

聲請人 姓名：蔡政穎

國民身分證統一編號：

性別：

出生年月日：

職業：不動產估價師

住：

郵遞區號：

手機：

電話：

傳真：

電子郵件位址：

茲依司法院大法官案件審理法第 5 條第 1 項第 2 款及第 8 條第 1 項之規定，

聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如下：

壹、聲請解釋憲法之目的：

為不動產估價師懲戒事件，認最高行政法院 106 年度判字第 482 號判決(附件一)，參酌司法院釋字第 583 號解釋理由書意旨，不動產估價師係具高度技術之專門職業人員，應類推適用同為專門職業技術人員之技師法之規定，就類似原處分所繫之違反事由（允諾他人以其名義執行業務），技師法第 19 條第 1 項第 1 款亦有規定（技師不得容許他

人借用本人名義執行業務)，類推適用技師法第 44 條第 1 項第 3 款有同法第 41 條第 1 項第 5 款（即違反同法第 19 條第 1 項第 1 款之情形者）應停止執行業務之懲戒權行使期限 5 年之規定等情，而無行政罰法 3 年裁處權之適用（下稱系爭 1），及內政部中華民國 103 年 1 月 24 日台內地字第 1030072511 號函（下稱系爭 2），其違反法定之正當程序及對法律概念之解釋牴觸既存之上位規範，有牴觸憲法第 7 條、第 15 條及第 23 條之疑義，聲請解釋。

貳、疑義或爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文：

一、疑義或爭議之性質與經過及涉及之憲法條文：

（一）憲法上所保障之權利遭受不法侵害之事實

緣聲請人原為不動產估價師，其於環球不動產估價師事務所開業期間（民國 95 年 8 月 30 日起至民國 99 年 7 月 16 日止），涉及臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院）民事執行處 3 名書記官利用職務指定特定鑑價業者之刑事案件（聲請人皆以證人身分出庭協助調查），內政部以民國 102 年 9 月 26 日台內地字第 1020311582 號函通知新北市政府查明聲請人之行為是否違反不動產估價師法第 16 條、第 17 條、第 19 條規定，經新北市政府參據臺北地院 101 年度訴字第 210 號刑事判決內容，認聲請人之行為已超過不動產估價師執行職務時得委由他人申請、調整、整理必要資料之範圍，遂以民國 102 年 10

月 11 日北府地價字第 1022833130 號函通知聲請人於文到 20 日內陳述意見或於懲戒委員會開會時到會陳述，經聲請人以民國 102 年 10 月 31 日函送答辯狀陳述意見。期間聲請人於民國 103 年 3 月 13 日申請復業，新北市政府於民國 103 年 3 月 31 日召開不動產估價師懲戒會議，聲請人亦到會陳述，民國 103 年 4 月 23 日新北市政府決議處分聲請人停業一年(期間：民國 103 年 4 月 25 日至民國 104 年 4 月 24 日)，致聲請人之工作權受有侵害。

(二) 所經過之訴訟程序

聲請人對上開核定不服，迭經提訴願被駁回，嗣向台北高等行政法院起訴，並經台北高等行政法院以 103 年度訴字第 1560 號判決訴願決定及原處分均撤銷，原處分機關不服，而提起本件上訴，經最高行政法院 105 年度判字第 436 號判決發回更審，經台北高等行政法院以 105 年度訴更一字第 72 號判決駁回聲請人之訴，聲請人再向最高行政法院提起上訴，亦經最高行政法院以 106 年度判字第 482 號判決駁回聲請人之上訴。

(三) 確定終局裁判所適用之法律或命令之名稱及內容：

- 1、系爭 1：「不動產估價師係具高度技術之專門職業人員，應類推適用同為專門職業技術人員之技師法之規定，就類似原處分所繫之違反事由（允諾他人以其名義執行業務），技師法第 19 條第 1 項第 1 款

亦有規定（技師不得容許他人借用本人名義執行業務），類推適用技師法第 44 條第 1 項第 3 款有同法第 41 條第 1 項第 5 款（即違反同法第 19 條第 1 項第 1 款之情形者）應停止執行業務之懲戒權行使期限 5 年之規定，而無行政罰法 3 年裁處權之適用。」

2、系爭 2：「內政部中華民國 103 年 1 月 24 日台內地字第 1030072511 號函(附件二)說明三指出不動產估價師懲戒無行政罰法 3 年裁處權之適用」，其違反憲法第 7 條平等原則、法定之正當程序及對法律概念之解釋牴觸既存之上位規範。

(四) 本案涉及之憲法條文：

本案涉及憲法第 7 條平等原則、第 15 條工作權及第 23 條法律保留原則等條文。

叁、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、最高行政法院 106 年度判字第 482 號判決所適用之系爭 1、2，有下列牴觸憲法之情形：

(一) 系爭 1、2 違反憲法第 7 條平等原則及第 23 條法律保留原則：

1、依憲法平等原則中之「相同者為相同處理」之要求：有關內政部中華民國 103 年 1 月 24 日台內地字第 1030072511 號函，其違反法定之正當程序及對法律概念之解釋牴觸既存之上位規範(民國 100 年 7 月 29 日修正之行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點第六條

規定)(附件三)，原處分機關之判斷即依該函說明三指出不動產估價師法第 36 條之懲戒規定，無行政罰法 3 年裁處權之適用，駁回聲請人之答辯。依行政程序法第六條規定，行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。另違反機關內部自行訂定的行政規則，即對於同一性質的事件，本有依此規則而為相同處理的義務，卻未依規定作相同的處理，即屬職務義務的違反。依民國 100 年 7 月 29 日修正之行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點第六條規定：「人民陳情案件由陳情事項之主管機關受理；非屬收受機關權責者，應逕移主管機關處理，並函知陳情人。但涉及二個以上機關權責時，收受機關應主動協調有關機關處理；遇有爭議，由其共同之上級機關處理。前項陳情案件之內容涉及風紀或原機關顯有處置不當者，應由上級機關或上級機關交由所屬其他適當機關處理。」聲請人於民國 103 年 2 月 12 日針對內政部中華民國 103 年 1 月 24 日台內地字第 1030072511 號函之解釋有疑義並不符規定(有建議應與法務部共同處理)，經新北市政府於民國 103 年 2 月 25 日函轉內政部，內政部於民國 103 年 3 月 5 日函覆聲請人，期間均無法務部的諮詢意見，新北市政府認定要件事實時未盡調查義務，因不動產估價師法之主管機關為「內政部」，而行政罰法之主管機關為「法務部」，不動產估價師法內懲戒條文是否有行政罰法第二十七條 3 年裁處權之適

用，除應詢問「內政部」外，更應詢問「法務部」的意見，畢竟「法務部」是我國法務行政的主管機關，聲請人亦有提出議異並陳情法務部(註：法務部無函覆不動產估價師法內懲戒條文是否有行政罰法第二十七條3年裁處權之適用)，但新北市政府並無詢問「法務部」，僅再次詢問「內政部」，明顯有未盡調查義務、且違反憲法第7條平等原則及違反「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」第六條規定。(如法務部102年12月24日法律字第10203514330號函(附件四)，即是新北市政府轄下單位(衛生局)行文法務部詢問有關醫師懲戒案件之時效疑義一案，而有關不動產估價師懲戒案之時效適用與否一案，新北市政府轄下單位(地政局)卻無函詢法務部)。將法務部102年12月24日法律字第10203514330號函與內政部103年1月24日台內地字第1030072511號函二部之見解、事由及疑義，表列如下：

機關	新北市政府	新北市政府
事由	醫師懲戒案件之時效	不動產估價師懲戒案之時效
解釋函	法務部102年12月24日法律字第10203514330號函	內政部103年1月24日台內地字第1030072511號函
函釋內容	1. 有關醫師懲戒案件之時效疑義一案，法院實務上有認為係屬懲戒性質，並「類推適用」行政	1. 有關不動產估價師懲戒案件之時效疑義一案，指出不動產估價師法第36條之懲戒規定，無行政罰法3年裁處

	<p>罰法 3 年裁處權時效規定。</p> <p>2. 請新北市政府詢問機關醫師法主管機關意見後，參考二部意見，做出判斷。</p>	權之適用
最高行政法院 106 年度判字第 482 號判決	<p>最高行政法院 106 年度判字第 482 號判決內容摘要：惟查內政部本屬不動產估價師法之主管機關，被上訴人就本件向內政部請求釋疑後，本即無庸再向法務部請求解釋。(見判決第 8 頁倒數第 7 行至倒數第 5 行)</p>	
聲請釋憲 疑義	<p>1. 同是新北市政府，有關專業技術人員懲戒罰是否適用行政罰之規定，為何醫師懲戒案件之時效疑義需詢問法務部意見？而不動產估價師懲戒案件之時效疑義則不需詢問法務部意見？內政部 103 年 1 月 24 日台內地字第 1030072511 號函已違反憲法第 7 條平等原則及「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」第六條規定。</p> <p>2. 如依「最高行政法院 106 年度判字第 482 號判決」內所示，就本件向內政部請求釋疑後，本即無庸再向法務部請求解釋，何須訂定涉及二個以上機關權責的處理方式，最高行政法院的判決理由是否過於偏袒行政機關？</p>	
備註	<p>聲請人於行政處分前，針對內政部 103 年 1 月 24 日台內地字第 1030072511 號函，依「行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點」第六條規定向法務部提出陳情，副本知會內政部，亦全無回覆。</p>	

2、系爭 2：「內政部中華民國 103 年 1 月 24 日台內地字第 1030072511 號函說明三指出不動產估價師懲戒無行政罰法 3 年裁處權之適用」

其違反憲法第 7 條平等原則、法定之正當程序及對法律概念之解釋
牴觸既存之上位規範。同樣屬專門職業技術人員：會計師、建築師、
醫師、技師、地政士(俗稱代書)等之懲戒罰，則以如有行政法上義
務違反，則屬行政罰，而「類推適用」行政罰法 3 年裁處權時效規
定。其中參酌 102 年 12 月法務部之行政罰法解釋及諮詢小組會議紀
錄彙編，即法務部行政罰法諮詢小組第 7 次會議紀錄：

(1)醫師法之懲戒及行政罰法內容：違反醫師法第 28-4 條第 1 項第
4 款：將醫師證書、專科醫師證書租借他人使用，係屬行政罰(請參
酌附件五 p. 28)。

(2)技師法之懲戒及行政罰法內容：違反技師法第 19 條第 1 項第 1
款：使他人假用本人名義執行業務，係屬行政罰(請參酌附件五
p. 32)。現行技師法第四十四條懲戒規定之裁處權時效(即民國 96 年
7 月 4 日修正增訂第 42-1 條)，其修正理由皆參照行政罰法第二十
七條規定之裁處權時效為三年，再依不同情形及專技人員之行為，
增訂懲戒規定之裁處權年限，此即呼應法務部行政罰法諮詢小組第
7 次會議紀錄摘要：「…，並請各主管機關釐清現行法規中，懲戒之
處罰性質，在修法時並予檢討修正…」。

另台北市政府 95 年 6 月 2 日府地二字第 09531608101 號函佈「臺北
市政府處理違反不動產估價師法事件統一裁罰基準」外，台北市政

府中華民國 95 年 1 月 5 日法規委員會(主持人為陳主任委員清秀)

因應行政罰法施行輔導計畫第 20 會議會議紀錄(附件六),其不動產估價師相關業務結論:

(1)違反不動產估價師法第二章規定,致依不動產估價師法第 36 條第 1 款予以「警告或申誡」,係屬行政管理措施,非行政罰。

(2)違反不動產估價師法第三章規定,致依不動產估價師法第 36 條第 2 款「申誡或停止執行業務。」,係屬其他種類之行政罰。

(3)違反不動產估價師法第三章規定,致依不動產估價師法第 36 條第 3 款「停止執行業務或除名」,係屬其他種類之行政罰。

(4)違反不動產估價師法第四章規定,致依不動產估價師法第 36 條第 3 款「停止執行業務或除名」,係屬行政管理措施,非行政罰。

將同樣屬專門職業技術人員懲戒罰是否有適用行政罰之規定,其有關之法院判決、政府機關會議記錄或函釋整理如下:

專門職業技術人員	懲戒罰是否有適用行政罰之規定 (依違反的內容,再判斷是否適用行政罰時效規定,而非完全無適用)	有關之法院判決、政府機關會議記錄或函釋
會計師	是	103 年度訴更二字第 108 號、最高行政法院 103 年度判字第 513 號、最高行政法

		院 103 年度判字第 211 號、 最高行政法院 101 年度判字 第 1094 號、103 年度高等行 政法院法律座談會提案及研 討結果等
建築師	是	最高行政法院 104 年度判字 第 611 號、臺北高等行政法 院 102 年度簡上字第 19 號等
醫師	是 (使他人假用本人名義執行業務)	法務部 102 年 12 月 24 日法 律字第 10203514330 號函、 法務部行政罰法諮詢小組第 7 次會議紀錄
技師	是 (使他人假用本人名義執行業務)	法務部行政罰法諮詢小組第 7 次會議紀錄
不動產估價師	是	台北市政府中華民國 95 年 1 月 5 日法規委員會(主持人 為陳主任委員清秀)因應行 政罰法施行輔導計畫第 20 會議會議紀錄
地政士(俗稱代書)	是	內政部 104 年 5 月 11 日內授 中辦地字第 1040033204 號 函

3. 查最高行政法院 101 年度 6 月份第一次庭長法官聯席會議決議(附件七),機關因廠商有政府採購法第 101 條第 1 項各款情形,依同法第 102 條第 3 項規定刊登政府採購公報,即生同法第 103 條第 1 項所示於一定期間內不得參加投標或作為決標對象或分包廠商之停權效果,為不利之處分。其中第 3 款、第 7 款至第 12 款事由,縱屬違反契約義務之行為,既與公法上不利處分相連結,即被賦予公法上之意涵,如同其中第 1 款:「容許他人借用本人名義或證件參加投標者」,此即所謂的「借牌」條款、第 2 款、第 4 款至第 6 款為參與政府採購程序施用不正當手段,及其中第 14 款為違反禁止歧視之原則一般,均係違反行政法上義務之行為,予以不利處分,具有裁罰性,自屬行政罰,應適用行政罰法第 27 條第 1 項所定 3 年裁處權時效。其餘第 13 款事由,乃因特定事實予以管制之考量,無違反義務之行為,其不利處分並無裁罰性,應類推適用行政罰裁處之 3 年時效期間。故被上訴人認為上訴人違反不動產估價師法第 17 條規定:「不動產估價師不得允諾他人以其名義執行業務。」(借牌條款),應是因違反行政法上義務之行為,予以不利處分,具有裁罰性,而屬行政罰。將最高行政法院 101 年度 6 月份第一次庭長法官聯席會議決議與台北高等行政法院 105 年度訴更一字第 72 號判決之裁判案號、事由及疑義,表列如下:

<p>最高行政法院庭長法官聯席會議決議及最高行政法院106年度判字第482號判決比較</p>	<p>最高行政法院庭長法官聯席會議決議</p>	<p>最高行政法院 106 年度判字第 482 號判決</p>
<p>事由</p>	<p>違反政府採購法第 101 條第 1 項各款情形，其中第 1 款：「容許他人借用本人名義或證件參加投標者」</p>	<p>違反不動產估價師法第 17 條規定</p>
<p>俗稱</p>	<p>「借牌」條款</p>	<p>「借牌」條款</p>
<p>決議及判決內容</p>	<p>係違反行政法上義務之行為，予以不利處分，具有裁罰性，自屬行政罰，應適用行政罰法第 27 條第 1 項所定 3 年裁處權時效</p>	<p>本院 101 年度 6 月份庭長法官聯席會議決議，認廠商有政府採購法第 101 條第 1 項各款情形，具有裁罰性，屬行政罰，應適用或類推行政罰第 27 條第 1 項所定之 3 年裁處罰時效，乃因係違反行政法上義務之行為或特定管制行為所致，亦與本件不同。</p>
<p>政府採購法與地方法院民事執行處選任不動產鑑定人作業參考要點</p>	<p>依<u>政府採購法第 21 條規定</u>：「機關為辦理選擇性招標，得預先辦理資格審查，建立合格廠商名單。但仍應隨時接受廠商資格審查之請求，並定期檢討修正合格廠商名單。未列入合格廠商名單之廠商請求參加特定招標時，機關於不妨礙招標作業，並能適時完成其資格審查者，於審查合格後，邀其投標。經常性採購，應建立六家以上之合格廠商名單。機關辦理選擇性招標，應予經資格審查合格之廠商平等受邀之機</p>	

會。」

依政府採購法施行細則第 20 條規定：「機關辦理選擇性招標，其預先辦理資格審查所建立之合格廠商名單，有效期逾一年者，應逐年公告辦理資格審查，並檢討修正既有合格廠商名單。前項名單之有效期未逾三年，且已於辦理資格審查之公告載明不再公告辦理資格審查者，於有效期內得免逐年公告。但機關仍應逐年檢討修正該名單。機關於合格廠商名單有效期內發現名單內之廠商有不符原定資格條件之情形者，得限期通知該廠商提出說明。廠商逾期未提出合理說明者，機關應將其自合格廠商名單中刪除。」

依地方法院民事執行處選任不動產鑑定人作業參考要點第 4

條規定：「法院接獲前點申請時，由民事執行紀錄科科长彙整並初擬意見，報請民事執行處庭長提付鑑定人資格審查小組評選。鑑定人資格審查小組置委員三人至九人，任期一年，得連任。除民事執行處庭長為當然委員，並任小組召集人外，餘由院長就法院編制內人員指定之。申請列為鑑定人而未備齊前點規定之文件者，法院無須通知其補正，逕不列入評選。第一項評選，得以書面投票方式代之。」

聲請釋憲疑義

由地方法院民事執行處選任不動產鑑定人作業參考要點第 4
條知，法院選任不動產鑑定人方式應屬政府採購法「選擇性招標」辦理，為何不動產估價師違反法第 17 條規定時(即政府採購法第 101 條第 1 項各款情形，其中第 1 款：「容許他人借用本人名義或證件參加投標者」)，二者有何不同？判決完全憑主觀，不說明理由，實無法讓聲請人信服。

二、綜上所述，系爭 1、2 在欠缺法律明文或經法律授權之前提下，一方面侵害人民受憲法第 15 條所保障之工作權，另一方面又違反憲法第 7 條平等原則及第 23 條之法律保留原則，對於人權保障及法治國原則之破壞不言可喻，自有聲請解釋憲法之必要，並透過作為憲法守護者之大法官予以宣告系爭 1、2 違憲，方能重建公平之行政訴訟秩序。

肆、確定終局判決案號、所援用之法令及疑義釋憲聲請如下：

案號	最高行政法院 106 年度判字第 482 號判決
確定判決所援用之規定	<u>類推適用技師法第 44 條第 1 項第 3 款</u> 有同法第 41 條第 1 項第 5 款（即違反同法第 19 條第 1 項第 1 款之情形者）應停止執行業務之懲戒權行使期限 5 年之規定，而 <u>無行政罰法 3 年裁處權之適用</u> 。
法務部行政罰法諮詢小組第 7 次會議紀錄摘要	法務部行政罰法諮詢小組第 7 次會議紀錄摘要：「1. …惟因現行法規中對於專技人員懲戒制度之選擇及設計，故非能以名稱定為「懲戒」，即認為其屬懲戒罰。 <u>在現行法制無法明確區隔懲戒罰與行政罰之情形下，基於權利保障之立場，可將其視為行政罰，而適用本法之原理原則。</u> 2. …行政機關對於專技人員之懲戒縱非屬行政罰，行政機關為落實依法行政，為懲戒時亦應遵守上開法治國原則，故自得視具體個案

情形適用或類推適用行政罰法相關規定。」

疑義釋憲聲
請

1. 同屬專門職業技術人員，如會計師、建築師、醫師、技師(修法前)、地政士(俗稱代書)，其懲戒規定皆有適用行政罰之規定(依違反的內容，再判斷是否適用行政罰時效規定，而非完全無適用)，為何不動產估價師懲戒規定無行政罰時效規定？最高行政法院 106 年度判字第 482 號判決指出「關於不動產估價師之懲戒罰，既於不動產估價師法已有特別規定，依行政罰法第 1 條但書，解釋上當無行政罰法之適用」(見判決第 7 頁倒數第 11 行至倒數第 9 行)，另臺北高等行政法院 105 年度訴更一字第 72 號判決指出「關於不動產估價師之懲戒罰，既於不動產估價師法已有特別規定，依行政罰法第 1 條但書，解釋上當無行政罰法之適用」(見判決第 6 頁第 17 行至第 19 行)。不動產估價師法有何特別規定，最高行政法院及臺北高等行政法院二者判決均無指出規定位於何處，實讓聲請人無法信服，與法務部行政罰法諮詢小組第 7 次會議紀錄不符。
2. 台北市政府中華民國 95 年 1 月 5 日法規委員會(主持人為陳主任委員清秀)因應行政罰法施行輔導計畫第 20 會

議會議紀錄，亦說明不動產估價師法第 36 條之懲戒規定，其適用行政罰時效之範圍。

3. 聲請人依規定分別於 103 年 4 月 1 日及 5 月 30 日陳情法務部釋疑「不動產估價師法第 36 條之懲戒規定，是否適用行政罰時效」，法務部皆無函覆聲請人。如依「最高行政法院 106 年度判字第 482 號判決」內所示，就本件向內政部請求釋疑後，本即無庸再向法務部請求解釋，何須訂定涉及二個以上機關權責的處理方式(行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點)，最高行政法院的判決理由是否過於偏袒行政機關？(見判決第 8 頁倒數第 7 行至倒數第 5 行)

伍、附件：關係文件之名稱

附件一、最高行政法院 106 年度判字第 428 號判決及臺北高等行政法院 105 年度訴更一字第 72 號判決。

附件二、內政部中華民國 103 年 1 月 24 日台內地字第 1030072511 號函。

附件三、民國 100 年 7 月 29 日修正之行政院及所屬各機關處理人民陳情案件要點。

附件四、法務部 102 年 12 月 24 日法律字第 10203514330 號函。

附件五、法務部行政罰法諮詢小組第 7 次會議紀錄。

附件六、台北市政府 95 年 6 月 2 日府地二字第 09531608101 號函佈「臺北市政府處理違反不動產估價師法事件統一裁罰基準」及台北市政府中華民國 95 年 1 月 5 日法規委員會(主持人為陳主任委員清秀)因應行政罰法施行輔導計畫第 20 會議紀錄。

附件七、最高行政法院 101 年度 6 月份第一次庭長法官聯席會議決議及政府採購法第 101 條規定。

(以上均為影本各乙件)

此致

司法院

聲請人：蔡政穎  (或蓋章)

中華民國 106 年 11 月 22 日