

临沂市人民政府 行政复议决定书

临政复决字〔2024〕157号

申请人：临沂某某食品有限公司，

法定代表人：庄某。

被申请人：临沂市市场监督管理局。

负责人：徐涛，局长。

申请人不服被申请人作出临市监处罚〔2023〕2-115号《行政处罚决定书》的行政行为，于2024年2月18日向临沂市人民政府提出行政复议申请，本机关依法予以受理。经延期及听证，现本案已审查完结。

申请人请求：撤销临市监处罚〔2023〕2-115号《行政处罚决定书》。

申请人称：2023年8月16日，申请人收到山东省市场监督管理局委托山东省产品质量检验研究院出具的CF010XXXX—2023《检验报告》，报告显示申请人生产的“老醋花生”（生产日期：2023年5月20日、规格238克/盒）油炸花生中山梨酸及其钾盐（以山梨酸计）为0.0408g/kg，不符合GB2760—2014《食品安全国家标准 食品添加剂使用标准》（标准指标为不得使用）要求，结论为不合格。申请人随即对该批次产品进行了全流程排查，向山东省市场监督管理局提出了异

议及复检请求。9月21日，威海某某技术中心出具NO.371200092321XXXXX复检报告，显示“老醋花生”油炸花生中山梨酸为 $33.5\pm 1.31\text{mg/kg}$ （标准限值为不得使用），结论为不合格。10月12日，山东省市场监督管理局作出NO.C202XXXX《食品安全监督抽检复检（异议）结果通知书》，对申请人异议不予认可。12月11日，临沂市市场监督管理局作出临市监处罚〔2023〕2-115号《行政处罚决定书》，认为申请人违反了《食品安全法》第34条第13项之规定，并依据该法第124条第二款，责令申请人改正并决定处罚：1.没收违法所得500元整；2.处罚款5万元整。

申请人生产的“老醋花生”规格为238克，由油炸花生100克与秘制老醋料汁138克（调味糖醋汁）两部分组成。关于油炸花生，申请人在油炸过程中已使用符合投放标准以内国家非禁止的特丁基对苯二酚（油脂抗氧化剂，已在包装显著位置标明）进行防腐，无必要再使用山梨酸钾进行防腐；根据检测报告，两次检测出的山梨酸及其钾盐（以山梨酸计）分别为 0.0408g/kg 、 $33.5\pm 1.31\text{mg/kg}$ ，也起不到防腐效果；根据生产记录等相关资料，申请人亦未使用山梨酸及其钾盐食品添加剂。关于秘制老醋料汁，包装盒标明了秘制老醋料汁含有山梨酸钾，由申请人从日照市莒县大逗王食品有限公司采购，青岛中一检测有限公司检验报告（编号：FQH07012900616）显示，山梨酸及其钾盐（以山梨酸计）为 0.423g/kg ，结论为符合要求。关于包装，油炸花生与秘制老醋料汁包零距离接触装在密闭性很强的包装盒内，而不是直接将料汁与油炸花生混合在一起，是为了确保花生酥脆的口感，使消费者在食用时获得更好的消费体

验，其包装方式与市场上其他厂家生产的同类产品无异，符合行业标准。同时，还标明了产品贮存条件，即“请放于 20℃以下阴凉干燥处，避免阳光直射”。以上，申请人生产“老醋花生”的行为并无违法之处。经申请人排查，油炸花生部分检测出山梨酸及其钾盐极有可能系秘制老醋料汁包导致。秘制老醋料汁本身生产过程及采购后个别料汁包破损漏液，均会导致少量料汁附着在料汁包表面。在高密闭性净化车间生产过程中，料汁包内的醋因其挥发特性会少量附着在料汁包表面；同时，申请人在生产过程中发现采购的料汁包有个别破损漏液问题，漏出的料汁也同样会附着在料汁包表面。第二，初检、复检时的产品品质与出厂时已发生了较大变化。产品出厂后销售时间为五六七月份，这段时间气温较高，经销商室温柜台销售长达 1 个多月时间，不符合申请人对储存温度的要求，高温使料汁包表面附着的少量料汁与油炸花生相互作用加强，初检、复检时间分别为 7 月中旬和 9 月中上旬，且为室温下进行，“老醋花生”产品品质已与出厂时发生较大的变化，此两次检测结果均不能真实反映“老醋花生”出厂时的状况。

此外，申请人在 8 月 16 日收到山东省产品质量检验研究院 CFO10XXXX—2023 检验报告的第一时间，委托青岛谱尼测试有限公司对其当日生产的“老醋花生”进行检测，报告（NO.A4D823023A4F1OW1969）显示山梨酸及其钾盐（以山梨酸计）未检出，符合要求。同时，老醋花生食用方法就是将油炸花生与老醋料汁搅拌食用。这一过程，料汁中的山梨酸及其钾盐会浸入到油炸花生中，如此时检测也必然会检出一定数值的山梨酸及其钾盐。以上客观存在的事实，被申请人在作出处

罚决定时未予充分考虑。根据 GB2760—2014《食品安全国家标准 食品添加剂使用标准》，花生类食品不得使用山梨酸及其钾盐食品添加剂。市场监督管理部门对企业是否超范围使用食品添加剂，检测报告是重要证据，但不是唯一。本案中，初检、复检的检验机构未充分考虑申请人“老醋花生”作为一个完整产品，系由油炸花生与秘制老醋料汁包两部分构成，且需要将这两部分混合搅拌食用，也未充分考虑“老醋花生”在长时间不符合储存温度要求的环境中品质与出厂时发生较大变化且在室温下仅对油炸花生部分进行了检测，亦未排除“老醋花生”秘制老醋料汁包表面可能附着少量料汁导致油炸花生部分检测出山梨酸及其钾盐的情形，而是仅依据检测数值作出了不合格结论。检测机构的检测结果应当如实客观反映被检测产品有关指标的数值，市场监督管理部门依据检测结果并综合相关调查情况认定被检测产品合格或不合格。如将申请人生产的“老醋花生”产品作为一个整体进行检测，即将油炸花生与秘制老醋料汁两部分充分混合搅拌后检测，此时若检测出的山梨酸及其钾盐数值明显高于由秘制老醋料汁带入的数值，即可判定超出部分来源于油炸花生部分，此时认定申请人在生产“老醋花生”时违法使用了山梨酸及其钾盐食品添加剂则具有较强的客观性和权威性。从被申请人出具的处罚决定书可以判断，被申请人在处罚时仅依据初检、复检机构对油炸花生部分“检验结论不合格”认定申请人违法（即使用了山梨酸及其钾盐食品添加剂）并作出处罚决定，并未综合充分考虑本案的客观实际，而是简单认为“检出即使用”，属于事实不清、证据不足，实属不当，应予撤销。

被申请人答复称：根据山东省产品质量检验研究院《检验报告》（编号：CF010XXXX—2023），申请人生产经营的“老醋花生”（生产日期：2023年5月20日、规格：238克/盒）山梨酸及其钾盐（以山梨酸计）项目不符合GB2760—2014《食品安全国家标准 食品添加剂使用标准》要求，检验结论不合格。2023年8月16日，执法人员对申请人生产经营不合格食品“老醋花生”的情况进行现场检查，并送达了《检验报告》和《国家食品安全抽样检验结果通知书》。申请人于2023年8月25日对检验结论提出复检申请、对检验方法提出检验程序异议。2023年10月12日，山东省市场监督管理局出具《食品安全监督抽检复检（异议）结果通知书》（No.C202XXXX），对申请人异议申请不予认可。申请人的行为属于生产经营不符合食品安全标准的食品，违反了《中华人民共和国食品安全法》第三十四条第十三项规定。被申请人依据《中华人民共和国食品安全法》第一百二十四条第二款规定，综合考虑申请人的情节，遵循“处罚与教育相结合”“过罚相当”等原则，对申请人从轻处罚。被申请人对申请人作出的行政处罚决定事实清楚、证据充分、程序合法。

2023年10月18日，执法人员在询问申请人时，申请人称造成该批次“老醋花生”（生产日期：2023年5月20日、规格：238克/盒）不合格原因是料包泄露的料汁附着在料汁包表面造成花生米检出山梨酸及其钾盐（以山梨酸计），导致检验结论不合格。申请人未按照《中华人民共和国食品安全法》第四十六条要求进行生产经营全过程控制，致使生产的“老醋花生”油炸花生米中检出山梨酸及其钾盐（以山梨酸计）。“老醋花生”

作为独立包装的食品对外销售，根据《中华人民共和国食品安全法实施条例》第二条规定，申请人作为生产者应对该产品的食品安全负责。申请人对检测机构在样品保存、检测结果的表述、检验方法等（异议）主张不成立。被申请人按照国家食品安全抽检不合格后处置的规定，在法定时限依法向申请人送达不合格《检验报告》。申请人提出异议后，山东省市场监督管理局出具《食品安全监督抽检复检（异议）结果通知书》（No.C202XXXX），从样品包装与检验情况、带入原则的说明、储存温度和醋包渗漏等三个方面予以回复，认定不符合带入原则。综上，被申请人作出的临市监处罚〔2023〕2—115号《行政处罚决定书》认定事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，处罚适当，请求复议机关依法予以维持。

经审理查明：2023年7月10日，受山东省市场监督管理局委托，山东省产品质量检验研究院对高密市某某大润发超市经营的、由申请人生产的普通食品“老醋花生”（生产日期2023年5月20日，规格型号238g/盒）进行抽样监督检查并制作《食品安全抽样检验抽样单》（抽样单编号：GZJ233700004357XXXXX），被抽样单位法人代表吴卫忠在该抽样单“被抽样单位对抽样程序、过程、封样状态及上述内容无异议”处签名。2023年8月11日，山东省产品质量检验研究院出具《检验报告》（No.CF010XXXX—2023），认定申请人生产的食品“老醋花生”（生产日期2023年5月20日、规格238克/盒）经抽样检验，山梨酸及其钾盐（以山梨酸计）项目不符合GB2760—2014《食品安全国家标准食品添加剂使用标准》要求，检验结论为不合格。在该《检验报告》备注栏，检验机构

注明“1.仅检测花生米部分……”。2023年8月16日，被申请人向申请人直接送达上述《检验报告》（No.CF010XXXX—2023），申请人法定代表人庄某予以签收。同日，被申请人执法人员对申请人进行现场检查，并制作现场笔录，申请人法定代表人庄某予以陪同并在现场笔录上签字确认。2023年8月23日，被申请人作出立案审批，以涉嫌生产经营不符合食品安全国家标准的“老醋花生”食品为由，决定对申请人予以立案调查。2023年10月12日，山东省市场监督管理局向申请人作出《食品安全监督抽检复检（异议）结果通知书》（No.C202XXXX），对申请人提出的异议申请不予认可，载明具体理由为：“一、关于样品包装与检验情况 经检验机构确认，该样品由单独包装的秘制老醋料汁与花生米两部分组成，共同密封存放于同一个包装内，且检备样均无漏液情况。初检与复检均按照检验标准要求对该批次样品进行检测，最终检验结论为不合格。二、关于带入原则的说明 《食品安全国家标准食品添加剂使用标准》（GB2760—2014）第3.4带入原则规定，食品添加剂可以通过食品配料（含食品添加剂）带入食品中，且食品配料中允许使用该食品添加剂。该批次样品花生米部分，配料为优质花生米、植物油（含食品添加剂：特丁基对苯二酚），各配料均不允许使用山梨酸及其钾盐，不符合使用GB2760—2014规定的带入原则的条件。三、关于储存温度和醋包渗漏问题 你单位提出运输和销售环节储存温度过高引起醋包渗漏导致不合格。这属于不合格原因排查的问题，建议你单位改进包装或者生产工艺，避免类似问题发生，醋包渗漏不适用带入原则”。2023年10月18日9时10分至11时20分，执法人员对申请人法定代

表人庄某进行询问，庄某称其公司有完整的记录台账，可向被申请人提供成品出入库记录、产品销售台账、销货清单、出厂检验报告、车间配料记录、发货单等材料；涉案批次产品共5箱，规格为36盒/箱，销售价格为100元/箱，合计货值500元，全部销售给胶州陈世家；涉案产品不合格原因应为采购料包有个别破包漏液，漏出的料汁附着在料汁包表面导致其他完好料包上附着山梨酸及其钾盐（以山梨酸计）从而污染了花生米；收到不合格检验报告后，其公司立即采取了召回措施，但因该批次产品全部销售完毕，已无法召回。2023年10月27日，被申请人制作《案件调查终结报告》。2023年11月22日，被申请人作出临市监罚告〔2023〕2—115号《行政处罚告知书》，告知申请人拟作出行政处罚的内容、事实、理由及依据并告知申请人有权提出陈述和申辩，有权要求举行听证。该告知于次日向申请人直接送达，庄某予以签收。2023年12月15日，经案件处理内部审批，被申请人作出涉案行政处罚决定，认定申请人生产经营的“老醋花生”（生产日期：2023年5月20日、规格：238克/盒）山梨酸及其钾盐（以山梨酸计）项目不符合GB2760—2014《食品安全国家标准 食品添加剂使用标准》要求，违反《中华人民共和国食品安全法》第三十四条第十三项规定，依据《中华人民共和国食品安全法》第一百二十四条第二款规定，适用《山东省市场监督管理局行使行政处罚裁量权适用规则》《山东省市场监督管理行政处罚裁量基准》，决定责令申请人改正上述违法行为，并给予申请人没收违法所得伍佰元整（500.00元）、处罚款伍万元整（50000.00元），罚没款合计伍万零伍佰元整（50500.00元）的行政处罚。该行政处

罚决定文书中载明：“关于‘处罚到人’，本案当事人不是故意实施该违法行为，按照《中华人民共和国食品安全法实施条例》第七十五条规定，本案无‘处罚到人’的情形。因当事人用于生产涉案食品的生产设备，同时生产其他食品，不予没收”，同时载明：“经当事人排查，造成不合格原因是公司在生产过程中发现采购的料包有个别破包漏液情况，应该是漏出的料汁会附着在其他料汁包表面，造成其他完好的料包附着上山梨酸及其钾盐（以山梨酸计），从而导致检验结论为不合格”。2023年12月19日，被申请人向申请人直接送达涉案行政处罚决定书，庄某予以签收。

上述事实有如下证据材料予以证实：

- 1.《食品安全抽样检验抽样单》（抽样单编号：GZJ233700004357XXXX）；
- 2.《检验报告》（No.CF010XXXX—2023）及送达回证；
- 3.《现场笔录》；
- 4.《立案审批表》；
- 5.《食品安全监督抽检复检（异议）结果通知书》（No.C202XXXX）；
- 6.《询问笔录》；
- 7.临市监罚告〔2023〕2—115号《行政处罚告知书》及送达回证；
- 8.申请人提供的《出厂检验报告》《成品出入库记录》《车间配料记录》《成品销售台账》《不合格食品召回计划》《召回函》《召回情况说明》及《发货单》；

9.临市监处罚〔2023〕2-115号《行政处罚决定书》及送达回证等。

本机关认为：申请人作为被处罚人，与涉案行政处罚决定具有法律上的利害关系。申请人于2023年12月19日收到涉案行政处罚决定，于2024年2月18日向本机关提交行政复议申请，未超过法定行政复议受理期限，符合行政复议受理条件。

《市场监督管理行政处罚程序规定》第六十四条规定，适用简易程序办理的案件应当自立案之日起九十日内作出处理决定。因案情复杂或者其他原因，不能在规定期限内作出处理决定的，经市场监督管理部门负责人批准，可以延长三十日。案情特别复杂或者有其他特殊情况，经延期仍不能作出处理决定的，应当由市场监督管理部门负责人集体讨论决定是否继续延期，决定继续延期的，应当同时确定延长的合理期限。案件处理过程中，中止、听证、公告和检测、检验、检疫、鉴定、权利人辨认或者鉴别、责令退还多收价款等时间不计入前款所指的案件办理期限。本案中，被申请人于2023年8月23日完成立案审批，决定对申请人予以立案调查，于2023年12月19日向申请人送达涉案行政处罚决定，扣除相关检验检测等期限，未超过法定案件办理期限，符合上述规定。

根据《中华人民共和国食品安全法》第三十四条第十三项规定，禁止生产经营下列食品、食品添加剂、食品相关产品：

（十三）其他不符合法律、法规或者食品安全标准的食品、食品添加剂、食品相关产品。第一百二十四条规定，违反本法规定，有下列情形之一的，尚不构成犯罪的，由县级以上人民政府食品安全监督管理部门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；违法生产经营的食品、食品添加剂货值金额不足一万元的，并处五万元以上十万元以下罚款；货值金额一万元以上的，并处货值金额十倍以上二十倍以下罚款；情节严重的，吊销许可证：……除前款和本法第一百二十三条、第一百二十五条规定的情形外，生产经营不符合法律、法规或者食品安全标准的食品、食品添加剂的，依照前款规定给予处罚。《山东省市场监督管理局行使行政处罚裁量权适用规则》（鲁市监法规字〔2021〕3号）第十一条规定，当事人有下列情形之一的，可以依法从轻或者减轻处罚：……（六）积极配合调查，如实陈述违法事实，并如实提供有关证据资料的。《山东省市场监督管理行政处罚裁量基准》（鲁市监法规字〔2021〕13号）第九部分食品安全监督管理第六条“生产经营不符合法律、法规或者食品安全标准的食品、食品添加剂”对裁量标准按照较轻、一般、较重、严重情形作出具体划分。本案中，根据检验报告、食品安全监督抽检复检（异议）结果通知书、询问笔录等在案证据材料，被申请人经调查后，认定申请人生产经营的涉案食品“老醋花生”（生产日期 2023 年 5 月 20 日、规格 238 克/盒）山梨酸及其钾盐（以山梨酸计）项目不符合 GB2760—2014《食品安全国家标准 食品添加剂使用标准》要求，存在“生产经营不符合法律、法规或者食品安全标准的食品、食品添加剂”的违法行为，并依据已向社会公布的《山东省市场监督管理局行使行政处罚裁量权适用规则》《山东省市场监督管理行政处罚裁量基准》，结合申请人违法行为的事实、性质及情节，对申请人作出涉案行政处罚，并无不当。

《中华人民共和国食品安全法》第四条规定，食品生产经营者对其生产经营食品的安全负责。食品生产经营者应当依照法律、法规和食品安全标准从事生产经营活动，保证食品安全，诚信自律，对社会和公众负责，接受社会监督，承担社会责任。

《中华人民共和国食品安全法实施条例》第二条规定，食品生产经营者应当依照法律、法规和食品安全标准从事生产经营活动，建立健全食品安全管理制度，采取有效措施预防和控制食品安全风险，保证食品安全。根据上述规定，食品生产者需对其生产经营食品的安全负责，应采取有效措施预防和控制食品安全风险，保证食品安全。对于申请人提出的因其公司在生产过程中采购的料包有个别破包漏液，漏出的料汁附着在其他料汁包表面造成其他完好料包附着上山梨酸及其钾盐（以山梨酸计）而导致检验结论为不合格，申请人并不存在主观过错因而对其应不予处罚的主张，涉案“老醋花生”产品包含油炸花生及老醋料汁包，系作为独立包装产品统一对外销售，申请人作为该食品的生产者，应当充分保证食品安全。且山东省市场监督管理局于2023年10月12日向申请人作出的《食品安全监督抽检复检（异议）结果通知书》（No.C202XXXX）中亦已明确“经检验机构确认，该样品由单独包装的秘制老醋料汁与花生米两部分组成，共同密封存放于同一个包装内，且检备样均无漏液情况”。因此，对于申请人上述主张，本机关不予支持。

根据《市场监督管理行政处罚程序规定》第六十二条规定，市场监督管理部门作出行政处罚决定，应当制作行政处罚决定书，并加盖本部门印章。行政处罚决定书的内容包括：（一）当事人的姓名或者名称、地址等基本情况；（二）违反法律、

法规、规章的事实和证据；（三）当事人陈述、申辩的采纳情况及理由；（四）行政处罚的内容和依据；（五）行政处罚的履行方式和期限；（六）申请行政复议、提起行政诉讼的途径和期限；（七）作出行政处罚决定的市场监督管理部门的名称和作出决定的日期。根据上述规定，行政处罚决定书作为行政处罚决定的载体，内容应当真实、准确、全面，且有相关证据材料予以支撑。本案中，被申请人在涉案行政处罚决定书文书中载有“经当事人排查，造成不合格原因是公司在生产过程中发现采购的料包有个别破包漏液情况，应该是漏出的料汁会附着在其他料汁包表面，造成其他完好的料包附着上山梨酸及其钾盐（以山梨酸计），从而导致检验结论为不合格”内容，但在复议过程中并未向本机关提供能够证实涉案产品具体不合格原因的相关证据材料，明显不当。但因上述内容实质为被申请人对申请人自行推测、分析涉案产品不合格原因的转述，且并未对申请人的权利、义务造成实质影响，因此，本机关予以指出，望被申请人在日后工作中加以改正。

综上，根据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条之规定，本机关决定如下：

维持被申请人作出临市监处罚〔2023〕2-115号《行政处罚决定书》的行政行为。

申请人如不服本行政复议决定，可自收到本行政复议决定书之日起15日内，依法向人民法院提起行政诉讼。

2024年5月21日

临沂市人民政府行政复议决定书