臺灣高等法院花蓮分院民事裁定

110年度抗字第40號
110年度抗字第41號

抗　告　人　林文祥
訴訟代理人　林育萱律師(法扶律師)
抗　告　人　陳政宗
訴訟代理人　湯文章律師(法扶律師)
抗　告　人　林俞璋
訴訟代理人　羅惠馨律師(法扶律師)
抗　告　人　卡大地布部落
000000000000000000
法定代理人　林茂盛
訴訟代理人　黃馨雯律師
相　對　人　盛力能源股份有限公司籌備處
000000000000000000
000000000000000000
法定代理人　顧賢鉉
訴訟代理人　李劍非律師
　　陳思妤律師
相　對　人　陳賢文
　　王玉鳳
　　陳莊金龍
共　　同
訴訟代理人　林國泰律師
複 代 理人　李佳怡律師
相　對　人　臺東縣政府
000000000000000000
法定代理人　饒慶玲
訴訟代理人　高宇徵
　　劉秀真律師
相　對　人　臺東縣臺東市公所

000000000000000000
法定代理人　張國洲
訴訟代理人　卓育佐律師
上列當事人間請求確認部落會議決議無效（有效）事件，抗告人對於中華民國110年9月30日臺灣臺東地方法院109年度原訴字第4號、第31號所為裁定提起抗告，本院裁定如下：

主　文

抗告駁回。

抗告費用由抗告人負擔。

理　由

一、按我國目前係採二元訴訟制度，關於民事訴訟與行政訴訟審判權之劃分，應由立法機關通盤衡酌爭議案件之性質及既有訴訟制度之功能（諸如法院組織及人員之配置、相關程序規定、及時有效之權利保護等）決定之。法律未有規定者，應依爭議之性質並考量既有訴訟制度之功能，定其救濟途徑。亦即，關於因私法關係所生之爭議，原則上由普通法院審判；因公法關係所生之爭議，原則上由行政法院審判（司法院大法官解釋第695號、第758號、第759號、第772號及第773號解釋參照）。次按公法上之爭議，除法律別有規定外，得依行政訴訟法提起行政訴訟，此觀行政訴訟法第2條規定自明。準此，訴訟事件是否屬普通法院之權限，應以原告起訴主張為訴訟標的之法律關係是否屬於私法上之爭執為斷，苟原告所訴請裁判之法律關係屬私法上之爭執，普通法院始有審判權（最高法院105年度台上字第687號、105年度台抗字第287號裁定參照）。再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，法院組織法第7條之3第1項定有明文。

二、本件抗告人林文祥、陳政宗、林俞璋於原法院起訴主張：相對人即原審輔助參加人臺東縣政府在○○溪北岸、位於○○族卡大地布部落傳統領域Kanaluvang（外界通稱「知本濕地」）即臺東市○○段000地號等46筆土地上開發太陽能光

電，前於民國107年1月10日公告「臺東縣臺東市○○○○段設置太陽能發電設備及教育示範專區標租計畫」招標案（下稱系爭開發案）；嗣於同年4月2日完成招標程序，由相對人即原審獨立主參加人盛力能源股份有限公司籌備處(以下簡稱盛力籌備處)得標，盛力籌備處於107年12月21日依諮商取得原住民族部落同意參與辦法（下稱諮商同意辦法）第13條發函相對人即原審輔助參加人臺東市公所就系爭開發案申請召開部落會議，臺東市公所於108年6月1日代行召開部落會議（下稱本件部落會議），就盛力籌備處申請同意事項之議案「盛力能源股份有限公司籌備處負責人（法定代理人）梁○宇SungWooYang預計在臺東縣○○市○○段000地號等46筆土地，興建設置太陽能發電設備及教育示範專區之土地開發案」進行投票，本件部落會議投票結果：贊成187票、反對173票、無效票1票。惟抗告人即原審本案訴訟被告卡大地布部落之部落會議章程（下稱部落章程）第3條明定部落行政轄區，包括臺東市○○里、○○里、○○里等3里，臺東市公所代行召開開會通知竟將「○○鄉○○村原住民家戶代表」納入程序明顯違法，而主管機關原住民族委員會（下稱原民會）108年3月17日更新部落清單逕自新增「○○鄉○○村1～3、5、11～15、18～20、23～24、26～28、30～34、36鄰」，未依照原民會辦理部落核定作業要點之規定辦理相關作業程序，其程序明顯違法，亦導致卡大地布部落依照該違法無效之部落範圍行使「諮商同意參與分享權（程序）」，其決議之程序或方法自屬違反法令，應為無效。又諮商同意辦法第15條「代行召集機制」規定，增加原住民族基本法（下稱原基法）第21條所無之限制，已逾越母法規定，與憲法第23條法律保留之意旨不符，亦有違憲法第5條、憲法增修條文第10條第11項、第12項，經濟社會文化權利國際公約第15條第1項第1款，及原住民族權利宣言（下稱原權宣言）第32條等規定，本件部落會議由臺東市公所代行召集之行為自屬無效。另盛力籌備處未依照諮商同意辦法第

16、17條以適當方式說明同意事項、共同參與及利益分享機制之內容及利弊得失，並邀請利害關係人、專家學者或相關公益團體陳述意見，亦有違原基法第21條及前開公約、原權宣言。此外，本件部落會議有令非○○族原住民，或雖為○○族原住民但非卡大地布部落族人參與投票，已違反原基法關於部落之定義要件，復使非同戶籍受託代理投票、偽簽委託書與重複受委託投票等情形，均有違諮商同意辦法第11條之規定而無效。而其等均為卡大地布部落成員，本件部落會議決議程序、方法違法，決議內容即系爭開發案影響部落甚鉅，使其等原住民族自主權有受侵害之危險，爰依諮商同意辦法第11條提起本案訴訟，聲明請求確認系爭部落會議之決議無效等語。另相對人盛力籌備處於獨立主參加本案訴訟後，亦對抗告人即本案訴訟之原告林文祥、陳政宗、林俞璋，及本案訴訟被告卡大地布部落提起獨立主參加訴訟，聲明請求確認系爭部落會議之決議有效等語。經原法院以本件訴訟（即本案訴訟、獨立主參加訴訟之合稱）屬於公法上之爭議，普通法院並無審判權，將本件訴訟移送臺灣高雄高等行政法院。抗告人林文祥、陳政宗、林俞璋、卡大地布部落不服，提起抗告，其抗告意旨略以：卡大地布部落並非公法人，不具備公法訴訟被告資格，故本件訴訟不可能是公法爭議。又系爭部落會議決議係私法上關係，且本件訴訟標的與行政訴訟法確認訴訟類型不符，故本件非屬公法爭議。況本案訴訟之原告、被告於原審已合意由原審法院審理，依民事訴訟法第182條之1之規定，原審亦有管轄權，故原法院將本件訴訟裁定移送臺灣高雄高等行政法院，顯有違誤，應予廢棄等語。並聲明求為：廢棄原裁定。

三、相對人盛力籌備處陳述意見略以：本案訴訟及主參加訴訟均屬公法關係所生之爭議，且法律又別無歸由普通法院審判之規定，是本件訴訟應歸由行政法院加以審判，原審裁定將本件訴訟移送行政法院審理，核無違誤等語。並聲明：抗告駁回。

四、關於原住民族部落會議決議有效與否所生之爭議，並無任何相關法律明定應由普通法院抑或行政法院審判。是參酌前揭司法院大法官解釋，應依本件原住民族部落會議決議所涉事項、內容性質，定其審判權之歸屬。經查：

㈠卡大地布部落至少應屬公法性質之非法人團體：

1.原基法第2條第4款規定：「本法用詞定義如下：…四、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規定：「（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。（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。」卡大地布部落為經原民會核定之部落之事實，有原民會核定並刊登公報之部落一覽表附卷可參（見原審109年度原訴字第4號〈下稱原訴4〉原訴4卷五第32頁）。依原基法第2條之1第1項後段規定文義，卡大地布部落應已依法取得公法人的地位。然而，原民會依原基法第2條之1第2項規定擬訂之「部落公法人組織設置辦法」草案認為，原基法第2條第4款與第2條之1所稱之「部落」意義不同，原基法第2條之1所稱的部落公法人須另經原民會核定始取得公法人地位，因上開「部落公法人組織設置辦法」草案迄今尚未完成法制程序訂定發布，尚無部落經原民會核定為公法人，依此，卡大地布部落固不具有公法人資格。

2.然而，從原住民族係相對於國家之自治主體，以及我國法制實踐上亦朝「部落公法人組織」型態發展（參見本院卷所附部落公法人組織設置辦法草案，及原審原訴4卷六第291頁以下之部落公法人組織設置辦法草案跨部會研商會議會議紀錄）等脈絡，應可肯認原住民部落之組織具有公法性質，而非私法組織，且此一具公法性質之法律定位，不因其組織屬性是否為公法人而有異。

3.自然人、法人、中央及地方機關、非法人之團體，有當事人

能力，行政訴訟法第22條定有明文。所稱非法人團體，是由多數人組成，有一定組織、名稱及目的，且有一定的事務所或營業所為其活動中心，並有獨立財產，設有代表人或管理人對外代表團體及為法律行為者。又「原住民族委員會辦理部落核定作業要點」第1點規定：「原住民族委員會（以下稱本會）為辦理原住民族基本法第2條第4款規定之部落核定作業，特訂定本要點。」第2點第1項規定：「本要點所稱部落，係指依原住民族基本法第2條第4款規定，符合下列要件之原住民族團體：㈠位於原住民族地區內。㈡具有一定區域範圍。㈢存在相延承襲並共同遵守之生活規範。㈣成員間有依前款生活規範共同生活及互動之事實。」卡大地布部落已經原民會依上述規定核定為原基法第2條第4款之部落，足認卡大地布部落是由多數族人，以一定名稱，為承襲傳統生活規範而共同生活及互動之目的而組成。再參以卡大地布部落設有代表人，曾多次召集部落會議，議決部落事務，此有開會通知單、會議紀錄、會議簽到簿等件附卷可稽（見原審原訴4卷一第235頁至第352頁），亦可佐證卡大地布部落有維持其組織運行之獨立財產，及處理部落事務之一定處所，應認卡大地布部落至少為具公法性質之非法人團體。是抗告人主張卡大地布部落為私法組織，不具備公法訴訟被告資格，因此本件訴訟非屬公法上爭議云云，尚非可採。

㈡本件訴訟標的法律關係即本件部落會議決議有效與否之爭議，應屬公法上爭議：

1.按再生能源發展條例第14條第2項規定：「設置再生能源發電設備於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地者，應依原住民族基本法第21條規定辦理。」原基法第21條規定：「（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3項)前2項營利所得，應提撥一定比例納入原住民族綜合發展基金，作為回饋

或補償經費。(第4項)前3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。」諮商同意辦法第3條規定：「本法第21條所稱土地開發、資源利用、生態保育、學術研究及限制原住民族利用等行為，指附件所列之行為。（第2項）中央原住民族主管機關應依申請人或部落之請求，或本於職權確認前項行為……」(附件同意事項：一、土地開發：指從事下列各款之行為：……(八)……太陽光……之發電機組、設備、電廠……之設置、興建或擴建。)」等規定可知，設置再生能源發電設備於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地者，應依原基法第21條規定諮商並取得原住民族或部落同意或參與，且原住民得分享相關利益。

2.而原基法第21條之原住民族諮商同意參與權規定，係因原住民族之生存、精神與文化活動高度依賴其生活之土地。作爲直接生活於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地範圍內之需求者，對該範圍土地環境狀況之於其族群之生存及傳統文化影響最爲瞭解並最爲敏感，故尊重當地原住民族依其意願，使其知情同意參與涉及維繫其族群生存及文化存續之土地開發、資源利用、生態保育及學術研究之決定，方能達成憲法增修條文第10條第11項及第12項前段之目標，此爲立法者爲落實保障原住民族生存權及文化權等所定之要求，而為國家作成決定前應履行之義務，具有防止原住民族權利之實害發生或降低實害發生之風險，以達到有效保護原住民族權利之功能，而屬於具有保護特定範圍之原住民族之保護規範（最高行政法院108年度上字第894號判決參照）。此外，由於原住民族土地或部落或其周邊一定範圍內之公有土地，多位於政府列為限制利用或禁止開發之區域，涉及自然資源、生態環境、傳統文化等公共利益，以及個人生命、身體、財產等權益，故立法者透過原基法第21條賦予

原住民族諮商同意權，除用以維護原住民族對於自然資源及其他經濟事業之權益外，同時寓有合理規劃國土、區域或城鄉等計劃性事項，建立所謂「原住民族與政府共管機制」之制度旨趣（李建良，原住民族部落暨會議的法律定性與法學思維，臺灣法律人，第7期，2022年1月，第43頁）。

3. 查盛力籌備處因欲在經原民會核定之卡大地布部落及其周邊一定範圍內公有土地上籌設屬再生能源之太陽能發電廠，而依前開法條規定及諮商同意辦法申請召開本件部落會議，請求部落會議議決是否同意「盛力能源股份有限公司籌備處負責人（法定代理人）梁○宇SungWooYang預計在臺東縣○○市○○段000地號等46筆土地，興建設置太陽能發電設備及教育示範專區之土地開發案」之事項。準此，本件部落會議決議所涉事項，即是關於是否同意在卡大地布部落及其周邊一定範圍內公有土地上設置太陽能發電設備。而依電業法第13條第1項「發電業及輸配電業於籌設或擴建設備時，應申請報經事業所屬機關或直轄市、縣（市）主管機關核轉電業管制機關申請籌設或擴建許可」；同法第14條「電業管制機關為前條第1項許可之審查，除審查計畫之完整性，並應顧及能源政策、電力排碳係數、國土開發、區域均衡發展、環境保護、電業公平競爭、電能供需、備用容量及電力系統安全。」規定，及參照電業法第1條之立法目的，是為開發及有效管理國家電力資源、調節電力供需，推動能源轉型、減少碳排放，並促進電業多元供給、公平競爭及合理經營，保障用戶權益，增進社會福祉，以達國家永續發展，與再生能源發展條例第1條所揭示推廣再生能源發電之主要目的是為提升我國能源自主與安全之立法理由可知，電業法就發電業之申設採特許制，是為確保國家整體電力供應之穩定，滿足用電需求，符合國家整體發展目標，並落實有效電力資源合理運用、管理國家電力資源及調節電力供需等公益目的之實現。而再生能源發展條例第14條第2項、原基法第21條第1項、第4項課與開發行為人及主管機關在籌設許可處分作成

前，應踐行原住民族諮商同意參與程序，乃落實保障原住民族之文化權、自主權等權利，使原住民能及時對於影響延續其族群與文化傳統之土地及自然資源開發行為形成集體決定，降低侵害。職是，本件部落會議是否作成有效之同意決定，既得直接拘束行政機關後續籌設許可准駁處分決定之合法性，實際上已是國家權力運作之一環，性質上亦相當是與行政機關共同管理決定國土自然資源與電力資源之合理規劃及運用。且就本件所涉太陽能發電設備設置，經由部落會議決議是否同意該項開發行為之保障旨趣與規範屬性而言，與類如低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例第11條第1項所規定之地方性公民投票應無二致，而公民投票之性質屬公法性質，殆無爭議（李建良，同前註文，第44頁），是綜合上開各點，本件部落會議決議性質當屬公法性質。

4.從而，本件部落會議決議有效與否所生爭議應屬公法上爭議，普通法院並無管轄權。抗告意旨主張本件訴訟屬私權爭執，應由普通法院管轄云云，要屬無據。又本件訴訟標的適當之行政訴訟類型，尚待行政法院於審理時依訴訟指揮權加以闡明審酌，與本件爭議性質之認定無涉，是抗告意旨主張行政訴訟法之確認訴訟類型無法適用本件訴訟標的，故本件非屬公法上爭議云云，亦非可採。

㈢至抗告人主張本案訴訟之原告與被告於原審均多次表示本件訴訟應由民事法院審理，被告卡大地布部落於原審準備程序中亦陳稱兩造同意由原審管轄，依民事訴訟法第182條之1第1項但書規定，原審應有管轄權云云（見本院抗40卷第166頁）。惟相對人即原審參加人陳賢文、王玉鳳、陳莊金龍（下稱陳賢文等3人）於原審業已明確主張本案訴訟為公法關係所生爭執，原審法院無管轄權，應移送行政法院審判（見原審原訴4卷二第453頁至第463頁）。復因其等係依民事訴訟法第62條為獨立從參加，本案訴訟標的之性質及訴訟結果（系爭部落會議決議是否無效）亦對於其等產生效力，且有合一確定之必要，是依上開規定，參加人陳賢文等3人

於本案訴訟，有直接利害關係，應使其有獨立之地位，視為必要共同訴訟人，準用民事訴訟法第56條規定，於本案訴訟被告對於參加人陳賢文等3人有利益者，其效力及於全體，不利益者，對於全體不生效力。準此，本案訴訟被告固同意由原法院為裁判，惟本案訴訟被告此一同意，自形式上觀察已不利於陳賢文等3人，依上開規定，對全體自不生效力，是本案訴訟核無民事訴訟法第182條之1第1項但書規定情事，是抗告人上開主張，顯有誤會，並無可採。

五、綜上所述，本件訴訟（即本案訴訟及主參加訴訟）之訴訟標的法律關係屬公法上爭議，普通法院並無審判權。原法院依刪除前民事訴訟法第31條之2第2項規定（此規定因配合法院組織法增訂第7條之3等規定而於110年12月8日經刪除），將本件訴訟移送至本案訴訟及主參加訴訟被告所在地之臺灣高雄高等行政法院，經核於法並無不合。抗告意旨指摘原裁定不當，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件抗告為無理由，爰裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　2　　月　　21　　日

民事庭　審判長法　官　林慧英

法　官　李水源

法　官　謝昀璉

以上正本係照原本作成。

本裁定除以適用法規顯有錯誤為理由外，不得再抗告。如提起再抗告，應於收受送達後10日內委任律師為訴訟代理人向本院提出再抗告狀（均須按他造當事人之人數附繕本）。並繳納再抗告費新台幣1千元。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　2　　月　　21　　日

書記官　劉又華