

公法判解

不動產估價師設分事務所案

司法院大法官解釋第809號

【實務選擇題】

人民之工作權受憲法保障，下列關於工作權之敘述，何者正確？

- (A) 憲法第15條工作權保障內涵不包含職業自由
- (B) 法律對工作權之限制，其憲法容許性之寬嚴標準都相同
- (C) 針對各類專門職業人員執業之方法、時間及地點而為限制，必須具有憲法上目的正當性
- (D) 專門職業人員執業資格、方式或執業場所之限制，應由立法機關以法律明定，不得授權行政機關發布命令規範之

答案：(C)

【裁判要旨】

不動產估價品質之良窳，影響交易安全及社會經濟至鉅。不動產估價師受委託人之委託，辦理土地、建築改良物、農作改良物及其權利之估價業務（不動產估價師法第14條第1項規定參照）。舉凡法院有關不動產之鑑定估價業務及拍賣不動產之底價評估、公開發行公司取得或處分資產之價值評估、金融機構貸款及有關資產徵信估價、聯合開發權益分配評估或土地徵收補償市價查估等業務，均有賴不動產估價師辦理。而鑑估標的價格之決定係不動產估價師執行業務之核心，估定價格所形成過程則具體呈現於估價報告書（不動產估價技術規則第5條、第8條及第13條至第16條規定參照），則基於專門職業人員執行業務所具之專屬不可替代性，應親自執行並對其服務親負其責之特質，不動產估價作業中，與鑑估標的價格之決定及估價報告書之製作有密切相關部分，均應由不動產估價師親自執行，以確保不動產估價品質。系爭規定考量不動產估價師之執行業務並無地區之限制，為使不動產估價師之管理事權統一，並使估價師從事估價業務之權責與名實相符，乃禁止不動產估價師設立分事務所，限制其等僅於一處設立事務所，以利管理並避

免借照執業（立法院公報第89卷第51期院會紀錄第62頁參照），從而維護不動產估價品質，以保障委託人財產權益及不動產交易安全，並穩定金融市場秩序，其目的係追求公共利益，洵屬正當。

不動產估價師法為確保不動產估價品質，就不動產估價師如何進行不動產估價業務之執業方式多有限制。系爭規定明定不動產估價師僅能於一處開業設立事務所，使主管機關檢查不動產估價師業務之管理事權統一，得更有效進行不動產估價師是否依法執行業務之檢查（不動產估價師法第2條、第10條、第21條規定及不動產估價師業務檢查作業要點參照）。再者，不動產估價作業須勘估標的狀態，其估價所需專業知識通常與估價標的所在之人文民情有密切關係（不動產估價技術規則第3條及第4條規定參照），不動產估價師設立分事務所，雖可能更便利其業務之執行，惟難免增加其為執行估價業務之便宜，而將受託之業務違法交由他人執行之誘因，系爭規定禁止不動產估價師設立分事務所所有助於減少上開誘因，是就避免不動產估價師未親自執行估價業務等違規行為而言，亦難謂無預防之效。至系爭規定雖限制不動產估價師僅能設置單一事務所，然依不動產估價師法第9條之立法意旨，係一處開業，全國執業，其執業區域本無限制（立法院公報第89卷第51期院會紀錄第62頁第9條立法說明參照），自不存在於有重大公益或緊急情況之需要時，應例外允許不動產估價師於事務所以外之其他處所，執行不動產估價業務之問題，與本院釋字第711號解釋之情形尚屬有間。

綜上，系爭規定所採手段與目的之達成間具有合理關聯，尚未牴觸憲法第23條比例原則，與憲法第15條保障人民工作權之意旨尚無違背。

【爭點說明】

本解釋，並非完全的合憲宣告，而是警告性宣示。本解釋特別指出：「不動產估價師一處開業全國執業既為立法之意旨，則立法者即應注意1.衡酌不動產估價師行業之發展及社會大眾對不動產估價師專業信任度之提升，並2.參酌其他專門職業人員關於事務所與分事務所設立規定之沿革等因素，就系爭規定適時檢討，併此指明。」詳言之：

一、立法當時的背景因素業有調整，不動產估價師行業的發展已趨專業化

誠如中華民國不動產估價師公會全國聯合會109年10月16日109估全聯字第134號復本院函所示：「一、查不動產估價師法第9條第2項禁止不動產估價師設立分事務所執行業務之立法理由確為禁止無照估價師借牌營業，此舉於

不動產估價師立法初期與鑑定公司同時存在之落日期間，有其必要，惟不動產估價師事務所限制設立一處，而執行業務範圍可及全國，對業務執行的方便性，實有檢討之處，且分事務所之設立，雖法有禁止，但實質上透過附設公司型態、辦事處、據點等方式實質執行，亦有認定之困難。本會認為不動產估價師就其出具不動產報告書簽名蓋章即應負全部責任，委託及作業過程假手他人或僅能言“代工”部分工作，借牌認定有舉證困難之處，且目前各地方主管機關均會對轄區範圍之不動產估價師事務所進行業務檢查，借牌情事應漸減少，以不動產估價師法第9條第2項之條文透過禁止設立分事務所避免借牌之情事，恐非適當規定。二、不動產估價師法立法迄今20年，各級機關團體及民眾對不動產估價師專業服務需求漸增，受託估價標的非位於事務所設立區域者為常有之事」。亦即，立法初時，為避免無照估價師借牌營業的情形發生，系爭規定或有其必要性，惟系爭規定自89年10月4日制定公布施行至今已逾20年，以人言之，都已長大成年了！89年立法當時所考慮的背景因素，如不復存在，20年後時空轉變，不動產估價師公會如已能發揮自治自律的功能，不動產估價師專門職業已趨專業化，系爭規定還有存在的必要嗎？

二、社會大眾對不動產估價師專業信任度的提升

誠如內政部舉行說明會所提供書面資料所示：「按不動產估價師乃經不動產估價師考試及格，具高度技術之專門職業人員，其依法出具之估價報告書，普遍應用於金融機關擔保品價值評估、法院不動產拍賣底價訂定、公開發行公司不動產取得或處分價值評估、不動產證券化價值評估、都市更新權利價值評估、聯合開發權益分配評估等多種用途」等語，顯然可見，不動產估價的專業需求，愈來愈多，社會大眾對不動產估價師專業信任，也愈來愈高，不動產估價師需要更多「熟悉標的所在人文民情」的輔助人力，以協助蒐集、調查、比較、分析及歸納，設立分事務所的必要性愈來愈強，系爭規定是否仍有維持的必要？

三、專門職業人員關於事務所與分事務所設立規定的沿革

同為專門職業人員且為法院民事執行處不動產鑑定人的建築師，其建築師法第6條於98年12月30日修正公布時，基於「既以全國為執行區域，設立分事務所之管制規定已無必要，爰予以刪除」而取消設立分事務所的管制規定，即是否設立分事務所，完全尊重建築師本人的意願。

如附表一所示，同為專門職業人員的律師，亦無禁止設立分事務所的規

定，完全尊重律師本人經營業務的考量。

誠如中華民國不動產估價師公會全國聯合會前揭函所示：「若業務執行所生之各項工作，均僅限於事務所處所內為之，營業成本勢必大幅增加，實務上迭生困擾，加上證照取得人數漸增，原有無照之估價人員，或擬從事估價行業之新進人員，實務常態多為於不動產估價師事務所內擔任進行相關資料之蒐集等估價助理性質工作，此等人員係受不動產估價師之指導監督。因此本條項（指系爭規定）限制分事務所之成立，反而導致經營成本大幅提高，實務上並未如其立法理由所期。」益加證明系爭規定禁止設立分事務所的不合理。是以本解釋乃為警告性宣示，希望有關機關能注意參酌同為專門職業人員關於事務所與分事務所設立規定的沿革（從政府管制設立分事務所，開放到政府不管制的沿革發展趨勢），適時檢討系爭規定有關禁止設立分事務所的管制規定。

【相關法條】

憲法第15、23條

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！