

裁判字號：最高行政法院 101 年度判字第 686 號 行政判決

裁判日期：民國 101 年 07 月 26 日

案由摘要：公平交易法事件

最高行政法院判決

101 年度判字第 686 號

上訴人 公平交易委員會（原行政院公平交易委員會）

代表人 吳秀明

被上訴人 網祿科技股份有限公司

代表人 蔡東機

上列當事人間公平交易法事件，上訴人對於中華民國 99 年 7 月 21 日臺北高等行政法院 99 年度訴字第 592 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

理 由

一、本件被上訴人自民國 96 年 10 月起經營「格子趣微型百貨店」（下稱格子趣），為加盟事業之業主，經檢舉於 97 年 9 月間招募加盟過程中，有未充分揭露資訊之情事，經上訴人調查結果，認被上訴人未於締結加盟經營關係 10 日前，以書面向交易相對人充分揭露「授權加盟店使用智慧財產權之申請審查或取得時點、權利內容及有效期限」、「對加盟店與其他加盟店或自營店之間營業區域之經營方案」及「上一會計年度全國及該加盟店營業區域所在市、縣（市）加盟店及終止加盟契約數目之統計資料」等重要交易資訊，為足以影響連鎖加盟交易秩序之顯失公平行為，違反公平交易法第 24 條規定，乃以 98 年 6 月 18 日公處字第 098088 號處分書（下稱原處分），依同法第 41 條規定，命被上訴人自處分書送達之次日起，應立即停止前述違法行為，並處罰鍰新臺幣（下同）20 萬元。被上訴人不服，提起訴願，遭駁回後，提起行政訴訟，經臺北高等行政法院以 99 年度訴字第 592 號判決撤銷原處分及訴願決定，上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張：（一）上訴人以性質為「行政規則」的「行政院公平交易委員會對於加盟業主資訊揭露案件之處理原則

」(下稱加盟資訊揭露處理原則)課予人民義務,於法未合。縱認上訴人未揭露或揭露不足,是否影響加盟或交易秩序,均屬不明,無法遽認被上訴人有影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為,且被上訴人已在其他實質上同等書面揭露相關資訊,顯無隱瞞或未揭露重要交易資訊,亦無影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為,自無違反公平交易法第 24 條之規定。且原處分稱其考量為公平交易法施行細則第 36 條之規定而加以處罰,然就被上訴人之動機、目的及預期之不當利益,交易秩序危害之程度、危害交易秩序之持續期間、所得利益等,均未說明審酌依據及認定結果,僅抄寫法條。被上訴人並未經主管機關導正、警示,亦無違犯之前例,且配合上訴人之調查,此有利於被上訴人之情勢,亦未經審酌。(二)被上訴人已提供書面說明,包括「格子趣加盟創業服務流程」、「加盟和非加盟格子趣比較」、「格子趣租箱寄賣專門店 88 開店專案」、「格子趣總部對加盟主提供服務的資訊揭露」、「加盟簡章」、「門市損益試算表」、「加盟意願評估表」及被上訴人格子趣商標審定號影本與商標授權說明等,並舉辦招募加盟說明會,由被上訴人以「『88』專案輕鬆創業加盟簡介」(下稱「88」加盟簡介)投影片向有興趣者介紹說明,並提供該加盟簡介書面讓人自由索取。本件檢舉人在簽立「CheckFUN 格子趣」租箱寄賣服務連鎖門市加盟契約書(下稱加盟契約書)當日已在「網祿數碼科技集團加盟業主對資訊的揭露」上就「加盟業主授權加盟店使用之商標或服務標章、其權利內容、有效期限及加盟店使用之範圍及各項限制條件」予以勾選,表明已於簽訂契約前 15 日充分了解。被上訴人於說明會上已提供格子趣商標審定號影本與商標授權說明文件。加盟資訊揭露處理原則第 4 點第 4 款僅要求加盟業主就「授權加盟店使用」之智慧財產權提供說明資料,本件被上訴人就格子趣之經營,並無授權加盟店使用之專利權或著作權,自無揭露之必要。(三)關於「對加盟店與其他加盟店或自營店之間營業區域之經營方案」,被上訴人確實已告知有關商圈範圍、距離及分店設立之限制,且讓加盟店於加盟契約書附件 2「網祿數碼科技集團加盟業主對資訊的

揭露」勾選確認，並就檢舉人加盟店部分，尚特別於契約書末頁加註第 5 點特別規定。原處分認為加盟契約書附件 2 並未載明經營方案詳細內容，然所謂之詳細內容之定義，並無標準或格式可循，實不應苛求被上訴人，且被上訴人之加盟簡章載有加盟條件，應可認定已告知經營方案。(四)格子趣加盟體系 96 年底才推出，短短數個月，未有任何終止契約情況發生，97 年間網站資料雖未揭示 96 年度終止加盟店數為零，惟被上訴人已口頭告知。縱此方式有違反加盟資訊揭露處理原則提供書面之要求，但不能因為「零」家的揭示內容就說此情況「顯失公平、足以影響交易秩序」。依行政院公平交易委員會「網祿公司重要加盟資訊揭露核對表」已認定被上訴人的加盟簡章及公司官網所揭露之資訊，已經足以提供交易相對人知悉格子趣加盟店營業區域所在縣市內加盟業主所有加盟店之事業名稱及營業地址，故無違反加盟資訊揭露處理原則第 4 點第 7 款之規定。(五)本件上訴人提出花蝶飾多案企圖證明被上訴人並非初犯，且惡性重大知錯不改，以加強本件裁罰基礎合理性之論述，惟該案主旨已明示被上訴人不能以違反公平交易法第 24 條規定論處，故該案反而適足以證明被上訴人以往未曾有過違反公平交易法第 24 條規定之行為。(六)本案檢舉人與被上訴人間僅為私法糾紛，經臺灣士林地方法院 98 年度訴字第 1211 號判決在案，無涉違反公平交易法等語，求為判決原處分及訴願決定均撤銷。

三、上訴人則以：(一)加盟資訊揭露處理原則係上訴人於法定權限範圍內，本於職權所為細節性、技術性及解釋性之統一行政規則，為法律所必要之補充，並未逾越公平交易法為維護交易秩序與確保公平競爭等規範意旨，亦未增加法律所無之限制或負擔。上訴人為使該概括條款之適用具體化明確化，特訂定「行政院公平交易委員會對於公平交易法第 24 條案件之處理原則」（下稱公平交易法第 24 條案件之處理原則），透過解釋該條中之不確定法律概念「足以影響交易秩序」、「欺罔」或「顯失公平」等，除使上訴人適用法律之過程有其軌道可循，亦使人民得以確切知悉其所遵循法規之具體內涵。(二)公平交易法之立法目的並非僅限於規範限制競爭行為，

尚包括不公平競爭行為及消費者保護，加盟業主不為重要資訊之揭露，破壞原已建立之保護制度，系爭資訊未透明化所造成之顯失公平行為，係以高度傷害商業倫理及效能競爭方式從事交易，為典型之不正競爭行為。公平交易法第 24 條案件之處理原則中明訂對於具市場資訊優勢地位之事業，利用交易相對人之資訊不對稱與其交易，該資訊未透明化所造成之顯失公平行為即為公平交易法第 24 條所稱之「顯失公平」之行為。上開行為，在競爭水平面上，對同樣從事加盟業之其他加盟業主形成不良示範，自應加以規制，始能對其他加盟業主產生警惕效果；於垂直交易面上，被上訴人相對於檢舉人係具有相對優勢地位，在其以訂定之制式定型化契約與眾多交易相對人締約之情形下，其對絕大多數交易相對人重複之行為，確實足以對交易秩序造成一定之影響；同時，該等行為如不予以遏止，則日後其行為將持續影響其他潛在交易相對人，對交易秩序構成更大之損害，致競爭秩序產生不良影響而應受非難。另外，公平交易法第 24 條為概括性之補充條款，若事業之行為未構成個別公平交易法條文之違反時，仍應探究該行為是否仍會破壞市場競爭秩序而有公平交易法第 24 條之適用，以對該行為予以管制。公平交易法第 24 條及有關之處理原則，作為不公平競爭行為之補充時，所強調者即應為「行為不法」，而非「市場不法」，毋須另為經濟分析或市場狀況之評估。(三)公平交易法第 24 條所稱「足以影響交易秩序」之構成要件只要該行為在客觀上顯失公平，足以影響交易秩序之可能性即可，而不以其對交易秩序已實際產生影響者為限。上訴人對違反公平交易法之被上訴人課予行政責任之立法目的包含藉由上訴人課予處分之方式，停止並防止被上訴人繼續以相同方式從事交易，此有防微杜漸之立法意涵。故公平交易法第 24 條之保障並不限於過去、現在之損害，尚須保護包括未來、潛在交易相對人，故即使既存受害人少，倘對於交易秩序有潛在影響可能性者，上訴人仍非不得介入處理。(四)加盟業主利用資訊不對稱從事交易之顯失公平行為，核已「足以影響交易秩序」。本案雖僅係單一個案，但判斷事業有無濫用優勢地位從事不公平交易行為時

，自須就事業與個別交易相對人之地位進行個案調查。被上訴人未揭露相關加盟資訊，乃對交易秩序具有實質重要性，將有影響將來潛在多數受害人之虞，此亦為公平交易法第 24 條案件之處理原則第 5 點所稱影響整體交易秩序之判斷因素之一。(五)被上訴人未揭露商標相關資料，為足以影響交易秩序之顯失公平行為：蓋商標權、專利權、著作權等涉及專用權，一般大眾倘無關鍵字或申請字號尚難查悉相關資料。經查檢舉人陳述伊於 97 年 9 月 27 日參加被上訴人在高雄舉辦之「格子趣微型百貨店」加盟說明會並攜回相關書面資料，惟查其中並無被上訴人所稱之相關商標資料。雖然加盟契約書第 5 條載明商標之授權使用，然而，該條僅揭載商標圖樣及服務標章之使用限制及範圍，交易相對人無法完整獲悉被上訴人智慧財產權權利之申請審查或取得時點、權利內容及有效期限等重要交易資訊。由被上訴人於 98 年 4 月 28 日網（法）98042801 號函說明一、(一)內容，顯見被上訴人於加盟說明會上並無法證明有提供（交付）商標相關資料予檢舉人，加以檢舉人亦無法提供相關商標資料，由此可證被上訴人應未提供商標相關資料予檢舉人。另交易相對人形式上於「網祿數碼科技集團加盟業主對資訊的揭露」簽署姓名，未必表示實質上被上訴人有提供相關重要交易資訊，且檢舉人 98 年 3 月陳述書表示被上訴人稱「網祿數碼科技集團加盟業主對資訊的揭露」只是形式簽名，被上訴人並沒有說明資料內容，故被上訴人實際上是否確有提供商標相關資料，應予實質審查。(六)被上訴人未提供其對加盟店與其他加盟店或自營店之間營業區域之經營方案，為足以影響連鎖加盟交易秩序之顯失公平行為，違反公平交易法第 24 條規定：檢舉人 98 年 2 月 12 日到會陳述時即表示被上訴人未提供該公司對加盟店與其他加盟店或自營店之間營業區域之經營方案資料。被上訴人雖稱口頭告知有關商圈範圍、距離及分店設立限制，且讓加盟店於「網祿數碼科技集團加盟業主對資訊的揭露」勾選確認及簽名，但本加盟契約書並未載明各店間之營業區域之經營方案，「網祿數碼科技集團加盟業主對資訊的揭露」亦未載明加盟店與其他加盟店或自營店之間營業區域之經營方案

具體內容，且被上訴人於上訴人調查階段時亦無法具體說明該公司對加盟店與其他加盟店或自營店之間營業區域之經營方案之內容，顯見被上訴人未能提出簽約前曾向加盟店揭露上開書面資料之具體事證，實已使加盟店加盟後因高度依賴或無選擇餘地而發生權益受損之情事。(七)被上訴人未揭露上一會計年度全國及該加盟店營業區域所在市、縣（市）加盟店及終止加盟契約數目之統計資料，為足以影響連鎖加盟交易秩序之顯失公平行為：被上訴人提供之資料中僅有被上訴人 97 年 29 家店分布情形，從該資料雖可知被上訴人 97 年當年度全國與各市、縣（市）加盟店之店數，然而，並無法知悉被上訴人 96 年度全國及該加盟店營業區域所在市、縣（市）加盟店及終止加盟契約數目之統計資料。被上訴人提供之「88」加盟簡介與被上訴人當初提供予檢舉人之「88」加盟簡介有別，被上訴人提供之「88」加盟簡介第 34 頁即使載有 96 年展店數 3 家，因依其內容可知其製作時間為 98 年 3 月後，故檢舉人於加盟被上訴人前當無可能取得該份資料。被上訴人提供之「88」加盟簡介僅載有加盟店數 45 間，然此為 98 年 2 月底之統計資料，顯見至上訴人調查程序終結前，被上訴人從未揭露 96、97 年度全國、各市、縣（市）加盟店相關統計資料。雖被上訴人於「88」加盟簡介載有 96 年展店數 3 家，然該簡介並未揭示終止加盟契約數目之統計資料，被上訴人亦自陳僅係口頭告知檢舉人 96 年度無終止加盟者。被上訴人從事招募加盟，即負有揭露終止加盟契約數目之統計資料之責任，即使未有加盟店與其終止加盟契約，亦應一併提供予交易相對人知悉，尚不因無加盟店終止契約之紀錄而免除上開揭露之義務。(八)被上訴人於 94 年間曾經他人檢舉經營十大書坊及花蝶 online 加盟體系未充分資訊揭露乙案，被上訴人當時即未對交易相對人充分揭露花蝶飾多加盟體系重要交易資訊部分，核已有違反公平交易法第 24 條規定之虞，但上訴人考量被上訴人於被檢舉前已自行改善，且因檢舉人為花蝶飾多加盟體系第 1 家加盟店，故認其對交易秩序之影響輕微，而未予處分。上訴人對於被上訴人上開行為雖未作成處分，惟有於 95 年 4 月 10 日公壹字第 09500030007 號函中，警示

被上訴人若復為未揭露加盟資訊之行為，上訴人將依公平交易法相關規定從重處分。被上訴人竟於本案又未揭露加盟資訊之行為，顯見其惡性重大，上開違法行為又曾經警示，且自 96 年 10 月起被上訴人即從事招募加盟業務，向加盟店收取加盟金、保證金、每月行政服務費及每月帳務處理費，迄 98 年 2 月底有 43 家加盟店，至上訴人作成原處分前均未改正上開違法行為，經考量公平交易法施行細則第 36 條規定後，除命被上訴人停止違法行為外，同時併處 20 萬元罰鍰，並無違法或過當等語，資為抗辯。

四、原判決以：(一)上訴人於本案訴訟中明白表示加盟業主不為重要資訊揭露，為典型之不公平競爭行為等語，上訴人確已將加盟業主未揭露重要交易資訊，定性為公平交易法第 24 條以顯失公平方法為不公平競爭類型，亦即強調競爭者「水平面」之保護，而非供給者與需求者間之「垂直面」保護，為主管公平交易法之獨立行使職權機關依職權所為而無悖於法律本旨之解釋，當予尊重。而加盟業主隱匿資訊行為不法內涵或商業倫理之非難性未達類似「脅迫、利誘」之程度，當不能以公平交易法第 19 條第 3 款規範之，藉由公平交易法第 24 條補遺條款予以規制，亦無不當。(二)公平公交易法第 24 條補充領域包括限制競爭、不公平競爭及消費者保護，如指涉二個領域以上，執法者除有義務明確說明外，就國家之所以介入各該領域規制之構成要件亦均需滿足，要無將案例定性為不公平競爭，但一方面強調加盟業主市場資訊揭露制度之保護，而謂此係限制競爭補遺案件，只要一違反前述揭露資訊原則，當然對交易秩序有所影響；另一方面又認此種案例保護層面在於消費者領域，故是否顯失公平應以供給者（加盟業主）與需求者（交易相對人）間為判斷，但對於「足以影響交易秩序」之程度又不要求「相當重大或相對上顯較嚴重之消保案件」之滿足，如此執法，恐造成公平交易法第 24 條適用之混亂、失據。(三)本件上訴人為確保加盟事業之公平競爭，制定加盟資訊揭露處理原則，其原則之名稱即開宗明義宣示為機關內部處理此種類型案件之指導原則，並無直接對外規制之意，而其第 4 點第 4、6、7 款及第 6 點第 1 項規定並未

對公平交易法第 24 條法文任何不確定法律概念為解釋，且雖臚列加盟業主「應」揭露之重要資訊，但此原則既非法律又非法律授權制定之法規命令，於法律保留原則下，本非得作為課予人民義務或負擔之依據。又參酌該原則復未就加盟業主未揭露重要資訊者，有何相對應之效力規定，故無從以此導引出加盟業主書面揭露資訊義務，也無從解讀有將加盟業者未以書面揭露重要資訊直接判定該當於公平交易法第 24 條「顯失公平」「足以影響交易秩序」等不確定法律概念之意旨。再者，加盟資訊揭露處理原則第 6 點明示，縱使加盟業主違反該原則第 4 點、第 5 點，仍須資訊重要，對交易相對人顯失公平，足以影響連鎖加盟之交易秩序者，始有該當公平交易法第 24 條規定之可能，至於是否該當，仍應依具體個案之情節判斷。(四)上訴人將被上訴人之行為定性為公平交易法第 24 條中補充不公平競爭規定之案例類型而加以規範，既為如此定性，則被上訴人之行為是否該當於所謂「顯失公平」、「足以影響交易秩序」，則應以「不公平競爭」類型所應評價之基準為審查：1.就系爭行為是否「顯失公平」而論：加盟業主於加盟過程中究應揭露何種交易資訊予相對人，嚴格言之，其實並未經任何有權機關訂定法規規制，故而，未於一定期間內以書面揭露重要資訊此一行為是否具「違法性」、「違反公平性」，尚有疑義，此手段是否確失公平而違反公平交易法，尚須自具體個案中，考量對商業倫理及公序良俗的違反程度為斷。加盟業主於招募過程中未揭露資訊之行為，當然有可能該當所謂「顯失公平」之概念者，但一則該行為之效果必須是破壞了加盟業主與其他競爭者間之公平，違反效能競爭；二則該行為必須係利用資訊不對稱而與交易相對人交易，顯失公平，因而高度違反商業倫理。經查，格子趣微型百貨店之商業模式為被上訴人所首創，此種商業模式之連鎖加盟業者，臺灣市場並無其他競爭者，被上訴人未揭露交易資訊，實際上不可能對「不存在」之競爭者有何不公平可言，當然也不會有影響效能競爭的問題。再者，被上訴人授權加盟店使用之「格子趣」等文字圖樣之商標權，其申請審查或取得時點、權利內容及有效期限，均可於經濟

部智慧財產局之網站上查詢。是以，96 年間擬參與被上訴人連鎖加盟者，其實尚無因被上訴人未臚列商標申請審查或取得時點、權利內容及有效期限而遭誤導錯判被上訴人所授權之商標價值及因加盟可得期盼授權使用商標範圍之虞，難謂被上訴人所未以書面揭露之資訊為重要。被上訴人對「對加盟店與其他加盟店或自營店之間營業區域之經營方案」之揭示，就上訴人所調查之檢舉人個案言，於加盟簡章所載加盟條件及契約書末頁加註第 5 點規定等節，雖未揭示被上訴人增店區域限制，但非不可認係「粗糙之經營方案」。被上訴人所提供之書面經營方案，雖未必詳盡（實際上，被上訴人也無詳盡之經營方案可提供），但此資訊對於此類型之加盟商業模式而言，對風險評估之判斷影響不大。此外，被上訴人所從事之系爭加盟事業係於 96 年 10 月起經營，由檢舉人所提出之相關資料以觀，被上訴人所揭示之資訊包含 97 年全省 29 家店分布情形，雖未明白記載上一會計年度「終止加盟契約數目之統計資料」，但難謂全然無從評估。是以，被上訴人上述未以書面揭露之資訊，尚非足以影響一般正常人對於加盟市場風險評估之判斷，而另為加盟、不加盟選擇之重要資訊；況且，本案檢舉人於加盟契約書附件 2「加盟業主授權加盟店使用之商標或服務標章，其權利內容、有效期間」、「加盟業主對加盟店與其他加盟店或自營店之間營業區域之經營方案」各項內容上均勻選「於簽訂契約前 15 日充分了解」，職是，被上訴人是否曾以口頭或其他方式告知交易相對人上開詳細內容，其實也未可知，尚難遽認被上訴人未以書面揭露之資訊，係「利用」資訊不對稱而與相對人交易，縱有部分資訊未揭露，也難認係高度違反商業倫理，顯失公平。2.就系爭行為是否「足以影響交易秩序」而論：本案既經定性為「不公平競爭」案件，則其行為對於交易秩序之影響，起碼要求涉案行為對於交易秩序有一定實質、相當之衝擊度，始能進行公平交易法第 24 條之補充適用。至於「交易秩序」之範疇也非空泛，必須界定一定之市場始能評估其影響力，參照上訴人所制定之加盟資訊揭露處理原則第 6 點所示，以及不公平競爭基本上所保護者為「競爭者之公平」，

顯然此處評估交易秩序是否因涉案行為而受影響之範疇應界定為系爭「連鎖加盟市場」。被上訴人就本件涉案行為是否該當不公平競爭類型案件「足以影響交易秩序」之判斷，未能以具體個案情狀分析，實質賞握其對交易秩序之衝擊度，而將其所制定之加盟資訊揭露處理原則無限上綱，泛認被上訴人苟未揭露其所要求揭露之事項，即認此行為「足以影響交易秩序」，亦失其所應採取之評價基準。(五)綜上所述，上訴人就被上訴人行為是否顯失公平、足以影響交易秩序之判斷，無非以其於招募加盟過程中是否遵循「加盟資訊揭露處理原則」所揭示之應揭露事項而定，未遵循其為判斷時所應採取之評價基準，有判斷濫用情事，有違行政程序法第 9 條規定，據以作成原處分，指被上訴人有違公平交易法第 24 條規定，援引同法第 41 條前段科以罰鍰 20 萬元，並命停止其行為，自有未合，訴願決定遞予維持，亦有違誤，因將訴願決定及原處分均予撤銷。

- 五、上訴人上訴意旨略謂：(一)加盟資訊揭露處理原則之訂定係上訴人於法定權限範圍內，本於職權所為細節性、技術性及解釋性之統一行政規則，為法律所必要之補充，並未逾越公平交易法為維護交易秩序與確保公平競爭等規範意旨，亦未增加法律所無之限制或負擔，並依行政程序法第 160 條刊登於行政院公報公布使各界周知，故被上訴人違反本處理原則揭露資訊之規定，上訴人進而認定被上訴人違反公平交易法第 24 條規定，自為適法。然查原判決理由中認為本處理原則對加盟業主所應揭露之資訊予以指示，視之為行政指導云云，與公平交易法第 24 條規定之立法目的及本處理原則之定性並不相符，顯有判決適用法規不當。(二)上訴人訂頒加盟資訊揭露處理原則，業將加盟資訊揭露行為設定成「一種行為模式或準則」之法規範制度下，判斷加盟業主未充分揭露交易資訊是否足以影響交易秩序，除審視有無促使現有交易相對人誤導錯判之虞外，亦考量其可能影響將來潛在多數受害人之效果，且不以其對交易秩序已實際產生影響者為限。且按資訊揭露義務之規範功能，不僅在於保障相對人避免締約之錯誤，並且得以維護加盟市場競爭手段的公平性，原判決見解

將導致此資訊揭露制度之空洞化，上開規範目的即無以維持。

(三)以本案而言，被上訴人迄 98 年 2 月止已有 43 家加盟店，與其洽商加盟之交易相對人顯非少數，被上訴人以其相對優勢地位，利用資訊不對稱、糾紛解決能力與資源之不對等從事交易，而損害眾多消費者之利益時，也是一種自治之扭曲與契約自由之濫用，同時對於同樣從事加盟業之其他加盟業主形成不公平競爭，被上訴人之行為已合致「足以影響交易秩序」之要件。而加盟資訊揭露處理原則所列項目既經篩選為重要交易資訊，該等資訊如未揭露，即具有高度影響交易秩序之可能，既然上開處理原則已條列出重要交易資訊，除非個案情況特殊，否則事業未依加盟資訊揭露處理原則揭露交易資訊，即有違反公平交易法第 24 條規定。不公平競爭案件強調事業以背於商業倫理之手段爭取交易，故非難性在於事業的手段不法，對於交易市場之商業倫理產生不良示範作用，而非其行為會改變市場結構，故市場上有幾家事業並非處分或不處分之理由；況且濫用相對優勢地位之資訊不對稱案件，除對水平市場產生不良影響外，亦損及垂直交易相對人之權益。原判決認為市場倘若僅有 1 家事業，則其不公平競爭行為不致影響交易秩序，實為法規適用不當。「網祿數碼科技集團加盟業主對資訊的揭露」為被上訴人單方所預先擬定之制式文件，為避免該份文件作為其事後卸責之用，即使訴外人已於該份文件上勾選及簽名，仍須審究被上訴人實質上是否確有提供重要交易資訊之資料。故上訴人除作形式審查外，進而作實質審查，並無違誤。原判決竟憑制式文件勾選率斷被上訴人已揭露加盟資訊，卻忽視被上訴人實際上並無揭露資訊之行為，顯屬法規適用不當，且陷訴外人於更不利之地位。

(四)原判決認為被上訴人僅有乙筆商標權，故其交易相對人不難查詢，惟原審法院漏未考量交易資訊透明化本質在於公開交易資訊，使處於交易弱勢地位之交易相對人可藉由上訴人矯正被上訴人不正競爭手段之方式（即要求揭露交易資訊），衡平雙方交易地位。原判決令資訊弱勢之一方負有蒐集資訊之義務及承擔該風險與不利，顯已對處於資訊弱勢之交易相對人更為不公平，顯屬適用法規不當。至於

加盟契約書末頁第5點乃雙方約定訴外人對於新堀江商圈第2家加盟店可優先加盟，然被上訴人並未於上開加註說明中明確揭露增店之實際距離限制，或是明確以圖示範圍告知，故交易相對人根本無法知悉其經營商圈之具體範圍及有無經營範圍之保障。又，加盟優先權究與營業區域之範圍無關，二者意義不同，上開加註說明顯難認係加盟店與加盟店及自營店間之營業區域規範，原判決認為上開約定即為粗糙之營業區域經營方案，為法規適用不當。被上訴人若未向交易相對人揭露其上一會計年度全國及該加盟店營業區域所在市、縣（市）終止加盟契約約數目之統計資料，交易相對人難以研判被上訴人之加盟系統之存續比率。故此一資訊恆為重要交易資訊，被上訴人當然須充分揭露，自不能以終止加盟店數為「0」，自認當然無影響交易相對人之交易判斷，蓋被上訴人之責任為揭露交易資訊，是否交易乃係交易相對人之選擇，被上訴人自不能代交易相對人評斷交易資訊之價值，而謂縱使不揭露該交易資訊，交易相對人仍會與其交易為由，拒絕揭露終止加盟契約數目之統計資料。是以，原判決認為被上訴人1年成長29家，故前一年度加盟店數與終止店數非重要資訊，顯屬適用法規不當。(五)被上訴人並未告知「授權加盟店使用智慧財產權之申請審查或取得時點、權利內容及有效期限」「對加盟店與其他加盟店或自營店之間營業區域之經營方案」及「上一會計年度全國及該加盟店營業區域所在市、縣（市）加盟店及終止加盟契約數目之統計資料」等資訊，且被上訴人亦無提供商標審定號影本。又，被上訴人未揭露之加盟資訊，業已載明於原處分書，故被上訴人於99年9月17日答辯狀壹之二稱「上訴人亦不爭執被上訴人確有提供資訊揭露文件」，顯屬有誤，與事實不符。(六)有關被上訴人於其答辯狀附表頁4表示僅有加盟店之租格率未達一定水準時，被上訴人才會推介廠商云云，並非實情。按加盟契約書第4條第4款、第9條第1款及第5款約定，是加盟店所展售之商品來源均為被上訴人所推介之特定廠商，與加盟店之租格率高低並無關連，故上訴人表示各加盟店之商品種類與品項應大致相同，並無違誤，求為判決廢棄原判決，並駁回

被上訴人在原審之訴。

六、本院查：

- (一)按公平交易法第 24 條規定：「除本法另有規定者外，事業亦不得為其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為。」上開規定為公平交易法之概括性補充條款。本件上訴人依檢舉調查結果，以被上訴人未於締結加盟經營關係 10 日前，以書面向交易相對人充分揭露「授權加盟店使用智慧財產權之申請審查或取得時點、權利內容及有效期限」、「對加盟店與其他加盟店或自營店之間營業區域之經營方案」及「上一會計年度全國及該加盟店營業區域所在市、縣（市）加盟店及終止加盟契約數目之統計資料」等重要交易資訊，為足以影響連鎖加盟交易秩序之顯失公平行為，違反公平交易法第 24 條規定，乃依同法第 41 條規定，命被上訴人自處分書送達之次日起，應立即停止前述違法行為，並處罰鍰 20 萬元。
- (二)原判決撤銷原處分及訴願決定，其主要理由係謂：本件上訴人為確保加盟事業之公平競爭，制定加盟資訊揭露處理原則，其原則之名稱即開宗明義宣示為機關內部處理此種類型案件之指導原則，並無直接對外規制之意，而其第 4 點第 4、6、7 款及第 6 點第 1 項規定並未對公平交易法第 24 條法文任何不確定法律概念為解釋，且雖臚列加盟業主「應」揭露之重要資訊，但此原則既非法律又非法律授權制定之法規命令，於法律保留原則下，本非得作為課予人民義務或負擔之依據。又參酌該原則復未就加盟業主未揭露重要資訊者，有何相對應之效力規定，故無從以此導引出加盟業主書面揭露資訊義務，也無從解讀有將加盟業者未以書面揭露重要資訊直接判定該當於公平交易法第 24 條「顯失公平」「足以影響交易秩序」等不確定法律概念之意旨。再者，加盟資訊揭露處理原則第 6 點明示，縱使加盟業主違反該原則第 4 點、第 5 點，仍須資訊重要，對交易相對人顯失公平，足以影響連鎖加盟之交易秩序者，始有該當公平交易法第 24 條規定之可能，至於是否該當，仍應依具體個案之情節判斷。上訴人將被上訴人之行為定性為公平交易法第 24 條中補充不公平競爭規定之案例類型而加以規範，既為如此定性，則被上訴人之行為是

否該當於所謂「顯失公平」、「足以影響交易秩序」，則應以「不公平競爭」類型所應評價之基準為審查。就系爭行為是否「顯失公平」而論：加盟業主於加盟過程中究應揭露何種交易資訊予相對人，嚴格言之，其實並未經任何有權機關訂定法規規制，故而，未於一定期間內以書面揭露重要資訊此一行為是否具「違法性」、「違反公平性」，尚有疑義，此手段是否確失公平而違反公平交易法，尚須自具體個案中，考量對商業倫理及公序良俗的違反程度為斷。加盟業主於招募過程中未揭露資訊之行為，當然有可能該當所謂「顯失公平」之概念者，但一則該行為之效果必須是破壞了加盟業主與其他競爭者間之公平，違反效能競爭；二則該行為必須係利用資訊不對稱而與交易相對人交易，顯失公平，因而高度違反商業倫理。經查，格子趣微型百貨店之商業模式為被上訴人所首創，此種商業模式之連鎖加盟業者，臺灣市場並無其他競爭者，被上訴人未揭露交易資訊，實際上不可能對「不存在」之競爭者有何不公平可言，當然也不會有影響效能競爭的問題。再者，被上訴人授權加盟店使用之「格子趣」等文字圖樣之商標權，其申請審查或取得時點、權利內容及有效期限，均可於經濟部智慧財產局之網站上查詢。是以，96 年間擬參與被上訴人連鎖加盟者，其實尚無因被上訴人未臚列商標申請審查或取得時點、權利內容及有效期限而遭誤導錯判被上訴人所授權之商標價值及因加盟可得期盼授權使用商標範圍之虞，難謂被上訴人所未以書面揭露之資訊為重要。被上訴人對「對加盟店與其他加盟店或自營店之間營業區域之經營方案」之揭示，就上訴人所調查之檢舉人個案言，於加盟簡章所載加盟條件及契約書末頁加註第 5 點規定等節，雖未揭示被上訴人增店區域限制，但非不可認係「粗糙之經營方案」。被上訴人所提供之書面經營方案，雖未必詳盡（實際上，被上訴人也無詳盡之經營方案可提供），但此資訊對於此類型之加盟商業模式而言，對風險評估之判斷影響不大。此外，被上訴人所從事之系爭加盟事業係於 96 年 10 月起經營，由檢舉人所提出之相關資料以觀，被上訴人所揭示之資訊包含 97 年全省 29 家店分布情形，雖未明白記載上

一會計年度「終止加盟契約數目之統計資料」，但難謂全然無從評估。是以，被上訴人上述未以書面揭露之資訊，尚非足以影響一般正常人對於加盟市場風險評估之判斷，而另為加盟、不加盟選擇之重要資訊等語為論據。

- (三)惟查行政程序法第 159 條規定：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。行政規則包括下列各款之規定：關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」上開所謂解釋性行政規則，係指主管機關基於職權因執行特定法律之規定，得為必要之釋示，以供本機關或下級機關所屬公務員行使職權時之依據；至於裁量基準者，係指行政機關基於行使裁量權之需要，得根據其行政目的之考量而訂定裁量之基準（本院 93 年度判字第 1127 號判決參照）。是故行政規則係由行政機關本於職權自行決定而訂定之，無須立法者另行授權，其本質上固不直接對外發生法規範之效力，依行政罰法第 4 條規定：「違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。」乃為處罰法定原則之明文規定。其所稱「法律」者，包括立法院三讀通過、總統公布之形式意義法律以及依據法律授權訂定之法規命令，不包括行政規則在內；其所稱「明文規定」者，則包括處罰之構成要件及法律效果。準此，行政機關不得僅依行政規則據以作成行政罰，惟倘其行政罰之裁處已有法律或法規命令為依據，另就認定事實或行使裁量權所需而輔以解釋性行政規則或裁量基準為判斷者，則無不可。關於公平交易法第 24 條之規定，司法院釋字第 548 號解釋理由書即明揭：「主管機關基於職權因執行特定法律之規定，得為必要之釋示，以供本機關或下級機關所屬公務員行使職權時之依據，業經本院釋字第 407 號解釋在案，此項釋示亦屬行政程序法第 159 條明定之行政規則之一種。公平交易法乃規範事業市場競爭行為之經濟法規，由於社會及經濟之變化演進，各式交易行

為及限制競爭、妨礙公平競爭行為態樣亦隨之日新月異，勢難針對各類行為態樣一一規範。因此，立法者即在法律中以不確定之法律概念加以規定，而主管機關基於執行法律之職權，就此等概念，自得訂定必要之解釋性行政規則，以為行使職權、認定事實、適用法律之準據。……。」是依上說明，公平交易法第 24 條乃屬補充條款，係以不確定法律概念定之，主管機關基於執行法律之職權，就此等概念，得訂定必要之解釋性行政規則，以為行使職權、認定事實、適用法律之準據；且該法第 41 條並規定：「公平交易委員會對於違反本法規定之事業，得限期命其停止、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 2,500 萬元以下罰鍰；逾期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得繼續限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，並按次連續處新臺幣 10 萬元以上 5,000 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。」足徵法律就此之處罰，已有明文就違反公平交易法第 24 條規定之事業，明定得予處罰，則上訴人依該條概括規定，訂定加盟資訊揭露處理原則，以作為適用之範圍，於法即無不合。原判決認上訴人所定「加盟資訊揭露處理原則」，係屬行政指導，並非行政規則，上訴人以之課予人民義務，於法未合等語，尚非可取。次查原判決以格子趣微型百貨店之商業模式為被上訴人所首創，此種商業模式之連鎖加盟業者，臺灣市場並無其他競爭者，被上訴人未揭露交易資訊，實際上不可能對「不存在」之競爭者有何不公平可言，當然也不會有影響效能競爭的問題乙節。查不公平競爭案件，強調事業以背於商業倫理之手段爭取交易，故非難性在於事業的手段不法，對於交易市場之商業倫理產生不良示範作用；連鎖事業主擁有較加盟店充分之資訊，其濫用相對優勢地位之資訊，除對水平市場產生不良影響外，亦損及垂直交易相對人之權益。則市場雖若僅有 1 家事業，惟不公平競爭行為是否即不致影響交易秩序，實有研究餘地。又「網祿數碼科技集團加盟業主對資訊的揭露」為被上訴人單方所預先擬定之制式文件，為避免該份文件，作為其事後卸責之用，即使訴外人已於該份文件上勾選及

簽名，仍須審究被上訴人實質上是否確有提供重要交易資訊之資料。原判決僅憑制式文件勾選，即認被上訴人已揭露加盟資訊，尚嫌速斷，被上訴人實質上是否已提供重要交易資訊，自應再予查明。再者，原判決認為被上訴人僅有乙筆商標權，其交易相對人不難查詢，而認其未揭露資訊，並不構成違法乙節。經查交易資訊透明化，本質在於公開交易資訊，使處於交易弱勢地位之交易相對人可藉由上訴人矯正被上訴人不正競爭手段之方式（即要求揭露交易資訊），衡平雙方交易地位。原判決以資訊弱勢之一方負有蒐集資訊之義務及承擔該不利之風險，致對處於資訊弱勢之交易相對人更為不公平，與公平交易法立法原旨，似有未合。末查加盟契約書末頁第5點，乃雙方約定訴外人對於新堀江商圈第2家加盟店可優先加盟，此與營業區域之揭露，二者為不同之事項，故本件被上訴人如未於加註說明中明確揭露增店之實際距離限制，或未明確以圖示範圍告知，因加盟優先權究與營業區域之範圍，二者意義不同，原判決以上開加註說明，遽認被上訴人已就加盟業主與加盟店及自營店間之營業區域規範，加以揭示，亦有未合。

(四)綜上所述，本件原判決對上訴人訂定之加盟資訊揭露處理原則，認係行政指導，並以上訴人所定之加盟資訊揭露處理原則，不得作為公平交易法第24條之解釋性行政規則，作為處罰之依據。以及認定被上訴人已充分揭露交易資訊等情，均屬可議，上訴意旨據以指摘原判決求為廢棄，為有理由。爰將原判決廢棄，著由原審按本院判決意旨，重為調查本件被上訴人之行為是否構成公平交易法之處罰要件，另為適法之判決。

七、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中 華 民 國 101 年 7 月 26 日

最高行政法院第六庭

審判長法官 廖 宏 明

法官 黃 淑 玲

法官 侯 東 昇

法官 江 幸 垠

法官 林 金 本

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 101 年 7 月 27 日

書記官 吳 玫 瑩

資料來源：最高行政法院裁判書彙編（101 年版）第 400-420 頁行政罰法裁判要旨彙編（104 年 12 月版）第 201-205 頁