



# ماهیت حقوقی قراردادهای اداری در ایران

غلامرضا ایلیان

کارشناس ارشد حقوق عمومی

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

مجله علمی حقوق

مجله علمی حقوق

● رعایت تشریفات و مقررات ویژه و قوانین عمومی از قبیل قانون مجازات عمومی کشور، آیین نامه معاملات دولتی، قانون برگزاری مناقصات دفترچه عمومی پیمان، آیین نامه و بخشنامه های دولتی موارد فاص مربوط به قراردادهای اداری را بیان می کند که عدم رعایت آن ها موجب بطلان و عدم نفوذ قرارداد را در پی خواهد داشت. رعایت این مقررات در قراردادهای حقوقی مقوقه فصوصی دیده نمی شود و افراد با آزادی و اختیار کامل اقدام به انعقاد قرارداد می نمایند و قرارداد تابع اراده طرفین است اما در قراردادهای دولتی و اداری این آزادی اراده برای شخص طرف قرارداد اداره وجود ندارد و الزاماً می بایست تابع تشریفات ویژه و شرایط فاص ماکم بر قراردادهای اداری باشد؛ به همین سبب ماهیت قراردادهای اداری متفاوت از قراردادهای فصوصی است. گرچه شرایط و مقررات ویژه که ناشی از اختیارات و قدرت ماکمیت دولت است و وجود قراردادهای اداری را از قراردادهای فصوصی تمیز داده است لیکن نظام حقوقی اداری در مجموعه قوانین حقوقی مربوط به عقود وجود ندارد، تفاوت در نظام حقوقی مقوقه اداری و مقوقه فصوصی در این مقاله مورد بررسی قرار گرفته است. ●

## مقدمه

دولت در راستای اهداف و مسؤولیت های خود یعنی نظام بخشیدن به جامعه و رفع حوائج و نیازهای عمومی مردم و انجام خدمات عمومی و ایجاد رابطه داخلی و خارجی با ملت ها و حوائج دیگر، از قدرت عمومی که همان حاکمیت است، برخوردار می باشد.

این قدرت عمومی و حاکم به منظور برقراری و حفظ نظم عمومی، تأمین خدمات همگانی و رفع نیازمندی های جامعه اقدام به تأسیس سازمان ها و تشکیلاتی می نماید که عهده دار انجام وظایف و اهداف اداره هستند.

به مجموع این فعالیت ها، اداره و به تصمیمات و اعمالی که انجام می دهند اعمال اداری و به چنین سازمان ها و تشکیلاتی، سازمان های اداری گویند.

این سازمان ها به منظور انجام وظایف محوله و تأمین و رفع نیازمندی های خود ناگزیر از برقراری روابط حقوقی با دیگران می باشند. اعمال حقوقی این سازمان ها عمدتاً به دو گونه می باشد؛ غالب آن ها به صورت اعمال حقوقی یک جانبه است. علت آن این است که سازمان های اداری سازمان های عمومی بوده که به وسیله قدرت عمومی و قوای حاکم تأسیس و در پی تأمین منافع و مصالح عمومی می باشد لذا به موجب قانون از برخی امتیازات و اختیارات ویژه ای به نام «امتیازات ناشی از قدرت عمومی» یا «امتیازات حقوق عمومی» برخوردار است که ناشی از قدرت حاکمیت است به همین جهت این سازمان ها نیازی به توافق با دیگران نداشته و خود رأساً برای دیگران ایجاد حق و تکلیف می نمایند و بدین لحاظ غالب اعمال حقوقی سازمان های اداری به صورت اعمال حقوقی یک جانبه (ایقاع) می باشد. از سوی دیگر در برخی موارد سازمان های اداری نیز همانند سایر اشخاص با دیگران روابط حقوقی براساس توافق اراده ی طرفین برقرار نموده و عقود و قرارداد هایی را منعقد می سازند که به این اعمال، اعمال حقوقی دو جانبه (عقود) اداری گویند.

ولی پاره ای از قراردادهای اشخاص حقوقی

عمومی دارای ویژگی هایی بوده و تابع تشریفات خاص است این قراردادها توسط سازمان های اداری به عنوان اشخاص حقوق عمومی برای انجام وظایف و نیل به اهداف خود در حدود صلاحیت و اختیاراتی که قانون به آن ها اعطا کرده، صورت می پذیرد.

تعیین موقعیت و جایگاه قراردادهای اداری در بین سایر اعمال حقوقی سازمان های اداری می توانند عاملی مؤثر در تجزیه و تحلیل و شرح و بسط ماهیت حقوقی این قراردادها باشد.

## گفتار اول

در علم حقوق، اعمال حقوقی، هر تصمیمی است که یک فرد یا گروه و یا سازمان و مؤسسه ای به حسب صلاحیتی که داراست، اتخاذ می نماید که این تصمیم دارای منشأ و اثر حقوقی است.

سازمان های اداری نیز به عنوان اشخاص حقوقی حقوق عمومی برای انجام وظایف و نیل به اهداف خود در حدود صلاحیت و اختیاراتی که قانون به آن ها اعطا کرده، اعمال حقوقی گوناگونی را انجام می دهند.

«علماء و متخصصان حقوق اداری، اعمال حقوقی دولت را از جهت این که برای افراد حق و تکلیف ایجاد می کند از جنبه های مختلف طبقه بندی کرده اند؛ برای مثال اعمال حقوقی دولت را از نظر

### ◆ علماء و متخصصان حقوق اداری،

اعمال حقوقی دولت را از جهت این که

برای افراد حق و تکلیف ایجاد می کند

از جنبه های مختلف طبقه بندی

کرده اند؛ برای مثال اعمال حقوقی

دولت را از نظر هدف و غایت، به

اعمال سیاسی و اداری و از نظر محتوا

و ماهیت به اعمال قانونگذاری و

قضایی و اداری، از نظر موضوع به

اعمال حاکمیت و تصدی و از لحاظ

صورت به اعمال یک جانبه (ایقاع) و

دو جانبه (عقد) تقسیم می نمایند ◆

هدف و غایت، به اعمال سیاسی و اداری و از نظر محتوا و ماهیت به اعمال قانونگذاری و قضایی و اداری، از نظر موضوع به اعمال حاکمیت و تصدی و از لحاظ صورت به اعمال یک جانبه (ایقاع) و دو جانبه (عقد) تقسیم می نمایند.<sup>(۱)</sup>

## اعمال حقوقی یکجانبه

اعمال حقوقی یکجانبه یا ایقاع اداری ریشه در قدرت و حاکمیت دولت دارد؛ یعنی دولت که مسؤولیت اداره جامعه را بر عهده دارد و ایجاد نظم و برقراری عدالت بر عهده اوست باید با اعمال قدرت و حاکمیت برخوردار از آن، روابط بین مردم و نظام اجتماعی برآمده از عدالت را به گونه ای تنظیم نماید که در آن نه ظلمی متوجه اقشار مختلف مردم و بهره مند از حقوق اجتماعی شود و نه مردم در مقابل حق ایجاد شده برای آنان از تکلیف خود طفره رفته و موجبات ضعف دولت و ایجاد بی نظمی در جامعه فراهم گردد.

## اعمال حقوقی یکجانبه بر دو قسم اند:

۱- اعمال حقوقی یکجانبه شخصی یا تصمیمات اداری مانند صدور گواهینامه ها و پروانه های گوناگون، صدور احکام اداری، عطایا و جوایز و...؛

۲- اعمال حقوقی یک جانبه نوعی یا مقررات دولتی که عام الشمول می باشد و محدود و حصری است؛ مانند آیین نامه، تصویب نامه، بخشنامه، دستور العمل.

## اعمال حقوقی دو جانبه

گرچه اساس روابط حقوقی سازمان های اداری را ایقاعات تشکیل می دهند ولی تمام کارهای عمومی از طریق اعمال حقوقی یک جانبه اداری انجام نمی شود. سازمان های اداری دولت، برای پیشبرد فعالیت های عمومی جامعه از جنبه های مختلف عمرانی از قبیل راه سازی، ابنیه، تأسیسات، سدسازی و یا سایر فعالیت های مربوط به خدمات عمومی نیازمند انعقاد قرارداد با افراد و اشخاص دیگر است؛ یعنی هم چون اشخاص حقوقی حقوق خصوصی، اعمال حقوقی خود را از طریق قرارداد انجام می دهند؛ بدین ترتیب یک طرف قرارداد اشخاص حقوقی عمومی یا سازمان های اداری هستند و طرف دیگر آن یک

شخص حقوقی حقوق خصوصی و در پاره ای موارد دو سازمان اداری با هم قرارداد منعقد می کنند.

### گفتار دوم

عمده ی قراردادهای سازمان های اداری از قوانین و مقررات خاص حقوق اداری پیروی می کنند که ریشه در حفظ منافع عمومی دارد. این قوانین و مقررات، اصل حاکمیت اراده را به شدت محدود می سازد و سازمان اداری را از اختیارات بیشتری برخوردار می کند. این برتری بدان جهت است که دولت برای خدمت رسانی به جمع و رعایت منافع جمعی و جامعه در پاره ای مواقع، دامنه آزادی های فردی در قراردادها را محدود می کند؛ مثلاً در مواردی که مصلحت عمومی اقتضا نماید، سازمان اداری اقدام به فسخ قرارداد می نماید یا کار را از طرف قرارداد تحویل گرفته به طور امانی به جای او انجام می دهد.

### تعریف قرارداد اداری

احکام و مقررات مربوط به قراردادهای اداری در منابع قانونی گوناگون مانند قانون محاسبات عمومی کشور، قانون برنامه و بودجه، قوانین بودجه، آیین نامه معاملات دولتی، آیین نامه مالی شهرداری، آیین نامه های معاملاتی خاص در هر مؤسسه عمومی، آیین نامه ضوابط اجرایی طرح های عمرانی، دفترچه شرایط عمومی پیمان و... پراکنده اند ولی در هیچ یک از این منابع قانونی واژه ی قرارداد اداری به کار برده نشده است.

مؤلفین حقوق اداری با استفاده از این قوانین قرارداد اداری را تعریف کرده و شاخصه های آن را برای شناخت این قراردادها نام برده اند.

یکی از مؤلفین حقوق اداری در این خصوص می نویسد: «قرارداد اداری، قراردادی است که یکی از سازمان های اداری یا با نمایندگی از آن ها از یک سو یا هر یک از اشخاص حقیقی یا حقوقی از سوی دیگر، به هدف انجام یک عمل یا خدمت مربوط به منافع عمومی، برطبق احکام خاصه (نوعاً ترجیحی یا امتیازی و بعضاً حمایتی) منعقد می کند.»<sup>(۱)</sup>

برای آن که قراردادی، قرارداد اداری شناخته شود باید شرایط زیر را دارا باشد.

۱- یک طرف قرارداد باید یکی از سازمان های

● اعمال حقوقی یکجانبه یا ایقاع اداری  
ریشه در قدرت و ماکمیت دولت دارد؛  
یعنی دولت که مسؤولیت اداره جامعه را  
بر عهده دارد و ایماذ نظم و برقراری عدالت  
بر عهده اوست باید با اعمال قدرت و  
ماکمیت بر فروردار از آن، روابط بین مردم  
و نظام اجتماعی برآمده از عدالت را  
به گونه ای تنظیم نماید که در آن نه ظلمی  
متوجه اقشار مختلف مردم و بهره مند از  
مقوق اجتماعی شود و نه مردم در مقابل  
موق ایماذ شده برای آنان از تکلیف فود  
طفره رفته و موهوبات ضعف دولت و ایماذ  
بی نظمی در جامعه فراهم گردد ●

دولتی یا عمومی یا به عبارتی یکی از اشخاص حقوقی حقوق عمومی باشد؛

۲- قرارداد بایستی به منظور انجام یک امر عمومی منعقد شود؛

۳- قرارداد باید مشمول احکام و قواعد خاص حقوق اداری باشد؛

و مشخصه دیگری که حقوقدانان به آن اضافه می کنند و در کشور فرانسه مورد توجه است این که؛

۴- اختلاف و دعاوی ناشی از قرارداد اداری در

صلاحیت مرجع اختصاصی اداری باشد.

### گفتار سوم

برای پی بردن به ماهیت قراردادهای اداری لازم است مقایسه ای بین اصول کلی قراردادهای حقوقی حقوق خصوصی، شامل قراردادهای تابع حقوق مدنی و حقوق تجارت به عمل آوریم تا با جمع بندی تفاوت این اصول حقوقی با ماهیت قراردادهای اداری آشنا شویم.

قراردادهای اداری از جنبه های گوناگونی با قراردادهای تابع حقوق خصوصی متفاوتند:

۱- از لحاظ اصول کلی حقوقی؛ ۲- هدف؛

۳- تشریفات.

اصول کلی حقوقی حاکم بر قراردادهای حقوق خصوصی سه دسته اند:

الف) اصل آزادی قرارداد؛ ب) اصل نسبی بودن قرارداد؛ ج) اصل لازم الاجرا بودن قرارداد؛

در قراردادهای اداری محدودیت هایی در اصول کلی حقوقی وجود دارد که در حقوق خصوصی چنین محدودیت هایی موجود نیست؛ مثلاً در اصل آزادی قراردادهای افراد به طور آزادانه و به گونه ای یکسان و برابر و با ملحوظ نظر داشتن منافع خود تحت هر شرایطی می توانند به توافق برسند و قرارداد منعقد نمایند مگر این که قانونگذار تشریفات خاصی را برای قرارداد معین کرده باشد. اما این اصل به طور کلی در قراردادهای اداری وجود ندارد و از لحاظ شکلی آزادی عمل



سازمان های اداری بسیار محدود و انعقاد قرارداد اداری بدون رعایت قواعد شکلی و تشریفاتی که مهم ترین آن تشریفات مناقصه و مزایده است، ممکن نیست.

### گفتار چهارم

«قراردادهای اداری، در تاریخ حقوق اداری ایران و حتی حقوق جدید کشور ماچندان شناخته شده نیست؛ در صورتی که قراردادهای اداری در زندگانی سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و حقوقی کشور ما اهمیت شایان توجهی را ایفا کرده و می کند.»<sup>(۳)</sup>

اگر به مجموعه قوانین حقوقی مربوط به عقود با هر نام واسمی نگاه کنیم، خواهیم دید در هیچ متنی نامی از قرارداد اداری برده نشده است؛ از سویی وجود قوانین و مقررات خاص که لازمه ی اعمال حاکمیت و برتری حفظ حقوق اجتماع و جامعه بر حقوق شخص یا اشخاص می باشد، وجود قراردادهای اداری را آشکار می سازد. در بین حقوقدانان اختلاف نظر بر گرفته از افکار ناظرین به حقوق خصوصی و حقوق عمومی موجب پدید آمدن دو دیدگاه مخالف شده است. هر یک از موافقین و مخالفین دلایلی را برای اثبات نظر خود ورد نظر دیدگاه مقابل خود ابراز می دارند.

عمده دلیل نظر موافقین وجود قوانین و مقررات خاص است؛ قیود و شروطی که در قوانین و مقررات خاص برای اعمال حقوقی دو جانبه که از سوی اداره و اشخاص حقوق عمومی ایجاد می گردد به هیچ وجه در حقوق خصوصی دیده نمی شود و فقط اختصاص به قراردادهای اداری دارد. البته «تشریفات و ترتیباتی مانند مزایده، مناقصه و دفترچه ی مشخصات و... به هیچ وجه شرط وجود قرارداد اداری نیست، بلکه شاخص اصلی، وجود قیود و شروط حقوق عمومی است که در قرارداد درج می گردد؛ زیرا قیود و شروط در قرارداد، نشانه ی آن است که دولت خواسته قراردادی از نوع قرارداد اداری منعقد کند؛ به عبارت دیگر دولت خواسته در مواردی قواعد و احکام خاص حقوق اداری بر قرارداد حاکم شود نه قواعد و احکام حقوق مدنی.»<sup>(۴)</sup> وجود دیدگاه فقهی در خصوص اختیارات حکومت اسلامی از جمله نظر حضرت

### مضرت امام خمینی (ره)

در نامه مورخ ۱۳۶۶/۱۰/۱۶ بیان

فرمودند: «... حکومت می تواند

قراردادهای شرعی را که خود با مردم

بسته است در مواقعی که آن

قرارداد مخالف مصالح کشور و اسلام

باشد یک جانبه لغو کند

امام خمینی (ره) که در نامه مورخ ۱۳۶۶/۱۰/۱۶ بیان فرمودند: «... حکومت می تواند قراردادهای شرعی را که خود با مردم بسته است در مواقعی که آن قرارداد مخالف مصالح کشور و اسلام باشد یک جانبه لغو کند.» قراردادهای اداری علاوه بر شرایط اساسی عمومی که در ماده (۱۹۰) قانون مدنی به عنوان شرایط کلی معاملات و قراردادها آمده، شرایط اسامی اختصاصی قراردادهای عمومی را هم می بایست در آن لحاظ کرد که عبارتند از:

- ۱- تشریفات مزایده و مناقصه که از مهم ترین شرایط اختصاصی می توان نام برد؛
- ۲- سایر شرایط شامل صلاحیت، یعنی حق و تکلیفی که به مأمور دولت داده شده تا در زمان انعقاد قرارداد اداری شرایط وجودی آن را رعایت کند؛ تأمین اعتبار و سایر مجوزهای مالی نیز در دستگاه اداری که تخصیص بودجه برای آن دستگاه را می طلبد از شرایط اختصاصی محسوب می گردد؛ رعایت قوانین و مقررات، دستورالعمل ها و بخشنامه های اداری نیز از شرایط اساسی اختصاصی به حساب می آید.

به موجب اصول (۱۳۹)، (۸۸) و (۸۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بعضی از قراردادهای اداری از جمله قراردادهای مالی و یا استخدام کارشناسان خارجی همچنین صلح دعاوی راجع به اموال عمومی دولتی فقط با تصویب مجلس شورای اسلامی میسر است.

ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب اول شهریور ماه ۱۳۶۶ به اصل الزامی بودن رعایت تشریفات در قراردادهای اداری اشاره می کند و می گوید: «معاملات وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی اعم از خرید و فروش، اجاره، استجاره، پیمانکاری، اجرت کار و غیره (به استثنای مواردی که مشمول مقررات استخدامی می شود) باید حسب مورد از طریق مناقصه یا مزایده انجام شود مگر در موارد زیر...» که از ذکر این موارد صرف نظر می کنیم.

بعضی از حقوقدانان،<sup>(۵)</sup> معتقدند قواعد مربوط به انعقاد این گونه قراردادهای جزو قواعد آمره محسوب می گردد و عدم رعایت آن ها موجب بطلان قرارداد می شود. با عنایت به مطالب گفته شده، امروزه در نظام حقوقی ایران عنوان خاصی برای قراردادهای دولتی در نظر گرفته نشده است. حقوقدانان ایران به تاسی از حقوق فرانسه عموماً این نوع قراردادها را قراردادهای اداری می خوانند و حسب مورد از عنوان «قراردادهای دولتی» «پیمانکاری عمومی» «قراردادهای اداری» و... استفاده می شود. به وجه اختصار باید گفت، نظام حقوقی قراردادهای اداری در بین کشورها، خاصه کشور ما نیز در حال شکل گیری و پذیرش است.

در نهایت از مقایسه بین قراردادهای اداری حقوق عمومی با قراردادهای حقوق خصوصی از جنبه شکل و محتوا تفاوت هایی با یکدیگر ملاحظه شد و مشخص گردید ماهیت حقوقی قراردادهای اداری با درک قواعد خاص، متفاوت از سایر قراردادهای خصوصی است.

پی نوشت ها:

- ۱- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ دوم، انتشارات سمت، تهران ۱۳۸۴
- ۲- انصاری، ولی الله، کلیات حقوق قراردادهای اداری، نشر حقوقدان، چاپ دوم ۱۳۸۰، ص ۳۲ و زیرنویس ص ۳۳.
- ۳- انصاری، ولی الله، پیشین، ص ۱۸.
- ۴- طباطبایی، منوچهر، پیشین، ص ۳۲۰.
- ۵- امامی، محمد و گورش استوار سنگریز، مقاله «اصول حاکم بر نظم و انعقاد قراردادهای دولتی»، مجله کانون وکلای دوره جدید، شماره ۱۱، بهار و تابستان ۱۳۷۶، صص ۱۶۶-۱۶۷.