最　高　行　政　法　院　判　決

112年度上字第476號

上　訴　人　臺南市政府社會局
代　表　人　盧禹璁
訴訟代理人　黃○○律師
被 上訴 人　曾○○
送達代收人　戴○○

上列當事人間違反兒童及少年福利與權益保障法事件，上訴人對於中華民國112年5月18日高雄高等行政法院111年度訴字第138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、被上訴人為○○市○○區○○國小（下稱「○○國小」）老師，於民國106學年度擔任5年級導師，上訴人以其：㈠000年0月至000年0月間，於中午用餐時段至少達10次指使班上同學強押餵食史生午餐，有時弄傷史生牙齦，有時致史生嘔吐仍逼迫其吞下，讓史生感到羞辱及壓力，造成身心恐慌，引發急性腸躁症；㈡自000年00月至000年0月間，於任教期間禁止或延誤戴生吃學校營養午餐至少達20次，禁止戴生上體育課或聯課活動及辱罵戴生學習障礙、浪費國家資源的言行等行為，屬於連續性不當對待行為，經○○國小校園事件處理會議調查小組調查報告（下稱「調查報告」）及上訴人所屬家庭暴力及性侵害防治中心查證屬實，審認被上訴人違反行為時（下同）兒童及少年福利與權益保障法（下稱「兒少法」）第49條第15款規定事證明確，於是依同法第97條及臺南市政府辦理違反兒童及少年福利與權益保障法事件統一裁罰基準（下稱「裁罰基準」）第3點規定，分別以110年4月21日南市社家字第1100474865A號裁處書（下稱「A處分」）、110年4月16日南市社家字第1100447509A號裁處書

（下稱「B處分」），裁處被上訴人新臺幣（下同）6萬元、9萬元罰鍰，並公布其姓名。被上訴人不服A、B處分，依序提起本件訴訟，並請求判決：訴願決定及A、B處分均撤銷。經原審以111年度訴字第138號判決：訴願決定及A、B處分均撤銷（下稱「原判決」）。上訴人不服，提起上訴，並請求判決：原判決廢棄；被上訴人在第一審之訴駁回或發回原審。

二、被上訴人起訴主張及上訴人於原審的答辯，均引用原判決的記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據的結果，以：㈠被上訴人指使或默許學生以限制史生行動自由的方式，強制餵食史生午餐的行為，是取決於當日午餐是否令史生欠缺食慾、史生食用時間是否明顯逾時、被上訴人有無令史生到老師桌旁吃飯以取代學生餵食的處置，以及執行餵食同學是否欠缺耐心而動用強制力等各種因素所致，則被上訴人初次行為時並無可能預見並決意以單一概括的犯意實施後續各次行為，故其個別行為具有獨立性，並各自該當兒少法第49條第15款規定的不正當對待行為。從而上訴人稱被上訴人至少10次指使或默許學生以限制史生行動自由的方式強制餵食史生午餐的行為，僅成立1個違章行為，已非適法；又A處分於110年4月21日作成，上訴人既未能舉證被上訴人於107年4月21日以後仍有指使學生強押餵食史生午餐的違章行為，而其所指000年0月至000年0月00日前上述違章行為既已罹於行政罰法第27條第1項、第2項規定的裁處權時效，則上訴人以A處分對被上訴人施以裁罰，於法未合。㈡被上訴人對戴生20餘次不正當對待行為發生於000年00月至000年0月間，戴生母親不久即於107年8月間就上述行為向臺灣臺南地方檢察署（下稱「臺南地檢署」）提出告訴，經臺灣高等檢察署臺南檢察分署（下稱「臺南高分檢」）於108年6月4日以108年度上聲議字第919號駁回其再議的聲請，才終結對該行為的偵查程序。因此，上訴人於110年4月16日對上述行為作成B處分予以裁

罰，尚未逾行政罰法第27條第1項、第3項規定的裁處權時效；又被上訴人對戴生20餘次不正當對待行為大致分為禁止或延誤戴生用餐、禁止戴生上體育課或聯課活動、辱罵戴生學習障礙及浪費國家資源等數行為，而前述數行為態樣互有差異，且被上訴人所以對戴生實施各種不當對待，大多源自戴生當時的表現、戴生補正作業的進度及當時課程的安排，難認被上訴人於實施上述行為初始，即有預見並決意以單一概括的犯意實施後續各次行為，故其個別行為具有獨立性，並各自該當兒少法第49條第15款規定的不正當對待行為。上訴人認上述20餘次行為僅成立1個違章事實，並僅該當1次處罰要件，於法不符。從而，被上訴人訴請撤銷A、B處分及其訴願決定，為有理由，應予准許等語，為其判斷的依據。

四、本院審查原判決駁回上訴人在原審之訴，沒有違誤，並就上訴意旨補充論斷如下：

㈠任何人不得以任何形式對於兒童及少年（下稱「兒少」）施以身心暴力、疏忽或疏失、不當對待或殘忍、不人道、有辱人格的待遇或處罰及非法或恣意剝奪自由等有礙兒少身心健全發展及權益保障等行為：

兒童權利公約施行法第2條規定：「公約所揭示保障及促進兒童及少年權利之規定，具有國內法律之效力。」兒童權利公約第19條第1項規定：「締約國應採取一切適當之立法、行政、社會與教育措施，保護兒童於受其父母、法定監護人或其他照顧兒童之人照顧時，不受到任何形式之身心暴力、傷害或虐待、疏忽或疏失、不當對待或剝削，包括性虐待。」第37條(a)前段及(b)前段規定：「締約國應確保：(a)所有兒童均不受酷刑或其他形式之殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰。……(b)不得非法或恣意剝奪任何兒童之自由。……」我國為促進兒少身心健全發展，保障其權益，增進其福利，特制定兒少法，其第2條規定：「本法所稱兒童及少年，指未滿18歲之人；所稱兒童，指未滿12歲之人；……」第49條第15款規定：「任何人對於兒童及少年不

得有下列行為：……十五、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。」第97條規定：「違反第49條各款規定之一者，處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得公布其姓名或名稱。」可知，任何人不得對於兒少或利用兒少犯罪或為不正當的行為，違反者，主管機關即應依兒少法第97條規定予以裁處。而所謂「不正當之行為」，參酌兒童權利公約第19條第1項、第37條(a)前段及(b)前段等規定意旨，應該是指除了兒少法第49條第1款至第14款所例示的行為及其他犯罪行為以外，以任何形式對於兒少施以身心暴力、疏忽或疏失、不當對待或殘忍、不人道、有辱人格的待遇或處罰及非法或恣意剝奪自由等有礙兒少身心健全發展及權益保障等行為。

㈡行為人對兒少所為每個不正當行為，原則上都獨立構成一個違反行政法上義務的行為，應依行政罰法第25條規定予以分別處罰：

1. 行政罰法第24條規定：「（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。（第2項）前項違反行政法上義務行為，除應處罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處。但其處罰種類相同，如從一重處罰已足以達成行政目的者，不得重複裁處。……」第25條規定：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」其立法理由載明「行為人所為數個違反行政法上義務之行為，若違反數個不同之規定，或數行為違反同一之規定時，與前條單一行為之情形不同，為貫徹個別行政法規之制裁目的，自應分別處罰。此與司法院釋字第503號解釋『一事不二罰』之意旨並不相違。」可知，行為人以同一行為違反數個行政法上義務規定，而皆應處罰鍰者，固應適用行政罰法第24條第1項的「一行為不二罰原則」，從一重處罰之；但如非屬同一行為者，即應適用同法第25條規定分

別處罰。而違反行政法上義務的行為是否為「一行為」，應依個案情節具體判斷，亦即斟酌法條文義、立法意旨、制裁意義、期待可能及社會通念等因素綜合決定之。

2. 依兒少法第49條第15款規定的文義及前述說明，可知任何人都不得對兒少為不正當的行為，包括禁止以任何形式對於兒少施以身心暴力、疏忽或疏失、不當對待或殘忍、不人道、有辱人格的待遇或處罰及非法或恣意剝奪自由等有礙兒少身心健全發展及權益保障等行為。而且此類不正當行為，不以意外性、偶發性、反覆性、繼續性或故意侵害為前提，也不具有「集合性」的特徵。因此，行為人只要有違反兒少法第49條第15款所定行政法上不作為義務的行為，就符合法定構成要件（即所謂「行為違法」）而應予處罰，並不以發生危險結果為必要。從而，當行為人有對兒少為上述不正當行為，除非有證據可證明行為是出於單一違反法律規定的意圖，而以數個舉動侵害一個兒少，或是一行為侵害數個兒少，否則每個不正當對待兒少的行為，都獨立構成一個違反行政法上義務的行為，應依行政罰法第25條規定予以分別處罰，才符合兒童權利公約及兒少法第49條第15款、第97條透過處罰以保障兒少權益及身心健全發展的立法意旨及制裁意義，而且此一認定違規行為數的標準，對於行為人而言，具有預見或期待的可能，並且符合社會上一般人的認知。

㈢原審認定上訴人就被上訴人對史生施以不正當行為所為的A處分，因已罹於裁處權時效而違法，並無違誤：

1. 行政訴訟是採取職權調查原則，構成行政法院判斷事實真偽的證據評價基礎，是全辯論意旨及調查證據的結果，關於證據的取捨、證明力的判斷及事實的認定，均屬事實審法院的職權。如果其事實的認定已經斟酌全辯論意旨及調查證據的結果，而且沒有違背論理法則、經驗法則及證據法則，即使其證據的取捨與當事人所期望的不同，導致其認定的事實不同於當事人的主張，也不屬於判決違背法令

的情形。原判決已經敘明：上訴人雖認定被上訴人自000年0月至000年0月長達11個月的期間內，在中午用餐時段，至少10次以指使同儕限制史生行動自由的方式（如壓制其手腳），強制（或抓其下巴令其張口，或史生嘔吐還強迫其吞下等）餵食其午餐，有時還弄傷史生牙齦，導致史生壓力過大，進而對身體造成傷害等情，然而，依據第三次調查報告內史生與其母親的陳述，以及被上訴人曾於000年0月0日學生輔導資料紀錄表記載：「母親表示不希望中午孩子被同學餵飯，老師徵詢媽媽是否同意全班性宣導，因之前都是跟孩子個別講，媽媽同意後，全班性宣導後也確實沒同學再餵她了」等語，可見史生母親於107年5月間先後向學校校長及主任反映史生在學校遭餵食事件後，就不再發生被同學餵食的情形，又史生母親固有帶史生分別於000年0月0日、000年00月00日至診所就醫，並經醫師診斷為「腸胃氣脹、噯氣及脹痛」、「激躁性結腸症」等病症等節，但此與史生當日或前1、2日間即有遭受被同學強制餵食的行為，顯然欠缺直接且迅速發生的因果關係，此外，查無其他證據足以證明被上訴人於000年0月00日以後仍有指使學生強押餵食史生午餐的行為，則上訴人逕依史生及其母親陳述意旨及診所出具病歷及診斷證明書，認定被上訴人於000年0、0月間仍有指使學生強押餵食史生午餐的行為，不足採信等語，已經原審調查證據及斟酌全案辯論意旨，就認定的結果及理由詳為論證說明，經審核與附於卷內的證據相符，而且沒有違反經驗、論理法則或證據法則的違誤，也沒有判決理由矛盾的情形。

2. 上訴意旨主張依史生母親於第三次調查訪談的陳述，足認在000年0月底，被上訴人仍指使學生餵食史生，又依被上訴人填載的輔導紀錄，足證在000年0月底至同年0月0日，仍有發生同學餵史生吃飯的情況，且史生分別於000年0月00日、000年0月00日、000年0月0日至診所求診，經醫師診斷為「腸胃氣脹、噯氣及脹痛」、「激躁性結腸症」，

也與史生母親上開陳述（醫師診斷後才向被上訴人、校長反映）的時間點相符，益證被上訴人的不當行為延續至000年0月0日，原判決認上訴人無法舉證被上訴人於000年0月00日以後仍有指使學生強押餵食史生的行為，顯與卷證資料不符，且有判決理由矛盾的違法等語，僅是針對原審所為取捨證據、認定事實的職權行使，再為爭執，並重述其在原審已經主張而為原判決摒棄不採的說詞，以其主觀的法律見解，指摘原判決有理由矛盾的違法，自不足採。至於上訴人所指○○國小調查小組對於史生同班同學進行的問卷調查，由於其問卷設計不是精確的證據調查方法，例如調查結果關於「自000年0月中、00月間起，至000年0、0月間」、「被上訴人對史生之強迫餵食頻率，每週2-3次或幾乎每天」等情，究竟是自000年0月還是00月起？究竟是至000年0月還是0月止？究竟是每週2-3次還是每天？凡此仍須綜合其他佐證方能認定確切的事實，否則依上訴人所述，被上訴人對史生的不正當行為，可能介於12-40次之間，遠高於上訴人認定的次數，而與其他卷證資料顯不相符，原審因此參酌其他佐證認定上述事實，尚無違誤。上訴意旨主張原審認定事實採認○○國小調查報告及全卷證據資料，卻不採信調查報告中有關學生問卷調查部分，不僅判決理由矛盾，也未敘明不採信的理由，而有判決不備理由的違法等語，亦不足採。

3. 行政罰法第27條規定：「（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。（第3項）前條第2項之情形，第1項期間自不起訴處分、緩起訴處分確定或無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定日起算。……」參酌其立法理由可知，行政機關的裁處權限，原則上是以違章行為終了時或結果發生時起算3年，例外則於違章行為與犯罪行為競合時，基於刑事審理優先

原則，縱使該違章行為終了時已逾3年，行政機關的裁處權時效仍應自刑事偵審程序終結時起算。準此，兒少法第49條第15款的規範客體是對兒少為不正當行為，既不以對兒少的身心發生創傷結果為要件，則主管機關對該行為的裁處權時效，自應依上述規定定之，此與主管機關何時確實知悉無關。

4.原審基於調查證據及斟酌全案辯論意旨的結果，論以：被上訴人擔任史生5年級級任老師之始，最初是以分組積分鼓勵學生維持午餐秩序，以及對逾時食用午餐的學生令其到老師桌旁繼續食用完畢，後因史生午餐食用期間經常逾時，於是被上訴人有時指派A生餵食史生，而後續有B生及C生未經被上訴人指派亦協助A生餵食史生，且餵食之初並無強制，只因史生進食過慢，有時致餵食學生不耐煩，遂有壓制史生手腳的作為，史生固予反抗，但因被上訴人令其安靜用餐，最後史生仍被強制食完午餐，經史生回家告訴母親其被餵食之事，史生母親於是向被上訴人反映不要對史生餵食午餐，被上訴人遂暫停一段時間，但若史生又發生午餐進食過慢時，又會有A、B、C學生餵食史生的情況發生，如是週而復始經史生母親向被上訴人反映數次後，因史生身體有明顯腸胃不適症狀，史生母親認向被上訴人反映無效，故於史生5年級下學期5月間向學校校長反映此事，經被上訴人向全班宣導此事及學校輔導室介入處理後，學生餵食史生午餐的行為即不曾發生，因此，被上訴人指使或默許學生以限制史生行動自由的方式強制餵食史生午餐，並非每個被上訴人工作日或以1個多月的平均數必然發生，而是取決於當日午餐餐點是否令史生欠缺食慾、史生食用時間是否明顯逾時、被上訴人有無令史生到老師桌旁吃飯以取代學生餵食的處置，以及執行餵食同學是否欠缺耐心而逕自動用強制力等等各種因素所致，而上開各種因素的存否，除被上訴人有要求史生到老師桌旁吃飯的權限外，其餘均非被上訴人可得事先掌控，則被上訴

人個別指使或默許學生以限制史生行動自由的方式強制餵食史生午餐的行為，既是因上開各種因素具足後始能發生，則被上訴人初次行為之際即無可能預見並決意以單一概括的意思，實施其後續各次行為，從而其個別行為自具有各自的獨立性，並各自該當兒少法第49條第15款規定的不正當行為，上訴人主張被上訴人上開總計至少10次指使或默許學生以限制史生行動自由的方式強制餵食史生午餐之行為，僅成立一個違章行為云云，已非適法，應予撤銷等情，其基於依法確定的事實，所為法律的涵攝，符合本院於上述㈡所表示的法律見解，核無違誤。此外，上訴人是於110年4月21日作成A處分，且查無其他證據足以證明被上訴人於107年4月21日以後仍有指使學生強押餵食史生午餐的違章行為，已如前述，則原審據此認定上訴人所指被上訴人於106年7月至107年4月20日前的各次違章行為，已罹於行政罰法第27條第1項、第2項規定的裁處權時效，上訴人以A處分對被上訴人施以裁罰，於法未合等語，即無違誤。上訴意旨主張被上訴人自107年4月底至107年5月4日間，指示學生對史生餵飯，該不正當行為尚未逾於裁處權時效等語，實不可採。

㈣原審認定被上訴人對戴生施以的不正當行為，為數違章行為，應分別處罰，上訴人論以一行為而作成B處分為違法，亦無違誤：

1. 原審綜合○○國小調查報告中戴生、陳○○老師、何○○老師、林○○老師、9位同班同學的陳述與薛生、林○○老師、劉○○老師於臺灣高等法院臺南分院的證述及106學年度第二學期聯課活動點名單內容，論以：被上訴人於000年0月至000年0月擔任戴生就讀○○國小五年級時的班導師，自000年00月起至000年0月間，以戴生未完成作業為由，多次禁止戴生食用當日午餐，至當日下午1時至4時，才准許食用，且於000年0月間對戴生口出「你是學習障礙，需要別人這樣對待你嗎？」「上課輔，是浪費國家

資源」等言論，並於000年0、0月間因戴生功課沒補完，禁止戴生去上體育課或聯課活動等情，經過審查與卷內所附的證據相符，而且沒有違反經驗、論理法則或證據法則的違誤。

2. 依教師法第32條第1項第2款至第4款規定，教師負有「積極維護學生受教之權益」、「依有關法令及學校安排之課程，實施適性教學活動」、「輔導或管教學生，導引其適性發展，並培養其健全人格」的義務。教師於執行教育工作的過程中，雖有合法管教權限，惟教師仍應依學生人格特質、身心健康、行為動機及平時表現，在合理範圍內適度、適性行使管教權，不應以不當管教方式達成教育目的，甚而對學生造成身心傷害。原審以其所認定的上述事實為基礎，認為被上訴人上述延誤戴生用餐、禁止戴生上體育課或聯課活動的行為，雖然是基於督促戴生完成作業的教育目的，但以使正在發育成長的學生無法按時正常用餐，或以剝奪學生按照課表進行體育課或聯課活動為手段，已影響戴生正常學習活動的進行，且此等行為並出現多次，戴生長期身處同儕異樣眼光的環境中，心理及精神上自受有痛苦，則被上訴人所為自非合法、正當的管教方式；又被上訴人身為教師，在戴生的同儕面前，稱戴生為學習障礙、浪費國家資源，顯然並非基於善意協助戴生的教育目的為關心詢問，反而是造成戴生在同儕間的評價受到貶損，因而對戴生心理及人格健全成長產生相當負面不利的影響，被上訴人對戴生所為管教實非合法適當的管教方式，因而認定被上訴人確有對戴生不當管教之情事，已該當兒少法第49條第15款所定「不正當之行為」的要件，雖被上訴人上述行為發生於000年00月至000年0月間，惟因戴生母親於000年0月間已就被上訴人上開行為向臺南地檢署提出告訴，後臺南高分檢於108年6月4日以108年度上聲議字第919號駁回其再議的聲請，始終結對該行為的偵查程序，故上訴人於110年4月16日對被上訴人作成B處分

予以裁罰，尚未超過行政罰法第27條第1項、第3項規定的裁處權時效等情，其法律的解釋適用，亦屬正確。

3. 被上訴人對戴生所為20餘次不正當對待行為，大致分為禁止或延誤戴生用餐、禁止戴生上體育課或聯課活動、辱罵戴生學習障礙及浪費國家資源等不同行為類型，且被上訴人所以對戴生實施各種不當對待，大多源自戴生當時的表現、戴生補正作業的進度及當時課程的安排，難認被上訴人於實施上述行為初始，即有預見並決意以單一概括的犯意實施後續各次行為，故參酌本院於上述㈡所表示的法律見解，被上訴人的各次行為應具有獨立性，並各自該當兒少法第49條第15款規定的不正當對待行為。因此，原審認為上訴人以上述20餘次行為僅成立1個違章事實，並僅該當1次處罰要件，而以B處分予以裁處，於法不符，亦應予以撤銷等情，並無違誤。而且因為違反兒少法第49條第15款規定所為的不正當行為，不以意外性、偶發性、反覆性、繼續性或故意侵害為前提，也不具有「集合性」的特徵，因此，上訴意旨援引本院針對具集合性概念之藥物廣告所作成的105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議，認為被上訴人上述期間對戴生所為的20餘次違章行為，是出於違反行政法上義務的單一意思，該當於一個違反行政法上義務的接續犯，並據以指摘原判決有不適用法規或適用不當的違法等語，為其一己主觀的見解，尚不足採。

4. 被上訴人上述對戴生所為20餘次不正當對待行為，既然該當20餘個違反兒少法第49條第15款規定的不正當對待行為，而應各自裁罰，則各次處罰是否違反比例原則，即應各別認定。換句話說，主管機關每次裁罰的客體，都是各自獨立的違章行為，累計罰鍰雖可能達到相當的金額，但這是被上訴人違反20餘次行政法上義務的結果，所以不應以各自處罰所累計的罰鍰金額可能達到相當金額，就認為違反比例原則。上訴意旨主張倘依原判決認定被上訴人應構成20餘次違章行為，則以每1個行為均處以最低罰鍰金

額6萬元計算，被上訴人將負擔120萬元以上的重責，與比例原則不合，亦超過兒少法第97條所定最高罰鍰額60萬元，故上訴人參酌被上訴人的違章行為態樣，對戴生所生的身心影響，適用最有利被上訴人的規定，並依裁罰基準第33點加重處罰，與比例原則尚無不合，原判決有判決不適用法規或適用不當的違法等語，亦不足採。

㈤綜上所述，原判決並沒有上訴人所指有違背法令的情形，上訴意旨指摘原判決違背法令，請求判決廢棄，為無理由，應予駁回。

五、結論：本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　6　　月　　20　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　胡　方　新

法官　林　玫　君

法官　李　玉　卿

法官　洪　慕　芳

法官　張　國　勳

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　113　　年　　6　　月　　20　　日

書記官　楊　子　鋒