

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

114年度訴字第598號

115年1月22日辯論終結

原告 台北小別墅社區公寓大廈管理委員會

代表人 李勁生

被告 新北市汐止區公所

代表人 林慶豐

訴訟代理人 邱俊傑 律師

上列當事人間行政契約事件，原告向臺灣士林地方法院提起民事訴訟，經該院以中華民國114年2月27日113年度訴字第2326號民事裁定移送前來，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、本件經過：

緣「台北小別墅社區」（下稱系爭社區）原為封閉型社區，於民國107年3月30日召開107年度臨時區分所有權人第2次大會（下稱107年3月30日區權人會議），決議系爭社區斜坡大門柵欄機停止管制，改為開放社區，嗣原告於107年8月21日（被告收文日）以107年8月21日台墅益字第10708021號函檢送107年3月30日區權人會議紀錄等資料、於107年9月4日（被告收文日）以107年8月30日台墅益字第10708030號函檢送107年3月30日區權人會議出席名冊及委託書複件等資料向被告申請道路委託管理，請求被告至系爭社區內私設通路進行鋪設柏油養護，經被告審查後同意核定，原告與被告於107年9月12日簽訂「新北市封閉型社區私設通路路面維護改善

01 原則契約書（下稱系爭契約）」。原告主張其受詐欺而為意
02 思表示，系爭契約應予撤銷，遂提起本件訴訟。

03 二、原告主張略以：

04 (一)、系爭契約具有民法第92條情事：

05 1.自99年12月25日臺北縣政府改制新北市政府（下稱新北府）
06 以來，被告使用詐欺手法，欺騙原告認定系爭社區為封閉型
07 社區，並於107年9月12日以汐止區水源路2段要重鋪柏油為
08 由，暗示會進入水源路2段系爭社區主幹道順便重鋪柏油，
09 以誘騙原告簽訂系爭契約。原告於113年12月2日經富有國際
10 觀之熱心區分所有權人通知，始知悉前開受詐欺情事存在。

11 2.所謂封閉型社區為透過圍牆、柵欄或門禁系統，對進出人員
12 或物品進行嚴格管控的住宅區域，主要目的是為居民提供加
13 強的保安措施、隱私感與外界隔離感受。而系爭社區並未設
14 置柵欄，亦無盤查或管制車輛或人員進出之措施，且每日均
15 有不特定人員進出，縱有廢棄崗哨也不得被認定係封閉型社
16 區，且該崗哨於106年12月早就拆除。另系爭社區即使有極
17 小部分道路為私有土地，但40多年前公眾通行開始以來，土
18 地所有權人並未阻止，目前也不須土地所有權人同意而為既
19 成道路，也不影響原告為非封閉型社區之定義。然系爭契約
20 之全銜為「新北市封閉型社區」，為被告詐欺原告之鐵證。

21 (二)、依公寓大廈管理條例第4條第1項及第36條，原告針對社區內
22 通路屬於訴外人澎湖縣望安鄉公所、丘忠銓、丘冬梅、張雁
23 昆等人之土地並無管理權限，被告係詐欺原告就非己責任範
24 圍簽立系爭契約。

25 (三)、並聲明：確認原告與被告間系爭契約之法律關係不成立。

26 三、被告答辯略以：

27 (一)、被告基於法定職權，為達成特定行政上目的，於不違反法律
28 規定前提下，本得與原告約定替其於社區內通路鋪設柏油及
29 後續維護管理，並使原告開放社區通路供公眾通行，而成立
30 行政契約關係。

01 (二)、原告空言系爭契約存有無效或得撤銷意思表示之事由，惟未
02 能舉證證明兩造間就系爭契約締結時有何依其性質或法規規
03 定不得締結行政契約、違反強制禁止規定、違反公序良俗或
04 係單獨意思表示或通謀虛偽意思表示等情事。退萬步言，系
05 爭契約締結迄今已逾5年，原告已不得依行政程序法第149條
06 準用民法第93條或第74條規定撤銷系爭契約。

07 (三)、系爭社區原為封閉型，107年3月30日區權人會議決議斜坡大
08 門柵欄機停止管制，改為開放型社區，就是為了因應後續簽
09 訂系爭契約。系爭社區備齊107年3月30日區權人會議紀錄、
10 出席名冊及委託書複件等資料，向被告提送道路委託管理，
11 被告主要核准依據為系爭社區是否將社區由封閉型改為開放
12 型，經被告審查後同意核定後，即可以簽署系爭契約。

13 (五)、依系爭社區規約第3條第3項規定並未將「社區與他人簽署契
14 約」明列為應經區分所有權人會議決議事項，足證簽署系爭
15 契約並非系爭社區規約明定應經區分所有權人會議決議事
16 項。

17 (六)、並聲明：原告之訴駁回。

18 四、本院之判斷：

19 (一)、按市區道路條例第1條規定：「市區道路之修築、改善、養
20 護、使用、管理及經費籌措，依本條例之規定，本條例未規
21 定者，適用其他法律。」第2條規定：「市區道路，指下列
22 規定而言：一、都市計畫區域內所有道路。二、直轄市及市
23 行政區域以內，都市計畫區域以外所有道路。三、中央主管
24 機關核定人口集居區域內所有道路。」第4條規定：「市區
25 道路主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；
26 在縣（市）為縣（市）政府。」準此，都市計畫區域內所有
27 道路、直轄市及市行政區域以內，都市計畫區域以外所有道
28 路、中央主管機關核定人口集居區域內所有道路為市區道
29 路，直轄市轄內市區道路之修築、改善、養護、使用、管理
30 及經費籌措等事項，由直轄市政府辦理。次按公路法第1條
31 規定：「為加強公路規劃、修建、養護，健全公路營運制

01 度，發展公路運輸事業，以增進公共福利與交通安全，特制
02 定本法。」第2條規定：「本法用詞，定義如下：一、公
03 路：指國道、省道、市道、縣道、區道、鄉道、專用公路及
04 其用地範圍內之各項公路有關設施。……四、市道：指聯絡
05 直轄市（縣）間交通及直轄市內重要行政區間之道路。……
06 六、區道：指聯絡直轄市內各行政區及行政區與各里、原住
07 民部落間之道路。……。」第3條規定：「本法所稱公路主
08 管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣
09 （市）為縣（市）政府。」第11條第2項規定：「市道、區
10 道之修建工程，由直轄市公路主管機關辦理；……。」第12
11 條第1項第2款規定：「（第1項）公路修建經費負擔原則如
12 下：二、市道、區道：由直轄市政府負擔。」第26條第2項
13 前段規定：「市道、區道之養護，由直轄市公路主管機關辦
14 理；……。」第27條規定：「公路主管機關，為公路養護、
15 修建及安全管理所需經費，得徵收公路使用養護安全管理
16 費。使用燃料車輛之徵收費率，不得超過燃料進口或出廠價
17 格百分之25。非使用燃料車輛之徵收費率，由交通部會商財
18 政部另定之。公路使用養護安全管理費之徵收及分配辦法，
19 由交通部會商財政部定之；其有關市區道路部分之分配比
20 例，由交通部會商內政部辦理之。」準此，聯絡直轄市
21 （縣）間交通及直轄市內重要行政區間之道路為市道，聯絡
22 直轄市內各行政區及行政區與各里、原住民部落間之道路為
23 區道，市道、區道之修建及養護由直轄市政府辦理；公路主
24 管機關得徵收公路使用養護安全管理費，以為公路養護、修
25 建及安全管理使用。查新北府100年10月12日北府工養一字
26 第1001225591號函（下稱新北府100年10月12日函）略以：
27 「……二、有關封閉型社區係指屬有管制行為私人自行管理
28 之社區，社區內之道路屬私人所有受益者屬特定對象，係屬
29 社區內之私設通路，並非公路法及市區道路條例所明定之道
30 路。三、……有關封閉型社區內之私設通路需由本府辦理維
31 護改善者，應依下列原則辦理：（一）於特定時間內社區管制站

（崗哨）不得有人員進行管制及駐守，時間為每日6時至22時；其餘時段考慮治安得於管制站（崗哨）駐守人員，惟仍不得進行管制、盤問、要求查看或留置證件以交換通行等妨礙通行之行為。（二）社區管委會應提供『經區分所有權人大會』決議通過社區內私設道路開放公眾通行使用之會議紀錄或社區內私設通路屬他人所有，社區管委會則需取得土地所有權人出具之土地供公眾通行同意書，並經審查無誤後，方可辦理簽訂契約。（三）由進場鋪設執行單位與封閉型社區管理委員會訂定行政契約，約定並規範雙方權利義務關係，倘未來有違約情形將由執行鋪設單位追償鋪設費用。……」等語，有新北府100年10月12日函存卷可佐（臺灣士林地方法院〔下稱士院〕113年度訴字第2326號卷〔下稱士院卷〕第74至75頁，本院卷第41至42、103至104、151至152頁）。系爭契約記載略以：「茲因乙方（即原告，下同）請求甲方（即被告，下同）至該封閉型社區內私設通路進行鋪設柏油養護，經乙方提供區分所有權人大會決議通過社區內私設道路開放公眾通行使用之會議紀錄或社區內私設通路土地所有權屬第三人所有，乙方應提供該土地所有權人出具之土地供公眾通行同意書，並經甲方審查無誤後，特訂定此契約，雙方約定事項如下：第一條：乙方於每日6時至22時不得於管制站（崗哨）進行管制及駐守，其餘時段考慮社區治安得於管制站（崗哨）駐守人員，惟仍不得進行管制、盤問、要求查看或留置證件以交換通行等妨礙公眾進行之行為。……」等語，有系爭契約在卷可稽（士院卷第16至18頁），準此，封閉型社區內之私設通路，其於每日6時至22時不得有人員進行管制及駐守，其餘時段不得有妨礙通行之行為，且經區分所有權人大會決議通過社區內私設通路開放公眾通行使用或社區內私設通路屬他人所有，經取得土地所有權人出具之土地供公眾通行同意書，並經審查無誤後，由進場鋪設執行單位與封閉型社區管理委員會就封閉型社區內之私設通路維護改善等事項訂定契約。職此，市區道路之修築、改善、養

01 護、使用、管理及市道、區道之修建及養護由直轄市政府辦
02 理，其經費籌措，亦由直轄市政府辦理，封閉型社區內之私
03 設通路開放供公眾通行使用，該社區方得與進場鋪設執行單
04 位訂定契約約定由進場鋪設執行單位維護改善該私設通路，
05 新北府轄內封閉型社區私設通路路面維護改善原則契約之當
06 事人一方為行政機關，約定內容為有關封閉型社區內之私設
07 通路應開放供公眾通行使用及由行政機關負責維護改善該私
08 設通路，其契約目的具有公益性，故系爭契約核屬行政契
09 約。原告訴請確認兩造間系爭契約之法律關係不成立，核屬
10 公法上之爭議，本院有審判權。

11 (二)、按行政程序法第149條規定：「行政契約，本法未規定者，
12 準用民法相關之規定。」民法第92條規定：「（第1項）因
13 被詐欺或被脅迫而為意思表示者，表意人得撤銷其意思表
14 示。但詐欺係由第三人所為者，以相對人明知其事實或可得
15 而知者為限，始得撤銷之。（第2項）被詐欺而為之意思表
16 示，其撤銷不得以之對抗善意第三人。」所稱詐欺，係指對
17 表意人意思形成過程屬於重要，而有影響之不真實事實，為
18 虛構、變更或隱匿之行為，故意表示其為真實，使表意人陷
19 於錯誤、加深錯誤或保持錯誤者而言。是項規定所欲保護之
20 法益，為表意人意思表形成過程之自由（最高法院111年度
21 台上字第176號民事判決意旨參照）。

22 (三)、如本件經過欄所載之事實，有107年3月30日區權人會議紀錄
23 （本院卷第205、357頁）、出席人員名冊（本院卷第207至2
24 51、383至404頁）、原告107年8月21日台墅益字第10708021
25 號函（本院卷第437頁）、原告107年8月30日台墅益字第107
26 08030號函（本院卷第153、347頁）及所附系爭社區範圍地
27 籍圖謄本、系爭社區平面圖、107年3月17日107年臨時區分
28 所有權人第1次會議會議紀錄、出席人員名冊、107年3月30
29 日區權人會議會議紀錄、出席人員名冊、系爭社區公寓大廈
30 管理規約、新北府城鄉發展局下載（系爭社區私設通路-新
31 北市汐止區水源路2段72巷）周邊範圍列印資料（本院卷第3

49至436頁）及系爭契約（士院卷第16至18頁）在卷可稽，此部分之事實，堪以認定

(四)、查原告106年10月22日106年10月常會會議紀錄記載略以：正式提案社區管委會拆移斜坡警衛室。基於三點理由：1.為社區整體發展，老舊房屋有改建需求，配合申請建築線法定要求。2.封閉型社區之日後公共維修費（道路柏油、自來水、路燈等修繕）龐大，社區公共經費有限，建議轉為開放式社區，由公部門接受後續相關修繕、維護。3.斜坡過於陡峭，車輛進出及警衛室之公共安全有隱憂。建議方案：方案一、請管委會立即以社區管理者立場正式公告，以上述三點理由拆遷警衛室。方案二、今年年底區權會，請管委會正式將拆遷警衛室列為正式議題，會中參與住戶有異議時，改建戶將挺身據理力爭，詳細向住戶說明溝通，提出配套方案，尋求共識，議決此案。決議：此案正式提報106年11月區權會，列入議題等語，有該常會會議紀錄存卷可佐（本院卷第77至78頁）；原告107年3月19日台小墅區大會字第10703002號臨時區分所有權人開會通知單記載略以：「……會議議題：……2.社區斜坡大門開放與否。……」等語，有該開會通知單存卷可佐（本院卷第297頁）；系爭社區第107年臨時區分所有權人會議【無記名表決單】記載略以：「（如附件所示）」等語，有該表決單在卷可稽（本院卷第301頁）；107年3月30日區權人會議紀錄記載略以：斜坡大門柵欄機停止管制，是否改為開放社區。A案：同意開放。B案：反對開放。統計：依據會場報到後所發出之議題表決單說明，開放發言、討論後，進行投票。經統計，同意數102票，反對數24票，廢票1票。9人棄權投票。結果：A案通過決議門檻。斜坡大門柵欄機停止管制，改為開放性社區等語，此有107年3月30日區權人會議會議紀錄（本院卷第205、357頁）、出席人員名冊（本院卷第207至251、383至404頁）在卷可佐；原告要求施作廠商於107年4、5月間將警衛亭拆除等語，業據原告供陳在卷（本院卷第323、331、445頁）；原告107年6

01 月30日請款單記載略以：品名：警衛亭空地整平及周邊泥作
02 工程。用途說明：警衛亭空地整平、混凝土灌注、警衛室新
03 建平台及擋水牆、斜坡電信及照明管道打溝、涼亭花圃銑溝
04 等語，其上黏貼有107年6月27日估價單，有107年6月30日請
05 款單在卷可稽（本院卷第333頁），原告107年7月2日請款單
06 記載略以：品名：警衛亭拆除廢/磚土及廢棄物清運等語，
07 其上黏貼有財盛環保有限公司107年6月19日請款單，有107
08 年7月2日請款單在卷可稽（本院卷第331頁），足見系爭社
09 區大門原設有警衛亭以及柵欄機，管制人員車輛，供社區特
10 定人員、車輛通行，非供公眾通行，希冀由被告就系爭社區
11 巷弄路面柏油鋪設翻新等目的，經107年3月30日區權人會議
12 決議：斜坡大門柵欄機停止管制，改為開放性社區等語，原
13 告於107年4、5月間拆除警衛亭，是以，系爭社區原為有管
14 制行為私人自行管理之社區，系爭社區內之私設通路非供公
15 眾通行使用，經107年3月30日區權人會議決議後，系爭社區
16 停止大門柵欄機管制、拆除系爭大門警衛亭。職此，系爭社
17 區原為封閉型社區，被告與原告訂立系爭契約，難認有何詐
18 欺情事。

19 (五)、按因被詐欺或被脅迫而為意思表示者，表意人得撤銷其意思
20 表示；前條之撤銷，應於發見詐欺或脅迫終止後，1年內為
21 之，民法第92條第1項前段、第93條前段定有明文。是受詐
22 欺而為意思表示者，並非自始當然無效，須待表意人以意思
23 表示向相對人為撤銷，始能使被詐欺而為之意思表示溯及既
24 往失其效力，此觀同法第116條規定自明。又該項期間係法
25 定除斥期間，其時間經過，撤銷權即告消滅。查原告雖主張
26 其遭被告謊稱系爭社區為封閉型社區，而以其受詐欺為由，
27 以民事起訴狀繕本送達為撤銷遭詐欺而訂立系爭契約之意思
28 表示，惟系爭社區原非開放型社區，自難認有所稱受詐欺
29 之情事。又原告106年度主任委員為呂進益，有被告106年10
30 月30日新北汐工字第1062173369號函（稿）（本院卷第105
31 至107頁）、原告公寓大廈（社區）106年10月24日台小墅益

1061024號申請報備書（本院卷第109頁）、原告變更主任委員申請報備書（本院卷第111頁）、原告公寓大廈（社區）申請報備檢查表（本院卷第113至117頁）存卷可佐，原告於107年9月12日由斯時代表人即主任委員呂進益訂立系爭契約，縱原告斯時代表人呂進益係受詐欺而為訂立系爭契約之意思表示，然原告主張以起訴狀繕本為撤銷遭詐欺而訂立系爭契約之意思表示，該書狀繕本係於113年12月24日送達予被告，有原告113年12月10日〔士院收文日〕民事起訴狀（士院卷第12至14頁）、士院送達證書（士院卷第26頁）可佐，顯已罹於撤銷權行使之1年除斥期間，自不得撤銷，從而，原告主張撤銷前主任委員呂進益遭詐欺而代表原告訂立系爭契約之意思表示，尚屬無據。

五、綜上所述，原告執前詞訴請確認兩造間系爭契約之法律關係不成立，為無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院詳加審究，核與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 115 年 2 月 11 日

審判長法 官 蘇嫻娟

法 官 魏式瑜

法 官 林季緯

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 115 年 2 月 11 日
書記官 林怡雯

台北小別墅第107年臨時區分所有權人會議

【無記名表決單】

議題主旨：社區大門警衛室柵欄停止管制，是否改為開放型社區？

討論議題說明：

說明：依據國有財產署北區分署來函，本社區內土地（汐止區康誥段#494土地），因屬國有土地，為釐清土地佔用情形，經多次會堪，擬於107-04月起，將有疑慮的土地（31弄停車場、72巷涼亭區）部分以鐵籬圍起來，並張貼公告，禁止使用，現場會勘後發現這裡的確有停車需求，釋出這塊用地的方式有兩種，其一是標租，其二是委託經營。若不考慮停車需求時，要提供公眾綠美化空間，可以由區公所來申請委託管理。國產署107-03-05現場複勘後，告知社區管委會，圍設鐵籬措施預定30日為執行緩衝期，107-04月起計劃執行。

問題點：

- ☐ 此區塊土地，因涉及國有土地佔用，該署曾於107-01-05寄出國有土地使用補償金繳納金通知書（列管號：AHF281050006）在案，共計追繳：1,263,936元。本社區曾先後請求黃國昌立委及白雲里陳俊地里長，向該署申請辦理複堪，陳述並無佔用情事，請求釐清實際上佔用行為與管委會無關，管委會並正式向該署提出訴願函，該署並於107-02-07及107-03-02至現場複堪後，作成決議，為公共安全隱憂，先將有佔用疑慮的土地（31弄停車場、72巷涼亭區）部分以鐵籬圍起來，並張貼公告限制使用。另外土地佔用認定案，待本社區所提訴願函如經該署核查、釐清實際上佔用行為與管委會無關，將撤銷對社區土地使用補償金繳納金追償案。
- ☐ 至於協調區公所委託經營的契約簽訂，以及後續的土地環境維護事宜，區公所工務科表示因牽涉到本社區因設有大門管

制人員車輛，只專供社區特定人員、車輛通行，非供公眾通行，屬封閉型社區，限於法令規範拘束，尚待後續社區自行解決是否開放問題。

開放社區現況分析：

優點：

- 1.國產署已列管、追繳之國有土地使用補償金繳納金共計：1,263,936元，待釐清後應可銷案。
- 2.公共設施維護（砍樹、除草、路燈、交通標誌等），由區公所維護。
- 3.社區巷弄路面柏油鋪設翻新，由公部門定期維護。
- 4.公共區域水溝破損修繕。
- 5.住宅邊坡滑動搶救。
- 6.公安消防設施由消防局監管。
- 7.有利改建戶合法建築執照、使用執照之申請。

缺點：

- 1.31弄停車場圍鐵籬後，現有車輛將無處停車，將分散於各巷弄通道及其他公共空間，形成巷弄住宅前之慣用路邊車格被佔用停車，易生停車糾紛。
- 2.鐵籬圍製後，對社區整體景觀將有重大影響，甚或影響房價。
- 3.開放社區，改建戶陸續增建樓層、入住人口增加、山坡儲水塔民生用自來水供應恐不足。
- 4.現階段圍設鐵籬區塊，除31弄停車場外，尚包括閱覽室、兒童溜滑梯、涼亭設施，致使社區住戶將無公共休憩空間。下次國產署甚或可能進一步執行圍設垃圾場、網球場等等國有土地地段，限制使用，到時鐵籬圍設範圍將更擴大。

選項：

1. ☐ 同意開放。 2. ☐ 反對開放。