

平顶山市湛河区人民政府

行政复议决定书

平湛政复决〔2021〕3号

申请人：湛河区世纪福兴源购物广场

经营场所：平顶山市湛河区曹镇乡银王村西300米路北

统一社会信用代码：92410411MA44TEKU74

经营者：虎孟勋

委托代理人：张洪涛，男，1976年1月15日出生，汉族，住平顶山市湛河区曹镇乡吉村6号。

被申请人：平顶山市湛河区市场监督管理局

地址：平顶山市中兴路南段31号院

法定代表人：马新颖，该局局长

委托代理人：尚光跃，该局工作人员

申请人湛河区世纪福兴源购物广场不服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〕S曹-1号《行

政处罚决定书》，于 2021 年 2 月 1 日向湛河区人民政府提出行政复议申请，请求撤销该处罚。

申请人称：被申请人适用法律错误，被申请人认为申请人违反《食品安全法》第三十四条第(二)项的规定，依据《食品安全法》第一百二十四条第一款第(一)项的规定对申请人进行处罚。事实上，申请人蔬菜区经营的蔬菜是为百姓生活提供的农产品初级产品，应当适用《农产品质量安全法》。所以申请人认为被申请人用《食品安全法》处罚，适用法律错误，应当予以撤销。依据被申请人所决定的处罚裁量等次，申请人的违法行为事实、性质、情节、社会危害程度，参照《河南省市场监督管理行政处罚自由裁量权基准》，申请人的违法行为属于轻微。综上所述，申请人请求复议机关支持申请人的复议请求，撤销行政处罚决定。

被申请人辩称：第一，被申请人作出的平湛市监处字〔2021〕S 曹-1 号《行政处罚决定书》处罚结果符合法律规定，处罚适当。2020 年 10 月 13 日被申请人对申请人销售的小白菜进行了食品安全抽样检验(抽样单编号 NCP20410411465134258)，经河南省标谱检测技术有限公司检验，检验结论为“经抽样检验，毒死蜱项目不符合 GB22763-2019《食品安全国家标准食品中农药最大残留限量》要求，检验结论为不合格”。被申请人向申请人送达《检验报告》(No: SP2020100141)和《国家食品安全抽样检验结果通知书》(抽样单编号: NCP20410411465134258)，当场告知申请人有申请复检的权利，申请人在法定时间内未提出复检申请。经查，

申请人于2020年10月11日下午到丰莱农产品批发市场购进小白菜4公斤，购进单价为每公斤4.25元，购进总价17元。销售单价为每公斤5.96元，货值金额23.84元。共销售1.14公斤（其中销售0.17公斤，抽检0.97公斤），每公斤5.96元，共计销售金额6.79元。到10月14日盘点库存，剩余2.86公斤小白菜，于10月14日闭店后把剩余的2.86公斤小白菜全部销毁，无盈利。2021年1月6日，被申请人向申请人送达了《行政处罚听证告知书》（平湛市监听告字〔2021〕S曹-1号），申请人在法定期限内未提出听证申请。申请人销售农药残留不符合食品安全标准限量的小白菜的行为违反了《中华人民共和国食品安全法》第三十四条第一款第（二）项的规定。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。根据本案违法事实、性质、情节和社会危害程度，参照《河南省市场监督管理行政处罚自由裁量权基准》（2020版），确定申请人违法行为适用的行政处罚裁量等次为轻微。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（一）项的规定，对申请人作出的平湛市监处字〔2021〕S曹-1号《行政处罚决定书》，完全符合法律规定，处罚恰当。第二，申请人认为被申请人适用法律错误及所决定的处罚等次为轻微的答复。本案应当适用《中华人民共和国食品安全法》（以下简称《食品安全法》），而非《中华人民共和国农产品质量安全法》。理由如下：一是根据党的十八届三中全会关于建立最严格的食品安全监管制度这一总体要求，

修订后《食品安全法》的目的是完善统一权威的食品安全监管机构，建立严格的全过程监管制度，实现食品安全社会共治。《农产品质量安全法》是对包括食用农产品在内的农产品的质量安全管理作出的规定。为避免法律之间由于适用范围交叉可能出现的冲突，因此对食用农产品的管理问题，本着两法既有分工，又要相互衔接，以适应全程监管需要的原则，修订后的《食品安全法》对食用农产品的市场销售管理予以规范，同时对农药等农业投入品的使用管理作了适当规定，从源头上确保食品安全。市场监管部门按照《农产品质量安全法》第五十条、第五十二条的规定仅对农产品销售企业、批发市场中销售的农产品有第三十三条第一项至第三项或者第五项所列情形行使处罚权。针对本案而言，申请人属于个体工商户，既不是农产品销售企业、又不是农产品批发市场中的销售者。因此，《农产品质量安全法》不能适用于该申请人的行政监管和处罚行为中。二是新法优于旧法原则。《食品安全法》是在《农产品质量安全法》之后颁布的，新法中食品涵盖了《农产品质量安全法》旧法的食品范围等，应当适用于《食品安全法》。三是特别法优于一般法原则。即优先适用专门针对某一领域制定的法律。根据一般法和特别法的关系，可以认为，对于食用农产品，《农产品质量安全法》是一般法，《食品安全法》是特别法。四是《食品安全法》明确规定了涉及农产品食品市场销售安全监管适用本法规定。依据《食品安全法》第二条第二款之规定，本案属于市场销售，应当适用《食品安全法》。

五是被申请人根据本案违法事实、性质、情节和社会危害程度，参照《河南省市场监督管理行政处罚自由裁量权基准》（2020 版），货值金额不足 2000 元的为轻微违法行为，处罚标准为：“没收违法所得和违法生产经营的食品、食品添加剂，并可以没收用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品；并处五万元以上七万元以下的罚款。”确定申请人违法行为适用的行政处罚裁量等次为轻微。

经审理查明：申请人于 2020 年 10 月 11 日下午到丰莱农产品批发市场购进小白菜 4 公斤，购进单价为每公斤 4.25 元，购进总价 17 元。销售单价为每公斤 5.96 元，货值金额 23.84 元。共销售 1.14 公斤（其中销售 0.17 公斤，抽检 0.97 公斤），每公斤 5.96 元，共计销售金额 6.79 元。2020 年 10 月 13 日，被申请人对申请人销售的小白菜进行了食品安全抽样检验（抽样单编号 NCP20410411465134258）。2020 年 10 月 14 日申请人盘点库存，闭店后把剩余的 2.86 公斤小白菜全部销毁。2020 年 11 月 10 日，经河南省标谱检测技术有限公司检验，检验结论为“经抽样检验，毒死蜱项目不符合 GB2763-2019《食品安全国家标准食品中农药最大残留限量》要求，检验结论为不合格”。2020 年 11 月 27 日，被申请人向申请人送达《检验报告》（No: SP2020100141）和《国家食品安全抽样检验结果通知书》（抽样单编号：NCP20410411465134258），当场告知申请人有复检的权利，申请人在法定时间内未提出复检申请。2020 年 11 月 27 日，申请人对

抽检同批次的小白菜作出《召回公告》，之后张贴在该超市门口，但销售产品至今未被召回。2020年12月7日，被申请人作出平湛市监责改通字〔2020〕02曹-9号《责令改正通知书》和平湛市监当处字〔2020〕02曹-5号《当场行政处罚决定书》，并于当日送达。2021年1月6日，被申请人向申请人送达了平湛市监听告字〔2021〕S曹-1号《行政处罚听证告知书》。2021年1月13日，被申请人作出平湛市监处字〔2021〕S曹-1号《行政处罚决定书》，并于次日送达。

本机关认为：第一，申请人认为本案应适用《农产品质量安全法》，本机关不予支持。根据《中华人民共和国农产品质量安全法》第三十三条、第五十条的规定，销售有毒有害物质不符合农产品质量安全标准的适格主体是农产品生产企业、农民专业合作社经济组织。本案中，申请人是个体工商户，非农产品生产企业、农民专业合作社经济组织，不应适用《中华人民共和国农产品质量安全法》的相关规定。另外，根据《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》第二十五条第一款第（二）项之规定：“禁止销售下列食用农产品……（二）致病性微生物、农药残留、兽药残留、生物毒素、重金属等污染物质以及其他危害人体健康的物质含量超过食品安全标准限量的；……”及第五十条第二款之规定：“……违反本办法第二十五条第二项、第三项、第四项、第十项规定的，由县级以上食品药品监督管理部门依照食品安全法第一百二十四条第一款的规定给予处罚。”本案中，小白菜属于

农产品，应适用《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》第二十五条第一款第(二)项、第五十条第二款的规定，再依据《中华人民共和国食品安全法》第一百四十四条第一款第(一)项的规定进行行政处罚。第二，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，一是申请人作为超市，在购进涉案批次小白菜时履行了部分进货查验义务，违法行为轻微；二是申请人在收到涉案批次产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；三是申请人作为超市不可能具备检测毒死蜱的资质和仪器，监管部门对其也没有毒死蜱快速检测要求；四是申请人虽然是超市，一般食品经营者，但案值也不足百元，且该产品面向市场销售的数量少，涉案小白菜售出后没有消费者投诉举报，未造成实际危害后果。综合考量，申请人的行为符合《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。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)项之规定，本机关决定：

一、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〕S曹-1号《行政处罚决定书》。

二、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日内对申请人湛河区世纪福兴源购物广场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。

