臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@108年10月9日辯

原　　告　八馬國際事業有限公司
代　表　人　王文欽（董事）住同上
訴訟代理人　李銘洲　律師
　　簡詩家　律師
被　　告　公平交易委員會
代　表　人　黃美瑛（主任委員）
訴訟代理人　林雨菁
　　鄒嘉銘
　　葉添福

上列當事人間多層次傳銷管理法事件，原告不服行政院中華民國107年11月22日院臺訴字第1070217199號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原處分關於認定原告違反多層次傳銷管理法第20條第2項、第21條第2項及罰鍰合計新台幣肆拾萬元併命立即停止違法行為部分均撤銷。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔二分之一，餘由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：被告以原告從事多層次傳銷，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處分書（下稱原處分），命原告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，送被告備查，並各處原告罰鍰新臺幣（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。原告不服原處分，提起訴願，經行政院107年11月22日院臺訴字第1070217199號訴願決定駁回，原告仍不服，循序提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張略以：

（一）原處分關於銷售「Living Water新水機」商品（下稱系爭商品），違反多層次傳銷管理法第7第1項規定：由於變更銷售商品係採報備制，而非許可制，有鑑於原告係於106年5月25日即已向被告報備銷售系爭商品，然當時被告並未向原告表示其報備有何問題，亦未曾要求原告補正任何事項，迄至相隔多日後方通知退件，以致發生被告認定尚未完成報備前，原告已開始銷售系爭商品之情事，是被告既對於此類報備事項，並未頒行任何具體細則之規範以供業者遵循，其間亦未迅速審核報備文件，更遑論積極輔導業者順利完成報備手續，導致此類事項是否確實已完成報備，久懸未決，實難認原告有何刻意未事先經主管機關報備，即逕行變更銷售商品可言。況原告本已積極一再於106年8月19日、106年9月20日向被告辦理此項商品之報備手續，無奈其間被告延宕多時才為退件處理，致使原告不得

不依被告之要求一再提出該事項之報備，實際上亦已報備完成在案，是就此裁罰處分顯難認屬可歸咎原告。尤以多層次傳銷管理法第6條第2項及第7條第1項規定所載「報備」，核與許可制度有別，既採報備制，本應由主管機關備查即可，惟前揭規定卻又明訂得由主管機關要求補正，究主管機關得就多層次傳銷事業申請之報備予以審查，要求補正之要件及範圍為何，並未見法有明文規範，始終未臻明確，則能否僅因被告認定未符合申請備查抑或應予補正為由，即逕予否定原告確曾於開始銷售系爭商品前，確已申請備查之事實，實有再予推研之必要。

（二）有關原處分認定原告與傳銷商締結書面參加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令應記載事項，違反多層次傳銷管理法第14條第1款規定：原告不僅於簽約當時已將商品訂購單提供給傳銷商，並於各營業所櫃檯亦提供無電腦設備之傳銷商列印相關手冊資料，且原告業已將「經銷商事業手冊」內容登載於網站，傳銷商加入後取得帳號及密碼，再行至原告網站下載列印即可，原告另於各營業所櫃檯提供電腦設備予須列印之傳銷商方便當場列印「經銷商事業手冊」等書面資料，倘傳銷商不黯電腦使用，原告公司櫃檯人員亦會主動代勞印製，凡此俱足以充分確保各傳銷商取得資訊之便利性，蓋因完整之獎金制度、營業規章、商品或服務有關事項、商品訂購單等在直銷經營上常須更新，在舊有紙本尚未用罄之時即須更換，加以舊傳銷商亦常有資訊遺忘疏漏等情事發生，原告遂將「經銷商事業手冊」刊載於網站，內容包括原告公司之各項業務制度、營業規章、管理辦法及營業守則（內含多層次傳銷

管理法及實施細則）、商品訂購單等資料，內容不僅能完整涵蓋多層次傳銷管理法第10條各項規定之義務，亦能方便更新迅速公告周知，毋須舊有紙本尚未用罄即須更替，既可避免浪費紙張成本又可兼顧環保，理應已善盡多層次傳銷管理法第10條告知義務，並符合同法第14條第1款規定，詎被告卻刻意以原告未能證明曾交付紙本書面為由，逕對原告課處罰鍰，實嫌苛酷，自非允洽。且被告對於從未與傳銷商發生任何交易糾紛之原告課處高達35萬元之罰鍰，誠有違反比例原則之虞。

（三）關於被告另認定原告未依多層次傳銷管理法第20條第2項及第21條第2項規定，辦理傳銷商退出退貨，顯係全然不瞭解多層次傳銷事業辦理商品銷售及退貨退款作業之實際情形，以致在錯誤認知基礎上認定事實：

1、本件首應釐清者為被告就「贈品」之性質所持認定標準是否一致，蓋以依被告晚近另則處分書就「贈品」之性質即揭櫫「為短期促銷及低於主要商品價值之通念」等旨，反觀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情形，是被告將本件原告所採「買6送1」或「買12送2+1」之銷售方式，認屬贈品之銷售，難謂無重大違誤之處，否則倘依被告所持上開認定標準，就本件原告上開銷售方式，既非為短期銷售，亦無價值低於主要商品價值之情事，而係相同商品之銷售組合方式，何來主要商品銷售搭配贈品可言？對於此種相同商品銷售組合之折扣優惠，如何可認係主要商品之「贈品」？甚至更精確言之，如何認定何者為主要商品？俱滋疑義，就此與本件是否有搭配加贈贈品之情形所關頗切，被告及訴願決定均未予詳

細究明，即逕認原告於辦理傳銷商退出退貨時，有將「贈品」計入套組單價，並對於未歸還「贈品」扣除其費用之行為，實屬重大違誤。而原告銷售「細胞營養套組」訂購單上「買6送1」、「買12送2+1」（下簡稱系爭組合贈品），其銷售方式係依6組為1套組，收取優惠價：新會員29,715元；舊會員28,350元，倘購滿6組則另送與銷售商品相同商品1組（同質等價值），故與其稱為贈品，毋寧應與銷售商品完全相同之獎勵品，實際上原告於銷售時並未將加贈部分列入單價計算，而僅於退貨時因傳銷商無法退回時將贈品計入平均價格及退回之套組數再退回款項，應屬對於無法履行退回該獎勵品（即被告認定之贈品）所為款項之扣抵，尚難認有違反多層次傳銷管理法第20條第2項、第21條第2項規定。

2、且縱依原處分所認上開銷售方式係屬搭配贈品銷售（實際上尚難認有何主要商品搭配贈品銷售之情事），然倘傳銷商業已無法返還贈品之情形，此時原告就傳銷商應返還之贈品部分，理應得主張扣除（抵銷）此部分之應償還之價值，以資回復契約解除或終止前之應有圓滿狀態，此與多層次傳銷事業於辦理退款時任意另立名目扣款之情形顯有不同，毋寧係原告之權利正當行使。況被告及訴願決定所稱原告僅得依民法規定請求返還，然民法第264條規定之同時履行抗辯及民法第339條規定對於傳銷商無法返還情形，行使抵銷權利，不正係原告於辦理退貨退款作業，可得正當行使之民法上權利？若然，原告行使此一民法上可得行使之權利，就應退款項內扣除此部分費用，實難認有何違反上開規定可言，否則不啻變相鼓勵傳銷商得任意主張退貨，卻毋須本於誠信於辦理退出退貨同時歸還加贈商

品部分，而有違此一交易契約當事人雙方立於對等之基本原則，並逾越多層次傳銷管理法第20條第2項、第21條第2項規定所寓保障傳銷商得自由退出傳銷組織之合理範圍，畢竟此等規定僅保障傳銷商得自由退出傳銷組織，並未賦予得拒不返還應歸還商品之權利，更未寓有給予傳銷商任意退貨藉以牟利之意，是原告依法行使權利之行為，即與被告所指巧立名目扣款之情形有間，自難徒憑多層次傳銷管理法為民法之特別法為由，即遽為原告不利之認定（實際上原告行使此一民法上權利，並未違反或牴觸多層次傳銷管理法第20條第2項及第21條第2項等規定之意旨）。因之，被告及訴願決定所認：原告就傳銷商未歸還贈品部分不得扣除，僅得依民法相關規定要求返還一節，不僅對於多層次傳銷事業顯失公平，且將原本應於退貨作業一併處理之問題複雜化，甚至恐將衍生將來不必要之訴訟紛爭，自有未洽。甚且多層次傳銷管理法僅於第21條訂定有扣除辦法，並未見有任何計算方式或計算退款等明文規定，實令多層次傳銷事業於辦理退出退貨實莫衷一是，難以遵循，凡此益見被告逕認原告不得就上述獎勵品或贈品之價額予以扣抵，亦欠缺法律上明文根據，實難昭信服。

3、況按行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇，行政程序法第6條定有明文。參酌被告曾於相類案例之處分書認定：「多層次傳銷事業就傳銷商應歸還贈品予以扣除相關款項，並無違法」等旨（公處字第097131號處分書參照），已然可見多層次傳銷管理法第20條第2項、第21條第2項規定，根本並未明文禁止多層次傳銷事業就退款扣除傳銷商未歸還之贈品費用甚明。循此，依被告先前就與本案相類案例既曾肯認多層次傳銷事業就傳銷商未歸還加贈相同

商品部分，得自應退款項內扣除相關費用，更可佐證被告並未秉持公正立場處理本案，對於同屬多層次傳銷事業之傳銷商未歸還加贈贈品之情形（實則本件對於原告銷售相同商品能否認係搭售「贈品」，已堪存疑），得否自應退款項內扣除一節，前後所採認定標準歧異，顯有對原告給予差別待遇，實與行政程序法第6條規定揭櫫之平等原則及禁止差別待遇原則相悖。尤以多層次傳銷管理法第20條第2項、第21條第2項規定對於商品搭配贈品銷售之情形，如何計價辦理退貨退款一節，實際上並未設有明文以供遵循，茲依本件「買6送1」為例，倘將本件系爭商品之銷售方式視為「贈品」，並直接計入套組單價，依7套商品計算應退款金額為21,225元（即扣除該7套商品單價其中包含該加贈1組在內兩套商品價格後之餘額），反觀若依被告所採以6套商品計算單價後扣掉連同加贈該組費用共2套，僅餘19,809元，對於傳銷商似更為不利，是原告原先於辦理傳銷商退貨時應退款項，所採前述計算方式，毋寧較有利於傳銷商。況被告認定以6套商品計算單價後辦理退款，且不得扣除傳銷商應歸還該套加贈商品之計算方式，根本並非「法定計算方式」，而係被告於本件自行發明之計算方式，不僅對於「贈品」之認定、傳銷商未歸還該套加贈商品實如何結算應退款項及計算每套單價金額之計算方式，均未有一致性之認定標準及依據，反而彼此間呈現相互扞格之處，甚且捨其先前就相類多層次傳銷事業之處分案例所持有利於原告之見解不採，其所認定之計算方式更無助於圓滿解決傳銷商與多層次傳銷業者間處理退出退貨及退款歸還商品等事宜。

4、再者，多層次傳銷管理法第20條第2項及第21條第2項等規

定之立法理由，並未揭櫫傳銷商退出退貨時必須受限於其規定之項目始得扣除費用，反而依其立法理由說明觀之，毋寧可認該法並未排除多層次傳銷業者與其傳銷商得依其雙方間之民事法律關係主張權利。因之，本件原告就傳銷商購買套組而獲取之額外商品，係屬附條件之贈與，亦即附有必須購滿6組或12組套組之前提，始得額外獲取商品，當傳銷商辦理退出退貨時，因其退貨後原購買之套組已不足6組或12組，此時原額外取得之商品已不符合加贈之條件，自應予以返還，是原告就傳銷商未能返還之商品，計算應返還之價額予以扣除，自屬民事權利之正當行使，核與羅織名目妨礙傳銷商退出退貨之情形有間，此即被告於97年公處字案例認定多層次傳銷業者扣除未返還贈品之價額係屬合法之主要理由所在，則揆諸前開多層次傳銷管理法規定意旨，既未能明確肯認具有限制原告不得扣除此部分民事上可得行使之扣除費用（抵銷）權利，基於行政自我拘束原則及平等原則，被告就此對原告課處罰鍰，實有未洽。

5、復按行政罰法第24條第1項規定之立法理由，本件原處分就原告於「辦理傳銷商自訂約日起算30日內退出退貨，將贈品直接計入套組單價，並對於未歸還贈品者扣除其費用」及「辦理傳銷商自訂約日起算30日經過後退出退貨，將贈品直接計入套組單價，並對於未歸還贈品者扣除其費用」，看似不同之行為，而分別引用多層次傳銷管理法第20條第2項、第21條第2項規定分別處罰，惟實際上其處罰之行為均係針對原告辦理傳銷商退出退貨時，將被告所認之贈品（實際上僅屬相同商品之獎勵品，給予折扣之優惠，業如前述）直接計入套組單價，並對於未歸還加贈商品者

扣除其費用，並無二致，尚不因傳銷商係自訂約日起算30日內抑或該30日經過後退出退貨，而有所不同，是原處分對此分別適用多層次傳銷管理法第20條第2項、第21條第2項規定，分別課處共兩次罰鍰，顯與「一事不二罰」之基本原則相悖，洵屬違誤，被告原處分及訴願決定理由就此並未有何具體說明，亦有重大疏漏。

（四）有關原處分認定原告未於主要營業所備置傳銷商退出退貨處理狀況資料，因認為違反多層次傳銷管理法第25條第1項規定：參多層次傳銷管理法第25條第1項規定之立法理由意旨，可知此項規定之立法目的乃在使主管機關得以取得足夠資訊瞭解事業活動情形，以利有效輔導或規範。因之，其規範目的既在於協助主管機關得以有效輔導多層次傳銷事業，則對於主管機關實施業務檢查時，未能當場取得相關傳銷經營資料之情形，理應給予限期補正或改善提供之機會，俾利充分取得相關資訊，進行後續有效之輔導，畢竟如何達成有效之輔導方屬要事，詎被告於106年2月15日前往原告位於中壢主要營業所進行業務檢查時，僅因原告未能當場提供傳銷商退出退貨資料，即認定原告違反多層次傳銷管理法第25條第1項規定，全然未給予原告改善或補正之機會，實與該法文意旨相悖，更遑論原告業已向被告陳明各地設有營業所需費時彙整資料，且前於105年9月間遭檢調機關搜索扣押部分傳銷商退出退貨資料，以致無法彙整完整資料等情，並非經被告責令提供相關資料，而拒不提供，就此尤有給予相當時日改善或補正之機會，否則豈非與前述進行有效輔導或規範之立法目的背道而馳，此與原告先前是否曾接受業務檢查全然無涉，是被告理應給予原告適當期間補正之機會，並探究未能於業務

檢查當時立即備妥相關資料之緣由，及是否有窒礙難行之情事，則對於被告當時前往原告中壢營業所未能當場取得原告之傳銷商退出退貨處理情形之資料，本得要求原告限期補正提出，俟原告未遵期提出再予處罰，此觀諸多層次傳銷管理法第34條係明定「得限期令」、「並得」，被告並非無裁量權可資行使，且依行政程序法第7條第1款規定意旨，被告未考量多層次傳銷管理法第25條規定所寓查核資料用以輔導或規範之意旨，本於合義務性之裁量，即逕予裁罰，實有未洽。

（五）綜上，原處分實有諸多違誤，爰起訴聲明：1、原處分及訴願決定均撤銷。2、訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯略以：

（一）查原告曾於105年5月25日及105年8月19日報備變更銷售系爭商品，因未於期限內完成補正，故被告分別於105年6月15日及105年9月6日退件在案。原告復於105年9月20日第3度向被告報備，截至105年9月23日始完成變更報備，尚非原告所稱105年5月25日或105年8月19日，蓋因退回原件，依法即視為自始未變更報備。然被告於106年2月15日赴原告主要營業所業務檢查時，卻查悉原告竟早於105年8月25日及31日即已銷售（系爭商品應於105年9月23日完成報備後始得以銷售），顯已違反多層次傳銷管理法第7條第1項規定。且原告106年6月29日至被告檢視變更報備資料並自承：「到了8月誤以為通過，才開始銷售該月共銷售979台」、「本次報備Living Water新水機未變更報備完成即開始銷售乃本公司之疏失」等語，足證原告因自身疏失，致變更銷售系爭商品未事先報備。又原告更早於105年5月尚未完成報備前，開放傳銷商預購系爭商品，違反多層次傳

銷管理法規定甚明，是原告辯稱被告未頒行細則規範且未迅速審核報備文件，顯屬卸責狡賴之詞。至原告陳稱被告未要求其補正，致發生其未完成報備前已開始銷售產品等云云，惟按多層次傳銷事業報備及變更報備準則第5點規定：「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。」被告業已實施線上報備作業，傳銷事業應以經濟部核發之工商憑證或向被告申請帳號密碼自行登入「多層次傳銷管理系統」，而被告就其報備或變更報備逐項檢視資料，並於收文日隔天處理並透過系統予以回復，未依規定檢具資料者，令其報備起30日或變更報備起20日內補正完成，屆期不補正者，被告退回原件並令其備齊後重行報備。以本案而言，原告105年5月25日透過管理系統變更報備銷售案關商品，被告命其補正，是原告陸續於6月1日、6月13日及6月15日補正資料，因未於期限內完成而被退件，嗣後原告於105年8月19日再度至系統變更報備，亦分別於9月1日及9月6日補正，未於期限內完成而遭被告退回原件，是倘如原告所辯，被告未要求其補正，何來有多次補正之情形？是其所辯，顯然自相矛盾，不足為採。況原告自97年從事多層次傳銷行為，已具多次變更報備或變更報備補正之經驗，又曾於99年9月及102年11月違反變更報備之相關規定，並經被告處分在案，顯對相關行政流程具一定熟稔程度，故原告徒執前詞，尚難執為免責之論據，要非可採。

（二）依多層次傳銷管理法第10條第1項、第13條、第14條等規定，傳銷事業應與傳銷商締結書面參加契約並交付契約正本，不得以電子方式為之，俾以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更臻明確。經查，原告於傳銷商加入時，僅交付入會申請契約書、營業規章及獎金制度簡易表，惟未交付曾向被告報備之「經銷商事業手冊」之書面資料，該事業手冊內容包括公司簡介、獎金制度、法定告知義務、商品訂購單與多層次傳銷法規。縱原告辯稱簽約時已提供商品訂購單，並於櫃檯提供無電腦設備之傳銷商列印手冊，且其已將手冊內容登載於網站，傳銷商加入後取得帳號及密碼，亦得自行下載列印，然僅是依多層次傳銷管理法第10條第1項規定告知傳銷商相關事項，然並不符合同法第13條締結參加契約應以書面且不得以電子文件之規定。又原告於締結參加契約時交付之紙本資料，並未完整包括多層次傳銷管理法第10條第1項第2款至第7款所定事項，有違反參加契約應符合法定應記載事項之虞，原告所辯無礙原告於傳銷商參加傳銷組織或計畫時，並未提供「經銷商事業手冊」等書面資料之違法事實認定。承此，原告從事多層次傳銷，於傳銷商參加其傳銷計畫或組織時，與傳銷商締結之書面參加契約，並未含括完整之傳銷制度、多層次傳銷相關法規、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，核已違反多層次傳銷管理法第14條第1款規定。至原告是否與傳銷商發生交易糾紛之部分，無涉該違法情狀之判斷，其主張難謂有據。

（三）依多層次傳銷管理法第20條第2項、第21條第2項規範之意旨，係為避免多層次傳銷事業藉故拖延或拒絕履行其應依法買回傳銷商所持有之商品之義務，以維護傳銷商退出退貨之權利。是傳銷商以書面通知傳銷事業解除或終止契約，即應依上開規定處理退出退款等事宜，倘若傳銷事業另

行扣除或收取贈品等其他費用，無異侵蝕或架空是項退出退貨機制，均屬違反前開規定。經查，原告銷售細胞營養套組，其辦理傳銷商依多層次傳銷管理法第20條第1項或第21條第1項規定，自訂約日起30日內解除或終止契約退出退貨，或訂約日起30日後終止契約退出退貨時，乃係將套組售價除以銷售商品加上贈品套組數，再乘於傳銷商退回之套組數，或將套組售價除以銷售商品加上贈品之套組數，再以傳銷商原購價格9折及退回套組數依比例計算退款金額。而原告既於訂購單上載明「買6送1」或「買12送2+1」，即意味以「6套」或「12套」作為組合商品之銷售，故其受理退出退貨時，依法應以傳銷商購買退貨商品所付價金及退回套組數，計算退款金額，然原告逕將贈品直接算入套組單價，並對未歸還贈品之傳銷商收取費用之行為，係完全剝奪傳銷商民法上抗辯權利，姑不論此贈品是否屬民法返還請求權之客體，亦或贈品是否屬得主張抵充項目，但贈品確實並非多層次傳銷管理法明定得扣除之項目，顯已違反多層次傳銷管理法第20條第2項及第21條第2項規定。另原告主張因傳銷商無法返還贈品，故其依民法規定得行使抵銷權等情，惟多層次傳銷管理法本為民法之特別法，依中央法規標準法第16條關於「特別法優於普通法」原則，自應先適用多層次傳銷管理法規定，倘允許傳銷事業任意抵銷傳銷商退出退貨之價款，則無異於架空前揭規定。況原告亦可於銷售商品時，直接告知傳銷商買7套或買14套加贈1罐商品之價格，而非以贈品之名義引誘傳銷商，卻於其辦理退出退貨時，恣意將贈品計算為退貨，且傳銷事業銷售商品，本應將贈品、試用、折舊等列為營運成本，而非轉嫁於傳銷商，是傳銷事業依法返還傳銷

商退出退貨得扣除之款項，應不包括贈品等相關費用。縱傳銷事業為避免不肖傳銷商濫用退出退貨機制，仍不得將「贈品」視為銷售商品，藉此扣除或收取價金，其自應循民事途徑請求傳銷商返還未歸還之贈品。且被告對傳銷事業扣除非法定得扣除之事項，均依規定以違法論處，並無原告所稱有差別待遇之情事。至原告辯稱其辦理退出退貨時逕予扣抵贈品，乃係民法上「附條件贈與」且屬停止條件不成就，便可依法可於退出退貨之款項中扣抵，惟查本案原告與傳銷商簽訂「買6送1」買賣契約，條件業已成就，該贈與契約已生效，傳銷商事後於原告主張解除參加契約或終止參加契約，均非民法贈與契約之法定撤銷事由，更何況雙方亦未約定贈與契約之撤銷事由，是原告所辯顯屬無據。縱依原告所論贈品為附條件贈與，根據7位傳銷商口述表示，原告於其購買當時即未告知退出退貨之計算方式或於退出退貨時將贈品扣抵之情事，足證傳銷商於購買當時亦無所知悉，傳銷商受贈之意思表示欠缺，附條件贈與依法本為雙務契約，然今一方意思表示欠缺，附條件贈與自當不成立，亦顯原告所辯不足為採。

（四）多層次傳銷管理法第25條第1項之立法目的係俾利主管機關有足夠資訊瞭解事業活動情形，並有效輔導或規範，故規範傳銷事業應記載及備置傳銷經營資料。經查，為瞭解原告事業活動情形及保障傳銷商權益，被告於106年2月15日赴其主要營業所進行業務檢查，原告現場僅能提供105年7月至106年2月傳銷商退貨人數，卻無法提供傳銷商退出退貨相關資料，核已違反多層次傳銷管理法第25條規定。況原告已第3次接受業務檢查，更應知悉依法須將傳銷經營資料備置於主要營業所，明知卻不為之，其所指摘，

顯無可採。縱原告辯稱因各地設有營業所，彙整資料耗時，且105年9月遭檢調機關搜索扣押相關資料，致其業務檢查當日無法提供等云云，惟原告乃係105年9月遭檢調機關搜索扣押資料，故105年9月以後之傳銷商退出退貨資料（即105年10月起至106年2月被告業務檢查），應得供主管機關查驗，然其現場仍無法提供前揭時點之資料，是原告所辯自不得作為卸免違法責任之事由。承此，被告業已考量法律目的及個案實際情狀而作適當決定，就多種行政作為方式中擇一行使，以達最有效之執法目的，乃對原告裁處罰鍰處分，已符合行政程序法第7條規定所定之適當性原則、必要性原則及衡量性原則等比例原則，原處分適法且妥當。

（五）末查原告自97年即開始從事多層次傳銷，其中99年及102年曾因未於實施前進行變更報備而遭被告處分在案。是以原告並非不知悉變更報備系爭商品遭變更報備退件，視為未辦理變更報備，卻仍開始銷售系爭商品；又法律明文規定需以書面締結參加契約且不得以電子文件代替，卻將傳銷經銷手冊採取上網方式以規避法定告知義務；另辦理傳銷商之解除或終止契約退出退貨應依法辦理及依法應按月備置傳銷經營資料於主要營業所供被告查核，且原告過去曾接受被告2次業務檢查，則上開原告之義務皆係多層次傳銷管理法明文規範，可認定原告係明知而仍故意違法。被告依多層次傳銷管理法施行細則第19條規定，審酌原告違法行為之動機、目的及預期之不當利益、違法行為對交易秩序之危害程度、違法行為危害交易秩序之持續期間、因違法行為所得利益、違法者之規模及經營情況、以往違法類型、次數、間隔時間及所受處罰、違法後悛悔實據及

配合調查等態度，並考量原告傳銷商人數截至106年1月底止約71,000人（103年底原告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，原處分總計處100萬元罰鍰，並無不法。

（六）綜上，原處分及訴願決定並無違誤，原告主張亦無理由，爰答辯聲明：1、原告之訴駁回。2、訴訟費用由原告負擔。

四、兩造聲明陳述同前，因此本件主要爭點為㈠本件原告變更銷售系爭商品時，有無依多層次傳銷管理法第7條第1項規定向被告合法報備？㈡原告與傳銷商間之參加契約，將「經銷商事業手冊」刊載於網站，而未以書面契約交付傳銷商，是否違反多層次傳銷管理法第14條規定（未履行多層次傳銷管理法第10條第1項、第13條）？㈢原告之系爭組合贈品（即原告銷售「細胞營養套組」訂購單上「買6送1」、「買12送2+1」）退貨時（計價方式），是否違反多層次傳銷管理法第20條第2項、第21條第2項規定？原處分此部分裁罰有無一事二罰？㈣被告106年2月15日赴原告主要營業所查察當時，原告無法提供傳銷商之退出、退貨相關資料，是否違反多層次傳銷管理法第25條第1項規定？

（一）本件應適用之法律及本院見解：

1、多層次傳銷管理法第6條規定：「（第1項）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：一、多層次傳銷事業基本資料及營業所。二、傳銷制度及傳銷商參加條件。三、擬

與傳銷商簽定之參加契約內容。四、商品或服務之品項、價格及來源。五、其他法規定有商品或服務之行銷方式或須經目的事業主管機關許可始得推廣或銷售之規定者，其行銷方式合於該法規或取得目的事業主管機關許可之證明。六、多層次傳銷事業依第21條第3項後段或第24條規定扣除買回商品或服務之減損價值者，其計算方法、基準及理由。七、其他經主管機關指定之事項。（第2項）多層次傳銷事業未依前項規定檢具文件、資料，主管機關得令其限期補正；屆期不補正者，視為自始未報備，主管機關得退回原件，令其備齊後重行報備。」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。」第10條第1項規定：「多層次傳銷事業於傳銷商參加其傳銷計畫或組織前，應告知下列事項，不得有隱瞞、虛偽不實或引人錯誤之表示：一、多層次傳銷事業之資本額及營業額。二、傳銷制度及傳銷商參加條件。三、多層次傳銷相關法令。四、傳銷商應負之義務與負擔、退出計畫或組織之條件及因退出而生之權利義務。五、商品或服務有關事項。六、多層次傳銷事業依第21條第3項後段或第24條規定扣除買回商品或服務之減損價值者，其計算方法、基準及理由。七、其他經主管機關指定之事項。」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。……」第20條第2項規定：「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21條第2項規定：「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。」

⑴多層次傳銷管理法第6條立法意旨略以：為有效管理多層次傳銷事業，主管機關須充分掌握多層次傳銷事業之基本資料、傳銷制度、傳銷商參加條件、參加契約內容、商品或服務有關事項、行銷方式是否合於其他法規，以及有否取得目的事業主管機關許可之證明等資訊，爰於第1項規範多層次傳銷事業於開始實施多層次傳銷行為前應報備之事項。而多層次傳銷事業未依第1項規定備齊報備文件、資料者，為達管理目的，主管機關得令事業限期補正；另為免多層次傳銷事業拖延補正應檢具之文件、資料，造成報備案件懸而不決，爰於第2項明定主管機關對於報備之文件、資料不齊備者，得令限期補正，以及屆期不補正之法律效果。參照上開多層次傳銷管理法第6條第2項明文規定及立法意旨足知，本條雖採「報備」用語，但主管機關得命限期補正，並得退回原件，是必經主管機關對原告等

多層次傳銷事業報備審查無訛而「完成報備」，多層次傳銷事業依本條之報備義務，始能認為完成。同理參照多層次傳銷管理法第7條第2項規定，原告等多層次傳銷事業依傳銷事業變更銷售商品時，應先向被告等主管機關報備，上開原告等多層次傳銷事業變更銷售商品之報備，主管機關亦得命限期補正（不補正視為未報備），並得退回原件，是必經主管機關對原告等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。

⑵多層次傳銷管理法第10條立法意旨略以：多層次傳銷事業之特徵，在於一方面吸收他人參加組織，另一方面藉由他人之參加而推廣、銷售其商品或服務，因此，如何吸收他人參加，為多層次傳銷業務成敗關鍵所在。實務上，不肖多層次傳銷事業為吸收他人參加，常利用誇大不實或引人錯誤之宣傳方法勸誘他人參加計畫或組織，使傳銷商誤信加入即可輕易獲取利益，而忽略該商品或服務市場之發展可能性，以及未能審慎評估自己為參加所給付之代價是否值得或可能落空。為防止此種弊端，對於多層次傳銷事業於傳銷商參加其計畫或組織前，課以不得有隱瞞、虛偽不實或為引人錯誤表示之「告知義務」，使傳銷商對於事業資本額及營業額、傳銷制度及傳銷商參加條件、多層次傳銷相關法令、傳銷商應負之義務與負擔、退出計畫或組織之條件及因退出而生之權利義務、商品或服務有關事項、依法扣除商品價值減損之計算方法、基準及理由等有相當瞭解，俾保障傳銷商權益。因此，參照上開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原告等多層次傳銷事業時，原告等多層次傳銷

事業與傳銷商間應簽立書面契約，並應交付書面契約正本與傳銷商，始符合法律規範多層次傳銷事業應負「告知」之義務，上開「書面」契約並明文規定不得以電子文件為之。

⑶多層次傳銷管理法第20條立法意旨略以：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。為使傳銷商於訂約後能有重新檢討判斷參加與否之機會，爰於第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，並於第2項至第4項明定因退貨所生之權利義務。

⑷多層次傳銷管理法第21條立法意旨略以：①多層次傳銷之傳銷商於前條（按第20條）猶豫期間內如未行使契約解除或終止權，日後有意退出時，多層次傳銷事業往往加諸種種限制，使其無法退出，爰於第1項規定於前條猶豫期間經過後，傳銷商仍得隨時以書面終止契約，並可就自可提領之日起算未逾六個月之持有商品，要求退貨。②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，爰於第2項規定買回價格為傳銷商原購價格百分之九十，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。③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。如傳銷商前已給付多層次傳銷事業之款項（如講習費等），於前條猶豫期間過後仍未使用或消費，傳銷商仍得依民法有關終止契約之規定，請求多層次傳銷事業返還。

⑸多層次傳銷管理法第25條立法意旨略以：①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，爰於第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。②第1項之書面資料倘保存期間過久，並無助於主管機關掌握資訊，且形成業者不必要負擔，爰於第二項規定其保存期限為五年。

2、多層次傳銷管理法第32條第1項規定：「主管機關對於違反第6條第1項、第20條第2項、第21條第2項、第22條或第23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。」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。」又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。」

（二）兩造間對事實概要欄記載及下列事實均不爭執，並有兩造提出之下列證據附本院卷及原處分卷（或訴願卷）可查，自足認為真實：

1、原告於97年8月向被告報備從事多層次傳銷，銷售食品、美容保養品及濾、淨水機等商品。105年5月22日，原告開始銷售系爭商品（原處分甲卷第1025、1049頁）。

⑴105年5月25日，原告第1次向被告變更報備銷售系爭商品（原處分甲卷第682頁）。嗣被告分別於105年6月1日、6月13日、6月15日命原告補正，然因原告未於期限內完成補正，被告予以退件（原處分甲卷第681頁）。

⑵105年8月19日，原告第2次向被告變更報備銷售系爭商品（原處分甲卷第684至685頁）。嗣被告分別於105年9月1日、9月6日命原告補正，然因原告未於期限內完成補正，被告予以退件（原處分甲卷第683頁）。

⑶105年9月20日，原告第3次向被告變更報備銷售系爭商品，並於105年9月23日完成報備。

2、106年2月15日，被告至原告主要營業所進行業務檢查（檢查紀錄詳原處分甲卷第673至676頁）；並進行整理分析後，發現上開1變更銷售商品未先經報備、與傳銷商締結之書面契約未包括完整之傳銷制度等、未於主要營業所備置傳銷經營資料，及未依法辦理傳銷商解除契約及終止契約等情事。

⑴106年2月24日，原告向被告提出退出退貨詳細資料（包含各營運中心退出退貨簡表及個別傳銷商退出退貨之資料，詳原處分甲卷第720頁以下）。

⑵106年3月22日，被告以公競字第1060004147號函原告，原告於106年3月29日以北衛字第10603002號函對被告所為業務檢查陳述意見（原處分甲卷第1025至1026頁）。

⑶106年6月7日，被告以公競字第1061460559號書函請原告至被告處說明。原告法務特助於106年6月29日至被告處陳述，並經被告作成陳述紀錄（原處分甲卷第1029至1033頁）。

⑷106年7月18日，原告以八馬106字第710012號函補充陳述（原處分甲卷第1043頁）。

⑸106年9月18日，被告以公競字第1061460941號函請原告補充說明，原告於106年9月22日以八馬106字第710017號函補充陳述（原處分甲卷第1053頁）。

⑹106年9月27日，被告以公競字第1061460968號函請原告補充說明，原告於106年9月30日以八馬106字第710018號函補充陳述（原處分甲卷第1054頁）。

3、107年7月5日，被告以公競字第1071460117號函檢送公處字第107060處分書（即原處分）予原告，原處分主文略以：「一、被處分人（按：即原告，下同）從事多層次傳銷

，變更銷售商品，未事先報備，違反多層次傳銷管理法第7條第1項規定。二、被處分人從事多層次傳銷，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，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。三、被處分人自本處分書送達之次日起，應立即停止前項違法行為，並自本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，送本會備查。四、處新臺幣100萬元罰鍰。」等語（原處分甲卷第1057至1067頁）。原告不服，於107年8月6日（被告收文日期）提起訴願（訴願卷第2至3頁），經行政院107年11月22日院臺訴字第1070217199號訴願決定駁回（本院卷第28至41頁），原告仍不服，循序提起本件行政訴訟。

五、被告以原告從事多層次傳銷，變更銷售系爭商品，未事先報備，違反多層次傳銷管理法第7條第1項規定，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，違反多層次傳銷管理法第14條第1款規定，及未於主要營業所備置傳銷經營資料，違反多層次傳銷管理法第25條第1項規定併其裁罰（及停止行為）等，並未違法。

（一）經查，被告106年2月15日業務檢查，查悉原告早於105年8月25日及31日銷售系爭商品（「Living Water新水機」商品），然原告於105年5月25日、8月19日及9月20日始向被告報備變更銷售系爭商品，至105年9月23日始完成報備等

事實詳如上述，且查原告亦自承因疏失早於105年5月22日開放傳銷商預購（詳原處分甲卷第1034、1049頁），綜上原告臨訟空言泛稱被告未頒行相關報備規定供原告等遵行，不應受罰云云，核自無足採。因此原處分以原告變更銷售商品，未事先向被告報備，違反多層次傳銷管理法第7條第1項規定，並依同法第34條及多層次傳銷管理法施行細則第19條等規定，裁罰20萬元，經核並未違法。

1、如前述本院認定事實欄記載，原告於105年5月25日始依法向被告辦理新增系爭商品之變更報備，然因未於規定期限內補正，被告爰於105年6月15日退回原件，依法律規定（多層次傳銷管理法第7條第2項）即視為自始未變更報備，原告嗣於105年8月19日再次變更報備，亦因未於規定期限內補正，被告爰於105年9月6日退回原件，直至105年9月20日原告第三次辦理變更報備，被告審查後於105年9月23日同意備查而完成報備等事實，足證本件是原告自身疏失而未完成報備程序。況查原告於106年6月29日至被告處檢視變更報備資料時並自承：「到了8月誤以為通過，才開始銷售該月共銷售979台」、「本次報備Living Water新水機未變更報備完成即開始銷售乃本公司之疏失」等語（詳原原處分甲卷第1030頁），綜上原告臨訟空言泛稱未頒行相關報備細則或規範，被告未迅速審核報備文件，原告未刻意違法云云，即無足採。

2、次查，本件原告自97年8月27日以書面向被告報備自97年9月1日起實施多層次傳銷，且告告報備補正、變更報備、變更報備補正及因應多層次傳銷報備由紙本改為線上而為之補登作業等，至108年5月20日共計進行158次（詳本院卷第126頁至146頁），足證原告自97年從事多層次傳銷行

為，已具多次變更報備或變更報備補正之經驗；且原告曾於99年9月及102年11月違反變更報備之相關規定，並經被告處分在案（詳本院卷第69至73頁公處字第099091號、公處字第102200號處分），故原告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，故原告已申請備查，因被告審延宕多時才退件，不可歸責，且未違法云云，自不足採。

3、再查多層次傳銷管理法第6條、第7條之報備指原告等多層次傳銷事業報備經被告審查無訛而「完成報備」而言（詳上揭本院法律見解），因此原告設詞主張上開規定既是報備制，而非許可制，原告既已報備，即不應受罰云云，亦無足採。

4、綜上，此部分原告主張並不足採，而被告審酌原告前揭違規情事裁處罰鍰20萬元，並未違法。

（二）經查，原告於傳銷商加入時，交付申請契約書、營業規章及獎金制度簡易表，卻並未交付曾向被告報備之「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）之書面資料等事實為原告自認。參照前揭多層次傳銷管理法第10條、第13條、第14規定，除屬原告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，而原告亦坦承書面參加傳銷契約中，未載上揭事項（「經銷商事業手冊」）更未交付予參加之傳銷商，因此原處分以原告此部分行為違反多層次傳銷管理法第14條第1項規定，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，送被告備查等，經核未違法。

1、原告雖主張與傳銷商簽約時已交付入會申請契約書、營業規章（包括可歸責傳銷商事由與特定違約事由之退貨處理辦法、一般退貨、解除及終止契約退出退貨辦法、商品價值減損標準等）及獎金制度簡表，並已提供商品訂購單，且於櫃檯提供無電腦設備之傳銷商列印手冊，且其已將手冊內容登載於網站，傳銷商加入後取得帳號及密碼，亦得自行下載列印，本件並未違背告知義務亦未違法云云。然查有關多層次傳銷管理法第10條、第13條、第14條規定及相關立法意旨詳如上述，即原告等多層次傳銷事業與傳銷商間應簽立書面契約，並應交付書面契約正本與傳銷商，始符合法律規範多層次傳銷事業應負「告知」之義務，上開「書面」契約並明文規定不得以電子文件為之，本件原告與傳銷商簽立參加契約（傳銷商參加傳銷組織或計畫）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，自與法不合，因此原告此部分主張，殊無足採。

2、至於原告主張經銷商手冊因變更報備需重新列印，本件原處分刻意刁難云云，然上開書面契約及契約內容等規定，為法律明文課予原告等傳銷事業之義務，且原告等傳銷事在變更及報備亦可以夾頁方式置放於事業手冊以為替代方法，因此原告此部分主張亦不足為其有利認定。

（三）原告向被告依法報備之主要營業所為桃園市○○區○○里○○路○○○號5樓之6，被告曾於99年8月及102年8月赴同址進行例行業務檢查，而本件106年2月15日業務檢查當日，

原告僅提供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台北營業所，將在106年2月24日提供個人退出退貨資料，原告後於106年2月24日始向被告提出辦理傳銷商退出退貨之資料等事實，亦為原告所是認。因此原告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被告查核（無論是否事後業已補正資料），業已違多層次傳銷法第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5萬元，並命停止上開行為，經核並未違法。

1、原告自97年即報備為多層次傳銷事業，並具多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月因違反變更報備之相關規定，經被告處分詳如上述，因此原告應對多層次傳銷管理法規範內容具一定熟稔程度。且被告106年2月15日業務檢查，係原告第3次接受被告業務檢查，因此原告應知悉依法須將傳銷經營資料（傳銷商退出及退貨資料）備置於主要營業所之規定及義務。

2、原告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，然原告於被告檢查時仍可提出105年10月至106年2月傳銷商退出退貨資料，因此原告此部分未違法之主張，核無足採。

3、又按多層次傳銷管理法第25條立法意旨如上述，即要求原告等多層次傳銷事業應負記載及備置傳銷經營資料義務，而違反上開「記載及備置傳銷經營資料」義務時，則依同法第34規定裁處。本件被告審酌原告違規情節，以原告從事多層次傳銷多年，應知悉上開法令，而裁量最低罰鍰5萬元，經核並未違法。原告主張依多層次傳銷管理法第34

條規定被告並未先命原告限期補正提出後再處罰，裁量即非屬合義務性之裁量（裁處罰鍰）云云；然被告主管機關依據多層次傳銷管理法第34條（或第32條）規定，於具體個案應採取何種下命處分（如令停止、改正其行為或採取必要更正措施，「並得」裁處罰鍰）為必要、適合之行政管制措施或是否處以罰鍰，均係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，合理賦予主管機關行政裁量之事項，被告依法行使法律賦予之裁量權裁處原告此部分違規行為法定最低罰鍰，核無權限濫用或逾越法定之裁量範圍等裁量不法情事，因此原告前揭裁量違法主張，自無理由。同理原告前揭主張應如何解釋適用多層次傳銷管理法第25條規定，忽略法律明文要求原告等多層次傳銷事業應負「記載及備置傳銷經營資料義務」，容有誤會而無足採。

4、又本件106年2月15日業務檢查，為自原告成立後第3次接受被告業務檢查，原告更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，因此原告此部分前開主張核難認有理由。

（四）末查，本件原告自97年即開始從事多層次傳銷，其中99年及102年曾因未於實施前進行變更報備而遭被告處分詳如上述，又多層次傳銷管理法明文規定需以書面締結參加契約且不得以電子文件代替，且明文規定原告應按月備置傳銷經營資料於主要營業所供被告查核（原告本件檢查前已接受被告2次業務檢查）亦如上述，因此被告認原告上開三部分行為違法，核屬有據。本件被告審酌原告故意違法行為，並考量原告傳銷商人數截至106年1月底止約71,000人（103年底原告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（Living Water新水機）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，另參照多層次傳銷法施行細則第19條所定各項情事，裁量原告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，原告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。

六、本件原處分認為原告銷售系爭組合贈品（即原告銷售「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違法部分，應予撤銷。

（一）本件被告主張訂購單上載明「買6送1」或「買12送2+1」，故原告係以「6套」或「12套」作為組合商品銷售，而傳銷商依多層次傳銷管理法第20條第2項（傳銷商自訂約日起算30日「內」解除或終止契約）、第21條第2項（傳銷商自訂約日起算30日經過「後」以書面終止契約辦理退出退貨）退貨時，應以「6套」或「12套」作為組合商品銷售，以「買6送1」為例：買6套送1套售價28,350元（1次計算獎金，舊會員九折）計算，故不計贈品時每1套價格為4,953元（28,350÷ 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），原告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，原告應返還5套貨物價格即為前揭①金額之9折。是原告將組合商品內贈品（送「送1」或「送2+1」）部分，從未計入售價範圍內。然被告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。

（二）然查，本件「買6送1」或「買12送2+1」贈品「送1」「送2+1」套部分，之法律性質，經本院審理詢問後，原告主張為附條件贈與，即傳銷商一次向原告買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將所買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。

1、次查，本院為明瞭「買6送1」或「買12送2+1」贈品性質，請兩造分別洽查傳銷商是否願到庭作證，經證人即傳銷商許富駿到庭證述略以：自103年5月加入原告公司會員為傳銷商，銷售之主力商品即為本件「細胞營養套組」營養品（倍喜克、愛提維、瑞斯維等），以「買6送1」為例，一次買六套，就是28,350元，原告會多送一套（一套是4,725元），多送的一套是獎勵性質，退貨時（雖僅退還一套），原告亦會先扣除（「送1」贈品）這一套；又當初是一套一套向公司買（按沒有贈品「送1」或「送2+1」），退貨的時候，就是一套退4,725元。本件「買6送1」（或「買12送2+1」），必須一次買六套，原告才會多送一套，這是有附條件的贈與，所有傳銷商之條件及價格均相同。證人加入原告傳銷商時，原告有口頭告知上開退貨事項。如果是「買6送1」或「買12送2+1」，退貨時候，

要先退回「送1」「送2+1」套部分。又證人許富駿並證稱從未有其下線抱怨上開「買6送1」贈品規定等語明確。因此證人證稱「買6送1」、「買12送2+1」之「送1」「送2+1」套部分確屬贈與，且為附條件之無償贈與，核與原告於本院審理時上開主張相符，自足認為真實；至於所附之條件則係傳銷商退貨時須將購買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，而失效力，傳銷商應依約將（有關「送1」「送2+1」）贈品部分，應併同（無償）退回給原告等傳銷事業，應再予敘明。

2、再查，本件原告主張「買6送1」或「買12送2+1」贈品「送1」或「送2+1」之贈品，為附條件贈與並未計入販售或退貨價格內，以「買6送1」為例，依據被告行政訴訟陳報狀假設「買6送1」嗣退回5組【前開理由（一）所假設案例計算】，被告認原告能扣除4,725元（計算方法詳本院卷第117頁），而返還承銷商23,625元，而依原告計算僅能扣除4,050元（28,350元÷ 7＝ 4,050）（按原告退貨時「買6送1」價格以7組而非以被告認定之6組計算退貨金額），而返還傳銷商退貨款24,280元。因此依上開舉例被告計算方式，本件原告「買6送1」經傳銷商退回5組後，原告尚應多支付承銷商退貨價款675元；更足證本件被告主張原處分上開贈品金額算入退貨時贈品「費用」之不合理（詳細計算方式及理由詳原告108年10月9日行政訴訟陳報狀）。

3、再查，本件原告於審理時主張之附條件贈與與證人證述相相符，自足採據。原告處理傳銷商系爭商品（即「細胞營養套組」「買6送1」、「買12送2+1」）之退出退貨時，

業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、或原價格百分之九十計付價金；原處分認原告此部分行為違反上揭法律，對本件「贈品」事實容有誤會。又原告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，雖與本院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，更難認原告此部分行為違反上揭法律。

4、又本件「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詳如上述，因此被告原處分認屬「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」；然被告原處分先認「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，亦應指明。

（三）另查，原告提出被告97年9月25日之另案處分（詳本院卷第48至49頁），亦明示「……，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（按當時多層次傳銷法當未立法）相關規定；……」對原告等傳銷商針對「贈品」部分扣除相關款項未違反法律，核與上開本院論點並無矛盾處，且結論相同。至原告所舉乙證八的17件處分書（本院卷第188頁至290頁），並無與本件系爭商品退貨時扣除贈品價值相同或相似之違法態樣，因此被告所舉上開案例，不足以支持本件原處分此部分違法。

（四）被告雖抗辯含前述乙證八的17件處分書在內之20件處分書所示，被告依法為維護傳銷商於辦理退出退貨時之權益，均將原告等傳銷事業，將贈品之「費用」列入扣除之列事

實，認違反多層次傳銷管理法第20條第2項及第21條第2項規定加以裁罰；且有關贈品相關費用之返還，因多層次傳銷管理法本為民法之特別法，應優先適用上開規定加以裁罰，至原告等傳銷事業（與傳銷商間）上開「贈品」費用，自當依循民法相關規定另行請求云云。然查：

1、被告所舉開案例事實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，核與本件案例附條件贈與事實完全不同。

2、上開原告主張「買6送1」或「買12送2+1」之贈品「送1」或「送2+1」部分，並未計入購買價金範圍，亦非「贈品」之「費用」，此觀諸證人即傳銷商許富駿證詞即明；且依被告前揭行政訴訟陳報狀之計算方法（詳本院卷第117頁），本件原告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，應再敘明。

3、至多層次傳銷管理法第20條第2項及第21條第2項立法意旨詳如上述，即上開法律乃規範原告等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，而課予多層次傳銷事業向傳銷商以原價（或九折）買回義務，同時法律規定多層次傳銷事業負擔較其他行銷通路更高之買回義務，亦增加其經營風險，故買回價格自不宜過高（九折）。又傳銷商前已給付多層次傳銷事業之款項（如講習費等），於傳銷契約解除或終止前仍未使用或消費，傳銷商得依民法有關終止契約之規定，請求多層次傳銷事業返還。因此：

⑴本件有關被告主張「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，

若傳銷商與原告等多層次傳銷事業有爭執，本難認原告等多層次傳銷事業未履行其買回法定義務。因此原處分認為原告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，因此被告援用其他事實不相同案件所為裁罰處分，抗辯本件原告此部分行為違法云云，核自不足採，

⑵若認本件原處分「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，則亦應由「傳銷商」（得）依民法有關終止契約之規定，請求原告等多層次傳銷事業返還；被告原處分認原告應先依其原處分所示方式計價返還，嗣再由原告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，核無足採。同理，若本件如前述立法理由核屬民事爭執，被告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項規定予裁罰，理論上似未一致，應併敘明。

（五）據上，本件被告認為原告銷售系爭組合贈品（即原告銷售「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云云，認定事實及適用法律均容有誤會，為不合法，原告訴請撤銷（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，爰判決如主文第一項所示。又本件原告並未

違反多層次傳銷管理法第20條第2項、第21條第2項，因此原處分認定原告有7件傳銷商退貨時違反上開規定之事實，核亦不影響本件上開判斷之結論，亦應附予敘明。

七、綜合上述，本件原告違反多層次傳銷管理法第7條第1項、第14條第1款、第25條第1項規定事證明確，原處分依同法第34條、並依同法施行細則第19條等審酌後，分別裁處罰20萬元、35萬元、5萬元，及命立即停止上開違法行為（違反多層次傳銷管理法第14條第1款、第25條第1項規定）部分，並無違法，訴願決定予以維持，核無不合。原告仍執前詞訴請撤銷，為無理由，應予駁回，爰判決如主文第二項所示。至原處分認原告違反多層次傳銷管理法第20條第2項、第21條第2項，則有違失，訴願決定未予指正亦有未合，自應由本院將原處分此部分含罰鍰（20萬元、20萬元）及命立即停止違法行為部分均撤銷，爰判決如主文第1項所示。又本件為判決基礎事證已明，兩造間其餘攻擊防禦方法及提出證據，雖經審酌亦不影響前揭判決結果，爰不一一敘明。

據上論結，本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，依行政訴訟法第104條、民事訴訟法第79條，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　10　　月　　23　　日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法　官　林惠瑜

法　官　鄭凱文

法　官　洪遠亮

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備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，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡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，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。

（續上頁）

是否符合㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　10　　月　　23　　日

書記官　陳德銘