最　高　行　政　法　院　判　決

109年度上字第56號

上　訴　人
即原審原告　八馬國際事業有限公司

代　表　人　王文欽

訴訟代理人　李銘洲　律師
上　訴　人
即原審被告　公平交易委員會

代　表　人　李鎂
訴訟代理人　葉添福
　　林雨菁
　　鄒嘉銘

上列當事人間多層次傳銷管理法事件，兩造對於中華民國108年10月23日臺北高等行政法院108年度訴字第113號判決不利於其部分，各自提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決關於撤銷原處分其中上訴人八馬國際事業有限公司違反多層次傳銷管理法第20條第2項、第21條第2項規定之罰鍰合計新臺幣40萬元併命立即停止違法行為部分及該訴願決定暨該訴訟費用部分均廢棄，發回臺北高等行政法院。

上訴人八馬國際事業有限公司之上訴駁回。

駁回部分上訴審訴訟費用由上訴人八馬國際事業有限公司負擔。

理　由

一、上訴人公平交易委員會（下稱公平會）代表人由黃美瑛變更為李鎂，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、上訴人公平會以上訴人八馬國際事業有限公司（下稱八馬公司）從事多層次傳銷，關於銷售「Living Water新水機」商品（下稱系爭商品）係變更銷售商品，未事先報備；與傳銷商締結之書面契約未包括完整之傳銷制度、多層次傳銷相關法令、傳銷商應負之義務與負擔、商品或服務有關事項等法定應記載事項；未依法辦理傳銷商解除契約及終止契約退出退貨；未於主要營業所備置傳銷經營資料，分別違反多層次傳銷管理法第7條第1項、第14條第1款、第20條第2項、第21條第2項及第25條第1項規定，乃依同法第32條第1項前段及第34條前段規定，以民國107年7月5日公處字第107060號處分書（下稱原處分），命上訴人八馬公司自原處分送達之次日起，應立即停止違反多層次傳銷管理法第14條第1款、第20條第2項、第21條第2項及第25條第1項規定之違法行為，並自原處分送達之次日起3個月內，與自103年4月20日後加入之傳銷商補締結法定事項之書面參加契約，送上訴人公平會備查，並各處上訴人八馬公司罰鍰新臺幣（下同）20萬元、35萬元、20萬元、20萬元及5萬元，合計處罰鍰100萬元。上訴人八馬公司不服原處分，提起訴願，遭決定駁回後，提起行政訴訟，經臺北高等行政法院（下稱原審）108年度訴字第113號判決（下稱原判決）「(第1項)原處分關於認定原告（本院按，即上訴人八馬公司，下同）違反多層次傳銷管理法第20條第2項、第21條第2項及罰鍰合計新臺幣40萬元併命立即停止違法行為部分均撤銷。(第2項)原告其餘之訴駁回。」兩造對不利部分均表不服，各自提起本件上訴。上訴人八馬公司聲明：原判決不利上訴人八馬公司部分廢棄；上開廢棄部分，發回原審審理。上訴人公平會聲明：原判決關於撤銷上訴人八馬公司違反多層次傳銷管理法第20條第2項、第21條第2項及罰鍰合計40萬元併命立即停止違法行為部分均廢棄。

三、上訴人八馬公司起訴的主張及上訴人公平會在原審的答辯，均引用原判決所載。

四、原審為如上述部分撤銷訴願決定及原處分、部分駁回上訴人八馬公司在原審之訴之判決，係以：

㈠駁回部分：

1.多層次傳銷管理法第6條、第7條規定雖採「報備」用語，但參照其立法意旨及主管機關得命限期補正，並得退回原件可知，多層次傳銷事業必須經主管機關審查無訛而「完成報備」，始能認完成該條之報備義務。是以，上訴人八馬公司變更銷售商品時，應先向上訴人公平會（主管機關）報備，經主管機關對上訴人八馬公司審查無訛而「完成報備」，始符合多層次傳銷管理法第6條、第7條之報備義務。上訴人公平會於106年2月15日至上訴人八馬公司主要營業所進行業務檢查，查悉該公司於105年8月25日及31日銷售系爭商品，惟於105年5月25日、8月19日及9月20日始向上訴人公平會報備變更銷售系爭商品，至105年9月23日始完成報備，且上訴人八馬公司亦自承因疏失早於105年5月22日開放傳銷商預購，因此原處分以上訴人八馬公司變更銷售商品，未事先向上訴人公平會報備，違反多層次傳銷管理法第7條第1項規定，並依同法第34條及同法施行細則第19條等規定，裁罰20萬元，經核並未違法。又上訴人八馬公司於97年8月向上訴人公平會報備從事多層次傳銷，至108年5月20日共計進行158次變更報備或變更報備補正之經驗，且曾於99年9月及102年11月違反變更報備之相關規定而遭上訴人公平會處分，故其對變更銷售商品應先報備完成始可銷售之行政流程，應十分清楚，因此，上訴人八馬公司主張多層次傳銷管理法規定是報備制而非許可制，其已申請備查，且因上訴人公平會審查延宕多時才退件，不可歸責，且未違法，不應受罰云云，自不足採。

2.依多層次傳銷管理法第10條規定及立法意旨，及第13條、第14條規定可知，傳銷商參加上訴人八馬公司之多層次傳銷事業時，上訴人八馬公司應與之簽立書面契約，並應交付書面契約正本，始符合法律規範多層次傳銷事業應負「告知」之

義務，且上開「書面」契約並明文規定不得以電子文件為之。上訴人八馬公司向上訴人公平會報備之「經銷商事業手冊」屬上訴人八馬公司應告知參加傳銷商事項義務，更屬應列載書面契約並應交付參加傳銷商之文件，上訴人八馬公司雖將該手冊內容登載於網站供傳銷商使用，惟其未交付書面之經銷商事業手冊予傳銷商，亦未將其內容記載於書面參加傳銷契約，此為上訴人八馬公司所承認，因此原處分以上訴人八馬公司違反多層次傳銷管理法第14條第1款規定，並依同法第34條規定及參考多層次傳銷管理法施行細則第19條裁罰35萬元，並命停止上開行為，且自原處分書送達之次日起3個月內，與自103年4月20日後加入之傳銷商補締結法定事項之書面參加契約，送上訴人公平會備查等，經核未違法。

3. 為有效管理多層次傳銷事業，並兼顧事業資料之機密性，多層次傳銷管理法第25條第1項規定，多層次傳銷事業應記載及備置傳銷經營資料，供主管機關檢查，俾主管機關有足夠資訊瞭解事業活動情形，而能予以有效輔導或規範，違反上開「記載及備置傳銷經營資料」義務時，則依同法第34條規定裁處。上訴人八馬公司自97年即報備為多層次傳銷事業，主要營業所為桃園市○○區○○里○○路000號5樓之6，並曾於99年8月及102年8月間接受上訴人公平會於同址進行例行業務檢查。本次106年2月15日業務檢查，為自上訴人八馬公司成立後第3次接受上訴人公平會業務檢查，其應知悉依法須將傳銷經營資料（包括傳銷商退出及退貨資料）備置於主要營業所之規定及義務，惟其於本次業務檢查當日僅提供105年7月至106年2月各月傳銷商退貨人數，並未提供有關退出退貨資料，因此，其未依法將應備置有關傳銷商退貨之辦理情形於主要營業所供上訴人公平會查核，無論是否事後業已補正資料，業已違多層次傳銷管理法第25條第1項規定，原處分依同法第34條及參考多層次傳銷管理法施行細則第19條規定，裁罰最低罰鍰5萬元，並命停止上開行為，經核並未違法。另多層次傳銷管理法第34條（或第32條）規定，乃

立法者衡量各種有效維護多層次傳銷管理秩序之相關因素後，合理賦予主管機關於具體個案應採取何種下命處分為必要、適合之行政管制措施或是否處以罰鍰之行政裁量，是以，上訴人公平會依法行使法律賦予之裁量權，核無權限濫用或逾越法定裁量範圍等裁量不法情事。

4.上訴人公平會審酌上訴人八馬公司上開三部分故意違法行為，並考量其傳銷商人數截至106年1月底止約71,000人（103年底累計傳銷商人數約計29,000人，104年至106年1月約42,000人新加入傳銷商）、105年多層次傳銷營業額約27億餘元、系爭商品於105年9月23日變更報備備查前已銷售1千餘台，銷售金額約3千多萬元、本次係屬第3次違法等，另參照多層次傳銷管理法施行細則第19條所定各項情事，裁量上訴人八馬公司違反多層次傳銷管理法第7條第1項規定處20萬元罰鍰、第14條第1款規定處35萬元罰鍰、第25條第1項規定處5萬元罰鍰；上開裁量罰鍰並未違法，上訴人八馬公司主張為多層次傳銷模範生，原處分裁罰違反比例原則、罰鍰過重而違法云云，均不足採。

㈡撤銷部分：

1.上訴人八馬公司銷售「細胞營養套組」訂購單上「買6送1」、「買12送2+1」係以「6套」或「12套」（下稱系爭組合）作為組合商品銷售，「送1」或「送2+1」（下稱系爭組合贈品）部分之法律性質，上訴人八馬公司主張為附條件贈與——傳銷商一次向上訴人八馬公司買6套、買12套時贈與「送1」或「送2+1」行為，但傳銷商退貨時未將一次所買6套、買12套全數退回（如僅退回5套、11套時）即原贈與所附停止條件成就，原贈與「送1」或「送2+1」之部分贈品，因條件成就而不發生贈與效力，應無償退回——與證人即傳銷商許富駿到庭證述內容——以「買6送1」「細胞營養套組」為例，一次買六套，就是28,350元，上訴人八馬公司會多送1套（1套是4,725元），多送的1套是獎勵性質，退貨時

（雖僅退還1套），上訴人八馬公司亦會先扣除（「送1」贈品）這一套——相符，足認為真實。

2. 以「買6送1」嗣退回5組為例：依上訴人公平會計算，上訴人八馬公司能扣除4,725元（28,350元÷6＝4,725元）而返還傳銷商23,625元；依上訴人八馬公司計算，僅能扣除4,050元（28,350元÷7＝4,050元）而返還傳銷商退貨款24,280元（本院按，28,350-4,050=24,300；28,350-8,100=20,250），是依上訴人八馬公司之方式計算，尚應多支付傳銷商退貨價款675元，足證上訴人公平會主張原處分上開贈品金額算入退貨時贈品「費用」之不合理。

3. 上訴人八馬公司處理傳銷商系爭組合之退出退貨時，已依多層次傳銷管理法第20條第2項、第21條第2項返還傳銷商購買退貨商品所付價金、或原價格90%計付價金；原處分認上訴人八馬公司此部分行為違反上揭法律，對本件「贈品」事實容有誤會。又上訴人八馬公司於訴願程序及為原處分前調查時，主張傳商退貨時將贈品一併計入價格部分，雖與原審審理時調查不完全一致，然非對要求退貨之傳銷商全然不利，更難認上訴人八馬公司此部分行為違反上揭法律。

4. 本件「買6送1」或「買12送2+1」之「送1」「送2+1」係屬附條件贈與之無償贈品，因此原處分認屬「將贈品直接計入套組單價，並對未歸還贈品『扣除費用』而違法」；然原處分先認「送1」「送2+1」為贈品，但於退貨時再將之認為未歸還贈品「扣除費用」，即將「送1」「送2+1」先定性為贈品，後定性為未歸還贈品「扣除費用」，殊難令人理解。況上訴人八馬公司於傳銷商退貨時計算價格時，從未將贈品（「送1」或「送2+1」）部分認為是贈品費用（對未歸還贈品扣除費用）予以扣除而不予買回。此外，關於「買6送1」或「買12送2+1」之贈品「送1」或「送2+1」於終止或解除契約退貨計價金額問題，若傳銷商與上訴人八馬公司等多層次傳銷事業有（本院按，似應為「未有」）爭執，本難認上訴人八馬公司未履行其買回法定義務。因此原處分認為上訴

人八馬公司與傳銷商間參加契約退貨時，將贈品直接計入套組單價，並對未歸還贈品扣除費用違法云云，顯將贈品如何於退貨時計價，及「未歸還贈品『扣除費用』」混為一談。另若認「買6送1」或「買12送2+1」之贈品「送1」或「送2+1」退貨時價格爭議，屬「未歸還贈品『扣除費用』」，即屬於傳銷契約解除或終止前仍未使用或消費，則應由「傳銷商」（得）依民法有關終止契約之規定，請求上訴人八馬公司等多層次傳銷事業返還；上訴人公平會認上訴人八馬公司應先依原處分所示方式計價返還，嗣再由上訴人八馬公司對傳銷商提起民事訴訟云云，核與上開立法意旨（所示由傳銷商提起民事訴訟）相背。同理，若本件屬民事爭執，原處分逕認違反多層次傳銷管理法第20條第2項、第21條第2項規定予以裁罰，理論上似未一致。

5. 上訴人八馬公司提出上訴人公平會97年9月25日之另案處分明示「……，且對於夏君未返還『贈品』部分，被處分人主張扣除相關款項等，均難認有違反公平交易法（原審按，當時多層次傳銷管理法尚未立法）相關規定；……」對上訴人八馬公司等傳銷商針對「贈品」部分扣除相關款項未違反法律，與上開原審論點無矛盾，且結論相同。至上訴人公平會（原判決植為上訴人八馬公司）所舉乙證八的17件處分書，均屬傳銷事業如何藉退貨時巧立名目，不依規定退還傳銷商之貨款，並無與系爭組合退貨時扣除贈品價值相同或相似之違法態樣，自不足以支持原處分此部分違法。

6. 綜上，上訴人公平會認為上訴人八馬公司銷售系爭組合贈品（即上訴人八馬公司銷售「細胞營養套組」訂購單上「買6送1」、「買12送2+1」），未依多層次傳銷管理法第20條第2項、第21條第2項於解除或終止與傳銷商間參加契約退貨時，將贈品直接計入套組單價，並對未歸還贈品扣除費用而違法，其認定事實及適用法律均容有誤會，為不合法，上訴人八馬公司訴請撤銷（違反多層次傳銷管理法第20條第2項

罰鍰20萬元、違反第21條第2項罰鍰20萬元，及停止此部分違法行為）為有理由，應予准許。

五、本院查：

㈠上訴人八馬公司上訴部分（即原判決駁回上訴人八馬公司違反多層次傳銷管理法第7條第1項、第14條第1款及第25條第1項規定之罰鍰20萬元、35萬元及5萬元，應立即停止違法行為，並自原處分送達之次日起3個月內，與自103年4月20日後加入之傳銷商補締結法定事項之書面參加契約，送上訴人公平會備查部分）：

1.多層次傳銷管理法第6條第1項第4款規定：「多層次傳銷事業於開始實施多層次傳銷行為前，應檢具載明下列事項之文件、資料，向主管機關報備：……。四、商品或服務之品項、價格及來源。……。」第7條規定：「（第1項）多層次傳銷事業報備文件、資料所載內容有變更，除下列情形外，應事先報備：一、前條第1項第1款事業基本資料，除事業名稱變更外，無須報備。二、事業名稱應於變更生效後15日內報備。（第2項）多層次傳銷事業未依前項規定變更報備，主管機關認有必要時，得令其限期補正；屆期不補正者，視為自始未變更報備，主管機關得退回原件，令其備齊後重行報備。」多層次傳銷管理法是為健全多層次傳銷的交易秩序，保護傳銷商權益所制定。為有效管理多層次傳銷事業之行為，並充分掌握其實際從事營業之情形，多層次傳銷管理法明定多層次傳銷事業須向公平會提出報備，包括開始實施多層次傳銷行為前之「實施報備」（同法第6條參照）、實施後因內容更動而須為之「變更報備」（同法第7條參照），以及實施後欲停止傳銷行為者，應於停止前以書面向公平會報備並予公告（同法第9條參照）。此等報備義務係基於管理所必要之強制性義務，除可有效幫助主管機關管理與監控傳銷行為外，另一方面亦可藉由主管機關對於報備資料的公開，透明化多層次傳銷事業的運作模式和相關資訊，可使傳銷商

對於其擬加入或已加入之多層次傳銷事業有完善之認識，建立其合理判斷之基礎。參照上開多層次傳銷管理法第6條第1項第4款、第7條規定，多層次傳銷事業於傳銷事業變更銷售商品時，應先向公平會報備，公平會亦得命限期補正（不補正視為未報備），並得退回原件，是必經公平會對多層次傳銷事業變更銷售產品報備審查無訛而「完成報備」，始符合上開多層次傳銷管理法第6條、第7條之報備義務，多層次傳銷事業在未完成變更報備前即已開始銷售商品，即有違反多層次傳銷管理法第7條第1項之規定。

2. 多層次傳銷管理法第13條規定：「（第1項）多層次傳銷事業於傳銷商參加其傳銷計畫或組織時，應與傳銷商締結書面參加契約，並交付契約正本。（第2項）前項之書面，不得以電子文件為之。」第14條第1款規定：「前條參加契約之內容，應包括下列事項：一、第10條第1項第2款至第7款所定事項。……。」為落實多層次傳銷事業對傳銷商之告知義務，並使雙方權利義務關係臻於明確，多層次傳銷管理法乃規範多層次傳銷事業應與傳銷商締結書面參加契約並交付契約正本，且此書面要式契約之法定方式，不得以電子文件為之；參加契約之內容，應包括同法第10條第1項第2款至第7款事項等，此為強制性之規定。

3. 多層次傳銷管理法第25條第1項規定：「多層次傳銷事業應按月記載其在中華民國境內之組織發展、商品或服務銷售、獎金發放及退貨處理等狀況，並將該資料備置於主要營業所供主管機關查核。」多層次傳銷事業乃藉他人參加以擴張組織及業務，且成長速度以倍數計，故往往能在短時間內擴充數倍以上。為有效管理多層次傳銷事業，並兼顧事業資料之機密性，同法第25條第1項乃規定多層次傳銷事業應記載及備置傳銷經營資料，供主管機關檢查，俾主管機關有足夠資訊瞭解事業活動情形，而能予以有效輔導或規範。

4. 多層次傳銷管理法第34條規定：「主管機關對於違反第7條第1項、第9條至第12條、第13條第1項、第14條、第15條、第17條、第19條、第25條第1項或第26條規定者，得限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣5萬元以上1百萬元以下罰鍰；屆期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得繼續限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並按次處新臺幣10萬元以上2百萬元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止。」行政罰法第7條第1項規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」多層次傳銷管理法施行細則第19條規定：「依本法量處罰鍰時，應審酌一切情狀，並注意下列事項：一、違法行為之動機、目的及預期之不當利益。二、違法行為對交易秩序之危害程度。三、違法行為危害交易秩序之持續期間。四、因違法行為所得利益。五、違法者之規模及經營情況。六、以往違法類型、次數、間隔時間及所受處罰。七、違法後悛悔實據及配合調查等態度。」基此，對於多層次傳銷事業因故意或過失，未完成變更報備前即已開始銷售商品，違反報備義務之行為，或違反多層次傳銷行為實施之規定，或違反接受主管機關業務檢查之義務者，就應依多層次傳銷管理法第34條規定而受處罰，至於該條所定「限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施」的處分，性質上屬於積極且直接排除違法行為破壞多層次傳銷管理法所監管經濟秩序而為的管制性不利處分，並非具裁罰性質的行政罰，則不以受處分人有故意或過失為必要。

5. 經查，上訴人八馬公司為多層次傳銷管理法所稱多層次傳銷事業，上訴人公平會106年2月15日業務檢查，查悉上訴人八馬公司早於105年8月25日及31日變更銷售系爭商品，然上訴人八馬公司於105年5月25日、8月19日及9月20日始向上訴人公平會報備變更銷售系爭商品，至105年9月23日始完成報備，其變更銷售系爭商品，未事先報備等情，為

原審依法所確定之事實。上訴人八馬公司既為多層次傳銷事業，其變更銷售系爭商品，依多層次傳銷管理法第7條第1項規定，本負有向上訴人公平會報備變更銷售系爭商品的義務，然其故意違背該等義務，於未完成報備程序前即銷售系爭商品，原審核認上訴人八馬公司故意違反多層次傳銷管理法第7條第1項規定，上訴人公平會依多層次傳銷管理法第34條規定，以原處分裁處上訴人八馬公司罰鍰20萬元，揆諸前開規定及說明，於法並無不合。原審已詳述得心證之理由及法律上之意見，並就上訴人八馬公司之主張何以不足採取，分別予以論駁甚明，經核與卷內證據尚無不符，亦無違反論理法則、經驗法則及證據法則。復依多層次傳銷事業報備及變更報備準則第5條第1項規定：「事業依本法第6條第1項及第7條第1項規定為報備及變更報備時，應依主管機關於本管理系統所定格式逐項填載。」多層次傳銷管理法第7條及其相關規定已明訂變更報備應備齊法定事項之文件、資料，未備齊者經主管機關命限期補正，未於期限內補正，視為自始未變更報備。上訴人八馬公司雖於銷售系爭商品前有於105年5月25日、8月19日向上訴人公平會為變更報備，然經上訴人公平會兩度限期命補正，上訴人八馬公司皆未完成補正程序等情，為原審依法確定之事實，原判決認定上訴人八馬公司視為自始未變更報備，自係於法有據。上訴人八馬公司主張其於105年5月25日向上訴人公平會提出文件資料報備銷售系爭商品時已生報備之效果，無待其同意為必要，上訴人公平會藉由補正程序變相使報備制成為許可制，與前開規定旨趣不合外，復未頒行任何具體細則規範，使上訴人八馬公司難以預料報備之結果，原判決未遑細究，遽認原處分此部分無誤，有判決違背法令之違誤云云，自無足採。

6. 次查，上訴人八馬公司於傳銷商加入時，交付申請契約書、營業規章及獎金制度簡易表，卻並未交付曾向上訴人公平會報備之「經銷商事業手冊」（內容包括獎金制度、

詳細營業規章《法定告知義務包括不當表示、不當業務行為、跨線經營、搶線等之禁止、監管處分及改正措施等》、多層次傳銷相關法令及商品訂購單等）之書面資料等情，為原審依法確定之事實。上訴人八馬公司為多層次傳銷事業，其與傳銷商間自應簽立書面契約，並應交付書面契約正本與傳銷商，始符合多層次傳銷管理法第13條規定多層次傳銷事業應負「告知」之義務，該規定並明定上開「書面」契約不得以電子文件為之，上訴人八馬公司於傳銷商加入時，並未提供「經銷商事業手冊」等書面資料，而改以上網站查詢（電子檔案）為之，自係於法不合。原判決已敘明其判斷之依據及得心證之理由，認上訴人公平會以上訴人八馬公司故意違反多層次傳銷管理法第14條第1款規定，並參照多層次傳銷管理法施行細則第19條所定各項情事，依多層次傳銷管理法第34條規定，原處分裁處上訴人八馬公司罰鍰35萬元，應立即停止違法行為，並自原處分送達之次日起3個月內，與自103年4月20日後加入之傳銷商補締結法定事項之書面參加契約，送上訴人公平會備查，揆諸前開規定及說明，於法並無不合。上訴人八馬公司就原審取捨證據、認定事實之職權行使，及已詳予論斷之事項，執詞主張：其響應電子化及環保潮流，將「經銷商事業手冊」內容登載於網站，並於各營業所櫃檯提供無電腦設備之傳銷商列印相關手冊資料，與「落實多層次傳銷事業對傳銷商之告知義務，並使雙方權利義務關係臻於明確」之要求不相違背。縱認有違反不得以電子文件之規範，然原處分裁處罰鍰35萬元顯有過高，違反比例原則，原判決就此未詳予審認，即認原處分此部分並未違法，有判決不備理由與違反法令之違法云云，以其主觀一己之見解，指摘原判決違法，並無可採。

7. 上訴人公平會於106年2月15日至上訴人八馬公司營業所為業務檢查，上訴人八馬公司僅提供105年7月至106年2月各月傳銷商退貨人數，並未提供有關退出退貨資料，並表示

其他相關資料置放於臺北營業所，將在106年2月24日提供個人退出退貨資料，上訴人八馬公司後於106年2月24日始向上訴人公平會提出辦理傳銷商退出退貨之資料等情，為原審依法確定之事實。原判決並敘明上訴人八馬公司向上訴人公平會依法報備之主要營業所為桃園市中壢區新街里環北路398號5樓之6，上訴人公平會曾於99年8月及102年8月赴同址進行例行業務檢查，本次為第3次接受上訴人公平會業務檢查，自應知悉依法須將傳銷經營資料備置於主要營業所之規定及義務，上訴人八馬公司雖曾主張因遭檢調機關扣押而無法提出105年9月前傳銷商退出退貨處理之資料，然其於上訴人公平會檢查時仍可提出105年10月至106年2月傳銷商退出退貨資料，因此上訴人八馬公司此部分未違法之主張，核無足採。原審已詳述得心證之理由及法律上之意見，並就上訴人八馬公司之主張何以不足採取，分別予以論駁甚明，經核與卷內證據尚無不符，亦無違反論理法則、經驗法則及證據法則。原判決認上訴人公平會以上訴人八馬公司故意違反多層次傳銷管理法第25條第1項規定，依多層次傳銷管理法第34條規定，以原處分裁處上訴人八馬公司罰鍰5萬元，應立即停止違法行為，揆諸前開規定及說明，於法並無不合。又依多層次傳銷管理法第25條規定，並未訂定須先輔導才能進行裁罰之明文，倘多層次傳銷事業皆如上訴人八馬公司於業務檢查現場不提供傳銷商退出退貨處理之資料，僅要求給予補正或輔導機會，則該規定透過業務檢查瞭解多層次傳銷事業之經營狀況，有效管理多層次傳銷事業之立法意旨，將無法達成，該規定亦形同具文，上訴人公平會依法裁罰，自無違誤。上訴人八馬公司主張其遭檢調機關於105年9月間搜索扣押部分傳銷商退出退貨資料後，內部資料紛亂，上訴人公平會未給予上訴人八馬公司改善或補正之機會，逕予裁罰，除與多層次傳銷管理法第25條規定意旨相悖外，亦無助於行政目的之達成，與比例原則相違，原判決對於上

訴人八馬公司遭檢調機關搜索查扣，難認未備置資料於主要營業所係可歸責於上訴人八馬公司乙事，未予斟酌審認，有判決不備理由之違法云云，自無足採。

㈡上訴人公平會上訴部分（即原判決撤銷原處分關於上訴人八馬公司違反多層次傳銷管理法第20條第2項、第21條第2項規定之罰鍰合計40萬元併命立即停止違法行為部分）：

1.多層次傳銷管理法第20條規定：「（第1項）傳銷商得自訂約日起算30日內，以書面通知多層次傳銷事業解除或終止契約。（第2項）多層次傳銷事業應於契約解除或終止生效後30日內，接受傳銷商退貨之申請、受領傳銷商送回之商品，並返還傳銷商購買退貨商品所付價金及其他給付多層次傳銷事業之款項。（第3項）多層次傳銷事業依前項規定返還傳銷商之款項，得扣除商品返還時因可歸責於傳銷商之事由致商品毀損滅失之價值，及因該進貨對該傳銷商給付之獎金或報酬。（第4項）由多層次傳銷事業取回退貨者，並得扣除取回該商品所需運費。」第21條規定：「（第1項）傳銷商於前條第一項期間經過後，仍得隨時以書面終止契約，退出多層次傳銷計畫或組織，並要求退貨。但其所持有商品自可提領之日起算已逾6個月者，不得要求退貨。（第2項）多層次傳銷事業應於契約終止生效後30日內，接受傳銷商退貨之申請，並以傳銷商原購價格百分之90買回傳銷商所持有之商品。（第3項）多層次傳銷事業依前項規定買回傳銷商所持有之商品時，得扣除因該項交易對該傳銷商給付之獎金或報酬。其取回商品之價值有減損者，亦得扣除減損之金額。（第4項）由多層次傳銷事業取回退貨者，並得扣除取回該商品所需運費。」第32條第1項規定：「主管機關對於違反……第20條第2項、第21條第2項……者，得限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣10萬元以上5百萬元以下罰鍰；屆期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正

措施者，得繼續限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並按次處新臺幣20萬元以上1千萬元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止；其情節重大者，並得命令解散、勒令歇業或停止營業6個月以下。」

2. 由於多層次傳銷之傳銷商，常屬經濟上弱勢或社會經驗缺乏者，容易因一時衝動而參加多層次傳銷事業。故為使傳銷商於訂約後能有重新檢討判斷參加與否之機會，多層次傳銷管理法第20條第1項賦予傳銷商得於一定「猶豫期間」內，視其商品存貨之狀況或特性，選擇解除契約以使參加契約之效力溯及消滅，或選擇終止契約以使參加契約之效力向將來消滅。且為貫徹保護傳銷商得享有隨時退出傳銷組織之權益，同法第21條第1項規定於前開猶豫期間經過後，傳銷商仍得隨時以書面終止契約，退出多層次傳銷計畫或組織。又為避免契約解除或終止後可能衍生之權利義務爭執，同法第20條、第21條乃根據前述不同時期而分別訂定退貨、退款之相關規定，以衡平雙方之利益。又依同法第21條之立法理由，終止契約後之存貨買回義務，旨在防制多層次傳銷事業向傳銷商大量塞貨，進而達到防範變質多層次傳銷之目的。惟此項買回義務令多層次傳銷事業負擔較其他行銷通路更高之經營風險，買回價格自不宜過高，始屬合理，否則可能使傳銷商藉大量進貨，而造成多層次傳銷事業過度損失，同法第21條第2項乃規定買回價格為傳銷商原購價格百分之90，並於第3項及第4項規定買回商品時所得扣除之獎金、報酬、商品減損金額及取回商品所需運費。再者，多層次傳銷事業與傳銷商終止契約，就傳銷商品所生權利義務，依本法之規定，本法未規定者，不排除多層次傳銷事業與傳銷商於民事法律關係上其他權利義務。

3. 原審撤銷原處分關於上訴人八馬公司違反多層次傳銷管理法第20條第2項、第21條第2項規定之罰鍰合計40萬元併命立即停止違法行為部分，係以上訴人八馬公司銷售予傳銷商系爭組合商品「買6送1」或「買12送2+1」，其中「送1」或「送2+1」之贈品，為附條件贈與之無償贈品，傳銷商退貨時須將所購買6套或12套全數退回，若未全數退回則原贈與「送1」或「送2+1」之解除條件成就而失其效力，傳銷商應依約將「送1」或「送2+1」贈品，併同退回給上訴人八馬公司，上訴人八馬公司以此方式退回貨款，尚多支付傳銷商退貨價款，足證原處分之退貨費用不合理，而認原處分關於此部分認定事實及適用法律有誤，據此判決撤銷此部分之原處分。

4. 然按行政訴訟係採取職權調查原則（行政訴訟法第125條第1項及第133條規定參照），其具體內涵包括事實審法院有促使案件成熟，使案件達於可為實體裁判程度之義務，故事實審法院原則上應依職權查明為裁判基礎之事實關係，據以認定事實並進而為法律之涵攝，以審查行政處分之合法性及確保向行政法院尋求權利保護者能得到有效之權利保護。經查，上訴人公平會於原審已提出上訴人八馬公司於105年8月至12月間依多層次傳銷管理法第20條第2項規定辦理退出退貨清單中有9件逕予扣抵贈品之違法情事、105年7月至10月間依同法第21條第2項規定辦理退出退貨清單中有36件逕予扣抵贈品之違法情事（見原審卷第379至391頁）。準此，判斷原處分此部分是否合法，且為本件裁判基礎之重要事實關係，當為上訴人八馬公司於辦理傳銷商退出退貨時，究有無原處分所指逕予扣抵贈品之違法情事，此亦係兩造於本件之最大爭議所在，原審自應就此爭議依據兩造之主張、證據聲明並依職權調查而為事實認定。原判決未就此重要事實予以認定，即在事實未確定之情況下逕為法律之涵攝，而謂「……，以『買6送1』為例：買6套送1

套售價28,350元（1次計算獎金，舊會員9折）計算，故不計贈品時每1套價格為4,953元（28,350元÷6＝4,725元），因此傳銷商於終止或解除契約退回5套時：①傳銷商（自訂約日起算30日內，按第20條第2項），因較原售出即少（售出、消費或毀損滅失）1套（28,350元÷6套X1套＝4,725元），上訴人八馬公司於依法應返還傳銷商5套即扣除上開1套價格為23,625元（28,350元-4,725元）。②傳銷商（自訂約日起算30日經過「後」以書面終止契約），亦因原售出即少（售出、消費或毀損滅失）1套，上訴人八馬公司應返還5套貨物價格即為前揭①金額之9折。是上訴人八馬公司將組合商品內贈品（『送1』或『送2+1』）部分，從未計入售價範圍內。然上訴人公平會原處分將其計算套組計價差額認屬『費用』而為原處分，本難認為合法。」（原判決第30至31頁），並作成上訴人公平會所為此部分原處分於法有違之結論，稽之前揭規定與說明，核有不適用行政訴訟法第125條第1項及第133條規定之違誤。

5. 再者，依原審於原判決第31至33頁計算上訴人八馬公司處理傳銷商退出退貨時所舉例子，上訴人公平會主張倘以「買6送1」方式銷售系爭組合，一次買6套共28,350元，嗣傳銷商退回5套，則上訴人八馬公司應返還傳銷商23,625元(計算式為28,350元÷6＝4,725元。28,350元－4,725元＝23,625元)。惟原審於計算上訴人八馬公司處理傳銷商退出退貨時，卻以7套商品為計，且又漏減未歸還1套商品（原審之計算式為28,350元÷7套＝4,050元。28,350元－4,050元＝24,300元）〈原判決誤植為24,280元〉；正確計算式應為28,350元÷7套＝4,050元。28,350－（4,050×2套）＝20,250元，因而產生原判決所指之差額675元，致原判決因此認定依上訴人八馬公司所主張應退還傳銷商24,280元，較之上訴人公平會所主張應退還傳銷商23,625元，更為有利於傳銷商。然依

正確計算式，上訴人公平會所主張應予退還傳銷商為23,625元，惟依上訴人八馬公司所主張應予退還傳銷商則為20,250元，自當以上訴人公平會所主張之計算方式為有利於傳銷商。原判決因計算錯誤，誤認上訴人公平會之主張較不利傳銷商，從而認上訴人八馬公司主張之退出退貨計算方式較有利於傳銷商，導致結論錯誤，原判決據此撤銷此部分之原處分，亦有判決適用法規不當及不備理由之違背法令。

6. 多層次傳銷事業於傳銷商解除或終止契約時，若因退貨導致不符贈送條件，贈品是否須一併返還，如不能返還，應如何計算退還之貨款？多層次傳銷管理法就此爭議，並未明定，上訴人八馬公司於原審主張上訴人公平會97年9月25日公處字第097131號處分，肯認多層次傳銷事業於參加人（即傳銷商）辦理退出退貨時，扣除應返還之贈品價值，並未違反公平交易法相關規定（按當時多層次傳銷管理法尚未立法，依當時公平交易法第23條之1、第23條之2規定與多層次傳銷管理法第20條及第21條規定內容大體相同），何以上訴人公平會於本件作相異之認定？又多層次傳銷管理法第21條立法理由，係載明：「多層次傳銷事業與傳銷商終止契約，就傳銷商品所生權利義務，依本法之規定，本法未規定者，不排除多層次傳銷事業與傳銷商於民事法律關係上其他權利義務」，並未限定多層次傳銷事業依同法第20條、第21條規定返還傳銷商之款項，僅得扣除商品毀損滅失之價值、減損之金額，及因該進貨對該傳銷商給付之獎金或報酬。從而在不違反多層次傳銷管理法第22條第1項規定之情形下，倘多層次傳銷事業於傳銷商行使契約解除或終止權時，並未利用各種不合理之條件予以實質限制者，是否即不應排除多層次傳銷事業於傳銷商退貨時，行使其民事法律關係之其他權利義務？且多層次傳銷管理法第20條第2項、第21條第3項既已規定得扣除商

品毀損滅失之價值、減損之金額，及因該進貨對該傳銷商給付之獎金或報酬，依相同之法理，何以不能扣除應返還之贈品價值？倘依上訴人公平會之主張，上訴人八馬公司不得自行認定扣抵贈品之價值，僅能另行依民事法律途徑解決爭議，則在多層次傳銷事業另依民事法律關係向傳銷商請求返還贈品之價值，其計算之結果，是否對傳銷商反而更為不利？再者，上訴人八馬公司於原審主張本件系爭商品之銷售不論係採「買6送1」或「買12送2+1」，其銷售之商品均屬完全相同，並無加贈低於主要商品之贈品，亦非短期銷售等情形。其於原審並主張上訴人公平會107年1月5日公處字第107002號處分，曾就多層次傳銷事業以贈品形式固定且常態性地與商品搭配銷售，且該贈品之成本甚或高於銷售之商品，似與「贈品」係為短期促銷及低於主要商品價值之通念相悖，堪認該贈品實屬銷售商品品項之一，而非贈品等情，表示該法律見解。上訴人八馬公司前揭主張，倘屬無訛，衡諸贈品促銷行為乃多層次傳銷事業為吸引傳銷商購買商品或服務從事交易行為，用以爭取交易機會之行銷方法，則上訴人八馬公司以贈品方式搭配系爭組合銷售，究竟是屬「贈品」或「所銷售商品之一」，即應予究明？倘該贈品實屬銷售商品項目之一，而非單純贈品，是於傳銷商退貨時，該贈品應視為銷售商品，則上訴人八馬公司主張其將贈品列入單價計算基礎，依傳銷商所退還套數計算退還金額，是否即未違反多層次傳銷管理法第20條第2項、第21條第2項之規定？此關涉傳銷商於解除或終止契約為退貨申請時，多層次傳銷事業就贈品應如何返還傳銷商款項、買回傳銷商所持有之商品或行使其民事法律關係之權利義務。以上疑義，原審自應詳予查明。

㈢綜上所述，原判決關於上訴人公平會部分，既有如上所述，不適用法規、適用法規不當及理由不備之違法，並其

違法又於判決結論有影響，故上訴人公平會上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，即有理由。又上訴人公平會於原審已提出上訴人八馬公司於105年8月至12月間依多層次傳銷管理法第20條第2項規定辦理退出退貨清單中有9件逕予扣抵贈品之違法情事、105年7月至10月間依同法第21條第2項規定辦理退出退貨清單中有36件逕予扣抵贈品之違法情事（見原審卷第379至391頁），未據原審認定，且又有如前述㈡第6點所述疑義未經查明，因本件事證尚有未明，有由原審再為調查審認之必要，本院尚無從自為判決。故將原判決關於上訴人公平會上訴部分廢棄，發回原審調查後，另為適法之裁判。至原判決關於上訴人八馬公司上訴部分，核無違誤，上訴人八馬公司仍以前詞指摘原判決此部分違法，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴人公平會之上訴為有理由，上訴人八馬公司之上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第256條第1項、第260條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　8　　月　　10　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　吳　東　都

法官　胡　方　新

法官　陳　秀　嫈

法官　林　妙　黛

法官　王　俊　雄

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　110　　年　　8　　月　　10　　日

書記官　張　玉　純