

刊登於台灣法學雜誌第 306 期，2016 年 10 月，第 125-134 頁。

## 土地法實務導讀

陳立夫

政治大學地政學系教授

本期土地法實務見解導讀，就 105 年 9 月之土地法相關裁判中，選錄富參考研究價值之最高行政法院判決 2 則，簡要解說其內容重點：

一、**最高行政法院 105 年度判字第 479 號判決**，係關於申請區域計畫法上開發許可爭議之事件。本件事實為：上訴人為社區開發，依區域計畫法第 15 條之 1 及非都市使用管制規則第 11 條規定，申請開發許可（非都市土地使用分區變更案經被上訴人（內政部）之區域計畫委員會審查決議：「……依區域計畫法相關規定，申請開發之案件需經區域計畫委員會依區域計畫、非都市土地開發審議作業規範等相關規定，審認符合區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項各款條件始得於衡量、審酌該基地開發所涉公私利益後予以許可，如其中 1 款未獲審認符合，即不得予以許可。本案經審認……基地區位經衡量審酌基地周邊土地利用情形與都市發展所涉事項，既非屬國土利用合理適當地區，亦未符非都市土地以依既有編定種類管制其使用為原則例外許可開發之意旨，以及該地區存有不確定之自然環境變遷風險，依法應不予許可。」是以被上訴人不予許可。上訴人不服，提起訴願遭決定駁回，遂提起行政訴訟，嗣經台北高等行政法院 104 年度訴字第 1097 號判決駁回，上訴人爰提起上訴。

依區域計畫法第 15 條之 1 規定：「（第 1 項）區域計畫完成通盤檢討公告實施後，不屬第 11 條之非都市土地，符合非都市土地分區使用計畫者，得依左列規定，辦理分區變更：……二、為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣（市）政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。（第 2 項）區域計畫擬定機關為前項第二款計畫之許可前，應先將申請開發案提報各該區域計畫委員會審議之。」又【台灣法學雜誌第 306 期，2016 年 10 月，第 125 頁】同法第 15 條之 2 規定：「依前條第一項第二款規定申請開發之案件，經審議符合左列各款條件，得許可開發：一、於國土利用係屬適當而合理者。二、不違反中央、直轄市或縣（市）政府基於中央法規或地方自治法規所為之土地利用或環境保護計畫者。三、對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者。四、與水源供應、鄰近之交通設施、排水系統、電力、電信及垃圾處理等公共設施及公用設備服務能相互配合者。五、取得開發地區土地及建築物權利證明文件者。……。」

而本件判決爭點主要在於：被上訴人認定本申請案不符合區域計畫法第 15 條之 2

第 1 款「於國土利用係屬適當而合理者」之要件是否適法？有關於此，本件判決首先指出：所謂「於國土利用係屬適當而合理」，區域計畫法並未明文定義，參酌海埔地開發管理辦法第 9 條第 1 款「於國土利用係屬適當而合理」係援引日本「公有水面埋填法」第 4 條第 1 項第 1 款「於國土利用係屬適當而合理」之立法例，而日本法院見解對於上揭規定，認屬於利益衡量事項（廣島地方法院平成 21 年 10 月 1 日埋填執照禁止請求一案之判決可資參考）。再者，區域計畫法立法目的，在於促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利（區域計畫法第 1 條參照），足見其核心在於區位與公共利益之考量。因此，主管機關內政部之區域計畫委員會在審議非都市土地分區變更之區位適宜性時，關於有無符合「於國土利用係屬適當而合理者」之規定，應為利益衡量，必須就許可開發所帶來之公共利益是否遠大於不許可開發所維持區域土地完整之利益為衡量。此在私人在其私有土地為開發者亦然，亦即須就其開發之利益與不開發維持土地完整之利益為衡量。

按過往區域計畫主管機關所為區域計畫法上開發許可案件頗多，其引生之爭訟事件亦不在少數。而關於區域計畫法第 15 條第 1 項各款所定許可要件之正確意涵究竟為何？殊值闡釋、探討。本件判決援引最高行政法院 103 年度判字第 59 號判決（中部科學園區四期開發許可事件）見解，指出其要件中之「於國土利用係屬適當而合理者」，係源自日本公有水面埋填法規定，而其乃利益衡量事項。此見解值得肯認。惟應注意者是，其所述「為利益衡量，必須就許可開發所帶來之公共利益是否遠大於不許可開發所維持區域土地完整之利益為衡量」，以日本法之解釋言，實尚應包括考量開發許可所帶來之「不利益」（諸如：對環境之負面影響、私人基本權益之損失等）。

**二、最高行政法院 105 年度判字第 493 號判決**，係關於不動產估價師懲戒爭議之事件。本件事實為：上訴人經營之華○科技不動產估價師事務所受理台灣台南地方法院委託關於共有物分割事件之不動產估價，經民眾檢舉設立分事務所及未於估價報告書簽名，涉有違反不動產估價師法第 9 條第 2 項及第 19 條第 2 項規定。案經提送台中市不動產估價師懲戒委員會審議，經上訴人提出書面答【**台灣法學雜誌第 306 期，2016 年 10 月，第 126 頁**】辯及到場陳述意見後，以上訴人違反不動產估價師法第 9 條第 2 項及第 19 條第 2 項規定屬實，被上訴人（台中市政府）乃依同法第 36 條第 1 款及第 2 款規定，處上訴人警告及申誡各 1 次。上訴人不服，提起訴願，經訴願駁回，提起行政訴訟，亦經台中高等行政法院 104 年度訴字第 318 號判決駁回，遂提起本件上訴。

不動產估價師法第 9 條及第 19 條分別規定：「（第 1 項）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 2 個以上估價師組織聯合事務所，共同執行業務。（第 2 項）前項事務所，以 1 處為限，不得設立分事務所。」、「（第 1 項）不動產估價之作業程序、方法及估價時應遵行事項等技術規則，由中央主管機關定之。（第 2 項）不動產估價師受託辦理估價，應依前項技術規則及中央主管機關之規定製作估價報告書，於簽名

後交付委託人。……。」另同法第 36 條規定：「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 9 條第 2 項、第 10 條至第 12 條或第 15 條規定情事之一者，應予警告或申誡。二、違反第 18 條或第 19 條第 2 項規定情事之一者，應予申誡或停止執行業務。……。」而本件爭點主要在於：原處分以上訴人違反不動產估價師法第 9 條第 2 項、第 19 條第 2 項規定，依不動產估價師法第 36 條第 1、2 款規定予以警告、申誡各 1 次之懲戒，有無違反比例原則、重覆處罰禁止原則？上訴人主張不動產估價師法第 36 條、第 9 條及第 19 條之規定，應有牴觸憲法第 15 條、第 23 條疑慮，有無理由？

關於上述爭點，本件判決重點有二：（一）限制不動產估價師執行業務處所於一處，揆其立法目的，係為防止租借牌照執業之不法情事，核與不動產估價師法以不動產估價師係須具高度技術之專門職業人員，為確保其估價技術水準，以保障委託人權益之目的相符。從而，立法者衡量限制不動產估價師執行業務處所，對不動產估價師執行職業自由所生之影響，與防止不動產估價師租借牌照執業，所追求確保不動產估價師估價技術水準，以保障委託人權益所涉之公共利益，基於公共利益之考量，將不動產估價師執行業務處所限於一處，所採之限制手段尚屬必要，難謂與憲法第 23 條比例原則之要求有違。……不動產估價師執行之業務，與藥師執行之業務，性質並不相同，尚無如藥師有因重大公益或緊急情況下執行業務之情形，亦無執業場所及其規模之差異有彈性有效運用專業知識之需要。因此，尚難以藥師法第 11 條規定，未設必要合理之例外規定，經司法院釋字第 711 號解釋，認有違憲法第 23 條比例原則，並與憲法第 15 條保障工作權之意旨相牴觸，而推認不動產估價師法第 9 條第 2 項規定，未設必要合理之例外規定，亦牴觸憲法第 15 條、第 23 條規定。（二）不動產估價師法第 9 條第 2 項明定不得設立分事務所，係在避免借照執業；同法第 19 條第 2 項規定：不動產估價師受託辦理估價，應依前項技術規則及中央主管機關之規定製作估價報告書，於簽名後交付委託人，【台灣法學雜誌第 306 期，2016 年 10 月，第 127 頁】立法理由為：「……二、不動產估價師受委託辦理業務，應交付委託人不動產估價報告書，並應親自簽證，俾便估價成果發生錯誤等情事而致委託人權益受損時，得以追究其責任。」二者，規範目的不同，對不動產估價師違反前開行政法上義務所為之處罰，自係基於不同之制裁目的，不動產估價師如於設立之事務所外，接受委託執行業務，並於交付委託人不動產估價報告書上，未親自簽證，係以先後二行為違反行政法上義務，依行政罰法第 25 條規定，應對之分別處罰，並無行政罰法第 24 條第 1 項規定之適用。

按關於不動產估價師懲戒爭議事件之最高行政法院判決甚為罕見；是以，本件判決見解值得注目。

### 【裁判】105年度判字第479號最高行政法院判決



## 裁判簡旨：

區域計畫法所定開發許可要件之意涵

## 參考條文：

區域計畫法第 1 條、第 3 條、第 4 條、第 15 條之 1 至第 15 條之 4；非都市土地使用管制規則第 11 條、第 13 條；區域計畫法施行細則第 7 條；海埔地開發管理辦法第 9 條

## 關鍵詞：

區域計畫、非都市土地、非都市土地使用分區、開發許可、於國土利用係屬適當而合理、公共利益、利益衡量、不確定法律概念、判斷餘地

## 要旨

本院按：（一）區域計畫法第 1 條規定：「為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利，特制定本法。」第 3 條規定：「本法所稱區域計畫，係指基於地理、人口、資源、經濟活動等相互依賴及共同利益關係，而制定之區域發展計畫。」第 4 條規定：「區域計畫之主管機關：中央為內政部；直轄市為直轄市政府；縣（市）為縣（市）政府。各級主管機關為審議區域計畫，應設立區域計畫委員會；其組織由行政院定之。」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，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」第 15 條之 1 規定：「區域計畫完成通盤檢討公告實施後，不屬第 11 條之非都市土地，符合非都市土地分區使用計畫者，得依左列規定，辦理分區變更：一、政府為加強資源保育須檢討變更使用分區者，得由直轄市、縣（市）政府報經上級主管機關核定時，逕為辦理分區變更。二、為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣（市）政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。區域計畫擬定機關為前項第 2 款計畫之許可前，應先將申請開發案提報各該區域計畫委員會審議之。」第 15 條之 2 第 1 項規定：「依前【**台灣法學雜誌第 306 期，2016 年 10 月，第 128 頁**】條第 1 項第 2 款規定申請開發之案件，經審議符合左列各款條件，得許可開發：一、於國土利用係屬適當而合理者。二、不違反中央、直轄市或縣（市）政府基於中央法規或地方自治法規所為之土地利用或環境保護計畫者。三、對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者。四、與水源供應、鄰近之交通設施、排水

系統、電力、電信及垃圾處理等公共設施及公用設備服務能相互配合者。五、取得開發地區土地及建築物權利證明文件者。」所謂「於國土利用係屬適當而合理」，區域計畫法並未明文定義，參酌海埔地開發管理辦法第9條第1款「於國土利用係屬適當而合理」係援引日本「公有水面埋填法」第4條第1項第1款「於國土利用係屬適當而合理」之立法例，而日本法院見解對於上揭規定，認屬於利益衡量事項（廣島地方法院平成21年10月1日埋填執照禁止請求一案之判決可資參考）。再者，區域計畫法立法目的，在於促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利（區域計畫法第1條參照），足見其核心在於區位與公共利益之考量。因此，主管機關內政部之區域計畫委員會在審議非都市土地分區變更之區位適宜性時，關於有無符合「於國土利用係屬適當而合理者」之規定，應為利益衡量，必須就許可開發所帶來之公共利益是否遠大於不許可開發所維持區域土地完整之利益為衡量。此在私人在其私有土地為開發者亦然，亦即須就其開發之利益與不開發維持土地完整之利益為衡量。（二）按對於行政行為合法性審查之繁簡，繫於規範該行政行為相關法規密度的高低，如果法規嚴密，行政法院之審查即較強而有力；反之，如法規較為寬鬆或富含不確定法律概念，其審查強度即可能大幅減低。至於不確定法律概念，行政法院以審查為原則，惟對於計畫性政策之決定，則基於尊重其專業性及法律授權之專屬性，宜承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，而對其判斷採取較低之審查密度。（三）按法規之變動，於人民依法申請之案件，原則上固有從新從優原則之適用；惟就我國現行之土地使用規劃與管制體系而言，由上而下，原為國土綜合開發計畫（被上訴人於102年10月17日公告實施全國區域計畫），作為當前全國空間規劃及土地開發之最高指導原則，具有長期性、目標性及指導性的發展構想，其下有各區區域計畫及各部門長期發展計畫，由各部門主管機關擬定實施計畫據以推動，基於下位階計畫不得違反上位階計畫之原則，102年10月23日修正發布之區域計畫法施行細則第7條第2項規定：「區域計畫公告實施後，區域內之都市計畫及有關開發或建設事業計畫之內容與建設時序，應與區域計畫密切配合。原已發布實施之都市計畫不能配合者，該都市計畫應即通盤檢討變更。」即知區域計畫具有指導匡正有關開發建設發展之功能。本件被上訴人於85年8月22日公告實施「中一通」，於本件審議期間被上訴人除於99年6月15日公告實施「變更一通」外，又於102年10月17日公告實施「全【台灣法學雜誌第306期，2016年10月，第129頁】國區域計畫」，故被上訴人審查本案時，基於「中一通」之規定為審查，並根據「變更一通」及「全國區域計畫」新增之規定為審查，符合上開規定之意旨。上訴意旨主張被上訴人之審查違反中央法規標準法第18條從新從優原則之規定云云，核屬無據。原判決認本件被上訴人係以上訴人不符合區域計畫法第15條之2第1項第1款規定「於國土利用係屬適當而合理者」之要件而不予許可系爭開發案，而該規定迄今並未修正，自無上訴人所稱得依中央法規標準法第18條適用從新從優規定之情事

等語，理由雖有不同，但結論則無二致。(四)依「中一通」第六章第一節參、二、(一)2.「地質潛在災害敏感地」之定義，所謂「斷層」、「褶皺」、「崩塌地」或「地層岩性軟弱」僅為判斷是否導致該區域有潛在崩塌危險之例示規定，非謂所處區域未具備前述地質特性，即無導致崩塌危險。上訴意旨主張「坡度達到一定比例」且「地層受到斷層、褶皺、崩塌地等影響」二要件均屬必備之條件，二者缺一，即不能認屬地質潛在災害敏感地云云，不但忽略「或地層岩性軟弱」之例示規定，更未將其他可能「導致潛在崩塌危險」之因素考慮在內，核係對於「中一通」有關「地質潛在災害敏感地」定義之誤解。又台北市山坡地環境地質-台北市環境地質資料庫宣導手冊，雖僅係對一般民眾之宣導資料，但仍非無參考價值，原判決予以引用，尚難遽指為違法。又地調所 100 年 9 月 19 日經地工字第 10000054780 號函對於系爭基地地質之安全性及敏感性表示無意見、被上訴人區域計畫委員會第 346 次會議中地調所之意見雖表示侵蝕溝並不屬於地質災害之一，惟查地調所係基於地質法對於地質災害之定義所提供之意見，且僅係對於點狀之地質表示符合，惟本件被上訴人係基於「中一通」第六章土地分區使用與管制計畫中之規定，認定本件基地應屬「地質潛在災害敏感地」，且係就國土開發全面性所為之認定，兩者之法規基礎及考量面向均不相同，尚無上訴人所稱被上訴人無視中央地調所之認定意見之情事。原判決已就被上訴人何以認定系爭基地為「地質潛在災害敏感地」之依據及理由，分別闡述甚詳，並無上訴意旨所指不備理由之違法。(五)按區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項係規定「經審議符合左列各款條件，得許可開發」，而該項共有五款規定，自應同時符合全部五款之條件始得許可開發，此乃當然之解釋，是縱上訴人已符合第 2 款至第 5 款之條件，被上訴人最後仍可因不符合第 1 款之條件而作成不許可開發之決定。且五款中有涉及其他部會之權責者，例如第 3 款涉及環保署及農委會之權責，第 4 款涉及交通部及經濟部水利署之權責，必須會同各該主管部會表示意見，惟彙整意見最後作成是否許可開發之決定者係被上訴人，此並無違區域計畫法第 15 條之 2 立法理由三：涉及相關部會權責時，由相關部會審查，例如環境保護、自然保育等之意旨，準此，被上訴人雖認定系爭開發案符合區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 3 款規定，且系爭開發案業經環保署為「有條件通過環境影響評估審查」之審查結論，惟查【台灣法學雜誌第 306 期，2016 年 10 月，第 130 頁】區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 3 款規定重在環境保護、災害防止之妥適規劃，而同條項第 1 款則重在國土利用之合理適當，兩者規範之目的並不相同，是當災害防止已妥適規劃，惟因地質或坡度等天然條件欠佳，可以預見天然災害來臨時難以防止時，被上訴人仍得以主管機關之立場認本件國土利用未臻合理適當而予以拒絕開發。上訴意旨主張被上訴人既認定本件符合區域計畫法第 15 條之 2 第 1 項第 3 款規定，顯然被上訴人亦認定上訴人對於環境保護、自然保育及災害防止等，已經妥為規劃，何以仍會因環境災害等地質疑慮，致不符合該條項第 1 款「於國土利用係屬適當而合理者」之條件而不許可開發，顯使區域計畫法第 15 條之 2 其餘各款之規定形同具



文，更不符合該條之立法理由云云，核屬無據。(六)按山坡地保育利用條例施行細則第12條第1項附件「山坡地土地可利用限度分類標準」，係規定四級坡以下之山坡地為宜農牧地，並未規定其適宜興建住宅社區；又建築技術規則建築設計施工編第262條，係規定平均坡度超過30/100者，不得開發建築，惟並非規定平均坡度未達30/100者，一律准予建築，被上訴人仍有准駁判斷之餘地；至於非都市土地開發審議作業規範，係規定基地之平均坡度在30/100以下之土地面積佔全區總面積30/100以上，始符合開發之要件，但主管機關審議結果，並非一定准予開發；又依地調所地質敏感區查詢系統所示，系爭土地雖非位於地質敏感區，但僅表示系爭土地未禁止開發而已。原判決以是否屬於地形坡度平緩穩定區域，似不應以「平均坡度」作為判斷之標準，蓋若於高低落差極大之地區仍以平均坡度計算，則開發單位得輕易規避上開山坡地坡度之規定，經查本案坡度位於四級坡（平均坡度30-40%）以上面積約占13.26%、三級坡（平均坡度15-30%）約占56.96%，顯然多數面積位於較高之山坡地區，非屬地形坡度平緩穩定區域等語，經核並無違誤。上訴意旨主張上訴人於原審提出之證據資料，均足以證明系爭土地地質安全無虞，惟原判決僅模糊以「似不應以平均坡度作為判斷標準」，即掩蓋上訴人之具體主張舉證，復對於具體之判斷標準未予說明，亦未見原判決就「地形坡度平緩穩定」之認定標準依職權進行調查，顯非妥適云云，亦屬無據。(七)上訴人雖提出台灣省測量技師公會套繪報告書、台灣省都市計畫技師公會確認函，欲證明本件基地確實坐落於優先發展區，惟查該套繪圖雖可約略看出系爭基地似位於優先發展區，但由於比例尺太小，無法顯示具體位置及坐落細節，且系爭土地縱坐落優先發展區，但若有消極要件（例如系爭土地因不屬於地形坡度平緩穩定地區，其土地開發適宜性低……），仍不得列入優先發展區，故上訴人所提上開套繪報告書，並不具實質上之意義，原判決未予論列，尚無上訴意旨所指認定事實不憑證據之違法。(八)原判決已論明：觀之本件基地範圍周邊都市計畫住宅區供需關係，即顯示台中市已有住宅用地供過於求之情形，「中一通」於第三章發展現況與預測第一節貳、住宅現況一、住宅存【**台灣法學雜誌第306期，2016年10月，第131頁**】量，已指出中部區域住宅存量有供給超過需求情形，且基地鄰近區域分別已有烏日、大肚、台中港特定區、台中市、大坑等五大都市計畫，其中除大坑都市計畫外，其住宅面積使用率僅分別為53.90%、57.04%、39.17%及71.44%，亦有住宅用地供過於求之情形，又台中市103年11月、12月之「低度用電住宅」為9.67萬宅，顯示台中地區空屋率居高，房地產市場確實有供過於求之現象；本件基地周圍目前仍約有近10公頃之「丙種建築用地」尚未開發，若再准許上訴人於大肚山上開發，後續大肚山上之林相及生態將產生重大破壞，亦不符土地節約之綜合考量；又系爭開發案基地面積僅14公頃，規劃戶數93戶，居住人口僅約372人，其供需影響尚難及於整個廣大的中部區域；被上訴人認為准許系爭開發案對於整體國土利用而言，並非適當且合理，亦無違誤等語，足認原判決業已就系爭開發案對於國土之利用是否適當合理，從台中地區住宅

之供過於求、基於土地節約之綜合考量、及系爭開發案之戶數不多，敘明系爭開發案對於國土保安之公益影響甚鉅，而上訴人所能獲致開發之私益則有限，基於公益與私益之權衡，乃不予准許系爭開發案，經核業已詳述其判斷之依據及得心證之理由，並無上訴意旨所指判決理由完全摘自被上訴人於原審程序中之主張等情事，上訴意旨核無足採……。

## 【裁判】105年度判字第493號最高行政法院判決

### 裁判簡旨：

不動產估價師懲戒之爭議

### 參考條文：

不動產估價師法第9條、第14條、第19條、第36條、第37條；不動產估價技術規則第16條；行政罰法第24條、第25條；憲法第15條、第23條

### 關鍵詞：

不動產估價師、行政罰、懲戒罰、比例原則、工作權、職業自由

### 要旨

（一）按「（第1項）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2個以上估價師組織聯合事務所，共同執行業務。（第2項）前項事務所，以1處為限，不得設立分事務所。」「（第1項）不動產估價之作業程序、方法及估價時應遵行事項等技術規則，由中央主管機關定之。（第2項）不動產估價師受託辦理估價，應依前項技術規則及中央主管機關之規定製作估價報告書，於簽名後交付委託人。」「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9條第2項、第10條至第12條或第15條規定情事之一者，應予警告或申誡。二、違反第18條或第19條第2項規定情事之一者，應予申誡或停止執行業務。……」分別為不動產估價師法第9條、第19條第1項、第2項及同法第36條第1款、第2款所規定。以不動產估價師法第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【台灣法學雜誌第306期，2016年10月，第132頁】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。

（二）次按憲法第15條規定，人民之工作權應予保障，其內涵包括人民之職業自由。



法律若課予人民一定職業上應遵守之義務，即屬對該自由之限制。法律對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。關於從事工作之方法、時間、地點等執行職業自由，立法者為追求公共利益，對之所採之限制手段如屬必要，即難謂與憲法第 23 條比例原則之要求有悖。不動產估價師法第 9 條規定不動產估價師開業，應設立不動產估價師事務所，並以設立之事務所以 1 處為限，固屬對不動產估價師執行職業之方法、地點所為之限制；而不動產估價師執業之範圍為受委託辦理土地、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 項參照），又因不動產估價師執行業務，並不限制其執行業務區域，且該業務之執行，不因執業場所之不同，影響不動產估價師專業知識之可能。是以，限制不動產估價師執行業務處所於一處，揆其立法目的，係為防止租借牌照執業之不法情事（該條立法理由參照），核與不動產估價師法以不動產估價師係須具高度技術之專門職業人員，為確保其估價技術水準，以保障委託人權益之目的相符。從而，立法者衡量限制不動產估價師執行業務處所，對不動產估價師執行職業自由所生之影響，與防止不動產估價師租借牌照執業，所追求確保不動產估價師估價技術水準，以保障委託人權益所涉之公共利益，基於公共利益之考量，將不動產估價師執行業務處所限於一處，所採之限制手段尚屬必要，難謂與憲法第 23 條比例原則之要求有違。至司法院釋字第 711 號解釋，以藥師法第 11 條規定有違憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障工作權之意旨相牴觸，係因藥師法第 11 條規定將藥師執業處所限於一處，固有助於推行藥師專任之政策及防止租借牌照營業之不法情事等立法目的之達成。惟藥師依法本得執行各種不同之業務，社會對執行不同業務藥師之期待因而有所不同，且因執業場所及其規模之差異而應有彈性有效運用藥師專業知識之可能。又於醫療義診，或於缺乏藥師之偏遠地區或災區，配合巡迴醫療工作及至安養機構提供藥事諮詢服務等活動，由執業之藥師前往支援，並不違反上揭立法目的，實無限制之必要，該號解釋乃認藥師法第 11 條規定，未就藥師於不違反該條立法目的之情形下，或於有重大公益或緊急情況之需要時，設必要合理之例外規定，已對藥師執行職業自由形成不必要之限制。惟不動產估價師執行之業務，與藥師執行之業務，性質並不相同，尚無如藥師有因重大公益或緊急情況下執行業務之情形，亦無執業場所及其規模之差異有彈性有效運用專業知識之需要。因此，尚難以藥師法第 11 條規定，未設必要合理之例外規定，經司法院釋字第 711 號解釋，認有違憲法第 23 條比例原則，並與憲法第 15 條保障工作權之意旨相牴觸，而推認不動產估價【台灣法學雜誌第 306 期，2016 年 10 月，第 133 頁】師法第 9 條第 2 項規定，未設必要合理之例外規定，亦牴觸憲法第 15 條、第 23 條規定。又不動產估價師法並未限制不動產估價師執行業務區域，即不動產估價師無執行業務區域之限制，此與不動產估價師法第 9 條規定，不動產估價師開業，應設立不動產估價師事務所執行業務，且限制事務所以 1 處為限，二者規範之意旨不同。上訴意旨，以原判決認上訴人違反不動產估價師法第 9 條，其適用法律顯然侵害憲法第 15

條保障之工作權；並以原判決先以不動產估價師執行業務未限制執行業務區域，後又認不動產估價師不得於主事務所外之其他處所接受民眾或法院之委託，或指示人員辦理業務，理由顯相互矛盾，尚屬誤解，而不足採。

（三）再按「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」為行政罰法第 25 條之規定。核其立法意旨，係以行為人所為數個違反行政法上義務之行為，若違反數個不同之規定，或數行為違反同一之規定時，與前條單一行為之情形不同，為貫徹個別行政法規之制裁目的，自應分別處罰（該條立法理由參照）。查不動產估價師法第 9 條第 2 項明定不得設立分事務所，係在避免借照執業；同法第 19 條第 2 項規定：不動產估價師受託辦理估價，應依前項技術規則及中央主管機關之規定製作估價報告書，於簽名後交付委託人，立法理由為：「……二、不動產估價師受委託辦理業務，應交付委託人不動產估價報告書，並應親自簽證，俾便估價成果發生錯誤等情事而致委託人權益受損時，得以追究其責任。」二者，規範目的不同，對不動產估價師違反前開行政法上義務所為之處罰，自係基於不同之制裁目的，不動產估價師如於設立之事務所外，接受委託執行業務，並於交付委託人不動產估價報告書上，未親自簽證，係以先後二行為違反行政法上義務，依行政罰法第 25 條規定，應對之分別處罰，並無行政罰法第 24 條第 1 項規定之適用。

（四）查上訴人為不動產估價師，其開業設立事務所名稱為華○科技不動產估價師事務所，原事務所地址為台中市○區○○路○○號 6 樓之 3，嗣於 102 年間變更為台中市○區○○路○段○○號 9 樓之 1，上訴人在內政部 102 年 12 月 4 日函發布前後，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之情形；又上訴人受台南地方法院委託於 103 年 8 月 25 日製作之（103）華聲龍字第 90739 號不動產鑑定報告書，未依規定簽名，已為原審所確定之事實。經核，原審為上開事實認定，並無未依證據，或採證與經驗法則、論理法則相違背情事，自堪作為本院判決之基礎。基上事實，原判決以被上訴人認上訴人違反不動產估價師法第 9 條第 2 項及第 19 條第 2 項規定屬實，依同法第 36 條第 1 款及第 2 款規定，以原處分處上訴人警告及申誡各 1 次，訴願決定予以維持，均無違誤，揆諸前揭規定及說明，並無不合。【台灣法學雜誌第 306 期，2016 年 10 月，第 134 頁】