圖書館行政法個案：來得早不如來得巧

廖又生　（國立陽明大學圖書館館長）

摘　要

我國過去學界通說或行政法院判例（如五十三年判字第三十九號判例）慣將公物的一般使用權定位成「反射利益」，但隨德國公法理論的衍變逐漸將已開始供一般人使用且並未廢止前之公物利用關係視作「公法權利」，如眾所知，圖書館是一個開放性的營造物，一切人民在符合公物開始使用之目的範圍內，不須經特別許可，均得入館使用，基於圖書資訊公平合理運用原則，圖書館營運係對全民無限制的公開，晚近我為實踐書香社會理想，各鄉鎮縣轄市先後陸續設置「鄉鎮圖書館」，該類型圖書館星羅棋布、分散各地，與民眾日常生活息息相關，公共圖書館是人民最佳的休閒處所，從建造完成之初迄廢止利用，整體使用頻率極高，本案例即以鄉鎮圖書館為示例，對其公物之形成及所面臨的國家賠償責任問題作一初步分析，期望經由個案演練結果可讓基層館員對給付行政有認識的機會。

〔案由〕：

公立鄉鎮圖書館新建完成，但未正式驗收啓用，某日民眾甲私行潛入休憩，不料意外爲工程障礙物傷及身體，迨隔數日之後，該圖書館始舉行落成典禮，館方邀請地方行政首長及民意代表共同剪彩，正式揭示對外開放使用。試問：

㈠建造完成尚未驗收之圖書館，是否爲公物？

㈡地方行政首長及民意代表共同剪彩，其法律意義爲何？

㈢甲之受害得否提起國家賠償訴訟；若可，應以何人爲被告？

㈣甲之受害得否循行政訴訟途徑救濟？

㈤設若該公立鄉鎮圖書館廢止使用之際，甲始擅自進入而被障礙物所傷，其法律效果有何不同？

〔解析〕：本案涉及公物成立要件與公有公共設施之國家賠償責任問題，茲依題意分別擬答如次：

㈠公物（Offentliche Sachen）乃直接供公共目的使用之物，並受行政主體支配而有公法上地位之物；圖書館機構物的要素大別有二：行政用物（館舍）與營造物用物（館藏資料），依題意建造完成尚未驗收之館舍，究竟是否爲公物？可從公物成立要件分析，一般公物成立要件有三：

1.設置機關有所有權或處分權。

2.須有提供公用（Widmung）之意思表示。

3.須有可利用之事實狀態。

按公立鄉鎮圖書館既未正式驗收使用，顯然缺乏第2、3兩要件，故應不屬於公物。

㈡該館邀地方政要協同剪彩，屬於提供公衆使用之意思表示，按行政法公物之成立有出於事實狀態者，亦有出於法律行爲者，茲舉例析論如下：

1.法律行爲——啓用典禮，剪彩儀式、張貼公告、發布圖書館使用規則等。

2.事實行爲——依行政法院四十五年判字第八號、六十一年判字第四三五號判例皆承認既成巷道有公用地役關係存在等。

基於行政處分爲行政爭訟惟一之客體，本例剪彩儀式應視爲法律行爲中最狹義之單方行政行爲（訴願法第二條第一項可資參照）。

㈢依國家賠償法第三條第一項：「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受有損害者，國家應負損害賠償責任。」該條公共設施自然包括社教機關（見都市計劃法第四十二條規定），故鄉鎮圖書館屬於公有公共設施範圍；問題關鍵在是否須以圖書館機構已提供公用爲要件；學說見解有二：

1.廖義男教授：主張國家機關將物施以人爲加工或創建某物，使之成爲公共設施者，須國家機關有將之提供公共目的使用之意思或行爲，始足當之，如未有此供公用之意思或行爲，尚不能將該物逕認爲公共設施（註1）。

2.吳　庚教授：公共設施指供公共目的使用之物件或設備而言，……公共設施非以專供公衆使用者爲限，例如禁止公衆使用之軍事設施造成之侵害，非無本條之適用。似乎偏向事實上開始使用即可（註2）。

無論何說，國家賠償法第三條成立須人民受到損害與公共設施之設置或管理之欠缺，是有相當因果關係（Adäguan－ztheorie der Kausaltät），本例新闢圖書館仍有障礙物，未正式驗收使用者，仍不能認爲成立公共設施，且甲擅行潛入乃未經允准，其身傷與設置或管理有欠缺間，尚難認有因果關係。故本件甲不可提起國家賠償之訴。設若符合國家賠償法第三條要件，依同法第九條第二項規定可以該圖書館所屬的鄉公所爲被告提起國家賠償之民事訴訟，（國家賠償法第十二條規定）（註3）。

㈣現行法制「無行政處分，即無行政訴訟。」行政處分爲行政爭訟惟一的客體，本例甲

爲事實上之使用，非受不利益處分，因之，不得提起行政訴訟。

㈤公物之廢止公用（Entwidmung）爲消滅物之公物性質的意思表示，依實務見解屬於行政處分（行政法院五十三年判字第一五七號判例），若甲不服雖可提起行政訴訟，然同㈢所陳理由，無相當因果關係，仍不得循國家賠償訴訟途徑以資救濟。茲附帶將公物廢止之法律原因介紹如下：

1.法律直接規定：都市計劃法規定、大法官會議釋字第二五五號解釋（註4）。

2.廢止處分方式：與提供公用之意思表示相同（註5）。

註　釋

註1　廖義男，國家賠償法（台北：自版，民國70年），頁67。

註2　吳　庚，行政法之理論與實用（台北：自版，民國81年），頁166－169。

註3　城仲模，行政法之基礎理論，增訂初版（台北：三民，民國80年）。

註4　林錫堯，行政法要義，增訂初版（台北：自版，民國80年），頁289－290。

註5　廖又生，「從公物的觀點論圖書館設備之維護」，台北市立圖書館館訊10卷4期（民國82年6月），頁66－73。



本館新書簡介

「知識寶庫」廣播節目
兒童文學系列專集

此書係本館與國立教育資料館教育廣播電臺合作進行「知識寶庫」廣播節目的主講內容，以「兒童文學」爲主。由於本節目深獲各界好評，爲廣流傳，並補向隅聽衆之需求，特將廣播內容予以整理刊行以饗讀者。