

جایگاه تعدیل در قراردادهای اداری ایران

ولی رستمی^۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۰۵/۰۵

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۲/۱۰/۲۲

چکیده

تعدیل در قرارداد یکی از موضوعات مهم و بحث‌انگیز قواعد عمومی قراردادها می‌باشد که در قراردادهای اداری به علت طولانی‌مدت بودن این نوع قراردادها و شرایط خاص انعقاد آنها و به‌منظور تأمین منافع عمومی پیش‌بینی شده است. لیکن 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 می‌باشد. 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 نظریه امور غیرقابل پیش‌بینی در این نظام حقوقی، بحث‌انگیزتر می‌باشد که ابعاد آن در این مقاله بررسی شده است.

کلید واژه‌ها: تعدیل در قرارداد، قرارداد اداری، تعدیل قراردادی، تعدیل قانونی، پیمانکاری دولتی.

۱. دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران Vrostami@ut.ac.ir

مقدمه

به طور کلی، دولت و سازمان‌های اداری برای انجام فعالیت‌های خود ناگزیر به انعقاد قرارداد با اشخاص حقیقی و حقوقی می‌باشند و بخشی از خدمات مورد نیاز خود را از این طریق تأمین می‌کنند. بدین لحاظ در همه کشورها با وضع قوانین و مقررات جداگانه‌ای، نظام و قواعد حقوقی خاصی در این خصوص بنا نهاده‌اند در کشور نیز بر این اساس، قوانین و مقررات متعددی درباره قراردادها و معاملات دولتی وضع شده است از قبیل قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱، قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ و آیین‌نامه معاملات دولتی و غیره.

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

قراردادهای دسته دوم اگرچه تحت همین عنوان در نظام حقوقی ایران وجود ندارند؛ اما مصداق 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 به‌منظور فراهم کردن امکان تداوم قرارداد را مطرح می‌کند که 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 حقوق 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 به ویژه پیمانکاری تحت شرایط و ضوابط خاصی پیش‌بینی شده است. با این هدف، مقاله حاضر در سه گفتار تدوین شده است؛ ابتدا در گفتار اول به بررسی مختصر مفاهیم و مبانی قراردادهای اداری می‌پردازیم و سپس در گفتار دوم مفهوم تعدیل در قرارداد و روش‌ها و انواع آن را بررسی می‌کنیم و آنگاه در گفتار سوم چگونگی تعدیل در قراردادهای اداری ایران را تحلیل خواهیم کرد.

۱. گفتار اول: تعریف، عناصر و انواع قرارداد اداری و جایگاه آن در نظام حقوقی ایران

با توجه به این که موضوع تعدیل در قرارداد در نوع خاصی از قراردادهای مورد عمل سازمان‌های اداری به نام قرارداد اداری مطرح شده است؛ لذا لازم است ابتدا با مفهوم این نوع قرارداد، عناصر و انواع 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.

۱-۱. 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 به‌عنوان

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 اعطا گردد) (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۳، ۵۳۳، ش ۴۲۲۹).

به عقیده دولوبادر اسناد برجسته حقوق اداری فرانسه: «قرارداد اداری به قراردادی اطلاق می‌شود که مؤسسات عمومی آن را به منظور انجام یک امر عمومی و به قصد این که 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, Laubadere, 1970:40، به نقل از طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۳۱۸).

یکی از اساتید حقوق اداری ایران تعریف مشابه دیگری ارائه کرده است و می‌گوید: «قرارداد اداری، قراردادی است که یکی از سازمان‌های اداری یا به نمایندگی از آنها از یک سو با هر یک از اشخاص حقیقی یا حقوقی از سوی دیگر، به هدف انجام یک عمل یا خدمت مربوط به منافع عمومی، بر طبق احکام خاصه (نوعاً ترجیحی یا امتیازی و بعضاً حمایتی) منعقد می‌کند و رسیدگی به اختلافات ناشی از چنین قراردادی، (اختلاف در تعبیر و تفسیر و اجرا) در صلاحیت دادگاه‌های اداری می‌باشد.» (انصاری، ۱۳۸۰: ۳۲) از تعریف‌های فوق می‌توان شرایط یا عناصر زیر را برای قرارداد اداری برشمرد:

الف. یکی از طرفین قرارداد باید شخص حقوقی عمومی باشد؛ منظور از اشخاص حقوقی 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 را اضافه کنیم که طبق قانون مربوطه 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. بنابراین قراردادی که اشخاص حقوقی حقوق عمومی برای اداره اموال خصوصی خود منعقد می‌کنند، قرارداد اداری محسوب نمی‌شود؛ مثل اجاره اموال دولتی.

ج. قرارداد تابع احکام و قواعد خاص حقوق عمومی باشد؛ منظور از قیود و شروط حقوق 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 یک جانبه قرارداد به علت مقتضیات اداری. به‌طور کلی، منظور از قیود حقوق عمومی، کلیه شروطی است که نشان قدرت و حاکمیت دولت است و تنها به مناسبت مقتضیات منافع عمومی در قرارداد افراد با دولت درج می‌گردد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۳۱۹).

این شروط، طرف قرارداد را تحت نظارت مقامی از اشخاص حقوقی عمومی قرار می‌دهد یا این که موقعیت وی را به طرق مختلفی در سطحی پایین‌تر قرار داده و اداره را در موقعیت برتری قرار می‌دهند و به شخص حقوقی حقوق عمومی اجازه می‌دهد که به‌طور یک‌جانبه بعضی اقدامات را انجام دهند؛ مثل حق فسخ یا تعلیق یک‌جانبه قرارداد (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 موافقت نامه پیمان (قرارداد پیمانکاری)؛ البته بعضاً احکام حمایتی در این نوع قراردادها در جهت حمایت از اشخاص ثالث وجود دارد؛ مثل تکلیف پیمانکار به بیمه نمودن کارگران و پرداخت به موقع 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 حقوق عمومی را نشان دهد. مع الوصف در کشور فرانسه، در مواردی که قرارداد فاقد شروط و قیود حقوق عمومی باشد؛ بر حسب اوضاع و احوال و به خصوص اهمیت قرارداد، صرف همکاری و تشریح مساعی نزدیک پیمانکار در اداره امور عمومی، دلیل اداری بودن قرارداد تلقی می‌شود. (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 قضائی شورای دولتی این کشور ایجاد شده است که در رأس دادگاههای اداری قرار دارد؛ اما در کشور ما دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع قضائی اختصاصی دعاوی اداری خود را صالح برای رسیدگی به اختلافات قراردادی دولت نمی‌داند و در آرای وحدت رویه متعدد هیأت 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 می‌باشند که باید به صورت ترافعی در محاکم قضائی صالح مورد رسیدگی قرار گیرند، این امور را خارج از شمول صلاحیت دیوان و غیرقابل طرح در نزد آن اعلام کرده است (امامی و دیگران، ۱۳۹۱: ۳۱۹-۳۲۰). البته استثنائاً دیوان عدالت اداری شکایت کارمندان پیمانی دولت در مورد تضييع حقوق استخدامی را به‌عنوان شکایت استخدامی موضوع بند (ج) ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان مصوب ۱۳۹۲ می‌پذیرد.

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

۲-۱. انواع قرارداد اداری

همان‌طوری که گفتیم اگرچه اصطلاح قرارداد اداری در نظام حقوقی ما به‌کار نرفته است؛ اما مصادیق این نوع قرارداد در قوانین و مقررات ما وجود دارد که لازم است برای

شناخت بیشتر به بررسی انواع آن پردازیم. ما به تبعیت از قانون مدنی، قراردادهای اداری را به دو دسته معین و غیرمعین دسته‌بندی کرده‌ایم که در اینجا به بررسی آن‌ها می‌پردازیم.

۱-۲-۱. قراردادهای اداری معین

آن دسته از قراردادهای مورد عمل سازمان‌های اداری هستند که دارای نام و عنوان مشخص، قوانین و مقررات خاص و عمدتاً شکل یکنواخت (فرم) معینی هستند و شامل موارد زیر می‌باشند:

یکم: قرارداد مقاطعه یا پیمانکاری دولتی

این نوع قرارداد را می‌توان مهم‌ترین و پرکاربردترین قرارداد اداری در نظام حقوقی ایران برشمرد. به موجب ماده (۱۱) قانون مالیات بردرآمد مصوب ۱۳۳۹، مقاطعه قراردادی است که به موجب آن اداره یا مؤسسه دولتی، انجام عمل و یا فروش کالایی را با شرایط معینی در قبال مزد یا بها و در مدت معینی به شخص یا اشخاص معینی به نام مقاطعه‌کار واگذار می‌کند. موضوع مقاطعه ممکن است ایجاد ساختمان یا حمل و نقل یا راهسازی یا تهیه و تدارک کالا یا انجام عمل دیگری باشد.

در حال حاضر، این نوع قرارداد تحت عنوان پیمان در قالب «موافقت‌نامه پیمان» براساس ماده (۲۳) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ برای اجرای طرح‌های عمرانی دولتی منعقد می‌شود. این ماده مقرر می‌دارد: «سازمان (سازمان برنامه و بودجه اسبق و در حال حاضر، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور) برای تعیین معیارها و استانداردها، هم‌چنین اصول کلی و شرایط عمومی قراردادهای مربوط به طرح‌های عمرانی، آیین‌نامه‌ای تهیه و پس از تصویب هیأت وزیران و براساس آن دستورالعمل لازم به دستگاه‌های اجرائی ابلاغ می‌نماید و دستگاه‌های اجرائی موظف به رعایت آن می‌باشند.»

آیین‌نامه موضوع این ماده تحت عنوان «نظام فنی و اجرائی طرح‌های عمرانی کشور» مصوب ۱۳۷۵/۴/۴ هیأت وزیران، معیارها و استانداردها و اصول کلی و شرایط عمومی

قراردادهای مربوط به طرح‌های عمرانی را تعیین نموده است و براساس آن سازمان مذکور (معاونت یاد شده) طی بخشنامه‌ای، موافقت‌نامه پیمان را به همراه شرایط عمومی و شرایط خصوصی پیمان، کارهای پیمانکاری که از نوع گروه اول (لازم‌الاجرا) می‌باشد را به دستگاه‌های اجرائی ابلاغ کرده است.

دوم: قرارداد امتیاز امر عمومی

عبارت است از واگذاری اداره یک امر عام‌المنفعه و یا بهره‌برداری از یک ثروت ملی به‌طور انحصاری به شخص یا اشخاص معین در مدت معینی که با سرمایه خود اداره یا بهره‌برداری کند و در ازای سرمایه خود وجوهی را از مصرف‌کنندگان یا از دولت دریافت دارد (مانند امتیاز آب و برق و تلفن) و یا سهمی از منافع خود را به دولت بپردازد (مانند استخراج معادن و یا صید ماهی (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۳۰۸)

با توجه به آثار تلخ و ناگوار اعطای امتیازات به بیگانگان قبل از انقلاب اسلامی، اصل ۸۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دادن امتیاز تشکیل شرکت‌ها و مؤسسات در امور تجاری و صنعتی و کشاورزی و معادن و خدمات را به خارجیان مطلقاً ممنوع کرده است. بدین لحاظ این نوع قرارداد در حال حاضر، در نظام حقوقی ایران کاربردی ندارد. اگرچه می‌توان از قرارداد مشارکت بخش غیردولتی در طرح‌های عمرانی وزارت راه و شهرسازی موضوع قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور مصوب ۱۳۶۶/۸/۲۶ به‌عنوان مشابه آن نام برد.

سوم: قرارداد پیمان استخدامی

قراردادی است که به موجب آن فرد معینی با حقوق و مزایای مشخصی برای تصدی یک پست سازمانی و برای مدت معینی (یک تا سه سال) به استخدام دولت درمی‌آید. طبق ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، استخدام پیمانی یکی از روش‌های استخدام در دستگاه‌های اجرائی است که به موجب بند (ب) این ماده، برای تصدی پست‌های سازمانی و برای مدت معین انجام می‌پذیرد.

شرایط و ضوابط استخدام پیمانی و نحوه انعقاد و تمدید قرارداد استخدام پیمانی در مواد ۴۵، ۴۶ و ۴۹ قانون مذکور و آیین‌نامه استخدام پیمانی آمده است.

چهارم: قرارداد عاملیت امر عمومی

قراردادی است که به موجب آن شخص یا اشخاص معینی در قبال دریافت حق‌العمل کاری معینی برای اجرا و اداره عملیات معینی به‌کار گماشته می‌شوند.

پنجم: قرارداد قرضه عمومی

قراردادی است که به‌موجب آن، دولت با انتشار و عرضه اوراق قرضه عمومی، وجوهی را به‌عنوان وام و با بهره معینی از شخص یا اشخاص معینی دریافت کرده تا در سررسید مشخص، اصل و بهره آن را به وام‌دهنده کارسازی کند (قانون انتشار اوراق قرضه و اسناد خزانه مصوب ۱۳۴۸). البته انتشار اوراق قرضه عمومی به علت ربوی بودن بهره متعلق به آن خلاف موازین شرع می‌باشد و بدین لحاظ پس از انقلاب اسلامی متروک گردیده است تا این که با تصویب قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت مصوب ۱۳۶۷، قرارداد «فروش اوراق مشارکت طرح‌های عمرانی» جایگزین آن گردید.

۲-۲-۱. قراردادهای اداری نامعین

این نوع قراردادهای نامعین و عنوان مشخص و قوانین و مقررات معین و شکل یکنواخت (فرم) خاصی ندارند و دستگاه‌های اجرائی براساس اختیارات ناشی از قوانین و مقررات عمومی مبادرت به تنظیم و انعقاد آن‌ها نموده‌اند؛ مثل قراردادهای پژوهشی و تحقیقاتی، قرارداد تألیف و ترجمه کتاب، قرارداد تهیه و عرضه فیلم و مانند این‌ها. این‌گونه قراردادهای در حقوق اداری فرانسه محصول رویه قضائی شورای دولتی این کشور است و در نظام حقوق اداری ایران مبتنی بر رویه دستگاه‌های اجرائی می‌باشد.

۳-۱. جایگاه قراردادهای اداری در حقوق اداری ایران

فقدان اصطلاح قرارداد اداری در قوانین و مقررات اداری و رویه قضائی 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 به بررسی آنها می‌پردازیم.

۱-۳-۱. دیدگاه عدم وجود قرارداد اداری

به نظر برخی از اساتید حقوق اداری، قرارداد اداری در نظام حقوقی ایران وجود ندارد، به نظر ایشان: «قرارداد اداری و رویه قضائی حاکم بر آن بیشتر حاصل شورای دولتی فرانسه و دادگاه حل تعارض آنجاست 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 به موجب 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 نموده 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 (حبیب‌زاده، ۱۳۹۰: ۳۵۵).

۲-۳-۱. دیدگاه وجود قرارداد اداری

بیشتر اساتید 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 به‌خوبی تبیین ننموده‌اند. البته برخی اساتید با تصریح به‌عنوان «ویژگی‌های پیمان‌های اداری در ایران» در آثار خود در این خصوص توضیحات نارسایی داده‌اند (انصاری، ۱۳۸۰: ۵۱-۵۳). 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 ایران 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 می‌نمایند با آن که قوانین ما درباره‌ی 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 دانست 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 گردید. در مواردی که برخی اختیارات فوق‌العاده دولت مذکور در فوق، مطابق مقررات ایران (به‌عنوان 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 مسأله سبب تضییع حقوق دولت نمی‌گردد؛ زیرا حقوق مزبور از جمله قواعد نظم عمومی است و جهل به آن‌ها رافع مسئولیت نخواهد بود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۳۵۱، ۳۵۲، ۳۶۹ و ۳۷۰).

۳-۳-۱. دیدگاه بینابین یا نظریه وجود ناقص قرارداد اداری

واقعیت این است که اگرچه در قوانین و مقررات اداری و رویه قضائی 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 و غیره به شرحی که در بند قبلی بیان شد، قراردادهای خاصی پایه‌ریزی شده است که واجد سه شرط اول مربوط به شرایط و عناصر قرارداد اداری پیش‌گفته می‌باشند و از قواعد ویژه‌ای تبعیت می‌کنند که هرچند جنبه قراردادی دارند؛ اما نشأت گرفته از قانون می‌باشند 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 این که رویه قضائی دادگاه‌های دادگستری و دیوان عالی کشور آن را 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 قضائی ایران، پیمان، تابع اصل حاکمیت اراده در قرارداد است و نظریات حقوق عمومی در آن نفوذ نیافته است (ر. ک: بازگیر، ۱۳۸۴، به نقل از 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 است که مفهوم خاصی دارد و به روش‌های گوناگونی انجام می‌شود و بر چند قسم است.

۲-۱. مفهوم تعدیل در قرارداد و روش‌های انجام آن

تعدیل در لغت به معنای برابر کردن چیزی با چیز دیگر و راست کردن آن است. در فارسی امروزی، کاستن از حدت و شدت چیزی یا عملی است. 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 (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.» (شفاهی، ۱۳۷۶: ۱۴۹).

تعدیل قرارداد با تکمیل قرارداد تفاوت دارد. طبق ماده ۲۲ قانون مدنی، عقود نه فقط متعاملین را به اجرای چیزی که در عقد تصریح شده ملزم می‌کند بلکه متعاملین به کلیه نتایجی که به موجب عرف و عادت یا به موجب قانون از عقد حاصل می‌شود هم ملزم هستند. تبیین این نتایج به عهده نظام حقوقی است. این امر را تکمیل قرارداد می‌نامند؛ به‌عنوان مثال ماده ۱۱۳۵ قانون مدنی فرانسه، انصاف را نیز از عوامل تکمیل‌کننده قرارداد می‌داند. تفاوت این مورد با تعدیل قرارداد روشن است؛ زیرا تکمیل قرارداد در حقیقت نوعی تفسیر عقد است درحالی که هدف تعدیل، اصلاح و ایجاد تغییر مناسب در عقد است (فخاری طوسی، ۱۳۸۰: ۳۷).

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

الف. تعلیق اجرای قرارداد

این روش هنگامی به‌کار می‌رود که دگرگونی اوضاع و احوال موقتی و زودگذر و برای مدت محدودی باشد؛ در این صورت، دادرسی 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 می شود و این وضعیت موجب افزایش موقتی مصالح ساختمانی می گردد که احتمال رفع سریع آن وجود دارد. در این صورت، قاضی می تواند 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.

ب. کاهش میزان تعهد گزاف

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

ج. 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 می شود و تعادل قراردادی دوباره برقرار می گردد؛ به عنوان مثال در اثر هدفمندی یارانه ها بهای محصولات نفتی مانند قیر افزایش می یابد، در این صورت تعدیل می تواند به صورت افزایش بهای پیمانکاران ساخت جاده و خیابان شود.

در قراردادهای اداری معمولاً تعدیل بیشتر به این صورت و تحت عنوان تعدیل آحاد بهای پیمان انجام می شود که متعاقباً بحث و بررسی خواهد شد.

۲-۲. 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 منشا آن می توان به سه قسم: قراردادی، قانونی و قضائی دسته بندی کرد (کاتوزیان، ۱۳۶۸: ج ۳، ص ۷۳).

۲-۲-۱. تعدیل قراردادی

پس از آن که قرارداد مطابق قانون به طور صحیح منعقد شد براساس اصل الزام آور 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 هیچ یک از طرفین به تنهایی نمی توانند آن را فسخ کند. مع الوصف قاعده مذکور یک اصل ثابت و غیرقابل تغییر نیست و علاوه بر تعدیل قانونی و قضائی، طرفین می توانند با توافق و تراضی یکدیگر هرگونه تغییری بخواهند در آن بدهند و در قرارداد منعقد به طور صریح یا ضمنی تعدیل پیش بینی کنند یا پس از آن با تراضی انجام دهند؛ بنابراین تعدیل قراردادی به دو صورت امکان پذیر است: ۱. گنجاندن شرط تعدیل هنگام انعقاد قرارداد؛ ۲. تعدیل با توافق طرفین در ضمن اجرای قرارداد (میرحاج، ۱۳۸۵: ۴۶).

۲-۲-۱-۱. گنجاندن شرط تعدیل کننده در قرارداد

گاهی دو طرف، ضمن قرارداد صریحاً یا ضمناً مقرر می کنند هرگاه رویدادی ناگهانی و غیرمنتظره تعادل قراردادی را برهم زند و قلمرو تعهدات را از اساس دگرگون سازد، طرفی که از این دگرگونی متضرر می شود، حق دارد برای ایجاد موازنه بین شروط قرارداد و وضع جدید به تعدیل قرارداد استناد کند. شروطی که به این منظور در قرارداد درج می شود گاه مربوط به نوسانات احتمالی قیمت قراردادی است و گاه مربوط به تغییرات ناشی از کاهش ارزش پول می باشد. 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 (شفاهی، ۱۳۷۶: ۱۵۱-۱۵۲).

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.

۲-۱-۲. تعدیل در جریان اجرای قرارداد

علاوه بر پیش‌بینی شروط تعدیل‌کننده 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، یک قرارداد تکمیلی یا اصلاحی (متمم) صورت می‌گیرد (همان، ص 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؛ به‌عنوان 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 (حسین آبادی، ۱۳۷۶: ۱۱-۱۲).

۲-۲-۲. تعدیل قانونی

اصل ثبات و استحکام قراردادی و اصل لازم‌الاجرای قرارداد ایجاب می‌کند که قرارداد دستخوش تغییر و تعدیل نگردد. این اصل اگرچه درخصوص قراردادهای اداری به ویژه پیمانکاری با قواعد ترجیحی و اقتداری برخورد و استثنائات متعددی بر آن بار می‌شود (که قبلاً بدان‌ها اشاره کردیم و در گفتار بعدی تحلیل خواهیم کرد)؛ اما 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 این وجود، 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 (بیگدلی، ۱۳۸۶: ۳۳۳).

تعدیل قانونی قرارداد به دو صورت زیر امکان‌پذیر است:

۱-۲-۲. تعدیل مستقیم به وسیله قانون

گاه قانون‌گذار به‌منظور 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 با 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 (شفاهی، ۱۳۷۶: ۱۵۳)؛ به‌عنوان نمونه در ماده واحده قانون تقلیل اجاره بهای واحدهای مسکونی مصوب ۱۳۵۸/۸/۷ تصریح شده است: «کلیه اجاره بهای خانه‌های استیجاری که به‌عنوان 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.»

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

علاوه بر مواردی که قانون به‌طور 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 درخواست اجرای آن را بنماید. چنین موردی را باید تعدیل قانونی قرارداد به حکم قانون و توسط قاضی به‌شمار آورد؛ زیرا منشا و دستور در قانون است و تمیز مصداق و اجرا با دادگاه می‌باشد (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 اجاره بها را بنماید مشروط بر

این که مدت اجاره منقضی شده و از تاریخ استفاده مستأجر از عین مستأجره یا از تاریخ مقرر در حکم قطعی که بر تعیین یا تعدیل اجاره بها صادر شده، سه سال تمام گذشته باشد. دادگاه با جلب نظر کارشناس اجاره بها را به نرخ عادلانه تعدیل خواهد کرد.»

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

۳-۲-۲. تعدیل قضائی

به نظر یکی از اساتید برجسته حقوق ایران: «تعدیل قضائی که در امکان آن، گفت‌وگو 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.» (کاتوزیان، ۱۳۶۸: ۷۳).

تعدیل قضائی 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 هیچ عنوانی ولو به نام اجرای عدالت، حق کاستن از تعهدات طرفین و یا افزودن به آن را ندارد. با این وجود در برخی کشورها رویه قضائی در خصوص تعدیل قرارداد وجود دارد؛ زیرا گاهی اوقات 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 مسأله مداخله دادرس و تعدیل قضائی مطرح می‌شود (حسین آبادی، ۱۳۷۶: ۱۳).

رویه قضائی ایران در این خصوص ساکت است. مع الوصف امروزه بیشتر طرفداران تعدیل قضائی قرارداد، امکان آن را نتیجه اجرای حکم ثانوی، به‌منظور جلوگیری از ضرر و رعایت انصاف دانسته‌اند و برای اثبات ادعای خود به نظریه‌های منع سوءاستفاده از حق و استفاده بدون جهت و غبن حادث استناد کرده‌اند (کاتوزیان، ۱۳۶۸: ۸۴).

گفتار سوم: چگونگی تعدیل در قراردادهای اداری

برخلاف قراردادهای خصوصی، تعدیل در قراردادهای اداری با توجه به طولانی مدت 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» می‌باشد. در نظام حقوق ایران نیز این نوع تعدیل در برخی از قراردادهای مورد عمل دستگاه‌های اجرائی به‌ویژه پیمان‌های دولتی به صورت تعدیل قراردادی و تعدیل قانونی وجود دارد به نحوی که اساتید حقوق از آن به‌عنوان یکی از موارد اندک تعدیل در قرارداد در حقوق ایران نام برده‌اند (ر.ک: صادقی مقدم، ۱۳۹۰: ۱۷۸-۱۷۶؛ شفاهی، ۱۳۷۶: ۱۶۴).

اساساً پیدایش و پذیرش نظریه امور غیرقابل پیش‌بینی و تأثیر آن بر تعدیل در قرارداد، ریشه در قراردادهای اداری دارد و به قضیه قرارداد امتیاز گاز شهر بوردو فرانسه برمی‌گردد؛ لذا در این گفتار ابتدا نگاهی به نظریه مذکور به‌عنوان عامل اصلی تعدیل در قراردادهای اداری می‌اندازیم و سپس انواع تعدیل در قراردادهای اداری ایران را مورد بحث و بررسی قرار می‌دهیم.

۳-۱. نگاهی به «نظریه 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 نظریه امور غیرقابل پیش‌بینی برمی‌گردد؛ لذا لازم است با این نظریه آشنا شویم. بدین منظور در اینجا به مفهوم، شرایط، آثار و جایگاه آن در حقوق اداری ایران می‌پردازیم.

۳-۱-۱. 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، قوه 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, p. 588) به نقل از محمد امامی و کورش استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۲۰۸).

نظریه امور غیرقابل پیش‌بینی برای نخستین بار در حقوق فرانسه در رأی مشهور شورای دولتی در پرونده 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 به‌عنوان یک قاعده عمومی و مسلم در قراردادهای اداری پذیرفته و به‌کار بردند. این نظریه در حقوق بین‌الملل تحت عنوان «تغییر بنیادین اوضاع و احوال» و در حقوق داخلی با عنوان «تغییر اوضاع و احوال» با تفاوت‌هایی به‌ویژه درباره آثار آن مطرح شده است.

شرح مختصر پرونده مذکور بدین صورت است که شهرداری بوردو و فرانسه قبل از جنگ جهانی اول، امتیاز تولید و توزیع گاز شهر را با نرخ معین فروش گاز به شرکت گاز بوردو واگذار می‌کند. در نتیجه جنگ جهانی اول (۱۹۱۸-۱۹۱۴) بهای زغال سنگ که ماده اصلی تهیه گاز بود به نحو سرسام‌آور و پیش‌بینی نشده بالا می‌رود. شرکت از شهرداری می‌خواهد که نرخ گاز مصرفی را معادل هزینه‌های اضافی و افزایش بهای زغال سنگ تعیین نماید که مورد پذیرش شهرداری قرار نمی‌گیرد. شرکت که در معرض خطر ورشکستگی قرار می‌گیرد در سال ۱۹۱۵ در شورای فرمانداری (سلف دادگاه اداری) بوردو طرح دعوی می‌کند و تقاضای صدور رأی بر توقف عملیات موضوع پیمان و افزایش قیمت قرارداد را می‌نماید که رد می‌شود. سرانجام شرکت، دعوی را به شورای دولتی می‌کشاند و شورا رأی مشهور فوق را صادر می‌کند (کاتوزیان، ۱۳۶۸: ۱۰۹؛ شفاهی، ۱۳۷۶: ۱۱۲-۱۱۳).

به‌طور کلی، استدلال شورای دولتی در باره‌ی نظریه مذکور چنین است که بروز عوامل اقتصادی غیرقابل پیش‌بینی در روابط بین متعاملین، یک وضعیت خارج از قرارداد

به وجود می‌آورد که به کلی خارج از محاسبات و پیش‌بینی متعاملین است و آن را 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 این که ادامه این وضعیت و فسخ قرارداد موجب فلج شدن امور عمومی نگردد، 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 (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۳۶۰).

۲-۱-۳. شرایط تحقق امور غیر قابل پیش‌بینی در قراردادهای اداری

شرایط حصول و تحقق این نظریه در قراردادهای اداری به شرح زیر است: (همان، صص ۳۶۰-۳۶۱)

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 می‌باشند؛ 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 آن‌چنان در قرارداد تأثیر بگذارد که خسارات و خرابی‌های قابل ملاحظه و غیرقابل

پیش‌بینی به بار آورد و ضرر مهم و اساسی به طرف قرارداد وارد کند و وی را در وضعیت خارج از قرارداد قرار دهد.

۳-۱-۳. آثار امور غیر قابل 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 به ویژه 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 می‌باشد.

ب. قبول وضعیت مشکل و تکلیف همکاری طرفین برای حل آن: این همکاری باید از طریق مذاکره همراه با حسن نیت 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 گذرا است که با توسل به این نظریه، در این مدت موقت، آثار آن مرتفع می‌شود؛ اما اگر وضعیت مذکور طولانی و دائمی گردد 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.

۳-۱-۴. جایگاه نظریه امور غیرقابل پیش‌بینی در حقوق اداری ایران

با توجه به این که جایگاه قراردادهای اداری در نظام حقوقی ایران مبهم و نارسا است؛ 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. از این رو، به نظر برخی از اساتید، 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 (صادقی مقدم، ۱۳۹۰: ۱۷۷).

۳-۲. 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 اجرائی (که از مصادیق قراردادهای اداری به شمار می‌روند) پیش‌بینی شده است. لیکن تعدیل قضائی 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 برشمرد که در اینجا آن‌ها را مورد بحث و بررسی قرار می‌دهیم.

۳-۲-۱. تعدیل قراردادی در پیمانکاری‌های دولتی

پس از تصویب قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ و براساس ماده (۲۳) آن (که قبلاً ذکر گردید) شکل یکنواخت (فرم) پیمان و شرایط عمومی پیمان از سوی سازمان برنامه و بودجه تهیه و به دستگاه‌های اجرائی ابلاغ شد که در مورد اجرای طرح‌های عمرانی دولت لازم‌الاجرا است. در شرایط عمومی پیمان، شرط تعدیل پیش‌بینی شده بود که نحوه تعدیل آحاد بهای پیمان را مشخص می‌کرد و همان‌طوری که قبلاً بیان شد حقوق‌دانان ایران آن را به‌عنوان یکی از موارد نادر پذیرش تعدیل قراردادی ناشی از تغییر اوضاع و احوال در نظام حقوقی ایران نام برده‌اند (کاتوزیان، ۱۳۶۸: ۱۰۷؛ شفاهی، ۱۳۷۶: ۱۶۴ و نیز صادقی مقدم، ۱۳۹۰: ۱۷۶).

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 مارالذکر صادر و ابلاغ می‌گردد؛ مبلغ کل قراردادهای پیمانکاری براساس 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 اجرائی طرف قرارداد براساس آن، مبلغ پیمان را تعیین می‌کنند. از آنجایی 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 می‌باشد که در پیمانکاری‌های دولتی مطرح و به تعدیل پیمان مشهور شده است.

این موضوع تحت عنوان «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 صورت وضعیت‌های 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 مبنا به دست می‌آید. طبق بند (ب) ماده ۱۵ مکرر، منظور از شاخص متوسط سه‌ماهه، عددی است که بعد از پایان

شهریور ماه و اسفندماه هر سال اعلام می‌شود و این شاخص، میانگین شاخص‌های سه‌ماهه منتهی به ماه‌های مذکور است. بر اساس بند (پ) ماده مذکور، شاخص مبنای 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 این که 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 نهایتاً برقراری توازن مالی قرارداد می‌شود. پس می‌توان گفت، اثر امور غیرقابل پیش‌بینی به مفهوم خاص در قراردادها (پیمان‌های) دولتی، تعدیل قرارداد است.» (امامی و 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 اساتید: «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) می‌باشد، 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 می‌نمایند: «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 قراردادها در حقوق ایران مبادرت به تنظیم مقررات فوق‌الذکر نموده است» (صادقی مقدم، ۱۳۹۰: ۱۷۸-۱۷۷)؛ بنابراین به نظر ایشان، تعدیل مذکور ناشی از تغییر اوضاع و احوال یا به عبارتی امور غیرقابل پیش‌بینی است.

لازم به 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 اجرائی قانون اخیرالذکر و آیین‌نامه نظام فنی و اجرائی طرح‌های عمرانی کشور) می‌باشد و لذا تعدیل پیش‌بینی شده در آن، تعدیل قانونی محسوب نمی‌شود بلکه تعدیل قراردادی است.

۲-۳. تعدیل قانونی در قراردادهای پیمانکاری دولتی

همان‌طوری که در بند قبلی بیان شد؛ تعدیل در قراردادهای پیمانکاری دولتی با توجه به موافقت نامه پیمان و شرایط عمومی و شرایط خصوصی آن، عمدتاً به صورت تعدیل قراردادی پیش‌بینی شده است. مع‌الوصف 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 قراردادها 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 «تجدید نظر در نرخ پیمان‌ها در صورت لزوم و وجود توجیه کافی، مشروط بر آن که در قالب قرارداد و ضوابط مربوط پیش‌بینی لازم برای جزئیات جبران هزینه و خسارت مورد بحث نشده باشد».

عبارت «تجدید نظر 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.

لازم به ذکر است شورای عالی فنی که به موجب صدر ماده واحده یاد شده، جانشین کمیسیون شاهنشاهی مندرج در تبصره فوق می‌گردد، 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 هیأت وزیران تشکیل می‌گردد.

به علاوه، تبصره‌های ۱ و ۲ ذیل بند ج ماده واحده، تحت شرایطی، اختیار تجدیدنظر در نرخ پیمان‌های دولتی را به مراجع و مقامات اداری دیگری واگذار کرده است. به موجب تبصره یک: «در مورد پیمان‌های مربوط به طرح‌های عمرانی منطقه‌ای و خاص ناحیه‌ای، در صورتی که بار مالی ناشی از تجدید نظر 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 اجرائی و بیش از پنجاه میلیون ریال تا یکصد و پنجاه میلیون ریال مشروط بر این که از ۱۰٪ مبلغ اولیه پیمان

تجاوز ننماید با وزیر یا رئیس دستگاه اجرائی و تأیید وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه (معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور) خواهد بود.

در این سال به علت افزایش ناگهانی قیمت نفت، موجی از اعتراض در پیمانکاران طرف قرارداد دولت به وجود آمد که متأثر از بالا رفتن قیمت مصالح مصرفی آنها بود. دولت برای حل این مشکل، کمیسیون سه نفره‌ای از خبرگان اقتصادی کشور به نام کمیسیون شاهنشاهی تشکیل داد که بدون دستورالعمل مشخصی و فقط با نظر شخصی در مورد هر پیمان، قیمت جدید تعیین می‌کردند (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 گردید و منجر به صدور بخشنامه‌های تعدیل از سوی سازمان برنامه و بودجه شد تا این که در سال ۱۳۵۸ به نحو فوق مورد اصلاح قرار گرفت.

شایان ذکر است که سابقه این نوع تعدیل در ایران به سال ۱۳۵۳ باز می‌گردد؛ 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 نگردیده و کماکان معتبر و لازم‌الاجرا است و در نوع خود در نظام حقوقی ایران بی‌نظیر و قابل توجه است.

۳-۲-۳. 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 می‌گردد 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

جایگاه تعدیل در قراردادهای اداری ایران ۱۰۱

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 نماید. در این راستا ماده ۱۵۰ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳ مقرر نمود: «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 هر ساله از سوی بانک مرکزی اعلام می‌گردد، افزایش می‌یابد.» بنابراین با توجه به مطالب پیش‌گفته می‌توان این نوع تعدیل در قراردادهای مذکور را مصداق «تعدیل مستقیم به وسیله قانون» برشمرد.

نتیجه‌گیری

تعدیل در قرارداد راهکاری برای انطباق قرارداد با تغییر اوضاع و احوال یا به عبارتی امور غیرقابل پیش‌بینی و یکی از استثنائات قاعده احترام به قراردادها است و اصطلاحاً به معنای تصرف در مفاد تراضی و تغییر شروط قراردادی است که با هدف منطبق کردن قرارداد با خواست جدید طرفین یا ضرورت‌های اجتماعی و اقتصادی حاکم صورت می‌پذیرد. تعدیل رابطه قراردادی غالباً به سه روش، تعلیق اجرای قرارداد، کاهش میزان تعهد گزاف و افزایش میزان تعهد طرف مقابل (متعهدله) انجام می‌گیرد و بر سه نوع: قراردادی، قانونی و قضائی است.

در نظام حقوقی ایران، تعدیل در قرارداد چندان متداول نیست و جز در موارد اندک و استثنائی تعدیل قانونی شامل «ماده واحده قانون تقلیل اجاره بهای 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 نشده است. البته یکی دیگر از این موارد استثنائی، پیش‌بینی تعدیل قراردادی و قانونی در برخی قراردادهای خاص مورد عمل دستگاه‌های اجرائی است که از مصادیق قراردادهای اداری به‌شمار می‌روند.

قرارداد اداری در حقوق اداری فرانسه به قراردادی گفته می‌شود که بین یک شخص حقوقی حقوق عمومی و یک شخص حقیقی یا حقوقی دیگر به منظور انجام یک امر عمومی منعقد می‌شود و تابع احکام و قواعد خاص حقوق عمومی (اقتداری، ترجیحی و حمایتی) است و حل و فصل اختلافات ناشی از آن در صلاحیت دادگاه‌های اداری قرار دارد؛ اما در نظام حقوقی ایران اصطلاح قرارداد اداری به کار نرفته و دیوان عدالت اداری خود را صالح برای رسیدگی به اختلافات قراردادی دولت ندانسته است. مع الوصف مصادیقی از این نوع قراردادها از قبیل پیمانکاری دولتی و پیمان استخدامی به موجب قوانین و مقررات موضوعه وجود دارد که واجد شرایط و عناصر متشکله در تعریف مذکور به جز شرط اخیرالذکر می‌باشند و بنابراین از وجود ناقص و نارسای نظام قراردادهای اداری در حقوق اداری ایران حکایت می‌کند.

اساساً این نوع قراردادها به‌ویژه قرارداد پیمانکاری دولتی معمولاً طولانی مدت 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 به‌منظور 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 آن که 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 تحت عنوان «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 گردیده 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 شد و در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۵۵ و ۱۳۵۶ پیش‌بینی گردید و اکنون به موجب «ماده واحده لایحه قانونی راجع به اصلاح تبصره ۸۰ قانون بودجه سال ۱۳۵۶ کل کشور مصوب ۱۳۵۸» اعمال می‌گردد 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 نماید که آن را می‌توان یکی دیگر از موارد تعدیل قانونی در قراردادهای اداری ایران برشمرد.

لازم به ذکر است که تعدیل قضائی هنوز در نظام حقوقی ایران و مصادیق قراردادهای مورد عمل دستگاه‌های اجرایی شکل نگرفته است؛ اگرچه اساتید حقوق موجبات امکان شکل‌گیری آن را با توسل به قواعد حقوقی مثل «قاعده لاضرر»، «قاعده داراشدن بلاجهت» و «قاعده غبن حادث» تحلیل و تبیین کرده‌اند.

فهرست منابع

- امامی، محمد و دیگران (۱۳۹۱): ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران: نشر میزان.
- امامی، محمد و کورش استوار سنگری (۱۳۹۱): حقوق اداری، جلد ۲، چاپ اول، تهران: نشر میزان.
- انصاری، ولی‌اله (۱۳۸۰): کلیات حقوق قراردادهای اداری، چاپ سوم، تهران: نشر حقوقدان.
- بازگیر، یداله (۱۳۸۴): منتخب آراء دیوان عالی کشور درقراردادها به همراه نمونه موافقتنامه و شرایط عمومی وخصوصی پیمان، تهران: نشر میزان.
- بیگدلی، سعید (۱۳۸۶): تعدیل قرارداد، چاپ اول، تهران: نشر میزان.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۲): ترمینولوژی حقوق، چاپ ششم، تهران: گنج دانش.
- حبیب‌زاده، محمدکاظم (۱۳۹۰): اصول حاکم بر قراردادهای دولتی، چاپ اول، تهران: جاودانه، جنگل .
- حسین آبادی، امیر (۱۳۷۶): «تعدیل اقتصادی در قرارداد ا»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۱۹-۲۰.
- حسین آبادی، امیر (۱۳۷۶): «تعدیل اقتصادی در قرارداد ۲»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۲۱-۲۲.
- رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۸۷): «ویژگی قرارداد اداری»، فصلنامه حقوق مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۷۰، صفحات ۱۵۱-۱۳۵.
- شفاهی، محمدرضا (۱۳۷۶): بررسی تطبیقی نظریه تغییر اوضاع و احوال در قراردادهای، چاپ اول، تهران: ققنوس.

جایگاه تعدیل در قراردادهای اداری ایران ۱۰۵

- صادقی مقدم، محمدحسین (۱۳۹۰): تغییر در شرایط قرارداد، چاپ سوم، تهران: نشر میزان.
 - طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۱): حقوق اداری، چاپ هشتم، تهران: سمت.
 - فخاری طوسی، جواد (۱۳۸۰): «پژوهشی در تعدیل قرارداد»، مجله فقه اهل بیت، شماره ۲۷.
 - کاتوزیان، ناصر (۱۳۶۸): حقوق مدنی، قواعد عمومی قراردادها، جلد ۳ و ۴، تهران: بهنشر.
 - میرحاج، روح‌اله (۱۳۸۵): «تعدیل قراردادهای اداری»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی دانشگاه تهران.
- Andre de Laubadere (1984);traite des contrats administratifs,Tome 1,2 edition, LGDJ.

