

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭

112年度訴字第1102號

114年4月10日辯論終結

原告 王醒之

訴訟代理人 陳憲政 律師

蔡雅滢 律師

被告 行政院

代表人 卓榮泰(院長)

訴訟代理人 李荃和 律師

上列當事人間公民投票法事件，原告不服行政院中華民國112年8月17日院臺訴第1125015234號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件起訴時，被告代表人為陳建仁，於訴訟進行中變更為卓榮泰，業經新任代表人具狀聲明承受訴訟(本院卷一第283、285頁)，經核並無違誤，應予准許。

二、爭訟概要：

(一)原告為基隆市市民，檢附提案理由書於民國111年6月17日向基隆市政府提出主文為：「您是否同意基隆市政府應拒絕協和電廠(含其附屬設施第四天然氣接收站)於基隆市的海岸及海域填海造地？」(下稱修正前主文)之地方自治事項重大政策複決之地方性公民投票案(下稱系爭公投案)。基隆市政府認系爭公投案是否屬地方自治事項之重大政策，而得為地方性公民投票之標的，存有疑義，乃依公民投票法(下稱公投

01 法)第26條第3項以及基隆市公民投票自治條例(下稱基隆市
02 公投自治條例)第8條第3項規定，以111年8月18日基府民行
03 壹字第1110238408A號函(下稱111年8月18日函)報請被告認
04 定。被告以111年8月23日院臺經字第1110026715號秘書長函
05 (下稱111年8月23日秘書長函)請內政部研處後逕復基隆市政
06 府。內政部以111年12月16日臺內民字第1110224101號函(下
07 稱111年12月16日函)復認定：經會商相關機關(單位)意見，
08 系爭公投案涉及協和發電廠更新改建計畫能否執行，電政及
09 電業之擴建屬中央專屬事項；所涉擬填海造地區域經公告納
10 入基隆國際商港區範圍內，該區域之管理及區域內設施興建
11 之核准，屬交通部權限；水產動植物繁殖保育區之設置及管
12 理，為中央事項；系爭公投案與核四裝填燃料棒公民投票、
13 三接藻礁公民投票案，均涉特定能源設施是否得於特定區域
14 興建或運轉類同，非屬地方自治事項等語。

15 (二)基隆市政府以112年3月10日基府民行壹字第1120209165號函
16 (下稱基隆市政府112年3月10日函)通知原告再行補正提案主
17 文及理由送基隆市政府審查。原告同日以(112)醒字第0310
18 之01號函復基隆市政府以(下稱原告112年3月10日函)，將系
19 爭公投案之主文修正為「您是否同意基隆市政府應拒絕協和
20 電廠(含其附屬設施第四天然氣接收站)於『基隆市水產動植
21 物保育區』填海造地？」(下稱系爭主文)，並檢附修正後理
22 由書。基隆市政府以112年3月31日基府民行壹字第11202131
23 88號函(下稱112年3月31日函)，認定系爭公投案之系爭主文
24 及理由書經書面形式審查合於規定，將賡續函請戶政機關於
25 15日內查對提案人，及依該提案性質分別函請相關機關於收
26 受該函文後30日內提出意見書。

27 (三)中央選舉委員會認系爭公投案並非地方性公民投票之適用事
28 項，基隆市政府應駁回系爭公投案，爰依地方制度法第75條
29 第4項規定，以112年4月7日中選綜字第1123050130號函(下
30 稱112年4月7日函)請被告函請原告停止執行系爭公投案後續
31 相關作業。被告遂以112年4月21日院臺經字第1121020927號

01 函(下稱原處分)，撤銷基隆市政府112年3月31日函，並停止
02 執行系爭公投案後續作業。原告不服，提起訴願，經訴願決
03 定駁回，遂提起本件訴訟。

04 三、原告主張及聲明：

05 (一)主張要旨：

06 1.系爭公投案要求基隆市政府拒絕特定開發案於基隆市水產動
07 植物保育區填海造地，屬地方自治事項：

08 (1)系爭主文未涉及協和發電廠含接收站之更新改建計畫能否執
09 行，提案理由書亦清楚載明系爭公投案內容「應拒絕」之項
10 目，不包含協和發電廠應如何轉型，與憲法第107條第5款電
11 政事項及電業法第3條第4項的電業擴建許可及核准無涉，至
12 於提案理由書列舉之各種替代方案，均屬意見之表達，並非
13 公民投票之標的。

14 (2)系爭主文涉及「天然氣接收站」之開發工法，而非「商港」
15 之開發工法，應無商港法之適用；且商港法第6條第1項規
16 定，就商港區域之整體規劃及發展計畫，應徵詢商港所在地
17 縣(市)政府意見擬定，而拒絕「填海造地」，即屬意見表示
18 的一種，系爭公投案自屬地方自治事項。

19 (3)漁業法第45條第3項明定保育區之管理，應由管轄該保育區
20 之縣(市)主管機關負責。同法第44條並明定主管機關為資源
21 管理及漁業結構調整，得以公告規定之事項。系爭主文涉及
22 是否同意已公告設置之保育區，進行「填海造地」之保育區
23 管理事宜，自屬地方自治事項。基隆市政府於88年12月27日
24 以(八八)基府建漁字第120469號公告(下稱88年12月27日公
25 告)設置基隆市水產動植物保育區，後續保育區之管理依漁
26 業法第45條第3項前段，由基隆市政府管理。台灣電力股份
27 有限公司(下稱台電公司)因協和發電廠更新改建計畫，設置
28 防波堤及填海造地之行為，位於上述保育區範圍，曾以109
29 年8月28日電環字第1098084578號函(下稱109年8月28日
30 函)，申請基隆市政府同意，基隆市政府亦以109年9月24日

01 基府產海壹字第1090052313號函(下稱109年9月24日函)，原
02 則同意開發事項，益徵系爭公投案是地方自治事項。

03 (4)系爭公投案涉及地方制度法第19條多款所稱縣(市)自治事
04 項，包括漁業之輔導及管理、自然保育、工商輔導及管理、
05 環境保護、交通之規劃、營運及管理等事項。基隆市政府88
06 年12月27日公告已載明凡於所公告保育區範圍內，不得以任
07 何方式進入採捕保育種類或進行破壞水產生物棲息地環境之
08 行為。如需於保育區內設置或除去水產生物繁殖上所需之保
09 護物，如人工魚礁、船礁或保護礁等人工設施，需申經基隆
10 市政府書面同意後，始可為之。基隆市政府身為「基隆市水
11 產動植物保育區」主管機關，就開發案於該保育區「填海造
12 地」，本有漁業法第44條、第45條賦予之同意權限，屬地方
13 制度法第19條第13款「其他依法律賦予之事項」。

14 (5)各縣市未必均有「水產動植物保育區」，縱有「水產動植物
15 保育區」，於該保育區「填海造地」對該縣市漁業之輔導管
16 理、自然保育、工商輔導及管理、環境保護、交通及觀光等
17 影響程度，會隨各縣市自身條件之不同而有差異，顯無全國
18 一致之必要。

19 (6)系爭公投案若兼及中央及地方事項，可否提起地方公民投
20 票，應視涉及程度而定。系爭主文重點在於要求「地方政
21 府」拒絕於「地方的保育區填海造地」，與地方自治事項關
22 聯最為直接、緊密，自可提起地方性公民投票。況不在「基
23 隆市水產動植物保育區」填海造地，不等於協和電廠無法發
24 電，被告以「電政事業」專屬中央事項為由，剝奪地方就保
25 育區管理之公投權，實屬濫權侵害地方自治。

26 (7)系爭公投案與三接藻礁公民投票案不同，該案如通過，中油
27 三接天然氣接收站須遷離至桃園以外縣市，有跨區影響，系
28 爭公投案則無。

29 2.107年3月28日改制前行政院環境保護署(已改制為環境部，
30 下稱環境部)環境影響評估(下稱環評)審查委員會第329次會
31 議，改制前行政院農業委員會漁業署(下稱漁業署)代表提出

書面意見以：協和發電廠更新改建計畫規劃填海造地約29.25公頃，與基隆市政府公告之「基隆市水產動植物保育區」重疊，該保育區之面積將有所減損，由於水產動植物繁殖保育區屬於第一級環境敏感地區，建議應洽基隆市政府協調該保育區是否變更問題，並納入環評法施行細則第11條之1規定，釐清非環境部主管法規之爭點事項。可知漁業署代表亦認為於基隆市水產動植物保育區填海造地，應與該保育區之主管機關基隆市政府協調。

3.內政部所為系爭公提案非屬地方自治事項的認定，並未拘束基隆市政府：

(1)公投法第26條第3項規定，公民投票提案如有疑義時，應報請被告認定，惟未規定經被告認定之結果，是否拘束縣(市)政府，或經被告認定後，縣(市)政府仍認系爭公提案為地方自治事項而無疑義時，得否自行認定，難認基隆市政府應受被告或內政部認定結果所拘束，而不得認定系爭公提案為地方自治事項。

(2)被告前於107年3月1日委任內政部辦理公投法第26條第3項所定事項，惟於111年4月27日修訂基隆市公投自治條例第8條第3項明定：經被告認定不符合地方自治事項重大政策之創制或複決者，基隆市政府始有駁回之義務，僅針對被告之認定，不包括內政部。是內政部認定系爭公提案非屬地方自治事項，對基隆市政府無拘束力。

4.系爭主文已將要求基隆市政府應拒絕填海造地之範圍，精確限縮在漁業法明文授權該府管理之「基隆市水產動植物保育區」，與內政部認定非屬地方自治事項之修正前主文為語意較寬廣之「基隆市的海岸及海域」，並不相同，縱認基隆市政府須受內政部認定結果之拘束，拘束力亦不應及於系爭主文。

(二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

01 1.我國公投法係採具法律效力之公民投票，公民投票案如經通
02 過，對於權責機關具有拘束力，權責機關應為實現該公民投
03 票內容之必要處置，是地方性公民投票之議題需以地方自治
04 團體可完全自主決定之事項為限，若公民投票之議題非可由
05 地方自主決定者，抑或同時事涉中央與地方事項，地方政府
06 難以逕將公民投票結果予以實踐，無法達到辦理地方性公民
07 投票之目的，即無行地方性公民投票程序之必要。從而，系
08 爭公投案必須是有關基隆市地方自治事項之重大政策創制或
09 複決，且提案議題需以地方自治團體可完全自主決定之事
10 項，始得依公投法第2條第3項第3款規定為地方性公民投
11 票。

12 2.系爭公投案涉及我國整體能源規劃、經濟發展及民生需求有
13 全國一致性之必要，未具地域空間性，非屬得因地制宜之地
14 方自治事項：

15 (1)地方制度法第18條至第20條分別規定直轄市、縣(市)及鄉
16 (鎮、市)自治事項，該等條文臚列如組織及行政管理、財
17 政、社會服務、教育文化及體育、勞工行政、都市計畫及營
18 建、經濟服務、水利、衛生及環境保護等事項，徵諸於憲法
19 第107條、第108條或有相對應或類似性質之事項規定，或與
20 各專業法律有重疊規範，故難僅憑地方制度法前開列舉事項
21 即得謂該等事項全部屬地方自治事項，仍須依憲法第111條
22 規定之均權原則以為判斷。

23 (2)具有因地制宜需要的事項，通常指涉具有地域空間性與社會
24 脈絡性兩種面向，通常為居民之照顧、文化活動、居民世代
25 延續之社會福利、地方建設等事項，性質多屬提供服務之行
26 政。至於電政事項依憲法第107條第5款規定，係由中央立法
27 並執行者，地方對於電政事項並無立法或執行之權限。且電
28 政事項涉及我國整體能源規劃，被告設有經濟部掌理能源事
29 項，經濟部並設有能源局負責擬定、執行能源政策，應屬憲
30 法所定中央專屬權限。

01 (3)系爭公投案所涉協和發電廠(含其附屬設施第四天然氣接收
02 站)之更新、改建，係以國內各區電力流通為目的，非侷限
03 於單一地方轄區，具有跨縣市之流通性，並非存於固定之地
04 域空間，難認有任何地域空間之特殊性，實無因地制宜之必
05 要。

06 3.原告雖一再強調僅係討論協和發電廠更新改建計畫是否可於
07 基隆市管理之保育區使用「填海造地」工法之議題，然既事
08 涉「協和發電廠更新改建計畫」此由中央立法並執行之電政
09 事項，非屬基隆市政府有權作最終決定，並完全自我執行與
10 負責之事項。蓋一建設計畫之地點、範圍及使用工法手段
11 等，係一建設計畫之根本外，與此建設計畫得否順利完成相
12 關，難以脫勾討論。

13 4.被告依行政程序法第15條第1項、第3項及公投法施行細則第
14 17條規定，委任內政部辦理認定基隆市政府執行系爭公民投
15 案非屬地方自治事項之權限，已發生管轄權移轉之效力，自
16 生拘束力。又公投法第26條第3項規定係使用「認定」而非
17 「報備」之用語，顯見立法者賦予被告對公民投票提案是否
18 屬地方自治事項，具有認定權限及拘束力。縱使基隆市政府
19 未依公投法第26條第3項規定報請被告認定系爭公投案，惟
20 該府無視內政部認定系爭公投案非屬地方自治事項，仍以系
21 爭公投案合於規定，欲違背憲法、法律等法令辦理自治事項
22 時，被告仍得依公投法中央主管機關即中央選舉委員會之報
23 請，依地方制度法第75條第4項規定，撤銷基隆市政府112年
24 3月31日函並停止系爭公投案執行。

25 (二)聲明：駁回原告之訴。

26 五、本件如爭訟概要欄所載之事實，業經兩造分別陳明在卷，並
27 有原處分(本院卷一第37頁至41頁)、訴願決定(本院卷一第
28 43頁至68頁)、系爭公投案提案函及提案理由書(本院卷一第
29 79頁至85頁)、基隆市政府111年8月18日函(本院卷一第129
30 頁)、被告111年8月23日秘書長函(原處分卷第49頁)、內政
31 部111年12月16日函(本院卷一第131頁至133頁)、基隆市政

01 府112年3月10日函(本院卷一第137頁至141頁)、原告112年3
02 月10日函及補正後系爭主文與理由書(本院卷一第143頁至
03 146頁)、基隆市政府112年3月31日函(本院卷一第149、150
04 頁)、中央選舉委員會112年4月7日函(原處分卷第55頁至57
05 頁)在卷可稽，堪信屬實。

06 六、本件爭點為：

07 (一)系爭公投案是否涉及憲法第107條第5款電政及電業法第3條
08 所定電業政策推動、電業擴建申請之許可及核准，而屬中央
09 事項？

10 (二)系爭公投案是否涉及商港法第2條第2項第1款及第9條於基隆
11 國際商港區域內管理及區域內設施興建之核准，而屬中央事
12 項？

13 (三)系爭公投案是否涉及於「基隆市水產動植物保育區」以填海
14 造地方式，執行協和發電廠更新改建計畫，而屬地方自治事
15 項？

16 (四)系爭公投案依地方制度法第19條規定，是否屬於地方自治事
17 項？

18 (五)內政部以111年12月16日函認定系爭公投案非屬地方自治事
19 項，基隆市政府是否受其拘束？

20 (六)被告審認系爭公投案，違反憲法及中央法規，依地方制度法
21 第75條第4項規定，以原處分撤銷基隆市政府112年3月31日
22 函，並停止執行後續作業，是否適法有據？

23 七、本院之判斷：

24 (一)應適用之法律：

25 1.司法院釋字第498號解釋理由指出：地方自治為憲法所保障
26 之制度，憲法於第10章詳列中央與地方之權限，地方自治團
27 體為與中央政府共享權力行使之主體，於中央與地方共同協
28 力關係下，垂直分權，以收因地制宜之效。憲法繼於第11章
29 第2節設縣(市)地方制度之專節規定，分別於憲法第118條、
30 第121條、第128條規定直轄市、縣與市實行自治，以實現住
31 民自治之理念，使地方人民對於地方事務及公共政策有直接

01 參與或形成之權。憲法增修條文第9條亦本諸上述意旨而
02 設，地方制度法並據此而制定公布，可知地方自治受我國憲
03 法之制度性保障，於確保地方自治團體包括直轄市、縣、市
04 在自我負責、自我決定的理念下，享有一定處理地方事務之
05 權力。

- 06 2.公投法第1條第1項規定：「依據憲法主權在民之原則，為確
07 保國民直接民權之行使，特制定本法。本法未規定者，適用
08 其他法律之規定。」第2條第1項至第3項規定：「(第1項)本
09 法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票。(第2項)
10 全國性公民投票，依憲法規定外，其他適用事項如下：……
11 □重大政策之創制或複決。(第3項)地方性公民投票適用事
12 項如下：……□地方自治事項重大政策之創制或複決。」第
13 3條第2項規定：「地方性公民投票之主管機關為直轄市政
14 府、縣(市)政府。」第26條第2項及第3項規定：「(第2項)
15 公民投票案相關事項，除本法已有規定外，由直轄市、縣
16 (市)以自治條例定之。(第3項)直轄市、縣(市)政府對於
17 公民投票提案，是否屬地方自治事項有疑義時，應報請行政
18 院認定。」第30條第1項第3款、第6項規定：「公民投票案
19 經通過者，各該選舉委員會應於投票完畢7日內公告公民投
20 票結果，並依下列方式處理：□有關重大政策者，應由總統
21 或權責機關為實現該公民投票案內容之必要處置。(第6項)
22 經創制或複決之重大政策，行政機關於2年內不得變更該創
23 制或複決案內容之施政。」基隆市公投自治條例第8條第2項
24 及第3項規定：「本府於收到公民投票提案，或補正之提案
25 後，應於30日內完成審查，經審查有下列情事之一者，應敘
26 明理由，通知提案之領銜人於30日內補正，並以1次為限，
27 屆期未補正或經補正仍不符規定者，應予以駁回：……。」
28 「前項提案是否屬地方自治事項有疑義時，本府應報請行政
29 院認定之，經行政院認定不符本法第2條第3項規定者，本府
30 應予駁回。」可知公民投票是公民參與政治決策的方式之
31 一，為國民直接民權的行使，前揭公投法就公民投票程序訂

有相關規定，其中地方性公民投票制度，係指地方自治團體即直轄市及縣(市)政策等地方自治事項，得以公民投票程序自我決定，並由該地方自治團體辦理之，以實現地方制度法有關憲法均權原則之國民主權。然而，公民透過公民投票制度以多數決直接參與重大政策之創制或複決權，仍不能改變憲法既有之權限分配，亦即不能牴觸憲法所定之權力分立與權力制衡，除了政府各部門間之制衡與權限劃分的水平分權外，尚包括中央與地方間權限劃分的垂直分權，故僅有地方自治事項，方能辦理地方性公民投票，此觀公投法第2條第3項之法條文義即甚明確，如非屬地方自治事項，則僅能辦理全國性公民投票，否則即逾越憲法所定垂直分權之權限劃分原則。縣(市)政府作為地方性公民投票的主管機關，自應確實審核地方性公民投票之提案，如果非屬地方自治事項，而非地方性公民投票程序所能適用，即應駁回公民投票提案。

3. 有關是否屬於地方自治事項的判斷，我國憲法就政府體制之垂直權力分立，係採單一國，而非聯邦國體制。憲法第10章明定中央與地方立法暨執行權限之事務劃分，第107條至第110條並就中央、省及縣(市)立法、行政權事項及範圍列舉規定，然各事項間並非互相排斥、互不重疊；且於第111條揭示如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有一縣之性質者則屬於縣(市)之均權原則。然而隨著現代國家治理任務日益多元與複雜，許多政策領域有時難以明確區隔為中央事務或地方事務，猶待進一步具體化其判斷標準。詳言之，如所涉事務僅影響該地方轄區之人、事、物，原則上具有地方性，如已逾此界限，而對其轄區外之人、事、物有所規範，即非具地方性；至於是否已對轄區外之人、事、物有所規範，不能僅以字面文義認定之，亦應考量如其規範效果或適用結果對於轄區外居民或事物，是否會產生直接、密接之實質影響，如已產生此影響即應認屬跨區事物或全國性事物，而非地方自治事項(憲法法庭111年憲判字第6號判決理由第60、61段、第63至66段參照)。另地方制

度法第2條第2款規定，自治事項指地方自治團體依憲法或該法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。第19條規定：「下列各款為縣(市)自治事項：□關於經濟服務事項如下：(一)縣(市)農、林、漁、牧業之輔導及管理。(二)縣(市)自然保育。(三)縣(市)工商輔導及管理。……□關於衛生及環境保護事項如下：……(二)縣(市)環境保護。□關於交通及觀光事項如下：……(二)縣(市)交通之規劃、營運及管理。(三)縣(市)觀光事業。……□其他依法律賦予之事項。」臚列有關縣(市)自治事項，然所舉項目仍然十分廣泛，個別情形是否屬地方自治事項亦有待依前開均權原則釐清。復依前揭第13款規定有其他依法律賦予之事項，係基於法律規定，應由縣(市)辦理之事務，即縣(市)對之具有政策規劃或行政執行之權力，而為地方自治事項。

4.又因公投法第30條第1項第3款規定，如地方性公民投票案經通過，地方權責機關即必須為實現該公民投票案內容之必要處置，該必要處置的內容，僅能限於地方權責機關具有裁量權、形成權及免受指令監督之事項，若前開必要處置內容執行的結果，將逾越地方自治事項之權限，進而侵害中央主管機關之中央事務權限，亦難認該公民投票提案屬地方自治事項。因此，原告主張如公民投票提案的標的兼及地方與中央事項，仍得視所涉程度，決定是否辦理地方公民投票等語，實會導致地方自治團體依公民投票案所為必要處置之內容，越權決定中央事項的結果，侵害中央權限，致中央機關無法實現國家政策的整體性，應非法所許，並不可採。

5.地方制度法第75條第4項規定：「縣(市)政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。」可知縣、市(政府)作為地方自治團體辦理自治事項時，如辦理過程發生違背憲法或中央法規等情事，由中央各該主管機關認定後，報請被告予以撤銷、變更、廢止或停止其執行，係在

01 法律制度上確保縣、市(政府)在執行其自治權限時遵守法律
02 界限的手段，係屬被告自治監督權行使之範疇。

03 (二)原告得提起本件訴訟：

04 1.本件被告以原處分所為撤銷基隆市政府對系爭公提案之准許
05 及停止續予執行之決定，屬自治監督機關就地方自治團體辦
06 理地方性公民投票自治事項之監督作為，涉及中央法規適用
07 在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有
08 法效性之意思表示，為行政處分，縣、市(政府)對此處分如
09 有不服，應循行政爭訟程序解決之，由該縣、市(政府)依訴
10 願法第1條第2項提起訴願、行政訴訟法第4條提起行政訴訟
11 請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就監督機關所為處
12 分之適法性問題為終局判斷，司法院釋字第553號解釋意旨
13 參照。

14 2.公投法第53條第1項規定：「主管機關駁回公民投票提案、
15 認定連署不成立或於法定期間內不為決定者，提案人之領銜
16 人得依法提起行政爭訟。」本件原告為系爭公提案提案人之
17 領銜人，有系爭公提案函在卷可參(見本院卷一第79頁)，被
18 告依地方制度法第75條第4項規定，認定基隆市政府辦理地
19 方性公民投票之自治事項，違背憲法及中央法規，乃以原處
20 分撤銷基隆市政府對系爭公提案之核准，並停止執行系爭公
21 提案相關作業，發生與基隆市政府駁回系爭公提案相同的法
22 律效果，原告自得提起本件撤銷訴訟，並無疑義。

23 (三)經查，原告於111年6月17日以其為系爭公提案提案人之領銜
24 人，檢具基隆市公民投票案提案函(主旨勾選係重大政策之
25 複決)、基隆市公民投票提案申請書、基隆市公民投票提案
26 理由書及提案人名冊等，向基隆市政府提出系爭公提案。經
27 基隆市政府以111年7月15日基府民行壹字第1110232699號函
28 (下稱111年7月15日函)通知原告，審查結果為補正再送審
29 查。原告以111年7月20日(111)醒字第0720-01號函(下稱111
30 年7月20日函)致基隆市政府補充說明，經召開公民投票提案
31 審議小組審查會議認是否屬地方自治事項，仍有疑義，基隆

01 市政府遂依公投法第26條第3項及基隆市公投自治條例第8條
02 第3項規定，以111年8月18日函報請被告認定。被告以111年
03 8月23日秘書長函請內政部研處後逕復基隆市政府；內政部
04 以111年12月16日函認定，系爭公投案就提案內容所涉之憲
05 法及中央法規予以檢視，經會商相關機關(單位)，認依憲
06 法、電業法、商港法、漁業法相關中央法規，並非屬地方自
07 治事項；且所涉為特定能源設施是否於特定地方自治團體轄
08 區範圍內興建或運轉，參照過往司法判決及公民投票實務，
09 應非屬地方自治事項。嗣基隆市政府以112年3月10日函，再
10 通知原告補正提案主文及理由。原告以112年3月10日函檢送
11 補正之系爭主文及理由書，經基隆市政府以112年3月31日函
12 復原告略以，該府為瞭解協和發電廠(含其附屬設施第四天
13 然氣接收站)開發案對於基隆市生態環境、交通疏運、漁業
14 發展及國土計畫法之影響及賦予地方自治之權益及法規，已
15 由該府各相關局處提供內容及建議，並審視原告112年3月10
16 日函補充說明之主文及理由書內容，系爭公投案經書面形式
17 審查合於規定，將續函請戶政機關於15日內查對提案人，及
18 依該提案性質分別函請相關機關於收受該函文後30日內提出
19 意見書。嗣中央選舉委員會以112年4月7日函報被告，以系
20 爭公投案非屬地方自治事項重大政策之複決，非地方性公民
21 投票適用事項，爰依地方制度法第75條第4項規定，請被告
22 函請基隆市政府停止執行系爭公投案相關作業等情，除前引
23 證據外，另有基隆市政府111年7月15日函(本院卷一第91頁
24 至93頁)、原告111年7月20日函及其附件(本院卷一第95頁至
25 128頁)附卷可稽。經核，被告經公投法之中央主管機關即中
26 央選舉委員會函報，認為基隆市政府辦理地方自治事項即地
27 方性公民投票提案之審查，違背憲法、中央法規及有逾越權
28 限之情事，爰依地方制度法第75條第4項規定，撤銷基隆市
29 政府准許系爭公投案之112年3月31日函及停止系爭公投案作
30 業之執行。

01 (四)系爭公投案涉及憲法第107條第5款電政、電業法第3條所定
02 電業政策推動、電業擴建申請之許可及核准之中央事項：

03 1.憲法第107條第5款規定，電政事項由中央立法並執行之，並
04 未於第108條至第110條列為地方事項，屬中央專屬事項。電
05 政與電業管理係在國家能源政策範疇，主要係由經濟部掌
06 理，經濟部依據能源管理法、電業法、石油管理法、天然氣
07 事業法及再生能源發展條例等相關能源法規，規劃整體能源
08 供需，進行能源研究發展與推廣利用，具全國一致性質，依
09 憲法第111條規定亦屬中央權限。另依電業法第3條第1項及
10 第2項第1款規定，中央主管機關即經濟部應辦理電業政策之
11 推動、電業設備之監督及管理；第4項第2款規定，中央主管
12 機關應指定電業管制機關，辦理電業籌設、擴建及電業執照
13 申請之許可及核准；至依第3項第1款規定，縣(市)主管機關
14 應辦理轄區內電業籌設、擴建及電業執照申請之核轉。可知
15 電業擴建之許可及核准，由中央主管機關指定電業管制機關
16 辦理，縣(市)主管機關僅具轄區內電業擴建申請之核轉權
17 限，是有關能源事務即電政與電業管理，均屬中央事項，而
18 非地方自治事項。

19 2.查台電公司前以109年8月28日函稱：為配合國家能源轉型，
20 提升天然氣發電占比，前規劃協和發電廠更新改建計畫，將
21 既有燃重油電廠更新改建為燃氣電廠，新建2部總裝置容量
22 不超過260萬瓩之燃氣複循環機組，並規劃於基隆港港外附
23 近水域，設置防波堤、液化天然氣卸收、儲槽及氣化設施
24 (含填海造地18.6公頃)等(即填海造地面積從29.25公頃之1.
25 0版變更為18.6公頃之2.0版方案)，以供應燃氣機組所需天
26 然氣。台電公司因上述防波堤設置及填海造地之區域，與基
27 隆市政府88年12月27日公告之「基隆市水產動植物保育區」
28 重疊，遂調查相關環境資料，並規劃於該更新改建計畫之環
29 評通過後，以生態補償概念，設計防波堤及圍堤構造物，營
30 造生物棲息空間，再依據基隆市政府88年12月27日公告，以
31 109年8月28日函向基隆市政府申請同意進行前述防波堤設置

01 及填海造地等開發行為，即「基隆市水產動植物保育區」限
02 制事項。基隆市政府復以109年9月24日函(見本院卷一第75
03 頁)，原則同意開發(台電公司嗣於111年7月再提出3.0版，
04 將第四天然氣接收站東移400公尺，填海造地面積進一步縮
05 減至14.5公頃)，有台電公司109年8月28日函(見本院卷一第
06 73、74頁)及其附件即「基隆市水產動植物保育區生態調查
07 報告」(外放)、擴大天然氣及穩定供應計畫、111年6月29
08 日、111年7月17日、112年5月31日新聞資料(見本院卷一第1
09 11頁至116頁、訴願可閱卷第222頁至224頁)、經濟部協和電
10 廠更新改建計畫(110年辦理情形)預算資料(訴願可閱卷第21
11 5頁至219頁)可參。可見系爭主文所指「協和電廠(含其附屬
12 設施第四天然氣接收站)於『基隆市水產動植物保育區』填
13 海造地」，為協和發電廠更新改建計畫之部分開發行為，係
14 經濟部為國家能源轉型、提升天然氣發電占比之電業政策。
15 又系爭主文於提案通過後，將產生限制開發行為之效果，影
16 響協和發電廠更新改建計畫之進行方式，影響經濟部辦理電
17 業政策之推動，以及電業擴建之許可及核准事項，依照前開
18 規定，系爭公投案應屬中央事項。

- 19 3.原告主張系爭公投案僅涉及基隆市政府就保育區之管理權
20 限，未涉及台電公司協和發電廠更新改建計畫能否執行，與
21 電政事業無涉；其以112年3月10日函提交之理由書亦載明，
22 系爭公投案僅涉及於「基隆市水產動植物保育區」填海造地
23 的問題，至於協和發電廠應如何轉型，不在系爭公投案範
24 圍，自與憲法第107條第5款之電政、電業法第3條第4項第2
25 款之電業擴建許可及核准無涉等語。然而，系爭主文關於
26 「協和發電廠更新改建計畫」得否於「基隆市水產動植物保
27 育區」填海造地，係源於台電公司認其所屬協和發電廠在北
28 部地區具有供電平衡與電網穩定之任務，考量政府能源轉型
29 及老舊電廠機組除役，更加重協和發電廠運轉之壓力，故有
30 本件之更新改建計畫，此有協和發電廠更新改建計畫環評報
31 告書可參(本院卷一第262頁)，因此系爭公投案關於協和發

01 電廠含其附屬設施第四天然氣接收站之開發內容，實質影響
02 該計畫之推動，事涉全國能源規劃、經濟發展及民生需求至
03 明。且依憲法第109條、第110條及地方制度法第18條至第20
04 條規定，地方自治團體之自治事項並不包括「能源」事務，
05 台電公司協和發電廠更新改建計畫，係針對北部地區之供
06 電，故對基隆市轄區外居民之用電亦將產生直接、密接之實
07 質影響，已屬跨區事物或全國性事物，依憲法第111條規
08 定，亦不應認地方自治事項。此外，依原告所提甲證19至甲
09 證27等諸多關於能源與電政之資料(見本院卷一第229頁至26
10 0頁)，益徵系爭公投案直接與電政及電業管理相關，則原告
11 主張系爭公投案及其理由書所述不涉電政及電業管理，並無
12 依據。

13 (五)系爭公投案涉及商港法第2條第2項第1款及第9條基隆國際商
14 港區域內管理及區域內設施興建核准之中央事項：

15 1.商港法第2條第1項及第2項第1款規定：「本法之主管機關為
16 交通及建設部(即交通部)」、「商港之經營及管理組織如
17 下：□國際商港：由主管機關設國營事業機構經營及管理；
18 管理事項涉及公權力部分，由交通及建設部航港局(以下簡
19 稱航港局)辦理。」第9條規定：「商港區域內建築物及設施
20 之興建、增建、改建或拆除，除經航港局或指定機關公告之
21 區域外，應經航港局或指定機關核准；未經核准擅自建造、
22 設置者，應由航港局或指定機關依法拆除。」交通部並另以
23 110年12月26日交航(一)字第11099000511號公告「基隆商港港
24 區範圍調整」，將協和發電廠更新改建計畫擬進行填海造地
25 區域，均納入基隆國際商港港區範圍內(見訴願可閱卷第70
26 頁)。

27 2.參諸原告所提「卸收站設港嘴處四接東移掀塞港危機」新聞
28 資料敘及「環評大會當天，有委員擔心填海東移會影響基隆
29 港航運安全」、「不論原方案，或是東移的新方案，位置都
30 在國際商港區範圍內，會留意該建設對港區的影響」等語
31 (見本院卷一第113、114頁)，可知系爭公投案所涉之協和發

01 電廠更新改建計畫填海造地範圍，位於基隆國際商港區域
02 內，並影響基隆港航運安全，而該區域之管理及區域內設施
03 興建之核准，係屬交通部權限，非屬地方自治事項。

04 3.商港法第6條第1項規定：「商港區域之整體規劃及發展計
05 畫，由商港經營事業機構、航港局或指定機關徵詢商港所在
06 地直轄市、縣(市)政府意見擬訂，並報請主管機關或層轉行
07 政院核定。」原告據以主張基隆市政府既依法有意見表示
08 權，系爭公投案要求基隆市政府為拒絕填海造地之意見表
09 示，自屬地方自治事項等語。然依上開規定，關於商港區域
10 之整體規劃及發展計畫之擬定，僅係徵詢商港所在地之直轄
11 市、縣(市)政府意見，最終仍須報請中央主管機關或層轉被
12 告核定，可知商港之規劃仍屬中央權限，尚難以商港法第6
13 條第1項規定賦予基隆市政府意見表示權，執為系爭公投案
14 屬地方自治事項之論據，原告主張，核不足採。

15 (六)於「基隆市水產動植物繁殖保育區」執行協和發電廠更新改
16 建計畫之方式，尚難認屬地方自治事項：

17 1.憲法第108條第1項第6款規定，海洋漁業為由中央立法並執
18 行或交由省縣執行之中央事項。又漁業法第2條規定：「本
19 法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會(現改制為農
20 業部)；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政
21 府。」第44條規定：「(第1項)主管機關為資源管理及漁業
22 結構調整，得以公告規定左列事項：□水產動植物之採捕或
23 處理之限制或禁止。……□投放或除去水產動植物繁殖上所
24 需之保護物之限制或禁止。……(第2項)違反前項第4款至第
25 9款規定之一者，應由該公告機關處分。(第3項)直轄市、縣
26 (市)主管機關依第1項規定公告前，應報由中央主管機關核
27 定之。」第45條規定：「(第1項)為保育水產資源，主管機
28 關得指定設置水產動植物繁殖保育區。(第2項)水產動植物
29 繁殖保育區之設置，由直轄市主管機關核定，或由縣(市)主
30 管機關提具該保育區之管理計畫書，報中央主管機關核定後
31 公告之；其涉及二省(市)以上者，應報由中央主管機關核定

之。」可知關於漁業資源管理及漁業結構調整事項，縣(市)主管機關得以公告方式進行管制並為一定處分，但該公告必須先經中央主管機關即農業部核定；關於保育水產資源，縣(市)政府提具保育區之管理計畫書，指定設置水產動植物繁殖保育區，同樣必須先經中央主管機關即農業部核定，亦即就水產動植物保育及漁業資源管理之管制事項，中央主管機關具有事前的自治監督權。

2. 經查，基隆市政府前以88年12月27日公告(見本院卷一第71頁)，依漁業法第45條、第44條第4款及第7款規定公告設置「基隆市水產動植物保育區」。公告事項：□目的：為保育基隆市行政轄區所屬之沿岸海域漁業資源，特劃定水產動植物繁殖保育範圍。□……(二)位置範圍：自基隆市行政轄區之所有沿岸水域，由低潮線向外延伸1,000公尺之海域，海岸線長約20公里。(三)保育種類：九孔、龍蝦、魷仔。□限制事項：(一)凡於所公告保育範圍內，不得以任何方式進入採捕保育種類或進行破壞水產生物棲地環境之行為。(二)如須於保育區內投放或除去水產生物繁殖上所需之保護物，如人工魚礁、船礁或保護礁等人工設施，需申經基隆市政府書面同意後，始可為之，足見基隆市政府為了保育九孔、龍蝦及魷仔等保育物種，公告進行保育管理措施，如有投放或除去對保育區水產生物繁殖所需之保護性人工設施，應向基隆市政府申請同意。

3. 台電公司為進行於前述區域設置防波堤及填海造地等開發行為，乃依據88年12月27日公告基隆市水產動植物保育區之限制事項向基隆市政府申請同意，基隆市政府以109年9月24日函(見本院卷一第75頁)陳明，因協和發電廠更新改建計畫係被告公告之重大公共建設，台電公司既已完成相關環境調查資料，原則同意開發事項。台電公司遂以109年8月28日函所載填海造地範圍，進行第二階段環評審查，規劃於西海堤及東海堤間進行填海造地面積18.6公頃(2.0版)之開發行為。嗣台電公司於111年5月再提出3.0版，將第四天然氣接收站

東移400公尺，填海造地面積進一步縮減至14.5公頃。基隆市政府以112年5月24日基府產海貳字第1120224992號函(下稱112年5月24日函)，命台電公司以3.0版方案重送申請進行保育區限制事項之開發行為，然台電公司未予回復，基隆市政府遂以112年5月31日基府產海壹字第1120205304號函(下稱112年5月31日函)，依行政程序法第123條第4款規定廢止基隆市政府109年9月24日函，台電公司不服提起訴願，經農業部113年2月7日農訴字第1120716778號訴願決定撤銷基隆市政府112年5月31日函等情，有本院112年度訴字第1219號基隆市政府準備(一)狀陳述、2.0版、3.0版替代方案圖說可參(見本院112年度訴字第1219號卷一第389、415、417頁)、本院112年度訴字第1219號卷一所附基隆市政府112年5月24日函、112年5月31日函及前開訴願決定可參(該案卷一第625頁至661頁)。經核，台電公司所提3.0版之開發行為，係更加限縮填海造陸面積，先前所提之生態調查報告，就保育區全區生態進行調查其調查物種及保育區調查點位，與2.0版並無何差異(參見該生態調查報告內容)，無再命台電公司重新申請同意之實益，基隆市政府以112年5月31日函廢止前所同意之處分，亦遭訴願機關即農業部撤銷之。原告以系爭公投案要推翻基隆市政府109年9月24日函之行政處分效力，更要推翻農業部所為訴願決定之效力，實已逾越地方性公民投票關於重大政策複決權之合法界限。

- 4.原告主張，基隆市政府以88年12月27日公告設置「基隆市水產動植物保育區」，保育區限制事宜、後續之管理，應由基隆市政府負責，否則台電公司何須向基隆市政府申請同意等語。惟海洋漁業非屬地方自治事項，為憲法第108條第1項第6款所明定，為保育、合理利用海洋漁業，中央統籌規劃制定漁業法，以求海洋資源永續經營之效。漁業法第44條、第45條雖分別規範「漁業管制事項公告」及「水產動植物繁殖保育區設置」等縣(市)政府權限，惟仍須先經中央核定始得執行，是故，海洋漁業事項不因漁業法第44條、第45條規

01 定，而改變其屬中央事項之性質。本件基隆市政府依前揭公
02 告內容，訂定保育區之管制事項，包括：限制不得進行破壞
03 水產生物棲地環境之行為，如須於保育區內投放或除去水產
04 生物繁殖上所需之保護物，須申請基隆市政府書面同意後，
05 始可為之等，而有審查同意於保育區為一定行為之權限，要
06 言之，基隆市政府之同意權限來自於其所為之公告，而非來
07 自於漁業法第44條及第45條規定；且其作為漁業法地方主管
08 機關雖對漁業保育事項具有管制權限，但如果遇到與中央事
09 項例如電政、國際商港營運等發生疊合與衝突時，基隆市政
10 府亦應不能藉保育區管制事項之公告取得優於其他事項之
11 權，是尚難認定於「基隆市水產動植物保育區」填海造地等
12 協和發電廠更新改建計畫之執行方式，屬地方自治事項。基
13 隆市政府如否決或推翻保育區之申請使用許可，申請使用人
14 (本件情形為台電公司)亦得就基隆市政府否准其使用或推翻
15 (撤銷或廢止)原同意之行政處分提起行政爭訟。從而，原告
16 以其依漁業法第44條及第45條規定，就基隆市水產動植物保
17 育區之管理基隆市政府具有地方自治權，系爭公提案自為地
18 方自治事項之主張，要難採據。

19 (七)依地方制度法第19條規定無從認定系爭公提案屬於地方自治
20 事項：

- 21 1.原告主張系爭公提案攸關基隆市政府漁業之輔導及管理、自
22 然保育、環境保護；觀光事業發展、交通規劃、營運及管
23 理；以及工商輔導及管理之自治權限，涉及地方制度法第19
24 條所定多款縣(市)自治事項，自屬地方自治事項等語。惟憲
25 法第110條第1項列舉之各種縣自治事項，均可在憲法第107
26 條及第108條找到相對應或類似性質之事項規定，無中央立
27 法權完全或絕對不及之縣自治事項。換言之，憲法第107條
28 至第110條就中央、省及縣權限事項及範圍之規定，係有如
29 同心圓式之規範架構，各個縣自治事項(小圓)，均為其相對
30 應之省自治事項(中圓)及中央立法權(大圓)所包涵(憲法法
31 庭111年憲判字第6號判決理由第61段參照)。地方制度法第1

01 8條至第20條分別規定直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)自治事
02 項，徵諸於憲法第107條、第108條或有相對應或類似性質之
03 事項規定，或與各專業法律有重疊規範，故難僅憑地方制度
04 法第18條至第20條列舉事項，即得謂該等事項全部屬地方自
05 治事項；是否屬地方自治事項，仍須依憲法第111條規定之
06 均權原則判斷之。原告單執地方制度法第19條規定臚列事項
07 即認系爭公投案屬地方自治事項，核不足採。

08 2.且查，自然保育及環境保護雖亦為地方制度法第19條第7款
09 第2目及第9款第2目所列之地方自治事項，然系爭主文「於
10 基隆市水產動植物保育區填海造地」等語，係緣於協和發電
11 廠預計興建第四天然氣接收站等開發行為之更新改建計畫，
12 亦即前揭「於保育區填海造地」為開發行為實施地點及工法
13 的採擇。復觀改制前行政院環境保護署環評審查委員會第32
14 9次會議紀錄，協和發電廠更新改建計畫之第二階段環評重
15 點項目包括：開發行為對海域生態環境之衝擊影響，填海造
16 地之填料來源及填量、對海岸地形變遷之影響，及分析利用
17 既有港灣設施或陸域範圍等替代供氣方案，以評估減少填海
18 造地之規模等；該計畫之環評報告初稿中，亦有填海造地面
19 積縮減、施工程序、土石方管理等記載，有112年4月協和發
20 電廠更新改建計畫環評報告書(第4次修正本)(本院卷一第26
21 1、262)、環評審查委員會第329次會議紀錄(本院卷一第359
22 頁至373頁)可參。本件協和發電廠預計興建第四天然氣接收
23 站設施之更新改建計畫，於環評審查程序，經地方自治團體
24 包括基隆市政府、臺北市政府暨新北市政府環境保護局，均
25 曾於審查委員會表示意見(環評審查委員會第329次會議紀錄
26 (本院卷一第363頁)。則是否以「填海造地」為該開發行為
27 之興建地點及工法，自為協和發電廠更新開發計畫中無法切
28 割的內容。

29 3.參諸原告112年3月10日函就系爭公投案補正系爭主文與理由
30 書之記載(見本院卷一第145、146頁)「□替代方案：……台
31 電就協和電廠轉型方式，應尊重地方就保育區之管理權限，

(否則過去何須發函申請基隆市政府同意其在保育區填海造地?)若地方公投拒絕協和電廠在保育區填海造地，台電應提出能兼顧該訴求之轉型規劃。協和電廠有諸多不須填海造地的替代方案，例如：(一)再生能源電廠更勝燃氣火力電廠。……(二)接收站並非燃氣火力電廠必須的附屬設施。……亦可比照其他燃氣電廠，以海管自其他接收站輸氣，不需為了自建接收站，於保育區填海造地。(三)興建接收站不一定要填海造地：……協和電廠轉型後將拆除5座儲油槽、原4部發電機組減為2部，理當優先檢討廠內空間及設施規模，提出『不造地』方案。」經核，原告提出系爭公投案所指理由其一，係認為協和發電廠改建更新計畫之燃氣電廠，應以再生能源電廠取代，準此以觀，已涉及國家能源轉型等經濟與環境面向之論辯，益徵屬電業政策的範疇，為中央事項至明；至應否自建接收站，其優缺點為何？於保育區填海造地抑或是以海管自其他接收站輸氣，對環境之衝擊究竟何優何劣？能否利用現有廠內空間及設施規模，而得有不造地之替代選項，若無不造地選項，是否尚有其他減輕對環境衝擊之開發方式得以考量等節，均應於環評審查程序中，透過開發單位之說明、專家及環評審查委員之意見、民眾參與及有關機關之發言進行資訊交流，再為風險與利益衡量之嚴謹評估，在此過程中無論是基隆市政府或是開發案周遭可能受影響之基隆市市民，均得透過環評程序表示關鍵意見，審查委員予以審酌並作出理性決策，而非透過地方性公民投票取得對開發的地方否決權。本件協和發電廠預計興建第四天然氣接收站設施所為之更新改建計畫，於環評審查程序，經地方自治團體包括基隆市政府環境保護局、臺北市政府暨新北市政府環境保護局，亦均曾於審查委員會表示意見(環評審查委員會第329次會議紀錄，本院卷一第363頁)。準此，系爭公投案「於基隆市水產動植物保育區填海造地」之開發行為，既係由中央之環境部進行環評審查，則系爭公投案涉及環境保護及自然保育事項，自屬中央事項，更顯無疑。

01 (八)內政部以111年12月16日函認定系爭公投案非屬地方自治事
02 項，基隆市政府應受拘束：

03 1.地方制度法第8條第1款規定：「省政府受行政院指揮監督，
04 辦理下列事項：□監督縣(市)自治事項。」惟依同法第2條
05 第1款規定，省政府為行政院即被告之派出機關，因此實質
06 上監督縣(市)政府自治事項者為被告，同法第4章「中央與
07 地方及地方間之關係」則為地方自治監督之相關規範。本件
08 所涉同法第75條第4項即為其一之合法性監督機制。依公投
09 法第26條第3項及基隆市公投自治條例第8條第3項規定，基
10 隆市政府於收到公民投票提案，就提案是否屬地方自治事項
11 有疑義時，應報請被告認定之，經被告認定不符公投法第2
12 條第3項規定者，應予駁回。即被告以公投法所賦予之地方
13 自治事項判斷權限之地位，認定有關重大政策之複決地方性
14 公民投票提案，有無逾越地方自治事項之界限，準此以觀，
15 公投法第26條第3項規定中央即被告之認定權限，並非僅係
16 諮詢性質，被告雖僅作認定，非為准駁辦理公民投票提案之
17 意思表示(准駁權限仍在地方)，但係中央就有無逾越地方自
18 治事項的適法性所為的意思表示，並因此啟動前揭地方制度
19 法之監督機制。惟因地方自治團體受有憲法所賦予之自治
20 權，如地方對於中央之監督，認已侵害其憲法自治權，自得
21 依情形提起行政訴訟或憲法訴訟，當屬甚明，但不能因此解
22 為公投法第26條第3項被告之認定權僅係諮詢性質。

23 2.行政程序法第15條第1項及第3項規定：「行政機關得依法規
24 將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。」、「前2
25 項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政
26 府公報或新聞紙。」另公投法施行細則第17條規定：「本法
27 第26條第3項所定事項，行政院得委任所屬機關辦理。」查
28 被告依上開行政程序法及公投法施行細則規定，以107年3月
29 1日院臺綜字第1070165342G號公告(見本院卷一第187頁)，
30 將公投法第26條第3項之事項委任內政部辦理，並刊登被告
31 之公報，發生認定之管轄權移轉予內政部之效力，內政部即

取得地方報請認定公民投票案是否屬自治事項之認定權限，其所為之認定與被告之認定應具有法律上相同效力。

3.本件經被告以111年8月23日秘書長函請內政部認定，內政部依上級機關之指令所為認定即內政部111年12月16日函，尚經主管公民投票之中央機關即中央選舉委員會，表示其主管機關意見(即中央選舉委員會112年4月7日函)，由被告再次審認作成原處分，並非內政部逕依地方制度法第75條第4項規定，以原處分撤銷基隆市政府112年3月31日函，並停止執行系爭公投案後續作業，難謂有何違法之情形，是原告據以主張內政部對於認定原告領銜所提系爭公投案非屬地方自治事項並無拘束力一節，無足憑採。至基隆市政府如認內政部就公民投票提案有無逾越地方自治事項之認定，於法不合，並侵害其憲法保障之地方自治權，乃係其得依情形提起行政訴訟及憲法訴訟之問題，則已說明如前。

4.至原告主張系爭主文已將要求基隆市政府應拒絕填海造地之範圍，限縮在漁業法明文授權該府管理之「基隆市水產動植物保育區」，與內政部111年12月16日函認定非屬地方自治事項之修正前主文「基隆市的海岸及海域」，並不相同，縱認基隆市政府須受內政部認定結果之拘束，拘束力亦不應及於系爭主文等語。然系爭公投案之修正前主文或系爭主文，原告僅係在用語上增加「基隆市水產動植物保育區」，論其實質仍係就協和發電廠更新改建計畫反對於基隆市的海岸及海域進行填海造地之意旨，前後既無不同，內政部111年12月16日函所為系爭公投案並非地方自治事項之認定，仍具效力，原告主張，不能成立。

(九)被告審認系爭公投案，違反憲法及中央法規，依地方制度法第75條第4項規定，以原處分撤銷基隆市政府112年3月31日函，並停止執行系爭公投案後續作業，是否適法有據？

本件基隆市政府准許續行辦理原告所提適用地方性公民投票之系爭公投案，核有違背憲法、法律之情形，中央選舉委員會為公投法之中央主管機關(公投法第3條第1項、公投法施

行細則第2條第2項、中央選舉委員會組織法第1條規定參
照)，其依地方制度法第75條第4項規定，以112年4月7日函
報被告，請被告函請基隆市政府停止執行辦理系爭公投案後
續相關作業，並敘明理由略為：基隆市政府為系爭公投案之
准駁，應受被告委任機關內政部認定結果之拘束，內政部11
1年12月16日函已認定系爭公投案非屬地方自治事項，基隆
市政府所為之審查，自應受認定結果之拘束。依基隆市公投
自治條例第8條第3項規定，基隆市政府應僅能駁回系爭公投
案。基隆市政府雖洽請原告補正，並經原告將提案主文中之
「基隆市的海岸及海域」修正為「基隆市水產動植物保育
區」，惟依內政部111年12月16日函說明，海洋漁業屬中央
立法事項，不因原告補正或補充說明而有所改變。被告遂以
原處分說明上述事項，並為維護憲政秩序及公投法制之完
整，依地方制度法第75條第4項規定，撤銷基隆市政府112年
3月31日函，並停止執行提案人名冊查對作業、請台電公司
提出意見書及彙整相關機關意見書移送基隆市選舉委員會辦
理公民投票事項等後續作業，即為適法有據。

八、綜上所述，系爭公投案不符合公投法第2條第3項第3款規
定，基隆市政府仍同意辦理，被告依地方制度法第75條第4
項規定，以原處分撤銷其同意及停止系爭公投案之執行，並
無違誤。原告上述主張各節，均無可採，訴願決定維持原處
分，亦無不合，原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

九、本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊及防禦方法，經本院審
酌後，核與本件判決結果不生影響，故不逐一論究說明，附
敘明之。

十、結論：本件原告之訴為無理由，判決如主文。

中 華 民 國 114 年 5 月 15 日

審判長法官 侯志融

法官 傅伊君

法官 郭淑珍

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

01

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。

02

中 華 民 國 114 年 5 月 15 日

03

書記官 劉聿菲