臺灣高等法院花蓮分院民事判決

110年度原上字第5號

上　訴　人　摩里莎卡部落

000000000000000000

兼　法　定

代　理　人　楊立

訴訟代理人　林育萱律師(法扶律師)

　　馮鈺書律師(法扶律師)

　　林韋翰律師(法扶律師)

被上訴人　　馬里巴西部落

000000000000000000

法定代理人　鍾文榮

被上訴人　　馬太鞍部落

000000000000000000

法定代理人　黃蓮玉

被上訴人　　大加汗部落

000000000000000000

法定代理人　朝金生

共　　同

訴訟代理人　邱劭璞律師(法扶律師)

參　加　人　台灣電力股份有限公司

000000000000000000

法定代理人　楊偉甫

訴訟代理人　吳明益律師

上列當事人間請求確認部落會議決議不存在等事件，上訴人對於中華民國110年8月3日臺灣花蓮地方法院110年度原訴字第9號第一審判決提起上訴，本院不經言詞辯論判決如下：

主　文

原判決廢棄。

本件移送臺北高等行政法院。

事實及理由

□上訴人主張略以：

㈠緣台灣電力股份有限公司(下稱台電公司)擬於花蓮縣萬榮鄉執行萬里水力發電計畫(下稱系爭計畫)，因該計畫位於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地，依原住民族基本法(下稱原基法)21條規定，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與。台電公司遂於民國107年8月10日向花蓮縣萬榮鄉公所(下稱萬榮鄉公所)申請召集部落會議，就系爭計畫進行諮商同意參與分享程序，經萬榮鄉公所認定系爭計畫關係部落為兩造，並於109年1月10日函知兩造召集部落會議，就系爭計畫行使同意權。兩造於109年2月22日各自召開部落會議，上訴人因出席戶數未過半而流會，被上訴人則均決議同意系爭計畫。

㈡惟系爭計畫對上訴人之影響程度、限制與風險遠大於被上訴人，而原基法第21條授權訂定之「諮商取得原住民族部落同意參與辦法」(下稱諮商辦法)第14條等規定，未區分各關係部落所涉同意事項及受影響程度輕重，有違平等原則、比例原則及原基法第21條之立法目的，違反法律保留原則，依此諮商辦法所為決議，非屬原基法第21條第1項所規定之諮商取得原住民族或部落同意。又依原基法第21條，系爭計畫應諮商取得所有關係部落之同意，非得由多數決決之，則諮商辦法第4條規定過半數之關係部落議決通過即符合原基法第21條之原住民族或部落通過，亦侵害上訴人之諮商同意參與分享權與自主決定權，逾越原基法第21條授權目的。本件上訴人既因流會而未議決，系爭計畫之諮商同意參與分享程序即非完備，則台電公司就系爭計畫召集部落會議之決議結果應不存在。為此，先位主張：確認台電公司申請召集部落會議議決系爭計畫同意事項之決議不存在。

㈢另，台電公司未詳加說明系爭計畫利弊得失，萬榮鄉公所也未依諮商辦法第17條第3項規定提供充分資訊，致兩造之部落族人在無法充分知情下，個別所為之部落會議決議程序，有違諮商辦法第16條、第17條及原基法第21條「事先知情自

由同意」原則，依諮商辦法第11條第2項規定，應屬無效。再者，部落會議議決時，委託出席對象應限於同戶籍之人，惟被上訴人召開部落會議當天未予限制，甚且出現舞弊，則被上訴人所為部落會議決議方法顯有瑕疵，應屬無效。為此，備位主張：確認台電公司申請召集部落會議議決系爭計畫同意事項之決議無效。

□被上訴人則以：上訴人未說明其有何民法上之權利或身分權受到被上訴人部落會議的影響，且本件可循公法途徑救濟，上訴人可於之後提起撤銷行政處分之行政爭訟程序中爭執本件部落會議決議效力，無需提起本件訴訟。況上訴人既已行使原基法第21條之部落同意參與權利，該權利自無受被上訴人侵害之情形等語資為抗辯，並於本院答辯聲明：上訴駁回。

□參加人台電公司陳述：本件應屬公法事件，普通法院無審判權等語。

□本院之判斷

㈠按法院認其無審判權者，應依職權以裁定將訴訟移送至有審判權之管轄法院。但其他法律另有規定者，不在此限。」法院組織法(下稱法組法)第7條之3第1項定有明文。又訴訟事件是否屬於普通法院之權限，應由形式上，依原告起訴主張之訴訟標的之法律關係是否屬私法上之爭執為準，而非以法院調查之結果為斷(最高法院103年度台上字第1474號、105年度台上字第687號民事裁判意旨參照)。另參照司法院大法官釋字第758號解釋文：「土地所有權人依民法第767條第1項請求事件，性質上屬私法關係所生之爭議，其訴訟應由普通法院審判，縱兩造攻擊防禦方法涉及公法關係所生之爭議，亦不受影響。」同採以形式上原告主張之法律關係性質作為審判權認定標準，此乃基於法院等價概念，俾使案件可儘速進入實體審判，提升訴訟之效率(張瓊文大法官協同意見要旨參照)。：

㈡原基法第2條第4款：「□部落：係指原住民於原住民族地區一定區域內，依其傳統規範共同生活結合而成之團體，經中

央原住民族主管機關核定者。」第2條之1第1項：「為促進原住民族部落健全自主發展，部落應設部落會議。部落經中央原住民族主管機關核定者，為公法人。」同條第2項：「部落之核定、組織、部落會議之組成、決議程序及其他相關事項之辦法，由中央原住民族主管機關定之。」被上訴人係萬榮鄉公所於100年間依原基法第2條第4款規定核定為部落，有萬榮鄉公所110年11月5日萬鄉文字第1100019643號函可參(本院卷第131頁)。至原基法第2條之1於104年12月16日增訂後，關於部落公法人之核定辦法，迄未制訂。考諸原基法第2條係94年2月5日制定，而原基法第2條之1關於部落公法人之規定，乃104年12月16日所增訂，立法目的係為實現憲法增修條文第10條第12項表彰之原住民族自治權益，落實部落自治。觀之上開立法歷程，立法者於原基法施行10餘年後，增訂原基法第2條之1部落公法人之規定，實反映最新民意潮流及政府之原住民政策。是從原基法立法趨勢來看，立法者顯有意使部落取得公法人之權利主體地位，確認部落之法律地位及權利義務，再搭配原基法第21條第1項所賦予原住民族之諮商同意參與權，讓原住民族部落能以公法人之型態，行使同意、參與、共同管理、利益分享等權利，議決原住民族公共事務，得與政府平起平坐，以建構共管制度，落實原住民族自治精神(詳下述)。從而，被上訴人於此過渡階段，雖因原基法第2條之1關於部落公法人之核定辦法尚未制訂而無法取得公法人資格，然法律制度上，將朝部落公法人之型態發展，應屬明確，堪認被上訴人部落組織具有公法人性質，而非私法組織，當得作為適格之公法爭議當事人。

㈢其次，憲法增修條文第10條第12項：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。」為落實憲法增修條文第10條第12項規定，於94年2月5日制定原基法。原基法第21條第1項、第4項規定：「(第1項)政府或私人於原住民族土地或

部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。(第4項)前三項有關原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地之劃設、諮商及取得原住民族或部落之同意或參與方式、受限制所生損失之補償辦法，由中央原住民族主管機關另定之。」參之原基法第21條第1項於94年2月5日立法理由為：「㈠為維護原住民族對於自然資源及其他經濟事業的權益，以及合理規劃國土、區域或城鄉等計劃性事項，爰訂定本條，以保障原住民族之自主性及權益。㈡為尊重原住民傳統智慧及知識財產權，爰有本條之規定，以降低外界對原住民文化和社會之傷害，及讓原住民族公平分享利益。㈢原住民地區多位於政府列為限制利用及禁止開發之區域，如國家公園、國家級風景特定區、水資源用地或保護區、森林用地等，剝奪原住民傳統生計經濟活動進行，及自然資源之利用，影響原住民族生存權益至鉅，故訂立本條，以做為原住民族與政府建立，『共管機制』之法源基礎。」可知原基法第21條第1項規範標的為原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之「公有土地」，就此等國土之利用、開發、管理，為尊重及保障原住民族，同時兼顧政府對國土之整體規劃，賦予原住民諮商同意參與分享權，建立「原住民族與政府共管機制」之制度，再搭配104年12月16日增訂之原基法第2條之1部落公法人規定，以落實上開憲法增修條文所揭示國家應依原住民族意願保障原住民族之精神。循此，原基法第21條第1項所定之原住民諮商同意參與分享權，實與公共利益相關，具公法性質，則依同法第4項授權制訂之諮商辦法，應屬行政命令，而非規範私人權利義務之私法法律。

㈣復次，民事訴訟乃國家司法機關以解決當事人間關於私法上爭執為目的，所施行之程序。而民事訴訟法(下稱民訴法)第247條所謂即受確認判決之法律上利益，係指因私法上權利或法律關係之存否不明確，致原告在私法上之地位有受侵害

之危險，而此項危險得以對於被告之確認判決除去，並以其利害關係相對立而有爭執該私法上權利或法律關係之人為被告；倘所爭執者為公法上之權利或法律關係，或於私法上之權利或法律關係並無利害關係相對立之爭執，則為法所不許(最高法院89年度台上字第2500號民事判決意旨參照)。本件上訴人主張事實及訴訟標的，著眼於爭執諮商辦法之合憲性，並主張台電公司申請召集部落會議同意系爭計畫之決議程序，違反原基法第21條第1項及諮商辦法，侵害原基法第21條第1項賦予上訴人之諮商同意參與分享權及自主決定權。審酌：

1.台電公司為經濟部所屬國營企業，為臺灣民生、工業用電主要供應者，從電價訂定、基本配電設施之規劃建造到能源轉型等，無一不與民生經濟息息相關，各項業務之決策與推行，並非以營利為其目的，公共利益之色彩甚為濃厚。再參之經濟部111年2月23日經營字第1110264410號函表示：台電公司於106年3月13日陳報系爭計畫可行性研究報告，因系爭計畫位於原住民保留地，經濟部於審查時會徵原住民族委員會(下稱原委會)意見，該會建請台電公司依原基法第21條第1項規定踐行諮商並取得原住民族同意。經濟部於107年1月24日同意辦理系爭計畫，並請台電公司依原委會意見辦理等旨(本院卷第409頁至第411頁)；花蓮縣政府111年2月25日府觀工字第1110007096號函表示：系爭計畫如需踐行原基法第21條諮商同意，台電公司最遲應於實質開發行為前完成踐行諮商同意程序等旨(本院卷第483頁至第485頁)，足知系爭計畫雖由台電公司計畫執行，實則涉及經濟部東部地區能源供應政策，被上訴人就系爭計畫召開部落會議行使原基法第21條第1項同意權，乃原住民族與政府就原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地「共管機制」展現，該同意權行使之合法性與否，實已牽動國家後續行政行為，應屬公法性質。

2.上訴人提起本件訴訟，係欲否定被上訴人依原基法第21條第1項行使諮商同意權之效力，然不論是被上訴人就系爭計畫所召開部落會議為行使諮商同意權之性質，抑或上訴人所主張其受侵害之諮商同意參與分享權及自主決定權，均屬公法權利或法律關係，與私領域之糾紛無涉。

3.因此，從形式上觀察上訴人主張之事實及法律關係，其請求確認訴訟標的之權利或法律關係，應屬公法上之爭議，堪可認定。

□綜上，本件從上訴人起訴之對造即被上訴人部落組織性質、上訴人請求確認訴訟標的之權利或法律關係，以形式上觀之，咸屬公法性質，核屬公法上爭議，應由行政法院審判，普通民事法院就此並無審理之權限。經查被上訴人設於花蓮縣，上訴人自應循行政訴訟程序，向管轄法院臺北高等行政法院提起行政訴訟，乃竟向普通法院之原審法院提起本件之訴，自有未合。原審遽為上訴人敗訴之判決，於法未合，自難以維持。上訴意旨雖未指摘及此，惟審判權之有無，係屬法院應依職權調查之事項，且上訴人於本院亦表示同意移送行政法院(本院卷第421頁)。原判決既有上開可議之處，且該訴訟程序有重大瑕疵，爰不經言詞，自應由本院廢棄，併依法組法第7條之3第1項前段，依職權移送於管轄法院。又法組法第7條之3第1項前段固規定：法院認其無審判權者，應依職權以「裁定」將訴訟移送至有審判權之管轄法院。但參酌民訴法第452條第2項規定：因第一審法院無管轄權而廢棄原判決者，應以判決將該事件移送於管轄法院，可見，二審法院非不得以「判決」形式，將該事件移送於管轄法院。加上，本件原審法院業經實體審理(原審判決書第9頁第26行至第27行)，本院也應該不得以「裁定」形式廢棄原判決。從而，爰將廢棄原判決及移送部分，合併於同一判決。至本件兩造其餘爭點即無庸審酌，俱附此敘明。

□據上論結，上訴為有理由，因此判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　4　　月　　14　　日

民事庭審判長法　官　林信旭

法　官　劉雪惠

法　官　廖曉萍

以上正本係照原本作成。

如不服本判決，應於收受送達後20日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書狀（均須按他造當事人之人數附繕本）。上訴時應提出委任律師或具有律師資格之人之委任狀；委任有律師資格者，另應附具律師資格證書及釋明委任人與受任人有民事訴訟法第466條之1第1項但書或第2項（詳附註）所定關係之釋明文書影本。如委任律師提起上訴者，應一併繳納上訴審裁判費。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　4　　月　　14　　日

書記官　廖子絜

附　註：

民事訴訟法第466條之1（第1項、第2項）：

對於第二審判決上訴，上訴人應委任律師為訴訟代理人。但上訴人或其法定代理人具有律師資格者，不在此限。

上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親，或上訴人為法人、中央或地方機關時，其所屬專任人員具有律師資格並經法院認為適當者，亦得為第三審訴訟代理人。