

Challenges of Public Power Prerogatives in Administrative Contracts: Settlement of Dispute and Conflicts

Mohammad Sargazi¹, Siamak Rapeik²

Abstract

Administrative contracts are among the most important instruments for the provision of public services and the implementation of governmental functions. Their most significant characteristic is that the government enjoys public power prerogatives. These prerogatives enable the administration to exercise powers such as unilateral modification, adjustment, or termination of contracts, as well as supervision over their implementation, in order to safeguard public interests. However, the exercise of such powers may challenge the contractual balance and the rights of private parties. This study, employing a descriptive-analytical

1. PhD student in private law, University of Judicial Sciences and Administrative Services

sargazimohammad1@gmail.com

2. Department of Law, University of Judicial Sciences and Administrative Services, Tehran, Iran

srahpeik@gmail.com

method and relying on library-based sources, examines the major challenges arising from public power prerogatives in administrative contracts and proposes solutions for establishing a balance between public authority and the contractual rights of individuals. The findings indicate that ambiguity in concepts such as “public interest” and “necessity,” the lack of clear criteria for applying the principle of proportionality, weaknesses in the compensation system, broad interpretations of governmental powers, conflicts among the jurisdictions of dispute-resolution bodies, and fragmented regulations are among the main factors contributing to disputes in administrative contracts. The results further demonstrate that the primary issue in the Iranian legal system is not the existence of public power prerogatives itself, but rather the absence of effective mechanisms for controlling and proportionately exercising these powers. Therefore, clarifying fundamental concepts, establishing specific criteria for the exercise of public power prerogatives, strengthening judicial oversight, reforming the compensation system, and ensuring regulatory coherence are among the most important measures for achieving a balance between public interests and the rights of private parties in administrative contracts.

Keywords: Administrative Contracts, Public Power Prerogatives, Public Interest, Dispute Resolution, Principle of Proportionality, Compensation.

Introduction

Administrative contracts constitute one of the principal legal instruments through which governments perform public functions, implement infrastructure projects, and provide essential public services. Unlike private contracts, which are founded on the principles of party autonomy and equality, administrative contracts involve the state or other public entities as one of the contracting parties. To safeguard public interests and ensure the continuity of public services, public authorities are granted special prerogatives known as public authority prerogatives. These powers allow administrative bodies to unilaterally modify contractual terms, supervise contract performance, suspend or terminate contracts, and adopt exceptional measures whenever required by public interest. Although such prerogatives are considered indispensable for efficient public administration, their unrestricted exercise may undermine contractual balance, legal certainty, and the legitimate rights of private contractors.

Despite the widespread recognition of public authority prerogatives in comparative administrative law, important legal issues remain regarding the limits of these powers, judicial review, the definition of public interest, and compensation for damages arising from unilateral governmental actions. In the Iranian legal system, while various statutes recognize certain governmental prerogatives, the absence of a comprehensive legal framework, fragmented legislation, and unclear legal standards have contributed to increasing disputes between governmental entities and private contractors.

The principal objective of this study is to identify the major legal challenges arising from the exercise of public authority prerogatives in administrative contracts and to propose legal mechanisms capable of balancing governmental authority with

the contractual rights of private parties. The study seeks to answer the following research question: What are the principal legal challenges resulting from the exercise of public authority prerogatives in administrative contracts, and to what extent has Iranian law succeeded in balancing public interests with the protection of private contractual rights?

This research adopts a descriptive-analytical methodology based on library research. The analysis relies on Iranian legal literature, statutory provisions, judicial decisions, and leading French administrative law scholarship. French administrative law has been selected as the principal comparative framework because Iranian administrative contract doctrine has historically drawn significant inspiration from the French legal system.

Discussions and Results

The findings reveal that the first major challenge concerns the ambiguity surrounding concepts such as public interest and administrative necessity. These concepts frequently appear in statutory provisions without precise legal definitions, thereby permitting broad administrative discretion and inconsistent judicial interpretation. The absence of objective criteria for determining public necessity weakens legal certainty and increases contractual disputes.

The second challenge concerns compensation for damages caused by legitimate governmental actions. Although public authorities may legitimately modify or terminate contracts to protect the public interest, imposing the resulting economic burdens entirely upon private contractors contradicts principles of contractual justice. The study demonstrates that Iranian law lacks a coherent compensation regime capable of ensuring equitable financial balance following governmental intervention.

A third challenge involves the expansive interpretation of

governmental powers and the insufficient development of judicial review. While governmental prerogatives are recognized as inherent characteristics of administrative contracts, judicial authorities should continue to examine whether governmental decisions satisfy the principles of legality, necessity, and proportionality. Comparative experience, particularly the jurisprudence of the French Conseil d'État, illustrates that broad governmental powers remain subject to effective judicial supervision.

The study further identifies jurisdictional conflicts among ordinary courts, the Administrative Justice Court, and arbitration mechanisms as another significant source of legal uncertainty. Ambiguity regarding the competent forum frequently results in procedural delays, increased litigation costs, and reduced predictability for contractual parties. Clear statutory allocation of jurisdiction would substantially improve legal certainty.

Another important finding concerns the limited practical application of the principle of proportionality in Iranian administrative contract law. Although proportionality has become one of the fundamental principles governing the control of administrative discretion in comparative public law, Iranian legislation provides few objective standards for evaluating whether governmental measures are proportionate to legitimate public objectives. Consequently, distinguishing lawful governmental intervention from disproportionate interference remains difficult.

The research also concludes that many disputes arising in public procurement, concession agreements, construction contracts, and public-private partnership projects originate not from the existence of governmental prerogatives themselves but rather from the absence of transparent legal standards governing their exercise, inadequate compensation mechanisms, and insufficient judicial oversight. Consequently, strengthening legal certainty rep-

resents an essential prerequisite for encouraging greater private-sector participation in public projects.

Conclusion

Finally, the study concludes that eliminating public authority prerogatives is neither realistic nor compatible with the nature of administrative contracts. Instead, these prerogatives should be subject to reasonable legal limitations through clearer statutory definitions of public interest and administrative necessity, legislative reform, strengthened judicial review, broader application of the proportionality principle, mandatory compensation for excessive losses suffered by private contractors, specialization of dispute-resolution bodies, and the adoption of a comprehensive Administrative Contracts Act. These reforms would preserve the government's ability to protect the public interest while simultaneously enhancing contractual justice, legal certainty, and sustainable cooperation between public authorities and private contractors.

چالش‌های امتیازات قدرت عمومی در قراردادهای اداری؛ حل اختلاف و تعارض‌ها

محمد سرگز^۱، سیامک ره پیک^۲

چکیده

قراردادهای اداری یکی از مهم‌ترین ابزارهای تأمین خدمات عمومی و اجرای وظایف حاکمیتی دولت به شمار می‌روند و مهم‌ترین ویژگی آن‌ها برخورداری دولت از امتیازات قدرت عمومی است. این امتیازات امکان اعمال اختیاراتی مانند تغییر، تعدیل یا خاتمه یک‌جانبه قرارداد و نظارت بر اجرای آن را با هدف حفظ منافع عمومی فراهم می‌سازد؛ با این حال اعمال این اختیارات می‌تواند تعادل قراردادی و حقوق طرف خصوصی را با چالش مواجه کند. پژوهش حاضر به روش توصیفی تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای، به بررسی مهم‌ترین چالش‌های ناشی از امتیازات قدرت عمومی در قراردادهای اداری و ارائه راهکارهای ایجاد تعادل میان اقتدار عمومی و حقوق قراردادی اشخاص پرداخته است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که ابهام در مفاهیمی مانند «منفعت عمومی» و «ضرورت»، نبود معیارهای روشن برای اعمال اصل تناسب، ضعف نظام جبران خسارت، تفسیر موسع اختیارات دولت، تعارض صلاحیت مراجع رسیدگی و پراکندگی مقررات، مهم‌ترین عوامل بروز اختلافات در قراردادهای اداری است. همچنین نتایج نشان می‌دهد که مسأله اصلی در نظام حقوقی ایران، اصل وجود امتیازات قدرت عمومی نیست، بلکه فقدان سازکارهای مؤثر برای کنترل و اعمال متناسب این اختیارات است؛ از این رو شفاف‌سازی مفاهیم بنیادین، تدوین ضوابط مشخص برای اعمال امتیازات قدرت عمومی، تقویت نظارت قضایی، اصلاح نظام جبران خسارت و ایجاد انسجام در مقررات، از مهم‌ترین راهکارهای تحقق تعادل میان منافع عمومی و حقوق طرف خصوصی در قراردادهای اداری به شمار می‌رود.

واژگان کلیدی: قرارداد اداری، امتیازات قدرت عمومی، منافع عمومی، حل اختلاف، اصل تناسب، جبران خسارت

۱. دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران (نویسنده مسؤول) sargazimohamad1@gmail.com

۲. استاد گروه حقوق خصوصی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران. srahpeik@gmail.com

درآمد

قراردادهای اداری یکی از مهم‌ترین ابزارهای تحقق وظایف حاکمیتی و ارائه خدمات عمومی به شمار می‌روند و به دلیل ارتباط مستقیم با منافع عمومی، تابع قواعد خاص حقوق عمومی هستند. برخلاف قراردادهای خصوصی که بر اصل حاکمیت اراده و برابری طرفین استوارند، در قراردادهای اداری دولت یا سایر اشخاص حقوق عمومی از اختیارات و امتیازاتی برخوردارند که با هدف تضمین استمرار خدمات عمومی، حفظ نظم عمومی و تأمین مصالح جامعه اعمال می‌شود (صفایی، ۱۳۹۵، ۷۴).

مهم‌ترین ویژگی این قراردادهای، برخورداری اداره از امتیازات قدرت عمومی است. این امتیازات به دولت اجازه می‌دهد در شرایطی مانند اقباض منفعت عمومی، نسبت به تعدیل یا فسخ یک‌جانبه قرارداد، اعمال نظارت بر اجرای آن یا تغییر برخی تعهدات قراردادی اقدام کند؛ اختیاراتی که در قراردادهای خصوصی با اصولی همچون برابری اراده طرفین و لزوم قراردادهای سازگار نیست. در مقابل، به منظور حفظ تعادل قراردادی، حمایت از حقوق طرف خصوصی از طریق سازکارهایی نظیر جبران خسارت، نظارت قضایی و رعایت اصل تناسب ضرورت می‌یابد (هداوند، ۱۳۸۶: ۸۰؛ رضایی‌زاده، ۱۳۸۷).

همین ویژگی، قراردادهای اداری را از قراردادهای خصوصی متمایز ساخته و زمینه شکل‌گیری اختلافاتی درباره حدود اختیارات دولت، مشروعیت تصمیمات یک‌جانبه، جبران خسارت، تفسیر شروط قراردادی و مرجع صالح رسیدگی را فراهم کرده است. این اختلافات در قراردادهای پیمانکاری و مشارکت عمومی خصوصی که اجرای پروژه‌های زیربنایی و خدمات عمومی را بر عهده دارند، اهمیت بیشتری پیدا می‌کند؛ زیرا علاوه بر حفظ حقوق طرفین، استمرار خدمات عمومی نیز باید تضمین شود؛ از این رو نهادهایی مانند تعدیل قرارداد، جبران خسارت و شیوه‌های حل اختلاف، نقش مهمی در ایجاد تعادل میان اقتدار عمومی و حقوق قراردادی اشخاص ایفا می‌کنند (انصاری، ۱۳۸۹؛ زارعی و مولائی، ۱۳۹۲).

با وجود پذیرش اصل امتیازات قدرت عمومی در اغلب نظام‌های حقوقی، حدود اعمال این اختیارات، معیارهای تشخیص منفعت عمومی، میزان جبران

خسارت، قلمرو نظارت قضایی و نحوه اعمال اصل تناسب همچنان از مهم‌ترین مباحث اختلاف‌برانگیز حقوق اداری است. در نظام حقوقی ایران نیز هرچند قوانین و مقررات مختلف، اعمال بخشی از این اختیارات را به رسمیت شناخته‌اند، اما پراکندگی مقررات، ابهام در مفاهیم بنیادین و نبود معیارهای روشن برای اعمال این امتیازات، موجب شکل‌گیری رویه‌های متفاوت و افزایش اختلافات در قراردادهای اداری شده و امنیت حقوقی روابط قراردادی را تحت تأثیر قرار داده است (عمادزاده، ۱۳۹۶).

بررسی پیشینه پژوهش نشان می‌دهد که مطالعات موجود عمدتاً به تبیین مفهوم قرارداد اداری، ویژگی‌های آن یا برخی مصادیق امتیازات قدرت عمومی پرداخته‌اند، اما تحلیل مستقل چالش‌های ناشی از اعمال این امتیازات با تمرکز بر تعارض میان اقتدار عمومی، قواعد عمومی قراردادها و سازکارهای حل اختلاف، به‌ویژه در نظام حقوقی ایران کمتر مورد توجه قرار گرفته است؛ از این رو پژوهش حاضر با هدف تبیین مهم‌ترین چالش‌های حقوقی ناشی از امتیازات قدرت عمومی و ارائه راهکارهایی برای ایجاد تعادل میان حفظ منافع عمومی و حمایت از حقوق طرف خصوصی انجام شده است.

این پژوهش با روش توصیفی تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای در پی پاسخ به این پرسش است که مهم‌ترین چالش‌های ناشی از اعمال امتیازات قدرت عمومی در قراردادهای اداری چیست و نظام حقوقی ایران تا چه اندازه توانسته است میان الزامات حفظ منافع عمومی و حمایت از حقوق قراردادی اشخاص خصوصی تعادل برقرار کند؟

مقاله حاضر در سه بخش اصلی تنظیم شده است. در بخش نخست، مهم‌ترین چالش‌های ناشی از اعمال امتیازات قدرت عمومی در قراردادهای اداری، از جمله ابهام در مفهوم منفعت عمومی، جبران خسارت، اصل تناسب، تفسیر اختیارات دولت و تعارض صلاحیت مراجع رسیدگی بررسی می‌شود؛ در بخش دوم، مهم‌ترین مصادیق اختلافات ناشی از گستردگی امتیازات قدرت عمومی در قراردادهای اداری، از جمله اختلافات مرتبط با قراردادهای پیمانکاری، مناقصات و مزایده‌ها، استمرار خدمات عمومی و مراجع حل اختلاف تحلیل می‌شود؛ در بخش سوم نیز

آسیب‌شناسی اختلافات و تعارضات ناشی از اعمال این امتیازات و راهکارهای حقوقی ایجاد تعادل میان اقتدار عمومی و حقوق طرف خصوصی ارائه شده و در پایان، نتایج و پیشنهادهای پژوهش بیان می‌شود.

۱. چالش‌های حاکم بر امتیازات قدرت عمومی در قراردادهای

اداری

اعمال امتیازات قدرت عمومی در قراردادهای اداری، اگرچه برای تضمین منافع عمومی و استمرار خدمات عمومی ضروری تلقی می‌شود، اما در عمل با چالش‌های حقوقی متعددی همراه است. مهم‌ترین منشأ این چالش‌ها، ضرورت ایجاد تعادل میان اقتدار اداره و حمایت از حقوق قراردادی اشخاص خصوصی است. هرچه دامنه اختیارات یک‌جانبه دولت گسترده‌تر باشد، احتمال نقض اصل امنیت حقوقی، برهم خوردن تعادل قراردادی و افزایش اختلافات نیز بیشتر خواهد شد؛ از این رو در اغلب نظام‌های حقوقی تلاش شده است اعمال این امتیازات از طریق قواعد قانونی، نظارت قضایی و تضمین حقوق اشخاص خصوصی کنترل شود. در ادبیات حقوق اداری نیز بر این موضوع تأکید شده است که امتیازات قدرت عمومی نباید به اختیاراتی مطلق و بدون ضابطه تبدیل شوند. برخی نویسندگان مهم‌ترین محدودیت‌های این اختیارات را وجود مبانی قانونی، اصل شفافیت، امکان نظارت قضایی و رعایت حقوق اشخاص خصوصی دانسته‌اند و معتقدند فقدان هر یک از این عناصر، زمینه سوء استفاده از اختیارات عمومی را فراهم می‌کند؛ با این حال به نظر می‌رسد چالش اصلی نه اصل وجود این امتیازات، بلکه ابهام در حدود و شیوه اعمال آن‌هاست؛ زیرا نبود معیارهای روشن، حقوق طرف خصوصی را با مخاطره مواجه می‌کند و موجب افزایش اختلافات قراردادی می‌شود (Chapus, 2001; Rivero & Waline, 2004). بر این اساس مهم‌ترین چالش‌های حقوقی ناشی از اعمال امتیازات قدرت عمومی در قراردادهای اداری را می‌توان به شرح آتی بررسی کرد.

۱-۱. ابهام در مفهوم «منفعت عمومی» و «ضرورت»

یکی از اساسی‌ترین چالش‌های حقوقی، فقدان معیارهای روشن برای تشخیص مفاهیمی مانند «منفعت عمومی» و «ضرورت» است. در بسیاری از مقررات،

قانون گذار بدون ارائه تعریف دقیق، اختیار فسخ، تغییر یا تعدیل قرارداد را در صورت تحقق این مفاهیم برای اداره عمومی پیش بینی کرده است. این امر امکان برداشت های متفاوت و گاه سلیقه ای را افزایش داده و می تواند امنیت حقوقی قراردادهای اداری را تضعیف کند. برای نمونه، بر اساس ماده ۳۶ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶، دولت در موارد ضروری اختیار فسخ برخی قراردادهای پیمانکاری را دارد، اما قانون معیار مشخصی برای احراز «ضرورت» ارائه نکرده است. در نتیجه، ممکن است میان دولت و طرف خصوصی درباره تحقق این شرط اختلاف ایجاد شود و مرجع رسیدگی نیز به دلیل فقدان ضابطه قانونی روشن، با دشواری در ارزیابی مشروعیت تصمیم اداری مواجه گردد.

بررسی حقوق تطبیقی نشان می دهد که برخی نظام های حقوقی برای جلوگیری از توسعه بی ضابطه اختیارات اداره، مفهوم «ضرورت عمومی» را به صورت محدود تفسیر کرده اند. برای نمونه، شورای دولتی فرانسه در رأی مشهور «شرکت عمومی روشنایی بوردو»^۱ دامنه اعمال این اختیار را به شرایط استثنایی مرتبط با حفظ منافع عمومی محدود دانسته است (رأی شرکت عمومی روشنایی بوردو، شورای دولتی فرانسه، ۳۰ مارس ۱۹۱۶، شماره دادخواست ۵۹۹۲۸، مجموعه آرای شورای دولتی: ۱۲۵).^۲ این رویکرد نشان می دهد که حتی در نظام هایی که اداره از اختیارات ویژه برخوردار است، اعمال این اختیارات بدون وجود معیارهای مشخص و نظارت قضایی پذیرفته نیست. به نظر می رسد پیش بینی ضوابط روشن برای تشخیص «منفعت عمومی» و «ضرورت» در نظام حقوقی ایران نیز می تواند ضمن حفظ کارآمدی اداره، از گسترش تفسیرهای سلیقه ای و افزایش اختلافات قراردادی جلوگیری کند.

1. Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux, Conseil d'État, 30 March 1916.

۲. بر اساس شورای دولتی فرانسه اصل بر این است که پیمانکار باید ریسک های عادی و متعارف اجرای قرارداد را تحمل کند. اما اگر حادثه ای غیرقابل پیش بینی، استثنایی و خارج از اراده طرفین رخ دهد و موجب برهم خوردن شدید تعادل اقتصادی قرارداد شود، این وضعیت از ریسک های معمول قراردادی محسوب نمی شود. در چنین شرایطی، پیمانکار حق ندارد اجرای قرارداد را متوقف کند؛ زیرا استمرار خدمات عمومی از اصول بنیادین حقوق اداری است. در مقابل، اداره یا شخص حقوق عمومی موظف است بخش قابل توجهی از زیان های فوق العاده ناشی از این وضعیت را جبران کند تا تعادل اقتصادی قرارداد تا حد امکان حفظ شود.

۲-۱. عدم الزام به جبران خسارت متناسب

یکی از مهم‌ترین چالش‌های ناشی از اعمال امتیازات قدرت عمومی در قراردادهای اداری، مسأله جبران خسارت طرف خصوصی در نتیجه اقدامات یک‌جانبه دولت است. هرچند برخورداری دولت از اختیار تغییر، تعلیق یا خاتمه قرارداد در راستای حفظ منافع عمومی، از ویژگی‌های پذیرفته‌شده قراردادهای اداری محسوب می‌شود، اما اعمال این اختیار بدون پیش‌بینی سازکارهای مؤثر جبران خسارت می‌تواند تعادل قراردادی را به زیان طرف خصوصی برهم زند. در این خصوص، برخی نویسندگان بر این باورند که مشروعیت اقدام دولت در اعمال صلاحیت‌های عمومی، نافی مسؤولیت آن در جبران زیان‌های واردشده به طرف قرارداد نیست؛ زیرا حمایت از منفعت عمومی نباید به تحمیل نامتعارف هزینه‌های ناشی از تصمیمات اداری بر اشخاص خصوصی منجر شود (نجابت‌خواه و فقیه لاریجانی، ۱۳۹۵: ۲۳۵). بر این اساس هرگاه دولت به دلیل مقتضیات عمومی اقدام به تغییر یا خاتمه قرارداد نماید، باید میان ضرورت اعمال اختیار عمومی و حفظ حقوق اقتصادی طرف خصوصی تعادل برقرار شود.

در نظام حقوقی ایران برخی مقررات به‌صورت پراکنده امکان جبران خسارت ناشی از اقدامات دولت را پذیرفته‌اند، اما نبود معیارهای روشن برای تعیین حدود و میزان این جبران، همچنان یکی از عوامل ایجاد اختلاف میان دستگاه‌های اجرایی و طرف‌های خصوصی قراردادهای اداری است. به نظر می‌رسد فقدان یک چارچوب جامع در زمینه جبران خسارت ناشی از اعمال امتیازات قدرت عمومی، موجب شده است که طرف خصوصی در برابر تصمیمات یک‌جانبه دولت از تضمین کافی برخوردار نباشد؛ از این رو چالش اصلی در این زمینه، پذیرش یا عدم پذیرش اختیار دولت نیست؛ بلکه تعیین حدود این اختیار و پیش‌بینی سازکاری است که ضمن حفظ امکان تأمین منافع عمومی، زیان‌های نامتعارف تحمیل‌شده بر طرف خصوصی را جبران کند. تقویت اصل تناسب، توسعه نظارت قضایی و پیش‌بینی قواعد روشن درباره جبران خسارت می‌تواند به ایجاد تعادل میان اقتدار عمومی دولت و امنیت حقوقی قراردادهای اداری کمک کند.

۳-۱. تفسیر گسترده از اختیارات دولت توسط دادگاهها

یکی دیگر از چالش های ناشی از امتیازات قدرت عمومی در قراردادهای اداری، خطر تفسیر گسترده اختیارات دولت و کاهش حدود نظارت قضایی بر نحوه اعمال این اختیارات است. اعطای صلاحیت های ویژه به اداره عمومی برای تضمین استمرار خدمات عمومی و تحقق اهداف عمومی ضروری است، اما این اختیارات نباید به گونه ای تفسیر شود که دولت از هرگونه ارزیابی قضایی درباره ضرورت، تناسب و مشروعیت تصمیمات خود مصون بماند.

در حقوق تطبیقی، برخی نظام های حقوقی تلاش کرده اند میان ضرورت برخورداری دولت از اختیارات عمومی و حمایت از حقوق طرف خصوصی تعادل برقرار کنند. برای نمونه، شورای دولتی فرانسه در رأی «شرکت تروپیک تراوو سیگنالیزاسیون» بر اهمیت نقش نظارت قضایی در حوزه قراردادهای اداری و امکان بررسی آثار تصمیمات مربوط به این قراردادها تأکید کرده است.^۱ این رویکرد نشان می دهد که وجود امتیازات قدرت عمومی برای اداره، مانع از اعمال کنترل قضایی بر حدود و نحوه استفاده از این اختیارات نیست.

به نظر می رسد چالش اساسی در نظام حقوقی ایران نیز، نه اصل وجود امتیازات قدرت عمومی، بلکه فقدان معیارهای روشن برای ارزیابی نحوه اعمال این اختیارات است. هرگاه مرجع رسیدگی کننده صرفاً به ادعای وجود منفعت عمومی از سوی دولت اکتفا کند و ضرورت، تناسب و مستندات تصمیم اداری را بررسی نکند، امکان برهم خوردن تعادل قراردادی و تضعیف حقوق طرف خصوصی افزایش می یابد؛ از این رو تقویت نظارت قضایی و ایجاد معیارهای عینی برای ارزیابی تصمیمات دولت می تواند به تحدید منطقی امتیازات قدرت عمومی و افزایش امنیت حقوقی قراردادهای اداری کمک کند.

۴-۱. تعارض صلاحیت دادگاههای اداری و دادگاههای حقوقی

یکی از چالش های مهم در قراردادهای اداری، تعیین مرجع صالح برای رسیدگی به اختلافات ناشی از این قراردادهاست. تفاوت در ساختار نظام های

1. Council of State (France), Société Tropic Travaux Signalisation, 16 July 2007, No. 291545.

حقوقی موجب شده است که شیوه‌های متفاوتی برای حل این اختلافات پیش‌بینی شود. در نظام حقوقی فرانسه به دلیل پذیرش نظام دوگانگی قضایی، بخش مهمی از اختلافات ناشی از قراردادهای اداری در صلاحیت دادگاه‌های اداری قرار دارد؛ در حالی که در نظام‌های مبتنی بر حقوق عرفی، مانند انگلستان، اصل بر رسیدگی دادگاه‌های عمومی به اختلافات قراردادی است. با وجود تفاوت ساختاری این نظام‌ها، مسأله اساسی آن است که مرجع رسیدگی‌کننده باید بتواند میان ضرورت حمایت از منافع عمومی و تضمین حقوق طرف خصوصی تعادل برقرار کند. به نظر می‌رسد صرف تخصصی بودن مرجع رسیدگی‌کننده تضمین‌کننده عدالت نیست؛ بلکه معیار اصلی، میزان استقلال، تخصص و توانایی آن مرجع در کنترل حدود اعمال اختیارات عمومی دولت است. در نظام حقوقی ایران نیز با توجه به نقش دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی، تعیین دقیق حدود صلاحیت این مرجع در دعاوی مرتبط با قراردادهای اداری اهمیت ویژه‌ای دارد. نبود ضوابط کاملاً روشن در تفکیک صلاحیت میان مراجع قضایی مختلف می‌تواند موجب اطاله دادرسی، افزایش هزینه‌های حل اختلاف و کاهش امنیت حقوقی طرف‌های قرارداد شود.

۵-۱. نبود معیارهای شفاف برای «تناسب» اقدامات دولت

یکی از چالش‌های مهم در اعمال امتیازات قدرت عمومی، نبود معیارهای روشن برای ارزیابی تناسب اقدامات دولت در قراردادهای اداری است. برخی نویسندگان با بررسی کنترل قضایی صلاحیت‌های اختیاری، بر این باورند که اصل تناسب یکی از معیارهای اساسی برای جلوگیری از اعمال بی‌ضابطه اختیارات اداری است و تصمیمات دولت باید از حیث رابطه میان هدف مورد نظر و وسیله انتخاب‌شده، مورد ارزیابی قرار گیرد (زارعی و فنازاده، ۱۳۹۲: ۱۸۲). در این دیدگاه تأکید شده است که رعایت تناسب اقتضا دارد اقدام اداری، ضمن تأمین هدف عمومی، از حدود ضرورت فراتر نرود و کمترین محدودیت را بر حقوق اشخاص وارد کند (همان: ۵۳۷). در این خصوص، برخی پژوهش‌گران نیز معتقدند که فقدان ضوابط دقیق برای سنجش تناسب، می‌تواند موجب اعمال متفاوت و گاه غیرقابل پیش‌بینی این اصل در رویه اداری و قضایی شود و زمینه توسعه اختیارات دولت را

فراهم آورد (واعظی، ۱۳۹۶: ۲۵).

با وجود اهمیت این دیدگاه‌ها، به نظر می‌رسد مسأله اصلی در نظام حقوقی ایران، نه فقدان پذیرش اصل تناسب، بلکه نبود معیارهای عینی و مشخص برای اجرای آن در حوزه قراردادهای اداری است. به بیان دیگر، هنگامی که دولت با استناد به مفاهیمی مانند «منفعت عمومی» یا «ضرورت اداری» اقدام به تعدیل، تعلیق یا فسخ قرارداد می‌کند، مرز میان اقدام مشروع برای حفظ منافع عمومی و اقدام نامتناسب که موجب ورود خسارت به طرف خصوصی می‌شود، به‌طور دقیق مشخص نیست؛ از این رو توسعه معیارهای قضایی برای سنجش تناسب می‌تواند نقش مهمی در ایجاد تعادل میان اقتدار عمومی دولت و حقوق قراردادی اشخاص خصوصی ایفا کند.

۲. اختلاف در قراردادهای اداری از حیث گستردگی امتیازات قدرت عمومی دولت

یکی از مهم‌ترین زمینه‌های بروز اختلاف در قراردادهای اداری، گستردگی امتیازاتی است که حقوق عمومی برای دولت در نظر گرفته است. برخلاف قراردادهای خصوصی که بر مبنای اصل آزادی قراردادها و برابری اراده طرفین شکل می‌گیرند، قراردادهای اداری به دلیل ارتباط با تأمین منافع عمومی، تابع ملاحظات ویژه‌ای هستند که به دولت امکان می‌دهد در شرایط خاص، اقداماتی مانند تغییر یک‌جانبه برخی مفاد قرارداد، تعلیق یا خاتمه قرارداد را انجام دهد. مبنای این اختیارات، ضرورت حفظ استمرار خدمات عمومی و تقدم منافع عمومی بر منافع خصوصی است.

برخی نویسندگان در تحلیل ویژگی‌های قراردادهای اداری بیان کرده‌اند که وجود امتیازات قدرت عمومی، اگرچه برای انجام وظایف حاکمیتی دولت ضروری است، اما در صورت فقدان محدودیت‌های قانونی و نظارت مؤثر، می‌تواند موجب برهم خوردن تعادل قراردادی و تضعیف موقعیت طرف خصوصی شود. از این دیدگاه، مسأله اصلی در قراردادهای اداری، اصل وجود اختیار دولت نیست؛ بلکه تعیین حدود اعمال این اختیار و ایجاد تضمین‌هایی برای جلوگیری از استفاده نامتناسب از آن است (واعظی، ۱۳۹۶: ۲۹).

در این چارچوب، اختلافات ناشی از قراردادهای اداری معمولاً حول این پرسش شکل می‌گیرد که دولت تا چه اندازه می‌تواند به استناد ضرورت‌های عمومی، حقوق قراردادی طرف خصوصی را محدود کند. اعطای اختیار گسترده به دولت، امکان واکنش سریع به تغییر شرایط اقتصادی، اجتماعی و مدیریتی را فراهم می‌سازد و استمرار خدمات عمومی را تضمین می‌کند؛ اما از سوی دیگر، نبود معیارهای روشن برای اعمال این اختیارات می‌تواند موجب ایجاد ناامنی حقوقی و کاهش تمایل اشخاص خصوصی به مشارکت در پروژه‌های عمومی شود.

به نظر می‌رسد در نظام حقوقی ایران، چالش اصلی نه پذیرش امتیازات قدرت عمومی، بلکه فقدان چارچوب منسجم برای کنترل این اختیارات است. پراکندگی مقررات، ابهام در مفاهیمی مانند «منفعت عمومی» و «ضرورت اداری» و همچنین نبود معیارهای دقیق برای جبران خسارت، موجب شده است که در برخی موارد، تعادل میان اقتدار دولت و حقوق طرف خصوصی با دشواری مواجه شود. در همین راستا، برخی پژوهش‌گران تأکید کرده‌اند که قرارداد اداری باید به گونه‌ای تنظیم شود که ضمن حفظ توانایی دولت در انجام وظایف عمومی، تضمین‌های لازم برای حمایت از طرف خصوصی نیز پیش‌بینی شود؛ زیرا هدف قرارداد اداری صرفاً تأمین اختیار برای دولت نیست، بلکه ایجاد رابطه‌ای متوازن میان سه عنصر دولت، طرف خصوصی و منافع عمومی است (انصاری، ۱۳۸۹: ۵۵).

بر این اساس توسعه سازکارهای نظارت قضایی، پیش‌بینی معیارهای روشن برای اعمال امتیازات قدرت عمومی و الزام دولت به جبران خسارت‌های ناشی از اعمال مشروع این اختیارات، می‌تواند زمینه ایجاد تعادل میان اقتدار عمومی و عدالت قراردادی را فراهم کند.

۲-۱. معطل ماندن انگاره خدمات عمومی

برخی نویسندگان حقوق اداری بر این باورند که استمرار خدمات عمومی یکی از اصول اساسی حاکم بر فعالیت‌های اداری است و بروز اختلاف در قراردادهای اداری نباید به گونه‌ای باشد که موجب توقف یا اختلال در ارائه خدمات عمومی شود؛ زیرا هدف اصلی این قراردادها تأمین نیازهای عمومی جامعه است (امامی و

استوارسنگری، ۱۳۹۱: ۳۶). بر این اساس می توان گفت یکی از تفاوت های مهم قراردادهای اداری با قراردادهای خصوصی، تأثیر مستقیم اختلافات قراردادی بر منافع عمومی است. در قراردادهای خصوصی، اختلاف میان طرفین عمدتاً محدود به منافع همان اشخاص است، اما در قراردادهای اداری، توقف اجرای قرارداد ممکن است ارائه خدمات عمومی را با اختلال مواجه کند؛ از این رو نظام حقوقی باید ضمن پذیرش ضرورت استمرار خدمات عمومی، سازگاری پیش بینی کند که حل اختلافات موجب تعطیلی یا تأخیر غیرضروری در انجام وظایف عمومی نشود؛ با این حال تأکید بر استمرار خدمات عمومی نباید به معنای پذیرش اختیار نامحدود برای دولت باشد؛ زیرا اعمال امتیازات قدرت عمومی بدون رعایت حقوق طرف خصوصی می تواند موجب برهم خوردن تعادل قراردادی شود؛ بنابراین استمرار خدمت عمومی باید در کنار اصولی مانند تناسب، جبران خسارت و امکان نظارت قضایی مورد توجه قرار گیرد تا میان ضرورت حفظ منافع عمومی و حمایت از حقوق قراردادی اشخاص خصوصی تعادل برقرار شود.

۲-۲. حیف و میل شدن اموال عمومی

یکی از پیامدهای احتمالی اعمال گسترده امتیازات قدرت عمومی در قراردادهای اداری، افزایش احتمال ورود خسارت به اموال عمومی است. اموال عمومی به عنوان منابع متعلق به جامعه، باید در چارچوب اصول قانونی، شفافیت مالی و رعایت موازین نظارتی مورد استفاده قرار گیرد. از این منظر، هرگونه تصمیم گیری غیر منضبط در خصوص اجرای قراردادهای اداری، به ویژه در مواردی مانند تعلیق یا فسخ یک جانبه قراردادها، می تواند هزینه هایی را به دولت و در نهایت به منابع عمومی تحمیل کند.

برخی نویسندگان در تحلیل آثار اختلافات ناشی از قراردادهای اداری بیان کرده اند که حیف و میل اموال عمومی زمانی تحقق می یابد که اختلافات قراردادی میان دولت و طرف خصوصی، بدون سازکار مؤثر حل اختلاف باقی بماند و استمرار این وضعیت موجب تحمیل هزینه های اضافی به دولت شود. به اعتقاد این دیدگاه، این مسأله در مواردی مانند تعلیق یک جانبه یا فسخ قرارداد توسط دولت، نمود بیشتری پیدا می کند؛ زیرا تصمیمات نادرست یا غیرکارآمد می تواند علاوه بر ایجاد

خسارت برای طرف خصوصی، منابع عمومی را نیز تحت تأثیر قرار دهد (مبارکی، عمادزاده و مسعود، ۱۳۹۶: ۱۵۹).

به نظر می‌رسد در قراردادهای اداری، مسأله صیانت از اموال عمومی نباید صرفاً به جلوگیری از تصرف غیر قانونی یا سوء استفاده مالی محدود شود، بلکه باید شامل مدیریت صحیح تصمیمات قراردادی دولت نیز باشد؛ زیرا اعمال امتیازات قدرت عمومی، اگرچه برای حفظ منافع عمومی ضروری است، اما در صورت فقدان ضابطه و نظارت کافی ممکن است خود به افزایش هزینه‌های عمومی و کاهش کارآمدی قراردادها منجر شود؛ بنابراین ایجاد تعادل میان اختیار دولت در اعمال صلاحیت‌های عمومی و ضرورت حفاظت از منابع عمومی، مستلزم شفافیت در فرآیند تصمیم‌گیری، پیش‌بینی ضمانت‌های نظارتی و الزام به ارزیابی آثار مالی تصمیمات اداری است.

۳-۲. درگیری در مراجع داوری و دادرسی

یکی از چالش‌های ناشی از اختلافات قراردادهای اداری، تعیین مرجع صالح برای رسیدگی به دعاوی و انتخاب میان سازکارهای داوری و دادرسی قضایی است. ماهیت خاص قراردادهای اداری و حضور دولت به عنوان یکی از طرفین قرارداد، موجب شده است که تعیین مرجع حل اختلاف در این قراردادها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار باشد؛ زیرا طولانی شدن فرآیند رسیدگی می‌تواند بر اجرای پروژه‌های عمومی و استمرار خدمات عمومی تأثیرگذار باشد. برخی نویسندگان معتقدند که ارجاع اختلافات قراردادهای اداری به مراجع داوری یا قضایی، اگرچه با هدف حل و فصل اختلافات انجام می‌شود، اما در صورت نبود سازکار هماهنگ و مشخص، ممکن است موجب افزایش زمان رسیدگی، تحمیل هزینه‌های اضافی و کاهش کارآمدی قراردادهای اداری شود. از این دیدگاه، طولانی شدن فرآیند حل اختلاف، علاوه بر ایجاد مشکلات برای طرفین قرارداد، می‌تواند دولت را نیز در انجام وظایف عمومی خود با محدودیت مواجه کند (مبارکی و عمادزاده و مسعود، ۱۳۹۶: ۱۶۴).

بر این اساس، به نظر می‌رسد مسأله اصلی در قراردادهای اداری صرفاً انتخاب داوری یا دادرسی به عنوان مرجع حل اختلاف نیست، بلکه ایجاد نظامی منسجم

برای تعیین حدود صلاحیت هر یک از این مراجع است. در قراردادهای خصوصی، اختلاف میان طرفین معمولاً آثار محدودی بر منافع اشخاص دارد؛ اما در قراردادهای اداری، اختلافات قراردادی ممکن است مستقیماً بر اجرای طرح های عمومی و ارائه خدمات مورد نیاز جامعه اثر بگذارد. از سوی دیگر، استفاده از سازکارهای حل اختلاف نباید به گونه ای باشد که امتیازات قدرت عمومی دولت یا موقعیت برتر آن، موجب تضعیف حقوق طرف خصوصی شود. بنابراین، پیش بینی قواعد روشن درباره صلاحیت مراجع رسیدگی، امکان نظارت قضایی بر آرای داوری و رعایت اصول دادرسی منصفانه، می تواند ضمن حفظ اقتدار دولت، از ایجاد نابرابری میان طرفین قرارداد جلوگیری کند. در نتیجه تعارض میان داوری و دادرسی در قراردادهای اداری را باید بخشی از چالش گسترده تر تعادل میان اقتدار عمومی دولت و حقوق قراردادی اشخاص خصوصی دانست؛ چالشی که حل آن نیازمند شفاف سازی مقررات، تخصصی شدن مراجع رسیدگی و کاهش ابهامات صلاحیتی است.

۴-۲. بدبینی طرف های قرارداد نسبت به دولت

بدبینی طرف های قرارداد نسبت به دولت را می توان یکی از پیامدهای عدم توازن موجود در قراردادهای اداری دانست. برخی نویسندگان معتقدند که وجود اختیارات ویژه برای دولت، از جمله امکان تعلیق یا تغییر یک جانبه قرارداد، ممکن است موجب شود طرف خصوصی دولت را به عنوان طرفی برخوردار از قدرت برتر تلقی کند. در این زمینه، برخی از نویسندگان بر این باور هستند که صلاحیت های اختیاری دولت در قراردادهای اداری می تواند چهره ای نامتوازن از رابطه قراردادی ایجاد کرده و در نتیجه، تمایل اشخاص خصوصی برای مشارکت در قراردادهای دولتی را کاهش دهد (سلیم، ۱۳۸۷: ۲۱۸).

با وجود این، صرف وجود امتیازات قدرت عمومی را نمی توان عامل قطعی بی اعتمادی طرف خصوصی دانست؛ زیرا فلسفه وجودی این اختیارات، تأمین منافع عمومی و تضمین استمرار خدمات عمومی است. مسأله اصلی زمانی ایجاد می شود که این اختیارات بدون وجود معیارهای روشن، نظارت مؤثر و تضمین جبران خسارت اعمال شوند. بنابراین، چالش اساسی در قراردادهای اداری نه اصل وجود

امتیازات دولت، بلکه نحوه اعمال و کنترل آن‌هاست.

در همین راستا، برخی پژوهش‌ها بیان کرده‌اند که بخش قابل توجهی از اختلافات قراردادهای اداری ناشی از اقدامات دولت است؛ زیرا دولت علاوه بر جایگاه قراردادی، دارای موقعیت حاکمیتی نیز هست و همین امر می‌تواند توازن قراردادی را تحت تأثیر قرار دهد (قدسی‌خواه و زاهدیان، ۱۳۹۴: ۱۰۲). با این حال، از دیدگاه این پژوهش، این وضعیت نباید به معنای نفی صلاحیت‌های دولت تلقی شود، بلکه ضرورت دارد سازکارهای حقوقی مناسبی برای کنترل این اختیارات و حمایت از اعتماد مشروع طرف خصوصی پیش‌بینی شود. در نتیجه بدبینی طرف‌های خصوصی نسبت به دولت بیش از آنکه ناشی از ماهیت قرارداد اداری باشد، حاصل فقدان تضمین‌های کافی برای جلوگیری از اعمال نامتناسب اختیارات عمومی است. ایجاد شفافیت، پیش‌بینی ضمانت اجرای مناسب و تضمین جبران خسارت می‌تواند نقش مهمی در بازگرداندن اعتماد میان دولت و طرف‌های خصوصی ایفا کند.

۲-۵. بروز اختلاف در قراردادهای مقاطعه‌کاری دولت

بروز اختلاف در قراردادهای مقاطعه‌کاری دولت از جمله مسائل مهم در حوزه قراردادهای اداری است که به دلیل ماهیت خاص این قراردادها و ارتباط میان منافع عمومی و حقوق پیمانکاران ایجاد می‌شود. قراردادهای مقاطعه‌کاری دولت معمولاً میان دستگاه‌های اجرایی به‌عنوان کارفرما و اشخاص خصوصی به‌عنوان پیمانکار منعقد می‌شوند و به دلیل ارتباط با اجرای طرح‌های عمومی، تابع قواعد و شرایط خاص حقوقی هستند. در این خصوص برخی نویسندگان معتقدند که قراردادهای مقاطعه‌کاری دولتی به دلیل وابستگی به مقررات خاص از جمله شرایط عمومی پیمان، با محدودیت‌ها و الزامات ویژه‌ای همراه هستند و همین امر می‌تواند زمینه بروز اختلاف میان کارفرمای دولتی و پیمانکار را فراهم کند. برخی نویسندگان در بررسی این موضوع، اختلافات ناشی از اجرای تعهدات قراردادی، تأخیر در انجام پروژه، نحوه پرداخت مطالبات پیمانکار و مسائل مربوط به تغییر شرایط اجرای قرارداد را از جمله عوامل مؤثر در ایجاد اختلاف میان طرفین می‌داند (ادیبی، ۱۳۹۴: ۱۲۸). از منظر این پژوهش، اختلاف در قراردادهای مقاطعه‌کاری دولت

صرفاً ناشی از تخلف یکی از طرفین نیست، بلکه تا حد زیادی ناشی از ویژگی دوگانه این قراردادهاست؛ زیرا دولت هم‌زمان دارای جایگاه طرف قرارداد و دارنده صلاحیت‌های عمومی است؛ بنابراین تأخیر در پرداخت‌ها، صدور دستورات خارج از مفاد قرارداد یا اعمال اختیارات عمومی بدون رعایت الزامات قانونی می‌تواند تعادل قراردادی را تحت تأثیر قرار دهد. در نتیجه حل اختلاف در قراردادهای مقاطعه‌کاری دولت نیازمند ایجاد سازکارهایی است که ضمن حفظ امکان اعمال اختیارات لازم برای تأمین منافع عمومی، از حقوق پیمانکار نیز حمایت کند. پیش‌بینی روش‌های مؤثر حل اختلاف، مستندسازی دقیق اقدامات طرفین و رعایت اصل تناسب در اعمال اختیارات دولتی می‌تواند از گسترش اختلافات و افزایش هزینه‌های اجرای پروژه‌های عمومی جلوگیری کند.

۶-۲. اختلاف ناشی از مقتضیات منافع عمومی

اختلاف ناشی از مقتضیات منافع عمومی در قراردادهای اداری، یکی از مهم‌ترین جلوه‌های تعارض میان اقتدار دولت و حقوق طرف خصوصی قرارداد است. در این نوع قراردادها، دولت به دلیل مسئولیت تأمین منافع عمومی، از اختیاراتی برخوردار است که در قراردادهای خصوصی وجود ندارد؛ از جمله امکان تغییر یک‌جانبه برخی شرایط قرارداد، تعلیق یا فسخ قرارداد در شرایط خاص. با وجود ضرورت وجود چنین اختیاراتی برای حفظ استمرار خدمات عمومی، اعمال گسترده یا نامتناسب آن‌ها می‌تواند موجب برهم خوردن تعادل قراردادی و ایجاد اختلاف میان دولت و طرف خصوصی شود.

برخی نویسندگان در تبیین این موضوع، به نظریه «عمل حاکم» اشاره کرده‌اند. در این خصوص، برخی نویسندگان معتقد است که عمل حاکم زمانی مطرح می‌شود که اقدام ارادی مقامات عمومی، بدون آنکه ناشی از تقصیر باشد، موجب برهم خوردن تعادل مالی پیمان و تحمیل هزینه یا زیان اضافی به پیمانکار شود. بر اساس این دیدگاه، چنانچه تصمیم یا دستور صادرشده از سوی مقامات عمومی تأثیر مستقیمی بر وضعیت پیمانکار داشته باشد، امکان استناد به نظریه عمل حاکم و مطالبه جبران خسارت وجود خواهد داشت (حسینی، ۱۳۸۴: ۸۴).

از منظر این پژوهش، اهمیت نظریه عمل حاکم در آن است که تلاش می‌کند میان ضرورت حفظ اختیارات دولت در راستای منافع عمومی و حمایت از حقوق اقتصادی پیمانکاران تعادل برقرار کند. به عبارت دیگر، پذیرش امتیازات قدرت عمومی نباید به معنای انتقال تمام آثار مالی تصمیمات دولت به طرف خصوصی باشد؛ بلکه هرگاه اقدام دولت موجب ایجاد هزینه‌ای خارج از چارچوب معمول قرارداد شود، باید سازکارهای جبران خسارت مورد توجه قرار گیرد؛ بنابراین اختلافات ناشی از مقتضیات منافع عمومی نه به دلیل اصل وجود اختیارات دولت، بلکه بیشتر به دلیل نبود معیارهای روشن برای حدود اعمال این اختیارات و نحوه جبران آثار آن‌ها ایجاد می‌شود. ایجاد تعادل میان ضرورت‌های اداره عمومی و تضمین حقوق طرف خصوصی، شرط اساسی کارآمدی قراردادهای اداری است.

۷-۲. بروز اختلاف در قراردادهای مناقصه و مزایده

بروز اختلاف در قراردادهای مناقصه و مزایده یکی از مسائل مهم در معاملات دولتی است که ناشی از ضرورت رعایت اصولی مانند شفافیت، رقابت و رعایت تشریفات قانونی در فرآیند انتخاب طرف قرارداد است. در این نوع قراردادها، اختلافات معمولاً زمانی ایجاد می‌شود که میان دستگاه اجرایی و شرکت‌کنندگان در فرایند انتخاب، درباره نحوه ارزیابی پیشنهادها، رعایت مقررات یا حدود اختیارات دستگاه دولتی اختلاف نظر ایجاد شود. برخی نویسندگان معتقدند که اختلافات حقوقی در حوزه مناقصات می‌تواند در مواردی مانند مناقصه محدود، ترک تشریفات مناقصه، عدم الزام به برگزاری مناقصه و اختیار دستگاه اجرایی در رد یا قبول پیشنهادهای ارائه شده بروز کند. همچنین، در حوزه مزایده نیز فقدان مقررات جامع و شفاف و نبود محدودیت‌های کافی برای حضور افراد می‌تواند زمینه ایجاد اختلاف را فراهم سازد (متنی‌نژاد، ۱۳۸۵: ۴۷).

از دیدگاه این پژوهش، مهم‌ترین چالش در قراردادهای مناقصه و مزایده، نه صرفاً وجود مقررات خاص، بلکه نحوه اعمال اختیارات دولت در فرآیند انعقاد و اجرای قرارداد است. هرگاه تصمیمات دستگاه اجرایی بدون معیارهای روشن، نظارت کافی یا رعایت اصل بی‌طرفی اتخاذ شود، احتمال شکل‌گیری اختلاف

و کاهش اعتماد بخش خصوصی افزایش می یابد. بنابراین، ایجاد شفافیت در فرآیندهای انتخاب طرف قرارداد و پیش بینی سازکارهای مؤثر اعتراض و رسیدگی به اختلافات، می تواند نقش مهمی در کاهش تعارض میان منافع عمومی و حقوق اشخاص خصوصی داشته باشد.

۳. آسیب شناسی اختلافات و تعارضات ناشی از قراردادهای اداری از حیث گستردگی امتیازات قدرت عمومی

آسیب شناسی اختلافات و تعارضات ناشی از قراردادهای اداری از حیث گستردگی امتیازات قدرت عمومی نشان می دهد که مهم ترین چالش موجود، برقراری تعادل میان ضرورت اعمال اختیارات دولت و تضمین حقوق طرف خصوصی قرارداد است. اگرچه برخورداری دولت از امتیازات ویژه مانند امکان تغییر برخی شرایط قرارداد، نظارت گسترده و فسخ در راستای تأمین منافع عمومی، لازمه اداره امور عمومی است، اما اعمال این اختیارات بدون وجود معیارهای روشن می تواند موجب تضعیف موقعیت قراردادی اشخاص خصوصی و افزایش اختلافات شود. برخی نویسندگان معتقدند که گستردگی امتیازات قدرت عمومی در قراردادهای اداری ممکن است موجب کاهش حمایت از حقوق طرف خصوصی شود؛ زیرا شخص خصوصی با انعقاد قرارداد با دولت، خود را در برابر الزامات ناشی از حاکمیت عمومی قرار می دهد و در برخی موارد، امکان حفظ کامل تعادل قراردادی برای او دشوار می شود (مبارکی و عمادزاده و مسعود، ۱۳۹۶: ۱۶۷)

در خصوص شیوه های حل این اختلافات نیز دیدگاه های مختلفی مطرح شده است. برخی پژوهش گران، مراجع قضایی و داوری تخصصی را از مهم ترین سازکارهای رسیدگی به اختلافات قراردادهای اداری دانسته اند. در این زمینه گفته شده است که دیوان عدالت اداری به عنوان یکی از مراجع رسیدگی کننده به اختلافات اداری، نقش مهمی دارد؛ هرچند حدود صلاحیت آن در برخی حوزه ها با محدودیت هایی مواجه است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۵: ۱۰). همچنین برخی نویسندگان بر ضرورت ایجاد نظام حقوقی منسجم، شفاف سازی مقررات و تقویت نظارت بر قراردادهای اداری تأکید کرده اند؛ زیرا چنین اقداماتی می تواند از اعمال سلیقه ای اختیارات دولت و بروز اختلافات جلوگیری کند (واعظی، ۱۳۹۶: ۱۶۷)

(۲۷).

از سوی دیگر، در خصوص مراجع حل اختلاف، برخی معتقدند که اختلافات قراردادهای اداری ممکن است در تفسیر مفاد قرارداد، تعیین حدود تعهدات طرفین یا تغییر مقررات حاکم بر قرارداد ایجاد شود. در این راستا، زارعی و مولایی مراجع رسیدگی به اختلافات قراردادهای اداری را به دو دسته کلی مراجع قضایی و غیرقضایی تقسیم کرده‌اند و بیان می‌کنند که مراجع غیرقضایی معمولاً بر مبنای توافق طرفین شکل می‌گیرند؛ در حالی که مراجع قضایی صلاحیت خود را از قانون دریافت می‌کنند (زارعی و مولایی، ۱۳۹۲: ۱۸۶).

از دیدگاه این پژوهش، مسأله اساسی در اختلافات قراردادهای اداری، اصل وجود امتیازات قدرت عمومی نیست؛ زیرا این امتیازات برای حفظ منافع عمومی ضرورت دارند، بلکه مشکل اصلی فقدان سازکارهای کافی برای کنترل نحوه اعمال این اختیارات است؛ بنابراین ایجاد تعادل میان اقتدار دولت و حمایت از حقوق اشخاص خصوصی، نیازمند شفافیت مقررات، تخصصی شدن مراجع رسیدگی و پیش‌بینی تضمین‌های مؤثر برای جلوگیری از سوءاستفاده از اختیارات عمومی است.

برآمد

۱- امتیازات قدرت عمومی برای تضمین منافع عمومی و استمرار خدمات عمومی در قراردادهای اداری ضروری است، اما در صورت فقدان معیارهای روشن و سازکارهای کنترلی، می‌تواند موجب برهم خوردن تعادل قراردادی و تضعیف حقوق طرف خصوصی شود.

۲- ابهام در مفاهیمی مانند «منفعت عمومی»، «ضرورت اداری» و «تناسب» از مهم‌ترین عوامل بروز اختلافات قراردادهای اداری است؛ زیرا نبود ضابطه مشخص، زمینه تفسیرهای متفاوت و گاه موسع از اختیارات دولت را فراهم می‌کند.

۳- ضعف در نظام جبران خسارت، یکی از چالش‌های اساسی اعمال امتیازات قدرت عمومی است؛ به گونه‌ای که طرف خصوصی در برابر آثار مالی تصمیمات یک‌جانبه دولت، از تضمین کافی برخوردار نیست. همچنین نبود معیارهای منسجم در رویه قضایی برای ارزیابی ضرورت، تناسب و مشروعیت اقدامات دولت، موجب افزایش اختلافات و کاهش پیش‌بینی‌پذیری حقوقی قراردادهای اداری شده است.

۴- تعارض صلاحیت میان مراجع قضایی، اداری و داوری، از عوامل مهم اطاله رسیدگی و کاهش کارآمدی حل اختلافات قراردادهای اداری است و نیازمند تعیین دقیق حدود صلاحیت هر مرجع است.

۵- اصل تناسب می‌تواند به عنوان مهم‌ترین ابزار ایجاد تعادل میان اقتدار عمومی و حقوق خصوصی مورد استفاده قرار گیرد، اما تحقق آن نیازمند تعیین معیارهای عینی در نظام حقوقی ایران است.

۶- اختلافات ناشی از قراردادهای اداری بیشتر ناشی از نحوه اعمال امتیازات قدرت عمومی است، نه اصل وجود این اختیارات؛ بنابراین، راهکار اصلی، کنترل حقوقی و قضایی این اختیارات و جلوگیری از اعمال سلیقه‌ای آنهاست.

۷- پراکندگی مقررات، نبود قانون جامع قراردادهای اداری و ضعف شفافیت در فرایند انعقاد و اجرای قراردادها، از عوامل افزایش تعارضات میان دولت و

طرف‌های خصوصی شناسایی شد. همچنین ایجاد اعتماد در روابط قراردادی دولت و بخش خصوصی، مستلزم تضمین امنیت حقوقی، پیش‌بینی جبران خسارت، تقویت نظارت و تخصصی شدن مراجع حل اختلاف است.

۸- الگوی مطلوب در حقوق ایران، حذف امتیازات قدرت عمومی نیست، بلکه ایجاد تعادل میان ضرورت اعمال اقتدار دولت و حمایت مؤثر از حقوق طرف خصوصی قراردادهای اداری است.

فهرست منابع

الف. فارسی

- * ادیبی، محمد (۱۳۹۴)، تحلیل حقوقی فسخ و آثار آن در قراردادهای دولتی، چاپ نخست، تهران: جنگل.
- * امامی، سیدحسن و استوارسنگری، کورش (۱۳۹۱)، حقوق اداری، جلد نخست، تهران: میزان.
- * انصاری، ولی الله (۱۳۸۹)، کلیات حقوق اداری، تهران: میزان.
- * حسینی، سید احمد (۱۳۸۴)، اصول حاکم بر قراردادهای دولتی، چاپ چهارم، تهران: بهنامی.
- * رضایی زاده، محمدجواد (۱۳۸۷)، ویژگی قراردادهای اداری، مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۳۸، شماره ۲، صفحات ۱۵۱-۱۳۵.
- * زارعی، محسن حسن و مولایی، علی (۱۳۹۲)، آسیب شناسی ویژگی های قرارداد اداری ایران در مقایسه با حقوق فرانسه و انگلستان، دیدگاه های حقوق قضایی، شماره ۶۳، صفحات ۱۶۷-۱۶۱.
- * سلیم، حمید (۱۳۸۷)، قراردادهای دولتی و ویژگی های نظام های حقوقی دوگانه گرا، حقوق و سیاست، سال دهم، شماره ۲۵، صفحات ۲۵۰-۲۱۷.
- * صفایی، سید حسین (۱۳۹۵)، دوره مقدماتی حقوق مدنی: قراردادها و تعهدات، تهران: میزان.
- * طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۵)، حقوق اداری، چاپ بیستم، تهران: سمت.
- * قدسی خواه، زهرا و زاهدیان، مهدی (۱۳۹۴)، تبیین فقهی حقوقی فسخ و خاتمه در قراردادهای پیمانکاری، فقه و تاریخ تمدن، دوره ۱۲، شماره ۴۵، صفحات ۹۷-۱۴۰.
- * مبارکی، مصطفی و عمادزاده، محمدکاظم و مسعود، غلامحسین (۱۳۹۶)، مراجع ذی صلاح داوری و دادرسی در قراردادهای اداری و نفتی ایران، پژوهش نامه حقوق اسلامی، دوره ۱۸، شماره ۲، صفحات ۱۷۰-۱۴۹.
- * متنی نژاد، صادق (۱۳۸۵)، مجموعه محشای حقوقی، قانونی و مالی قانون

محاسبات عمومی، تهران: دیوان محاسبات کشور.

* نجابت‌خواه، محمد و فقیه لاریجانی، فاطمه (۱۳۹۵)، تأملی در صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای استخدامی، مطالعات حقوق عمومی، شماره ۲، صفحات ۲۴۵-۲۳۱.

* واعظی، سید محمد و کیانی، فاطمه (۱۴۰۱)، بی‌اعتباری در قراردادهای اداری و آثار آن در حقوق ایران، دیدگاه‌های حقوق قضایی، دوره ۲۷، شماره ۹۹، صفحات ۱۶۹-۱۹۰.

* واعظی، سیدمحمد و البرزی، زهرا (۱۳۹۶)، جایگاه مفهوم خدمات عمومی در حقوق اداری ایران حقوق اداری، دوره ۴، شماره ۱۲، صفحات ۳۲-۹.

* هداوند، مهدی (۱۳۸۶)، ایده: پیشنهاد تدوین قانون عام حقوق اداری ایران، حقوق عمومی، دوره ۱، شماره ۳، صفحات ۷۹-۸۲.

ب. منابع انگلیسی

* Chapus, R (2001). **Droit administratif général** (15th ed., Vol. 1). Paris, France: Montchrestien.

* Conseil d'État (1916). **Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux** (Recueil Lebon, No. 59928, p. 125).

* Conseil d'État (2007). **Société Tropic Travaux Signalisation** (Recueil Lebon, No. 291545).

* Delvolvé, P (2014). **Droit des contrats administratifs**. Paris, France: Dalloz.

* Rivero, J & Waline, J (2004). **Droit administratif** (20th ed.). Paris, France: Dalloz.