

圖書館行政法個案：盲陽建物之 爭辯問題

Case Study of Library Administration: a Arguable New-buildings

林芊慧

Chien-Hui Lin

國立中央圖書館臺灣分館推廣輔導組助理編輯
Assistant Editor, Extension Service Dept., National Taiwan Library

【摘要 Abstract】

系爭案例嘗試從圖書館行政法觀點切入，剖析爭議性建物的責任歸屬問題，並勾勒出各圖書館於管理及運作上涉及爭議性建物之際，所應採行的態度與對策。

The case tries to expose it through the perspective of library administrative law to explain the arguable building of responsibility belonging which it might induce, and draw out what kind of attitudes and policies they should take in dealing with arguable new-buildings while doing their work of library management & operation.

【關鍵詞 Keyword】：

爭議性建物；教師兼圖書館員

Arguable Building; Teacher & Librarian System

【案由】

民國九十三年二月三日甲管委會向台北縣政府陳情，其主要原因在於乙國立圖書館垃圾集散場設計不當，系爭個案經縣府工務局長協調，乙代表人丙館長片面同意使用執照領得後一個月內拆除，惟丙未於會議紀錄簽名而僅由聘任館員丁簽名，嗣丙屆齡退休，由戊接任，戊鑑於垃圾外包政策已施行，似可將該建物變更改用途，另加利用，甲悉聞

即於同年十一月二十二日函乙館儘速執行丙館長先前之允諾，試問：

- (一)丙有無權限承諾？
- (二)甲有無信賴保護利益？
- (三)戊推翻丙之決議適法性為何？
- (四)陳情效力為何？
- (五)若乙館懲處丁對本案有何助益？
- (六)甲乙之當事人適格要件為何？
- (七)公益與私益權衡標準如何？
- (八)本案欲圓滿透過行政程序加以解決，

應如何進行？

本個案之垃圾集散場為定著於土地之工作物，上有屋面，周有門壁，足以蔽風雨、通出入並適用於起居，且已具備經濟上之目的，應認定其屬土地之定著物，該建物在整體建築上實為從物之一環，因其附加於主物（即圖書館主體建築物）而產生，亦即垃圾集散場雖非主物之成分，但常助主物之效用而同屬於一人者，故屬從物（民法第六十八條）；換言之，垃圾集散場是附屬建物，其係依附於原建築以輔助其效用而未具獨立性之次要建物。然本文之所以稱為盲腸建物之緣由乃肇因於此建物實非屬必要之成分，即如同人類身體之盲腸一般，就此案衍生出諸多爭議性建物（Arguable Building）行政問題，擬分別依案由所示解析探討如次：

(一)丙館長為乙國立圖書館之代表人，依據行政程序法第二條第二項所揭示：行政機關係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織；乙國立圖書館本質上為行政機關，丙館長為其機關之代表人，故丙館長形式上自有權限承諾，惟依國有財產法第四條所定：國有財產區分為一

1. 公用財產：又可細分為三小類

(1) 公務用財產：各機關、部隊、學校、辦公、作業及宿舍使用之國有財產均屬之。

(2) 公共用財產：國家直接供公用使用之國有財產均屬之。

(3) 事業用財產：國營事業機關使用之財產均屬之。

2. 非公用財產：指公用財產以外可供收益或處分之一切國有財產。

本個案之垃圾集散場應為公用財產中之公務用財產，該用地是機關作業使用之國有財產，其使用尚須符合國有財產法第三十二條至三十七條公用財產用途之相關規定，須由同法第十、十一條觀之，乙國立圖書館為垃圾集散場之管理機關，其主管機關應為教育部，而國有財產局則是負責承辦國有財產事務之機關，故倘乙國立圖書館要拆除垃圾集散場應先將其變更為非公用財產，且須先徵得主管機關即教育部之同意，報請行政院核准，一旦公用財產變更為非公用財產時，併須由主管機關督飭該管理機關移交財政部國有財產局接管之。故丙館長之同意使用執照領得後一個月內拆除，僅能屬行政承諾之範疇，除須先依上揭國有財產法之行政程序處理外，尚須依行政程序法第十條行使裁量權界限，即不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的；職是本例丙館長之口頭同意未具實質之可行性。

(二)丙館長為乙國立圖書館之代表人，其同意對甲而言具有主觀的期待，行政程序法第八條明定：行政行為應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴；系爭案例丙館長未履行一定之行政程序，只形式上於協調會中逕行同意使用執照領得後一個月內拆除，雖對甲構成期待利益，似具

感觀上的價值，惟僅止於抽象的價值，原則上信賴保護原則是憲法上所肯認的人民權利，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止（行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條參照），相對人皆可主張信賴利益保障，但依大法官會議釋字五二五號解釋明示，純屬願望、期待而未有表現其已生信賴之事實者，則欠缺信賴要件，實不在保護範圍，況本案丙館長未於協調會議紀錄中簽名，且逾越裁量權限，僅口頭宣示，故甲非具有實際之信賴保護利益。

(三)基於行政一體原則，戊接任丙館長，行政應有延續性，但因本案丙館長之同意行為屬於信賴保護之消極要件，即行政程序法第一百十九條第三款，受益人明知行政處分違法或因重大過失而不知者，其信賴不值得保護；接任之戊館長知其丙館長之決策有違法或不當之嫌，不得已變更原決議，戊推翻丙之決議其適法性自值肯認。

(四)甲之函請乙館儘速執行陳情決議，按陳情之定義為：人民對於行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護，得向主管機關陳情；其方式得以書面或言詞為之（行政程序法第一百六十八條、第一百六十九條）；因之，陳情可能與陳情人個人權益無關，亦可能依法採

取行動前之預備行為，但也可能係維護權益之意思表示，其收受陳情之機關仍應按各相關法律之規定處理，方屬適法（註1）。

乙為國立圖書館，其上級機關依法具有管轄權，依行政程序法第一百七十二條明定，人民之陳情應向其他機關為之者，受理機關應告知陳情人。但受理機關認為適當時，應即移送其他機關處理，並通知陳情人。本案之甲管委會對乙國立圖書館之決議有意見時，應向乙國立圖書館之上級機關陳情方屬正辦，台北縣政府雖為建地所在機關，然非乙館業務上之監督機關，其收受甲管委會之陳情書時，應移送乙國立圖書館之上級機關處理為適當；倘數行政機關於管轄權有爭議時，亦應由其共同上級機關決定之，無上級機關時，仍應由各該上級機關協議定之（行政程序法第十四條），故本案受理陳情機關未為移送；顯與行政程序法規定不符。

(五)本例丙館長未於會議紀錄上簽名，其紀錄中僅有丁館員之簽名，查丁館員為聘任人員，依教育人員任用條例規定，為社會教育機構從業人員，並屬教師兼圖書館員（Teacher & Librarian System）之進用範疇（註2），依其職務等級，準用各級學校教師之規定，顯係教育人員之範圍，其自與依考試任用人員有所不同，又聘任人員只為國家賠償法第二條第一項所稱之最廣義之公務員，縱令對其施

予記過等懲處處分，僅具有內部效力，未能改變系爭個案之法律效果（註3）。

(六)甲管委會依公寓大廈管理條例第二十七條為公寓大廈應建置之單位，自享有管理服務人之委任、僱傭及監督之職責，故其有積極當事人之適格能力，惟須符合同條例第三十一條、第三十二條之規定，即應有區分所有權人三分之二以上及其區分所有權比例合計三分之二以上出席，以出席人數四分之三以上及其區分所有權比例占出席人數區分所有權四分之三以上之同意行之；其會議記錄須載明開會經過及決議事項，由主席簽名，於會後十五日內送達各區分所有權人並公告之。倘甲管委會所函乙館儘速執行陳情決議未經過此議決比例而由主委自行發動，則屬程序上之不適法，亦即當事人之適格要件有明顯重大瑕疵。

依大法官會議釋字第二六九號解釋，依法設立之團體，如經政府就特定事項依法授與公權力者，以行使該公權力為行政處分之特定事件為限，有行政訴訟之被告當事人能力，舉輕以明重，受託行政已有消極當事人資格的賦與，況乙為法定機關，其具備當事人地位，自不待言（註4）。

(七)乙國立圖書館垃圾集散場設計不當，甲管委會要求拆除，而原丙館長同意之，嗣丙屆齡退休，由戊接任，戊鑑於改採垃圾外包，似可將該建物作最大效益之利用，前後二館長決策有所

不同，此實涉及公益與私益權衡判別標準，依行政程序法第一百四十條第二項所定，行政處分之作成依法規之規定應經其他行政機關之核准、同意或會同辦理，始生效力。本案之垃圾集散場揆諸最高法院二十五年上字第二〇〇九號判例所稱建築物，係指上有屋面，周有門壁，適於吾人之起居出入，且定著於土地之工作物而言，故系爭垃圾集散場之拆除，此一決定應報乙之上級機關核准方為正辦。

次就國有財產法第二十一條、第二十四條觀之，其國有財產管理機關設有財產資料卡及明細分類帳，並列冊層報主管機關，其異動情形應依會計報告程序為之；又同法第六十一條尚有稽察及定期與不定期之檢查；丙實無權片面決定予以拆除。若丙館長在任時逕行拆除垃圾集散場則有刑法第一百三十四條瀆職罪之機會犯適用；倘甲管委會強行拆除建物則有同法第三百五十三條毀壞建築物罪之適用，且屬非告訴乃論罪（刑法第三百五十七條），即為公訴罪。

再次，戊館長於垃圾外包另行決定他用途，對甲管委會而言並不造成私益受損，若為大多數人公益之考量，且公益大於私益，符合法益權衡原則，即無以公害私之爭議（註5）。

(八)大法官會議釋字第五五〇號解釋：立法機關於修訂相關法律時，應予地方政府人員列席此類立法程序表示意見

之機會，就本案而言，台北縣政府應使其有表示意見之機會，系爭個案欲圓滿透過行政程序加以解決，有以下三種方式：

1. 各方陳述意見：地方政府雖能參與，然受限於無直接管轄權，其意見除非甲乙雙方皆能同意，否則並無產生實質之約束力。
2. 臺北縣政府兩次協調會產生之約定效果，依「後法優於前法」原理，以後決定效力較強，如不能達成效果，可再由上級單位出面協調，期求早日圓滿解決問題。
3. 倘上級主管單位不同時，則由共同管轄之機關來裁決；此案臺北縣政府與教育部中之共同管轄機關應是行政院。

綜觀本案足見圖書館建築設計之初，應綜合建築師、專業顧問及館員三方面意見（註 6），以避免漏失，系爭盲腸建物因片面決定遭致物議，再因甲過度引用信賴保護原則，而引發一連串不必要抗爭，實可供後人引以為鑑。

附 註

- 註 1 吳庚，行政法之理論與實用 增訂六版（台北：自刊本，民國 89 年），頁 554。
- 註 2 廖又生，「台灣地區圖書館從業人員之職稱現況與檢討」教育資料與圖書館學 33 卷 1 期（民國 83 年 9 月），頁 67-75。
- 註 3 廖又生，圖書館行政法理論與實務（台北：辰益，民國 87 年），頁 13-23。
- 註 4 焦興鎧，日本行政法上營造物及其利用關係之研究（台北：台大法研所碩士論文，民國 63 年），頁 14-15。
- 註 5 翁岳生，行政法與現代法治國家（台北：台大法學叢書，民國 71 年），頁 143-147。
- 註 6 張鼎鐘編，圖書館建築趨勢（台北：三民，民國 80 年），頁 124-129。