

تعدیل در قراردادهای اداری

ولی رستمی^۱

چکیده

تعدیل در قرارداد یکی از موضوعات مهم و بحث‌انگیز قواعد عمومی قراردادهاست که در حقوق اداری برخی کشورها، به‌ویژه فرانسه، در قراردادهای اداری، برخلاف قراردادهای خصوصی، به علت طولانی‌مدت بودن این نوع قراردادها و شرایط خاص انعقاد آنها و به منظور تأمین منافع عمومی پیش‌بینی شده است. اما در نظام حقوقی ایران جز در موارد اندک و استثنایی مورد پذیرش قرار نگرفته است. یکی از این موارد، پیش‌بینی تعدیل بهای پیمان در قراردادهای پیمانکاری دولتی به صورت قراردادی و قانونی است. پیش‌بینی تعدیل در این نوع قراردادها با توجه به فقدان نظام جامع قراردادهای اداری در حقوق اداری ایران و نامشخص بودن جایگاه عامل اصلی پیدایش تعدیل در قراردادهای اداری، یعنی نظریهٔ امور غیرقابل پیش‌بینی در این نظام حقوقی، بحث‌انگیزتر است که ابعاد آن در این مقاله بررسی می‌شود.

کلیدواژگان

پیمانکاری دولتی، تعدیل در قرارداد، تعدیل قانونی، تعدیل قراردادی، تعدیل قضایی، قرارداد اداری.

۱. دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکدهٔ حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران. Email: vrostami@ut.ac.ir
تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۱۰/۲۲، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۰۱/۲۲

مقدمه

به طور کلی دولت و سازمان‌های اداری برای انجام فعالیت‌های خود ناگزیر به انعقاد قرارداد با اشخاص حقیقی و حقوقی هستند و بخشی از خدمات مورد نیاز خود را از این طریق تأمین می‌کنند.

قراردادهایی که سازمان‌های اداری منعقد می‌کنند از حیث قواعد و مقررات حاکم، به دو دسته تقسیم می‌شوند. یک دسته قراردادهای تابع حقوق خصوصی که شامل قراردادهای تابع حقوق مدنی مثل بیع و اجاره و قراردادهای تابع حقوق تجارت مانند قرارداد حمل و نقل و حق‌العمل کاری هستند و دسته دیگر قراردادهای تابع حقوق عمومی که از احکام و قواعد ویژه‌ای مثل قواعد اقتدار، ترجیحی و حمایتی تبعیت می‌کنند و اصطلاحاً به آن‌ها قراردادهای اداری می‌گویند.

قراردادهای دسته دوم با همین عنوان در نظام حقوقی ایران وجود ندارند، اما مصادیق آن‌ها از قبیل قرارداد پیمانکاری و قرارداد پیمان استخدامی با برخورداری از قوانین و مقررات خاص یافت می‌شود. این نوع قراردادها، به‌ویژه پیمانکاری، معمولاً طولانی‌مدت هستند و مبالغ آن‌ها بر مبنای ضوابط خاصی مانند دفترچه فهرست بهای پایه منعقد می‌شوند؛ لذا در مرحله اجرا ممکن است به علت تغییر اوضاع و احوال اقتصادی یا به عبارتی امور غیرقابل پیش‌بینی با مشکلاتی مواجه شوند. در این صورت لزوم تداوم اجرای قرارداد در راستای تأمین منافع عمومی و مقتضیات اداره امور عمومی، راه‌حل تعدیل در این نوع قراردادها را برای فراهم کردن امکان تداوم قرارداد در نظام حقوق اداری برخی کشورها، به‌ویژه فرانسه، را در پرتو رویه قضایی مطرح کرده است که بررسی وضعیت آن در نظام حقوقی ایران موضوع این مقاله است و طی آن در صدد پاسخ به این سؤال هستیم که آیا سازوکار تعدیل در قراردادهای سازمان‌های اداری ایران و شرایط و ضوابط آن در نظام حقوقی ایران پیش‌بینی شده است؟ در این راستا فرضیه تحقیق این است که علی‌رغم نارسا و نامشخص بودن نظام قراردادهای اداری ایران، تعدیل قراردادی و تعدیل قانونی در برخی از قراردادهای مورد عمل سازمان‌های اداری ایران به‌ویژه پیمانکاری تحت شرایط و ضوابط خاصی پیش‌بینی شده است.

با این هدف، مقاله حاضر در سه گفتار تدوین شده است. در گفتار اول به بررسی مختصر مفاهیم و مبانی قراردادهای اداری می‌پردازیم؛ در گفتار دوم مفهوم تعدیل در قرارداد و روش‌ها و انواع آن را بررسی می‌کنیم و در گفتار سوم به تحلیل چگونگی تعدیل در قراردادهای اداری ایران می‌پردازیم.

گفتار اول: تعریف و عناصر قرارداد اداری و جایگاه آن در نظام

حقوقی ایران

با توجه به اینکه موضوع تعدیل در قرارداد در نوع خاصی از قراردادهای مورد عمل سازمان‌های اداری که اصطلاحاً قرارداد اداری نامیده می‌شود، محور این مقاله است، لازم است ابتدا با مفهوم این نوع قرارداد و عناصر آن آشنا شویم و جایگاه آن را در نظام حقوقی ایران روشن کنیم. البته موضوعات دیگری در این خصوص قابل طرح است که بررسی آن‌ها در اینجا ضروری به نظر نمی‌رسد.

۱. تعریف قرارداد اداری و عناصر آن

در حقوق اداری ایران، اصطلاحی به نام قرارداد اداری وجود ندارد و این اصطلاح در قوانین و مقررات اداری ایران تعریف نشده است. تعاریفی که در ادبیات حقوق اداری ایران توسط حقوقدانان ارائه شده است نیز برگرفته از حقوق اداری فرانسه است که این اصطلاح را به رسمیت شناخته است.

دکتر محمدجعفر جعفری لنگرودی در کتاب *ترمینولوژی حقوق*، قرارداد اداری را چنین تعریف کرده است: «اصطلاح علمی ناظر به قراردادهایی است که لاقلاً یک طرف آن اداره‌ای از ادارات عمومی بوده و برای تأمین پاره‌ای از خدمات عمومی به عنوان حقوق عمومی منعقد می‌شود مانند عقود راجع به خدمات عمومی (چون قراردادی که به موجب آن امتیاز استخراج معدنی به اشخاص داده شود یا کشیدن خطوط آهن به شرکت مخصوص اعطاء گردد)» (محمدجعفر جعفری لنگرودی، ۱۳۸۳: ۵۳۳، ش ۴۲۲۹).

به عقیده دولوبادر استاد برجسته حقوق اداری فرانسه: «قرارداد اداری به قراردادی اطلاق می‌شود که مؤسسات عمومی آن را به منظور انجام یک امر عمومی و به قصد اینکه قرارداد مزبور مشمول مقررات و احکام خاص حقوق اداری قرار گیرد، منعقد می‌کنند، خواه مبین این قصد، وجود قیود و شروط مخصوص حقوق اداری مندرج در قرارداد باشد و خواه شرکت و همکاری نزدیک و مستقیم پیمانکار در انجام امر عمومی، دلالت بر آن قصد کند» (De. Laubader, 1970: 40 به نقل از منوچهر طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۳۱۸).

از تعریف فوق می‌توان شرایط یا عناصر زیر را برای قرارداد اداری برشمرد:

الف) یکی از طرفین قرارداد باید شخص حقوقی حقوق عمومی باشد

منظور از اشخاص حقوقی حقوق عمومی همان سازمان‌های اداری یا دستگاه‌های اجرایی است که در حقوق اداری ایران طبق ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ عبارتند از

وزارتخانه، مؤسسه دولتی، مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی و شرکت دولتی که به ترتیب در مواد ۱ تا ۴ قانون مذکور تعریف شده‌اند و البته باید به این فهرست، شوراهای اسلامی محلی مثل شورای شهر را اضافه کنیم که طبق قانون مربوط دارای شخصیت حقوقی هستند.

ب) قرارداد به منظور انجام امور عمومی منعقد شده باشد

این شرط بیانگر هدف قرارداد اداری است. امور عمومی، فعالیتی است که در جهت تأمین خدمات عمومی و منافع عمومی و یا ناشی از خدمات عمومی است مثل احداث جاده و بیمارستان.

ج) قرارداد تابع احکام و قواعد خاص حقوق عمومی باشد

منظور از قیود و شروط قانون عمومی، هرگونه قید و شرطی است که قانوناً در قرارداد حقوق خصوصی افراد قابل درج نباشد، یعنی شروطی که به موجب آن‌ها اختیارات و امتیازات فوق‌العاده حاکمیت به اداره معامله‌کننده در مقابل طرف قرارداد داده می‌شود، مانند حق فسخ یکجانبه قرارداد به علت مقتضیات اداری (منوچهر طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۳۱۹).

این شروط، طرف قرارداد را تحت نظارت مقامی از اشخاص حقوقی عمومی قرار می‌دهد یا اینکه موقعیت وی را به طرق مختلفی در سطحی پایین‌تر قرار داده و اداره را در موقعیت برتری قرار می‌دهند و به شخص حقوقی عمومی اجازه می‌دهد که به‌طور یکجانبه بعضی اقدامات را انجام دهند مثل حق فسخ یا تعلیق یکجانبه قرارداد (محمدجواد رضایی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۴۹).

این احکام نوعاً اقتداری و ترجیحی هستند مثل حق فسخ یکجانبه قرارداد به علت مقتضیات اداری و حق تعلیق یکجانبه قرارداد به مدت ۳ ماه موضوع مواد ۴۸ و ۴۹ شرایط عمومی پیمان منضم به موافقتنامه پیمان (قرارداد پیمانکاری). البته بعضاً احکام حمایتی در این نوع قراردادها در جهت حمایت از اشخاص ثالث وجود دارد مثل تکلیف پیمانکار به بیمه کردن کارگران و پرداخت به‌موقع حقوق و دستمزد آنان که در ماده ۱۷ شرایط عمومی پیمان پیش‌بینی شده است.

این احکام اصولاً بایستی در قرارداد درج و تصریح شده باشند تا قصد اداره بر انعقاد قرارداد بر طبق شرایط و احکام قانون عمومی را نشان دهد. مع‌الوصف در کشور فرانسه، در مواردی که قرارداد فاقد شروط و قیود حقوق عمومی باشد، بر حسب اوضاع و احوال و به‌خصوص اهمیت قرارداد، صرف همکاری و تشریک مساعی نزدیک پیمانکار در اداره امور عمومی، دلیل اداری بودن قرارداد تلقی می‌شود (منوچهر طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۳۲۰) البته این موضوع در حقوق اداری ایران صدق نمی‌کند.

د) رسیدگی به اختلافات ناشی از قرارداد در صلاحیت دادگاه‌های اداری باشد

این شرط در حقوق اداری فرانسه در پرتو رویه قضایی شورای دولتی این کشور ایجاد شده است

که در رأس دادگاه‌های اداری قرار دارد. اما در کشور ما دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع قضایی اختصاصی دعاوی اداری خود را صالح برای رسیدگی به اختلافات قراردادی دولت نمی‌داند و در آرای وحدت رویه متعدد هیئت عمومی خود از جمله دادنامه‌های شماره ۱۳۰ مورخ ۱۳۷۷/۶/۲۱ و شماره ۳۳ مورخ ۱۳۷۵/۲/۲۹ و شماره ۱۹۷ مورخ ۱۳۷۹/۹/۲۰ با این استدلال که اختلافات ناشی از قراردادها، مسائل حقوقی هستند که باید به صورت ترافعی در محاکم قضایی صالح مورد رسیدگی قرار گیرند، این امور را خارج از شمول صلاحیت دیوان غیرقابل طرح در نزد آن اعلام کرده است (محمد امامی و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۰-۳۱۹).

البته استثنائاً دیوان عدالت اداری شکایت کارمندان پیمانی دولت در مورد تضییع حقوق استخدامی را به معنی شکایت استخدامی موضوع بند (ج) ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان مصوب ۱۳۹۲ می‌پذیرد (رک: معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری، ۱۳۸۵: ۵۳-۴۵ و ۱۳۸۷: ۵۵-۵۰).

مع الوصف فقدان این شرط در حقوق اداری ایران، موجب عدم وجود قرارداد اداری در این نظام قانونی نیست، که دربند بعدی توضیح داده خواهد شد.

۲. جایگاه قراردادهای اداری در حقوق اداری ایران

فقدان اصطلاح قرارداد اداری در قوانین و مقررات اداری و رویه قضایی ایران باعث ایجاد شک و تردید و اختلاف نظر در وجود این نوع قرارداد در حقوق اداری ایران شده است به نحوی که می‌توان گفت سه دیدگاه متفاوت در این زمینه وجود دارد که در اینجا بررسی می‌شود.

۲.۱. دیدگاه عدم وجود قرارداد اداری

به نظر برخی از استادان حقوق اداری، قرارداد اداری در نظام حقوقی ایران وجود ندارد، به نظر ایشان: «قرارداد اداری و رویه قضایی حاکم بر آن بیشتر حاصل شورای دولتی فرانسه و دادگاه حل تعارض آن جاست که این قرارداد را به رسمیت شناخته و اختیارات فوق‌العاده‌ای را برای دولت در این قراردادها در نظر گرفته و این قرارداد را در صلاحیت دادگاه اداری دانسته است. این نظریه و عمل در حقوق اداری ایران وجود ندارد و هر کس بگوید هست، اشتباه می‌کند. درست است که مقرراتی در قانون محاسبات عمومی و قانون مناقصه و امثال آن، دولت را در انعقاد قرارداد محدود به برخی تشریفات کرده است، شرایط عمومی پیمان، شرط‌هایی الزامی را برای پیمانکار طرف قرارداد دولت در نظر گرفته (البته فلسفه این مقررات، حفظ منافع دولت و در نهایت منافع عمومی است و لازم است) اما تمام شرایط یکجانبه و شروط قرارداد به‌موجب شرایط عمومی پیمان بین طرفین به منزله شروط ضمن قرارداد می‌آید و طرف پیمانکار با آگاهی از این شروط و امضای آن‌ها آزادانه و به موجب ماده ۱۰ قانون مدنی به این تن می‌دهد.

بنابراین روابط دولت و طرف قرارداد در چارچوب قراردادی است که در شرایط عمومی پیمان الزامی شده است و دولت نمی‌تواند خارج از قرارداد اختیارات فوق‌العاده‌ای را برای خود به رسمیت بشناسد و مثلاً به حق فسخ یکجانبه به دلیل منافع عمومی استناد کرده و قرارداد را یکجانبه فسخ کند و دادگاه‌ها این حق‌ها را که در قرارداد درج نشده باشد قبول نمی‌کنند و ما آرای را در مورد تأیید این اختیارات نداریم و دادگاه‌ها آن را به رسمیت نمی‌شناسند. اختلافات در مورد قراردادهای دولت در دادگاه‌های عمومی رسیدگی می‌شود و دادگاه مثل هر اختلاف قراردادی به متن قرارداد نگاه می‌کند. صلاحیت دادگاه اداری در این مورد (به جز نقض تشریفات مناقصه) به رسمیت شناخته نشده است. کدام قرارداد در ایران اداری است؟ در ایران قرارداد اداری نیست و انواع قراردادهایی که نام برده شده، اداری نیستند» (دکتر محمد امامی به نقل از محمد کاظم حبیب‌زاده، ۱۳۹۰، پاورقی: ۳۵۵).

۲.۲ دیدگاه وجود قرارداد اداری

بیشتر استادان حقوق اداری ایران در تألیفات خود به وجود قراردادهای اداری در حقوق ایران اشاره کرده‌اند. اگرچه این اشارات آن‌ها چندان روشن و شفاف نیست و موقعیت قراردادهای اداری ایران را به خوبی تبیین نکرده‌اند. البته برخی استادان با تصریح به عنوان "ویژگی‌های پیمان‌های اداری در ایران" در آثار خود در این خصوص توضیحات نارسایی داده‌اند (ولی‌الله انصاری، ۱۳۸۰: ۵۳-۵۱). برخی دیگر پا را فراتر نهاده و حتی به وجود اختیارات فوق‌العاده مثل اختیار حق فسخ یکجانبه قرارداد به علت مقتضیات اداری برای دولت علی‌رغم عدم تصریح آن در پیمان‌های اداری قائل هستند، به نظر ایشان این اختیار ناشی از حاکمیت دولت است و عدم تصریح آن در پیمان، مانع استفاده از آن نمی‌شود و دولت نمی‌تواند با قید شرطی در پیمان این حق را از خود سلب کند. حتی تأکید می‌کنند با آنکه قوانین ما درباره اختیار فسخ قرارداد به علت مقتضیات اداری ساکت است ولی باید آن را مطابق عرف و عادت و سنت موجود از حقوق مسلم دولت و ناشی از مسئولیت کلی بدانیم که دولت در اداره امور عمومی به عهده دارد و دولت ایران تاکنون در مواردی از این اختیارات استفاده کرده است، مانند لغو قراردادهای نفتی که قبل از انقلاب بین ایران و شرکت‌های نفتی بسته شده بود که به موجب تصمیم شورای انقلاب لغو شد. در مواردی که برخی اختیارات فوق‌العاده دولت مذکور در فوق مطابق مقررات ایران (به عنوان مثال مطابق ماده ۳۱ آیین‌نامه معاملات دولتی و یا برخی از مواد شرایط عمومی پیمان) باید در قرارداد قید شود، چنانچه اداره یا مأمور دولتی به تکلیف خود عمل نکند یا فراموش کند شرایط مزبور را در قرارداد درج کند، پیمانکار نمی‌تواند از زیر بار تعهدات مندرج در مواد فوق‌شانه خالی کند و این مسئله سبب تضییع حقوق دولت نمی‌شود؛ زیرا حقوق مزبور از جمله قواعد نظم عمومی است و جهل به

آن‌ها رافع مسئولیت نخواهد بود (منوچهر طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۳۵۱، ۳۵۲، ۳۶۹ و ۳۷۰).

۳.۲. بینابین یا نظریه وجود ناقص قرارداد اداری

واقعیت این است که اگرچه در قوانین و مقررات اداری و رویه قضایی ایران اصطلاح قرارداد اداری به کار نرفته است و دیوان عدالت اداری خود را صالح برای رسیدگی به اختلافات قراردادی دولت نمی‌داند، مع الوصف در قوانین و مقررات حاکم بر معاملات و قراردادهای دولتی از جمله قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ و قانون مدیریت خدمات کشوری، قراردادهای خاصی پایه‌ریزی شده است که واجد سه شرط اول مربوط به شرایط و عناصر قرارداد اداری پیش‌گفته هستند و از قواعد ویژه‌ای تبعیت می‌کنند که هرچند جنبه قراردادی دارند اما نشأت گرفته از قانون هستند و جز با توسل به اصول و قواعد حقوق عمومی قابل توجیه نیستند مثل قرارداد پیمانکاری دولتی و قرارداد پیمان استخدامی.

بنابراین می‌توان به وجود ناقص و نارسای قرارداد اداری و مصادیق آن در نظام حقوقی ایران قائل شویم. البته در این چارچوب، شناسایی اختیارات فوق‌العاده مثل حق فسخ یکجانبه قرارداد به علت مقتضیات اداری برای اداره در صورت عدم تصریح در قرارداد به استناد برخی احکام قانونی مثل ماده ۳۱ آیین‌نامه معاملات دولتی و ماده ۴۸ شرایط عمومی پیمان به شرحی که فوقاً بیان شد موجه به نظر نمی‌رسد. کما اینکه رویه قضایی دادگاه‌های دادگستری و دیوان عالی کشور آن‌را نپذیرفته است. « با بررسی آرای دیوان عالی کشور درباره شرایط عمومی پیمان (فسخ یا پایان دادن به قرارداد، الزام به اجرای قرارداد و امور مشابه) به این نظر نزدیک می‌شویم که در رویه قضایی ایران، پیمان، تابع اصل حاکمیت اراده در قرارداد است و نظریات حقوق عمومی در آن نفوذ نیافته است» (ر. ک: یدالله بازگیر، ۱۳۸۴، به نقل از محمدکاظم حبیب‌زاده، ۱۳۹۰: ۲۵۶).

گفتار دوم: مفهوم تعدیل در قرارداد، روش‌های انجام و اقسام آن

تعدیل قرارداد راهکاری برای انطباق قرارداد با تغییر اوضاع و احوال و یکی از استثنائات قاعده احترام به قراردادها و اصل اجباری بودن قرارداد است که مفهوم خاصی دارد و به روش‌های گوناگونی انجام می‌شود و بر چند قسم است.

۱. مفهوم تعدیل در قرارداد

اصطلاح تعدیل قرارداد به معنای اصلاح قرارداد پیشین و تغییر در شرایط و اوصاف عوض یا

معوض است. این تغییر، کاستن یا افزودن در مقدار آن دو را نیز شامل می‌شود (سعید بیگدلی، ۱۳۸۱: ۱۶).

«تعدیل در قرارداد به معنای تصرف در مفاد تراضی و تغییر شروط قراردادی است که با هدف منطبق کردن قرارداد با خواست جدید دو طرف یا ضرورت‌های اجتماعی و اقتصادی حاکم صورت می‌پذیرد. برای تحقق این هدف، معمولاً یک یا چند شرط به قرارداد اضافه یا از آن حذف می‌گردد و گاه به جای اضافه یا حذف، تنها به تغییر شروط نامتناسب اکتفا می‌شود و در مواردی نیز احتمال دارد اضافه، حذف و یا جایگزینی با اصلاح مفاد قرارداد همراه شود» (محمدرضا شفاهی، ۱۳۷۶: ۱۴۹).

شایان ذکر است برخی استادان اصطلاح تجدیدنظر در قرارداد را به جای تعدیل در قرارداد به کار برده‌اند (سیدحسین صفایی، ۱۳۸۶: ۱۶۲).

۲. روش‌های انجام تعدیل در قرارداد

تعدیل رابطه قراردادی اغلب به سه روش انجام می‌شود (محمدرضا شفاهی، ۱۳۷۶: ۱۵۱-۱۴۹).

۲.۱. تعلیق اجرای قرارداد

این روش هنگامی به کار می‌رود که دگرگونی اوضاع و احوال موقتی و زودگذر و برای مدت محدودی باشد. در این صورت دادرس می‌تواند اجرای تعهد ناشی از عقد را تا رفع مانع و عادی شدن اوضاع متوقف کند. به عنوان مثال به علت مشکلات تأمین ارز، گشایش اعتبار و ترخیص واردات موقتاً متوقف می‌شود و این وضعیت موجب افزایش موقتی مصالح ساختمانی می‌شود که احتمال رفع سریع آن وجود دارد. در این صورت قاضی می‌تواند قرارداد پیمانکار معینی مبنی بر احداث و تحویل ساختمانی در موعد مقرر را به تأخیر اندازد تا او بتواند بدون تحمل خسارت گزاف تعهدات خویش را اجرا کند.

۲.۲. کاهش میزان تعهد گزاف

در این صورت برای جبران خسارت ناخواسته، قرارداد با کاهش کیفیت کار و میزان تعهد گزاف، تعدیل می‌شود. به عنوان مثال به علت تحریم اقتصادی ورود کالای موضوع قرارداد، ممنوع یا با مشکل مواجه می‌شود. در این صورت، دادگاه برای تعدیل مفاد تراضی می‌تواند از قلمرو تعهدات متعهد به میزانی که ضروری تشخیص می‌دهد بکاهد.

۳.۲. افزایش میزان تعهد طرف مقابل (متعهدله)

در این صورت با افزایش بهای کالا یا خدمت موضوع قرارداد و بالطبع افزایش مبلغ قرارداد از سبکی تعهد طرف مقابل کاسته می‌شود و تعادل قراردادی دوباره برقرار می‌شود. برای مثال در اثر هدفمندی یارانه‌ها بهای محصولات نفتی مانند قیر افزایش می‌یابد، در این صورت تعدیل می‌تواند به صورت افزایش بهای پیمانکاران ساخت جاده و خیابان شود. در قراردادهای اداری معمولاً تعدیل بیشتر به این صورت و به نام تعدیل آحاد بهای پیمان انجام می‌شود که متعاقباً بحث و بررسی خواهد شد.

۳.۳. اقسام تعدیل در قرارداد

تعدیل مفاد قرارداد ممکن است با توافق طرفین یا تصمیم دادگاه و یا حکم قانون صورت پذیرد. لذا تعدیل در قرارداد را به اعتبار سبب و منشأ آن می‌توان به سه قسم، قراردادی، قانونی و قضایی دسته‌بندی کرد (ناصر کاتوزیان، ۱۳۶۸، ج ۳: ۷۳).

۳.۳.۱. تعدیل قراردادی

پس از آنکه قرارداد مطابق قانون به‌طور صحیح منعقد شد براساس اصل الزام‌آور بودن قرارداد که در مواد ۲۱۹ و ۲۲۰ قانون مدنی تصریح شده است، متعهد موظف است تعهدات ناشی از قرارداد را اجرا کند هرچند که برای او بسیار گران تمام شود و هیچ‌یک از طرفین به تنهایی نمی‌توانند آن را فسخ کند. مع‌الوصف قاعده مذکور یک اصل ثابت و غیرقابل تغییر نیست و علاوه بر تعدیل قانونی و قضایی، طرفین می‌توانند با توافق و تراضی یکدیگر هرگونه تغییری بخواهند در آن بدهند و در قرارداد منعقد به‌طور صریح یا ضمنی تعدیل پیش‌بینی کنند یا پس از آن با تراضی انجام دهند. بنابراین تعدیل قراردادی به دو صورت امکان‌پذیر است: ۱. گنجاندن شرط تعدیل هنگام انعقاد قرارداد ۲. تعدیل با توافق طرفین در ضمن اجرای قرارداد (روح‌الله میرحاج، ۱۳۸۵: ۴۶).

۳.۳.۱.۱. گنجاندن شرط تعدیل‌کننده در قرارداد

گاهی دو طرف، ضمن قرارداد صریحاً یا ضمناً مقرر می‌کنند هرگاه رویدادی ناگهانی و غیرمنتظره تعادل قراردادی را برهم زند و قلمرو تعهدات را از اساس دگرگون سازد، طرفی که از این دگرگونی متضرر می‌شود حق دارد برای ایجاد موازنه بین شروط قرارداد و وضع جدید به تعدیل قرارداد استناد کند. شرطی که به این منظور در قرارداد درج می‌شود گاه مربوط به نوسانات احتمالی قیمت قراردادی است و گاه مربوط به تغییرات ناشی از کاهش ارزش پول. این

شروط که به شروط تعدیل کننده معروف هستند عبارتند از: شرط افزایش قیمت، شرط پرداخت به طلا یا پرداخت به پول خارجی یا معادل ارزش کالا یا خدمت مانند بهای گندم یا حداقل دستمزد قانونی کارگر (محمد رضا شفاهی، ۱۳۷۶: ۱۵۲-۱۵۱).

در قراردادهای اداری به ویژه پیمان‌های دولتی به علت طولانی بودن مدت قرارداد و انعقاد آن‌ها بر مبنای فهرست بهای پایه، معمولاً این نوع تعدیل متداول است که در گفتار بعدی بحث خواهد شد.

۳.۱.۲. تعدیل در جریان اجرای قرارداد

علاوه بر پیش‌بینی شروط تعدیل کننده در قرارداد، گاهی دو طرف ضمن اجرای عقد متوجه می‌شوند که حوادث ناگهانی و پیش‌بینی نشده، اجرای قرارداد را به غایت سخت و دشوار کرده است، در این صورت اگر قرارداد نسبت به امکان تعدیل آن ساکت باشد طرفین با حسن نیت به توافق می‌رسند که یا از کیفیت کار و میزان تعهد بکاهند یا بر بهای کالاها یا خدمات موضوع آن بیفزایند تا تعادل نخستین بین دو عوض در شرایط جدید نیز برقرار شود. این کار غالباً با انعقاد یک قرارداد تکمیلی یا اصلاحی (متمم) صورت می‌گیرد (محمد رضا شفاهی، ۱۳۷۶: ۱۵۲). البته استثنائاً پاره‌ای از قراردادها به لحاظ مصالح اجتماعی و یا حمایت خاصی که قانون از یکی از طرفین به عمل می‌آورد مشمول این توافق قرار نمی‌گیرد یا با شروطی امکان‌پذیر است. به عنوان مثال عقد نکاح با توافق طرفین قابل فسخ نیست و یا تجدیدنظر در قرارداد کار با توافق کارگر و کارفرما طبق ماده ۸ قانون کار در صورتی صحیح است که منجر به از دست دادن امتیازی از طرف کارگر نشود و مزایایی بیشتر از مزایای قانونی برای او به همراه داشته باشد (امیرحسین آبادی، ۱۳۷۶: ۱۲-۱۱).

۳.۲. تعدیل قانونی

اصل ثبات و استحکام قراردادی و اصل لازم‌الاجرای قرارداد ایجاب می‌کند که قرارداد دستخوش تغییر و تعدیل نشود. قانونگذار اصولاً مجاز به تغییر مفاد قرارداد خصوصی اشخاص در ورای اندیشه و خواست آنان نیست. قانون نباید شرطی بر شرایط قرارداد بیفزاید یا چیزی از آن بکاهد. همچنین قوانین نباید دامنه خود را به قراردادهای پیش از خود تسری دهد و افراد را ملزم به رعایت خواسته‌های جدید قانونگذار کند. با وجود این گاه مقنن به بهانه تفسیر اراده طرفین یا هدف تأمین مصالح اجتماعی، عادلانه ساختن قرارداد، یا حمایت از فرد زیان‌دیده و گاه به علت اوضاع و احوال غیرعادی پیش آمده، اراده خود را بر اراده طرفین پیمان تحمیل می‌کند. امری که جز در شرایط استثنایی و با تصریح کامل و روشن در قرارداد قابل توجیه نیست (سعید بیگدلی، ۱۳۸۶: ۳۳۳).

تعدیل قانونی قرارداد به دو صورت زیر امکان‌پذیر است:

۳. ۲. ۱. تعدیل مستقیم به وسیله قانون

گاه قانونگذار به منظور رعایت برخی علت‌های اجتماعی و اقتصادی و جلوگیری از بروز هرج و مرج و بی‌نظمی در جامعه، مستقیماً در تعدیل برخی از قراردادها دخالت می‌کند و با تصرف در قلمرو خواست مشترک طرفین، مفاد تراضی را بر اوضاع و احوال جدید منطبق و آن را به نحو عادلانه اصلاح یا تکمیل می‌کند. به این نوع تعدیل قانونی، تعدیل مستقیم قرارداد گفته می‌شود (محمد رضا شفاهی، ۱۳۷۶: ۱۵۳). مثلاً در ماده واحده قانون تقلیل اجاره‌بهای واحدهای مسکونی مصوب ۱۳۵۸/۸/۷ تصریح شده است: «کلیه اجاره‌بهای خانه‌های استیجاری که به عنوان محل مسکونی به اجاره واگذار شده و مستأجر از عین مستأجره به صورت مسکن استفاده می‌کند از تاریخ اول آذر ۱۳۵۸ شمسی ۲۰٪ تقلیل داده می‌شود».

۳. ۲. ۲. تعدیل قرارداد به حکم قانون و توسط قاضی

علاوه بر مواردی که قانون به طور مستقیم مفاد قرارداد را تغییر و تعدیل می‌کند گاه نیز با پیش‌بینی امکان تعدیل و شرایط و ضوابط آن به ذی‌نفع حق می‌دهد تا از دادگاه اجرای آن را درخواست کند. چنین موردی را باید تعدیل قانونی قرارداد به حکم قانون و توسط قاضی به‌شمار آورد. زیرا منشاء و دستور در قانون است و تمییز مصداق و اجرا با دادگاه (ناصر کاتوزیان، ۱۳۶۸: ۷۹). به‌عنوان مثال ماده ۴ قانون روابط موجر و مستأجر مصوب ۱۳۵۶، اصلاحی ۱۳۵۸ مقرر می‌دارد: «موجر یا مستأجر می‌تواند به استناد ترقی یا تنزل هزینه زندگی درخواست تجدیدنظر نسبت به میزان اجاره‌بها را بنماید مشروط بر اینکه مدت اجاره منقضی شده و از تاریخ استفاده مستأجر از عین مستأجره یا از تاریخ مقرر در حکم قطعی که بر تعیین یا تعدیل اجاره‌بها صادر شده، سه سال تمام گذشته باشد. دادگاه با جلب نظر کارشناس اجاره‌بها را به نرخ عادلانه تعدیل خواهد کرد»

البته در سال‌های اخیر قانونگذار با توجه به اعلام غیرشرعی بودن خسارت تأخیر تأدیه وجه نقد توسط فقهای شورای نگهبان و چاره‌جویی برای رفع بی‌عدالتی ناشی از تورم شدید و کاهش فاحش ارزش پول ملی کشور، نهادی به نام تعدیل دین را پذیرفته است که به نهاد تعدیل در قرارداد نزدیک است و البته شامل دیون قراردادی و غیرقراردادی است. این نهاد نخست در قانون الحاق یک تبصره به ماده ۱۰۸۲ قانون مدنی مصوب ۱۳۷۶ در مورد تعدیل مهرهای ریالی براساس تغییر شاخص قیمت‌ها پیش‌بینی شد و سپس در ماده ۵۲۲ قانون آیین دادرسی مصوب ۱۳۷۹ تعدیل دین به نحو گسترده‌ای مورد پذیرش قانونگذار قرار گرفت (سیدحسین صفایی، ۱۳۸۶: ۱۶۵-۱۶۴).

این نوع تعدیل در مورد پیمان‌های دولتی با اجازه قانون و توسط مراجع اداری پیش‌بینی شده است که بعداً بحث خواهد شد.

۳.۳. تعدیل قضایی

به نظر یکی از استادان برجسته حقوق ایران: «تعدیل قضایی که در امکان آن، گفتگو و تردید فراوان است به موردی گفته می‌شود که دادرس با استناد به شرط ضمنی عقد یا جلوگیری از بی‌عدالتی و ضرر یکی از دو طرف، مفاد قرارداد را تعدیل و متناسب با شرایط می‌سازد» (ناصر کاتوزیان، ۱۳۶۸: ۷۳).

تعدیل قضایی قرارداد در نظام‌های حقوقی نوشته، پذیرفته نشده است، زیرا در این‌گونه نظام‌ها، تغییر تعهدات طرفین و متعادل ساختن پیمان در صلاحیت قانونگذار است و قاضی به هیچ‌روی و تحت هیچ‌عنوانی ولو به نام اجرای عدالت، حق کاستن از تعهدات طرفین و یا افزودن به آن را ندارد. با وجود این در برخی کشورها رویه قضایی در خصوص تعدیل قرارداد وجود دارد زیرا گاهی اوضاع و احوال اقتصادی حاکم بر زمان انعقاد بر اثر حوادث غیرقابل پیش‌بینی چنان تغییر می‌کند که ارزش واقعی عوضین غیر از آن چیزی می‌گردد که طرفین در هنگام انعقاد در نظر گرفته‌اند. در چنین صورتی است که مسئله مداخله دادرس و تعدیل قضایی مطرح می‌شود (امیرحسین آبادی، ۱۳۷۶: ۱۳).

دیوان عالی فرانسه تعدیل در قرارداد را به علت حوادث پیش‌بینی نشده صریحاً رد کرده است اما شورای دولتی این کشور آن را در قراردادهای اداری پذیرفته است (سیدحسین صفایی، ۱۳۸۶: ۱۶۴-۱۶۳ و مهدی شهیدی، ۱۳۸۲: ۱۴۰).

رویه قضایی ایران در این خصوص ساکت است. مع الوصف امروزه بیشتر طرفداران تعدیل قضایی قرارداد، امکان آن را نتیجه اجرای حکم قانون، به‌منظور جلوگیری از ضرر و رعایت انصاف دانسته‌اند و برای اثبات ادعای خود به نظریه‌های "منع سوءاستفاده از حق"، "استفاده بدون جهت" و "غبن حادث" استناد کرده‌اند (ناصر کاتوزیان، ۱۳۶۸: ۸۴). برخی استادان دیگر در این خصوص به قاعده "عسروجرح" که از قواعد مهم فقهی است توسل جسته‌اند (سیدحسین صفایی، ۱۳۸۶: ۱۶۴).

گفتار سوم: چگونگی تعدیل در قراردادهای اداری

برخلاف قراردادهای خصوصی، تعدیل در قرارداد در قراردادهای اداری با توجه به طولانی‌مدت بودن این نوع قراردادها و تأمین منافع عمومی و غالباً به صورت تعدیل مبلغ قرارداد پیش‌بینی شده است که عمدتاً ناشی از تغییر اوضاع و احوال یا به عبارتی "امور غیرقابل پیش‌بینی" است.

در نظام حقوق ایران نیز این نوع تعدیل در برخی از قراردادهای مورد عمل دستگاه‌های اجرایی، به‌ویژه پیمان‌های دولتی، به صورت تعدیل قراردادی و تعدیل قانونی وجود دارد. اساساً پیدایش و پذیرش نظریهٔ امور غیرقابل پیش‌بینی و تأثیر آن بر تعدیل در قرارداد، ریشه در قراردادهای اداری دارد و به قضیهٔ قرارداد امتیاز گاز شهر بوردو فرانسه برمی‌گردد. لذا در این گفتار ابتدا نگاهی به نظریهٔ مذکور به‌عنوان عامل اصلی تعدیل در قراردادهای اداری می‌اندازیم و سپس انواع تعدیل در قراردادهای اداری ایران را مورد بحث و بررسی قرار می‌دهیم.

۱. نگاهی به «نظریهٔ امور غیرقابل پیش‌بینی» و تأثیر آن بر تعدیل در قراردادهای اداری

همان‌طور که گفتیم ریشه و منشأ پیش‌بینی تعدیل در قراردادهای اداری به پیدایش و پذیرش نظریهٔ امور غیرقابل پیش‌بینی برمی‌گردد. لذا لازم است با این نظریه آشنا شویم. بدین‌منظور در اینجا به مفهوم، شرایط، آثار و جایگاه آن در حقوق اداری ایران می‌پردازیم.

۱.۱. مفهوم امور غیرقابل پیش‌بینی و منشأ پیدایش آن در قراردادهای اداری

«امور غیرقابل پیش‌بینی به مفهوم عام، عواملی است که در حین اجرای قرارداد پیش می‌آید و اجرای آن را مشکل و یا متوقف می‌سازد. در این مفهوم، قوهٔ قاهره از امور غیرقابل پیش‌بینی است. اما در اینجا امور غیرقابل پیش‌بینی به مفهوم خاص آن مورد نظر است و منظور از آن بحران‌های اقتصادی و یا وقوع پدیده‌های اقتصادی غیرقابل پیش‌بینی است که توازن مالی قرارداد را به هم می‌زند و در نتیجه اجرای آن را برای متعهد (پیمانکار) دشوار و بسیار گران می‌سازد» (Ander de Laubader: 588) به نقل از محمد امامی و کورش استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۲۰۸).

نظریهٔ امور غیرقابل پیش‌بینی برای نخستین بار در حقوق فرانسه در رأی مشهور شورای دولتی در پروندهٔ قرارداد امتیاز گاز شهر بوردو به‌عنوان عاملی برای تعدیل قراردادهای اداری به لحاظ رعایت مصالح عمومی و جلوگیری از وقفه در خدمات عمومی مطرح شد و پس از آن، دادگاه‌های اداری این کشور آن را به عنوان یک قاعدهٔ عمومی و مسلم در قراردادهای اداری پذیرفته و به کار بردند. این نظریه در حقوق بین‌الملل به نام "تغییر بنیادین اوضاع و احوال" (rebus sic stantibus) و در حقوق داخلی با نامن "تغییر اوضاع و احوال" با تفاوت‌هایی، به‌ویژه دربارهٔ آثار آن، مطرح شده است (رک: محمدرضا ضیائی بیگدلی، ۱۳۸۴: ۲۷۳-۲۷۲). به‌طور کلی استدلال شورای دولتی در بارهٔ نظریهٔ مذکور چنین است که بروز عوامل اقتصادی غیرقابل پیش‌بینی در روابط بین‌متعاملین، یک وضعیت خارج از قرارداد به‌وجود

می‌آورد که به کلی خارج از محاسبات و پیش‌بینی متعاملین است و آن‌را نمی‌توان براساس قرارداد فی‌مابین حل و فصل کرد و از طرفی مقتضیات منافع عمومی اجازه نمی‌دهد که طرف قرارداد به بهانه آن عامل، از اجرای تعهدات خود امتناع ورزد و کار را متوقف کند بلکه بالعکس با وجود چنین وضعی باز هم وی مکلف است قرارداد خود را همچنان اجرا کند. در مقابل، دولت هم مکلف است برای اینکه ادامه این وضعیت و فسخ قرارداد موجب فلج شدن امور عمومی نشود به کمک طرف قرارداد خود بشتابد و قسمتی از هزینه‌های او را که صرفاً ناشی از وضع خارج از قرارداد یا ناشی از عوامل اقتصادی است به عهده بگیرد. میزان مشارکت دولت در تقبل هزینه‌ها به نظر دادگاه بستگی دارد (منوچهر طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۳۶۰).

البته شورای دولتی فرانسه در موارد متعدد دیگری به این نظریه و قاعده استناد کرده است (رک: مهدی هداوند، ۱۳۸۹: ۴۳۲-۴۳۱).

در میان قوانین عادی کشورها، ماده ۱۴۷ قانون مدنی مصر با پذیرش این نظریه به تبیین قاعده آن می‌پردازد که به نظر برخی متأثر از رأی مذکور شورای دولتی فرانسه بوده است (محمدشمعی، ۱۳۹۳: ۲۹۴).

۲.۱. شرایط تحقق امور قابل پیش‌بینی در قراردادهای اداری

شرایط حصول و تحقق این نظریه در قراردادهای اداری به شرح زیر است (منوچهر طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۳۶۱-۳۶۰):

الف) حادثه مورد استناد، غیرعادی و غیرقابل پیش‌بینی باشد.

برخی عوامل حادث در طول اجرای قرارداد مثل تغییرات و نوسان عادی قیمت‌ها که از عوامل اقتصاد سرمایه‌ای است، نسبتاً معمول و قابل پیش‌بینی هستند و تأثیری در حصول این امور ندارند؛ ولی بعضی حوادث مثل تغییرات نوسانات شدید قیمت‌ها که ناشی از عوامل استثنایی مانند جنگ، کاهش ارزش پول، بحران اقتصادی و تحریم اقتصادی هستند، جنبه غیرعادی و غیرقابل پیش‌بینی دارند و در تحقق این نظریه مؤثرند.

ب) عامل مورد استناد، مستقل و خارج از اراده طرف مقابل باشد.

بر این اساس، چنان‌چه ثابت شود که مسبب خسارت خود طرف قرارداد بوده یا رفع و دفع آن در حیطه امکان و اقتدار او باشد وی حق ادعای خسارت نخواهد داشت.

ج) عامل مورد استناد، در قرارداد مؤثر واقع شود.

منظور این است که این عامل چنان در قرارداد تأثیر بگذارد که خسارات و خرابی‌های قابل ملاحظه و غیرقابل پیش‌بینی به‌بار آورد و ضرر مهم و اساسی به طرف قرارداد وارد کند و وی را در وضعیت خارج از قرارداد قرار دهد.

۳.۱. آثار امور غیرقابل پیش‌بینی در قراردادهای اداری

مهم‌ترین اثر نظریه موضوع بر قراردادهای اداری همان تعدیل قرارداد است. اما آثار دیگری نیز دارد:

الف) بقای اعتبار قرارداد و لزوم تداوم آن
در وضعیت امور غیرقابل پیش‌بینی، قرارداد منعقد به اعتبار و قوت خود باقی است و ادامه خواهد یافت و هیچ‌یک از طرفین به‌ویژه طرف قرارداد نمی‌تواند به بهانه عوامل اقتصادی از اجرای آن خودداری کرده و آن را متوقف کند و وی مکلف به ادامه کار و فعالیت است.

ب) قبول وضعیت مشکل و تکلیف همکاری طرفین برای حل آن
این همکاری باید از طریق مذاکره همراه با حسن‌نیت کامل و مصالحه صورت گیرد.

ج) تعدیل قرارداد توسط اداره
در این وضعیت اداره مکلف به جبران خسارات ناشی از حوادث غیرقابل پیش‌بینی است و در صورت عدم حصول توافق بین طرفین در این خصوص، دادگاه حکم لازم را صادر خواهد کرد.

د) دائمی نبودن زمان امور غیرقابل پیش‌بینی
وضعیت غیرقابل پیش‌بینی یک امر موقتی و گذراست که با توسل به این نظریه، در این مدت موقت، آثار آن مرتفع می‌شود. اما اگر وضعیت مذکور طولانی و دائمی شود و حالت بحرانی ادامه پیدا کند و دیگر امیدی به بهبود اوضاع اقتصادی نرود، امور غیرقابل پیش‌بینی به حادثه قهری تبدیل می‌شود و موجبات فسخ قرارداد را فراهم خواهد آورد.

۴.۱. جایگاه نظریه امور غیرقابل پیش‌بینی در حقوق اداری ایران

با توجه به اینکه جایگاه قراردادهای اداری در نظام حقوقی ایران مبهم و نارساست، نظریه امور غیرقابل پیش‌بینی نیز به تبع آن از چنین وضعیتی در این نظام برخوردار است. به‌طور کلی در نظام حقوقی حاکم بر قراردادها و معاملات دولتی ایران این نظریه و شرایط و آثار آن به صراحت پیش‌بینی نشده است، اگرچه موضوع تعدیل در برخی از قراردادهای مورد عمل دستگاه‌های اداری از جمله در شرایط عمومی پیمان منضم به پیمانکاری‌های دولتی در قالب تعدیل بهای پیمان پیش‌بینی شده است اما ارتباط صریحی به امور غیرقابل پیش‌بینی ندارد. با این حال به نظر برخی از استادان پذیرش تعدیل در این نوع قراردادها، نشانه توجه به عامل تغییرات سریع اوضاع و احوال زمان انعقاد پیمان و بعد از آن یا به عبارت دیگر امور غیرقابل پیش‌بینی است (محمدحسن صادقی مقدم، ۱۳۹۰: ۱۷۷).

۲. انواع تعدیل در قراردادهای اداری ایران

در نظام حقوق اداری ایران، علی‌رغم عدم پذیرش صریح نظام قراردادهای اداری، موارد خاصی از تعدیل قراردادی و تعدیل قانونی در برخی قراردادهای مورد عمل دستگاه‌های اجرایی (که از مصادیق قراردادهای اداری به‌شمار می‌روند) پیش‌بینی شده است. لیکن تعدیل قضایی در این نوع قراردادها هنوز شکل نگرفته است. این موارد شامل تعدیل قراردادی در پیمانکاری‌های دولتی و تعدیل قانونی در قراردادهای پیمان استخدامی و پیمانکاری‌های دولتی است که در اینجا آن‌ها را مورد بحث و بررسی قرار می‌دهیم.

۲.۱. تعدیل قراردادی در پیمانکاری‌های دولتی

پس از تصویب قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ و بر اساس ماده ۲۳ آن، شکل یکنواخت (فرم) پیمان و شرایط عمومی پیمان از سوی سازمان برنامه و بودجه تهیه و به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شد که در مورد اجرای طرح‌های عمرانی دولت لازم‌الاجراست. در شرایط عمومی پیمان، شرط تعدیل پیش‌بینی شده بود که نحوه تعدیل آحاد بهای پیمان را مشخص می‌کرد.

دلیل پیش‌بینی شرط تعدیل در شرایط عمومی پیمان این است که برابر بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های ابلاغی سازمان برنامه و بودجه (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور) که بر مبنای ماده قانونی یادشده صادر و ابلاغ می‌شود، مبلغ کل قراردادهای پیمانکاری بر اساس دفترچه فهرست بها که به صورت کتابچه‌ای هر ساله توسط سازمان (معاونت) مذکور منتشر می‌شود، محاسبه و تعیین می‌شود. بر این اساس استفاده از جداول قیمت‌های پایه در کلیه مناقصات و قراردادهای طرح‌های عمرانی الزامی است و دستگاه‌های اجرایی طرف قرارداد براساس آن، مبلغ پیمان را تعیین می‌کنند. از آن‌جا که قراردادهای پیمانکاری برای مدت بیش از یک سال منعقد می‌شوند، قیمت اولیه پیمان که بر پایه دفترچه فهرست بهای سال معینی تعیین شده است در اثر افزایش سطح عمومی قیمت‌ها (تورم) مستلزم تغییر و عمدتاً افزایش است که در پیمانکاری‌های دولتی مطرح و به تعدیل پیمان مشهور شده است.

این موضوع به نام "تعدیل آحاد بهای پیمان" در ماده ۷ پیمان به صورت کلی و در بندهای "الف" و "ب" ماده ۳۷ مکرر در شرایط عمومی پیمان سابق (قبل از سال ۱۳۷۸) به صورت مشروح به ترتیب برای پیمان‌های با مبلغ اولیه کمتر از پنجاه میلیون ریال (بند الف) و برای پیمان‌های با مبلغ اولیه پنجاه میلیون ریال و بیشتر (بند ب) پیش‌بینی شده بود.

ماده ۳۷ مکرر شرایط عمومی پیمان سابق نحوه محاسبه تعدیل آحاد بهای پیمان را بیان می‌کرد که مبتنی بر دو عامل "شاخص‌های قیمت" و "ضریب تعدیل" برای دوره‌های سه‌ماهه بود که در مورد صورت‌وضعیت‌های سه‌ماهه اعمال می‌شد. شاخص، طبق بند (الف) ماده ۱۵

مکرر شرایط عمومی پیمان سابق، عددی است که تغییر قیمت را نسبت به دوره پایه نشان می‌دهد. ضریب تعدیل مطابق ماده ۳۷ مکرر شرایط عمومی پیمان با سنجش نسبت شاخص متوسط سه‌ماهه هر دوره به شاخص مینا به دست می‌آید. طبق بند (ب) ماده ۱۵ مکرر، منظور از شاخص متوسط سه‌ماهه، عددی است که بعد از پایان شهریور و اسفند هر سال اعلام می‌شود و این شاخص، میانگین شاخص‌های سه‌ماهه منتهی به ماه‌های مذکور است. بر اساس بند (پ) ماده مذکور، شاخص مینا، شاخص متوسط سه‌ماهه‌ای است که پیشنهاد قیمت طی آن سه ماه تسلیم شده است. به موجب ماده ۳۷ مکرر، شاخص‌های مذکور در این ماده، شاخص‌هایی است که توسط سازمان برنامه و بودجه با همکاری بانک مرکزی تعیین و اعلام خواهد شد. مطابق ماده اخیرالذکر، مبالغی که در هر دوره سه‌ماهه به شرح مندرجات این ماده به دست می‌آید اگر در جهت کاهش قیمت‌ها باشد از مبلغ اولین صورت وضعیت ماده بعد کسر و اگر در جهت افزایش قیمت‌ها باشد به مبلغ اولین صورت وضعیت ماه بعد اضافه خواهد شد. اما در موافقت‌نامه پیمان جدید (۱۳۸۷) ماده مستقلی درباره تعدیل بهای پیمان پیش‌بینی نشده است و طبق بند (ه) ماده ۲۹ شرایط عمومی پیمان جدید، تعدیل نرخ پیمان طبق شرایط پیش‌بینی شده در شرایط خصوصی است. «بنابراین در شرایط عمومی پیمان جدید، تعدیل قرارداد به‌عنوان یک قاعده عمومی و تابع شرایط یکسان برای قراردادهای پیمانکاری مورد پذیرش قرار نگرفته است. نتیجه اینکه در صورتی که در شرایط خصوصی یک قرارداد پیمانکاری، تعدیل پیش‌بینی شود در این صورت مبلغ پیمان (قرارداد) بر طبق ضرایبی که در شرایط خصوصی پیش‌بینی شده است، تعدیل می‌یابد. به بیان دیگر تحولات اقتصادی، منجر به تجدیدنظر و تعدیل و نهایتاً برقراری توازن مالی قرارداد می‌شود. پس می‌توان گفت اثر امور غیرقابل پیش‌بینی به مفهوم خاص در قراردادها (پیمان‌های) دولتی، تعدیل قرارداد است» (محمد امامی و کورش استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۲۱۹).

با این تعبیر می‌توان گفت که در حال حاضر تعدیل در قراردادهای پیمانکاری دولتی جنبه اختیاری دارد و موکول به پیش‌بینی در شرایط خصوصی پیمان است که عمدتاً با توجه به امور غیرقابل پیش‌بینی در پیمان لحاظ می‌شود. حال آیا می‌توان گفت که تعدیل در شرایط عمومی پیمان قدیم که به صورت یک قاعده کلی و تابع شرایط یکسان پیش‌بینی شده بود نیز ناشی از امور غیرقابل پیش‌بینی است؟

به نظر برخی استادان: «درست است که در این نوع تعدیل قرارداد، توافق طرفین بر تغییر مبلغ قرارداد ضمن عقد صورت گرفته و از ابتدا متعاملین آن را پذیرفته‌اند؛ اما پذیرش تعدیل قرارداد نشانه این است که قانونگذار به عامل تغییرات سریع در اوضاع و احوال زمان انعقاد پیمان و بعد از آن توجه داشته است. این واقعیت که ثبات شرایط قرارداد و عدم تغییر نرخ‌ها، مبنای محاسبه طرفین (به‌خصوص در پیمانکاری‌های بزرگ و با مبلغ زیاد) است از چشم

قانونگذار مخفی نمانده و ناچار شده است آن را به نحوی برای قراردادهایی که در معرض تغییر اوضاع و احوال هستند در نظر بگیرد. ایشان اضافه می‌کنند: «از این آیین‌نامه و تغییرات بعدی آن می‌توان نتیجه گرفت که قانونگذار ضرورت تغییر مبالغ قرارداد را با تغییر شرایط آن احساس کرده است و با توجه به عدم وجود راه‌حل روشن در قواعد عمومی قراردادهای در حقوق ایران مبادرت به تنظیم مقررات فوق‌الذکر نموده است» (محمدحسن صادقی مقدم، ۱۳۹۰: ۱۷۸-۱۷۷). بنابراین به نظر ایشان، تعدیل مذکور ناشی از تغییر اوضاع و احوال یا به عبارتی امور غیرقابل پیش‌بینی است.

شایان ذکر است منظور از آیین‌نامه در اظهارنظر فوق، همان شرایط عمومی پیمان قدیم است که در واقع آیین‌نامه نیست بلکه شرایط ضمن عقد ناشی از قانون (ماده ۲۳ قانون برنامه و بودجه کشور) و آیین‌نامه (آیین‌نامه اجرایی قانون اخیرالذکر و آیین‌نامه نظام فنی و اجرایی طرح‌های عمرانی کشور) است و لذا تعدیل پیش‌بینی شده در آن، تعدیل قانونی محسوب نمی‌شود، بلکه تعدیل قراردادی است.

۲.۲. تعدیل قانونی در قراردادهای پیمانکاری دولتی

همان‌طور که در بند قبلی بیان شد، تعدیل در قراردادهای پیمانکاری دولتی با توجه به موافقتنامه پیمان و شرایط عمومی و خصوصی آن، عمدتاً به صورت تعدیل قراردادی پیش‌بینی شده است. مع الوصف در قوانین و مقررات مربوط به پیمان‌های دولتی، نشانه‌ای از توجه قانونگذار به تغییر نرخ پیمانکاری‌های دولتی در صورت عدم پیش‌بینی تعدیل در پیمان وجود دارد که می‌توان آن را مصداق یا قرینه‌ای از تعدیل قانونی در این نوع قراردادهای به‌شمار آورد. این موضوع در «لایحه قانونی راجع به اصلاح تبصره ۸۰ قانون بودجه سال ۱۳۵۶ کل کشور» مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۳ پیش‌بینی شده است که در اینجا به بررسی آن می‌پردازیم.

به موجب بند (ج) ماده واحده لایحه مذکور یکی از وظایف شورای عالی فنی [برنامه و بودجه] عبارت است از: «تجدیدنظر در نرخ پیمان‌ها در صورت لزوم و وجود توجیه کافی، مشروط بر آنکه در قالب قرارداد و ضوابط مربوط پیش‌بینی لازم برای جزئیات جبران هزینه و خسارت مورد بحث نشده باشد».

عبارت «تجدیدنظر در نرخ پیمان‌ها» مندرج در این بند در عرف اداری، تعدیل غیر قراردادی نامیده می‌شود که به تعبیر دیگر می‌توان آن را تعدیل قانونی نامید. این تمهید قانونی معمولاً در بحران‌های اقتصادی و تغییر اوضاع و احوال اقتصادی بیشتر مورد استناد و استفاده قرار گرفته است که بیانگر توجه به امور غیرقابل پیش‌بینی است.

شایان ذکر است شورای عالی فنی، که به موجب صدر ماده واحده یاد شده، جانشین کمیسیون شاهنشاهی مندرج در تبصره فوق می‌شود، مرکب از سه نفر است که به پیشنهاد

وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه (معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور) و تصویب هیئت وزیران تشکیل می‌شود.

به‌علاوه، تبصره‌های ۱ و ۲ ذیل بند ج ماده واحد، تحت شرایطی، اختیار تجدیدنظر در نرخ پیمان‌های دولتی را به مراجع و مقامات اداری دیگری واگذار کرده است. به‌موجب تبصره یک: «در مورد پیمان‌های مربوط به طرح‌های عمرانی منطقه‌ای و خاص ناحیه‌ای، در صورتی که بار مالی ناشی از تجدیدنظر در قیمت‌ها از ۲۰٪ مبلغ اولیه پیمان و حداکثر از مبلغ ده میلیون ریال تجاوز ننماید، اختیارات شورای عالی فنی با شورای فنی استان خواهد بود». همچنین طبق تبصره ۲: «در مورد پیمان‌های مربوط به طرح‌های عمرانی کشور، اختیارات فوق‌الذکر در صورتی که بار مالی ناشی از تجدیدنظر در قیمت‌ها از ۱۵٪ مبلغ اولیه پیمان و حداکثر از مبلغ پنجاه میلیون ریال تجاوز ننماید با وزیر یا رئیس دستگاه اجرایی و بیش از پنجاه میلیون ریال تا یکصد و پنجاه میلیون ریال مشروط بر اینکه از ۱۰٪ مبلغ اولیه پیمان تجاوز ننماید با وزیر یا رئیس دستگاه اجرایی و تأیید وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه (معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور) خواهد بود». شایان ذکر است که سابقه این نوع تعدیل در ایران به سال ۱۳۵۳ باز می‌گردد. در این سال به علت افزایش ناگهانی قیمت نفت، موجی از اعتراض در پیمانکاران طرف قرارداد دولت به‌وجود آمد که متأثر از بالا رفتن قیمت مصالح مصرفی آن‌ها بود. دولت برای حل این مشکل، کمیسیون سه‌نفره‌ای از خبرگان اقتصادی کشور به نام کمیسیون شاهنشاهی تشکیل داد که بدون دستورالعمل مشخص و فقط با نظر شخصی در مورد هر پیمان قیمت جدید تعیین می‌کردند (روح‌الله میرحاج، ۱۳۸۵: ۱۶۰). این موضوع سپس در تبصره ۵۷ قانون بودجه کل کشور سال ۱۳۵۵ و تبصره ۸۰ قانون بودجه کل کشور سال ۱۳۵۶ پیش‌بینی و منجر به صدور بخشنامه‌های تعدیل از سوی سازمان برنامه و بودجه شد تا اینکه در سال ۱۳۵۸ به نحو فوق مورد اصلاح قرار گرفت.

بنابراین با توجه به مطالبی که قبلاً در گفتار دوم راجع به تعدیل قانونی گفتیم می‌توان مقررات قانونی فوق در مورد امکان تجدیدنظر قانونی در قیمت‌های پیمان‌های دولتی را نوعی «تعدیل قانونی به حکم قانون و توسط مراجع و مقامات اداری» برشمرد. البته این مقررات قانونی تاکنون نسخ نشده و کماکان معتبر و لازم‌الاجراست.

۳.۲. تعدیل قانونی در قراردادهای پیمان استخدامی

در نظام حقوقی ایران، مبلغ قراردادهای پیمان استخدامی یا به عبارتی حقوق و مزایای کارمندان پیمانی به موجب احکام قانونی، همانند کارکنان رسمی دولت متناسب با نرخ تورم افزایش یافته و تعدیل می‌شود که با توجه به تلقی قراردادهای مذکور به‌عنوان قرارداد اداری می‌توان آن را مصداق دیگری از تعدیل قانونی در قراردادهای اداری ایران به‌شمار آورد.

وجود پدیده مزمن تورم در اقتصاد ایران و لزوم توجه به معیشت کارکنان دولت و پیش‌بینی لزوم تعدیل حداقل مزد کارگران در ماده ۴۱ قانون کار مصوب ۱۳۶۹، قانونگذار را واداشت که در سال‌های اخیر در قوانین استخدامی و قوانین برنامه توسعه و بودجه سالانه کل کشور بر لزوم افزایش و تعدیل حقوق کارکنان دولت از جمله کارمندان پیمانی متناسب با نرخ تورم تأکید کند. در این راستا ماده ۱۵۰ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳ مقرر کرد: «دولت موظف است حقوق کلیه کارکنان و بازنشستگان دولت را طی برنامه و در ابتدای هر سال برای تمامی رشته‌های شغلی متناسب با نرخ تورم افزایش دهد.» در حال حاضر نیز ماده ۱۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ مقرر می‌دارد: «ضرایب حقوق مذکور در فصول دهم و سیزدهم (که شامل کارکنان پیمانی نیز می‌شود) ... در سال‌های بعد حداقل به اندازه نرخ تورم که هرساله از سوی بانک مرکزی اعلام می‌شود افزایش می‌یابد. بنابراین با توجه به مطالب پیش‌گفته می‌توان این نوع تعدیل در قراردادهای مذکور را مصداق «تعدیل مستقیم به وسیله قانون» برشمرد.

نتیجه‌گیری

در نظام حقوقی ایران، تعدیل در قرارداد چندان متداول نیست و فقط در موارد اندک و استثنایی، تعدیل قانونی شامل «ماده واحد قانون تقلیل اجاره‌بهای واحدهای مسکونی مصوب ۱۳۵۸/۸/۷» و «ماده ۴ قانون روابط موجر و مستأجر مصوب ۱۳۵۶، اصلاحی ۱۳۵۸» و ماده ۴۱ قانون کار مصوب ۱۳۶۹ پیش‌بینی شده است. البته یکی دیگر از این موارد استثنایی، پیش‌بینی تعدیل قراردادی و قانونی در برخی قراردادهای خاص مورد عمل دستگاه‌های اجرایی مثل قرارداد پیمانکاری است که از مصادیق قراردادهای اداری به‌شمار می‌روند. ضمناً باید از پذیرش نهاد تعدیل دین در سال‌های اخیر نام برد که در قانون مدنی و قانون آیین دادرسی مدنی پیش‌بینی شده است و نزدیک به نهاد تعدیل در قرارداد است.

در نظام حقوقی ایران اصطلاح قرارداد اداری به کار نرفته و دیوان عدالت اداری خود را صالح برای رسیدگی به اختلافات قرارداد دولت ندانسته است. مع‌الوصف مصادیقی از این نوع قراردادها از قبیل پیمانکاری دولتی و پیمان استخدامی، به‌موجب قوانین و مقررات موضوعه، وجود دارد که واجد شرایط و عناصر متشکله در تعریف مذکور به‌جز شرط اخیرالذکر هستند و بنابراین از وجود نقص و نارسایی نظام قراردادهای اداری در حقوق اداری حکایت می‌کند.

اساساً این نوع قراردادها به‌ویژه قرارداد پیمانکاری دولتی معمولاً طولانی‌مدت هستند و مبالغ آنها نیز بر مبنای ضوابط خاصی مانند دفترچه فهرست بهای پایه منعقد می‌شوند، لذا در مرحله اجرا ممکن است به علت تغییر اوضاع و احوال اقتصادی یا به عبارتی امور غیرقابل پیش‌بینی با مشکلاتی مواجه شوند. در این صورت، لزوم تداوم اجرای قرارداد در راستای تأمین

منافع عمومی و مقتضیات اداره امور عمومی، راه‌حل تعدیل در این قراردادها را به منظور فراهم کردن امکان تداوم آن‌ها مطرح کرده است. بدین لحاظ تعدیل در قراردادهای اداری که ریشه در پذیرش نظریه امور غیرقابل پیش‌بینی در این نوع قراردادها دارد از سابقه و کاربرد بیشتری برخوردار است.

در حقوق اداری ایران، علی‌رغم فقدان نظام جامع قراردادهای اداری، موارد خاصی از تعدیل قراردادی و قانونی در مصادیقی از این نوع قراردادها وجود دارد، بدون آنکه رابطه وثیقی با پذیرش نظریه امور غیرقابل پیش‌بینی داشته باشد.

تعدیل قراردادی پس از تصویب قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ در شکل یکنواخت (فرم) پیمان و شرایط عمومی پیمان با نام «تعدیل آحاد بهای پیمان» پیش‌بینی شده است که توسط سازمان برنامه و بودجه سابق (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور) به استناد ماده ۲۳ قانون مذکور تهیه و به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شده و در مورد اجرای طرح‌های عمرانی دولت لازم‌الاجرا است. شرایط اعمال این نوع تعدیل به صورت قاعده‌ای کلی و یکسان در ماده ۳۷ مکرر شرایط عمومی پیمان قدیم تا سال ۱۳۷۸ پیش‌بینی شده بود و اکنون به موجب ماده ۲۹ شرایط عمومی پیمان جدید، تعدیل بهای پیمان به شرایط خصوصی پیمان موکول شده است و دیگر جنبه قاعده کلی و یکسان ندارد و منوط به توافق طرفین و درج در شرایط خصوصی پیمان است و بنابراین می‌تواند رابطه‌ای با پذیرش نظریه امور غیرقابل پیش‌بینی داشته باشد. البته بیشتر حقوقدانان، تعدیل قراردادی در شرایط عمومی پیمان را نیز ناشی از پذیرش ضمنی این نظریه قلمداد کرده‌اند.

تعدیل قانونی در قراردادهای پیمانکاری دولتی از سال ۱۳۵۳ پس از افزایش قیمت نفت و بالطبع افزایش قیمت مصالح ساختمانی مطرح و در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۵۵ و ۱۳۵۶ پیش‌بینی شد و اکنون به موجب «ماده واحده لایحه قانونی راجع به اصلاح تبصره ۸۰ قانون بودجه سال ۱۳۵۶ کل کشور مصوب ۱۳۵۸» اعمال می‌شود که در آن امکان تجدیدنظر در قیمت پیمان‌های فاقد شرط تعدیل پیش‌بینی شده است.

هم‌چنین وجود پدیده مزمن تورم در اقتصاد ایران و لزوم توجه به معیشت کارکنان دولت در سال‌های اخیر باعث شد که قانونگذار در قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳ و قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، افزایش حقوق کارکنان دولت از جمله کارمندان مشمول قراردادهای پیمان استخدامی، متناسب با نرخ تورم را پیش‌بینی کند که آن را می‌توان یکی دیگر از موارد تعدیل قانونی در قراردادهای اداری ایران برشمرد.

منابع

۱. امامی، محمد و استوار سنگری، کورش (۱۳۹۱)، حقوق اداری، ج ۲، چاپ اول، تهران، نشر

- میزان.
۲. امامی محمد، واعظی، سید مجتبی و سلیمانی، مهستی (۱۳۹۱)، ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
 ۳. انصاری، ولی‌الله (۱۳۸۰)، کلیات حقوق قراردادهای اداری، چاپ سوم، تهران، نشر حقوقدان.
 ۴. بیگدلی، سعید (۱۳۸۶)، تعدیل قرارداد، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
 ۵. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۲)، ترمینولوژی حقوق، چاپ ششم، تهران، گنج دانش
 ۶. حبیب‌زاده، محمدکاظم (۱۳۹۰)، اصول حاکم بر قراردادهای دولتی، چاپ اول، تهران، جاودانه و جنگل .
 ۷. حسین آبادی، امیر (۱۳۷۶)، تعدیل اقتصادی در قرارداد ۱"، مجله تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۲۰-۱۹.
 ۸. حسین آبادی، امیر (۱۳۷۶)، "تعدیل اقتصادی در قرارداد ۲"، مجله تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۲۲-۲۱.
 ۹. رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۸۷)، «ویژگی قرارداد اداری"، فصلنامه حقوق مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۷۰.
 ۱۰. شفاهی، محمدرضا (۱۳۷۶)، بررسی تطبیقی نظریه تغییر اوضاع و احوال در قراردادهای چاپ اول، تهران، ققنوس.
 ۱۱. شمعی، محمد (۱۳۹۳) حقوق قراردادهای اداری، چ ۱، تهران، جنگل و کاوشیار.
 ۱۲. شهیدی، مهدی (۱۳۸۲)، آثار قراردادهای و تعهدات، چ ۱، تهران، مجد.
 ۱۳. صادقی مقدم، محمدحسن (۱۳۹۰)، تغییر در شرایط قرارداد، چاپ سوم، تهران، نشر میزان.
 ۱۴. صفایی، سیدحسین (۱۳۸۶)، قواعد عمومی قراردادهای، چ ۲، چ ۵، تهران، میزان.
 ۱۵. ضیائی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۸۴)، حقوق معاهدات بین‌المللی، چ ۲، تهران، گنج دانش.
 ۱۶. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۱)، حقوق اداری، چاپ هشتم، تهران، سمت.
 ۱۷. کاتوزیان، ناصر (۱۳۶۸)، حقوق مدنی، قواعد عمومی قراردادهای، چ ۳ و ۴، تهران، بهنشر.
 ۱۸. معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری (۱۳۸۵ و ۱۳۸۷)، مجموعه آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، چ ۲ و ۳، تهران، معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری.
 ۱۹. میرحاج، روح‌الله (۱۳۸۵)، تعدیل قراردادهای اداری، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی دانشگاه تهران.
 ۲۰. هداوند، مهدی (۱۳۸۹)، حقوق اداری تطبیقی، ج ۱، چ ۱، تهران، سمت.