

裁判字號：最高行政法院 107 年度判字第 73 號 行政判決

裁判日期：民國 107 年 02 月 01 日

案由摘要：不動產估價師法事件

最高行政法院判決

107 年度判字第 73 號

上訴人 黃國義

送達代收人 黃怡禎

訴訟代理人 張雨新 律師

被上訴人 新北市政府

代表人 朱立倫

上列當事人間不動產估價師法事件，上訴人對於中華民國 106 年 1 月 5 日臺北高等行政法院 105 年度訴字第 1040 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄。

訴願決定及原處分均撤銷。

第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

一、緣上訴人為不動產估價師，其開設之「台住不動產估價師事務所」於民國 95 年間接受日勝生活科技股份有限公司（下稱日勝生公司）委託，辦理「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠（捷 17、捷 18、捷 19）土地開發案」開發大樓及基地不動產（即改制前臺北縣新店市北新段 2 地號等 122 筆土地）鑑價，所出具之估價報告書（下稱系爭報告書），價格日期載為 95 年 1 月 10 日，土地價格係以各宗土地合併使用，並考量捷運設施存在之情況下評估，求得土地單價每坪新臺幣（下同）9 萬元、土地總價 2,519,705,906 元。嗣內政部以 102 年 9 月 26 日台內地字第 1020311582 號函（下稱內政部 102 年 9 月 26 日函）通知被上訴人查明上訴人上開不動產估價行為是否有違不動產估價師法第 16 條及第 19 條等規定，如有違反相關法令之虞時，應依不動產估價師法第 38 條規定主動移送轄管不動產估價師懲戒委員會處理。經被上訴人提送新北市不動產估價師懲戒委員會 104 年第 1 次會議審議，該會審認上訴

人出具之系爭報告書未依行為時不動產估價技術規則（下稱估價技術規則）第 5 條、第 14 條規定製作，違反不動產估價師法第 19 條第 2 項規定，決議依同法第 36 條第 2 款規定，處上訴人申誡 1 次，被上訴人乃據以 104 年 10 月 27 日新北府地價字第 10420205581 號函附 104 年度估懲字第 2 號決定書（下稱原處分）予上訴人。上訴人不服，提起訴願，惟遭駁回，遂向臺灣新北地方法院（下稱新北地院）提起行政訴訟，新北地院以管轄錯誤為由，以 105 年度簡字第 43 號裁定移送臺北高等行政法院（下稱原審法院）。經原審法院以 105 年度訴字第 1040 號判決（下稱原判決）駁回，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張：

- （一）上訴人僅受理日勝生公司委託辦理「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發大樓」基地估價，而非新店機廠聯合開發大樓權益分配之不動產估價。系爭報告書並未評估土地貢獻價值，以作為新店機廠聯合開發大樓基地權益價值之分配使用，因此自無監察院 102 年 9 月 13 日院台司字第 1022630404 號函及內政部 102 年 9 月 26 日函之情況。
- （二）系爭報告書第 19 頁「2-2. 比較標的價格調整試算表（辦公室）」有關「比較加權數」試算價格調整，可以採用「加權平均方式」調整，也可以「從蒐集資料之信賴度及比較標的使用性質相似度」作綜合考量判斷；報告書第 30 頁至第 33 頁「一年期定存利率」1.8% 為計算押租金利息，若採 1.99% 計息，「有效總收入」會微幅調整，每坪收益價格會微幅變動，但經比較價格試算及收益價格試算調整，勘估標的基準層價格並未變動；報告書第 34 頁「5-5. 勘估標的收益費用計算」房屋稅率為 3%，若採自用房屋稅率 1.2% 計算房屋稅，費用比率會向下修正，收益資本化率會向上調整，收益價格會微幅變動，但經價格試算調整，住宅比較基準戶價格並未變動。是以，系爭報告書製作未違反技術規則第 5 條。
- （三）上訴人受理日勝生公司委託辦理「新店線新店機廠聯合開發大樓基地」估價當時基地已被開發完成，基地上坐落有「新店小碧潭站及新店機廠」等捷運公共設施。因此，先

採取「比較法」「收益法」評估價格日期當時，聯合開發大樓之建坪單價及建坪總價後，再以「土地開發分析法」扣除建物造價，求取基地空間權利價值。此種估價模式之運用，並無違反估價技術規則第 14 條規定「推算開發前土地價格時，未敘明不能採取二種估價方法」之適用等語，求為判決撤銷原處分及訴願決定。

三、被上訴人則以：

- (一) 上訴人於估價過程中報告書第 19 頁比較標的 5，其成交价格日期與勘估標的相隔最久，且總調整率為比較標的中最高（差異最大）之案例卻賦予最高之權重，顯未如上訴人所述，經蒐集資料信賴度及比較標的使用性質相似度之綜合考量判斷給予權重，不符合估價技術規則第 5 條應客觀運用邏輯方法進行估價程序之意旨。又報告書第 30 頁至第 33 頁一年期定存利率 1.8%若採 1.99%計息，如上訴人所述，有效總收入會微幅調整，每坪收益價格會微幅變動，故此利率設定會影響收益價格之評估，對估價過程即非無影響；另報告書第 34 頁房屋稅率設定若改採自用住宅稅率 1.2%計算，則費用比率下降，將影響勘估標的收益價格，進而影響基準戶價格之評估，如上訴人所述：「收益價格會微幅變動，但經價格試算調整，住宅比較基準戶價格並未變動」，係於收益價格變動後再調整收益價格賦予權重以達到基準戶價格不變之結果，顯與本條規定客觀運用邏輯方法進行估價之意旨未符。
- (二) 上訴人所提供之不動產估價委託契約書所載，本案勘估標的為捷運新店線新店機廠聯合開發大樓之基地，依估價技術規則第 14 條規定自應針對該基地以兩種以上之估價方法進行估價，惟報告書中僅以土地開發分析法一種方法推算勘估標的之價格，比較法與收益法之運用僅係為求出聯合開發大樓建坪總價以進行後續土地開發分析法之過程，非為直接推算勘估標的價格之方法。上訴人倘因勘估標的情況特殊而無法採取二種以上方法估價，則應依規定於系爭報告書中敘明理由。上訴人既僅採用一種估價方法，亦未於報告書中加註理由，則其違失事證明確等語，資為抗辯

，並請求駁回上訴人在原審之訴。

四、原審駁回上訴人在第一審之訴，係以：

- (一) 按不動產估價師法第 19 條、第 36 條第 2 款及第 38 條規定可知，不動產估價師受託辦理估價，應在所製作之估價報告書上簽名後交付委託人，目的在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。又依行為時估價技術規則第 14 條規定，估價方法並非強制遵守事項，自應容許不動產估價師基於專業確信另為選擇。縱令標的區域欠缺足供比較之市場交易資料，依據技術規則第 25 條但書或第 14 條但書之規定，亦應於系爭報告書敘明。
- (二) 次按新北市不動產估價師懲戒委員會之審查，因其審查內容具有專業性，除有「未遵守法定程序」、「基於錯誤之事實」、「未遵守一般有效之價值判斷原則」、「夾雜與事件無關之考慮因素」等顯然違法情形外，其專業認定自應受法院之尊重。查上訴人製作之系爭報告書第 19 頁「2-2 比較標的價格調整試算表（辦公室）」之比較標的 5，對於其成交價格日期與勘估標的相隔最久，且總調整率為比較標的中最高（差異最大）之案例卻賦予最高之權重，衡諸經驗法則及論理法則，顯未經蒐集資料信賴度及比較標的使用性質相似度之綜合考量判斷給予權重，已不符估價技術規則第 5 條應客觀運用邏輯方法進行估價程序之規定至明。又系爭報告書第 30 頁至第 33 頁「一年期定存利率」所載之 1.8% 若採 1.99% 計息，如上訴人自承，有效總收入會微幅調整，每坪收益價格會微幅變動，則此一利率設定，自會影響收益價格之評估，對估價過程即非無影響；另報告書第 34 頁「房屋稅率」所載 3% 之設定，若改採自用住宅稅率 1.2% 計算，則費用比率下降，亦會影響勘估標的收益價格，進而影響基準戶價格之評估，上訴人亦自承收益價格會微幅變動，但經價格試算調整，住宅比較基準戶價格並未變動，但此係於收益價格變動後，再調整收益價格，賦予權重以達到基準戶價格不變之結果，顯與技術規則第 5 條要求之客觀運用邏輯方法進行估價之意旨未符。

(三) 再查依上訴人所提供之不動產估價委託契約書所載，本案勘估標的為捷運新店線新店機廠聯合開發大樓之基地，依估價技術規則第 14 條規定，自應針對該基地以兩種以上之估價方法進行估價，惟報告書中僅以土地開發分析法一種方法推算勘估標的之價格，比較法與收益法之運用僅係為求出聯合開發大樓建坪總價以進行後續土地開發分析法之過程，非為直接推算勘估標的價格之方法；又上訴人若因勘估標的情況特殊而無法採取二種以上方法估價，則應依規定於系爭報告書中敘明理由。上訴人進行開發前土地價格推算時，僅採取土地開發分析法一種方法，且未於系爭報告書中敘明理由，違規事證已臻明確。另按，不動產估價師法之主管機關，在中央為內政部；直轄市為直轄市政府，該法第 2 條定有明文。且於第 4 條明定不動產估價師之消極資格；第 30 條至第 40 條規定不動產估價師之相關獎懲，足見對於不動產估價師之管制、監督，係屬被上訴人法定職責無誤等詞，為其判斷之基礎。

五、上訴意旨略謂：

- (一) 關於不動產估價師之懲戒權行使期間，不動產估價師法並未規定，原處分既是以上訴人製作系爭估價報告未依行為時估價技術規則第 5 條、第 14 條規定製作，自應類推適用技師法第 19 條、第 39 條第 1 款、第 41 條第 1 項第 3 款及第 44 條第 1 項第 2 款違反與業務有關之法令規定，以 3 年為懲戒時效，原審法院認定上訴人製作系爭報告書是在 95 年 1 月間，被上訴人於 104 年 10 月 27 日懲戒上訴人，縱上訴人有應懲戒事由，原處分也明顯罹於懲戒時效，上訴人應受免議之議決，原審法院卻未為糾正，維持原處分及訴願決定，自有判決不適用技師法之違法。
- (二) 估價成果僅作為提供價格日期當時已存在「新店小碧潭站及新店機廠」等捷運公共設施下，上部空間可再建築使用的基地權利價值之分析參考，不會造成委託人（日勝生公司）權益受損，更與監察院 102 年 9 月 13 日院台司字第 1022630404 號函及內政部 102 年 9 月 26 日函文所稱壓低政府可分配權益，造成政府受損無涉，自與不動產估價師法第 19 條

第2項規定處罰本旨不符，原判決未為審酌及此，有判決適用法規不當之違誤之嫌。上訴人所製作系爭報告書都已符合估價技術規則第5條要求之客觀運用方法進行估價，原判決漏未審酌，即謂上訴人有違反法令，實屬率斷；委託人（日勝生公司）委託上訴人進行基地估價，基地並非素地情形，故上訴人確定估價基本事項及確認勘估標的狀態後，以三種估價方法交互運用，求取基地空間權利價值，符合委託人利益，自無違反估價技術規則第14條規定可言，原判決就此論事用法，已失精確，亦有可議等語。

六、本院查：

- （一）不動產估價師法第19條第1、2項規定：「（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。」第35條第1項規定：「（第1項）不動產估價師之懲戒處分如下： 警告。 申誡。 停止執行業務2個月以上2年以下。 除名。」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： 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。 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。 違反第16條第1項、第17條、第21條或第22條第4項規定情事之一者，應予停止執行業務或除名。」第37條規定：「（第1項）直轄市及縣（市）主管機關應設不動產估價師懲戒委員會，處理不動產估價師懲戒事項。（第2項）前項懲戒委員會之組織，由中央主管機關定之。」第38條規定：「不動產估價師有第36條各款情事之一時，利害關係人、直轄市或縣（市）主管機關或不動產估價師公會得列舉事實，提出證據，送請該不動產估價師登記地之不動產估價師懲戒委員會處理。」次按行為時（即90年10月17日訂定發布）估價技術規則第1條規定：「本規則依不動產估價師法第19條第1項規定訂定之。」第5條規定：「不動產估價師應力求客觀公正，運用邏輯方法及經驗法則，進行

調查、勘察、整理、比較、分析及調整等估價工作。」第 14 條規定：「不動產估價師應兼採 2 種以上估價方法推算勘估標的價格。但因情況特殊不能採取 2 種以上方法估價並於估價報告書中敘明者，不在此限，並應於估價報告書中敘明。」

- (二) 本件上訴人為台住不動產估價師聯合事務所之執業不動產估價師，於 95 年間接受日勝生公司委託，辦理系爭不動產估價，並於 95 年 1 月 10 日完成系爭報告書；茲被上訴人依內政部 102 年 9 月 26 日函，就上訴人上述受託辦理估價行為有無違失進行調查，於參酌利害關係人、有關機關、專業公會所提資料及意見暨上訴人答辯內容等事證後，審認上訴人製作之系爭報告書內容有運用土地開發分析法時廣告銷售費與管理費用互置、開發前土地價格推算未於報告書敘明僅採取一種估價方法等，未符行為時估價技術規則第 5 條、第 14 條規定情形，而提送其不動產估價師懲戒委員會 104 年第 4 次、第 5 次會議審議，認上訴人確有未依行為時估價技術規則第 5 條、第 14 條規定製作系爭報告書，違反不動產估價師法第 19 條第 2 項規定之行為等節，為原判決依法確認之事實，核與卷證相符，固得採為裁判之基礎。惟查：

1. 不動產估價師法就不動產估價師之懲戒，如上所揭，係於該法第 35 條、第 36 條、第 37 條、第 38 條等條文中規範，但就該懲戒權之行使期間則未見規定；然基於「權利失效法理」，對於已逾相當時間之事由，應令懲戒權消滅，始符法安定性之要求及督促相關機關落實職責，並保障不動產估價師之權益。此參司法院釋字第 583 號解釋：「國家對公務員違法失職行為應予懲罰，惟為避免對涉有違失之公務員應否予以懲戒，長期處於不確定狀態，懲戒權於經過相當期間不行使者，即不應再予追究，以維護公務員權益及法秩序之安定。……公務人員經其服務機關依……79 年 12 月 28 日修正公布之公務人員考績法第 12 條第 1 項第 2 款規定所為免職之懲處處分，……未設懲處權行使期間，有違前開意旨。為貫徹憲法上對公務員權益之保障，有關公務

員懲處權之行使期間，應類推適用公務員懲戒法相關規定……。」意旨可明，則為避免對涉有違失之不動產估價師應否予以懲戒，長期處於不確定狀態，不利於維持法秩序之安定，亦不易獲致公平之結果，應認對不動產估價師之懲戒權亦應有行使期間之限制，始為合憲。現行不動產估價師法未規定懲戒權行使期間，屬法律漏洞，尚待填補，而依填補法律漏洞之類推適用法理，則應以達成憲法平等原則中「相同者為相同處理」之要求。

- 2.查 94 年 2 月 5 日制定公布，95 年 2 月 5 日施行之行政罰法，其第 1 條規定：「違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法。但其他法律有特別規定者，從其規定。」第 2 條規定：「本法所稱其他種類行政罰，指下列裁罰性之不利處分： 限制或禁止行為之處分：…… 剝奪或消滅資格、權利之處分：…… 影響名譽之處分：…… 警告性處分：警告、告誡、記點、記次、講習、輔導教育或其他相類似之處分。」其第 2 條雖就第 1 條本文所稱其他種類行政罰加以定義，惟依第 1 條但書規定可知，即使是此定義下之裁罰性不利處分，如其他法律有特別規定時，仍應依其他法律之規定，不當然適用行政罰法。另自上開行政罰法第 1 條之立法理由載以：「依本條規定，本法所稱之行政罰，係指行政秩序罰而言，不包括『行政刑罰』及『執行罰』在內。至『懲戒罰』與『行政罰』之性質有別，懲戒罰著重於某一職業內部秩序之維護，故行政罰之規定非全然適用於懲戒罰，從而行政罰法應無納入懲戒罰之必要。另懲戒內容如兼具行政法上義務違反之制裁與內部秩序之維護目的，則是否具有行政秩序罰性質，而屬本法第 2 條之範疇，應由其立法目的、淵源等分別考量。」亦可知懲戒罰之內容如兼具行政法上義務違反之制裁與內部秩序之維護目的時，該懲戒罰是否具有行政秩序罰性質，而屬行政罰法第 2 條範疇之判斷，應由其立法目的、淵源等分別考量，未可一概而論。不動產估價師之懲戒罰，既已於不動產估價師法為特別規定，且此懲戒罰之規範，要以內部秩序之維護及管制為主要目的，

行政法上義務違反之制裁尚屬次要目的。是依上開行政罰法第 1 條但書規定及其立法意旨，不動產估價師之懲戒權行使期間，當無行政罰法及該法第 27 條關於裁處權 3 年時效規定之適用。

3. 又不動產估價師法係於 89 年制定，在此之前，不動產估價原為建築師業務之一，但並未專屬於建築師，坊間多以不動產鑑價公司型態從事該事務，品質參差不齊，其成為專門職業之一，應係由立法者透過立法所形塑，發展至今不過 10 多年，相較於行憲前已存在且發展至今、公會組織齊備之律師（30 年制定公布律師法）、會計師（34 年制定公布會計師法）、技師（18 年制定公布技師登記法，36 年制定公布技師法）、醫師（32 年制定公布醫師法）等專門職業而言，不動產估價師乃新興之專門職業，於文化底蘊、社會信任度或菁英性格雖與前開專門職業仍有差距，致其專業自律機制相對亦較弱，例如不動產估價師之懲戒罰，雖設有懲戒委員會議決，但其救濟則回歸訴願程序，未如律師、會計師、技師或醫師等另設置專門職業人員參與之懲戒覆審委員會。
4. 惟觀技師法第 3 條第 1 項規定：「中華民國國民，依考試法規定經技師考試及格，並依本法領有技師證書者，得充任技師。」不動產估價師法第 1 條規定：「中華民國國民經不動產估價師考試及格，並依本法領有不動產估價師證書者，得充任不動產估價師。」可知技師與不動產估價師同屬高度技術之專門職業人員性質。再者，技師之懲戒，依技師法第 19 條第 1 項規定：「（第 1 項）技師不得有下列行為：容許他人借用本人名義執行業務或招攬業務。違反或廢弛其業務應盡之義務。執行業務時，違反與業務有關之法令。……。」第 40 條規定：「（第 1 項）技師之懲戒，應由技師懲戒委員會，按其情節輕重，依下列規定行之：警告。申誡。2 個月以上 2 年以下之停止業務。廢止執業執照。廢止技師證書。（第 2 項）技師受申誡處分 3 次以上者，應另受停止業務之處分；受停止業務處分累計滿 5 年者，應廢止其執業執照。」第 41 條規

定：「（第1項）技師違反本法者，依下列規定懲戒之：

……違反……第19條第1項第2款至第6款規定之一：應予申誡、停止業務或廢止執業執照……。」（第2項）技師有第39條第2款或第3款規定情事者，其懲戒，由技師懲戒委員會依前條規定，視情節輕重議定之。」與上揭不動產估價師法之懲戒規定類似；尤其依技師法第19條第1項第3款、第41條第1項第3款，技師執行業務時，違反與業務有關之法令，應予申誡等懲戒之規定，與不動產估價師法第36條第2款關於不動產估價師違反同法第19條第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）規定情事者，應予申誡等懲戒之規定，甚屬類同。而技師法36年制定時，原無時效之規定，於96年7月4日始增訂第42條之1（即現行第44條）「逾期免議」之規定，該法現行第44條第1項第2款規定：「自違法行為終了之日起至移送技師懲戒委員會之日止，已逾下列期間者，技師懲戒委員會應為免議之議決：……有第39條第3款或第41條第1項第2款、第3款情形之一者，3年……。」參諸技師法96年增訂逾期免議規定之立法理由明載：「技師懲戒目前雖無『時效』規定，然依『權利失效法理』，對於已逾相當時間之事由，似應令懲戒權消滅，以符合法安定性之要求及督促相關機關落實職責，並保障技師之權益。」本件原處分所據以懲戒上訴人所引之不動產估價師法，雖就申誡懲戒權之時效，迄未為規定，然同樣基於法安定性之要求及身為不動產估價師之上訴人權益之保障，自不應認對於上訴人所得為之懲戒處分，永無時間限制。是本院基於上揭理由，認本件上訴人因違反不動產估價師法第19條第2項規定情事，應受申誡懲戒處分時，得類推適用與不動產估價師法懲戒規定相類似之技師法第44條第1項第2款逾3年應予免議之規定，始符法理。

5. 本件依原判決確認之事實，原處分係以上訴人95年1月10日所為系爭報告書之內容，作為懲戒之事實基礎，足認上訴人違反不動產估價師法第19條第2項規定之行為終了日

即為 95 年 1 月 10 日；依上揭說明，不動產估價師因違反不動產估價師法第 19 條第 2 項規定情事，應受申誡懲戒處分時，其懲戒權行使期間，應類推適用技師法第 44 條第 1 項第 2 款規定為 3 年，亦即被上訴人應於 98 年 1 月 10 日前行使懲戒權，始屬適法。然被上訴人係經內政部 102 年 9 月 26 日函通知，始啟動本件懲戒權之行使，亦為原審所確認之事實，此距上訴人違反行為時估價技術規則行為終了之 95 年 1 月 10 日，已 7 年有餘，早逾 3 年之時效，本應免議，被上訴人卻仍於 104 年 10 月 27 日作成本件申誡處分，自非適法。原判決疏未類推適用技師法第 44 條第 1 項第 2 款規定，審酌原處分是否已逾懲戒權行使期間，逕以上訴人行為已違不動產估價師法第 19 條規定，認被上訴人所為申誡處分，並無不合，將訴願決定及原處分均予維持，而駁回上訴人在原審之訴，自有可議。上訴人執詞指摘，求予廢棄，核屬有理。爰由本院本於原判決確定之上述事實，將原判決廢棄，並撤銷訴願決定及原處分。

七、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第 256 條第 1 項、第 259 條第 1 款、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 107 年 2 月 1 日

最高行政法院第二庭

審判長法官 侯 東 昇

法官 鄭 忠 仁

法官 沈 應 南

法官 蘇 嫻 娟

法官 江 幸 垠

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 107 年 2 月 1 日

書記官 莊 子 誼

資料來源：最高行政法院裁判書彙編（107 年 1 月至 12 月）第 447-460 頁