

آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی

عنوان پژوهش

بررسی مفهوم «قرارداد اداری»

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۰۶۲

تاریخ: ۱۳۹۴/۰۴/۰۲



شناسنامه

عنوان:

آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی
بررسی مفهوم «قرارداد اداری»

مؤلف:

زینب عصمتی

ناظر علمی:

علی بهادری جهرمی

دفتر مطالعات نظام سازی اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۰۶۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۰۴/۰۲

پژوهشکده شورای نگهبان

فهرست مطالب

چکیده.....	۲
۱- درآمد.....	۴
۲- مفهوم شناسی.....	۴
۱-۲. قرارداد.....	۴
۲-۲. قرارداد اداری.....	۵
۳-۲. مفاهیم مشابه.....	۸
الف. تفاوت از لحاظ تشریفات.....	۸
ب. تفاوت از نظر صلاحیت.....	۸
ج. تفاوت به اعتبار برخی اصول مهم حقوقی.....	۸
د. تفاوت به اعتبار هدف.....	۸
۳- تاریخچه.....	۹
۱-۳. تاریخچه در جهان.....	۹
۲-۳. ایران.....	۱۰
۴- اقسام قرارداد اداری.....	۱۱
۱-۴. قراردادهای معین.....	۱۱
۲-۴. قراردادهای غیر معین.....	۱۳
۵- مبانی اسلامی و حقوقی قراردادهای اداری.....	۱۳
۱-۵. مبانی اسلامی.....	۱۳
۲-۵. مبانی حقوقی.....	۱۴
۱-۲-۵. نظریه قدرت عمومی.....	۱۵
۲-۲-۵. نظریه منفعت عمومی.....	۱۶
۳-۲-۵. نظریه خدمات عمومی.....	۱۷
۶- اصول حاکم بر قراردادهای اداری.....	۱۸
۱-۶. اصل حاکمیت قانون.....	۱۸
۲-۶. اصل تشریفاتی بودن قرارداد.....	۱۸
۳-۶. اصل تأمین منافع و مصالح عمومی.....	۱۹
۴-۶. اصل برتری اراده دولت.....	۱۹
۷- وضعیت قراردادهای اداری در نظام داخلی و تحلیل حقوقی آن.....	۱۹
۱-۷. قرارداد اداری در قانون اساسی.....	۱۹
۲-۷. قوانین عادی.....	۲۱
۳-۷. مقررات دولتی.....	۲۳
۸- جمع بندی.....	۲۵
۹- منابع پیشنهادی جهت مطالعه بیشتر.....	۲۶
۱۰- منابع و مأخذ.....	۲۷

مقدمه

در تحقیق و تتبع پیرامون هر گرایش علمی، گام اول آشنایی با مفاهیم پایه‌ای آن علم است. حقوق عمومی به عنوان شاخه و گرایشی از علم حقوق از این قاعده مستثنی نیست و آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی درگاهی برای ورود و اظهارنظر در موضوعات مرتبط با آن می‌باشد.

از سوی دیگر تأسیس حکومتی بر مدار مختصات اوامر الهی نیازمند به نهادها و سازوکارهایی متناسب با آن است. بر این اساس نظام‌سازی اسلامی پس از تشکیل حکومتی بر مبنای اصول و احکام شریعت مقدس اسلامی ضروری به نظر می‌رسد. حرکت در مسیر این امر مستلزم آشنایی با مفاهیم علمی، مطالعه مبانی و نقد و بررسی آن‌ها بر اساس اندیشه ناب اسلامی است. در این میان مفاهیم حقوق عمومی به عنوان گرایش تخصصی رشته حقوق که به بررسی کلان موضوعات مرتبط با حوزه حکومت و حدود اختیار آن، روابط مردم با فرمانروایان و مباحث مشابه آن می‌پردازد از اهمیت والایی برخوردار است.

در همین راستا، موضوع بازخوانی مفاهیم حقوق عمومی در دستور کار دفتر مطالعات نظام‌سازی اسلامی پژوهشکده شورای نگهبان قرار گرفته است. هدف از این امر آشنایی با تعاریف مفاهیم، تاریخچه، اقسام و انواع، بررسی مبانی آن در حقوق موضوعه و مطالعه تطبیقی با مبانی اسلامی و بررسی موضوع در قوانین و سازوکارهای حقوقی نظام جمهوری اسلامی ایران و ارائه نقد و تحلیلی اجمالی از آن است تا به این واسطه گام نخست در عرصه نظام‌سازی اسلامی برداشته شود.

«قرارداد اداری، العقد الإداری، Administrative Contract»

چکیده

قرارداد اداری قراردادهایی هستند که از اصول و قواعد حقوق اداری پیروی می‌کنند. ویژگی قرارداد اداری ایجاب می‌کند که یک طرف قرارداد شخص حقوقی حقوق عمومی باشد. قدرت عمومی، منفعت عمومی و خدمات عمومی از جمله دلایل انعقاد قراردادهای اداری و مبانی حقوقی تفاوت آن‌ها با قراردادهای خصوصی تلقی شده است. از منظر اسلامی نیز قرارداد اداری به نحو مصرح در اسلام دیده نمی‌شود، با این فرض نیز، چون مصادر حکومت اسلامی می‌توانند به استناد مصالح عامه، قواعدی را وضع نمایند و ماهیت قراردادهای اداری نیز رعایت مصالح عامه و حمایت حقوقی از این موضوع است در نتیجه قرارداد اداری موضوعیت پیدا می‌کند. در حقوق اداری ایران، قرارداد اداری یکی از تأسیسات و نهادهای حقوقی است؛ بدین معنی که تمام قراردادهای ادارات و مؤسسات دولتی تابع قانون مدنی نیستند، بلکه یک دسته از آن‌ها به نام قرارداد اداری وجود دارند که در مواردی تابع اصول و احکام خاصی‌اند. قانون محاسبات عمومی، آئین‌نامه معاملات دولتی و قوانین مشابه دیگر قوانینی هستند که صلاحیت مقامات اداری برای انعقاد قرارداد از این قوانین نشأت می‌گیرد.

واژگان کلیدی:

حقوق، قرارداد، اداری، دولت، معاملات، اداره، قانون

۱- درآمد

دخالت روزافزون دولت در فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی و تغییراتی که در حوزه کارکرد و وظایف دولت ایجاد شد باعث گردید دولت ملزم شود که علاوه بر وظایف سنتی خود، خدمات عمومی را نیز به شهروندان ارائه نماید. ارائه این خدمات در مواردی نمی‌توانست با حضور مستقیم دولت انجام شود، لذا جهت تأمین این امور ناچار به انعقاد قرارداد با دیگران شدند و این دلایل سبب پیدایش مفهوم قرارداد اداری شد. (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳: ۱۲۱).

آن‌گونه که اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی برای انتظام امور خود ناچار به انجام اعمال حقوقی‌اند، سازمان‌های اداری نیز به‌عنوان اشخاص حقوق عمومی برای انجام وظایف و نیل به اهداف خود در حدود صلاحیت و اختیاراتی که قانون به آن‌ها داده است اعمال حقوقی گوناگونی را انجام می‌دهند که قراردادهای اداری ازجمله آن‌ها می‌باشد (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۵۵۷). برای شناخت دقیق مفهوم قراردادهای اداری ابتدا به مفهوم شناسی قراردادهای اداری خواهیم پرداخت سپس تاریخچه و اقسام قراردادهای اداری را مورد مطالعه قرار می‌دهیم، بعدازآن به بررسی نظریات مختلف پیرامون قراردادهای اداری می‌پردازیم و بخش آخر نیز به بررسی قرارداد اداری در قواعد و مقررات جمهوری اسلامی ایران اختصاص می‌یابد.

۲- مفهوم شناسی

مقصود از قرارداد اداری قراردادی است که دارای وصف یا ماهیت اداری باشد، درنتیجه برای شناخت مناسب‌تر این مفهوم، باید ابتدا آشنایی اجمالی با مفهوم قرارداد کسب کرده و در ادامه مشخص نمود کدام دسته از قراردادها را می‌توان قرارداد اداری قلمداد نمود.

۱-۲. قرارداد

مبنای اصلی تعریف قرارداد در نظام حقوقی ایران قانون مدنی است در ادبیات حقوقدانان و نظام قانون‌گذاری، الفاظ عقد و قرارداد در معانی مشابهی به‌کاررفته‌اند (امامی، ۱۳۸۲: ۱۵۸). «عقد» از نظر ریشه‌شناسی، کلمه‌ای عربی بوده و از نظر لغوی، به معنی «بستن» می‌باشد و جمع آن عقود است (صفایی، ۱۳۸۹: ۱۱-۱۳).

قانون مدنی ضمن تقسیم عقود به «معینه» و «غیر معینه» در تعریف آن اشعار می‌دارد «عقد عبارت است از این‌که یک یا چند نفر در مقابل یک یا چند نفر دیگر تعهد بر امری نمایند و مورد قبول آن‌ها باشد»^(۱). وجه تناسب لغوی و اصطلاحی عقد در این است که «در اثر انعقاد عقد بین دو نفر، رابطه حقوقی ایجاد می‌شود و آن دو را به یکدیگر مرتبط می‌سازد» (امامی، ۱۳۸۲: ۱۶۸).

از حیث دایره شمول، قرارداد مانند عقد دارای دو معنی اعم و اخص می‌باشد در معنی اعم، قرارداد مترادف با عقد و دربرگیرنده عقود معین و غیر معین است، لیکن در معنی اخص، قرارداد صرفاً عقود غیر معین را شامل می‌شود. به همین جهت ماده ۱۰ قانون مدنی که مقرر می‌دارد: «قراردادهای خصوصی نسبت به کسانی که آن را منعقد نموده‌اند در صورتی که مخالف صریح قانون نباشد نافذ است»، واژه قرارداد را در معنی اخص آن یعنی عقود غیر معین به کار برده است (شهیدی، ۱۳۸۰: ۴۱).

شاهد عقود معینه مواد ۳۳۸ به بعد قانون مدنی می‌باشد.^(۲) در نهایت می‌توان گفت که قرارداد در اینجا به هر نوع قرار و مدار و توافق مشروع گفته می‌شود که طرفین در چارچوب نظام حقوقی بدان وسیله متعهد می‌گردند.

۲-۲. قرارداد اداری

هرچند در متون حقوقی به‌ویژه حقوق اداری تعریف مشخصی از قرارداد اداری^(۳) ارائه نشده است اما برخی از حقوقدانان این قراردادها را به جهت اینکه از نظام و ویژه‌ای تبعیت می‌کنند قرارداد «اداری» یا «عمومی» می‌نامند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۳: ۳۰۷).

این نظام ویژه در قراردادهای اداری به این معنا است که از لحاظ تشریفات و از لحاظ محتوا متضمن شروط و احکام ویژه‌ای هستند که اختیارات گسترده‌ای به دولت می‌دهد و او را در موقعیت ممتازی نسبت به طرف خصوصی قرار می‌دهد، درحالی‌که اگر این شروط در قرارداد خصوصی بود، به جهت اینکه در آن‌ها اصل بر

۱. ماده ۱۸۳ قانون مدنی.

۲. در دسته‌بندی‌های دیگری، قرارداد اعم از عقد (عقد معین و عقد غیر معین) فرض شده است. بنگرید به: اسکینی، ربیعا، «خصایص قراردادهای تجاری»، مجله حقوقی و قضایی دادگستری، شماره ۲، ۱۳۷۰، ص ۱۲۴.

تساوی اراده متعاملین است، موجب بطلان قرارداد یا عدم نفوذ آن می‌شد (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۳: ۳۰۷).

دکتر جعفر لنگرودی در ترمینولوژی حقوق بدون توجه به نظامات ویژه صرفاً با در نظر گرفتن طرف‌های قرارداد، تعریف ذیل را از قرارداد اداری ارائه داده است: «اصطلاح علمی ناظر به قراردادهایی است که لاقلاً یک طرف آن اداره‌ای از ادارات عمومی بوده و برای تأمین پاره‌ای از خدمات عمومی و به‌عنوان حقوق عمومی منعقد می‌شود مانند عقد راجع به خدمات عمومی (قراردادی که به‌موجب آن امتیاز استخراج معدن به اشخاص داده می‌شود و با کشیدن جاده و راه‌آهن که به یک شرکت خصوصی داده می‌شود)» (جعفری لنگرودی، ۱۳۶۳: ۵۳۲).

یکی از اساتید حقوق اداری، قرارداد اداری را چنین تعریف کرده است: «قرارداد اداری، قراردادی است که یکی از سازمان‌های اداری یا با نمایندگی از آن‌ها از یک‌سو با هر یک از اشخاص حقیقی یا حقوقی از سوی دیگر، به هدف انجام یک عمل یا خدمت مربوط به منافع عمومی بر طبق احکام خاصه (نوعاً ترجیحی یا امتیازی و بعضاً حمایتی) منعقد می‌کند و رسیدگی به اختلافات ناشی از چنین قراردادی (اختلاف در تعبیر و تفسیر و اجرا) در صلاحیت دادگاه‌های اداری می‌باشد.» (انصاری، ۱۳۷۷: ۳۲-۳۳).

این تعریف پیشنهادی هرچند در کلیات و در صدر آن با قوانین و مقررات اداری ایران انطباق دارد، اما در آن قسمت که دادگاه‌های اداری را مرجع رسیدگی به اختلافات، تعبیر، تفسیر و اجرا می‌داند با ویژگی حقوق اداری ایران انطباق ندارد. رأی وحدت رویه شماره ۵۹ مورخ ۱۳۷۱/۴/۳۰ دیوان عدالت اداری مؤید این نکته است که دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادها را ندارد.^(۱)

۱. رأی وحدت رویه: «نظر به این که رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادها که مسائل حقوقی می‌باشند و باید به‌صورت توافقی 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. این رأی به استناد قسمت اخیر ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع ذی‌ربط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

بر اساس تعریف پروفیسور «دولوبادر»^(۱) «قرارداد اداری به قراردادی اطلاق می‌شود که مؤسسات عمومی آن را به منظور انجام امور عمومی و به قصد اینکه قرارداد مزبور شامل مقررات و احکام خاص حقوق اداری قرار گیرند منعقد می‌کنند، خواه مبین این قصد، وجود قیود و شروط مخصوص حقوق اداری مندرج در قرارداد باشد و خواه شرکت همکاری نزدیک و مستقیم پیمانکار در انجام امور عمومی دلالت بر آن قصد کند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۳: ۳۱۸). تأسیس حقوقی قراردادهای خاص اداری در ایران از حقوق فرانسه الهام گرفته شده است با ذکر این نکته مهم که در حقوق فرانسه یکی از ملاک‌های تفکیک قراردادهای اداری از قراردادهای معمولی اداره، مرجع صالح برای رسیدگی به دعاوی ناشی از آن‌ها است ولی در ایران به لحاظ عدم تفکیک قرارداد اداری به مفهوم خاص آن از قراردادهای معمولی دولت، این موضوع نمی‌تواند ملاک دقیقی برای تشخیص قراردادهای اداری به مفهوم خاص آن باشد. (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳: ۱۱۵)

درنهایت این موارد را می‌توان به عنوان ویژگی‌های قراردادهای اداری در نظر گرفت: یک طرف این گونه قراردادها را اشخاص حقوق عمومی تشکیل می‌دهند،^(۲) موضوع قرارداد اداری انجام یک خدمت عمومی در راستای تحقق هدف عمومی است و درنهایت قراردادهای اداری از قواعد خاص تحت عنوان «اقتداری، ترجیحی و حمایتی» پیروی می‌کنند. با توجه به آنچه گفته شد می‌توان قرارداد اداری را این گونه تعریف کرد:

«قرارداد اداری قراردادی است که به وسیله سازمان اداری از یک سو و اشخاص

1. Andre De laubadere

۲. در خصوص قراردادهای دستگاه‌های دولتی با یکدیگر، اگر در جهت تأمین خدمات عمومی باشند نیز می‌توان از منظری این قراردادها را قرارداد اداری تلقی نمود چراکه تابع نظامات حقوق اداری و عمومی خواهند بود. این امر در خصوص قراردادهای دولتی با سایر شخصیت‌های عمومی غیردولتی وضوح بیشتری می‌یابد. البته روشن است که نظامات حاکم بر این گونه قراردادها با وضعیت حقوقی حاکم بر سایر قراردادهایی که طرف دیگر آن‌ها شخصیت حقوق عمومی نباشد، متفاوت بوده و به عنوان مثال در غالب موارد نمی‌توان اجازه داد یک بخش دولتی علیه بخش دیگری اعمال اقتدار نماید یا وضعیت رسیدگی به اختلافات ناشی از قراردادهای دو بخش دولتی با یکدیگر متفاوت بوده و به عنوان مثال در ایران مرجع حل اختلاف آن‌ها هیئت وزیران خواهد بود (اصل ۱۳۴ قانون اساسی).

حقیقی یا حقوقی از سوی دیگر به هدف انجام یک خدمت عمومی منعقدشده و مشمول مقررات و احکام خاص حقوق اداری قرار می‌گیرد.

۳-۲. مفاهیم مشابه

به‌منظور تبیین بهتر مفهوم قرارداد اداری، مناسب است اشاره‌ای به تفاوت‌های قراردادهای اداری و «قراردادهای خصوصی» گردد. مهم‌ترین تفاوت این قراردادها عبارت‌اند از:

الف. تفاوت از لحاظ تشریفات

قراردادهای اداری دارای تشریفات خاص و زیادی نسبت به قراردادهای مدنی هستند؛ مانند تشریفات مناقصه و مزایده در معاملات دولتی. لذا یکی از مهم‌ترین تفاوت‌های بین عقود اداری و مدنی در این است که تشریفات در حقوق اداری اصل شمرده می‌شود، درحالی‌که در حقوق مدنی تشریفات بودن امری استثنائی است.

ب. تفاوت از نظر صلاحیت

در قراردادهای مدنی «اهلیت داشتن»، مهم است ولی، در قراردادهای اداری وجود «صلاحیت» و اختیار قانونی جهت انعقاد قرارداد از ارکان این نوع پیمان‌ها می‌باشد. صلاحیت یادشده، شامل صلاحیت ذاتی، محلی و شخصی می‌باشد؛

ج. تفاوت به اعتبار برخی اصول مهم حقوقی

با عنایت به آنکه قراردادهای اداری تابع نظامات حاکم بر حقوق عمومی و اداری هستند، اصول حاکم بر این قراردادها نیز با اصول حاکم بر قراردادهای خصوصی متفاوت است. به‌عنوان نمونه اصل آزادی قراردادها در حقوق خصوصی حاکم بوده و هرکسی می‌تواند هر قراردادی را که بدان مایل است و با هرکسی، به‌شرط رعایت موازین قانونی و شرعی منعقد نماید، اما در قراردادهای اداری این اصول در این حد وجود نداشته و شرایط خاصی برای طرف قرارداد و نحوه انتخاب آن مشخص شده است.^(۱) به اصول حاکم بر قراردادهای اداری در مباحث بعدی اشاره خواهد شد.

د. تفاوت به اعتبار هدف

مقامات اداری، قراردادهای اداری را برای تأمین هدف عمومی و منافع جامعه

۱. برای نمونه آئین‌نامه معاملات دولتی و قانون برگزاری مناقصات شرایطی را برای انتخاب طرف قرارداد و انعقاد قرارداد در نظام حقوق داخلی مشخص کرده است.

منعقد می‌کند، در صورتی که در حقوق خصوصی هر کس اصولاً برای خودکار می‌کند و هدف و منافع خودش را ملاک قرار می‌دهد.

همچنین در برخی از کشورها مرجع رسیدگی به اختلاف حاصل از قراردادهای خصوصی دادگاه‌های مدنی یا مراجع داوری است اما به اختلافات ایجادشده از قراردادهای اداری، دادگاه‌های اداری رسیدگی می‌نمایند. (انصاری، ۱۳۸۷: ۵۵-۶۳)

۳- تاریخچه

۳-۱. تاریخچه در جهان

از نظر تاریخی قراردادها ساخته و پرداخته اراده‌های شخصی است. قراردادهای اولیه و قدیم جنبه مبادله داشت چنانکه در یونان باستان پول وجود نداشت و کالا با کالا یا کالا با حیوان مبادله می‌شد و نوعی تعادل ارزش برقرار بود (کاروفکین، ۱۳۵۴: ۳۴). به تدریج عقل و عرف، قواعدی را برای صحت آن‌ها به وجود آورده و با پیدایش دولت‌ها و ایجاد قانون و تکامل مناسبات اجتماعی تحولاتی پیدا کرد. اصل حاکمیت اراده، مبنای اصلی قراردادها بود و این اصل در قدیم اطلاق داشت اما به مرور زمان به صورت نسبی درآمد، به طوری که امروزه قراردادهای خلاف قانون یا مغایر اخلاق حسنه یا متنافر با نظم عمومی باطل و بی اعتبارند به علاوه مصلحت‌های اجتماعی سبب شده از قلمرو حکومت اراده طرفین به سود جامعه کاسته شود. در اروپای قرن ۱۸ قرارداد اصل بود و قانون استثناء، در قرن ۱۹ قرارداد حالت اطلاق خود را از دست داد و به حقوق نسبی بدل شد. در قرن ۲۰ قراردادهای خصوصی به وسیله قانون هدایت شد و دامنه اصل آزادی قراردادها با عواملی چون نظم عمومی اعم از نظم عمومی حمایتی و نظم عمومی ارشادی محدود گشت (انصاری، ۱۳۸۷: ۱۰). در کشورهای انگلستان و ایالات متحده آمریکا که نظام حقوقی آنگلوساکسون بر آن حاکم است، قراردادهای اداری، معمولاً همانند قراردادهای خصوصی می‌باشند و قواعد ترجیحی و امتیازی در نظام مزبور وجود ندارد. در صورتی که بین سازمان‌های اداری و مشتریان آن‌ها، در ارتباط با امور اداری، اختلافی حاصل شود، رسیدگی به این نوع اختلافات در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است اما در تحولات اخیر تغییراتی در نظام حقوقی مزبور حاصل شد و در این کشورها، دادگاه‌هایی تشکیل گردید که صرفاً به دعاوی اداری رسیدگی می‌کنند. در شوروی سابق و کشورهای بلوک شرق قراردادهای عکس

کشورهای با سیستم آنگلو ساکسون است. در این کشورها اصالت با جامعه است و قراردادهای اداری ماهیتی دولتی دارند و با طراحی مراجع دولتی مربوطه به صورت قراردادهای نمونه و تیپ تنظیم شده و دستگاه‌های اداری این فرم‌ها را پر می‌کنند (انصاری، ۱۳۸۷: ۱۳). در کشور فرانسه سرزمین ولادت حقوق اداری سلسله قواعد خاص و متفاوت از حقوق خصوصی حاکم بر روابط اداره‌کنندگان و اداره شونده‌گان وجود دارد (انصاری، ۱۳۸۷: ۱۴).

۲-۳. ایران

در کشور ایران حقوق خصوصی قبل از اسلام برمدار مذهب زرتشت استوار بود که جای خود را به اسلام داد. قواعد حقوقی اسلامی همراه با محدود مقررات عرفی تا زمان مشروطیت و از آن زمان به بعد همراه با حقوق غربی و بهتر بگوییم حقوق ناشی از دنیای جدید حاکم بر روابط اجتماعی اعم از حکومتی و غیر حکومتی بود. بدین توضیح که حقوق کار و تجارت به صورت دو رشته تقریباً جدا و مستقل از حقوق مدنی قرار گرفته و اگرچه در بعضی قواعد عمومی مشترکاتی بین سه رشته مزبور باقی ماند ولی قواعد خاص حقوق تجارت و حقوق کار به عقود و قراردادهای سابق ایران آن‌چنان چهره مستقل داد که در بسیاری از موارد امکان حل معضلات خاص و مستحذات مربوط به مسائل تجاری و کار، جز از طریق تمسک به قواعد جدید حقوقی میسر نگردید. مشابه همین روند در خصوص قراردادهای اداری طی شده و امروزه افزایش وظایف اجتماعی حکومت‌ها موجب پیدایش شعبه‌های گوناگون در قلمرو قراردادها شده است که قراردادهای اداری از اقسام متنوع آن‌ها می‌باشد (انصاری، ۱۳۸۷: ۱۱). قرارداد اداری در تاریخ حقوق اداری ایران و حتی حقوق جدید کشور ما چندان شناخته شده نیست، در صورتی که در زندگی سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و حقوقی کشور ما اهمیت شایان توجهی را ایفاء کرده و می‌کند. مسئله نفت در کشور ما همه جنبه‌های فوق را تجربه کرده است و ما با مسئله ملی کردن شرکت نفت ایران و انگلیس شاهد حوادث و وقایع سیاسی و اقتصادی و اجتماعی بس بزرگی در سطح ملی و بین‌المللی بوده‌ایم. اهمیت نفت از لحاظ حقوقی محض از این جهت است که تعداد زیادی از حقوقدانان بزرگ داخلی و خارجی را عقیده بر این است که قراردادهای منعقد بین دولت ایران و شخص یا اشخاص خارجی اعم از حقیقی یا

حقوقی دارای ماهیت اداری است و قرارداد نفتی مزبور از مظاهر و مصادیق بارز قراردادهای اداری به شمار می‌آید (انصاری، ۱۳۸۷: ۱۸).

۴-۲. اقسام قرارداد اداری

اعمال قراردادی حوزه حقوق عمومی را از منظرهای مختلف می‌توان تقسیم‌بندی نمود. به اعتبار گستره جغرافیایی قواعد حقوقی ناظر بر قراردادهای بخش عمومی به دودسته داخلی و بین‌المللی قابل تقسیم است. دولت می‌تواند با سایر تابعان بین‌المللی یا با سایر اشخاص خارجی رابطه قراردادی داشته باشد. زمانی که دولت با سایر تابعان بین‌المللی به عمل قراردادی متوسل می‌گردد، مهم‌ترین عناوین چنین اعمالی در معاهدات بین‌المللی، پروتکل بین‌المللی و موافقت‌نامه‌های نزاکتی قابل دسته‌بندی است و زمانی که دولت با اشخاص خصوصی خارجی قرارداد منعقد می‌نماید این‌گونه اعمال طرفینی معمولاً با عناوینی همچون معاهده (Treaty) و کنوانسیون (Convention) شناخته می‌شوند، که می‌توانند تابع مقررات حقوق بین‌المللی یا ملی باشد (فلسفی، ۱۳۷۰: ۹۰).

اما موضوع اصلی قراردادهای اداری قراردادهای اداری داخلی هستند که به قراردادهای معین و نامعین تقسیم می‌شود (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۵۶۱). و به‌صورت مفصل‌تری به بیان اهم موارد آن‌ها خواهیم پرداخت.

۴-۱. قراردادهای معین

قراردادهای اداری معین قراردادهای شناخته‌شده اداری هستند که دارای شرایط و قالب خاص‌اند (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۵۶۱). که شایع‌ترین آن‌ها را می‌توان به‌قرار زیر ذکر کرد؛

۴-۱-۱. پیمانکاری: رایج‌ترین قرارداد اداری با موضوع مالی را این‌گونه از قراردادهای تشکیل می‌دهد که عناوین قراردادی خاص همچون «قرارداد طراحی و تأمین تجهیزات^(۱)»، «قراردادهای طراحی، تأمین تجهیزات و ساخت^(۲)»، «قرارداد تأمین مالی^(۳)»، «قرارداد بیع متقابل^(۴)»، «قرارداد ساخت، بهره‌برداری و

1. E. P. Contract
2. E. P. C. Contract
3. Finance
4. Buy Back

واگذاری»^(۱) ذیل این نوع از معاملات قرار می‌گیرند (اباذری فومشی، ۱۳۸۷: ۱۱-۱۲ و ۳۴ و ۴۱). در تعریف قرارداد پیمانکاری می‌توان گفت: به عمل قراردادی متناظر با فروش کالا یا انجام عملی معین در قبال قیمت معین با شرایط معین و مدت معین گفته می‌شود که اداره یا موسسه عمومی با اشخاص مشخصی تحت عنوان مقاطعه‌کار یا پیمانکار منعقد می‌کند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۶: ۳۰۹).

۴-۱-۲. **قرارداد قرضه عمومی:** قراردادی که به‌موجب آن، دولت وجوهی را به‌عنوان مشارکت در پروژه به همراه سود، از شخص یا اشخاص معینی دریافت کرده، تا در سررسید مشخص، اصل و فرع آن را با هزینه‌های مربوطه بازپرداخت نماید (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۶: ۳۰۹).

۴-۱-۳. **قرارداد امتیاز امر عمومی:** عبارت از واگذاری امر اداره یا بهره‌برداری از یک امر عام‌المنفعه و یا مربوط به ثروت عمومی، به‌طور انحصاری به شخص یا اشخاص معینی، در مدت معین می‌باشد که شخص امتیاز گیرنده حق تولید و عرضه و برداشت حقوق قراردادی خود را در برابر پرداخت سهم سازمان عمومی دارا خواهد بود (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۵۶۷).

۴-۱-۴. **پیمان استخدامی:** یکی از قراردادهای رایج در نظام‌های اداری، قرارداد استخدام عمومی است که شامل قرارداد استخدامی کارمندان پیمانی و همچنین رسمی می‌شود. (ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری)

۴-۱-۵. **قرارداد عاملیت:** که به‌موجب آن، شخص یا اشخاص معین، در مقابل دریافت حق‌العامل کاری معین، به اجرا و اداره عملیات معینی که از طرف سازمان عمومی، به عهده آن‌ها گذارده شده است می‌پردازند (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۵۶۱-۵۷۰). نظیر قرارداد استخراج نفت یا معدن یا پخش کالای انحصاری خاص که در آن‌ها وظیفه‌ای از وظایف اشخاص عمومی در ارتباط با منافع عمومی و ارائه خدمت عمومی به عاملین قراردادی واگذار می‌شود (حسینی، ۱۳۸۴: ۲۳). برخلاف امتیاز که بیشتر برای بهره‌برداری است عاملیت برای توزیع به کار می‌رود. از نظر مزد هم عامل و صاحب‌امتیاز باهم فرق می‌کند. عامل حق‌العامل ثابت می‌گیرد اما صاحب‌امتیاز یک مبلغی باید به دولت بدهد.

۲-۴. قراردادهای غیر معین

قراردادهای اداری نامعین قراردادهایی هستند که توسط سازمانهای اداری به منظور انجام خدمات عمومی منعقد می شود و دارای نام و قالب خاص نیستند (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۵۶۱). از جمله این قراردادها می توان به قرارداد پژوهشی و تحقیقاتی که مجموعه فعالیت هایی است که عدم قطعیت در تحقق اهداف یا فرضیه های آن بوده و ماهیت یک تحرک علمی و فناورانه را در زمینه های بنیادی، کاربردی و توسعه ای شامل گردد (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۵۷۰) یا قرارداد فرهنگی، هنری، مشاوره و خدمات اشاره کرد که ناظر به بررسی، مطالعه، تحقیق، تألیف، مشاوره های آموزشی، حقوقی، ترجمه و فیلم سازی است که بیشتر جنبه های علمی و فرهنگی در زمینه های مورد نظر دارد (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۵۷۱).

۵- مبانی اسلامی و حقوقی قراردادهای اداری

۵-۱. مبانی اسلامی

اگر توجه اصلی صاحب نظران مکاتب غربی بیشتر به «سود» و «کارایی» می باشد، در بینش اسلامی، هدف نهایی تکاثر ثروت و سود بیشتر نیست.^(۱) همین امر و نگاه سبب می شود که اداره و سازمان های اداری به انسان با یک نگاه معنوی، ارزشی و الهی نگریسته و انسان را صرفاً یک ابزار تولید ندانند. شاخص هایی از خدمات عمومی نظیر «همت در آبادانی شهرها و دهکده ها»، «جمع آوری مالیات با محوریت عمران و آبادانی کشور»، «توجه و رسیدگی به نیازمندان و طبقه پایین جامعه» در نامه ۵۳ نهج البلاغه به صراحت وجود دارد (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۱۲۸).

آیات در قرآن کریم آمده است که به موجب آن احترام به پیمان ها و منع پیمان شکنی، ولو در مقابل کفار تأکید شده است.^(۲) تفسیر معقول آن است که بگوییم آیات مزبور افاده عام می کند و شاید همه اقسام قراردادهای، از جمله قرارداد اداری را در برمی گیرند. حتی اگر چنین تفسیری را نپذیریم و معتقد باشیم که قرارداد اداری

۱. و ما خلقت الجن والانس الا ليعبدون؛ ذاریات، آیه ۵۶

۲. فما استقاموا لكم فاستقيموا لهم ان الله يحب المتقين (توبه، آیه ۷)، فاتموا اليهم عهدهم الى مدتهم ان الله يحب المتقين (توبه، آیه ۴)، الا الذين يصلون الى قوم و بينكم و بينهم ميثاق (نساء، آیه ۹۰).

به نحو مصرح در حقوق اسلامی دیده نمی‌شود، با این فرض نیز چون مصادر امور حکومت اسلامی می‌توانند به استناد مصالح عامه قواعدی را وضع نمایند و ماهیت قراردادهای امروز نیز رعایت مصالح و منافع عمومی و حمایت حقوقی از این موضوع است، در نتیجه قرارداد اداری موضوعیت پیدا می‌کند (انصاری، ۱۳۸۷: ۱۴). در نهایت برابر موازین اسلامی عقلانی و منطقی است که قراردادهای اداری در نظام حکومت اسلامی مورد پذیرش قرار گیرد و به صورت احکام امضایی درآید. دلیل یا مبنای دوم می‌تواند تقدم نفع جمعی بر نفع فردی در مقام تزاخم باشد. به موج این اصل هر جا که بین منافع عمومی و خصوصی تعارضی به وجود آید منافع عمومی بر منافع خصوصی ترجیح داده می‌شود (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۵۷۶). در قرارداد اداری چون یک طرف نفع عموم را می‌خواهد تأمین کند باید اولویت داشته باشد. قرارداد اداری طبع ترجیحی و اقتداری دارند که این ویژگی مربوط به اقتضای منافع عمومی، حاکمیت دولت اسلامی و نظم عمومی جامعه است و حافظ منافع عمومی هستند (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۵۷۷).

۲-۵. مبانی حقوقی

حقوقدانان در مراحل آغازین تکوین و شکل‌گیری حقوق و قراردادهای اداری در مورد مبانی آن نظریات متعددی مطرح کرده‌اند که هر یک از این نظریات در شکل‌گیری بنیان‌های قراردادهای اداری و رشد و توسعه آن نقش مهمی ایفاء کرده‌اند که در ادامه به این نظریات اشاره می‌کنیم.

قراردادهای اداری به مثابه مصداقی از ابزارهای اجرایی دولت، از ساحت‌های مختلف نظری و اندیشه‌ای حقوقی تأثیرپذیری داشته و بنیان‌های نظری توجیه حیات اجتماعی‌اش را کسب می‌کند. قبل از پرداختن به مبانی حقوقی قراردادهای اداری لازم است به مهم‌ترین تفاوت‌های قراردادهای اداری و خصوصی اشاره شود که به شناخت مبانی حقوقی قراردادهای اداری کمک شایانی خواهد کرد. در قراردادهای خصوصی اصل بر آزادی متعاملین و برابری آنهاست که می‌توان اصل آزادی قراردادی را در قراردادهای خصوصی نتیجه گرفت که نتایج این اصل نیز در آن است که اشخاص می‌توانند قرارداد را به صورتی که مایل‌اند منعقد سازند و نتایج و آثار آن را آزادانه معین کنند و از سوی دیگر نیز قرارداد تنها به تراضی محقق می‌شود و صورت و

تشریفات خاصی ندارد. دو طرف ملزم نیستند که در مقام بستن هر قرارداد، واژه‌های مخصوصی را به کار ببرند. همچنین پس از انعقاد قرارداد، دو طرف پایبند و ملزم به رعایت آن هستند تا زمانی که عقد در نتیجه توافق دیگری اقاله یا به علت قانونی فسخ نشده است. طرفین ناگزیرند که تعهدهای ناشی از آن را اجرا کنند و مفاد قرارداد در رابطه دو طرف به منزله قانون است. این معاملات و عقود فقط بین طرفین و قائم مقام قانونی آن‌ها مؤثر است (کاتوزیان، ۱۳۸۱: ۴۵-۴۸).

با توجه به ویژگی‌هایی که در مورد قراردادهای خصوصی ذکر شد به این نتیجه می‌رسیم که مهم‌ترین اصل در قراردادهای حقوق خصوصی که همانا آزادی و برابری متعاملین است در قرارداد اداری در اکثر موارد دیده نمی‌شود. در مواردی ضرورت‌های اساسی در زمینه خدمات عمومی ایجاب می‌نماید که دولت قرارداد را به‌طور یک‌جانبه خاتمه دهد، حال آنکه این اصول با قراردادهای حقوق خصوصی وفق نمی‌دهد. قراردادهای اداری با خدمات عمومی و حاکمیت دولت ارتباط دارد و منافع عمومی ایجاب می‌نماید که دست دولت در این قراردادها کم‌و بیش باز باشد تا بتواند بنا به اقتضای امور در شرایط قرارداد تغییری دهد و تعهدات جدیدی به پیمانکار خود تحمیل کند. با توجه به این مقدمه، مبانی قراردادهای اداری و این موضوع که چرا در این قراردادها اصل آزادی و برابری طرفین به‌صورت کامل وجود ندارد را در ذیل بررسی می‌کنیم.

۵-۲-۱. نظریه قدرت عمومی

نظریه قدرت عمومی هرچند اولین نظریه مطرح‌شده در موضوع حقوق و قراردادهای اداری است و با ظهور نظریه‌های «خدمت عمومی» و «نفع عمومی» اعتبار خود را تا حدودی ازدست‌داده است. با این حال این نظریه در بسیاری از کشورها همراه دو نظریه دیگر برای اعمال حقوقی یک‌جانبه و دوجانبه قابل توجیه است. این نظریه در عمل زمانی ابداع شد که قدرت دولت حتی‌الامکان با تقسیم اعمال دولت به اعمال حاکمیت و تصدی محدود می‌شد. بدین معنی که اعمال حاکمیت ناشی از قدرت دولت بود و اعمال تصدی اعمالی بود که در سطره حقوق خصوصی قرار گرفت (انصاری، ۱۳۷۷: ۷۵). به‌هر حال می‌توان گفت که نظریه قدرت عمومی خود منشأ اعمال دولت بود و دولت بر اساس آن اعمال حقوقی خود را توجیه می‌کرد.

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: ۵۷۷).

۵-۲. نظریه منفعت عمومی

این نظریه یک مفهوم هدف محور است که در آن اعمال و فعالیت‌هایی که منافع عمومی را مدنظر دارند، مبنای قرارداد اداری را تشکیل می‌دهند. رویکرد غایت مدار نظریه منفعت عمومی به نوع فعالیت صورت گرفته توجه دارد. بر این اساس، قطع نظر از ماهیت نهادی که فعالیت را انجام می‌دهد؛ فعالیتی که دربردارنده منافع عمومی است، پایه اصلی قرارداد اداری را تشکیل می‌دهد. عدم توجه این نظریه به ماهیت نهادی که فعالیت را انجام می‌دهد، فعالیت اشخاص خصوصی را نیز مشمول موضوعات حقوق اداری قرار می‌دهد (موسی زاده ۱۳۹۱: ۵۶-۵۸). همچنین این نگاه می‌تواند در مواردی به نگاه سود انگار تقلیل یابد. باین حال، در صورت تراحم بین این دو منفعت، اولویت و تقدم با منافع عمومی خواهد بود (یاوری، ۱۳۹۱: ۴-۵). منفعت عمومی هدف بنیادین خدمت عمومی را تشکیل می‌دهد و ابزاری برای سنجش یک فعالیت دولتی به شمار می‌رود. در این صورت، اگر سازمان اداری در انجام فعالیت‌هایش درصدد تأمین منافع اشخاص یا سازمان مربوطه باشد و یا به دنبال انجام فعالیت‌های تجاری، بازرگانی و صنعتی صرف باشد مشمول قواعد قراردادهای اداری نخواهد بود؛ چراکه این گونه قواعد حداقل در مفهوم فرانسوی‌اش، دربرگیرنده امتیازات اقتداری و اختیارات ویژه برای اداره است؛ اداره‌ای که در خدمت همگان و منافع عمومی است. لذا اقتضای عدالت آن است که قواعد ترجیحی، اقتداری و حمایتی قراردادهای اداری در جهت مصالح عامه بدون محدودیت ناروا شامل اقتدار جامعه یا مشمولین قانونی چنین موضوعی گردد که البته در چنین وضعیتی، اقتدار و کارآمدی محفوظ و حتی تقویت گشته و عدالت اجتماعی و حقوق و آزادی‌های مردم برآورده خواهد شد (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۵۷). و اگر تعارضی بین منفعت عمومی و خصوصی به وجود آید اولویت با منفعت عمومی خواهد بود.

۵-۲-۳. نظریه خدمات عمومی

بر اساس نظریه خدمت عمومی، دولت‌ها وظیفه و مسئولیت «رفع نیازها» و «تأمین منافع عمومی» را به عهده دارند. حقوقدانان «خدمت عمومی» را مترادف «امور عمومی» دانسته‌اند و بعضاً به جای یکدیگر مورد استفاده قرار داده‌اند. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۳: ۷۵). به گفته «دولوباردو»^(۱) استاد حقوق اداری فرانسه خدمت عمومی ماهیت ویژه‌ای در برابر سایر خدمات ندارد جز اینکه هدف از آن تأمین منافع عمومی است و همچنین عامل مشخصی است که به خدمت عمومی وصف عمومی می‌بخشد (کاتوزیان، ۱۳۸۳: ۴۹). دوگی حقوقدان مشهور فرانسوی در تعریف مختصری، خدمات عمومی را عبارت از هر امری که باید از طرف دولت تنظیم، تأمین و کنترل گردد می‌دانست. (طباطبائی مؤتمنی ۱۳۸۳: ۲۵۷). قرارداد اداری به قصد ارائه خدمت عمومی و برآورده ساختن منفعت عمومی منعقد می‌گردد و به همین دلیل قرارداد هدف محور به حساب می‌آید. درواقع بین فعالیت‌های اداره و رفاه عمومی در این گونه قراردادها ارتباط وثیقی وجود دارد (Langrod, 1995: 329).

از آنجاکه در این گونه معاملات، دولت به پشتوانه اصول و قواعد اقتداری، ترجیحی و حمایتی با طرف خصوصی قرارداد رفتار می‌نماید، چنین ویژه انگاری قانون‌گذار را باید با دستاویزهایی توجیه نمود و گر نه این عین بی‌عدالتی خواهد بود که در یک نظام حقوقی برای یک طرف قرارداد، برتری‌ها و اولویت‌هایی در نظر گرفته شود بدون آنکه زمینه‌های توجیهی چنین امری ارائه شده باشد. بر این مبنا، هدف محوری گفته شده در قراردادهای اداری دقیقاً در راستای چنین دلایلی است که بدون آن بسترهای برتری طرف عمومی قرارداد از توجیهات عادلانه و منصفانه تهی خواهد شد. بر این مبنا گفته می‌شود هدف بنیادین چنین قراردادهایی در جهت ارائه خدمت عمومی یا منفعت عمومی است که قانون‌گذار یا دستگاه قضایی صلاحیت‌دار، گستره آن را تعریف، تبیین و مشخص می‌کند (مولایی، ۱۳۹۱: ۱۱۷).

اقتضای تداوم خدمت عمومی، برتری منافع عمومی بر منفعت‌های خصوصی و تقدم خدمت عمومی بر خدمت خصوصی است. بر این اساس، مفهوم برتری منافع عمومی ناظر بر منطق سودانگاران است. از آنجایی که تحقق خدمات عمومی برآورنده

منافع عمومی جامعه است و منافع آن عاید عامه افراد جامعه می‌شود؛ بر این اساس قانون‌گذار با پیش‌بینی امتیازات ناشی از قدرت عمومی یا امتیازات حقوق عمومی، اداره را در جایگاه برتری نسبت به شهروندان قرار می‌دهد. درواقع، پیش‌بینی چنین جایگاهی برای اداره صرفاً برای انجام خدمات عمومی است به‌نحوی که اداره با استناد به جایگاه برترش بتواند وظایف و مسئولیت‌های مربوط به منافع عمومی و مصالح همگانی را به شکل مطلوبی انجام دهد. گفته می‌شود بسیاری از شروط فوق‌العاده قراردادهای اداری بر این مبنا توجیه می‌شوند^(۱) (مولایی، ۱۳۹۱: ۸۹).

۶- اصول حاکم بر قراردادهای اداری

اصولی که بر قراردادهای اداری حاکم است متفاوت از اصول حقوق مدنی است که عبارت‌اند از:

۱-۶. اصل حاکمیت قانون

اقتضای حاکمیت قانون آن است که رفتار و تصمیمات دستگاه‌های اداری و مأمورین آن‌ها در قالب و چارچوب‌های از پیش تعیین‌شده‌ای به‌عنوان قانون صورت بگیرد. حاکمیت قانون در مورد قراردادهای اداری به مفهوم وجود چهارچوب مشخص برای انعقاد و آثار این نوع قرارداد است. بدین معنی که دستگاه و مقام اداری نمی‌تواند در هر زمان که بخواهند هر نوع قراردادی را با هر شخصی منعقد نمایند. علاوه بر آن هر دستگاه یا هر مقام و مأموری نیز صلاحیت انعقاد قرارداد ندارد. مواردی که دستگاه‌های اداری می‌توانند قرارداد منعقد نمایند، نوع قرارداد، چارچوب حقوقی و آثار آن تابع قانون حاکم بر اداره است. (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳: ۱۳۱)

۲-۶. اصل تشریفاتی بودن قرارداد

در قراردادهای اداری صرف تراضی طرفین موجد عقد نیست، بلکه الزاماً باید با طی تشریفات خاصی محقق شود و بدون رعایت این تشریفات عقد محقق نمی‌شود. به‌عنوان نمونه الزاماً قراردادهای اداری باید به‌صورت کتبی باشد، بنابراین در صورت فقدان قرارداد کتبی، دلایل دیگری همچون اقرار، سوگند و اماره نمی‌تواند مثبت وجود یک قرارداد بین اشخاص و دستگاه‌های دولتی باشد. (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳: ۱۳۲)

۱. برای مطالعه بیشتر در خصوص اصول خدمات عمومی بنگرید به دکتر جلالی، محمد، تقریرات حقوق اداری (۱)، دانشکده حقوق، دانشگاه بهشتی، ۱۳۹۱.

۳-۶. اصل تأمین منافع و مصالح عمومی

قرارداد یک ابزار حقوقی در اختیار دولت برای انجام وظایف و برنامه‌های عمومی است و از آنجاکه دولت باید به‌عنوان نماینده جامعه منافع و مصالح عمومی را تأمین و حفظ نماید، لذا قراردادهای اداری نیز جهت تأمین منافع و مصالح عمومی منعقد می‌گردد. به همین لحاظ چنانچه قرارداد در آغاز بر اساس همین جهت‌گیری منعقدشده باشد ولی اجرا و ادامه آن برخلاف منافع عمومی و یا مصالح عمومی باشد برای اداره حق انحلال یک‌جانبه آن ایجاد می‌شود و منافع عمومی بر منافع خصوصی ترجیح داده می‌شود. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۳۱۴) یا حتی اداره می‌تواند تعهدات قراردادی را با هزینه شخص طرف قرارداد و به نیابت از طرف او انجام دهد.^(۱)

۴-۶. اصل برتری اراده دولت

در حقوق عمومی دولت نمایانگر حاکمیت یعنی قدرت یا اراده برتر و انحصاری در جامعه است، از این‌رو اراده دولت بر اراده کلیه افراد جامعه برتری دارد و در هنگام تعارض میان اراده افراد با دولت، اراده برتر یعنی اراده دولت حاکم است. از آنجایی‌که قرارداد اداری جهت کمک به دولت برای انجام وظایف آن پیش‌بینی شده است و از آنجاکه دولت نماد اراده برتر جامعه است، قرارداد نمی‌تواند این اراده را به‌ویژه زمانی که در جهت فقط منافع عمومی اعمال می‌شود محدود نماید. (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳: ۱۳۳). به‌موجب این اصل اداره می‌تواند در قرارداد اداری بدون اینکه قبلاً شرط شده باشد تعهدات جدیدی به‌طرف قرارداد خود تحمیل کند و یا اگر اجرای قرارداد به دلیل تحولات اجتماعی فایده‌ای برای سازمان‌های اداری نداشته باشد آن قرارداد را به‌طور یک‌جانبه فسخ نماید. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۳۰۹)

۷- وضعیت قراردادهای اداری در نظام داخلی و تحلیل حقوقی آن

۷-۱. قرارداد اداری در قانون اساسی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران موضوع قراردادهای اداری را صرفاً در حوزه بین‌المللی در اصول ۱۲۵ و ۷۷ تحت عنوان «قراردادها و توافق‌های بین‌المللی» مطرح کرده است. بر اساس این اصل مرجع تصویب عهدنامه‌ها، مقاوله نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها

و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها، مجلس شورای اسلامی است و امضای آن به عهده رئیس‌جمهور می‌باشد.

اما چون تشکیل و انعقاد قراردادهای اداری در رابطه با انجام خدمات عمومی است، موضوع صلاحیت و تکلیف دولت در انجام خدمت عمومی در قانون اساسی مکرر مورد تأکید قرار گرفته است. دولت در راستای انجام این صلاحیت‌ها موظف است سیاست‌های خود را طوری تنظیم نماید که این خدمات را مستقیماً یا با مشارکت بخش غیردولتی و از طریق انعقاد قرارداد انجام دهد. اصول متعدد قانون اساسی دولت را موظف به تأمین عدالت و توزیع عادلانه ثروت، تأمین رفاه و آسایش و پیشرفت جامعه نموده است. نظیر اصل ۳ قانون اساسی که تأمین نیازهای اساسی مانند نیاز به مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش را جزء وظایف دولت تعیین کرده است. بدیهی است انجام این وظایف دولت را به‌طور جدی درگیر ایجاد مؤسسات و سازمان‌ها و نهادهایی می‌کند که خدمات مطلوب را به مردم ارائه دهد.

آفاتی که در معاملات دولتی و انعقاد قرارداد اداری وجود دارد سوءاستفاده از قدرت و فساد اداری از طریق اخذ رشوه و تبانی در مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی است و همین امر موجب شده است که قانون اساسی در اصل ۴۹ موضوع ثروت‌های ناشی از رشوه، اختلاس، سوءاستفاده از مقاطعه‌کاری و معاملات دولتی را مورد توجه قرار داده و دولت را موظف کند تا ثروت‌های ناشی از رشوه و سوءاستفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی را گرفته و به صاحب حق رد کند.

ضمن اینکه موضوعات مربوط به پاسخگویی دولت در تمام زمینه‌ها از جمله موضوعات مالی و اداری به مقامات اداری و قضایی در اصول متعدد قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته است. اصل ۵۵ قانون اساسی دیوان محاسبات عمومی را که سازمانی برای رسیدگی به حساب‌های مالی وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی است، پیش‌بینی می‌کند.^(۱) اصل ۱۵۹ دادگستری را برای رسیدگی به تخلفات و

۱. اصل ۵۵ قانون اساسی: دیوان محاسبات عمومی به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌ها که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس

شکایات مردم در نظر گرفته و رسیدگی به اختلافات ناشی از کلیه قراردادها اعم از قراردادهای اداری و غیر اداری در صلاحیت دادگاه‌های دادگستری است^(۱). همچنین سازمان بازرسی کل کشور را طبق اصل ۱۷۴ برای نظارت نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین زیر نظر قوه قضائیه پیش‌بینی کرده است.

در هر حال دولت صلاحیت و اختیار خود را برای انجام خدمات عمومی در سطح جامعه از قانون اساسی و سپس از قوانین عادی اخذ می‌کند و بر اساس صلاحیت اعطایی موظف است خدمات عمومی مورد نیاز را به صورت شفاف و با رعایت مسئولیت پاسخگویی به مردم و مراجع مختلف انجام دهد که در این مسیر قراردادهای اداری یکی از ابزارهای ضروری دولت به شمار می‌رود.

۲-۷. قوانین عادی

قراردادهای اداری در قانون‌های ناظر به حقوق عمومی مانند قوانین مربوط به برنامه‌ریزی ملی، بودجه، تشکیلات اداری، استخدام عمومی، تصرف و تملک اراضی برای نیازمندی‌های عمومی و قانون محاسبات عمومی به رسمیت شناخته شده است؛ چنانکه قرارداد مقاطعه امر عمومی یا امتیازهای عمومی، پیمان‌های استخدامی از این نوع می‌باشد. در سایر موارد که عقد با نام اداری نباشد و یا احکام دیگر اداری در خصوص مورد نباشد با رعایت قواعد آمره، استفاده از عموم ماده ۱۰ قانون مدنی و سایر موارد در مسائل اداری جایز است (انصاری، ۱۳۸۷: ۱۶).

قوانین عادی متعددی طی سال‌های گذشته مرتبط با موضوع معاملات دولتی تصویب شده است که عبارت‌اند از: ۱- قانون محاسبات عمومی که به عنوان قدیمی‌ترین قانون حاکم بر نظام معاملات دولتی و قراردادهای اداری چه به لحاظ تشخیص، تعهد و تأمین منابع مالی و چه به لحاظ روش انعقاد قراردادهای اداری یکی از مهم‌ترین قوانین به شمار می‌رود. بخش سوم فصل دوم این قانون از ماده ۷۹ تا ۸۹

→

شورای اسلامی تسلیم می‌نماید این گزارش باید در دسترس عموم باشد.

۱. مطابق رویه جاری در نظام حقوق داخلی، رسیدگی به اختلافات ناشی از قراردادهای اداری در دادگاه‌های عمومی انجام می‌گردد در حالی که با عنایت به حاکم بودن اصول حقوق عمومی و اداری بر این قراردادها و تخصص بیشتر دیوان عدالت اداری در این حوزه، به نظر می‌رسد این مرجع از صلاحیت بیشتری برای این منظور برخوردار باشد.

اختصاص به معاملات دولتی دارد. ماده ۷۹ قانون طبق حکم کلی اعلام کرده است که معاملات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی اعم از خرید و فروش و اجاره و استجاره و پیمانکاری و اجرت کار و غیره (به‌غیر از مواردی که مشمول مقررات استخدامی می‌شود) باید حسب مورد از طریق مناقصه یا مزایده انجام شود. در مواد ۸۰ تا ۸۹ انواع معاملات، روش انجام مناقصه و مزایده و ترک تشریفات مناقصه و مزایده بیان شده است. از طرفی نحوه تشخیص، تعهد، حواله و تأمین اعتبار را در مواد ۵۲ و ۵۳ و ۵۴ تعریف و مراجع آن‌ها را تشریح کرده است. قانون محاسبات عمومی از قوانین پایه و مادر در نظام حقوقی ایران در رابطه با مسائل مالی و معاملاتی است و صلاحیت مقامات برای انعقاد و اجرا و انجام تعهدات قراردادی ناشی از این قانون است.

۲. قانون برگزاری مناقصات عمومی^(۱)، در واقع قانون جایگزین بخش معاملات دولتی قانون محاسبات عمومی است.^(۲) این قانون در نوع خود به مسائل کیفی و فنی معاملات دولتی توجه نموده و قانون جامعی است و بسیاری از مواردی که قوانین سابق در موضوعات آن ساکت بوده‌اند را مطرح و راه‌حلهایی را برای آن ارائه نموده است. این قانون در ۳۰ ماده تصویب شده است و از تاریخ تصویب بخش عمده‌ای از قوانین مربوط به معاملات دولتی نسخ و قانون مذکور اجرا می‌شود. مفاد قانون مشتمل بر فرایند برگزاری مناقصه، طبقه‌بندی معاملات، طبقه‌بندی مناقصات، سازمان‌دهی مناقصات، نحوه شکایت از تصمیمات کمیسیون مناقصه و ارزیابی‌های فنی و کیفی مناقصات و نحوه انعقاد قرارداد می‌باشد. مبنای مطالعه قراردادهای اداری و نحوه انجام معاملات مبتنی بر این قانون می‌باشد.

۳. قانون مدیریت خدمات کشوری، علاوه بر جایگزینی قانون استخدام کشوری، می‌تواند به‌عنوان جایگزین بخشی از قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ نیز به شمار آید. این قانون برای اولین بار درصدد برآمده است که در بخش وظایف خدماتی

۱. این قانون در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۳/۱/۲۵ مجلس شورای اسلامی تصویب و با توجه به ایرادات شورای نگهبان، با اصلاحاتی در تاریخ ۱۳۸۳/۱۱/۳ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است.

۲. قانون برگزاری مناقصات جایگزین بخش معاملاتی دولتی شده و با این ترکیب این قسمت از قانون محاسبات عمومی طبق ماده ۳۰ قانون برگزاری مناقصات نسخ شده است. بدیهی است قانون محاسبات عمومی در خصوص نحوه تأمین اعتبار و نظارت‌های مالی و مزایده کماکان جزو قوانین اصلی معاملات دولتی است.

بین امور حاکمیتی و امور تصدی تفاوت قائل شده و تعریف حقوقی از آن‌ها ارائه دهد و نقش دولت را در انجام امور حاکمیتی و امور تصدی تعیین نماید و از طرفی دولت را مکلف و موظف نموده است بر اساس راهکارهای تعیین شده، خدمات عمومی را مستقیماً یا با واگذاری به بخش خصوصی از طریق مناقصه انجام دهد.^(۱)

۴. بر اساس ماده ۱ قانون دیوان محاسبات کشور، وظیفه اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی و کنترل عملیات و فعالیت مالی کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند را به عهده دارد. هرچند اهداف این قانون صرفاً معاملات دولتی و قراردادهای اداری نیست و شامل کلیه فعالیت‌های مالی دستگاه‌های دولتی است، با این حال معاملات دولتی و قراردادهای منعقد در این رابطه جزء فعالیت اصلی دستگاه‌های دولتی می‌باشد. این قانون در بخش نظارت از قوانین بسیار مهم و تأثیرگذار است.

در ارتباط با معاملات و قراردادهای دولتی نیز آئین‌نامه معاملات دولتی و همچنین آئین‌نامه‌های پیش‌پرداخت و علی‌الحساب (موضوع ماده ۵۲ قانون محاسبات عمومی) در سال ۱۳۴۹ به تصویب کمیسیون دارائی مجلس شورای ملی (سابق) رسیده است. هرچند قانون برگزاری مناقصات بسیاری از فرایندهای مربوط به مناقصه مندرج ماده ۷۹ قانون محاسبات عمومی و این آئین‌نامه را نسخ کرده است، اما برخی از مواد آئین‌نامه از جمله شرایط عمومی قرارداد اداری که در فصل سوم درج نموده کماکان به قوت خود باقی است.

۳-۷. مقررات دولتی

از آئین‌نامه‌های که در ارتباط با قوانین معاملات دولتی به تصویب هیئت‌وزیران رسیده و دارای اهمیت زیادی است می‌توان به تصویب‌نامه هیئت‌وزیران در خصوص نوع و میزان و نحوه اخذ تضمین از پیمانکاران برای مناقصه‌ها (مصوب ۱۳۶۱/۹/۳) و

۱. ماده ۱۷ قانون برگزاری مناقصات: به دستگاه‌های اجرائی اجازه داده می‌شود از طریق مناقصه و با عقد قرارداد با شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی بر اساس فعالیت مشخص و حجم کار معین، قیمت هر واحد کار و قیمت کل به‌طور شفاف و مشخص بخشی از خدمات موردنیاز خود را تأمین نماید و در صورت عدم مراجعه متقاضیان، اجازه داده می‌شود با رعایت قانون برگزاری مناقصات از طرق ترک تشریفات مناقصه اقدام نمایند.

تصویب‌نامه هیئت‌وزیران در خصوص ضمانت‌های بانکی «اجازه اخذ سفته یا هر وثیقه دیگر به‌جای ضمانت‌نامه بانکی جهت پرداخت وجوه پیش‌پرداخت‌های پیمانکاران طرح‌های عمرانی به دستگاه‌های اجرایی» مصوب ۱۳۶۲/۳/۲۵، آئین‌نامه تشخیص صلاحیت و رتبه‌بندی واحدهای خدمات مشاوره مصوب ۱۳۶۹/۵/۱۵، تصویب‌نامه هیئت‌وزیران در خصوص مقررات مربوط به اخذ تضمین و تأدیه پیش‌پرداخت برای کارهای پیمانکاری مصوب ۱۳۷۱/۶/۲۲ و آئین‌نامه‌های متعدد معاملات مؤسسات و شرکت دولتی شهرداری‌ها و نهادهای عمومی که متجاوز از ۳۰ مورد می‌باشد، اشاره نمود.

قانون برگزاری مناقصات نیز که آخرین قانون در زمینه معاملات دولتی است در مواد مختلف، تصویب آئین‌نامه‌های ضروری را پیش‌بینی نموده است که مهم‌ترین آن‌ها عبارت است از آئین‌نامه اجرایی بند (ج) ماده ۱۲ قانون برگزاری مناقصات در خصوص ارزیابی کیفی مناقصه‌گران، و آئین‌نامه اجرایی نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات و آئین‌نامه اجرایی مناقصات محدود (موضوع بند «الف» ماده ۲۶) قانون برگزاری مناقصات که به تصویب رسیده و اجرا می‌شود.

یکی از مهم‌ترین دستورالعمل‌هایی که نقش بسیار مهمی در قراردادهای اداری دارد و در بسیاری از موارد ضروری، در کلیه پیمان‌ها، به‌خصوص در پیمان‌های مربوط به کارهای ساختمانی و تأسیساتی مربوط به طرح‌های عمرانی مورد استفاده و عمل قرار می‌گیرد «شرایط عمومی پیمان» است که در برنامه عمرانی دوم کشور در سال ۱۳۵۲ تصویب و در سال‌های بعد اصلاحات و تغییراتی در آن صورت گرفته است. این مقررات تحت عنوان «شرایط عمومی پیمان» در سال ۱۳۷۵ توسط هیئت‌وزیران اصلاح شده و استفاده از آن در قراردادهای اداری به‌عنوان قرارداد «تیپ» الزامی است.^(۱)

۱. دفترچه پیمان در سال ۱۳۵۲ به تصویب هیئت برنامه در برنامه عمرانی دوم رسیده و حاوی ۵۳ ماده می‌باشد. به‌موجب ماده ۲۳ قانون برنامه‌بودجه کشور این پیمان باید در کلیه پیمان‌های کارهای ساختمانی و تأسیساتی مربوط به طرح‌های عمرانی مورد استفاده و عمل قرار گیرد. این دستورالعمل در تاریخ ۱۳۷۵/۴/۴ توسط هیئت‌وزیران اصلاح و اصلاحیه مذکور طی بخشنامه شماره ۵۴/۸۴۲-۱۰۲/۱۰۸۸ مورخ ۱۳۷۸/۳/۳ سازمان برنامه‌بودجه، همراه با ضمایم مربوط از جمله موافقت‌نامه، شرایط عمومی و شرایط خصوصی به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شده است.

نوع و ماهیت قراردادهای اداری به‌خصوص در بخش زیرساخت‌ها نظیر سدسازی و اساساً ساختمان‌سازی ایجاب می‌کند که مقامات مبادرت به صدور بخشنامه‌های متعدد بنمایند. در هر حال هیئت‌وزیران و مقامات نهادهای اجرایی به استناد صلاحیت خویش می‌توانند برای هدایت پیمانکاران در هر زمان که نیاز باشد دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های موردنیاز را صادر نمایند به شرطی که این تصمیمات نیز مخالف قوانین نباشند. در این رابطه هر کس که آن‌ها را مخالف قوانین بیابد می‌تواند از طریق دیوان عدالت اداری نسبت به ابطال آن اقدام نمایند.

۸- جمع‌بندی

اداره مبادرت به انعقاد انواع مختلفی از قراردادها می‌نماید که قراردادهای اداری یکی از این انواع را تشکیل می‌دهند. قرارداد اداری توسط سازمان‌های عمومی به‌منظور تأمین خدمات و نیازهای عمومی کشور با اشخاص حقیقی یا حقوقی منعقد می‌شود. این قراردادها از قواعد حقوق عمومی پیروی می‌نمایند که متفاوت از قواعد مرسوم در حقوق خصوصی است. برخی از انواع این قراردادها را می‌توان معین دانست که شرایط آن‌ها روشن است و برخی از آن‌ها نامعین می‌باشند. برخی از صاحب‌نظران مبانی قراردادهای اداری را در مفهوم قدرت عمومی جستجو می‌کنند یعنی اینکه حقوق عمومی از امتیازات و ترجیحات قدرت عمومی نشأت می‌گیرد. برخی به نظریه منفعت عمومی متوسل شده‌اند به این معنا که هر نوع اقدامی را که موجب منفعت و سود برای عموم باشد، می‌توان به‌عنوان مبنای توجیهی اعمال اداری تلقی کرد. برخی دیگر نیز نظریه خدمات عمومی را مطرح کرده‌اند. هر فعالیت عام‌المنفعه‌ای که در راستای تأمین نیازهای عمومی و همگانی توسط سازمان‌های اداری انجام گیرد عامل موجه قرارداد اداری محسوب می‌شود.

قانون برگزاری مناقصات یا قانون محاسبات عمومی یا آیین‌نامه معاملات دولتی نیز به قواعد ویژه مختص قراردادهای اداری مربوط می‌شوند که در قراردادهای خصوصی دیده نمی‌شود. در آیین‌نامه‌ها هم مشابه چنین قواعدی در خصوص قراردادهای اداری وجود دارد؛ مانند آیین‌نامه تنظیم معاملات دولتی مصوب هیئت‌وزیران یا نمونه قراردادهایی که سازمان برنامه‌وبودجه به استناد ماده ۲۳ قانون برنامه‌وبودجه تنظیم کرده است.

۹- منابع پیشنهادی جهت مطالعه بیشتر

۱. آدامس، جان، تحلیل حقوق قراردادهای، ترجمه مجید پور استاد، موسسه انتشارات مدین، ۱۳۷۶.
۲. امامی، محمد، عوامل مؤثر در اجرای قراردادهای اداری با تأکید بر پیمانکاری‌های دولتی، مجله کانون وکلا، شماره ۱۱، ۱۳۷۶.
۳. امامی، محمد و استوارسنگری، کوروش، «اصول حاکم بر تنظیم انعقاد قراردادهای دولتی»، مجله کانون وکلا، شماره ۱۱، بهار و تابستان ۱۳۷۶.
۴. ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، انتشارات توس، ۱۳۷۰.
۵. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، حقوق تعهدات، جلد اول، انتشارات مدرسه عالی امور قضائی و اداری، ۱۳۵۴.
۶. حبیبی، محمد، طرز تنظیم قراردادهای داخلی و بین‌المللی، گنج دانش، ۱۳۷۶.
۷. حبیبی، یدالله، حقوق و قوانین معاملات دولتی، تهران، انتشارات مجد، ۱۳۸۵.
۸. سنجابی، کریم، حقوق اداری ایران، چاپ زهره، ۱۳۴۳.
۹. شهیدی، مهدی، حقوق قرارداد، انتشارات حقوقدان، ۱۳۷۷.
۱۰. کاتوزیان، ناصر، قواعد عمومی قراردادهای، ج ۳، انتشارات به نشر، ۱۳۶۸.
۱۱. موسی زاده، رضا، مبانی حقوق اداری، انتشارات شهر آب، ۱۳۷۴.
۱۲. نوریان، امیر، آثار حقوقی قرارداد اداری موضوع شرایط عمومی پیمان، دانشگاه آزاد واحد شیراز، سال تحصیلی ۱۳۷۵-۱۳۷۶.

۱۰- منابع و مآخذ

۱. امامی، سید حسن، حقوق مدنی، جلد اول، کتابفروشی اسلامیه، ۱۳۸۲..
۲. امامی، محمد، استوارسنگری، کوروش، حقوق اداری جلد دوم، چاپ دوم، پاییز ۱۳۹۳،
۳. انصاری، ولی الله، حقوق قراردادهای اداری، نشر حقوقدان دانش نگار، ۱۳۸۷،
۴. انصاری، ولی الله، کلیات حقوق اداری، نشر حقوقدان، ۱۳۷۷.
۵. اباذری فومشی، منصور، اصول تنظیم قراردادهای پیمانکاری، انتشارات خرسندی، ۱۳۸۷،
۶. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، نشر راستاد، ۱۳۶۳.
۷. حسینی، سید اسماعیل، اصول حاکم بر قراردادهای دولتی، چاپ اول، نشر بهنامی، ۱۳۸۴،
۸. راسخ، محمد، بنیاد نظری اصلاح نظام قانون گذاری، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
۹. زارعی، محمدحسین، جزوه حقوق اداری تطبیقی، دانشگاه آزاد واحد تهران مرکز، ۱۳۷۸-۱۳۷۹.
۱۰. شهیدی، مهدی، تشکیل قراردادها و تعهدات، انتشارات مجد، ۱۳۸۸.
۱۱. صفایی، سید حسن، دوره مقدماتی حقوق مدنی، جلد دوم، بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۸۹.
۱۲. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، نشر سمت، ۱۳۸۳.
۱۳. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، نشر سمت، چاپ پانزدهم، ۱۳۸۷.
۱۴. فلسفی، هدایت الله، حقوق بین الملل معاهدات، نشر نو، ۱۳۷۰.
۱۵. کاتوزیان، ناصر، اعمال حقوقی؛ ایقاع، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۱.
۱۶. کاتوزیان، ناصر، مبانی حقوق عمومی، نشر میزان، ۱۳۸۳.
۱۷. کاروفکین، فئودور پتروویچ، تاریخ دنیای قدیم، ج ۲؛ یونان باستان، ترجمه غلامحسین متین، نشر شبگیر، ۱۳۵۴.
۱۸. موسی زاده، ابراهیم، حقوق اداری، انتشارات دادگستر، ۱۳۹۱.

۱۹. منصوری نراقی، محمود، مبانی حقوقی و شرایط عمومی قراردادهای نفتی خاورمیانه، صبح امروز، ۱۳۸۵

۲۰. مولایی، آیت، مطالعه تطبیقی مبانی، ماهیت و اصول قراردادهای اداری در نظام حقوقی فرانسه، انگلستان و ایران، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، آذرماه ۱۳۹۱.

۲۱. یآوری، اسدالله، جزوه حقوق اداری (۲)، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۱.

22. Langrod, Georges, "Administrative contracts a comparative study", 1955, Published by: American Society of Comparative Law.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام ج ۲۱، ص ۴۲۲)



یژوهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir