

01 最 高 行 政 法 院 判 決

02 109年度上字第813號

03 上 訴 人 蕭嘉豪

04 被 上 訴 人 桃園市政府警察局龜山分局

05 代 表 人 蔡啟仁

06 訴訟代理人 朱孟辰

07 上列當事人間警示帳戶事件，上訴人對於中華民國109年6月4日
08 臺北高等行政法院107年度訴字第1211號判決，提起上訴，本院
09 判決如下：

10 主 文

11 原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

12 理 由

13 一、本件上訴人具有律師資格，其未委任律師為訴訟代理人，自
14 行提起上訴，符合行政訴訟法第241條之1第1項但書第1款之
15 情形，自屬適法，合先敘明。

16 二、本件被上訴人代表人原為陳百祿，於上訴繫屬中已遞次變更
17 為蕭欽杰及蔡啟仁，業據其等接續具狀聲明承受訴訟在卷，
18 於法核無不合。

19 三、爭訟概要：

20 緣訴外人張雅琪利用臉書社團向自稱「張吉楸」者購買演唱
21 會門票，而於民國107年5月12日依張吉楸指示，由合作金庫
22 商業銀行帳戶以轉帳方式匯出新臺幣（下同）7,500元，存
23 入上訴人名義開設於台北富邦商業銀行股份有限公司（下稱
24 台北富邦銀行）之帳號000-000000000000帳戶（下稱系爭帳
25 戶）內，迄同月14日仍未取得所購買之演唱會門票。張雅琪
26 乃向被上訴人所屬大華派出所（以下均稱被上訴人）報案，
27 經被上訴人初步調查後，認系爭帳戶疑為犯罪行為人使用，
28 係屬疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶，乃於107年5月15
29 日填製受理詐騙帳戶通報警示簡便格式表（下稱系爭簡便格

01 式表)傳真通報台北富邦銀行提列系爭帳戶為警示帳戶。上
02 訴人不服，提起訴願經決定不受理，續向臺北高等行政法院
03 (下稱原審)提起行政訴訟，先位聲明：1.系爭簡便格式表
04 及訴願決定均撤銷，被上訴人應通知各銀行、財團法人金融
05 聯合徵信中心(下稱聯徵中心)除去關於上訴人警示帳戶的
06 相關紀錄。2.被上訴人應通知上訴人其於107年5月17日20時
07 許警詢時及原審107年12月4日準備程序期日(下稱系爭時
08 間)以言詞陳述依據內政部警政署(下稱警政署)107年5月
09 15日警署刑打詐字第1070002664號函(下稱107年5月15日
10 函)，通知上訴人返還受領價金之款項予匯款人可以申請解
11 除警示帳戶之行為(下稱系爭通知行為)為違法；備位聲
12 明：1.被上訴人應通知各銀行、聯徵中心除去關於上訴人警
13 示帳戶的相關紀錄。2.被上訴人應通知上訴人其於系爭時間
14 為系爭通知行為為違法。經原審以107年度訴字第1211號判
15 決(下稱原判決)駁回其訴後，提起本件上訴。

16 四、原判決所載兩造於原審之主張及答辯暨聲明，均援引之。

17 五、原判決駁回上訴人在原審之訴，其主要論據如下：

18 (一)先位聲明第1項部分：

- 19 1.依銀行法第48條第1項規定，銀行原則上不得接受第三人
20 有關停止給付存款或匯款、扣留擔保物或保管物或其他類
21 似之請求，致無法就歹徒進行不法利得移轉為有效防範，
22 因而增訂銀行法第45條之2第2項賦與銀行對於疑似不法或
23 顯屬異常交易之存款帳戶，得予暫停存入或提領、匯出款
24 項之權限，此目的不僅在保護其存款帳戶，避免遭他人不
25 法使用，同時亦在協助辦案，即協助偵查機關進行偵查，
26 配合偵查機關或法院對於被列管之警示帳戶予以管制。
- 27 2.存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法係主管機
28 關基於上開立法目的，依銀行法第45條之2第3項授權，訂
29 定疑似不法或顯屬異常交易帳戶之認定標準及暫停帳戶之
30 作業程序，俾使銀行遵循。揆諸存款帳戶及其疑似不法或
31 顯屬異常交易管理辦法第4條、第5條規定可知，法院、檢

01 察署或司法警察機關為偵辦刑案需要，通報銀行將存款帳
02 戶列為警示者，僅是啟動銀行依上開辦法規定將之認定為
03 「疑似不法或顯屬異常交易帳戶」，並應為相應後續程
04 序，至於銀行是否遵循存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常
05 交易管理辦法之規定而為，僅涉及銀行就其與存款戶間之
06 消費寄託契約有無債務不履行之情事及是否會面臨主管機
07 關之監理而已。因此，法院、檢察署或司法警察機關為偵
08 辦刑案需要所為通報，僅係將此有可能成為犯罪工具之帳
09 戶通知銀行，核屬觀念通知，尚非就公法上具體事件所為
10 決定，亦非基於其他公權力措施而對外直接發生法律效果
11 之單方行政行為，自非行政處分。

12 3.系爭簡便格式表所列欄位分別為「通報警示填寫欄位」
13 「金融機構執行警示注意事項（金融機構填寫）」「取
14 消/維持警示填寫欄位（原通報單位勾選）」及「備
15 註」，其中「通報警示填寫欄位」計有報案時間、通報單
16 位、警示（詐騙）帳戶（即系爭帳戶之銀行名稱、銀行代
17 碼、銀行帳號）、被害人、被害人受騙款項交易明細等細
18 項，而「金融機構執行警示注意事項」則記載：「警察機
19 關通報警示之帳戶，在執行警示作業上恐有疑慮，惠請通
20 報機關再次確認是否通報警示，以保障帳戶所有人權
21 益。」等語；下方另有受理單位戳章、填表人、主管等之
22 用印，與一般書面行政處分須依行政程序法第96條第1項
23 規定記載相關事項不符，且參諸前揭說明，可知系爭簡便
24 格式表僅為被上訴人基於第三人之報案，而將該報案所涉
25 存款帳戶及交易內容通報銀行，實難認係屬具規制力之行
26 政處分，故上訴人訴請撤銷，洵非合法，應予駁回。

27 4.存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第5條第1
28 款第2目及第10條第1項規定，僅係規範銀行應如何執行
29 「疑似不法或顯屬異常交易之存款帳戶」之認定及嗣後如
30 何解除該認定之程序，如此方符銀行法第45條之2第2項規
31 定立法目的，是尚不能據以遽認系爭簡便格式表即為行政

01 處分。至存款帳戶經通報為警示帳戶者，衡平考量檢警調
02 機關偵辦和法院審理案件之時效，及對帳戶所有人財產交
03 易之影響，因而訂定一定期限，此亦與是否為行政處分無
04 涉，故亦難據存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理
05 辦法第9條第1項就警示帳戶之警示期限為規範即遽認系爭
06 簡便格式表為行政處分。

07 5.依行政訴訟法第196條第1項規定，行政法院於判決中命行
08 政機關為回復原狀必要處置之前提，概以該行政處分違法
09 者為限，倘並無行政處分存在或行政處分並無違法之情
10 事，即無庸撤銷，自無於判決中命行政機關為回復原狀必
11 要處置之餘地。系爭簡便格式表既非行政處分，故上訴人
12 依行政訴訟法第196條第1項規定，請求被上訴人應通知各
13 銀行、聯徵中心除去關於上訴人警示帳戶之相關紀錄，洵
14 屬無據，應予駁回。

15 (二)備位聲明第1項部分：

16 系爭帳戶既係由台北富邦銀行接到被上訴人通報後將之列為
17 警示帳戶，則依存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理
18 辦法第10條第1項規定，被上訴人自亦可依上訴人之申請而
19 通報台北富邦銀行解除警示。而上訴人已明確表示其是要除
20 去系爭帳戶關於「警示帳戶」之相關紀錄，並非要申請解除
21 警示，惟關於系爭帳戶之相關紀錄應如何註記，核屬各銀行
22 (包括台北富邦銀行)及聯徵中心基於其等就存款戶之管理
23 需求而為，尚非被上訴人所能置喙，是上訴人請求被上訴人
24 應通知各銀行、聯徵中心除去關於上訴人警示帳戶之相關紀
25 錄，不僅未能拘束各銀行與聯徵中心，亦未能達到其所要求
26 之目的，此亦非上訴人依公法上結果除去請求權得以請求除
27 去之內容。是以，上訴人依公法上結果除去請求權請求被上
28 訴人通知各銀行、聯徵中心除去關於上訴人警示帳戶之相關
29 紀錄，即無理由，應予駁回。

30 (三)先位及備位聲明第2項部分：

01 被上訴人於107年5月17日20時許警詢時及107年12月4日準備
02 程序期日所為系爭通知行為，僅係通知上訴人警政署107年5
03 月15日函之內容，尚難謂此等通知有侵害上訴人權利可言，
04 上訴人更無任何請求被上訴人應通知上訴人系爭通知行為為
05 違法之公法上請求權。從而，上訴人依公法上結果除去請求
06 權請求被上訴人應通知上訴人系爭通知行為為違法，洵無依
07 據，應予駁回。

08 六、經核原判決駁回上訴人在原審之訴，有違背法令之情形，應
09 予廢棄發回。茲論述理由如次：

10 (一)按行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之
11 違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願
12 法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，
13 或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提
14 起撤銷訴訟。」所謂行政處分，依行政程序法第92條第1項
15 及訴願法第3條第1項規定，係指行政機關就公法上具體事件
16 所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單
17 方行政行為。又參據司法院釋字第423號解釋理由書載謂：
18 「所謂行政處分係指行政機關行使公權力，就特定具體之公
19 法事件所為對外發生法律上效果之單方行為，不因其用語、
20 形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有
21 異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務
22 關係，且實際上已對外發生效力者，諸如載明應繳違規罰鍰
23 數額、繳納方式、逾期倍數增加之字樣，倘以仍有後續處分
24 行為或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法
25 保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。」之意旨，足見行政
26 機關行使公權力之行為是否構成行政處分，應依行政機關就
27 具體個案對外行為所適用之法規範是否有賦予其以單方意思
28 規制相對人法律效果而定，而非以形式之記載為判斷基準。

29 (二)警察職權行使法第2條第1項、第2項規定：「(第1項)本法
30 所稱警察，係指警察機關與警察人員之總稱。(第2項)本
31 法所稱警察職權，係指警察為達成其法定任務，於執行職務

01 時，依法採取查證身分、鑑識身分、蒐集資料、通知、管
02 束、驅離、直接強制、物之扣留、保管、變賣、拍賣、銷
03 毀、使用、處置、限制使用、進入住宅、建築物、公共場
04 所、公眾得出入場所或其他必要之公權力之具體措施。」第
05 29條第3項規定：「義務人或利害關係人因警察行使職權有
06 違法或不當情事，致損害其權益者，得依法提起訴願及行政
07 訴訟。」銀行法第45條之2第3項規定：「前項疑似不法或顯
08 屬異常交易帳戶之認定標準，及暫停帳戶之作業程序及辦
09 法，由主管機關定之。」金融監督管理委員會依上開授權規
10 定訂定之存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第
11 3條第1款、第3款規定：「本辦法用詞定義如下：一、警示
12 帳戶：指法院、檢察署或司法警察機關為偵辦刑事案件需
13 要，通報銀行將存款帳戶列為警示者。……三、通報：指法
14 院、檢察署或司法警察機關以公文書通知銀行將存款帳戶列
15 為警示或解除警示，惟如屬重大緊急案件，得以電話、傳真
16 或其他可行方式先行通知，並應於通知後5個營業日內補辦
17 公文書資料送達銀行，逾期未送達者，銀行應先與原通報機
18 關聯繫後解除警示帳戶。」第4條第1款規定：「本辦法所稱
19 疑似不法或顯屬異常交易存款帳戶之認定標準及分類如下：
20 一、第一類：……（二）屬警示帳戶者。……」第5條第1款
21 第2目規定：「存款帳戶依前條之分類標準認定為疑似不法
22 或顯屬異常交易者，銀行應採取下列處理措施：一、第一
23 類：……（二）存款帳戶經通報為警示帳戶者，應即通知財
24 團法人金融聯合徵信中心，並暫停該帳戶全部交易功能，匯
25 入款項逕以退匯方式退回匯款行。……」第7條第1項、第2
26 項規定：「（第1項）存款帳戶經法院、檢察署或司法警察
27 機關通報為警示帳戶者，銀行應即查詢帳戶相關交易，如發
28 現通報之詐騙款項已轉出至其他帳戶，應將該筆款項轉出之
29 資料及原通報機關名稱，通知該筆款項之受款行，並通知原
30 通報機關。（第2項）警示帳戶之原通報機關依前項資料進

01 行查證後，如認為該等受款帳戶亦須列為警示帳戶者，由該
02 原通報機關再進一步通報相關銀行列為警示。」

03 (三)依銀行法第45條之2第3項之授權規定，金融監督管理委員會
04 本於掌理「金融法令之擬訂、修正及廢止」之法定權限（金
05 融監督管理委員會組織法第3條第2款規定參照）自得就「疑
06 似不法或顯屬異常交易帳戶之認定標準」與「暫停帳戶之作
07 業程序」之事項，訂定法規命令予以規範。而觀諸存款帳戶
08 及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法第3條第1款、第3
09 款、第4條第1款、第5條第1款第2目及第7條第1項、第2項等
10 規定意旨，足見司法警察機關就警示帳戶之認定或解除，具
11 有決定及通報權限，經其認定為警示帳戶並向銀行通報後，
12 即發生銀行應採取存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管
13 理辦法第5條第1款第2目所規定處理措施之規制效果，銀行
14 僅係依據通報辦理通知聯徵中心，並暫停該帳戶全部交易功
15 能，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行等處理措施，並非決
16 定者。又司法警察機關行使職權將特定存款帳戶認定為警示
17 帳戶之具體措施，性質上係單方行使公權力對外直接發生限
18 制存款帳戶開戶人取用戶內存款之法律效果，當認為行政處
19 分，並不因所填製之通報警示簡便格式表之格式及內容，有
20 別於一般書面行政處分而受影響。該警示帳戶開戶人自得依
21 行政訴訟第4條第1項規定提起撤銷訴訟救濟，且如該行政處
22 分已執行者，開戶人尚有因該處分之撤銷而可回復之法律上
23 利益時，亦應許其合併請求原處分機關為回復原狀之必要處
24 置，方符合憲法第16條規定保障人民訴訟權之意旨。

25 (四)準此以論，本件被上訴人填製系爭簡便格式表認定上訴人所
26 開設之系爭帳戶為警示帳戶通報台北富邦銀行予以管制，應
27 認系爭簡便格式表係屬行政處分。則上訴人主張系爭簡便格
28 式表違法不當干預其財產權，侵害其憲法上人性尊嚴、隱私
29 權、名譽及信用暨個人資料之自主控制權，以之為程序標
30 的，循序提起訴願後，自得依行政訴訟法第4條規定提起撤
31 銷訴訟救濟，請求撤銷系爭簡便格式表及訴願決定，並合併

01 請求為回復原狀之必要處置，原審自應從實體上審究上訴人
02 主張系爭簡便格式表違法損害其權益，並請求被上訴人應為
03 上開聲明所示內容之回復原狀是否有理由。則原判決論斷系
04 爭簡便格式表非屬行政處分，僅為觀念通知，而以上訴人在
05 原審之訴關於先位聲明請求撤銷系爭簡便格式表及訴願決定
06 部分為不合法為理由，而從程序上駁回之，自有違誤。又原
07 判決進而以系爭簡便格式表僅為觀念通知，被上訴人並無作
08 成行政處分，上訴人既非合法提起撤銷訴訟，自無從依行政
09 訴訟法第196條第1項規定，請求被上訴人為回復原狀之必要
10 處置，於法亦有未洽。是以，上訴意旨求予廢棄，為有理由，
11 爰將原判決駁回上訴人先位之訴部分廢棄，發回原審調查
12 相關事證後，另為適法裁判。

13 (五)末按原告於同一訴訟程序定其優先與其次請求之事項，提起
14 先位之訴與備位之訴者，係以先位之訴無理由作為備位之訴
15 裁判之停止條件，亦即以先位之訴有理由為備位之訴裁判之
16 解除條件。因先位之訴與備位之訴二者間之附條件關係，於
17 判決確定前始終存在。故本件原判決關於駁回上訴人先位之
18 訴部分，既經廢棄發回而未確定，則上訴人於原審備位之訴
19 部分之停止條件是否發生，或解除條件已否成就，尚有未
20 明，法院得否就備位訴訟為裁判自屬未定，則原判決駁回上
21 訴人之備位之訴，即無可維持，上訴意旨求予廢棄，為有理由，
22 應併予廢棄發回。

23 七、據上論結，本件上訴為有理由，爰依行政訴訟法第256條第1
24 項、第260條第1項，判決如主文。

25 中 華 民 國 112 年 2 月 9 日

26 最高行政法院第四庭

27 審判長法官 陳 國 成

28 法官 王 碧 芳

29 法官 簡 慧 娟

30 法官 蔡 如 琪

31 法官 蔡 紹 良

01 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
02 中 華 民 國 112 年 2 月 10 日
03 書 記 官 莊 子 誼