

بررسی مسئولیت قراردادی پیمانکاران شهرداری و ضمانت اجرایی آن

رامین مظاهری تهرانی

کارشناسی حقوق اداری، دانشگاه علمی کاربردی سازمان همیاری شهرداری های اصفهان

چکیده

این پژوهش با هدف بررسی مسئولیت قراردادی پیمانکاران شهرداری و ضمانت اجرایی آن انجام شد. روش تحقیق کتابخانه ای با استفاده از کتب، مقالات و پایان نامه ها انجام گرفت. در آغاز ماهیت و شرایط تحقق مسئولیت پیمانکاران در برابر شهرداری به همراه مبنای مسئولیت قراردادی پیمانکاران شهرداری ارائه گردید سپس شرایط تحقق مسئولیت قراردادی پیمانکاران شهرداری از قبیل فرا رسیدن موعد، عدم اجرای قرارداد تقصیر، ورود ضرر و رابطه سببیت ذکر شد. و در پایان ضمانت اجرای مسئولیت قراردادی پیمانکاران شهرداری در دو دسته ضمانت ضمانت اجرای پولی (نقدی) شامل (ضمانت نامه انجام تعهد، ضمانت نامه حسن انجام تعهد، جریمه خسارت) و ضمانت اجرای مالی شامل (الزام پیمانکار، اجرای امانی، فسخ پیمان) تقسیم و معرفی شد.

واژه‌های کلیدی: قرارداد، پیمانکار، شهرداری، شهر

مقدمه

در دنیای امروز، توسعه شهری و بهبود زیرساخت‌های شهری به عنوان یکی از اولویت‌های اصلی دولت‌ها و نهادهای عمومی مطرح است. در این راستا، پیمانکاران شهرداری به عنوان بازیگران کلیدی در اجرای پروژه‌های عمرانی و خدماتی نقش بسزایی دارند. مسئولیت قراردادی این پیمانکاران نه تنها بر کیفیت و زمان‌بندی پروژه‌ها تأثیر می‌گذارد، بلکه بر رضایت شهروندان و اعتبار نهادهای عمومی نیز تأثیرگذار است. قراردادهای پیمانکاری به عنوان ابزارهای قانونی برای تعیین حقوق و وظایف طرفین، به وضوح مسئولیت‌های پیمانکاران را مشخص می‌کنند. این مسئولیت‌ها شامل رعایت استانداردهای فنی، زمان‌بندی اجرای پروژه، تأمین ایمنی و کیفیت کار و همچنین پاسخگویی به نهادهای نظارتی می‌باشد. با این حال، در عمل، تخلفات و نواقص در اجرای این مسئولیت‌ها ممکن است به بروز مشکلات جدی منجر شود، از جمله تأخیر در پروژه‌ها، افزایش هزینه‌ها و کاهش کیفیت خدمات. از سوی دیگر، ضمانت اجرایی این مسئولیت‌ها نیز موضوعی حیاتی است. ضمانت اجرایی به مجموعه تدابیر و مکانیزم‌هایی اطلاق می‌شود که به منظور تضمین اجرای صحیح قراردادها و جبران خسارات ناشی از تخلفات پیمانکاران به کار می‌رود. این ضمانت‌ها می‌توانند شامل ضمانت‌نامه‌های بانکی، بیمه‌های مسئولیت و همچنین تدابیر قانونی برای پیگیری و جبران خسارات باشند. هدف این مقاله بررسی دقیق مسئولیت قراردادی پیمانکاران شهرداری و ضمانت اجرایی آن است. این بررسی می‌تواند به بهبود فرآیندهای پیمانکاری و ارتقاء کیفیت خدمات شهری کمک کند و در نهایت به توسعه پایدار و رضایت شهروندان منجر شود.

ماهیت مسئولیت پیمانکار در برابر شهرداری

در قراردادهای پیمان شهرداری برای پیمانکاران دو رابطه متصور است. رابطه قراردادی پیمانکار با شهرداری و رابطه قهری پیمانکار و زیان دیده که ماهیت و مبنای مسئولیت پیمانکار در این دو رابطه متفاوت است.

ماهیت و شرایط تحقق مسئولیت پیمانکاران در برابر شهرداری

برای پیدایش مسئولیت پیمانکاران در برابر شهرداری امور متعددی ضرورت دارد. این امور در نوشته‌های حقوقی تحت عنوان شرایط مسئولیت قراردادی مورد بررسی قرار می‌گیرد. اما تحلیل ارتباط این امور با مسئولیت نشان می‌دهد که پاره‌ای از این امور جنبه‌ی بنایی داشته و برخی دیگر نیز جنبه شرطی دارد. به همین علت ابتدا مبنای مسئولیت قراردادی پیمانکار را بررسی کرده و در ادامه شرایط مسئولیت قراردادی پیمانکاران شهرداری را بیان خواهیم کرد.

الف) مبنای مسئولیت قراردادی پیمانکاران شهرداری

مبنای نخست مسئولیت قراردادی وجود قرارداد است زیرا قراردادی بین طرفین منعقد نشده باشد، مسئولیت قراردادی منقضی خواهد بود.^۱ ماده ۲۲۱ قانون مدنی که مبنای اصلی لزوم جبران خسارت ناشی از نقض قرارداد در نظام حقوقی ایران است جبران خسارت را در جایی قابل مطالبه میداند که با طرفین بر لزوم جبران خسارت توافق کرده باشند یا قانون حکم کرده باشد

^۱ شهیدی، مهدی، حقوق مدنی، جلد سوم، آثار قراردادهای تعهدات مجد، چاپ هفتم، ۱۳۹۵، ص ۵۶

یعنی مبنای عمده از نظر قانون مدنی ایران در مسئولیت قراردادی توافق طرفین است.^۲ البته لازم به ذکر است که منظور از قرارداد عقدی صحیح و معتبر است که بین متخلف از انجام تعهد یعنی پیمانکار و متعهد یعنی شهرداری منعقد شده است. به این علت که عقد فاسد یا نافذ وجود موثر در عالم حقوق ندارد تا بتوانند زاییده اثر حقوقی باشد. یکی دیگر از مبنای مسئولیت قراردادی تخلف پیمانکار از انجام تعهد قراردادی است. روشن است اگر تعهد به وسیله متعهد مطابق قرارداد اجرا شود، مسئولیتی برای متعهد نمی توان شناخت تخلف از انجام تعهد به دو گونه قابل تصور است: یکی اینکه پس از وقوع عقد پیمانکار به طور کلی از اجرای مفاد عقد امتناع ورزد و دوم آنکه متعهد در مفاد اجرای عقد تاخیر کند.^۳ در پایان باید متذکر شد که وجود دو عامل فوق شرط بنایی تحقق مسئولیت قراردادی پیمانکاران شهرداری است. بدین معنا که تا قراردادی نباشد و تا تخلفی از قرارداد صورت نگیرد مسئولیت قراردادی محقق نمی شود بنابراین مبنا نامیدن دو شرط بنایی فوق را نباید مبنا به معنایی که در مسئولیت قهری بیان می شود دانست.

ب) شرایط تحقق مسئولیت قراردادی پیمانکاران شهرداری

به طور کلی شرایط تحقق مسئولیت قراردادی پیمانکاران شهرداری مطابق با شرایط مسئولیت قراردادی و قواعد عمومی قراردادها است.^۴ با این وجود نحوه تحقق این شرایط و مصادیق آن در قراردادهای پیمان شهرداری متفاوت بوده که بدین شرح است:

۱ - فرا رسیدن موعد: در غالب قراردادهای موعده انجام دادن تعهد معین است و متعهد مکلف است تعهد را در موعد معین انجام بدهد به طور معمول موعده را که برای انجام دادن تعهد معین می شود جنبه فرعی داشته و گذشتن آن موجب از بین رفتن اصل تعهد نمی شود و تنها به طلبکار حق میدهد که زبان ناشی از تاخیر را از مدیون بخواهد در قراردادهای پیمان نیز پیمانکار موظف به رعایت زمان اجرای قرارداد بوده و موظف است که موضوع پیمان را در مدت پیش بینی شده در قرارداد به اجرا درآورد در شرایط عمومی پیمان دو نوع مدت در نظر گرفته می شود (۱) مدت کلی (۲) مدت جزئی .

در مدت کلی زمان اجرای کل قرارداد مشخص می شود و طی آن پیمان باید اجرا و خاتمه یابد و در مدت جزئی اجرای هر قسمت از پیمان در نظر گرفته می شود در قراردادهای پیمان، شهرداری، اجرای موضوع پیمان باید مطابق برنامه زمانی تفصیلی صورت گرفته و پیمانکار موظف به رعایت آن مدت می باشد.^۵

۲ - عدم اجرای قرارداد تقصیر: قراردادی برای تحقق مسوولیت قراردادی باید عدم اجرای قرارداد منسوب به متعهد باشد خودداری متعهد ممکن است عمدی یا در نتیجه اهمال و بی مبالاتی باشد که در هر دو مورد متعهد ضامن خسارت است. در قواعد مربوط به مسئولیت قراردادی نامی از تقصیر به معنای مرسوم برده نشده است اما چون عهد شکنی مباح نیست و ایجاد مسئولیت می کند باید پذیرفت که عدم اجرای عقد در نظر قانون خود تقصیر است. تقصیر اعم از تعدی و تفریط می باشد تعدی تجاوز نمودن از حدود متعارف و تفویض ترک عمل بر خلاف قانون عرف یا قرارداد می باشد.^۶

^۲ بیگدلی، سعید، تطبیق دیدگاه آندره تنگ در خصوص مبنای مسئولیت مدنی و قراردادی با موضع قانون مدنی ایران، پژوهشنامه حقوق اسلامی، سال ۱۵، شماره دوم، ص ۱۴۳

^۳ شهیدی، مهدی، حقوق مدنی، جلد سوم آثار تعهدات و قراردادها، مجد، چاپ هفتم، ۱۳۹۵، ص ۵۷

^۴ کاتوزیان، ناصر، اعمال حقوقی، سهامی انتشار، چاپ هفدهم، ۱۳۹۵، ص ۲۵۱

^۵ همان، ص ۲۶۵

^۶ شهیدی، مهدی، حقوق مدنی، جلد سوم، آثار قراردادها و تعهدات، مجد، چاپ هفتم، ۱۳۹۵، ص ۶۳

در قراردادهای پیمان شهرداری تقصیر دو مصداق کلی دارد که عبارت است از:

الف) عدم انجام موضوع تعهد مطابق نقشه ها و قرارداد آنالیز

ب) عدم رعایت حسن انجام موضوع پیمان

چنانچه پیمانکاران شهرداری هر یک از وظایف فوق را به درستی انجام ندهد مرتکب تقصیر قراردادی می شوند.

به موجب بند الف ماده ۱۷ شرایط عمومی پیمان پیمانکاران مکلف به اجرای عملیات پیمان مطابق با نقشه ها و دستور العمل ها هستند و چنانچه بر خلاف آن عمل نمایند کارفرما حق فسخ قرارداد را دارد. از سوی دیگر مطابق بند الف ماده ۱۸ شرایط عمومی پیمان پیمانکاران موظف اند تا به هنگام اجرای عملیات موضوع پیمان حسن نیت اجرای قرارداد را رعایت نمایند. در قانون مدنی ایران سخنی از رعایت حسن نیت در اجرای قراردادهای نشده است اما به موجب ماده ۱۱۳۴ قانون مدنی فرانسه رعایت حسن نیت در اجرای قراردادهای به عنوان یک تکلیف الزام آور بوده و مطابق با ضرب المثل معروف فرانسوی متعهد باید قرارداد را مثل پدر خوب خانواده اجرا کند.^۷

۳- ورود ضرر: برای مطالبه خسارت طلبکار باید ثابت کند که از تاخیر یا عدم اجرای تعهد به او ضرر وارد شده است. زیرا مسئولیتی که برای مدیون در نتیجه عدم انجام تعهد ایجاد می شود به خاطر زیانی است که در اثر تقصیر او به طلبکار وارد شده است در قراردادهای پیمان شهرداری نیز وجود ضرر یکی از شرایط تحقق مسئولیت قراردادی است.^۸ در اغلب موارد ضررهای وارده به شهرداری به علت تاخیر اجرای پروژه سنگین بوده و جبران آن نیز بسیار دشوار خواهد بود از زمان اعلام فراخوان مناقصه تا تحویل کارگاه و اخذ مجوزهای قانونی لازم، کارفرما (شهرداری) هزینه هایی را متحمل می گردد و انتظار دارد با انجام پروژه و بهره برداری از آن این هزینه ها بازگردانده بشود. به عنوان مثال چنانچه موضوع عملیات پیمان ساخت و بهره برداری یک ایستگاه مترو در شهر تهران بوده باشد و شهرداری بخشی از درآمد سال آینده خود را بر مبنای منافع حاصله از آن ایستگاه مترو قرار داده باشد در این صورت اگر ایستگاه مترو در بازه زمانی مقرر در برنامه تفصیلی آماده بهره برداری نگردد ضرر بالایی به شهرداری تهران وارد خواهد شد.^۹ چرا که هزینه ساخت و بهره برداری هر ایستگاه مترو در شهر تهران ۳۲ میلیارد تومان است و اگر این ایستگاه به موقع به بهره برداری نرسد نه تنها هزینه ساخت آن جبران نخواهد شد بلکه از منفعی در آینده نیز محروم خواهد گشت و به نظر می رسد مطابق مثال فوق، ضرر وارده به شهرداری از نوع ضرر عدم النفع است چرا که در تعریف عدم النفع می گوئیم: «عدم النفع عبارت است. افزوده نشدن بر میزان اموال و دارایی های یک شخص در شرایط معین به عبارت دیگر عدم النفع عبارت است محروم شدن از منفعی که در شرایط عادی محقق آن ممکن خواهد بود و به اصطلاح منافع ممکن الحصول».

۴- رابطه سببیت: مطابق ماده ۵۲۰ قانون آیین دادرسی مدنی در خصوص مطالبه خسارت وارد به خواهان باید ثابت نماید که زیان وارد شده بلا واسطه و ناشی از عدم انجام تعهد یا تاخیر آن یا عدم تسلیم خواسته بوده است. در قراردادهای پیمان شهرداری نیز باید مطابق ماده فوق میان تقصیر پیمانکار و ضرر وارده رابطه سببیت وجود داشته باشد بر مبنای همان مثال قبلی چنانچه عدم امتناع به موقع ایستگاه مترو ناشی از شیوع ویروس کرونا بوده باشد تاخیر در اجرای موضوع پیمان منتسب به پیمانکار شهرداری نخواهد بود.

^۷ رحیمی، موسی و دیگران، حسن نیت در قراردادهای، انتشارات قوه قضائیه، چاپ اول، ۱۳۹۶، ص ۱۶۵

^۸ کاتوزیان، ناصر، اعمال حقوقی، سهامی انتشار، چاپ هفدهم، ۱۳۹۵، ص ۲۶۶

^۹ نوین، پرویز، انعقاد و انحلال قراردادهای، انتشارات جنگل، چاپ دوم، ۱۳۹۳، ص ۱۹۵

ضمانت اجرای مسئولیت قراردادی پیمانکاران شهرداری

اجرای تعهدات اعم از قراردادی و غیر قراردادی مبنای نظام اجتماعی است در نتیجه الزام مستقیم و غیر مستقیم متعهد به انجام تعهد اساس این نظام است. مسلماً ادای دین و انجام تکلیف را نمی توان به اختیار مدیران واگذار و به وجدان و ندای احساس متعهد بسنده کرد و به همین جهت قانون گذار داده هایی برای اجبار در نظر گرفته است.^{۱۰} ضمانت اجرای قرارداد پیمان متعوند ولی در یک تقسیم بندی کلی میتوان آنها را به دو دسته ضمانت اجراهای پولی (نقدی و مالی تقسیم کرد.

الف: ضمانت اجرای پولی (نقدی)

شهرداری مطابق شرایط عمومی پیمان میتواند از ابزارهای متعددی که بار مالی دارند استفاده نماید و به وسیله آن پیمانکار را ملزم به اجرای تعهد و رعایت حسن اجرای تعهد نماید. این ابزار عبارت است از: ضمانت نامه انجام تعهد، ضمانت نامه حسن انجام تعهد جریمه و خسارت ضمانت نامه انجام تعهد و ضمانت نامه حسن انجام تعهد را در مبحث پیشین بیان کردیم و در این به بیان مواد آن مطابق شرایط عمومی پیمان بسنده می کنیم:

(۱) **ضمانت نامه انجام تعهد:** به موجب ماده ۳۴ شرایط عمومی پیمان موقع امضای پیمان برای تضمین انجام تعهدات ناشی از آن پیمانکار باید ضمانتنامه معادل ۵ درصد مبلغ اولیه پیمان صادر شده از طرف بانک مورد قبول کارفرما و طبق نمونه ای که ضمیمه اسناد مناقصه بوده است تسلیم کارفرما کند ضمانت نامه یاد شده باید تا یک ماه پس از تاریخ تحویل موقت تاریخ پیمان معتبر باشد.

(۲) **ضمانت نامه حسن انجام تعهد:** مطابق ماده ۳۵ شرایط عمومی پیمان از مبلغ هر پرداخت به پیمانکار، معادل ۱۰ درصد به عنوان تضمین حسن انجام کار کسر و در حساب سپرده نزد کارفرما نگه داری می شود. نصف این مبلغ پس از تصویب صورت وضعیت قطعی طبق ماده ۴۰ و نصف دیگر آن پس از تحویل قطعی با رعایت ۴۴ و ۵۲ مسترد می گردد.

(۳) **جریمه:** چنانچه مدت های مقرر در پیمان رعایت نگردد ضمانت اجرای آن جریمه می باشد. مطابق ماده ۵۰ شرایط عمومی پیمان شهرداری به عنوان کارفرما میتواند در صورت تاخیر پیمانکار در اجرای عملیات موضوع پیمان در مدت مقرر جرائمی به نسبت مبلغ کار باقی مانده دریافت کند اگر مدت تاخیر از یک چهارم مدت پیمان تجاوز نماید کارفرما در اخذ جریمه و یا فسخ پیمان مختار است.

(۴) **خسارت:** در موارد متعددی از شرایط عمومی پیمان از جمله مواد ۲۱ و ۴۸ پیمانکار، مسئول جبران خسارت وارده به کارفرما است. بر اساس اصول کلی حقوقی و مقررات حقوق مدنی دو نوع خسارت قابل قصور است خسارت ناشی از عدم انجام تعهد و خسارت ناشی از تاخیر اجرای تعهد.

در مورد خسارت ناشی از عدم انجام تعهد به نظر می رسد که مقررات قانون مدنی بر قراردادهای پیمانکاری شهرداری حاکم نباشد چرا که یکی از ضمانت اجراهایی که برای کارفرما در شرایط عمومی پیمان جهت الزام پیمانکار به انجام تعهدات خود پیش بینی شده ضمانت نامه بانکی تضمین انجام تعهد موضوع ماده ۳۴ می باشد. بنابراین به نظر می رسد با وجود ضمانت نامه بانکی و دریافت آن در صورت عدم انجام تعهد توسط کارفرما، دریافت خسارت دیگر موضوعیت نداشته باشد. به بیان دیگر

^{۱۰} شهیدی، مهدی، حقوق مدنی، جلد سوم، آثار قراردادهای و تعهدات، مجد، چاپ هفتم، ۱۳۹۵، ص ۴۴

میتوان گفت ضمانت نامه فوق تحصیل حاصل از آنچه که در حقوق مدنی برای جبران خسارت ناشی از عدم انجام تعهد در نظر گرفته است می باشد و در قراردادهای پیمانکاری کارفرما به جای اینکه با صرف هزینه و تلف شدن وقت به محکمه مراجعه کند تا خسارتی دریافت کند در شرایط عمومی پیمان ابزار مطمئن تری پیش بینی شده است.

ب: ضمانت اجرای مالی

به موجب شرایط عمومی پیمان ضمانت اجرای مالی عبارت است از الزام پیمانکار به اجرای تعهدات، اجرای امانی فسخ پیمان.

(۱) **الزام پیمانکار:** به اجرای تعهدات به موجب قاعد عمومی قراردادها اولین اقدام جهت اجبار متعهد به اجرای قرارداد الزام متعهد به وسیله محاکم می باشد. در شرایط عمومی پیمان نیز چنانچه پیمانکار از اجرای عملیات موضوع پیمان امتناع ورزد کارفرما (شهرداری) میتواند از طریق محاکم قضایی الزام او را بخواهد.

(۲) **اجرای امانی:** اجرای امانی پیمان یعنی به عهده گرفتن انجام موضوع پیمان توسط کارفرما به طور موقتی این مسئله زمانی موضوعیت پیدا می کند که الزام پیمانکار از طریق انحصار و جریمه میسر نباشد. در این صورت شهرداری خود میتواند کار را مستقیماً به طور امانی در دست بگیرد.

(۳) **فسخ پیمان:** شدیدترین ضمانت اجرای غیر مالی شهرداری که میتواند به کار گیرد فسخ پیمان است. زیرا فسخ به حیات قرارداد خاتمه می دهد و پیمانکار منافع مالی در ارتباط با آن را از دست می دهد. شرایط و آثار فسخ قرارداد پیمان را در فصل پیشین بیان کردیم و از ذکر مجدد آن خودداری می کنیم. فقط لازم به ذکر است. فسخ پیمان از سوی شهرداری برای سابقه کاری پیمانکار اثر سوء دارد چرا که فسخ قرارداد توسط کارفرما که به خلع ید مشهور است از نظر صلاحیت پیمانکار برای انجام کار و سقف پیمان هایی که او می تواند در آینده در آن شرکت کند اثر منفی دارد. اولین اثر منفی نیز در اختیار واحد HSE شهرداری می باشد همانگونه که در مبحث اول بیان گردید پیمانکاران جهت ادامه عملیات مناقصه باید حداقل ۵۰ درصد امتیاز مدنظر واحد HSE را کسب نمایند.^{۱۱}

^{۱۱} امامی استوار سنگری، محمد کوروش، حقوق اداری، جلد دوم، انتشارات میزان، چاپ سووم، ۱۳۹۶، ص ۲۶۵

منابع و مأخذ

۱. امامی استوار سنگری، محمدکورش، حقوق اداری، جلد دوم، انتشارات میزان، چاپ سوم، ۱۳۹۶.
۲. بیگدلی، سعید، تطبیق دیدگاه آندره تنگ در خصوص مبنای مسئولیت مدنی و قراردادی با موضع قانون مدنی ایران، پژوهشنامه حقوق اسلامی، سال ۱۵ شماره دوم.
۳. رحیمی، موسی و دیگران، حسن نیت در قراردادها، انتشارات قوه قضائیه، چاپ اول. ۱۳۹۶.
۴. شهیدی، مهدی، حقوق مدنی، جلد سوم، آثار قراردادها و تعهدات، انتشارات مجد، چاپ هفتم، ۱۳۹۵.
۵. کاتوزیان، ناصر، اعمال حقوقی، انتشارات سهامی، چاپ هفدهم، ۱۳۹۵.
۶. نوین، پرویز، انعقاد و انحلال قراردادها، انتشارات جنگل، چاپ دوم، ۱۳۹۳.