

بررسی مبانی حقوقی خسارات ناشی از قطع برق و گاز واحدهای تولیدی صنعتی و کشاورزی

مقدمه

ورود خسارت به واحدهای تولیدی ناشی از قطع مکرر و رو به افزایش برق و گاز، امری مسلم و غیرقابل انکار است. مطابق گزارش مرکز پژوهش های اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی، میزان خسارات ناشی از عدم تولید در بخش صنایع استان، روزانه بالغ بر ۴۱۲/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰ تومان می باشد و این در حالی است که ورود سایر خسارات های مستقیم و غیر مستقیم از قبیل آسیب به ماشین آلات و تجهیزات، اتلاف یا افت محسوس کیفیت مواد اولیه و ... نیز قطعی و مسلم می باشد که در محاسبه مذکور لحاظ نشده است.

با توجه به اهمیت موضوع، کمیسیون حقوقی و قضایی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی با بهره مندی از نظرات وکلای محترم پایه یک دادگستری و نمایندگان کمیسیون های ذیربط، بررسی های جامع و همه جانبه ای به عمل آورده است که نتایج آن در سه بخش به شرح زیر تقدیم می گردد:

بخش اول – مبانی قانونی

۱- قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶

مطابق ماده ۲۵ قانون مذکور: « در زمان کمبود برق، گاز یا خدمات مخابرات، واحدهای تولیدی صنعتی و کشاورزی نباید در اولویت قطع برق یا گاز یا خدمات مخابرات قرار داشته باشند و شرکت های عرضه کننده برق یا گاز یا خدمات مخابرات را در متن قرارداد پیش بینی کنند. هرگاه دولت به دلیل کمبودهای مقطعی به شرکت های عرضه کننده برق یا گاز یا خدمات مخابرات دستور دهد موقتاً جریان برق یا گاز یا خدمات مخابراتی واحدهای تولیدی متعلق به شرکت های خصوصی و تعاونی را قطع کنند، موظف است نحوه جبران خسارت های وارده به این شرکت ها، ناشی از تصمیم فوق را نیز تعیین و اعلام کند.

تبصره ۱- در زمان های اضطراری که قطع برق یا گاز واحدهای مسکونی، جان شهروندان را به خطر اندازد. شورای تأمین استان محل ایجاد اضطرار می تواند برای حداکثر دو روز که قابل تمدید است حکم این ماده را نقض کند و دستور دهد بدون تعیین نحوه جبران خسارت های وارده، برق یا گاز واحدهای تولیدی قطع شود. در جلسه تصمیم گیری در این باره، باید نمایندگان اتاق های مرکز استان برای استماع نظراتشان دعوت شوند.

تبصره ۲- شرکت های عرضه کننده برق و گاز موظفند ضمن هماهنگی با شرکت های بیمه، امکان خرید بیمه نامه پوشش دهنده خسارات ناشی از قطع برق یا گاز را برای واحدهای تولیدی مشترک خود فراهم آورند. »

۲- آئین نامه اجرایی ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۵/۰۱/۱۸ هیأت وزیران

۱-۲- بند "پ" ماده ۱، شرایط خارج از کنترل مدیریتی (فورس ماژور) را چنین تعریف می نماید: « عواملی از قبیل زلزله، سیل، طوفان، صاعقه و سایر شرایط آب و هوایی آسیب رسان، جنگ داخلی، حمله دشمن خارجی، اعتصاب، شورش و حریق ... »

۲-۲- ماده ۲ مقرر می دارد: «کلیه شرکت‌های ارائه دهنده خدمات موظفند متن قراردادهای تأمین خدمات به واحدهای تولیدی را به گونه ای تنظیم نمایند تا تأمین خدمات وفق مفاد قرارداد در تمام دوره قرارداد تداوم یابد.

تبصره ۱- وجه التزام جایگزینی خدمات و چگونگی جبران خسارت به واحدهای تولیدی در صورت قطع خدمات باید در متن قرارداد پیش‌بینی شود.

تبصره ۲- پوشش خسارت مربوطه به هزینه های عملیات جاری واحدهای تولیدی در مدت قطع خدمات، باید در قرارداد پیش بینی و برآورد و نحوه جبران خسارت مازاد بر هزینه های جاری در صورت ارائه خدمات مطمئن تر نیز در قرارداد لحاظ گردد. «

۲-۳- ماده ۳ مقرر می دارد: «قطع خدمات واحدهای تولیدی در شرایط غیراضطراری و پیش بینی شده در قرارداد مجاز نمی باشد.»

۲-۴- ماده ۴ مقرر می دارد: «چنانچه در شرایط عادی خدمات واحدهای تولیدی قطع شود، شرکت های ارائه دهنده خدمات موظفند براساس قراردادهای منعقدۀ نسبت به جبران خسارت برابر ماده ۲ این آئین نامه اقدام نمایند.»

۲-۵- ماده ۵ مقرر می دارد: «سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، هر ساله اعتبار لازم برای جبران خسارت شرکت‌های ارائه دهنده خدمات، ناشی از تصمیم دولت برای قطع جبران خدمات به واحدهای تولیدی را در لوایح بودجه سالانه پیش بینی خواهد نمود.»

۲-۶- ماده ۶ مقرر می دارد: «شرکت های ارائه دهنده خدمات می توانند برای ایفای تمام یا بخشی از تعهدات خود ناشی از اجرای این آئین نامه، نسبت به تأمین خدمات موضوع این آئین نامه اقدام نمایند.»

۳- قانون مدنی

۳-۱- ماده ۳۱۸ مقرر می دارد: «هرکس مال غیر را تلف کند ضامن آن است و باید مثل و یا قیمت آن را بدهد اعم از اینکه از روی عمد تلف کرده باشد یا بدون عمد و اعم از اینکه عین باشد یا منفعت و اگر آن را ناقص یا معیوب کند، ضامن نقص قیمت آن مال است.»

۳-۲- ماده ۳۳۱ مقرر می دارد: «هرکس سبب تلف مالی شود مثل یا قیمت آن را بدهد و اگر سبب نقص یا عیب آن شده باشد باید از عهده نقص و قیمت آن برآید.»

۴- قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب در امور مدنی

۴-۱- تبصره ۲ ماده ۵۱۵ مقرر می دارد: «خسارت ناشی از عدم النفع قابل مطالبه نیست.»

۴-۲- ماده ۵۲۰ مقرر می دارد: «در خصوص مطالبه خسارات وارده خواهان باید این جهت را ثابت نماید که زیان وارده بلا واسطه ناشی از عدم انجام تعهد بوده است.»

۵- قانون آیین دادرسی کیفری

۵-۱- ماده ۱۴ مقرر می دارد: «شاکی می تواند جبران تمام ضرر و زیان های مادی و معنوی و منافع ممکن الحصول ناشی از جرم را مطالبه کند.»

۵-۲- تبصره ۲ ماده مذکور مقرر می دارد: «منافع ممکن الحصول تنها به مواردی اختصاص دارد که صدق اتلاف نماید.»

۶- قانون مسئولیت مدنی

ماده ۱۱ مقرر می دارد: «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی احتیاطی خساراتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول جبران خسارت وارده می‌باشند. ولی هرگاه خسارات وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقش وسایل ادارات و یا مؤسسات مزبور باشد، در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسه مربوط است. ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه اقداماتی که بر حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود، دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود.»

۷- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

اصل ۱۷۶ مقرر می دارد: «به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت حاکمیت ملی، شورای عالی امنیت ملی به ریاست رئیس جمهور با وظایف زیر تشکیل می‌گردد.

۱- تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری

۲- هماهنگ کردن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی

۳- بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی

مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تایید مقام رهبری قابل اجرا است.»

۸- قانون دیوان عدالت اداری

ماده ۱۲ مقرر می دارد: «حدود صلاحیت و وظایف هیئت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.

تبصره ۱- رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضائیه و صرفاً آیین نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده خارج است.»

بخش دوم - مبانی فقهی

قاعده لاضرر: این قاعده برگرفته از متن حدیث نبوی "لاضرر و لاضرار فی الاسلام" می باشد که بر نفی ضرر و زیان و حرمت آن دلالت دارد.

فقه‌های شیعه و اهل سنت بر حجیت و اعتبار قاعده لاضرر اجماع دارند و به حکم عقل، ضرر زدن، عقلاً قبیح و ترک آن لازم است. بنای عقلاً بر این است که در زندگی اجتماعی و مدنی، زیان رساندن به دیگران امری ناپسند است و عامل زیان در برابر زیان دیده، مسئول پرداخت خسارت است.

در صورت تعارض قاعده لاضرر با ادله دیگر، این قاعده بر آن‌ها مقدم است.

بخش سوم - تحلیل مبانی قانونی و فقهی حاکم بر موضوع و ارایه راهکار اجرایی

در این بخش چالش‌های مرتبط با موضوع مطرح و متناسباً پاسخ و تحلیل مرتبط ارایه می‌گردد.

۳-۱- نقش احتمالی شورای عالی امنیت ملی

هر چند شرکت‌های خدمات رسان برق و گاز، به وجود مصوبه‌ای از سوی شورای عالی امنیت ملی اشاره دارند و با استناد به تبصره ۱ ذیل ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری آن را غیرقابل اعتراض می‌دانند، اما تا کنون مصوبه‌ای که به تأیید مقام رهبری نیز رسیده باشد، ارائه نشده است. با فرض وجود چنین مصوبه‌ای توجه به نکات زیر ضروری است:

۳-۱-۱ - شرکت‌های خدمات رسان گاز و برق، با عدم پیش‌بینی و تمهید مقدمات و زیرساخت‌های لازم، عملاً سیاست‌های امنیتی را به سمتی سوق داده‌اند که شورای عالی امنیت ملی در موقعیت انتخاب راه حل دیگری نبوده است.

۳-۱-۲ - شورای عالی امنیت ملی در راستای اجرای وظیفه ذاتی خود مبنی بر تعیین سیاست‌های امنیتی کشور، حفظ جان شهروندان را بر ارایه خدمات برق و گاز به واحدهای تولیدی صنعتی و کشاورزی اولی دانسته است و این تصمیم با سیاست‌های امنیتی کشور مطابقت دارد.

۳-۱-۳ - همان‌طور که در تبصره ۱ ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مذکور است، در فرض وجود شرایط اضطرار صرفاً «نحوه» جبران خسارت توسط شورای تأمین تعیین نمی‌شود و ورود شورای تأمین استان، نافی تکلیف قانونی شرکت‌های خدمات رسان برای جبران خسارت نخواهد بود.

لذا با وحدت ملاک ماده مذکور و سایر استلزامات قانونی، فقهی و عقلی تصمیم شورای عالی امنیت ملی برای مدیریت خدمات برق و گاز و مرجع دانستن ضرورت حفظ جان شهروندان، رافع مسئولیت شرکت‌های گاز و برق برای جبران خسارت وارده به واحدهای تولیدی صنعتی و کشاورزی نخواهد بود.

۳-۲- آیا تصمیم به قطع برق و گاز از مصادیق اعمال حاکمیت محسوب می‌شود؟

در ابتدا لازم است به معیارها و تعاریف اعمال حاکمیت و تصدی توجه نماییم:

۳-۲-۱ - اعمال حاکمیت به آن دسته از فعالیت‌های دولت اطلاق می‌شود که به منظور ایجاد نظم و انضباط در جامعه، اجرای قوانین و نظارت بر فعالیت‌های اشخاص حقیقی و حقوقی صورت می‌پذیرد که از طریق وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی به اجرا در می‌آید.

۳-۲-۲ - اعمال تصدی به آن دسته از فعالیت‌های دولت اطلاق می‌شود که به وسیله شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی دولتی به اجرا در می‌آید و دولت در نقش تاجر به کارهایی می‌پردازد که بخش خصوصی نیز قادر به انجام آن می‌باشد از قبیل راه آهن، برق، گاز، امور بانکی، بیمه و ...

بنا به مراتب فوق و نظر به اینکه بر اساس ماده ۲ اساسنامه شرکت مادر تخصصی تولید نیروی برق حرارتی مصوب ۱۳۹۳/۰۷/۲۷، هدف از تشکیل شرکت، ساماندهی فعالیت های تصدی دولت در زمینه تولید نیروی برق حرارتی متصل به شبکه انتقال و توزیع برق کشور ... می باشد و همچنین با توجه به اینکه مطابق ماده ۱ قانون اساسنامه شرکت ملی گاز ایران، این شرکت به صورت سهامی تشکیل شده و شرکت فرعی شرکت ملی نفت ایران است، در عدم شمول خدمات برق و گاز به عنوان اعمال حاکمیتی، تردیدی وجود ندارد و بر این اساس، خسارات وارده ناشی از قطع برق و گاز نمی تواند مصداق قسمت اخیر ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی باشد.

۳-۳- آیا خسارات وارده به واحدهای تولیدی صنعتی و کشاورزی می تواند مصداق عدم النفع موضوع تبصره ۲ ماده ۵۱۵ قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب در امور مدنی باشد؟

عدم النفع در اصطلاح حقوقی به مفهوم محروم ماندن و عدم بهره مندی از منفعتی است که بنا بر پیش بینی های مبتنی بر اوضاع و احوال و روند عادی امور، حصول آن محتمل می باشد.

با توجه به اینکه حصول منفعت از فعالیت های تولیدی صنعتی و کشاورزی امری مسلم است، لذا صدق عنوان "عدم النفع" بر منافع حاصل از فعالیت های تولیدی، منطقی به نظر نمی رسد و ورود خسارت ناشی از قطع برق و گاز، امری قطعی است و در نهایت می توان خسارات بعدی ناشی از خسارت اولیه و مبنایی را مورد تردید قرارداد.

۳-۴- آیا ارکان مسئولیت مدنی در خسارات ناشی از قطع برق و گاز مصداق دارد؟

بنا بر نظر علمای حقوق، ارکان مسئولیت مدنی عبارتند از ورود ضرر، وجود فعل زیان بار و رابطه سببیت بین فعل زیانبار و تحقق ضرر.

با عنایت به اینکه ورود ضرر به واحدهای تولیدی صنعتی و کشاورزی امری مسلم است و لزوم جبران خسارات ناشی از قطع برق و گاز در ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مورد تأکید قانونگذار قرار گرفته است و با توجه به اینکه فعل زیانبار قطع مستمر برق و گاز، مستمراً از سوی شرکت های خدمات رسان انجام می شود و بین قطع برق و گاز و خسارات وارده به واحدهای تولیدی صنعتی و کشاورزی، رابطه سببیت وجود دارد، ارکان مسئولیت مدنی محقق و محرز می باشد.

۳-۵- آیا جبران خسارات ناشی از قطع برق و گاز از طریق شرکت های بیمه امکان پذیر می باشد؟

به موجب قانون بیمه ایران، بیمه عبارت است از قراردادی که به موجب آن یک طرف (بیمه گر) تعهد می کند در ازای پرداخت وجه یا وجوهی از طرف دیگر (بیمه گذار) در صورت وقوع یا بروز حادثه، خسارت وارده بر او را جبران نموده و یا وجه معینی را بپردازد.

در هر قرارداد بیمه، احتمال و ریسک شخصی وجود دارد که بیمه گذار با پرداخت مبلغ معین تحت عنوان حق بیمه، نتایج حاصل از تحقق ریسک یا احتمال را به طرف مقابل (بیمه گر) منتقل می کند.

آنچه در حال حاضر در رابطه با قطع مکرر برق و گاز رخ می دهد، اولاً - محتمل نیست و متأسفانه رو به افزایش می باشد و با این کیفیت، صدق عنوان بیمه بر آن محل تردید جدی است. ثانیاً - خسارات ناشی از قطع برق و گاز آنقدر گسترده است که تصور اینکه

تمامی واحدهای تولیدی صنعتی و کشاورزی بتوانند با پرداخت مبلغی تحت عنوان «حق بیمه» کل خسارات وارده به بخش صنعت و کشاورزی را مطالبه نمایند، بسیار دور از ذهن به نظر می رسد.

با توجه به مراتب فوق و نظر به اینکه ورود خسارت ناشی از قطع مکرر برق و گاز امری مسلم می باشد و ارکان مسئولیت مدنی شرکت های خدمات رسان در این رابطه مسلم است و ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار و سایر مواد قانونی و اصول حقوقی که به اجمال به آن ها پرداخته شد، راهکارهای قانونی برای طرح ادعای جبران خسارات را فراهم کرده است، لذا در راستای مطالبه گری قانونمند بخش خصوصی، طرح دعوی در مراجع ذیصلاح قضایی، اجتناب ناپذیر می باشد.