

امکان سنجی حقوقی پذیرش صلاحیت عام دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری

نادرمیرزاده کوهشاهی*

محمدجواد محمدپور**

چکیده

رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری، با توجه به تخصصی بودن موضوع و مقتضیات خاص اداری از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است؛ لذا در بسیاری از کشورها، رسیدگی قضایی به این دسته از قراردادهای به مرجع قضایی ویژه‌ای سپرده شده است. در جمهوری اسلامی ایران، دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع قضایی رسیدگی کننده به امور راجع به اداره پیش‌بینی شده است؛ لیکن دیوان مزبور، در رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری از خود نفی صلاحیت می‌کند. در پژوهش حاضر با روش توصیفی - تحلیلی بعد از نقد رویه قضایی موجود، با تحلیل ادله موافقین و مخالفین صلاحیت دیوان و تحلیل عناصر و انواع دعاوی اداری و مدنی و کیفری، به این نتیجه دست یافتیم که نه تنها به لحاظ حقوقی امکان پذیرش صلاحیت عام دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری وجود دارد، بلکه می‌توان ادعا کرد رویه قضایی موجود، با قوانین مربوطه مغایرت دارد.

کلیدواژه‌ها:

دادرسی اداری، دیوان عدالت اداری، صلاحیت عام رسیدگی، قراردادهای اداری.

*. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

mirzadeh@ut.ac.ir

** دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق قضایی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

m.j_mohammadpour@yahoo.com

مقدمه

قراردادهای اداری از جمله اعمال اداری هستند که با هدف ارائه خدمات عمومی میان اشخاص خصوصی از یک طرف و اداره از طرف دیگر منعقد می‌شود. این قراردادها تفاوت‌های فاحشی با قراردادهای حقوق خصوصی دارند؛ از جمله استفاده یک طرف قرارداد، یعنی اداره، از اقتدار عمومی و جاری نبودن اصل آزادی اراده‌ها به‌طور مطلق در این دسته از قراردادها. نظام حقوقی ویژه حاکم بر این قراردادها، نظام ویژه رسیدگی قضایی به دعاوی راجع به این قراردادها را نیز می‌طلبد.

در جمهوری اسلامی ایران، مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی، نهاد دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع رسیدگی به اعتراضات، تظلمات و شکایت‌های مردم از ادارات تعیین شده است؛ لیکن دیوان در موارد متعدد از رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری امتناع نموده و صلاحیت رسیدگی به این دسته از دعاوی را از خود نفی نموده و آن را در صلاحیت محاکم عمومی دانسته است.

حال آنکه در نظام حقوقی بسیاری از کشورها، مرجع رسیدگی قضایی به اعمال اداری از مراجع عمومی قضایی تفکیک شده است. پژوهشگران داخلی نیز به خوبی به این نقص پی برده‌اند و در نقد آن قلم‌ها فرسوده‌اند؛ و نظام حقوقی مطلوب برای رسیدگی به این دعاوی را نیز ترسیم نموده‌اند. اکنون که نامناسب بودن رژیم حقوقی حاضر در زمینه رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری مشخص شده است، تحقیق در این مورد که آیا می‌توان با سازوکارهای حقوقی موجود به نظام ویژه حقوقی مطلوب نزدیک شد یا خیر، ضروری می‌نماید.

گرچه درخصوص نقد رویه قضایی موجود در زمینه رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری و همچنین ارائه نظریه نظام مطلوب رسیدگی قضایی به این گونه دعاوی، تحقیقات متعدد و مفیدی انجام شده است؛ لیکن این تحقیقات صرفاً رویه موجود را به چالش کشیده‌اند و یا نظام مطلوب را معرفی کرده‌اند. نگارنده در تحقیق حاضر ضمن پذیرش نقدهای بیان شده در پیشینه پژوهش، در پی اثبات این ادعا است که با قوانین و سازوکار حقوقی موجود در نظام حقوقی ایران، می‌توان دیوان عدالت اداری را مرجع عام رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری دانست. نوآوری تحقیق حاضر نیز در این نکته نهفته است.

حال پرسش اصلی این است که آیا با قوانین و مقررات جاری، می‌توان دیوان عدالت اداری را مرجع عام رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری قلمداد نمود؟ مبانی حقوقی پذیرش صلاحیت عام دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری چیست؟ آیا رویه قضایی شکل گرفته، با قوانین و مقررات جاری کشور هم‌سویی دارد؟

برای پاسخ به پرسش‌های فوق با روش توصیفی - تحلیلی و گردآوری اطلاعات به شیوه کتابخانه‌ای، ابتدا باید تعریفی از قراردادهای اداری ارائه شود، سپس اجمالاً مرجع صالح به رسیدگی به این دعاوی در رویه کنونی تشریح گردد؛ سپس مبانی حقوقی تحدید صلاحیت دیوان تبیین و مورد

تحلیل قرار گیرد و پس از رد آن، ادله موافقین و مخالفین صلاحیت دیوان و عناصر و اقسام دعاوی اداری مدنی و کیفری مورد بررسی قرار گیرد. در این تحقیق صرفاً صلاحیت عام دیوان عدالت اداری در موضوع قراردادهای اداری را مورد بررسی قرار داده و مبحث خواهان و خوانده در دیوان عدالت اداری را که هریک بحث مفصلی را می‌طلبند، به مجالی دیگر وا می‌گذاریم. گرچه در این زمینه نیز تحقیقات مفیدی توسط پژوهشگران حقوق عمومی انجام شده است.^۱

۱. قراردادهای اداری و اقسام آن

۱.۱. مفهوم‌شناسی قراردادهای اداری

به لحاظ واژه‌شناسی قرارداد اداری از دو لفظ قرارداد و اداری تشکیل شده است. در آثار حقوقدانان از قرارداد اداری به قرارداد عمومی و قرارداد دولتی نیز یاد شده است. هنگامی که واژه قرارداد به چشم می‌خورد بلافاصله کلمه عقد و اینکه رابطه عقد و قرارداد چیست از ذهن می‌گذرد. حقوقدانان و شارحان قانون مدنی از جمله دکتر ناصر کاتوزیان،^۲ دکتر سید حسن امامی^۳ و دکتر مهدی شهیدی^۴ در آثار خود واژگان عقد و قرارداد را مرادف هم پنداشته‌اند و معتقدند در حقوق ایران عقد و قرارداد می‌توانند به جای هم به کار گرفته شوند. برخی از حقوقدانان نیز قائل به تفصیل شده و رابطه آن دو را عام و خاص مطلق دانسته‌اند. در حقوق اداری چنانچه که توضیح داده شد بین عقد و قرارداد از نظر مفهومی تفاوتی وجود ندارد و اصطلاح قراردادهای اداری یا دولتی مرسوم‌تر از عقود اداری یا دولتی است (شمعی، ۱۳۹۵: ۱۲). واژه‌های دیگر، الفاظ اداری، عمومی و دولتی است که به واژه قرارداد اضافه می‌گردد. در مورد اول، لفظ اداری به قرارداد اضافه شده و نقش مضاف‌الیه دارد. به یک اعتبار، چنین دیدگاهی را می‌توان به نگاه واژه‌شناختی نیز تعبیر کرد که براساس آن، قرارداد اداری متناظر با عقود و معاملات منتسب

۱. جهت مطالعه بیشتر رجوع کنید به: امامی، محمد، سلیمانی، مهستی (۱۳۹۳). «شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری»، مجله مطالعات حقوقی، شماره ۱، صص ۳۰-۱. همچنین: واعظی، سید مجتبی، سلیمانی، مهستی (۱۳۹۵). «خواننده در دیوان عدالت اداری»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۱۳، صص ۴۲-۲۳.

۲. جهت مطالعه بیشتر مراجعه کنید به: کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۳). اعمال حقوقی قرارداد-ایقاع، تهران، شرکت سهامی انتشار، صفحه ۲۹ به بعد.

۳. جهت مطالعه بیشتر مراجعه کنید به: امامی، سیدحسن (۱۳۹۴). حقوق مدنی، تهران، اسلامیه، جلد اول، صفحه ۲۰۳ به بعد.

۴. جهت مطالعه بیشتر مراجعه کنید به: شهیدی، مهدی (۱۳۹۵). تشکیل قراردادهای و تعهدات، تهران، مجد، جلد اول، صفحه ۴۰ به بعد.

به اداره است (مولایی، ۱۳۹۴: ۱۲۵). در مورد دوم و سوم نیز الفاظ عمومی و دولتی به واژه قرارداد اضافه شده‌اند. از منظر شکلی چنین اعمال حقوقی شامل عقود، تعهدات و معاملات است که طرف عمومی یا دولتی قرارداد اداری با اشخاص خصوصی منعقد می‌کند (مولایی، ۱۳۹۴: ۱۲۷). که به نظر می‌رسد هریک از این الفاظ به این دلیل انتخاب شده‌اند که پس از گذار از چشم راحت‌تر مدلول را به ذهن متبادر سازند. الفاظ اداری دولتی و عمومی به این دلیل انتخاب شدند که در چنین قراردادهایی یک طرف قرارداد باید یک اداره یا ارگان دولتی یا در مفهوم اعم یکی از اشخاص حقوقی حقوق عمومی باشد؛ لذا همه الفاظ برای یک معنا وضع شده‌اند.

۲.۱. تعریف قرارداد اداری

قرارداد اداری یکی از اعمال اداری است. حقوقدانان اعمال اداری را از یک حیث به دو بخش اعمال اداری یکجانبه (ایقاع) و اعمال اداری دوجانبه (عقد یا قرارداد) تقسیم‌بندی کرده‌اند. اعمال اداری یکجانبه که اساس روابط حقوقی دولت را تشکیل می‌دهند یا به صورت عام و غیرشخصی هستند همچون آیین‌نامه و تصویب‌نامه و بخشنامه و غیره و یا به صورت انفرادی و شخصی همچون صدور پروانه و گواهینامه و امثال آن.^۱

اعمال اداری دوجانبه یا همان قراردادهای اداری آن دسته از اعمالی هستند که برای ایجاد، علاوه بر اراده اداره، نیازمند اراده اشخاص خصوصی نیز می‌باشند. تعاریف متعددی برای قراردادهای اداری ارائه شده است که ذیلاً یک نمونه آن را بیان خواهیم کرد. قرارداد اداری یا دولتی، قراردادی است که حداقل یک طرف آن دولت، دستگاه اداری دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی نظیر شهرداری‌ها و نهادهای عمومی قرار دارد که با استفاده از قدرت عمومی به منظور ارائه خدمت عمومی منعقد می‌شود (شمعی، ۱۳۹۵: ۲۰).

۳.۱. اقسام قراردادهای اداری

در کتاب‌ها و مقاله‌ها حقوق اداری، حقوقدانان اقسام قراردادهای اداری را برشمرده‌اند؛ که ذیلاً تنها عناوین آن را ذکر می‌کنیم و از توضیحات تفصیلی آن صرف نظر می‌کنیم. موضوع برخی از قراردادهای اداری، استفاده از نیروی انسانی است، مانند قرارداد استخدامی، قرارداد نمایندگی در ارائه خدمات عمومی و... . قسم دیگری از قراردادهای اداری که مربوط به ایجاد تأسیسات و بناها و بهره‌برداری از ثروت‌های عمومی است مانند قرارداد امتیاز، بهره‌برداری از معادن، قراردادهای

۱. جهت مطالعه بیشتر در این خصوص رجوع کنید به طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۶). حقوق اداری، صفحه ۲۷۷ به بعد، همچنین رجوع کنید به شمعی، محمد (۱۳۹۵). حقوق قراردادهای اداری، صفحه ۱۴ به بعد.

نفتی، قراردادهای پیمانکاری، عاملیت و بعضی از قراردادهای دیگر نیز وجود دارند مانند قرارداد قرضه عمومی. قراردادهای بررسی مطالعه، تحقیق، تألیف، فیلم‌سازی (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۸۶: ۳۱۰) و قرارداد تحصیل و تملک اراضی توسط شهرداری‌ها (شمعی، ۱۳۹۵: ۴۲). حال که با تعریف و اقسام قراردادهای اداری آشنا شدیم، در مبحث بعدی مراجع صالح به رسیدگی دعاوی راجع به قراردادهای مزبور در رویه قضایی کنونی را از نظر می‌گذرانیم.

۲. مراجع صالح به رسیدگی دعاوی راجع به قراردادهای اداری در رویه قضایی کنونی

در رویه قضایی کنونی، مراجع قضایی به دو دسته مراجع عمومی دادگستری و مرجع اختصاصی دیوان عدالت اداری تقسیم شده‌اند که ذیلاً بدان می‌پردازیم.

۱.۲. مراجع عمومی دادگستری

در ایران به‌طور کلی رسیدگی به اختلافات مربوط به کلیه قراردادها در صلاحیت محاکم عمومی دادگستری است. ماده یک قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹ نیز ناظر به همین موضوع است. تنها استثنایی که وجود دارد رسیدگی به اختلافات ناشی از قرارداد استخدامی است (استوار سنگری، امامی، ۱۳۹۶: ۱۲۸).

در رویه قضایی کنونی اصل بر صلاحیت محاکم عمومی دادگستری است و موارد استثنا باید مطابق قانون تصریح گردد؛ بنابراین در موارد شک در صلاحیت نیز باید دادگاه عمومی حقوقی (مدنی) را صالح به رسیدگی دانست.

۲.۲. مرجع اختصاصی دیوان عدالت اداری

در رویه قضایی کنونی، دیوان عدالت اداری یک مرجع اختصاصی بوده و صلاحیت آن در رسیدگی به دعاوی یک صلاحیت استثنایی شناخته می‌شود؛ بنابراین تنها در اموری صالح به رسیدگی است که به صراحت در قانون آمده باشد.

تنها قسم از قراردادهای اداری که صلاحیت دیوان در رسیدگی به آن در قانون تصریح شده، قراردادهای استخدامی است. مطابق بند ۳ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای استخدامی در صلاحیت شعب دیوان پیش‌بینی شده است.

بنابراین در رویه قضایی کنونی صرفاً قراردادهای استخدامی در شعب دیوان رسیدگی می‌شود و در مواردی که خواسته دعاوی راجع به سایر قراردادهای اداری باشد دیوان از خود نفی صلاحیت می‌کند. در نتیجه دیوان عدالت صلاحیت رسیدگی در دعاوی ناشی از قراردادهای اداری به مفهوم خاص را

ندارد (استوارسنگری، امامی، ۱۳۹۶: ۱۲۸).

صلاحیت محدود دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری را از نظر گذراندیم، حال پرسشی که مطرح می‌شود این است که مبنای تحدید صلاحیت دیوان عدالت اداری در این امور چیست؟ در مبحث بعدی این مسئله را مورد واکاوی قرار خواهیم داد.

۳. مبنای تحدید صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری و نقد آن

محدود کردن صلاحیت دیوان عدالت اداری را می‌توان ناشی از دو مبنا دانست. اول مبنای نظری؛ به معنای نوع نگاه حقوقدانان و خصوصاً قضات، به جایگاه دیوان عدالت اداری در مقام نظر و اندیشه. دوم مبنای عملی؛ به معنای آن چیزی است که در عمل برای تحدید صلاحیت دیوان عدالت اداری الزام حقوقی ایجاد می‌کند که خود ناشی از مبنای اول است.

برای تشریح مبنای نظری باید در دکترین به جستجو پرداخت و برای تبیین مبنای عملی، باید رویه قضایی ایجاد شده در دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری را مورد بررسی قرار داد؛ لذا این موضوع را در دو بحث مبنای نظری و مبنای عملی تحدیدکننده صلاحیت دیوان پی خواهیم گرفت.

۱.۳. مبنای نظری

نظریه‌ای که در این خصوص در دکترین وجود دارد قائل به صلاحیت خاص دیوان عدالت اداری است. از دیدگاه قائلین به این نظریه، دیوان عدالت اداری، دارای صلاحیت خاص و استثنائی در برابر محاکم عمومی دادگستری است (امامی، سلیمانی، ۱۳۹۲: ۱۷).

این دیدگاه یک نگاه حداقلی به صلاحیت دیوان عدالت اداری دارد؛ با توجه به رویه قضایی موجود به نظر می‌رسد که دیدگاه غالب قضات و حقوقدانان همین نگاه حداقلی است؛ این نظر برآمده از نگاه به مسائل حقوق عمومی با عینک حقوق خصوصی است.

بنا به همین صلاحیت خاص، دیوان عدالت اداری، تنها در دعاوی‌ای که قانون‌گذار صراحتاً در صلاحیت این مرجع قرار داده باشد، دارای صلاحیت است. این محدودنگری به حوزه صلاحیت دیوان، موجب شده است که ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان، با تفسیر بسیار مضیقی از قانون ارائه شود (امامی، سلیمانی، ۱۳۹۲: ۱۸).

این دیدگاه حداقلی با تفسیری که از اصول قانون اساسی ارائه خواهد شد، کاملاً مغایر با برترین هنجار حقوقی نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است. اجمالاً اینکه مطابق اصل ۱۵۸ قانون اساسی، یکی از وظایف رئیس قوه قضاییه ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری برای تحقق اهداف مندرج در اصل ۱۵۶ است. به جهت اهمیت موضوع رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات نسبت

به اداره، قانونگذار اساسی، ایجاد تشکیلات دیوان عدالت اداری در دادگستری را به رئیس قوه قضاییه در اجرای وظیفه مندرج در بند یک اصل ۱۵۸ قانون اساسی تکلیف کرده است. رئیس قوه قضاییه نیز در اجرای همین وظیفه خود، در کنار دیوان عدالت اداری، دادگاه‌های عمومی کیفری و مدنی (حقوقی) و دیگر تشکیلات مرتبط را در دادگستری ایجاد کرده است.

پس، به اعتبار سه صنف اداری، مدنی و کیفری ما سه مرجع عمومی داریم: (۱) دادگاه‌های عمومی حقوقی در صنف دادگاه‌های مدنی؛ (۲) دادگاه‌های عمومی جزائی در صنف دادگاه‌های کیفری (۳) دیوان عدالت اداری در صنف دادگاه‌های اداری. هر یک از این سه مرجع در حیطه صلاحیت خود، دارای مرجعیت عام هستند؛ یعنی حق رسیدگی به تمام دعاوی در حوزه خود (مدنی، کیفری و اداری) را دارند؛ مگر مواردی که طبق قانون استثنا شده و در صلاحیت مرجع دیگر قرار گرفته باشد (امامی، سلیمانی، ۱۳۹۲: ۱۷).^۱

۲.۳. مبنای عملی^۲

صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری از سوی دو مرجع دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری تحدید شده است. این تحدید صلاحیت را می‌توان ناشی از دیدگاه حداقلی قضات نسبت به جایگاه و صلاحیت دیوان عدالت اداری دانست. ابتدا نمونه‌هایی از این آراء را ذکر نموده، در انتها به تحلیل و نقد آنها خواهیم پرداخت.

۱.۲.۳. تحدید صلاحیت دیوان عدالت اداری در رویه قضایی دیوان عالی کشور

دیوان عالی کشور در آراء متعددی که در مقام حل اختلاف میان صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی حقوقی صادر کرده از شعب دیوان عدالت اداری نفی صلاحیت نموده است. حال چند نمونه از آنها را ذکر می‌نماییم.

نخستین بار شعبه نهم دیوان عالی کشور در رسیدگی تجدید نظری خود درباره رأی صادره از یک دادگاه بدوی در مورد اختلاف در اجرای قرارداد منعقدۀ میان دولت و شخص حقیقی، با استناد به عموم اصل ۱۵۹ قانون اساسی و ماده نخست آیین دادرسی مدنی، دعاوی مطروحه ناشی از

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به شمس، عبدالله (۱۳۹۴). آیین دادرسی مدنی دوره بنیادین، تهران، دراک، جلد ۱، بند ۳۷۲ به بعد.

۲. در رابطه تحلیل رویه قضایی موجود راجع به تحدید صلاحیت دیوان عدالت اداری، از مطالب استاد گرامی آقای دکتر غلامرضا مولایی در کلاس درس تحلیل آراء قضایی، رشته کارشناسی ارشد پیوسته علوم قضایی گرایش حقوق عمومی، نیمسال دوم سال تحصیلی ۹۹-۱۳۹۸ در دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری تهران بهره بسیار بردم.

نحوه اجرای قرارداد بین اصحاب دعوا را در صلاحیت مراجع دادگستری دانست^۱ (شیرزاد، محمودیان اصفهانی، ۱۳۹۵: ۳۴).

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 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...» (آیین‌نگینی، ابریشمی‌راد، ۱۳۹۸: ۴۰-۳۹)

به موجب رأی شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۷۰۰۰۱۷۴ مورخ ۱۳۹۲/۳/۲۶ دیوان عالی کشور در مقام حل تعارض در صلاحیت دادگاه عمومی و دیوان عدالت اداری صادر شده مقرر گردیده است: «درخصوص اختلاف صلاحیت ... راجع به خواسته خواهان به طرفیت خواندگان مبنی بر صدور حکم به ابطال صورت مجلس تفکیکی شماره ۱۸۹۹۰ - ۱۳۸۳/۳/۶ که هر دو مرجع ضمن نفی صلاحیت خود به صلاحیت مرجع متقابل اظهارنظر نمودند؛ نظر به اینکه 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» (آیین‌نگینی، ابریشمی‌راد، ۱۳۹۸: ۳۸-۳۹)

۲.۲.۳. تحدید صلاحیت دیوان عدالت اداری در رویه قضایی دیوان عدالت اداری

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری طی رأی وحدت رویه شماره ۵۹ مورخ ۱۳۷۱/۴/۳۰ مقرر داشته: «نظر به اینکه رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادها که مسائل حقوقی می‌باشند و باید به صورت 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...»^۲

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه شماره ۳۳ مورخ ۱۳۷۵/۲/۲۹ اشعار داشته است: «نظر به اینکه رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادها که مسائل حقوقی می‌باشد و باید به صورت ترافعی در محاکم قضایی صالح مورد رسیدگی قرار بگیرند، خارج از شمول ماده یازده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری بوده و قابل طرح در دیوان مذکور نمی‌باشد...»^۳

۱. دادنامه شماره ۱۰۶ مورخ ۱۳۶۳/۲/۲۹

۲. نقل از شماره ۱۴۲۷۵-۱۳۷۲/۱۲/۱۴ روزنامه رسمی.

۳. نقل از شماره ۱۵۰۲۴-۱۳۷۵/۷/۹ روزنامه رسمی.

هیأت عمومی دیوان، در مقام رفع اختلاف میان آراء دو شعبه خود، طی رأی وحدت رویه شماره ۱۹۷ مورخ ۱۳۷۹/۶/۲۰ اعلام داشت که: «نظر به اینکه اختلافات ناشی از عقود و معاملات و قراردادهای و از جمله 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...»^۱. رأی وحدت رویه شماره ۱۳۰ مورخ ۱۳۷۷/۶/۲۱ نیز بیان می‌دارد: «نظر به اینکه اختلاف در کیفیت اجرای قراردادهای منعقد و شرایط آنها از مصادیق دعاوی حقوقی داخل در صلاحیت دادگاه عمومی دادگستری محسوب می‌شود؛ بنابراین دادنامه شماره ۱۵۹ الی ۳۶۴ مورخ ۱۳۷۶/۳/۲۸ شعبه دهم در حدی که متضمن این معنی است موافق اصول و موازین قانونی شناخته می‌شود...»^۲.

۱.۲.۲.۳. نقد رویه قضایی

در رویه قضایی دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری، استدلال‌هایی که برای نفی صلاحیت دیوان به کار برده شده است به ترتیب عبارتند از: ترافیعی بودن دعاوی راجع به قراردادهای، ماهوی بودن دعاوی راجع به قراردادهای، حقوقی بودن دعاوی راجع به قراردادهای که ذیلاً هر یک از این استدلال‌ها را تحلیل می‌نمایم.

در آراء مختلف، دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری، دعاوی راجع به قراردادهای را بدون تفکیک بین قرارداد اداری و مدنی از قسم امور ترافیعی دانسته‌اند و صلاحیت رسیدگی به امور ترافیعی را از دیوان نفی نموده‌اند.

امر ترافیعی در مقابل امر حسبی آورده شده است. گرچه برخی از نویسندگان بین امر ترافیعی و اصل تناظر خلط نموده‌اند^۳ و آن دو را به جای یکدیگر به کار برده‌اند؛ البته مشخص نیست که مقصود قضات دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری از به کار بردن امور ترافیعی کدام یک از معانی فوق است. در ادامه به بررسی هر دو معنی خواهیم پرداخت.

در صورتی که امر ترافیعی به معنای مقابل امور حسبی به کار رفته باشد، در این صورت آنچه از مفهوم آراء دیوان عالی و دیوان عدالت استفاده می‌شود این است که صلاحیت دیوان رسیدگی به امور حسبی^۴ است. به صادرکنندگان این آراء باید گفت که دیوان عدالت اداری، بدون اینکه اشخاص،

۱. نقل از شماره ۱۶۲۶۹-۱۱/۱۰/۱۳۷۹ روزنامه رسمی.

۲. نقل از شماره ۱۵۶۹۲-۱۶/۱۰/۱۳۷۷ روزنامه رسمی.

۳. جهت مطالعه بیشتر رجوع کنید به شمس، عبدالله (۱۳۸۱). «اصل تناظر»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۳۶-۳۵، صص ۸۶-۵۹.

۴. ماده یک قانون امور حسبی مقرر می‌دارد: «امور حسبی اموری است که دادگاه‌ها مکلفانند نسبت به آن امور اقدام نموده و تصمیمی اتخاذ نمایند بدون اینکه رسیدگی به آنها متوقف بر وقوع اختلاف و منازعه بین اشخاص و اقامه دعوی از طرف آنها باشد».

حل اختلاف در دعوایی را از دیوان درخواست کنند، صلاحیت ورود به به هیچ دعوایی را ندارد. به دیگر سخن سخن دیوان عدالت اداری در هیچ موردی نمی‌تواند رأساً و بدون اینکه رسیدگی به دعوایی از او خواسته شده باشد در دعوایی ورود کند. حال چگونه با استدلال توافقی بودن دعاوی راجع به قراردادهای از دیوان نفی صلاحیت می‌شود؟

اگر توافقی بودن را به معنای اصل تناظر بدانیم، مفهوم استدلال قضات دیوان عالی و دیوان عدالت اداری این است که در دادرسی اداری دیوان، اصل تناظر رعایت نمی‌گردد، که این مفهوم در تعارض آشکار با مواد مختلف قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است؛ از جمله مواد ۲۰، ۲۳، ۳۰، ۵۴، ۵۵ و...^۱

در دسته‌ای از آراء دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری، رسیدگی ماهوی در دعاوی راجع به قراردادهای را مبنایی برای نفی صلاحیت دیوان عدالت اداری قلمداد کرده‌اند. رسیدگی ماهوی در مقابل رسیدگی شکلی قرار دارد.

رسیدگی شکلی، رسیدگی از حیث تشخیص انطباق یا عدم انطباق موضوع مورد درخواست با مقررات قانونی است و رسیدگی از حیث وجود اصل حق، استیفا و اجرای آن می‌باشد. به عبارتی دیگر، قواعد شکلی مبین راه رسیدن و اجرای حقوق و قواعد ماهوی هستند. بر این اساس، با توجه به اینکه قراردادهای نیز همچون قوانین ماهوی مبین وجود حقوق و تعهدات اشخاص می‌باشند؛ از جمله امور ماهوی محسوب می‌شوند (آیین‌نگینی، ابریشمی‌راد، ۱۳۹۸: ۴۰).

با عنایت به اطلاق لفظ «احقاق حقوق آنها» در اصل ۱۷۳ قانون اساسی، لفظ «اعاده حقوق تضییع شده» در ماده ۱۱ و... پر واضح است که دیوان عدالت اداری در برخی موارد از جمله قراردادهای اداری مکلف به رسیدگی ماهوی است. گرچه رسیدگی شکلی نیز نیمی از موضوعات مورد درخواست از دیوان را تشکیل می‌دهد.

بنابراین، دیوان عدالت اداری در مواردی مکلف به رسیدگی شکلی و در برخی موارد مکلف به رسیدگی ماهوی است. با وجود این مطلب نمی‌توان ماهوی بودن رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری را مبنایی برای نفی صلاحیت دیوان قرارداد.

در قسمی دیگر از آراء، دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور، به علت اینکه قرارداد را از جمله مسائل حقوقی قلمداد کرده‌اند، رسیدگی به آن را از صلاحیت دیوان خارج دانسته‌اند. مشخص نیست که مقصود قضات دیوان از لفظ مسائل حقوقی چه چیزی بوده است، چه اینکه همه موضوعات مورد رسیدگی در همه مراجع قضایی از امور حقوقی است و مراجع قضایی اصولاً در امور غیرحقوقی ورود نمی‌کنند.

۱. جهت مطالعه بیشتر رجوع کنید به: حیدری، سیروس (۱۳۹۶). «اصل تناظر در دادرسی اداری با تأکید بر دادرسی دیوان عدالت اداری»، مجله مطالعات حقوقی، شماره ۲، صص ۸۳-۱۱۶.

اگر مراد قضاات دیوان از مسائل حقوقی، امور مدنی در مقابل امور کیفری و اداری است، گرچه این استدلال درست است و ما نیز چنین ادعایی نداریم که رسیدگی به قراردادهای مدنی در صلاحیت دیوان عدالت اداری است، اما کاربرد لفظ حقوقی به جای لفظ مدنی در عالی‌ترین مراجع قضایی کشور ناپسند می‌نماید.

برای تشخیص قراردادهای اداری از قراردادهای مدنی، گرچه در متون قانونی جمهوری اسلامی ایران ضوابطی پیش‌بینی نشده است لیکن حقوقدانان ضابطه‌های زیر را ارائه داده‌اند:

- حداقل یکی از طرفین قرارداد دولت یا مؤسسات وابسته به دولت باشد؛

- اداره از امتیازات قدرت عمومی استفاده کند؛

- هدف از قرارداد ارائه خدمات عمومی باشد.^۱

در رأی مربوط به پیمان‌های ارزی، گرچه قضاات دیوان لفظ «دعای مدنی» را صحیح به‌کار برده‌اند، اما این بار در تشخیص موضوع به خطا رفته‌اند. پیمان‌های ارزی، از جمله قراردادهایی است که همه ضوابط آن توسط قوانین و مقررات بانک مرکزی از پیش تعیین شده و اراده طرفین کمترین تأثیر را در آن دارد؛ بنابراین چگونه می‌توان چنین قراردادی که قوانین و مقررات بانک مرکزی به صورت کامل حاکم بر آن است و باید پروسه اداری از پیش تعیین شده خود را طی کند و هیچ جایی برای چانه‌زنی طرفین قرارداد وجود ندارد را از قراردادهای مدنی دانست؟

حال که به این شناخت رسیدیم رویه قضایی کنونی به لحاظ مبانی استدلال حقوقی و منطقی بسیار متزلزل است، نوبت به پاسخ پرسش اصلی می‌رسد که آیا می‌توان دیوان عدالت اداری را مرجع عام رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری دانست؟ برای پاسخ به این پرسش، ادله موافقین و مخالفین صلاحیت دیوان را بررسی خواهیم کرد.

۴. ادله مخالفین و موافقین صلاحیت دیوان عدالت اداری در دعاوی راجع به قراردادهای اداری

۱.۴. ادله مخالفین صلاحیت دیوان عدالت اداری در دعاوی راجع به قراردادهای اداری

این گروه بر این نظر هستند که دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری را ندارد. رویه قضایی نیز از همین نظر پیروی کرده است. مخالفین صلاحیت دیوان در رسیدگی به قراردادهای اداری برای اثبات نظر خود استدلال‌هایی را به شرح ذیل بیان کرده‌اند:

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به: عراقی، حبیب‌زاده (۱۳۸۸). «قراردادهای دولتی در ایران؛ بررسی شاخص‌ها»، مجله حقوق خصوصی، شماره ۱۵، صص ۷۷-۱۰۴. همچنین: زارعی، محمدحسین، مولایی، آیت (۱۳۹۲). «آسیب‌شناسی ویژگی قراردادهای اداری ایران در مقایسه با حقوق فرانسه و انگلستان»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۶۳، صص ۲۰۶-۱۶۷. همچنین: شمعی، محمد (۱۳۹۵). حقوق قراردادهای اداری، تهران، جنگل، صفحه ۲۱ به بعد.

الف) دیوان عدالت اداری مرجعی اختصاصی است. این گروه دیوان عدالت اداری را با عنایت به اصل ۱۷۳ قانون اساسی یک مرجع اختصاصی در مقابل مراجع عام دادگستری می‌دانند و قائل به صلاحیت استثنایی برای دیوان عدالت اداری هستند؛ لذا معتقدند که دیوان صرفاً در موارد مصرح قانونی صالح به رسیدگی است؛ بنابراین دیدگاه در مواردی که میان صلاحیت و عدم صلاحیت دیوان شک وجود داشته باشد اصل بر صلاحیت محاکم عمومی دادگستری خواهد بود. مطابق این دیدگاه در واقع، قصد و نیت تدوین‌کنندگان قانون اساسی ایجاد مرجعی بوده است که بتواند به شکایات از اقدامات و تصمیمات اداری و اجرایی دولت و مامورین آن بپردازد (میرداماد نجف‌آبادی، ۱۳۹۰: ۵۲).

ب) استدلال دیگر این است که هرگاه دولت در رفع نیازمندی‌های عمومی مانند بازرگانان و یا صاحبان مشاغل آزاد رفتار کند تفاوتی با اشخاص حقوقی حقوق خصوصی نخواهد داشت (میرداماد نجف‌آبادی، ۱۳۹۰: ۵۲)؛ لذا در مواردی که اداره اقدام به انعقاد قرارداد نمایند به علت اینکه مانند سایر اشخاص حقوقی حقوق خصوصی رفتار کرده است، مرجع صالح به رسیدگی راجع به این قراردادها محاکم عمومی دادگستری خواهد بود. به دیگر سخن انعقاد قرارداد توسط اداره را از اعمال تصدی قلمداد کرده و رسیدگی به دعاوی راجع به اعمال تصدی دولت را در صلاحیت محاکم عمومی می‌دانند. در واقع این امر را یک امر مدنی و نه اداری محسوب کرد است.

پ) با توجه به استدلال فوق‌الذکر دعوی راجع به قرارداد اداری یک دعوی مدنی است. رسیدگی به دعاوی مدنی تابع تشریفات است که در آیین دادرسی مدنی آمده است (میرداماد نجف‌آبادی، ۱۳۹۰: ۵۳). چون آیین دادرسی دیوان عدالت اداری از قانون خاص خود پیروی می‌کند و نه قانون آیین دادرسی مدنی، بنابراین مفروض آن است که آیین رسیدگی در دیوان عدالت با محاکم عمومی متفاوت بوده و تابع آن تشریفات خاص نیست؛ بنابراین دعاوی راجع به قراردادهای اداری باید در محاکم عمومی، مطابق آیین دادرسی مدنی رسیدگی شود. تشریفات پیش‌گفته ناظر بر ترافعی بودن و اصل تناظر است.

۲.۴. ادله موافقین صلاحیت دیوان عدالت اداری در دعاوی راجع به قراردادهای اداری

درمقابل، این گروه نیز وجود دارد که موافق صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری است. این گروه استدلال‌هایی را برای اثبات مدعای خود ارائه داده است: الف) این دسته دیوان عدالت اداری را یک مرجع عام رسیدگی، در کنار مراجع مدنی (حقوقی) و کیفری می‌دانند و معتقد اند که هدف تدوین‌کنندگان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در ایجاد دیوان عدالت اداری ایجاد یک مرجع اداری اختصاصی نبوده است؛ بلکه دیوان را شعبه‌ای از شعب دادگستری که مرجع رسیدگی به کلیه شکایات علیه دولت باشد می‌دانستند (میرداماد نجف‌آبادی، ۱۳۹۰: ۵۱). برای اثبات این مدعا باید اصول ۱۵۶، ۱۵۸، ۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسی را در کنار هم

تفسیر نمود. در بند ۱ اصل ۱۵۸ قانون اساسی، یکی از وظایف رئیس قوه قضاییه، ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسئولیت‌های اصل ۱۵۶ است. در بند ۱ اصل ۱۵۶ قانون اساسی رسیدگی و صدور حکم در مطلق تظلمات و تعدیات و شکایات و حل و فصل دعاوی و رفع خصومات پیش‌بینی شده است. مستفاد از این اصول، دادگستری نهادی عام و زیرمجموعه قوه قضاییه است که رئیس قوه قضاییه وظیفه دارد تشکیلات لازم را در آن با هدف تحقق بخشیدن به موارد مندرج در اصل ۱۵۶ ایجاد کند. حال مشاهده می‌گردد به علت اهمیت برخی از امور (همچون امور نظامی، اعمال اداری، اجرای صحیح قوانین)، قانونگذار اساسی در اصول بعدی، رئیس قوه قضاییه را مکلف به ایجاد تشکیلاتی خاص (مرتبط با امور مهم اجرای صحیح قوانین در محاکم اصل ۱۶۱، امور نظامی اصل ۱۷۲، امور اداری اصل ۱۷۳) تحت عنوان دیوان عدالت اداری در نهاد دادگستری نموده، تا هیچ‌گاه این امور معطل نمانند. هدف قانونگذار اساسی از آوردن این اصل این است که تشکیلات دیوان عدالت اداری به علت اهمیت زیاد اعمال اداری، به همین ترتیب ایجاد گردد و هیچ مقامی اختیار تغییر و اصلاح و ادغام و یا حذف آن را نداشته باشد؛ تا این امر به عاقبت نهاد دادرسی گرفتار نشود.

ب) در مقابل استدلال مخالفین، که دولت را در انعقاد قرارداد به عنوان یک شخص حقوقی حقوق خصوصی می‌دانست، این گروه معتقد است که در قراردادهای اداری دولت جایگاه برتری نسبت به طرف دیگر قرارداد دارد و از اقتدار عمومی خود استفاده می‌کند؛ قیاس قرارداد اداری با قرارداد حقوق خصوصی قیاسی مع‌الفارق است. بدین شرح که اولاً برخلاف قراردادهای خصوصی در قراردادهای اداری، آزادی اراده طرفین به معنای عام وجود ندارد و قانون، حاکم بر شرایط قرارداد است. ثانیاً اینکه در برخی موارد اداره می‌تواند از اقتدار عمومی به سود منفعت عمومی استفاده نموده و شرایط قرارداد را تغییر دهد و یا به صورت یک‌طرفه قرارداد را فسخ نماید. تمم اینها نشان‌دهنده این است که در قرارداد اداری دولت همچون شخص حقوقی خصوصی نیست.

پ) شرایط خاص قرارداد اداری، رژیم خاص حقوقی دادرسی در موارد اختلافات راجع به خود را نیز می‌طلبد؛ زیرا به رغم شباهت‌های عمده‌ای که این قرارداد با قراردادهای حقوق خصوصی دارد تفاوت‌های مهم و تأثیرگذاری نیز میان آنها وجود دارد. با همین وصف نیز در دیوان عدالت اداری تشریفات دادرسی از قبیل اصل تناظر توافقی بودن و... رعایت می‌شود؛ بنابراین استدلال مخالفان صلاحیت دیوان مبنی بر اینکه در دیوان عدالت اداری تشریفات رسیدگی رعایت نمی‌شود، نقض می‌گردد.

گرچه استدلالات گروه موافقین صلاحیت دیوان عدالت اداری در دعاوی راجع به قراردادهای اداری قوی‌تر به نظر می‌رسد؛ لیکن، قدر متیقن دو دیدگاه این است که با حضور محاکم عمومی دادگستری در امور مدنی، دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به دعاوی مدنی را ندارد و صرفاً صلاحیت رسیدگی به دعاوی اداری را دارد؛ لذا پرداختن به تعریف دعاوی اداری و تفاوت آن با دعاوی

مدنی و اینکه آیا دعاوی راجع به قرارداد اداری یک دعاوی اداری است یا خیر ضرورت می‌یابد.

۳/۴. دعاوی اداری، مدنی و کیفری

۱/۳/۴. دعاوی اداری

عبارت دعاوی اداری، از دو واژه دعاوی و اداری تشکیل شده است. که در آن واژه اداری به واژه دعاوی اضافه گشته است. دعاوی جمع واژه دعوی است، به صورت دعوا نیز خوانده می‌شود. فرهنگ دهخدا در لغت آن را به معنی خواسته‌شده و در اصطلاح شرع آن را گفتاری می‌داند که انسان به وسیله آن اثبات حقی را بر غیر طلب می‌کند. طلب‌کننده را مدعی و دیگری را مدعی‌علیه گویند. از دعوا تعاریف متعددی ارائه شده که ذیلاً فقط تعریف و تقسیم‌بندی دکتر عبدالله شمس از دعوا بیان می‌گردد:

دعوی در قوانین در سه مفهوم مختلف به کار می‌رود: «نخست - مفهوم اخص دعوا: در این مفهوم، دعوا توانایی قانونی مدعی حق تزییع یا انکار شده، در مراجعه به مراجع صالح در جهت به قضاوت گذاردن وارد بودن یا نبودن ادعا و ترتب آثار قانونی مربوط است. برای طرف مقابل، دعوا توانایی مقابله با آن است. دوم - مفهوم اعم دعوا: در این مفهوم، دعوا در بعضی مقررات به مفهوم منازعه و اختلافی آمده است که در مرجع قضاوتی مطرح شده و تحت رسیدگی بوده یا می‌باشد؛ بنابراین دعوا بدین مفهوم زمانی ایجاد می‌شود که دعوا در معنای اول (دعوا به مفهوم اخص) به وجود آمده و دارنده حق، آن را اعمال کرده و در معرض رسیدگی مرجع قانونی قرار داده باشد. سوم - دعوا، در بعضی موارد، به معنای ادعا به کار می‌رود که البته منظور ادعایی است که در مرجع قضایی مطرح نشده و یا ادعایی است که در خلال رسیدگی به دعوا، به عنوان امری تبعی مطرح می‌گردد(شمس، ۱۳۹۴: ۱۰۳-۱۰۱).

واژه اداری نیز از لفظ «اداره» به علاوه «ی» نسبت تشکیل شده است. بدین ترتیب، اداری یعنی آنچه منسوب به اداره است. حقوقدانان اداره را از نقطه‌نظرهای مختلف تعریف کردند. مثلاً واژه اداره از نظر پروفیسور ژرژول دارای دو مفهوم است: الف) مفهوم کاربردی اداره؛ اداره به مفهوم کاربردی آن عبارت از فعالیت‌ها و خدماتی است که به وسیله سازمان‌های عمومی و یا زیر نظر آنها انجام و ارائه می‌شود. در مفهوم کاربردی اداره اهداف و مقاصد اداره موردنظر است. به عنوان مثال، مدرسه از لحاظ کاربردی به دنبال تعلیم و تربیت دانش‌آموزان است؛ به عبارت دیگر هدف از تشکیل مدارس، آموزش دانش‌آموزان است. در حقوق اداری دو هدف عمومی را برای اداره یا سازمان اداری در نظر گرفته‌اند: حفظ نظم عمومی و انجام خدمات عمومی. ب) مفهوم سازمانی اداره؛ اداره به مفهوم سازمانی به مجموعه امکانات و اشخاصی اطلاق می‌شود که اهداف اداره را تحقق می‌بخشند. در مفهوم سازمانی اداره به‌کارگیری ابزارهای مادی و نیروی انسانی که در تحقق اهداف اداره مؤثرند مورد نظر است؛ پس اداره از نظر سازمانی عبارت است از مجموعه سازمان‌های اداری اعم از وزارتخانه‌ها،

سازمان‌های دولتی و مؤسسات عمومی که با تمام امکانات موجود شامل امکانات مادی و انسانی اهداف اداره را تحقق می‌بخشند (موسی‌زاده، ۱۳۹۲: ۳۶-۳۵).

بنابراین دعوای اداری را می‌توان مراجعه به مراجع صالح و مطالبه حقوق تضعیف‌شده که به واسطه اعمال اداری ایجاد شده است تعریف کرد. به‌طور کلی می‌توان چنین بیان نمود که دعوای اداری، عملی است که به منظور بررسی قانونی بودن عمل اداره صورت می‌گیرد (شاهرخی، ۱۳۸۶: ۵۷). در حقوق فرانسه ادوارد لافریر، معاون شورای دولتی فرانسه، در سال‌های ۱۸۸۶ تا ۱۸۹۸ یک تقسیم‌بندی از دعوای اداری ارائه داده است که علی‌رغم انتقادهایی که به آن وارد شده تاکنون جایگاه خود را حفظ کرده و از دیگر تقسیم‌بندی‌های ارائه شده، جامعیت بیشتری دارد. بر این اساس دعوای اداری عبارتند از دعوای ابطال، دعوای کامل، دعوای تفسیر و یا اعلام و درنهایت دعوای مربوط به مجازات تخلفات (آقایی طوق، ۱۳۹۷: ۲). در دعوای ابطال شاکی حسب مورد، خواستار لغو و ابطال تصمیم و یا اقدام خلاف قانون، نسخ مقررات اداری و الزام اداره دولتی به ایفای وظیفه می‌گردد (شاهرخی، ۱۳۸۶: ۶۰). علت نامگذاری این دسته از دعوای به دعوای کامل یا صلاحیت کامل آن است که دادگاه در رسیدگی به آنها و در مقایسه با دعوای ابطال، دارای بیشترین اختیارات است. مصادیق عمده و اصلی دعوای کامل، دعوای کامل شخصی است که در آن حقوق شخصی افراد، رسیدگی می‌شود که عبارتند از: دعوای قراردادهای اداری و نیز دعوای مسئولیت دولت (آقایی طوق، ۱۳۹۷: ۱۵). یکی از موارد دعوای تفسیر در جایی است که قاضی دادگاه عمومی به منظور حل و فصل دعوایی، می‌بایست معنی یک عمل اداری را روشن نماید، در صورتی که خود نتواند معنی و حدود آن را مشخص نماید، این امر را به دادگاه اداری محول نموده تا به تفسیر عمل اداری مربوط بپردازد (شاهرخی، ۱۳۸۶: ۷۶). از آنجاکه گروهی از اعمال هستند که به حوزه‌های عمومی آسیب وارد می‌نمایند، لذا قانون‌گذار، نوع خاصی از دعوای را پیش‌بینی نموده که بدین شیوه با اشخاصی که به این حوزه‌ها صدمه وارد می‌نمایند، برخورد شود. ضمانت‌اجرای این‌گونه مقررات نسبت به متخلفین، می‌تواند جریمه‌های مالی، جبران خسارت و یا دریافت هزینه‌های محاکمه باشد (شاهرخی، ۱۳۸۶: ۷۶-۷۷). دعوای اداری شناخته شده در حقوق ایران را می‌توان در تقسیم‌بندی فوق جای‌گذاری کرد، اما قطعاً دعوای اداری ایران به عمومیت دعوای اداری فرانسه نخواهد بود.

از طرفی دعوای اداری در کنار دو صنف دیگر دعوای، یعنی دعوای مدنی و کیفری قرار می‌گیرد. در صورت قرارگیری یک موضوع در هر یک از این دعوای، آثاری بر آن مترتب می‌گردد؛ از جمله چگونگی اقامه دعوا و مرجع صالح برای رسیدگی.

۲.۳.۴. دعوای مدنی

دعوای مدنی، مراجعه به مراجع صالح قضایی و مطالبه حقوق تضییع‌شده‌ای است که به واسطه

فعل یا ترک فعلی ایجاد شده که قانون‌گذار آن را جرم‌انگاری نکرده است. دعاوی مدنی به دو دسته مالی و غیرمالی تقسیم می‌شوند. دعاوی مالی دعوایی است که اثر مستقیم آن ورود یا خروج مال از دارایی شخص است و دعاوی غیرمالی اثر مستقیم آن ورود و خروج مال از دارای شخص نیست، گرچه ممکن است به طور غیرمستقیم آثار مالی داشته باشد.

۳.۳.۴. دعاوی کیفری

دعاوی کیفری نیز مراجعه به مراجع صالح قضایی و مطالبه حقوق تضییع‌شده‌ای است، که به واسطه فعل یا ترک فعلی ایجاد شده که قانون‌گذار آن را جرم تلقی کرده است. دعاوی کیفری یا دعاوی ناشی از جرم به دو دسته دعاوی عمومی و خصوصی تقسیم می‌شود. دعاوی عمومی آن قسم از دعاوی کیفری و ناشی از ارتکاب جرم است، که ذی‌نفع آن کل جامعه است؛ و دادستان به عنوان نماینده جامعه اقدام به تعقیب مرتکب این جرم می‌نماید. در تعریف دعاوی خصوصی ناشی از جرم می‌توان گفت دعاوی خصوصی ناشی از جرم دعوایی است که به منظور جبران ضرر و زیان مادی، معنوی یا از بین رفتن منافع ممکن‌الحصول از سوی بزه‌دیده اقامه می‌شود (هرمزی و دیگران، ۱۳۹۷: ۲۸۷).

بنابراین وجه مشترک هر سه دعوا آن است که حقوق یکی از اشخاص ضایع و اشخاص برای مطالبه حقوق تضییع‌شده خود به اقامه دعوا اقدام می‌کنند. در صورتی که حقوق آنها به واسطه ارتکاب جرم تضییع شود دعوا، کیفری و درحالی که حقوق اشخاص به واسطه اعمالی که جرم‌انگاری نشده تضییع شود، دعوا مدنی خواهد بود؛ اما چنانچه تضییع حقوق به واسطه عمل اداره باشد، دعوا اداری قلمداد می‌شود.

نتیجه

قرارداد اداری، یکی از اعمال اداری دوجانبه است که با هدف ارائه خدمات عمومی، میان اداره از یک طرف و شخص خصوصی از طرف دیگر منعقد می‌شود؛ که رژیم حقوقی ویژه‌ای بر انعقاد و اجرا و دعاوی ناشی آن حاکم است.

در رویه قضایی کنونی، مرجع صالح به رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری، علی‌الاصول محاکم عمومی دادگستری است، مگر در موارد استثنایی به تصریح قانونگذار، رسیدگی به دعاوی خاصی در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گیرد. که تاکنون صرفاً صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای استخدامی مورد تصریح قانونگذار واقع شده است.

دو مبنای برای تحدید صلاحیت دیوان عدالت اداری در زمینه رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری وجود دارد که عبارت‌اند از مبنای نظری و مبنای عملی؛ مبنای نظری، همان نگاه

حداقلی حقوق‌دانان به ویژه قضات دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری به جایگاه و صلاحیت دیوان عدالت اداری است که خود منشأ تفسیر مضیق در صلاحیت دیوان عدالت اداری از متون قانونی خواهد بود؛ با مدنظر قراردادن عموم و اطلاق اصل ۱۷۳ قانون اساسی و تفسیر آن در کنار اصول ۱۵۶ و ۱۵۸ و ۱۵۹ قانون اساسی و عطف توجه به فلسفه تشکیل نهاد دیوان عدالت اداری و نهاد دادرسی اداری، بطلان این نگاه حداقلی آشکار شد.

مبنای عملی نیز رویه قضایی الزام‌آوری است که توسط دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور ایجاد شده است و خود ناشی از همان مبنای نظری باطل و نگاه به مسائل حقوق عمومی با عینک حقوق خصوصی است. با تحلیل کلمات کلیدی استفاده شده در استدلال‌ات موجود در رویه قضایی، ضعف منطقی و حقوقی آنها مشخص شد.

در نهایت با توسل به عموم و اطلاق اصل ۱۷۳ قانون اساسی و تفسیر آن در کنار اصول ۱۵۶ و ۱۵۸، مشخص شد که دیوان عدالت اداری یکی از تشکیلاتی است که رییس قوه قضاییه مکلف است، در جهت نیل به اهداف مندرج در اصل ۱۵۶ قانون اساسی، در نهاد دادگستری ایجاد نماید. بدین ترتیب سه صنف محاکم با مرجعیت عام رسیدگی در نهاد دادگستری جمهوری اسلامی ایران وجود دارد؛ محاکم مدنی (حقوقی)، جزایی و اداری.

با تحلیل ادله موافقین و مخالفین صلاحیت دیوان عدالت اداری، مشخص شد که دلایل موافقین صلاحیت دیوان در قرارداد اداری قوی تر است. با این حال قدر متیقن نظر دو گروه این بود که دیوان صرفاً صلاحیت رسیدگی به دعاوی اداری را دارد. لذا با بررسی عناصر و انواع دعاوی اداری، تمایز آن با دعاوی مدنی و کیفری مشخص شد.

بدین ترتیب، با توجه به اینکه دعاوی راجع به قراردادهای اداری یک دعاوی اداری است، نه تنها صلاحیت عام دیوان عدالت در رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری، از قوانین و مقررات موجود قابل استفاده است، بلکه رویه قضایی موجود، مغایر با قوانین و مقررات جاری کشور تشخیص داده شد.

فهرست منابع

الف. کتاب‌ها:

۱. استوار سنگری، کورش، محمد امامی (۱۳۹۶). حقوق اداری، تهران، بنیاد حقوقی میزان، جلد دوم.
۲. امامی، سیدحسن (۱۳۹۴). حقوق مدنی، تهران، اسلامیه، جلد اول.
۳. شمس، عبدالله (۱۳۹۴). آیین دادرسی مدنی دوره بنیادین، تهران، دراک، جلد اول.
۴. شمعی، محمد (۱۳۹۵). حقوق قراردادهای اداری، تهران، جنگل.
۵. شهیدی، مهدی (۱۳۹۵). تشکیل قراردادها و تعهدات، تهران، مجد، جلد اول.
۶. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۶). حقوق اداری، تهران، سمت.
۷. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۳). اعمال حقوقی قرارداد-ایقاع، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۸. موسی‌زاده، رضا (۱۳۹۲). حقوق اداری (۱-۲) کلیات و ایران، تهران، بنیاد حقوقی میزان.
۹. مولابیگی، غلامرضا (۱۳۹۸). صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران، جنگل.

ب. مقاله‌ها:

۱۰. آقای طوق، مسلم (۱۳۹۷). «انواع دعاوی اداری در ایران و فرانسه»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوقی قضایی، شماره ۸۳، صص ۲۶-۱
۱۱. امامی، محمد، مهستی سلیمانی (۱۳۹۲). «ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۸۲، صص ۳۸-۹
۱۲. امامی، محمد، مهستی سلیمانی (۱۳۹۳). «شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری»، مجله مطالعات حقوقی، شماره ۱، صص ۳۰-۱
۱۳. آیینه‌نگینی، حسین، محمد امین ابریشمی‌راد (۱۳۹۸). «نقد رویه قضایی محاکم ایران در رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری»، فصلنامه حقوق اداری، شماره ۲۱، صص ۵۵-۳۳.
۱۴. حیدری، سیروس (۱۳۹۶). «اصل تناظر در دادرسی اداری با تأکید بر دادرسی دیوان عدالت اداری»، مجله مطالعات حقوقی، شماره ۲، صص ۱۱۶-۸۳
۱۵. زارعی، محمدحسین، آیت مولایی (۱۳۹۲). «آسیب‌شناسی ویژگی قراردادهای اداری ایران در مقایسه با حقوق فرانسه و انگلستان»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۶۳، صص ۲۰۶-۱۶۷.
۱۶. شمس، عبدالله (۱۳۸۱). «اصل تناظر»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۳۶-۳۵، صص ۸۶-۵۹.
۱۷. شیرزاد، امید، کامران محمودیان اصفهانی (۱۳۹۵). «بررسی صلاحیت دیوان عدالت اداری در اختلافات ناشی از قراردادهای اداری»، فصلنامه اندیشمندان حقوق، شماره ۹، صص ۳۸-۲۵
۱۸. صدرالحافظی، سیدنصرالله (۱۳۷۰). «دیوان عدالت اداری و فلسفه تأسیس آن»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۲، صص ۴۲-۲۹

۱۹. عراقی، عزت الله، محمدکاظم حبیب زاده (۱۳۸۸). «قراردادهای دولتی در ایران؛ بررسی شاخص‌ها»، مجله حقوق خصوصی، شماره ۱۵، صص ۷۷-۱۰۴
۲۰. مولایی، آیت (۱۳۹۴). «مفهوم‌شناسی قرارداد اداری با تأکید بر موانع نهادینه شدن آن در ایران»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۸۹، صص ۱۵۰-۱۲۳
۲۱. میرداماد نجف آبادی، سید علی (۱۳۹۰). «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری»، معرفت حقوقی، شماره ۱، صص ۶۶-۳۵
۲۲. نجابت‌خواه، مرتضی، فرهنگ فقیه لاریجانی (۱۳۹۵). «تأملی در صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای استخدامی»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، شماره ۲، صص ۲۴۵-۲۳۱
۲۳. واعظی، سید مجتبی، مهستی سلیمانی (۱۳۹۵). «خواننده در دیوان عدالت اداری»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۱۳، صص ۴۲-۲۳
۲۴. هرمزی، خیراله، حسنعلی موذن زادگان، سید حجت علوی (۱۳۹۷). «ماهیت و آثار طرح دعاوی مدنی در محاکم کیفری»، حقوق کیفری، شماره ۲۲، صص ۳۲۰-۲۸۵
۲۵. هرمزی، خیرالله (۱۳۹۲). «تغییر عناصر دعوا؛ شرحی بر ماده ۹۸ قانون آیین دادرسی مدنی»، حقوق خصوصی، شماره ۳، صص ۳۳-۹
- ج. پایان‌نامه‌ها:
۲۶. شاه‌رخی، آناهیتا، «انواع دعاوی اداری در شورای دولتی فرانسه و دیوان عدالت اداری ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۶.

د. اسناد:

۲۷. روزنامه رسمی شماره ۱۴۲۷۵-۱۴/۱۲/۱۳۷۲.
۲۸. روزنامه رسمی شماره ۱۵۰۲۴-۷/۹/۱۳۷۵.
۲۹. روزنامه رسمی شماره ۱۵۶۹۲-۱۰/۱۶/۱۳۷۷.
۳۰. روزنامه رسمی شماره ۱۶۲۶۹-۱۱/۱۰/۱۳۷۹.
۳۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸.
۳۲. قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹.
۳۳. قانون امور حسبی مصوب ۱۳۱۹.
۳۴. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲.