

解釋憲法聲請書

確定終局裁判案號：內政部台內訴字第 1040060487 號訴願決定書。

臺中高等行政法院 104 年度訴字第 318 號判決。

最高行政法院 105 年度判字第 493 號判決。

聲請人 洪振剛

為確定終局裁判所適用之法律或命令有牴觸憲法之疑義，聲請解釋憲法事：

壹、聲請解釋憲法之目的

1. 釋憲聲請人於民國（下同）104 年 3 月 19 日，因製作之不動產鑑定報告書記載有事務所設立地址以外之其他通訊地址（台南市○區○○段○○號○樓之○），及漏未核蓋聲請人之印文，經臺中市政府以府授地價一字第 104 號函附 104 年度估懲字第 2 號懲戒決定書，依不動產估價師法第 9 條第 2 項、第 19 條第 1 項、第 2 項、第 36 條第 1 款、第 2 款，處聲請人警告及申誡各一次。
2. 案經聲請人訴願、臺中高等行政法院 104 年度訴字第 318 號判決及最高行政法院 105 年度判字第 493 號判決駁回確定。
3. 上開裁判所援引之不動產估價師法第 9 條第 2 項、第 36 條第 1 款規定，事務所以一處為限，不得設立分事務所，違反者處以警告或申誡。已對不動產估價師執行職業自由形成不必要之限制，有違憲法第 23 條比例原

則，與憲法第 15 條保障工作權之意旨相牴觸。茲依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款及第 8 條第 1 項之規定，聲請解釋憲法。

貳、疑義或爭議之性質與經過及涉及之憲法條文

一、按司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定：

「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：二、人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者。」

二、華聲企業發展鑑定顧問有限公司原從事土地或地上物之查估，及工廠機械設備拆卸、遷移工程，設有分公司址設台南市○區○○段○○號○樓之○。後不動產估價師法實施後，釋憲聲請人依法設立華聲科技不動產估價師聯合事務所，專職由經不動產估價師考試及格及領有不動產估價師證書之聲請人，充任不動產估價師，址設臺中市○區○○路○段○○號○樓之○號。聲請人經臺南地方法院以 103 年 6 月 18 日崑民水 102 年度訴字第 366 號函，受委託辦理坐落台南市○○區○○段○○地號不動產估價之鑑定。因該案製作之不動產鑑定報告書記載有前揭華聲企業發展鑑定顧問有限公司之通訊地址，及漏未核蓋聲請人之印文，經臺中市政府以府授地價一字第 104 號函附 104 年度估懲字第 2 號懲戒決定書，分別依不動產估價師法第 9 條第 2 項、第 36 條第 1 款；第 19 條第 1 項、第 2 項、第 36 條第 2 款，各處聲請人警告及申誡一次（附件 1）。

三、聲請人因不服，已依法提起訴願，經內政部以 104 年 8 月 28 日台內訴字第 1040060487 號訴願決定書決定訴願駁回（附件 2）。嗣再依法提起行政訴訟，經臺中高等行政法院 104 年度訴字第 318 號判決原告之訴駁回（附件 3）；復依法上訴，經最高行政法院 105 年度判字第 493 號判決上訴駁回（附件 4），本案現告確定。

四、臺中高等行政法院 104 年度訴字第 318 號判決原告之訴駁回之主要理由，係援引不動產估價師法第 9 條第 2 項、第 36 條第 1 款規定，認定不動產估價師開業設立事務所應以 1 處為限，不得設立分事務所，乃係以不動產估價師執行業務，並未限制其執行業務區域，且為利管理，故有此限制。亦可作為不動產估價師應加入何處公會及遵守該公會執業行為之依據，並藉此規範其執行業務疏失時責任歸屬之管轄機關。並以：「

（一）原告在前揭內政部 102 年 12 月 4 日臺內地字第 1020358874 號函釋發布前、後，確實在登記之事務所以外處所設立據點作為營業處所，接受民眾及法院委託，並指示該據點之相關人員會同或單獨辦理與不動產估價相關之業務，雖無設立分事務所之名，但行設立分事務所之實，是被告認定原告違反不動產估價師法第 9 條第 2 項規定，尚非無據。

（二）原告既係指示上開據點之相關人員會同或單獨辦理與不動產估價相關之業務，包括受理委託、客戶來源、聯絡、資料蒐集、調查及不動產所在位置等，均與該分事務所之地理位置產生一定之聯繫關係，當不論原告是否親自為之，皆不影響其在該分事務所辦理事務之客觀事實。因此，原告上開有關華聲企業發展鑑定顧問有限公

司之員工，僅是擔任助手協助原告發送文件、收集資料、裝訂成冊，均不涉及不動產價值決定之核心事項，且均係接受原告之一時性工作指派，於原告指揮監督下完成，並由原告就其結果審查檢閱，本質上與原告自行完成行為無異等主張，及前揭證人有利於原告之證詞部分，或與事實不符，或純係其主觀認知，或屬迴護偏頗之詞，俱難憑採。」

- 五、最高行政法院 105 年度判字第 493 號判決上訴駁回之主要理由，亦援引不動產估價師法第 9 條第 2 項、第 36 條第 1 款規定，並補充認定：「不動產估價師法第 9 條前開規定，立法者應係明文禁止不動產估價師於所設立之事務所以外之地點執行業務，是不動產估價師於事務所以外地點為業務之實際執行，不問是否以分事務所之名稱對外為之，均不影響要件之合致；依其文義，亦難將之解為僅限於由第三人借牌，而非由不動產估價師本人執行業務之情形，有其適用。」
- 六、本案關於不動產估價師法第 9 條第 2 項、第 36 條第 1 款，不得設立分事務所，違反者處以警告或申誡之規定，對不動產估價師執行職業自由形成不必要之限制，有違反憲法第 23 條比例原則，使人民於憲法第 15 條保障之工作權，遭受不法侵害，經聲請人依法定程序提起訴訟，已經最高行政法院判決駁回，對於該確定終局裁判所適用之法律或命令發生應有牴觸憲法之疑義。為此，請聲 鈞院解釋憲法。

參、系爭規定侵害聲請人之工作權

- (一) 憲法第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」職業自由為人民充實生活內涵及自我發展人格所必要，不因職業之性質而有差異，均應受憲法第十五條工作權所保障。
- (二) 不動產估價師法第 9 條、第 36 條第 1 項規定：「不動產估價師開業，應設立不動產估價師事務所執行業務，或由二個以上估價師組織聯合事務所，共同執行業務。前項事務所，以一處為限，不得設立分事務所。」、「不動產估價師違反本法規定者，依下列規定懲戒之：一、違反第九條第二項、第十條至第十二條或第十五條規定情事之一者，應予警告或申誡。」明文不得設立分事務所，違反者應予警告或申誡，限制不動產估價師執行業務以一處為限。已屬限制人民職業之方法、時間、地點、對象或內容等執行職業之自由，顯有侵害人民於憲法第 15 條保障之工作權。

肆、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

- 一、不動產估價師法第 9 條第 2 項、第 36 條第 1 款，關於執業處所以一處為限之合憲性，應以較嚴格之審查標準：
- (一) 憲法第 15 條規定之工作權，內涵包括人民選擇職業之自由。人民之職業與公共福祉有密切關係，故對於從事一定職業應具備之資格或其他要件，於符合憲法第二十三條規定之限度內，得以法律或法律明確授權之命令加以限制（司法院大法官釋字第 404 號、第 510 號解釋參照）。然對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。關於從事職業之方法、

時間、地點、對象或內容等執行職業之自由，立法者為公共利益之必要，即非不得予以適當之限制。至人民選擇職業應具備之主觀條件，例如知識能力、年齡、體能、道德標準等，立法者若欲加以規範，則須有較諸執行職業自由之限制，更為重要之公共利益存在，且屬必要時，方得為適當之限制（司法院大法官釋字第70二號解釋參照）。

- (二) 惟對於職業選擇自由之客觀限制，則係由於地區之需求、國家壟斷性等外界客觀因素影響，已非單純對於執行職業自由之限制，則其立法目的須在追求特別重要之公共利益且有必要者，方能符合憲法第二十三條比例原則之要求（參考資料1）。
- (三) 不動產估價師法第9條第2項、第36條第1款規定，明文不得設立分事務所，違反者處以警告或申誡之處分，限制不動產估價師執行業務以一處為限，已非單純對於執行職業自由之限制，而係對於職業選擇自由之客觀限制。此種對從事特定職業之條件限制，非個人努力所可達成，應以保護特別重要之公共利益始得為之。則其立法目的須在追求特別重要之公共利益，方能符合憲法第二十三條比例原則之要求。

二、不動產估價師法第9條第2項、第36條第1款之規定，違反憲法第23條比例原則：

- (一) 按憲法第23條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」
- (二) 系爭規定立法目的欠缺正當性：

不動產估價師第 9 條第 2 項規定之立法理由記載：「不動產估價師執行業務，不限制其執行業務區域，為利管理，於第二項明定不得設立分事務所，以避免借照執業。」是該法規範目的顯係為行政機關圖查核之便宜管理考量。亦即其目的非在促進或維繫現有之不動產估價秩序，係為減輕行政機關查核義務或鬆綁其管理責任，顯非為排除人民有害於社會行為之維護社會秩序目的，或實現多數人民基本權之促進公共利益目的，亦未追求特別重要之公共利益。其限制執業處所於一處，顯然欠缺目的正當性。

(三) 欠缺手段之必要性：

1. 所謂必要性原則，係於為了達成公益之目的，而有兩個以上符合適合性原則之措施可以選擇時，須選擇對人民利益侵害最小的措施。亦即採取措施有選擇可能性時，應選擇對人民基本權侵害最小的手段。
2. 黃榮茂大法官於釋字 711 號解釋之協同意見書記載：「關於基本權利，該條採原則得限制，例外才許可的規定模式。該模式不符合人生而自由之基本權利的設定。符合之規定模式為：藥師固應親自執行業務。但得自由擇定一處或多處為其執業處所。由於一個人不可能同時在不同之處所出現，所以為防止藥師不在登記領照執業之處所，親自執業，而由他人執業，可以規定藥師在一個處所執行業務時，應以電腦連線通報其正在執行業務之處所，並在其電腦檔案內依時序紀錄事後可供稽核之服務內容。如有進一步加以限制之必要，應具體規定其例外加以限制之項目。在這種情形，如果擔心購買方之個人隱私資料外洩，應在其稽核方法尋求解決方案。例如由

機器人負責依規定比對，是否有在不同處所同時出現之異常。」

3. 不動產估價師第 9 條第 2 項、第 36 條第 1 款規定，明文不得設立分事務所，限制不動產估價師執行業務以一處為限。惟不動產乃坐落土地之上，非得自由搬遷，故實際執行業務場所，遷就於不動產坐落地點，不僅需親赴不動產所在地現場勘估，更需實地探訪當地房地供需、環境變遷、人口、居民習性、公共與公用設施、交通運輸、所得水準、產業結構、金融市場、不動產經營利潤、土地規劃、管制與使用現況、災變、未來發展趨勢等資料，實質執行業務地點往往位於事務所以外之地點，需高度配合不動產所在位置移動，應有機動性於各地區設立事務所之必要，方得彈性有效運用不動產估價專業知識之可能。否則不動產估價師執行業務時需限於事務所，且又不得設立分事務所，則遇有座落於事務所設置處以外之其他區域之不動產時，需南北或東西奔波，宥於現實考量，等同無法於其他區域執行職務。
4. 又於業務量較低之偏遠地區，難求得當地估價師，顯有尋求外地估價師支援，並不違反前揭立法目的，實無限制之必要。
5. 再不動產估價師親自執行業務，而未違反前揭禁止借牌之立法目的情形下，或於有重大公益或緊急情況之需要時，一律禁止不動產估價師於其他處所執行業務，未設必要合理之例外規定，已對不動產估價師執行職業自由形成不必要之限制。
6. 是若欲若實禁止借牌之立法目的，應係以其他替代手段而落實不動產估價師親自執行業務，而非明文不得設立

分事務所，限制不動產估價師執行業務以一處為限，其規定顯欠缺必要性。

(四) 系爭規定一經違反即應予警告或申誡，經三次申誡即會受停業或除名之處分，侵害人民工作權嚴重且與立法目的顯然失衡：

1. 不動產估價師第 9 條第 2 項、第 36 條第 1 款規定，一經違反即應予警告或申誡，未斟酌不動產估價師是否確實有為立法目的禁止借牌之行為，其行為是否對於民眾財產權及金融市場秩序等影響是否甚鉅，其違反之因素是否直接影響不動產估定價格結果；其行為可歸責程度之輕重，是否確實為專業職能之欠缺；其道德操守是否純正，及因而影響職業紀律之大小；及個別案件中特殊性而是否有無法遵照辦理之現實困難。且未課有先行告知改善之通知或輔導，皆一有違反情形即一律處以應懲戒之處分，顯然並非維護整飭專業紀律，以維護其執業形象所必要，而非達成規範目的之影響最輕微之手段，侵害私益嚴重且與立法目的顯然失衡。
2. 又參酌醫師法第 25 條第 1 項規定：「醫師有下列情事之一者，由醫師公會或主管機關移付懲戒：一、業務上重大或重複發生過失行為。」、會計師法第 61 條規定：「會計師有下列情事之一者，應付懲戒：二、逃漏或幫助、教唆他人逃漏稅捐，經稅捐稽徵機關處分有案，情節重大。三、對財務報告或營利事業所得稅相關申報之簽證發生錯誤或疏漏，情節重大。四、違反其他有關法令，受有行政處分，情節重大，足以影響會計師信譽。五、違背會計師公會章程之規定，情節重大。六、其他違反本法規定，情節重大。」、律師法第 39 條規定：「律師有

左列情事之一者，應付懲戒：三、有違背律師倫理規範或律師公會章程之行為，情節重大者。」同為專門職業技術人員之會計師、醫師、律師，其懲戒均採「情節重大」或「重大過失」為標準，未如不動產估價師法一有違反，不分輕重，即構成懲戒事由，其輕重顯然失衡。

3. 再不動產估價師法第 35 條第 2 項復規定：「經申誠處分三次者，應另予停止執行業務之處分；受停止執行業務處分累計滿三年者，應予除名。」是懲戒處分將生停止執行業務或除名之法律效果，嚴重剝奪人民之工作權，顯非維護整飭專業紀律，以維護其執業形象所必要，而非達成規範目的之影響最輕微之手段。

三、確定終局裁判案號及所援用之法律或命令，表列如下：

確定終局判決（裁定）案號	臺中高等行政法院 104 年度訴字第 318 號判決。 最高行政法院 105 年度判字第 493 號判決。
所適用之法律（命令）之名稱、條文及其內容	89 年 9 月 19 日制定公布(或修正施行)不動產估價師法第 9 條第 2 項、第 36 條第 1 款 「前項事務所，以一處為限，不得設立分事務所。」；「不動產估價師違反本法規定者，依下列規定懲戒之：一、違反第九條第二項、第十條至第十二條或第十五條規定情事之一者，應予警告或申誠。」

四、所附關係文件之名稱及件數。

附件 1：臺中市政府以府授地價一字第 104 號函附 104 年度
估懲字第 2 號懲戒決定書。

附件 2：內政部台內訴字第 1040060487 號訴願決定書。

附件 3：臺中高等行政法院 104 年度訴字第 318 號判決。

附件 4：最高行政法院 105 年度判字第 493 號判決。

參考資料 1：許育典著/憲法、工作權功能建構的保護法益（第
294 頁至第 296 頁）

此 致

司 法 院

中 華 民 國 106 年 2 月 8 日

聲請人 洪振剛

