

حقوق قرارداد های اداری

دکتر ولی رستمی

استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

دانشگاه تهران
داد

۱۳۸۴/۰۹/۲۲
۱۳۸۴ - ۰۹ - ۲۲

فهرست اجمالی مطالب

فصل اول

مفاهیم، مبانی و کلیات

- مبحث اول - مفاهیم، تاریخچه پیدایش و تحول و مشخصات قراردادهای اداری ۱۱
- گفتار اول - مفاهیم و تاریخچه پیدایش و تحول قراردادهای اداری ۱۱
- گفتار دوم - مشخصات و ویژگی‌های قرارداد اداری ۲۴
- مبحث دوم - ماهیت حقوقی قراردادهای اداری ۴۵
- گفتار اول - دیدگاه‌ها درباره ماهیت حقوقی قراردادهای اداری ۴۵
- گفتار دوم - تفاوت بین قراردادهای اداری و قراردادهای خصوصی ۴۸
- مبحث سوم - انواع قراردادهای اداری و جایگاه قراردادهای اداری در حقوق اداری ایران ۷۰
- گفتار اول - انواع قراردادهای اداری و تفاوت قرارداد اداری با قراردادهای مشابه ۷۰
- گفتار دوم - جایگاه قراردادهای اداری در حقوق اداری ایران ۹۱

فصل دوم

انقصاد قراردادهای اداری

- مبحث اول - شرایط عمومی انقصاد قراردادهای اداری ۹۷
- گفتار اول - قصد و رضای طرفین ۹۸
- گفتار دوم - اهلیت طرفین ۱۰۰
- گفتار سوم - موضوع معین که مورد معامله باشد ۱۰۱
- گفتار چهارم - مشروعیت جهت معامله ۱۰۳
- مبحث دوم - شرایط اختصاصی انقصاد قراردادهای اداری ۱۰۴
- گفتار اول - صلاحیت ۱۰۵
- گفتار دوم - لزوم تأمین اعتبار و اخذ برخی مجوزهای قانونی و اداری لازم ۱۱۰
- گفتار سوم - رعایت تشریفات مزایده و مناقصه ۱۱۶
- گفتار چهارم - رعایت ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های قانونی ۱۴۷

فصل سوم

ترتیب برگزاری تشریفات مناقصه و مزایده و آیین تنظیم قراردادهای اداری

- مبحث اول - ترتیب برگزاری تشریفات مناقصه و مزایده ۱۶۱
- گفتار اول - ترتیب برگزاری تشریفات مناقصه ۱۶۱
- گفتار دوم - ترتیب برگزاری تشریفات مزایده ۲۱۴
- مبحث دوم - آیین تنظیم قراردادهای اداری ۲۲۴
- گفتار اول - نحوه تنظیم شکل و محتوای قرارداد و اسناد و مدارک لازم برای تنظیم آن ۲۲۵
- گفتار دوم - بررسی‌های لازم درباره طرف قرارداد اداری ۲۳۳

فصل چهارم

آثار اجرای قراردادهای اداری و عوامل مؤثر بر آن

- مبحث اول - آثار اجرای قراردادهای اداری ۲۴۱
- گفتار اول - آثار اجرای قراردادهای اداری نسبت به دستگاه اجرایی ۲۴۲
- گفتار دوم - آثار اجرای قراردادهای اداری نسبت طرف مقابل قرارداد (پیمانکار) ۲۷۰
- مبحث دوم - عوامل مؤثر بر اجرای قراردادهای اداری ۲۸۶
- گفتار اول - عوامل عام مؤثر بر اجرای قراردادهای اداری ۲۸۷
- گفتار دوم - عوامل خاص مؤثر بر اجرای قراردادهای اداری ۲۹۶

فصل پنجم

پایان و سقوط تعهدات و حل و فصل اختلافات قراردادهای اداری

- مبحث اول - پایان و سقوط تعهدات قراردادهای اداری ۳۱۷
- گفتار اول - حدود شمول موارد عام پایان و سقوط تعهدات قراردادها بر قراردادهای اداری ۳۱۷
- گفتار دوم - موارد خاص سقوط تعهدات و پایان قراردادهای اداری ۳۳۳
- مبحث دوم - حل و فصل اختلافات قراردادهای اداری ۳۴۶
- گفتار اول - سازوکارهای عام حل و فصل اختلافات قراردادهای اداری ۳۴۷
- گفتار دوم - سازوکارهای خاص حل و فصل اختلافات قراردادهای اداری ۳۵۶

مقدمه

بحث قراردادهای اداری یکی از موضوعات مهم و کاربردی حقوق اداری است که ریشه در اعمال و فعالیت‌های سازمان‌های اداری دارد. دولت و سایر اشخاص حقوقی حقوق عمومی یا به عبارتی سازمان‌های اداری برای انجام وظایف و فعالیت‌های قانونی خود همانند اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی ناگزیر به انجام اعمال حقوقی هستند. اعمال حقوقی سازمان‌های اداری از جهات مختلفی قابل دسته‌بندی است. مهم‌ترین و متداول‌ترین دسته‌بندی این اعمال از لحاظ شکلی است که به اعمال حقوقی یک‌جانبه یا ایقاعات اداری و اعمال حقوقی دو یا چندجانبه یا قراردادهای اداره تقسیم‌بندی می‌شود. نکته پیداست که بحث قراردادهای اداری به دسته دوم این دسته‌بندی اعمال حقوقی سازمان‌های اداری، یعنی اعمال حقوقی دو یا چندجانبه برمی‌گردد که موضوعی زنده، کاربردی، پرتکرار و بحث‌انگیز است و قسمت عمده‌ای از فعالیت همیشگی و روزمره سازمان‌های دولتی و عمومی را به خود اختصاص داده است.

به طور کلی دولت و سازمان‌های اداری برای انجام فعالیت‌های خود ناگزیر به انعقاد قرارداد با اشخاص حقیقی و حقوقی می‌باشند و بخشی از خدمات مورد نیاز خود را از این طریق تأمین می‌کنند و بدون استفاده از این سازوکار قادر به ادامه فعالیت نیستند. بر این اساس، بخش زیادی از فعالیت و کارکرد واحدهای حقوقی سازمان‌های دولتی را ساماندهی و رتق و فتق امور قراردادهای اداره و به ویژه حل‌وفصل مسایل و مشکلات حقوقی و شکایات و دعاوی ناشی از آن تشکیل می‌دهد. قراردادهایی که سازمان‌های اداری در این راستا منعقد می‌کنند از حیث قواعد و مقررات حاکم، به دو دسته قابل دسته‌بندی هستند: یک دسته، قراردادهای تابع حقوق خصوصی هستند که شامل قراردادهای تابع حقوق مدنی مثل بیع و اجاره و قراردادهای تابع حقوق تجارت مانند قرارداد حمل‌ونقل و حق‌العمل‌کاری می‌باشند و دسته دیگر، قراردادهای تابع حقوق عمومی

هستند که از احکام و قواعد ویژه‌ای مثل قواعد اقتداری، ترجیحی و حمایتی پیروی می‌کنند و اصطلاحاً به آن‌ها قراردادهای اداری می‌گویند. این نوع قراردادها، تابع قواعد و احکام جداگانه و ویژه‌ای هستند که آن‌ها را با قراردادهای نوع اول متمایز می‌سازد. این احکام، احکام خاص و استثنایی هستند که اصطلاحاً به آن‌ها احکام حقوق عمومی گفته می‌شود. خاستگاه این قراردادها در حقوق فرانسه است و اساساً این نوع قراردادها در نظام حقوقی کشور ما چندان شناخته شده نیستند. قراردادهای دسته دوم، اگرچه تحت همین عنوان در نظام حقوقی ایران وجود ندارند؛ اما مصادیق آن‌ها از قبیل قرارداد پیمانکاری و قرارداد پیمان استخدامی با برخورداری از قوانین و مقررات خاص و بالتبع داشتن احکام و قواعد حقوقی ویژه در این نظام حقوقی یافت می‌شود که مستلزم شناسایی و موشکافی می‌باشند.

با این وجود، در بیشتر کشورها و از جمله جمهوری اسلامی ایران، در راستای حفظ منافع و مصالح عمومی و تأمین خدمات عمومی، قوانین و مقررات ویژه و جداگانه‌ای در مورد قراردادهای سازمان‌های اداری وضع شده است که نظام حقوقی خاص و متفاوتی با نظام حقوقی حاکم بر قراردادهای بخش خصوصی را پدید آورده است. این نظام حقوقی مستقل و جداگانه از هر حیث در خور بحث و بررسی است. با توجه به گستردگی و فراوانی قراردادهای دولت و سازمان‌های اداری، آشنایی با نظام حقوقی مزبور برای مهربان و کارشناسان حقوقی و دست‌اندرکاران امور قراردادها در سازمان‌های مزبور و قضات، وکلای و کارشناسان دادگستری و حتی بخش خصوصی ذی‌مدخل در این امور، از قبیل پیمانکاران و مشاوران و سایر اشخاص طرف قرارداد با سازمان‌های یاد شده، لازم و ضروری است. بدون تردید هرگونه عدم توجه یا کم‌توجهی به این نظام حقوقی و ضعف در به کارگیری آن در تمام مراحل شکل‌گیری تا پایان قرارداد، لطمات زیادی بر منافع و مصالح عمومی یا دولت و بیت‌المال وارد می‌کند و مسایل و مشکلات حقوقی و اجرایی عدیده‌ای را پدید می‌آورد که یکی از نتایج محتوم آن، فزونی دعاوی ناشی از قراردادهای سازمان‌های دولتی و افزایش بار سنگین دادگستری خواهد بود. در مقابل، می‌توان گفت که آشنایی و تسلط بر به کارگیری این موضوع، نقش بسیار مؤثری در بهداشت حقوقی و پیشگیری و کاهش مسایل و مشکلات حقوقی و اجرایی دولت و تقلیل حجم دعاوی مطروحه در دادگستری خواهد داشت. با این وجود، جایگاه درس کاربردی و مفید مربوط به این موضوع، یعنی قراردادهای اداری، در نظام آموزشی ما به نحو بایسته و شایسته تبیین نشده است.

موضوع این کتاب، تحلیل ابعاد مختلف نظام حقوقی حاکم بر قراردادهای بخش دولتی و عمومی با تأکید بر نظام حقوقی ایران است. در این راستا، تمام جنبه‌های حقوقی این موضوع از آغاز شکل‌گیری تا پایان این نوع قراردادها به ترتیب منطقی در پنج فصل، در چهارچوب

سرفصل‌های مصوب درس قراردادهای اداری بحث و بررسی خواهد شد. ابتدا در فصل اول، تحت عنوان مفاهیم، مبانی و کلیات، مباحث پایه‌ای و اولیه، شامل: مفاهیم، تاریخچه پیدایش و تحول، مشخصات و ماهیت قراردادهای اداری، انواع قراردادهای اداری و جایگاه قراردادهای اداری در حقوق اداری ایران که لازمه ورود به مباحث اصلی است، طی سه مبحث مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. سپس در فصل دوم، سرآغاز تکوین و شکل‌گیری قراردادهای اداری با عنوان؛ انعقاد قراردادهای اداری در قالب دو مبحث مجزای شرایط عمومی و شرایط اختصاصی انعقاد قراردادهای مزبور تحلیل می‌شود. آنگاه در فصل سوم، ترتیب برگزاری تشریفات مناقصه و مزایده و آیین تنظیم قراردادهای اداری به ترتیب در دو مبحث جداگانه بررسی خواهد شد. پس از آن نوبت به بررسی آثار اجرای قراردادهای اداری و عوامل مؤثر بر آن می‌رسد که فصل چهارم به آن اختصاص یافته است. در مبحث اول این فصل، به بررسی آثار قراردادهای اداری نسبت به دستگاه اجرایی و طرف مقابل آن پرداخته می‌شود و در مبحث دوم، عوامل عام و خاص مؤثر بر اجرای قراردادهای اداری تحلیل خواهد شد و در نهایت در فصل پنجم، پایان و سقوط تعهدات و حل و فصل اختلافات قراردادهای اداری، در دو مبحث مجزا بحث و بررسی خواهد شد.

در این اثر سعی شده است که علاوه بر بررسی مبانی و ابعاد نظری موضوع به جنبه‌های کاربردی آن با توجه به رویه قضایی و طرح مسائل عینی و مطروحه و راه حل حقوقی آن‌ها پرداخته شود که امیدواریم برای شناسایی و حل و فصل مسائل و مشکلات حقوقی مراحل مختلف انعقاد، اجرا و پایان قراردادهای سازمان‌های اداری قابل استفاده و مفید باشد.

در پایان از استادان و صاحب‌نظران گرامی استدعا دارد ایرادات و اشکالات اصلاحی این اثر را به بنده مرحمت فرمایند. از ناشر محترم جناب آقای سمیع‌یان مدیر گرامی نشر وزین دادگستر نیز کمال تشکر و قدردانی را دارم.