

# مفهوم ذینفع در آرای دیوان عدالت اداری

(نقد و بررسی دادنامه ۴۸۹۵ شعبه ۲۸ دیوان،

مورخ ۹۱/۲/۸ دیوان عدالت اداری)

حمید بالایی<sup>۱</sup>

سعید محبوب<sup>۲</sup>

## چکیده

دیوان عدالت اداری را باید مهمترین ابزار نظارت قضایی بر اعمال دولت به معنای عام دانست. توجه به چنین نظارتی است که زمینه کارآمدی و تعادل خواهی را در نظام حقوقی هر کشور برای مردم نسبت به ماموران و سازمان‌های دولتی ایجاد می‌نماید؛ تا از این راستا از طریق اعمال اقتدار غیر قانونی در هرم اجتماعی قدرت و در زندگی شهروندان جلوگیری شود. اما در کنار چنین فلسفه نظارتی تمسک به آیین دادرسی تحقق این نظارت نیز، از جایگاه ویژه‌ای برخوردار می‌باشد. مقاله حاضر کوششی است تا از این منظر به مطالعه مفهوم ذینفع به عنوان یکی از مهمترین شرایط خواهان در ایجاد حق دادخواهی پرداخته و پس از آن با تطبیق مبانی توصیف شده بر دادنامه ۴۸۹۵ شعبه ۲۸ دیوان از منظر اصول حقوقی به بررسی ذینفع بودن خواهان در این پرونده بپردازد.

واژگان کلیدی: خواهان، ذینفع، دیوان عدالت اداری، آیین دادرسی

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

<sup>۱</sup>. نویسنده‌ی مسئول - دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی

دیوان عدالت اداری مرجع صالح رسیدگی به تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها بوده<sup>۳</sup> که بر این اساس بحث از تشخیص ذینفع و ملاک آن در آیین دادرسی این مرجع پر اهمیت جلوه می‌کند. مقاله حاضر در تلاش است با مطالعه غایت گرایانه تاثیر شخصیت ذینفع در ایجاد صلاحیت رسیدگی به تظلمات و اعتراضات مردم توسط دیوان عدالت اداری به این مساله پاسخ دهد که آیا احراز سمت حقوقی حقوق عمومی مرتبط با خواسته برای خواهان توسط شعب دیوان، مانع از رسیدگی و باعث زوال صلاحیت رسیدگی خواهد شد یا خیر؟ و اگر خواهان به نوعی خواسته‌ای را طلب نماید که نتیجه دعوا در ارتباط مستقیم با شخصیت حقوقی وی باشد آیا تفاوتی در فرض مساله حاصل خواهد شد؟ پیگیری مساله مذکور را باید در دانش آیین دادرسی انجام داد اما نکته قابل توجه آن است که تفاوت‌های شگرفی میان دادرسی اداری و دادرسی خصوصی بوده و از همین رو هرچند ظاهر الفاظ دارای اشتراک است اما باید غایت‌مندی عمومی حقوق عمومی را در آیین دادرسی اداری لحاظ کرده و از این رو به برداشت‌های مناسبی از چگونگی دادرسی اداری در دیوان عدالت اداری علی‌الخصوص با مساله فوق‌الذکر نائل آمد.

بر این اساس چارچوب‌بندی مقاله حاضر ریشه در این بازشناسی مفهومی داشته و با تاکید بر تعریف غایت‌گرانه از مفاهیم اشاره شده در تلاش است مفهوم ذی نفع در دادرسی دیوان عدالت اداری را مورد بررسی قرار دهد. از همین رو ابتدا به مطالعه مفهوم نفع و انواع آن از حیث نوع منتفع و اثر آن بر منتفع پرداخته خواهد شد تا بتوان تاثیر آن در انواع ذینفع را نشان داده و از این رهگذر غایت دادرسی دیوان عدالت اداری مورد بررسی قرار گیرد. در ادامه نیز دادنامه ۴۹۸۵ دیوان عدالت اداری و مساله پذیرش ذینفع بودن خواهان توسط شعبه مصدق از مساله پژوهش حاضر است که بررسی آن ما را در تحلیل و جمع‌بندی نهایی یاری خواهد کرد. فرضیه پژوهش حاضر را می‌توان در این جمله خلاصه نمود که پذیرش دعوای خواهان منوط به احراز ذینفع بودن وی و تشخیص ذی نفع بودن خواهان براساس سمت وی امکان‌پذیر است.

## تعریف مفاهیم

تکون دقیق علوم انسانی بر پایه تدقیق معانی است؛ که براساس آن مفاهیم ساخته شده است. و برای فهم مفاهیم راهی جز استعمال کلمات وجود ندارد. از این رو قبل از ورود تحلیلی به محورهای مختلف پژوهش حاضر، نیازمند بررسی تعاریف مختلف در رابطه با مفاهیم محوری این پژوهش بوده تا با ارائه تعریف منتخب بتوانیم مراد خود از معانی به کار رفته در پس کلمات کلیدی این پژوهش را مشخص نماییم. با محور قراردادن عنوان پژوهش دو مفهوم اصلی به شرح زیر قابل استخراج و بررسی است.

## ۱-۲. نفع و انواع آن

<sup>۳</sup> اصل ۱۷۳: به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام "دیوان عدالت اداری" زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.

توجه به معنای نفع از آن حیث در امر دادرسی دارای اهمیت است؛ که در دادرسی اسلامی اصل لزوم درخواست ذینفع در دعاوی، به عنوان یکی از اصول بنیادین شناخته شده<sup>۴</sup> و در حقوق خارجی نیز شناسایی طرفین دعوا که یکی از اساسی‌ترین موضوعات به شمار می‌رود<sup>۵</sup> بر اساس شناسایی مفهوم نفع و صاحب آن یعنی ذی نفع مشخص می‌شود. نفع در لغت فارسی به معنای سود و فایده است<sup>۶</sup> و دلالت لاتین آن نیز بر همین معناست.<sup>۷</sup> فی الواقع نفع در اصطلاح بیان حالتی است که در آن امکان برخورداری برای شخصی حاصل آید؛ از همین رو مهمترین شاخصه شناسایی منفعت برای شخصی فعلیت داشتن آن است و زمانی نفع فعلیت دارد که قبل از اقامه دعوا اضرائی به وقوع پیوسته و زیانی<sup>۸</sup> وارد آمده باشد. از همین رو است که با توجه به ابتناء دادرسی بر تظلم خواهی به عنوان هدف غایی آن، مستلزم تصور و احراز ضرر به خواهان و بوجود آمدن حالتی از تضییع در نفع بالفعل وی هستیم.

### ۱-۲-۱. نفع از حیث نوع منتفع

در این جا سوالی که پس از بیان آنچه در تعریف لغوی و اصطلاحی نفع گذشت مطرح می‌شود این است که آیا تصور تفاوتی میان نفع عمومی<sup>۹</sup> و خصوصی<sup>۱۰</sup> وجود دارد؟ و اگر این تفاوت هست آیا منتج به اثری در دادرسی خصوصی و اداری است؟ پاسخ به چنین پرسش‌هایی است که امکان حل چالش‌های موجود در نظام حقوق عمومی جمهوری اسلامی ایران از مباحث حقوق اساسی تا دادرسی اداری را فراهم خواهد آورد؛ چرا که حقوق عمومی در کشور ما در نسبتی با حقوق خصوصی مقایسه، فهم و برای آن قواعد سازی شده است که چندان با غایت حقوق عمومی که توجه به منفعت عمومی، احقاق حقوق عامه و انتظام اجتماعی امور باشد در تناسب نیست. در این مجال نیز، که بحث از ذینفع در دیوان عدالت اداری مطرح است باید این پرسش پاسخ داده شود که آیا نفع قابل مطالبه در دادرسی اداری باید همان ویژگی‌هایی را داشته باشد که نفع قابل مطالبه در دادرسی مدنی دارد؟ و یا تفاوت‌های ماهیتی و کارکردی در این زمینه متصور است؟ بطور اجمالی باید بیان داشت که در دادرسی مدنی ویژگی‌هایی از جمله حقوقی و مشروع بودن، موجود بودن، باقی بودن، شخصی و مستقیم بودن نفع ضروری دانسته شده است،<sup>۱۱</sup> از همین رو در ادامه ابتدا به اقسام نفع از حیث نوع منتفع آن پرداخته خواهد شد تا نفع از این مقسم مورد مطالعه واقع شده باشد.

بحث از تفاوت حوزه‌ی عمومی<sup>۱۱</sup> و خصوصی<sup>۱۲</sup> دامنه‌ای به تاریخ جنگ جهانی دوم در تاریخ اروپا دارد، بحثی که نتایج آن در سایر حوزه‌های حقوق نیز قابل مشاهده است. شاید بتواند یکی از ثمرات بحث مذکور را در دادرسی اداری و در این جا در تعریف مفهومی با عنوان نفع عمومی

<sup>۴</sup> فرحزادی، علی اکبر، (۱۳۷۹)، معرفی اجمالی اصول بنیادین در دادرسی اسلامی، فصلنامه دیدگاه‌های حقوقی، شماره‌های ۱۹ و ۲۰.

<sup>۵</sup> Corrin Care, Jennifer, (2004), Civil Procedure and Courts in the South Pacific, First published in Great Britain. Heath, Christopher and Kamperman sanders

<sup>۶</sup> سیاح، احمد، (۱۳۷۵)، فرهنگ بزرگ جامع نوین، ترجمه المنجد، تهران، انتشارات اسلام

3. Profit

<sup>۸</sup> متین دفتری، احمد، (۱۳۷۸)، آیین دادرسی مدنی و بازرگانی، مجمع علمی و فرهنگی مجد.

<sup>۹</sup> Public Interest

<sup>۱۰</sup> Private benefit

<sup>۱۱</sup> رک به: واحدی، قدرت‌الله، ۱۳۷۹، بایسته‌های آیین دادرسی مدنی، نشر میزان.

12. Public sphere

13. Private sphere

جهت مطالعه بیشتر رک به:

Hohendahl, Peter, Critical Theory, Public Sphere and Culture: Habermas and His Critics, New German Critique 16, Winter 1979, p:89-118.

مورد واکاوی قرار داد. مهمترین تفاوت حوزه عمومی با حوزه خصوصی را می‌توان در عنصر اختصاص جست و جو نمود؛ لذا بر این اساس برخلاف نفع خصوصی که تنها در آن به اوضاع شخصی خواهان و احراز بالفعل بودن نفع برای وی توجه می‌شود در تعریف نفع عمومی باید گفت منظور همان منافی است که بدون محدودیت شامل اقشار جامعه شده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود.<sup>۱۴</sup> به عنوان مثال می‌توان سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و برقراری عدالت و تأمین اجتماعی، قانون‌گذاری، حفظ محیط زیست، میراث فرهنگی و ارتقاء بهداشت، آموزش، ورزش کشاورزی، حمل و نقل و... را نام برد.

## ۱-۲-۱. نفع از حیث اثر بر منتفع

در بررسی اثر نفع بر منتفع باید چنین اشاره کرد که اگر شخصی از موضوعی، مستقیماً منتفع شود، به عنوان ذینفع اصلی شناخته خواهد شد. براساس آیین دادرسی مدنی مالک و قائم‌مقام قانونی که اعم از منتقل الیه یا ورثه باشد به عنوان ذینفع اصلی شناخته می‌شود.<sup>۱۵</sup> در مقابل منتفع اصلی، ذینفع تبعی کسی است که مالک رسمی نبوده ولی به نوعی دارای نفع غیرمستقیم باشد. ذی‌نفع تبعی شامل افرادی چون دارنده حق انتفاع، ارتفاق و... می‌باشد و به این عبارت برخلاف ذینفع اصلی که دارای بهره‌مند مستقیم از دعواست، منتفع تبعی کسی است که به نحوی غیرمستقیم از نتیجه دعوا بهره‌مند می‌گردد.

## ۱-۲. ذینفع و انواع آن

در بیان واژه‌شناسی کلمه ذی‌نفع یا صاحب نفع و منفعت باید اشاره کرد که این واژه از دو کلمه ذی و نفع تشکیل گردیده و ذی به معنای صاحب و مالک است<sup>۱۶</sup> که به تعبیر فقهی و مبتنی بر قاعده «من له الغنم فلیه الغرم» ذی‌نفع کسی است که از یک موضوعی نفعی حاصل وی گردد و ضرر نیز متوجه او باشد.<sup>۱۷</sup> در تعابیر حقوق‌دانان نیز ذینفع کسی دانسته شده است که در صورت صدور حکم علیه خواننده نفعی نصیب وی گردد. از همین رو ماده ۲ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب سال ۱۳۷۹ مقرر می‌دارد هیچ دادگاهی نمی‌تواند به دعوایی رسیدگی کند؛ مگر اینکه شخصی یا اشخاص ذینفع، یا وکیل، یا قائم‌مقام یا نماینده آنان رسیدگی به دعوا را برابر قانون درخواست کرده باشد. به این معنا تشخیص ذینفع بودن خواهان به عنوان یکی از شروط اساسی دادرسی در نظام حقوقی ما مورد نظر می‌باشد؛ البته توجه به این نکته نیز مهم است که چنین قاعده‌ای ریشه در نظام حقوقی فرانسه داشته و مبتنی بر "قاعده عدم وجود نفع، عدم وجود دعوا را به همراه دارد"<sup>۱۸</sup> می‌باشد. لازم به ذکر است در کنار مبانی حقوقی در تعریف مفهوم ذینفع باید توجه داشت که در قانون آیین دادرسی مدنی به گونه‌ای برداشت می‌کند که بر این اساس خواهان به طریقی از نتیجه دعوا در صورت محکومیت خواننده به طور شخصی، مستقیم و قانونی منتفع و بهره‌مند شود. بنابراین در بررسی شرط ذینفع بودن خواهان، باید به این

۱۴. دلاوری، محمدرضا، ۱۳۹۰، شرح و تحلیل قانون دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات جنگل.

۱۵. قانون آیین دادرسی مدنی، ماده ۲.

۱۶. صادقی، محمود، ۱۳۹۰، ص ۱۲۴.

۱۷. جهت مطالعه بیشتر رک به: روحانی، محمدصادق، بی تا، شرح مکاسب ج ۳، اصفهان: موسسه تحقیقات و نشر معارف اهل‌البیت (ع)، ص ۱۸۷.

نکته اکتفا نمود که آیا در فرضی که حق اصلی (خواسته) مورد ادعا علیه خواننده اثبات گردد، سودی عاید خواهان خواهد گردید یا خیر؟ پس از بحثی که در باب مفهوم ذینفع گردید اینک باید به این نکته پرداخته شود که تفاوت در شخصیت حقیقی و حقوقی چه تاثیری در اقامه دعوا و دادرسی از سوی خواهان خواهد داشت. از همین رو ابتدا به بیان تعریف شخصیت حقیقی و حقوقی می‌پردازیم.

## ۲-۲-۱- شخص حقیقی

تعریف شخص حقیقی را باید حدود قانون مدنی و از ماده ۹۵۷<sup>۱۹</sup> استخراج نمود؛ چرا که اشخاص حقیقی در حقیقت همان انسان‌ها می‌باشند که با متولد شدن دارای حقوقی گشته و تا در قید حیات هستند دارای آن بوده و از آن به اهلیت یاد می‌شود. اهلیت با زنده متولد شدن انسان شروع و با مرگ او تمام می‌گردد. بنابراین زندگی کردن، لازمه ایجاد و داشتن حقوق و تکالیفی است که قانون آن را به رسمیت شناخته و اعمال و اجراء حقوق مزبور را در قانون مدنی به داشتن اهلیت مدنی یعنی اهلیت تمتع و استیفاء تعبیر نموده‌اند. اهلیت تمتع قابلیت و صلاحیتی در شخص که به اعتبار آن می‌تواند دارای حق یا حقوقی باشد و اهلیت استیفاء عبارت است از قابلیت که قانون برای افراد جامعه شناخته تا به اتکاء آن بتوانند حقوق خود را اجراء نمایند. حقوقدانان در تعریف اهلیت گفته‌اند: «اهلیت، صلاحیت شخص برای دارا شدن و اجرای حق و تحمل تکالیف» است.<sup>۲۰</sup> بنابراین اهلیت دارای دو وجه اهلیت تمتع و اهلیت استیفاء است. اهلیت تمتع شایستگی شخص برای دارا بودن حق و اهلیت استیفاء شایستگی فرد برای اجرای حقوق را نشان می‌دهد.<sup>۲۱</sup>

## ۲-۲-۲- شخص حقوقی

شخص حقوقی و مبنای تگون آن از مباحث مورد مناقشه در میان فلاسفه حقوق است. برخی از نظریه حقیقی بودن شخص حقوقی دفاع کرده‌اند و بر این اساس شخص حقوقی، موجود مستقل و مجزی از وجود افراد تشکیل دهنده آن است که با وجود مستقل خود وارد مناسبات اجتماع می‌شود در مقابل این نظریه، نگرش مجازی بودن شخصیت حقوقی مطرح گردیده و شخص حقوقی شخصی مجازی می‌داند که ایجاد و زوال آن به خواست دولت است. در مقابل دو نظریه اخیرالذکر، نگرش به اعتباری بودن شخصیت حقوقی در حقوق دانان معاصر جای بیشتری یافت از این منظر شخصیت حقوقی مفهومی انتزاعی است و کلمه شخص که در اصطلاح حقوق بمعنی صلاحیت برای دارا شدن حقوق است ملازمتی با وجود انسان ندارد؛ لذا برای دانستن اینکه موجودی دارای شخصیت حقوقی است یا نه، کافی است بدانیم که آیا او می‌تواند موضوع حق قرار بگیرد و توانایی لازم برای دارا شدن حقوق را دارد یا خیر؟

در بیان انواع اشخاص حقوقی نیز باید اشاره شود برخلاف آنچه شخصیت حقیقی، شخصیتی بسیط است؛ اشخاص حقوقی به دو قسم خصوصی و عمومی تقسیم می‌شوند. اثر این تقسیم‌بندی هم در آنجاست که اشخاص حقوقی حقوق خصوصی تابع قواعد حقوق خصوصی بوده و مانند اشخاص عمومی از امتیازات حقوق عمومی بهره‌مند نمی‌باشند. برخلاف اشخاص حقوق عمومی اصل حاکمیت اراده در اشخاص خصوصی وجود

۱۹. حمل از حقوق مدنی متمتع می‌گردد مشروط بر اینکه زنده متولد شود

۲۰. صفار، ۱۳۷۳، ص ۳۶۰.

۲۱. شهیدی، ۱۳۸۲، ص ۳۸.

داشته از این رو سندیکا یا انجمن یا شرکت نمی‌تواند شخصی را به اجبار به عضویت خود درآورد. همچنین تفاوت دیگر میان اشخاص حقوقی عمومی و خصوصی در این است که اشخاص عمومی منحصراً از اشخاص حقوقی تشکیل شده و هیچ شخص طبیعی وجود ندارد که دارای صفت شخص حقوق عمومی باشد<sup>۲۲</sup> و این یکی از مزایای اشخاص عمومی در مقابل اشخاص حقوقی خصوصی است که باید حتماً با رعایت تشریفات به ثبت برسند. دولت، موسسات مستقل دولتی و شهرداری‌ها برخی از اشخاص حقوقی عمومی هستند.

به موجب ماده ۵۸۸ قانون تجارت<sup>۲۳</sup> «شخص حقوقی می‌تواند دارای کلیه حقوق و تکالیفی شود که قانون برای افراد قائل است مگر حقوق و وظایف ابوت، نبوت و امثال ذلک». بنابراین شخص حقوقی در حدودی که با طبیعت او سازگار باشد دارای اهلیت کامل است. راجع به اهلیت استیفا این نوع از اشخاص نیز ماده ۵۸۹<sup>۲۴</sup> قانون تجارت تصمیمات شخص حقوقی که به وسیله مقامات دارای صلاحیت اتخاذ شده باشد را معتبر می‌داند. به عبارت دیگر حقوق و تکالیف شخص حقوقی به وسیله نمایندگان او انجام می‌گیرد.

از همین رو در روند دادرسی قضایی و یا اداری و در مقام تشخیص ذینفع توجه به احراز سمت خواهان ضروری می‌گردد چراکه در غیر مراجعه ذینفع به مراجع دادرسی امکان اقامه دعوا برای وی نخواهد بود. در ادامه به تحلیل مفهوم سمت و اقسام آن پرداخته خواهد شد تا ملاک تشخیص ذینفع در دادرسی مورد مذاقه قرار گرفته باشد.

## ۲-۲-۳- سمت و انواع آن

در باب مفهوم‌شناسی سمت باید چنین بیان داشت که بطور کلی سمت عنوان حقوقی است که به شخص اجازه می‌دهد از دادگاه رسیدگی به امری را درخواست نماید؛ از همین رو تکلیف بررسی و احراز سمت خواهان زمانی برای دادگاه بوجود می‌آید که درخواست رسیدگی را شخص دارای سمت طرح نموده باشد. اگر سمت خواهان از سوی دادگاه احراز نگردد ضمانت اجرای آن رد دعوا<sup>۲۵</sup> و یا عدم استماع اظهارات خواننده در روند رسیدگی خواهد بود. همچنین لازم به ذکر است در صورت زوال سمت یکی از طرفین دعوا در حین دادرسی بموجب ماده ۲۹۰ ق.آ.د.م توقف دعوا صورت خواهد پذیرفت.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

مرکز چاپ و انتشارات

<sup>۲۲</sup> ماده ۵۸۷: مؤسسات و تشکیلات دولتی و بلدی به محض ایجاد و بدون احتیاج به ثبت دارای شخصیت حقوقی می‌شوند.

<sup>۲۳</sup> شخص حقوقی می‌تواند دارای کلیه حقوق و تکالیفی شود که قانون برای افراد قائل است مگر حقوق و وظایفی که بالطبع فقط انسان ممکن است دارای آن باشد مانند حقوق و وظایف ابوت - نبوت و امثال ذلک.

<sup>۲۴</sup> تصمیمات شخص حقوقی به وسیله مقاماتی که به موجب قانون یا اساسنامه صلاحیت اتخاذ تصمیم دارند گرفته می‌شود.

<sup>۲۵</sup> بطور مثال به رأی ۱۸۴۵۰ هیأت عمومی دیوان دقت شود:

اولاً وجود تعارض بین دادنامه‌های ۷۴۴-۷۴۵ مورخ ۱۳۸۲/۵/۴ شعبه سیزدهم و ۲۸۴۱ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۸ و ۲۵۷۸ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۹ شعبه چهارم دیوان با دادنامه شماره ۱۱۹۶ مورخ ۱۳۸۲/۵/۲۸ شعبه چهاردهم محرز به نظر میرسد ثانیاً، علاوه بر اینکه آراء قطعی کمیسیونهای تجدیدنظر ماده صد قانون شهرداری به طرفیت شاکیان صادر نشده اساساً با عنایت به مواد ۲۲ و ۴۷ و ۴۸ قانون ثبت اسناد و املاک کشور اثبات مالکیت در عین یا منافع اموال غیرمنقول منوط به ارائه سند مالکیت و یا سند انتقال رسمی است والا اسناد عادی در هیچ یک از ادارات و محاکم جز در موارد مصرح در قانون قابل ترتیب اثر نمیباشد. بنابراین مفاد دادنامه‌های صادره از شعب دیوان که شکایت شاکیان را به دلیل عدم ارائه اسناد مالکیت رسمی معتبر فاقد سمت لازم برای طرح شکایت و اعتراض نسبت به آراء قطعی کمیسیونهای ماده ۱۰۰ قانون شهرداری اعلام داشته و متضمن صدور قرار رد شکایت به جهات مذکور است، موافق اصول و موازین قانونی میباشد. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع مربوط در موارد مشابه لازمالاتباع است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری معاون قضائی دیوان عدالت اداری - مقدسی.

## الف) اصیل

در ادبیات حقوق‌دانان اصیل به معنای شخصی است که مالکیت عین مورد معامله را داشته باشد و از این رو حقوق مالکیت بر وی اثبات می‌گردد. منظور ما در این مقام از اصیل ذینفع اصلی است که بطور مستقیم از خواسته منتفع می‌گردد و از همین رو دارای حق دادخواهی است. در واقع استعمال واژه اصیل برای تفکیک سمت وی در مقابل سمت نماینده و قائم مقام در اقامه دعوی است. لذا اگر در دعوی خواهان به نمایندگی و یا قائم مقامی اصیل اقامه دعوا کرده باشد ابتدا باید سمت وی در دادگاه احراز گردد.

## ب) سمت - نمایندگی

نمایندگی عنوانی است که مبتنی بر آن شخص اقدام به انجام عملی حقوقی به نام شخص دیگر و به حساب او و به منظور تامین اهداف او می‌نماید (حاجبانی، هادی، ۲۴، ۱۳۸۶) از همین رو دادگاه در برخورد با نماینده درخواست دهنده اقامه دعوا ابتدا باید به احراز سمت نماینده بپردازد و در ثانی تشخیص دهد با توجه به نوع نمایندگی، آیا نماینده مجاز به اقامه دعوا هست یا خیر؟

در بیان انواع نمایندگی می‌توان به نمایندگی قانونی به معنی اخص مانند ولی قهری و یا وصی از سوی او و نمایندگی وزرا و اشخاص حقوقی مانند سازمان‌ها و نهادها اشاره داشت؛ که در آن نمایندگی نماینده نسبت به اصیل در قانون بطور مشخص تعیین شده است. در این نوع از نمایندگی نماینده قانونی باید با ارائه دلایل لازم سمت خود را برای دادگاه اثبات نماید. از مصادیق دیگر نمایندگی، نمایندگی قضایی است که در آن نماینده به موجب رأی دادگاه تعیین و اعلام می‌شود و از انواع آن می‌توان به نمایندگی قیم از صغیر یا مجنون<sup>۲۶</sup>، نمایندگی امین از جنین<sup>۲۷</sup>، نمایندگی امین مفقود الاثر<sup>۲۸</sup> و نمایندگی امین عاجز<sup>۲۹</sup> اشاره کرد. آخرین نوع از نمایندگی، نمایندگی قراردادی است که بارزترین مصادیق آن شامل وکالت در دعوی<sup>۳۰</sup> و نمایندگی حقوقی<sup>۳۱</sup> است.

## ج) سمت - قائم مقامی

در تعریف قائم مقام باید اشاره کرد که قائم مقام شخصی است که به جانشینی دیگری دارای حق و تکالیف او می‌گردد و از مصادیق آن، می‌توان به وراثت به قائم مقامی مورث، وصی به قائم مقامی موصی و منتقل علیه و مدیر تصفیه به قائم مقامی ورشکسته اشاره کرد. در قانون آیین دادرسی مدنی، حقوقی برای قائم مقام تجویز شده است که از جمله آن حق فرجام خواهی<sup>۳۲</sup>، حضوری بودن حکم در صورت حضور یا ارسال لایحه از سوی قائم مقام و یا ابلاغ واقعی است<sup>۳۳</sup>.

<sup>۲۶</sup>. قانون امور حسبی، ماده ۱۰۳

<sup>۲۷</sup>. همان، ماده ۱۱۹

<sup>۲۸</sup>. همان، مواد ۱۱۹ و ۱۴۰؛ قانون مدنی، ۱۰۱۲

<sup>۲۹</sup>. قانون امور حسبی، مواد ۱۰۴ و ۱۱۸

<sup>۳۰</sup>. قانون آیین دادرسی مدنی، مواد ۳۱ تا ۴۷

<sup>۳۱</sup>. قانون آیین دادرسی مدنی، ماده ۳۲

<sup>۳۲</sup>. همان، ماده ۳۷۸

<sup>۳۳</sup>. همان، ماده ۳۰۳

## مفهوم دینفع در دیوان عدالت اداری

تا این مجال بیان ما در باب مفهوم دینفع و انواع آن از منظر مطالعات آیین دادرسی به پایان رسید. در ادامه در راستای هویت شناسی دینفع در دیوان عدالت اداری باید به این مساله پرداخت که در مقام نظر، فلسفه تأسیس دیوان عدالت اداری، منبعث از ایده نظارت قضایی و زمینه‌ساز نظارت بر اعمال دولت است.<sup>۳۴</sup> اهمیت پاسداری از قانون به درجه‌ای است که عموم افراد مردم در آن سهیم و شریکند (دلآوری، محمدرضا، ۱۳۹۰، ص ۵۶ - ۵۵)، از همین رو این نهاد مرجع رسیدگی به شکایات شهروندان علیه دولت و اعمال این نظارت و همچنین مطالبه حقوق قانونی آنهاست. صلاحیت‌های قانونی دیوان نیز از این راستا در سه محور مورد پیش بینی قرار گرفته است که عبارتند از نخست شعب معمولی دیوان که وظیفه رسیدگی به دعاوی به طور عام در صلاحیت آنها شناخته شده است. دوم شعبه‌هایی که از آنها تحت عنوان شعب تشخیص یاد شده و کار اصلی این شعب رسیدگی پژوهشی در آن نوع از آراء دیوان است که به نحوی برای آنها امکان تجدید نظر قائل شده‌اند.<sup>۳۵</sup> برابر ماده ۱۰ این قانون این شعب علاوه بر صلاحیت فوق دارای صلاحیت رسیدگی به سایر پرونده‌های دیوان نیز می‌باشند. مرجع سوم هیأت عمومی دیوان است. صلاحیت‌های این مرجع ضمن ماده ۱۹.د.ع.ا به شرح ذیل روشن شده است:

- ۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: آئین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداریها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجراء قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.
  - ۲- صدور رأی وحدت رویه در مورد آراء متناقض صادره از شعب دیوان.
  - ۳- صدور رأی وحدت رویه در صورتی که نسبت به موضوع واحد، آراء مشابه متعدد صادر شده باشد.
- تبصره- رسیدگی به تصمیمات قضائی قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی از شمول این ماده خارج است.

همانطور که اشاره شد چنین فلسفه‌ای از نظارت قضایی است که مستند به رویه قضایی دیوان<sup>۳۶</sup>، و اصل ۱۷۳ قانون اساسی، نوع خواهان در شکایت علیه مأمورین و واحدهای دولتی را مقید به مردم در مفهوم اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی دانسته و در دعاوی ناظر به خواسته ابطال آئین‌نامه‌ها و مصوبات دولتی با توجه به عبارت هر کس در قسمت اخیر اصل ۱۷۰<sup>۳۷</sup>، دولت مردان نیز در کنار اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی در طرح دعاوی ابطال مصوبات و آئین‌نامه‌های اداری دارای صلاحیت می‌گردند. علاوه بر آنچه در قانون اساسی و رویه قضایی دیوان در باب خواهان در بیان فوق الذکر گذشت لازم به ذکر است، ماده‌ی ۱۱ قانون سابق دیوان<sup>۳۸</sup> مصوب ۱۳۶۰ از یک سو با پذیرش اختصاص جایگاه نهاد

<sup>۳۴</sup>. جهت مطالعه بیشتر رک به:

Alexander Türk, *Judicial Review in EU Law*, Edward Elgar Publishing, 2010

<sup>۳۵</sup>. جهت مطالعه بیشتر رک به: میرداماد نجف آبادی، سیدعلی، **صلاحیت و حدود اختیار دیوان عدالت اداری**، معرفت حقوقی، شماره اول، ۶۶-۳۵، ۱۳۹۰.

<sup>۳۶</sup>. رأی وحدت رویه‌ی شماره‌های ۳۷، ۳۸، ۳۹ مورخ ۱۳۶۸ هیأت عمومی دیوان

<sup>۳۷</sup>. اصل ۱۷۰: قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

<sup>۳۸</sup>. ماده ۱۱: صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است:

۴. رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:



دولتی مورد شکایت به موسسات عمومی غیردولتی، و پذیرش قابلیت اعتراض به آرای غیر قطعی صادره از شعب بدوی از طرف هر یک از طرفین دعوا از سوی دیگر، عملاً باعث شده بود که واحدهای دولتی در مقام تجدیدنظر خواهی از آرای شعب بدوی در مقام خواهان قرار گیرند؛ و حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری را داشته باشند. (دلاوری، محمد رضا، ۱۳۹۰، ص ۵۶) البته از منظر برخی از حقوق دانان برخی امور کشور از قبیل آموزش، ورزش، کشاورزی، حمل و نقل و... جنبه تصدی گری داشته و انجام این امور توسط بخش خصوصی، تعاونی، نهادها و موسسات عمومی غیردولتی با مشارکت مردم تحت نظارت دولت انجام می پذیرد، بر این اساس در نظر گرفتن حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری نسبت به بخش هایی که جنبه تصدی گری داشته هیچ مغایرتی با اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ ق اساسی ندارد.<sup>۳۹</sup>

### ذینفع در دادنامه شماره ۴۸۵۹ دیوان عدالت اداری

همانطور که بیان گردید دیوان عدالت اداری مرجع رسیدگی به تظلمات مردم از تصمیمات مقامات دولتی، آیین نامه ها و بخش نامه های اداری است. از همین رو سه نفر از اعضای شورای شهر تهران در دادنامه شماره ۴۸۵۹ دعوی خود به خواسته ابطال نامه شماره ۹۱/۱۰/۱۷-۹۱/۰۱/۰۶۶/۷۶ و اصلاحیه بعدی آن مبنی بر تعیین سرپرست برای شهرداری شهر ری توسط استاندار تهران را نزد شعبه ۲۸ دیوان عدالت اداری مطرح نموده اند. قاضی محترم پرونده پس از رسیدگی حضوری با توجه به فوریت مسأله نسبت به صدور دستور موقت چنین مقرر داشته است: «نظر به اینکه طبق مقررات قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی شهر و انتخابات شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحیه های بعدی آن انتخابات شورای اسلامی شهر در تهران (که شهر ری و تجریش نیز جز آن بوده است) برگزار شده و اعضای شورای اسلامی شهر تهران با رأی شهروندان شهرستان های شهر ری تهران و تجریش انتخاب شده و وفق بند یک ماده ۷۱ قانون مذکور شهردار تهران را انتخاب نموده و شهر ری یکی از مناطق تهران محسوب شده است و با توجه به اینکه برای شهروندان و اعضای شورای اسلامی شهر حقوق مکتسبه قانونی مبنی بر انتخاب شهردار تهران و به تبع انتخاب شهردار منطقه ۲۰ و شهر ری ایجاد گردیده است. دستور موقت مبنی بر توقف عملیات اجرایی تعیین سرپرست شهرداری برای شهر ری (منطقه ۲۰ تهران) صادر و اعلام می گردد.»

الف - تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه ها و سازمانها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و شهرداریها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها.

ب - تصمیمات و اقدامات مأمورین واحدهای مذکور در بند الف در امور راجع به وظایف آنها.

پ - آیین نامه ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداریها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت بر خلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می شود.

۱. رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاههای اداری هیأت های بازرسی و کمیسیونهایی مانند کمیسیونهای مالیاتی، شورای کارگاه، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها، کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگلها و منابع طبیعی منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.

۲. رسیدگی به شکایات قضات و مشمولین قانون استخدام کشوری و سایر مستخدمین واحدها و مؤسسات مذکور در بند یک و مستخدمین مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشگری و کشوری از حیث تضییع حقوق استخدامی.

تبصره ۱ - تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای یک و دو این ماده پس از تصدیق دیوان به عهده دادگاه عمومی است.

تبصره ۲ - تصمیمات و آراء دادگاهها و سایر مراجع قضایی دادگستری و نظامی و دادگاههای انتظامی قضات دادگستری و ارتش قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمی باشد.

تبصره ۳ - پرونده هایی که برای رسیدگی به شکایات مربوط به این بند در دادگاههای عمومی یا دیوان عالی کشور مطرح است و تا تاریخ تشکیل دیوان منتهی به صدور حکم نگردیده است به دیوان عدالت اداری احاله خواهد شد.

<sup>۳۹</sup> . دلاوری، محمد رضا، (۱۳۹۰). شرح و تحلیل قانون دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات جنگل.

سوالی که در این مقام ایجاد می‌گردد آن است که ذینفعی خواهان در دادنامه فوق چگونه با عنایت به ماهیت حقوقی شورای شهر که از ارکان نظام عدم تمرکز محلی بوده و مبتنی بر سه اصل برخورداری از نظام اداری خاص، متصدی اداره امور عمومی محلی مربوط به حوزه خود و داشتن شخصیت حقوقی مستقل جهت اداره این امور است و از این حیث دارای شخصیت حقوق عمومی است و با توجه به آنکه خواسته خواهان در دادنامه یادشده هرچند از جایگاه شخص حقیقی مطرح گشته است اما در نهایت، ماهیت امر خواسته شده و نوع خواهان (عدم امکان تفکیک اثر خواسته خواهان از شخصیت حقوقی وی که نمایندگی شورای شهر تهران و از جمله مقامات حقوق عمومی است) منجر به آن شده است که یک مقام اداری به عنوان خواهان در دیوان امکان شکایت پیدا کند؛ مورد پذیرش قرار گرفته است؟

در پاسخ به پرسش فوق باید با رجوع به مبانی یاد شده در امر دادرسی و شرایط اقامه دعوا به اصل احراز سمت خواهان توسط دادگاه و احراز نفع مستقیم برای وی استناد جست. از این منظر است که امکان نقد و بررسی پذیرش دادنامه یاد شده توسط شعبه یاد شده ایجاد می‌گردد.

همانطور که پیداست در متن دستور موقت صادر شده توسط قاضی محترم پرونده ارجاع به حقوق مکتسبه خواهان داده شده و این امر نشان از آن دارد که قاضی پرونده در اتخاذ ملاک در راستای ایجاد صلاحیت برای خود در راستای پذیرش پرونده با نگاه به حقوق ایجاد شده برای وی در مقام تعیین شهردار تهران نسبت به احراز نفع مستقیم تصمیم سازی کرده است. در واقع قاضی محترم پرونده با احراز سمت نمایندگی شورای شهر خواهان ذینفع بودن ایشان را احراز و ورود در ماهیت پرونده و رسیدگی نموده است.

## نتیجه گیری

آیین دادرسی شیوه تظلم خواهی در مراجع قضایی را به نحوه ضابطه‌مند مشخص می‌نماید، دادرسی اداری نیز که منبث از نظارت قضایی است از این قاعده مستثنی نبوده و اصولاً حرکت به سمت سازمان دادرسی مشخص نشان از اهمیت و شفافیت تظلم خواهی در نظام حقوقی هر کشور دارد. بر این سان توجه به شرایط خواهان و خوانده در دادرسی بطور مطلق دارای اهمیت می‌گردد که این مساله با توجه به نوپا بودن حقوق عمومی و حوزه‌های مختلف آن از جمله حقوق اداری از اهمیت بیشتری برخوردار می‌باشد. مقاله حاضر تلاشی در راستای تحلیل مفهوم ذینفع در دیوان عدالت اداری بود که از این منظر با توجه به آنکه دیوان مرجع رسیدگی به شکایات مردم نسبت به تصمیمات مقامات دولتی و درخواست ابطال آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های اداری است و با عنایت به آنکه در مفهوم خواهان در این مرجع اختلاف نظرهایی وجود دارد باید چنین اشاره کرد که این مرجع نیز برای خواهان شرط ذینفع بودن را ضروری دانسته و از همین رو خواهانی می‌تواند در این مرجع اقامه دعوا نماید که علاوه بر شرایط خاص این مرجع دارای نفع مستقیم از اقامه دعوا و نتیجه آن باشد. با استناد به چنین اصول حقوقی است که در دادنامه شماره ۴۸۹۵ شعبه ۲۸ دیوان عدالت اداری ذینفع بودن خواهان با توجه به سمت وی احراز و در نتیجه خواسته وی پذیرفته شده است.

منابع:

فارسی:

الف - کتب و مقالات

۱. چکاد، برزو، (۱۳۸۹). **قانون جدید دیوان عدالت اداری**، پژوهشنامه مالیات، شماره ۴۵.
۲. حاجیانی، هادی، (۱۳۸۶). **حقوق نمایندگی**، تهران: انتشارات دانش‌نگار.
۳. دلاوری، محمد رضا، (۱۳۹۰). **شرح و تحلیل قانون دیوان عدالت اداری**، تهران: انتشارات جنگل.
۴. روحانی، محمدصادق، (بی‌تا). **شرح مکاسب ج ۳**، اصفهان: موسسه تحقیقات و نشر معارف اهل‌البیت (ع).
۵. سیاح، احمد، (۱۳۷۵). **فرهنگ بزرگ جامع نوین ترجمه المنجد**، تهران: انتشارات اسلام.
۶. شمس، عبدالم...، (۱۳۸۰). **آیین دادرسی مدنی ج ۱**، تهران: نشر میزان.
۷. شهیدی، مهدی، (۱۳۸۲). **حقوق مدنی ج ۳**، تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد.
۸. شیخ انصاری، (بی‌تا). **مکاسب**، اصفهان: موسسه تحقیقات و نشر معارف اهل‌البیت (ع).
۹. صادقی، محمود، (۱۳۹۱). **ذینفع در دعاوی ناشی از اختراع از نگاه قانون و رویه قضایی**، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۵۹.
۱۰. صفار، محمد، (۱۳۸۴). **بهبود عملکرد دولت از طریق اصلاح دستگاه اداری (چشم انداز مشارکتی)**، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
۱۱. فرحزادی، علی اکبر، (۱۳۷۹). **معرفی اجمالی اصول بنیادین در دادرسی اسلامی**، فصلنامه دیدگاه‌های حقوقی، شماره های ۱۹ و ۲۰.
۱۲. متین دفتری، احمد، (۱۳۷۸). **آیین دادرسی مدنی و بازرگانی**، مجمع علمی و فرهنگی مجد.
۱۳. میرداماد نجف آبادی، سیدعلی، (۱۳۹۰). **صلاحیت و حدود اختیار دیوان عدالت اداری**، مجله معرفت حقوقی، شماره اول.
۱۴. واحدی، قدرت‌الله، (۱۳۹۰). **بایسته‌های آیین دادرسی مدنی**، تهران: نشر میزان.

۱. Alexander Türk, (2010) *Judicial Review in EU Law*, Edward Elgar Publishing
۲. Corrin Care, Jennifer, (2004), *civil procedure and courts in the South Pacific*, First published in Great Britain. Heath, Christopher and Kamperman sanders
۳. German New Hohendahl, peter, (1979) *Critical Theory, Public Sphere and Culture: Habermas and His Critics*, Critique 16

#### ب: قوانین:

۱. قانون اساسی
۲. قانون آیین دادرسی مدنی
۳. قانون دیوان عدالت اداری
۴. قانون تجارت
۵. قانون امور حسبی

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
 رتال جامع علوم انسانی