公務員懲戒委員會判決

105年度鑑字第13881號

被付懲戒人 沙志一　行政院顧問

上列被付懲戒人因違法案件，經監察院彈劾，移送審理，本會判決如下：

主文

沙志一申誡。

事實

甲、監察院移送意旨：

壹、違法失職之事實：

被彈劾人自103年12月31日起任行政院農業委員會（下稱農委會）副主任委員迄今，歷任臺灣省政府前農林廳漁業局局長（自85年12月13日起至88年6月30日止）、農委會漁業署副署長（自88年7月1日起至97年6月23日止）、農委會漁業署署長（自97年6月24日起至103年12月30日止）（附件一，頁1-4），明瞭農地應作農業使用之農地管理有關法令。

緣呂○琳於99年12月間，在面積1,546.81平方公尺之宜蘭縣員山鄉深惠段000地號農牧用地（下稱系爭農地）上興建地上1層、高度2.86公尺、面積4平方公尺之農舍（按：此即在舊農地上申請興建1小間約僅1、2坪且以簡單水泥或鐵皮搭建之農舍，俗稱「一坪農舍」，如轉售他人申請增建，受讓人可無須受「農業用地興建農舍辦法」規定之限制而申請增建），經員山鄉公所核發使用執照，另於100年1月3日取得系爭農地上之農路容許使用（使用面積100平方公尺，供農舍通行用）（附件二，頁5）。被彈劾人之配偶姜○英於100年1月6日因買賣取得系爭農地所有權並過戶登記（附件三，頁6），該4平方公尺農舍之房屋稅納稅義務人亦於100年2月起改為姜○英（附件四，頁7）。被彈劾人配偶於系爭農地過戶登記前，已事先申請上開土地供農業使用，經員山鄉公所核發99年11月2日99員鄉農字第15030號農業用地作農業使用證明書（附件五，頁8）。被彈劾人配偶取得該農地後，於100年1月24日向員山鄉公所申請該4平方公尺農舍之增建，經鄉公所核發99員鄉工字第1152號建造執照後，被彈劾人與其配偶共同興建門牌號為宜蘭縣員山鄉惠好村15鄰賢德路1段182巷00號之農舍（下稱系爭農舍），增建完成後，於101年12月14日取得使用執照，於102年3月8日完成建物登記，建號為宜蘭縣員山鄉深惠段000建號，連同原有之4平方公尺農舍，建築面積共154.5平方公尺（附件六，頁9），所有權人則登記為被彈劾人配偶（附件七，頁10）。被彈劾人配偶另於100年2月17日，依「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」，申請系爭農地作農業產銷設施－農業資材室、曬場、蓄水池之容許使用，經員山鄉公所工務課、民政課、清潔隊、農經課於100年2月22日會勘，以100年3月4日員鄉農字第1000002435號函同意姜○英所請，並核發100年3月4日（100）員鄉農字第02435號容許使用同意書（附件八，頁11-12）。

詎被彈劾人與其配偶共同取得系爭農舍使用執照及農業設施容許使用後，竟未將系爭農地作農業使用，且擅自違法變更農路位置、縮小蓄水池尺寸、鋪設地磚、在曬場上方加蓋頂蓋、在資材室內隔間及增設廁所，且擅自違法擴大填土、種植景觀樹木、庭園造景、興建圍牆、拆除原有4平方公尺之農舍。經宜蘭縣政府（下稱縣府）於103年3月31日、104年2月2日、104年9月15日先後3次現場勘查、會勘，發覺違法情事，將原課徵田賦改按一般用地稅課徵地價稅（附件九，頁13-18），縣府並以104年10月2日府農務字第1040163767號函，請被彈劾人配偶於104年11月1日前完成改善（附件十，頁19-20），嗣縣府於104年11月2日複查，發現未改善完竣，以104年11月9日府農務字第1040182211號函，廢止系爭農地上之農路、農業資材室、曬場及蓄水池等農業設施之容許使用（附件十一，頁21-22）；至於擅自違法建造圍牆部分，因違反建築法第25條及實施區域計畫地區建築管理辦法第3條（實施都市計畫以外地區建築管理辦法第2條）暨違章建築拆除認定基準規定，經員山鄉公所依建築法第86條規定，以104年11月6日員鄉工字第1040015686B號違章建築查報單及第1次勒令停工單勒令停工（附件十二，頁23-25）。

貳、彈劾之證據、理由及適用之法律條款：

一、被彈劾人於與其配偶共同興建之系爭農舍及農業資材室所使用基地以外之空地上，擅自違法擴大填土、種植景觀樹木、庭園造景、曬場上方加蓋頂蓋、鋪設地磚，致上開農地、農舍及農業資材室均未作農業使用，違反農牧用地依法應作農業使用之規定；且擅自違法建造圍牆及拆除原有4平方公尺之農舍，違反建築法等相關規定，事證明確，核有重大違失。

(一)系爭農地及系爭農舍均為被彈劾人配偶姜○英名義，有地政機關登記資料可稽；被彈劾人及其配偶未將系爭農地作農業使用，且擅自違法變更農路位置、縮小蓄水池尺寸、鋪設地磚、在曬場上方加蓋頂蓋、在資材室內隔間及增設廁所，並且擅自違法擴大填土、種植景觀樹木、庭園造景、興建圍牆、拆除原有4平方公尺之農舍，經縣府、員山鄉公所勘查屬實，改徵地價稅、廢止農業設施容許使用、勒令停工，並有上述公函、會勘紀錄、違章建築查報單等影本可證。被彈劾人於本院詢問時亦承認：認知系爭農地應作農業使用，知悉購買農地興建農舍過程，興建農舍的經費資金係共同支付，農舍之設計及建造均經本人確認，平常一週內約有1、2天居住該農舍等情（附件十三，頁26-30），核與建築師陳○男、建築承包商吳○順及農舍鄰居林○沛等人於104年12月24日本院履勘現場時所述相符（附件十四，頁31-34），均有筆錄可考，故被彈劾人為系爭農舍之共同興建人且為系爭農地之使用人，已堪認定。而原有之4平方公尺農舍，於本院履勘現場時已不存在，被彈劾人雖稱：係颱風來襲時滅失云云，但又表示：不知滅失之時間，不清楚何時拆除，不知道有無申請拆除執照；興建過程時未全程參與，不清楚當時4平方公尺之農舍和後來興建的新房舍是否有相連等語（附件十三，頁26-30），則其所述「颱風來襲時滅失」云云，尚難採信，應係被彈劾人與其配偶所拆除。

(二)依農業發展條例（下稱農發條例）授權內政部及農委會93年6月16日修正發布之「農業用地興建農舍辦法」第6條第3款規定：「申請興建農舍之該宗農業用地，扣除興建農舍土地面積後，供農業生產使用部分應為完整區塊，且其面積不得低於該宗農業用地面積百分之九十。」依98年3月16日農委會修正發布之「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」第8條第1項規定：「申請本辦法所定各項農業設施，其所有農業設施總面積除另有規定外，不得超過坐落該農業用地土地面積之百分之四十。已興建農舍之農業用地，其農業設施及農舍之興建面積，應一併計算。」又依農發條例第3條第12款規定農業使用：指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。農發條例第18條第1、2項規定：「本條例中華民國89年1月4日修正施行後取得農業用地之農民，無自用農舍而需興建者，經直轄市或縣（市）主管機關核定，得申請在自有農業用地上興建農舍。……前項農業用地應確供農業使用。」故系爭農地上之農舍與農業資材室及兩者所占基地以外之其餘空地，均應作農業使用。

(三)再按農發條例第69條第1項規定：「農業用地違反區域計畫法或都市計畫法土地使用管制規定者，應依區域計畫法或都市計畫法規定處理」。區域計畫法第15條第1項、第21條分別規定：「區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。其管制規則，由中央主管機關定之。」、「違反第15條第1項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新臺幣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。前二項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。」依該條所定違反同條第15條第1項土地使用管制規定應受處罰者，不限土地所有人，土地之使用人也在受處罰之列。則被彈劾人雖非系爭農地之所有人，但係共同設置農舍、農業資材室、圍牆、擴大填土、種植景觀樹木、庭園造景、曬場上方加蓋頂蓋、鋪設地磚等設施之行為人及農地之使用人，自得為系爭農地未作農業使用之共同違反土地使用管制之違規行為人，即共同違反行政法上義務之行為人。故被彈劾人就共同興建之系爭農舍及農業資材室所使用基地以外之系爭空地上，因擅自違法擴大填土、種植景觀樹木、庭園造景、曬場上方加蓋頂蓋、鋪設地磚，違反農牧用地依法應作農業使用之規定，且應認系爭農地及該農地上所興建之農舍及農業資材室均未作農業使用，其違反土地使用管制之違法行為已臻明確，核有重大違失。

(四)另按建築法第25條第1項規定：「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。但合於第78條及第98條規定者，不在此限。」，實施區域計畫地區建築管理辦法第3條規定：「依非都市土地使用管制規則規定得為建築使用之土地，其建築物之新建、增建、改建或修建，應依本辦法向當地主管建築機關申請建築執照。原有之建築物不合非都市土地使用管制規則規定者，依該規則第8條之規定辦理。」、實施都市計畫以外地區建築管理辦法第2條規定：「在實施都市計畫以外之地區興建建築物，除本辦法另有規定外，非經縣（市）主管建築機關許可發給執照，不得擅自建造或使用。」被彈劾人與其配偶均屬共同興建之行為人及共同違反行政法上義務，以及被彈劾人於系爭農舍及農業資材室所使用基地以外之系爭空地上，擅自違法建造圍牆及擅自違法拆除原有4平方公尺農舍之事證明確，已如前述。故被彈劾人違反上開建築法第25條等規定，核有違失。

二、被彈劾人現任中央政府農地管理機關之副首長，歷任農業機關首長，明瞭農地應作農業使用相關規定，且身分動見觀瞻，應作表率，克盡導正農地違規使用亂象之責，卻明知而違反，尚難以事後補正回復合法狀態，而解免其違失之咎。

(一)按農發條例第1條、第2條分別規定：「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……特制定本條例……」、「本條例所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會……」又農委會函復公務員懲戒委員會101年12月24日臺會議字第1010002865號函略以：「……(二)按農業用地上准許興建個別農舍，係協助經營農業者於該農地上興建為就近照顧農地兼具居住需要之構造物，與一般住宅性質不同。依農業用地興建農舍辦法第6條第3款規定意旨，農舍及其附屬設施得於該宗農業用地面積百分之十內設置，而供農業生產使用部分則不得低於該宗農業用地面積的百分之九十，惟相關法令並未限制農舍之材質、構造、樣式或內部陳設。(三)次按『農業用地作農業使用認定及核發證明辦法』第5條第2款規定，農業用地上施設有農業設施，原則應檢附容許使用同意書，且無同辦法第6條及第7條情形者，得認定為作農業使用。而依上開規定檢附之農業設施容許使用同意書，應依『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）規定提出申請，除容許使用應符合申請農業設施項目與面積等規定外，亦應符合申請當時所提出之經營計畫內容，依審查辦法第26條第1項規定，農業設施應依原核定之計畫內容使用，並不得作為住宅、工廠或其他非農業使用。(四)又農業用地應符合作農業使用之認定始得核發農業用地作農業使用證明書，所稱符合作農業使用係指該農業用地之整筆土地或共有持分部分均能符合作農業使用之認定而言。爰該整筆土地或共有持分土地上，倘有部分違規使用情形，即不得認定作農業使用。」有農委會102年2月22日農水保字第1010747028號函可查（附件十五，頁35-36）。依上開農委會函意旨，農業用地上所興建之農舍，係為就近照顧農地兼具居住需要之構造物，與一般住宅性質不同；附屬之農業設施也應依核定之經營計畫內容使用，始能認定作農業使用，不得作為住宅使用。整筆土地上倘有部分土地違規未作農業使用，該整筆土地均不得認定作農業使用。

(二)被彈劾人於本院詢問時，雖辯稱：購買系爭農地時約在99-100年任職漁業署署長期間，雖有認知應作為農業使用，但農地應作農業使用之詳細規定確實無法熟悉；且當時興建農舍、農業設施均有依規定申請；在最近1年間，才有同事告知應注意農地使用相關規定；本人不清楚庭園造景及資材室加蓋等等，已違反建築法等相關規定；目前已將違規部分改善，全部改作農業使用；本人承認原先（未改善前）未完全作農業使用；本人沒看過農委會102年2月22日函復公務員懲戒委員會說農業用地核發作農業使用證明之相關認定及說明，其中有解釋部分違規使用即認定全筆土地為非農業使用之公文，但已決定將農地改進作農業使用；主委有要求本人要改善至全部合法農業使用，本人也願意落實農地農用之相關規定；目前宜蘭之農地違規使用確實嚴重，本人也願意以身作則，作為改進案例等語。然查被彈劾人配偶於100年2月17日依「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」規定，申請上開農牧用地作農業產銷設施－農業資材室、曬場、蓄水池之容許使用，所提「農作產銷設施使用經營計畫書」中之生產計畫，已明載本案農地實地種植蔬菜如：蘿蔔年產量約500台斤、芥菜約200台斤、蔭瓜約200台斤、蔥約100台斤及各類蔬菜約200台斤，總年產量約1,200台斤；因從事農業生產需存置各種農作器具，且提升農業生產效率，特規劃資材室乙戶，俾供自產農產品農務之使用等詞（附件十六，頁37-39）。顯見被彈劾人及其配偶明知系爭農地應作農業使用，則被彈劾人辯稱以前並不熟悉農地應作農業使用相關規定云云，顯不足採。又被彈劾人配偶事後申請補辦農業設施容許使用，雖經縣府審查符合規定並以105年3月10日府農務字第1040201647號函同意（附件十七，頁40-42），且經員山鄉公所105年3月14日員鄉農字第1050003408號函核發農業用地作農業使用證明書在案（附件十八，頁43-44）。然被彈劾人在中央政府農地主管之所屬機關任職逾28年，歷任機關首長，且現任中央政府農地主管副首長，明瞭農舍係為便利農民就近照顧農作，故容許農民於自有農業用地上興建，以兼顧農業生產及貯放農具、農物兼具居住需要，而與農業經營不可分離之構造物，與一般住宅性質不同，及農業用地上興建之農業設施，應與農業生產經營有關，始得同意以容許使用方式設置。何況被彈劾人身分動見觀瞻，本應作表率，克盡導正農地違規使用亂象之責，卻知法而不守法，尚難以事後補正回復合法狀態，而解免其違失之咎。

三、綜上論結，被彈劾人現任中央政府農地管理機關之副首長，歷任農業機關首長，明瞭上開農牧用地應作農業使用之行政法規，且身分動見觀瞻，應作表率，盡導正農地違規使用亂象之責，其明知而違反，將系爭農地及其上之農舍等均未作農業使用，且擅自違法建造圍牆及拆除原有4平方公尺之農舍。核其所為，除有違反農發條例第69條、區域計畫法第21條、建築法第25條第1項等上開行政法規外，並有違公務員服務法第5條所定：「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩，……等，足以損失名譽之行為。」核有公務員懲戒法第2條之應受懲戒之事由，爰依憲法第97條第2項及監察法第6條之規定提案彈劾，並移請公務員懲戒委員會審議。

四、證據附件：（略）

　　附件一：農委會函送沙志一任職公職一覽表。

　　附件二：員山鄉公所100年1月3日員鄉工字第09900017414號農路容許使用函。

　　附件三：姜○英100年1月6日買賣取得土地之登記資料。

　　附件四：本案4平方公尺農舍房屋稅納稅義務人資料。

　　附件五：員山鄉公所99年11月2日員鄉農字第15030號農業用地作農業使用證明書。

　　附件六：員山鄉公所使用執照101年12月14日員鄉工字第17950號。

　　附件七：姜○英102年3月8日建物第1次登記資料。

　　附件八：員山鄉公所100年3月4日（100）員鄉農字第02435號容許使用同意書。

　　附件九：宜蘭縣政府田賦改課地價稅說明資料。

　　附件十：宜蘭縣政府104年10月2日府農務字第1040163767號函。

　　附件十一：宜蘭縣政府104年11月9日府農務字第1040182211號函。

　　附件十二：員山鄉公所104年11月6日員鄉工字第1040015686B號違章建築查報單及第1次勒令停工單。

　　附件十三：監察院105年1月15日詢問沙志一之筆錄。

　　附件十四：監察院105年12月24日實地履勘系爭農地之紀錄。

　　附件十五：農委會102年2月22日農水保字第1010747028號函。

　　附件十六：姜○英所提農作產銷設施使用經營計畫書。

　　附件十七：宜蘭縣政府105年3月10日府農務字第1040201647號函同意補辦農業設施使用。

　　附件十八：員山鄉公所105年3月14日員鄉農字第1050003408號農業用地作農業使用證明書。

乙、被付懲戒人答辯意旨：

為被付懲戒人沙志一（下稱答辯人）因遭監察院以重大違失為由移送鈞會審議一案，答辯人於民國（下同）105年5月13日收受鈞會通知，因監察院彈劾所依據事實及理由均有違誤，答辯人爰於法定期間內提出答辯書如后，將就監察院提出之彈劾理由逐一詳實答辯，希望能還原事實及證明答辯人清白。

壹、緣監察院將答辯人移送懲戒，無非係以答辯人與其配偶共同於其配偶名下坐落宜蘭縣內農業用地，於合法興建農舍及農業設施後，違反農牧用地依法應作農業使用之規定及違反區域計畫法、建築法、公務員服務法第5條等相關規定，認答辯人為中央政府農地管理機關之副首長，卻知法而不守法，有重大違失，而予彈劾云云，惟查：依據憲法正當法律程序法則，公務員懲戒委員會為懲戒處分時，應依證據認定之，若無證據證明被付懲戒人有違反上開規定時，自應為不受懲戒之處分。而系爭農舍與農業用地並非答辯人所有，亦非屬答辯人職務執行之事項，答辯人並非行政法上義務違反之行為人；又答辯人亦無公務員懲戒法第2條所列應受懲戒之事由，且無懲戒之必要，與公務員懲戒法第2條之規定並未該當。

貳、答辯人服務公職近40年（詳見證物1：答辯人之經歷表），因克盡職責表現優良，曾由總統頒贈四等景星勳章（證物2：答辯人於行政院農業委員會【下稱農委會】任職期間之獎懲明細表），其曾任臺灣省政府前農林廳漁業局局長，農委會漁業署副署長、農委會漁業署署長，自103年12月31日起始擔任農委會副主任委員【農委會有三位副主委，答辯人負責分工之職掌項目主要為漁業、國際處及林業，而分工掌管農地企劃利用之副主任委員，依任職時間先後分別為王政騰副主委、陳志清副主委、黃國青副主委，參農委會副主任委員分工表（證物3）】，答辯人於擔任農委會副主任委員前均是在農委會所屬漁業單位工作，因漁業單位業務不同於傳統的農業行政，特別是企劃處的農地利用科，於調任農委會工作，亦非督導農舍及農地業務，對於農地農用原則並不瞭解，實不應率認答辯人有知法而不守法之犯意與犯行，彈劾案文所提答辯人係中央政府農地管理機關之副首長，明瞭農地應作農業使用之農地管理有關法令云云，顯有違誤之處。

參、答辯人並非行政法上義務違反之行為人。

一、按行政罰法以處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人為例外，且行為人乃指違反行政法上義務之人，是為「個人責任原則」，此乃法治國之基本原則。除法律另有規定處罰第三人，否則即應處罰違反行政法上義務之行為人。又懲戒罰具有裁罰性不利處分之性質，若無特別規定亦應回歸處罰有違法失職之行為人之原則。卷查，本案系爭農舍與農業用地並非答辯人所有，而係第三人即答辯人之配偶姜○英所有，而答辯人配偶之所以欲購買農地興建農舍，純是為了其83歲高齡母親能由紐西蘭返臺居住，希冀於宜蘭購地興建一個彷若其母親於紐西蘭居住之獨立房舍，答辯人既非該農舍與相關農業用地之所有人，亦非農地非農用之行為人，舉凡建造農舍由建築師興建，及農業設施與農業利用等事，答辯人均未參與其中，甚至該農舍於興建完成後向宜蘭縣政府申請農業准許及農用乙事，均是由答辯人之配偶一人委託代書處理，而答辯人當時正因漁民抗議活動而忙碌進行漁權談判（證物4），故對於後續該農地上所進行之行為、進度，並非完全知瞭，監察院卻以答辯人與其配偶〝共同〞為由予以彈劾答辯人，已屬率斷且亦違反上揭個人責任原則。

二、關於彈劾案文所指農舍係由答辯人與其配偶共同興建，所有權人登記為答辯人配偶云云並不實在，蓋整個農舍興建係屬合法，均是答辯人之配偶出面簽約、付款及監工，答辯人僅係有空時參與協助。100年3月4日雖經代書代為向宜蘭縣員山鄉公所申請同意農業設施容許使用，然其申請書內容並未告知答辯人之配偶，迄至102年間方才真正於農舍完工後始另委託承包商進行農業設施之興建，而在102至103年間，因當時正處於臺日漁業協議簽署及後續兩國漁業委員會籌備作業規則與協商談判之緊張時段，答辯人正忙碌處理此事，已無暇參與後續農業設施之施工情形，答辯人僅交代其配偶一切均需合法，經代書告知答辯人之配偶農舍興建均需保留一塊地作為農作，答辯人之配偶以為這樣就符合規定，從而答辯人絕無「興建經費共同支付」、「共同取得」、「共同違法行為」之情事可言。

肆、農地農舍確實有進行農業使用，且農地使用設施於改善後已重新獲得公所核發農業設施容許使用，且取得農業使用證明書並重新恢復課徵田賦。

一、彈劾案文所指答辯人農地農舍及農業資材室均未作農業使用云云，著實與事實相違，蓋因答辯人於農地種植蔬果進行農用，農舍僅是供答辯人及家人於假日前去農作時休息及盥洗之用；農業資材室並未移作他用，室內亦擺滿打草機及各類農業資材，答辯人近三年為購買農業資材均耗資每年超過一萬元以上，已達參加農民健康保險的每月投保金額新臺幣10,200元之資格，顯見系爭農地確實有進行農用。

二、系爭農地雖於104年11月2日經宜蘭縣政府複查，發現未改善完竣，而於104年11月9日遭廢止農業設施容許使用，然此乃起因於當月連續下雨達24日之久（證物5），造成無法施工改善，並非有意拖延。在改善期間屆滿前，答辯人之配偶於104年10月29日已向宜蘭縣政府申請表示因連日下雨無法順利於期限內施工改善，請求延期至104年12月2日進行會勘（證物6），然宜蘭縣政府至104年11月9日始回函表示延期會勘時間無法同意（證物7）。其後在農地使用設施改善後，答辯人之配偶於104年11月30日再向宜蘭縣員山鄉公所申請核發農業容許使用同意書（證物8），104年12月7日雖宜蘭縣政府於因認該農地有違反農業發展條例及非都市土地使用編定管制，要求依限陳述意見（證物9），答辯人之配偶已於104年12月17日提出意見陳述書（證物10），宜蘭縣政府本於104年12月18日函覆訂於105年1月11日進行會勘（證物11），宜蘭縣政府地方稅務局105年1月12日發文依會勘認定部分面積已恢復農業使用，改課田賦（證物12），故有關違反農業發展條例及非都市土地使用編定管制部分，則無下文，從而不能指為有何違法情事。

三、依農業發展條例或區域計畫法遇有違規事件時，實務上主管機關原則上都會命土地所有人限期改善回復原狀，遇有不配合者始依法處分6萬元至30萬元罰鍰及後續處分動作。本案發生後答辯人之配偶與宜蘭縣政府充分配合努力改善，至全部改善完成取得農業使用證明止，均未獲主管機關宜蘭縣政府的相關罰鍰處分，準此亦足認已無違法之處。

四、答辯人於調任農委會副主任委員後，參與陳保基主委共同研擬農地政策改革時，始較明白「農用」之真正內涵，旋即全力改善農用設施，務求符合法規之規定，宜蘭縣政府已於105年3月10日函覆同意重新獲得農業設施容許使用（證物13），且宜蘭縣員山鄉公所亦在105年3月14日核發農業使用證明書（證物14）及宜蘭縣政府地方稅務局在105年5月6日重新核定，全部土地面積自105年起恢復課徵田賦（證物15）。

伍、答辯人並無涉犯違反公務員服務法之處。

一、又者，答辯人之配偶姜○英依法向宜蘭縣政府申請「核發農舍建築執照、使用執照」；向宜蘭縣員山鄉申請「核發農業用地農業設施容許使用同意書」，經宜蘭縣政府、宜蘭縣員山鄉公所審核及履勘後合法核發上開執照及同意書；依據地方制度法、農業發展條例、農業用地興建農舍辦法、申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法及建築法之規定，答辯人於農舍興建當時雖於行政院農委會任職，但無審核農舍興建、使用權限，而宜蘭縣政府核發執照或是宜蘭縣員山鄉公所核發同意書之事乃屬地方自治事項，答辯人並無違法介入核發過程之事證，故初應即認尚無涉違公務員服務法之嫌。

二、再者，若依監察院彈劾文之邏輯，中央行政首長及其同財共居之家人，對於所任職部會發布之任何法律命令，不論繁細，不論是否為其職務範圍，不論是中央或地方機關所業掌管，均應毫無過失的遵守，一旦家人有所違誤遭受處罰，立即構成違反公務員服務法。舉例言之，內政部長同財共居之家人，因有違反交通法規行為，因內政部為警政署之上級機關，各項交通法規均由內政部或警政署發布，內政部長對於該法規應知之甚詳，卻知法而不守法，則此違法失職行為，仍可認定；再例如，答辯人雖任農委會副主委，但其分管漁業署之業務，並非農地企劃利用督導之副主委，設其家人如有違反農地利用之規定（本案答辯人之配偶其農地農用係容許使用同意，並無違法），則答辯人因家屬而被認定違法失職，監察院若加以彈劾即有理由，試問如此之邏輯，如何能經得起檢驗？

陸、綜上所述，答辯人並非行政法義務違反之直接行為人，亦非共同行為人，況系爭農地已獲同意容許使用，亦獲農業使用證明書，全筆土地改課徵田賦，答辯人確實無彈劾案文所指訴之事項，爰特依法提出答辯內容如上，恩請鈞會賜予不受懲戒之處分議決，俾維答辯人權益，實感德便，無任感禱。

柒、末依公務員懲戒法第46條之規定，請求公務員懲戒委員會合議庭迅速進行言詞辯論。

捌、證據：（略）

證物1：答辯人經歷表影本乙份。

證物2： 答辯人任職農委會獎懲明細表影本乙份。

證物3： 農委會副主任委員分工表影本乙份。

證物4：漁權談判資料影本乙份。

證物5：氣象局氣象資料正本乙份。

證物6：申請書影本乙份。

證物7：宜蘭縣政府函影本乙份。

證物8：申請書影本乙份。

證物9：宜蘭縣政府函影本乙份。

證物10：意見陳述書影本乙份。

證物11：宜蘭縣政府函影本乙份。

證物12：宜蘭縣政府地方稅務局函影本乙份。

證物13：宜蘭縣政府函影本乙份。

證物14：宜蘭縣員山鄉公所函影本乙份。

證物15：宜蘭縣政府地方稅務局影本乙份。

丙、監察院核閱意見：

一、農業發展條例第69條第1項規定：「農業用地違反區域計畫法或都市計畫法土地使用管制規定者，應依區域計畫法或都市計畫法規定處理」。區域計畫法第15條第1項、第21條分別規定：「區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。其管制規則，由中央主管機關定之。」、「違反第15條第1項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新臺幣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。前二項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。」依該條所定違反同法第15條第1項土地使用管制規定應受處罰者，不限土地所有人，土地之使用人也在受處罰之列。被付懲戒人雖非系爭農地之所有人，但係共同設置農舍、農業資材室、圍牆、擴大填土、種植景觀樹木、庭園造景、曬場上方加蓋頂蓋、鋪設地磚等設施之行為人及農地之使用人，自得為系爭農地未作農業使用之共同違反土地使用管制之違規行為人，即共同違反行政法上義務之行為人。故被付懲戒人辯稱系爭農舍與農業用地並非被付懲戒人所有，並非行政法上義務違反之行為人，亦非被付懲戒人職務所涉之事項，被付懲戒人無公務員懲戒法第2條所列應受懲戒之事由云云，委無足取。

二、被付懲戒人辯稱其自103年起始擔任農委會副主任委員，分工之職掌項目主要為漁業、國際處及林業，且擔任農委會副主任委員前，均是在農委會所屬漁業單位工作，對農地農用原則並不瞭解，在擔任農委會副主任委員期間，參與陳保基主委共同研擬農地政策改革時，始較明白「農用」之真正意涵云云。然查農業發展條例第3條第1款規定：「農業：指利用自然資源、農用資材及科技，從事農作、森林、水產、畜牧等產製銷及休閒之事業。」、第10款規定：「農業用地：指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土地：(一)供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者。……」及第12款規定：「農業使用：指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。……」均已對農業、農地及農業使用等名詞有明確而清楚之定義，亦即包括屬漁業範疇之「水產」、「養殖」。且農委會係全國農業政策最高主管機關，而被付懲戒人在中央政府農地管理機關任職長久，並歷任機關首長，明瞭農牧用地應作農業使用之行政法規，允應協助首長落實農地農用政策，實不應以不瞭解農牧用地依法應作農用、不明白「農用」之真正意涵等理由矯飾卸責。

三、又被付懲戒人接受本院詢問時承認：認知系爭農地應作農業使用，知悉購買農地興建農舍過程，興建農舍的經費資金係共同支付，農舍之設計及建造均經本人確認，平常一週內約有1、2天居住該農舍等情，所述情節亦與建築師陳○男、建築承包商吳○順及農舍鄰居林○沛等人於本院履勘現場時所述實情相符，且有筆錄可考。另依區域計畫法第21條之規定，該條所定違反同法第15條第1項土地使用管制規定應受處罰者，不限土地所有人，土地之使用人也在受處罰之列。被付懲戒人雖非系爭農地之所有人，但對該農舍有實際居住使用之事實，即為系爭土地之共同使用人，況其有知悉購買農地興建農舍過程、確認農舍之設計及建造之行為，自得為系爭農地未作農業使用之共同違反上開土地使用管制之違規行為人，即共同違反行政法上義務之行為人，已如前述。故被付懲戒人辯解該農舍之興建均是其配偶出面簽約、付款及監工，被付懲戒人僅是有空時參與協助，而絕無「興建經費共同支付」、「共同取得」、「共同違法行為」之情事云云，顯不足採。

四、被付懲戒人配偶事後申請補辦農業設施容許使用，雖經宜蘭縣政府審查符合規定並以105年3月10日府農務字第1040201647號函同意，且經員山鄉公所105年3月14日員鄉農字第1050003408號函核發農業用地作農業使用證明書。然被付懲戒人在中央政府農地主管之所屬機關任職逾28年，歷任機關首長，且現任中央政府農地主管副首長，明瞭農舍係為便利農民就近照顧農作，故容許農民於自有農業用地上興建，以兼顧農業生產及貯放農具、農物兼具居住需要，而與農業經營不可分離之構造物，與一般住宅性質不同，及農業用地上興建之農業設施，應與農業生產經營有關，始得同意以容許使用方式設置。何況被付懲戒人作為農委會副主任委員，本應作表率，克盡導正農地違規使用亂象之責，實不應該只是作改善的表率，更應帶頭不要違法，故尚難以事後改善回復合法狀態，而解免其違失之咎。

五、綜上所述，被付懲戒人所辯各節均屬卸責之詞，委無足採，其違反公務員服務法第5條規定，核有公務員懲戒法第2條所列應受懲戒之事由，爰請依法懲戒，以肅官箴。

理由

一、違法事實：

(一)被付懲戒人自103年12月31日起任行政院農業委員會（下稱農委會）副主任委員，迄105年6月13日調任行政院顧問。歷任臺灣省政府前農林廳漁業局局長（自85年12月13日起至88年6月30日止）、農委會漁業署副署長（自88年7月1日起至97年6月23日止）、農委會漁業署署長（自97年6月24日起至103年12月30日止）。

(二)緣呂○琳於99年12月間，在面積1,546.81平方公尺之宜蘭縣員山鄉深惠段000地號農牧用地（下稱系爭農地）上興建地上1層、高度2.86公尺、面積4平方公尺之農舍（按：此即在舊農地上申請興建1小間約僅1、2坪且以簡單水泥或鐵皮搭建之農舍，俗稱「一坪農舍」，如轉售他人申請增建，受讓人可無須受「農業用地興建農舍辦法」規定之限制而申請增建），經員山鄉公所核發使用執照，另於100年1月3日取得系爭農地上之農路容許使用（使用面積100平方公尺，供農舍通行用）。被付懲戒人之配偶姜○英於100年1月6日因買賣取得系爭農地所有權。該4平方公尺農舍之房屋稅納稅義務人亦於100年2月起改為姜○英。被付懲戒人之配偶於系爭農地過戶登記前，已事先申請上開土地供農業使用，經員山鄉公所核發99年11月2日99員鄉農字第15030號農業用地作農業使用證明書。被付懲戒人之配偶取得該農地後，於100年1月24日向員山鄉公所申請該4平方公尺農舍之增建，經鄉公所核發99員鄉工字第1152號建造執照後，被付懲戒人與其配偶於100年7月9日與吳○順簽定姜○英農舍增建工程合約，以姜○英為定作人在合約書甲方簽名；吳○順則以德舒土木包工業為承攬人，在合約書乙方蓋用該包工業及負責人章（吳○順非該包工業負責人），吳○順則任乙方之連帶保證人。簽約後工程均由吳○順施作，興建門牌號為宜蘭縣員山鄉惠好村15鄰賢德路1段182巷00號之農舍（下稱系爭農舍），工程款由被付懲戒人與其配偶共同支付；增建完成後，於101年12月14日取得使用執照，於102年3月8日完成建物登記，建號為宜蘭縣員山鄉深惠段000建號，連同原有之4平方公尺農舍，建築面積共154.5平方公尺，所有權人則登記為被付懲戒人之配偶。被付懲戒人之配偶另於100年2月17日，依「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」，申請系爭農地作農業產銷設施－農業資材室、曬場、蓄水池之容許使用，經員山鄉公所工務課、民政課、清潔隊、農經課於100年2月22日會勘，以100年3月4日員鄉農字第1000002435號函同意姜○英所請，並核發100年3月4日（100）員鄉農字第02435號容許使用同意書。

(三)詎被付懲戒人與其配偶101年12月14日取得系爭農舍使用執照後，竟未詳查農地使用之相關規定，任意委託承包商在系爭農地上築庭院、造景（大部分吳○順施作，造景部分他人施作），未將系爭農地作農業使用，不遵守鄉公所所發農業設施容許使用同意書內容，而擅自違法變更農路位置、縮小蓄水池尺寸、鋪設地磚、在曬場上方加蓋頂蓋、在資材室內隔間及增設廁所，且擅自違法擴大填土、種植景觀樹木、庭園造景，又未申請建造執照而興建圍牆。經宜蘭縣政府（下稱縣府）於103年3月31日、104年2月2日、104年9月15日先後3次現場勘查、會勘，發覺違法情事，將原課徵田賦改按一般用地稅課徵地價稅，縣府並以104年10月2日府農務字第1040163767號函，請被付懲戒人之配偶於104年11月1日前完成改善，嗣縣府於104年11月2日複查，發現未改善完竣，以104年11月9日府農務字第1040182211號函，廢止系爭農地上之農路、農業資材室、曬場及蓄水池等農業設施之容許使用；至於擅自違法建造圍牆部分，因違反建築法第25條及實施區域計畫地區建築管理辦法第3條（實施都市計畫以外地區建築物管理辦法第2條）暨違章建築拆除認定基準規定，經員山鄉公所依建築法第86條規定，以104年11月6日員鄉工字第1040015686B號違章建築查報單及第1次勒令停工單勒令停工。

二、認定事實之依據：

(一)按區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。其管制規則，由中央主管機關定之。」農業發展條例（下稱農發條例）第69條第1項規定：「農業用地違反區域計畫法或都市計畫法土地使用管制規定者，應依區域計畫法或都市計畫法規定處理」。系爭土地之地目為田，使用分區編為特定農業區，有土地登記謄本可稽，其使用自應受有關農地使用管制法規之規範。農發條例第3條第12款規定農業使用：指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。農發條例第18條第1、2項規定：「本條例中華民國89年1月4日修正施行後取得農業用地之農民，無自用農舍而需興建者，經直轄市或縣（市）主管機關核定，得申請在自有農業用地上興建農舍。……前項農業用地應確供農業使用。」依農發條例授權內政部及農委會93年6月16日修正發布之「農業用地興建農舍辦法」第6條第3款規定：「申請興建農舍之該宗農業用地，扣除興建農舍土地面積後，供農業生產使用部分應為完整區塊，且其面積不得低於該宗農業用地面積百分之九十。」依98年3月16日農委會修正發布之「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」第8條第1項規定：「申請本辦法所定各項農業設施，其所有農業設施總面積除另有規定外，不得超過坐落該農業用地土地面積之百分之四十。已興建農舍之農業用地，其農業設施及農舍之興建面積，應一併計算。」；又農委會函復本會101年12月24日臺會議字第1010002865號函略以：「……(四)又農業用地應符合作農業使用之認定始得核發農業用地作農業使用證明書，所稱符合作農業使用係指該農業用地之整筆土地或共有持分部分均能符合作農業使用之認定而言。爰該整筆土地或共有持分土地上，倘有部分違規使用情形，即不得認定作農業使用。」有農委會102年2月22日農水保字第1010747028號函可查。故任何農地上合法興建之農舍與農業資材室及兩者所占基地以外之其餘空地，均應作農業使用。且申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第33條第1項規定：「依本辦法取得農業用地作農業設施容許使用者，應依原核定之計畫內容使用，並不得作為住宅、工廠或其他非農業使用。但經核准工廠登記之農業設施，不在此限。」有違反上開規定者，即屬違反區域計畫法第15條第1項之規定，依同法第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）政府處新臺幣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。前二項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。」，且該條所定違反同法第15條第1項土地使用管制規定應受處罰者，不限土地所有人，土地之使用人也在受處罰之列。

(二)建築法第4條就建築物之定義，「為定著於土地上或地面下具有頂蓋、樑柱或牆壁，供個人或公眾使用之構造物或雜項工作物。」，第7條規定：「本法所稱雜項工作物，為營業爐竈、水塔、瞭望臺、招牌廣告、樹立廣告、散裝倉、廣播塔、煙囪、圍牆、機械遊樂設施、游泳池、地下儲藏庫、建築所需駁崁、挖填土石方等工程及建築物興建完成後增設之中央系統空氣調節設備、昇降設備、機械停車設備、防空避難設備、污物處理設施等。」第28條規定雜項工作物之建築，應請領雜項執照。第25條第1項規定：「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。但合於第七十八條及第九十八條規定者，不在此限。」建築法第99-1條規定：「實施都市計畫以外地區或偏遠地區建築物之管理得予簡化，不適用本法全部或一部之規定；其建築管理辦法，得由縣政府擬訂，報請內政部核定之。」另實施區域計畫地區建築管理辦法第3條規定：「依非都市土地使用管制規則規定得為建築使用之土地，其建築物之新建、增建、改建或修建，應依本辦法向當地主管建築機關申請建築執照。原有之建築物不合非都市土地使用管制規則規定者，依該規則第8條之規定辦理。」、實施都市計畫以外地區建築管理辦法第2條規定：「在實施都市計畫以外之地區興建建築物，除本辦法另有規定外，非經縣（市）主管建築機關許可發給執照，不得擅自建造或使用。」建築法第86條規定，違反第二十五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。

(三)前述理由一所述之事實，有被付懲戒人沙志一任職公職一覽表、農委會105年6月17日農人字第1050112661號函附行政院令、員山鄉公所100年1月3日員鄉工字第09900017414號農路容許使用函、姜○英100年1月6日買賣取得土地之登記資料、員山鄉公所99年11月2日員鄉農字第15030號農業用地作農業使用證明書、員山鄉公所使用執照101年12月14日員鄉工字第17950號、姜○英102年3月8日建物第1次登記資料、員山鄉公所100年3月4日（100）員鄉農字第02435號容許使用同意書、宜蘭縣政府田賦改課地價稅說明資料、宜蘭縣政府104年10月2日府農務字第1040163767號函、宜蘭縣政府104年11月9日府農務字第1040182211號函、員山鄉公所104年11月6日員鄉工字第1040015686B號違章建築查報單及第1次勒令停工單、監察院105年1月15日詢問沙志一之筆錄、監察院105年12月24日實地履勘系爭農地之紀錄、農委會102年2月22日農水保字第1010747028號函、姜○英所提農作產銷設施使用經營計畫書等影本在卷可稽；並經吳○順證述施作過程。被付懲戒人於本會調查時，詢其改正前留多少地做農用。答稱：「大概是2、3百平方公尺，大概1百多坪，大概三分之一到四分之一做農用。」；被付懲戒人辯稱本案系爭農舍與農業用地並非其所有，而係其配偶姜○英所有，而其配偶之所以欲購買農地興建農舍，純是為了其83歲高齡母親能由紐西蘭返臺居住，希冀於宜蘭購地興建一個彷若其母親於紐西蘭居住之獨立房舍，被付懲戒人既非該農舍與相關農業用地之所有人，亦非農地非農用之行為人，舉凡建造農舍由建築師興建，及農業設施與農業利用等事，被付懲戒人均未參與其中，甚至該農舍於興建完成後向宜蘭縣政府申請農業准許及農用乙事，均是由其配偶一人委託代書處理，被付懲戒人並無「共同違法行為」之情事云云。然查監察委員率同調查官於104年12月24日赴系爭農地履勘時，並詢問平常受被付懲戒人之託就近照顧系爭農地及興建中農舍之鄰人林○沛、土木承包商吳○順、及設計系爭農舍之建築師陳○男。有經彼三人簽名之履勘紀錄可考。林○沛部分之紀錄記載為：「林○沛（鄰居）（亦為沙副主委建造農舍受託就近照顧之受託人）」，「說明(1)姜○英購買農地後，係均按圖施工，目前不合規定之圍牆已拆除。(2)原先地板上石片亦已拆除。(3)受託人林先生表示，其係公務員退休，所以可幫忙照顧農舍，沙副主委目前於該農舍有居住事實（幾乎是每星期五晚上就來住，至星期日才離開）」。吳○順部分記載為：「（吳○順）沙副主委委託包商施作，承包商工地負責人吳○順說本案有簽約，簽約書將另提供本院，其匯款紀錄亦可提供（匯至承包商帳戶）」。陳○男部分記載為：「（陳○男）沙副主委委託陳○男建築師設計，而設計完畢後，係由沙副主委確認定案。另原來4平方公尺鐵皮農舍因颱風吹倒滅失。」參以被付懲戒人自承簽約時伊有在場。被付懲戒人於監察院詢問時稱興建農舍大約花費新臺幣（下同）1,300萬元，資金部分係全家共用，共同支付價款。依上開建築師陳○男之說法，設計圖既由被付懲戒人確認定案；與興建承包商簽約時，被付懲戒人亦到場參與；且總興建費用約1,300萬元，金額非小，依一般家庭同財共居之情況，被付懲戒人必會與其配偶討論後，始做決定；反之，其配偶亦必會與被付懲戒人討論後，始告知相關人員如何施作，例如庭院造景、興建圍牆等，始符合一般常情。堪認系爭農地興建農舍過程，被付懲戒人係與其配偶共同決定。被付懲戒人辯稱其非系爭農地之所有權人，有關建造農舍及農業設施與農業利用等事，被付懲戒人均未參與其中云云，尚無可採。至被付懲戒人另舉若認其就系爭農地興建農舍、庭院造景過程，需負違法責任，則一般公務員之家人，若有違反該公務員所屬機關主管業務之法令，該公務員即違反公務員服務法云云，其所舉例，與本案情節不同，可謂引喻失義。自無可採。

(四)被付懲戒人與其配偶未依原申請農業用地作農業設施使用，經宜蘭縣政府核發同意書之內容施作設施，而在系爭農地上擅自變更農路位置、縮小蓄水池尺寸、鋪設地磚、在曬場上方加蓋頂蓋、在資材室內隔間及增設廁所，且擅自擴大填土、種植景觀樹木、庭園造景，又未申請建造執照而興建圍牆，致實際供農業使用之面積，僅占系爭農地面積四分之一到三分之一，未達系爭土地面積之百分之六十（依規定農舍加經同意使用之農業設施面積不得逾系爭農地面積之百分之四十）；其行為，就系爭農地之使用，已明顯違反農發條例及區域計畫法農地應做農業使用之規定，其興建圍牆之行為，並違反建築法第28條、第25條第1項規定，已堪認定。

三、過失行為亦應受懲戒

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。」，第2條規定：「公務員有下列各款情事之一，有懲戒之必要者，應受懲戒：一、違法執行職務、怠於執行職務或其他失職行為。二、非執行職務之違法行為，致嚴重損害政府之信譽。」，是公務員有違法行為，縱非出於故意，而屬過失，且與其執行職務無關，若其行為嚴重損害政府之信譽，依第2條第2款規定，亦應受懲戒。

四、被付懲戒人有重大過失

按任何法律一經頒布施行，人民即有遵守之義務，不得以不知法律而解免其守法義務。被付懲戒人自88年7月1日起至97年6月23日止，擔任農委會漁業署副署長，其後至103年12月30日並擔任漁業署署長；依農委會105年7月25日農水保字第1050718364號復本會函，說明二記載「查農業發展條例於89年修正公布時雖無函送本會漁業署之記錄，惟本會針對當時修正案已辦理刊登本會公報及發布相關新聞稿，又同年1月20日即展開相關子法規增修訂作業亦函知漁業署該條例修正資訊，並請該署協助研修相關子法規。」，說明三記載「次查申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法自92年12月15日訂定，歷經4次修正，均函送本會漁業署有案」，說明四記載「另農業用地興建農舍辦法係由內政部及本會會銜發布，法制作業均由內政部主政，且因農舍審查、執行之權責機關為縣市政府，爰自90年4月26日訂定，歷經4次修正，除92年修正第3條條文時曾由本會函轉所屬各機關外，均未曾另行函送本會漁業署」。即89年農業發展條例修正後迄101年12月14日系爭農舍取得使用執照，被付懲戒人均已擔任漁業署副署長，97年6月24日起並任署長，理應知悉農委會對農地使用有管制規定，縱不知各項管制規定之詳細內容，於實際購買農地欲興建農舍使用時，應查明其規範，再委託他人施作，被付懲戒人不此之圖，任意委由他人施作，致違反農地農用之相關管制法規及建築法之規定。以其配偶取得系爭農地欲建造農舍時，被付懲戒人已身為農委會所屬機關漁業署首長之地位，自有重大過失。

五、被付懲戒人雖非系爭農地之所有人，但係共同設置農舍、農業資材室、圍牆、擴大填土、種植景觀樹木、庭園造景、曬場上方加蓋頂蓋、鋪設地磚等設施之行為人及農地之使用人，自得為系爭農地未作農業使用之共同違反土地使用管制之違規行為人，即共同違反行政法上義務之行為人。核其所為，除違反農業發展條例、區域計畫法有關農地農用之規定，及建築法非經申請取得執照不得建造建築物之規定外，並有違公務員服務法第5條公務員應謹慎之規定。被付懲戒人所為屬非執行職務之違法行為，其為農委會所屬機關之首長，其後並經擢升為農委會副主委，而違反農委會所主管農地農用法規及建築法之規定，雖其任農委會副主委之職掌項目主要為漁業、國際處及林業，農地企劃利用非其職掌之項目，惟一般人民並不知機關內部職務如何劃分，只知某人是某機關之高階人員，被付懲戒人所為會使人民認為農委會副主委於漁業署長任內，違反農委會所主管農地農用法規，自對政府信譽會造成重大損害，並有予以懲戒之必要。審酌被付懲戒人於宜蘭縣政府104年10月2日府農務字第1040163767號函知其配偶，系爭農地未符合農業使用之認定，且農業設施未依原核定計畫使用，限於104年11月1日恢復原核定計畫使用，宜蘭縣政府並於104年11月6日通知被付懲戒人之配偶，系爭農地上之圍牆屬違章建築，應勒令停工後，雖未及於期限內將系爭農地恢復為原核定計畫之農業使用，惟被付懲戒人稱其已花費1百多萬元將之前花2、3百萬元施作的東西打掉，都變回農地，並重新申請取得農業用地作農業設施容許使用同意書，除有宜蘭縣政府105年3月10日府農務字第1040201647號農業用地作農業設施容許使用同意書、宜蘭縣員山鄉公所105年3月14日員鄉農字第1050003408號農業用地作農業使用證明書在卷可稽，並有系爭房地現況之照片6幀可考，足認被付懲戒人行為後態度良好。爰併審酌公務員懲戒法第10條所定其他各款事項等一切情狀，判決如主文所示之懲戒處分。

六、移送意旨另以被付懲戒人未申請拆除執照，擅自拆除系爭農地上原有4平方公尺農舍，亦違反建築法第25條之規定云云。查監察院履勘現場時，建築師陳○男即稱：原來4平方公尺鐵皮農舍因颱風吹倒滅失。被付懲戒人於監察院詢問時，亦稱原有農舍係颱風來時滅失。興建系爭農舍之承攬人吳○順於本會作證時稱：「他們蓋的是增建，是接著那一間4平方公尺農舍蓋的，我蓋好之後，好像有碰到大颱風，後來鐵皮屋就被吹掉了。」，此外本會查無其他證據足以證明該4平方公尺農舍係由被付懲戒人所拆除。此部分既屬不能證明，爰不併予懲戒，附此敘明。

據上論結，被付懲戒人沙志一所為，有公務員懲戒法第2條第2款情事，並有懲戒之必要，應受懲戒，爰依公務員懲戒法第46條第1項前段、第55條、第9條第1項第9款，判決如主文。

中華民國105年10月4日