

بسم الله

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(اخذ غرامت از عرضه‌کنندگان فرآورده‌های نفتی در خصوص کسری غیرمجاز)

موضوع شکایت و خواسته: مواد ۱۷، ۱۸، ۳۱ و ۴۶ از بخش تعاریف آیین‌نامه رسیدگی به تخلفات توزیع و

فروش فرآورده‌های نفتی و CNG از قراردادهای مصوب ۱۳۷۵/۵/۱

شاکی: آقای ابوالحسن فولادیان

طرف شکایت: شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران

جهات مغایرت شرعی: قاعده تسلیط

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۰۰۰/۲۱۰/۹۷۰۹۴/۲۰۰ مورخ ۱۳۹۶/۵/۳۱

مقدمه

شاکی به موجب این دادخواست، خواستار ابطال مواد ۱۷، ۱۸، ۳۱ و ۴۶ از بخش تعاریف آیین‌نامه رسیدگی به تخلفات توزیع و فروش فرآورده‌های نفتی و CNG^۱ شده است. بر اساس ادعای شاکی، این بندهای مصوبه که به تعریف واژه‌های تخلف، متخلف، کسری غیرمجاز فرآورده در مجاری عرضه و غرامت پرداخته است، باعث نقض قاعده تسلیط شده و از این جهت درخواست ابطال آن را داشته است. در ادامه پس از شرح موضوع، ادله مطروحه توسط شاکی و پاسخ‌های مشتکی عنه بیان خواهد شد و پس از بررسی دلایل، جمع‌بندی صورت خواهد گرفت.

۱. ماده ۱۷- تخلف: هرگونه فعل یا ترک فعل ناشی از عدم انجام تعهدات یا عدم رعایت دستورالعمل‌های شرکت و شرایط قرارداد فی مابین که به موجب این آیین‌نامه مشمول صدور رأی می‌گردد.

ماده ۱۸- متخلف: افراد حقیقی و حقوقی طرف قرارداد شرکت مطابق قوانین حاکمه، شامل: صاحبان مجاری عرضه، شرکت‌ها و پیمانکاران حمل و نقل (جاده‌ای، ریلی، دریایی)، پیمانکاران توزیع (صنعی، صنعتی و حرارتی)، پیمانکاران بهره‌بردار، پیمانکاران کارگزار، شرکت‌های موزع، مصرف‌کنندگان عمده و جزء که مطابق با مجموعه مقررات شرکت خود و یا افراد تحت پوشش آنان مرتکب تخلف شده‌اند.

ماده ۳۱- کسری غیرمجاز فرآورده در مجاری عرضه: هرگونه نقصان غیرمعارف فرآورده که در تطبیق میزان موجودی، رسیده و فروش فرآورده در مجاری عرضه در مقطع زمانی معین حاصل گردد.

ماده ۴۶- غرامت: مبلغی است که بابت تخلف و خسارت وارده وفق مواد این آیین‌نامه از متخلف اخذ می‌شود.

شرح و بررسی

شرکت پخش فرآورده‌های نفتی به تجویز ماده ۵۰ قانون قاچاق کالا و ارز و ماده (۳۵) اساسنامه شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی مصوب ۱۳۵۶ اقدام به تدوین آیین‌نامه‌ای تحت عنوان آیین‌نامه رسیدگی به تخلفات توزیع و فروش فرآورده‌های نفتی و CNG از قراردادها نموده است که در آن عناوین تخلفات طرفین قرارداد و نحوه رسیدگی به آن‌ها و ... مشخص شده است که شاکی مدعی مغایرت موادی از بخش تعاریف آن با مواد قانونی و موازین شرعی شده است که در ادامه ابتدا ادله شاکی و پس از آن پاسخ‌های مشتکی عنه شرح داده خواهد شد و در نهایت مورد بررسی قرار می‌گیرند.

الف) استدلال‌های شاکی:

شاکی در ضمن ادله زیر به مغایرت بندهای مورد اشاره با موازین شرعی و قانونی اشاره نموده است:

۱- شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی در بند (۴۶) و بخش تعاریف و اصطلاحات آیین‌نامه اقدام به پیش‌بینی نهاد «گرامت» نموده است که با هیچ‌یک از اصول مسلم حقوقی و شرعی قابل جمع نیست.

این شرکت در هنگام فروش فرآورده به جایگاه داران بدون رعایت اصول استانداردهای شناخته‌شده در تحویل فرآورده که بعضاً مستند به عمل خوانده و گاهی به علل اجتناب‌ناپذیر است - اقدام به تحویل میزان مشخصی از فرآورده‌های نفتی می‌کند و متعاقباً در هنگام عرضه و فروش فرآورده توسط جایگاه داران نیز میزان آن را مجدداً بررسی می‌کند و میزان نقصان یافته فرآورده که بیش از ۴٫۵ لیتر در ۱۰۰۰ باشد را بر اساس آیین‌نامه مذکور تخلف محسوب کرده و بر اساس آن، اقدام به اخذ غرامت می‌کند.

این در حالی است که بخش زیادی از نقصان فرآورده‌ها به دلایلی نظیر عدم رعایت مدت زمان ۷۲ ساعتی الزامی باقی ماندن بنزین در پالایشگاه‌ها برای کاهش دمای بنزین به ۶۰ درجه فارنهایت و رسیدن به حجم واقعی به علت کمبود فرآورده و مصرف بالا، وجود گازهای فرار که باعث تبخیر بخش عمده فرآورده در حال تخلیه و توزیع تا مرحله فروش می‌گردد و همچنین تأثیر شرایط محیطی دما و شرایط فیزیکی و شیمیایی در تشدید نقصان به گونه‌ای که در مناطق سردسیر مانند جایگاه شاکی، نقصان (حسب نظریات کارشناسی) تا چندین برابر عرف مجاز بالا می‌رود، برمی‌گردد که از عهده جایگاه داران خارج بوده ولی شرکت پخش فرآورده‌های نفتی با مفروض دانستن رعایت تمام موارد استاندارد تخلیه برای خود، هرگونه نقصان را بر عهده طرف دیگر تحمیل می‌نماید.

بدین معنا جایگاه داران علی‌رغم این‌که بخشی از فرآورده تبخیر یا منقبض شده است در یک مرحله قیمت کامل فرآورده نفتی را پرداخت می‌کنند و در مرتبه دوم نیز به استناد این نقصان مبلغی به‌عنوان غرامت به عهده فرد مستقر شده و از ایشان دریافت می‌گردد. این در حالی است که هر جریمه و غرامتی باید به نتیجه فعل یا ترک فعلی باشد که فاعل را مستحق پرداخت جریمه را غرامت کنند؛ حال اینکه هیچ رابطه سبب و مسببی در این مورد وجود ندارد و مشخص نیست طبق کدام اصول حقوقی، این مبالغ به‌عنوان غرامت دریافت می‌شود.

همچنین معیار ۴,۵ در ۱۰۰۰ لیتر به‌عنوان کسری غیرمجاز مربوط به گذشته بوده و هیچ مستند قانونی در مورد آن نیست و با شرایط مکانی و زمانی تغییرات دما و حمل و نقل فعلی در مناطق سردسیر و گرمسیر مطابقتی ندارد.

طبق سایر بندهای آیین‌نامه حتی در صورت تخلف از ناحیه فروشنده، باید اصولی که در آیین‌نامه به‌صراحت تعیین گردیده رعایت و حقوق دفاعی متهم در آیین دادرسی شکلی (از قبیل ابلاغ جلسه رسیدگی و ...) رعایت شود، این در حالی است که در اکثر موارد و عملاً این اصول رعایت نشده است.

مطابق تمام اصول حقوقی و شرعی برای تصاحب و تسلط بر اموال دیگری طبق قاعده مسلم «تسلیط» باید از صاحب مال اذن و اجازه داشت و حتی در قوانین اجرای احکام نیز وقتی فرد در مقام محکوم‌علیه قرار می‌گیرد و ابتدا اجرائیه صادر و فرصت پرداخت به او داده می‌شود، لیکن خواننده به‌طور یک‌طرفه اقدام به برداشت از وجوهی که به‌صورت کارمزد در حساب وی به امانت است، اقدام می‌کند و هیچ اذن یا اجازه یا ابلاغ و اجرائیه‌ای صورت نمی‌پذیرد درحالی‌که هیچ‌کدام از بندهای آیین‌نامه چنین مجوزی برای ایشان متصور نیست.

نهاد غرامت پیش‌بینی شده در بند (۴۶) از قسمت تعاریف، از یک طرف معادل نهاد خسارت در قوانین و مسئولیت مدنی قلمداد شده و یا می‌بایست معادل مجازات مالی قلمداد شده باشد؛ که از هر دو جنبه خواننده خارج از حدود وظایف خود اقدام نموده است. چنانچه از باب مسئولیت مدنی اشخاص یا اتلاف و تسبیب در قانون مدنی خسارت قلمداد شده باشد، به علت عدم ارتکاب فعل یا ترک فعل، خلاف قواعد مسلم حقوقی بوده و با مواد

(۳۰۷) و (۳۳۱) قانون مدنی^۱ و مواد (۱) و (۲) قانون مسئولیت مدنی^۲ در تعارض است. چنانچه نهاد غرامت، به نوعی جزای نقدی قلمداد شده باشد نیز، تدوین و تعیین غرامت برخلاف اصل ۳۶ قانون اساسی^۳ و ماده (۱۲) قانون مجازات اسلامی^۴ خواهد بود.

۲- علی‌رغم این‌که در بندهای (۱۷) و (۱۸) تخلف به ارتکاب فعل یا ترک فعل یا عمل برخلاف دستورالعمل‌های شرکت و قرارداد تعریف شده است، باین‌حال در شماره (۳۱) کسری غیرمجاز (که خود می‌بایست ناشی از یک تخلف بوده و منتهی به صدور رأی شده باشد) به هرگونه نقصان غیرمتعارف تعریف شده است. بدین معنا این تعریف از کسری غیرمجاز هرگونه نقصان چه ناشی از ترک فعل یا عدم رعایت دستورالعمل‌ها و ... باشد و چه نقصانی که ناشی از عوامل طبیعی، فیزیکی و شیمیایی همچون اختلاف دما، انبساط و انقباض فرآورده که موجب کاهش آن می‌شود و عدم کیفیت فرآورده را در بر می‌گیرد که این موضوع خلاف قواعد مسئولیت مدنی خواهد بود و موجبات ورود ضرر به طرف قرارداد را فراهم خواهد کرد؛ از همین رو شاکی تقاضای ابطال تعاریف (۱۷) و (۱۸) و مخصوصاً (۳۱) را در بنخس تعاریف و اصطلاحات ارائه کرده است.

۳- این موضوع مختص شاکی پرونده نبوده است و جمع بسیاری از جایگاه داران به این مشکل گرفتار هستند تا جایی که هیأت وزیران نیز در حل این معضل خطاب به شرکت پنخس فرآورده‌های نفتی مصوبه داشته که هنوز اجرایی نشده و تقاضای الزام به اجرای مصوبه هیأت دولت نیز ارائه شده است.

۱. ماده ۳۰۷ - امور ذیل موجب ضمان قهری است:

(۱) غضب و آنچه که در حکم غضب است.

(۲) اتلاف.

(۳) تسیب.

(۴) استیفاء.

ماده ۳۳۱ - هر کس سبب تلف مالی بشود باید مثل یا قیمت آن را بدهد و اگر سبب نقص یا عیب آن شده باشد باید از عهده نقص قیمت آن برآید.

۲. ماده ۱ - هر کس بدون مجوز قانونی عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی به جان یا سلامتی یا مال یا آزادی یا حیثیت یا شهرت تجارتنی یا بهر حق دیگر که به موجب قانون برای افراد ایجاد گردیده لطمه‌ای وارد نماید که موجب ضرر مادی یا معنوی دیگری شود مسئول جبران خسارت ناشی از عمل خود می‌باشد.

ماده ۲ - در موردی که عمل واردکننده زیان موجب خسارت مادی یا معنوی زیان‌دیده شده باشد دادگاه پس از رسیدگی و ثبوت امر او را به جبران خسارات مزبور محکوم می‌نماید و چنانچه عمل واردکننده زیان فقط موجب یکی از خسارات مزبور باشد دادگاه او را به جبران همان نوع خساراتی که وارد نموده محکوم خواهد نمود.

۳. اصل سی و ششم - حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد.

۴. ماده ۱۲ - حکم به مجازات یا اقدام تأمینی و تربیتی و اجرای آن‌ها باید از طریق دادگاه صالح، به موجب قانون و با رعایت شرایط و کیفیات مقرر در آن باشد.

ب) پاسخ‌های مشتکی‌عنه:

مشتکی‌عنه در پاسخ به دادخواست شاکی، در مقدمه ابتدا به مبانی قانونی صلاحیت شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی در تهیه و تدوین این آیین‌نامه پرداخته است.

بر مبنای اظهارات مشتکی‌عنه این شرکت بر اساس مفاد اساسنامه خود که منبعث از قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران می‌باشد، اجازه تدوین آیین‌نامه‌ها و مقررات اجرایی به منظور انجام امور مربوطه را دارد که در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱ نیز بر آن تأکید شده است و از مواد مختلفی از دستورالعمل پیشگیری از قاچاق و عرضه خارج از شبکه فرآورده‌های نفتی یارانه‌ای و شیوه مبارزه با آن (که به تصویب نماینده ویژه رئیس‌جمهور و رئیس ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز رسیده است) نیز قابل استنباط است و آرای صادره از شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز بر وجاهت قانونی آیین‌نامه مهر تأیید زده است.

شاکی پس از ذکر این مقدمه، در پاسخ به دادخواست شاکی به بیان ایرادات شکلی و ماهوی آن پرداخته است که ابتدا به نکات شکلی و سپس نکات ماهوی خواهیم پرداخت.

۱- شاکی تقاضای ابطال بعضی از تعاریف و اصطلاحات به کار گرفته شده در آیین‌نامه را داشته‌اند، این در حالی است که به فرض صدور رأی به ابطال تعاریف موردنظر، اصل آیین‌نامه و سایر مواد و تبصره‌های آن به قوت خود باقی است. تعریف انجام شده از غرامت نیز نه تنها تناقضی با قوانین عمومی و جاری علی‌الخصوص مواد استنادی شاکی از قانون مدنی ندارد، بلکه تعریف یادشده منطبق با نوع تخلفات به وجود آمده از سوی متخلفان است.

۲- دیوان عدالت اداری در زمانی حکم به ابطال مصوبه می‌دهد که مغایرتی با شرع مقدس یا قوانین جاری کشور وجود داشته باشد، درحالی‌که تعریف مفهوم یک واژه یا اصطلاح در هنگام تدوین آیین‌نامه، نه تنها هیچ‌گونه تضادی با مقررات شرعی و قانونی ندارد بلکه از لوازم نگارش و انتقال مفهوم بوده و رابطه سببیتی بین تعریف مفهوم یک واژه و ورود ضرر به اشخاص وجود ندارد.

۳- موضوع مورد طرح شاکی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قبلاً مطرح شده و منتج به رأی هیأت عمومی دیوان عدالت شده است^۱، فلذا طرح مجدد آن مشمول امر مختومه است.

۱. دادنامه شماره ۴۶۷ مورخ ۱۳۸۳/۹/۲۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «نظر به اختصاص مسئولیت تولید و عرضه و فروش و حمل و نقل مواد نفتی به وزارت نفت و شرکت ملی پالایش و پخش و شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران به شرح بند الف و ب ماده ۴ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۵۶ و اجازه تدوین و تصویب آیین‌نامه‌ها و مقررات اجرایی مربوط به شرح بند ز ماده ۳۵ اساسنامه مزبور و حسب مندرجات لایحه جوابیه مقررات

۴- صرف نظر از ایرادات شکلی، لازم به ذکر است که آیین نامه مذکور در راستای حفظ منابع ملی و برای پیشگیری از قاچاق و عرضه خارج از شبکه فرآورده های نفتی تهیه شده و شرکت حسب وظیفه میزان فرآورده تحویلی به جایگاه ها و میزان فروش و موجودی مخازن آن ها به طور مستمر مورد اندازه گیری و کنترل قرار می گیرد تا از برداشت غیرمجاز و یا عرضه خارج از شبکه و یا هرگونه هدرروی و اتلاف فرآورده جلوگیری گردد. علاوه بر تجویز قانونی برای تدوین و اعمال مقررات نظارتی لازم، به سبب وجود رابطه قراردادی بین جایگاه داران و شرکت ملی پخش فرآورده های نفتی ایران و مستنداً به ماده (۱۰) قانون مدنی^۱، مالک و طرف قرارداد با شرکت هنگام عقد قرارداد اعمال ضمانت های اجرایی قوانین و مقررات مبارزه با قاچاق فرآورده های نفتی و آیین نامه رسیدگی به تخلفات توزیع و فروش فرآورده های نفتی از جمله کسر غرامات از محل کارمزد جایگاه را به عنوان شرط قرارداد قبول نموده و در مورد آن توافق و تراضی کرده است.^۲ (بند ج از صفحه آخر قرارداد با مالک جایگاه.) با پذیرش این مسئله، بنا به اصل آزادی اراده و قاعده فقهی و حدیث پیامبر اکرم (ص) «المؤمنون عند شروطهم» و همچنین «اصاله اللزوم» قراردادهای، دلیلی برای ابطال هیچ بخشی از آن وجود ندارد.

۵- در خصوص ادعای خواهان در خصوص قرار گرفتن جایگاه ایشان در مناطق سردسیر و تفاوت های ناشی از این موضوع، هرچند میزان کسری متعارف مجاری عرضه برای مناطق مختلف کشور توسط کارشناسان ذی ربط محاسبه شده است که در میزان فرآورده های تحویلی به جایگاه لحاظ می گردد. ولی احداث جایگاه در آن منطقه به درخواست شخصی شاکي و با مطالعه و بررسی همه جانبه و اطلاع از شرایط موضوع بوده است که اقرار مشارالیه در سند رسمی - به شماره ۷۴۳۱۰ در دفتر اسناد رسمی - مؤید این امر است؛ فلذا به مصداق قاعده فقهی «اقدام»، اعتراض بعدی وی مسموع نیست.

دستورالعمل اجرائی آیین نامه رسیدگی به تخلفات توزیع و فروش فرآورده های نفتی مورد قبول عاملین فروش و طرف قرارداد شرکت مزبور قرار گرفته اند و با امضاء قراردادهای تنظیمی اعمال مقررات مورد اعتراض را در صورت ارتکاب تخلف از مقررات مربوط پذیرفته اند بنابراین آیین نامه فوق الذکر و دستورالعمل اجرائی آن به لحاظ قابلیت اجرای آن درباره اشخاصی که به نحو ملزومی پذیرای اجرای آن گردیده اند مغایرتی با قانون ندارد.»

۱. ماده ۱۰ - قراردادهای خصوصی نسبت به کسانی که آن را منعقد نموده اند در صورتی که مخالف صریح قانون نباشد نافذ است.

۲. بند ج از صفحه آخر قرارداد با مالک جایگاه: «ج- مالک نقطه عرضه با امضاء این قرارداد ضمن اعلام اطلاع کامل از مفاد قانون مجازات مرتکبین قاچاق و سایر قوانین و مقررات ذی ربط از جمله دستورالعمل مبارزه با قاچاق فرآورده های نفتی و آیین نامه رسیدگی به تخلفات توزیع و فروش فرآورده های نفتی از قراردادهای شرکت قبول و تعهد نمود در صورتی که فرآورده های تحویلی به نقطه عرضه مورد سوءاستفاده، انحراف یا قاچاق قرار گرفته یا خارج از شبکه توزیع شود، حسب مورد علاوه بر تحمل مجازات های مقرر نسبت به پرداخت غرامات مذکور در دستورالعمل و آیین نامه یادشده فوق حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ اعلام شرکت اقدام نمایند در غیر این صورت شرکت مجاب به کسر غرامات مذکور از محل کارمزد، تضمین و یا هرگونه مطالبات نقطه عرضه و یا مطالبه و وصول آن به هر طریق مقتضی دیگران خواهد بود.

۶- شاکی به موضوع تبخیر و انقباض و انبساط فرآورده و کسری غیرمجاز اشاراتی داشته و به مصوبه هیأت وزیران استناد نموده است که شرکت ملی نفت ایران را مکلف به برآورد فنی و تعیین درصد تبخیر بنزین با توجه به شرایط آب و هوایی منطقه برای هر استان نموده است. گفتنی است مطابق اسناد ضمیمه پرونده، شرکت در این راستا اقدام نموده و طرح کهاب به منظور کاهش، هدایت، انتقال و بازیافت بخارات بنزین در دست اجرا است که گزارش مبسوط آن پیوست شده است.

۷- تقاضای ابطال بندهای مذکور که مبادرت به تعریف بعضی مفاهیم نموده است و در نتیجه حذف تعریف کلمات تخلف، متخلف، کسری غیرمجاز فرآورده در مجاری عرضه و گرامت، از محتوای آیین نامه چیزی جز پوسته غیرقابل اجرا چیزی باقی نمی ماند و بدون تعریف ضمانت اجرای انجام تخلفات نیز زایل خواهد شد.

۸- شاکی در شکایت خود به قاعده تسلیط در این موضوع اشاره نموده است، این در حالی است که فرآورده های نفتی یارانه ای بوده و دولت به عنوان متولی عرضه سوخت در کشور به این شرکت، برای اعمال این امر اختیارات قانونی داده است و تحویل فرآورده به جایگاه داران به منزله مالکیت تام و مطلق آنها محسوب نمی شود و آنان باید فرآورده را در چارچوب مقررات، قانون و آیین نامه های ابلاغی به فروش برسانند و نمی توانند به صرف این که فرآورده در اختیار ایشان قرار گرفته، آن را برحسب سلیق و اختیارات شخصی خود به فروش برسانند.

۹- در خصوص دادخواست شاکی درباره ایجاد نهاد جدید تحت عنوان گرامت، علی رغم اینکه این شرکت مطابق مواد مصرحه در دستورالعمل پیشگیری از قاچاق و عرضه خارج از شبکه فرآورده های نفتی صراحتاً مکلف به درج اخذ جریمه برای موارد مورد تخلف شده است، لیکن برای عدم تبادر مجرم و مجازات و جرم برای طرفین قرارداد و جلوگیری از هرگونه مداخله در امور قضایی، جهت کاربردی نمودن و ایجاد تمایز فنی، در آیین نامه موصوف از الفاظ گرامت، تخلف و متخلف استفاده شده تا در خصوص صلاحیت کمیته های رسیدگی به تخلفات توزیع و فروش فرآورده های نفتی که به عنوان یک مرجع غیر قضایی محسوب می شود، تداخلی با سایر مراجع قضایی حادث نگردد. از لحاظ ماهوی نیز برخلاف استنباط شاکی، نه تنها واژه گرامت جنبه کیفری نداشته بلکه صرفاً از باب تخلف آیین نامه ای و صنفی برای متخلفین در نظر گرفته شده است. چنانچه موضوع جنبه کیفری داشت، عنوان متخلف استفاده نمی شد و عبارت

متهم یا مجرم استفاده می‌شد. واژه تخلف یک واژه شناخته‌شده در عالم حقوقی است که به شخصی اطلاق می‌شود که از آیین‌نامه و یا بخشنامه تخطی نماید.

۱۰- در خصوص تعریف مفهوم کسری غیرمجاز که مورد ادعای شاکی قرار داشت، شاکی دلیل و برهانی که کسری غیرمجاز را امر کیفری یا حقوقی قلمداد کند، ارائه نکرده بلکه کسری غیرمجاز یا نقصان غیرمتعارف یک امر روشن و بدیهی بوده است و این کسری غیرمجاز ممکن است ناشی از فعل و یا ترک فعل و یا عدم رعایت دستورالعمل‌های شرکت و قراردادهای فی‌مابین می‌باشد که عدم رعایت هرکدام از موارد مذکور از مصادیق کسری غیرمجاز است و این ادعا که کسری غیرمجاز ممکن است ناشی از انبساط و انقباض فرآورده باشد، صرفاً یک ادعا بوده و مدعی می‌بایست اثبات و تبیین کند که این کسری ناشی از مصادیق احصایی در آیین‌نامه نمی‌باشد.

۱۱- شاکی درخواست الزام این شرکت به اجرای تصویب‌نامه هیأت وزیران را داشته است که این در حالی است که بند مربوطه این مصوبه سال‌هاست که در دستور کار این شرکت قرار دارد و اقدامات شایسته‌ای در قالب طرح کهاب به‌منظور کاهش، انتقال و بازیافت بخارات بنزین انجام شده است.

۱۲- همان‌گونه که پیش از این بیان شد، با ملاحظه قرارداد بین شاکی و شرکت ملی پخش، بر اساس بند (الف) ماده (۸) قرارداد، شاکی با دریافت محموله نفت‌کش‌ها و مهور نمودن بارنامه که تعیین‌کننده لیتراژ، نوع و کیفیت فرآورده تحویلی است، فرآورده را تحویل می‌گیرد و در صورت کسری و هرگونه اشکال دیگری می‌تواند از تحویل خودداری نماید و مطابق مقررات موضوعه، با صورت‌جلسه به شرکت اعلام نماید و در بند (ح) ماده (۱۸) شاکی ضمن اعلام اطلاع و قبولی مفاد آیین‌نامه معترض‌عنه، متعهد به رعایت مقررات در عرضه فرآورده گردیده است و شرکت را در کسر گرامات از محل کارمزد مجاز نموده است. صرف‌نظر از این‌که شرکت در جهت مساعدت به صاحبان مجاری عرضه در خصوص محاسبه پورسانت کسری و اخذ گرامت ناشی از کسری غیرمجاز سالیانه، کلیه کسری‌های غیرمجاز را در فصل سرد و گرم در هر سال مورد تهاتر و تطبیق قرار داده و یکدیگر را پوشش داده و غالباً به صورت اقساط کسر می‌گردد. موضوع کسری فرآورده‌های نفتی در جایگاه‌ها سابقاً نیز مورد اعتراض بعضی قرار گرفته بوده که در محاکم قضایی مورد رسیدگی قرار گرفته که با انجام کارشناسی‌های متعدد منجر به

صدور رأی در دادگاه عمومی شیراز^۱ گردیده و هرگونه ادعای خسارتی را در خصوص کسری فرآورده‌ها و تبخیر آن محکوم به رد نموده است.

ج) بررسی موضوع:

همان‌گونه که بیان گردید، شاکی پرونده به‌عنوان دارنده جایگاه توزیع سوخت، شکایت خود را نسبت به موادی از آیین‌نامه رسیدگی به تخلفات توزیع و فروش فرآورده‌های نفتی و CNG از قراردادهای اعلام نموده است؛ البته اگرچه «قاعده تسلیط» به‌عنوان جهت مغایرت شرعی در نامه دیوان عدالت اداری و دادخواست شاکی درج شده اما باین‌حال در بیان موضوعات توسط ایشان، مجموعه‌ای از مسائل شکلی و ماهوی در رد بخش‌های مورد نظر از آیین‌نامه مورد توجه قرار گرفته و به آن‌ها استناد شده است.

نکته‌ای که بیان آن پیش از بررسی ادله مطروحه توسط شاکی و مشتکی‌عنه ضرورت دارد، این است که بعضی از ادعاهای شاکی ارتباطی با مصوبه نداشته و به نحوه عملکرد شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی نظر دارد که طبیعتاً خارج از محدوده نظارتی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری و فقهای محترم شورای نگهبان در بررسی مغایرت‌های شرعی یا قانونی مصوبه خواهد بود؛ چراکه بدیهی است عملکرد مشتکی‌عنه نمی‌تواند بستری برای ابطال مصوبه به علل شرعی یا قانونی قرار گیرد و این ادعاها درباره عملکرد نادرست شرکت ملی پخش در اجرای قرارداد، بایستی در محاکم قضایی دیگر مورد پیگیری قرار گیرد.

هم‌چنین مشتکی‌عنه نیز بخش عمده‌ای از پاسخ‌های خود را به استناد قوانین متعدد و آرای قضایی به اثبات صلاحیت شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی در تدوین چنین آیین‌نامه‌ای پرداخته است. این در حالی است که همچنان که خود مشتکی‌عنه نیز بیان نموده، شاکی اصلاً ایرادی نسبت به صلاحیت قانونی شرکت برای تدوین آیین‌نامه نداشته و مدعی وجود ایرادات شرعی و قانونی در بعضی از بخش‌های محتوای آن شده است، فلذا این بخش از دفاعیات شاکی نیز زائد بوده و ارتباطی به موضوع شکایت ندارد.

یکی از مهم‌ترین ادله مشتکی‌عنه در رد ادعاهای شاکی استناد به این امر است که شاکی و شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی به‌موجب یک قرارداد رابطه حقوقی خود را آغاز کرده‌اند و در متن قرارداد که به امضای طرفین نیز رسیده است، عمل به آیین‌نامه مورد شکایت توسط شاکی پذیرفته شده است، این در حالی است که به‌موجب قرارداد، «در صورتی که فرآورده‌های تحویلی به نقطه عرضه مورد سوءاستفاده، انحراف یا قاچاق قرار گرفته یا

۱. دادنامه شماره ۸۲/۱۳ مورخ ۸۲/۱/۱۰ در شعبه ۲۷ دادگاه عمومی شیراز

خارج از شبکه توزیع شود» تحمل مجازات‌های مقرر از جمله کسر غرامات مورد پذیرش طرفین قرار گرفته است؛ به عبارت دیگر متن قرارداد هرگونه کسری را که قابل انتساب به عرضه‌کننده فرآورده‌های سوختی و در راستای سوءاستفاده توسط او باشد را تعیین تکلیف کرده است که این حرف منافاتی با ادعای شاکی ندارد که در بخش تعاریف آیین‌نامه هرگونه کسری غیرمجاز موجب کسر غرامت دانسته شده و معیار غیرمجاز بودن کسری عدد ۴,۵ لیتر در ۱۰۰۰ لیتر قرار داده شده است؛ فارغ از این‌که این کسری ناشی از اعمالی هم چون قاچاق یا عرضه خارج از شبکه که قابل انتساب به فرد است بوده و یا به علل غیرارادی دیگر نظیر انقباض و تبخیر حاصل شده و غیرقابل انتساب به عرضه‌کننده باشد. بدین معنا شاکی مطابق با مفاد قرارداد، متعرض اعمال غرامت به خاطر کسری‌های غیرمجاز ناشی از سوءاستفاده نبوده و نسبت به اطلاق کسری غیرمجاز به هرگونه کسری ایراد دارد. در صورت وجود ایراد در این موضوع نیز ادعای مشتکی‌عنه در کسر اقساطی و اعطای مهلت به عرضه‌کننده و ... برای پرداخت غرامت نیز که مشتکی‌عنه مدعی انجام آن‌ها شده است، رافع ایراد نبوده و مشکلی را حل نخواهد کرد. در این باره این نکته نیز شایان ذکر است که به نظر می‌رسد برخلاف ادعای مشتکی‌عنه در مورد واهی بودن ادعای چنین مشکلی و انجام امور بر اساس نظرات کارشناسی، مصوبه هیأت وزیران در مورد تکلیف شرکت ملی نفت ایران به «برآورد فنی و تعیین درصد تبخیر بنزین با توجه به شرایط آب و هوایی منطقه برای هر استان» گویای این است که این مشکل وجود داشته است و این مشکل توسط هیأت وزیران نیز به نوعی تأیید شده است. البته شرکت ملی پخش مدعی است که در این راستا در حال اجرای طرح کهاب است، اما به نظر نمی‌رسد تاکنون اجرای طرح مذکور، درباره مشکل مانحن فیه قضیه را حل نموده باشد.

در رابطه با ادعای شاکی در نقض قاعده تسلیط توسط مشتکی‌عنه بایستی به این نکته اشاره کرد که شاکی، برداشت مستقیم غرامت از محل کارمزدهای عرضه‌کننده توسط شرکت ملی پخش را مخالف «قاعده تسلیط» خوانده است. این در حالی است که به موجب متن قرارداد در صورت وجود تخلف، عرضه‌کننده یک ماه فرصت پرداخت غرامات را داشته و در غیر این صورت، مبلغ غرامت از محل کارمزد یا سایر مطالبات او کسر خواهد شد. پس به موجب قرارداد، برداشت از محل کارمزدها - البته پس از گذشت مهلت زمانی مقرر - پیش‌بینی شده است و مخالفتی با قاعده تسلیط و ... نخواهد داشت؛ البته چنان چه شاکی مدعی شود که این مهلت زمانی در اجرای قرارداد رعایت نمی‌گردد، در این صورت موضوع ارتباطی با آیین‌نامه نخواهد داشت و رسیدگی به آن در حیطه صلاحیتی محاکم قضایی دیگر خواهد بود.

یکی دیگر از مباحث مورد اشاره توسط شاکی به ماهیت غرامت برمی‌گردد. در آیین‌نامه مذکور در صورت وقوع بعضی از تخلفات، اخذ غرامت از یکی از طرفین قرارداد پیش‌بینی شده است. شاکی مدعی این موضوع شده است که غرامت مقرر در آیین‌نامه از لحاظ ماهوی یا ماهیت جبران خسارت دارد که بایستی قواعد مسئولیت مدنی هم چون رابطه سببیت و ... در آن رعایت شود و یا این‌که ماهیت مجازات داشته که بر اساس قانون اساسی و اصول حقوقی بایستی در محاکم خاص و با طی فرآیند خاص، اعمال گردد. مشتکی‌عنه در پاسخ بیان کرده که بر اساس مقررات، مکلف به اخذ جریمه از متخلفان شده است و برای جلوگیری از تبادر بحث جرم و مجازات از واژه غرامت استفاده شده که دارای بار کیفری نبوده و صرفاً برای پاسخ به تخلفات پیش‌بینی شده است. در بررسی این ادعا و پاسخ، باید این‌گونه گفت که اگرچه صرف الفاظ نمی‌تواند منزه‌کننده ماهیت یک عمل باشد، اما باین‌حال با توجه به وجود قرارداد بین طرفین، پیش‌بینی اخذ غرامت از یکی از طرفین به دلیل عدم انجام تعهدات یا انجام تخلف در راستای اجرای تعهدات، امر خلاف اصول و قواعد حقوقی نبوده و طرفین قرارداد می‌توانند عدم اجرای تعهدات را باعث اخذ جریمه و غرامت از یکی از طرفین قرار دهند. البته چنانچه شاکی مدعی باشد که بدون وجود رابطه سببیت یا بدون دلیل غرامت نسبت به او وضع شده است، این موضوع ارتباطی به آیین‌نامه نداشته و اختلافی در نحوه اجرای قرارداد خواهد بود که مرجع رسیدگی متفاوتی خواهد داشت.

جمع‌بندی:

شاکی به‌عنوان عرضه‌کننده فرآورده‌های نفتی طبق قراردادی با شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی، مسئولیت عرضه فرآورده‌ها را برعهده‌گرفته و حال پخش‌هایی از آیین‌نامه رسیدگی به تخلفات توزیع و فروش فرآورده‌های نفتی و CNG از قراردادها را از چند جنبه مورد شکایت قرار داده است. وجود رابطه قراردادی در میان طرفین، رافع همه ایرادات نخواهد بود. به‌خصوص آن‌که در این موضوع، در مورد کسری غیرمجاز فرآورده‌های نفتی، قرارداد کسری ناشی از قاچاق، فروش خارج از عرضه و بعضی موارد دیگر را که قابل انتساب به عرضه‌کننده هستند، مستوجب غرامت و ... دانسته ولی در آیین‌نامه هرگونه کسری غیرمتعارف بیش از میزان مَعْفُوه، غیرمجاز نامیده شده است و این در حالی است که بنا بر ادعای شاکی عوامل خارجی نظیر وضعیت آب و هوایی، تبخیر و ... نیز در ایجاد کسری مؤثر بوده و به خاطر عدم قابلیت انتساب به فرد، جریمه او به خاطر آن عوامل غیرعادلانه خواهد بود.

در خصوص ماهیت مسئله غرامت وضع شده در آیین نامه و قرارداد نیز به نظر می‌رسد پیش‌بینی جریمه برای عدم اجرای تعهدات قراردادی از سوی کارفرما، تنافی با اصول حقوقی نداشته باشد؛ اما چنانچه آن‌گونه که شاکی مدعی است این جریمه به عللی غیرقابل انتساب و بدون رابطه سببیت بر وی بار شده باشد، این موضوع به نحوه اجرای قرارداد برمی‌گردد که رسیدگی به آن در حیطه صلاحیت محاکم قضایی دیگر است.