高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
112年度簡上字第35號

上　訴　人　臺南市政府教育局

代　表　人　鄭新輝
訴訟代理人　鄭猷耀　律師
　　林裕展　律師
被 上訴 人　○○○
訴訟代理人　莊志剛　律師

上列當事人間性別平等教育法事件，上訴人不服中華民國112年6月29日臺灣臺南地方法院111年度簡字第72號行政訴訟判決，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、爭訟概要：上訴人依臺南市○○區○○國民小學(下稱○○國小)及○○區○○國民小學校園重大性平事件第三階段行政調查結果，查知被上訴人於民國94至99學年度擔任○○國小校長期間，知悉時任校內教師對學生有疑似性騷擾事件，惟未進行通報。遲至上訴人於108年3月26日知悉此事件，被上訴人仍未依法完成通報作業。嗣經上訴人通知被上訴人陳述意見，上訴人審酌調查事實證據及被上訴人陳述意見後，認被上訴人已延誤通報96小時以上，違反性別平等教育法(下稱性平法)第21條第1項規定，依同法第36條第1項、臺南市政府處理違反性別平等教育法事件處理程序及裁罰基準第4點規定，以110年4月23日南市教安(一)字第0000000000號裁處書（下稱原處分）裁處被上訴人新臺幣（下同）15萬元罰鍰。被上訴人不服，提起訴願，經訴願決定駁回，被上訴人不服，循序提起行政訴訟，經臺灣臺南地方法院(下稱原

審法院)以111年度簡字第72號行政訴訟判決（下稱原判決）撤銷訴願決定及原處分。上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張及訴之聲明、上訴人於原審之答辯及聲明、原判決理由，均引用原判決所載。

三、上訴意旨：

(一)本件應有不真正溯及既往之適用：

1、參照司法院釋字第781號、第782號、第783號解釋意旨：「將新法規適用於舊法規施行時期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關係，並非新法規之溯及適用，無涉禁止法律溯及既往原則」。此即學理上所稱不真正溯及既往，並非新法規之溯及適用，而無違反法律不溯及既往原則。

2、100年6月22日修正公布性平法第21條第1項、第36條第1項第1款規定，被上訴人知悉疑似校園性騷擾事件係繼續性行為，其經由○○○告知而獲悉○○○有抱小孩行為，則被上訴人經○○○告知後，即持續知悉○○○涉犯上開疑似校園性騷擾事件而屬繼續性行為，於性平法修正施行後，被上訴人知悉疑似校園性騷擾事件之繼續性行為，依上揭規定，本應踐行通報義務，此係於舊性平法時期即已發生之事實關係，而於修正之性平法發生後繼續存在，應屬不真正溯及既往之範疇，並非以新修正之法律追溯已終結之事實或法律關係，與真正溯及既往情形不符。

3、被上訴人依92年5月28日制定之兒童及少年福利法(下稱兒少法)第34條第1項第3款，負有通報義務：

⑴○○○有抱學童之行為，屬兒少法第30條第9款之強迫兒童為猥褻行為，被上訴人知悉此情後，本應依同法第34條第1項第3款通報主管機關臺南縣政府，惟被上訴人遲至上訴人作成原處分時仍未履行，則於性平法第21條第1項修正後，被上訴人自存有依兒少法通報之義務，而應依該規定一併通報於學校及主管機關即上訴人。

⑵被上訴人於知悉○○○有抱學童之行為後，依當時兒少法規定負有通報臺南縣政府之義務；然被上訴人於性平法施行前，均未履行上開義務，致被上訴人依兒少法之通報義務延續至100年11月15日修正之性平法施行後，應屬於舊法時期即已發生之法律關係，且於新法發生後繼續存在，並非由該法施行後回溯至施行前已終結之事實課予被上訴人義務及裁處，屬不真正溯及既往之情形。

4、被上訴人依92年12月1日訂定之校園安全及災害事件通報作業要點(下稱校安通報要點)，負有通報義務：

⑴○○○所為之抱學童之行為，屬校安通報要點第2點第1項第5款所稱之「兒童及少年保護事件」，且事件於108年間爆發後媒體及社會鋪天蓋地之輿論，顯屬校安通報要點第4點第1款第3目所稱「其他可能引發媒體關注、社會關切之事件」，屬甲級事件。被上訴人知悉上開事件後，本應依校安通報要點第5點第1款前段規定，於獲知事件15分鐘內，以電話向上一級督考單位即臺南縣政府教育處通報，被上訴人作為○○國小所屬教職員工，其依校安通報要點向地方主管機關通報義務，早於92年間即已確立。

⑵被上訴人既已知悉○○○有抱學童之行為，依校安通報要點負有向臺南縣政府教育處通報之義務，卻遲未通報，則於臺南縣、市合併後，被上訴人自仍應向臺南市之國民小學校安通報業務單位即上訴人踐行通報義務，而遲至上訴人作成原處分時均未履踐。

⑶被上訴人依上開校安通報要點所應負通報義務遲未履行，故該義務於修正之性平法施行後仍存續，應屬性平法第21條第1項「依其他相關法律規定通報」之情形，則被上訴人除依校安通報要點踐行通報義務外，仍需依上揭規定向學校及主管機關即上訴人通報，始屬踐行法律所定義務，此應係不真正溯及既往之情形，而非以新修正之性平法回溯處罰被上訴人先前未裁處之真正溯及既往。

5、被上訴人依修正後性平法負有通報義務，應屬不真正溯及既往之情形，上訴人認被上訴人違反通報義務而依同法第36條第1項裁處罰鍰並無違誤，原判決未查，遽論以原處分違反處罰法定主義及法律不溯及既往原則，自有謬誤。

(二)本件尚未罹於裁處權時效：

1、參照行政罰法第27條第1項、第2項規定、104年度高等行政法院及地方法院行政訴訟庭法律座談會提案五：「查本件上訴人漁船產險合作社上揭違法行為，乃違反作為義務而不作為，且處於繼續之狀態，其違法行為既未終了，核無上訴人指摘行政罰之裁處權因3年期間之經過而已消滅之情形，是上訴人自不得據此主張其裁處權時效業已消滅，上訴人此項指摘顯係誤解法令，核不足採。」「行政罰法上之違反作為義務之法律上一行為又可區分為『狀態之繼續』與『行為之繼續』。前者係指不作為之行為完成構成要件後，繼續維持其事實上效果，其時效自行為完成時起算；後者則指以持續之行為時間一次實現違反行政法上作為義務之構成要件，其時效則自行為終了時起算。前揭毒性化學物質管理法第35條第9款對於違反毒性化學物質許可登記核可管理辦法第8條第2項所定作為義務之不作為課予罰鍰，目的在於促使行為人在法定期間內即時履行申請變更之作為義務；縱使辦理登記期間已屆滿，行為人之此一作為義務亦未因此免除。只要行為人持續未辦理申請變更，則其以不作為方式違反行政法上之作為義務，其違規行為具繼續性，直至其辦理申請變更時，該違反行政法上義務行為始屬終了。（最高行政法院100年度判字第1909號判決意旨參照）。」被上訴人義務之內容係在促使其完成特定通報行為，應係作為義務，則被上訴人違反前揭通報義務之不作為應具有繼續性，該違反行政法上義務行為應於被上訴人依修正性平法第21條第1項規定踐行通報義務後，始告終了；惟被上訴人遲至上訴人作成原處分裁處被上訴人前，均未向上訴人通報○○○涉犯校園性騷擾事

件，裁處權時效無從起算，自無上訴人裁處被上訴人罹於時效問題。

2、被上訴人違反修正性平法第21條第1項係繼續犯，且直至上訴人裁罰前均未終了，則依行政罰法上開規定及實務見解，上訴人之裁處權並未罹於時效，原審判決未查，遽認上訴人作成原處分罹於時效，自有違誤。

四、本院之判斷：

(一)應適用之法令：

1、性平法（93年6月23日施行）

⑴第2條第4款及第5款：「本法用詞定義如下：四、性騷擾：指符合下列情形之一，且未達性侵害之程度者：（一）以明示或暗示之方式，從事不受歡迎且具有性意味或性別歧視之言詞或行為，致影響他人之人格尊嚴、學習、或工作之機會或表現者。（二）以性或性別有關之行為，作為自己或他人獲得、喪失或減損其學習或工作有關權益之條件者。五、校園性侵害或性騷擾事件：指性侵害或性騷擾事件之一方為學校校長、教師、職員、工友或學生，他方為學生者。」

⑵第20條第1項：「為預防與處理校園性侵害或性騷擾事件，中央主管機關應訂定校園性侵害或性騷擾之防治準則；其內容應包括學校安全規劃、校內外教學與人際互動注意事項、校園性侵害或性騷擾之處理機制、程序及救濟方法。」

⑶第21條：「學校或主管機關處理校園性侵害或性騷擾事件，除依相關法律或法規規定通報外，並應將該事件交由所設之性別平等教育委員會調查處理。」

2、性平法(100年6月22日修正公布；100年11月15日施行)

⑴第21條第1項：「學校校長、教師、職員或工友知悉服務學校發生疑似校園性侵害、性騷擾或性霸凌事件者，除應立即依學校防治規定所定權責，依性侵害犯罪防治法、兒童及少年福利法、身心障礙者權益保障法及其他相關法律規

定通報外，並應向學校及當地直轄市、縣（市）主管機關通報，至遲不得超過24小時。」

⑵第36條第3項第1款：「學校校長、教師、職員或工友有下列情形之一者，處新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰：一、違反第21條第1項規定，未於24小時內，向學校及當地直轄市、縣（市）主管機關通報。」

3、性平法（107年12月28日施行）

⑴第21條第1項：「學校校長、教師、職員或工友知悉服務學校發生疑似校園性侵害、性騷擾或性霸凌事件者，除應立即依學校防治規定所定權責，依性侵害犯罪防治法、兒童及少年福利與權益保障法、身心障礙者權益保障法及其他相關法律規定通報外，並應向學校及當地直轄市、縣（市）主管機關通報，至遲不得超過24小時。」

⑵第36條第1項第1款：「學校校長、教師、職員或工友有下列情形之一者，處新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰：一、違反第21條第1項規定，未於24小時內，向學校及當地直轄市、縣（市）主管機關通報。」

4、兒少法（92年5月28日施行；100年11月30日改名為兒童及少年福利與權益保障法）

⑴第6條第1項：「本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」

⑵第30條：「任何人對於兒童及少年不得有下列行為：……二、身心虐待。……九、強迫、引誘、容留或媒介兒童及少年為猥褻行為或性交。……十四、其他對兒童及少年或利用兒童及少年犯罪或為不正當之行為。」

⑶第34條第1項第3款：「醫事人員、社會工作人員、教育人員、保育人員、警察、司法人員及其他執行兒童及少年福利業務人員，知悉兒童及少年有下列情形之一者，應立即向直轄市、縣（市）主管機關通報，至遲不得超過24小時：……三、遭受第30條各款之行為。」

⑷第61條：「違反第34條第1項規定而無正當理由者，處新臺幣6千元以上3萬元以下罰鍰。」

5、校安通報要點（92年12月1日施行）

⑴第2點第1項第5款：「本要點所稱校園事件主類別區分如下：……(五)兒童及少年保護事件。」

⑵第4點第2款：「為適時掌握校園事件，加速處理應變，依各類校園事件之輕重程度區分如下：……(二)乙級事件：1人員重傷。2財產損失在新臺幣10萬元以上，未達100萬元。3其他未達甲級事件程度，且無法即時處理之事件。」

⑶第5點第1項第2款：「各級學校及幼稚園所屬教職員工生（含替代役役男）發生第4點所定事件時，均應通報本部(即教育部)，其通報時限及作業方式如下：……(二) 乙級事件：應於獲知事件12小時內，透過即時通完成通報作業。遇有網路中斷時，作業方式同甲級事件。」

6、校安通報事件類別、名稱、屬性及等級一覽表：「五、兒童及少年保護事件(未滿18歲)。法定通報事件：乙級：(兒童及少年下稱兒少)性侵害、性騷擾或性霸凌事件：知悉疑似18歲以下性侵害事件(性平或非屬性平)、知悉疑似18歲以下性騷擾事件(性平或非屬性平)、知悉疑似18歲以下性霸凌事件。」

7、行政罰法

⑴第4條：「違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。」

⑵第5條：「行為後法律或自治條例有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」

⑶第24條第1項：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」

⑷第27條第1項及第2項規定：「行政罰之裁處權，因3年期間之經過而消滅。(第2項)前項期間，自違反行政法上義務之

行為終了時起算。但行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算。」

⑸第45條第1項及第2項規定：「(第1項)本法施行前違反行政法上義務之行為應受處罰而未經裁處，於本法施行後裁處者，除第15條、第16條、第18條第2項、第20條及第22條規定外，均適用之。(第2項)前項行政罰之裁處權時效，自本法施行之日起算。」

(二)原判決撤銷原處分及訴願決定，其結論並無違誤。茲就上訴意旨論述如下：

1、上訴人固主張：被上訴人依92年5月28日公佈施行之兒少法第34條第1項第3款及92年12月1日訂定校安通報要點，負有通報義務，其於性平法施行前，均未履行上開義務，致其依兒少法之通報義務延續至100年11月15日修正之性平法施行後，應屬於舊法時期即已發生之法律關係，且於新法發生後繼續存在，並非由該法施行後回溯至施行前已終結之事實課予被上訴人義務及裁處，屬不真正溯及既往云云。然按「違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。」行政罰法第4條定有明文。其立法理由為：「一、依法始得處罰，為民主法治國家基本原則之一，對於違反社會性程度輕微之行為，處以罰鍰、沒入或其他種類行政罰，雖較諸對侵害國家、社會法益等科以刑罰之行為情節輕微，惟本質上仍屬對於人民自由或權利之不利處分，其應適用處罰法定主義，仍無不同。為使行為人對其行為有所認識，進而擔負其在法律上應有之責任，自應以其違反行政法上義務行為時之法律有明文規定者為限，爰予明定。……」此即學理上所稱之處罰法定主義，為現代民主法治國家之基本原則。為使行為人對其違反義務行為可能遭受之處罰有所認識，俾負法律上應有之責任，應以其違反義務行為時之法律有處罰之明文為限，方符合處罰法定主義原則。又法律不溯及既往原則乃基於法安定性及信賴保護原則所生，用以拘束法律適用及立法行為之法治國家基本原則，其意義乃指新

訂生效之法規，對於法規生效前已發生之事件，原則上不得適用。所謂「事件」，指符合特定法規構成要件之全部法律事實；所謂「發生」，指該全部法律事實在現實生活中完全具體實現而言。新法規範之法律關係如跨越新、舊法施行時期，當特定法條之所有構成要件事實於新法生效施行後始完全實現時，此等事實關係上的回溯性連結，始屬「不真正溯及既往」，此時無待法律另為明文規定，應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之新法定其法律效果。查原處分係以被上訴人於94年8月1日至100年7月31日（下稱系爭期間）擔任○○國小校長期間，知悉校園疑似師對生性騷擾事件起，至義務行為終了日(107年7月31日)止，未依法通報，已延誤通報96小時以上且情節重大，顯已違反性平法第21條第1項規定，而依現行性平法第36條第1項規定裁處被上訴人罰鍰15萬元等情，為原審依全辯論意旨及調查證據之結果所認定之事實，核與卷證相符，自得為本院判決之基礎。性平法於93年6月23日制定公布時，關於通報義務係規定於該法第21條，係以學校或主管機關為其規範對象，且當時該法第36條尚未對違反第21條通報義務設有處罰之明文。迄性平法第21條於100年6月22日修正，同年11月15日施行後，始於第1項增訂「學校校長、教師、職員或工友」知悉服務學校發生疑似校園性侵害、性騷擾或性霸凌事件者，至遲應於24小時內向學校及當地直轄市、縣（市）主管機關通報之規定，創設個人之通報義務，並於該次修正第36條第3項第1款增訂個人違反通報義務之罰則規定。對照92年5月28日制定之兒少法第6條第1項、第30條第9款、第61條規定，該法通報主管機關為內政部及其下級機關，與性平法規定之主管機關為教育部及所屬下級機關不同，縱被上訴人違反當時兒少法之通報義務，亦應由該法主管機關裁罰，且該法第61條罰鍰額度為「6千元以上3萬元以下」，亦非依現行性平法第36條第1項所定「3萬元以上15萬元以下」罰鍰，上訴人尚不得以被上訴人未履行兒少法之通報義務而逕依性平法第21條第1

項、第36條第1項規定裁罰被上訴人罰鍰15萬元。又觀諸92年12月1日訂定校安通報要點第5點固規定學校教職員工負有通報上級督考單位及教育部之義務，然該要點亦尚無違反通報義務之處罰規定。既至100年6月22日性平法第21條修正，同年11月15日施行後，始對學校教職員個人違反該法所定對疑似校園性侵害、性騷擾或性霸凌事件通報義務設有罰則。原判決以上訴人適用100年6月22日修正之性平法第21條第1項及現行第36條第1項裁罰被上訴人，違反法律不溯及既往原則而撤銷原處分，自無違誤。上訴人此部分主張，容有誤解，並不可採。

2、上訴人另主張：被上訴人違反通報義務之不作為具有繼續性，該違反行政法上義務行為應於其依修正性平法第21條第1項規定踐行通報義務後，始告終了；被上訴人遲至上訴人作成原處分裁處前，均未向上訴人通報前揭校園性騷擾事件，裁處權時效無從起算，自無裁處罹於時效問題云云。惟按「（第1項）行政罰之裁處權，因3年期間之經過而消滅。（第2項）前項期間，自違反行政法上義務之行為終了時起算。但行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算。」行政罰法第27條第1項、第2項分別定有明文。又不作為之違反行政法上義務係以作為義務為前提，且必逾義務人可履行其作為義務期間，始可認其不作為已構成違反行政法上義務之行為而得依法裁處行政罰，並自此時起算裁處權時效。而被上訴人既係於94年8月1日至100年7月31日間擔任○○國小校長，其因該校校長職務依93年6月23日制定公布性平法第21條基於學校代表人所負通報義務，應至其100年7月31日卸任該校校長後即截止，當時性平法雖已修法，然仍未施行，亦無對其個人之裁罰權可言，故上訴人上開主張，容有誤解，亦不足採。

五、綜上所述，原審依職權調查證據後，並依調查證據結果論明其認定事實之依據及得心證之理由，判決撤銷訴願決定及原處分，核無判決不適用法規或適用不當，及判決不備理由或

理由矛盾之情事。上訴論旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、結論：上訴無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　1　　月　　3　　日

審判長法官　孫　國　禎

法官　林　韋　岑

法官　曾　宏　揚

以上正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　1　　月　　4　　日

書記官　林　幸　怡