

## مفهوم ذی‌نفعی در اعتراض به آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها با تأکید بر رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

✉ mo\_shirazi@sbu.ac.ir

محمد مهدی شیرازی

قاضی دادگستری، دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران  
نادر میرزاده کوهشاهی

دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

چکیده: دیوان عدالت اداری به‌مثابه ایجادکننده نظم قضایی اداری در جمهوری اسلامی ایران، نقشی بی‌بدیل در توسعه اصول حقوق اداری و رعایت حقوق بشر و شهروندی در رویه اداری ایفا می‌کند. از جمله موارد صلاحیت دیوان عدالت اداری، رسیدگی به آرای قطعی صادره از مراجع اختصاصی اداری است که آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها را نیز شامل می‌شود. همچنین از لوازم طرح شکایت و اعتراض در دیوان عدالت اداری حسب تصریح قانونی، مفهوم «ذی‌نفع» بودن شاکی است. از آنجا که بررسی رویه قضایی موجود می‌تواند به درک هرچه بهتر موضوع و تحولات مفهومی آن در نظام حقوقی، یاری رساند، در این پژوهش با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی و کتابخانه‌ای در پی بیان پاسخ به این پرسش هستیم که رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص مفهوم ذی‌نفع بودن شاکی در اعتراض به آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها به چه نحوی بوده است؟ یافته‌های پژوهش حکایت از این دارد که آرای وحدت رویه هیئت عمومی عموماً تأییدکننده رویه نسبتاً مضیق موجود از مفهوم ذی‌نفع در شعب دیوان است لیکن برخی از آرا از جمله رای وحدت رویه شماره ۱۱۵ مورخ ۱۳۹۲/۰۲/۲۳ می‌تواند به عنوان مبنایی برای انقلاب در مفهوم ذی‌نفع در اعتراض به آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ محسوب شود. این امر در صورتی امکان‌پذیر است که با پذیرش «دعای منفعت عمومی» در رویه قضایی دیوان عدالت اداری و یا در اصلاحات قانونی، به سمت پذیرش مفاهیم عام از «ذی‌نفع» بودن شاکی در دعای اداری حرکت کنیم.

واژگان کلیدی: ذی‌نفع، کمیسیون ماده ۱۰۰، دیوان عدالت اداری، رویه قضایی

استناد: شیرازی، محمد مهدی و میرزاده کوهشاهی، نادر. (۱۴۰۴). مفهوم ذی‌نفعی در اعتراض به آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها با تأکید بر رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری. دوفصلنامه رویه قضایی، ۱(۲)، ۱۲۹-۱۴۸.

<https://doi.org/10.22034/juris.2025.2053156.1016>

© نویسنده‌گان

ناشر: دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.



### مقدمه

دیوان عدالت اداری به‌مثابه ایجادکننده نظم قضایی اداری در جمهوری اسلامی ایران، نقشی بی‌بدیل در توسعه اصول حقوق اداری و رعایت حقوق بشر و شهروندی در رویه اداری ایفا می‌کند. آرای صادره از شعب دیوان عدالت از یک سو و آرای وحدت رویه و ایجاد رویه صادره از هیئت عمومی در راستای جلوگیری از صدور آرای متهافت در شعب از سوی دیگر، توأمان در پی برآوردن اهداف پی‌ریزی این نهاد است. از جمله لوازم طرح شکایت و اعتراض در دیوان عدالت اداری حسب تصریح قانونی، مفهوم «ذی‌نفع» بودن شاکی است. اگرچه مفهوم ذی‌نفع بودن در خصوص تمامی دعاوی مطروحه در دیوان عدالت ضروری است لیکن نوع ذی‌نفع بودن شاکی (اعم از ذی‌نفع بودن عام یا خاص) در تشخیص اینکه آیا شکایت تقدیم شده، قابلیت رسیدگی را دارد یا خیر بسیار حیاتی است و بنابراین نه تنها ذی‌نفع بودن شاکی ضروری است، بلکه در طرح برخی شکایات و اعتراضات، نوع خاصی از ذی‌نفع بودن نیاز است.

در زمره موضوعات قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری، آرای مراجع اختصاصی اداری از جمله کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌هاست. این کمیسیون که در روند تأسیس ابتدایی آن و سرگذشتی که پشت سر نهاده است و قوانین متعددی که بعضاً موجب کان لم یکن شدن آن و تجویز اعتبار مجدد به آن، شده‌اند از جمله مراجع اختصاصی اداری است که موجب طرح نظرات و بعضاً انتقادات متعددی شده‌است. به هر روی، اعتراض به آرای این کمیسیون نیز توسط شعب دیوان عدالت اداری قابلیت رسیدگی را دارد که به لحاظ اهمیت آرای صادره از این کمیسیون و تعداد نسبتاً بالای پرونده‌های مطروحه در دیوان عدالت اداری، آرای وحدت رویه متعددی در خصوص رسیدگی به اعتراضات آرای این کمیسیون نیز صادر شده است. برخی از این آرای وحدت رویه، اختصاصاً در خصوص مفهوم ذی‌نفع بودن شاکی در طرح شکایت سخن رانده‌اند که می‌بایست مورد مذاقه قرار داده شود. از میان این قسم از آرای وحدت رویه نیز برخی به صورت خاص و ویژه به موضوع «ذی‌نفع» بودن شاکی در اعتراض به آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها پرداخته‌اند و تمرکز این آرا بر این موضوع، ضرورت بررسی و تحلیل آن‌ها را دوچندان می‌کند. از سوی دیگر، به نظر می‌رسد رویه دیوان عدالت اداری، در خصوص مفهوم «ذی‌نفع» در اعتراض به آرای کمیسیون مزبور، مسیر توسعه و گسترش آن را طی کرده و رویه‌ای نسبتاً متفاوت با مفهوم «ذی‌نفع» در سایر دعاوی را شکل داده است و این امر موجب تمایز و تفاوت آرای صادره در این خصوص نسبت به سایر موضوعات است.

بنابراین از آنجا که بررسی رویه قضایی موجود می‌تواند به درک هرچه بهتر موضوع و تحولات مفهومی آن در نظام حقوقی، یاری رساند، در این پژوهش با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی و

کتابخانه‌ای در پی بیان پاسخ به این پرسش هستیم که رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص مفهوم ذی نفع بودن شاکی در اعتراض به آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها به چه نحوی بوده است؟ فرضیه اولیه، تغییر و تحول در رویه هیئت عمومی از اولین رأی وحدت رویه مرتبط با موضوع تا آخرین آرای وحدت رویه صادره در این خصوص است.

در سایر پژوهش‌های انجام شده در رابطه با موضوع پژوهش حاضر با سه گونه متفاوت روبه‌رو هستیم: ۱. قسمتی از پژوهش‌ها مفهوم ذی نفع بودن را خارج از حقوق اداری و در سایر دسته‌بندی‌های علم حقوق بررسی کرده‌اند؛ از جمله پژوهش با عنوان «ذی نفع در دعاوی ناشی از اختراع از نگاه قانون و رویه قضایی» که از سوی صادقی و جوهری (۱۳۹۱) نگارش یافته است و یا پژوهش صورت پذیرفته از سوی سیدین و کارچانی (۱۳۹۷) با عنوان «ذی نفع در دعاوی ابطال طرح صنعتی». ۲. پاره‌ای از پژوهش‌های صورت پذیرفته، موضوع عام ذی نفع بودن اشخاص را مورد بررسی قرار داده‌اند؛ از قبیل پژوهش با عنوان «مفهوم ذی نفع در آرای دیوان عدالت اداری» که توسط بالایی و محجوب (۱۳۹۲) نگارش یافته و صرفاً رأی صادره از یکی از شعب دیوان عدالت که ارتباطی با موضوع اصلی پژوهش حاضر (کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها) ندارد، بررسی شده است. در پژوهش دیگری با عنوان «اثبات نفع در دعاوی عمومی» که توسط رنجبر (۱۳۹۷) نگارش شده، موضوع ذی نفع بودن صرفاً در دعاوی عمومی مطرح است و به موضوع خاص پژوهش حاضر پرداخته نشده است. ۳. برخی پژوهش‌های انجام شده نیز مفهوم ذی نفع بودن اشخاص در دیوان عدالت را از منظر خاصی مورد بررسی قرار داده‌اند؛ از جمله پژوهش صورت پذیرفته از سوی خیرالله پروین و اصحابی (۱۴۰۱) که با عنوان «آسیب‌شناسی احیای حقوق عامه از سوی دیوان عدالت اداری با تأکید بر مفهوم ذی نفع» نگارش یافته است. در این پژوهش موضوع خاص «احیای حقوق عامه» مورد نظر نویسندگان بوده است، مضافاً اینکه آرای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رابطه با موضوع خاص «کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها» مورد بررسی قرار نگرفته است. همچنین دو پژوهش در رابطه با ذی نفع بودن در طرح دعاوی محیط‌زیستی نگارش یافته‌اند که از موضوع خاص پژوهش حاضر، به دور هستند. این دو پژوهش عبارتند از: «مطالعه تطبیقی گستره مفهوم ذی نفع در اقامه دعوی زیست‌محیطی در حقوق ایران و اتحادیه اروپا» که توسط رضایی قوام‌آبادی و جوادمنش (۱۳۹۵) نگارش یافته و «شاخص‌های حقوقی تشخیص ذی نفع در دعاوی زیست محیطی ایران» که توسط رضایی‌آهنگرانی و همکاران (۱۴۰۱) به رشته تحریر درآمده است.

با این توصیف در پژوهش حاضر در ابتدا توضیحات مقدماتی در خصوص ملزومات و صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض آرای این مرجع اختصاصی اداری، ارائه

می‌شود. در بخش دوم، به مفهوم ذی‌نفع بودن شاکی در قانون دیوان عدالت اداری و دکترین پرداخته می‌شود و در انتها، رویه قضایی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رابطه با اعتراض به آرای کمیسیون ماده ۱۰۰، مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

### ۱. رسیدگی به اعتراضات نسبت به آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها در دیوان عدالت اداری: صلاحیت و ملزومات

دیوان عدالت اداری به عنوان نهاد تظلم‌خواهی اشخاص از نهادهای دولتی و استفاده‌کننده از اختیارات حاکمیتی، بعد از انقلاب اسلامی پا به عرصه نظام حقوقی ایران گذاشت. نهاد مشابهی که متناظر با آن پیش از انقلاب اسلامی با الگوپذیری از نظام حقوقی فرانسه پیش‌بینی شده لیکن هیچ‌گاه فرصت بروز و ظهور پیدا نکرد، شورای دولتی بود. در زمره صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری، رسیدگی به تصمیمات مراجعی همچون کمیسیون ماده صد قانون شهرداری‌ها پیش‌بینی شده است. بر این اساس ابتدائاً در خصوص صلاحیت دیوان عدالت اداری در رابطه با رسیدگی به شکایات و اعتراضات به تصمیمات کمیسیون ماده ۱۰۰ توضیحاتی ارائه می‌شود و سپس به ملزومات این رسیدگی، پرداخته خواهد شد.

#### ۱-۱. صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به آرای صادره از سوی کمیسیون‌های موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها

دیوان عدالت اداری یکی از مهم‌ترین نهادهای تشکیل‌شده پس از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ است که هیچ‌گونه نهادی با گستردگی و مشابهت با عملکرد آن در تاریخ نظام حقوقی ایران مشاهده نمی‌شود. اهمیت این نهاد به گونه‌ای است که برخی به لحاظ وجود چنین مرجعی، معتقد به دوگانگی و نه وحدت «نظم حقوقی» جمهوری اسلامی ایران شده‌اند (اسدی اوجاق و همکاران، ۱۴۰۳: ۸۵). بنابراین می‌توان معتقد بود که این مرجع، با تأثیرات بسیار مهمی که بر نظام حقوقی ایران گذاشته است، بیش از آنچه تاکنون بدان توجه شده است، می‌بایست شایسته توجه قرار گیرد و بدان پرداخته شود. حسب تفاسیر موجود «در رویه قضایی کنونی، دیوان عدالت اداری یک مرجع اختصاصی بوده و صلاحیت آن در رسیدگی به دعاوی یک صلاحیت استثنایی شناخته می‌شود؛ بنابراین تنها در اموری صالح به رسیدگی است که به صراحت در قانون آمده باشد» (میرزاده کوهشاهی و محمدپور، ۱۳۹۹: ۳۱)

در حال حاضر قانون مادر مربوط به این مرجع، «قانون دیوان عدالت اداری» است که مصوب سال ۱۳۹۲ است و آخرین اصلاحات و تغییرات در آن در سال ۱۴۰۲ پدید آمده است. این قانون ضمن بیان صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری، شیوه رسیدگی و نحوه صدور احکام و پژوهش نسبت

به آن‌ها و نیز اعتراض به آرای صادره را بیان داشته است. در تشکیلات فعلی دیوان عدالت اداری با شعب بدوی، تجدیدنظر و هیئت‌های تخصصی و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مواجه هستیم. ماده ۱۰ این قانون در مقام بیان صلاحیت عام دیوان عدالت اداری است و ماده ۱۲ همین قانون، صلاحیت اختصاصی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را بیان می‌نماید. لازم به ذکر است که وفق ماده ۸۴ قانون موصوف، «اموری که مطابق قانون در صلاحیت هیأت عمومی دیوان است، ابتدا به هیأت‌های تخصصی مرکب از حداقل پانزده نفر از قضات دیوان ارجاع می‌شود».

همچنین بر این اساس وفق بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، «رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی ... کمیسیون‌هایی مانند ... کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها» در صلاحیت این مرجع، مورد پیش‌بینی قرار گرفته است. قابل توجه است که اگرچه صلاحیت عام شعب بدوی دیوان عدالت اداری در رابطه با شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از عمومی و خصوصی وفق تبصره ۲ ماده ۳ قانون یادشده، صراحتاً مورد پذیرش قرار گرفته است لیکن برخی از صلاحیت‌ها در مواد مختلف قانونی از حیطة اختیارات این مرجع، خارج شده است. از جمله این موارد، مورد مذکور در مقررۀ اخیرالذکر است که مقرر می‌دارد: «شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از عمومی و خصوصی از آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری موضوع بند (۲) ماده (۱۰) این قانون مستقیماً در شعب تجدیدنظر مطرح و مورد رسیدگی قرار می‌گیرد». آرای صادره در شعبه تجدیدنظر در رابطه با صلاحیت اخیرالذکر نیز قطعی است.

## ۲-۱. ملزومات رسیدگی

اگرچه رسیدگی در شعب تجدیدنظر حسب مواد ۶۵ به بعد قانون دیوان عدالت اداری، شیوة قانونی متفاوتی از رسیدگی در شعب بدوی را به نمایش می‌گذارد لیکن رسیدگی به اعتراضات نسبت به آرای قطعی کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، می‌بایست براساس عموماً رسیدگی در شعب بدوی دیوان عدالت اداری صورت پذیرد. ضرورت این امر از متن ماده ۱۶ قانون موصوف (و تبصره‌های ذیل آن) استنتاج می‌شود که مقرر می‌دارد: «رسیدگی در شعب دیوان، مستلزم تقدیم دادخواست است. دادخواست باید به زبان فارسی روی برگه‌های مخصوص، تنظیم شود». در تبصره ۲ همین ماده در رابطه با «مهلت تقدیم دادخواست، راجع به موارد موضوع بند (۲) ماده (۱۰) این قانون» صحبت به میان آمده است که نشان می‌دهد به رغم اصلاحات به‌عمل آمده در سال ۱۴۰۲، در رابطه با موضوع اخیرالذکر هیچ‌گونه اصلاحی جهت تغییر مفاد این مقررۀ صورت پذیرفته و مقنن، مهلت قانونی تعیین شده را به همراه ضرورت تقدیم دادخواست، از موارد لازم برای طرح موضوع به صورت مستقیم

در شعب تجدیدنظر دیوان عدالت اداری بیان داشته است. با این توصیف نه تنها تقدیم دادخواست و رعایت مهلت مزبور، بلکه رعایت سایر مقررات حاکم در رسیدگی بدوی به اعتراضات و تظلمات، در رسیدگی به موارد موضوع بند (۲) ماده (۱۰) قانون دیوان عدالت اداری، ضروری است.

همچنین در زمره مواردی که در رسیدگی بدوی به موضوعات می‌بایست مورد توجه قرار گیرد و با استدلال بالا، هم‌اکنون این ضرورت بر رسیدگی‌های موارد موضوع بند (۲) ماده (۱۰) قانون دیوان عدالت اداری، حاکم شناخته می‌شود؛ ماده ۱۷ قانون اخیرالذکر است که مقرر می‌دارد: «شعب دیوان به شکایتی رسیدگی می‌کنند که شخص ذی‌نفع یا وکیل یا قائم مقام یا نماینده قانونی وی، رسیدگی به شکایت را برابر قانون، درخواست کرده باشد». در رابطه با مفهوم «ذی‌نفع» و شمول آن بر اشخاص، ابهامات زیادی در رویه دیوان عدالت اداری مشاهده می‌شود که همین امر موجب صدور آرای وحدت رویه متعددی شده است چه اینکه برخی از شعبات، شکاتی را که دارای نوعی از نفع بوده‌اند در زمره اشخاص ذی‌نفع برای اعتراض به آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها تلقی کرده‌اند و برخی از شعب، خلاف این موضوع نظر داشته‌اند. از این رو ضرورت دارد که در خصوص این مفهوم در قانون دیوان عدالت اداری توضیحاتی ارائه شود و سپس آرای وحدت رویه صادره از سوی دیوان عدالت اداری که مختص به این مفهوم در رسیدگی‌های صورت پذیرفته پیرامون اعتراض به آرای قطعی کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها است، مورد تحلیل قرار گیرد.

## ۲. مفهوم ذی‌نفع بودن شاکی در دعاوی اداری

ذی‌نفع بودن شاکی از جمله شرایط ضروری طرح دعوی در دیوان عدالت اداری است. این موضوع هم در قانون دیوان عدالت اداری و هم در نظریات اندیشمندان حقوقی (دکترین) مورد توجه بوده است، لیکن با این وجود، هنوز این مفهوم هنوز به میزان کافی، در نظام حقوقی ایران توسعه نیافته و به همین منظور، نیازمند بررسی تطبیقی موضوع نیز هستیم. بنابراین در بخش اول، به مفهوم ذی‌نفع بودن شاکی در قانون دیوان عدالت اداری و در بخش دوم نیز به نظریات دکترین در این رابطه می‌پردازیم و در انتها نیز به لحاظ مشابهت نظام حقوقی ایران با نظام حقوقی فرانسه، به مقررات موجود در نظام حقوقی فرانسه اشاره‌ای خواهیم داشت.

### ۲-۱. مفهوم ذی‌نفع بودن شاکی در قانون دیوان عدالت اداری

لفظ «ذی‌نفع» در زمره الفاظی است که در قانون دیوان عدالت اداری، چندین نوبت مورد تکرار قرار گرفته و از اهمیت بسیار زیادی نیز برخوردار است. این اهمیت به ویژه در ماده ۱۷ این قانون مورد اشاره قرار گرفته که عنوان می‌دارد: «شعب دیوان به شکایتی رسیدگی می‌کنند که شخص ذی‌نفع یا وکیل یا قائم مقام یا نماینده قانونی وی، رسیدگی به شکایت را برابر قانون، درخواست کرده باشد».

بنابراین شرط ضروری رسیدگی به شکایات اشخاص توسط شعب دیوان عدالت اداری، در مرحله اول «ذی نفع» بودن شاکی است و سایر اشخاص صرفاً به عنوان «وکیل، قائم مقام و یا نماینده قانونی» شخص «ذی نفع» می‌توانند اقدام به طرح شکایت نمایند. با این توصیف، درک مفهوم «ذی نفع» و مصادیق آن، از موارد ضروری در رسیدگی‌های دیوان عدالت اداری محسوب می‌شود.

قانون دیوان عدالت اداری در بند (ب) ماده ۵۳، ضمانت اجرایی برای شرط «ذی نفع» بودن شاکی تعیین نموده است و این امر نیز بر ضرورت و اهمیت شناخت مفهوم «ذی نفع» می‌افزاید. بر اساس ماده فوق‌الذکر، «در صورت احراز هریک از جهات زیر، شعبه دیوان حتی قبل از ارسال دادخواست و ضمائم به طرف شکایت، قرار رد شکایت صادر می‌کند» که جهت مذکور در بند (ب) این ماده این است که «شاکی در شکایت مطروحه ذی نفع نباشد». با این توضیح، در صورت فقدان شرط «ذی نفع» بودن، اساساً موضوع قابلیت استماع را ندارد و می‌بایست حتی پیش از ارسال دادخواست و ضمائم به طرف شکایت، قرار رد شکایت صادر شود که نشان از اهمیت و میزان تأثیر این شرط در رسیدگی‌های دیوان عدالت اداری دارد.

«ظاهراً قانون‌گذار ایرانی به تصور بداهت موضوع، در قوانین، به طور صریح به بیان این امر نپرداخته است که ذی نفع به چه شخص یا اشخاصی گفته می‌شود» (صادقی و جوهری، ۱۳۹۱: ۱۱۸). بر همین منوال در هیچ کدام از مواد قانون دیوان عدالت اداری، مفهوم «ذی نفع» بودن، تعریف نشده است. عدم تعریف قانونی از «ذی نفع» بودن از یکسو و متفاوت بودن سنخ و نوع شکایات مطروحه در دیوان عدالت اداری (از قبیل اعتراض به تصمیمات قطعی مراجع اختصاصی اداری، روابط مربوط به قراردادهای اداری، اعتراض به تصمیمات موردی مراجع در صلاحیت دیوان عدالت اداری و نیز اعتراض به قانونی نبودن مقررات دولتی) و تفاوت مفهومی «ذی نفع» در هرکدام از این انواع، بر پیچیدگی موضوع می‌افزاید. با این توصیف، ناگزیر به مراجعه به آرای دکتین و یا رویه قضایی برای درک بهتر مفهوم هستیم.

## ۲-۲. مفهوم ذی نفع بودن شاکی در دکتین

اصل لزوم درخواست ذی نفع در دعاوی، یکی از اصول بنیادین دادرسی اسلامی است (فرحزادی، ۱۳۷۹: ۴). همچنین با توجه به ابتدای دادرسی بر تظلم خواهی به عنوان هدف غایی آن، مسلتزم تصور و احراز ضرر به خواهان و به وجود آمدن حالتی از تضییع در نفع بالفعل وی است (بالایی و محجوب، ۱۳۹۲: ۳). در خصوص مفهوم ذی نفع بودن در رسیدگی‌های حقوقی گفته شده است که «یکی از شرایط اقامه دعوا، ذی نفعی خواهان است. بدین معنا که در صورت صدور حکم علیه خواننده، باید نفعی نصیب خواهان گردد (شمس، ۱۳۹۱: ۲۸۱)؛ بنابراین در انواع مختلف

رسیدگی، ذی نفع بودن شخص، مهم تلقی شده است. به همین منظور، «شخصی که اقامه دعوا می نماید باید توجیه کند که اگر دعوای اقامه شده، به صدور حکم علیه خواننده بیانجامد، قبلیت این را دارد که سودی به او برساند» (شمس، ۱۳۹۱: ۲۸۱). همچنین «نفع به هر اندازه‌ای که وجود داشته باشد کافی است و می تواند مادی یا معنوی باشد» (شمس، ۱۳۹۱: ۲۸۲).

لازم به ذکر است که مفهوم ذی نفع بودن را می بایست از مفهوم مشابه ذی حق بودن تمییز داد چرا که ممکن است این دو مفهوم با یکدیگر خلط شوند. در حالی که «ذی نفع بودن از شرایط اقامه دعواست ولی وجود حق اصلی و منجز از شرایط پیروزی در ماهیت دعواست و ذی حق شناخته شدن خواهان در دعوی از نتایج دادرسی بوده و نیازمند بررسی ادله طرفین و رسیدگی به دعواست و نه از شرایط اقامه دعوی» (سیدین و کارچانی، ۱۳۹۷: ۴۰). بنابراین «باید توجه کرد ذی حق بودن مفهومی عام تر از ذی نفع بودن است و نفعی است که تثبیت شده و رابطه بین این دو مفهوم، عموم و خصوص من وجه است» (رضایی آهنگرانی و دیگران، ۱۴۰۱: ۲۸۹۶).

«برای احراز سمت در محاکم اروپایی ملاک‌هایی نظیر لزوم مسئولیت و نگرانی مستقیم و شخصی مطرح است. نگرانی مستقیم تعبیر به ارتباط مستقیمی شده است که باید بین اقدام و صدمه یا آسیبی که خواهان متحمل شده برقرار باشد. ملاک دیگر احراز سمت، یعنی نگرانی و مسئولیت شخصی، اولین بار در اتحادیه اروپا در پرونده Plaumann مطرح شد ... طبق قاعده مزبور خواهان‌ها باید ثابت کنند که این اتفاق، آن‌ها را به دلیل ویژگی‌های خاصی که مختص آن‌هاست یا شرایطی که آن‌ها را از سایرین متمایز می سازد متأثر ساخته است و آنان را به طور شخصی برای طرح دعوا متمایز می کند» (رمضانی قوام آبادی و جوادمنش، ۱۳۹۵: ۹۸۳).

از سوی دیگر در رسیدگی‌های دیوان عدالت اداری هم ذی نفع بودن شاکی، ضروری است لیکن «ملاک ذی نفع بودن در هیئت عمومی و شعب دیوان، متفاوت است» (اصحابی و پروین، ۱۴۰۱: ۶۳). این موضوع موجب می شود که «داشتن نفع مستقیم در دعوی در صلاحیت هیئت عمومی موضوعیت نداشته باشد» (اصحابی و پروین، ۱۴۰۱: ۶۳) لیکن در شکایات مطروحه در شعب دیوان عدالت اداری، ذی نفع مستقیم بودن برای طرح شکایت، ضروری است (اصحابی و پروین، ۱۴۰۱: ۶۸). بنابراین در شعبه دیوان عدالت اداری «خواهانی می تواند ... اقامه دعوا نماید که علاوه بر شرایط خاص این مرجع، دارای نفع مستقیم از اقامه دعوا و نتیجه آن باشد» (بالایی و محبوب، ۱۳۹۲: ۱۰). همچنین به نظر یکی از قضات دیوان عدالت اداری، در «مصوبات هیات عمومی که در بحث شکایات‌های [مطرح در] هیات عمومی [مطرح است]، نفع عام کفایت می کند. من یک شهروند ایرانی هستم و از بی قانونی خوشم نمی آید، اگر مصوبه‌ای ابطال شود، نفع خاص عاید من

نخواهد شد ولی این نفع عام است که در جامعه، قانون‌گرایی حاکم می‌شود ... حال آنکه در شعبه [های بدوی و تجدیدنظر دیوان عدالت اداری] این استدلال مطرح نیست. در شعبه، منظور از نفع، نفع خاص است و اگر کسی مستقیماً از یک اقدامی متضرر یا منتفع شود، نسبت به آن اقدام حق دارد شکایت کند» (معاونت آموزش، پژوهش و پیشگیری دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۴: ۱۶۴).

برخی نیز با تفاوت‌گذاری میان دعوای خصوصی به معنی دعوایی که با هدف تأمین حقوق و منافع فردی - گروهی خصوصی دنبال می‌شود و دعوای عمومی با تعریف آن به دعوایی که شهروندان و اشخاص خصوصی با هدف و منفعتی عمومی طرح می‌کنند، مفهوم ذی نفع بودن در این‌گونه دعاوی را متفاوت از یکدیگر می‌دانند (رنجبر، ۱۳۹۷: ۵۷) بر این اساس، «دعای قابل طرح نزد شعبه دیوان نوعاً جنبه شخصی دارد و به ماهیت دعوای مدنی نزدیک است» (رنجبر، ۱۳۹۷: ۷۰). بنابراین در این‌گونه دعاوی «شخص در صورتی می‌تواند اقامه دعوا کند که نفعی شخصی و مستقیم، نصیب او گردد؛ بدین معنا که با فرض صدور حکم علیه خوانده، نفع مستقیماً متوجه شخص خواهان باشد» (رنجبر، ۱۳۹۷: ۷۰) در سوی مقابل «شکایت علیه غیرقانونی بودن یا خلاف شرع بودن مصوب دولتی از این قاعده مستثنا است زیرا منشأ اصلی قانون و حاکمیت آن، اراده ملت است و اهمیت پاسداری از آن به درجه‌ای است که عموم افراد مردم در آن سهیم و شریک‌اند و وظیفه اجتماعی آنان حکم می‌کند که از آن غافل نشوند» (صدرالحافظی، ۱۳۷۲: ۵۲۲).

پرسشی که در خصوص اعتراض به آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها مطرح می‌شود، این است که آیا به علت طرح این‌گونه شکایات در شعب دیوان عدالت اداری، الزاماً می‌بایست شرط وجود نفع مستقیم را برای ذی نفع محسوب شدن اشخاص، اجرایی نماییم یا صرف وجود نفع ولو غیرمستقیم نیز کافی است؟ هرچند رویه سنتی دیوان عدالت اداری، وجود نفع مستقیم را برای طرح این‌گونه شکایات ضروری می‌داند لیکن به نظر می‌رسد با توجه به طرح دیدگاه‌های جدید در حقوق عمومی، بتوان انتقاداتی را نسبت به رویه موجود روا داشت. چه اینکه برخی بر این عقیده‌اند که «تصمیمات موردی اداره، به عنوان مثال، صدور یک مجوز ساخت و ساز، ناقض «حقوق عمومی» باشد؛ یعنی ناقض حق‌هایی که متعلق به جامعه است و حمایت قضایی از آن مغفول مانده است و بنابراین هر شهروند یا گروه شهروندان باید بتوانند حکم لغو آن را از مرجع قضایی بخواهد» (رنجبر، ۱۳۹۷: ۷۲). اگر چنین دیدگاهی مورد پذیرش باشد و رأی صادره از کمیسیون ماده ۱۰۰، ناقض حقوق عمومی تلقی شود، در این صورت صرف وجود یک نفع غیرمستقیم برای ذی نفع تلقی شدن اشخاص کافی خواهد بود و در این صورت، رویه فعلی، دچار خدشه می‌شود.

### ۲-۳. مفهوم ذی نفع بودن شاکی در دادرسی اداری فرانسه

به صورت کلی «شرایطی که به مثابه اهلیت لازم برای طرح دعوی در نظام حقوقی در نظر گرفته می‌شود، تا حد زیادی ماهیت و دامنه حمایت قضایی از حقوق جمعی و فردی را در هر کشور نشان می‌دهد. بر این اساس، هرچه شرایط سخت‌تری برای طرح دعوی پیش‌بینی شود و هرچه پالایه‌های بیشتری برای طرح دعوی در نظر گرفته شود، گستره حقوق مورد حمایت، محدودتر می‌شود» (کبگانی و دیگران، ۱۴۰۲: ۲۹۶) به نظر می‌رسد نظام حقوقی فرانسه در این زمینه، بسیار خوب عمل کرده باشد. در این رابطه گفته شده است:

«اصل اساسی در حقوق فرانسه این است که هر کسی که دارای منفعت مستقیم و قطعی<sup>۱</sup> است، می‌تواند به یک تصمیم اداری<sup>۲</sup> که بر او تأثیر می‌گذارد، اعتراض کند. افراد می‌توانند به عنوان یک شخص انسانی یا اعضای یک گروه یا کاربران یک خدمات عمومی یا برای یک منفعت جمعی، اقامه دعوی کنند که بر آن‌ها تأثیر می‌گذارد. حتی در تعدادی از موقعیت‌ها، انجمن‌ها<sup>۳</sup> می‌توانند اقامه دعوی کنند. از آنجا که دعوی در دادگاه‌ها صرفاً دفاع از حقوق، مانند حقوق خصوصی، نیستند، بلکه برای حفظ قانونی بودن تصمیم‌گیری عمومی<sup>۴</sup> طراحی شده‌اند، الزامات داشتن منفعت مشروع در اقامه دعوی بسیار کمتر از حقوق خصوصی است. از سوی دیگر و برخلاف دیگر نظم قضایی (نظم قضایی عادی)، دعوی تا زمانی که دادگاه در مورد پرونده رأی ندهد، هیچ اثر تعلیقی ندارد» (Bell & Lichère, 2022: 155). بنابراین در دکترین فرانسوی مفهوم نفع، دربرگیرنده نوعی تنوع و کثرت است: نفع مادی<sup>۵</sup>، نفع اخلاقی<sup>۶</sup>، نفع فردی<sup>۷</sup> و نفع گروهی<sup>۸</sup>؛ جملگی مواردی از مفهوم موسع نفع را شامل می‌شوند (گرچی از ندریانی، ۱۳۸۹: ۳۵۸).

«در سیستم فرانسه، شرایط لازم برای طرح دعوی بازبینی قضایی<sup>۹</sup> در دادگاه‌های اداری فرانسه معمولاً به راحتی قابل اجرا تلقی می‌شود، زیرا رویه قضایی اداری فرانسه رویکردی مبتنی بر منفعت به دادرسی<sup>۱۰</sup> اتخاذ می‌کند. این مفهوم به شیوه‌ای نسبتاً گسترده تفسیر می‌شود و به گونه‌ای است که

1. Direct and certain interest
2. Administrative decision
3. Associations
4. Public decision-making
5. Intérêt matériel
6. Intérêt moral
7. Intérêt individuel
8. Intérêt collectif
9. Judicial review
10. Interest-based approach

به محض وجود ارتباط بین عمل مورد اعتراض و وضعیت شخصی متقاضی، الزام برآورده شده تلقی می‌شود». (Chevalier, 2020 : 317) البته از آنجا که ماهیت برخی دعاوی خاص، مفهوم ذی نفع بودن اشخاص را به چالش می‌کشد، برای به حاشیه نرفتن امکان طرح دعوی در خصوص اینگونه دعاوی، تصریح قانونی برای امکان طرح دعوی توسط عموم جامعه و یا برخی نهادهای خاص صورت می‌پذیرد. به عنوان مثال ماده ۱۲۴۸ قانون مدنی فرانسه احتمالاً مرتبط‌ترین نمونه‌ای است که به هر شخصی که جایگاه و منافعی دارد (به ویژه انجمن‌های زیست محیطی) اجازه می‌دهد در صورت بروز خسارات زیست محیطی، برای جبران خسارت اقدام کنند (Castagno, 2024 : 72).

لزوم وجود نفع، تبعاً مانع دادخواهی برای منافع احتمالی می‌شود و اگر موجودیت نفع محتمل باشد، ادعا قابل قضاوت نیست. از این رو، در حقوق فرانسه بر «اصل عدم قابلیت پذیرش دعوی بازدارنده» تأکید شده است (محسنی، ۱۳۹۸: ۲۴۳). بنابراین در مراجع قضایی فرانسه به صورت کلی پذیرفته شده است که نفع می‌بایست در زمان اقامه دعوی به وجود آمده باشد و استثنای این امر نیز این است که در تحقق نفع برای اقامه دعوی در آینده، تردیدی نباشد و صرفاً در زمان تقدیم دادخواست هنوز این نفع به صورت مجزا، تحقق نیافته باشد (شکوهی زاده، ۱۳۹۹: ۲۶۷). همچنین در حقوق فرانسه «شاکی علاوه بر شرایط مربوط به اهلیت قانونی، باید «نفع در طرح دعوی»<sup>۱</sup> خود را برای اثبات اهلیت خویش نشان دهد. این مفهوم در هیچ قانونی وجود ندارد، اما در رویه قضایی وضع شده و با گذشت زمان، به صورت موردی تفسیر شده است، به این معنی که یک منفعت مادی یا معنوی شخصی<sup>۲</sup> مورد نیاز است. علاوه بر این، این منفعت باید «مستقیم و خاص»<sup>۳</sup> باشد. رویه قضایی اداری فرانسه این مفهوم را به طور نسبتاً گسترده و به گونه‌ای تفسیر کرده است که به محض وجود ارتباط بین عمل مورد اعتراض و موقعیت شخصی متقاضی، الزام برآورده شده تلقی می‌شود. لازم به ذکر است که نفع در طرح دعوی در این معنا، به صورت عینی<sup>۴</sup> ارزیابی می‌شود، نه ذهنی<sup>۵</sup>» (Chevalier & Eliantonio, 2017: 2).

### ۳. آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ذی نفع بودن در کمیسیون ماده ۱۰۰

در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، آرای متعددی در خصوص مفهوم ذی نفع بودن صادر شده که هفت مورد از این آرا مستقیماً در رابطه با مفهوم ذی نفع بودن در اعتراض به آرای کمیسیون ماده

1. Intérêt à agir
2. Personal material or moral interest
3. Direct and specific
4. Objectively
5. Subjectively

۱۰۰ قانون شهرداری هاست. این آرا به ترتیب تاریخ تصویب، ذکر و سپس تشریح می‌گردد. صرفاً لازم به تذکر است که سه رأی وحدت رویه به شماره‌های رأی وحدت رویه ۲۳۵ مورخ ۱۳۶۹/۱۱/۱۶ و ۵ مورخ ۱۳۷۰/۰۲/۳۰ و ۸۳۲ مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۲۱ مشابهت بسیار زیادی با رأی وحدت رویه شماره ۲۱۵ مورخ ۱۳۶۹/۰۹/۲۰ دارند و برای جلوگیری از تکرار مکررات، از ذکر مجدد سه رأی وحدت رویه مزبور، خودداری می‌شود.

### ۳-۱- رأی وحدت رویه شماره ۲۱۵ مورخ ۱۳۶۹/۰۹/۲۰

در این قسمت، خلاصه‌ای از متن رأی مذکور ذکر و سپس محتوای آن تحلیل می‌شود.

#### ۳-۱-۱. متن رأی

«... نظر به اینکه برابر تبصره یک ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها «کمیسیون پس از وصول پرونده به ذی‌نفع اعلام می‌نماید توضیحات خود را کتباً ارسال و... کمیسیون به تقاضای ذی‌نفع به موضوع رسیدگی خواهد کرد...» کلمه ذی‌نفع در تبصره‌های دیگر ماده ۱۰۰ قانون شهرداری «من جمله تبصره ۴» تکرار شده و برابر تبصره ۱۰ برای مالک یا قائم‌مقام او حق اعتراض برای کمیسیون‌های بدوی تصریح شده است و طبیعی است مستأجر که مصداق بارز «قائم‌مقام مالک» در استیفای منافع بوده و حتی در مدت اجاره «مالک منافع» مورد اجاره است مصداق بارز «ذی‌نفع» در اعتراض و شکایت از آرای کمیسیون‌ها هم می‌باشد. از طرفی چه بسا وقوع تخلف ساختمانی به وسیله مالک و سکوت او در مقابل آرای صادره از کمیسیون‌ها حقوق مستأجر در معرض تضییع و تفویض قرار گیرد...»

#### ۳-۱-۲. تحلیل رأی

رأی فوق‌الذکر که در مقام تحلیل ذی‌نفع در کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری هاست، شخص «مستأجر» ملک را به عنوان ذی‌نفع مذکور در ماده یادشده و تبصره‌های ذیل آن، شناسایی می‌نماید. این شناسایی حسب تصریح رأی وحدت رویه، ناشی از در نظر گرفتن «مستأجر» به عنوان «قائم‌مقام مالک» ملک و قضات هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، «مستأجر» ملک را مصداقی از «قائم‌مقام مالک» ملک فرض نموده‌اند. بنابراین به استناد رأی وحدت رویه فوق‌الذکر می‌توان مستأجر ملک را نیز ذی‌نفع در اعتراض به آرای کمیسیون فوق‌الاشعار تلقی کرد. صرفاً لازم به ذکر است که اگرچه نتیجه رأی وحدت رویه مزبور (یعنی شناسایی مستأجر به عنوان ذی‌نفع در اعتراض به آرای موضوع کمیسیون) صحیح می‌باشد لیکن به نظر می‌رسد استدلال استفاده شده مبنی بر انطباق مستأجر با قائم‌مقام مالک، قابل خدشه باشد چرا که در مفهوم حقوقی قائم‌مقامی (در اینجا قائم‌مقامی شخصی)، «شخصی به جای شخص دیگر در یک رابطه حقوقی جانشین می‌شود بدون اینکه اصل رابطه تغییر کند» (محمدی و عسکری، ۱۳۹۶: ۱۳۵). لیکن مستأجر، جانشین مالک در رابطه

حقوقی مالکیت محسوب نمی‌شود و اگرچه به لحاظ نفع و یا ضرری که برای وی در محتوای آرای کمیسیون ماده ۱۰۰، نهفته است ذی نفع نیز محسوب می‌شود لیکن ذی نفع محسوب شدن وی ملازمتی با قائم مقام بودن وی ندارد.

### ۲-۳. رأی وحدت رویه شماره ۴۱۸ مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۲۷

در بخش اول، متن رأی وحدت رویه و در بخش دوم، تحلیل آن ارائه خواهد شد. لازم به ذکر است که موضوع رأی وحدت رویه در خصوص املاکی است که مالکین آن‌ها فاقد سند رسمی و صرفاً دارای اسناد عادی مالکیتی هستند.

#### ۱-۲-۳. متن رأی

«با عنایت به انتساب تخلفات توسط شهرداری به شاکیان پرونده‌های فوق‌الذکر و اینکه کمیسیون‌های موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری نیز اشخاص مذکور را متخلف شناخته و علیه آنان مبادرت به صدور رای قطعی کرده است بنابراین اشخاص مذکور نیز به حکم قسمت اخیر تبصره یک ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و بند الف ماده ۲۰ آیین دادرسی دیوان در زمینه اعتراض نسبت به رای که به نام آنان صادر شده است، ذیحق و دارای سمت قانونی می‌باشند...»

#### ۲-۲-۳. تحلیل رأی

رأی فوق‌الذکر در رابطه با ضابطه شکلی تشخیص ذی نفع بودن اشخاص صادر شده است. اصولاً ذی نفع شناختن اشخاص در طرح دعوی و شکایت، امری شکلی و مستلزم احتمال وجود و یا عدم نفع یا ضرر برای ایشان است لیکن در اینکه چه مستندات امکان اثبات ذی نفعی اشخاص را دارد هم می‌توان تشکیک کرد. رأی وحدت رویه مزبور، نه در مقام امکان اثبات مالکیت با اسناد عادی بلکه به نوعی در مقام بیان این که امکان رسیدگی به اعتراض اشخاصی که به استناد اسناد عادی، ادعای مالکیت نسبت به ملک موضوع رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ را دارند، بوده است و بنابراین این ضابطه شکلی را بنا می‌نهد که می‌توان چنین اشخاصی را نیز به عنوان ذی نفع در اعتراض به آرای کمیسیون ماده ۱۰۰، محسوب کرد. قابل توجه است که در نگارش رأی فوق‌الذکر، بی‌توجهی در استفاده از واژه «ذی حق» صورت پذیرفته است چرا که همان‌طور که در سطور بالاتر، توضیح آن رفت، «ذی حق» بودن امری متفاوت از «ذی نفع» بودن است و در رأی مورد اشاره، در واقع «ذی نفع» بودن اشخاص مدنظر بوده است و نه «ذی حق» بودن ایشان.

### ۳-۳. رأی وحدت رویه شماره ۱۱۵ مورخ ۱۳۹۲/۰۲/۲۳

در بخش اول، متن رأی وحدت رویه و در بخش دوم، تحلیل آن ذکر خواهد شد.

**۳-۳-۱. متن رأی**

«... نظر به این که مطابق آراء شماره ۸۳۲ مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۲۱ و ۲۱۵ مورخ ۱۳۶۹/۰۹/۲۰ هیات عمومی دیوان عدالت اداری، شکایت اشخاص ذی نفع از تصمیمات کمیسیون های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در دیوان عدالت اداری قابل استماع شناخته شده است و در موضوع تعارض اعلامی، همسایه مجاور ملک موضوع رأی کمیسیون بازنگری ماده ۱۰۰ قانون شهرداری به عنوان ذی نفع قابل شناسایی است و به تبع آن حق شکایت به خواسته ابطال رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری را نیز داراست، بنابراین رأی شعبه ۲۸ دیوان عدالت اداری در حدی که شکایت را قابل استماع دانسته است صحیح و موافق مقررات است...»

**۳-۳-۲. تحلیل رأی**

به نظر می رسد رأی فوق الذکر یکی از وسیع ترین مبانی در خصوص مفهوم ذی نفع بودن اشخاص در اعتراض به آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ها را مطرح کرده باشد چرا که آرای وحدت رویه سابق صرفاً در خصوص مالک ملک که دارای مستندات مالکیتی عادی است و نیز مستأجر ملک صادر شده بود لیکن رأی وحدت رویه مورد اشاره، گستره مفهوم ذی نفع را توسعه داد. به هنگام تصویب رأی وحدت رویه موصوف نیز میان اعضای حاضر در جلسه نیز اختلاف ایجاد شده بود. برخی قبول اینکه اگرچه همسایه مجاور ملک «سمت و مالکیتی در ملک متنازع فیه ندارد اما... [باتوجه به] قانون مدنی (مواد ۱۳۰ و ۱۳۲) است که تصرفات نباید به غیر ضرری برساند» و با توجه به قاعده، لاضرر، پذیرش شکایت از جانب مجاورین را بلامانع می دانستند (معاونت آموزش، پژوهش و پیشگیری دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۴: ۱۵۹) برخی نیز در مقابل نظر قبل، معتقد بودند که «در قانون ماده صد داریم که دو کس می توانند شکایت کنند: ۱. مالک ۲. ذی نفع. ذی نفع را مالک منافع می دانند... اما اگر قرار باشد که بغل دستی، ذی نفع محسوب شود، تمام مردم ایران می توانند شکایت کنند که چرا باغ های شمیران را خراب کردید؟ او هم ذی نفع است و صاحب این مملکت است... آیا همسایه می تواند بگوید چرا کمیسیون این کار را کرده است؟» (معاونت آموزش، پژوهش و پیشگیری دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۴: ۱۶۲)

یکی از حاضران جلسه نیز با تفصیل میان نفع عام و نفع خاص، معتقد بود که «منظور از نفع، نفع خاص است. همسایه ای که از عملکرد شهرداری در ملک همسایه متضرر می شود، ذی نفع است اما همسایه ای که چندین خانه آن طرف تر است را نمی پذیریم. نفع عام مدنظر نیست و نفع خاص مدنظر است» (معاونت آموزش، پژوهش و پیشگیری دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۴: ۱۶۳). النهایه اعضای حاضر در جلسه با تأیید وجود نفع برای همسایه مجاور ملک موضوع رسیدگی کمیسیون

ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، رأی به ذی نفع بودن همسایه مجاور می‌دهند. بر این اساس، ذی نفع در اعتراض به آرای کمیسیون ماده ۱۰۰، از صرف اشخاص دخیل در ملک موضوع رسیدگی (یعنی مالک و مستأجر) فراتر رفته و اشخاصی که در خارج از ملک موضوع رسیدگی نیز ممکن است منافعی به ایشان برسد، شامل می‌شود. با وجود اینکه رأی موصوف، منحصر به همسایه مجاور ملک شده، لیکن مناط توسعه مفهوم ذی نفع به سایر اشخاص نیز فراهم گردیده است. به نظر می‌رسد در این رأی، مفهوم نفع خاص یا نفع مستقیم به گونه‌ای توسعه یافته باشد و در نتیجه سؤالی که می‌تواند در آینده به عنوان چالش دیوان عدالت اداری در رسیدگی به این‌گونه پرونده‌ها صورت پذیرد این است که آیا مفهوم نفع خاص یا نفع مستقیم، قابل توسعه به سایر اشخاصی که به نوعی از آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ منتفع می‌شوند، می‌باشد یا خیر؟

در اساس «حقوق عمومی سودای تامين و تضمین سود عام را در سر می‌پروراند، در حالیکه حقوق خصوصی ابتدائاً بر تامين منافع خصوصی تأکید می‌ورزد» (گرچی از ندریانی، ۱۴۰۰: ۴۷). بنابراین توجه به هدف ذاتی حقوق عمومی در اینجا نیز مؤثر است و از همین روست که استفاده از «دعوی منفعت عمومی» در این‌گونه موارد، راهگشا باشد. اصولاً دعوی منافع عمومی با برداشت موسع از قاعده حق طرح دعوا و اجازه دادن به اشخاص یا سازمان‌های مردم‌نهاد برای طرح دعوا به نمایندگی از مردم، نقش مهمی در دسترسی به عدالت و پیگرد قانونی برای اثبات یا اجرای حقوق مردم که به دلایل مختلف مانند فقر، ناتوانی، بی سواد یا غفلت، قادر به اجرای حقوق خود نیستند، ایفا می‌نماید (پروین و اصحابی، ۱۴۰۱: ۳). اگرچه لازم به ذکر است که «مفهوم نفع عمومی بسیار نسبی و اتفاقی است و ممکن است با برآورده ساختن نیازهای مشروع مانند نانویی، پاک کردن دودکش شومینه‌ها و ... خلط گردد و بنابراین هر فعالیت عام‌المنفعه‌ای جزء خدمات عمومی نمی‌باشد» (عباسی، ۱۴۰۰: ۲۷). چه اینکه «محاسبه نفع عمومی، محاسبه عددی نیست؛ محاسبه هندسی و اخلاقی است» (کاتوزیان، ۱۳۹۵: ۱۳۷) و بنابراین ضروری است که در استفاده از این مفهوم، هشیارانه و آگاهانه عمل کرد. لیکن این مفهوم، می‌تواند مبنایی برای توسعه مناط استفاده شده در رأی وحدت رویه فوق‌الذکر باشد.

۱. همانند اشخاصی که با وجود فاصله معتنی به از ملک موضوع رسیدگی در کمیسیون ماده ۱۰۰، به لحاظ ارتفاع ملک مزبور، حق منظر ایشان نسبت به محیط‌های اطراف با خدشه مواجه شود و یا اشخاصی که به علت اشتغال به اداره سالن مربوط به یک ورزش خاص همانند شنا، معترض به تغییر کاربری املاک در محدوده یک شهرک یا یک ناحیه از یک شهر از مسکونی به ورزشی (همانند استخر) باشند.

### ۳-۴. رأی وحدت رویه شماره ۲۸۷۲ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۱۰

در بخش اول، خلاصه متن رأی و در بخش دوم، تحلیل آن ارائه خواهد شد. موضوع اختلاف حادث شده در این رأی وحدت رویه، اعتراض اشخاصی است که آرای مراجع شبه قضایی علی‌الخصوص کمیسیون های مواد ۹۹ و ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها علیه ایشان صادر گردیده و این‌گونه اعتراضات با ادعای ذی‌نفع بودن نسبت به همان موضوع با عنوان مالک یا مستأجر و در قالب طرح شکایت به صورت دعوای مستقل و اصلی، صورت می‌پذیرفته است.

#### ۳-۴-۱. متن رأی

«... به موجب ماده ۱۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ شعب دیوان به شکایتی رسیدگی می‌کنند که شخص ذی‌نفع یا وکیل یا قائم مقام یا نماینده قانونی وی، رسیدگی به شکایت را برابر قانون درخواست کرده باشند. در ماده ۵۵ قانون یاد شده مقرر شده هرگاه شخص ثالثی در موضوع پرونده مطروحه در شعبه دیوان برای خود حقی قائل باشد یا خود را در محق شدن یکی از طرفین ذی‌نفع بداند می‌تواند با تقدیم دادخواست وارد دعوا شود و در ماده ۵۷ از همان قانون مقرر شده آراء شعب دیوان که بدون دخالت فرد ثالث ذی‌نفع در مرحله دادرسی صادر شده در صورتی که به حقوق شخص ثالث، خلل وارد نموده باشد ظرف دو ماه از تاریخ اطلاع از حکم قابل اعتراض است. بنا بر مراتب شخص ذی‌نفع در موضوعی که در شعب دیوان عدالت اداری سبق رسیدگی دارد حسب مورد در قالب وارد ثالث و یا معترض ثالث می‌تواند شکایت خود را طرح کند تا به موجب ماده ۱۷ قانون پیش گفته شکایت وی برابر قانون قابلیت استماع داشته باشد. از این رو آراء صادر شده به شرح مندرج در گردش کار که شکایت شخص ذی‌نفع در موضوعی که سبق رسیدگی دارد را به جهت اینکه حسب مورد در قالب وارد ثالث و معترض ثالث تقدیم نشده قابل استماع ندانسته و قرار عدم استماع صادر کرده است، صحیح و موافق قانون است.»

#### ۳-۴-۲. تحلیل رأی

موضوع رأی فوق‌الذکر، به طور کلی در مقام بیان یک قاعده شکلی نسبت به اشخاص ذی‌نفع در اعتراض به آرای موضوع کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌هاست. این قاعده شکلی، حکایت از این دارد که در صورت وجود شرایط لازم، امکانی برای اشخاص ذی‌نفع به عنوان وارد ثالث در اثنای رسیدگی و با اعتراض ثالث به رأی صادره فراهم است و حتی اگر این‌گونه در رأی صادره از کمیسیون ماده ۱۰۰، طرف دعوا نبوده‌اند لیکن حقی برای خود در خصوص این آراء متصورند، می‌توانند در اعتراض به این آراء، نقش داشته باشند. صرفاً نکته قابل توجه اینکه رأی مزبور، منحصر به مواردی است که دعوای سابقی در دیوان عدالت اداری وجود داشته باشد تا این‌گونه اشخاص قادر به ورود

ثالث (در حین رسیدگی) و یا اعتراض ثالث (پس از رسیدگی) باشند و در این موارد، تنها شیوه ممکن جهت دخالت ایشان در اعتراض به آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، بسته به مورد، ورود و یا اعتراض ثالث است. اما در صورتی که اساساً هیچ‌گونه دعوی در دیوان عدالت اداری در خصوص اعتراض به آرای این کمیسیون وجود نداشته باشد، این‌گونه اشخاص ذی‌نفع می‌بایست در قالب طرح شکایت اصلی، اقدام نمایند.

### نتیجه

کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها از ابتدای شکل‌گیری آن تا به امروز آیین‌های مختلفی را تجربه کرده و چالش‌های بسیاری را پشت سر گذاشته است. شکل فعلی این کمیسیون، صادرکننده آرای است که طبق اصلاحات سال جاری قانون دیوان عدالت اداری، قابل اعتراض در شعب تجدیدنظر دیوان عدالت اداری می‌باشد. یکی از شروط مطرح در طرح شکایت و اعتراض نسبت به آرای این کمیسیون، همانند سایر شکایات و اعتراضات مطروحه در دیوان عدالت اداری، ذی‌نفع بودن شخص شاکی است. در قانون دیوان عدالت اداری اگرچه در چندین مورد به ذی‌نفع بودن شاکی اشاره شده، لیکن تعریفی از ذی‌نفع ارائه نشده است.

دکترین ذی‌نفع بودن شاکی را به صورت کلی یکی از شروط اصلی امکان طرح دعوا مطرح کرده‌اند به گونه‌ای که در رسیدگی‌های حقوقی نیز وجود این شرط ضروری است. عموماً ذی‌نفع بودن در شعب دیوان عدالت، به ذی‌نفع بودن مستقیم و خاص شخص (در مقابل ذی‌نفع بودن غیرمستقیم و عام) تعبیر می‌شود و رویه حاکم بر دیوان عدالت اداری نیز حکایت از پذیرش این نظر در عمل دارد. با این وجود برخی نظرات جدید در دکترین ارائه شده است که می‌تواند مبنایی برای پذیرش نفع غیرمستقیم شاکی در اعتراض به آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها تلقی شود.

آرای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص موضوع ذی‌نفع بودن شاکی در اعتراض به کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، عموماً تأییدکننده رویه موجود در دیوان عدالت اداری با نگرشی رو به جلو است به گونه‌ای که علاوه بر مالک ملک موضوع رأی کمیسیون مزبور، امکان اعتراض مستأجر به این آرا را نیز در نظر گرفته است. در میان آرای مزبور، رأی وحدت رویه شماره ۱۱۵ مورخ ۱۳۹۲/۰۲/۲۳ با توجه به مذاکرات صورت‌گرفته پیش از تصویب در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، می‌تواند مبنایی برای انقلاب در مفهوم ذی‌نفع در اعتراض به آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ را فراهم آورد چرا که علاوه بر مالک و مستأجر ملک موضوع رأی کمیسیون ماده ۱۰۰، همسایه مجاور ملک را نیز قادر به شرح شکایت دانسته است که در صورت پذیرش مناط این رأی وحدت رویه، سایر اشخاص با نفع مشابه همسایه مجاور ملک نیز می‌توانند در خصوص اعتراض

به آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ اقدام نمایند.

با استفاده از ایده‌ای که رأی وحدت رویه فوق‌الذکر، پدید آورده است دو راهکار در رابطه با دستیابی به مفهوم صحیح ذی‌نفع در اینگونه دعاوی قابل تصور است: یک اینکه با پذیرش مفهوم دعوی منفعت عمومی در رویه‌های آتی دیوان عدالت اداری (به ویژه در آرای وحدت رویه و یا ایجاد رویه) بتوانیم شرط ذی‌نفع بودن اشخاص در طرح شکایت را توسعه دهیم. طریق دوم نیز توسعه برداشت قضات دیوان عدالت اداری از مفهوم ذی‌نفع همانند رویه قضایی فرانسه است. در این صورت نیز حتی در فرض عدم پذیرش دعوی منفعت عمومی، گستره اشخاصی که می‌توانند به عنوان ذی‌نفع تلقی شوند از صرف مالک، مستأجر و همسایگان ملک، خارج شده و حتی ممکن است مجاورینی که در یک محل زندگی می‌کنند و یا سایر شهروندانی که ممکن است از احداث ساختمان، ضرری به ایشان وارد شود را نیز دربرگیرد.

## منابع

### فارسی

- اسدی اوجاق، نادر؛ شیرازی، محمد مهدی و حسنوند، محمد. (۱۴۰۳). دیوان عدالت اداری؛ ترسیم دوگانگی نظام قضایی ایران. تحقیق و توسعه در حقوق عمومی، دوره ۱، شماره ۱.
- اصحابی، فاطمه و پروین، خیرالله. (۱۴۰۱). آسیب‌شناسی احیای حقوق عامه از سوی دیوان عدالت اداری با تاکید بر مفهوم ذی نفع. جستارهای نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره سوم.
- بالایی، حمید و محجوب، سعید. (۱۳۹۲). مفهوم ذینفع در آرای دیوان عدالت اداری (نقد و بررسی دادنامه ۴۸۹۵ شعبه ۲۸ دیوان، مورخ ۹۱/۲/۸ دیوان عدالت اداری). رویه قضایی (نقد رأی)، سال دوم، شماره ۳.
- پروین، خیرالله و اصحابی، فاطمه. (۱۴۰۱). دعاوی متضمن نفع عمومی ظرفیتی در احیای حقوق عامه؛ مطالعه تطبیقی. پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، سال نهم، شماره چهارم.
- رضایی آهنگرانی، محمدعلی؛ پورنوری، منصور؛ پورهاشمی، سیدعباس و کریمی، داریوش. (۱۴۰۱). شاخص‌های حقوقی تشخیص ذی نفع در دعاوی زیست محیطی ایران. جامعه‌شناسی سیاسی ایران، سال پنجم، شماره یازدهم.
- رمضان‌نوی قوام‌آبادی، محمدحسین و جوادمنش، جواد. (۱۳۹۵). مطالعه تطبیقی گستره مفهوم ذی نفع در اقامه دعوی زیست محیطی در حقوق ایران و اتحادیه اروپا. مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۶، شماره ۴.
- رنجبر، احمد. (۱۳۹۷). اثبات نفع در «دعوی حقوق عمومی». حقوق اداری، سال پنجم، شماره ۱۴.
- سیدین، علی و کارچانی، مهدی. (۱۳۹۷). ذی نفع در دعوی ابطال طرح صنعتی. رأی، دوره ۷، شماره ۲۲.
- شکوهی زاده، رضا. (۱۳۹۹). دعاوی احتمالی در حقوق ایران و فرانسه. مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۵۰، شماره ۲.
- شمس، عبدالله. (۱۳۹۱). آیین دادرسی مدنی: دوره پیشرفته. جلد اول، چاپ بیست و هشتم، تهران: انتشارات دراک.
- صادقی، محمود و جوهری، مهدی. (۱۳۹۱). ذی نفع در دعاوی ناشی از اختراع از نگاه قانون و رویه قضایی. فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، دوره ۱۷، شماره ۵۹.
- صدرالحافظی، سید نصرالله. (۱۳۷۲). نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری. چاپ اول، تهران: نشر شهریار.
- عباسی، بیژن. (۱۴۰۰). حقوق اداری تطبیقی. چاپ دوم، تهران: نشر دادگستر.
- فرزادی، علی اکبر. (۱۳۷۹). معرفی اجمالی اصول بنیادین در دادرسی اسلامی. فصلنامه دیدگاه‌های حقوقی، شماره‌های ۱۹ و ۲۰.
- کاتوزیان، ناصر. (۱۳۹۵). مبانی حقوق عمومی. چاپ ششم، تهران، نشر میزان.
- کبگانی، محمدحسن؛ منصوریان، مصطفی و افشاری، فاطمه. (۱۴۰۲). واکاوی مفهوم «احیای حقوق عامه» با مطالعه تطبیقی دعاوی منفعت عمومی. پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، سال بیست و چهارم، شماره دوم.
- گرجی ازندریانی، علی اکبر. (۱۳۸۹). عدالت رویه‌ای و تحول‌گرایی در لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری. پژوهش حقوق، سال دوازدهم، شماره ۲۹.

- گرجی ازندریانی، علی اکبر. (۱۴۰۰). مبانی حقوق عمومی. چاپ هفتم، تهران: انتشارات جنگل، جاودانه.
- محسنی، حسن. (۱۳۹۸). نفع در دادخواهی‌ها: بررسی دکترین حقوقی و رویه قضایی ایران و فرانسه. مطالعات حقوقی، دوره یازدهم، شماره اول.
- محمدی، عاصم و عسکری، سیدحکمت‌الله. (۱۳۹۶). واکاوی مبانی، مفهوم و کارکرد نهاد قائم مقامی در قراردادهای حقوق ایران و فرانسه. پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۲۱، شماره ۴.
- معاونت آموزش، پژوهش و پیشگیری دیوان عدالت اداری. (۱۳۹۴). گزیده مشروح مذاکرات هیات عمومی دیوان عدالت اداری (۱۳۹۲). چاپ اول، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
- میرزاده کوهشاهی، نادر و محمدپور، محمدجواد. (۱۳۹۹). امکان‌سنجی حقوقی پذیرش صلاحیت عام دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی راجع به قراردادهای اداری. فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره دوم.

### انگلیسی

- Bell, John & Lichère, François. (2022). *Contemporary French Administrative Law*. India: Cambridge University Press.
- Castagno, Davide, (2024), Challenging Legal Standing in Climate Change Litigation: A Comparative Approach to the Italian Case 'Giudizio Universale', *International Journal of Procedural Law*, 14 (1).
- Chevalier, Emile, (2020). Standing before French Administrative Courts and Environmental protection: not specific enough for an effective access to Justice?. *PA Persona e Amministrazione*, (1), 317-330.
- Chevalier, Emilie, & Eliantonio, Mariolina, (2017). Standing before French administrative courts: too restrictive to effectively enforce environmental rights?. *Montesquieu Law Review*, (5), 65-74.