

# 臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

112年度訴字第584號

112年8月31日辯論終結

原告 美麗新娛樂股份有限公司新莊分公司

代表人 尤慧青（分公司經理）

訴訟代理人 吳婕華 律師

郭瑋萍 律師

陳佳君 律師

被告 新北市政府

代表人 侯友宜（市長）

訴訟代理人 王秉信 律師

上列當事人間消費者保護法事件，原告不服文化部中華民國112年1月13日文規字第1123001672號訴願決定，提起行政訴訟，經臺灣新北地方法院112年度簡字第35號行政訴訟裁定移送前來，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

### 壹、程序方面

本件原告係對被告民國111年9月12日新北府新行字第1111720847號處分書（下稱原處分）不服，循序提起本件訴訟。而原處分之主旨載稱：「有關貴公司（即原告）皇家廳禁止民眾攜帶外食一案，已違反電影片映演業禁止攜帶外食定型化契約不得記載事項規定，依『新北市消費者保護自治條例』（下稱系爭自治條例）第5條第1項及第32條第1項規定處以新臺幣（下同）2萬元罰鍰處分，並請立即改正，請查照。」因原告合併對非屬罰鍰之「請立即改正」部分為爭執，即非屬適用簡易訴訟程序之行政訴訟事件，經臺灣新北地方法院依111年6月22日修正公布、112年8月15日施行前之行政訴訟

01 法（下稱舊法）第229條第2項、第104條之1規定，以112年4  
02 月13日112年度簡字第35號行政訴訟裁定移送本院審理，依1  
03 12年8月15日施行行政訴訟法施行法第18條第1項第1款規  
04 定，本件仍應由本法院依舊法審理，先予說明。

## 05 貳、實體方面

### 06 一、爭訟概要：

07 原告於新北市○○區○○○道0段0號8-12樓經營美麗新宏匯  
08 影城（下稱系爭影城），分為「標準廳(共8廳)」、「皇家  
09 廳(共4廳)」，被告於111年2月14日接獲民眾反映原告經營  
10 之皇家廳禁止民眾攜帶外食，被告所屬新聞局（下稱新北市  
11 新聞局）乃於111年3月17日派員實地查察，發現該廳揭示公  
12 告「影廳內全面禁止攜帶外食」，已違反前行政院新聞局  
13 （該局原所轄電影產業之業務，由101年5月20日改制成立之  
14 文化部所承受，下稱前新聞局）所公告「電影片映演業禁止  
15 攜帶外食定型化契約不得記載事項」（下稱系爭公告），經  
16 新北市新聞局以111年3月25日新北新行字第1110550120號函  
17 請原告改善（下稱111年3月25日函），原告則以111年4月21  
18 日新宏娛字第20220421001號函復表示皇家廳非單純提供電  
19 影映演服務，係作為複合式餐飲經營，主張並無損及消費者  
20 權利（下稱111年4月21日函）。新北市新聞局於111年5月19  
21 日再至原告經營之皇家廳查察，仍於櫃檯查獲禁帶外食之公  
22 告，並請其現場改正並提送改正後之公告內容，經原告以11  
23 1年6月5日新宏娛字第20220605001號函提送改正資料（下稱  
24 111年6月5日函）。嗣被告於111年7月9日又接獲民眾反映遭  
25 原告員工口頭告知不可攜帶外食進入皇家廳，經新北市新聞  
26 局於111年7月14日派員查驗，皇家廳雖未於現場公告禁止攜  
27 帶外食，然員工以口頭告知消費者禁止攜帶外食，經新北市  
28 新聞局認定原告已違反系爭公告，遂以111年7月19日新北新  
29 行字第1111351092號函、111年8月10日新北新行字第111150  
30 7902號函通知陳述意見（下稱111年7月19日、111年8月10日  
31 函），經原告以111年7月28日新宏娛字第20220728001號函

01 及111年8月15日新宏娛字第20220815001號函陳述意見（下  
02 稱111年7月28日函、111年8月15日函）後，被告依系爭自治  
03 條例第5條第1項、第32條第1項規定（下合稱系爭規定），  
04 以原處分處原告2萬元罰鍰，並請立即改正。原告不服，提  
05 起訴願，經文化部以112年1月13日文規字第1123001672號訴  
06 願決定書決定訴願駁回（下稱訴願決定），原告仍不服，於  
07 是提起本件行政訴訟。

## 08 二、原告起訴主張及聲明：

### 09 (一)主張要旨：

- 10 1.系爭公告係源於消費者保護法（下稱消保法）第17條第1項  
11 規定之授權，如違反消保法第17條第1項所發布公告之定型  
12 化契約，至多依同條第4項前段規定使特定契約條款無效，  
13 被告以此僅具私法性質之規定，作為公法上裁罰之依據，已  
14 有違誤。又系爭規定係以「民事性質的定型化契約條款」進  
15 行規範，就定型化約款之事件爭議，自行創設行政罰，管制  
16 人民之私經濟活動，限制原告之契約自由、營業自由，應無  
17 地方制度法第26條之適用，已屬無權立法而無效。被告依無  
18 效之系爭規定所作成之原處分，違反法律保留原則。
- 19 2.全臺電影院高達109間、910廳，原告經營之系爭影城內，8  
20 個標準廳計有1,738個座位、4個皇家廳計有128個座位，皇  
21 家廳完全比照餐館規模之空間設計，菜單內容更具有正規餐  
22 廳之規模，並提供毛毯、絨布沙發，於扶手椅另設餐桌，桌  
23 面下設有服務鈴，並有專人至座位上點餐、帶位及送餐，而  
24 非由觀影者購買後攜入，主打高規格尊榮服務之高格調餐飲  
25 消費，輔以電影觀賞之複合式影廳的交易模式，促進多元消  
26 費利益，消費者如不欲接受皇家廳此種消費方案，大可選擇  
27 標準廳之座位，甚至離開系爭影城至他處觀影，原告並無何  
28 等優勢之經濟地位，逼使消費者接受「皇家廳禁帶外食」之  
29 觀影消費，被告以公權力逕行介入矯正、處罰，難認能達何  
30 等公益目的，原處分實有違反比例原則。

### 31 (二)聲明：

01 訴願決定及原處分均撤銷。

02 三、被告答辯及聲明：

03 (一)答辯要旨：

04 原告於109年度向被告申請電影片映演業報備提送資料，原  
05 告影城即包含「標準廳」及「皇家廳」，經新北市新聞局以  
06 111年8月23日新北新行字第1111575244號函向主管機關文化  
07 部影視及流行音樂產業局申請釋疑，經文化部以111年8月29  
08 日局影(業)字第1111103028號函略以：「說明：二、查美麗  
09 新娛樂股份有限公司新莊分公司已依『電影法施行細則第3  
10 條』規定，檢送設立相關資料交主管機關，並以電影映演業  
11 開演報備在案，如皇家廳屬該映演業之映演場所，自應適用  
12 『電影片映演業禁止攜帶外食定型化契約不得記載事項』之  
13 規定……。」（下稱111年8月29日函），且本件係因被告屢  
14 接獲民眾反映系爭影城皇家廳禁帶外食衍生之消費爭議，而  
15 先後派員至現場查察，可見原告泛稱消費者締約真意係接受  
16 原告之高規格尊榮服務方案，並可接受禁帶外食之要求，實  
17 屬無據。是原告所經營之系爭影城皇家廳禁止民眾攜帶外  
18 食，違反系爭公告，被告依法管理及裁處，並未違反法律保  
19 留及比例原則。

20 (二)聲明：

21 原告之訴駁回。

22 四、爭點：

23 (一)原處分關於「請立即改正」部分，其性質是否為行政處分？

24 (二)原處分所適用之系爭規定有無違反法律保留原則及比例原  
25 則？

26 五、本院的判斷：

27 (一)前提事實：

28 上開爭訟概要欄所述之事實，為兩造所不爭執，並有被告11  
29 1年3月17日電影片映演事業查察紀錄表（被證1）、被告111  
30 年3月25日函（被證2）、原告111年4月21日函（被證3）、  
31 被告111年5月19日電影片映演事業查察紀錄表（被證4）、

01 原告111年6月5日函（被證5）、被告111年7月14日電影片映  
02 演事業之營業、建築、消防、衛生事項調查表（被證6）、  
03 被告111年7月19日函（被證7）、被告111年8月10日函（被  
04 證8）、原告111年7月28日函（被證9）、原告111年8月15日  
05 函（被證10）、原處分（原證3）、訴願決定及送達證書  
06 （原證4、訴願卷第3、5、7頁）可查，堪信為真。

07 (二)原處分關於「請立即改正」部分，其性質為行政處分：

08 1.「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發  
09 生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用  
10 語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而  
11 有異。」業經司法院釋字第423號解釋闡釋甚詳。限期改正  
12 旨在告知相對人已違反行政法上之行為義務，且有礙行政秩  
13 序之維持，從而督促相對人應儘速改善並回復或實現至義務  
14 履行之狀態，故其事實上已發生相當程度之法律拘束效果，  
15 至少產生確認（違法）之效果，並屬權力行為，與不具法效  
16 意思之觀念通知，或行政機關在其職權或所掌事務範圍內，  
17 為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他  
18 不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為  
19 之行為之行政指導（行政程序法第165條規定參照）有別，  
20 故其性質應屬行政處分。是被告主張原處分關於「請立即改  
21 正」部分，其性質僅為行政指導等語，並不可採。

22 2.限期改正其目的在使相對人能確實回復至原法律規範之狀  
23 態，固屬不利處分之一種，然參酌司法院釋字第443號解釋  
24 理由對於法律保留原則適用問題所建立之層級化法律保留體  
25 系，行政機關若為執行法律、維護公益所為之行政措施，縱  
26 使欠缺法律授權且可能造成相對人不便或輕微之影響，只要  
27 在不違背法律優位原則下，仍應容許行政機關有自由選擇作  
28 為、不作為或作為方式及內容之權限，以維持其合法性。職  
29 是，限期改正本身受規範之密度，應較限制人民自由權益者  
30 為寬鬆，即便法律條文本身未明確規定行政機關對違規相對  
31 人得否通知限期改正，亦不宜因為違反法律保留原則而將其

01 視為無效。故限期改正非屬法律保留之必要事項，行政機關  
02 基於行政便宜及公共利益考量，而認為有必要為限期改正之  
03 措施時，應容許其有較彈性之自主裁量空間，得視個案決定  
04 是否應命相對人限期改正及改正內容。是系爭自治條例第32  
05 條第1項縱無被告得命違反系爭自治條例第5條第1項規定之  
06 原告限期改正之明文，亦不影響原處分關於「請立即改正」  
07 部分之合法性。

08 (三)原處分所適用之系爭規定並未違反法律保留原則及比例原  
09 則：

10 1.應適用的法令及法理的說明：

11 (1)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  
12 治事項……：七、關於經濟服務事項如下：……(四)直轄市消  
13 費者保護。」第25條規定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、  
14 市)得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治  
15 法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公  
16 布者，稱自治條例；……。」第26條第2項、第3項、第4項  
17 前段規定：「……(第2項)直轄市法規、縣(市)規章就  
18 違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種  
19 類之行政罰。但法律另有規定者，不在此限。……(第3  
20 項)前項罰鍰之處罰，最高以新臺幣10萬元為限；並得規定  
21 連續處罰之。其他行政罰之種類限於勒令停工、停止營業、  
22 吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處  
23 分。(第4項)自治條例經各該地方立法機關議決後，如規  
24 定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關核定後  
25 發布；……。」第28條規定：「下列事項以自治條例定之：  
26 一、法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。二、創  
27 設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。三、關於  
28 地方自治團體及所營事業機構之組織者。四、其他重要事  
29 項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。」另行政罰  
30 法第4條亦規定：「違反行政法上義務之處罰，以行為時之  
31 法律或自治條例有明文規定者為限。」職是，直轄市自得就

01 消費者保護自治事項，在不牴觸中央法律之前提下，經直轄  
02 市議會通過報經行政院及中央主管機關核定後發布自治條  
03 例，對於違反地方自治事項之行政法上義務者，規定處以最  
04 高額10萬元以下之罰鍰或其他種類之行政罰，並得規定連續  
05 處罰。

06 (2)消保法第2條第7款、第9款規定：「本法所用名詞定義如  
07 下：……七、定型化契約條款：指企業經營者為與不特定多  
08 數消費者訂立同類契約之用，所提出預先擬定之契約條款。  
09 定型化契約條款不限於書面，其以放映字幕、張貼、牌示、  
10 網際網路、或其他方法表示者，亦屬之。……九、定型化契  
11 約：指以企業經營者提出之定型化契約條款作為契約內容之  
12 全部或一部而訂定之契約。……。」第17條第1項規定：  
13 「中央主管機關為預防消費糾紛，保護消費者權益，促進定  
14 型化契約之公平化，得選擇特定行業，擬訂其定型化契約應  
15 記載或不得記載事項，報請行政院核定後公告之。」其立法  
16 理由：「對於部分重要行業使用之定型化契約，有加強行政  
17 管理之必要，爰於本條立法授權行政機關得依其裁量，規定  
18 定型化契約應記載或不得記載之事項。」嗣電影法中央主管  
19 機關即前新聞局乃依該第17條第1項之授權，以99年2月8日  
20 新影三字第0990001533Z號令所為系爭公告：「電影片映演  
21 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  
22 示或口頭告知。但味道嗆辣、濃郁、高溫熱湯（飲）或食用  
23 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  
24 攜入。」（臺灣新北地方法院112年度簡字第35號卷第161  
25 頁），並以99年5月17日新影三字第0990520627Z號解釋令：  
26 「補充解釋本局於中華民國99年2月8日以新影三字第099000  
27 1533Z號公告之『電影片映演業禁止攜帶外食定型化契約不  
28 得記載事項』，並自99年5月17日生效。一、電影片映演業  
29 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  
30 映演場所食用之揭示、標示或口頭告知。二、消費者對於電  
31 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

01 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  
02 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  
03 時，消費者得依消費者保護法第五章消費爭議之規定，提出  
04 申訴、調解與消費訴訟。三、電影片映演業不得另向消費者  
05 收取清潔費或其他之費用。」（本院卷第79頁）。又依消保  
06 法第17條第4項前段規定：「違反第1項公告之定型化契約，  
07 其定型化契約條款無效。」基此，系爭公告既係當時電影法  
08 之中央主管機關即前新聞局基於法律之授權，對多數不特定  
09 電影片映演業者，就一般事項所作抽象之對外發生法律效果  
10 之規定，依行政程序法第150條第1項規定，其法律上之性質  
11 自屬法規命令。另依前揭地方制度法第18條第7款第4目、第  
12 25條、第26條之規定，直轄市之消費者保護，為直轄市之自  
13 治事項，被告為落實保護消費者權益，促進消費生活安全，  
14 提昇消費生活品質（系爭自治條例第1條第1項規定參照），  
15 而制定系爭自治條例，自非法所不許。而該條例第5條第1項  
16 規定：「企業經營者使用之定型化契約，應符合誠實信用與  
17 平等互惠原則，並依中央目的事業主管機關公告定型化契約  
18 應記載或不得記載之事項辦理。」第32條第1項規定：「企  
19 業經營者違反第5條第1項……規定者，處新臺幣2萬元以上1  
20 0萬元以下罰鍰，並得連續處罰。」核屬被告就其自治事項  
21 考量自治轄區之需求，所為行政監督及罰則之規定；而其所  
22 規定之罰鍰最高額10萬元並未逾越地方制度法第26條所定之  
23 上限，復經行政院准予核定後公布（被證19、20），又未抵  
24 觸消保法第17條第1項之規定，自不生地方制度法第30條第1  
25 項所規定之無效結果。

26 (3)「基於法治國原則，以法律限制人民權利，其構成要件應符  
27 合法律明確性原則，使受規範者可能預見其行為之法律效  
28 果，以確保法律預先告知之功能，並使執法之準據明確，以  
29 保障規範目的之實現。依本院歷來解釋，法律規定所使用之  
30 概念，其意義依法條文義及立法目的，如非受規範者難以理  
31 解，並可經由司法審查加以確認，即與法律明確性原則無

01 違。」司法院釋字第636號解釋理由書對法律明確性原則闡  
02 釋甚明。如前所述，依行政罰法第4條規定，違反行政法上  
03 義務之處罰，固以行為時之法律或自治條例有明文規定者為  
04 限。而系爭自治條例第5條第1項規定，企業經營者使用定型  
05 化契約者，應依中央目的事業主管機關公告定型化契約應記  
06 載或不得記載之事項辦理；違反該規定且未遵期改正者，依  
07 同條例第32條第1項規定應予處罰。故系爭自治條例第5條第  
08 1項規定之行政法上義務，係另以中央目的事業主管機關之  
09 公告為要件，倘行為時相關之應記載或不得記載之事項業經  
10 中央主管機關公告，則受規範者仍可預見其行為之法律效  
11 果，自無違法明確性原則。又系爭公告係規定映演業者不得  
12 禁止消費者攜帶外食進入映演場所，僅排除味道嗆辣、濃  
13 郁、高溫熱湯（飲）或食用時會發出聲響之食物。其中所謂  
14 「味道嗆辣、濃郁、高溫熱湯（飲）或食用時會發出聲響之  
15 食物」，雖係不確定之法律概念，惟其文義並非難以理解。  
16 復因食物之品項眾多且不斷地推陳出新，主管機關實無從預  
17 先鉅細靡遺悉予規定，而電影片映演業者及消費者依其日常  
18 生活經驗，尚非不能明瞭，縱生爭議，亦非不能經由司法審  
19 查加以確認，揆諸前開解釋理由書之意旨，系爭公告及系爭  
20 規定，均與法明確性原則無違。基此，系爭規定並不牴觸行  
21 政罰法第4條之規定，亦無違反地方制度法第30條第1項規定  
22 之問題。

23 2.被告前因接獲民眾檢舉，而於111年3月17日、111年5月19日  
24 派員實地查察，發現原告經營之皇家廳揭示公告「影廳內全  
25 面禁止攜帶外食」，違反系爭公告，經被告請其改正，原告  
26 以111年6月5日函提送提送改正資料後，被告再接獲民眾檢  
27 舉，而於111年7月14日再至原告所經營之系爭影城現場查  
28 驗，查得該影城營業之皇家廳雖未於現場公告禁止攜帶外  
29 食，然員工以口頭告知消費者禁止攜帶外食之規定（被證  
30 1、4、6、14），此為原告所不否認，經被告函請原告陳述

01 意見後（被證7、8、9、10），被告依系爭規定以原處分裁  
02 處原告2萬元罰鍰（原證3），核屬有據。

03 3.原告雖主張系爭公告係源於消保法第17條第1項規定之授  
04 權，如違反消保法第17條第1項所發布公告之定型化契約，  
05 至多依同條第4項前段規定使特定契約條款無效，被告以此  
06 僅具私法性質之規定，管制人民之私經濟活動，系爭規定應  
07 無地方制度法第26條之適用，亦違反法律保留原則等語。  
08 惟：

09 (1)「地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂  
10 直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機  
11 關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產  
12 生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機  
13 關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制  
14 衡之關係。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自  
15 治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當  
16 與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享  
17 有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。」業經司法  
18 院釋字第498號解釋闡釋甚明。地方制度法即係依憲法第118  
19 條及憲法增修條文第9條第1項規定所制定之法律。如前所  
20 述，地方制度法第18條第7款第4目已明定直轄市之消費者保  
21 護為直轄市自治事項；同法第25條則明定直轄市得就其自治  
22 事項，制定公布自治條例；又基於行政監督職權行使之必  
23 要，同法第26條第2項、第28條規定，直轄市自治條例就違  
24 反地方自治事項之行政業務者，得規定10萬元範圍內之罰鍰  
25 或其他特定種類之行政罰。系爭規定即係本於地方制度法之  
26 規定，基於住民自治之理念，經地方立法機關三讀通過，且  
27 經行政院核定後始予發布（被證19、20），核與法律保留原  
28 則無違。

29 (2)消費行為雖多屬私經濟行為，然現今之商品、服務多屬大量  
30 生產、販賣或提供之經濟型態，如企業經營者假藉其經濟上  
31 之優勢地位，損害消費者之權益時，必將造成廣大消費大眾

01 之權益受損，實有藉由公權力加以監督防範管制之必要，此  
02 即消費者保護相關法令明定行政監督及相關罰則之理由。系  
03 爭規定要求企業經營者使用定型化契約者，應依中央目的事  
04 業主管機關公告定型化契約應記載或不得記載之事項辦理。  
05 違反該規定者，得處以罰鍰之規定，即係事前監督之行政規  
06 範，非屬民事法之範疇。準此，系爭規定亦無牴觸憲法第10  
07 7條第3款及地方制度法第25條、第26條之問題。

08 (3)系爭自治條例規定之制定發布，並非基於消保法之授權，而  
09 係本於地制法之明文規定，並無不符法律規定之情形，亦無  
10 違反法律優位原則。況消保法關於違反中央主管機關公告定  
11 型化契約應記載或不得記載之事項者，業於104年6月17日增  
12 訂第56條之1：「企業經營者使用定型化契約，違反中央主  
13 管機關依第17條第1項公告之應記載或不得記載事項者，除  
14 法律另有處罰規定外，經主管機關令其限期改正而屆期不改  
15 正者，處新臺幣3萬元以上30萬元以下罰鍰；經再次令其限  
16 期改正而屆期不改正者，處新臺幣5萬元以上50萬元以下罰  
17 鍰，並得按次處罰。」規定，對於違反中央主管機關依消保  
18 法第17條第1項公告之應記載或不得記載事項者，已定有罰  
19 則。至於消保法第17條第4項前段雖規定違反前述公告之契  
20 約，其定型化條款無效，然該規定純係個別民事定型化契約  
21 效力之規定，與系爭規定係有關行政法之強制規定者不同，  
22 彼此並無衝突，不生牴觸之問題。原告主張系爭規定以「民  
23 事性質的定型化契約條款」進行規範，應無地方制度法第26  
24 條之適用，違反法律保留原則而無效等語，應無可採。

25 4.原告雖又主張其經營之系爭影城皇家廳主打尊榮服務之複合  
26 式影廳交易模式，促進多元消費利益，被告依系爭規定以公  
27 權力矯正、處罰，限制原告之契約自由、營業自由，難認能  
28 達何等公益目的，亦違反比例原則等語。然：

29 (1)電影法第3條第1款、第3款規定：「本法用詞，定義如下：  
30 一、電影片：指已攝錄影像聲音之膠片或影片規格之數位製  
31 品，且可連續映演者，包括國產電影片及非國產電影片。

01 ……三、電影片映演業：指以發售門票，映演電影片為主要  
02 業務之事業。」電影法施行細則第3條規定：「(第1項)電影片  
03 映演場所之安全、衛生、消防等事項，應符合法令規定，  
04 並由當地各該主管機關依有關規定管理。(第2項)電影片映  
05 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  
06 稱、地址、數目及座位數，送交中央主管機關及地方主管機  
07 關。」

08 (2)原告於109年向被告申請電影映演業開業報備提送資料，包  
09 括標準廳及皇家廳，應認其所經營之皇家廳確屬電影片映演  
10 業，而有系爭公告之適用(原證1、被證11)，文化部影視  
11 及流行音樂產業局111年8月29日局影(業)字第1111003028號  
12 函亦明揭：「說明：二、查美麗新娛樂股份有限公司新莊分  
13 公司已依『電影法施行細則第3條』規定，檢送設立相關資  
14 料交主管機關，並以電影映演業開演報備在案，如皇家廳屬  
15 該映演業之映演場所，自應適用『電影片映演業禁止攜帶外  
16 食定型化契約不得記載事項』之規定……。」(被證12)此  
17 旨，是原告經營之系爭影城皇家廳自不因其提供之設施服務  
18 與一般電影院有所不同，而改變其屬電影片映演業之本質。

19 (3)系爭公告之內容，即前新聞局99年2月8日新影三字第099000  
20 1533Z 號令公告「電影片映演業禁止攜帶外食定型化契約不  
21 得記載事項」規定：「電影片映演業不得為禁止消費者攜帶  
22 食物進入映演場所食用之揭示、標示或口頭告知。但味道嗆  
23 辣、濃郁、高溫熱湯(飲)或食用時會發出聲響之食物，得  
24 於映演場所明顯處揭示或標示禁止攜入。」嗣前新聞局以99  
25 年5月17日解釋令：「補充解釋本局於中華民國99年2月8日  
26 以新影三字第0990001533Z號公告之『電影片映演業禁止攜  
27 帶外食定型化契約不得記載事項』，並自99年5月17日生  
28 效。一、電影片映演業不得為禁止消費者攜帶與映演場所販  
29 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  
30 知。……」參諸系爭公告之「立法緣起」，即文化部102年8  
31 月8日文影字第1023023458號函所載：「部分電影片映演業

01 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  
02 權益為由，於放映場揭示、標示方式或口頭告知禁止消費者  
03 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  
04 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  
05 會議決議，請新聞局依消費者保護法第17條第1項規定，研  
06 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  
07 項』」（本院卷第347-359頁），可知系爭公告訂定之緣  
08 由，係為處理電影片映演業者禁帶「外食」所引起之消費者  
09 爭議，並非為處理全面禁帶食物之爭議。另觀諸系爭公告之  
10 標題：「電影片映演業禁止攜帶外食定型化契約不得記載事  
11 項」，已明示不得揭示禁止攜帶者為「外食」，再者，系爭  
12 公告但書記載：「但味道嗆辣、濃郁、高溫熱湯（飲）或食  
13 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  
14 止攜入。」既就嗆辣等食物為例外之規定，可見系爭公告不  
15 得記載事項之標的並非「全面禁帶食物」，是以系爭公告所  
16 載「食物」之真意應係「外食」之意。此外，由前新聞局99  
17 年5月17日對系爭公告之補充解釋令所載：「電影片映演業  
18 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  
19 映演場所食用之揭示、標示或口頭告知。」明示電影片映演  
20 業者不得禁止消費者攜入與電影院內所販賣相同品項之食  
21 物，更足以佐證系爭公告係要求電影片映演業者不得禁止消  
22 費者攜帶「外食」進入映演場所。

- 23 (4)「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序  
24 公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊  
25 受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第8條  
26 規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立  
27 法機關，亦不得制定法律加以限制。而憲法第7條、第9條至  
28 第18條、第21條及第22條之各種自由及權利，則於符合憲法  
29 第23條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直  
30 接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視  
31 規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理

01 之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵  
02 守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自  
03 由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管  
04 機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原  
05 則。」司法院釋字第443號解釋理由書闡釋甚明，此即所謂  
06 之層級化法律保留原則。消保法第17條第1項規定中央主管  
07 機關得就選擇之特定行業公告規定其定型化契約應記載或不  
08 得記載之事項，而由該法之立法目的、整部法律之整體解  
09 釋，以及該法所定定型化契約應遵守之相關規定，即可明瞭  
10 立法者係授權予中央主管機關就重要行業之定型化契約之記  
11 載事項加強管理，俾其定型化契約條款能符合平等互惠之原  
12 則，保護消費大眾之權益，尚不能認其授權欠缺具體明確。  
13 從而，系爭公告本於消保法之明確授權，自無違背法律保留  
14 原則。

15 (5)再者，購票看電影之契約，係電影片映演業者與消費者間之  
16 權利義務條款，其內容悉由該映演業者預先擬定，消費者一  
17 旦購票即視為願意接受電影片映演業者之規定，係屬定型化  
18 契約無疑。又系爭公告係前新聞局為解決部分電影片映演業  
19 者禁止消費者攜帶外食進場，卻於內部販售高於市價之飲  
20 食，屢生消費爭議而制定，已如前述。另系爭公告所禁止者  
21 係電影片映演業者全面禁帶外食之情形，並非禁止電影片映  
22 演業者經營全面禁帶食物進入電影院之情形，亦如前述。基  
23 此，純就禁止電影院揭示「禁帶外食」卻內售飲食而言，雖  
24 難免對電影片映演業者之營業自由加以限制，但因業者本身  
25 亦販售食物並允許攜帶入場，顯然並不影響業者經營形態選  
26 擇之自由，業者亦非不得藉由提供合理價位之內售飲食，及  
27 提升內售餐飲種類、品質與服務之方式，減少消費者攜帶外  
28 食進場之誘因；況且，原告之營業項目尚包括飲料店業、餐  
29 館業及其他餐飲業（原證16），果若原告之皇家廳確有全面  
30 禁帶外食之需求，亦可選擇就此部分轉型改以其所舉以餐飲  
31 服務為主，電影放映為輔之餐館業方式經營（原證23、被證

01 22) ，故此一限制尚在合理範圍，並無妨礙或限制電影片映  
02 演業者之營業自由；反之，倘容許禁帶外食，則消費者非但  
03 不能選擇自己喜好之食物入場，且其一旦進入映演場地後，  
04 電影片映演業者即取得販賣食物之獨占地位，消費者如有飲  
05 食之需求，即被迫購買該場地內選擇性少且單價高於市價之  
06 食物，其消費權益及消費生活之品質顯受影響。緣消費者係  
07 廣大不特定之多數人，消費大眾之權益聚集即成為社會公眾  
08 之利益，系爭公告保護消費者權益，顯具公益性質。再者，  
09 系爭公告之但書規定，已儘可能排除電影片映演業者可能增  
10 加之清潔難度，且已剔除在嗅覺上或聽覺上可能影響他人觀  
11 看電影品質之食物，自難認系爭公告及系爭規定有不當限制  
12 營業自由之情。

13 (6) 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  
14 家基於維護公益之必要，尚非不得以法律對之為合理之限  
15 制，司法院釋字第576號著有明文。另定型化契約通常係由  
16 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  
17 餘地。為避免企業經營者預先擬定不符合誠信及公平之契約  
18 條款，損害締約消費者之權益，民法（該法第247條之1參  
19 照）、消保法乃規定其契約條款無效，或另定有行政管制之  
20 手段，凡此均係對契約自由之合理限制。而消保法第17條第  
21 1項明定中央主管機關得選擇特定行業，公告規定其定型化  
22 契約中之「應記載」或「不得記載」之事項，即為該管制手  
23 段其中一種。購票看電影之契約，係電影片映演業者提供場  
24 所放映影片，供不特定多數消費者購票入場觀賞之契約。映  
25 演業者依約對購票之消費者負有提供座位供其觀賞電影之義  
26 務，即隱含該段時間內消費者有合理使用觀賞空間之權利。  
27 如前所述，系爭公告係要求映演業者不得禁止消費者攜帶  
28 「外食」進入映演場所，並非要求業者不得全面禁止消費者  
29 攜帶食物入場，故映演場所如非禁止飲食，則消費者在合理  
30 範圍及不影響他人觀看電影品質之情況下，主管機關公告電

01 影片映演業者定型化契約不得記載事項，系爭規定就違反者  
02 據以裁罰，亦無不當限制契約自由之問題。

03 (7)原告所經營系爭影城之皇家廳全面禁止攜帶外食之規定，因  
04 屢生消費爭議，而遭民眾檢舉（被證15），業難認原告因複  
05 合式經營而規定全面禁止攜帶外食，已為以觀影為主之消費  
06 者所普遍認同並接受，被告業已考量相關因素，選擇最適當  
07 及對原告損害最小之方式，先以行政指導請其改正，原告未  
08 完全改正，始予處罰，並非一經查獲即逕行處罰，已如前  
09 述。是以，系爭公告及系爭規定禁止電影片映演業者為「其  
10 營業利益」而為禁帶外食之揭示，相對於「增進看電影公眾  
11 之利益」而言，其目的具有正當性，其手段亦符合適當性及  
12 必要性原則，且其手段與目的並無顯不相當之情形，難謂違  
13 反比例原則。

14 (8)至於原告所提出威秀影城頂級影廳之簡介（原證22），至多  
15 僅能證明該廳之經營模式與原告之皇家廳相仿，但並不足以  
16 證明該廳亦有全面禁止攜帶外食之規定；縱有，原告亦不得  
17 據此主張不法之平等。又原告所舉臺中「吃光食堂」播放電  
18 影之小劇場雖禁帶外食（原證23），然該食堂之營業項目純  
19 屬餐館業（被證22），與原告係以發售門票，映演電影片為  
20 主要業務之電影片映演業，顯有不同，亦難類比。另原告聲  
21 請本院至系爭影城之皇家廳現場勘驗以明該廳屬餐飲、電影  
22 之複合式經營模式，與一般廳不同，本院認本件事證已明，  
23 亦無再調查之必要，附此敘明。

24 (四)綜上所述，被告於111年7月14日至原告所經營之系爭影城現  
25 場查驗，查得該影城營業之皇家廳雖未於現場公告禁止攜帶  
26 外食，然員工以口頭告知消費者禁止攜帶外食之規定，經被  
27 告依系爭規定，以原處分處原告2萬元罰鍰，並請原告立即  
28 改正，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原告訴請  
29 撤銷，為無理由，應予駁回。

30 六、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料  
31 經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必

要，一併說明。

中華民國 112 年 9 月 21 日

審判長法官 高愈杰

法官 郭銘禮

法官 孫萍萍

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	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。

01

高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人

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。

02

中 華 民 國 112 年 9 月 21 日

03

書記官 李虹儒