

اثر تجاوز مدیران دولتی از حدود اختیارات خود در انعقاد قراردادها

محمد رضا امیر محمدی*

استادیار گروه حقوق خصوصی دانشگاه شهید باهنر کرمان

(تاریخ دریافت: ۱۳۸۵/۱۲/۹ - تاریخ تصویب: ۱۳۸۶/۳/۲۴)

چکیده:

مستفاد از ماده ۶۶۳ قانون مدنی هر اقدامی که وکیل یا نماینده قانونی از جمله مدیر دولتی خارج از حدود اختیارات خود انجام دهد، غیرنافذ است. لیکن اعمال این ماده راجع به قراردادهای دولتی بویژه آنها که مربوط به اعمال حاکمیت دولت است آثاری نامطلوب به بار می‌آورد و باعث بی‌اعتمادی مردم به دستگاه‌های دولتی و تضعیف حقوق اشخاص بی‌اطلاع و با حسن نیت می‌شود. این مشکل را می‌توان با توسل به اصل ترجیح منافع عمومی در تفسیر قراردادهای دولتی، نظریه وکالت ظاهری و وحدت ملاک قانون تجارت در رابطه با تجاوز مدیران شرکت‌های بازرگانی از حدود اختیارات خود حل کرده و چنین قراردادهایی را تحت شرایطی نافذ تلقی کرد.

واژگان کلیدی:

نظم عمومی - مدیران دولتی - وکالت ظاهری - اعمال حاکمیت - قرارداد.

طرح موضوع

شکی نیست که اعمال حقوقی مدیران دولتی محدود به اختیارات تفویض شده از مقامات ما فوق آنهاست که به موجب قانون به آنها داده شده است. گاهی ممکن است مدیری خارج از حدود اختیارات خود مبادرت به انعقاد قرارداد با شخص ثالثی کند. آنچه در بدو امر بنظر می‌رسد این است که بر طبق قاعده‌ی کلی نمایندگی، چنین قراردادی غیرنافذ است (مواد ۲۴۷ و ۶۶۳ قانون مدنی). این امر باعث ورود زیان‌های جبران ناپذیری به ثالث با حسن نیت می‌شود؛ ثالثی که امکان بررسی حدود اختیارات مدیر دولتی را نداشته و با این تصور که مدیر دولتی چون نفع شخصی ندارد و تحت کنترل و نظارت است و اعمال او در حدود اختیارات او و قانون می‌باشد به او - در واقع به دستگاه دولتی - اعتماد کرده و با آن وارد قرارداد شده است. از سوی دیگر، این شیوه برخورد با این نوع قراردادها، اعتماد عمومی را نسبت به دستگاه‌های دولتی از بین برده و موجب ناامنی اقتصادی و اجتماعی بویژه در قراردادهایی که دارای جنبه حاکمیتی است می‌گردد.

فلسفه وضع قوانین و قواعد، حفظ منافع و مصالح فردی و اجتماعی و دفع مفاسد است، لذا باید ضمن احتراز از قانونگریزی، قوانین را به گونه‌ای تعبیر کرد که منافع فرد و جامعه را حفظ کند. به فراموشی سپردن مصالح و مفاسد به بهانه‌ی رعایت قانون، ناشی از تحجر و تنگ نظری است. بر همین مبنا در این مقاله کوشیده‌ایم ضمن اینکه از ارزش و اعتبار قانون چیزی نگاهییم، ثابت کنیم که بسیاری از قراردادهایی که خارج از حدود اختیارات مدیران دولتی منعقد می‌شود، نافذ و معتبر هستند. برای اثبات این امر از نظریه ترجیح منافع عمومی، وکالت ظاهری، عرف و قیاس با قانون تجارت کمک گرفته‌ایم.

الف- دیدگاه حقوق عمومی

قبل از اینکه وارد بحث شویم مثالی می‌آوریم تا درک موضوع آسانتر شود. فرض کنید اداره‌ی منابع طبیعی یا اداره‌ی مسکن و شهرسازی، یک قطعه زمین به متقاضی واگذار می‌کند. پس از چند سال مدیر اداره‌ی منابع طبیعی یا مسکن و شهرسازی عوض می‌شود. مدیر جدید در بررسی پرونده‌های واگذاری، متوجه می‌شود که مدیر سابق، خارج از حدود اختیارات خود، زمین را واگذار کرده است. لذا با طرح دعوی در دادگاه، تقاضای اعلام بطلان قرارداد می‌کند. عرف ساده‌ی جامعه در قبال چنین ادعائی چه پاسخی می‌دهد؟ آیا غیر از این است که بگویند ما از کجا می‌دانستیم که آقای مدیر، خارج از حدود اختیارات خود اقدام کرده است؟ مگر نه این است که متکفل واگذاری اراضی در هر شهرستان، اداره‌ی منابع طبیعی و اداره‌ی مسکن و شهرسازی آن شهرستان است و مدیر آن اداره از طرف اداره دارای حق امضاء است؟

وقتی که شخصی به عنوان مدیر یک دستگاه دولتی معرفی می‌گردد، ظاهر امر این است که همه اختیارات لازم در موضوع صلاحیت آن دستگاه به وی اعطا شده است و برای متقاضی امکان این وجود ندارد که کنکاش کند که حدود اختیارات مدیر چیست. اصل این است که مأمورین به امور عمومی از حدود صلاحیت قانونی تجاوز نمایند (انصاری، ۱۳۷۷، ص ۱۴۸).

«طرفداران نظریه‌ی استقلال قراردادهای اداری را عقیده بر این است که اساساً در روابط قراردادی دولت، بایستی اصول قواعد حقوق عمومی، ملاک عمل باشد و نه اصل و قواعد حقوق خصوصی.» (همان، ص ۶۳).

از دیدگاه حقوق عمومی آنچه بیشتر اهمیت دارد حفظ نظم و منافع عمومی است. فلسفه وجود دولت؛ حفظ نظم عمومی، امنیت اجتماعی و اقتصادی و حمایت از منافع عمومی است. بنابراین در مقام تفسیر قراردادهای دولتی باید به گونه‌ای قرارداد را تفسیر کرد که این هدف، یعنی منافع عمومی بهتر رعایت شود (کاتوزیان، مقدمه علم حقوق، ۱۳۸۵، ص ۸۶).

ساده‌ترین و بی دردسرتین راه برای دادرس و حقوقدان این است که بگویند همه اقدامات مدیر دولتی که خارج از حدود اختیارات اوست، غیرنافذ است. در نتیجه اگر اقدام مدیر متجاوز از سوی مقامات ذی سمت تنفیذ نگردد، قرارداد باطل می‌شود و طرف قرارداد که از اقدام مدیر متضرر شده است می‌تواند خسارات خود را از مدیر خاطی مطالبه کند و مدیر مزبور حسب الافتضاء از نظر انضباطی و کیفری تحت تعقیب قرار گیرد (انصاری، ۱۳۷۷، ص ۱۴۸)، اما همیشه ساده‌ترین راه بهترین راه نیست. آیا می‌توان به همین سادگی از بی‌اعتمادی که بر اثر این طرز تلقی، برای مردم نسبت به دستگاه‌های دولتی بوجود می‌آید و ناامنی حقوقی که بر جامعه، حاکم می‌شود، چشم پوشید و زحمت کنکاش و جولان ذهنی را به خود راه نداد؟ راحت طلبی فکری و برخورد ماشین گونه با قواعد حقوقی و عدم توجه و اهتمام به حل مشکلات حقوقی، زینده دادرسان و حقوقدانان نیست. «در حقوق عمومی مقوله‌ای کاملاً اصیل از قواعد نانوشته وجود دارد زیر عنوان اصول عمومی حقوقی. اندیشه‌ی قاعده‌ی حقوقی نانوشته غالباً با عرف و عادات همانند است.... اصل قانونی بودن، ایجاب می‌کند که عمل دولت سازگار با یک قاعده‌ی حقوقی باشد. مفهوم سازگار نباید لزوماً در انعطاف ناپذیرترین معناها تعبیر شود» (قاضی، ۱۳۸۵، ص ۵۲).

آیا عرف جامعه می‌پذیرد که دولت، قراردادی را که یکی از مدیران سازمان‌های تابعش منعقد کرده است به علت تجاوز از حدود اختیارات خود باطل اعلام کند؟ عرف با دیده‌ی تعجب و سرزنش به این اقدام دولت نگاه می‌کند. معیار تشخیص نظم و منافع عمومی عرف است. رفتار بر خلاف عرف، نظم عمومی را به هم می‌زند و در نتیجه منافع عمومی را تهدید می‌کند.

منافع عمومی را نباید با منافع اقتصادی دولت اشتباه گرفت. رابطه‌ی بین این دو مقوله عموم و خصوص من وجه است. یعنی تنها گاهی اوقات منافع عمومی و منافع اقتصادی دولت با هم منطبق می‌شوند و در بسیاری از جاها با هم مغایرت دارند. لذا ممکن است عدم تنفیذ برخی از قراردادها، منافع اقتصادی دولت را تأمین کند اما منافع عمومی را تهدید کند. در تعارض بین منافع اقتصادی دولت با منافع عمومی باید منافع عمومی را مقدم شمرد. «محاسبه نفع عمومی محاسبه عددی نیست، محاسبه هندسی و اخلاقی است، به عنوان مثال آیا می‌توان نفع اقلیتی بیمار و درمانده را فدای اکثر مالیات دهندگان کرد و برای اینکه بر سرمایه‌ی اکثریت توانا تحمیل نشود به حمایت ناتوان بی اعتنا ماند؟» (کاتوزیان، مبانی حقوق عمومی ۱۳۸۳، ص ۱۳۷). شورای دولتی مصر نیز به این مفهوم توجه داشته و مقرر داشته است: «هرگاه اراده که عنصر اساسی در ایجاد عقد است، وجود نداشته باشد، عقد مطلقاً باطل است و از نظر قانون وجود ندارد؛ بلکه یک پدیده مادی صرف است و بالاخره این عقد همراه با آثاری که بر آن مترتب است از وجود ساقط می‌شود. اما این آثار [آثار معدومیت]، منحصر به آثار آینده است نه آثار گذشته. زیرا اثر اخیر به خاطر حسن نیت طرف دیگر قرارداد و عدم مسئولیت او نسبت به خطای دولت، قابل خدشه نیست» (الطماوی، ۱۹۵۷م.ص ۲۶۲).

قراردادهای دولتی همانند تمامی اعمال دولتی در یک تقسیم‌بندی کلی به دو دسته تقسیم می‌شوند. دسته‌ای از قراردادهای دولتی از نظر آثار با قراردادهائی که اشخاص خصوصی می‌بندند هیچ تفاوتی ندارند. از جمله این قراردادها می‌توان به قراردادهای پیمانکاری دستگاه‌های دولتی با اشخاص خصوصی جهت اجرای یک پروژه‌ی صنعتی، عمرانی، خدماتی.....، قراردادهای بازرگانی (خرید ماشین آلات، مواد مصرفی، مواد اولیه و.....) اشاره کرد. در این‌گونه قراردادها لزومی ندارد که دولت حتماً کار فرما یا خریدار یا دریافت کننده خدمات باشد. دولت می‌تواند پیمانکار کارفرمای خصوصی باشد (که معمولاً این‌گونه امور توسط شرکت‌های دولتی انجام می‌شود). دولت می‌تواند فروشنده‌ی کالا باشد. (در بازرگانی بین‌المللی این امر متداول است). این‌گونه قراردادها که در اجرای اعمال تصدی دولت بسته می‌شود تأثیر آنها در نظم و منافع عمومی چندان زیاد نیست. به عبارت دیگر، قراردادهای مربوط به اعمال تصدی، هر چند که یک طرف آنها دولت است اما از نظر آثار در حوزه حقوق خصوصی قرار دارند نه در حوزه حقوق عمومی؛ چون در این‌گونه قراردادها دولت خارج از وصف دولت بودن خود، به عنوان طرفی از قرارداد- با این فرض که هر شخص حقوقی یا حقیقی خصوصی می‌توانست به جای دولت، طرف قرارداد قرار گیرد- عمل می‌کند. هر چند که از جهت تشریفات انعقاد، با قراردادهای خصوصی متفاوت هستند.

دسته‌ای دیگر از قراردادهای دولتی، قراردادهایی هستند که در اجرای اعمال حاکمیت دولت بسته می‌شود. در این گونه قراردادها، دولت با وصف دولت بودن، آنها را منعقد می‌کند و هیچ شخص حقیقی یا حقوقی خصوصی نمی‌تواند جایگزین دولت شود. اعمال حاکمیت، جزء اوصاف ذاتی و اولیه‌ی دولت هستند و سلب آنها از دولت ممکن نیست؛ در حالی که اعمال تصدی، جزء اوصاف ذاتی دولت نیستند و سلب آنها از دولت و واگذاری به اشخاص خصوصی هیچ‌گونه لطمه‌ای به دولت وارد نمی‌کند. کما اینکه این روزها خصوصی سازی و کاهش تصدی گری دولت‌ها به سمت و سوئی می‌رود که دولت‌ها را فقط محدود به اعمال حاکمیت کند.

در اعمال تصدی، دولت مانند اشخاص خصوصی هدفش به دست آوردن منفعت اقتصادی است، اما در اعمال حاکمیت دولت هدف انتفاعی و کسب در آمد ندارد. هدف دولت در اعمال حاکمیت، حفظ امنیت، برقراری عدالت، حفظ نظم عمومی، تأمین آزادی، منافع عمومی و امثال آن است و دولت برای رسیدن به این هدف، هزینه می‌کند، در حالی که بازگشت هزینه یا کسب منفعتی از این ره عایدش نمی‌شود.

حال اگر مدیر دولتی در انعقاد چنین قراردادی از حدود اختیارات خود تجاوز نموده، آیا می‌توان گفت که این قرارداد غیرنافذ است؟ غیرنافذ دانستن چنین قراردادی با هدف دولت از این گونه قراردادها مغایرت دارد و باعث سست شدن پایه‌های امنیت قراردادی و نظم عمومی می‌گردد. بلکه نافذ تلقی کردن این گونه قراردادها است که باعث افزایش اعتماد عمومی به دولت شده و دولت را برای رسیدن به اهداف خود از اعمال حاکمیت، کمک می‌کند. این است که «چشمها را باید شست، جور دیگر باید دید».

ب- دیدگاه حقوق خصوصی

نهادهایی چون وکالت ظاهری و وحدت ملاک قانون تجارت در مورد شرکت‌های بازرگانی می‌توانند ما را در حل این موضوع یاری کنند.

۱- وکالت ظاهری

در مثال فوق، هرچند که مدیر، فاقد اختیار و اگذاری زمین بوده است اما چون شرایط حاکم بر موضوع و دستگاه متبوع به گونه‌ای بوده است که برای متقاضی متعارف، این اعتماد و اطمینان را بوجود می‌آورده که مدیر برای انعقاد قرارداد دارای اختیار است، نمی‌توان قرارداد را به علت تجاوز مدیر از حدود اختیارات خود غیرنافذ دانست. لازم به ذکر است که این امر ویژه‌ی قراردادهای دولتی نیست، بلکه نظریه‌ی وکالت ظاهری، در قراردادهای خصوصی هم

اعتبار دارد. وکالت ظاهری بر خلاف وکالت واقعی وکالتی غیرارادی است؛ به این معنی که موکل قصد وکالت دادن به وکیل را نداشته است. بر همین اساس باید دقت کرد که وکالت ظاهری را با وکالت ضمنی اشتباه نگرفت. وکالت ضمنی خود نوعی وکالت واقعی است که ناشی از اراده‌ی موکل است، لیکن موکل اراده‌ی خود را صریحاً بیان نکرده است اما در وکالت ظاهری، موکل بطور کلی چه صریحاً و چه ضمناً قصد وکالت دادن نداشته است.

۱-۱- ماهیت وکالت ظاهری

پرسشی که پیش می‌آید این است که ماهیت وکالت ظاهری چیست؟ آیا ماهیت آن مسئولیت مدنی است یا قرارداد یا چیز دیگر؟ پاسخ‌های متفاوت ممکن است به این سؤال داده شود.

یک- برخی می‌گویند ماهیت وکالت ظاهری، مسئولیت مدنی است. وقتی که موکل ظاهری بواسطه‌ی نوع رابطه‌ی خود با وکیل ظاهری باعث می‌شود که ثالثی فریب رابطه‌ی آنها خورده و به اتکاء وجود رابطه‌ی وکالت میان آن دو مبادرت به انعقاد قرارداد با وکیل ظاهری کند، باید خسارتی را که از این امر بر ثالث وارد شده است جبران کند و بهترین راه جبران خسارت تنفیذ اجباری قرارداد است.

بر این نظریه ایراداتی وارد است: اولاً دادگاه نمی‌تواند کسی را اجبار به انعقاد عقدی کند مگر اینکه این امر در قانون پیش‌بینی شده باشد یا اینکه شخص، تعهد به عقد قرارداد کرده باشد. این امر با اصل آزادی اراده و عدم ولایت بر دیگری مغایرت دارد. داشتن آزادی در پذیرش یا عدم پذیرش تعهد جزء حقوق اولیه‌ی هر فرد است که تحت هیچ شرایطی نمی‌توان آن را سلب کرد. اینکه ماده‌ی ۲۰۷ قانون مدنی مقرر داشته است: «ملزم شدن شخص به انشاء معامله به حکم مقامات صالحه‌ی قانونی اکراه محسوب نمی‌شود»، ناظر به مواردی است که در قانون پیش‌بینی شده باشد یا اینکه دادگاه تعهد به انشاء معامله‌ی شخص ممتنع را احراز کند که در مورد اخیر در واقع الزام متعهد به اجرای تعهد است نه الزام ابتدائی به عقد قرارداد.

ما در جستجوی مبنا و توجیهی برای اثبات وجود وکالت ظاهری هستیم. اگر رابطه‌ی وکالت را احراز کنیم دیگر نیازی به تنفیذ اجباری قرارداد نیست. زیرا قراردادی که توسط وکیل - با فرض احراز و توجیه رابطه‌ی وکالت - منعقد شده است، قراردادی صحیح و نافذ است و نیاز به تنفیذ موکل ندارد، و اگر هم قائل به اجبار موکل ظاهری به تنفیذ قرارداد شویم در واقع پذیرفته‌ایم که رابطه‌ی وکالت را احراز نکرده و مبنائی برای آن نیافته‌ایم.

ثانیاً در مسئولیت‌های غیرقراردادی، جبران خسارت یا با برگرداندن وضع زیان‌دیده بصورت پیشین یا از راه دادن معادل صورت می‌گیرد (کاتوزیان، الزام‌های خارج از قرارداد، ۱۳۷۸،

ص ۶۷۵-۶۷۶) و قاضی نمی‌تواند به عنوان جبران خسارت وضعیتی جدید به وجود بیاورد. در موضوع حاضر، برگرداندن وضع زیان‌دیده به صورت اول، این است که بهای کارهایی که در راستای قرارداد انجام داده و مبالغی را که پرداخته، توسط او دریافت و خسارت‌هایی که بر او وارد شده است توسط عامل زیان جبران شود.

دو- به عقیده‌ی برخی، مبنای وکالت ظاهری شبه قرارداد است (Dalloz, fep. CIV). شبه قرارداد، اصطلاحی سنتی است که علی‌رغم انتقادهائی که بر آن شده در سیستم حقوقی برخی از کشورها از جمله فرانسه پذیرفته شده است. برخی از منابع غیر قراردادی تعهدات که از اعمال ارادی اشخاص برای دیگری بوجود می‌آید در حالی که مبتنی بر هیچ‌گونه قرارداد و یا مبنای حقوقی دیگری نیستند، تحت عنوان شبه قرارداد معرفی شده‌اند. از جمله می‌توان به اداره مال غیر، پرداخت ناروا، دارا شدن بلاجهت، اشاره کرد (جرارد کرنو، ۲۰۰۵، کوازی کتترا). (Gérard Cornu, Vocabulaire Juridique, quasi - Contrat) ماده‌ی ۱۳۷۱ قانون مدنی فرانسه در تعریف شبه قرارداد می‌گوید: «شبه قراردادها اعمال صرفاً ارادی شخص هستند که منشأ تعهد در قبال شخص ثالث و بعضاً تعهد متقابل طرفین می‌باشند».

سه- برخی نیز وکالت ظاهری را به تبعیت از رأی ۱۳ دسامبر ۱۹۶۲ هیأت عمومی دیوان عالی کشور فرانسه منبعی مستقل از تعهد می‌دانند. دیوان عالی کشور بلژیک نیز ۲۵ سال بعد در رأی ۲۰ ژوئن ۱۹۸۸ از نظریه‌ی فوق پیروی کرده (Dalloz, rep. Civ. Mandat, p.26).

آراء یاد شده مبتنی بر شناخت «ظهور» به عنوان منبعی مستقل از تعهدات هستند. به این توضیح که وقتی که یک پدیده حقوقی به درجه‌ای از ظهور می‌رسد که انسان متعارف آن را عمل حقوقی خاص تلقی می‌کند و برای آن اعتبار قائل می‌شود، این ظهور دارای همان آثاری است که بر یک عمل حقوقی واقعی بار است. حال اگر پدیده حقوقی مورد نظر، ظهور در وکالت داشت آثار وکالت بر آن مترتب خواهد شد و اگر ظهور در عمل حقوقی دیگری مثل ضمان، اجاره و امثال آن داشت، آثار همان عمل حقوقی بر آن بار خواهد شد. بنابراین ما بی‌نیاز از جستجوی ماهیت اعمال حقوقی ظاهری از جمله وکالت ظاهری هستیم. به عبارت دیگر تعهدات ناشی از وکالت ظاهری نه ناشی از مسئولیت مدنی است نه ناشی از قرارداد و نه ناشی از شبه قرارداد؛ بلکه ناشی از «ظهور» است و این ظهور، حسب مورد آثار متفاوتی خواهد داشت.

بنابراین می‌توان گفت اقدام مدیر یک سازمان دولتی در انعقاد قرار داد با یک شخص در صورتی که از چنان ظهوری برخوردار باشد که انسانی متعارف به آن اتکاء کند و مدیر دولتی را صاحب اختیار در عقد قرارداد تلقی کند، باید قرارداد مزبور را صحیح تلقی کرد.

ماده‌ی ۱۰۰ قانون تجارت، برای «ظهور»، اعتبار قائل شده و بطلان شرکت با مسئولیت محدود را به دلیل عدم رعایت مواد ۹۶ و ۹۷ در قبال اشخاص ثالث که به وجود ظاهری شرکت اعتماد کرده‌اند را قابل استناد ندانسته است. به عبارت دیگر، می‌توان گفت «اعتقاد مشروع یا متعارف اشخاص، مبنای ایجاد حقوق برای آنان است و نظام حقوقی باید بر پایه‌ی احترام به اعتقادهای مشروع بنیان گذارده شود» (کاتوزیان، فلسفه‌ی حقوق، ۱۳۸۱، ص ۲۸۶).

برخورد خشک منطقی با این‌گونه قراردادهای و چشم بستن روی انصاف و واقعیت‌های متعارف، دادرس را به بیراهه می‌کشد و آن عدالتی که هدف نهائی دادرس و دادگستری است قربانی قانونگرایی کورکورانه خواهد شد. بی‌توجهی به این اعتماد مشروع طرف قرارداد دستگاه دولتی، به همان اندازه زشت و زننده است که به قربانی کلاهبرداری بگوئیم: «باید دقت می‌کردی که سرت کلاه نرود». این اعتماد و این ظهور از چنان قوتی برخوردار است که هر انسان متعارفی به آن تکیه می‌کند و نمی‌توان آن را به قول قاضی هولت انگلیسی فریب از ساده لوحی و حماقت فرد و در نتیجه خارج از حمایت قانون دانست (میر صادقی، ۱۳۷۲، ص ۱۹).

۲- قانون تجارت

ذیل ماده ۱۱۸ لایحه اصلاح قانون تجارت مقرر داشته است: «.....محدود کردن اختیارات مدیران در اساسنامه یا به موجب تصمیمات مجامع عمومی فقط از لحاظ روابط بین مدیران و صاحبان سهام معتبر بوده و در قبال اشخاص ثالث باطل و کان لم یکن است.» و همچنین ماده ۱۳۵ لایحه مذکور می‌گوید: «کلیه اعمال و اقدامات مدیران و مدیر عامل شرکت در مقابل اشخاص ثالث نافذ و معتبر است و نمی‌توان به عذر عدم اجرای تشریفات مربوط به طرز انتخاب آنها اعمال و اقدامات آنان را غیرمعتبر دانست». ماده ۱۰۵ قانون تجارت نیز مقرر می‌دارد: «مدیران شرکت کلیه اختیارات لازمه را برای نمایندگی و اداره شرکت خواهند داشت مگر اینکه در اساسنامه غیر این ترتیب مقرر شده باشد. هر قرارداد راجع به محدود کردن اختیارات مدیران که در اساسنامه تصریح به آن نشده، در مقابل اشخاص ثالث باطل و کان لم یکن است». همچنین ماده ۱۳۰ لایحه مذکور مقرر می‌دارد: «معاملات مذکور در ماده ۱۲۹ در هر حال ولو آنکه توسط مجمع عادی تصویب نشود در مقابل اشخاص ثالث معتبر است. مگر در مورد تدلیس و تقلب که شخص ثالث در آن شرکت کرده باشد».

ماده ۷ قانون ثبت شرکت‌ها نیز از نظریه وکالت ظاهری پیروی کرده و مقرر داشته است: «تغییرات راجع به نمایندگان شرکت یا مدیران شعب آن باید به اداره ثبت اسناد (اداره ثبت شرکت‌ها و مالکیت صنعتی) اطلاع داده شود تا وقتی که این اطلاع داده نشده عملیاتی که

نماینده یا مدیر سابق به نام شرکت انجام داده عملیات شرکت محسوب است. مگر اینکه شرکت اطلاع اشخاصی را که به استناد این ماده ادعای حقی می‌کنند از تغییرات نماینده یا مدیر خود به اثبات رسانند». علاوه بر اینکه مواد یاد شده نفوذ نظریه‌ی وکالت ظاهری در سیستم حقوقی ایران را نشان می‌دهد می‌توان از وحدت ملاک آنها استنباط کرد که تجاوز مدیران دولتی از حدود اختیارات خود در قبال اشخاص ثالث قابل استناد نیست. مبنای این مواد قانونی نظریه وکالت ظاهری و اعتماد مشروعی است که برای اشخاص ثالث راجع به اختیارات مدیران شرکت تجاری بوجود می‌آید. این مبنا در مورد مدیران دولتی به نحو اولی وجود دارد. زیرا اولاً اعتماد مردم به عدم تجاوز مدیران دولتی - با توجه به ذینفع نبودن آنها در معاملات دولتی و نظارت دقیقتر دستگاه‌های نظارتی بر اعمال آنها و تبعیت معاملات دولتی از تشریفات خاص - بیشتر از اعتماد آنها به مدیران شرکت‌های تجاری است. ثانیاً امکان پرس و جو و تفحص در مورد اختیارات مدیران دولتی - با توجه به بسته بودن سیستم دولتی - برای مردم، سخت‌تر از تفحص در حدود اختیارات مدیران شرکت‌های تجاری است.

قانون مدنی نیز در ماده ۶۸۰ مقرر داشته است: «تمام اموری که وکیل قبل از رسیدن خبر عزل به او در حدود وکالت خود نماید نسبت به موکل نافذ است». می‌دانیم که «قاعدہ (حکم اولی) این است که وکالت به عزل موکل از بین برود. ولی ایجاد ضرر نامشروع باعث می‌شود تا قانون‌گذار آن را تا آگاه شدن وکیل باقی بداند (حکم ثانوی)» (کاتوزیان، عقود معین، ۱۳۷۴، ص ۱۴۰). ماده ۶۶۷ قانون مدنی نیز به این مضمون اشاره‌ای داشته و مقرر داشته است: «وکیل باید در تصرفات خود مصلحت موکل را رعایت نماید و از آنچه موکل بالصراحه به او اختیار داده یا بر حسب قرائن و عرف و عادت در اختیار اوست تجاوز نکند».

در ماده ۶۸۰ علی‌رغم اینکه فرض قانون‌گذار این بوده است که عزل وکیل قبل از اقدام او محرز است صرفاً به خاطر اینکه خبر عزل به او نرسیده است اقدام او را نافذ تلقی کرده است در حالی که با عزل او توسط موکل، او دیگر سمتی ندارد. اما قانون‌گذار بطلان اعمال وکیل را بر خلاف انصاف دانسته و در نتیجه وکالت ظاهری (غیرواقعی) وکیل را معتبر تلقی کرده است. این مبنا در جایی که از ابتدا وکالت واقعی وجود نداشته نیز قابل استناد است. اگر گفته شود که در خصوص ماده ۶۸۰ قانون مدنی، به استناد اصل استصحاب، تا زمانیکه خبر عزل نرسیده اصل بر بقاء وکالت است، ولی در جایی که از ابتدا وکالتی وجود نداشته نمی‌توان چنین اصلی را جاری ساخت؛ در پاسخ می‌گوئیم که مبنای این ماده اصل نیست. زیرا اگر مبنا اصل بود با احراز خلاف آن، حکم آن از بین می‌رفت. یعنی اگر بعداً ثابت می‌شد که وکیل قبل از اقدام، عزل شده بوده است اقدام او باطل می‌شد اما در اینجا این‌گونه نیست. لذا باید گفت

که مبنای این ماده انصاف و جلوگیری از ضرر نامشروعی است که از اعتماد مشروع به وکالت ظاهری بوجود می‌آید.

نتیجه

هر چند که در نگاه اول به نظر می‌رسد که در خصوص تجاوز مدیران دولتی از حدود اختیارات خود باید قواعد عمومی وکالت (ماده ۶۶۳ قانون مدنی) را اجرا کرد و قرارداد را غیر نافذ تلقی کرد اما به نظر می‌رسد که این ساده‌ترین و بدترین راه است. زیرا غیرنافذ تلقی کردن چنین قراردادهایی عواقب و آثار نامطلوب زیادی دارد که با منافع عمومی در تضاد است. برای گریز از این آثار نامطلوب می‌توان با تمسک به منافع عمومی، وکالت ظاهری و وحدت ملاک قانون تجارت در خصوص مدیران شرکتهای بازرگانی مشکل را حل کرد. توضیح اینکه اولاً در تفسیر قراردادهای دولتی باید از دیدگاه حقوق عمومی به قرارداد نگاه کرد نه از دیدگاه حقوق خصوصی، و از دیدگاه حقوق عمومی قرارداد باید به گونه‌ای تفسیر شود که منافع عمومی حفظ شود و در موضوع حاضر حفظ منافع عمومی به نافذ تلقی کردن قرارداد است. ثانیاً با توجه به اینکه در این‌گونه قراردادهای اصولاً با توجه به قرائن و اوضاع و احوال، انسانی متعارف به این اعتماد می‌رسد که مدیر دولتی در انعقاد قرارداد مختار است (ذیل ماده ۶۶۷ قانون مدنی) با استناد به نظریه وکالت ظاهری می‌توان مدیر را در انعقاد قرارداد ذی سمت دانست - ثالثاً از وحدت ملاک قانون تجارت در خصوص تجاوز مدیران شرکتهای تجاری از حدود اختیارات خود (مواد ۱۱۸، ۱۳۰ و ۱۳۵ لایحه اصلاحی قانون تجارت). می‌توان استفاده کرد و چنین قراردادهایی را در قبال اشخاص ثالث نافذ تلقی کرد.

منابع و مأخذ

الف - فارسی

۱. انصاری، ولی الله، (۱۳۷۷)، کلیات حقوق قراردادهای اداری، نشر حقوقدان.
۲. الطماوی، سلیمان محمد، (۱۹۵۷) م. الا سس العامه للعقود الاداریه، دارالفکر العربی.
۳. قاضی، ابوالفضل، (۱۳۸۵)، گفتارهایی در حقوق عمومی، نشر دادگستر.
۴. کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۳)، مبانی حقوق عمومی، نشر میزان.
۵. کاتوزیان، ناصر، (۱۳۷۸)، الزامهای خارج از قرارداد، جلد اول، انتشارات دانشگاه تهران.
۶. کاتوزیان، ناصر، (۱۳۷۶)، عقود معین، جلد چهارم، شرکت انتشار.
۷. کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۱)، فلسفه حقوق، جلد دوم، شرکت انتشار.
۸. کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۵)، مقدمه علم حقوق، شرکت انتشار.
۹. میر محمد صادقی، حسین، (۱۳۷۲)، جرائم علیه اموال و مالکیت، مجمع علمی و فرهنگی مجد.

ب- خارجی

- 1-Dalloz, Encyclopedia, 2002, rép. CIV. Mandate.
- 2- Gérard Cornu, 2005, Vocabulaire Juridique, quasi – Contrat.