懲戒法院判決

113年度清上字第14號

上 訴 人即
被付懲戒人　高嘉陽　　苗栗縣卓蘭鎮公所建設課課長
000000000000000000
000000000000000000
000000000000000000
辯　護　人　陳姿君律師
被 上訴 人
即移送機關　苗栗縣政府
代　表　人　鍾東錦
代　理　人　陳富原
000000000000000000

上列上訴人因懲戒案件，不服本院113年7月17日111年度清字第45號第一審判決，提起上訴，本院於114年5月8日辯論終結，判決如下：

主　文

上訴駁回。

理　由

壹、上訴人即被付懲戒人高嘉陽經被上訴人即移送機關苗栗縣政府以其於任職苗栗縣卓蘭鎮公所（下稱卓蘭鎮公所）技士期間，因詹坤源於民國106年9月25日就坐落苗栗縣○○鎮○○段000號土地（下稱系爭土地）向卓蘭鎮公所申請農業用地作農業設施容許使用（下稱系爭農業設施申請案），上訴人就會辦審查「申請農業用地作農業設施容許使用案件審查簽辦單」（下稱系爭審查簽辦單）時，未善盡審查義務，有公務員懲戒法第2條第1款之應受懲戒事由，且有懲戒之必要，移送本院第一審（下稱原審）審理。經本院111年度清字第45號判決（下稱原判決）上訴人降1級改敘，併罰款新臺幣（下同）10萬元。上訴人對原判決不服，提起上訴。

貳、被上訴人移送意旨及上訴人於原審之答辯，均引用原判決之

記載。

參、原判決認定略以：

一、上訴人自105年11月2日起至109年8月31日止，任職卓蘭鎮公所技士，為具有法定職務之公務員。案外人詹坤源為經營農業需要設置農作產銷設施，於106年9月25日向卓蘭鎮公所就坐落系爭土地，申請農業用地作農業設施容許使用，經該公所審查後，以106年11月7日卓鎮農字第Z000000000號函核發「苗栗縣卓蘭鎮農業用地作農業設施容許使用同意書」（下稱系爭同意書）。詹坤源再以系爭同意書於106年11月29日向苗栗縣政府申請集貨及包裝場所之建造執照，經苗栗縣政府以106年12月8日府商建字第Z000000000號函准予發給(106)栗商建卓建字00000號建造執照後，詹坤源於106年12月21日開工，在系爭土地搭設鋼骨結構房屋（下稱系爭房屋）。嗣行為時經濟部水利署第三河川局（自112年9月6日起改稱經濟部水利署第三河川分署，以下簡稱第三河川局）人員於107年1月16日巡防發現，詹坤源於系爭土地搭設之系爭房屋，位於大安溪河川區域內，已違反水利法第78條第4款河川區域內禁止建造工廠或房屋之規定，經第三河川局於107年1月18日函知卓蘭鎮公所後，該公所依水利法第78條第4款及申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第6條第1項第9款規定，以107年1月22日卓鎮農字第Z000000000號函通知詹坤源撤銷系爭同意書。詹坤源不服上開處分，循序提起行政訴訟，並向卓蘭鎮公所請求賠償。惟詹坤源於訴訟繫屬中之107年11月20日死亡，該訴訟並經臺中高等行政法院108年6月5日107年度訴字第274號判決駁回確定。其後，詹坤源繼承人與卓蘭鎮公所就賠償事項協商不成立，遂針對損失補償事項提起行政訴訟。臺中高等行政法院110年11月30日108年度訴字第182號判決卓蘭鎮公所應給付詹坤源繼承人216萬8,950元，及其中208萬7,950元自108年7月24日起，8萬1,000元自110年5月13日起，均至清償日止，按年息5%計算之利息。後續卓蘭鎮公所於111年4月12日給付補償費用共計246

萬914元。

二、卓蘭鎮公所於106年9月25日受理詹坤源之系爭農業設施申請案，由農業課主辦，而系爭審查簽辦單第7項審查項目「不在河川、海堤區域及水道治理計畫範圍內管制使用」屬建設課職掌項目，由上訴人負責審查。因該申請案所申請容許設施之面積未滿660平方公尺，依行為時100年8月5日公告修正「苗栗縣政府辦理申請農業用地容許作農業設施使用審查作業要點」（下稱審查作業要點）第6點第1款規定，苗栗縣政府係授權卓蘭鎮公所審查核定。卓蘭鎮公所對於系爭審查簽辦單上「審查（查證）項目」（含系爭土地是否屬河川區〈第7項〉；系爭土地得否作為建築使用〈第17項〉）應負實質審查之責任。

三、系爭農業設施申請案提出時，系爭土地已全部位於河川區域內，然其土地登記簿謄本土地標示部使用分區欄仍登記為「特定農業區」，而其他登記事項欄尚有「部分屬河川區」之註記。又系爭審查簽辦單審查項目第7項「不在河川、海堤區域及水道治理計畫線範圍內管制使用」（下稱系爭第7項審查項目）屬河川或水利相關事項，係卓蘭鎮公所建設課職掌之業務，農業課會辦建設課，由上訴人負責審查，對於該「部分屬河川區」之註記，負有實質審查之責。詎上訴人當時調閱系爭土地的地理資訊圖資及履勘現場後，自認應再函詢目的事業主管機關始能確認系爭土地是否位於河川區域，竟怠於執行職務，未再審慎查證，即直接在系爭第7項審查項目，勾選「符合」，致農業課承辦人黃筱崴綜合審酌准駁此案時，認系爭審查簽辦單之事項均符合規定，導致卓蘭鎮公所錯誤核發系爭同意書，最後造成前述詹坤源之損失，該公所並因而給付補償費246萬914元。

四、原審經審理結果，認上訴人違失行為之事證明確，且有予以懲戒之必要。審酌本案主要肇因為苗栗縣政府疏未將系爭土地登記簿之使用分區變更為「河川區」，致衍生上訴人因系爭土地登記簿謄本使用分區仍為「特定農業區」，而針對標

示部其他登記事項欄「部分屬河川區」之註記，未審慎查證系爭土地全部業由經濟部公告位於河川區域。上訴人違反義務之程度與因其違失行為導致卓蘭鎮公所錯誤核發系爭同意書，使詹坤源損失及該公所給付補償費246萬914元之損害程度，兼衡其任職期間工作表現，暨公務員懲戒法第10條各款所列事項等一切情狀，因而判處上訴人如前述之懲戒處分。

肆、上訴意旨略以：

一、上訴聲明：原判決廢棄，請求作成上訴人應不受懲戒之判決或發回懲戒法庭第一審審理。

二、上訴理由：

(一)原判決有判決未依憑證據之違背法令：

上訴人於原審已抗辯，關於系爭第7項審查項目「不在河川、海堤區域及水道治理計畫線範圍內管制使用」，於卓蘭鎮公所分層負責明細表（下稱分層負責明細表）中，並非建設課職掌。建設課所負責之水利項目中河川地使用申請之核轉，是指「非水利法禁止於河川區域內進行的行為」核轉申請之事項。上訴人時為建設課技士，上開第7項審查項目非上訴人職掌範圍，河川治理線之管轄權限也非建設課權責，而應洽主管機關查詢，故歷次民眾為農業用地作農業設施容許使用同意申請時，均由負責主政之農業課向有關單位函詢後，再據以作為核發之準據。此由原審卷一所示卓蘭鎮公所向第三河川局查詢時均係以「農」字號發文，依行政慣例及分層負責明細表規定，應由主政查詢單位農業課而非建設課函詢，非上訴人高嘉陽可任意發函查詢。然原審未詳加查明，逕以建設課之職掌表認定上訴人就系爭審查簽辦單第7項有實質審查權。

(二)原判決認定上訴人未善盡查證審核之義務，有怠於執行職務之違失，顯有應調查證據未調查之違背法令：

1、依公務員懲戒法第3條規定，公務員之行為非出於故意或過失者，不受懲戒。系爭農業設施申請案係由卓蘭鎮公所農業課主政，上訴人隸屬會辦單位建設課，只能依會辦文件提供

審查意見。因見會辦文件所附系爭土地之登記謄本註記「部分屬河川區」，上訴人為求慎重，除申請地理資訊圖資外並至現場履勘系爭土地，有卷附上訴人現場拍攝照片可證。現勘當時，上訴人發現在申請用地之鄰地（水廠段000號）存有建築物，且該申請位置地段地號皆於大安溪堤防外，乃依上開資料及履勘之現況，認為符合系爭項目，而勾選符合。再者，由苗栗縣政府111年3月9日府農農字第0000000000號函可知，經濟部水利署遲至108年1月5日始建置完成水利地理資訊系統及圖資平台。據此，更可確認，在審查系爭農業設施申請案（106年間）時，上訴人根本無從使用該系統而查悉系爭農地設施使用申請之土地是否在河川區域範圍內，上訴人只能依前述方法為初步之審查，故上訴人已盡其可能善盡查證義務，並無故意或過失。

2、依審查作業要點第12點規定，鎮公所各單位審查完成後，仍應發函詢問各該主管機關，無反對意見時，始可核發。系爭審查簽辦單就水利項目須發函查詢的權責單位應係業務單位，亦即農業課。由卷附本案農業課承辦人黃筱崴製作之紀事表顯示，其對於各會辦單位審查項目縱使勾選符合者仍然會再發函詢問各主管機關（包含第5項及第6項），顯見，不論系爭審查簽辦單勾選之項目為何，黃筱崴均須再函詢主管機關，俟回復無意見後，始得核發農業設施使用許可，其獨漏第7項，未函詢第三河川局，實不可歸責於上訴人。原審就此未加調查，遽認上訴人違失，顯屬速斷且與卷內所附證據不符，有應調查證據未調查之違背法令。

伍、本院之判斷：

一、為確保農業永續發展，因應農業國際化及自由化，促進農地合理利用，在農地上申請農業設施容許使用與興建之相關程序，農業發展條例第8條之1第3項授權訂定申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法（下稱審查辦法）。苗栗縣政府依該辦法第28條授權訂定之審查作業要點第6點第1款之規定：「農作產銷設施其審查程序及核定權限，依下列規定辦

理：㈠申請容許設施面積未滿六百六十平方公尺者，授權由鄉（鎮、市）公所審查核定。……」又水利法第78條第4款規定：河川區域內，禁止建造工廠或房屋；另審查辦法第6條第1項第9款亦規定，違反其他土地使用管制相關法令規定者，申請農業用地作農業設施容許使用，不予同意。

二、相關背景事實：

(一)詹坤源於106年9月25日就坐落苗栗縣○○鎮○○段000號土地向卓蘭鎮公所申請農業用地作農業設施容許使用，依土地登記簿記載，該筆土地之使用分區為特定農業區，使用地類別為農牧用地，並經註記「部分屬河川區」在案。依前述水利法第78條第4款及審查辦法第6條第1項第9款規定，河川區域內禁止建造工廠或房屋，主管機關不得同意河川區之土地所提出之申請。故系爭土地是否位於河川區，即為系爭農業設施申請案應否准許之重要關鍵。上訴人於106年間任卓蘭鎮公所建設課技士，就系爭農業設施申請案之審查簽辦單第7項審查項目勾選「符合」，對於系爭土地是否位於河川區，是否未善盡審查之義務，怠於執行其職務，即為判斷其違失行為之爭點所在。

(二)106年8月21日系爭土地分割前，其地段地號同為苗栗縣卓蘭鎮水廠段000號，該地於90年地籍圖重測前為卓蘭鎮上新段000地號（面積6,121平方公尺）。苗栗縣政府於73年3月31日辦理非都市土地使用編定，上開土地經編定為「特定農業區」。嗣該府於92年間辦理河川區檢討變更，因該地部分位於水利主管機關依法公告之河川區域內，故於土地登記簿標示部其他登記事項欄註記「部分屬河川區」，土地使用分區則仍維持登記為「特定農業區」。其後，106年8月21日經所有權人辦理該地分割，經分割為系爭土地（卓蘭鎮水廠段000地號面積3,061.16平方公尺）及同地段000-0地號（面積3,061.16平方公尺）兩筆土地。如前所述，詹坤源於106年9月25日提出系爭農業設施申請案之時，卓蘭鎮水廠段000地號土地業已分割完成，有系爭土地之土地登記第一類謄本、地

籍圖謄本、重測前系爭土地之土地登記簿標示部影本及000-0地號之土地建物查詢資料（見本院第一審卷一第25、26、254頁、卷二第308頁）及苗栗縣政府112年7月28日府地用字第0000000000號函（見本院第一審卷二第298-301頁）在卷可參。

(三)經濟部於88年11月29日公告變更大安溪河川區域，苗栗縣政府於92年間辦理河川區檢討變更，因分割前系爭土地部分位於公告之河川區域內，由「特定農業區」檢討變更為「特定農業區(部分河川區)」；嗣經濟部復於100年9月30日公告變更大安溪河川區域。為瞭解上開兩次河川區域變更，對分割前系爭土地使用分區之影響，經本院第二審函請經濟部水利署第三河川分署就分割前後系爭土地附近之大安溪河川區域線，比對88年11月29日、100年9月30日變更公告之河川圖籍，查明該河川區域線有無變更。經該分署以114年3月20日水三管字第00000000000號函復略以：系爭土地附近之河川區域線並無變更。以上事實有原審卷所附及本院第二審行言詞辯論所得補充訴訟關係之資料，在原審卷及第二審卷可稽（公務員懲戒法第75條第3項規定參照）。

三、由上開證據資料可知，於88年11月29日至106年8月21日（系爭土地分割登記日）間，不論100年9月30日大安溪河川區域變更公告前後，「分割前系爭土地」均係部分位於河川區域內，直至土地分割登記之後，「系爭土地」始全部位於河川區域內。苗栗縣政府所屬地政單位未於系爭土地分割登記時，查明分割後系爭土地已全部位於河川區域內，並為正確使用分區之登載，固影響系爭農業設施申請案之判斷，惟與本件上訴人違失行為之認定不生影響，合先說明。

四、如前所述，依審查作業要點第6點第1款之規定，苗栗縣政府已將申請農業設施容許使用案，其面積未滿660平方公尺者，授權由鄉（鎮、市）公所審查核定。而系爭農業設施申請案所申請之設施面積合計411.62平方公尺，依上開規定，顯已授權由卓蘭鎮公所審查核定。該案之審查簽辦單第7項

審查項目「不在河川、海堤區域及水道治理計畫線範圍內管制使用」，屬河川或水利相關事項，為該公所建設課應實質審查之項目，上訴人為建設課技士，且於系爭審查簽辦單該審查項目審查人簽章欄上加蓋職章，自應善盡實質審查之義務。其為該項審查時，如依當時所掌握之資料尚難判斷，而未經查證確認，即勾選「符合」，顯然怠於執行其職務，卓蘭鎮公所因而誤發系爭農業設施申請案之同意書，其違失行為堪以認定。

五、關於肆、二、㈠上訴意旨所謂原判決未依憑證據之違背法令部分：

(一)上訴人於上訴狀原表明系爭第7項審查項目「不在河川、海堤區域及水道治理計畫線範圍內管制使用」，於卓蘭鎮公所分層負責明細表中，並非建設課職掌，亦非上訴人職掌範圍，並稱上開項目依行政慣例應由農業課向主管機關查詢。上訴人嗣又具狀表明其並不否認該水利項目係由上訴人審查（見其113年12月27日補充上訴理由狀），惟依行政慣例及分層負責明細表規定，應由該申請案之主辦單位農業課，向第三河川局查詢。上訴人並稱此一項目非上訴人可任意發函查詢，原判決未加詳查，逕依分層負責明細表所載建設課之職掌，率行認定上訴人就系爭第7項審查項目有實質審查權，有判決未依憑證據之違背法令等語。

(二)經核，原判決對於上訴人何以應負實質審查之責，已詳為說明，並無認定事實未依憑證據之情形，關於上訴意旨主張系爭第7項審查項目非其職掌，向第三河川局查詢系爭土地是否在河川區域內受管制使用，應由主政之農業課發函詢問乙節，論述如下：

1、依卓蘭鎮公所105年9月14日卓鎮人字第0000000000號函頒佈之分層負責明細表所示，水利項目確屬建設課職掌權責項目，業經卓蘭鎮公所函復原審，有該公所112年3月2日卓鎮農字第0000000000函（見本院第一審卷二第13-15頁）在卷可憑。又申請農業用地作農業設施容許使用案件審查簽辦

單，其格式係審查作業要點第13點所訂定，為該作業要點之附件5，故該審查簽辦單與審查作業要點性質上同為苗栗縣政府訂立之行政規則，下級機關應據以遵行。該審查簽辦單將第7項審查項目劃定為水利項，由負責水利業務之單位審查，依上開卓蘭鎮公所函復意旨，上訴人身為建設課會辦人員，應負實質審查之責，原判決理由欄一、違失事實㈤㈥已載明：「系爭審查簽辦單」之系爭第7項審查項目屬河川相關事項，係建設課職掌之業務，由上訴人負責審查，建設課對於該「部分屬河川區」之註記，負有實質審查之責，上訴人就此有怠於執行職務，未再審慎查證，直接勾選「符合」之違失行為。是以，原判決於理由欄二、(六)4針對違失事實一之㈥載述上訴人未善盡「查證審核」之義務，用語雖稍有不同，然其意係指「審查」之義務甚明。

2、按行為時即104年4月28日行政院院臺綜字第0000000000號函修正之文書處理手冊，並無會辦單位不能發函詢問主管機關之規定。再者，證人卓蘭鎮公所前農業課長蘇雲翰亦到庭證稱，卓蘭鎮公所並無所謂由農業課函詢之行政慣例。至上訴人於原審所提卓蘭鎮公所農業課函詢第三河川局之公文，經查其發文日期在系爭農業設施申請案之前者僅3件，且這3件其中2件係農業用地作農業使用證明之申請案，並非農業用地作農業設施容許使用之申請案。因此，上訴人所提之證據，尚不能證明本件違失行為當時存有由農業課發函詢問之行政慣例。綜上，上訴意旨此部分主張為無理由。

六、關於肆、二、㈡上訴意旨所謂原判決有應調查證據未調查之違背法令部分：

(一)按當事人聲明之證據，法院應予調查，係指與待證事實有重要關係，在客觀上顯有調查必要性之證據而言，故其範圍並非漫無限制，必其證據與判斷待證事實之有無，具有關聯性，若僅係枝節性問題，或所欲證明之事項已臻明瞭，自均欠缺其調查之必要性，公務員懲戒法第99條、行政訴訟法第176條準用民事訴訟法第286條但書明文規定。

(二)原判決對於上訴人如本判決理由欄肆、二、㈡之主張及辯解各情，何以並無足取，已詳為指駁，敘明上訴人至系爭土地現場履勘之現況，僅係目測，尚不確定詹坤源申請搭設系爭房屋之位置是否位於河川區，惟系爭第7項審查項目既係建設課之權責，本於專業，應由建設課會辦人員實質審查，審慎查證後始能勾選是否「符合」。上訴人既認為有再向主管機關查詢確認之必要，不得直接勾選「符合」。因認上訴人未善盡審查義務，構成怠於執行職務之違失等語，核其論斷於法並無違誤。上訴人仍執前詞，謂其只能初步審查，並無故意過失等語，均不可採。

(三)茲再就上訴意旨論述如下：

1、按審查作業要點第12點固規定：「授權由鄉（鎮、市）公所審查核定涉及環保、水保、水資源、建管、原住民等相關法令規定及用地之案件，由公所審查完成後，應將全案資料分別送請各該主管機關審核，無反對意見後，再行核發。」卓蘭鎮公所受理系爭農業設施申請案，主辦之農業課未依上開規定辦理，與上訴人未本於職責執行審查義務之認定無涉，原審認無必要而未就此加以調查，並於原判決理由載明上訴人其餘答辯或陳述，因本件判決基礎及待證事實均已臻明確，經審酌與判決結果俱不生影響，不一一論駁。上訴意旨援引上開規定，主張不論上訴人於系爭第7項審查項目勾選為何，農業課承辦人均應發函詢問第三河川局，其未發函致生錯誤，不可歸責於上訴人，原判決未調查上開事實，有應調查證據未調查之違背法令云云，核非可採。

2、關於審查作業要點第12點規定之緣由，係依改制前行政院農業委員會93年6月1日農糧企字第0930125735號函釋意旨，為免農政機關核發農業用地容許作農業設施使用同意書後，發生不得建築情形之爭議，造成人民與行政機關之困擾，故苗栗縣政府乃於審查作業要點第12點明定：授權由公所審查核定涉及環保、水保、水資源、建管、原住民等相關法令規定及用地之案件，由公所審查完成後，應將全案資料分別送請

各該主管機關審核無反對意見後，再行核發（見本院第一審卷二第173-176頁公務員懲戒案件意見補充書）。從而，縱認農業課有送請各該主管機關審核義務，亦不能減輕或免除系爭審查簽辦單各項目審查人之責任。又系爭審查作業要點第13點所定之審查簽辦單，載有附註，其註一載明使用土地位於農田水利會灌溉區域者，應加會當地農田水利會。上開加註應係提醒承辦人，避免違反相關法令之用，同理不能據以免除第6項審查項目審查人之實質審查責任。上訴人主張本件農業課分別函詢經濟部水利署中區水資源局及臺灣臺中農田水利會，系爭土地是否在水質水量保護區範圍、是否影響灌溉排水，卻漏未函詢第三河川局系爭土地是否不在河川區，係農業課相關人員之責任云云，惟如上所述，上訴人既未本於職責善盡審查義務，而有違失，自難執此解免上訴人之責任。

七、綜上所述，原判決認定上訴人有本件違失行為，並審酌本案主要肇因為苗栗縣政府疏未將系爭土地登記簿之使用分區變更為「河川區」，致衍生上訴人及卓蘭鎮公所農業課承辦人員就職掌事項未審慎查證、農業課主管蘇雲翰未善盡監督管理之責，及上訴人違反義務之程度，與因其等違失行為導致卓蘭鎮公所錯誤核發系爭同意書，而使詹坤源受有損失及該公所給付補償費246萬餘元之損害程度，兼衡上訴人任職期間工作表現等一切情狀，判決如其主文所示之懲戒處分，於法並無不合，應予以維持。上訴論旨，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

據上論結，依公務員懲戒法第76條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　15　　日

懲戒法院懲戒法庭上訴審第一庭

審判長法　官　林輝煌

法　官　黃梅月

法　官　黃國忠

法　官　周玫芳

法　官　許金叙

以上正本證明與原本無異。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　15　　日

書記官　賴怡孜