

臺灣基隆地方法院刑事判決

112年度易字第332號

公 訴 人 臺灣基隆地方檢察署檢察官
被 告 釋道倫

選任辯護人 蔡聰明律師

上列被告因違反區域計畫法案件，經檢察官提起公訴（112年度偵字第659號），本院判決如下：

主 文

釋道倫犯區域計畫法第二十二條之不依限恢復土地原狀罪，處拘役參拾日，如易科罰金，以新臺幣壹仟元折算壹日。緩刑貳年，並應於本判決確定後陸個月內向公庫支付新臺幣伍萬元。

犯罪事實

一、釋道倫於民國105年11月24日至110年11月23日間擔任無量光寺(址設新北市○○區○○地○○0○○號)之負責人，知悉無量光寺所坐落之新北市○○區○○段○○○○段00000地號土地（下稱本案土地），業經主管機關即新北市政府依區域計畫法第15條第1項規定編定為山坡地保育區林業用地，非經向新北市政府申請辦理變更土地使用許可，不得擅自變更使用用途及從事不合土地使用分區之使用行為，猶繼續維持本案土地上所設之鋼筋混凝土鐵皮構造建物、建物周圍之水泥鋪面，並於106、107年間僱工於本案土地施作鋼筋混凝土構造之擋土牆設施及鐵門(瀝青路面部分所涉違反區域計畫法罪行，經基隆地方檢察署檢察官為不起訴處分)，作為寺廟及其附屬設施使用，而違反本案土地之使用管制，嗣經新北市政府於110年3月3日以新北府地管字第1100393464號處分書(下稱本案處分書)，裁處釋道倫應於30日內繳納罰鍰新臺幣(下同)6萬元，應即刻停止非法使用，並於30日內依法恢復原林業使用目的，詎釋道倫竟基於違反區域計畫法犯意，於110年3月8日收受本案處分書後，仍未遵期停止非法使用

01 並恢復本案土地之原林業使用目的，經新北市雙溪區公所於
02 110年8月16日派員至本案土地會勘，而悉上情。

03 二、案經新北市政府函送臺灣基隆地方檢察署檢察官偵查起訴。

04 理 由

05 壹、證據能力部分：

06 一、按被告以外之人於審判外之陳述，雖不符前4條（指刑事訴
07 訟法第159條之1至第159條之4）之規定，而經當事人於審判
08 程序同意作為證據，法院審酌該言詞陳述或書面陳述作成之
09 情況，認為適當者，亦得為證據；又當事人、代理人或辯護
10 人於法院調查證據時，知有第159條第1項不得為證據之情
11 形，而未於言詞辯論終結前聲明異議，視為有前項之同意。
12 刑事訴訟法第159條之5第1項、第2項定有明文。查本案認定
13 事實所引用被告釋道倫以外之人於審判外之陳述，檢察官、
14 被告及其辯護人於本院審判程序均未爭執證據能力（見本院
15 卷第45頁）且迄言詞辯論終結前均未聲明異議（見本院卷第
16 51至56頁），依法應視為被告同意其以外之人於審判外之陳
17 述作為證據；本院復審酌本案被告以外之人於審判外之陳述
18 等供述證據之各項證據，取得程序合法，未顯示有何顯不可
19 信、以不正方法取得等情況，堪認取得證據過程適當，復均
20 與待證事實具有關連性，且經本院於審判程序依法調查，自
21 均得為證據。

22 二、非供述證據，並無傳聞法則規定之適用，如該非供述證據非
23 出於違法取得，並已依法踐行調查程序，即不能謂無證據能
24 力（最高法院97年度台上字第1401號、第6153號判決意旨參
25 照）；本院所引以下文書證據，並無違反法定程序取得之
26 情，且無不可信之情況，又檢察官、被告及其辯護人於本院
27 審理時，不爭執證據能力，本院復審酌非供述證據取得，未
28 有何違法、偽變造等情況，堪認取得證據過程適當，復均與
29 待證事實具有關聯性，且經本院於審判程序依法踐行提示調
30 查程序，自亦具有證據能力而得為證據。

31 貳、實體部分：

01 一、認定犯罪事實所憑之證據及理由：

02 訊據被告固坦承其於105年11月24日至110年11月23日間為無
03 量光寺之負責人，有收受本案處分書，並繳納罰鍰之事實，
04 惟否認有何不依限恢復土地原狀之犯行，辯稱：伊已於110
05 年間拆除鐵門，並針對擋土牆申報簡易水土保持，該水土保
06 持申報書亦已於112年4月11日經新北市政府農業局同意備
07 查，惟寺廟之建物和建物旁之水泥地不是伊蓋的，且廟是有
08 立案的，不可能拆，只能變更地目為宗教用地，大約需要花
09 費10年、800多萬元。伊是不懂法律才會這樣，且伊認為地
10 政局是失職，地政局20多年前即知悉建物違法，但並未要求
11 當時之行為義務人拆除，以致伊變成行為義務人云云；辯護
12 人則為被告辯護稱：本案中新北市政府不僅長期行政怠惰，
13 且機關間之處分亦互相矛盾，使被告無所適從，故難以作為
14 處罰之依據。另行政刑法並非自然法，一般民眾僅能認知到
15 違建部分，難有違法性的認識，常在無犯罪意識下觸法，並
16 無故意或過失云云，經查：

17 (一)被告於105年11月24日至110年11月23日間擔任無量光寺之負
18 責人，知悉本案土地業經新北市政府編定為山坡地保育區林
19 業用地，非經許可，不得擅自變更使用用途及從事不合土地
20 使用分區之使用行為，猶繼續維持本案土地上所設之鋼筋混
21 凝土鐵皮構造建物、建物周圍之水泥鋪面，並於106、107年
22 間僱工施作鋼筋混凝土構造之擋土牆設施及鐵門，作為寺廟
23 及其附屬設施使用，嗣經新北市政府於110年3月3日以本案
24 處分書裁處被告應於30日內繳納罰鍰6萬元，應即刻停止非
25 法使用，並於30日內依法恢復原林業使用目的，被告於110
26 年3月8日收受本案處分書後，仍未遵期停止非法使用，並恢
27 復本案土地之原林業使用目的乙節，業據被告所自承（參偵
28 卷第89至91、155至156、168至169、216至217、261至262
29 頁、本院卷第44至46頁），並據證人即新北市政府地政局編
30 定管制科辦事員卓素玉及證人即銘美工程技術顧問有限公司
31 負責人張博瑋，分別於偵訊中證述明確（參偵卷第115至11

7、155至156、167至169、215至217頁），且有新北市政府農業局110年1月20日新北農林字第1100128636號函暨所附會勘紀錄、現場蒐證照片、新北市政府110年1月28日新北府地管字第1100185210號函、送達證書（含中華郵政掛號郵件收件回執）、新北市政府110年3月3日新北府地管字第1100393464號函、新北市政府裁處違反區域計畫法案件處分書及送達證書（含中華郵政掛號郵件收件回執）、新北市政府110年3月23日新北府地管字第1100535156號函、新北市政府行政罰鍰繳費單、無量光寺住持名冊、新北市政府110年3月12日新北府地管字第1100450254號函及送達證書、新北市政府民政局110年3月19日新北民宗字第11005161號函、新北市雙溪區公所110年4月12日新北雙農字第1103034444號函暨所附現場照片、新北市雙溪區公所110年8月16日新北雙農字第1103039836號函暨現況照片、土地建物查詢資料、現場照片、新北市寺廟登記證、行政院農業委員會林務局農林航空測量所111年10月5日農測供字第1119102521號函暨航照圖等件在卷可稽（參偵卷第7至16、33至38、45至48、51至67、71、93、95、119至149、161、179至207頁），故此部分事實，首堪認定。

（二）被告雖否認有何不依限恢復土地原狀之犯行，並以前詞置辯，惟查：

1.區域計畫法第22條之處罰對象，係違反同法第21條第1項所定經直轄市、縣（市）政府處以罰鍰並限期命令變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀者，為一般所稱之行政刑罰，即對違反行政法規所定行政義務者課以刑法所定刑名之處罰（有期徒刑或拘役）。又干涉行政上之義務人責任有「行為責任」及「狀態責任」二類，所謂「行為責任」係指因自身行為（包含作為與不作為）肇致危險者，負有排除危險之義務，而「狀態責任」則係以對物之狀態具有事實管領力者，得以負責觀點課予排除危險、回復安全之義務，申言之，對於違法狀態負有改善義務之人，因其對於物之狀態具

有事實管領力，而經法律課予排除違法狀態之義務。故負有狀態責任之義務人，其違反行政法上義務之行為態樣，非其先前有積極之作為，而係未盡改善義務之不作為，是以違法狀態如尚在存續中，其不作為即仍繼續中，自得依其未盡改善義務時之法律予以處罰。而區域計畫法就土地所為之分區管制，乃課予人民應依其編定使用土地之社會義務，故區域計畫法第21條第1項所定違反同法第15條第1項之土地使用管制規定而應負「變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀」之義務人，應包括因自身行為（包含作為及不作為）違反土地使用管制規定致生危險之行為責任人，及因與物之連繫關係，對該土地具有事實上管領力而得排除土地違規使用所生危險之狀態責任人。準此，本案土地上之建物及建物周圍之水泥鋪面，固為88、89年間所設置，有新北市政府（原臺北縣政府）89年8月14日89北府地用字第304312號函、臺北縣政府違反區域計畫法罰鍰繳款書、新北市政府（原臺北縣政府）90年6月18日90北府農山字第219413號函、臺北縣寺廟登記表（91年4月8日登記證北縣寺補字第453號）、行政院農業委員會林務局農林航空測量所111年10月5日農測供字第1119102521號函暨航照圖等件在卷可稽（參偵卷第18至21、29；179至207頁），惟被告於案發時為無量光寺之負責人，已如上述，屬對本案土地具有事實上管領力之狀態責任人，依前揭說明，自負有排除土地違規使用狀態及恢復原狀之義務。

2.觀諸新北市政府歷次函文可知，新北市政府於110年1月28日之函文中，即已告知被告本案土地上設置之鋼筋混凝土鐵皮構造建物、建物周圍之水泥鋪面、鋼筋混凝土構造之擋土牆設施及鐵門，均違反非都市土地使用管制，應於文到7日內陳述意見並檢附合法證明文件等語，復於110年3月3日之函文及本案處分書中，告知被告應於30日內繳納罰鍰6萬元、應即刻停止非法使用，並於30日內依法恢復原林業使用目的等語，有新北市政府110年1月28日新北府地管字第11001852

01 10號函、送達證書（含中華郵政掛號郵件收件回執）、新北
02 市政府110年3月3日新北府地管字第1100393464號函、新北
03 市政府裁處違反區域計畫法案件處分書及送達證書（含中華
04 郵政掛號郵件收件回執）附卷可參（參偵卷第13至16、33至3
05 8、53、95頁），被告亦自承已收受上開函文及處分書，並繳
06 納罰鍰等語（參偵卷第89至91、155至156、168至169、216至
07 217、261至262頁），足認被告至遲於110年3月8日收受本案
08 處分書，即已知悉其依本案處分書，負有停止本案土地之非
09 法使用，並於30日內依法恢復本案土地原林業使用目的之義
10 務。審酌區域計畫法第22條雖為行政刑罰之規定，較難為一
11 般民眾所認知，惟上開函文及本案處分書均已載明被告負有
12 依限恢復土地原狀之義務，倘不依規定改正將依區域計畫法
13 另為處分等語，已足使被告知悉其所負義務及違反之後果，
14 從而，被告辯稱：不知法律云云，並不足採。

15 3.被告另辯稱：其已於110年間拆除鐵門，並於110年9月15日
16 針對擋土牆向新北市政府農業局申報簡易水土保持，112年4
17 月11日經該局同意備查（參偵卷第90、168至169、215至21
18 7、261頁、本院卷第44頁）乙節固據證人卓素玉證述明確（參
19 偵卷第116至117、168頁），並有新北市○○區○○段○○○
20 ○段00○00000地號等2筆土地邊坡災害緊急復建工程簡易水
21 土保持申報書、新北市政府110年10月15日新北府農山字第1
22 101665520號函、新北市政府111年9月27日新北府農山字第1
23 111823842號函、新北市政府民政局112年4月19日新北民宗
24 字第1120673322號函暨所附新北市政府112年4月11日新北府
25 農山字第1120625261號函、簡易水土保持完工申報書等件存
26 卷可考（參偵卷第107至110、221至231、263至287頁），惟區
27 域計畫法第22條所定之罪，其構成要件係行為人不依限變更
28 土地使用或拆除建築物恢復原狀，屬違背義務之不作為犯，
29 於不依限改善土地使用時即屬成罪。本案被告自110年3月8
30 日收受本案處分書後，即負有於30日內恢復土地原狀之義
31 務，然其未遵期恢復土地原狀，於上開期限屆滿時（即110年

4月7日)，即成立本案罪行，不因嗣後拆除鐵門或舊擋土牆申報水土保持等行為而有異。是被告上開辯稱，亦不足採。

4.按行政處分具有構成要件效力，即有效之行政處分，處分機關以外之國家機關，包括法院，除非是有權撤銷機關，應尊重該行政處分，並以之為行為之基礎。因而該行政處分成為行政訴訟之先決問題時，其非訴訟對象，受訴行政法院並不能審查其合法性。該處分之合法性應由以其為程序對象或訴訟對象之訴願機關或行政法院審查之（最高行政法院109年度判字第374號判決意旨參照）。被告及辯護人均辯稱新北市政府於110年3月3日始以本案處分書對被告進行裁處，顯然具有行政怠惰等語（參本院卷第45至46、55頁），辯護人並辯護稱：新北市政府機關間之處分互相矛盾，使被告無所適從，故不得以該處分作為處罰依據等語（參本院卷第44至45頁），然，被告倘認本案處分具有違法或不當，本應依法提出行政救濟，由處分機關之上級機關或行政法院審查行政處分適法性與妥適性，惟被告並未依法對本案處分書提起救濟，致本案處分書於救濟期間過後，產生前述之構成要件效力，依前述說明，本院對屬於前提之行政處分是否違法或不當並無審查權限，自應受本案處分書之拘束。況本案新北市政府民政局於110年1月28日之函文、110年3月3日之函文及本案處分書中，均說明本案土地上所設之鋼筋混凝土鐵皮構造建物、建物周圍之水泥鋪面、鋼筋混凝土構造之擋土牆設施及鐵門，係違反土地使用管制，應依法改正等語，而被告於110年9月15日針對擋土牆部分向新北市政府農業局申報簡易水土保持後，新北市政府農業局雖於110年10月15日以函文核定該水土保持申報，惟亦於函文內說明：本案既有建物、欄杆、既有擋土設施等相關安全設施，因非屬水土保持設施，請民政局另行審認等語，此有新北市政府110年10月15日新北府農山字第1101665520號函、新北市政府110年1月28日新北府地管字第1100185210號函、新北市政府110年3月3日新北府地管字第1100393464號函、新北市政府裁處違反區

域計畫法案件處分書可稽(參偵卷第13至16、33至38、95、107至110頁)，佐以證人即銘美工程技術顧問有限公司之負責人張博瑋於偵訊時證稱：當初他們擋土牆未申請先做，後來於110年3月找我們公司幫他們申請水保簡易計畫書，計畫書內容為推測擋土牆施工前之邊坡狀況，提出搶修計畫，來確認擋土牆之安全性以補正程序，擋土牆的部分經過這次申請，程序算合法，要等到回填植生完，經市政府檢查合格後，才算整個合法等語(參偵卷第101至103頁)，可認新北市政府民政局於110年3月3日作成本案處分書時，該擋土牆設施係未經申請之違法設施，嗣被告於110年9月15日針對該擋土牆設施，依法申報簡易水土保持計畫，並於111年12月21日竣工後，新北市政府農業局始肯認該擋土牆之合法性，是新北市政府機關間之處分並無矛盾，辯護人上開所辯，難謂可採。

二、綜上，本案事證明確，被告所犯不依限恢復土地原狀之犯行，堪以認定，應依法論科。

參、論罪科刑：

一、核被告所為，係違反區域計畫法第21條第1項規定而犯同法第22條不依限恢復土地原狀罪。

二、爰以行為人之責任為基礎，審酌被告為無量光寺之負責人，負有使土地恢復合法使用狀態義務，然經新北市政府限期改善並裁罰，猶未恢復原狀，使本案土地失其林業用地性質，不僅影響環境，亦有害國家對於土地之整體規劃及發展；復考量被告犯後已將本案土地所設之鐵門完全拆除，並就擋土牆設施完成簡易水土保持申報；兼衡被告迄今尚未將本案土地上之建物及建物周圍之水泥鋪面拆除，益見其忽視國土利用，守法意識顯有不足，所為實有不該；暨衡酌被告之犯罪動機、目的、手段、被告擔任無量光寺負責人之期間、本案土地違規使用之期間、違規態樣與危害程度，及被告高職畢業之智識程度、離婚(本院卷第25頁個人戶籍資料「教育程度註記」、「婚姻狀況」欄)、自述已出家30年，曾任數間

寺廟之住持，目前仍任職於無量光寺之家庭經濟及生活狀況（參本院卷第55頁）、5年內並無前科，素行堪稱良好（參臺灣高等法院被告前案紀錄表）等一切情狀，量處如主文所示之刑，並諭知易科罰金之折算標準，以資儆懲。

三、被告前於68年間因妨害自由案件，經有期徒刑執行完畢後，迄今5年以內未曾另因故意犯罪受有期徒刑以上刑之宣告，有臺灣高等法院被告前案紀錄表在卷可稽（參本院卷第9頁），其因一實失慮，致罹刑章，經此偵審教訓，當知所警惕，信無再犯之虞，故本院認所宣告之刑以暫不執行為適當，爰依刑法第74條第1項第2款、第2項第4款之規定，諭知緩刑2年，並應於本判決確定後6個月內向公庫支付5萬元。

。倘被告未於主文所示之期間內履行本判決所諭知之負擔，情節重大者，檢察官得依刑法第75條之1第1項第4款之規定，聲請撤銷對其所為之緩刑宣告，併予敘明。

四、沒收

（一）按建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除；另違反第25條之規定擅自建造者，處以建築物造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停工補辦手續；必要時得強制拆除其建築物，建築法第25條第1項、第86條第1款分別定有明文。復按區域計畫法第21條規定：「違反第15條第1項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新台幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。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遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔」。

（二）本案土地上之建物及建物周圍之水泥鋪面，未經主管建築機關審查許可並發給執照，且被告經主管機關限期令其拆除其地上物恢復原狀，仍未遵期改正，業如前述，則主管機關即新北市政府依前揭規定，本得依法強制拆除被告上開違章建

01 築物。本院衡酌各地區主管機關對違章建築之後續處理具有
02 行政專業，且已就相關違章建築之拆除、回復原狀等行政處
03 置設有規定，並定有停止供水、供電、封閉或採取其他恢復
04 原狀之措施等執行手段，供主管機關彈性運用，以促使行為
05 人拆除違章建物將土地恢復原狀，在司法判決之執行機關預
06 算資源均極其有限之情形下，若行政機關依法就本案亦有得
07 為強制拆除之權限時，似應以行政機關之強制拆除作為列為
08 較優先之考量。況被告係因違反區域計畫法之規定而於非都
09 市土地之林業用地上違法建築，上開違建為被告本件違法行
10 為之構成犯罪之物，且區域計畫法並未規定沒收之規定，是
11 本案土地上之建築物即應回歸由專責行政機關酌處，爰不予
12 宣告沒收。

13 據上論斷，應依刑事訴訟法第299條第1項前段，判決如主文。

14 本案經檢察官吳欣恩提起公訴，檢察官高永棟到庭執行職務。

15 中 華 民 國 112 年 9 月 19 日

16 刑事第三庭 法 官 周霽蘭

17 以上正本證明與原本無異。

18 如不服本判決應於收受送達後20日內向本院提出上訴書狀，並應
19 敘述具體理由；其未敘述上訴理由者，應於上訴期間屆滿後20日
20 內向本院補提理由書（均須按他造當事人之人數附繕本）「切勿
21 逕送上級法院」。

22 中 華 民 國 112 年 9 月 19 日

23 書記官 洪儀君

24 附錄論罪法條：

25 區域計畫法第21條

26 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
27 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
28 用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。

29 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
30 遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採
31 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

- 01 或管理人負擔。
- 02 前二項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。
- 03 區域計畫法第22條
- 04 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
- 05 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
- 06 役。