刑部分提起上訴（本院卷第120、181及182頁），依刑事訴訟法第348條第3項規定，關於被告賴炳輝部分，本院審理範圍僅及於原判決關於其量刑部分。至檢察官未表明上訴之犯罪事實、罪名部分則不屬本院審判範圍。

二、檢察官上訴意旨略以：被告賴炳輝未經許可，擅自興建水泥鋪面、鐵皮建物而經營傢俱店，雖經花蓮縣政府裁罰，惟均未改善，亦不恢復原狀，犯後態度非佳，原審僅量處拘役40日，恐有過輕，實難落實區域計畫管理，爰請求處以較重之刑等語。

三、基於以下理由，應認原審量刑尚稱妥適：

01 (一)按法院於法定刑範圍內裁量刑罰時，不得就該當各類犯罪之
02 構成要件之事實為重複評價，刑事案件量刑及定執行刑參考
03 要點第3點定有明文。分析其立法理由略為：禁止雙重評價
04 原則係禁止法院於刑罰裁量時，將法律所規定之構成要件事
05 由，當作刑罰裁量事實，重複審酌而作為裁量之依據。蓋立
06 法者於立法之際，即已將構成要件之規定，作為形成刑罰裁
07 量範圍之量刑外部性界限，其於刑罰決定過程中業經考量，
08 並據以評價行為人之犯罪輕重，故法院自不得再執此為裁量
09 宣告刑輕重之標準。例如過失致人於死亡之案件，法院不可
10 將被害人死亡之結果作為刑罰裁量事實加以審酌。

11 (二)查區域計畫法（以下稱區域法）第22條規定，違反前條規定
12 不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依行
13 政執行法辦理外，並得處6個月以下有期徒刑或拘役。可
14 見，本條係以被告的不作為（不回復原狀）作為構成要件，
15 如再以構成要件事由對被告賴炳輝加重其刑，似有違反上述
16 禁止雙重評價之疑。

17 (三)又依區域法第21條第2項、第3項規定：經限期變更使用、停
18 止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，（縣府）得按次
19 處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復
20 原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理
21 人負擔。前2項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院
22 強制執行。可見，行政機關得依區域法第22條第2項、第3項
23 規定，促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之
24 合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公
25 共福利，尚難認因無法落實區域計畫，即因此轉而認應對被
26 告加重其刑。

27 (四)況被告賴炳輝違規使用面積約00000平方公尺（原審卷第85
28 頁），尚難認為相當廣袤，原審於刑種選擇上挑選拘役，應
29 難認為逸脫責任刑範疇，又拘役為1日以上，60日未滿，刑
30 法第33條第4款前段定有明文。對應拘役的量刑天花板而
31 言，原審量處拘役40日，應尚難認為有輕縱之情。

01 四、綜上所述，檢察官上訴指摘原審量刑過輕，尚難認為有理
02 由，應駁回此部分上訴。

03 貳、關於被告謝淑錦無罪部分

04 一、檢察官上訴意旨略以：

05 (一)按區域法第21條規定：「違反第15條第1項之管制使用土地
06 者，由該管直轄市、縣(市)政府處新臺幣6萬元以上30萬元
07 以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除地上物
08 恢復原狀(第1項)。前項情形經限期變更使用、停止使用或
09 拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供
10 水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其
11 費用由土地或地上物所用人或管理人負擔(第2項)。」上
12 開條文第2項後段係規定主管機關對於違反管制使用土地採
13 取強制拆除或其他恢復原狀措施之費用，應由該土地或地上
14 物之所有人、使用人或管理人負擔，至於違反管制使用土地
15 之處罰對象，上開條文既未明文，宜解為以違反第15條第1
16 項管制規定之義務者為處罰對象，並以其具有故意或過失為
17 責任條件(司法院釋字第275號解釋參照)。考量實務上尚
18 有許多土地違規案件，行政機關難於現地查獲或認定實際違
19 反管制使用土地之行為人，如執行對象僅得針對行為人，將
20 造成難以有效達成土地使用管制之目的；是違反管制使用土
21 地之行為人應不限於實際著手實施違反區域計畫法第15條第
22 1項規定之人，對於該行為凡有參與或授意之人，亦屬之。
23 因此，土地所有權人、地上物所有人、使用人或管理人等本
24 即應負有土地使用管理責任，故該等人員如經查明對違反管
25 制使用土地有參與或授意之情形，亦皆得為處罰之對象。區
26 域計畫法第21條及第22條執行對象，宜以處罰行為人為原
27 則，對非行為人(土地所有權人、地上物所有人、使用人或
28 管理人)處罰為例外；而對行為人或非行為人處罰，皆應以
29 其具有故意或過失為責任條件，且處罰對象非屬行為人時，
30 應具備充分、合理及適當之理由(內政部92年11月25日台內
31 營字第 0920090059號函參看)。

01 (二)經查被告謝淑錦係被告賴炳輝之○○，又是系爭土地所有權
02 人，其於民國107年2月間已獲花蓮縣政府（以下稱縣府）同
03 意申請從事菇類栽培場之農業設施，縣府亦函示設施不得作
04 為住宅、工廠或其他非農業使用（花蓮縣政府107年2月23日
05 府農保字第1070036395號函及說明(五)）。嗣被告謝淑錦及賴
06 炳輝決定改建為傢俱行對外經營（111年7月16日豐原分局被
07 告謝淑錦調查筆錄參看），對於本案犯罪自難諉為不知。本
08 案行政處罰對象，本應包括被告謝淑錦，也具有充分、合理
09 及適當之理由。況被告謝淑錦對於本案農業設施不得另作為
10 住宅、工廠或其他非農業使用結果發生，法律上也有防止義
11 務，被告謝淑錦能防止而不防止或不作為，依刑法第15條第
12 1項規定，與因積極行為發生結果者同。被告謝淑錦、賴炳
13 輝恐先以從事菇類栽培場之農業設施為名目，嗣其等再將農
14 業設施改建為傢俱行而規避，被告2人彼此間，就本案犯罪
15 有犯意聯絡之共犯關係。原審以花蓮縣政府未以被告謝淑錦
16 為行政裁罰對象，即判決被告謝淑錦無罪，認事用法，恐非
17 妥洽，爰請求將原判決撤銷，更為適法之判決等語。

18 二、補充駁回上訴之理由

19 (一)訊據被告謝淑錦堅決否認公訴意旨所指犯行，辯稱：土地是
20 被告賴炳輝用伊名字買的，那段期間的事情伊都不知道等
21 語。

22 (二)區域法第22條處罰之對象，係以違反同法第15條第1項之管
23 制使用土地，並經主管機關限期令其恢復原狀而仍未遵期恢
24 復之土地所有權人或實際使用者為限，倘土地所有權人或使
25 用者未經主管機關令限期恢復原狀，則縱有違反該法第15條
26 第1項之管制使用土地，仍與該法第22條規定之構成要件不
27 符，自不成立該條之犯罪。又非都市土地分區計劃之擬定，
28 無非參酌當地之地理環境、人口、資源、經濟活動等相互依
29 賴及共同利益關係所為制定之發展計劃，用以增進區域經濟
30 發展並改善生活環境，倘土地所有權人、使用者不依管制使
31 用土地，並非立即危及該區域之經濟發展及資源利用，此或

01 可由行政機關以行政處分令其限期改善，或予以行政執行為
02 已足，初無逕科以刑罰之必要，必行為人受行政處分限期改
03 善後仍不遵期恢復原狀，始將行為內涵提升為刑事不法階段
04 而科以刑罰之制裁，此即區域計畫法之處罰係「先行政後刑
05 罰」之罰則。

06 (三)經查：

07 1.本案並無積極證據足認縣府有限期命被告謝淑錦應變更使
08 用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀：

09 (1)縣○○○於000○○○○○○○○段00○○地號等2筆
10 非都市土地，疑農地未作農用情形，訂於109年8月10日上午
11 9時整，於現地勘查認定，嗣於110年1月6日發函指出：「本
12 案農業設施經本府現勘時已作為經營傢俱行之使用且該農業
13 設施周圍部分農地未經申請同意鋪設水泥，已違反申請農業
14 用地作農業設施容許使用審查辦法規定，請台端於110年2月
15 20日以前恢復至計畫內容使用。屆時未依計畫內容使用者，
16 本府將依農業發展條例暨區域法規定辦理」（原審卷第83頁
17 至第88頁）。

18 (2)惟上開2紙函示並無送達回證乙節，亦有縣府112年8月4日函
19 可參（原審卷第69頁），檢察官對此節亦無異詞（本院卷第
20 187頁），足見，本案並無積極證據足認，縣府有限期令被
21 告謝淑錦應變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀，
22 參照上開說明，對被告謝淑錦得否援依區域法第22條規定相
23 論擬，尚難認為無疑。

24 2.本案行政通知、裁罰對象均為被告賴炳輝，不及於被告謝淑
25 錦，尚難認被告謝淑錦知悉其限期應變更使用、停止使用或
26 拆除其地上物恢復原狀：

27 (1)縣府110年8月12日命於文到7日內提出陳述書、110年10月6
28 日、111年2月21日處分書，受文及裁罰對象均為被告賴炳
29 輝，不及於被告謝淑錦乙節，有上開文號公文、處分書可稽
30 （原審卷第73頁至第81頁），並為檢察官所不爭（本院卷第
31 191頁）。

01 (2)由上說明可知，本案行政通知、裁罰對象均為被告賴炳輝，
02 不及於被告謝淑錦，則被告謝淑錦是否知悉其限期應變更使
03 用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀，尚難認為無疑，加
04 上110年1月6日命改善函文又無積極證據足認有送達被告謝
05 淑錦，準此，得否依區域法第22條規定對被告謝淑錦相繩，
06 應難認為無疑。

07 3.綜合觀察區域法第21條第1項、第22條規定可知，違反第15
08 條第1項之管制使用土地者，該管縣政府得限期令其變更使
09 用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀，不依限變更土地使
10 用或拆除建築物恢復土地原狀者，得處6個月以下有期徒刑
11 或拘役。可知，須「不依限變更土地使用或拆除建築物恢復
12 土地原狀者」，始該當區域法第22條之罪，並非違反第15條
13 第1項之管制使用土地者，即得逕以區域法第22條相論擬。
14 查被告謝淑錦固於警詢時自承：「我們一開始也有照計畫建
15 設菇類養殖場，之後我與賴炳輝決定將該地改建為晶華傢俱
16 行對外經營。」（警卷第27頁），惟上情僅得證明被告謝淑
17 錦違反區域法第15條第1項之管制使用土地，尚難憑此認被
18 告謝淑錦（經通知）「不依限變更土地使用或拆除建築物恢
19 復土地原狀者」，自難以區域法第22條之罪相繩。

20 4.至於被告賴炳輝固有犯區域法第22條之罪，然本案並無積極
21 證據足認被告謝淑錦有參與或謀議（經通知）「不依限變更
22 土地使用或拆除建築物恢復土地原狀」之情，自難單憑被告
23 謝淑錦為本案○○○○000地號土地所有權人，或其前有與
24 被告賴炳輝決定將該地改建為晶華傢俱行對外經營，即認被
25 告謝淑錦亦該當區域法第22條之罪。

26 三、綜上所述，原審對被告謝淑錦為無罪之諭知，並無違誤，是
27 檢察官就此部分之上訴，為無理由，亦應駁回。

28 據上論斷，應依刑事訴訟法第368條，判決如主文。

29 本案經檢察官江昂軒提起公訴，檢察官林英正上訴後，檢察官鄒
30 茂瑜到庭執行職務。

31 中 華 民 國 114 年 3 月 13 日

01 刑事第一庭審判長法官 林信旭
02 法官 黃鴻達
03 法官 張健河

04 以上正本證明與原本無異。

05 本件不得上訴。

06 中華民國 114 年 3 月 13 日

07 書記官 陳雅君

08 附錄本案論罪科刑法條全文：

09 區域計畫法第15條

10 區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄
11 市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市
12 土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備
13 後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關
14 定之。

15 前項非都市土地分區圖，應按鄉、鎮（市）分別繪製，並利用重
16 要建築或地形上顯著標誌及地籍所載區段以標明土地位置。

17 區域計畫法第21條

18 違反第15條第1項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣(市)政
19 府處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使
20 用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。

21 前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不
22 遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採
23 取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人
24 或管理人負擔。

25 前二項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。

26 區域計畫法第22條

27 違反前條規定不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀
28 者，除依行政執行法辦理外，並得處6個月以下有期徒刑或拘
29 役。