

平顶山市湛河区人民政府

行政复议决定书

平湛政复决〔2021〕2号

申请人：河南德信泉商贸有限公司德信泉购物广场盛世店，
住所地：平顶山市湛河区开源路南段与轻工路交叉口东北角建工
景苑底商1、2层

统一社会信用代码：91410411MA40JXH49E

法定代表人：郭洪勋

委托代理人：胡战奎，该公司员工

被申请人：平顶山市湛河区市场监督管理局，住所地：平顶
山市中兴路南段31号院

法定代表人：马新颖，系该局局长

委托代理人：郭睿彩，系该局马庄所所长

电话：0375-7672515

申请人河南德信泉商贸有限公司德信泉购物广场盛世店不服
被申请人平顶山市湛河区市场监督管理局平湛市监处字〔2021〕
02-马-1号《行政处罚决定书》，于2021年1月26日向湛河区
人民政府提出行政复议申请，请求撤销平顶山市湛河区市场监督
管理局平湛市监处字〔2021〕02-马-1号《行政处罚决定书》。

申请人称：第一，申请人认为被申请人认定申请人履行了部分进货查验义务的事实是错误的。申请人自成立以来，一向严格道守国家法律法规。《中华人民共和国食品安全法》第五十三条规定体现了责任转移、源头治理的立法本意。作为食品经营者，认真执行进货查验制度，不仅是保证食品安全的措施，也是保护食品经营者自身合法权益的重要措施。避免因盲目采购不安全食品造成的经济损失和一旦造成食物中毒和人身伤亡事故所要承担的法律风险。如果出现食品安全事故，食品安全监管部门可以通过查验记录，追查问题产品出现于食品生产经营的具体环节，并追究当事人的法律责任。本案中市场监督管理部门已根据查验追溯，做到源头治理，对生产该批次的生产厂家进行了行政处罚。只要经营者能够举证证明已经履行了第五十三条规定的义务，就应当认定为“履行了本法规定的进货查验等义务”。本案中被申请人在2019年12月19日现场已提取了下列证据：河南张老大粮油调味品有限公司的《营业执照》（副本）和《食品生产许可证》（副本）复印件；与抽检同批次张老大胚芯葵花籽油的《产品出厂检测报告》复印件及与抽检同批次张老大胚芯葵花籽油订货单、验收单、销售明细复印件各一份。以上证据足以证明：申请人已经履行了进货查验等法定义务，严格依据《食品安全法》第五十三条逐款查验、记录、保存。以上证据中河南张老大粮油调味品有限公司的《营业执照》（副本）和《食品生产许可证》（副本）复印件足以证明：申请人已按照《食品安全法》查验了供货者的许可证。证据中的与抽检同批次（生产日期：2019年09月02日）

张老大胚苾葵花籽油的《产品出厂检测报告》复印件也证明了：申请人已按照《食品安全法》查验了供货者的食品出厂检验合格证或者其他合格证明。证据中有与抽检同批次张老大胚苾葵花籽油订货单、验收单、销售明细复印件各一份。验收单上清楚记录食品名称：张老大 5L 胚苾葵花籽油；规格：5L；单位：桶；验收数量：12；生产日期：20190902；进货日期、验收时间：20190908；供货者名称：供应商(220069)河南张老大粮油调味品有限公司等内容。还包括有：经营方式：代销；订单号：201909080049 及验收单号：201909080039。同时申请人在申请人的供应商系统(电脑)中也有记录。所有这些记录已证明上诉人已按照《食品安全法》五十三条规定如实记录食品的名称、规格、数量、生产日期或者生产批号、保质期、进货日期以及供货者名称、地址、联系方式等内容。申请人的《商品进货检查索证制度》，证明：申请人也已按照《食品安全法》规定建立了进货查验记录制度。被申请人执法人员在 2019 年 12 月 19 日现场提取的以上证据足以证明：申请人也已按照《食品安全法》第五十三条规定保存了相关凭证。本案申请人已提供了《食品安全法》五十三条规定的列明的项目凭证即为合法。被申请人违背《食品安全法》五十三条规定的列明的项目添加义务违背了行政的合法性原则。故，申请人认为被申请人认定申请人履行了部分进货查验义务的事实是错误的。申请人在接到河南省产品质量监督检验院出具的《食品安全监督抽检检验报告》(NO: SY20190212777)、《国家食品安全抽样检验结果通知书》(抽样单编号：

PP19410000440331977)后,马上组织人员进行货架产品检查清理工作,并未发现该批次产品,同时对该批次的张老大胚苾葵花籽油也及时发布召回公告,主动减轻危害后果。也证明申请人也深刻认识到该问题的严重性,积极配合监管部门进行了后期处理工作。第二,申请人认为该《处罚决定书》中对申请人的处罚依据法律条款错误。《食品安全法》第一百三十六条的释义是:本条是关于食品经营者履行了本法规定的义务可以免于处罚的规定。本条是新增的规定。在食品安全法修订草案审议过程中,有的意见提出,在大多数情况下,食品不符合食品安全标准是由生产者造成的,如果食品经营者履行了进货查验义务,不知道所经营的食物不符合食品安全标准,并能说明进货来源的,不应受处罚。现行法律法规中对此已经有类似规定。例如,《产品质量法》第五十五条、《药品管理法实施条例》第八十一条。根据上述意见,并参照有关法律法规的规定,本法增加了相关规定。根据本条规定,食品经营者经营的食物不符合食品安全标准,但是符合以下三个条件的,可以免于处罚。一是履行了本法规定的进货查验等义务。本法对食品经营者规定了进货查验等义务,例如本法第五十三条规定。二是有充分证据证明其不知道所采购的食物不符合食品安全标准。经营者负有举证义务,必须拿出充分证据,证明自己确实不知道所采购的食物不符合食品安全标准。例如进货时留存的食物出厂检验合格证或者其他合格证明。但是,消费者提供相反证据,证明经营者知情的,不能免于处罚。三是能如实说明其进货来源。经营者应当提供真实的进货的食物生产经营者的

名称、地址、联系方式，以便于追根溯源，对违法的食品生产经营者进行查处。同时符合上述三个条件的，食品药品监督管理部门可以对食品经营者免于处罚，但应当依法没收其不符合食品安全标准的食品，并依法处理。同时，不免除食品经营者应负的民事责任，因不合格食品造成人身、财产或者其他损害的，依法承担赔偿责任。《食品安全法》第一百三十六条体现了宽严相济、源头治理的立法原则。免于处罚的对象：只针对食品经营者（包括食品销售者和餐饮服务提供者），不针对食品生产者，也不包括食品添加剂生产经营者。免于处罚的情形：只针对不符合食品安全标准这一特定情形，对食品经营者违反法律、法规禁止性规定如经营超过保质期食品、经营明知或者应知是虚假标注生产日期或者保质期的食品、经营无标签的预包装食品等均不属于免于处罚的范围。免于处罚的条件：《食品安全法》释义规定免于处罚的三个要件。一是食品经营者已经履行了进货查验等法定义务，严格依据《食品安全法》第五十三条逐款查验、记录、保存。本案中，申请人已经严格按照《食品安全法》第五十三条逐款查验、记录、保存。二是经营者举证能充分证明其不知道经营的食物是不符合食品安全标准的食品，如进货时已经查验、索取了相关合格证明文件等。但是消费者提供相反证据证明经营者知情的除外。本案中，申请人不具备检验涉案批次食品是否合格的资质及能力，但在进货时已经查验、索取了涉案批次食品相关合格证明文件。三是经营者能够说明进货来源，并且来源真实可查。本案中申请人能够证明不符合食品安全标准的张老大胚苕葵花籽油的来源，

该事实被申请人在处罚决定书第4页第11行中已认定。对于准确理解“可以免于处罚”的含义。首先，这里的免于处罚，主要指的是免于行政处罚。因为经营不符合食品安全标准的食品给消费者造成人身、财产伤害的，依法应当承担的民事责任，并不属于免责的范畴。其次，“没收不符合食品安全标准的食品”中的“没收”属于《行政处罚法》规定的行政处罚的种类之一，免于处罚与没收之间是否存在冲突呢？根据全国人大常委会法工委食品安全法释义的观点，该条指的是免除除没收外的其他行政处罚。再次，可以免于处罚，字面意思理解是行政监管部门有权决定是否免于处罚。但是，有权决定是否免于处罚，不是完全任意的自由裁量，而是说一旦食品经营者符合第一百三十六条的免责构成要件，从行政合法、合理角度出发，行政监管部门原则上应当作出免于处罚的决定。从法治视角来看，最严厉的处罚并不排斥基于“主观过错”“具体情节”“危害后果”等不同因素，对食品安全违法行为作出符合法理、情理的差异化处理。相反，结合现代行政法治“合法行政”“合理行政”的基本理念和原则，在具体行政执法过程中允许作出合法合理的自由裁量。《食品安全法》第一百三十六条的免责条款，就是立法者基于食品经营活动特点，作出的符合实际情况的立法制度安排，在具体行政执法中应结合立法目的，妥当解释和适用，确保符合立法本意。被申请人依据《食品安全法》第一百二十四条第一款、第二款的规定。因当事人履行了部分进货查验义务，且能主动发布召回公告主动减轻违法行为危害后果，依照《中华人民共和国行政处罚法》第二十七

条规定，被申请人对申请人做出：1、没收违法所得贰佰贰拾陆圆捌角(226.8元)；2、罚款肆万伍仟元整(45000元)；罚没款合计肆万伍仟贰佰贰拾陆圆捌角(45226.8元)。故，申请人认为被申请人依据法律条款错误。申请人的行为符合《食品安全法》第一百三十六条的免责条款，应该免于处罚。综上所述，申请人认为被申请人认定事实错误、处罚依据法律条款错误，对于申请人处罚明显过重。申请人作为食品经营者，不具备检验涉案批次食品是否合格的资质及能力，因此在申请人有证据证明履行了进货查验法定义务的基础上，即为申请人有充足的证据证明其不知道采购的涉案批次食品不符合食品安全标准。申请人在涉案情况发生后，积极配合被申请人，并如实提供供货者河南张老大粮油调味品有限公司的有关信息及供货合同等材料，足以证明申请人能如实说明涉案批次的进货来源。故根据《食品安全法》第一百三十六条规定，本案中申请人的行为符合免于处罚的条件，故请求撤销平湛市监处字〔2021〕02-马-1号对申请人的罚款肆万五千元整（45000元）的处罚决定。

被申请人辩称：第一，被申请人作出的平湛市监处字〔2021〕02-马-1号《行政处罚决定书》处罚结果符合法律规定，处罚适当。2019年12月19日，被申请人收到由河南省产品质量监督检验院出具的《食品安全监督抽检检验报告》（NO：SY20190212777）报告显示：被抽检单位：河南德信泉商贸有限公司德信泉购物广场盛世店；食品名称：张老大胚苾葵花籽油；商标：张老大；规格型号：5L/瓶；质量等级：一级；产品标准号：

GB/T10464；生产日期：2019-09-02；过氧化值 mmol/kg，标准指标为 ≤ 7.5 ，实测值为 14，单项判定为不合格。检验结论：经抽样检验，过氧化值项目不符合产品明示标准及质量要求，检验结论为不合格。被申请人于 2019 年 12 月 19 日向申请人送达了《食品安全监督抽检检验报告》（NO：SY20190212777）、《国家食品安全抽样检验结果通知书》（抽样单编号：PP19410000440331977），申请人在法定期限内未提出复检申请。经调查，申请人于 2019 年 9 月 8 日从河南张老大粮油调味品有限公司购进与抽检同批次张老大胚芯葵花籽油 12 桶；购进价为 71 元；销售单价为 89.9 元；货值金额为 1078.8 元。现已全部销售完毕，销售金额共计 1078.8 元，获利金额为 226.8 元。申请人经营张老大胚芯葵花籽油过氧化值实测值为 14mmol/kg，标准指标为 ≤ 7.5 mmol/kg，不符合《食品安全国家标准植物油（GB2716-2018）》的要求，构成经营不符合食品安全标准的张老大胚芯葵花籽油的行为。该行为违反了《中华人民共和国食品安全法》第三十四条的规定。根据申请人的违法事实、性质、情节和社会危害程度，参照《河南省食品药品监督管理行政处罚裁量标准》之《中华人民共和国食品安全法》，货值金额不足 2000 元的属于轻微，给予五万至七万元的罚款。被申请人对申请人做出：1、没收违法所得 226.8 元；2、罚款 50500 元；共计罚没款 50726.8 元。2020 年 3 月 3 日，被申请人向申请人作出平湛市监〔2020〕02-1 号《行政处罚决定书》。申请人对此不服向平顶山市市场监督管理局提出复议，复议机关予以维持；申请人不服复

议结果向湛河区人民法院提起诉讼，湛河区法院予以维持；申请人向平顶山市中级人民法院提请二审，平顶山市中级人民法院以“申请人履行了部分进货查验义务及相关食品进货查验记录，违法行为较轻，同时，在收到涉案批次商品不合格和检验报告后，积极自查整改，纠正违法行为，配合行政机关查处违法行为，及时启动召回，张贴召回公告，主动减轻危害结果，符合《中华人民共和国行政处罚法》第二十七条依法减轻行政处罚的规定”判决撤销被申请人作出的平湛市监〔2020〕02-1号《行政处罚决定书》并责令重新作出处理。2021年1月12日被申请人重新对申请人做出减轻行政处罚的决定，给予1、没收违法所得226.8元；2、罚款45000元；共计罚没款45226.8元的处罚决定。被申请人对本案申请人重新作出的平湛市监处字〔2021〕02-马-1号行政处罚，完全符合法律规定，处罚恰当。第二，关于申请人认为被申请人认定申请人履行了部分进货查验义务的事实和《行政处罚决定书》中对申请人的处罚依据的法律条款是错误的答复。依据《中华人民共和国食品安全法》第五十三条规定，被申请人认为申请人不能提供供货商生产厂家向申请人出具的该批次张老大胚芯葵花籽油的相关票据，申请人仅能提供其单方的订单及进货验收单，不能提供购进票据，不能形成该批次张老大胚芯葵花籽油供求关系，因此被申请人认定申请人未完全履行进货查验义务的事实无误。依据《中华人民共和国食品安全法》第一百三十六条和第五十三条第二款的规定，申请人不能提供供货商向其出具

供货凭证。另外申请人经营的食物已连续出现两次经抽检不合格，存在食品安全隐患。申请人不符合免于行政处罚的条件。

经审理查明：2019年12月4日，河南省市场监督管理局对申请人销售的张老大胚苾葵花籽油进行了国家食品安全监督抽检，并委托河南省产品质量监督检验院进行检验。2019年12月15日，河南省产品质量监督检验院作出编号为NO：SY20190212177《食品安全监督抽检检验报告》，该检验报告有以下内容：“名称：张老大胚苾葵花籽油；商标：张老大；规格型号：5L/瓶；质量等级：一级；生产日期：2019-09-02；抽样日期：2019年12月4日，过氧化值mmol/kg标准指标为 ≤ 7.5 ，实测值为14，单项判定为不合格。检验结论：经抽样检验，过氧化值项目不符合产品明示标准及质量要求，检验结论为不合格。”12月19日，被申请人对申请人涉嫌经营不符合食品安全标准的张老大胚苾葵花籽油的行为进行立案调查，并向申请人送达了由河南省产品质量监督检验院出具的《食品安全监督抽检检验报告》（NO：SY20190212777）、《国家食品安全抽样检验结果通知书》（抽样单编号：PP19410000440331977），申请人在规定期限内未提出复检申请。被申请人对该店进行检查，在二楼粮油区货架上未发现与抽检同批次的张老大胚苾葵花籽油。被申请人现场提取了张老大胚苾葵花籽油生产厂家河南张老大粮油调味品有限公司的《营业执照》（副本）复印件、《食品生产许可证》（副本）复印件、与抽检同批次张老大胚苾葵花籽油的《产品出厂检测报告》复印件及与抽检同批次张老大胚苾葵花籽油的订货单、验收单及销售

明细各一份。经被申请人调查，河南张老大粮油调味品有限公司根据申请人订单，由河南张老大粮油调味品有限公司业务员送到申请人店内，申请人于2019年9月8日购进与抽检同批次张老大胚芯葵花籽油12桶，购进单价为71元，销售单价为89.9元，货值金额为1078.8元，现已全部销售完毕，销售金额共计1078.8元，获利金额为226.8元。2019年12月19日，申请人对抽检同批次张老大胚芯葵花籽油作出《召回公告》，之后张贴在该超市门口和服务台，但销售产品至今未被召回。2020年1月14日，被申请人向申请人送达了平湛市监听告字〔2020〕02-1号《行政处罚听证告知书》。2020年1月17日，申请人向被申请人递交《行政处罚听证申请书》。2020年2月13日，被申请人依法组织听证，在听证过程中申请人提交了张老大胚芯葵花籽油的含追溯二维码的包装标签，主张其已履行了《中华人民共和国食品安全法》规定的进货查验义务，能如实说明进货来源，并有充分证据证明不知道所采购的张老大胚芯葵花籽油不符合食品安全标准，故认为符合可以免除处罚的条件，要求免除被申请人对申请人的处罚。被申请人认为张老大胚芯葵花籽油的含追溯二维码的包装标签仅为获取商品相关信息的方式，不能视为申请人与生产厂家河南张老大粮油调味品有限公司之间的供货凭证；因申请人不能提供生产厂家出具的关于该批次张老大胚芯葵花籽油的相关票据，被申请人对申请人的听证要求不予采纳。被申请人认定申请人经营与抽检同批次的张老大胚芯葵花籽油过氧化值实测值为14mmol/kg，标准指标为 ≤ 7.5 mmol/kg，不符合《食品安

国家标准植物油(GB2716-2018)》的要求，构成经营不符合食品安全标准的张老大胚芯葵花籽油的行为，其行为违反了《中华人民共和国食品安全法》第三十四条的规定。被申请人依据《中华人民共和国行政处罚法》第二十三条之规定，责令申请人改正违法行为，根据申请人的违法事实、性质、情节和社会危害程度，参照《河南省食品药品监督管理行政处罚裁量标准》，认定申请人经营不符合食品安全标准的张老大胚芯葵花籽油的行为为轻微，并依据《中华人民共和国食品安全法》第一百二十四条第一款、第二款的规定，作出平湛市监处字〔2020〕02-1号《行政处罚决定书》，决定对申请人做出：“1.没收违法所得贰佰贰拾陆圆捌角(226.8元)；2.罚款伍万零伍佰元整(50500元)；合计罚没款伍万零柒佰贰拾陆圆捌角(50726.8元)。”2020年3月3日，申请人收到该处罚决定。

申请人因不服被申请人作出的平湛市监处字〔2020〕02-1号《行政处罚决定书》，向平顶山市市场监督管理局申请复议。2020年3月26日，平顶山市市场监督管理局受理该申请并于2020年6月9日作出平市监复决字〔2020〕11号《行政复议决定书》，对被申请人作出的平湛市监处字〔2020〕02-1号《行政处罚决定书》予以维持。2020年6月12日，申请人收到该复议决定。2020年6月26日，申请人向湛河区人民法院提起行政诉讼，请求撤销平湛市监处字〔2020〕02-1号《行政处罚决定书》以及平市监复决字〔2020〕11号《行政复议决定书》。2020年8月26日，湛河区人民法院驳回了申请人的诉讼请求。申请人不

服该行政判决，向平顶山市中级人民法院提起上诉。2020年11月25日，平顶山市中级人民法院责令被申请人六十日内重新作出处理。2021年1月5日，被申请人作出平湛市监听告字〔2021〕02-马-1号《行政处罚听证告知书》并于次日送达给申请人。2021年1月12日，被申请人作出平湛市监处字〔2021〕02-马-1号《行政处罚决定书》，决定对申请人做出：“1. 没收违法所得贰佰贰拾陆圆捌角(226.8元)；2. 罚款肆万伍仟元整(45000元)；罚没款合计肆万伍仟贰佰贰拾陆圆捌角(45226.8元)。”并于当日送达给申请人。2021年1月26日，申请人向本机关申请行政复议，本机关于2021年1月29日依法予以受理。

本机关认为：第一，申请人提出被申请人认定其履行了部分进货查验义务的事实是错误的，本机关不予支持。依据《中华人民共和国食品安全法》第五十三条第一、第二款之规定，食品经营者采购食品时，应当查验供货者的相关合格证明，并建立食品进货查验记录制度。本案中，申请人向被申请人提供了张老大胚芯葵花籽油生产厂家河南张老大粮油调味品有限公司的《营业执照》(副本)复印件、《食品生产许可证》(副本)复印件、与抽检同批次张老大胚芯葵花籽油的《产品出厂检测报告》复印件及与抽检同批次张老大胚芯葵花籽油的订货单、验收单及销售明细各一份。上述证据能够证实，申请人购进涉案批次张老大胚芯葵花籽油时履行了部分进货查验义务。故被申请人认定申请人履行了部分进货查验义务的事实是正确的。第二，申请人提出被申请人作出的平湛市监处字〔2021〕02-马-1号《行政处罚决定书》

对其的处罚依据法律条款错误，本机关不予支持。因申请人仅履行了部分进货查验义务，本案不适用申请人所提出的《中华人民共和国食品安全法》第一百三十六条之规定。故被申请人作出平湛市监处字〔2021〕02-马-1号《行政处罚决定书》中的处罚依据适用法律条款正确。第三，被申请人对申请人的处罚畸重。依据《中华人民共和国行政复议法》第三条第一款第（三）项规定：“依照本法履行行政复议职责的行政机关是行政复议机关。行政复议机关负责法制工作的机构具体办理行政复议事项，履行下列职责：……（三）审查申请行政复议的具体行政行为是否合法与适当，拟订行政复议决定；……。”本机关在审查具体行政行为时既要审查合法性又要兼顾合理性。本案中，申请人在购进涉案批次张老大胚苕葵籽花籽油时履行了部分进货查验义务，违法行为轻微，同时，在收到涉案批次商品不合格检验报告后，积极自查整改，纠正违法行为，及时启动召回，张贴《召回公告》，主动减轻危害后果，符合《中华人民共和国行政处罚法》第二十七条依法减轻行政处罚的规定。被申请人作出的平湛市监处字〔2021〕02-马-1号《行政处罚决定书》对申请人作出的罚款肆万伍仟贰佰贰拾陆圆捌角整的处罚虽已属减轻处罚范畴，但与减轻处罚幅度内的最高额五万元相比仍属处罚畸重情形。故本机关认为，被申请人对申请人的处罚畸重。

综上，根据《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（三）项第（五）目之规定，本机关决定：

依法撤销被申请人平顶山市湛河区市场监督管理局作出的平湛市监处字〔2021〕02-马-1号《行政处罚决定书》。

依法责令被申请人平顶山市湛河区市场监督管理局在收到本行政复议决定书之日起60日内对申请人河南德信泉商贸有限公司德信泉购物广场盛世店的行为重新作出处理。

申请人如不服本决定，可以自收到本决定书之日起15日内，向人民法院提起行政诉讼。



