فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال هفتم، شماره ۲۱، زمستان ۱۳۹۸

نقد رویه قضایی محاکم ایران در رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری

حسین آئینه نگینی[۱]؛ محمد امین ابریشمی راد[۲]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۷/۰۷
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۹/۱۵

چکیده

مبتنی بر تمایزات قراردادهای اداری و خصوصی و وجه غالب اداری و حاکمیتی بودن قراردادهای اداری، رسیدگی به دعاوی راجع به این نوع از قراردادها در دادگاه‌های اداری و توسط قضات آشنا با اصول و قواعد این حوزه مطلوبیت دارد. این درحالی است که در رویه قضایی محاکم ایران، رسیدگی به اغلب دعاوی این حوزه توسط محاکم عمومی صورت می‌گیرد. این مقاله به روشی توصیفی- تحلیلی به نقد رویهٔ قضایی محاکم در رسیدگی به دعاوی راجع به «قراردادهای اداری» پرداخته است. بنابر یافته‌های این تحقیق، باوجود اینکه در رویه قضاییِ دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری، اغلب قراردادهای اداری و امور ناشی از آن‌ها، از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج دانسته شده‌اند و رسیدگی به این موارد در صلاحیت محاکم عمومی قرار گرفته است؛ اما مبتنی بر قانون اساسی و قوانین عادی، رسیدگی به این موارد باید در دیوان عدالت اداری صورت بگیرد؛ البته، در استفاده از این ملاک باید بین قراردادهای اداری و مطلق قراردادهای دولت تمایز قائل شد و تنها رسیدگی به شکایت از آن دسته از قراردادهای اداره که از اقتدارات و امتیازات قدرت عمومی بهره‌مند می‌باشند را در صلاحیت دیوان عدالت اداری دانست.

واژگان کلیدی

رویه قضایی، صلاحیت دیوان عدالت اداری، صلاحیت محاکم عمومی، قرارداد اداری، قرارداد اداره.

۱. دانش آموخته مقطع دکتری رشته حقوق عمومی، دانشگاه تهران، تهران، ایران
Hosseinayene69@gmail.com
۲. استادیار گروه حقوق دانشگاه سمنان، سمنان، ایران (نویسنده مسئول). Abrishamirad@semnan.ac.ir

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.33]

مقدمه

با پذیرش این مطلب که ادارات دولتی به عنوان اشخاص حقوقی حقوق عمومی صلاحیت انعقاد قرارداد دارند؛ می‌توان ادعا نمود که قراردادهایی که توسط اداره منعقد می‌شوند واجد ماهیت واحدی نیستند. توضیح آنکه، برخی از قراردادهای اداره مشابه قراردادهای اشخاص خصوصی و مبتنی بر قوانین و مقررات حقوق خصوصی منعقد می‌شوند؛ در مقابل، برخی از قراردادهای اداره، مبتنی بر قواعد حقوق عمومی منعقد می‌گردند. دسته اخیر از قراردادهای اداره که برای تأمین نیازهای عمومی و با استفاده از امتیازات قدرت عمومی منعقد و اجرا می‌شوند؛ به عنوان «قراردادهای اداری» شناخته می‌شوند (شمعی، ۱۳۹۳: ۳۲). مهم‌ترین ویژگی این دسته از قراردادها آن است که این دسته از قراردادها از آغاز تا اختتام، تابع اراده برتر اداره هستند و طرف قرارداد در طول اجرای قرارداد، ملزم به رعایت اقتضائات و الزامات قانونی اداره است (مولایی، ۱۳۹۳: ۹۴). به عبارتی، در این دسته از قراردادها، برخلاف قراردادهای خصوصی که اصل «تساوی قراردادی» از جمله بنیادی‌ترین قواعد حاکم بر آن است؛ قرارداد تحت‌الشعاع حاکمیت دولت است (مؤتمنی‌طباطبایی، ۱۳۸۷: ۲۹۹). مصداق این نوع از قراردادها را می‌توان قراردادهای استخدامی، امتیاز امر عمومی، پیمانکاری، قرضه عمومی و عاملیت معرفی کرد.

همچنان‌که بروز اختلاف در اصل قرارداد، تفسیر قرارداد یا اجرای قرارداد بین اشخاص حقوق خصوصی مفروض است؛ این مهم راجع به قراردادهای اداره نیز صادق است. با این مقدمه، یکی از موضوعات و مسائلی که در ارتباط با قراردادهای اداری قابل طرح می‌باشد؛ راجع به مرجع قضایی صلاحیت‌دار جهت رسیدگی به اختلافات ناشی از قراردادهای اداری در نظم حقوقی ایران است که این مقاله درپی تبیین آن است. به عبارتی، این مقاله به روشی توصیفی – تحلیلی درپی پاسخ به این سؤال است که مبتنی بر منطق حقوقی و نظم قانونی حاکم بر نظام قضایی ایران، رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری در صلاحیت چه مرجعی است؟

فرضیه نویسندگان این تحقیق آن است که مبتنی بر نظام قضایی ترسیم شده در قانون اساسی ایران و تفکیک مرجع صلاحیت‌دار جهت رسیدگی به اَعمال اداری از سایر امور؛

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.33]

علی‌الاصول رسیدگی به قراردادهای اداری نیز بایستی در دیوان عدالت اداری صورت بگیرد و از این جهت، رویه قضایی محاکم ایران قابل نقد است.

درخصوص پیشینه این تحقیق باید تصریح نمود که موضوع این مقاله در برخی از کتاب‌های مربوط به حوزه‌های حقوق اداری و دیوان عدالت اداری و نیز برخی از مقالات مرتبط تاکنون مورد توجه قرار گرفته است؛ هرچند که انسجام این تحقیق و تحلیل‌های ارائه شده در این پژوهش در هیچ‌یک از آثار مشابه قابل مشاهده نیستند؛ از این‌رو، تحقیق واجد وصف بدیع بودن می‌باشد.

علاوه بر اینکه توجه به پیشینه این تحقیق، ضرورت پرداختن به این موضوع را نمایان خواهد ساخت؛ با عطف توجه به این مطلب که قراردادهای اداری، بخش قابل‌توجهی از اعمال اداری را به خود اختصاص داده‌اند و تعیین مرجع صلاحیت‌دار قضایی جهت رسیدگی به اختلافات ناشی از آن از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است؛ می‌توان به ضرورت پرداختن به این موضوع پی برد.

مبتنی بر مقدمات ذکر شده، در این مقاله ابتدا رویه قضایی حاکم بر این موضوع تشریح خواهد شد (بند ۱)؛ در ادامه، صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت از قراردادهای اداری مبتنی بر قانون اساسی تبیین خواهد شد (بند ۲)؛ سپس، صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت از قراردادهای اداری مبتنی بر قوانین عادی ارزیابی می‌شود (بند ۳)؛ در نهایت، الگوی مطلوب درخصوص صلاحیت دیوان در رسیدگی به قراردادهای اداری ترسیم خواهد شد (بند ۴).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.33]

۱- معرفی رویه قضایی

محاکم ایران در رسیدگی به دعاوی مربوط به قراردادهای اداری مبتنی بر رویه قضایی حاکم بر محاکم ایران؛ رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری ازجمله استثنائات نظام دوگانه قضایی (رسیدگی به دعاوی علیه اداره در دیوان عدالت اداری و رسیدگی به سایر دعاوی در محاکم عمومی) محسوب می‌شود؛ توضیح آنکه، با پیش‌بینی دیوان عدالت اداری در عرض محاکم عمومی، اگرچه در نظام قضایی ایران رسیدگی به دعاوی و شکایات علیه مأموران و واحدهای دولتی باید از نظمی مجزا و متمایز از دعاوی خصوصی پیروی کند؛ اما رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادها اعم از قراردادهای دولتی و خصوصی در اغلب موارد از نظمی واحد تبعیت کرده و رسیدگی به این دعاوی در صلاحیت محاکم عمومی دانسته شده است؛ بنابراین، در رویه جاری قضایی، رسیدگی به اغلب اختلافات و شکایات از قراردادهای اداری در صلاحیت دادگاه‌های عمومی بوده و این دعاوی مبتنی بر آیین‌دادرسی مدنی حل‌وفصل می‌شوند.

بررسی رویه‌ای این موضوع حاکی از آن است که دیوان عدالت اداری در آرای متعددی که عموماً در مقام حل تعارض بین آرای شعب دیوان و در قالب رأی وحدت رویه صادر کرده است؛ رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادها را به‌صورت مطلق از صلاحیت خود خارج دانسته و آنها را در صلاحیت محاکم عمومی قرار داده است؛ علاوه‌براین، در آرای مختلف دیوان عالی کشور که در مقام حل اختلاف در صلاحیت دادگاه‌های عمومی با شعب دیوان عدالت اداری صادر شده نیز بر این موضوع تأکید شده است.[۱]

۱- در مقابل رویه حاکم بر این موضوع، در برخی از آرای محاکم بر شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری تأکید شده است. توضیح آنکه، در بسیاری از آرایی که دیوان عالی کشور به منظور حل اختلاف در صلاحیت محاکم عمومی با دیوان عدالت اداری راجع به قراردادهای اداری صادر کرده، محاکم عمومی با اعلام عدم صلاحیت جهت رسیدگی به شکایت از امور مربوط به قراردادهای اداری، رسیدگی به این موضوعات را در صلاحیت دیوان عدالت اداری دانسته‌اند. ازجمله این آرا می‌توان به رأی شماره ۸۹۰۹۹۷۱۳۱۱۱۰۰۹۹۹ مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۳۰ شعبه ۱۱ دادگاه حقوقی رشت، دادنامه شماره ۹۰۰۹۹۷۳۸۱۰۴۰۰۷۴۳ مورخ ۱۳۹۰/۸/۱۸ دادگاه حقوقی شهرکرد و دادنامه شماره ۸۹۰۹۹۷۰۸۴۳۰۱۶۰۹ مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۲۰ دادگاه حقوقی ایلام اشاره کرد. علاوه بر این، دیوان عدالت اداری نیز در برخی از آرای خود ازجمله دادنامه شماره ۹۴۲

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.33]

با بررسی مفاد آرای مورد اشاره، می‌توان اهم استدلال‌های دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور به منظور نفی صلاحیت دیوان عدالت اداری و اثبات صلاحیت محاکم دادگستری در رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای اداری را به شرح زیر تبیین کرد:

۱-۱- ماهیت مدنی دعاوی مربوط به قراردادها

گاهی دیوان عدالت اداری با این استدلال که اختلافات ناشی از مطلق عقود، معاملات و قراردادها مدنی هستند؛ به عدم صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایت از قراردادهای اداری حکم کرده است. مصداق این دسته از آرای دیوان را می‌توان دادنامه شماره ۱۹۷ مورخ ۱۳۹۷/۶/۲ هیأت عمومی دیوان دانست که مقرر داشته است: «نظر به اینکه اختلافات ناشی از عقود و معاملات و قراردادها و ازجمله پیمان‌های ارزی از نوع دعاوی مدنی محسوب می‌شود که رسیدگی به آن‌ها مستنداً به ماده ۳ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب در صلاحیت محاکم دادگستری قرار دارد؛ بنابراین دادنامه شماره ۲۶۸ مورخ ۱۳۷۸/۵/۱۹ شعبه پنجم تجدیدنظر که متضمن نفی صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایت مطروحه می‌باشد؛ موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی مطابق قسمت ذیل ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری در موارد مشابه برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوط لازم‌الاتباع می‌باشد».

در خصوص رأی مذکور باید توجه نمود که امور مدنی در مفهوم اصطلاحی آن به اموری اطلاق می‌شوند که مبین رابطه خصوصی اشخاص در جامعه هستند. در همین راستا، بررسی روابط خصوصی بین افراد جامعه، موضوع محوری حقوق مدنی شناخته می‌شود (دانش‌پژوه، ۱۳۸۹: ۳۳ و زراعت و معین، ۱۳۹۴: ۵۱). بر این مبنا، قراردادها به عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای تنظیم روابط افراد در جامعه، در زمرهٔ مهم‌ترین مصادیقِ موضوعات حقوق مدنی محسوب می‌شوند. اثر مدنی دانستن قراردادها، صرفاً قرار دادن و بررسی آن در فرع یا رشتهٔ خاصی از علم حقوق نیست؛ بلکه این مهم واجد آثار ماهوی مختلفی بر شیوهٔ اِعمال

مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۱ که در مقام رفع تعارض آرای شعب دیوان صادر شده، برخی موضوعات واجد ماهیت قراردادی همچون «دعوای الزام دستگاه‌های دولتی به اجرای مفاد تعهدنامه‌های رسمی» را در صلاحیت خود دانسته است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.33]

آن موضوع است. به عنوان نمونه، ازجمله مهم‌ترین آثار مدنی تلقی‌کردن مطلق قراردادها این است که در این‌صورت آن عمل ناشی از ارادهٔ آزاد منعقدکنندگان آن در زمینه‌های مختلفی همچون: انتخاب طرف قرارداد، شیوهٔ انعقاد قرارداد، تعدیل و انحلال قرارداد محسوب می‌شود.

مبتنی بر مقدمه ذکر شده، این سؤال به ذهن متبادر می‌شود که آیا در نظام حقوقی ایران، همهٔ قراردادها (ازجمله قراردادهای اداری) واجد اوصاف یادشده هستند و از این‌جهت، تلقی ماهیت مدنی برای آنها صحیح است؟ در پاسخ به این سؤال باید گفت که در نظام حقوقی ایران، همه قراردادها را نمی‌توان به عنوان قرارداد مدنی و تابع ضوابط خاص عقود در قانون مدنی و قوانین حاکم بر روابط خصوصی افراد با یکدیگر دانست. توضیح آنکه؛ در قراردادهای اداری، شرایط و ضوابط حاکم بر این نوع از قراردادها به صورت مطلق، برآمده از اراده طرفین نیست؛ بلکه این قراردادها تا حد زیادی نتیجه ارادهٔ حاکمیت محسوب می‌شوند و از آغاز تا اختتام، تابع ارادهٔ برتر اداره هستند (مولائی، ۱۳۹۳: ۹۴). بر این اساس، در این نوع از قراردادها، برخی از آثار ایجاد شده برای طرف قرارداد، جنبهٔ تحمیلی و یک‌جانبه دارند و بنابر اقتضائات اداری، به صورت یک‌جانبه –حتی بدون آنکه شرطی در قرارداد ذکر شده باشد– بر طرف قرارداد تحمیل می‌شوند؛ از این‌رو، مدنی دانستن مطلق قراردادها با برخی از اقتضائات قراردادهای اداری همخوانی ندارد.

۲-۱- ترافعی‌بودن موضوعات قراردادی:

در رویه دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری، ترافعی بودن موضوعات قراردادی؛ یکی از دلایل مستثنا شدن رسیدگی به دعاوی ناشی از قرارداد از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری دانسته شده است. در این زمینه، به موجب رأی شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۷۰۰۰۱۷۴ مورخ ۱۳۹۲/۳/۲۶ دیوان عالی کشور که در مقام حل تعارض در صلاحیت دادگاه عمومی و دیوان عدالت اداری صادر شده مقرر گردیده است: «درخصوص اختلاف صلاحیت مابین ... راجع‌به خواسته خواهان‌ها به‌طرفیت خواندگان مبنی بر صدور حکم به ابطال صورت‌مجلس تفکیکی شماره ۱۸۹۹۰ ـ ۶/۳/۸۳ که هر دو مرجع ضمن نفی صلاحیت خود به صلاحیت مرجع

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.33]

متقابل اظهارنظر نمودند؛ نظر به‌اینکه قرار صادره از طرف دیوان عدالت اداری به استناد اینکه خواسته خواهان‌ها ترافعی تلقی می‌گردد و موضوع را خارج از مصادیق ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری و صلاحیت آن دانسته، وفق مقررات اصدار یافته ... ضمن تأیید آن با اعلام صلاحیت دادگاه عمومی حقوقی حل اختلاف می‌گردد. این رأی قطعی است». علاوه‌براین، رأی وحدت رویه شماره ۵۹ مورخ ۱۳۷۱/۴/۳۰دیوان عدالت اداری در این زمینه مقرر داشته است: «نظر به این‌که رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادها که مسائل حقوقی می‌باشند و باید به‌صورت ترافعی در محاکم صالحه دادگستری مورد رسیدگی حقوقی قرار گیرند؛ در مقررات دیوان عدالت اداری مقرر نشده و شکایات مطروحه که مستند به قرارداد اجاره مطرح گردیده از مصادیق دعاوی ناشی از قرارداد و خارج از حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری بوده است؛ لذا رأی شعبه ششم که مبین این معنی است وفق موازین قانونی تشخیص می‌گردد. ...»

درخصوص معیار ذکر شده، توجه به این نکته لازم است که در ادبیات حقوقی، اصطلاح «ترافعی» در مقام معرفی یکی از انواع دادرسی و در برابر اصطلاح «تفتیشی» استفاده می‌شود. ترافعی بودن امور قراردادی به آن معناست که این امور برآمده از اراده دوجانبه بوده و برای رسیدگی به اختلافات ناشی از این امور نیز باید بر مبنای ادلهٔ طرفین تصمیم‌گیری کرد[۱].

۳-۱- ماهوی‌بودن دعاوی مربوط به قراردادها:

مبتنی بر رأی شماره ۹۰۰۹۹۷۰۹۰۹۱۰۰۲۹۲ مورخ ۱۳۹۰/۸/۹ شعبه سوم دیوان عالی کشور که در مقام حل تعارض دیوان عدالت اداری و دادگاه عمومی صادر شده، این‌گونه مقرر

۱- مستند به قانون تشکیلات و آیین‌دادرسی دیوان عدالت اداری راجع به شیوه دادرسی در دیوان عدالت اداری می‌توان گفت که آیین‌دادرسی این نهاد ترکیبی از دادرسی ترافعی و تفتیشی می‌باشد. با این شرح که مستند به ماده ۴۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، شعب دیوان صلاحیت دارند تا برای کشف حقیقت، هرگونه تحقیق و اقدامی را که لازم دانستند انجام دهند (دادرسی تفتیشی)؛ علاوه بر این، مستند به موادی چون ماده ۴۳ قانون یادشده، شعب دیوان مبتنی بر لوایح طرفین به موضوع رسیدگی و رأی صادر می‌نماید (دادرسی ترافعی).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.33]

گردیده است که: «خواسته خواهان الزام به اجرای تعهد و درخواست خسارت است که از امور ترافعی و ماهوی است و رسیدگی به آن خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری به حسب ماده ۱۳ قانون تشکیل دیوان مزبور است. ...» بنابراین، مستند به رأی مزبور می‌توان «ماهوی بودن دعاوی مربوط به قراردادها» را به عنوان یکی از دلایل رویه قضایی جهت مستثنا دانستن رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادها از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری معرفی کرد.

درخصوص استدلال ذکر شده، توجه به این نکته لازم است که در اصطلاح حقوقی، امور «ماهوی» در برابر امور «شکلی»، به قواعد و قوانینی اطلاق می‌شود که مربوط به اصل وجود حق، استیفاء و اجرای آن می‌باشند. برای نمونه، قواعد حاکم بر ارث، مجازات‌ها و مالکیت از جمله قواعد ماهوی محسوب می‌شوند. در مقابل، امور «شکلی» به صورتِ بیرونیِ قواعد ماهوی اطلاق شده و شامل اموری چون تشریفات دادرسی و فرآیند تنظیم اسناد گفته می‌شود (دانش‌پژوه، ۱۳۸۹: ۶۰). به عبارتی دیگر، قواعد شکلی مبین راه رسیدن و اجرای حقوق و قواعد ماهوی هستند. بر این اساس، با توجه به اینکه قراردادها نیز همچون قوانین ماهوی مبین وجود حقوق و تعهدات اشخاص می‌باشند؛ ازجمله امور ماهوی محسوب می‌شوند.

بنابر مطالب معروضه، رویه قضایی محاکم ایران مبتنی بر سه ملاک: «ماهیت مدنی دعاوی مربوط به قراردادها»، «ترافعی‌بودن موضوعات قراردادی» و «ماهوی‌بودن دعاوی مربوط به قراردادها»؛ رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری را در صلاحیت دادگاه‌های عمومی می‌داند.

۲- ارزیابی رویه قضایی محاکم ایران

بنا به ملاک‌های مذکور در بند قبل، رویه قضایی محاکم ایران؛ رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری را در صلاحیت دادگاه‌های عمومی دانسته و عملاً دیوان عدالت اداری، صلاحیت رسیدگی به این موضوعات را ندارد. با مشخص‌شدن ملاک‌های مورد اشاره، این موضوع نیازمند ارزیابی است که آیا معیارهای یادشده در نفی صلاحیت دیوان عدالت اداری

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.33]

در رسیدگی به قراردادهای اداری واجد مبنایی قانونی هستند؟ به منظور یافتن پاسخ سؤال بالا و ارزیابی میزان انطباق رویه قضایی محاکم ایران در این زمینه، در ادامه به ارزیابی میزان انطباق این رویه با قانون اساسی و قوانین عادی پرداخته می‌شود.

۱-۲- مبتنی بر قانون اساسی

نظارت قضایی بر اعمال دولت‌ها در نظام‌های سیاسی مختلف تابع الگوهای مختلفی است. بررسی نظام‌های حقوقی معاصر گویای آن است که دو الگوی رایج در این زمینه قابل شناسایی است که در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان آن‌ها را به الگوی دادگاه‌های اختصاصی و الگوی دادگاه‌های عمومی تقسیم کرد (ابریشمی‌راد، ۱۳۹۷: ۳۴). در تقسیم‌بندی مشابه، برخی الگوهای نظارت قضایی را به الگوی نظام قضایی تک‌پایه و الگوی نظام قضایی دو پایه تقسیم کرده‌اند (زارعی و مولائی، ۱۳۹۲: ۱۹۴)؛ همچنین، در جای دیگر از الگوی متمرکز نظارت قضایی و الگوی غیرمتمرکز نظارت قضایی یاد شده است (زارعی و مرکز مالمیری، ۱۳۸۴: ۱۵۹ و ۱۶۱). در تقسیم‌بندی‌های ذکر شده، ملاک مورد نظر آن است که به دعاوی راجع به دولت (اداره) و دعاوی خصوصی به صورت یکسان رسیدگی می‌شود یا رسیدگی به این دعاوی از نظر مرجع رسیدگی‌کننده یا آیین دادرسی متفاوت است.

بر مبنای تقسیم‌بندی ذکر شده، تردیدی نیست که نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران با توجه به پیش‌بینی دیوان عدالت اداری در عرض محاکم عمومی و «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها» (اصل ۱۷۳)، تابع الگوی دوگانه قضایی بوده و علی‌الاصول باید دعاوی راجع به اداره در مرجع اختصاصی مربوطه که همان دیوان عدالت اداری است، متمرکز باشند. به عبارتی، در الگوی نظام قضایی ایران، فرض اولیه آن است که رسیدگی به دعاوی خصوصی در صلاحیت محاکم عمومی دادگستری است و رسیدگی به دعاوی مردم از اعمال اداری دولت در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. در این شرایط، اثبات خارج بودن دعاوی راجع به قراردادهای اداری از شمول صلاحیت دیوان نیز تنها در صورتی ممکن است اثبات

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.33]

شود که «قراردادهای اداری» ماهیتی اداری ندارند که مبتنی بر تعاریف و ویژگی‌های ذکر شده در مقدمه این مقاله برای این‌گونه قراردادها، این استدلال منتفی است.

از سوی دیگر، مبتنی بر ظاهر اصل ۱۷۳ قانون اساسی به عنوان مبنا و مبین حدود و قلمروی صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام قضایی ایران، به‌صورت مطلق رسیدگی به شکایت از «مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها» در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است. بر این اساس، هرگاه مراجع و مقامات دولتی از اجرای الزامات حقوقی[۱] حاکم بر عملکردشان تخطی نمایند؛ فارغ از اینکه ماهیت اقدام یا عمل «مأموران یا واحدهای دولتی» چیست؛ رسیدگی به این موضوع باید در صلاحیت دیوان عدالت اداری باشد. به عبارتی، با عطف توجه به مفاد اصل ۱۷۳ قانون اساسی، این نتیجه به‌دست می‌آید که صدر اصل مزبور با تکیه بر معیاری «شکلی» و «سازمانی»، رسیدگی به هرگونه شکایت از «مأموران یا واحدهای دولتی» را در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار داده است و اساساً به ماهیت آن اقدامات یا اعمال، توجهی نشده است؛ بنابراین، به استناد اطلاق و عموم این صلاحیت، بدون وجود دلیل خاصی در این زمینه، نمی‌توان صلاحیت دیوان را محدود به ایقاعات اداری دانست و بایستی شکایت از قراردادهای اداری به عنوان بخشی از اعمال اداره را نیز مشمول صلاحیت دیوان قلمداد کرد.

علاوه بر استدلال فوق، با تحلیل عنوان «دیوان عدالت اداری» به عنوان محکمه‌ای اختصاصی در اصل ۱۷۳ قانون اساسی نیز می‌توان دریافت که هدف از تشکیل این دیوان، پیش‌بینی محکمه‌ای خاص به منظور تحقق «عدالت اداری» در ایران بوده است؛ بنابراین، به منظور تحقق هدف مزبور لازم است تا رسیدگی به کلیه دعاوی مردم از اعمال اداره، اعم از عقود و ایقاعات اداری در عداد صلاحیت‌های آن دیوان قرار گیرند. با این مقدمه، در نظام حقوقی ایران هرگاه اداری بودن موضوعی اثبات شد؛ علی‌الاصول، صلاحیت رسیدگی به

۱- الزامات حقوقی به معنای مسئولیت‌هایی است که بر اساس قواعد حقوقی متوجه اشخاص شده و اشخاص مکلف به اجرا و مراعات آنها هستند. (صفایی، حسین، دوره مقدماتی حقوق مدنی (قواعد عمومی قراردادها)، چاپ سوم، جلد دوم، ص ۱۲، تهران: میزان، ۱۳۸۴).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.33]

شکایت از آن موضوع با دیوان عدالت اداری خواهد بود؛ مگر اینکه خلاف این موضوع اثبات گردد؛ بنابراین با توجه به اینکه قراردادهای اداری چه از نظر شکلی (توسط اداره منعقد می‌شوند) و چه از نظر ماهوی (از آغاز تا اختتام، تابع اراده برتر اداره است) واجد وصف «اداری» می‌باشند؛ مبتنی بر اصل ۱۷۳ قانون اساسی در صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به آنها نباید تردید کرد.

۲-۲- مبتنی بر قانون عادی

علاوه بر اینکه از اطلاق و عموم اصل ۱۷۳ قانون اساسی می‌توان صلاحیت دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی به قراردادهای اداری را استنباط نمود؛ در قوانین مرتبط با دیوان نیز صراحتاً صلاحیت آن مرجع جهت رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری محدود نشده است؛ از این‌رو، حتی اگر در قانون دیوان صراحتاً به صلاحیت دیوان جهت رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری اشاره نشده باشد؛ علی‌الاصول رسیدگی به این موضوعات را باید در صلاحیت دیوان عدالت اداری دانست. این در حالی است که در برخی از کشورهایی که مشابه ایران، از الگوی دادگاه‌های اختصاصی بهره می‌برند؛ در قانون عادی، صلاحیت این‌گونه مراجع نسبت به رسیدگی به قراردادهای اداری محدود شده است. به عنوان نمونه، بند «۲» بخش (۴۰) قانون آیین دادرسی دادگاه‌های اداری آلمان[۱]، رسیدگی به دعاوی مبتنی بر قراردادهای حقوق عمومی و یا دعاوی جبران خسارت مالی ناشی از لغو یک فعل اداری غیرقانونی از صلاحیت دادگاه اداری آلمان خارج شده است.

فارغ از مقدمه فوق، بررسی عبارات قانون دیوان عدالت اداری و رویهٔ آن مرجع می‌تواند درجهت تبیین صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری مفید باشد؛ بدین منظور، ابتدا باید اشاره کرد که از اولین قانون عادی درخصوص دیوان عدالت اداری، موضوعات مطروح در آن مرجع بین شعب و هیأت عمومی تقسیم شده‌اند. در این زمینه، رسیدگی به شکایت از اعمال «نوعی» دولت که واجد وصف «عام‌الشمول بودن» هستند در

۱- جهت مشاهده قانون مذکور رک:

https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=۲۹۲

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.33]

صلاحیت هیأت عمومی دیوان قرار گرفته و رسیدگی به اعمال «موردی» دولت در صلاحیت شعب دیوان قرار گرفته است. در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری – مصوب ۱۳۹۲- نیز تفکیک مذکور مورد عمل قرار گرفته و مواد (۱۰) و (۱۲) قانون مزبور به تفکیک، به تبیین صلاحیت‌های شعب و هیأت عمومی دیوان پرداخته‌اند.

مبتنی بر مقدمه بالا، تردیدی نیست که تبیین حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به رسیدگی به قراردادهای اداری، منوط به بررسی ضوابط قانونی مربوط به دو حوزهٔ شعب و هیأت عمومی دیوان است. بر این اساس، در ادامه به بررسی ضوابط این دو حوزه پرداخته خواهد شد.

۱-۲-۲- صلاحیت هیأت عمومی دیوان

با توجه به اینکه بر طبق ماده (۱۲) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری که در مقام معرفی حدود صلاحیت هیأت عمومی دیوان می‌باشد؛ «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی» در صلاحیت هیأت عمومی دیوان قرار گرفته است؛ به صرف شناسایی یک متن یا مصوبه به عنوان مقرره دولتی، باید رسیدگی به آن را در صلاحیت دیوان دانست. بر این اساس، اصولا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، صلاحیت رسیدگی به مصوبات یا مقرراتی که به تعیین ضوابط حاکم بر قراردادهای اداری را دارد پرداخته‌اند.

در تأیید این نکته، مبتنی بر رویه دیوان عدالت اداری می‌توان ادعا نمود که ظاهراً درخصوص صلاحیت هیأت عمومی دیوان در زمینهٔ رسیدگی به آن دسته از مصوباتی که مشخصاً ضوابط و الزامات حاکم بر قراردادهای اداری را مشخص می‌کنند، تردیدی وجود ندارد. به عنوان نمونه، می‌توان به دادنامه شماره ۴۵ مورخ ۱۳۹۲/۲/۱۰ هیأت عمومی دیوان در ابطال ماده (۱۰) دستورالعمل نحوه رسیدگی به تخلفات پیمانکاران اشاره کرد. علاوه بر این، در دادنامه شماره ۳۶-۹۸۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۰۳۱ مورخ ۱۳۹۸/۲/۲۳ هیأت تخصصی اقتصادی، مالی دیوان، «شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز» مورد بررسی قرار گرفته و از این جهت، رسیدگی به این موضوع در صلاحیت دیوان دانسته

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.33]

شده است. این در حالی است که بر طبق رویه موجود، قطعاً رسیدگی به اختلافات ناشی از قرارداد موردی که برطبق ضوابط مذکور در مصوبهٔ مورد اشاره منعقد شده در صلاحیت شعب دیوان نیست.

۲-۲-۲- صلاحیت شعب دیوان

با وجود آنکه در ماده (۱۰) قانون تشکیلات دیوان، رسیدگی به مطلق «شکایت از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأموران واحدهای {دولتی}» در صلاحیت شعب دیوان دانسته شده، اما مبتنی بر رویهٔ دیوان،، رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات قراردادی واحدهای دولتی به جز موارد خاصی که در قانون تشکیلات دیوان اشاره شده، در صلاحیت شعب دیوان دانسته نمی‌شود.

در این خصوص، اشاره به این نکته مفید خواهد بود که دو اصطلاح «تصمیمات» و «اقدامات» در همه قوانین مربوط به دیوان عدالت اداری از آغاز پیدایش این نهاد، در ترسیم و تعریف صلاحیت‌های شعب دیوان عدالت اداری استفاده شده‌اند؛ حتی، در بند «الف» ماده (۲) قانون راجع به شورای دولتی- مصوب ۱۳۳۹- نیز از این دو اصطلاح در مقام تبیین صلاحیت آن شورا استفاده شده بود. با این مقدمه، در ادامه به تبیین دو اصطلاح «تصمیمات» و «اقدامات» و امکان‌پذیر بودن یا نبودن شمول آنها نسبت به قراردادهای اداری پرداخته خواهد شد.

۱-۲-۲-۲- تصمیمات

«تصمیمات» جمع «تصمیم» است. این واژه به معنی «استوار کردن، خالص کردن، عزم در کار و اراده» معنی شده است (اباذری‌فومشی، ۱۳۹۲، ج ۲: ۳۵۴). در ترمینولوژی حقوقی جعفری لنگرودی، «تصمیم» به عزم مرجع قضایی یا اداری در اجرای قانون گفته می‌شود و در حوزه قضایی، این اصطلاح در برابر حکم و قرار می‌باشد (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶، ج ۲: ۱۲۴۹ و ۱۲۵۰). با عطف توجه به تعاریف ذکر شده، می‌توان دریافت که ازجمله ویژگی‌های این عمل حقوقی، «یک‌جانبه بودن آن» است. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۲۷۷) (معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۳: ۴۷) باتوجه به ویژگی ذکر شده، تردیدی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.33]

نیست که قراردادهای اداری را نمی‌توان مصداق واژهٔ «تصمیمات» مندرج در ماده (۱۰) قانون تشکیلات دیوان دانست و به استناد آن، قراردادهای اداری را مشمول نظارت دیوان به شمار آورد.

۲-۲-۲-۲- اقدامات

«اقدامات» جمع «اقدام» است. این واژه به معنی «پا پیش نهادن، دلیری ورزیدن، شروع به کار کردن» است (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶، ج ۱: ۵۲۸). در ادبیات حقوق اداری، اقدامات اداری به مجموع عملیاتی گفته می‌شود که برای تهیهٔ مقدمات تصمیمات اداری یا اجرای آنها انجام می‌شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۲۸۶). هرچند برخی حقوقدانان، معرفی «اقدامات اداری» را در ذیل اعمال حقوقی یکجانبه صورت داده‌اند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۲۸۶ و ۲۸۷) و از این جهت ممکن است «قرارداد اداری» از شمول اصطلاح «اقدامات اداری» خارج دانسته شود؛ اما، با عطف توجه به اطلاق این واژه، همچنین با فرض اینکه «اقدام» در حوزه حقوق عمومی مشابه با «فعل» در حقوق مدنی می‌باشد؛ می‌توان نتیجه گرفت که اقدام اداره شامل اقدامات یک‌جانبه و دوجانبه خواهد بود. در این صورت، تردیدی نیست که «قراردادهای اداری» نیز ازجمله مصادیق اقدامات مندرج در ماده ۱۰ قانون تشکیلات دیوان محسوب شده و رسیدگی به شکایت از این اقدامات نیز در صلاحیت دیوان است. در تأیید این رویکرد، برخی حقوقدانان معتقدند که امور ناشی از قرارداد از جمله مصادیق «تصمیمات و اقدامات» مندرج در ماده (۱۰) قانون تشکیلات دیوان بوده است و درنتیجه، رسیدگی به شکایت از قراردادهای اداری در شمول صلاحیت دیوان قرار می‌گیرد (معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۳: ۴۷). در این راستا، برخی حقوقدانان در تعریف واژه «اقدام» مندرج در ماده (۱۰) قانون تشکیلات دیوان، این وجود حقوقی را در هر حال مؤخر بر تصمیم اداری و در راستای اجرای آن دانسته‌اند (مشهدی، ۱۳۹۵: ۹۸) که با توجه به اینکه ممکن است تصمیم اداره مبنی بر انعقاد قرارداد باشد؛ بایستی در این تعریف قرارداد اداری را مشمول عنوان «اقدام» دانست.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.33]

بنابر مطالب ذکر شده؛ بر طبق قانون عادی، واژهٔ «اقدامات» در ماده ۱۰ قانون تشکیلات دیوان، امکان رسیدگی آن مرجع به مطلق قراردادهای اداری را فراهم کرده و از این جهت رویه قضایی کشور در این زمینه را می‌توان خلاف قانون عادی نیز قلمداد کرد.

فارغ از استنباط ذکر شده، حتی با فرض منحصر بودن مفهوم واژه »اقدامات» در ماده (۱۰) قانون تشکیلات دیوان به امور یک‌جانبهٔ اداری؛ تردیدی در شمول برخی از اقدامات یکجانبه اداره، همچون فسخ قرارداد[۱]، تغییرمدت انجام قرارداد[۲]، تعدیل قرارداد[۳] و نظایر آن در شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری نیست. این درحالی است که بر طبق رویهٔ قطعی موجود، حتی اقدامات یکجانبه مرتبط با قرارداد اداری نیز از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری مستثنی شده است. به عنوان نمونه، زمانی که دانشگاه علوم پزشکی و خدمات درمانی ایلام به صورت یک‌جانبه فسخ قرارداد خود با پیمانکار خویش اعلام می‌نماید و پیمانکار از اقدام دانشگاه به دیوان عدالت اداری شکایت می‌کند؛ شعبه دیوان با این استدلال که موضوع ازجمله مصادیق امور ترافعی و ناشی از قرارداد است؛ قرار عدم‌صلاحیت صادر و رسیدگی به موضوع را در صلاحیت دادگاه عمومی اعلام می‌کند. در پی رأی شعبه دیوان، دادگاه عمومی نیز با این استدلال که شکایت صورت‌گرفته از اقدام یک‌جانبه دانشگاه و استانداری ایلام بوده است؛ موضوع را از جمله مصادیق «اقدامات» و «تصمیمات» مندرج در ماده ۱۳ قانون دیوان –مصوب ۱۳۸۵– اعلام کرده و رسیدگی به شکایت از این موضوع را در صلاحیت دیوان دانسته است. درنهایت، بر طبق رأی شماره ۹۰۰۹۹۷۰۹۰۸۵۰۰۲۲۰ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۱ شعبه ۲۵ دیوان عالی کشور؛ رأی شعبه دیوان عدالت اداری مبنی بر عدم صلاحیت دیوان تأیید شد (معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری،۱۳۹۳: ۵۱).

فراتر از این موضوع، رویه قضایی رسیدگی به شکایت از برخی اقدامات مقدماتی انعقاد قراردادهای اداری ازجمله عملیات برگزاری مناقصه را نیز از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری

---

۱ – برای نمونه رجوع کنید به ماده ۴۶ دستورالعمل شرایط عمومی پیمان.

۲ – برای نمونه رجوع کنید به ماده ۳۰ دستورالعمل شرایط عمومی پیمان.

۳ – برای نمونه رجوع کنید به ماده ۲۹ دستورالعمل شرایط عمومی پیمان .

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.33]

مستثنا کرده است[۱]. ازجمله آرای مؤید این موضوع می‌توان به دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۹۱۰۰۲۰۶ مورخ ۱۳۹۲/۶/۱۰ شعبه سوم دیوان عالی کشور که در مقام حل اختلاف صلاحیت دادگاه عمومی و شعب دیوان عدالت اداری صادر شده است اشاره کرد. شعبه دیوان عالی کشور در این رأی مقرر کرده است: «مزایده یک عمل حقوقی است که بین متعاملین طبق شرایطی برگزار می‌گردد و رأی و تصمیم قطعی دستگاه ذی‌ربط برگزارکننده مزایده در اعلام نتیجه مزایده و برنده دارای آثار مالی و نهایتاً تملیک مال است و در صورت اختلاف در کیفیت برگزاری و نتیجه اعلامی، موضوع جنبه حقوقی پیدا کرده و مستلزم رسیدگی قضایی به ماهیت آن است و آن از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج است، ... لذا رسیدگی به موضوع ماهیت مدنی و ترافعی دارد و در صلاحیت دادگاه عمومی (مدنی)... است». علاوه بر این، شعبه ۷ بدوی دیوان عدالت اداری نیز در دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۰۷۰۰۵۵۶ مورخ ۱۳۹۲/۳/۶ با این استدلال که مزایده عمومی ازجمله مصادیق «اقدامات» و «تصمیمات» واحدهای دولتی محسوب نمی‌شود؛ رسیدگی به شکایت از مزایده عمومی را از خود نفی کرده است.

در تبیین رویه یادشده باید گفت که ازجمله ویژگی‌های اصلی قراردادهای اداری آن است که برخلاف عقود و قراردادهای خصوصی، انعقاد قراردادهای اداری امری «تشریفاتی» است؛ توضیح آنکه، اگرچه در عقود خصوصی اصل بر آن است که صرف ایجاب و قبول برای انعقاد قراردادها کافی است (اصل رضایی‌بودن قراردادهای خصوصی)؛ اما در انعقاد قراردادهای اداری، اصل بر لزوم انجام تشریفاتی فراتر از صرف ایجاب و قبول است و بایستی تشریفات مربوط به هر قرارداد همچون برگزاری مزایده یا مناقصه رعایت شود. در اصطلاح حقوقی به این گروه از قراردادها، قراردادهای تشریفاتی یا شکلی اطلاق می‌شود

---

۱ – مستند به مواد (۷) و (۸) قانون برگزاری مناقصات –مصوب ۱۳۸۳–، هیأت رسیدگی به شکایات به عنوان مرجع رسیدگی به دعاوی بین مناقصه‌گر و مناقصه‌گزار، صلاحیت رسیدگی به اعتراضات مربوط به اجرا نشدن هر یک از مواد این قانون و صدور رأی تجدید یا لغو مناقصه را یافته است؛ البته، مستند به ماده (۹) قانون یادشده، شکایت برندگان مناقصات پس از انعقاد قرارداد ازجمله موارد استثنای صلاحیت این هیأت می‌باشد. راجع به آرای صادره توسط این هیأت باید توجه داشت که باتوجه به ماهیت شبه‌قضایی این هیأت، آرای صادره از آن قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است (امامی، محمد و کورش استوارسنگری، حقوق اداری، چاپ اول، جلد دوم، ص ۱۶۹ تهران: میزان، ۱۳۹۱.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.33]

(کاتوزیان، ۱۳۷۹: ۳۷)؛ بنابراین، هرگاه انعقاد قراردادی منوط به برگزاری تشریفات قانونی خاصی باشد؛ تشریفات مزبور یکی از شرایط اساسی انعقاد آن قرارداد محسوب می‌شود و نقض آن موجب بطلان آن قرارداد خواهد شد.

درخصوص تشریفات انعقاد قراردادهای اداری باید توجه نمود که باوجود رویه قضایی در این خصوص، هرگونه اقدام اداره برخلاف تشریفات قانونی مقرر برای انعقاد قرارداد، قطعاً مشمول عنوان «تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی» در ماده (۱۰) قانون تشکیلات دیوان می‌باشد و از این جهت، اصولا رسیدگی به شکایت از آن در صلاحیت دیوان عدالت اداری است؛ مگر آنکه قانون‌گذار مرجعی خاصی را برای این منظور پیش‌بینی کرده باشد.

در پایان این بند، اشاره به این نکته لازم است که مستند به بند ۳ ماده ۱۰ قانون تشکیلات دیوان، ازجمله صلاحیت‌های شعب دیوان، رسیدگی به شکایات مستخدمان راجع به تضییع حقوق استخدامی آن‌ها می‌باشد. با توجه به مطلق بودن مستخدمان در ماده مزبور، این اصطلاح اعم از مستخدمین رسمی، پیمانی، قراردادی و نظایر آن به نظر می‌رسد (رستمی، ۱۳۹۴: ۳۰). اگرچه در ماهیت قراردادی یا قانونی بودن استخدام بین صاحب‌نظران اختلاف‌نظر وجود دارد (نجابت‌خواه، ۱۳۹۵: ۲۳۸-۲۳۷)؛ اما در ماهیت قراردادی برخی شقوق استخدام همچون استخدام پیمانی و قراردادی (اعم از ساعتی، کار معین و مشابه آن) نمی-توان شبهه کرد. در تأیید این مطلب می‌توان به ماده ۶ قانون استخدام کشوری اشاره کرد که مستخدم پیمانی را فردی دانسته که به موجب قرارداد به طور موقت برای مدت معین و کارمشخص استخدام می‌شوند. همچنین، تبصره ۴ ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، تبیین رابطهٔ بین مستخدم پیمانی و دستگاه استخدام‌کننده را به موجب «پیمان‌نامه» دانسته است.

بر این اساس، باتوجه به اینکه مستند به بند یادشده شکایت از تضییع حقوق استخدامی مستخدمان کشوری و لشکری به صورت مطلق در صلاحیت دیوان قرار گرفته است؛ در مقام تبیین حدود صلاحیت این نهاد نسبت به قراردادهای اداری باید بین قراردادهای استخدامی از سایر قراردادهای اداری قائل به تمایز و تفکیک شد؛ همچنان‌که هیأت عمومی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.33]

دیوان عدالت نیز در رأی وحدت رویه شماره ۳۱۳ مورخ ۱۳۸۰/۹/۲۷ بر این صلاحیت دیوان عدالت اداری تأکید کرده است.[۱]

۳- وضعیت مطلوب در رسیدگی به قراردادهای اداری

مبتنی بر تحلیل ارائه‌شده از اصل ۱۷۳ قانون اساسی و مفهوم‌شناسی واژه «اقدامات» در ماده ۱۰ قانون تشکیلات دیوان، به‌نظر می‌رسد که در نظام حقوقی ایران، رسیدگی به شکایت از قراردادهای اداری ازجمله صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری محسوب می‌شود. البته این برداشت به منزلهٔ قراردادن رسیدگی به شکایت از همه قراردادهای منعقده توسط مراجع و نهادهای دولتی در صلاحیت دیوان عدالت اداری نیست. با این شرح که اصل ۱۷۳ قانون اساسی در تشریح صلاحیت دیوان، دو معیار شکلی و ماهوی را معرفی کرده است:

الف) معیار شکلی و سازمانی: عبارات صدر اصل ۱۷۳ در تبیین صلاحیت دیوان عدالت اداری، بدون قید و به صورت مطلق رسیدگی به «شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی» را در صلاحیت این نهاد قرار داده است. مبتنی بر این معیار، ممکن است شمول صلاحیت دیوان در رسیدگی به همه دعاوی ناشی از قراردادهای «اداره» به ذهن متبادر شود.

ب) معیار ماهوی: وصف «اداری» در عنوان «دیوان عدالت اداری» در اصل ۱۷۳ قانون اساسی دارای مفهوم است. در معناشناسی این واژه، نخستین گام؛ تمییز مفهومی این واژه با واژهٔ «اداره» است. در تفکیک این دو واژه باید گفت که «اداره» مفهومی ساختاری و شکلی است که همهٔ موضوعات مربوط به یک دستگاه و نهاد اعم از کارمندان، ساختار و تشکیلات آن را شامل می‌شود. در مقابل، واژهٔ «اداری» مفهومی ماهوی و محتوایی بوده و به آن گروه از اعمالی اطلاق می‌شود که ماهیت اداری و اجرایی دارند؛ بنابراین، این واژه مبین معیار ماهوی در تبیین قلمروی صلاحیت دیوان عدالت اداری است و مبتنی بر این معیار باید

---

۱ – طبق بند ۳ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری {مصوب ۱۳۶۰}، رسیدگی به شکایات قضات دادگستری و سایر کارمندان دولت اعم از کشوری و لشگری (به استثناءمشمولین قانون کار) از حیث تضییع حقوق استخدامی آنان در صلاحیت ذاتی دیوان عدالت اداری قرار دارد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.33]

صلاحیت دیوان عدالت اداری را آن دسته از اعمال نهادهای دولتی دانست که جنبه و وصف «اداری» دارند.

بر مبنای مقدمات فوق، نمی‌توان ادعا کرد که شکایت از همهٔ قراردادهای «اداره» در صلاحیت دیوان است و تنها آن دسته از قراردادهای اداره که وصف «اداری» دارند، در صلاحیت دیوان می‌باشند؛ همچنان که، به استناد اطلاق عبارت رسیدگی به «شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی» نمی‌توان مدعی شد که رسیدگی به جرایم مأمورین دولتی در صلاحیت دیوان عدالت اداری است.

بنابراین، در تشریح صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت از قراردادهای اداره لازم است بین دو اصطلاح «قراردادهای اداره» و «قراردادهای اداری» قائل به تمایز شد. در ترسیم نسبت این دو اصطلاح باید گفت که نسبت این دو اصطلاح با یکدیگر، عموم و خصوص مطلق است؛ توضیح آنکه، همه قراردادهای اداری، قرارداد اداره نیز محسوب می‌شوند؛ ولی همهٔ قراردادهای اداره، قرارداد اداری نیستند؛ بلکه، تنها آن دسته از قراردادها که بین اداره و افراد به منظور تأمین خدمات عمومی و مبتنی بر قواعد حقوق عمومی منعقد می‌شوند (نجابت‌خواه، ۱۳۹۵: ۲۴۰)؛ قرارداد اداری بوده است و رسیدگی به شکایات ناشی از آن‌ها در صلاحیت دیوان می‌باشند.

در پایان، اشاره به این نکته نیز مفید خواهد بود که صالح دانستن دیوان جهت رسیدگی به قراردادهای اداری، نه تنها از قانون اساسی و قوانین عادی برمی‌آید؛ بلکه، این موضوع با اقتضائات دادرسی تخصصی نیز همخوانی دارد. به عبارتی، وقتی صلاحیت رسیدگی به اعمال دارای ماهیت اداری به یک محکمهٔ خاص (دیوان عدالت اداری) سپرده شده است؛ قائل شدن عدم صلاحیت دیوان جهت رسیدگی به قراردادهای اداری که ماهیتی اداری دارند با اقتضائات تخصص‌گرایی مرجع رسیدگی‌کننده همخوانی بیشتری دارد؛ بنابراین، سپردن صلاحیت رسیدگی به قراردادهای اداری به دادگاه‌های عمومی که بر مبنای اصول حقوق خصوصی به دعاوی رسیدگی می‌کنند و با قواعد حقوق عمومی آشنایی ندارند صحیح نیست.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.33]

نتیجه‌گیری

بروز اختلاف بین اداره و دیگران راجع به مقدمات انعقاد قرارداد، مفاد قرارداد و آثار و موضوعات مربوط به قرارداد اجتناب‌ناپذیر است. با این مقدمه، تعیین مرجع صالح قضایی برای رسیدگی به دعاوی راجع‌به قراردادهای اداری یک ضرورت به شمار می‌رود. برمبنای این ضرورت، در این مقاله رویه قضایی محاکم ایران مبتنی بر قانون اساسی و قوانین عادی مورد بررسی قرار گرفت.

بررسی‌های انجام شده نشان داد که اگرچه دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری با استدلال‌هایی همچون: مدنی، ترافعی و ماهوی بودن قراردادها، رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری و موضوعات مرتبط با آن‌ها را از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج دانسته‌اند و رسیدگی به این موارد بر طبق رویه موجود در صلاحیت محاکم عمومی قرار دارد؛ اما ملاک‌های ذکر شده نمی‌تواند نافی صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات مربوط به قراردادهای مزبور باشد.

بررسی این موضوع از منظر قانون اساسی، مؤید آن است که مبتنی بر ملاک شکلی مدنظر اصل ۱۷۳، دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به شکایات مردم از قراردادهای اداری را دارد. علاوه بر این، اقتضای عنوان «دیوان عدالت اداری» نیز آن است که کلیه تظلمات مردم از دولت در این مرجع مورد رسیدگی قرار گیرد. از سوی دیگر، با عطف توجه به واژهٔ «اقدامات» در ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و اینکه این اصطلاح شامل اقدامات قراردادی اداره می‌شود نیز این نتیجه به‌دست آمد که رسیدگی به شکایات مردم از قراردادهای اداری باید توسط دیوان صورت بگیرد؛ همچنین، حتی با تفسیر مضیق از اصطلاح «اقدامات» در مادهٔ مزبور و با فرض انحصار صلاحیت دیوان برای رسیدگی به شکایت از اعمال یک‌جانبه اداره، قطعاً دیوان جهت رسیدگی به موضوعاتی همچون فسخ و تعدیل قرارداد که برآمده از امتیازات قدرت عمومی هستند، صلاحیت دارد. این درحالی است که در رویه قضایی، رسیدگی به این قبیل موضوعات در صلاحیت دادگاه‌های عمومی قرار گرفته است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.33]

مبتنی بر مقدمات ذکر شده و در مقام ارائهٔ الگوی مطلوب در این زمینه پیشنهاد می‌شود که با توجه به تنوع و گستردگی قراردادهای اداره که در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان آنها را به قراردادهای بهره‌مند از اقتدارات حقوق عمومی (قراردادهای اداری) و قراردادهای مشابه اشخاص خصوصی تقسیم کرد؛ رسیدگی به کلیه دعاوی راجع‌به «قراردادهای اداری» در صلاحیت دیوان قرار گیرد و تنها رسیدگی به آن دسته از «قراردادهای اداره» که مشابه قراردادهای خصوصی منعقد می‌شوند و از امتیازات قدرت‌عمومی در آن خصوص استفاده نمی‌شود در صلاحیت محاکم عمومی قرار گیرد؛ چراکه، این الگو نه‌تنها با مفاد قانون اساسی و قانون عادی منطبق است؛ بلکه با اقتضائاتی چون اصل تخصص‌گرایی در رسیدگی‌ها نیز انطباق دارد. در این زمینه، برای ایجاد رویه‌ای مطلوب و شفاف و جلوگیری از بروز رویه‌های خلاف مقتضای قانون اساسی بهتر است تا در ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین‌دادرسی دیوان عدالت اداری به صورت صریح به صلاحیت دیوان در این‌خصوص تصریح شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.33]

فهرست منابع

۱. .امامی، محمد و کورش استوارسنگری(۱۳۹۱)؛ حقوق اداری، جلد دوم، تهران: میزان.

۲. اباذری‌فومشی، منصور (۱۳۹۲)؛ ترمینولوژی حقوق نوین، ج دوم، تهران: انتشارات شهید داریوش نوراللهی.

۳. ابریشمی‌راد، محمدامین (۱۳۹۷)؛ الگوی مطلوب نظارت قضایی بر مقررات دولتی با تأکید بر ارتقای کارآمدی دیوان عدالت اداری، رساله دکتری دانشگاه تهران.

۴. جعفری‌لنگرودی، محمدجعفر(۱۳۸۶)؛ مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلدهای ۱ و ۲، چاپ سوم، تهران: گنج دانش.

۵. دانش‌پژوه، مصطفی(۱۳۸۹)؛ مقدمه علم حقوق، چاپ دوم، تهران: سمت.

۶. رستمی، ولی و سمیرا اصغری(۱۳۹۴)؛ «مراجع صالح جهت رسیدگی به شکایات استخدامی در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، شماره ۴۸.

۷. زارعی، محمدحسین و آیت مولایی(۱۳۹۲)؛ «آسیب‌شناسی ویژگی‌های قرارداد اداری ایران در مقایسه با حقوق فرانسه و انگلستان»، دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۶۳ ، صص ۲۰۸-۱۶۹

۸. زارعی، محمدحسین و احمد مرکزمالمیری(۱۳۸۴)؛ «مفهوم و مبانی کنترل قضایی با تأکید بر نظام حقوقی ایالات متحده امریکا»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۲، صص ۱۴۹-۱۹۸.

۹. زراعت، عباس و محمدرضا معین(۱۳۹۴)؛ مقدمه علم حقوق، چاپ پنجم،تهران: جنگل.

۱۰. شمعی، محمد (۱۳۹۳)؛ حقوق قراردادهای اداری، تهران: جنگل.

۱۱. صفایی، حسین(۱۳۸۴)؛ دوره مقدماتی حقوق مدنی (قواعد عمومی قراردادها)، جلد دوم، چاپ سوم، تهران: میزان.

۱۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر(۱۳۸۷)؛ حقوق اداری، چاپ چهاردهم، تهران: انتشارات سمت.

۱۳. کاتوزیان، ناصر(۱۳۸۰)؛ حقوق مدنی؛ قواعد عمومی قراردادها، جلد اول، چاپ پنجم، تهران: شرکت سهامی انتشار.

۱۴. کاتوزیان، ناصر(۱۳۷۹)؛ دوره مقدماتی حقوق مدنی، چاپ هفتم، تهران: شرکت سهامی انتشار.

۱۵. معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری، صلاحیت دیوان عدالت اداری در آرای دیوان عالی کشور(۱۳۹۳)؛ چاپ دوم، تهران: جنگل.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.33]

۱۶. مشهدی، علی(۱۳۹۵)؛ آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوق کنونی، تهران: خرسندی.

۱۷. مولایی، آیت(۱۳۹۳)؛ قراردادهای اداری، تهران: میزان.

۱۸. نجابت‌خواه، مرتضی و فقیه لاریجانی(۱۳۹۵)؛ فرهنگ، تأملی در صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای استخدامی، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۶، شماره ۲، صص ۲۳۸-۲۳۷.

تارنماهای اینترنتی:

https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=۲۹۲

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2024-10-12]

[DOI: 10.29252/qjal.7.21.33]