

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第753號

上 訴 人 美 麗 新 娛 樂 股 份 有 限 公 司 新 莊 分 公 司

代 表 人 尤 慧 青

訴訟代理人 吳 婕 華 律 師

郭 瑋 萍 律 師

被 上 訴 人 新 北 市 政 府

代 表 人 侯 友 宜

訴訟代理人 王 秉 信 律 師

上列當事人間消費者保護法事件，上訴人對於中華民國112年9月21日臺北高等行政法院112年度訴字第584號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人於新北市新莊區新北大道0段0號0-00樓經營美麗新宏匯影城（下稱系爭影城），分為「標準廳（共8廳）」、「皇家廳（共4廳）」，被上訴人於民國111年2月14日接獲民眾反映上訴人經營之皇家廳禁止民眾攜帶外食，經被上訴人所屬新聞局（下稱新北市新聞局）於111年3月17日派員實地查察，發現該廳揭示公告「影廳內全面禁止攜帶外食」，認已違反前行政院新聞局（因配合行政院組織改造，於101年5月20日裁撤，該局原所轄電影事業相關業務，由文化部承受，下稱前新聞局）99年2月8日以新影三字第0990001533Z號公告「電影片映演業禁止攜帶外食定型化契約不得記載事項」（下稱系爭公告）規定。新北市新聞局於111年3月25日函請上訴人改善，上訴人則以111年4月21日函復表示皇家廳非單純提供電影映演服務，係作為複合式餐飲經營，主張並無損

01 及消費者權利。新北市新聞局於111年5月19日再至上訴人經
02 營之皇家廳查察，仍於櫃檯查獲禁帶外食之公告，即請上訴
03 人現場改正，並提送改正後之公告內容，經上訴人以111年6
04 月5日函提送改正資料。嗣被上訴人於111年7月9日又接獲民
05 眾反映遭上訴人員工口頭告知不可攜帶外食進入皇家廳，經
06 新北市新聞局於111年7月14日派員查驗，皇家廳雖未於現場
07 公告禁止攜帶外食，然員工以口頭告知消費者禁止攜帶外食
08 進入皇家廳（下或稱系爭行為），認定上訴人已違反系爭公
09 告，經通知上訴人陳述意見後，被上訴人以上訴人違反系爭
10 公告規定，經調查屬實，依新北市消費者保護自治條例（下
11 稱系爭自治條例）第5條第1項、第32條第1項規定（下合稱
12 系爭規定），以111年9月12日新北府新行字第1111720847號
13 函檢附同文號行政處分書（下稱原處分），處上訴人新臺幣
14 （下同）2萬元罰鍰，並請立即改正。上訴人不服，循序提
15 起訴訟，經臺北高等行政法院（下稱原審）112年度訴字第5
16 84號判決（下稱原判決）駁回上訴人之訴，上訴人遂提起本
17 件上訴。

18 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯及原判決之理由，
19 均引用原判決之記載。

20 三、本院經核原判決並無違誤，茲就上訴意旨補充論述如下：

21 (一)消費者保護法（下稱消保法）第2條第7款、第9款規定：

22 「本法所用名詞定義如下：……七、定型化契約條款：指企
23 業經營者為與多數消費者訂立同類契約之用，所提出預先擬
24 定之契約條款。定型化契約條款不限於書面，其以放映字
25 幕、張貼、牌示、網際網路、或其他方法表示者，亦屬之。
26 ……九、定型化契約：指以企業經營者提出之定型化契約條
27 款作為契約內容之全部或一部而訂立之契約。」第17條第1
28 項、第3項規定：「中央主管機關為預防消費糾紛，保護消
29 費者權益，促進定型化契約之公平化，得選擇特定行業，擬
30 訂其定型化契約應記載或不得記載事項，報請行政院核定後
31 公告之。」第1項不得記載事項，依契約之性質及目的，

其內容得包括：……三、限制或剝奪消費者行使權利，加重消費者之義務或責任。四、其他對消費者顯失公平事項。」又前新聞局基於電影法之中央主管機關地位，依消保法第17條第1項之授權，於99年2月8日為系爭公告，限制電影片映演業於「定型化契約」不得記載之事項為：「電影片映演業不得為禁止消費者攜帶食物進入映演場所食用之揭示、標示或口頭告知。但味道嗆辣、濃郁、高溫熱湯（飲）或食用時會發出聲響之食物，得於映演場所明顯處揭示或標示禁止攜入。」並以同年5月17日新影三字第0990520627Z號解釋令：「補充解釋本局於中華民國99年2月8日以新影三字第0990001533Z號公告之『電影片映演業禁止攜帶外食定型化契約不得記載事項』，並自99年5月17日生效。一、電影片映演業不得為禁止消費者攜帶與映演場所販售相同品項之食物進入映演場所食用之揭示、標示或口頭告知。二、消費者對於電影片映演業禁止其攜帶外食之處理不願接受時，得要求全額退費，且電影片映演業不得拒絕及收取手續費或其他任何費用；消費者對於電影片映演業處理方式有異議致生消費爭議時，消費者得依消費者保護法第五章消費爭議之規定，提出申訴、調解與消費訴訟。三、電影片映演業不得另向消費者收取清潔費或其他之費用。」參諸系爭公告之立法緣起說明：「部分電影片映演業者以外食可能產生噪音，或其他氣味會影響其他消費者觀影權益為由，於放映場揭示、標示方式或口頭告知禁止消費者攜帶外食進場觀影，惟卻於電影院內部販售價格高於市價之飲食。行政院消費者保護委員會於98年7月31日第167次委員會議決議，請新聞局依消費者保護法第17條第1項規定，研議訂定『電影片映演業禁止攜帶外食定型化契約不得記載事項』」（見原審卷第347-359頁之文化部102年8月8日函附立法說明）。可知，系爭公告係前新聞局為解決部分電影片映演業者禁止消費者攜帶「外食」入場，卻於內部販售高於市價之相同品項之食物入場，消費者一旦進入映演場地後，如有飲食需求，即被迫購買該映演

場所內販售高於市價之相同品項之食物，對消費者而言顯失公平，而制定之法規命令，該公告禁止對消費者顯失公平之事項記載於定型化契約中，以促使定型化契約符合平等互惠原則，核未牴觸消保法第17條規定之授權規範意旨，與法律保留原則無違。

(二)按契約自由雖為憲法第22條所保障其他自由權利之一種，然國家基於維護公益之必要，尚非不得以法律對之為合理之限制，司法院釋字第576號解釋意旨可參。另定型化契約通常係由企業經營者單方所擬定，消費者對於其內容毫無磋商置喙之餘地，為避免企業經營者預先擬定不符合誠信及公平之定型化契約條款，損害締約消費者之權益，民法（該法第247條之1參照）、消保法乃規定其契約條款無效，或另由主管機關依法採取行政管制之手段，凡此均核屬對契約自由之合理限制。而購票看電影之契約，係電影片映演業者與多數消費者間訂立之同類契約，其內容悉由該映演業者預先擬定契約條款，規範雙方之權利義務，消費者一旦購票即視為願意接受電影片映演業者之約定，係屬定型化契約無疑。又系爭公告固係對購票看電影之定型化契約不得記載事項所為之限制，惟系爭公告並非要求電影片映演業者不得與消費者以個別磋商之方式，合意約定不得攜帶「外食」進入映演場所內食用，亦非要求業者不得於定型化契約中預先擬定條款約定全面禁止消費者攜帶「食物」入場食用，更非強制要求業者一律開放消費者攜帶「食物」入場食用。故倘若電影片映演業者之映演場所，係全面禁止攜帶「食物」入場食用之經營模式，已為消費者購買電影票時所得預見，有符合誠信及公平原則，則不論該業者是否另有於映演場所內提供餐飲服務，均非屬系爭公告所規範禁止之範圍。是以，中央主管機關以系爭公告規定要求電影片映演業者於定型化契約中不得記載禁止攜帶「外食」之事項，乃為保護消費者權益，要求業者本於誠實信用及公平互惠原則以履行契約，促進定型化

01 契約之公平化所必要，核屬對購票看電影契約自由之合理限
02 制。

03 (三)地方制度法第18條第7款第4目規定：「下列各款為直轄市自
04 治事項……：七、關於經濟服務事項如下：……(四)直轄市
05 消費者保護。」第25條規定：「直轄市、縣(市)、鄉
06 (鎮、市)得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制
07 定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政
08 機關公布者，稱自治條例；……。」第26條第2項、第3項、
09 第4項前段規定：「直轄市法規、縣(市)規章就違反地方
10 自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政
11 罰。但法律另有規定者，不在此限。……。」「前項罰鍰之
12 處罰，最高以新臺幣10萬元為限；並得規定連續處罰之。
13 ……。」「自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有
14 罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發
15 布；……。」第28條第2款規定：「下列事項以自治條例定
16 之：……。二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利
17 義務者。」另行政罰法第4條亦規定：「違反行政法上義務
18 之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。」
19 職是，直轄市自得就消費者保護自治事項，在不牴觸中央法
20 律之前提下，經直轄市議會通過報經行政院及中央主管機關
21 核定後發布自治條例，對於違反地方自治事項之行政法上義
22 務者，得規定處以最高額10萬元以下之罰鍰或其他種類之行
23 政罰，並得規定連續處罰。是以，被上訴人為落實保護消費
24 者權益，促進消費生活安全，提昇消費生活品質（系爭自治
25 條例第1條第1項規定參照），制定系爭自治條例，該條例第
26 5條第1項規定：「企業經營者使用之定型化契約，應符合誠
27 實信用與平等互惠原則，並依中央目的事業主管機關公告定
28 型化契約應記載或不得記載之事項辦理。」第32條第1項規
29 定：「企業經營者違反第5條第1項、第2項規定者，處新臺
30 幣2萬元以上10萬元以下罰鍰，並得連續處罰。」核與前揭
31 地方制度法相關規定無違，且無牴觸消保法第17條規定，自

01 非法所不許。準此，系爭自治條例為保護消費者權益，課予
02 使用定型化契約之企業經營者，「應符合誠實信用與平等互
03 惠原則，並依中央目的事業主管機關公告定型化契約應記載
04 或不得記載之事項辦理」之行政法上義務，而因系爭公告所
05 公告事項核屬系爭自治條例第5條第1項規定所謂「中央目的
06 事業主管機關公告定型化契約不得記載之事項」，則倘若使
07 用定型化契約之電影片映演業有違反上述行政法上義務，即
08 該當同條例第32條第1項規定處罰之構成要件。

09 (四)經查，上訴人於109年間向被上訴人申請電影片映演業開業
10 報備，以經營系爭影城（含標準廳及皇家廳）；被上訴人因
11 接獲民眾檢舉，而於111年3月17日、111年5月19日派員實地
12 查察，發現上訴人經營之皇家廳揭示公告「影廳內全面禁止
13 攜帶外食」，違反系爭公告，經被上訴人請其改正，上訴人
14 以111年6月5日函提送改正資料後，被上訴人再接獲民眾檢
15 舉，而於111年7月14日再至上訴人所經營之系爭影城現場查
16 驗，查得該影城之皇家廳雖未於現場公告禁止攜帶外食，然
17 員工以口頭告知消費者禁止攜帶「外食」等情，已經原審依
18 調查證據之辯論結果認定甚明，核與卷內證據資料相符。足
19 知，上訴人並非告知購買皇家廳電影票之消費者全面禁止攜
20 帶「食物」進入該廳映演場所，則對於該等消費者而言，如
21 果其等是攜帶自皇家廳之櫃檯販賣部所購買之食物進入該廳
22 映演場所，則不在上訴人禁止之列，但如果是攜帶與皇家廳
23 所販售相同品項之外食進入該廳映演場所，即在上訴人禁止
24 之列，顯有失公平。

25 (五)上訴意旨雖主張：上訴人經營之標準廳與皇家廳係採不同經
26 營方式，標準廳固為一般電影廳，皇家廳則為提供餐館業兼
27 播放電影之複合式經營模式，是皇家廳之前台同時作為入場
28 票口的吧台，未直接連通到影廳，中間有設置相當面積的餐
29 飲空間，有消費者選擇在該空間內純用餐，後台設有設備周
30 全的廚房，且已將觀影空間之觀影座位數減少，削弱皇家廳
31 純以觀影為導向的營業性質，原判決未調查審閱上訴人所提

之證據資料，逕認皇家廳屬電影片映演業，而有系爭公告之適用，有適用法規不當、判決理由不備及矛盾之違法云云。惟查，因餐廳事業本來所販賣之商品即為飲食，則禁止消費者攜帶競爭者相同或替代性之商品，在事業之營業空間內食用，對消費者而言，乃屬合理之要求。然電影片映演業，係以發售門票，映演電影片為主要業務之事業，電影片映演業於每一電影片映演時，應將其片名、級別、放映格式、映演時間等資訊，於映演場所之顯著處揭示之，其有設置網路訂票系統者，亦應揭示相關資訊，且應於映演場所或電影票券之顯著處明確標示投保意外責任險之保險金額（電影法第3條第1項第3款、第15條第1項、第4項規定參照）；電影片映演場所之安全、衛生、消防等事項，應符合法令規定，並由當地各該主管機關依有關規定管理，電影片映演業應將公司或商業登記證明文件，連同所營映演場所之名稱、地址、數目及座位數，送交中央主管機關及地方主管機關，所送交資料之內容有變更時亦同（電影法施行細則第3條規定參照），而電影片映演場所所收票價或收費額須徵收娛樂稅，出價娛樂之人即為娛樂稅之納稅義務人（娛樂稅法第2條第1項第1款及第3條第1項規定參照）。可知，對購票觀影之消費者而言，其所認知之映演場所係符合相關安全、衛生、消防法規，而可供其於電影片放映時間內觀影及娛樂之場所。經查，觀諸皇家廳入口設置之菜單照片（見原審卷第111至135頁）所示，該菜單下方記載「無觀影點購餐飲需另收取10%服務費」等字，可見進入皇家廳消費的消費者區分為有購買電影票觀影者及未購買電影票而純用餐者；復觀諸皇家廳現場的空間設置照片（見原審卷153至207頁）可知，皇家廳內之純用餐區與觀影區係分屬不同區隔空間；再者，觀之卷存上訴人111年6月5日函所附皇家廳之票價表（見訴願卷第57至58頁）所記載「全票650元、套餐組合750元、孩童票630元」、「數位3D立體版全票750元、套餐組合850元、孩童票730元」等字。由此可知，上訴人所販售之皇家廳電影票，

01 固依消費者之身分、放映格式及有無搭售套餐而在票價上有所區別，但對於購買皇家廳電影票之消費者而言，無論購買
02 何票種，其付費（含娛樂稅）進入該廳映演場所之主要目的
03 乃為觀影及娛樂，尚難僅因上訴人在皇家廳內另設有提供消
04 費者用餐之餐飲空間，即謂皇家廳非屬電影片映演場所，而
05 排除系爭公告及系爭規定之適用。是以，上訴人於皇家廳電
06 影票之定型化契約中對其等口頭告知禁止攜帶「外食」入
07 場，即是在未全面禁止攜帶「食物」入場之情形下，卻只禁
08 止攜帶「外食」入場，對購買皇家廳電影票的消費者造成前
09 述顯失公平之情形存在，故上訴人所為系爭行為，核屬違反
10 系爭公告之行為，即已該當系爭自治條例第32條第1項規定
11 處罰之構成要件。因此，原判決依調查證據之辯論結果，論
12 明：上訴人所經營之皇家廳不因其所提供之設施服務與一般
13 電影院有所不同，而改變其屬電影片映演業之本質，應有系
14 爭公告之適用；系爭公告及系爭規定禁止電影片映演業者為
15 「其營業利益」而為禁帶外食之揭示，相對於「增進看電影
16 公眾之利益」而言，其目的具有正當性，其手段亦符合適當
17 性及必要性原則，且其手段與目的並無顯不相當之情形，被
18 上訴人就上訴人之系爭行為，依系爭規定，作成原處分處上
19 訴人2萬元罰鍰，並請其立即改正，並無違誤等情，據以駁
20 回上訴人在原審之訴，依上開規定及說明，自無不合。上訴
21 意旨主張各節，無非係重申其在原審提出而為原審所不採之
22 個人主觀意見，及就原判決其他與判決結果無關之論述為爭
23 議，指摘原審未盡職權調查之責，並無足採。

24
25 (六)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤，上訴
26 論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理
27 由，應予駁回。

28 四、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
29 項、第98條第1項前段，判決如主文。

30 中 華 民 國 114 年 8 月 27 日
31 最高行政法院第三庭

01 審判長法官 蕭 惠 芳
02 法官 林 惠 瑜
03 法官 梁 哲 瑋
04 法官 李 君 豪
05 法官 林 淑 婷

06 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
07 中 華 民 國 114 年 8 月 27 日
08 書記官 徐 子 嵐