

最 高 行 政 法 院 判 決

114年度上字第388號

上 訴 人 香港商全金集成有限公司台灣分公司

代 表 人 劉立恩

訴訟代理人 徐宗聖 律師

曾增銘 律師

被 上 訴 人 彰化縣警察局等22個警察局(詳如附表所示)

上列當事人間警示帳戶事件，上訴人對於中華民國114年4月22日臺北高等行政法院110年度訴字第1215號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人以其所開設之陽信商業銀行向上分行、彰化商業銀行復興分行、合作金庫商業銀行太原分行等銀行帳戶(下合稱陽信銀行等3帳戶)，前於民國110年8月間因詐騙被害人報案或警方誤設警示，而分別遭被上訴人彰化縣警察局所屬鹿港分局秀水分駐所、被上訴人新北市政府警察局所屬海山分局新海派出所、被上訴人臺北市政府警察局所屬松山分局民有派出所及被上訴人屏東縣政府警察局所屬屏東分局海豐派出所通報為警示帳戶，因認被上訴人未有法律明文規定，而依存款帳戶及其疑似不法或顯屬異常交易管理辦法(下稱存款帳戶管理辦法)通報警示帳戶，已侵害其受憲法保障之財產權，乃向臺北高等行政法院(下稱原審)提起預防性不作為訴訟(一般給付訴訟)，聲明請求：除依法律規定外，被上訴人不得對上訴人之任何銀行帳戶作成通報為警示帳戶之行政處分，或以其他方法妨礙上訴人使用任何銀行帳戶。經原審

01 以110年度訴字第1215號判決（下稱原判決）駁回，上訴人
02 仍不服，乃提起本件上訴。

03 二、上訴人起訴主張、被上訴人在原審之答辯及原判決理由，均
04 引用原判決之記載。

05 三、經核原判決駁回上訴人在原審之訴，結論尚無違誤，茲就上
06 訴意旨補充論述如下：

07 (一)行政訴訟法第107條第3項第1款規定：「原告之訴，有下列
08 各款情形之一者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回
09 之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：一、
10 ……欠缺權利保護必要。」又同法第8條第1項規定：「人民
11 與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請
12 求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴
13 訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」所稱「其他非財產
14 上之給付」，包括消極之不作為，故人民向行政法院請求判
15 命行政機關未來不得作成損害其權利之行政行為之不作為訴
16 訟（即所謂預防性不作為訴訟），性質上屬於依行政訴訟法
17 第8條第1項提起之消極性給付訴訟。以此行政訴訟禁止之行
18 為，除行政機關之事實行為外，因請求「不作成行政處分」
19 之訴訟，不在課予義務訴訟之適用範圍（行政訴訟法第5條規
20 定參照），故亦包括將作成之行政處分。預防性不作為訴訟
21 具有事前審查性質，為免司法權過早介入行政權的決定空
22 間，故僅在人民將因行政機關作成之行政處分或其他公權力
23 行為，而有發生重大損害之虞或無可回復之重大不利益，且
24 須在事後救濟已無實益或無可期待人民等到行政行為作成後
25 再循行政救濟情形下，具特別權利保護必要性，司法權始可
26 事前介入審判。

27 (二)銀行法第19條規定：「本法之主管機關為金融監督管理委員
28 會。」第45條之2第2項、第3項規定：「（第2項）銀行對存
29 款帳戶應負善良管理人責任。對疑似不法或顯屬異常交易之
30 存款帳戶，得予暫停存入或提領、匯出款項。（第3項）前
31 項疑似不法或顯屬異常交易帳戶之認定標準，及暫停帳戶之

作業程序及辦法，由主管機關定之。」金融監督管理委員會依上開第3項規定授權訂定之存款帳戶管理辦法第3條第1款、第3款規定：「本辦法用詞定義如下：一、警示帳戶：指法院、檢察署或司法警察機關為偵辦刑事案件需要，通報銀行將存款帳戶列為警示者。……。三、通報：指法院、檢察署或司法警察機關以公文書通知銀行將存款帳戶列為警示或解除警示，惟如屬重大緊急案件，得以電話、傳真或其他可行方式先行通知，並應於通知後5個營業日內補辦公文書資料送達銀行，逾期未送達者，銀行應先與原通報機關聯繫後解除警示帳戶。」第4條第1款第2目規定：「本辦法所稱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：一、第一類：……。 (二)屬警示帳戶者。」第5條第1款第2目規定：「存款帳戶依前條之分類標準認定為疑似不法或顯屬異常交易者，銀行應採取下列處理措施：一、第一類：……。 (二)存款帳戶經通報為警示帳戶者，應暫停該帳戶全部交易功能，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行，並依主管機關規定通知其指定之機構。」（按：115年8月31日修正發布前之存款帳戶管理辦法第5條第1款第2目係規定為：「存款帳戶經通報為警示帳戶者，應即通知財團法人金融聯合徵信中心，並暫停該帳戶全部交易功能，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行。」）第9條第1項規定：「警示帳戶之警示期限自通報時起算，逾2年自動失其效力。但有繼續警示之必要者，原通報機關應於期限屆滿前再行通報之，通報延長以1次及1年為限。」是依上開規定可知，司法警察機關為偵辦刑事案件需要，通報銀行將存款帳戶列為警示者，銀行應即暫停該帳戶全部交易功能，匯入款項逕以退匯方式退回匯款行，並依主管機關規定通知其指定之機構。警示帳戶之警示期限原則上為2年，自通報時起算；有繼續警示之必要者，原通報機關應於期限屆滿前再行通報之，並以延長1次、期間1年為限。

01 (三)人民之財產權應予保障，憲法第15條定有明文。憲法所保障
02 之人民基本權利，具有防禦權功能，人民於其基本權利受到
03 國家侵害時，得提起訴訟，請求國家不得侵犯其基本權利，
04 排除侵害行為。本件上訴人訴請被上訴人不得對上訴人之任
05 何銀行帳戶作成通報為警示帳戶之行政處分，或以其他方法
06 妨礙上訴人使用任何銀行帳戶(除依法律規定外)，乃係就被
07 上訴人日後可能將上訴人所有任何銀行帳戶通報為警示帳戶
08 而預為請求不得為之，所提起之預防性不作為訴訟。由於存
09 款帳戶經通報為警示帳戶後，其全部交易功能即告暫停，存
10 款戶支配使用存款帳戶以為金融交易之權能將受到限制，已
11 構成對財產權之干預，則上訴人本於受憲法保障之財產權，
12 提起本件預防性不作為訴訟，應無不合。至其訴是否合於其
13 他訴訟要件(例如權利保護必要)或實體上有無理由，則屬另
14 事。原判決以憲法第15條之財產權保障，僅屬國家立法原
15 則，不得直接作為請求權規範基礎，上訴人僅執憲法保障人
16 民財產權為本件具有主觀公權利之論證，其訴顯無理由等
17 語，尚有未洽。

18 (四)上訴人雖主張其所有陽信銀行等3帳戶，前因訴外人施○○
19 等人匯入款項後，認遭受詐騙而報案，經警於110年8月間分
20 別向銀行通報為警示帳戶或誤為通報。嗣因上訴人與被害人
21 和解、上訴人員工蘇○○「自願扣押涉案金額」及警方函請
22 銀行解除，陽信銀行等3帳戶方於同年8、9月間解除警示。
23 然受上開案件影響，上訴人無任何可使用之帳戶達1個多
24 月，而無法支付公司貨款及員工薪資，對其營運造成極大損
25 害等語，而提起本件預防性不作為訴訟。然依存款帳戶管理
26 辦法第3條第1款規定可知，警察機關必須係因「偵辦刑事案
27 件需要」，始得通報銀行將存款帳戶列為警示帳戶。因此，
28 必須警察機關偵辦刑事案件、該刑事案件涉及上訴人之存款
29 帳戶以及警察機關認為有需要，方有將上訴人之存款帳戶通
30 報為警示帳戶之可能，而他人是否將上訴人之存款帳戶作為
31 犯罪用途、警察機關是否認為有通報之必要(偵辦刑事案件

需要)，不僅具有高度之不確定性，且上訴人之存款帳戶是否遭他人為不法利用，亦涉及上訴人是否善盡管理自身帳戶之義務，自難認上訴人之存款帳戶前曾因涉及刑事案件而遭通報為警示帳戶，即推認日後再被警方通報為警示帳戶之可能性（即重複發生可能性）甚高。再者，即使上訴人之存款帳戶前曾因涉及刑事案件或因警方誤設警示，而遭列為警示帳戶，然基於前述重複發生之高度不確定性，上訴人之存款帳戶再次被警方通報為警示帳戶之確定(具體化)程度，亦未達到足以使行政法院就警察機關所為之干預措施(基於如何之事證認為涉及刑事案件、通報警示之範圍、是否確為偵辦刑事案件所需等)進行合法性判斷之程度，否則無異取代警察機關之決策權，而有牴觸權力分立原則之虞。更何況，現行行政訴訟法設有撤銷訴訟、一般給付訴訟等訴訟類型，並定有停止執行之暫時權利保護機制，以防止因訴訟延宕造成難於回復之損害。國家之侵害行為如屬負擔行政處分，受害人民得主張該行政處分違法，損害其權益，依行政訴訟法第4條規定提起撤銷訴訟，以排除該侵害行為。國家之侵害行為如屬行政事實行為，受害人民則得主張該行政事實行為違法，損害其權益，依行政訴訟法第8條第1項規定提起一般給付訴訟，請求行政機關作成行政處分以外之其他非財產上給付，以排除該侵害行為。衡諸存款帳戶遭警方通報為警示帳戶之「重複發生可能性」不高，且警示帳戶之警示期限原則上為2年，必要時得再延長1年，並非屬短期即行消滅之行政行為而無法及時提起行政救濟。因此，上訴人之存款帳戶日後即使再經警察機關通報為警示帳戶，並非不可期待上訴人於警察機關通報後再行提起行政救濟，以達權利保護之目的。綜上所述，上訴人所提本件預防性不作為訴訟，並不具有特別權利保護必要性。原審以公司帳戶如遭通報警示，經向警察機關申請而未獲解除，自得提起訴願、撤銷訴訟或一般給付訴訟救濟，本件難認有何應准許上訴人提起預防性不作為訴訟，以禁止被上訴人未來不得通報警示帳戶，否則上

01 訴人之權利無從及時受到保護之情形；而上訴人所稱之重大
02 損害（即財產權及商業利益）主要均涉及財產上之損害，尚
03 非不能以金錢彌補。是本件預防性不作為訴訟顯然欠缺權利
04 保護必要，不應准許等語為由，不經言詞辯論，逕以判決駁
05 回本件訴訟，於法並無不合。上訴意旨猶執陳詞，主張如附
06 表編號1至4所示被上訴人均曾對上訴人之存款帳戶通報為警
07 示帳戶，上訴人之存款帳戶實有再遭被上訴人通報為警示帳
08 戶之極高可能性；且被通報後，公司業務必須被迫終止，有
09 發生重大損害之虞，且無其他適當方法防免；上訴人對於誤
10 設警示，根本無防免之可能，自難期待上訴人得以適當方法
11 避免損害之發生等語，並無可採。又上訴人之訴既欠缺權利
12 保護必要要件，則其指摘存款帳戶管理辦法所規定通報警示
13 帳戶之程序違反正當法律程序、比例原則；該辦法規定得由
14 司法警察通報警示，排除司法機關之事後審查，大幅逾越法
15 律之價值判斷，並違反法律保留原則、欠缺明確性及程序正
16 義；內政部警政署110年10月5日警署刑打詐字第1100003972
17 號函之公布程序違法並違反法律保留原則等實體上之主張，
18 即無庸再予審酌，併此敘明。

19 (五)綜上所述，原判決駁回上訴人於原審之訴，核無違誤。上訴
20 論旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁
21 回。

22 四、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
23 項、第98條第1項前段，判決如主文。

24 中 華 民 國 115 年 9 月 17 日

25 最高行政法院第二庭

26 審判長法官 高 愈 杰

27 法官 林 欣 蓉

28 法官 林 秀 圓

29 法官 楊 坤 樵

30 法官 李 明 益

01 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
02 中 華 民 國 115 年 9 月 17 日
03 書記官 林 郁 芳

04 附表：
05

1	被 上 訴 人	彰化縣警察局	設臺灣省彰化縣彰化市中 正路2段778號
	代 表 人	陳世煌	住同上
2	被 上 訴 人	臺北市府警察局	臺北市中正區延平南路96 號
	代 表 人	林炎田	住同上
	訴訟代理人	翁敬舜	住臺北市大同區重慶北路2 段219號
3	被 上 訴 人	新北市府警察局	新北市板橋區府中路32號
	代 表 人	方仰寧	住同上
	訴訟代理人	張煒澤	住同上
4	被 上 訴 人	屏東縣政府警察局	設臺灣省屏東縣屏東市中 正路119號
	代 表 人	甘炎民	住同上
5	被 上 訴 人	桃園市政府警察局	設桃園市桃園區縣府路3號
	代 表 人	廖恆裕	住同上
6	被 上 訴 人	臺中市政府警察局	設臺中市潭子區豐興路1段 500號
	代 表 人	吳敬田	住同上
7	被 上 訴 人	臺南市政府警察局	設臺南市新營區中正路3號
	代 表 人	林國清	住同上
8	被 上 訴 人	高雄市政府警察局	設高雄市前金區中正四路2 60號

	代 表 人	趙瑞華	住同上
9	被 上 訴 人	基隆市警察局	臺灣省基隆市信義區信二路205號
	代 表 人	林信雄	住同上
10	被 上 訴 人	新竹市警察局	臺灣省新竹市東區中山路1號
	代 表 人	陳源輝	住同上
11	被 上 訴 人	嘉義市政府警察局	設臺灣省嘉義市東區中山路195號
	代 表 人	陳明志	住同上
	送達代收人	程柏豪	住同上
12	被 上 訴 人	新竹縣政府警察局	設臺灣省新竹縣竹北市光明六路12號
	代 表 人	林建隆	住同上
	訴訟代理人	黃俊翰 儲良偉	住同上 住同上
13	被 上 訴 人	苗栗縣警察局	臺灣省苗栗縣苗栗市建功里府前路2號
	代 表 人	李忠萍	住同上
14	被 上 訴 人	南投縣政府警察局	設臺灣省南投縣南投市南崗二路133號
	代 表 人	謝宗宏	住同上
15	被 上 訴 人	雲林縣警察局	設臺灣省雲林縣斗六市大學路3段100號
	代 表 人	黃富村	住同上
16	被 上 訴 人	嘉義縣警察局	設臺灣省嘉義縣太保市祥和一路東段3號

	代 表 人	古瑞麟	住同上
17	被 上 訴 人	宜蘭縣政府警察局	設臺灣省宜蘭縣宜蘭市中山路2段167號
	代 表 人	陳金城	住同上
18	被 上 訴 人	花蓮縣警察局	設臺灣省花蓮縣花蓮市府前路21號
	代 表 人	范織坤	住同上
	送達代收人	陳佳暄	住同上
19	被 上 訴 人	臺東縣警察局	設臺灣省臺東縣臺東市中山路268號
	代 表 人	林宏昇	住同上
	送達代收人	葉佩辰	住同上
20	被 上 訴 人	澎湖縣政府警察局	設臺灣省澎湖縣馬公市治平路36號
	代 表 人	林樹國	住同上
	送達代收人	鄭乃華	住同上
21	被 上 訴 人	金門縣警察局	設福建省金門縣金城鎮金山路15號
	代 表 人	黃壬聰	住同上
	送達代收人	陳宏偉	住同上
22	被 上 訴 人	連江縣警察局	設福建省連江縣南竿鄉介壽村260號
	代 表 人	孫成儒	住同上