



University of Tehran Press

Jurisdiction of the Court of Administrative Justice in dealing with claims arising from administrative contracts in the 2023 amendments to Organization and the Procedure of the Court of Administrative Justice act

Amirhossein Gholami¹ | Pourya Fakhimi² | Vali Rostami³

1. Corresponding Author; LL.M student, Department of Law and Politic science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: a.gholami.reisani@ut.ac.ir
2. LL.M student, Department of Law and Politic science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: irlpoorya@ut.ac.ir
3. Professor, Department of Law and Politic science, University of Tehran, Email: vrostami@ut.ac.ir

Article Info	Abstract
Article Type: Research Article Pages: 1-22 Received: 2024/01/06 Received in Revised form: 2024/06/16 Accepted: 2024/11/11 Published online: ----- Keywords: <i>Administrative Contracts; The jurisdiction of the Court of Administrative Justice; Formation of administrative contracts; General conditions for concluding administrative contracts; Specific conditions for Formation of administrative contracts.</i>	Iran's precedent of the Court Of Administrative Justice considered the handling of disputes arising from administrative contracts within the jurisdiction of the civil courts for a long time. But the special legal system that governs administrative contracts also requires a special system of judicial review of claims related to them. Realizing this necessity, in Note 3, Article 10 of the Law "Amendment of the Law on Organizations and Procedures of the Court of Administrative Justice" 2023, the lawmaker has established the jurisdiction of the Court's branches, in addition to dealing with the preliminary and preparatory stage for the conclusion of the contract by the administration, in handling the claims of the contract conclusion stage. Using reliable library sources and descriptive-analytical method, this article investigates and explains the jurisdiction of the Court of Administrative Justice in dealing with claims arising from administrative contracts in accordance with the legal amendments.
How To Cite	Gholami, Amirhossein; Fakhimi, Pourya; Rostami, Vali (2026). Jurisdiction of the Court of Administrative Justice in dealing with claims arising from administrative contracts in the 2023 amendments to Organization and the Procedure of the Court of Administrative Justice act. <i>Public Law Studies Quarterly</i>, -- (--), 1-22. DOI: https://doi.com/10.22059/jpls.2024.370615.3462
DOI	10.22059/jpls.2024.370615.3462
Publisher	The University of Tehran Press.





صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای اداری در چارچوب اصلاحات سال ۱۴۰۲

امیرحسین غلامی^۱ | پوریا فخمی^۲ | ولی رستمی^۳

۱. نویسنده مسئول؛ دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: a.gholami.reisani@ut.ac.ir

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: Irpoorya@gmail.com

۳. استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: vrostami@ut.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: پژوهشی صفحات: ۲۲-۱ تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۰/۱۶ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۰۳/۲۶ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۸/۲۱ تاریخ انتشار برخط: ————— کلیدواژه‌ها: قراردادهای اداری، دیوان عدالت اداری، انعقاد قراردادهای اداری، شرایط عمومی انعقاد قراردادهای اداری، شرایط اختصاصی انعقاد قراردادهای اداری.	رویه قضایی ایران از مدت‌ها پیش، رسیدگی به اختلافات ناشی از قراردادهای اداری را در صلاحیت محاکم عمومی دادگستری می‌داند؛ اما نظام حقوقی ویژه حاکم بر قراردادهای اداری، نظام ویژه رسیدگی قضایی به دعاوی درباره آنها را نیز می‌طلبد. قانون‌گذار با درک این ضرورت در تبصره ۳ ماده ۱۰ قانون «اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۴۰۲/۰۲/۳۰، صلاحیت شعب دیوان را، علاوه بر رسیدگی به مرحله مقدماتی و تمهیدی برای انعقاد قرارداد توسط اداره، در رسیدگی به دعاوی مرحله انعقاد قرارداد نیز پذیرفته است. این نوشتار با استفاده از منابع معتبر کتابخانه‌ای و روش توصیفی-تحلیلی در پی بررسی و تشریح حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای اداری مطابق با اصلاحات قانونی پیش‌گفته است. بررسی‌های انجام‌شده نشان می‌دهد که طبق تبصره ۳ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، صلاحیت دیوان محدود به رسیدگی به دعاوی مراحل انعقاد قراردادهای دستگاه‌های اجرایی است و دعاوی مربوط به مرحله اجرای این قراردادها در صلاحیت دادگاه‌های عمومی دادگستری قرار دارد. مقصود از «مراحل انعقاد قرارداد» در این تبصره، آن‌گونه که به نظر می‌رسد، علاوه بر تشریفات انعقاد قراردادهای منعقد توسط دستگاه‌های اجرایی، نظیر تشریفات مناقصات و مزایدات، دعاوی مربوط به نقض شرایط عمومی انعقاد قراردادها، مذکور در قانون مدنی، که پیش‌تر در صلاحیت دادگاه‌های عمومی قرار داشت، نیز هست.
استناد	غلامی، امیرحسین؛ فخمی، پوریا؛ رستمی، ولی (۱۴۰۴). صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای اداری در چارچوب اصلاحات سال ۱۴۰۲. <i>مطالعات حقوق عمومی</i>، — (—)، ۲۲-۱. DOI: https://doi.com/10.22059/jplsqt.2024.370615.3462
DOI	10.22059/jplsqt.2024.370615.3462
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

قراردادهایی که ادارات برای تأمین نیازهای عمومی، ارائه خدمات عمومی و انجام سایر وظایف خود منعقد می‌کنند، گاه تابع نظام حقوقی حاکم بر قراردادهای بخش خصوصی و گاه تابع نظام حقوقی ویژه‌ای مبتنی بر قواعد حقوق عمومی و امتیازات قدرت عمومی است. قراردادهای اداری در معنای خاص فقط شامل آن قسم از قراردادهای اداره هستند که قواعد و مقررات خاص حقوق عمومی بر آنها حاکم است (انصاری، ۱۳۷۷: ۱۲). این قواعد خاص به نحوی است که حتی اصل «تساوی قراردادی» به‌عنوان بنیادین‌ترین قاعده حاکم بر قراردادهای خصوصی را در مواردی تحت‌الشعاع حاکمیت و اقتدار دولت قرار می‌دهد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۴۰۱: ۲۹۹). نظام حقوقی ویژه حاکم بر این قراردادها نظام ویژه رسیدگی قضایی به دعاوی راجع به آنها را نیز می‌طلبد.

در حقوق اداری ایران، دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع قضایی اختصاصی حل دعاوی ناشی از قدرت عمومی بین مردم و دولت (هاشمی، ۱۴۰۰: ۴۴۱) خود را صالح برای رسیدگی به اختلافات ناشی از قراردادهای اداری ندانسته و رسیدگی به این نوع دعاوی و اختلافات را در صلاحیت عام دادگستری اعلام کرده است. درحالی‌که پذیرش صلاحیت عام دیوان در رسیدگی به دعاوی اداری طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی به این معناست که تمامی انواع دعاوی مربوط به اقدامات و تصمیمات اداری دولت، از جمله دعاوی مربوط به قرارداد اداری، باید در دیوان عدالت اداری طرح و رسیدگی شوند (امامی و دیگران، ۱۳۹۱: ۲۷۶)؛ اما رویه قضایی فعلی برخلاف این بوده است و هیئت عمومی دیوان در موارد متعددی از جمله در دادنامه شماره ۱۳۰، مورخ ۱۳۷۷/۰۶/۲۱، شماره ۳۳، مورخ ۱۳۷۵/۰۲/۲۹ و شماره ۱۹۷، مورخ ۱۳۷۹/۰۹/۲۰، از خود سلب صلاحیت کرده و رسیدگی به این نوع شکایات را در صلاحیت عام دادگاه‌های دادگستری اعلام کرده است.

به نظر می‌آید، قانون‌گذار با درک ضرورت وجود نظام ویژه رسیدگی قضایی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری، سعی در اصلاح رویه فوق داشته است. با تصویب قانون اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مورخ ۱۴۰۲/۰۲/۳۰، این رویکرد تغییر پیدا کرده و برخلاف گذشته، قانون دیوان عدالت اداری به‌صراحت رسیدگی دعاوی مربوط به مرحله مقدماتی و تمهیدی برای انعقاد قرارداد توسط اداره را در صلاحیت شعب دیوان قرار داده است. برابر با تبصره ۳ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری^۱ (الحاقی ۱۴۰۲/۰۲/۱۰): «رسیدگی به شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی از وقوع تخلف و عدم رعایت قوانین و مقررات در مراحل انعقاد قرارداد توسط دستگاه‌های اجرایی در

۱. مطابق قانون اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲، عنوان «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۹۰ به «قانون دیوان عدالت اداری» اصلاح می‌شود.

صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری است، لیکن رسیدگی به دعاوی ناشی از اجرای قرارداد فی مابین طرفین در صلاحیت دیوان نیست». البته صلاحیت دیوان محدود در رسیدگی به مراحل انعقاد قراردادهای دستگاههای اجرایی است و دعاوی مربوط به مرحله اجرای این قراردادها همچنان در صلاحیت دادگاههای عمومی دادگستری قرار دارد.

این نوشتار با استفاده از منابع معتبر کتابخانه‌ای و روش توصیفی-تحلیلی، در پی بررسی و تشریح حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای اداری در اصلاحات قانونی سال ۱۴۰۲ است. به این منظور نگارندگان ابتدا به بررسی صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به قراردادهای اداری پیش از اصلاحات قانونی ۱۴۰۲ خواهند پرداخت و سپس دامنه صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعاوی قراردادهای اداری پس از اصلاحات و به طور خاص مقصود قانون‌گذار از «مراحل انعقاد قرارداد» را بررسی خواهند کرد.

۲. صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به قراردادهای اداری پیش از اصلاحات قانونی ۱۴۰۲

از جمله اصول حقوقی حاکم بر سازمان‌های اداری اصل حاکمیت قانون است، که بر طبق آن «همه اعمال و تصمیمات مقامات اداری بایستی در چارچوب قانون بوده و از هر گونه اعمال سلیقه شخصی و خودسری خودداری نمایند» (عباسی لاهیجی، ۱۳۹۵: ۳۴). از شاخصه‌های نظام اداری مبتنی بر حاکمیت قانون وجود نظارت قضایی بر ادارات و مقامات اداری است؛ قانونمندان ساختن ادارات و مقامات اداری بدون نظارت قضایی بر آنها امکان‌پذیر نیست (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۷: ۴۷). به طور کلی، نظارت قضایی بر اعمال اداری دولت در نظام‌های سیاسی مختلف با دو الگوی رایج صورت می‌گیرد: الگوی متمرکز و غیرمتمرکز. در الگوی متمرکز نظارت قضایی، نظارت بر تصمیمات و اعمال اداری توسط مرجعی خاص که برای نظارت بر چنین اعمال و تصمیماتی پیش‌بینی شده است صورت می‌گیرد؛ اما در الگوی غیرمتمرکز، دادگاه‌های عمومی ضمن برخورداری از صلاحیت رسیدگی به دعاوی عمومی، به حل و فصل دعاوی اداری نیز می‌پردازند (رضایی‌زاده، ۱۳۸۷: ۳۰ - ۳۷). به نظر می‌آید با توجه به پیش‌بینی دیوان عدالت اداری در عرض محاکم عمومی و اصل ۱۷۳ قانون اساسی، نظام قضایی ایران تابع الگوی نظارت قضایی غیرمتمرکز بوده است و اصولاً تمامی انواع دعاوی مربوط به دولت و ادارات، از جمله دعاوی قرارداد اداری، باید در دیوان عدالت اداری طرح شوند (آئینه‌نگینی و ابریشمی‌راد، ۱۳۹۸: ۴۱). با وجود این، در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی قراردادهای اداری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین دعاوی اداری در میان حقوق‌دانان اختلاف نظر وجود دارد که در ادامه به اختصار بررسی می‌شود.

۱.۲. نظرات حقوق دانان پیرامون صلاحیت دیوان بر قراردادهای اداری

۱.۱.۲. دیدگاه قائلین عدم صلاحیت دیوان

برخی از حقوق دانان بر این نظر بوده‌اند که دیوان عدالت اداری فاقد صلاحیت رسیدگی به دعاوی مربوط به قراردادهای اداری است. از نظر این گروه «قصد و نیت تدوین کنندگان قانون اساسی در اصل ۱۷۳، ایجاد مرجعی بوده که بتوان از اقدامات و تصمیمات اداری و اجرایی دولت بدان شکایت کرد. لذا دیوان مرجعی اختصاصی در برابر مراجع عام دادگستری است و صلاحیت آن محدود به مواردی است که قانون بدان تصریح کند» (میرداماد نجف‌آبادی، ۱۳۹۰: ۵۲)؛ و از آنجا که در قوانین، به صراحت، اشاره‌ای به صلاحیت دیوان برای رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای اداری نشده است، دیوان فاقد صلاحیت مزبور خواهد بود. همچنین استدلال می‌کنند هرگاه دولت برای رفع نیازهای عمومی اقدام به انعقاد قراردادی کند، در مقام اعمال تصدی و نه حاکمیت بوده است و تفاوتی با اشخاص حقوقی حقوق خصوصی در انعقاد قرارداد نخواهد داشت (میرزاده کوهشاهی و محمدپور، ۱۳۹۹: ۳۸).

۲.۱.۲. دیدگاه قائلین صلاحیت دیوان

برخلاف دیدگاه پیشین، برخی موافق صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری هستند و چنین استدلال می‌کنند که بر طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری فقط یک مرجع اداری اختصاصی نیست که در عرض محاکم دادگستری قرار داشته باشد و اصولاً صلاحیت عام رسیدگی به تمامی دعاوی مربوط به دولت و ادارات باید در آن متمرکز باشد (آئینه‌نگینی و ابریشمی‌راد، ۱۳۹۸: ۴۱). همچنین در پاسخ به نظرات مخالفین صلاحیت دیوان گفته‌اند دولت در انعقاد و اجرای قراردادهای اداری در مقام اعمال حاکمیت بوده و قواعد حاکم بر قراردادهای اداری متفاوت از قواعد حاکم بر سایر قراردادهای اداره است. جایگاه و شرایط خاص قرارداد اداری در میان اعمال حقوقی دولت و تبعیت آنها از احکام خاص حقوق عمومی مستلزم وجود نظام حقوقی خاص دادرسی در اختلافات مربوط نیز هست. از این رو دیوان عدالت اداری در چارچوب صلاحیت عام خود مرجع صالح برای رسیدگی به اختلافات ناشی از این قراردادها است (میرزاده کوهشاهی و محمدپور، ۱۳۹۹: ۳۹).

۲.۲. رویکرد رویه قضایی در نفی صلاحیت دیوان بر قراردادهای اداری

رویه قضایی در عمل از دیدگاه مخالفین صلاحیت دیوان پیروی کرده است. «رویه قضایی دادگاه‌های دادگستری و دیوان عالی کشور با رویکرد منفعلانه و اثبات‌گرایی حقوقی مبتنی بر سیطره حقوق خصوصی در رسیدگی به دعاوی مربوط به قراردادهای دولتی، رسیدگی به اغلب اختلافات و شکایات

قراردادهای اداری که در زمره دعاوی اداری هستند را در صلاحیت دادگاههای عمومی قرار داده و این دعاوی مبتنی بر آیین دادرسی مدنی حل و فصل می‌شوند» (رستمی، ۱۴۰۱: ۹۴). در این بین، تنها دعاوی درباره قراردادهای استخدامی، آن هم از نظر تضييع حقوق استخدامی، به عنوان یک استثنا مطابق با بند سوم ماده ۱۰ قانون دیوان در صلاحیت آن قرار دارد و مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. علاوه بر این استثنا، بازنگری آن دسته از اعمال اداری که زمینه‌ساز تصمیم به انعقاد قرارداد یا موضوعات منتهی به قرارداد بوده‌اند نیز به عنوان تصمیمات و اقدامات یک‌جانبه اداری قابل طرح در دیوان است (زارعی و مولائی، ۱۳۹۲: ۱۹۵). در ادامه به برخی از آرای قضایی و استدلال‌ات محاکم در این خصوص اشاره می‌شود.

هیئت عمومی دیوان در مقام اعلام تعارض آرای صادره از شعب ده و پانزده دیوان در دادنامه شماره ۱۳۰، مورخ ۱۳۷۷/۰۶/۲۱، چنین مقرر 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 ۳۵۹ الی ۳۶۴، مورخ ۱۳۷۶/۰۳/۲۸، شعبه دهم در حدی که متضمن این معنی است، موافق اصول و موازین قانونی شناخته می‌شود». همچنین در دادنامه شماره ۱۹۷، مورخ ۱۳۹۷/۰۶/۰۲، هیئت عمومی اختلافات ناشی از مطلق عقود، معاملات و قراردادها را مدنی دانسته و خود را در رسیدگی به آنها فاقد صلاحیت می‌داند. این دادنامه چنین مقرر می‌دارد: «نظر به اینکه اختلافات ناشی از عقود و معاملات و قراردادها 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، بنابراین دادنامه شماره ۲۶۸، مورخ ۱۳۷۸/۰۵/۱۹، شعبه پنجم تجدیدنظر که متضمن نفی صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایت مطروحه می‌باشد موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود». در دادنامه شماره ۳۳، مورخ ۱۳۷۵/۰۲/۲۹ نیز دیوان چنین رأی می‌دهد که «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 قانون دیوان عدالت اداری بوده و قابل طرح در دیوان مذکور نمی‌باشد...». علاوه بر موارد فوق، دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه شماره ۵۹، مورخ ۱۳۷۱/۰۴/۳۰، و دیوان عالی کشور در رأی شماره ۹۰۰۹۹۷۰۹۰۹۱۰۰۳۹۲، مورخ ۱۳۹۰/۰۸/۰۹، در مقام حل تعارض دیوان عدالت اداری و دادگاههای عمومی نیز حکمی مشابه می‌دهند.

۳. دامنه صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعاوی قراردادهای اداری پس از اصلاحات ۱۴۰۲

۱.۳. پیشینه تصویب و دامنه شمول قانون اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت

اداری مصوب ۱۴۰۲

برابر با تبصره ۳ (الحاقی ۱۴۰۲/۰۲/۱۰) ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری^۱: «رسیدگی به شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی از وقوع تخلف و عدم رعایت قوانین و مقررات در مراحل انعقاد قرارداد توسط دستگاه‌های اجرایی در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری است؛ لیکن رسیدگی به دعاوی ناشی از اجرای قرارداد فی‌مابین طرفین در صلاحیت دیوان نیست». ملاحظه می‌شود که برخلاف سکوت قوانین پیشین، قانون دیوان به‌صراحت، البته به شکلی جزئی، صلاحیت شعب دیوان را در رسیدگی به قراردادهای اداره پذیرفته است. طبق این تبصره، صلاحیت دیوان تنها رسیدگی به دعاوی مراحل انعقاد قرارداد است و دعاوی مربوط به اجرای قراردادهای منعقد شده توسط اداره همچنان در صلاحیت دادگاه‌های عمومی قرار دارد. ابتدا در طرح مجلس شورای اسلامی با عنوان «طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» اعلام‌وصول شده در جلسه علنی ۱۳۹۹/۱۰/۰۳ مجلس شورای اسلامی، پیرامون صلاحیت دیوان در رسیدگی به قراردادهای منعقد شده توسط اداره، در تبصره ۴ ذیل ماده ۹ (پیرامون اصلاح ماده ۱۰) چنین ذکر شده بود: «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی از تصمیمات و اقداماتی که منجر به انعقاد قرارداد توسط واحدهای دولتی موضوع این ماده می‌شود در صلاحیت شعب دیوان است» (اختیار، ۱۴۰۱). در تبصره ۴ ماده ۹ طرح مجلس، صلاحیت دیوان صرفاً محدود به آن دسته از تصمیمات و اقدامات اداره می‌شد که با هدف تمهید «مقدمات انعقاد قرارداد» و نه انعقاد قرارداد هستند؛ مانند تصمیمات کمیسیون مناقصه.

این طرح که در کمیسیون حقوقی و قضایی به تصویب رسیده بود در صحن علنی مجلس مطرح شد و کلیات و موادی از آن در صحن مجلس به تصویب رسید. سپس به کمیسیون حقوقی ارجاع داده شد. کمیسیون، پس از بررسی مواد ارجاعی، مصوبه خود را در تاریخ ۱۴۰۱/۰۱/۲۸ به تصویب رساند. نظر کمیسیون مربوطه پیرامون صلاحیت دیوان همان است که در تبصره ۳ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری ۱۴۰۲ متجلی شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۱: ۱ و ۷). با وجود این، نظر کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس پیرامون مصوبه کمیسیون (تبصره ۳ ماده ۱۰) نشان می‌دهد که تفسیر این مرکز تفسیری مضیق از تبصره ۳ ماده ۱۰ بوده است و برخلاف ظاهر تبصره ۳، صلاحیت شعب دیوان را به تصمیمات و اقدامات پیش از انعقاد قرارداد محدود می‌کند.

۱. مطابق قانون اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲، عنوان «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۹۰ به «قانون دیوان عدالت اداری» اصلاح می‌شود.

مرکز پژوهش‌ها (دفتر مطالعات حقوقی) در «اظهارنظر کارشناسی» خود پیرامون بند ۳ ماده ۱۰ بیان می‌دارد: «با توجه به قید عبارت «تصمیمات و اقدامات» در ماده ۱۰ قانون فعلی دیوان، رسیدگی به دعاوی ناشی از قرارداد، که مسئله‌ای حقوقی و توافقی است، در صلاحیت دادگاه‌های دادگستری قرار دارد و خارج از صلاحیت دیوان عدالت اداری است؛ اما با توجه به اینکه پیش از تنظیم و انعقاد قرارداد اداری مانند مزایده و مناقصه، امکان تخلفاتی مانند عدم رعایت تشریفات قانونی از سوی دستگاه یا مأموران دولتی در تصمیمات و اقداماتی که منجر به انعقاد قرارداد می‌شود وجود دارد، این تبصره در راستای تصریح به صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات علیه چنین تصمیمات و اقداماتی است که گاهی در جهت تضمین بیشتر حقوق و منافع عمومی در انعقاد قراردادهای دولتی از جمله قراردادهای مربوط به خصوصی‌سازی خواهد بود و لذا تصویب آن پیشنهاد می‌گردد» (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۱: ۲). نظر کارشناسی هر قدر با متن اولیه طرح که پیش‌تر ذکر شد سازگار است، با مصوبه کمیسیون و ظاهر تبصره ۳ ماده ۱۰ ق.د.ع.ا. در تعارض است.

به نظر می‌رسد، تبصره ۳ ماده ۱۰ با استعمال لفظ «قرارداد» به جای لفظ «قرارداد اداری» دامنه شمول تبصره را به آن دسته از قراردادهای اداری که تابع قوانین و مقررات حقوق خصوصی بوده و تحت شمول نظامات حقوق عمومی (قانون محاسبات عمومی و قانون برگزاری مناقصات و ...) نیستند نیز گسترش داده است.

به طور کلی، دو دسته از قراردادهای دولت از آن‌رو که در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گیرند یا خیر قابل بررسی هستند:

۱. قراردادهای مدنی و بازرگانی

۲. قراردادهای اداری

درباره قراردادهای مدنی و بازرگانی، با توجه به تصریح تبصره ۳ ماده ۱۰، در صورتی که شکایت نسبت به تخلف از قوانین و مقررات در انعقاد قرارداد باشد، دیوان صالح به رسیدگی است. اما درباره دعاوی مربوط به اجرای این قراردادها دادگاه‌های عمومی صالح به رسیدگی هستند و دیوان صلاحیتی در این باره ندارد (مولایی و محمدی، ۱۴۰۲: ۱۰۶). همان‌طور که پیش‌تر ذکر شد، اطلاق عبارات در تبصره ۳ ماده ۱۰، دلالت بر صلاحیت دیوان بر جميع قراردادهای منعقد شده توسط دستگاه‌های اجرایی دارد. مزیت شمولیت صلاحیت دیوان بر هر دو دسته قرارداد مذکور عدم سردرگمی قضات و مراجعین در تفکیک میان قراردادهای در صلاحیت دیوان و سایر قراردادها و مراجعه به مرجع صالح است.

در قراردادهای اداری نیز همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد، مطابق تبصره ۳ ماده ۱۰، در صورتی که شکایت مربوط به مراحل انعقاد قرارداد باشد، در صلاحیت دیوان است.

۳.۲. تشریح مقصود قانون گذار از «مراحل انعقاد قرارداد دستگاه‌های اجرایی» مندرج در تبصره ۳

۳ ماده ۱۰ ق.د.ع.ا. و بررسی صلاحیت دیوان عدالت اداری بر هر یک از مراحل

برای انعقاد قراردادهای دولتی، باید فرآیندهایی قانونی طی و الزامات حقوقی رعایت شود. برخی از این الزامات الزاماتی عمومی هستند که در تمامی قراردادها اعم از قراردادهای اداری و خصوصی، به اعتقاد برخی از حقوقدانان تخلف از انجام این تشریفات، بطلان قرارداد را در پی خواهد داشت. قانون گذار با بیان «مراحل انعقاد» در تبصره ۳ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، اشاره به همین پروسه رعایت الزامات حقوقی انعقاد قرارداد دارد. باید توجه داشت، مقصود از «مراحل انعقاد»، که در ادامه این گفتار به طور مبسوط به آن پرداخته خواهد شد، لزوماً تقدم و تأخر زمانی میان فرآیندها و مراحل مختلف با هدف انعقاد قرارداد توسط دستگاه‌های اجرایی نیست، بلکه با کاربست لفظ «مراحل» ماهیت پروسه‌ای و فرآیندی انعقاد قراردادهای اداری را مد نظر قرار داده است.

مسئله مهم دیگری که پیرامون مفهوم «مراحل انعقاد قرارداد» لازم به مذاقه است، آنکه در تبصره ۳ ماده ۱۰، برخلاف طرح مجلس که صلاحیت شعب دیوان را رسیدگی به «تصمیمات و اقداماتی که منجر به انعقاد قرارداد [مقدمات مهمه جهت انعقاد قرارداد] توسط واحدهای دولتی می‌شود» می‌دانست، صلاحیت دیوان در رسیدگی به تصمیمات و اقدامات در «مراحل انعقاد» قرارداد را بیان می‌دارد. از آنجا که جمع مضاف از الفاظ عموم است (محقق داماد، ۱۳۸۲: ۱۳۸)، عموم لفظ «مراحل انعقاد» مذکور در تبصره ۳ ماده ۱۰ ق.د.ع.ا. دلالت بر تمامی مراحل انعقاد دارد، چه مرحله مقدماتی پیش از انعقاد، از جمله تشریفات مزایده و مناقصه و چه مرحله انعقاد قرارداد. همچنین با توجه به مفهوم مخالف عبارت پایانی تبصره ۳ ماده ۱۰ که مطابق آن «رسیدگی به دعاوی ناشی از اجرای قرارداد فی‌مابین طرفین در صلاحیت دیوان نیست»، آنچه در صلاحیت دادگاه عمومی قرار می‌گیرد دعاوی مرحله «اجرای قرارداد» و دعاوی مربوط به انعقاد قرارداد در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری است. مراحل انعقاد قراردادهای دولت هرچند به شکل مرتب و صریح در قوانین و مقررات فهرست نشده‌اند، با جمع قانون محاسبات عمومی کشور (مواد ۵۲، ۷۹ و ۸۱) و قانون برگزاری مناقصات (مواد ۹ و ۲۱) می‌توان مراحل انعقاد را به شرح زیر ترسیم کرد:

الف) مرحله تشریفات پیش از انعقاد قرارداد (تصمیمات و اقدامات یک‌جانبه اداره پیش از انعقاد قراردادها) که عبارت است از:

۱. تشخیص (ماده ۵۳ ق.م.ع.ک.)

۲. تأمین اعتبار (ماده ۵۳ ق.م.ع.ک. و ماده ۱۰ ق.ب.م.) و اخذ مجوزهای لازم (نظیر اخذ مجوز اصل

۸۳ ق.ا.)

۳. ترک تشریفات مناقصه (ماده ۲۷ قانون برگزاری مناقصات)^۱ و یا انجام تشریفات مزایده و مناقصه که به ترتیب زمانی مطابق ماده ۹ قانون برگزاری مناقصات «فرآیند برگزاری مناقصات» به ترتیب شامل مراحل زیر است:

«... تعیین نوع مناقصه در معاملات بزرگ (یک مرحله‌ای یا دومرحله‌ای، عمومی یا محدود) [پس از تأمین منابع مالی]

- تهیه اسناد مناقصه
- ارزیابی کیفی مناقصه‌گران در صورت لزوم
- فراخوان مناقصه
- ارزیابی پیشنهادها
- تعیین برنده مناقصه...

ب) مرحله شکل‌گیری یا انعقاد قرارداد که در این مرحله نیز رعایت موارد زیر توسط اداره الزامی است:

- تکلیف اداره به رعایت الزامات ماده ۹۱ ق.م. و سایر مواد مربوط به شرایط عمومی انعقاد قرارداد در قانون مدنی
- الزام اداره و مقام اداری به رعایت مقررات صلاحیت برای انعقاد قرارداد و رعایت ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های قانونی در سایر قوانین و مقررات (الزام به رعایت قانون منع مداخله کارمندان دولت در معاملات دولتی و...)

۳.۲.۱. مرحله پیش از قرارداد (تصمیمات و اقدامات پیش از انعقاد قراردادها)

۳.۲.۱.۱. تشخیص (ماده ۵۳ ق.م.ع.ک.)

مطابق ماده ۱۷ قانون محاسبات عمومی کشور، «تشخیص عبارت است از تعیین و انتخاب کالا و خدمات و سایر پرداخت‌هایی که تحصیل یا انجام آن‌ها برای نیل به اجرای برنامه‌های دستگاه‌های اداری ضروری است». «اختیار و مسئولیت تشخیص... بر عهده وزیر یا رئیس مؤسسه... می‌باشد» (ماده ۵۳ ق.م.ع.ک.).

۳.۲.۱.۲. تأمین اعتبار و اخذ مجوزهای لازم

پیش از انعقاد قرارداد ذی‌حساب باید وجود اعتبار در حساب اداره را تأیید کند. برابر با ماده ۵۳ ق.م.ع.ک. «... مسئولیت تأمین اعتبار و تطبیق پرداخت با قوانین و مقررات به عهده ذی‌حساب می‌باشد». برای آنکه

۱. لازم است به موارد عدم الزام به برگزاری مناقصه (ماده ۲۹ قانون برگزاری مناقصات) نیز اشاره شود.

در پرداخت مبلغ قرارداد مشکلی ایجاد نشده و امنیت خاطر طرف اداره از بابت پرداخت مبلغ حاصل شود، لزوم تأمین اعتبار اهمیت چشمگیری دارد. ماده ۹ قانون برگزاری مناقصات بر تأمین منابع مالی (پیش از مناقصه) تأکید دارد. همچنین بر اساس ماده ۹۳ ق.م.ع.ک، مسئولیت کیفری و مدنی شامل مقامی خواهد بود که بدون تأمین اعتبار تعهدی را قبول و مبلغی را پرداخت کرده باشد (رستمی، ۱۴۰۱: ۱۱۰-۱۱۱). همچنین اداره برای انعقاد برخی از قراردادها به مجوز نیاز دارد؛ در این زمینه می‌توان لزوم دریافت مجوز مجلس برای فروش اموال نفیس را نام برد.

۳.۱.۲.۳. ترک تشریفات مناقصه و یا انجام تشریفات مزایده و مناقصه

اصل بر رعایت تشریفات مناقصه و مزایده در معاملات دولتی است. ق.م.ع.ک، بدون اشاره به اصل آزادی قراردادهای، حکمی عام در مورد برخی از قراردادهای اداری مقرر کرده است. به موجب ماده ۷۹ ق.م.ع.ک، اصل در معاملات دولتی آن است که این معاملات از طریق مناقصه و مزایده انجام شوند (انصاری، ۱۳۷۷: ۱۰۴). هدف از رعایت تشریفات مزایده و مناقصه تأمین منافع و مصالح عمومی و حفظ بیت‌المال است. با این حال در قانون امکان ترک تشریفات مناقصه نیز پیش‌بینی شده است.^۱ علاوه بر اصل لزوم تشریفات مناقصه و مزایده اصول دیگری نیز حاکم بر مزایده و مناقصه هستند، که عبارت‌اند از: اصل رقابت، اصل آزادی و برابری اشخاص در رعایت تشریفات، اصل شفافیت، اصل پاسخگویی و مسئولیت، و اصل آمرانه بودن تشریفات.

این اصول صرفاً اصولی انتزاعی نیستند، بلکه مستنبط از قوانینی همچون قانون برگزاری مناقصات و قانون محاسبات عمومی و حتی اصول قانون اساسی‌اند. بنابراین علاوه بر نقض قوانین و مقررات حاکم بر مناقصات و مزایده‌ها، در صورت نقض اصول ذکرشده نیز اشخاص طرف قرارداد با اداره، پس از طی مراحل دادرسی ارفاقی در اداره و پس از آن، اعتراض به تصمیم اداره در هیئت رسیدگی به شکایات مناقصات، امکان رجوع به دیوان عدالت اداری را دارند. لازم به ذکر است، شکایات مناقصه‌گر بعد از انعقاد قرارداد با اداره، قابل اعتراض در هیئت رسیدگی به شکایات مناقصات نیست؛ در صورتی که مربوط به مرحله انعقاد قرارداد باشد، در صلاحیت دیوان عدالت اداری، و اگر اعتراض مربوط به مرحله اجرای قرارداد باشد، در صلاحیت دادگاه‌های عمومی قرار می‌گیرد (رستمی، ۱۴۰۱: ۱۱۶-۱۳۲).

بررسی ماهیت حقوقی مرحله فراخوان مناقصات و مزایده‌ها (آگهی و دعوت برای انعقاد قرارداد) و

۱. ماده ۲۷ قانون برگزاری مناقصات بیان می‌دارد: «ترک تشریفات در مواردی که انجام مناقصه براساس گزارش توجیهی دستگاه مناقصه‌گزار به تشخیص یک هیئت سه‌نفره مرکب از مقامات مذکور در ماده ۲۸ این قانون میسر نباشد، می‌توان معامله را به طریق دیگری انجام داد...».

مرحله اعلام برنده در مناقصات و مزایدات از نظر تعیین مرحله انعقاد قرارداد حائز اهمیت است. چون برخی فراخوان را به مثابه انعقاد قرارداد و برخی اعلام برنده را به مثابه مرحله انعقاد قرارداد می‌دانند. نظر مختار در این پژوهش آن است که قرارداد اصلی (قرارداد تملیکی مربوط به خرید یا فروش که از طریق تشریفات مناقصه یا مزایده صورت می‌گیرد) تنها پس از امضای مقام اداری (صاحب امضای مجاز) صورت می‌گیرد و ماهیت فراخوان تنها درخواست ایجاب محض است و ارسال پیشنهاد از سوی مناقصه‌گر در پاسخ به فراخوان ایجاب است. البته این ایجاب نه ایجابی برای قرارداد اصلی بلکه ایجابی برای قرارداد فرعی است که در صورت قبول این ایجاب از سوی اداره، اداره به موجب این قرارداد فرعی متعهد می‌شود که با برنده قرارداد اصلی را منعقد کند.^۱

۲.۲.۳. صلاحیت هیئت‌های رسیدگی به شکایات مناقصات با توجه به اصلاحات قانون دیوان

هیئت‌های رسیدگی به شکایات مناقصات نیز در رسیدگی به اعتراضات مربوط به تصمیمات اداره در فرآیند برگزاری مناقصات از صلاحیت‌هایی برخوردار هستند.^۲ البته مطابق با ماده ۵ قانون اساسنامه

۱. برای کسب اطلاع نسبت به تفصیل نظرات پیرامون ماهیت فراخوان و اعلام برنده رجوع کنید به: رستمی، ولی (۱۴۰۱). حقوق قراردادهای اداری. تهران: دادگستر. ۱۳۲-۱۳۹.

۲. برابر با قانون اساسنامه هیئت رسیدگی به شکایات قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۸، ماده ۵: «هیئت، صلاحیت و اختیار رسیدگی به شکایات مربوط به اجرائشدن هر یک از مواد قانون برگزاری مناقصات و سایر قوانین و مقررات مربوط از جمله موارد زیر را دارد:

- الف) شرکت افراد دیگر در ترکیب کمیسیون مناقصه به جای اعضا مندرج در ق.ب.م.
- ب) رعایت نکردن مقررات یا ضوابط مربوط از طرف کارگروه فنی بازرگانی در ارزیابی کیفی مناقصه‌گران یا ارزیابی فنی پیشنهادها
- ج) رعایت نکردن هر یک از موارد مذکور در ماده ۶ قانون برگزاری مناقصات توسط کمیسیون مناقصه
- د) اعمال تبعیض در تحویل یا تشریح اسناد یا کسری آنها در مقایسه با سایر مناقصه‌گران
- ه) عدم رعایت حداقل مهلت‌های مذکور ده روز و یک ماه در قبول پیشنهادها به ترتیب در مورد مناقصه داخلی و بین‌المللی از آخرین مهلت تحویل اسناد مناقصه
- و) گشایش پیشنهاد مناقصه‌گران در خارج از زمان و مکان مقرر
- ز) رعایت نکردن ترتیبات باز کردن پاکت‌های مناقصه
- ح) هر گونه قصور در دعوت که منجر به نبود امکان حضور مناقصه‌گران در هر یک از جلسات گشایش پاکت‌ها شود
- ط) شکایت مناقصه‌گران از تبانی بین مناقصه‌گران یا یکدیگر یا بین مناقصه‌گران با مناقصه‌گزار
- ی) تفکیک موضوع معامله درحالی که به طور متعارف یک مجموعه تلقی می‌شود، توسط مناقصه‌گزار برای تغییر حد نصاب معاملات

ک) اعمال تبعیض بین مناقصه‌گران در ارجاع کار و انجام معامله به وسیله مناقصه‌گزار

ل) انعقاد قرارداد با مناقصه‌گران فاقد صلاحیت

«مراجعه به هیئت منوط به این است که مناقصه‌گر ابتدا در قالب ماده ۲۵ ق.ب.م. اعتراض مکتوب خود را به بالاترین مقام دستگاه مناقصه‌گزار تسلیم کرده باشد...».

پیش از اصلاحات ۱۴۰۲ نیز دکترین از آنجا که این هیئت‌ها را مرجع شبه قضایی می‌شناخت، اعتراض به آرای صادره از این مرجع را در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌دانست (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۷: ۱۶۹). با توجه به اینکه بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان به صراحت یکی از موارد صلاحیت شعب دیوان را رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی مراجع شبه قضایی دانسته است، احتمالاً منظور از مراجع ذی صلاح قانونی مذکور در ماده ۲۵ قانون برگزاری مناقصات در صورت اعتراض هر یک از طرفین، دیوان عدالت اداری است (رستمی، ۱۴۰۱: ۲۰۹-۲۱۰). در ماده ۶ قانون اساسنامه، در مواردی چند از هیئت‌های رسیدگی به شکایات مناقصات سلب صلاحیت شده است که عبارت است از:

- (الف) معیارها و روش‌های ارزیابی کیفی، فنی و بازرگانی مندرج در اسناد مناقصه
- (ب) ترجیح پیشنهاددهندگان داخلی به نحوی که در اسناد مناقصه قید شده باشد.
- (ج) شکایاتی که یک ماه پس از انقضای اعتبار پیشنهادها به هیئت واصل شده باشد.
- (د) شکایات برنده مناقصه پس از انعقاد قرارداد

مورد (الف)، به استناد بند ۱ ماده ۱۰ و تبصره ۳ ماده ۱۰ قانون دیوان، در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری است. در مورد (ب) نیز به نظر می‌رسد، در صورتی که در اسناد مناقصه موردی خلاف قانون در این خصوص درج شده باشد، قابل شکایت در دیوان مذکور است؛ اما در مورد شکایاتی که یک ماه پس از انقضای اعتبار پیشنهادها واصل شده باشد (مورد ج)، از آنجا که این مورد در واقع مرور زمان شکایت به هیئت و مسقط شکایت است، دیگر قابل شکایت در هیچ مرجعی نیست (رستمی، ۱۴۰۱: ۲۱۲). پیرامون مورد (د) نیز باید گفت، آن دسته از دعاوی که طبق تبصره ۳ ماده ۱۰ مربوط به «مراحل انعقاد قرارداد» است، در صلاحیت دیوان و آن دسته از شکایاتی که مربوط به «اجرای قرارداد» است، در صلاحیت دادگاه‌های عمومی دادگستری قرار دارد.

طبق ماده ۷ ق.ب.م. و ماده ۱ قانون اساسنامه، هیئت منحصرأ صلاحیت رسیدگی به دعاوی بین مناقصه‌گر و مناقصه‌گزار را بر عهده دارد و رسیدگی به دعاوی بین سایر اشخاص از صلاحیت آن خارج است و حسب مورد در صلاحیت دیوان عدالت اداری (در موارد مربوط به «مراحل انعقاد قرارداد» موضوع تبصره ۳ ماده ۱۰)، شورای رقابت (در موارد وقوع رویه ضد رقابتی، موضوع مواد ۴۴ تا ۴۸ قانون اصل ۴۴) و دادگاه‌های عمومی (در موارد مربوط به اجرای قراردادها) قرار دارد.

با توجه به آنکه قانون برگزاری مناقصات و نیز قانون اساسنامه هیئت‌های رسیدگی به شکایات مناقصات، که هیئت‌های رسیدگی به شکایات مناقصه را پیش‌بینی و صلاحیت آن را مشخص کرده‌اند، حکم خاص است و قانون دیوان عدالت اداری و تبصره ۳ ماده ۱۰ آن حکم عام است و از آنجا که حکم خاص مقدم مخصص حکم عام مؤخر است، همچنان پس از اصلاحات قانون دیوان نیز رسیدگی به شکایات درباره «اجرا نشدن هر یک از مواد قانون برگزاری مناقصات و سایر قوانین و مقررات مربوط» (ماده ۵ قانون اساسنامه) در صلاحیت هیئت‌های رسیدگی به شکایات قانون برگزاری مناقصات قرار دارد و اعتراض به آرای این هیئت‌ها به استناد بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. البته نظر برخی از نویسندگان و نیز رویه شورای رقابت بر آن است که این شورا نیز صلاحیت رسیدگی به شکایات ناشی از نقض اصول و مقررات رقابت را در فرآیند مناقصه و مزایده دارد (رستمی، ۱۴۰۱: ۲۱۲-۲۱۴). از آنجا که در ماده ۷ و ۸ قانون برگزاری مناقصات مرجع اصلی رسیدگی به شکایات مناقصات تعیین و صلاحیت آن مشخص شده است و با در نظر گرفتن نبود تصریح قانونی پیرامون صلاحیت شورای رقابت در رسیدگی به شکایات مناقصات و با توجه به اصل عدم صلاحیت و اصل تفسیر مضیق قوانین صلاحیت در آیین دادرسی باید قائل به عدم صلاحیت این شورا در رسیدگی به شکایاتی که در صلاحیت هیئت‌های رسیدگی به شکایات مناقصات است، بود. تنها موردی که شورای رقابت بنا به صراحت قانونی، پیرامون شکایات مناقصات، صلاحیت دارد، موضوع تبصره ۲ ماده ۱۹ قانون بهبود محیط مستمر کسب‌وکار مصوب ۱۳۹۰ است، که درباره لزوم اطلاع‌رسانی درباره اطلاعات مربوط به معاملات، مناقصات و مزایادات بخش عمومی در پایگاه ملی اطلاع‌رسانی معاملات بخش عمومی، مقرر می‌دارد: «کلیه معاملات بخش عمومی بدون رعایت حکم این ماده مصداق اخلاف در رقابت موضوع ماده ۴۵ قانون اصل (۴۴) است و شورای رقابت موظف است خود و یا با شکایت ذی‌نفعان به موارد عدم رعایت حکم این ماده رسیدگی و بر اساس ماده ۶۱ قانون اصل ۴۴ درباره آنها تصمیم بگیرد» (رستمی، ۱۴۰۱: ۲۱۴).

بنابراین در سایر اختلافات پیرامون مراحل انعقاد قرارداد که پیش‌تر ذکر آن رفت و بدو در صلاحیت هیئت‌های رسیدگی قرار ندارد، با توجه به تبصره ۳ ماده ۱۰ که صلاحیت شعب دیوان را در «رسیدگی به شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی از وقوع تخلف و عدم رعایت قوانین و مقررات در مراحل انعقاد قرارداد توسط دستگاه‌های اجرایی» می‌داند، شعب دیوان صلاحیت رسیدگی به شکایات را دارند.

هرچند بر اساس رأی وحدت رویه شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ مورخ ۱۳۶۸/۰۷/۱۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، دستگاه‌های دولتی مناقصه‌گزار نمی‌توانند به‌عنوان خواهان به رأی هیئت رسیدگی به شکایات در دیوان عدالت اداری اعتراض کنند، با توجه به تبصره ۲ ماده ۳ ق.د.ع.ا، الحاقی ۱۴۰۲، اشخاص حقوقی عمومی نیز صلاحیت اعتراض به آرای مراجع شبه‌قضایی (مراجع اختصاصی اداری) از جمله هیئت رسیدگی به شکایات مناقصات را خواهند داشت.

۳.۲.۳. مرحله تنظیم و انعقاد قرارداد

پس از آنکه مراحل مختلف تشریفات قانونی به انجام رسید، حال در مرحله انعقاد قرارداد، با قبول ایجاب طرف قرارداد توسط مقام اداری و ضمن رعایت شرایط صلاحیت آن مقام، اهلیت طرف مقابل و سایر شروط مذکور در قانون مدنی پیرامون شرایط عمومی انعقاد قرارداد، همچنین مراعات محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های قانونی، نظیر ممنوعیت‌های موضوع قانون منع مداخله و ... قرارداد، سرانجام منعقد شده و تعهدات آن بر طرفین بار می‌شود. در این مرحله شرایط مذکور باید موجد باشد تا عقد نافذ شود. حال در صورت نبود هر یک از این شرایط و یا به عبارت دیگر «تخلف و عدم رعایت قوانین و مقرراتی» که لزوم رعایت شرایط مذکور را مقرر داشته‌اند (ماده ۱۹۰ ق.م. و...)، دعاوی مربوط به نقض شرایط گفته‌شده، با توجه به شمول عموم لفظ «مراحل انعقاد قرارداد» بر مرحله تنظیم و انعقاد قرارداد، در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار خواهد گرفت.

۳.۲.۳.۱. تکلیف اداره به رعایت الزامات ماده ۱۹۰ ق.م. و سایر مواد مربوط به شرایط عمومی

انعقاد قرارداد در قانون مدنی

در هر نظام حقوقی، شرایطی برای انعقاد صحیح قراردادها وجود دارد؛ قراردادهای منعقدشده میان افراد جامعه در صورتی معتبر است که مطابق این موازین حقوقی بوده و مخالف هیچ‌یک از قواعد آمره نباشد؛ در غیر این صورت چنین قراردادی باطل و فاقد اعتبار است (صفایی، ۱۳۹۸: ۱۷). شرایط صحت قراردادهای اداری را می‌توان به دو دسته شرایط عمومی صحت و شرایط اختصاصی تقسیم کرد. در نظام حقوقی ایران ماده ۱۹۰ قانون مدنی شرایط اساسی صحت معاملات را پیش‌بینی کرده است، که عمومیت آن شامل قراردادهای اداره و قراردادهای اداری نیز می‌شود (رستمی، ۱۴۰۱: ۹۷). همچنین قراردادهای اداری به علت برخورداری از نظام حقوقی و ویژگی‌های خاص، علاوه بر شرایط عمومی، دارای شرایط اختصاصی انعقاد نیز بوده است، که از قوانین مختلف حاکم بر آنها برداشت می‌شود. اختلاف در هر یک از انواع این شرایط می‌تواند به طرح دعاوی متعددی در دیوان عدالت اداری منجر شود و بنا به تفسیری که با توجه به لفظ «مراحل انعقاد قرارداد» و مفهوم مخالف عبارت پایانی تبصره ۳ ارائه شد، دیوان صلاحیت رسیدگی به این دسته دعاوی را نیز دارد.

شرایط عمومی حاکم بر قراردادهای اداری مطابق ماده ۱۹۰ قانون مدنی عبارت‌اند از:

- (۱) قصد طرفین و رضای آنها؛
- (۲) اهلیت طرفین؛
- (۳) موضوع معین که مورد معامله باشد؛
- (۴) مشروعیت جهت معامله.

۳.۲.۲. الزام اداره و مقام اداری در رعایت مقررات صلاحیت برای انعقاد قرارداد

صلاحیت حق و تکلیفی است که قانون برای انجام اعمال معینی به مستخدم اداری اعطا کرده است. تفاوت صلاحیت و اهلیت در آن است که اهلیت حق شخص بوده، اما صلاحیت هم حق و هم تکلیف اداره و مقام اداری است. در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت است. یکی از شروط اساسی در انعقاد قراردادهای اداری صلاحیت دستگاه و مقام اداری در انعقاد قرارداد است. مطابق قانون محاسبات عمومی کشور، برای خرید و فروش کالاها توسط اداره، لازم است که مراحل طی شود: ۱. تشخیص؛ که بر عهده وزیر یا بالاترین مقام اداری قرار دارد و قابل تفویض است؛ ۲. تأمین اعتبار؛ که بر عهده ذی حساب است (رستمی، ۱۳۹۰: ۳۳۱)، و ۳. تعهد (امضای قرارداد)؛ که بر عهده بالاترین مقام در وزارت یا سازمان مستقل بوده و قابل تفویض است (رستمی، ۱۴۰۱: ۱۰۷-۱۰۹). در صورت عدم رعایت شرط صلاحیت توسط دستگاه و مقام اجرایی، طرف قرارداد (اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی) دارای حق طرح شکایت در دیوان عدالت اداری است.

۳.۲.۳. رعایت ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های قانونی (الزام به رعایت قانون منع مداخله کارمندان دولت در معاملات دولتی و...)

در هنگام انعقاد قرارداد توسط اداره، باید ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های مختلفی که در قوانینی همچون قانون منع مداخله کارمندان دولت در معاملات دولتی و سایر قوانین مقرر شده است رعایت شود؛ در غیر این صورت، طرف قرارداد با اداره حق شکایت به دیوان را خواهد داشت. برخی از موارد ممنوعیت‌ها و محدودیت‌ها در قانون منع مداخله کارمندان دولت در معاملات دولتی و برخی دیگر در سایر قوانین ذکر شده‌اند. برای نمونه، بر اساس قانون منع مداخله، دستگاه‌های دولتی و شهرداری‌ها نمی‌توانند با اشخاص حقیقی که کارمند دولت یا شهرداری‌ها هستند، برای انعقاد قرارداد اقدام کنند.

۳.۳. نقد رویکرد قانون‌گذار در عدم بسط صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی مرحله اجرای قراردادهای اداری

قراردادهای اداری در ایران برخلاف نظام‌های عدالت اداری آلمان، فرانسه و اسپانیا و تعداد قابل توجهی از کشورهای آمریکای لاتین از جمله پرو، نیکاراگوئه، پاراگوئه، پاناما، کلمبیا و اکوادور (پیش از اصلاحات ۱۴۰۲) در دیوان عدالت اداری بررسی نمی‌شد (آقایی طوق و لطفی، ۱۴۰۱: ۳۲۶). هرچند اصلاح قانون دیوان عدالت اداری، با معین کردن دامنه صلاحیت دیوان در رسیدگی به دعاوی قراردادهای اداری، به ابهامات موجود درباره صلاحیت دیوان در رسیدگی به این نوع از دعاوی پایان بخشیده است و مهم‌تر از

آن سبب تثبیت جایگاه حقوق قراردادهای اداری به عنوان شاخه‌ای از حقوق عمومی در نظام حقوقی ایران خواهد شد، گسترش نیافتن صلاحیت دیوان به مرحله اجرای قراردادهای اداری خالی از ایراد نیست.

به عبارت دیگر، با آنکه تصویب این تبصره اولین اشاره قانون‌گذار با هدف تبیین صلاحیت دیوان در رسیدگی به قراردادهای اداری است و به این سبب گامی مثبت شمرده می‌شود، نبود تفکیک میان «قراردادهای اداری» و «قراردادهای اداره» و خروج مطلق قراردادهای دستگاه‌های اجرایی از شمول صلاحیت دیوان محل اشکال است. زیرا در مواردی که منشأ قرارداد اصل حاکمیت قانون بوده و حاکمیت اراده در آن دخیل نیست، قرارداد دارای جنبه اداری بوده و اصولاً دیوان باید به صورت مطلق صلاحیت رسیدگی داشته باشد. درحالی که، به موجب این تبصره، رسیدگی به دعاوی ناشی از اجرای کلیه قراردادهای دستگاه‌های اجرایی از شمول صلاحیت دیوان خارج شده است (مولایی و محمدی، ۱۴۰۲: ۱۰۶). به عقیده مولایی «به لحاظ اینکه شرایط تنظیم قرارداد کاملاً بر اساس شرایط تعیین شده قانونی باید صورت گیرد و اراده طرفین در آثار و شرایط قرارداد کاملاً بی‌تأثیر است؛ لذا شکایت از این قبیل قراردادها و آثار ناشی از آنها، در واقع شکایت از تصمیمات و اقدامات قانونی بوده و عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری قابل انتقاد به نظر می‌رسد.»^۱ (مولایی و محمدی، ۱۴۰۲: ۱۰۶).

بر همین اساس، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۶۸۵ مورخ ۱۳۸۵/۱۰/۳۰، مقرر کرده بود که عموماً احکام مقرر در مواد ۲ و ۵ و قسمت اخیر ماده ۱۵ قانون بیمه همگانی خدمات درمانی کشور، مصوب ۱۳۷۳/۰۸/۰۳، مبنی بر الزام دولت بر تدارک شرایط لازم برای استفاده افراد از خدمات درمانی و تشکیل سازمان بیمه خدمات درمانی به منظور تحقق هدف مقنن با هدف تأمین موجبات و امکانات بیمه خدمات درمانی کارکنان دولت و سایر افراد مشمول قانون، به‌ویژه تکلیف دستگاه‌های ذی‌ربط مبنی بر انعقاد قرارداد رأساً با سازمان بیمه خدمات درمانی و کسر حق سرانه خدمات

۱. به نظر می‌رسد با رأی اخیر هیئت دیوان عالی کشور حرکت رویه قضایی به سمت تفسیر مضیق از تبصره ۳ ماده ۱۰ خواهد بود. مطابق رأی وحدت رویه شماره ۸۴۹، مورخ ۱۴۰۳/۰۴/۱۹، هیئت عمومی دیوان عالی کشور «به موجب بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲/۰۲/۱۰، رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌ها منحصر از نظر نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن در صلاحیت دیوان عدالت اداری است؛ اما با توجه به اینکه آرای صادره از هیئت حل اختلاف موضوع ماده ۳۸ قانون اصلاح و تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران مصوب ۱۳۵۵ با اصلاحات بعدی به شهرداری‌های مراکز استان‌ها، کلان‌شهرها و شهرهای بالای یک‌میلیون نفر جمعیت مصوب سال ۱۳۹۰، ناظر به اختلافات بین شهرداری و اشخاص حقیقی یا حقوقی ناشی از معاملات مشمول قانون مذکور است، که از نظر داشتن ماهیت حقوقی و ترقاعی آن از امور مقید در ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری خارج است و با توجه به اصل صلاحیت عام دادگستری، مرجع رسیدگی اعتراض به رأی صادره از هیئت حل اختلاف یادشده با رعایت قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، دادگاه عمومی است...».

درمانی از حقوق کارکنان دولت و پرداخت آن به این سازمان، بیانگر آن است که ماهیت رابطه حقوقی مستخدمان دولت با سازمان بیمه خدمات درمانی مبتنی بر الزامات قانونی بوده و ناشی از توافق و تراضی و عقد قرارداد مستقل و مستقیم بین مستخدم دولت و سازمان مذکور نیست، پس شکایت مستخدم دولت از خودداری و امتناع سازمان بیمه خدمات درمانی از ایفای وظایف و مسئولیت‌های قانونی مربوط در خصوص تأمین و پرداخت هزینه‌های پرداختی مستخدم دولت به مطلق بیمارستان‌ها، مراکز پزشکی، مراکز بهداشتی درمان و مراکز تشخیص و پزشکان در حد ضوابط و تعرفه‌های قانونی مربوط از نوع دعاوی داخل در صلاحیت دیوان عدالت اداری محسوب می‌شود و شکایت ناشی از قراردادهای اداری را نیز در صلاحیت دیوان دانسته بود؛ اما با تصویب تبصره ۳ ماده ۱۰ رأی مذکور قابل استناد نبوده و دعاوی ناشی از اجرای قراردادهای اداری در دیوان قابل استماع نیست؛ هرچند مقنن در تبصره ۳ ماده ۱۰ تا حدودی صلاحیت دیوان در قراردادهای اداری را مشخص کرد، اما شایسته بود قراردادهای اداری به مفهوم خاص خود به طور کامل در صلاحیت دیوان قرار می‌گرفت؛ اعم از اینکه شکایت مربوط به مرحله انعقاد قرارداد اداری باشد یا اجرای آن (مولایی و محمدی، ۱۴۰۲: ۱۰۶-۱۰۷).

علاوه بر قواعد حقوق عمومی حاکم بر قراردادهای اداری در مرحله پیش از انعقاد و انعقاد قرارداد، حضور پررنگ قواعد آمره حقوق عمومی که به دلیل مقتضیات مربوط به حاکمیت دولت، حمایت از شهروندان، و حفظ منافع عمومی و بیت‌المال بر طرف اداره الزام می‌شوند، در مرحله اجرای قرارداد احساس می‌شود. قواعد آمره بسیاری بر قراردادهای پیمانکاری، به عنوان رایج‌ترین قراردادهای اداری، در مرحله اجرا حاکم‌اند که به تفصیل در شرایط عمومی پیمان ذکر شده است. همچنین در قرارداد نوظهور بی.اوتی نیز حکومت قواعد حقوق عمومی در مرحله اجرا مسجل است. از جمله قواعد آمره (قواعد حقوق عمومی) حاکم بر مرحله اجرای قراردادهای پیمانکاری می‌توان به اقدام به فسخ از سوی کارفرما (اداره) بدون نیاز به تشریفات قضایی و رجوع به دادگاه مطابق مواد ۴۶ و ۴۷ شرایط عمومی پیمان و همچنین امکان افزایش مقادیر موضوع قرارداد به طور یک‌جانبه توسط اداره، مطابق ماده ۲۹ شرایط عمومی پیمان و ماده ۳۱ آیین‌نامه معاملات دولتی اشاره داشت.

علاوه بر قواعد و مقررات مندرج در آیین‌نامه‌های مختلف (علی‌الخصوص ماده ۳۱ آیین‌نامه معاملات دولتی و شرایط عمومی پیمان)، اصول کلی حقوقی حقوق عمومی همچون اصل استمرار خدمات عمومی و اصل انطباق را نیز می‌توان نام برد که حاکم بر قراردادهای اداری در مرحله اجرای قرارداد هستند. با احتساب موارد فوق باید گفت، همان ضرورتی که سبب شده است تا دعاوی قراردادهای اداری در مرحله انعقاد و پیش از انعقاد قرارداد در صلاحیت دیوان عدالت قرار بگیرد، یعنی ضرورت وجود مرجع قضایی اختصاصی جدا از دادگاه‌های عمومی برای رسیدگی به دعاوی قراردادهایی که ماهیتی متفاوت و تخصصی نسبت به قراردادهای خصوصی دارند، در مرحله پس‌انعقاد و اجرای قرارداد نیز وجود دارد، پس

شایسته بود که صلاحیت دیوان به دعاوی مرحله اجرا نیز تعمیم می‌یافت. به نظر می‌رسد که گسترش نیافتن صلاحیت دیوان به دعاوی مرحله اجرا در اصلاحات قانون دیوان ۱۴۰۲ به دلیل مابینت آن با احکام و قواعد فقهی باشد. چون عموم «لوفوا بالعقود»، قاعده «المؤمنون عند شروطهم» و اصل رضایی بودن عقود در فقه مانع از وضع قواعد آمره در مرحله اجرای قرارداد و دخالت قانون‌گذار در تراضی طرف‌های قرارداد می‌شود.

نقد دیگری که به عدم تعمیم صلاحیت دیوان به دعاوی اجرای قراردادهای می‌توان داشت اطالۀ دادرسی است. به عبارت دیگر، دیوان در دعاوی طرح شده در نزد خود ابتدا باید علاوه بر احراز رعایت شکلی در طرح شکایت توسط خواهان، تشخیص دهد که آیا موضوع دعوا مربوط به مرحله انعقاد قرارداد است یا خیر؛ که این خود مستلزم ورود دیوان به ماهیت دعوا و سبب اطالۀ دادرسی است. در صورتی که دیوان پس از بررسی درخواست خواهان، آن را مربوط به اجرای قرارداد و در صلاحیت دادگاه عمومی بداند، بر اساس ماده ۴۸ قانون، دیوان عدالت اداری قرار عدم صلاحیت صادر کرده و پرونده را به مرجع مذکور ارسال می‌کند؛ که این مسئله در اطالۀ دادرسی و تأخیر در احقاق حقوق شهروندان تأثیر زیادی خواهد داشت. البته قانون دیوان با هدف کاهش هزینه، سردرگمی و اتلاف وقت خواهان در رجوع مجدد به دادگاه صالح، در ماده ۴۸ با تکلیف ارسال پرونده از سوی دیوان به مرجع مذکور (دادگاه عمومی) از نیاز به تقدیم دادخواست از سوی خواهان به دادگاه عمومی جلوگیری کرده است.

۴. دعاوی مرتبط خارج از شمول تبصره ۳ ماده ۱۰ ق.د.ع.ا.

۴.۱. دعاوی مربوط به اجرای قراردادهای منعقدۀ توسط دستگاه‌های اجرایی

با توجه به شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به «مراحل انعقاد قرارداد» در تبصره ۳ ماده ۱۰ و نیز مطابق عبارت پایانی تبصره ۳ ماده ۱۰ که بر اساس آن «رسیدگی به دعاوی ناشی از اجرای قرارداد فی مابین طرفین در صلاحیت دیوان نیست»، این دست از دعاوی به استناد اصل ۱۵۹ ق.ا. و ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) که مطابق آن «رسیدگی نخستین به دعاوی، حسب مورد در صلاحیت دادگاه‌های عمومی و انقلاب است، مگر در مواردی که قانون مرجع دیگری را تعیین کرده باشد» در صلاحیت دادگاه‌های عمومی دادگستری است.

۴.۲. شکایت از عدم تنظیم قرارداد یا شکایت از نحوه تنظیم قرارداد یا عدم رعایت شرایط تنظیم قرارداد

به عقیده برخی نویسندگان «در این موارد چون دعوی ناشی از قرارداد تلقی نمی‌شود بلکه به اصل عدم تنظیم و انعقاد قرارداد یا چگونگی تنظیم و انعقاد آن اعتراض شده است لذا این قبیل دعاوی نیز از

مصادیق دعاوی ناشی از اجرای قرارداد تلقی نمی‌شود، بلکه از مصادیق عدم اتخاذ تصمیم و عدم اقدام بوده و مستند به بند ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری در صلاحیت دیوان به شمار می‌رود» (مولایی، ۱۴۰۲: ۱۰۸).

۳.۴. شکایت از تعهدنامه‌های رسمی مأخوذه در اجرای قانون

شکایت از تعهدنامه‌های رسمی، که در اجرای قوانین و مقررات قانونی از اشخاص گرفته می‌شود، مانند تعهداتی که مطابق قانون متعهدین خدمت به وزارت آموزش و پرورش مصوب ۱۳۶۹، از دانشجویانی که از نظر استفاده از امکانات تحصیلی رایگانی اخذ می‌شود، با توجه به اینکه ماهیتاً متضمن حقوق و تکالیفی است که به صورت یک‌جانبه از طرف دولت وضع می‌شود، با آنکه از مصادیق تبصره ۳ ماده ۱۰ نیست، در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد. هیئت عمومی دیوان نیز مطابق آرای متعددی از جمله رأی وحدت رویه شماره ۹۴۲، مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۱، و رأی شماره ۵۳۶، مورخ ۱۳۹۱/۰۸/۰۱، و شماره ۴۶۵، مورخ ۱۳۸۸/۰۶/۰۱، رسیدگی به این نوع دعاوی را در صلاحیت دیوان دانسته و مقرر کرده است که این تعهدات منصرف از دعوای ناشی از قرارداد است، که به دلیل توافقی بودن از صلاحیت دیوان خارج شده است. البته با توجه به رأی وحدت رویه شماره ۶۲۷، مورخ ۱۳۷۷/۰۶/۳۱ دیوان عالی کشور، تقاضای ابطال و فک وثیقه‌ای که به منظور تأمین اجرای تعهد متعهدین به تحصیل در خارج از کشور که از بورس تحصیلی استفاده کرده از متعهدین مذکور اخذ شده است، قابل استماع در دیوان عدالت اداری نبوده و در صلاحیت دادگاه‌های عمومی دادگستری است (مولایی و محمدی، ۱۴۰۲: ۱۰۹-۱۱۰).

۵. نتیجه‌گیری

با اصلاحات قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۴۰۲، برخلاف قوانین پیشین، ابهامات و اختلافات پیرامون صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به قراردادهای اداری تا حد زیادی کاهش یافته است. برخلاف قوانین پیشین، که درباره صلاحیت دیوان در قراردادهای اداری ساکت بودند، در تبصره ۳ از ماده ۱۰ قانون اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به صراحت صلاحیت دیوان در مراحل انعقاد قرارداد پذیرفته شده و دعاوی مربوط به اجرای قراردادهای منعقدۀ توسط اداره را در صلاحیت دادگاه‌های عمومی دادگستری قرار داده است.

هرچند در طرح مجلس شورای اسلامی، صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری محدود به رسیدگی به اقدامات پیشینی و مقدماتی قبل از انعقاد قرارداد شده بود، اما با اصلاحاتی که در کمیسیون حقوقی مجلس پیرامون تبصره پیش گفته صورت گرفت، صلاحیت رسیدگی به تمامی دعاوی مربوط به «مراحل

انعقاد» قرارداد اداره به شعب دیوان تعلق گرفته است. مقصود از مراحل انعقاد قرارداد با توجه به عموم لفظ و با در نظر گرفتن مفهوم مخالف عبارت پایانی تبصره که دعاوی مربوط به اجرای قرارداد دستگاه اجرایی را در صلاحیت دادگاه‌های عمومی می‌داند، شامل دعاوی مربوط به تصمیمات و اقدامات پیش از انعقاد قرارداد و دعاوی مربوط به نقض شرایط عمومی و اختصاصی انعقاد قرارداد می‌شود.

شمول لفظ «مراحل انعقاد»، علاوه بر اقدامات تمهیدی و مقدماتی پیش از انعقاد قرارداد، مرحله انعقاد قرارداد را نیز در بر می‌گیرد. لازم به ذکر است، با توجه به اطلاق لفظ «قرارداد» در تبصره ۳ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری صلاحیت دیوان تنها محدود به قراردادهای اداری که تابع نظامات حقوق عمومی (نظیر قانون محاسبات عمومی و ...) هستند، نبوده و به تمامی قراردادهای منعقد شده توسط اداره، حتی قراردادهای تابع نظامات حقوق خصوصی تسری می‌یابد.

ناگفته نماند که با توجه به سابقه دیوان عدالت اداری در تضییق دامنه صلاحیت‌های قانونی خود، ممکن است در آینده آرای را از شعب و هیئت عمومی دیوان شاهد باشیم، که برخلاف ظهور تبصره ۳ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، صلاحیت دیوان را به اقدامات مقدماتی مأموران و دستگاه‌های اجرایی که منجر به انعقاد قرارداد می‌شوند، محدود کند.

منابع

— فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. استوارسنگری، کوروش و امامی، محمد (۱۳۹۷). *حقوق اداری* ۱ و ۲. چ ۲۳. تهران: میزان.
۲. آقای طوق، مسلم و لطفی، حسن (۱۴۰۱). *حقوق اداری* ۱. تهران: سهامی انتشار.
۳. امامی، محمد، واعظی، سیدمجتبی و سلیمانی، مهستی (۱۳۹۱). *ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری*. تهران: میزان.
۴. انصاری، ولی‌الله (۱۳۷۷). *کلیات حقوق قراردادهای اداری*. تهران: حقوق دان.
۵. رستمی، ولی (۱۴۰۱). *قراردادهای اداری*. تهران: دادگستر.
۶. _____ (۱۳۹۰). *حقوق مالیه عمومی*. تهران: میزان.
۷. صفایی، سیدحسین (۱۳۹۸). *قواعد عمومی قراردادهای اداری*. تهران: میزان.
۸. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۴۰۱). *حقوق اداری*. چ ۲۶. تهران: سمت.
۹. عباسی لاهیجی، بیژن (۱۳۹۵). *حقوق اداری*. تهران: دادگستر.
۱۰. محقق داماد، مصطفی (۱۳۸۲). *مباحثی از اصول فقه*. تهران: مرکز نشر علوم اسلامی.
۱۱. مولایی، غلامرضا و محمدی احمدآبادی، حسین (۱۴۰۲). *صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری*. تهران: جنگل.

۱۲. هاشمی، سیدمحمد (۱۴۰۰). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. ج ۳۶. تهران: میزان. ج ۲.

ب) مقالات

۱۳. آئینه‌نگینی، حسین و ابریشمی‌راد، محمدامین (۱۳۹۸). نقد رویه قضایی محاکم ایران در رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری. حقوق اداری، ۷ (۲۱)، ۳۳-۵۵.
۱۴. رضایی‌زاده، محمدجواد (۱۳۸۷). ویژگی قراردادهای اداری. نشریه دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۳۸ (۲)، ۱۳۵-۱۵۱.
۱۵. زارعی، محمدحسین و مولائی، آیت (۱۳۹۲). آسیب‌شناسی ویژگی‌های قرارداد اداری ایران در مقایسه با حقوق فرانسه و انگلستان. دیدگاه‌های حقوق قضائی، ۱۸ (۶۳)، ۱۶۹-۲۰۸.
۱۶. میرداماد نجف‌آبادی، سیدعلی (۱۳۹۰). صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری. اندیشه‌های حقوق عمومی، ۱ (۱)، ۳۵-۶۶.
۱۷. میرزاده کوهشاهی، نادر و محمدپور، محمدجواد (۱۳۹۹). امکان‌سنجی حقوقی پذیرش صلاحیت عام دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری. پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۲ (۲)، ۲۷-۴۵.

ج) پایگاه اینترنتی

۱۸. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۱). اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری». قابل دسترسی در: <https://www.sid.ir/paper/1047474/fa>
۱۹. اختبار (۱۴۰۱). متن طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری. قابل دسترسی در: <https://www.ekhtebarebar.ir/طرح-اصلاح-قانون-تشکیلات-و-آیین-دادرسی-د/>

References in Persian:**A) Books**

1. Abbasi Lahiji, B. (2015). *Administrative Law*. Tehran: Dadgostar ([In Persian](#)).
2. Ansari, V. (1998). *General Laws of Administrative Contracts*. Tehran: Hoquqdan ([In Persian](#)).
3. Aqaie Towq, M., & Lotfi, H. (2022). *Administrative Law*. Tehran: Sahami Enteshar ([In Persian](#)).
4. Emami, M., Vaezi, S. M., & Soleimani, M. (2011). *Rules of lawsuits that can be filed in the Court of Administrative Justice*. Tehran: Mizan ([In Persian](#)).
5. Hashemi, S. M. (2021). *Fundamental rights of the Islamic Republic of Iran*. Thirty-sixth Edition, Tehran: Mizan. Second Vol ([In Persian](#)).
6. Mohagheq Damad, M. (2008). *Principles of Islamic Jurisprudence*. Tehran: Islamic Sciences Publishing Center ([In Persian](#)).
7. Mowlabeigi, Gh., & Mohammadi Ahmadabadi, H. (2023). *Jurisdiction and Procedure Of The Court Of Administrative Justice*. Tehran: Jangal ([In Persian](#)).
8. Musazadeh, R. (2008). *Administrative Law (1-2) Generalities and Iran*. Tehran: Mizan ([In Persian](#)).
9. Ostovar Sangari, K., & Emami, M. (2017). *Administrative Law 1 and 2*. Twenty-third Edition. Tehran: Mizan ([In Persian](#)).
10. Rostami, V. (2022). *Administrative contracts*. Tehran: Dadgostar ([In Persian](#)).
11. ----- (2011). *Public Finance*. Tehran: Mizan ([In Persian](#)).
12. Safaei, S. H. (2018). *General rules of contracts*. Tehran: Mizan ([In Persian](#)).
13. Tabatabai Motameni, M. (2013). *Administrative Law*. Twenty-sixth Edition. Tehran: Samt ([In Persian](#)).

B) Articles

14. Aine Nagini, H., & Abrishami Rad, M. A. (2018). Criticism of judicial procedure of Iranian courts in dealing with claims about administrative contracts. *Administrative Law Quarterly*, (21), 33-55. DOI: 10.29252/qjal.7.21.33 ([In Persian](#)).
15. Mirdamad Najafabadi, S. A. (2019). Authority and limits of the powers of the Court of Administrative Justice. *Legal Knowledge*, (1), 35-66 ([In Persian](#)).
16. Mohammadpour, M., & Mirzadehkouhshahi, N. (2020). Legal feasibility study of admission of general jurisdiction of the Court of Administrative Justice in handling lawsuits regarding administrative contracts. *Modern Research on Administrative Law*, 2 (2), 27-45. Doi: 10.22034/mral.2020.127259.1021 ([In Persian](#)).
17. Rezaizadeh, M. J. (2008). Characteristics of Administrative Contracts. *Law Quarterly*, (2), 135-151 ([In Persian](#)).
18. Zare, M. H., & Molaei, A. (2023). Pathology of Features of Iran Administrative Contract in the Compared with France and England Law. *Judicial Law Views*, 18 (63), 167-206 ([In Persian](#)).

C) Sites

19. (2022). Expert opinion on: "Plan to amend articles of the Law on Organizations and Procedures of the Court of Administrative Justice", Majlis Research Center, accessible at: <https://www.sid.ir/paper/1047474/fa> ([In Persian](#)).

20. (2022). The text of the proposal to amend the Law on Organizations and Procedures of the Court of Administrative Justice, test, accessible at: <https://www.ekhtebar.ir> / طرح-
(In Persian) اصلاح-قانون-تشکیلات-و-آیین-دادرسی-د/

مقاله آماده انتشار