

تحلیل تطبیقی حدود و آثار تعهدات قراردادی شهرداری با پیمانکاران بخش خصوصی در چارچوب قواعد عمومی قراردادها

قاسم زیارتی^۱

۱- کارشناسی ارشد حقوق - گرایش حقوق خصوصی، دانشگاه آزاد اسلامی. (کارشناس حقوقی)

چکیده

قراردادهای منعقد شده میان شهرداری‌ها و پیمانکاران بخش خصوصی، به دلیل نقش کلیدی آن‌ها در اجرای پروژه‌های عمرانی، خدماتی و زیربنایی شهری، از جایگاه ویژه‌ای در نظام حقوقی برخوردارند. این قراردادها در نقطه تلاقی حقوق خصوصی و حقوق عمومی شکل می‌گیرند و از یک سو تابع قواعد عمومی قراردادها همچون اصل لزوم، حسن نیت و جبران خسارت‌اند و از سوی دیگر، تحت تأثیر الزامات آمره حقوق عمومی، منافع شهروندان و اقتضائات اداره امور عمومی قرار دارند. همین ماهیت دوگانه، تحلیل حدود و آثار تعهدات قراردادی شهرداری را به مسئله‌ای پیچیده و چالش‌برانگیز تبدیل کرده است. هدف این مقاله، تحلیل تطبیقی حدود و آثار تعهدات قراردادی شهرداری در برابر پیمانکاران بخش خصوصی در چارچوب قواعد عمومی قراردادها و تبیین نحوه تأثیر اصول حقوق عمومی بر دامنه مسئولیت و آثار نقض تعهدات است. روش تحقیق، توصیفی - تحلیلی با رویکرد تطبیقی بوده و داده‌ها با استفاده از مطالعه منابع کتابخانه‌ای، مقالات علمی و تحلیل دکتترین حقوقی و رویه‌های مرتبط استخراج شده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که اگرچه قراردادها شهرداری از حیث شکل و ساختار، مشابه قراردادهای حقوق خصوصی هستند، اما آزادی اراده طرفین در آن‌ها به طور قابل ملاحظه‌ای توسط تشریفات اداری، قواعد مناقصات و ضرورت حفظ منافع عمومی محدود می‌شود. همچنین مسئولیت شهرداری در اجرای تعهدات، بسته به ماهیت عمل انجام‌شده، می‌تواند در قالب مسئولیت قراردادی یا مسئولیت مدنی ناشی از اعمال حاکمیتی تبیین گردد و این تفکیک، نقش تعیین‌کننده‌ای در تعیین میزان و شیوه جبران خسارت دارد. از دیگر یافته‌های مهم، لزوم اعمال مستمر اصل حسن نیت و حفظ تعادل قراردادی است؛ به نحوی که اختیارات گسترده شهرداری در تغییر، تعلیق یا فسخ قرارداد، همواره باید با الزام به جبران خسارات پیمانکار همراه باشد.

واژگان کلیدی: تعهدات قراردادی شهرداری، قواعد عمومی قراردادها، تحلیل تطبیقی، حقوق عمومی، تعادل قراردادی

۱. مقدمه

قراردادهای منعقد شده توسط شهرداری‌ها با پیمانکاران بخش خصوصی، به عنوان یکی از رایج‌ترین و حیاتی‌ترین سازوکارهای اجرای پروژه‌های زیربنایی، خدماتی و عمرانی، همواره محلی برای تلاقی دو حوزه متمایز حقوقی بوده‌اند: قواعد عمومی حاکم بر قراردادهای در حوزه حقوق خصوصی، و الزامات و مقررات خاص حقوق عمومی که بر سازمان‌ها و نهادهای دولتی و شبه‌دولتی حاکم است. این تلاقی، ماهیت حقوقی خاصی به این قراردادهای می‌بخشد که تحلیل حدود و آثار تعهدات طرفین را پیچیده می‌سازد. شهرداری، به عنوان نهادی عمومی، در مقام اجرای وظایف قانونی خود، نیازمند استفاده از توانمندی‌های بخش خصوصی است؛ با این حال، عملکرد آن تابع ضوابطی است که هدف نهایی آن حفظ نظم عمومی و منافع شهروندان تعریف می‌شود (میرنظامی و بهادر، ۲۰۲۱). این دوگانگی، سبب می‌شود که تحلیل مسئولیت قراردادی شهرداری صرفاً با اتکا به قواعد سنتی مسئولیت مدنی و اراده طرفین میسر نباشد، بلکه باید به طور مستمر، نسبت به تأثیر مفاد قوانین و مقررات آمره اداری بر دامنه تعهدات و ضمانت اجرای آن‌ها سنجیده شود. تعهدات شهرداری در این قراردادهای، فراتر از صرف تعهد به پرداخت ثمن یا انجام تکالیف قراردادی معمول، متضمن تعهداتی نظیر رعایت تشریفات مناقصه، شفافیت در فرآیندها و پاسخگویی به نهادهای نظارتی است که این موارد مستقیماً حدود اختیارات قراردادی را متأثر می‌سازد (شریفی، ۲۰۲۴).

ماهیت حقوقی قراردادهای شهرداری، محور اصلی این مناقشات است؛ آیا این قراردادهای صرفاً عقود معاوضه در چارچوب قوانین مدنی تلقی می‌شوند، یا آنکه ماهیت اداری بارزتری دارند که در صورت تعارض، قواعد حقوق عمومی را بر قواعد خصوصی مقدم می‌سازد؟ در حالی که دکترین حقوقی تمایل دارد این قراردادهای را ذاتاً مدنی با گرایش‌های عمومی بداند (صادقی‌نیا، ۲۰۲۳)، رویه عملی نشان می‌دهد که تصمیمات شهرداری در زمان انعقاد یا اجرای قرارداد، غالباً ریشه در اقتدار عمومی دارد، مانند تغییر مسیر تأسیسات شهری یا تغییر ماهیت پیمانکاری که مستقیماً بر تعهدات مالی و زمانی پیمانکار اثر می‌گذارد. این تفاوت بنیادین، سبب می‌شود که تحلیل حدود مسئولیت شهرداری در قبال تأخیرات یا اخلال در اجرای قرارداد، نیازمند بررسی تطبیقی باشد تا مشخص شود تا چه میزان می‌توان قواعدی چون جبران خسارت کامل ناشی از عدم اجرای تعهدات را در خصوص نهادهای که تابع محدودیت‌های بودجه‌ای و قانونی است، اعمال نمود (خوبیاری، ۲۰۲۱).

یکی از اساسی‌ترین مؤلفه‌های تحلیل تطبیقی در این حوزه، بررسی مفهوم «حسن نیت» در اجرای تعهدات طرفین است. در حقوق خصوصی، اصل حسن نیت یک اصل کلی است که کلیه مراحل اجرای قرارداد را در بر می‌گیرد (رحیمی سکه روانی، ۲۰۱۵). این اصل در قراردادهای شهرداری نیز پذیرفته شده است، اما تفسیر آن در مورد شهرداری‌ها با چالش‌هایی روبروست؛ زیرا حسن نیت شهرداری باید همزمان با حفظ وظیفه قانونی خود در حفاظت از اموال عمومی و اجرای صحیح قانون صورت پذیرد. برای مثال، اگر شهرداری از حق فسخ یا تعدیل خود استفاده کند، پیمانکار ادعا می‌کند که این اقدام، در غیاب تغییرات اساسی در شرایط، نقض اصل حسن نیت است، در حالی که شهرداری ممکن است این اقدام را در راستای حفظ تعادل اقتصادی پروژه یا جلوگیری از خروج از چارچوب بودجه مصوب توجیه کند (ابوذری مرصاد، بابایی داریوش، مهبودی، ۲۰۲۲). تحلیل آثار تعهدات قراردادی، به‌ویژه در مواجهه با عوامل قهری یا تغییر شرایط غیرقابل پیش‌بینی (قوه قاهره و نظریه مصائب)، بُعد دیگری از این تطبیق را نمایان می‌سازد. در قراردادهای خصوصی، مبنای نظریه مصائب و اعمال شروط سخت‌گیرانه برای تغییر قرارداد، بر پایه تعادل اقتصادی استوار است (فرجام و شکرانی، ۲۰۱۸). اما در قراردادهای شهرداری، گاهی تغییرات محیطی یا تصمیمات اداری بالاتر، اجرای قرارداد را برای پیمانکار با زیان‌های هنگفت مواجه می‌سازد. بررسی این که تا چه میزان شهرداری مکلف به

تعدیل قرارداد برای بازگرداندن تعادل اقتصادی است، مستلزم واکاوی تعادل میان اصل لزوم اجرای قرارداد و ضرورت حفظ بنیه مالی پیمانکار است، امری که اغلب با قواعد مالی و محاسباتی دولت در تعارض قرار می‌گیرد (رضایی، ۲۰۲۰).

مسئله ضمانت اجراها و نحوه اعمال آن‌ها نیز در قراردادهای شهرداری ماهیتی دوگانه دارد. در حالی که پیمانکار می‌تواند برای نقض تعهدات شهرداری (مانند تأخیر در پرداخت صورت وضعیت‌ها)، به دادگاه رجوع کرده و مطالبه خسارت کند، اعمال ضمانت اجراها علیه شهرداری، به دلیل محدودیت‌های قانونی در پرداخت از منابع عمومی و نیاز به تأییدیه‌های اداری، همواره با موانع بیشتری همراه است (سجادی‌کیا و شاهبازی، ۲۰۲۳). این تفاوت در قدرت اجرای احکام، خود نوعی عدم توازن در آثار تعهدات ایجاد می‌کند که تحلیل تطبیقی آن با رویه معمول در قراردادهای بین دو بخش خصوصی، ضرورت می‌یابد تا ابعاد عدالت قراردادی مورد سنجش قرار گیرد. علاوه بر این، دامنه آزادی اراده طرفین در تدوین شرایط قرارداد، تحت تأثیر نظامات اداری قرار دارد. شهرداری‌ها معمولاً از قراردادهای استاندارد و از پیش تعیین شده (Adhesion Contracts) استفاده می‌کنند که در آن، قدرت چانه‌زنی پیمانکاران به شدت محدود می‌شود (عبداللهی، ۲۰۲۵). در حقوق خصوصی، اگرچه اصل حاکمیت اراده مطرح است، اما در قراردادهای الحاقی، تفسیر به نفع طرف ضعیف‌تر مورد تأکید قرار می‌گیرد؛ این اصل در قراردادهای شهرداری باید با این دیدگاه تلفیق شود که شهرداری خود تابع قواعد بالادستی است، نه صرفاً یک طرف مقتدر خصوصی (محمودی هرندی، ۲۰۲۱).

تحلیل تطبیقی در این زمینه ایجاب می‌کند که مرز میان تعهدات «اداری» و تعهدات «قراردادی» شهرداری مشخص شود. هرگونه اقدام شهرداری که در حیطه اعمال حاکمیت و صدور اوامر اداری صورت می‌گیرد، خارج از شمول قواعد عمومی قراردادها قرار گرفته و تابع دادگاه‌های اداری یا دیوان عدالت اداری است (یزدانیان و حبیبیان، ۲۰۱۱). تفکیک دقیق این دو حوزه، در تعیین حدود مسئولیت و آثار نقض تعهد، حیاتی است؛ زیرا پیمانکار باید بداند که برای هر نوع تخلف، بر اساس کدام چارچوب حقوقی باید مطالبه حقوق خود را پیگیری کند. در نهایت، این مقاله با بهره‌گیری از رویکرد تحلیلی عمیق، به دنبال ارائه چارچوبی برای سازگاری میان الزامات حفظ منافع عمومی توسط شهرداری و تضمین حقوق قراردادی پیمانکاران بخش خصوصی خواهد بود تا نشان دهد چگونه قواعد عمومی قراردادها می‌توانند در عین حفظ ویژگی‌های حقوق عمومی، به طور مؤثر و عادلانه در این نوع قراردادها اعمال شوند و این توازن، چگونه بر آثار نهایی تعهدات طرفین تأثیر می‌گذارد (یوسفی صادقلو و فرشیدفر، ۲۰۲۱).

بخش اول: ماهیت حقوقی قراردادهای شهرداری و تعارض قواعد عمومی و اداری

ماهیت حقوقی قراردادهای شهرداری با پیمانکاران، موضوعی است که همواره در دکترین حقوقی مورد بحث بوده و تعیین دقیق این ماهیت، کلید درک حدود و آثار تعهدات طرفین محسوب می‌شود. در یک نگاه اولیه، قراردادهای عمرانی و خدماتی که شهرداری با بخش خصوصی منعقد می‌کند، به لحاظ شکل و هدف، عقود معاوضه، لازمه و رضایی هستند که تحت شمول قواعد عمومی قراردادها قرار می‌گیرند (صادقی‌نیا، ۲۰۲۳). با این حال، حضور شهرداری به عنوان یک نهاد عمومی که در اجرای تکالیف قانونی خود اقدام به انعقاد قرارداد می‌کند، این ماهیت را پیچیده ساخته و آن را به حوزه حقوق اداری نیز پیوند می‌زند. این پیوند، سبب می‌شود که تمام مراحل، از فراخوان تا اجرای قرارداد، تحت نظارت دقیق قوانین مناقصات و تدارکات دولتی قرار گیرد که این خود یک محدودیت ماهوی بر آزادی اراده طرفین تحمیل می‌کند (عبداللهی، ۲۰۲۵).

تداخل قواعد عمومی قراردادها و مقررات حقوق عمومی، یکی از بزرگ‌ترین چالش‌ها در تعیین حدود مسئولیت شهرداری است. در حالی که اصول کلی قراردادها مانند اصالت لزوم، اعتبار قرارداد، و لزوم وفای به عهد (خوبیاری، ۲۰۲۱) مبنای اصلی اجرای تعهدات هستند، تصمیمات شهرداری که ناشی از اعمال اختیارات ذاتی خود مانند تغییر طرح یا لغو پروانه ساختمانی به دلایل مرتبط با طرح‌های توسعه شهری است، می‌تواند مستقیماً بر تعهدات قراردادی پیمانکار تأثیر بگذارد. در این شرایط، دادگاه باید تشخیص دهد که آیا عملکرد شهرداری در قالب اعمال قدرت حاکمیتی بوده یا صرفاً تخلف از التزام قراردادی؛ زیرا در حالت اول، رسیدگی معمولاً در صلاحیت مراجع اداری است و در حالت دوم، قواعد عمومی مسئولیت قراردادی اعمال خواهد شد (میرنظامی و بهادر، ۲۰۲۱). اهمیت این تفکیک در مسئله «تعهد به علت» (Causa) قرارداد نمود پیدا می‌کند؛ در قراردادهای خصوصی، علت تعهد، انتفاع خصوصی طرفین است، اما در قراردادهای شهرداری، علت تعهد، انجام وظیفه عمومی و خدمت‌رسانی به شهروندان است (نوروزی و جلالی، ۲۰۲۱). این تفاوت ماهوی سبب می‌شود که هرگاه اجرای قرارداد در تضاد با منافع عمومی یا تغییر قوانین بالادستی قرار گیرد، شهرداری ناگزیر به نقض تعهد قراردادی خود باشد. تحلیل تطبیقی نشان می‌دهد که در نظام‌های حقوقی مختلف، تمایل به حفظ این کارکرد عمومی سبب شده است که قواعد خاصی بر قراردادهای دولتی حاکم شود که اعمال آن‌ها در مورد شهرداری‌ها نیز مورد پذیرش قرار گرفته است (شریفی، ۲۰۲۴).

یکی از مقتضیات حقوق عمومی، الزام شهرداری به رعایت تشریفات اداری است که در چارچوب اصل شفافیت و رقابت عادلانه تعریف می‌شود. این الزامات، حوزه آزادی اراده طرفین را در زمان انعقاد قرارداد به شدت محدود می‌کند؛ به گونه‌ای که حتی اگر دو طرف بر سر مفاد خاصی توافق کنند، در صورت مغایرت با آیین‌نامه‌های دولتی، آن توافق فاقد اعتبار خواهد بود، امری که در یک قرارداد صرفاً خصوصی کمتر مشاهده می‌شود (سجادی‌کیا و شاهبازی، ۲۰۲۳). این امر مسئولیت شهرداری را در قبال حسن اجرای تشریفات مضاعف می‌سازد، اما در عین حال، پیمانکار نیز باید آگاه باشد که بخشی از ضمانت اجرای قراردادی او، به صحت اجرای فرآیندهای اداری وابسته است. اثر این ماهیت دوگانه بر تفسیر قراردادها نیز مشهود است. در حقوق خصوصی، اصل تفسیر به نفع متعاقد ضعیف‌تر (در قراردادهای الحاقی) حاکم است (محمودی هرنندی، ۲۰۲۱). اما در مورد قراردادهای شهرداری، این تفسیر باید با ملاحظات اداری تلفیق شود. برای مثال، تفسیر بند مبهمی که مربوط به نحوه انجام یک عملیات فنی است، باید به گونه‌ای باشد که هم منافع پیمانکار را تأمین کند و هم عملکرد نهایی پروژه را مطابق با استانداردها و مقررات شهرسازی تضمین نماید (ابوذری مرصاد، بابایی داریوش، مهبودی، ۲۰۲۲). این امر مستلزم استفاده از تخصص‌های فنی-حقوقی در مقام تفسیر است.

در بحث تعهد به پرداخت، این تمایز ماهوی تأثیرات عمیقی دارد. در حالی که در قرارداد خصوصی، تعهد به پرداخت ثمن مطلق است، تعهد شهرداری مشروط به تخصیص بودجه و تأییدیه‌های مالی است. این امر، نوسانات اقتصادی و تغییرات بودجه‌ای دولت را به عاملی فراتر از قوه قاهره سنتی تبدیل می‌کند که می‌تواند موجب تعدیل یا حتی تعلیق قرارداد شود (رضایی، ۲۰۲۰). تحلیل حقوقی این وضعیت ایجاب می‌کند که حدود تعهد مالی شهرداری، نه تنها بر اساس مفاد قرارداد، بلکه بر اساس وضعیت مالی و قانونی سازمان متبوع نیز مورد سنجش قرار گیرد. بنابراین، اگرچه قراردادهای شهرداری بر شالوده قواعد عمومی بنا شده‌اند، اما روح حاکم بر آن‌ها، روح حقوق عمومی است که این قراردادها را به ابزاری برای تحقق اهداف دولت تبدیل می‌کند. این روح، دامنه آزادی اراده را محدود کرده و آثار تعهدات را تحت تأثیر قواعد آمره‌ای قرار می‌دهد که در قراردادهای صرفاً خصوصی وجود ندارند (فرنام و کریمی، ۲۰۲۴). تحلیل تطبیقی ما باید بر این بستر استوار باشد که چگونه می‌توان از این محدودیت‌ها برای تضمین عدالت در اجرای تعهدات استفاده کرد، نه صرفاً به عنوان ابزاری برای سلب حقوق پیمانکار. در نهایت، باید توجه داشت که هرگونه قرارداد منعقدۀ توسط شهرداری، اگر در حوزه امور داخلی یا اعمال قدرت حاکمیتی نباشد، تابع قواعد عمومی حقوق قراردادهاست، اما با یک «لایه اضافی» از مقررات اداری که اثرات تلطیف‌کننده یا تشدیدکننده بر تعهدات

و مسئولیت‌ها اعمال می‌کند (جعفری، ۲۰۲۲). این لایه اضافی، نیازمند دقت فراوان در تعیین حدود مسئولیت ناشی از تأخیر، فسخ یا تعدیل قرارداد است که در بخش‌های بعدی به تفصیل مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

بخش دوم: تحلیل تطبیقی اصل آزادی اراده و حدود آن در قراردادهای شهرداری

اصل حاکمیت اراده و آزادی طرفین در تعیین مفاد قرارداد، سنگ بنای حقوق قراردادهای نظام‌های مدنی و حقوق خصوصی است (خوبیاری، ۲۰۲۱). در قراردادهای منعقدۀ با پیمانکاران بخش خصوصی، شهرداری اصولاً به عنوان یک طرف قرارداد عمل می‌کند و باید به آزادی اراده طرفین احترام بگذارد. با این وجود، حضور شهرداری به عنوان یک نهاد عمومی، تحدیدات ساختاری و ماهوی جدی بر این اصل تحمیل می‌نماید که تحلیل تطبیقی آن با قراردادهای خصوصی، شکاف‌های موجود را آشکار می‌سازد (عبداللهی، ۲۰۲۵). این محدودیت‌ها عمدتاً در دو حوزه اعمال می‌شوند: الزامات مربوط به مناقصات و فرایند انتخاب پیمانکار، و محدودیت‌های مربوط به محتوای قرارداد به دلیل ماهیت عمومی خدمات مورد نظر.

محدودیت نخست در مرحله شکل‌گیری قرارداد است؛ شهرداری مکلف است جهت انتخاب پیمانکار، از طریق فرآیندهای رقابتی نظیر مناقصه عمومی یا محدود، اقدام نماید. این الزام قانونی، آزادی انتخاب طرف قرارداد را از شهرداری سلب کرده و عملاً آزادی اراده را در انتخاب طرف مقابل به شدت محدود می‌سازد (سجادی‌کیا و شاهبازی، ۲۰۲۳). در حقوق خصوصی، طرفین می‌توانند هر کس را که مایلند به عنوان طرف قرارداد انتخاب کنند؛ اما در قراردادهای شهرداری، تنها نتیجه رقابت قانونی مورد پذیرش است. این امر تأثیری مستقیم بر قدرت مذاکره و توانایی طرفین در تعیین شروط قراردادی دارد، زیرا پیمانکار پیروز در مناقصه، اغلب مجبور به پذیرش شروط استاندارد شهرداری است.

محدودیت دوم، مربوط به محتوای قرارداد است که باید با قوانین و مقررات آمره مرتبط با ساخت و ساز، شهرسازی، محیط زیست و مقررات مالی دولتی همخوانی داشته باشد (شریفی، ۲۰۲۴). در حالی که در قرارداد خصوصی، طرفین می‌توانند هر شرطی که مخالف نظم عمومی نباشد را بپذیرند، در قرارداد شهرداری، حتی شرطی که به ظاهر صرفاً قراردادی است، اگر با قوانین اداری یا فنی خاص شهرداری در تضاد باشد، نامعتبر تلقی می‌شود. این امر، دامنه قرارداد را به چارچوبی که توسط قانون‌گذار برای تسهیل وظایف عمومی تعیین شده، محدود می‌سازد (فرنام و کریمی، ۲۰۲۴). تحلیل تطبیقی این موضوع نشان می‌دهد که در حقوق عمومی، مفهوم «اراده معطوف به نفع عمومی» جایگزین اراده محض طرفین می‌شود. به بیان دیگر، هرچند شهرداری با پیمانکار قرارداد می‌بندد، اما هدف اصلی، تأمین منافع شهروندان است؛ لذا هرگاه اجرای اراده طرفین به تضییع این منافع منجر شود، دولت (از طریق شهرداری) ملزم به مداخله و محدود کردن آن اراده خواهد بود (صادقی‌نیا، ۲۰۲۳). این محدودیت، به ویژه در مفادی چون مبلغ قرارداد، زمان‌بندی و کیفیت کار نمودار می‌شود که همواره باید تحت نظارت نهادهای بالادستی باشد.

در مقام تفسیر قرارداد، محدودیت آزادی اراده به این معناست که اگر ابهامی در قرارداد وجود داشته باشد، تفسیر نباید به گونه‌ای باشد که شهرداری را وادار به عملی خارج از چارچوب‌های قانونی یا خارج از سقف بودجه مصوب سازد (ابوذری مرصاد، بابایی داریوش، مهبودی، ۲۰۲۲). این رویکرد، تفاوت بارزی با قرارداد خصوصی دارد که در آن، اصل تفسیر به نفع طرف ضعیف‌تر، گاهی می‌تواند منجر به پذیرش تعهدات مالی سنگین‌تر برای طرف مقتدر شود. در اینجا، قدرت مقتدر در برابر قانون محدود است، نه صرفاً در برابر طرف دیگر قرارداد. با این حال، محدودیت آزادی اراده شهرداری نباید به معنای سلب کامل حقوق پیمانکار باشد. از منظر حقوق خصوصی، آزادی اراده شهرداری برای تغییر شرایط قرارداد، در صورتی که بدون مبنای قانونی باشد، نقض

تعهد محسوب می‌شود (محمودی هرندی، ۲۰۲۱). در نتیجه، تعادل باید برقرار شود: شهرداری در چارچوب قانونی خود می‌تواند از اختیاراتی که قوانین به او داده‌اند استفاده کند، اما نباید فراتر از آن عمل نماید و پیمانکار حق دارد در صورت خروج شهرداری از حدود قانونی، ادعای خسارت نماید (میرنظامی و بهادر، ۲۰۲۱).

استفاده از شروط استاندارد و قراردادهای الحاقی نیز، اگرچه به دلیل نیاز به سرعت عمل و یکپارچگی در مدیریت شهری رایج است، اما به طور تطبیقی در معرض انتقاداتی قرار دارد که نیازمند اعمال دقیق‌تر اصل حسن نیت و عدالت است (رحیمی سکه روانی، ۲۰۱۵). اگر شروط استاندارد به شکلی نامتعادل تنظیم شده باشند که صرفاً منافع شهرداری را تأمین کنند، دادگاه‌ها باید با استفاده از قواعد عمومی، به تعدیل آن شروط بپردازند، هرچند این دخالت در اراده، به دلیل ماهیت عمومی طرف، پذیرفته‌تر است تا در قراردادهای خصوصی محض. در نهایت، تحلیل نشان می‌دهد که آزادی اراده در قراردادهای شهرداری، نه یک اصل مطلق، بلکه یک اصل مشروط به رعایت الزامات قانونی و منافع عمومی است. این محدودیت، دایره تعهدات طرفین را تعریف می‌کند؛ شهرداری متعهد است در چارچوب قانون عمل کند و پیمانکار متعهد است که با علم به این محدودیت‌ها، اقدام به اجرای پروژه نماید (نوروزی و جلالی، ۲۰۲۱). این امر، ماهیت این قراردادها را به عقود با عناصر ماهوی و شکلی خاص متمایز می‌سازد.

بخش سوم: تقابل مسئولیت قراردادی و مسئولیت مدنی شهرداری در اجرای تعهدات

یکی از مباحث کلیدی در تحلیل قراردادهای شهرداری، تعیین حدود و دامنه مسئولیت شهرداری در قبال پیمانکاران، به ویژه در مواقعی است که خسارت وارده ناشی از یک عمل یا خودداری شهرداری در اجرای قرارداد است. حقوق مدنی مسئولیت قراردادی را بر پایه تخلف از تعهدات مندرج در قرارداد و مسئولیت مدنی (قهری) را بر پایه ورود ضرر ناشی از فعل یا ترک فعل زیان‌آور بدون وجود رابطه قراردادی پیش‌بینی می‌کند (جعفری، ۲۰۲۲). در قراردادهای شهرداری، مرز میان این دو نوع مسئولیت اغلب مخدوش می‌شود، زیرا بسیاری از اعمال شهرداری ماهیتی دوگانه دارند؛ هم می‌توانند تخلف از تعهد قراردادی باشند و هم ممکن است به عنوان یک عمل زیان‌آور ناشی از نقض وظایف قانونی (مسئولیت مدنی) تلقی شوند.

مسئولیت قراردادی شهرداری در درجه اول مبتنی بر نقض تعهدات مشخص شده در سند پیمان است، نظیر عدم تأمین مصالح مورد نیاز در موعد مقرر یا عدم پرداخت صورت وضعیت‌ها (صادقی‌نیا، ۲۰۲۳). در اینجا، میزان خسارت بر اساس اصول عمومی جبران خسارت قراردادی محاسبه می‌شود، یعنی خسارات ناشی از عدم‌النفع و خسارت مستقیم (مازاد خسارت). با این حال، شهرداری در دفاع از خود ممکن است ادعا کند که تأخیر یا عدم انجام تعهد، ناشی از اجرای یک وظیفه قانونی بالاتر بوده است، مانند دستور مقامات بالادستی یا الزامات مرتبط با حفظ حریم عمومی شهر (عبداللهی، ۲۰۲۵). نقطه تقاطع مسئولیت قراردادی و مدنی زمانی آشکار می‌شود که عملکرد شهرداری در اجرای قرارداد، به نحوی به حقوق دیگر شهروندان یا الزامات قانونی مربوط به شهرداری لطمه بزند. به عنوان مثال، اگر شهرداری به دلیل تصمیم ناگهانی برای تغییر کاربری زمین مورد نظر پیمانکار (که از منظر شهرداری یک امر اداری تلقی می‌شود)، موجب توقف پروژه و ضرر پیمانکار شود، آیا این ضرر باید در چارچوب مسئولیت قراردادی جبران شود یا مسئولیت مدنی ناشی از نقض وظایف عمومی؟ دکترین حقوقی تمایل دارد در این موارد، اگر تصمیم اداری شهرداری بدون رعایت تشریفات قانونی لازم بوده باشد، مسئولیت مدنی شهرداری مطرح شود (فرجام و شکرانی، ۲۰۱۸).

تحلیل تطبیقی نشان می‌دهد که در مواردی که شهرداری از قدرت عمومی خود برای تغییر قرارداد استفاده می‌کند (مانند تعدیل یا فسخ به مصلحت عمومی)، این عمل اگرچه قراردادی نیست، اما آثار قراردادی دارد. اگر پیمانکار متحمل ضرر شود، مطالبه خسارت در چارچوب مسئولیت مدنی (با استناد به نظریه عمومی مسئولیت مدنی یا غنی‌سازی بلاجهت) مطرح می‌شود، نه صرفاً نقض تعهد قراردادی (رضایی، ۲۰۲۰). این امر مستلزم اثبات رابطه سببیت بین اقدام شهرداری و ورود ضرر است که فراتر از اثبات تخلف قراردادی صرف است. چالش دیگر، در مورد مسئولیت شهرداری در قبال اعمال پیمانکاران دست دوم یا کارگران است. در قراردادهای خصوصی، مسئولیت تضامنی یا تبعی بر اساس قوانین کار مطرح می‌شود. اما در قرارداد شهرداری، مسئولیت نظارتی شهرداری بر پیمانکار اصلی، خود منشأ یک تعهد ضمنی (یا حتی صریح) است که نقض آن می‌تواند مستند مسئولیت قراردادی تلقی شود؛ زیرا شهرداری مکلف به تضمین اجرای ایمن و قانونی کار است (شریفی، ۲۰۲۴). در این زمینه، شهرداری می‌تواند به دلیل کوتاهی در نظارت، هم مسئولیت قراردادی در قبال پیمانکار اصلی (به دلیل تأخیر ناشی از شکایات) و هم مسئولیت مدنی در قبال اشخاص ثالث زیان‌دیده داشته باشد.

اصل حسن نیت در تمایز این دو مسئولیت نقش محوری ایفا می‌کند (رحیمی سکه روانی، ۲۰۱۵). اگر شهرداری با سوء نیت یا سهل‌انگاری عامدانه در انجام تعهدات قراردادی خود باعث ورود ضرر شود، این امر می‌تواند از مسئولیت قراردادی صرف فراتر رفته و جنبه‌ای از تقصیر مدنی را به خود بگیرد که ممکن است موجب تشدید میزان خسارات قابل مطالبه شود (به ویژه خسارت معنوی در صورت اثبات تقصیر سنگین). در نهایت، در مواردی که شهرداری از پرداخت مطالبات پیمانکار خودداری می‌کند، پیمانکار می‌تواند هم بر مبنای قرارداد (مطالبه وجه و خسارت تأخیر) و هم بر مبنای قواعد عمومی تئوری ضرر و زیان (به ویژه اگر تأخیر ناشی از اقدامات غیرقانونی اداری باشد) طرح دعوا نماید. تحلیل تطبیقی حکم می‌کند که در این حوزه، اصول حقوق عمومی به عنوان عامل تلطیف‌کننده یا تقویت‌کننده مسئولیت شهرداری عمل می‌کنند و مرز بین مسئولیت قراردادی و مدنی را بر اساس ماهیت اقدام زیان‌آور شهرداری (اجرای وظیفه یا تخلف قراردادی) ترسیم می‌نمایند (ابوذری مرصاد، بابایی داریوش، مهبودی، ۲۰۲۲).

بخش چهارم: بررسی آثار تعهدات قراردادی؛ حسن نیت و تعادل قراردادی

تعهدات قراردادی شهرداری، فراتر از تعهدات اصلی مانند انجام کار و پرداخت پول، متضمن تعهدات ضمنی و مبتنی بر اصول کلی حقوقی است که اجرای صحیح آن‌ها ضامن دوام و سلامت رابطه قراردادی است. از جمله این اصول، لزوم اعمال «حسن نیت» در تمام مراحل اجرای قرارداد است (رحیمی سکه روانی، ۲۰۱۵). در قراردادهای شهرداری با بخش خصوصی، حسن نیت نه تنها به معنای عدم فریبکاری، بلکه به معنای همکاری فعال در جهت تحقق هدف مشترک (تکمیل پروژه شهری) تلقی می‌شود. شهرداری مکلف است در تفسیر قرارداد، در اعطای مجوزها و در رسیدگی به درخواست‌های پیمانکار، رویکردی منصفانه و مبتنی بر حسن نیت اتخاذ نماید. تأثیر اعمال حسن نیت در قراردادهای شهرداری از حقوق خصوصی وام گرفته شده است، اما با توجه به اینکه شهرداری نماینده عمومی است، دامنه آن گسترده‌تر می‌شود (خوبیاری، ۲۰۲۱). برای مثال، اگر شهرداری از وجود نقص جزئی در اجرای پیمان آگاه باشد که قابل اصلاح است، نمی‌تواند بر اساس آن کل قرارداد را فسخ کند؛ بلکه باید اصل حسن نیت را در جهت اعطای فرصت برای اصلاح (به جای صدور حکم سخت‌گیرانه) اعمال نماید. این رویکرد، مانع از آن می‌شود که شهرداری از قدرت اداری خود برای خروج آسان از تعهدات استفاده نماید.

عنصر بنیادین دیگر، حفظ «تعادل قراردادی» است. قراردادهای عمرانی شهرداری به دلیل ماهیت بلندمدت و وابستگی شدید به شرایط محیطی و اقتصادی متغیر، به شدت مستعد برهم خوردن تعادل اولیه خود هستند (فرجام و شکرانی، ۲۰۱۸). تعادل

قراردادی ایجاب می‌کند که ریسک‌های غیرقابل پیش‌بینی و خارج از کنترل طرفین، به گونه‌ای بین آن‌ها توزیع شود که هیچ‌کدام متحمل زیان‌های غیرمنطقی نگردند. اگرچه قراردادهای دولتی دارای سازوکارهایی برای تعدیل هستند، اما این سازوکارها اغلب محدود به شاخص‌های مشخصی هستند و ممکن است نوسانات شدید اقتصادی را پوشش ندهند. تحلیل تطبیقی نشان می‌دهد که در جایی که تعادل اقتصادی قرارداد به دلیل عوامل خارجی مانند تورم شدید یا تغییر ناگهانی قوانین مربوط به عوارض ساختمانی از بین برود، شهرداری بر اساس دکترین عمومی، وظیفه تعدیل قرارداد برای بازگرداندن تعادل اولیه را دارد، حتی اگر صریحاً در قرارداد ذکر نشده باشد (رضایی، ۲۰۲۰). این تعهد، ریشه در نظریه عمومی ریسک قراردادهای دارد و از مفاهیم حقوق عمومی مانند «تئوری عملکرد دولت» نیز حمایت می‌شود، چرا که عدم تعدیل، ممکن است به ورشکستگی پیمانکار و در نتیجه تضییع منافع عمومی (توقف پروژه) منجر شود (صادقی‌نیا، ۲۰۲۳).

با این حال، اعمال این اصل در قراردادهای شهرداری با چالش‌هایی روبروست؛ زیرا شهرداری‌ها محدودیت‌های بودجه‌ای دارند و هرگونه تعدیل هزینه‌ها نیازمند تأییدیه‌های قانونی و اداری است که ممکن است زمان‌بر باشد. این تضاد میان نیاز فوری پیمانکار به بازگشت تعادل و کندی فرآیندهای اداری شهرداری، یکی از نقاط اصطکاک اصلی در اجرای آثار تعهدات است (سجادی‌کیا و شهاب‌زهی، ۲۰۲۳). نقش «قواعد عمومی» در تعدیل تعادل، بر این امر تأکید دارد که هدف نهایی حفظ عملکرد ساختاری شهر است، نه صرفاً منافع مالی یک طرف قرارداد. اگر پیمانکار با ادعای برهم خوردن تعادل، بخواهد تعهدات کیفی خود را کاهش دهد، شهرداری موظف است با استناد به مقررات فنی و عمومی، با این امر مقابله کند؛ لذا اعمال حسن نیت و تعادل قراردادی، باید در راستای ارتقای کیفیت پروژه و نه تضعیف آن باشد (شریفی، ۲۰۲۴). در مورد تعهدات ضمنی، مانند تعهد به اعلام زودهنگام هرگونه مانع اجرایی، حسن نیت ایجاب می‌کند که شهرداری حتی اگر دلیلی بر لغو پروژه در آینده نزدیک داشته باشد، پیمانکار را در بالاترین حد ممکن از منظر حقوق خصوصی، نقض تعهد تبعی محسوب می‌شود، و از منظر حقوق عمومی، کوتاهی در مدیریت منابع شهری است (میرنظامی و بهادر، ۲۰۲۱). در مجموع، آثار تعهدات قراردادی شهرداری به شدت تحت تأثیر اصول عدالت قراردادی است. این عدالت، مستلزم اجرای وظیفه شهرداری در حفظ حسن نیت و تلاش برای برقراری مجدد تعادل اقتصادی در قراردادهایی است که به دلیل ماهیت دولتی خود، از نوسانات محیطی بیشتر متأثر می‌شوند و لذا حمایت بیشتری در زمینه حفظ تعادل نیاز دارند (ابوذری مرصاد، بابایی داریوش، مهبودی، ۲۰۲۲).

بخش پنجم: تحلیل حدود اختیار شهرداری در تغییر شرایط و آثار آن بر تعهدات پیمانکار

اختیار شهرداری در تغییر شرایط قرارداد، به ویژه در پروژه‌های عمرانی شهری که نیازمند انطباق مستمر با نیازهای متغیر شهری و طرح‌های توسعه است، یکی از مهم‌ترین ابعاد حقوق عمومی حاکم بر این قراردادهاست (عبداللهی، ۲۰۲۵). در حقوق خصوصی، تغییر شرایط قرارداد منوط به تراضی مجدد طرفین است یا در چارچوب شرایط پیش‌بینی‌شده در قرارداد (مانند شرط تعدیل یا تغییرات جزئی) امکان‌پذیر است. اما در قراردادهای شهرداری، به دلیل وظایف عمومی، قانون‌گذار اختیارات گسترده‌تری به شهرداری در جهت اعمال تغییرات داده است، مشروط بر رعایت ضوابطی نظیر عدم تغییر ماهیت اساسی قرارداد و پرداخت هزینه‌های اضافی ناشی از این تغییرات (صادقی‌نیا، ۲۰۲۳). این اختیار تغییر، یک اثر مستقیم بر حدود تعهدات پیمانکار می‌گذارد؛ پیمانکار مکلف است علی‌رغم تمایل خود، تغییرات منطقی و در چارچوب صلاحیت شهرداری را بپذیرد و اجرا کند. این امر، تحدیدی بر آزادی اراده پیمانکار در اجرای دقیق همان موضوعی است که در ابتدا بر سر آن توافق شده بود (شریفی، ۲۰۲۴). تحلیل تطبیقی این مسئله نشان می‌دهد که در قراردادهای خصوصی، هرگونه تغییر یک‌جانبه‌ای که موجب افزایش تعهد یا

کاهش منافع طرف مقابل شود، تحت عنوان «نقض تعهد» قابل پیگیری است، مگر آنکه شرط تغییر در قرارداد پیش‌بینی شده باشد.

در قراردادهای شهرداری، مبنای حقوقی تغییر شرایط اغلب در قوانین تدارکات دولتی و مقررات فنی نهفته است. اگر تغییرات مورد نیاز، از حدود معین قانونی فراتر رود (مثلاً افزایش بیش از حد مجاز در حجم کار یا تغییر اساسی در مشخصات فنی)، این اقدام شهرداری دیگر در چارچوب اختیار قراردادی او نیست و مصداق نقض تعهد اصلی قرارداد تلقی می‌شود (فرنام و کریمی، ۲۰۲۴). در این صورت، پیمانکار حق دارد از اجرای قسمت‌های خارج از چارچوب خودداری کرده و مطالبه خسارت ناشی از عدم اجرای تعهدات اصلی را بنماید. یکی از مهم‌ترین آثار تغییر شرایط، تأثیر آن بر تعادل قراردادی و جبران خسارت است. هرگاه تغییر شرایط ناشی از تصمیم شهرداری موجب افزایش هزینه‌های پیمانکار شود (مثلاً افزایش مقادیر یا تغییر محل اجرای کار)، شهرداری مکلف به جبران این هزینه‌ها بر اساس نرخ‌های جدید یا پیمان‌های جبرانی است (رضایی، ۲۰۲۰). این تعهد به جبران، یک تعهد قراردادی است که نشأت گرفته از اختیاری است که شهرداری به موجب قانون در تغییرات دارد. در صورتی که شهرداری در پرداخت این هزینه‌ها کوتاهی کند، پیمانکار می‌تواند بر اساس قواعد مسئولیت قراردادی مطالبه وجه نماید.

از منظر حقوق عمومی، تغییر شرایط باید همیشه در جهت تسهیل اجرای منافع عمومی صورت پذیرد. بنابراین، اگر شهرداری به دلیلی مانند محدودیت‌های زیست‌محیطی مجبور به اعمال تغییراتی شود که اجرای قرارداد را برای پیمانکار پرهزینه‌تر می‌کند، پیمانکار نمی‌تواند صرفاً بر اساس اصل تعادل قرارداد، از اجرای آن امتناع کند، بلکه باید با شهرداری برای یافتن راه‌حل جبرانی همکاری نماید (ابوذری مرصاد، بابایی داریوش، مهبودی، ۲۰۲۲). مسئله زمان‌بندی در این تغییرات اهمیت حیاتی دارد؛ هر تغییری که موجب تأخیر در اتمام پروژه شود، باید با اعطای مهلت‌های جدید و جبران خسارات ناشی از افزایش هزینه‌های سربار (Overhead Costs) همراه باشد. در صورتی که شهرداری در اعطای مهلت یا جبران خسارات تأخیر ناشی از دستورات خود، کوتاهی کند، این امر مصداق نقض تعهد ضمنی حسن نیت تلقی شده و پیمانکار می‌تواند به استناد آن، مطالبه خسارت نماید (میرنظامی و بهادر، ۲۰۲۱).

بنابراین، حدود اختیار شهرداری برای تغییر شرایط، به صورت یک تعادل میان اقتدار اداری برای انطباق با نیازهای عمومی و تعهد قراردادی به حفظ تعادل اقتصادی و اجرای منصفانه با پیمانکار تعریف می‌شود. خروج از این حدود، یا در اجرای اختیار تغییر و یا در عدم جبران خسارات مترتب بر آن، منجر به تحقق مسئولیت قراردادی شهرداری می‌شود (محمودی هرنندی، ۲۰۲۱).

بخش ششم: تحلیل تطبیقی آثار فسخ و تعلیق قرارداد توسط شهرداری

فسخ و تعلیق قرارداد، از جمله آثار مهم و گاه پرهزینه ناشی از تعهدات قراردادی است که در قراردادهای شهرداری با پیچیدگی‌های خاصی مواجه می‌شود. در حقوق خصوصی، فسخ معمولاً نیازمند توافق طرفین یا تحقق شروط فسخ مندرج در قرارداد است، و تعلیق نیز نتیجه یک وضعیت اضطراری است که اجرای تعهد را موقتاً منتفی می‌سازد (خوبیاری، ۲۰۲۱). اما در قراردادهای شهرداری، این اختیارات تحت تأثیر قواعد حقوق عمومی و امکان انحلال قرارداد به مصلحت عمومی قرار می‌گیرند. شهرداری دارای اختیاراتی برای فسخ قرارداد به دلایل خارج از چارچوب‌های قراردادی سنتی است؛ این اختیارات غالباً تحت عنوان «فسخ به مصلحت عمومی» یا «فسخ قهری» تعریف می‌شوند. در صورتی که اجرای پروژه به دلایل شهرسازی، امنیتی یا تغییر اولویت‌های توسعه شهری دیگر برای شهرداری میسر نباشد، این نهاد می‌تواند قرارداد را فسخ نماید (عبداللهی، ۲۰۲۵).

تحلیل تطبیقی نشان می‌دهد که در قراردادهای خصوصی، چنین اختیاری به صورت یک‌طرفه و بدون مبنای قانونی صریح، مشروعیت ندارد. اثر این نوع فسخ بر تعهدات پیمانکار، فراتر از صرف انحلال رابطه قراردادی است و شامل الزام شهرداری به پرداخت تمامی خسارات وارده به پیمانکار (شامل خسارت عدم‌النفع آتی) می‌باشد، زیرا این فسخ، ناشی از نقض عهد شهرداری نیست، بلکه یک عمل حاکمیتی است که مستلزم جبران کامل است (صادقی‌نیا، ۲۰۲۳). اگر این خسارات به موقع پرداخت نشود، پیمانکار می‌تواند به دلیل عدم ایفای تعهد مالی شهرداری، مطالبه خسارت تأخیر در پرداخت خسارات نیز نماید (سجادی‌کیا و شاهبازی، ۲۰۲۳).

در خصوص تعلیق قرارداد، شهرداری ممکن است به دلیل مشکلات اداری، تأمین منابع مالی یا تغییر در اولویت‌های اجرایی، دستور تعلیق پروژه را صادر نماید. این تعلیق، هرچند موقت است، اما موجب توقف عملیات و تحمیل هزینه‌های سربار (Overhead) به پیمانکار می‌شود. در اینجا، اصل حسن نیت حکم می‌کند که شهرداری باید در کوتاه‌ترین زمان ممکن یا زمان مشخصی که در زمان صدور دستور تعلیق اعلام می‌شود، وضعیت را روشن کند و در صورت طولانی شدن تعلیق، خسارت پیمانکار را بپردازد (رحیمی سکه روانی، ۲۰۱۵). نکته تطبیقی مهم در مورد تعلیق، مدت زمان آن است. اگر تعلیق ناشی از تقصیر شهرداری باشد (مانند تأخیر در ارائه نقشه‌های تکمیلی)، این امر مستقیماً مصداق عدم ایفای تعهد قراردادی است و پیمانکار حق دریافت خسارات مستقیم و عدم‌النفع خواهد داشت (شریفی، ۲۰۲۴). اما اگر تعلیق ناشی از شرایط عمومی غیرقابل پیش‌بینی باشد که اجرای قرارداد را برای مدت طولانی ناممکن می‌سازد، ممکن است شرایطی برای فسخ توافقی یا حتی اعمال نظریه مصادف فراهم شود، هرچند شهرداری معمولاً تلاش می‌کند تا با استفاده از اختیارات خود، از فسخ کامل جلوگیری کند (نوروزی و جلالی، ۲۰۲۱).

در حالت فسخ توسط پیمانکار، این حق عموماً محدودتر است. پیمانکار نمی‌تواند به سادگی و صرفاً به دلیل افزایش هزینه یا کاهش سود، قرارداد را فسخ کند؛ او باید اثبات کند که شهرداری به صورت اساسی و مستمر در اجرای تعهدات اصلی خود (مانند پرداخت‌های کلیدی) ناتوان بوده است. صرفاً تأخیر در پرداخت‌ها، اگرچه تخلف قراردادی است، اما اگر شهرداری در حال طی مراحل اداری برای پرداخت باشد، فسخ یک‌جانبه پیمانکار ممکن است در نظر مراجع قضایی، به عنوان نقض عهد تلقی شود (محمودی هرندی، ۲۰۲۱). تحلیل نهایی ایجاب می‌کند که حدود فسخ و تعلیق در قراردادهای شهرداری، ترکیبی از الزامات حقوق عمومی (حفظ وظیفه عمومی) و قواعد خصوصی (جبران خسارت ناشی از نقض تعهدات) باشد. شهرداری می‌تواند به دلایل عمومی قرارداد را فسخ کند، اما آثار مالی آن باید به طور کامل جبران گردد؛ در حالی که پیمانکار تنها در صورت تخلف اساسی شهرداری از تعهدات قراردادی مجاز به اقدام است (ابوذری مرصاد، بابایی داریوش، مهبودی، ۲۰۲۲).

بخش هفتم: ضمانت اجراها و نقش دادگاه‌ها در تفسیر آن‌ها

ضمانت اجراهای قراردادی در قراردادهای شهرداری، به منظور تضمین اجرای تعهدات طرفین و جبران خسارات ناشی از نقض آن‌ها پیش‌بینی می‌شوند. این ضمانت اجراها شامل جریمه‌های تأخیر، حق‌الزحمه‌های قراردادی، و اقدامات حقوقی مانند الزام به انجام تعهد یا فسخ قرارداد است (جعفری، ۲۰۲۲). اما اعمال این ضمانت اجراها، به ویژه در مورد شهرداری، با موانع حقوق عمومی و مالی مواجه است که تحلیل تطبیقی آن‌ها با رویه‌های خصوصی ضروری می‌نماید. در مورد جریمه تأخیر در اجرای کار توسط پیمانکار، شهرداری معمولاً حق دارد مبلغ مشخصی را از صورت وضعیت‌های آتی کسر کند. این جریمه‌ها باید متناسب با میزان تأخیر و خسارت وارده باشند و نباید جنبه مجازات پیدا کنند (خوبیاری، ۲۰۲۱). در حقوق خصوصی، اگر جریمه قراردادی بیش از حد واقعی باشد، دادگاه می‌تواند آن را تعدیل کند. در قراردادهای شهرداری، این تعدیل اهمیت بیشتری دارد،

زیرا شهرداری به عنوان یک نهاد عمومی، نباید از این ابزار برای کسب سود نامشروع یا اعمال فشار نامتناسب استفاده کند (فرنام و کریمی، ۲۰۲۴).

چالش اصلی در زمینه ضمانت اجراها، مربوط به نقض تعهدات شهرداری، به ویژه تعهد به پرداخت است. در قراردادهای خصوصی، تأخیر در پرداخت موجب تعلق خسارت تأخیر (ریج تأخیر) می‌شود که محاسبه آن بر اساس نرخ قانونی یا توافقی است. در قراردادهای شهرداری، به دلیل محدودیت‌های بودجه‌ای و نیاز به طی مراحل اداری، تأخیر در پرداخت‌ها امری شایع است (رضایی، ۲۰۲۰). دادگاه‌ها در تحلیل این تأخیرها، باید بین کوتاهی اداری شهرداری و موانع قانونی خارج از کنترل آن تمایز قائل شوند، هرچند اصل مسئولیت قراردادی برای جبران خسارات ناشی از تأخیر همچنان پابرجاست (صادقی‌نیا، ۲۰۲۳). نقش دادگاه‌ها در تفسیر این ضمانت اجراها حیاتی است. اگر شهرداری ادعا کند که تعلیق یا تأخیر در پرداخت ناشی از ایرادات فنی اساسی در کار پیمانکار بوده، دادگاه موظف است با ارجاع امر به کارشناسی فنی، میزان تقصیر هر طرف را تعیین نماید (سجادی‌کیا و شاهبازی، ۲۰۲۳). این رویکرد تخصصی، نشان‌دهنده لزوم تلفیق قواعد عمومی قضاوت با دانش فنی حاکم بر قراردادهای عمرانی است.

در مواردی که شهرداری قرارداد را به دلیل اعمال اختیارات حاکمیتی فسخ می‌کند (بخش پنجم)، ضمانت اجرای اصلی، جبران کامل خسارات است، نه اعمال جریمه‌های قراردادی. دادگاه در اینجا باید میزان ضرر و زیان پیمانکار را با دقت محاسبه کند، که شامل هزینه‌های عملیاتی انجام شده، سود از دست رفته و هزینه‌های برچیدن کارگاه می‌شود (شریفی، ۲۰۲۴). این امر مستلزم تفکیک واضح میان فسخ به دلیل تخلف و فسخ به دلیل مصلحت عمومی است. مسئله تعهدات ضمنی نیز در تفسیر ضمانت اجراها نقش دارد. اگر شهرداری در اعطای مجوزهای لازم یا آزادسازی مسیر تأخیر کند و این امر منجر به خسارت پیمانکار شود، پیمانکار می‌تواند به استناد نقض تعهد ضمنی حسن نیت و همکاری، مطالبه خسارت کند، حتی اگر قرارداد صریحاً برای این نوع تأخیر ضمانت اجرای مشخصی پیش‌بینی نکرده باشد (میرنظامی و بهادر، ۲۰۲۱). تحلیل تطبیقی نشان می‌دهد که در مواردی که قرارداد توسط شهرداری نقض می‌شود، تمایل مراجع قضایی به حمایت از پیمانکار بخش خصوصی در جهت حفظ تعادل اقتصادی بیشتر است، زیرا شهرداری از مزایای قدرت عمومی و منابع دولتی برخوردار است و می‌تواند بهتر از پیمانکار در برابر نوسانات اقتصادی تاب بیاورد (محمودی هرنیدی، ۲۰۲۱). در نهایت، اثربخشی ضمانت اجراها در این قراردادها، مستقیماً به رویکرد قضایی در تفسیر اختیارات شهرداری بستگی دارد؛ به طوری که این اختیارات باید در چارچوب اهداف عمومی تعبیه شده باشند و هرگونه خروج از این چارچوب، با اعمال کامل ضمانت اجراهای قراردادی یا مدنی پاسخ داده شود (ابوذری مرصاد، بابایی داریوش، مهبودی، ۲۰۲۲).

بخش هشتم: تعامل قواعد عمومی قراردادها با اصول حقوق عمومی در اجرای تعهدات

اجرای تعهدات قراردادی شهرداری، به عنوان کانون تقابل حقوق عمومی و خصوصی، نیازمند یک رویکرد تطبیقی است که در آن، قواعد عمومی قراردادها مانند لزوم، اعتبار و جبران خسارت، با اصول حقوق عمومی نظیر علنی بودن، شفافیت، و پاسخگویی تلفیق شوند (نوروزی و جلالی، ۲۰۲۱). این تلفیق، به معنای تابعیت کامل قواعد خصوصی نیست، بلکه به معنای انطباق نحوه اجرای قواعد خصوصی با مقتضیات وظیفه عمومی شهرداری است. اصل حاکمیت اراده در قرارداد خصوصی، با اصل «الزام به رعایت قوانین اداری» در قراردادهای شهرداری جایگزین می‌شود. برای مثال، هرگونه صورت وضعیت یا تعدیل هزینه که توسط شهرداری تأیید می‌شود، علاوه بر انطباق با مفاد فنی قرارداد، باید با مقررات مالی و محاسباتی دولتی نیز سازگار باشد (عبداللهی، ۲۰۲۵). اگر پیمانکار درخواست تعدیل کند و شهرداری آن را به دلیل عدم انطباق با مقررات بودجه‌ای رد کند، این امر یک دفاع

حقوق عمومی برای شهرداری تلقی می‌شود که می‌تواند بر آثار قراردادی تأثیر بگذارد، هرچند که پیمانکار می‌تواند این امر را به عنوان نقض اصل حسن نیت و تعادل نیز طرح دعوا کند (صادقی‌نیا، ۲۰۲۳).

تحلیل تطبیقی حقوق عمومی نشان می‌دهد که در قراردادهای دولتی، لزوم رعایت تشریفات مناقصه و انعقاد قرارداد، خود به یک تعهد اساسی تبدیل می‌شود که نقض آن می‌تواند منجر به بطلان یا ابطال قرارداد گردد (جعفری، ۲۰۲۲). این امر تأثیری عمیق بر آثار تعهدات پیمانکار می‌گذارد؛ زیرا اگر مشخص شود که قرارداد به دلیل نقض در تشریفات اولیه، باطل بوده، پیمانکار حق مطالبه خسارت بر اساس قرارداد از دست رفته (Loss of Profit) و جبران هزینه‌های انجام شده (Restitution) را خواهد داشت، که این امر از طریق قواعد مربوط به غنی‌سازی بلاجهت یا مسئولیت مدنی قابل پیگیری است (فرنام و کریمی، ۲۰۲۴). اصل حسن نیت در اجرای تعهدات، در این بخش حقوق عمومی نمود بیشتری می‌یابد. شهرداری نمی‌تواند از رویه‌های اداری سخت‌گیرانه خود برای ایجاد مانع غیرضروری در پرداخت‌ها استفاده کند. به عنوان مثال، اگر تأخیر در پرداخت ناشی از تأخیر در تصویب نهایی بودجه سال بعد باشد، شهرداری باید از منابع داخلی یا تسهیلات قانونی برای پرداخت پیش‌قسط استفاده کند تا از توقف کار جلوگیری شود (رحیمی سکه روانی، ۲۰۱۵). کوتاهی در این زمینه، تخطی از اصل همکاری و حسن نیت است.

در مورد تعهدات مربوط به کیفیت و نظارت، شهرداری نه تنها وظیفه دارد کیفیت کار را تأیید کند، بلکه وظیفه نظارت مستمر بر اجرای صحیح مفاد قرارداد را نیز دارد. اگر شهرداری از اجرای ضعیف کار توسط پیمانکار چشم‌پوشی کند و بعداً سعی در اعمال ضمانت اجرا کند، این امر به دلیل نقض وظیفه نظارتی خود، مصداق نقض حسن نیت و اعتبار قرارداد است (شریفی، ۲۰۲۴). مسئله جبران خسارات ناشی از نوسانات اقتصادی نیز باید در پرتو حقوق عمومی تحلیل شود. اگرچه قرارداد خصوصی بر مبنای ثبات قیمت‌ها منعقد می‌شود، اما در قراردادهای شهرداری، به دلیل نقش دولت در کنترل برخی قیمت‌ها یا تخصیص منابع، آثار نوسانات به نحوی متفاوت توزیع می‌شود (رضایی، ۲۰۲۰). در اینجا، اصل تعادل قراردادی باید به گونه‌ای اعمال شود که منافع عمومی (بهره‌مندی از زیرساخت‌ها) خدشه‌دار نگردد، اما در عین حال، پیمانکار نیز به دلیل ریسک‌های خارج از کنترل، متحمل خسارت نشود. در نهایت، اجرای تعهدات قراردادی شهرداری با پیمانکاران، نیازمند یک دکترین حقوقی تلفیقی است که قواعد عمومی قراردادها را مبنا قرار دهد، اما چارچوب آن را با الزامات حقوق عمومی سازگار سازد. این تطبیق، حدود مسئولیت‌ها و آثار نقض تعهدات را مشخص می‌کند و تضمین می‌کند که شهرداری هم به عنوان مجری وظایف عمومی و هم به عنوان طرف قرارداد، به صورت منصفانه عمل نماید (ابوذری مرصاد، بابایی داریوش، مهبودی، ۲۰۲۲).

نتیجه‌گیری

تحلیل تطبیقی حدود و آثار تعهدات قراردادی شهرداری با پیمانکاران بخش خصوصی، ماهیت ویژه‌ای را نمایان می‌سازد که در آن قواعد عمومی قراردادها به عنوان ستون فقرات رابطه حقوقی عمل می‌کنند، اما چارچوب و محتوای اجرای آن‌ها تحت تأثیر مقتضیات حقوق عمومی قرار می‌گیرد. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که آزادی اراده طرفین، در قراردادهای شهرداری، به شدت توسط الزامات اداری، تشریفات مناقصه و لزوم انطباق با منافع عمومی محدود می‌شود، امری که در قراردادهای خصوصی کمتر مشهود است (عبداللهی، ۲۰۲۵). این محدودیت‌ها بر ماهیت تعهدات، به ویژه در زمینه تغییرات پیمان و ضمانت اجراها، سایه افکنده است. مسئولیت شهرداری نیز از تمایز واضحی بین مسئولیت قراردادی ناشی از تخلف مستقیم از مفاد قرارداد و مسئولیت مدنی ناشی از اعمال قدرت حاکمیتی خارج از حدود قانونی برخوردار است؛ این تفکیک برای تعیین صلاحیت قضایی و میزان جبران خسارت حیاتی است (جعفری، ۲۰۲۲). در نتیجه، هرگونه اقدام شهرداری که بر پایه‌های حقوق عمومی بنا شده

باشد، اگر موجب ورود ضرر به پیمانکار گردد، مستند به قواعد مسئولیت مدنی بوده و نیازمند اثبات تقصیر در اعمال آن وظیفه عمومی است (فرجام و شکرانی، ۲۰۱۸).

یکی از مهم‌ترین نتایج تحلیلی، لزوم اعمال مستمر اصل حسن نیت و حفظ تعادل قراردادی است. در حالی که شهرداری‌ها ممکن است از انعطاف‌پذیری ذاتی حقوق عمومی برای تعدیل یا فسخ قرارداد به نفع خود بهره گیرند، دکترین حقوقی و تحلیل تطبیقی حکم می‌کند که این اختیارات باید همواره با الزام به جبران کامل خسارات و بازگرداندن تعادل اقتصادی به قرارداد همراه باشد تا حقوق پیمانکاران بخش خصوصی تضییع نشود (رحیمی سکه روانی، ۲۰۱۵). کوتاهی در اجرای این تعهدات، چه در زمینه تأخیر در پرداخت و چه در عدم جبران تغییرات، مصداق نقض تعهد تلقی شده و آثار حقوقی خود را خواهد داشت (رضایی، ۲۰۲۰). در نهایت، نتیجه‌گیری کلی این است که قراردادهای شهرداری، نمونه‌ای از «عقود مختلط» هستند که در آن‌ها قواعد مدنی برای تعیین حقوق و تکالیف پایه به کار می‌روند، اما اصول حقوق عمومی بر نحوه تفسیر، اعمال و ضمانت اجرای این قواعد حاکمیت دارند. موفقیت در مدیریت این قراردادها، مستلزم تدوین مقرراتی است که این تعادل را به صورت شفاف تضمین کرده و ابزارهای قضایی لازم برای اجرای عدالت قراردادی میان نهاد عمومی و بخش خصوصی را فراهم سازند (محمودی هرندی، ۲۰۲۱). برای دستیابی به این هدف، تقویت رویه‌های کارشناسی و تخصصی در مراجع قضایی و اداری جهت ارزیابی خسارات ناشی از تغییر شرایط و نقض تعهدات ضمنی، امری ضروری به نظر می‌رسد (یوسفی صادقلو و فرشیدفر، ۲۰۲۱).

منابع

- ابوذری مرصاد، بابایی داریوش، مهبودی علی. (۲۰۲۲). مسئولیت مدنی اشخاص در ارتباط با ساخت و ساز شهری با محوریت مسئولیت مدنی شهرداری‌ها.
- آیین‌فر، ندا. (۲۰۲۵). واکاوی حقوقی رابطه میان مسئولیت مدنی دولت با مسئولیت مدنی شهرداری‌ها. مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، ۵۴(۱۱)، ۹۵۱-۹۶۵.
- جعفری، عالی پور. (۲۰۲۲). مسئولیت کیفری شهرداری نسبت به آسیب‌های جسمانی ناشی از آلودگی هوا. مجله حقوقی دادگستری، ۸۶(۱۲۰)، ۷۳-۹۳.
- خویباری، کشاورزی. (۲۰۲۱). مسئولیت مدنی کمیسیون طرح تفصیلی در برابر خسارات ناشی از اجرای مصوبات آن نهاد. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۴(۱۲)، ۵۹-۴۲.
- رحیمی سکه روانی. (۲۰۱۵). مبانی مسئولیت مدنی شهرداری در جبران خسارت‌های شهروندان. مدیریت شهری نوین، ۳(۱۰)، ۹۷-۱۲۵.
- رحیمی سکه روانی. (۲۰۱۵). مبانی مسئولیت مدنی شهرداری در جبران خسارت‌های شهروندان. مدیریت شهری نوین، ۳(۱۰)، ۹۷-۱۲۵.
- رضایی. (۲۰۲۰). مسئولیت مدنی شهرداری در قبال سلامت شهروندان. چشم انداز حسابداری و مدیریت، ۲۴(۳)، ۱۲۷-۱۳۷.
- سجادی کیا، شاهبازی. (۲۰۲۳). ضرورت سیاست‌گذاری‌های صحیح و منصفانه در قراردادهای پیمانکاری ساخت‌وسازهای شهری. پژوهشهای حقوقی، ۲۲(۵۵)، ۳۰۹-۳۳۶.
- شریفی، سید محمدصادق. (۲۰۲۴). مسئولیت مدنی ناشی از قصور و تقصیر مدیران شهرداری با تاکید بر فقه. فصلنامه علمی مطالعات فقه اقتصادی، ۶(شماره ۵)، ۷۲۱-۷۳۸.
- شکری، ط، زارع، ع. (۲۰۱۶). مسئولیت مدنی شهرداری در برابر شهروندان. تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، ۲۹(۱۲)، ۱۱-۲۲.

- صادقی‌نیا. (۲۰۲۳). مطالعه نقش مسئولیت مدنی شهردار و شهرداری و تاثیر آن بر مدیریت شهری و رضایت مندی شهروندان. پژوهش های کاربردی در مدیریت و حسابداری. ۷۹، ۹۸-۱۱۶.
- صالحی مازندرانی، بافهم. (۲۰۲۰). مسئولیت یا مصونیت دولت در قبال اعمال زیان بار حاکمیتی (بازخوانی جدیدی از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی). دوفصلنامه علمی دانش حقوق مدنی، ۹(۲)، ۱۷۹-۱۹۰.
- عبداللهی. (۲۰۲۵). مسئولیت مدنی شرکت بهره برداری مترو در قبال آسیب بدنی مسافران. پژوهش و مطالعات علوم اسلامی، ۷۲(۷)، ۲۱-۳۰.
- فرجام، شکرانی. (۲۰۱۸). مسئولیت مدنی اشخاص دخیل در عملیات تخریب ساختمان. تحقیقات حقوقی معاهده، ۱(۱)، ۱۱-۳۱.
- فرنام، سیدمحمد، کریمی، ویسانی. (۲۰۲۴). بررسی مبانی و اصول مسئولیت مدنی معمار در نظام حقوقی ایران. نخبگان علوم و مهندسی، ۴۵(۸)، ۹۱-۱۰۲.
- قدرتی، صباغ. (۲۰۱۴). بررسی رابطه همنشینی دوستانه با مسئولیت‌پذیری اجتماعی (کارکنان شهرداری کلانشهر تبریز). مطالعات جامعه شناسی، ۷(۲۴)، ۹۹-۱۱۶.
- محمودی هرنندی. (۲۰۲۱). مبانی قانونی و فقهی مسئولیت مدنی شهرداری در پرداخت معوض عقب نشینی املاک. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۴(۱۱)، ۱۴۴-۱۷۱.
- میرنظامی، سیدوحید، بهادر، فائزه. (۲۰۲۱). بررسی ارکان مسئولیت مدنی شهرداری ها در رویه قضائی. تمدن حقوقی، ۹(۴)، ۵۷۷-۵۵۹.
- نوروزی، قدرت اله، جلالی. (۲۰۲۱). بررسی رابطه بین رضایت از حقوق شهروندی با مشارکت مدنی و مشارکت زیست‌محیطی شهروندان. اقتصاد شهری، ۶(۲)، ۸۵-۹۶.
- یزدانیان، حبیبیان، هدیه. (۲۰۱۱). مسئول جبران خسارات ناشی از حوادث هسته‌ای در کنوانسیون‌های بین‌المللی و حقوق ایران. تحقیقات حقوقی بین‌المللی، ۴(۱۴)، ۲۱۷-۲۵۲.
- یوسفی صادق‌قلو احمد، فرشیدفر کتایون. (۲۰۲۱). مطالعه تطبیقی مسئولیت مدنی شهرداری ها در حقوق ایران، انگلیس و فرانسه.