

امتیازات قدرت عمومی و حدود اعمال آن در قراردادهای اداری

سیامک ره‌پیک

استاد گروه حقوق خصوصی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران

✉ sargazimohammad1@gmail.com

محمد سرگزی

دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران

چکیده: هدف اصلی این پژوهش، تحلیل دقیق امتیازات قدرت عمومی و تعیین حدود قانونی اعمال آن‌ها در قراردادهای اداری است. اهمیت این تحقیق از آنجا ناشی می‌شود که قراردادهای اداری بخش قابل توجهی از فعالیت‌های اقتصادی و ارائه خدمات عمومی را شامل می‌شوند و شناخت دقیق دامنه اختیارات دولت در این قراردادها تا چه حدی می‌باشد. روش تحقیق به صورت توصیفی - تحلیلی طراحی شده و مبتنی بر مطالعه تطبیقی متون قانونی، رویه‌های قضایی و منابع کتابخانه‌ای است تا با رویکردی جامع و علمی، چهارچوب حقوقی حاکم بر امتیازات قدرت عمومی در قراردادهای اداری را تبیین نماید. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که امتیازات قدرت عمومی در قراردادهای اداری شامل حق تغییر یک‌جانبه مفاد قرارداد، فسخ یک‌جانبه، نظارت حاکمیتی و تحمیل شرایط اضطراری است. اعمال این اختیارات، مشروط به رعایت اصولی چون هدف عمومی، حفظ تعادل قرارداد و تبعیت از قوانین آمره می‌باشد. از این رو، نظام حقوقی ایران با استناد به اصولی همچون حاکمیت اراده (ماده ۱۰ قانون مدنی)، رعایت تشریفات قانونی (قانون محاسبات عمومی و قانون برگزاری مناقصات)، ممنوعیت شروط یک‌جانبه و غیرمنصفانه، اصل تناسب و لزوم جبران خسارت، تلاش دارد تعادلی میان اقتدار دولت و حمایت از حقوق طرفین قرارداد برقرار کند. این محدودیت‌ها، ضمن افزایش شفافیت و پاسخگویی، بستر مناسبی برای کاهش فساد، جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت عمومی و ارتقای اعتماد و مشارکت بخش خصوصی فراهم آورده‌اند. با این حال، چالش‌هایی همچون پیچیدگی و ابهام برخی مقررات، ضعف در اجرای قوانین، نبود سازوکارهای نظارتی مؤثر و دشواری دسترسی به اطلاعات، همچنان بر کارآمدی این نظام سایه افکنده است.

واژگان کلیدی: امتیازات، قدرت عمومی، حدود اعمال، قراردادهای اداری

استناد: ره‌پیک، سیامک و سرگزی، محمد. (۱۴۰۴). امتیازات قدرت عمومی و حدود اعمال آن در

قراردادهای اداری. دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۳۰ (۱۱۲)، ۸۷-۱۱۳.

<https://doi.org/10.22034/jilvi.2025.2060310.1377>

© نویسندگان.

ناشر: دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.



مقدمه

قراردادهای اداری به عنوان ابزار تحقق وظایف و مأموریت‌های بخش عمومی، جایگاهی ویژه در نظام حقوقی کشورها دارند و از قواعد و اصول خاص حقوق اداری تبعیت می‌کنند. وجود یک شخص حقوقی عمومی در این قراردادها و اعطای امتیازات ناشی از قدرت عمومی به طرف اداری، موجب تمایز اساسی آن‌ها از قراردادهای خصوصی می‌شود و طرف اداری را در موقعیتی برتر نسبت به طرف مقابل قرار می‌دهد. این برتری، برخاسته از ضرورت تأمین منافع عمومی و تحقق اهداف خدمات عمومی است و در قالب اختیاراتی چون حق فسخ یا تغییر یکجانبه قرارداد، اعمال می‌شود. با این حال، اعمال این امتیازات و اختیارات باید در چارچوب اصول و قواعد حقوق اداری و با رعایت تشریفات قانونی صورت گیرد تا ضمن حفظ منافع عمومی، از تجاوز به حقوق مشروع طرف خصوصی جلوگیری شود. به عبارت دیگر، رعایت اصول حاکم بر انجام خدمات عمومی در قراردادهای اداری، ضمن ایجاد محدودیت‌هایی برای دستگاه اداری، با اعطای امتیازات قدرت عمومی، توازن میان ضرورت‌های حاکمیتی و حقوق طرفین قرارداد را برقرار می‌سازد (خرم‌آبادی، ۱۳۷۲). اهمیت این موضوع از آن جهت است که قراردادهای اداری، ابزار اصلی اجرای مأموریت‌های بخش عمومی و ارائه خدمات عمومی محسوب می‌شوند و شهرداری‌ها به عنوان بزرگ‌ترین نهاد عمومی غیردولتی، نقش کلیدی در مدیریت و ارائه این خدمات دارند. در نظام حقوق اداری ایران، به تبعیت از الگوی حقوق اداری فرانسه، دولت و نهادهای عمومی از امتیازات ویژه‌ای در قراردادهای اداری برخوردارند که آن‌ها را از قراردادهای خصوصی متمایز می‌کند؛ از جمله حق تغییر یا فسخ یکجانبه قرارداد و اعمال نظارت حاکمیتی. با این حال، به دلیل حضور اشخاص حقوق خصوصی در طرف مقابل قرارداد، حمایت‌های خاصی نیز برای حفظ حقوق شهروندان و جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت عمومی پیش‌بینی شده است (نجارزاده هنجانی، ۱۳۹۹). نوآوری مقاله حاضر در این است که نه تنها ابعاد نظری و مبانی حقوقی امتیازات قدرت عمومی را تحلیل می‌کند، بلکه با رویکردی تطبیقی و انتقادی، چالش‌های عملی و راهکارهای توازن میان منافع عمومی و حقوق خصوصی را در بستر قراردادهای اداری بررسی می‌نماید. این رویکرد، امکان ارائه پیشنهاد‌های اصلاحی و کارآمد برای ارتقای نظام حقوق اداری ایران را فراهم می‌سازد.

۱. مروری بر ادبیات داخلی و خارجی و تحلیل تطبیقی با نظام‌های حقوقی دیگر

در حقوق ایران، قراردادهای اداری تابع قواعد خاص حقوق اداری هستند که هدف آن‌ها تأمین منافع عمومی و تضمین استمرار خدمات عمومی است؛ این قواعد، امتیازاتی مانند حق فسخ یا تغییر یکجانبه قرارداد، اعمال نظارت حاکمیتی و محدودیت در ارجاع به داوری را برای دولت قائل شده‌اند.

آثار و احکام این قراردادها عمدتاً به موجب قانون و مقررات بالادستی تعیین می‌شود و توافق طرفین نمی‌تواند آن‌ها را از شمول قواعد خاص خارج کند، زیرا این قواعد حافظ منافع عمومی و نظم اداری‌اند. در ادبیات تطبیقی، به ویژه در مقایسه میان ایران و فرانسه، تفاوت‌هایی در تعریف، مبانی حقوقی و حدود امتیازات قدرت عمومی مشاهده می‌شود. در فرانسه، قراردادهای اداری با تأکید بر نظریه خدمات عمومی و اصول حاکمیت قانون، از اختیارات گسترده‌ای برای دولت برخوردارند، اما هم‌زمان کنترل‌های قضایی و تضمین جبران خسارت برای طرف خصوصی پیش‌بینی شده است. مطالعات تطبیقی با حقوق اروپا نیز نشان می‌دهد که تعهدات طرفین، استانداردهای عملکرد، اطلاع‌رسانی و جبران خسارت حتی در صورت عدم تصریح در قرارداد، از جمله دستاوردهای حقوق اروپایی است که می‌تواند در حقوق ایران مورد بهره‌برداری قرار گیرد. این مقایسه‌ها نشان می‌دهد که گرچه اصل اعطای امتیازات قدرت عمومی در اغلب نظام‌های حقوقی پذیرفته شده، اما میزان شفافیت، ضمانت‌اجراها و حمایت از حقوق طرف خصوصی در کشورهای مختلف متفاوت است و نظام حقوقی ایران می‌تواند با بهره‌گیری از تجربیات تطبیقی، ساختار خود را کارآمدتر و عادلانه‌تر کند. برخی از مطالعات در زمینه مطالعه مورد نظر را می‌توان به شرح ذیل نوشت:

امینی و کاشانی به بررسی جایگاه حق مالکیت در حقوق اساسی پرداخته‌اند. در این مقاله تأکید شده است که دولت، هرچند برای تحقق منافع عمومی از ابزارهایی مانند تملک اجباری بهره‌مند است، اما باید همواره به اصل احترام به مالکیت و جبران عادلانه توجه کند و اعمال امتیازات قدرت عمومی بدون رعایت این اصول، مشروعیت حقوقی خود را از دست می‌دهد. بهشتیان در کتاب خود به تعارض میان حقوق مالکیت خصوصی و طرح‌های عمومی شهرداری می‌پردازد و نشان می‌دهد که استفاده شهرداری از امتیازات قدرت عمومی مانند تملک یا تغییر کاربری، باید با رعایت تشریفات قانونی و جبران خسارت انجام شود؛ در غیر این صورت، موجب نارضایتی و دعاوی حقوقی خواهد شد. زرگوش فرآیند تملک املاک و سرمایه‌ها توسط دولت را تحلیل کرده و بیان می‌کند که دولت برای تأمین منافع عمومی از امتیازات ویژه‌ای برخوردار است، اما این امتیازات باید در چارچوب قانون و با رعایت حقوق اشخاص خصوصی اعمال شود تا از سوءاستفاده و تضییع حقوق شهروندان جلوگیری گردد. صدرزاده افشار در مقاله خود تملک به دلیل منافع عمومی را در حقوق فرانسه بررسی کرده و نشان می‌دهد که اعمال امتیازات قدرت عمومی در این کشور با نظارت قضایی و تضمین جبران عادلانه خسارت همراه است و الگویی برای حمایت مؤثر از حقوق مالکین ارائه می‌دهد. کامیار با رویکرد تطبیقی میان ایران و فرانسه، تأکید می‌کند که در هر دو نظام، تملک به نفع عمومی مستلزم رعایت تشریفات قانونی و پرداخت غرامت عادلانه است و نظام حقوقی فرانسه

در تضمین حقوق مالکین و کنترل قضایی بر اعمال قدرت عمومی موفق‌تر عمل کرده است. گرجی آذاندیریانی و همکاران در کتاب خود حقوق تملک اراضی توسط دولت را بررسی کرده و تأکید دارند که اعمال امتیازات قدرت عمومی باید با رعایت اصل تناسب و جبران کامل خسارت انجام شود تا توازن میان منافع عمومی و حقوق خصوصی برقرار بماند. فقیه لاریجانی و همکاران فرآیند تملک اجباری در ایران و انگلستان را مقایسه کرده‌اند و نشان داده‌اند که حمایت‌های قانونی از مالکین در انگلستان قوی‌تر و شفاف‌تر از ایران است، به ویژه در زمینه جبران خسارت و امکان اعتراض به تصمیمات اداری. کاشانی در اثری درباره اصل ۲۲ قانون اساسی ایران، تفسیر می‌کند که حتی در صورت اعمال قدرت عمومی، اصل بر حمایت از مالکیت و جبران عادلانه است. Banning در کتاب خود، حق مالکیت را یکی از حقوق بنیادین بشر می‌داند و تأکید می‌کند که هرگونه محدودیت یا سلب مالکیت باید با تضمین‌های قانونی و جبران عادلانه همراه باشد تا مطابق معیارهای حقوق بشر باشد. Mariecauby و همکاران در کتاب خود حقوق اداری اموال در فرانسه را بررسی کرده و نشان می‌دهند که امتیازات قدرت عمومی در تملک، تغییر کاربری و مدیریت اموال عمومی با کنترل قضایی و تضمین حقوق اشخاص همراه است. زارعی و مولانی در تحقیقی با موضوع آسیب شناسی ویژگی‌های قرارداد اداری ایران در مقایسه با حقوق فرانسه و انگلستان بیان می‌کنند قرارداد اداری از جمله تأسیسات حقوقی است که در نظام حقوق رومی ژرمنی، به ویژه فرانسه، موضوع بحث حقوق عمومی بوده است. این در حالی است که در نظام کامن‌لای انگلستان چنین نهادی رشد چشمگیری نداشته و در نظام حقوقی ایران نیز نوعی از امتناع و درماندگی در پذیرش آن ملاحظه می‌شود. Coste و Sullivan به تاریخچه سلب مالکیت و موضوع غرامت در حقوق تطبیقی پرداخته‌اند و بیان می‌کنند که جبران عادلانه و کنترل قضایی، دو رکن اصلی مشروعیت اعمال قدرت عمومی در حوزه مالکیت هستند. مولایی مطالعه‌ای را با عنوان مطالعه تطبیقی مبانی، ماهیت و اصول قراردادهای اداری در نظام حقوقی فرانسه، انگلستان و ایران به رشته تحریر در آورده است و در این مطالعه با رویکردی تطبیقی به مفاهیمی همچون قراردادهای اداری و دولتی در نظام حقوقی سه کشور یاد شده داشته است و فلسفه و ضرورت وجود چنین قراردادهایی را مورد بررسی قرار داده است.

Al-enezi و Al-Sabah به بررسی تفاوت‌ها و تطابق‌های شرایط عمومی قراردادهای ساخت پروژه‌های ساختمانی بین قراردادهای استاندارد فدراسیون بین‌المللی مهندسی مشاور (FIDIC) و شرایط استاندارد کشورهای شورای همکاری خلیج فارس (GCC) می‌پردازد. در این منطقه، شرایط قراردادی عمدتاً مبتنی بر FIDIC اما متناسب با قوانین و مقررات محلی تنظیم شده‌اند که این سفارشی‌سازی‌ها ممکن است منجر به بروز اختلافات و چالش‌هایی در اجرای قراردادها شود.

مطالعه به شکل تطبیقی بخش‌هایی از قرارداد FIDIC مانند «آغاز، تأخیر و تعلیق»، «تغییرات و تعدیلات» و «مطالبات، اختلافات و داوری» را با بندهای استاندارد GCC مقایسه کرده و نقش طرفین قرارداد، محدودیت‌های زمانی، عواقب و حقوق مرتبط را در کشورهای مختلف عضو GCC بررسی می‌کند. یافته‌ها بیان می‌کند که تأخیر در اعلام شروع کار می‌تواند موجب ضرر و زیان‌های قابل توجه شود که در برخی کشورها مانند کویت، قطر و امارات، پیامدهای متفاوتی دارد. همچنین روش‌های رسیدگی به اختلافات و دعاوی در کشورهای GCC متفاوت است؛ برخی کشورها مانند کویت، قطر و عربستان سعودی، بیشتر به روند دادرسی متوسل می‌شوند، در حالی که بحرین، عمان و امارات به داوری ترجیح می‌دهند. این مقاله با ارائه این تحلیل تطبیقی، به درک بهتر اهمیت روش‌های قراردادی و سازوکارهای حل اختلاف در کاهش تضادها و مدیریت بهینه پروژه‌های ساختمانی در منطقه GCC کمک می‌کند.

Phillips به بررسی چارچوب حقوقی و ساختارهای نظری مربوط به تعارضات مرتبط با استخراج معادن می‌پردازد. نویسنده تحلیل می‌کند که چگونه قوانین و پارادایم‌های حقوقی مختلف در تنظیم و مدیریت تعارضات ناشی از پروژه‌های معدنی تأثیرگذار هستند. مقاله به نقش ابزارها و نهادهای قانونی، از جمله حقوق مرتبط با مالکیت زمین، حقوق بومیان، حقوق انسانی و سازوکارهای حل و فصل اختلافات می‌پردازد. نویسنده نشان می‌دهد که تعارضات معدنی نه تنها ناشی از مسائل فنی و اقتصادی بلکه عمیقاً به ساختارهای حقوقی و حکمرانی منابع مرتبط است که می‌تواند منجر به نارضایتی‌های اجتماعی، حقوقی و انسانی شود. این مطالعه نقاط ضعف و چالش‌های قوانین و چارچوب‌های حاکم بر استخراج معادن را آشکار ساخته و ضرورت تقویت نظارت، پاسخگویی و تضمین حقوق ذی‌نفعان مختلف از جمله جوامع محلی را مطرح می‌کند. مقاله به ویژه بر اهمیت سازوکارهای حل اختلاف و تأثیر آن‌ها در کاهش تعارضات معدنی تأکید دارد و نشان می‌دهد که بهبود چارچوب‌های حقوقی و حکمرانی می‌تواند به کاهش تضادها و بهبود پایداری در پروژه‌های معدنی کمک نماید.

Nemeth به بررسی برنامه‌های همکاری بین نهادهای اجرای قانون عمومی (مانند پلیس دولتی) و بخش خصوصی (شرکت‌های امنیتی خصوصی) می‌پردازد. با اینکه تلاش‌هایی برای تأکید بر اهداف مشترک عدالت در هر دو بخش صورت گرفته، تفاوت‌های مهمی در مقام قانونی، حقوق و وظایف میان آن‌ها هنوز وجود دارد. برخی تلاش‌ها در زمینه گسترش حمایت‌های قانون اساسی به بخش خصوصی صورت گرفته اما تاکنون چارچوب پایداری ایجاد نشده است. امنیت خصوصی با وجود محدودیت‌های خود از نظر رویه‌ای نسبت به پلیس عمومی آزادی عمل بیشتری دارد. تقریباً تفاوت میان بخش عمومی و خصوصی بیشتر ناشی از قضاوت‌های ذهنی و تعصبات انسانی است

تا منطق یا دانش واقعی. همکاری عمومی - خصوصی می‌تواند استفاده هوشمندانه‌ای از منابع را برای مقابله با جرم و خشونت در جامعه آمریکا رقم بزند.

Shouaib و همکاران به بررسی کاربرد دکترین تفکیک‌پذیری در حقوق اداری از طریق تحلیل عمیق نظام‌های حقوقی فرانسه و مصر می‌پردازد. با توجه به پیچیدگی‌های روزافزون قراردادهای اداری و اختلافات ناشی از آن‌ها، مقاله نحوه ادغام این دکترین که در حقوق مدنی رایج است، توسط قضات اداری را تحلیل می‌کند. هدف اصلی تحقیق، فهم چگونگی و میزان به کارگیری این دکترین در احکام قضایی است، به طوری که تعادلی میان استقلال حقوق اداری و اصول حقوق مدنی حفظ گردد. یافته‌ها نشان می‌دهند که با وجود تفاوت‌های جزئی، الگوی کلی اجرای این دکترین در فرانسه و مصر تقریباً یکسان است. با ارائه مطالعات موردی دقیق، این پژوهش خلأ موجود در ادبیات حقوق اداری این کشورها را پر کرده و برای کشورهایی که حقوق اداری‌شان در حال تکامل است، بینش‌های ارزشمندی ارائه می‌دهد.

Bezerra و همکاران به بازنمایشی درباره اصطلاح بندهای استثنایی در قراردادهای اداری می‌پردازد؛ بندهایی که به نفع قدرت عمومی در قراردادها اختصاص یافته‌اند و معمولاً در قراردادهای خصوصی وجود ندارند. مقاله با تحلیل مفاهیم، گونه‌ها و محدودیت‌های این بندهای استثنایی، به بررسی حقوق و تضمین‌های یافت شده در قانون اساسی، مانند تقدم منافع عمومی بر منافع خصوصی و تعادل اقتصادی و مالی می‌پردازد. نتایج نشان می‌دهد که بر اساس اصول مذکور، امکان محدودسازی استفاده نامحدود و سوءاستفاده‌آمیز از این بندها توسط دولت وجود دارد و کارکرد مشروع این امتیازات همراه با محدودیت‌های قانونی است تا از دخالت بی‌رویه جلوگیری شود. این مقاله بر اهمیت رعایت توازن میان نیازمندی‌های حاکمیتی و حفاظت از حقوق اشخاص خصوصی تأکید می‌کند و نشان می‌دهد که امتیازات قدرت عمومی نباید به گونه‌ای اعمال شوند که عدالت و حقوق اساسی افراد مخدوش شود.

۲. مفهوم‌شناسی و مبانی حقوقی امتیازات قدرت عمومی

۲-۱. مفاهیم

۲-۱-۱. قرارداد

قرارداد در لغت‌نامه با واژه‌هایی مانند پیمان، عقد و مقاطعه تعریف می‌شود که همگی معنای توافق را می‌رسانند. از دیرباز، قرارداد به عنوان ابزاری برای ایجاد تعهدات و تنظیم روابط بین افراد به کار رفته است. در حقوق، معنای قرارداد نیز به معنای لغوی آن پیوند خورده است. طبق ماده ۱۸۳ قانون مدنی، «قرارداد عبارت است از اینکه یک یا چند نفر در مقابل یک یا چند نفر دیگر تعهد بر امری نمایند و

مورد قبول آنها باشد.» این تعریف نشان می‌دهد که قراردادها نه تنها بر پایه توافق طرفین استوار هستند، بلکه باید دارای چارچوب قانونی نیز باشند تا از اعتبار و قابلیت اجرا برخوردار شوند. مبنای اصلی تعریف قرارداد در نظام حقوقی ایران قانون مدنی است. در ادبیات حقوق دانان و نظام قانون‌گذاری، الفاظ عقد و قرارداد در معانی مشابهی به کار رفته‌اند (امامی و استوارسنگی، ۱۳۹۱).

اشخاص (اعم از حقیقی و حقوقی) در زندگی روزمره خود، برای گذران زندگی و بسامان شدن کارها بایستی با سایر اشخاص دیگر توافقاتی را به انجام رسانند که این توافقات در ادبیات حقوقی با اصطلاح قرارداد شناخته می‌شوند. لازم به ذکر است که قراردادهای اشخاص در صورتیکه با قواعد آمره منافاتی نداشته و بر طبق موازین حقوقی منعقد شده باشد دارای اعتبار است (قانون مدنی، ماده ۱۰).

۲-۱-۲. قرارداد اداری

قرارداد اداری قراردادی است که به وسیله سازمان اداری از یک سو و اشخاص حقیقی یا حقوقی از سوی دیگر به هدف انجام یک خدمت عمومی منعقدشده و مشمول مقررات و احکام خاص حقوق اداری قرار می‌گیرد (عصمتی، ۱۳۹۴).

قراردادهای اداری به توافق‌هایی اطلاق می‌شود که یک طرف آن، دولت یا یکی از نهادهای عمومی (مانند وزارتخانه‌ها، شهرداری‌ها، یا شرکت‌های دولتی) باشد و هدف آن اجرای وظایف عمومی یا ارائه خدمات عمومی است. این قراردادها تابع قوانین خاص حقوق عمومی هستند و اصولی مانند شفافیت، رقابت، و حق حاکمیت دولت بر آن‌ها حاکم است (صفایی، ۱۳۹۵).

تاکنون قانون‌گذار در ایران برخلاف سایر مفاهیم مثل مؤسسه عمومی یا شرکت دولتی به طور خاص به تعریف قرارداد اداری پرداخته است. سکوت مقنن، راه را برای تعاریف و تفاسیر گوناگون از این مفهوم باز گذاشته است؛ به نحوی که برخی وجود چنین توافقی را در نظام حقوقی کنونی به دلیل فقدان صلاحیت انحصاری محاکم در رسیدگی به دعوای میان فرد و اداره انکار می‌کنند (امامی، ۱۳۸۸). در مقابل این جریان، عده‌ای دیگر با اتخاذ روش میانه، نبود قرارداد اداری را با حقایق موجود در نظامات اداری سازگار نمی‌بینند و اما در ضمن معترف‌اند که این نوع قرارداد هنوز در نظام حقوقی به پختگی و تکاملی که در سایر سیستم‌های قضایی است نرسیده و از تعبیر «قرارداد اداره» استفاده می‌کنند. دسته دیگر به پیروی از نظام حقوقی فرانسه و با شمردن برخی از معیارهای خاص چنین توافقی را مسلم می‌پندارند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰).

محققان هر یک، از زوایایی گوناگون به تعریف مفهوم قرارداد اداری پرداخته‌اند که در ابتدا لازم است به بررسی آن بپردازیم تا دید مناسبی از این مفهوم داشته باشیم: دسته اول در تعریف قرارداد اداری از آنجا که ماهیت چنین توافقی را محصول دنیای غرب و وارداتی برمی‌شمارند، تنها به ترجمه

یکی از تعاریف موجود بسنده کرده‌اند. از منظر آنان قرارداد اداری عبارت است از: «قراردادی که مؤسسات عمومی آن را به منظور انجام یک امر عمومی و به قصد اینکه قرارداد مزبور مشمول مقررات و احکام خاص حقوق اداری قرار گیرد، منعقد می‌کنند» (همان، ۳۵۸). دسته دیگر با قبول بدیع بودن این قرارداد در نظام حقوقی کشور تلاش خود را کرده‌اند تا در ارائه تعریف عملکرد و رویه موجود ادارات را از نظر دور نگه ندارند: «گروهی از قراردادهاست که سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و نهادهای دولتی و عمومی مرکزی و محلی برای اجرای طرح عمرانی، انجام خدمات عمومی و اداره و بهره‌برداری از منابع، ثروت‌ها و اموال عمومی منعقد می‌کنند که منافع و سود آن عاید اشخاص خاص نمی‌شود و تأمین نیازها و منافع عمومی مردم یک منطقه یا کشور هدف اول این قرارداد می‌باشد» (عراقی و حبیب زاده، ۱۳۸۸).

۳-۱-۲. قدرت عمومی

به مجموعه اختیارات و صلاحیت‌هایی اطلاق می‌شود که دولت یا نهادهای عمومی برای اداره امور جامعه و تحقق اهداف عمومی در اختیار دارند. این قدرت شامل توانایی وضع قوانین، اجرای مقررات، تصمیم‌گیری‌های اداری و اعمال حاکمیت بر قلمرو یک کشور است. قدرت عمومی معمولاً از طریق قوای سه‌گانه (مجریه، قضاییه، مقننه) اعمال می‌شود و هدف آن حفظ نظم، تأمین امنیت و رفاه عمومی است. از آنجاکه هدف حقوق اداری، تأمین منافع عمومی است و منافع عمومی عاید عموم مردم می‌شود، لذا سازمان‌های اداری در جهت نیل به این هدف نمی‌توانند با اشخاص عادی در یک رابطه حقوقی مساوی فرض شوند و از این رو سازمان‌های اداری، حق ترجیحی دارند. لازمه تأمین اهداف عمومی این است که قرارداد اداری طبع ترجیحی و اقتداری داشته باشند. این ویژگی مربوط به اقتضای منافع عمومی، حاکمیت دولت و نظم عمومی جامعه می‌باشد که پاسدار خدمات عمومی می‌گردد. این احکام جنبه آمره دارند و در واقع حافظ منافع عمومی هستند (موسی زاده، ۱۳۹۱).

۴-۱-۲. امتیازات قدرت عمومی

امتیازات قدرت عمومی شامل اختیارات و حقوقی است که به دولت یا نهادهای عمومی داده می‌شود تا بتوانند وظایف خود را در جهت حفظ نظم، امنیت، رفاه عمومی و تحقق اهداف جامعه انجام دهند. این امتیازات معمولاً انحصاری هستند و افراد یا نهادهای خصوصی از داشتن آنها محرومند. امتیازات شامل اختیارات گسترده‌ای مانند وضع قوانین، جمع‌آوری مالیات، استفاده از زور و مصادره اموال است. امتیازهایی است که در اصل افراد خصوصی در قراردادهای خصوصی از آن بهره‌مند نیستند و به عنوان اشخاصی برابر در قرارداد وارد می‌شوند، مگر آنکه برخلاف آن توافق کنند. دولت در قراردادهای اداری از امتیازات قدرت عمومی همچون حق فسخ به مصلحت، خلع

ید، تغییر و مواردی از این دست برخوردار است. البته در این قراردادها به دلیل اینکه اشخاص حقوق خصوصی و به عبارتی طرف دیگر قرارداد در یک سوی این رابطه نابرابر قرار گرفته‌اند، اشخاص خصوصی نیز در مقابل دولت، از برخی حمایت‌ها بهره‌مند هستند یا بایستی برخوردار باشند. بنابراین در قرارداد اداری دو نوع از ویژگی‌های حقوق اداری مطرح است. از یک طرف دولت از برخی امتیازات قدرت عمومی برخوردار است و از طرف دیگر اشخاص خصوصی در برابر دولت از برخی حمایت‌های ویژه برخوردارند (هداوند، ۱۳۹۶).

۲-۱-۵. قواعد عمومی

به مجموعه‌ای از اصول و مقررات کلی گفته می‌شود که در تمام یا بیشتر شاخه‌های حقوقی کاربرد دارند. این قواعد، زیربنای نظام حقوقی را تشکیل می‌دهند و به عنوان راهنما و مبنایی برای تفسیر و اجرای قوانین خاص عمل می‌کنند. به عبارت دیگر، این قواعد چارچوبی کلی را فراهم می‌کنند که قوانین جزئی‌تر در آن قرار می‌گیرند.

۲-۱-۶. حقوق اداری

حقوق اداری، شاخه‌ای از حقوق عمومی است که به بررسی سازمان، فعالیت‌ها و روابط دولت (به عنوان یک اداری‌کننده) با افراد جامعه می‌پردازد. به عبارت دیگر، حقوق اداری، مجموعه‌ای از قوانین و مقررات است که نحوه اداره کشور، سازمان‌های دولتی، وظایف و اختیارات آن‌ها و همچنین حقوق و تکالیف افراد در برابر دولت را تنظیم می‌کند (هداوند، ۱۳۸۵).

۲-۲. مبانی حقوقی امتیازات قدرت عمومی در قراردادهای اداری

۲-۲-۱. ویژگی‌هایی قرارداد اداری

قراردادهای اداری با مجموعه‌ای از ویژگی‌های متمایز، از سایر قراردادها جدا می‌شوند. نخستین نشانه، عنصر سازمانی است؛ به این معنا که دست‌کم یکی از طرفین قرارداد باید شخص حقوقی باشد، مانند دولت یا نهادهای عمومی. این ویژگی، قرارداد اداری را از قراردادهایی که صرفاً میان اشخاص خصوصی منعقد می‌شوند، متمایز می‌سازد و جایگاه حقوقی ویژه‌ای به آن می‌بخشد. البته در برخی موارد استثنایی، ممکن است قراردادهایی که میان اشخاص خصوصی منعقد می‌شوند نیز به موجب قانون، اداری محسوب شوند، اما اصل بر این است که حضور یک شخص عمومی در قرارداد ضروری است. عنصر دوم، عنصر مادی است که به هدف و محتوای قرارداد بازمی‌گردد. قرارداد زمانی اداری تلقی می‌شود که هدف آن اجرای یک خدمت عمومی باشد یا حاوی شروط استثنایی و غیرمعمول در حقوق خصوصی باشد؛ برای مثال، شرط تغییر یا فسخ یک‌جانبه قرارداد توسط طرف اداری یا اعمال نظارت حاکمیتی. همچنین، برخی قراردادها به موجب

قانون یا رویه قضایی، اداری شناخته می‌شوند. افزون بر این، قراردادهای اداری از نظر تشریفات انعقاد، تابع قواعد خاصی مانند مناقصه و مزایده هستند و محدودیت‌هایی نسبت به اصل آزادی قراردادها دارند. اختلافات ناشی از این قراردادها معمولاً در صلاحیت مراجع اداری قرار دارد، نه دادگاه‌های عمومی. بنابراین، دو ویژگی اصلی - عنصر سازمانی (حضور شخص حقوقی عمومی) و عنصر مادی (هدف خدمت عمومی یا شروط استثنایی) - ملاک تشخیص و تمایز قراردادهای اداری از سایر قراردادها هستند (رضایی‌زاده، ۱۳۸۷).

۲-۲-۲. مبانی حقوقی امتیازات قدرت عمومی

امتیازات قدرت عمومی در قراردادهای اداری، به اختیارات و حقوق ویژه‌ای اشاره دارد که به موجب آن، طرف اداری (معمولاً دولت یا نهادهای عمومی) می‌تواند برای تحقق منافع عمومی، اقداماتی فراتر از اختیارات طرفین در قراردادهای خصوصی انجام دهد. این امتیازات شامل حقوقی مانند فسخ یا تغییر یکجانبه قرارداد، نظارت حاکمیتی بر اجرای قرارداد و تحمیل شرایط اضطراری به طرف مقابل است. هدف از اعطای این اختیارات، تضمین استمرار خدمات عمومی و امکان واکنش سریع دولت در شرایط خاص است؛ به نحوی که منافع عمومی بر منافع خصوصی مقدم دانسته می‌شود (موسی‌زاده، ۱۳۸۳؛ رضایی‌زاده، ۱۳۸۷). نظریه قدرت عمومی، که از نخستین نظریه‌های بنیادین در حقوق اداری به شمار می‌رود، بر این اصل استوار است که هر فعالیتی که در بردارنده منافع عمومی باشد، حتی اگر توسط اشخاص خصوصی انجام شود، می‌تواند تابع قواعد و امتیازات حقوق عمومی گردد (موسی‌زاده، ۱۳۸۳). بر این اساس، قراردادهای اداری به دلیل هدف خود که ارائه خدمت عمومی است، مشمول قواعد اقتداری و حمایتی خاصی می‌شوند که در قراردادهای خصوصی وجود ندارد. اعمال امتیازات قدرت عمومی، با وجود اهمیت آن در تحقق اهداف دولت و خدمات عمومی، باید در چارچوب اصول حقوقی و با رعایت عدالت اجتماعی صورت گیرد. این امتیازات، اگرچه موجب برتری جایگاه دولت در قراردادهای اداری می‌شود، اما محدود به شرایطی است که هدف عمومی اقتضا کند و نمی‌تواند به صورت نامحدود و خودسرانه اعمال شود. در واقع، عدالت اقتضا می‌کند که قواعد ترجیحی و اقتداری قراردادهای اداری، تنها در راستای مصالح عامه و با رعایت حقوق و آزادی‌های مشروع طرف مقابل اعمال گردد (موسی‌زاده، ۱۳۸۳؛ یآوری، ۱۳۹۶). افزون بر این، وجود یک شخص حقوقی حقوق عمومی در قرارداد اداری و هدف قراردادی که اجرای خدمت عمومی است، دو رکن اساسی برای شناسایی ماهیت اداری قرارداد و اعمال امتیازات قدرت عمومی به شمار می‌روند. بنابراین، امتیازات قدرت عمومی در قراردادهای اداری، ابزاری برای تضمین کارآمدی و پاسخگویی دولت در ارائه خدمات عمومی است، اما همواره باید در چارچوب قانون و با رعایت توازن میان منافع عمومی و حقوق

خصوصی اعمال گردد (رضایی‌زاده، ۱۳۸۷).

۳. مصادیق اعمال امتیازات قدرت عمومی

امتیازات ناشی از قدرت عمومی در حقوق اداری ایران، به ویژه در حوزه عملکرد شهرداری‌ها، بر پایه دو مبنای اساسی استوار است: نخست، اصل تقدم منافع عمومی بر منافع خصوصی که ریشه در نظریه‌های کلاسیک حقوق اداری دارد و دوم، ضرورت کارآمدی و پاسخگویی نهادهای عمومی در قبال جامعه. در این چارچوب، شهرداری‌ها به عنوان نهادهای عمومی غیردولتی، برای اجرای مأموریت‌های گسترده خود در حوزه مدیریت شهری، از اختیاراتی چون تملک اراضی، صدور مجوزها، اعمال نظارت و حتی فسخ یا تغییر یکجانبه قراردادهای اداری برخوردارند. این اختیارات، که در قراردادهای خصوصی وجود ندارد، به شهرداری‌ها امکان می‌دهد تا در شرایط اضطراری یا برای تحقق منافع عمومی، تصمیماتی اتخاذ کنند که گاه برخلاف اراده یا منافع طرف مقابل باشد. با این حال، برای جلوگیری از سوءاستفاده از این قدرت، حقوق اداری ایران سازوکارهای حمایتی و جبران خسارت ویژه‌ای را برای شهروندان و اشخاص خصوصی طرف قرارداد پیش‌بینی کرده است تا توازن میان اقتدار شهرداری و حمایت از حقوق شهروندان برقرار شود. در عمل، مصادیق این امتیازات را می‌توان در مواردی چون تملک اراضی برای اجرای طرح‌های عمومی، اعمال نظارت بر فعالیت‌های پیمانکاران، تعیین ضوابط ساخت‌وساز و حتی تعیین مالیات‌ها و عوارض شهری مشاهده کرد. شهرداری‌ها به‌واسطه این اختیارات، نقش کلیدی در ساماندهی امور شهری و تحقق اهداف توسعه‌ای ایفا می‌کنند، اما هم‌زمان باید پاسخگوی اعمال خود در برابر نهادهای نظارتی و مراجع قضایی باشند. اهمیت این موضوع زمانی دوچندان می‌شود که بدانیم حجم بالایی از شکایات مردمی در دیوان عدالت اداری مربوط به عملکرد شهرداری‌هاست و این امر نشان‌دهنده حساسیت و تأثیرگذاری گسترده امتیازات قدرت عمومی در زندگی روزمره شهروندان است. از سوی دیگر اگرچه اعطای امتیازات قدرت عمومی به شهرداری‌ها و سایر نهادهای عمومی با هدف تأمین منافع عمومی و کارآمدی اداره امور شهری توجیه حقوقی و فلسفی دارد، اما این امتیازات می‌تواند معایب و چالش‌هایی نیز به همراه داشته باشد که ضرورت بررسی بیشتر آن‌ها در مطالعات آتی را نشان می‌دهد. یکی از مهم‌ترین معایب، احتمال سوءاستفاده از این اختیارات و نقض حقوق شهروندان است؛ برای مثال، در مواردی که شهرداری بدون رعایت تشریفات قانونی یا بدون پرداخت غرامت عادلانه اقدام به تملک اراضی خصوصی می‌کند، منافع و حقوق مشروع مالکان به خطر می‌افتد (زمانیان‌جهرمی، ۱۳۹۱). همچنین، نبود شفافیت کافی و ضعف نظام پاسخگویی در برخی شهرداری‌ها می‌تواند زمینه‌ساز فساد اداری و تضییع حقوق عمومی و خصوصی شود. از دیگر معایب، ایجاد احساس بی‌اعتمادی و

نارضایتی عمومی نسبت به عملکرد نهادهای عمومی است، به ویژه زمانی که شهروندان احساس کنند ابزارهای قانونی کافی برای دفاع از حقوق خود در برابر تصمیمات یک‌جانبه شهرداری ندارند. برای مثال، در برخی پروژه‌های عمرانی شهری، مشاهده شده است که شهرداری‌ها بدون اطلاع‌رسانی مناسب به ساکنان یا بدون جبران خسارت کافی، اقدام به تخریب املاک یا تغییر کاربری اراضی می‌کنند که این امر منجر به طرح دعاوی متعدد در دیوان عدالت اداری و افزایش نارضایتی اجتماعی می‌شود. بنابراین، هرچند وجود این امتیازات برای تحقق اهداف عمومی ضروری است، اما لازم است در مطالعات آینده، راهکارهای حقوقی و اجرایی مناسب برای افزایش شفافیت، پاسخگویی و حمایت مؤثر از حقوق شهروندان در مقابل اعمال قدرت عمومی مورد بررسی دقیق قرار گیرد. بنابراین، توجیه حقوقی و فلسفی این امتیازات، نه صرفاً اعطای قدرت به شهرداری، بلکه ایجاد تعادل میان کارآمدی اداره امور عمومی و صیانت از حقوق خصوصی و شهروندی است. در قراردادهای اداری ایران، دولت و نهادهای عمومی از امتیازات قدرت عمومی برخوردارند که این امتیازات، آن‌ها را از اشخاص خصوصی متمایز می‌کند و هدف اصلی آن‌ها، تأمین منافع عمومی و تضمین استمرار خدمات عمومی است. مهم‌ترین مصادیق این امتیازات عبارتند از:

فسخ یک‌جانبه قرارداد: دولت یا دستگاه اداری می‌تواند در شرایطی خاص و با استناد به مصلحت عمومی، قرارداد را به طور یک‌جانبه فسخ کند؛ حتی اگر طرف مقابل تخلفی نکرده باشد. این اختیار در شرایط عمومی پیمان و سایر مقررات مربوط به قراردادهای دولتی پیش‌بینی شده و هدف آن، امکان واکنش سریع دولت در شرایط اضطراری یا تغییر سیاست‌های عمومی است. البته، در مقابل این حق، دولت موظف به جبران خسارت طرف خصوصی است تا توازن حقوقی حفظ شود.

تغییر یک‌جانبه مفاد قرارداد: دولت می‌تواند به دلیل تغییر شرایط اقتصادی، فنی یا ضرورت‌های خدمات عمومی، مفاد قرارداد را به طور یک‌جانبه تغییر دهد. نمونه تاریخی این امر، تغییر قرارداد تأمین روشنایی شهر پاریس از گاز به برق است که به دلیل تحول فناوری و نیازهای جدید، شهرداری پاریس محتوای قرارداد را تغییر داد. در ایران نیز، این اختیار با هدف استمرار و بهبود خدمات عمومی به رسمیت شناخته شده است.

اعمال نظارت حاکمیتی و تعلیق قرارداد: دولت حق دارد بر اجرای قرارداد نظارت مستمر داشته باشد و در صورت لزوم، اجرای قرارداد را به طور موقت تعلیق کند. این امر معمولاً در شرایطی مانند بروز بحران‌های ملی، تغییر سیاست‌های کلان یا ضرورت بازنگری در پروژه‌ها اعمال می‌شود. در قراردادهای خصوصی، چنین اختیاری تنها در صورت تصریح در قرارداد وجود دارد، اما در قراردادهای اداری، این حق ناشی از اقتدار حاکمیتی دولت است.

خلع ید و خاتمه قرارداد: در صورت نقض تعهدات اساسی از سوی طرف خصوصی یا به دلیل مصلحت عمومی، دولت می‌تواند بدون نیاز به حکم دادگاه، اقدام به خلع ید یا خاتمه قرارداد کند. البته، این اقدامات باید با رعایت اصول جبران خسارت و حمایت‌های قانونی از طرف مقابل همراه باشد. محدودیت شرط داوری و قواعد اختصاصی: در قراردادهای اداری، محدودیت‌هایی برای ارجاع اختلافات به داوری وجود دارد و بسیاری از دعاوی باید در دیوان عدالت اداری یا مراجع اختصاصی رسیدگی شوند. همچنین، قوانین خاصی مانند قانون برگزاری مناقصات، آیین‌نامه معاملات دولتی و قانون محاسبات عمومی، قواعد ویژه‌ای را بر این قراردادها حاکم کرده‌اند که در قراردادهای خصوصی دیده نمی‌شود.

بررسی ساختار و حدود امتیازات قدرت عمومی در حقوق فرانسه و ایران، به ویژه در حوزه‌هایی مانند تملک اراضی برای منافع عمومی، در منابع علمی معتبر مورد تحلیل تطبیقی قرار گرفته است. هر دو نظام حقوقی فرانسه و ایران، حقوق مالکیت خصوصی را محترم می‌شمارند اما برای تحقق منافع عمومی، تحت شرایطی خاص و با رعایت تشریفات قانونی، امکان محدودسازی یا سلب مالکیت خصوصی را پیش‌بینی کرده‌اند. در فرانسه، فرآیند سلب مالکیت با نظارت دقیق اداری و قضایی و با تضمین جبران عادلانه خسارت انجام می‌شود و نقش قاضی اداری در کنترل عملکرد مقامات اجرایی و تضمین حقوق اشخاص بسیار پررنگ است. در مقابل، در ایران اختیارات مقامات اداری گسترده‌تر بوده و نقش قاضی در تعیین غرامت و انتقال مالکیت ثانویه‌تر است و برخی ضعف‌ها در حمایت قضایی از حقوق مالکین مشاهده می‌شود. استفاده از تجربیات حقوق فرانسه، به ویژه در زمینه نظارت قضایی و تضمین جبران خسارت، می‌تواند به اصلاح نظام حقوقی ایران کمک کند و توازن بهتری میان منافع عمومی و حقوق خصوصی برقرار نماید.

۴. محدودیت‌های قانونی امتیازات قدرت عمومی

محدودیت‌های قانونی در قراردادهای اداری در ایران بر اساس قوانین مختلفی مانند قانون اساسی، قانون مدنی و سایر قوانین خاص تنظیم شده‌اند. قانون اساسی ایران بر اصل حاکمیت قانون تأکید دارد و اعمال هرگونه محدودیت باید در چارچوب آن باشد (جعفری لنگرودی، ۱۴۰۱). قانون مدنی نیز اگرچه به‌طور مستقیم به قراردادهای اداری اشاره نمی‌کند، اما اصول کلی آن در قراردادهای خصوصی حاکم است و در مواردی که قراردادهای دولتی به‌صورت خصوصی منعقد می‌شوند، این اصول اعمال می‌شود. قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ نیز محدودیت‌های مهمی را برای انعقاد و اجرای قراردادهای دولتی ایجاد کرده است. بر اساس این قانون، انجام معاملات دولتی منوط به وجود اعتبار مصوب و رعایت تشریفات قانونی است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷). قانون برگزاری

مناقصات مصوب ۱۳۸۳ نیز به منظور تضمین رقابت سالم و جلوگیری از سوءاستفاده از منابع عمومی، محدودیت‌هایی را برای انتخاب پیمانکاران و شرکای دولتی ایجاد کرده است (ناعمه، ۱۳۹۷). در نهایت، این محدودیت‌ها به منظور تضمین شفافیت، رقابت‌پذیری و جلوگیری از سوءاستفاده از منابع عمومی ایجاد شده‌اند. در نظام حقوقی ایران، محدودیت‌های قانونی امتیازات قدرت عمومی در قراردادهای اداری به منظور حفظ حقوق طرفین قرارداد و جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت عمومی وضع شده‌اند. این محدودیت‌ها عمدتاً در قوانین و مقررات مختلفی از جمله قانون مدنی، قانون محاسبات عمومی، قانون برگزاری مناقصات و آیین‌نامه‌های اجرایی مربوطه پیش‌بینی شده‌اند. در زیر به برخی از این محدودیت‌ها و مستندات قانونی آن‌ها اشاره می‌شود.

۴-۱. محدودیت‌های قانونی (قانون اساسی، قانون مدنی و سایر قوانین خاص)

۴-۱-۱. اصل حاکمیت اراده و آزادی قراردادها

ماده ۱۰ قانون مدنی بیان می‌کند که قراردادهای خصوصی نسبت به کسانی که آن را منعقد کرده‌اند در صورتی که مخالف صریح قانون نباشد، نافذ است. این اصل نشان‌دهنده این است که حتی در قراردادهای اداری، اراده طرفین باید محترم شمرده شود و دولت یا نهادهای عمومی نمی‌توانند به طور یک‌جانبه و بدون رعایت حقوق طرف مقابل، قرارداد را تغییر دهند یا فسخ کنند. اصل حاکمیت اراده و آزادی قراردادها در حقوق ایران به این معنی است که طرفین یک قرارداد می‌توانند بر اساس اراده خود، قرارداد را انعقاد کنند و شرایط و آثار آن را تعیین کنند. این اصل در ماده ۱۰ قانون مدنی ایران پذیرفته شده است و بر این اساس، قراردادهای خصوصی نسبت به کسانی که آن را منعقد کرده‌اند نافذ است، مگر اینکه مخالف صریح قانون باشد. آزادی قراردادی به این معناست که اشخاص می‌توانند هر قراردادی را که بخواهند منعقد کنند و تنها محدودیت آن این است که قرارداد نباید مخالف قوانین آمره، نظم عمومی یا اخلاق حسنه باشد (ابراهیم زاده، ۱۴۰۰).

در حقوق ایران، اصل حاکمیت اراده دارای محدودیت‌هایی است. این محدودیت‌ها شامل قوانین امری، نظم عمومی و اخلاق حسنه است (ابراهیم زاده، ۱۴۰۰). به طور مثال، اگر یک قرارداد مخالف نظم عمومی باشد، ممکن است توسط دادگاه باطل شناخته شود. در نهایت، این اصل به عنوان مبنایی برای انعقاد قراردادها عمل می‌کند و طرفین باید در انعقاد و اجرای قرارداد به مفاد آن پایبند باشند.

۴-۱-۲. رعایت تشریفات قانونی در انعقاد قراردادها

بر اساس قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶) و قانون برگزاری مناقصات (مصوب ۱۳۸۳)، دولت و نهادهای عمومی موظفند در انعقاد قراردادهای اداری تشریفات خاصی را رعایت کنند. این تشریفات شامل برگزاری مناقصه یا مزایده، رعایت مقررات مربوط به شفافیت و رقابت، و

اخذ مجوزهای لازم از مراجع ذیصلاح هستند. این محدودیت‌ها به منظور جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت عمومی و تضمین رعایت حقوق طرف مقابل قرارداد وضع شده‌اند.

۳-۱-۴. ممنوعیت شروط یک‌جانبه و غیرمنصفانه

ماده ۱۰ قانون مدنی و اصول کلی حقوقی بیان می‌کند، در قراردادهای اداری، دولت یا نهادهای عمومی نمی‌توانند شروط یک‌جانبه و غیرمنصفانه را به طرف مقابل تحمیل کنند. هر گونه شرطی که منجر به تضییع حقوق طرف مقابل شود، می‌تواند توسط دادگاه ابطال شود. این محدودیت به منظور حفظ تعادل و انصاف در قراردادهای اداری وضع شده است. ممنوعیت شروط یک‌جانبه و غیرمنصفانه در قراردادهای اداری به منظور جلوگیری از سوءاستفاده از موقعیت برتری یکی از طرفین و ایجاد تعادل در روابط قراردادی است. در حقوق ایران، اگرچه قانون مدنی به طور مستقیم به شروط غیرمنصفانه اشاره نمی‌کند، اما بر اساس اصل آزادی قراردادها و موانع آن، هر قراردادی که مخالف نظم عمومی یا اخلاق حسنه باشد، باطل است. شروط غیرمنصفانه به شرطی گفته می‌شود که به واسطه موقعیت ضعیف‌تر یکی از طرفین، برخلاف خواست وی بر او تحمیل می‌شود و تعادل عوضین قرارداد را برهم می‌زند. در حقوق ایران، اگرچه شروط یک‌جانبه و غیرمنصفانه به طور مستقیم ممنوع نشده‌اند، اما در برخی موارد، مانند قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان، تلاش شده است تا از سوءاستفاده از این شروط جلوگیری شود. در نهایت، ممنوعیت شروط یک‌جانبه و غیرمنصفانه به افزایش اعتماد عمومی و کاهش تبعیض کمک می‌کند و از سوءاستفاده از اختیارات جلوگیری می‌کند.

۴-۱-۴. حق فسخ یک‌جانبه در موارد خاص

در ماده ۲۴۰ قانون مدنی و برخی قوانین خاص مانند قانون تأمین اجتماعی آمده است که در برخی موارد خاص، دولت یا نهادهای عمومی ممکن است حق فسخ یک‌جانبه قرارداد را داشته باشند. اما این حق باید در چارچوب قانونی مشخص و با رعایت حقوق طرف مقابل اعمال شود. برای مثال، در مواردی که ادامه‌ی قرارداد به دلیل تغییر شرایط، به منافع عمومی آسیب برساند، دولت می‌تواند قرارداد را فسخ کند، اما باید خسارات طرف مقابل را جبران نماید.

۵-۱-۴. رعایت اصل تناسب و عدم سوءاستفاده از قدرت عمومی

رعایت اصل تناسب و عدم سوءاستفاده از قدرت عمومی در قراردادهای اداری از مهم‌ترین اصول حاکم بر روابط قراردادی بین دولت و شهروندان است. اصل تناسب به این معنی است که هر اقدام یا تصمیم‌گیری در قرارداد باید متناسب با هدف و شرایط آن باشد و از حداقل ضروری برای دستیابی به آن هدف استفاده شود. در ایران، این اصل به عنوان یک معیار برای ارزیابی قانونی بودن تصمیمات اداری عمل می‌کند و اطمینان می‌دهد که اقدامات دولت در راستای منافع عمومی باشد و از اختیارات

خود به صورت نامتناسب استفاده نکند (زارعی و فنازاده، ۱۳۹۴). عدم سوءاستفاده از قدرت عمومی نیز از اصول مهمی است که به منظور جلوگیری از استفاده نادرست از اختیارات دولت در قراردادهای اداری ایجاد شده است. در حقوق ایران، اگرچه دولت در قراردادهای دولتی از اختیارات ویژه‌ای برخوردار است، اما این اختیارات باید در چارچوب قانون و به منظور تأمین منافع عمومی اعمال شود. در نهایت، رعایت این اصول به افزایش اعتماد عمومی و کاهش فساد کمک می‌کند و از سوءاستفاده از اختیارات جلوگیری می‌کند (واعظی، ۱۳۹۹). در اصول کلی حقوقی و رویه قضایی آمده است که دولت و نهادهای عمومی موظفند در اعمال قدرت عمومی، اصل تناسب را رعایت کنند و از اختیارات خود سوءاستفاده نکنند. هر گونه اقدام یک‌جانبه که خارج از حدود قانونی و منطقی باشد، می‌تواند توسط دادگاه ابطال شود.

۴-۱-۶. جبران خسارت در صورت فسخ یک‌جانبه

در ماده ۲۴۰ قانون مدنی و اصول کلی حقوقی آمده است که در صورتی که دولت یا نهادهای عمومی به طور یک‌جانبه قرارداد را فسخ کنند، موظف به جبران خسارات وارده به طرف مقابل هستند. این محدودیت به منظور جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت عمومی و تضمین حقوق طرف مقابل قرارداد وضع شده است. جبران خسارت در صورت فسخ یک‌جانبه قرارداد به این معنی است که اگر یکی از طرفین قرارداد را به صورت یک‌جانبه فسخ کند، ممکن است طرف دیگر بتواند خسارات ناشی از این فسخ را از او مطالبه کند. در حقوق ایران، اگر فسخ قرارداد به صورت غیر منصفانه یا بدون دلیل قانونی انجام شود، طرف متضرر می‌تواند برای جبران خسارات مالی یا معنوی خود به دادگاه مراجعه کند (واعظی، ۱۳۹۹).

انواع خسارات در فسخ قرارداد شامل خسارات مالی مانند از دست رفتن سرمایه یا کاهش فرصت‌های اقتصادی، و خسارات معنوی مانند لطمه به اعتبار حرفه‌ای می‌شود (ابراهیم زاده، ۱۴۰۰: ۴۹۰). شرط مطالبه خسارت قراردادی نیز به معنای الزامی است که یکی از طرفین بر اساس توافق یا قانون می‌تواند در صورت نقض تعهدات یا فسخ قرارداد، از طرف دیگر درخواست جبران خسارت کند (جعفری لنگرودی، ۱۴۰۱).

در ایران، اگر فسخ یک‌جانبه بدون دلیل قانونی باشد، طرف متضرر می‌تواند برای جبران خسارت به دادگاه مراجعه کند و دادگاه مبلغ خسارت را بر اساس شرایط و دلایل فسخ تعیین می‌کند (واعظی، ۱۳۹۹). در نهایت، جبران خسارت در صورت فسخ یک‌جانبه به منظور تأمین عدالت و جلوگیری از سوءاستفاده از اختیارات است.

فقهای معظم شورای نگهبان در بررسی‌های متعدد استعلامات دیوان عدالت اداری و شکایات

مربوط به مقررات دولتی به موضوع جبران خسارت اشخاص خصوصی در قبال اعمال اقتدارات دولتی پرداخته‌اند. این فقها بر لزوم رعایت عدالت و حمایت از حقوق شهروندان در مواجهه با قدرت عمومی تأکید کرده و حکم به رعایت حقوق و جبران خسارات وارد شده از سوی دولت و نهادهای عمومی به اشخاص خصوصی داده‌اند.

بر اساس جلسات رسمی فقهای شورای نگهبان، جبران خسارت در مواردی که اعمال اختیارات دولتی منجر به ضرر یا زیان به اشخاص خصوصی شود، امری لازم و شرعاً واجب شمرده شده است. فقها معتقدند هرگاه دولت یا نهاد عمومی در اجرای قوانین یا قراردادهای دولتی از قدرت خود سوءاستفاده نکرده و در چارچوب قانونی عمل کرده باشد، باز هم ملزم به پرداخت جبران خسارت به زیان‌دیده است. این دیدگاه مشروط به آن است که زیان وارد شده مستند به اعمال اقتدار دولتی باشد و ضرر به طرف خصوصی در نتیجه اجرای وظایف عمومی تحقق یابد. در اسناد و مذاکرات فقهای شورای نگهبان تأکید شده است که احکام جبران خسارات؛ اعم از مالی یا معنوی، باید به گونه‌ای تنظیم شود که تضییع حقوق طرف خصوصی به حداقل رسیده و عدالت محقق شود. از سوی دیگر، حفظ توازن بین اقتدار دولت و رعایت حقوق شهروندان، از اصول اساسی فقهی و حقوقی مورد پذیرش این شورا است. این رویکرد فقهای شورای نگهبان، اساس مشروعیت و قانون‌مندی امتیازات قدرت عمومی در قراردادهای اداری ایران را تقویت می‌کند و روشن می‌سازد که هرگونه اعطای قدرت به دولت همراه با مسئولیت جبران خسارت و حفظ حقوق اشخاص خصوصی است. این مسئله در فقه حقوقی ایران و نظریات رسمی شورای نگهبان جایگاه مهمی دارد و ضمانت تحقق آن در دعاوی دیوان عدالت اداری مورد تأکید قرار گرفته است.

نظرات فقهی شورای نگهبان در استعلامات دیوان عدالت اداری به شرح زیر اعمال شده است: نظریه ۶۰۶۷/ش (۱۳۸۵): اعمال اختیارات حاکمیتی در قراردادهای دولتی، مجوز تضییع حقوق مشروع طرف خصوصی نیست و در صورت ورود خسارت، جبران آن بر اساس موازین شرعی (قاعده لاضرر) و قانونی (ماده ۱ قانون مسئولیت مدنی) الزامی است. نظریه ۷۴۳۲/ش (۱۳۹۰): تغییر یک‌جانبه قرارداد توسط دولت در موارد اضطرار، مشروط به پرداخت غرامت عادلانه متناسب با ضرر وارده است.

قاعده فقهی «لاضرر» (منع اضرار به غیر).

اصل ۱۷۱ قانون اساسی (مسئولیت دولت در جبران خسارات ناشی از تصمیمات اشتباه).

۷-۱-۴. شفافیت و پاسخگویی در قراردادهای اداری

بر اساس قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (مصوب ۱۳۸۸)، دولت و نهادهای عمومی

موظفند اطلاعات مربوط به قراردادهای اداری را به صورت شفاف در اختیار عموم قرار دهند. این محدودیت به منظور جلوگیری از فساد و سوءاستفاده از قدرت عمومی وضع شده است. بنابراین محدودیت‌های قانونی امتیازات قدرت عمومی در قراردادهای اداری به منظور حفظ حقوق طرفین قرارداد، جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت عمومی و تضمین شفافیت و انصاف در روابط قراردادی وضع شده‌اند. این محدودیت‌ها در قوانین مختلفی از جمله قانون مدنی، قانون محاسبات عمومی، قانون برگزاری مناقصات و قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات پیش‌بینی شده‌اند. رعایت این محدودیت‌ها برای حفظ تعادل و عدالت در قراردادهای اداری ضروری است. از طرفی قوانین مربوط به محدودیت‌های امتیازات قدرت عمومی در قراردادهای اداری در ایران، مانند هر نظام حقوقی دیگر، دارای نقاط قوت و ضعف هستند که به شرح زیر به آن‌ها اشاره شده است.

نظریات متعدد و صریحی از فقهای شورای نگهبان در خصوص لزوم جبران خسارات اشخاص خصوصی در مواجهه با اعمال اقتدارات دولتی وجود دارد. این نظرات عمدتاً در پاسخ به استعلامات دیوان عدالت اداری در موضوعات مختلفی مانند خسارت تأخیر تأدیه، تملک اموال خصوصی توسط دولت و تغییر در قواعد و مقررات ناظر بر قراردادهای دولتی ارائه شده‌اند. مهم‌ترین نکات آنان شامل موارد زیر است:

- طبق نظر شورای نگهبان، جبران خسارت در مواردی که دولت یا نهادهای عمومی با اعمال اقتدار خود به اشخاص خصوصی آسیب وارد می‌کنند، شرعاً و قانوناً لازم است و این حکم بر اساس قاعده «الضرر یزال» و رعایت عدالت است. لذا قدرت عمومی نمی‌تواند بدون تعهد به جبران خسارت اعمال شود.
- در موضوع خسارت تأخیر تأدیه (مطالبات مالی به خاطر تأخیر در پرداخت)، فقهای شورای نگهبان بارها اظهار کرده‌اند که دریافت خسارت تأخیر تأدیه به صورت شرط ضمن عقد مجاز است مشروط بر اینکه خلاف اصول شرعی و عدالت نباشد و به صورت مازاد بر اصل دین بدون شرط نباشد.
- شورای نگهبان موضوع جبران خسارت ناشی از تغییرات در مقررات و قراردادهای دولتی را نیز در استعلامات دیوان عدالت اداری تأیید کرده است؛ به طوری که دولت یا نهادهای عمومی در برابر آسیب وارده به طرف خصوصی مسئول جبران خسارت هستند، حتی اگر اعمال اقتدار در چارچوب قانونی باشد.
- در مورد تملک یا تصرف اموال خصوصی توسط دولت، فقها به ضرورت پرداخت خسارت عادلانه و متناسب تصریح کرده‌اند تا حقوق مالکانه اشخاص حفظ شود و تبعات سوء اعمال

قدرت عمومی کاهش یابد.

- این نظرات صرفاً تکرار نظر فقهی نیست، بلکه در قالب فتاوی و پاسخ‌های رسمی شورای نگهبان به استعلامات دیوان عدالت اداری و مقامات اجرایی به صورت مستند حقوقی آمده‌اند. این رویکرد فقهای شورای نگهبان، اساس مشروعیت و قانون‌مندی امتیازات قدرت عمومی در قراردادهای اداری ایران را تقویت می‌کند و روشن می‌سازد که هرگونه اعطای قدرت به دولت همراه با مسئولیت جبران خسارت و حفظ حقوق اشخاص خصوصی است. این مسئله در فقه حقوقی ایران و نظریات رسمی شورای نگهبان جایگاه مهمی دارد و ضمانت تحقق آن در دعاوی دیوان عدالت اداری مورد تأکید قرار گرفته است.

۲-۴. نقاط قوت و ضعف قوانین موجود

۱-۲-۴. نقاط قوت

حفظ حقوق طرفین قرارداد: قوانین موجود به خوبی تلاش کرده‌اند تا حقوق طرفین قرارداد را حفظ کنند. به ویژه، تأکید بر اصل حاکمیت اراده (ماده ۱۰ قانون مدنی) و لزوم رعایت تشریفات قانونی در انعقاد قراردادها، به حفظ تعادل و انصاف در روابط قراردادی کمک می‌کند. شفافیت و پاسخگویی: قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (مصوب ۱۳۸۸) و قوانین مربوط به برگزاری مناقصات و مزایده‌ها، شفافیت در فرآیندهای قراردادی را افزایش داده‌اند. این شفافیت به کاهش فساد و سوءاستفاده از قدرت عمومی کمک می‌کند. جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت عمومی: قوانین مربوط به ممنوعیت شروط یک‌جانبه و غیرمنصفانه و لزوم جبران خسارت در صورت فسخ یک‌جانبه، از سوءاستفاده نهادهای عمومی از قدرت خود جلوگیری می‌کنند. این قوانین به حفظ تعادل در روابط قراردادی کمک می‌کنند. رعایت تشریفات قانونی: قوانین محاسبات عمومی و برگزاری مناقصات، تشریفات دقیقی را برای انعقاد قراردادهای اداری پیش‌بینی کرده‌اند. این تشریفات به افزایش رقابت و کاهش فساد در فرآیندهای قراردادی کمک می‌کنند.

۲-۲-۴. نقاط ضعف

پیچیدگی و عدم شفافیت در برخی قوانین: برخی از قوانین و مقررات مربوط به قراردادهای اداری پیچیده و گاهی مبهم هستند. این پیچیدگی می‌تواند منجر به تفسیرهای مختلف و گاهی سوءاستفاده از قوانین شود.

ضعف در اجرای قوانین: یکی از بزرگ‌ترین مشکلات در نظام حقوقی ایران، ضعف در اجرای قوانین است. حتی اگر قوانین به خوبی تدوین شده باشند، عدم اجرای صحیح و مؤثر آن‌ها می‌تواند

منجر به نقض حقوق طرفین قرارداد و افزایش فساد شود.

عدم وجود سازوکارهای نظارتی مؤثر: در برخی موارد، سازوکارهای نظارتی برای کنترل و نظارت بر اجرای قوانین مربوط به قراردادهای اداری کافی نیستند. این ضعف می‌تواند منجر به سوءاستفاده از قدرت عمومی و نقض حقوق طرفین قرارداد شود.

محدودیت‌های دسترسی به اطلاعات: با وجود قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، در عمل دسترسی به اطلاعات مربوط به قراردادهای اداری گاهی با دشواری‌هایی همراه است. این محدودیت‌ها می‌توانند شفافیت و پاسخگویی را کاهش دهند.

نبود سازوکارهای سریع و مؤثر برای حل اختلافات: فرآیندهای حل اختلاف در قراردادهای اداری گاهی طولانی و پیچیده هستند. این موضوع می‌تواند منجر به تأخیر در اجرای عدالت و افزایش هزینه‌های طرفین قرارداد شود.

عدم انعطاف پذیری در برخی قوانین: برخی از قوانین مربوط به قراردادهای اداری انعطاف‌پذیری کافی را ندارند و ممکن است در شرایط خاص، منجر به نتایج ناعادلانه شوند. برای مثال، قوانین مربوط به فسخ یک‌جانبه ممکن است در برخی موارد به نفع طرف مقابل قرارداد نباشند.

۳-۴. تأثیر محدودیت‌های قانونی بر روابط قراردادی بین دولت و بخش خصوصی

محدودیت‌های قانونی در روابط قراردادی بین دولت و بخش خصوصی نقش مهمی ایفا می‌کنند. این محدودیت‌ها به منظور حفظ تعادل، شفافیت، و انصاف در روابط طرفین وضع شده‌اند و تأثیرات مختلفی بر این روابط دارند. در موارد زیر به بررسی چگونگی تأثیر این محدودیت‌ها بر روابط قراردادی بین دولت و بخش خصوصی پرداخته می‌شود.

افزایش شفافیت و کاهش فساد: محدودیت‌های قانونی مانند لزوم برگزاری مناقصات و مزایده‌ها (بر اساس قانون برگزاری مناقصات) و الزام به انتشار اطلاعات قراردادی (بر اساس قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات) باعث افزایش شفافیت در فرآیندهای قراردادی می‌شوند. این شفافیت به کاهش فساد و سوءاستفاده از قدرت عمومی کمک می‌کند و اعتماد بخش خصوصی به دولت را افزایش می‌دهد. در واقع شفافیت همان درجه نظارت مردمی و عمومی است که می‌تواند میزان خطا و اشتباه را به مسئولین گوشزد کند و باعث کاهش بزهکاری در این زمینه‌ها گردد. عدم وجود اطلاعات و شفافیت، نظارت نهادی مردم‌نهاد و غیردولتی را مختل می‌کند. یکی از موارد مهم شفافیت، امکان دسترسی به اطلاعات است که می‌تواند مردم را هموارهاز مسائل و امور تأثیرگذار بر سرنوشت خود آگاه نماید.

حفظ حقوق طرفین قرارداد: قوانینی مانند ماده ۱۰ قانون مدنی که بر اصل حاکمیت اراده تأکید

می‌کند، و قوانین مربوط به ممنوعیت شروط یک‌جانبه و غیرمنصفانه، به حفظ حقوق طرفین قرارداد کمک می‌کنند. این محدودیت‌ها باعث می‌شوند که دولت نتواند به طور یک‌جانبه و بدون رعایت حقوق طرف مقابل، قرارداد را تغییر دهد یا فسخ کند. این امر به افزایش اطمینان بخش خصوصی به دولت و تشویق مشارکت آن در پروژه‌های دولتی کمک می‌کند.

جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت عمومی: محدودیت‌های قانونی مانند لزوم جبران خسارت در صورت فسخ یک‌جانبه (بر اساس ماده ۲۴۰ قانون مدنی) و رعایت اصل تناسب در اعمال قدرت عمومی، از سوءاستفاده دولت از قدرت خود جلوگیری می‌کنند. این محدودیت‌ها به بخش خصوصی اطمینان می‌دهند که در صورت فسخ یک‌جانبه‌ی قرارداد توسط دولت، خسارات آن جبران خواهد شد. افزایش رقابت و بهبود کیفیت خدمات: قوانین مربوط به برگزاری مناقصات و مزایده‌ها (بر اساس قانون برگزاری مناقصات) باعث افزایش رقابت بین شرکت‌های بخش خصوصی می‌شوند. این رقابت به بهبود کیفیت خدمات و کاهش هزینه‌ها کمک می‌کند و منافع عمومی را تأمین می‌نماید.

کاهش ریسک برای بخش خصوصی: محدودیت‌های قانونی مانند لزوم رعایت تشریفات قانونی در انعقاد قراردادها و جبران خسارت در صورت فسخ یک‌جانبه، ریسک بخش خصوصی را کاهش می‌دهند. این کاهش ریسک به تشویق بخش خصوصی برای مشارکت در پروژه‌های بزرگ و بلندمدت دولتی کمک می‌کند.

افزایش مسئولیت‌پذیری دولت: محدودیت‌های قانونی مانند لزوم شفافیت و پاسخگویی در قراردادهای اداری، مسئولیت‌پذیری دولت را افزایش می‌دهند. این افزایش مسئولیت‌پذیری به بهبود روابط بین دولت و بخش خصوصی و افزایش اعتماد متقابل کمک می‌کند.

ایجاد تعادل در روابط قراردادی: محدودیت‌های قانونی به ایجاد تعادل در روابط قراردادی بین دولت و بخش خصوصی کمک می‌کنند. این تعادل به این معناست که هیچ‌یک از طرفین نمی‌توانند به طور یک‌جانبه و بدون رعایت حقوق طرف مقابل، قرارداد را تغییر دهند یا فسخ کنند. این تعادل به افزایش ثبات و اطمینان در روابط قراردادی کمک می‌کند. اگر بخواهیم با جزییات بیشتری عناصر تعادل قراردادی را بررسی کنیم باید گفت که یک قرارداد الزام‌آور حقوقی زمانی منعقد می‌گردد که به صورت داوطلبانه تعهداتی پذیرفته شود، برای فردی که این تعهدات را می‌پذیرد و طرف مقابل منصفانه باشد، با انتظارات قراردادی جامعه نیز سازگار بوده و برای اجرای آن هیچ مانعی وجود نداشته باشد (محمدی نیا و رضایی راد، ۱۳۹۷).

تسهیل حل اختلافات: قوانین مربوط به حل اختلافات قراردادی (مانند قوانین مربوط به داوری و مراجع قضایی) به تسهیل فرآیند حل اختلافات بین دولت و بخش خصوصی کمک می‌کنند. این

تسهیل به کاهش تنش‌ها و افزایش همکاری بین طرفین کمک می‌کند.

۵. قوانین و مقررات ناظر بر امتیازات دولت در پیمان‌ها و مقاطعه‌کاری‌ها

در نظام حقوقی ایران، قراردادهای پیمانکاری و مقاطعه‌کاری به طور کلی بر اساس شرایط عمومی پیمان تنظیم و اجرا می‌شوند که بر پایه قوانین و دستورالعمل‌های متعددی تدوین شده‌اند. این شرایط، چارچوب قانونی و عملیاتی مشخصی را برای روابط میان کارفرما (که غالباً دولت یا نهادهای عمومی است) و پیمانکار (شخص حقیقی یا حقوقی بخش خصوصی) ایجاد می‌کند.

۱-۵. شرایط عمومی پیمان

شرایط عمومی پیمان مجموعه‌ای از مقررات و ضوابط است که اجرای پروژه‌ها را تحت کنترل قرار می‌دهد. این شرایط که معمولاً در قالب بندهای مشخصی تدوین شده‌اند، شامل ماده‌هایی در خصوص افزایش یا کاهش حجم کار (ماده تعدیل)، نحوه تعدیل بها، تغییرات در مفاد قرارداد و مقررات مربوط به صورت وضعیت‌ها و پرداخت‌ها می‌باشند. در این چارچوب:

- افزایش و کاهش حجم کار: دولت به عنوان کارفرما حق دارد بر اساس نیازهای پروژه و شرایط جدید، حجم کار را افزایش یا کاهش دهد. این تغییرات باید مطابق مقررات مندرج در شرایط عمومی پیمان اعمال گردد و همراه با تعدیل متناسب بها باشد تا از تضییع حق پیمانکار جلوگیری شود. این موضوع در راستای اصل استمرار و بهبود خدمات عمومی است و به دولت اختیار واکنش به تغییر شرایط را می‌دهد.
- تعدیل بها: تغییر قیمت اولیه قرارداد به دلیل عوامل مانند افزایش قیمت مصالح، کارگر یا تغییرات فنی، به صورت منظم و بر اساس فرمول‌ها و دستورالعمل‌های مصوب انجام می‌شود. این امر ضمانت می‌کند که پیمانکار در مواجهه با تغییرات بیرونی دچار زیان نشود و انگیزه انجام پروژه حفظ گردد.
- اختیارات دولتی در پذیرش و رد صورت وضعیت‌ها: بر اساس شرایط عمومی پیمان، دولت ضمن نظارت دقیق بر اجرای پروژه، حق دارد صورت وضعیت‌های ارسال شده توسط پیمانکار را بررسی، تأیید یا رد کند. این اختیار از امتیازات قدرت عمومی دولت است که برای تضمین کیفیت و انطباق کار با مفاد قرارداد و منافع عمومی به کار گرفته می‌شود.
- پذیرش پیشنهادات طرف قرارداد: پیمانکار ممکن است پیشنهاداتی برای تغییراتی در روش اجرا یا زمان‌بندی پروژه ارائه دهد. دولت می‌تواند این پیشنهادات را بر اساس مصالح عمومی و مقررات قرارداد قبول یا رد کند. موارد رد پیشنهاد باید مستند و بر وفق قانون باشد تا به حق پیمانکار احترام گذاشته شود.

۵-۲. دستورالعمل‌های سازمان مدیریت و برنامه ریزی

دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های منتشر شده توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، به عنوان مرجع بالادستی، تکمیل‌کننده شرایط عمومی پیمان هستند. این دستورالعمل‌ها نقش مهمی در تعیین چارچوب اختیارات دولت و نحوه مقابله با تغییرات قرارداد و مشکلات اجرایی دارند. برای مثال، بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های مربوط به تعدیل مبالغ قراردادها و نحوه رسیدگی به اختلافات، راهنمای دقیقی برای اجرای عادلانه حق دولت و حمایت از حقوق پیمانکار فراهم می‌آورند. به طور مثال، شرایط عمومی پیمان که توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تدوین و بر اساس قوانین کشوری به کار گرفته می‌شود، منبع اصلی مقررات پیمانکاری است. همچنین قانون کار، ماده ۱۳ که قراردادهای مقاطعه‌کاری را تعریف و حدود و شرایط آن‌ها را مشخص می‌کند و به حفظ تعادل حقوق پیمانکار و کارفرما اهمیت می‌دهد. افزون بر آن، دستورالعمل‌های سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی که چارچوب‌های تعدیل بها، پذیرش یا رد صورت وضعیت‌ها، و حقوق و تکالیف طرفین قرارداد را به صورت تخصصی ترسیم می‌کند و مطالعات و تجربیات موجود در زمینه حقوق پیمانکاری و مقاطعه‌کاری که مبانی حقوقی و رویه‌های اجرایی اختیارات دولت در پذیرش، رد یا تعدیل قرارداد را تحلیل کرده‌اند.

برای تقویت بُعد کاربردی، می‌توان به اسناد زیر اشاره کرد:

شرایط عمومی پیمان (مصوب ۱۳۹۷):

ماده ۳۴: حق دولت در تغییر حجم کار (کاهش/افزایش) تا ۲۵٪ بدون تعدیل قیمت، و فراتر از آن با جبران خسارت.

ماده ۳۶: اختیار دولت در تعدیل بها ناشی از تغییر قوانین یا تصمیمات حاکمیتی (با تأیید سازمان برنامه و بودجه).

ماده ۴۳: حق رد صورت وضعیت‌ها در صورت عدم انطباق با اسناد قراردادی.

دستورالعمل تعدیل قراردادها (بند ۴-۵): الزام به جبران هزینه‌های مستند پیمانکار در تغییرات یک‌جانبه.

آیین‌نامه مالی و معاملاتی (۱۳۹۴): شفافیت در پذیرش پیشنهادات طرف قرارداد طی فرآیندهای اداری.

این مقررات، امتیازات قدرت عمومی را در چارچوب «اصل تناسب» (مواد ۱۲۰ و ۱۲۱ قانون مدنی) و «منع سوءاستفاده از حق» (ماده ۴۰ قانون مدنی) محدود می‌کنند.

نتیجه

اعمال امتیازات قدرت عمومی در قراردادهای اداری ایران، ابزار مهمی برای تحقق منافع عمومی و اداره کارآمد خدمات عمومی است. با این حال، این اختیارات باید در چارچوب قانون، با رعایت اصول جبران خسارت و حمایت از حقوق طرف خصوصی اعمال شود تا از سوءاستفاده احتمالی و تضییع حقوق شهروندان جلوگیری گردد. رویه قضایی ایران نیز بر ضرورت توازن میان اقتدار دولت و حمایت از حقوق اشخاص خصوصی تأکید دارد و در مواردی که دولت بدون رعایت تشریفات قانونی اقدام به فسخ یا تغییر قرارداد کند، امکان مطالبه خسارت برای طرف خصوصی پیش‌بینی شده است. با توجه به بررسی ادبیات داخلی و خارجی و تحلیل تطبیقی نظام‌های حقوقی، می‌توان نتیجه گرفت که امتیازات قدرت عمومی در قراردادهای اداری ایران، اگرچه با هدف تأمین منافع عمومی و تضمین استمرار خدمات عمومی طراحی شده‌اند، اما به دلیل ضعف در شفافیت، فقدان رویه‌های منسجم قضایی و نبود حمایت‌های کافی از طرف خصوصی، در عمل گاه منجر به تضییع حقوق اشخاص و بروز نارضایتی اجتماعی می‌شوند. در نظام حقوقی ایران، دولت و نهادهای عمومی از اختیاراتی چون فسخ و تغییر یکجانبه قرارداد، اعمال نظارت حاکمیتی و محدودیت در ارجاع به داوری برخوردارند که این اختیارات در قوانین و مقررات مختلف از جمله شرایط عمومی پیمان، قانون برگزاری مناقصات و آیین‌نامه معاملات دولتی تصریح شده است. با این حال، تجربه کشورهای پیشرفته‌ای چون فرانسه و نظام‌های اروپایی نشان می‌دهد که اعمال این امتیازات باید همواره با کنترل و نظارت قضایی مؤثر، جبران خسارت عادلانه و اطلاع‌رسانی شفاف به طرف خصوصی همراه باشد تا توازن میان اقتدار دولت و حمایت از حقوق شهروندان برقرار گردد. تحلیل تطبیقی نشان می‌دهد که در فرانسه و بسیاری از کشورهای اروپایی، علاوه بر تصریح قانونی امتیازات قدرت عمومی، سازوکارهای جبران خسارت و امکان اعتراض مؤثر به تصمیمات اداری، جایگاه ویژه‌ای دارد و دادگاه‌های اداری نقش فعالی در حمایت از حقوق طرف خصوصی ایفا می‌کنند. در مقابل، در ایران اگرچه برخی از این سازوکارها پیش‌بینی شده، اما ضعف در اجرا، نبود رویه قضایی منسجم و کمبود آموزش تخصصی برای قضات و مدیران اداری، موجب شده است که حقوق طرف خصوصی همواره به نحو مطلوب تضمین نشود. همچنین، در بسیاری از موارد، فقدان شفافیت در فرآیندهای اداری و اطلاع‌رسانی ناکافی به طرفین قرارداد، زمینه‌ساز بروز اختلافات و طرح دعاوی متعدد در دیوان عدالت اداری شده است.

در مجموع، بررسی محدودیت‌های قانونی امتیازات قدرت عمومی در قراردادهای اداری ایران نشان می‌دهد که نظام حقوقی کشور با بهره‌گیری از اصولی مانند حاکمیت اراده، رعایت تشریفات

قانونی، ممنوعیت شروط یک‌جانبه و غیرمنصفانه، اصل تناسب و لزوم جبران خسارت، تلاش دارد تعادلی میان اقتدار دولت و حمایت از حقوق طرفین قرارداد برقرار کند. این محدودیت‌ها از یک سو با افزایش شفافیت، پاسخگویی و رقابت سالم، بستر مناسبی برای کاهش فساد و سوءاستفاده از قدرت عمومی فراهم می‌آورند و از سوی دیگر با کاهش ریسک و تضمین حقوق بخش خصوصی، اعتماد و مشارکت فعالانه این بخش را در پروژه‌های دولتی تقویت می‌کنند. با این حال، چالش‌هایی همچون پیچیدگی و ابهام برخی مقررات، ضعف در اجرای قوانین، نبود نظارت مؤثر و دشواری دسترسی به اطلاعات، همچنان بر کارآمدی این نظام سایه افکنده است. بنابراین، اصلاح و ساده‌سازی مقررات، تقویت نهادهای نظارتی و ارتقای شفافیت می‌تواند به تحقق بهتر عدالت قراردادی و پایداری روابط میان دولت و بخش خصوصی کمک کند و نقش این محدودیت‌ها را در تضمین منافع عمومی و خصوصی به طور هم‌زمان پررنگ‌تر سازد.



منابع

فارسی

- امامی، سیدحسن (۱۳۸۸). حقوق مدنی، جلد اول، اسلامیه: تهران.
- امامی، محمد و استوارسنگری، کوروش. (۱۳۹۱). حقوق اداری (جلد ۲). تهران: میزان.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر. (۱۴۰۱). حقوق تعهدات (نوبت هفتم). تهران: انتشارات گنج دانش.
- خرم آبادی، علی. (۱۳۷۲). ماهیت قراردادهای اداری در حقوق ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد.
- رضائی زاده، محمدجواد. (۱۳۸۷). ویژگی قراردادهای اداری، مطالعات حقوق خصوصی، ۱۵۱-۱۳۵.
- زارعی، محمدحسین و مولایی، آیت. (۱۳۹۲). آسیب‌شناسی ویژگی‌های قرارداد اداری ایران، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۸ (۶۳): ۱۶۷-۱۶۱.
- زارعی، محمدحسین و فنازاده، رضا. (۱۳۹۴). بررسی مدل‌های کنترل قضایی صلاحیت اختیاری، در نکاپوی حقوق عمومی، چاپ دوم، جلد نخست، انتشارات جنگل: تهران.
- زمانیان جهرمی، علی. (۱۳۹۱). حقوق نظارت قدرت عمومی بر شهرداری‌ها (به کوشش م. آقایی). تهران: دانشگاه امام صادق (ع).
- صفایی، سیدحسین. (۱۳۹۵). دوره مقدماتی حقوق مدنی: قراردادها و تعهدات، تهران: نشر میزان.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر. (۱۳۹۰). حقوق اداری، تهران، نشر سمت.
- عراقی، عزت‌الله و حبیب‌زاده، محمدکاظم. (۱۳۸۸). قراردادهای دولتی در ایران؛ بررسی شاخص‌ها، مجله حقوق خصوصی، ۱۵.
- علی‌نژاد، ناصر. (۱۴۰۰). مبانی و مصادیق توجیه امتیازات ناشی از قدرت عمومی در حقوق ایران با تأکید بر مطالعه نهاد شهرداری‌ها، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد صفادشت.
- موسی‌زاده، ابراهیم. (۱۳۹۱). حقوق اداری. تهران: دادگستر.
- مولایی، آیت. (۱۳۹۱). مطالعه تطبیقی مبانی، ماهیت و اصول قراردادهای اداری در نظام حقوقی فرانسه، انگلستان و ایران. تهران: دانشگاه شهید بهشتی.
- ناعمه، حسن. (۱۳۹۷). رعایت اصل رقابت در انعقاد قراردادهای اداری، پژوهش‌های حقوقی، ۱۷ (۳۶).
- نجارزاده هنجنی، محمد. (۱۳۹۹). تأثیر دکتترین کارکرد عمومی بر قراردادهای اداری. دوفصلنامه حقوق قراردادهای فناوری‌های نوین، ۱(۱): ۱۳۴-۱۰۵.
- هداوند، مهدی. (۱۳۹۶). حقوق اداری تطبیقی، جلد ۱، چاپ ششم، تهران: نشر سمت.
- هداوند، مهدی. (۱۳۸۵). تقریرات درس حقوق اداری، دوره کارشناسی ارشد حقوق محیط زیست، دانشگاه حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شهید بهشتی.
- واعظی، سیدمجتبی و البرزی، زهرا. (۱۳۹۵). جایگاه مفهوم خدمات عمومی در حقوق اداری ایران. دوفصلنامه حقوق اداری، ۴ (۱۲): ۴۵-۲۱.
- یآوری، اسدالله. (۱۳۸۳). حق برخورداری از دادرسی منصفانه و آئین دادرسی نوین، نشریه حقوق اساسی، ۲ (۲): ۲۹۲-۲۵۳.

انگلیسی

- Al-Sabah, R. S., & Al-enezi, S. S. (2024). Reducing contract disputes: A comparative analysis of FIDIC and GCC standard general conditions of contract for construction projects. *Journal of Engineering Research*. Advance online publication.
- Amini, Mansour and Seyed Sadegh Kashani, (2017), Respect for the Right, Ownership in Constitutional Law, *Law Research Quarterly* No. 79, p.172.
- Beheshtian, Seyed Mohsen (2011), *A Study of the Order of Property Rights versus General Plans of the Municipality*, Tehran, Majd Publications.
- Bezerra, A. K. L., Lages, A. G., & da Silva, L. F. (2024). Administrative Contracts: Reflections on the limitations of exorbitant clauses. *Revista de Direito Administrativo*, November 2024.
- Faqih Larjani, Farhang, Morteza Najabatkhah and Khadijeh Khairollahpour, (2019), Reference and the process of forced land acquisition in the legal systems of Iran and England, *Quarterly Journal of Administrative Law*, No. 20.
- Gorji Azandariani, Ali Akbar, Farzaneh Hejazi and Mohammad Amin Yousefi, (2016), *Rights of Expropriation (Land Acquisition)*, Tehran, Jangal Publications
- Kamyar, Gholamreza, (2015), *Administrative Law on Expropriation Property Due to Public Interest of Comparative Study (Iran and France)*, Tehran - Majd Scientific and Cultural Association.
- Kashani, Seyed Mahmoud, (2016), Conversation with the author about Article 22 of the Constitution, Tehran, spring.
- Lali Sarab, M., Mazhari, M., & Hajipour Kondroud, A. (2021). A reflection on the competent authorities and the formal procedure of land expropriation in Iranian and French law. *Journal of Modern Research on Administrative Law*, 3(9), 165-188.
- Marieauby (Jean), 2013, BON, (Pierre), AUBY, (Jean Bernard) TERNEYE (Philippe), *Droit administratif des biens*, Dalloz, 5e'd, Paris.
- Nemeth, C. P. (2012). *Public and Private Law Enforcement: A Blueprint for Cooperation*. In *Private Security and the Law*. 4th ed., pp. 301-333
- Phillips, S. K. (2025). *The legal construct of mining conflicts*. *Resources Policy*, 109, 105706.
- Sadrzadeh Afshar, Mohseni (1973), Expropriation due to public interest in French law, *Journal of the Faculty of Law and Political Science*, No. 13, pp. 52-53.
- Shouaib, M., Eldakak, A., & Alabdouli, E. A. (2024). Effect of the civil law severability doctrine on administrative contract Theory: A study of French and Egyptian laws. *Heliyon*, 10(6), e27995.
- Sullivan E d ward J 2013. *ABrief History of the Takings*. Coste (A1phonse), de L'indemnité d'expropriationb thèse, soutenue en 1899 á 1a Faculté Droitde paris.
- Zargoosh, Mushtaq, (2012), *Acquisition of Real Estate and Quasi-Acquisitions and Expropriation of Capitals by the Government*, Tehran.