沁水县人民政府

驳回行政复议申请决定书

〔2021〕13号

申 请 人：某公司

法定代表人：王某

委托代理人：王某某

被 申 请 人：沁水县市场监督管理局

住 所：山西省晋城市沁水县新建西街46号

法定代表人：王军明 职务：局长

申请人对被申请人作出的X号《行政处罚决定书》不服,向本机关申请行政复议，本机关于2021年11月29日向申请人作出《补正行政复议申请通知书》，12月6日收到申请人的补正材料。现已审理终结。

申请人请求：依法撤销被申请人作出的X号《行政处罚决定书》。

申请人称：

一、被申请人作出X号《行政处罚决定书》适用法律错误。根据《国务院关于印发盐业体制改革方案的通知》等规定,我国对食盐采取专营制度,食盐的经营区别于其它商品,应当按照《食盐专营办法》的规定经营。从法律适用上讲,《食盐专营办法》属于《食品安全法》的特别法,根据特别法优于普通法的原则,对食盐经营的监督管理也应当按照《食盐专营办法》等相关食盐经营规定执行。《食盐专营办法》第十四条规定“食盐定点批发企业在国家规定的范围内销售食盐,任何单位或者个人不得阻止或者限制”。工业和信息化部办公厅、国家发展改革委办公厅《关于加强改革过渡期间食盐专营管理有关工作的通知》规定,在过渡期内,食盐批发企业可以通过自建分公司进行食盐销售业务。《方案》第十六条规定从2018年1月1日开始,现有食盐定点生产企业和批发企业可依照新的规定申请许可,根据许可范围从事相应的经营活动。《食品安全法》不属于新的规定,直至2020年3月1日《食盐质量安全监督管理办法》实施,才有了新的规定。2020年3月1日前，食盐经营仍应按照《关于加强改革过渡期间食盐专营管理有关工作的通知》执行。查处期间申请人已经取得食盐定点批发企业证书,具备食盐经营资质。综上,被申请人适用《食品安全法》、《食品经营许可管理办法》规定对申请人作出处罚适用法律错误。

1. 被申请人将食盐纳入食品经营许可的范围,认定事实错误。根据国家食品药品监督管理总局《关于公布食品生产许可分类目录的公告》规定,食盐不属于食品生产许可分类目录中的食品,食盐生产企业无需办理食品生产许可证。2020年2月19日市场监管总局办公厅《关于对食盐定点生产企业核发食品生产许可证的通知》决定对食盐定点生产企业核发食品生产许可证,2020年2月23日市场监管总局发布《关于修订公布食品生产许可分类目录的公告》将食盐纳入食品生产许可目录。同时根据《食品安全法》第五十三条规定“食品经营者采购食品,应当查验供货者的许可证和食品出厂检验合格证或者其他合格证明”。因食盐无法办理生产许可证,销售单位亦无需办理经营许可证,否则将导致食盐无法经营的后果。被申请人将食盐认定为需要办理经营许可证的食品,认定事实错误。

三、被申请人认定的违法所得和货值金额认定事实错误。被申请人以其认定的销售价格作为计算违法所得和货值金额的计算基数,没有法律依据。

四、被申请人作出X号《行政处罚决定书》不具有合理性。查处期间处于《盐业体制改革方案》规定的过渡期刚届满,但《方案》规定的食盐经营许可的新的规定尚未出台期间,该期间无法办理食品经营许可证,晋城市范围内存在大量的食盐销售情况,被申请人并未进行处罚,仅仅针对申请人进行处罚,不具备合理性。

五、被申请人作出X号《行政处罚决定书》程序不合法。首先,被申请人作出处罚决定前没有告知申请人作出行政处罚决定的事实、理由及依据和被申请人依法享有的权利。也没有告知申请人享有进行陈述和申辩的权利。其次,被申请人作出处罚决定超过法律规定的期限,且没有送达复议申请人。综上所述,被申请人作出X号《行政处罚决定书》认定事实错误,适用法律错误,程序违法,根据《行政复议法》之规定提起复议，请求复议机关依法支持申请人的复议申请。

2021年11月25日申请人又提供了补充意见：沁水县市场监督管理局作出的X号《行政处罚决定书》没有依法送达复议申请人。复议申请人至今未收到被申请人作出X号《行政处罚决定书》,直至2021年11月3日,复议申请人收到被申请人送达的XX号《行政处罚决定履行催告书》后,才明确知道被申请人作出了X号《行政处罚决定书》,但未向复议申请人送达。后复议申请人工作人员联系被申请人处工作人员询问该处罚情况,被申请人处工作人员称通过邮政快递向复议申请人送达处罚决定书,并提供邮件号为XXX号的快递单号。经查询邮件查询单显示,邮件注明的送达时间为2021年4月16日,仅注明“收发室”,未记录签收人,未记录邮件内容。复议申请人在住所地没有收发室。被申请人主张已经送达证据不足。根据《市场监督管理行政处罚程序暂行规定》(2018)第七十三条“市场监督管理部门送达行政处罚决定书,应当在宣告后当场交付当事人。当事人不在场的,应当在七日内按照本规定第七十四条、第七十五条的规定,将行政处罚决定书送达当事人”。第七十四条“市场监督管理部门送达执法文书,应当按照下列方式进行：(三)直接送达有困难的,可以邮寄送达或者委托当地市场监督管理部门代为送达。邮寄送达的,以回执上注明的收件日期为送达日期”。邮政送达业务中包括回执签收送达业务,沁水县市场监管局未能提供复议申请人处工作人员签收的回执单,X号《行政处罚决定书》未向复议申请人送达,不发生法律效力。

被申请人称：

一、针对当事人提出的“被申请人作出的X号《行政处罚决定书》适用法律错误”回复如下：

（一）根据《食盐专营办法》第二条第二款“本办法所称食盐，是指直接食用和制作食品所用的盐。”这点注意，食盐属于食品，是食品的一类，适用于《中华人民共和国食品安全法》。《中华人民共和国食品安全法》第三十五条第一款“国家对食品生产经营实行许可制度。从事食品生产、食品销售、餐饮服务，应当依法取得许可。”《食品经营许可管理办法》第二条“在中华人民共和国境内，从事食品销售和餐饮服务活动，应当依法取得食品经营许可。”第四条“食品经营许可实行一地一证原则，即食品经营者在一个经营场所从事食品经营活动，应当取得一个食品经营许可证。”依据国家市场监督管理总局2019年9月24日印发的《市场监管总局办公厅关于从事食盐经营活动是否需要取得食品经营许可的复函》（市监食经函〔2019〕1849号），根据《食品安全法》第三十五条规定，从事食品销售，应当依法取得许可。《食盐专营办法》第三十条“经营者的行为违反本办法的规定同时违反《中华人民共和国食品安全法》的，由县级以上地方人民政府食盐质量安全监督管理部门依照《中华人民共和国食品安全法》进行处罚。”本条是关于食盐质量安全监管执法依据的规定。《食品安全法》第一百五十一条“转基因食品和食盐的食品安全管理，本法未作规定的，适用于其他法律、行政法规的规定。”《食品安全法》第三十五条明确规定了从事食品经营应当取得许可。因此，我局作出的行政处罚适用的法律法规正确。

（二）食盐作为特殊食品，《食盐专营办法》第三十四条规定“除本法的规定外，食盐质量安全监督管理、食盐加碘工作还应当依照有关法律、行政法规的规定执行。”所以《食盐专营办法》并不是唯一的食盐质量安全管理的法律法规依据。因此，食盐在销售中除应遵守《食盐专营办法》的有关规定，还应当严格遵守《食品安全法》中的有关规定。

二、关于“被申请人将食盐纳入食品经营许可的范围，认定事实错误”的回复如下：

食盐属于食品，是预包装食品的一种，依据国家市场监督管理总局2019年9月24日印发的《市场监管总局办公厅关于从事食盐经营活动是否需要取得食品经营许可的复函》（市监食经函〔2019〕1849号），根据《食品安全法》第三十五条规定，从事食品销售，应当依法取得许可。《食品经营许可管理办法》第四条要求，食品经营许可实行一地一证原则，即食品经营者在一个经营场所从事食品经营活动，应当依法取得食品经营许可证，所以将食盐纳入食品经营许可的范围，认定事实清楚。

三、针对“被申请人认定的违法所得和货值金额认定事实错误”的回复：

《中华人民共和国食品安全法》和《中华人民共和国食品安全法实施条例》未对“货值金额”予以解释，按照《产品质量法》的规定，货值金额是指当事人违法生产、销售产品的数量(包括已售出的和未售出的产品)与其单件产品标价的乘积。对生产的单件产品标价应当以销售明示的单价计算；对销售的单件产品标价应当以销售者货签上标明的单价计算。生产者、销售者没有标价的，按照该产品被查处时该地区市场零售价的平均单价计算。本法所称违法所得是指获得的利润。当事人购进了32吨“鲁晶”牌食用盐，1吨等于50箱，每箱50袋，每袋400g,1吨购进价格1100元，1箱购进价格为1100÷50=22元，销售每10袋送一袋的活动，每箱销售价格87元，共销售“鲁晶”牌食用盐111箱（送出10箱，实际销售101箱）所以货值金额为139200元（87元×50箱×32吨=139200元），违法所得为6565元（101×87-101×22=6565元）。申请人未取得食品经营许可从事食品经营的行为违反了《中华人民共和国食品安全法》第三十五条第一款：“国家对食品生产经营实行许可制度。从事食品生产、食品销售、餐饮服务，应当依法取得许可。但是，销售食用农产品，不需要取得许可。”依据《中华人民共和国食品安全法》第一百二十二条第一款：“违反本法规定，未取得食品生产经营许可从事食品生产经营活动，或者未取得食品添加剂生产许可从事食品添加剂生产活动的，由县级以上人民政府食品药品监督管理部门没收违法所得和违法生产经营的食品、食品添加剂以及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。”申请人的货值金额为139200元，货值金额10倍是1392000元。

四、针对“被申请人作出X号《行政处罚决定书》不具有合理性”回复如下：

《食盐专营办法》第四条规定，国务院食盐专营主管部门主管全国食盐工作，负责管理全国食盐专营工作，县级以上地方人民政府确定的食盐主管部门负责管理本行政区域的食盐专营工作。国务院食品药品监督管理部门负责全国食盐质量安全监督管理。县级以上地方人民政府确定的食盐质量安全监督管理部门负责本行政区域的食盐质量安全监督管理。根据山西省人民政府办公厅《关于印发山西省盐业体制改革实施方案的通知》（晋政办发[2017]147号）：一、总体要求。贯彻落实国务院及省人民政府食盐体制改革的决策部署，理顺食盐安全监管体制，剥离食盐批发企业承担的行政管理职能，将食盐质量安全管理与监管职能移交食品药品监管部门负责。二、主要任务的第二项将食盐质量安全管理与监督职能由供销部门调整到食品药品监管部门。将省盐务局和各市盐务局由省供销社整体划转到省食品药品监督管理局管理。县食盐质量安全管理与监督职能划转后，由现有行政机构和市场监督管理执法队伍承担，不再增设新的机构。根据《沁水县市场监督管理局职能配置、内设机构和人员编制规定》第三条：县市场监督管理局贯彻落实和决策部署，在履行职能过程中坚持和加强党对市场监督管理工作的统一领导。主要职责第八项：负责全县食品安全监督管理。建立覆盖食品生产、流通、消费全过程的监督检查制度和隐患排查治理机制并组织实施，防范区域性、系统性食品安全风险。推动食品生产经营者落实主体责任的机制，健全食品安全追溯体系。组织开展全县食品安全抽检、风险检测、核查处置和风险预警、风险交流工作。组织指导全县食盐生产经营质量安全监管和食盐专营工作。负责酒类商品监督管理工作。从县委办该文件中明确了食盐的管辖权，从国家到省、市、县，在体制改革后，是由市场监管部门负责的。

根据以上规定，我局对食盐质量安全以及专营专卖依法享有监督检查处置权。

五、针对“被申请人作出X号《行政处罚决定书》程序不合法”，回复如下：

2021年3月31日，我局依法作出X号《行政处罚决定书》，2021年4月1日，我局将该《行政处罚决定书》邮寄送达至你公司，未妥投，退回我局，2021年4月12日，我局再将该《行政处罚决定书》第二次邮寄送达，2021年4月16日你公司已签收，发生了法律效力，根据《中华人民共和国民事诉讼法》规定，邮寄送达以回执上收件日期为送达日期，根据邮政速递派送单上注明收件日期为2021年4月16日，证明你公司确已收到。2021年12月22日，我局执法人员到山东省潍坊市某邮政支局确认2021年4月16日投递员朱架架将X号《行政处罚决定书》送达至当事人，并对投递点拍照保存记录，复议申请人陈述住所地没有“收发室”，复议申请人在2021年5月17日进行过地址变更，变更前是“XXXX”，变更以后是“XXXXX”，变更以前有收发室代为收发。

综上所述，申请人的违法行为确实存在，其提出的复议理由于法无据，被申请人作出的X号《行政处罚决定书》，认定事实清楚，证据确凿、充分，适用法律法规正确，程序合法，结果适当，请求复议机关予以维持。

经审理查明：2018年7月18日申请人在山西省太原市登记设立了某公司山西分公司。2019年4月16日至18日,沁水县市场监督管理局执法人员根据举报,对其雇员李某位于某村的库房进行了检查,现场堆放有某公司生产经销的食用盐1479箱。在现场,当事人提供有某公司山西分公司的《营业执照》，未提供《食品经营许可证》。同时,被申请人将某公司山西分公司销售的“某某”牌食用盐抽样邮寄到江苏某有限公司对产品质量进行检验,2019年6月9日,被申请人收到检验报告,检验检测结论为:所检项目符合标准要求,并将检验结果告知了某公司山西分公司。被申请人通过调查,得知1479箱货物总价值为139200元,某公司山西分公司实际售出101箱,违法所得6565元。2019年10月28日被申请人送达了沁水县市场监督管理局《行政处罚听证告知书》,2019年10月29日收到当事人某公司山西分公司提出的听证申请,于2019年11月19日举行听证会,当事人山西分公司负责人郝某与委托代理人李某到场参加。经过听证，被申请人认为某公司山西分公司涉嫌未取得食品经营许可证从事食品经营活动,违反了《中华人民共和国食品安全法》第三十五条第一款以及国家食品药品监督管理总局令第17号《食品经营许可管理办法》第二条第一款、第四条之规定,涉嫌构成未取得食品经营许可从事食品经营活动的行为。2019年12月12日，被申请人对某公司山西分公司下达了X号《行政处罚决定书》,决定处罚如下:1.没收违法经营的“某某”牌食用盐1479箱;2.没收违法所得6565元;3.罚款139.2万元。2019年12月15日，被申请人发现某公司山西分公司于2019年11月22日注销。2019年12月21日,被申请人集体讨论会议研究决定,收回对某公司山西分公司作出的《行政处罚决定书》,变更处罚当事人为:某公司。2019年12月25日,被申请人对某公司作出了X号《行政处罚决定书》。申请人某公司不服该处罚决定,于2020年1月2日向晋城市人民政府提起行政复议，经书面审理，2020年3月19日，晋城市人民政府作出X号《行政复议决定书》，以被申请人于2019年12月12日对某公司山西分公司作出行政处罚决定时，某公司山西分公司已注销，已没有民事主体资格，被申请人基于同一违法行为已对某公司作出行政处罚决定，复议机关作出撤销被申请人对某公司山西分公司作出的X号《行政处罚决定书》。申请人某公司不服被申请人作出的X号《行政处罚决定书》,于2020年2月24日向沁水县人民政府提起行政复议，因疫情中止审理，恢复审理后于2020年8月28日，沁水县人民政府作出X号《行政复议决定书》，根据《中华人民共和国食品安全法实施条例》第八十一条“食品安全监督管理部门依照食品安全法、本条例对违法单位或者个人处以30万以上罚款的，由设区的市级以上人民政府安全监督管理部门决定。罚款具体处罚权限由国务院食品安全监督管理部门规定”，作出撤销被申请人对某公司作出的X号《行政处罚决定书》。2021年，被申请人根据市场监管总局办公厅《关于〈食品安全法实施条例〉第81条适用有关事项的意见》（市监稽发〔2021〕2号）规定，“一、县（区）级市场监管部门依照食品安全法及其实施条例拟对违法单位或者个人处以30万以上罚款的，应当报设区的市级以上市场监管部门审核后，以县（区）级市场监管部门的名义制作行政处罚决定书”，作出了X号《行政处罚决定书》。

另查明，2017年11月1日，申请人住所地由山东省济南市某地变更为山东省潍坊市某地。2021年5月17日，申请人住所地由山东省潍坊市某地变更为山东省潍坊市某某地。2021年2月18日，申请人法定代表人变更。2021年4月1日，被申请人通过国内特快专递EMS第一次邮寄X号《行政处罚决定书》给申请人，邮件号为XXXXXX，地址为山东省潍坊市某地，4月6日显示“查无此人/单位，且无法联系收件人（退）”，邮件未妥投。2021年4月12日，被申请人通过国内特快专递EMS进行第二次邮寄，邮件号为XXXXXX，地址变更为山东省潍坊市某公司，由投递员朱某送达，邮件信息显示4月16日收发室签收，妥投。

本机关认为：2021年4月12日被申请人通过邮寄送达X号《行政处罚决定书》，于2021年4月16日送达，申请人于2021年11月22日向本机关申请行政复议，已超过自知道该具体行政行为之日起六十日内提出行政复议申请的期限。

根据《中华人民共和国行政复议法实施条例》第四十八条第一款第二项规定，本机关决定：驳回申请人的行政复议申请。

如对本复议决定不服，申请人可在收到复议决定书之日起十五日内向长治市中级人民法院提起行政诉讼。

二〇二二年一月二十四日