

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



دانشکده حقوق و علوم سیاسی
پایان نامه مدرک کارشناسی ارشد حقوق عمومی

عنوان:

ذی نفع بودن در دعاوی مطروحه دیوان عدالت اداری

استاد راهنما:

جناب آقای دکتر محمدرضا ویژه

استاد مشاور:

جناب آقای دکتر مهدی رضایی

نگارش:

مریم رحیمی

تابستان 93

بإعرض ارادت به ساحت مقدس

ولی نعمتمان

امام غریب علی بن موسی الرضا (ع)

تقدیم به:

پدر و مادر صبور و مهربانم

و همسر عزیزتر از جانم...

بر خود واجب می دانم که از اساتید گراقتدر و بزرگوار خود که اینجانب را در تقریر این پایان نامه یاری فرمودند کمال تقدیر و تشکر را به جا آورم.

بخصوص از استاد جلیل و گراقتدرم جناب آقای دکتر محمدرضا ویژه، که به فرموده ی شهید مطهری نیروی فکر متعلم را پرورش دادند و قوه ی ابتکار را در اینجانب زنده نمودند کمال تشکر را دارم. با تشکر از راهنمایی های ارزندشمنشان که همواره اینجانب را دلگرم می نمودند تا جاده ی پر پیچ و خم تدوین پایان نامه را با امیدواری طی کنم. استادم وجود بی کرانت را سپاس.

همچنین از استاد بزرگوارم جناب آقای دکتر مهدی رضایی کمال تشکر را دارم که با مشاورت های ارزشمنشان، اینجانب را در تدوین هرچه بهتر این پایان نامه یاری نمودند.

با تشکر از استاد گراقتدر جناب دکتر که زحمت داوری پایان نامه را بر عهده گرفتند.

چکیده

یکی از شرایطی که در خصوص خواهان برای طرح دعوی در هر دادگاهی از جمله دیوان عدالت اداری مطرح می شود، ذینفع بودن است اما خصوصیتی که در مورد ذینفع در آیین دادرسی مدنی وجود دارد، در دعاوی مطروحه دیوان به واسطه ی وظیفه حائز اهمیتی که در زمینه حفظ منفعت عمومی و دفاع از حقوق و آزادی های شهروندان ایفا می کند؛ روند متفاوتی را در پیش گرفته است. به گونه ای که، با توجه به خصلت دعاوی اداری، طرفین دعوی سازمان اداری یا مقام اداری و شهروند می باشند، ما با معنای گسترده ای از نفع عمومی در اعمال اداری روبرویم؛ از این رو مفهوم ذینفع در دعاوی اداری براساس مخاطبان تصمیم اداری برداشت می شود. بنابراین، با بررسی وصف و جایگاه خواهان و برداشت ذینفع بودن او در دعاوی مطروحه دیوان عدالت اداری و وجوه افتراق و اشتراک آن با آیین دادرسی مدنی مشاهده می شود که ذینفع بودن در دعاوی مطروحه ی دیوان بسته به تصمیماتی که در آن نفع شخصی است؛ ذی نفع خصوصی و در خصوص تصمیماتی که در آن نفع عام است؛ ذی نفع عمومی و به نوعی تسری مفهوم نفع عام از شعب به هیات عمومی و گستردگی مفهوم ذینفع مطرح می شود.

واژگان کلیدی: حق دادخواهی، نفع، ذی نفع، دیوان عدالت اداری، منفعت عمومی.

مقدمه 1

بخش نخست: ویژگی های ذی نفع در دیوان عدالت اداری

8

فصل نخست: تطبیق ویژگی های خواهان در دعاوی مدنی و دیوان عدالت اداری.....

9

گفتارنخست: مفهوم دعوا و انواع آن

12

مفهوم

نخست:

مبحث

دعوا....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

13..

13..... بند نخست: دعوا به معنای ادعا.....

بند	دوم:	دعوا	به	معنای
-----	------	------	----	-------

عام.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

13

14..... بند سوم: دعوا به معنای خاص.....

..... مبحث دوم: انواع دعوا.....

بند نخست: دعوای شخصی.....16

بند دوم: دعوای ماهوی16

مبحث سوم: دعوای اداری

17.....

بند نخست: معیارهای تشخیص دعوای.....23

بند دوم: مصادیق دعوای

اداری.....37

گفتار دوم: تطبیق شرایط خواهان در دعوای اداری با سایر دعوای.....40

مبحث نخست: تطبیق شرایط ویژه خواهان در دعوای اداری با سایر دعوای

.....41

بند نخست: شرایط خواهان در دعوای مدنی و کیفری.....42

بند دوم: شرایط خواهان در دعوای اداری.....43

مبحث دوم: رویکردها به جایگاه خواهان در دیوان.....48

بند نخست: نظریه صلاحیت عام.....49

بند دوم: نظریه صلاحیت

خاص.....51

بند سوم: نظریه صلاحیت

دووجهی.....56

فصل دوم: تطبیق ذی نفع بودن خواهان در دعاوی مدنی و دیوان عدالت اداری.....62

گفتار نخست: مفهوم ذی نفع در دعاوی مدنی و دیوان عدالت اداری.....63

مبحث نخست: شرایط اقامه ی دعوا.....64

مبحث دوم: مفهوم نفع.....65

گفتار دوم: ویژگی های ذی نفع در دعاوی مدنی و دیوان عدالت اداری.....69

مبحث نخست: مشروع و قانونی بودن نفع.....70

مبحث دوم: موجود بودن نفع.....70

مبحث سوم: مستقیم و شخصی بودن نفع.....72

بخش دوم: مفهوم مطلوب ذی نفع در دعاوی دیوان عدالت اداری.....75

فصل نخست: ذی نفع بودن در دعاوی اداری.....76

گفتار اول: نفع در دعاوی اداری.....77

انواع	نخست:	مبحث
78.....	نفع.....	
79.....	بند نخست: نفع شخصی.....	
81	بند دوم: نفع عام.....	
از	مبحث دوم: بررسی انواع نفع در دعاوی اداری پاره ای از	
	کشورها.....	91.....
97.....	گفتار دوم: آثار دعوای اداری بر شرایط ذی نفع در این دعا.....	
خاص	مبحث نخست: در حوزه صلاحیت	
	دیوان.....	99.....
عام	مبحث دوم: در حوزه صلاحیت	
	دیوان.....	100.....
107.....	فصل دوم: ضرورت توسعه ی موضوعی مفهوم ذی نفع در دعوای اداری.....	
عدالت	گفتار نخست: تفکیک مفهوم ذی نفع در دعاوی دیوان عدالت	
	اداری.....	109.....
111.....	مبحث نخست: مفهوم ذی نفع در دعاوی مطروحه در هیات عمومی دیوان.....	
عدالت	مبحث دوم: مفهوم ذی نفع در شعب دیوان عدالت	
	اداری.....	117.....
.....	گفتار دوم: تسری مفهوم ذی نفع در هیات عمومی دیوان به دعاوی مطروحه در شعب.....	
		122
124.....	مبحث نخست: دیدگاه مخالفان.....	

موافقان

دیدگاه

دوم:

مبحث

126.....

140..... نتیجه گیری

منابع

فهرست

144.....

دادخواهی یکی از روش های شناسایی دولتهای مدرن می باشد که در آن روح دموکراسی و مردم سالاری دمیده شده است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای حقوق مردم اهمیت ویژه ای قائل شده است. به گونه ای که، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به زیباترین شکل ممکن در اصل 34 خود حق دسترسی به دادگاه و حق دادخواهی را به رسمیت شناخته است. آنچه که حائز اهمیت است در سیر رسیدن به این حق دادخواهی و برای جلوگیری از نقض حقوق مردم، در رسیدگی به شکایتها و اعتراضهای آنان از دستگاههای دولتی تدابیر ویژه ای پیش بینی کرده است. از جمله این تدابیر، تشکیل دیوان عدالت اداری (اصل 173) با هدف احقاق حقوق مردم و ایجاد عدالت رویه ای می باشد. دیوان عدالت اداری به عنوان یک مرجع قضایی ویژه، از آنجا که در دعوی مطروحه در آن، دو طرف دعوا رابطه ی نابرابر باهم دارند، به گونه ای که یک طرف دعوا شهروند و طرف دیگر دستگاه اداری یا سازمان عمومی قرار دارد؛ دیوان نقش بسزایی در خدمت رسانی به مردم و دفاع از حقوق آنان در برابر تخلفات احتمالی مأموران، واحدها و آیین نامه های دولتی بر عهده دارد. از این روح دادخواهی اهمیت ویژه ای پیدا می کند.

اقامه ی دعوا برای تثبیت حق دادخواهی منوط به احراز شرایطی است. دعوای اداری نیز همانند دیگر دعوای با رعایت مقتضیات و خصوصیات این دعوا می بایست اصول و شرایطی که درباره خواهان در بحث شرایط اقامه دعوا در هر نوع دادرسی گفته می شود، رعایت گردد. برخی از این شرایط از جمله ذی نفع بودن در ارتباط با خواهان دعوا است که به دعوای اداری وجهه ی خاص می بخشد؛ چراکه هرچند داشتن نفع شخصی از جمله شرایط اساسی اقامه دعوی می باشد و طرح شکایت بدون هدف و مقصود و یا فارغ از تأثیر نتیجه دادرسی معقول و منطقی نیست اما در دعوای اداری تبیین ذی نفع بودن متفاوت است. به گونه ای که شرط ذی نفع بودن با عنصر مهم دعوا یعنی وجود حق تضییع شده در دعوا توجیه می شود و بسته به خصوصی بودن و عمومی بودن

حقی که ادعای تضییع آن شده است، خصوصیت نفع متفاوت است. بنابراین، مفهوم ذی نفع نیز خیلی گسترده از مفهوم ذی نفع یعنی همان شخصی بودن نفع؛ در دادرسی عادی است.

اهمیت در گستردگی دید نسبت به مفهوم ذی نفع و جای دادن مفهوم منفعت عمومی به دلیل حاکمیت قانون است که به سازمان اداری وظیفه حفظ منافع عمومی را می دهد و در این راستا سازمانهای اداری دست به اعمال اداری برای حفظ نظم و انجام خدمات عمومی می زنند که بواسطه ی آن باید در چهارچوب قوانین و مقررات عمل کنند. به گونه ای که اعمال و تصمیمات سازمان اداری در جهت حفظ منافع عمومی و در جهت اهداف قانونگذار باشد. در واقع نظارت بر قانونمداری اعمال اداری دیوان نیز با توجه به نوع عمل اداری صورت می گیرد و همین نظارت، با حفظ اختیار تمیز برای اداره در تامین منافع عمومی، امنیت قضایی را در رابطه ی اداره و مراجعان (اعم از بهره مندان از خدمات اداری، کامندان و طرفهای قراردادهای اداری) مستقر و تثبیت می نماید.¹ نهایت نیز حقوق و آزادی های مردم هم با کنترل و محدودیت در اقتدار محفوظ بماند.

تا زمانی این مقوله ی مهم یعنی توسعه ی مفهوم ذی نفع تحقق پیدا نکند، اساساً سایر حقوق و آزادی های بنیادین شهروندان و حق دادخواهی نیز تحقق نمی یابد؛ چراکه بسیاری از اعمال اداری خلاف قانون بواسطه ی این که حقی از شخصی تضییع نموده است، قابل شکایت نخواهد بود. از این رو به خاطر وظیفه ی سازمان اداری که حفظ منفعت عمومی دادخواهی نسبت به حق تضییع شده حتی در تصمیم موردی امکان پذیر است و پی گیری این حق عمومی به اشخاصی که مخاطب این گونه تصمیمات هستند نیز راه پیدا می کند.

1. بیان مسئله

حق دادخواهی به عنوان یکی از حقوق مسلم در قانون اساسی ما شناخته شده است که با توجه به آن هرکس این حق را دارد که به دادگاه صالح برای طرح دعوی خود، مراجعه کند. در دیوان عدالت اداری به عنوان یک

¹ویژه، محمدرضا، اصل قانونمداری در اعمال اداری، آموزه های حقوقی، دانشگاه علوم اسلامی رضوی، شماره ی 12، تابستان 1388 ص 112.

مرجع قضایی نیز همانند سایر مراجع قضایی باید این حق تضمین شود. یکی از شرایط لازم برای خواهان در طرح دعوی ذی نفع بودن است که ویژگی های آن در آیین دادرسی مدنی ذکر شده است. این موضوع، در دیوان عدالت اداری که مسایل مربوط به حقوق عمومی و به طور اخص منفعت عمومی مطرح می شود؛ با بررسی مواد 10 و 12 قانون جدید دیوان عدالت اداری به نظر می رسد «ذی نفع بودن» مفهوم متفاوتی از آیین دادرسی مدنی دارد که با توجه به سرشت دعاوی اداری و نیز تحول مفهوم «منافع عمومی» باید مورد بررسی قرار گیرد. تحول مفهوم منفعت عمومی در دعاوی اداری، به عنوان مرجعی که حافظ منافع عمومی افراد در برابر سازمان های دولتی است؛ به واسطه ی روبرو شدن مسایل مربوط به طرفین دعوا که در حوزه حقوق عمومی و دیوان عدالت اداری است که باعث می شود حتی افرادی که دارای منفعت مستقیم در موضوع دعوا نیستند اما در دعاوی اداری ذی نفع عمومی هستند به عنوان ذی نفع شناخته شوند.

2. هدف پژوهش

هدف از این پژوهش این است که با بررسی مواد 10 و 12 قانون دیوان عدالت اداری به مفهومی متفاوت از ذی نفع بودن در آیین دادرسی مدنی که ارتباط مستقیم با منفعت عمومی دارد، دست یافت. به گونه ای که، ویژگی های ذی نفع بودن در دعاوی اداری با توجه به نوع حق تضییع شده از خواهان، توصیف شود.

3. پرسش های پژوهش

الف. پرسش اصلی:

ذی نفع بودن در دعاوی مطروحه در دیوان عدالت اداری باید دارای چه ویژگی هایی باشد؟

ب. سوالات فرعی:

1. در دعاوی مطروحه دیوان عدالت اداری چه ویژگی هایی برای ذی نفع در نظر گرفته شده است؟

2. آیا می توان مفهوم «ذی نفع» در دعاوی مطروحه در هیات عمومی را به دعاوی مطروحه در شعب تسری داد؟

4. فرضیه های پژوهش

الف. فرضیه اصلی:

با توجه به سرشت دعاوی اداری و مفهوم «منافع عمومی»، «ذی نفع بودن» خواهان باید در مفهوم موسع و متفاوت با آیین دادرسی مدنی تفسیر شود.

ب. فرضیه های فرعی

1. مفهوم «ذی نفع» در دعاوی مطروحه در شعب دیوان عدالت اداری نزدیک به این مفهوم در آیین دادرسی مدنی و مفهوم «ذی نفع» در دعاوی مطروحه در هیات عمومی متفاوت با آن است.

2. با توجه به تحول و توسعه مفهوم «منافع عمومی» امکان توسعه مفهوم ذینفع و تفسیر موسع صلاحیت دیوان عدالت اداری وجود دارد.

5. پیشینه ی پژوهش

با توجه به جستجوی انجام شده در سایر دانشگاه ها و در منابع اطلاعاتی در دسترس هیچ گونه تحقیقی که مستقیماً در خصوص موضوع مورد بررسی در خصوص دعاوی اداری باشد، تا کنون انجام نگردیده است. از این رو در پژوهش حاضر تلاش شده است تا از منابع گوناگونی که در ارتباط با موضوع مورد بحث در آیین دادرسی مدنی و به صورت موردی در آرا و رویه های قضایی که در دیوان عدالت اداری وجود دارد، بهره و مورد استفاده قرار گیرد. منابعی که به صورت مستقیم به پژوهش مزبور اشاره دارند، به شرح زیر ذکر می شود.

الف. کتب فارسی

1. امامی، محمد، واعظی، سید مجتبی، سلیمانی، مهستی، ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، تهران، میزان، 1391.
2. شمس، عبدا... آیین دادرسی مدنی، ج 1، چ هفتم، تهران، دراک، 1384.
3. صدرالحفاظی، نصرا... نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران، شهریار، 1372.
4. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ چهاردهم، تهران، سمت، 1387.
5. کاتوزیان، ناصر، مبانی حقوق عمومی، چ دوم، تهران، میزان، 1383.
6. گرجی ازندریانی، علی اکبر، مبانی حقوق عمومی، تهران، جنگل، 1388.
7. نجابت خواه، مرتضی، قانون دیوان عدالت اداری در نظم کنونی، تهران، جنگل، 1390.

ب. مقالات و تقریرات

1. پایان نامه، راضیه، بیات کمیتکی، «ارزیابی مفهوم مصلحت عمومی در قوانین اساسی مشروطه و جمهوری اسلامی ایران»، پایان نامه شهید بهشتی، استاد راهنما محمد راسخ، 1388.
2. راسخ، محمد، بیات کمیتکی، راضیه، «مفهوم مصلحت عمومی»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره 1390، 56.

3. راسخ، محمد، **حق و مصلحت**، مقالاتی در فلسفه حقوق، فلسفه حق و فلسفه ارزش، چاپ سوم، تهران، انتشارات طرح نو، 1387.

4. محمودی، جواد، «**قانون جدید دیوان عدالت اداری در بوته نقد**»، نشریه حقوق اساسی، شماره هشتم، 1386، 223-239.

5. ویژه، محمدرضا، «**اصل قانونمداری در اعمال اداری**»، آموزه های حقوقی، دانشگاه علوم اسلامی رضوی، شماره ی 12، 1388، 85-114.

6. ویژه، محمدرضا، «**تحلیلی بر صلاحیت های هیات عمومی دیوان عدالت اداری**»، فصلنامه حق و مصلحت، ش چهارم، 1388، 3-26.

6. روش شناسی پژوهش

الف. روش پژوهش توصیفی - تحلیلی است.

ب. روش گردآوری اطلاعات و داده ها: کتابخانه ای و رویه قضایی دیوان عدالت اداری

7. تعریف مفاهیم و واژگان اختصاصی پژوهش

الف: **دادخواهی**: «چنانچه حقوق و آزادی های اساسی فردی شخص مورد تهدید قرار گرفته و یا به آنها تجاوز شود می تواند از مراجع صلاحیتدار قانونی درخواست جبران خسارت وارده را نموده»^۲ به عبارتی، تقاضای احقاق حق^۳ که مورد دادرسی قرار می گیرد.

ب: **دیوان عدالت اداری**: مرجع قضایی است که به موجب اصل 159 و 173 قانون اساسی، رسیدگی به نوع خاصی از تظلمات و شکایات؛ یعنی شکایات مردم نسبت به ماموران و واحدهای دولتی را برعهده دارد.

^۲ مؤذن زادگان، حسنعلی، حقوق دادخواهی و دفاع در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دیدگاههای حقوقی، شماره نهم، ص 136.

^۳ جعفری لنگرودی، محمدجواد، ترمینولوژی حقوق، تهران، گنج دانش، 1363، ص 351.

د: **نفع**: امتیاز یا فایده ی مادی و معنوی است که برای اقامه کننده ی دعوا در صورتی که در دعوا پیروز شود، وجود دارد.

ه: **ذی نفع بودن**: کسی که به احتمال قریب به یقین مقرون به اوضاع و احوال خاص؛ امید آن شخص به دست یافتن به آن منافع، معقول و متعارف باشد.

و: **منفعت عمومی**: منفعت مشترک همه اعضای داخل در یک جامعه است که به کیان جمع و زندگی جمعی مربوط می شود.

8. سازماندهی پژوهش

پژوهش حاضر از دو بخش تشکیل شده است:

در بخش نخست تلاش می شود قبل از ورود به اصل پژوهش و پرداختن به ویژگی های ذی نفع در دیوان عدالت اداری به مفاهیم و موضوعاتی که پیکره ی اصلی پژوهش را تشکیل می دهد، مورد بررسی قرار می گیرد. از این رو به تطبیق ویژگی های خواهان و ذی نفع بودن خواهان در دعاوی مدنی و دیوان عدالت اداری و به وجوه افتراق و اشتراک آن ها می پردازیم.

در بخش دوم به مفهوم مطلوب از ذی نفع در دعاوی دیوان اداری می رسیم که در آن به مفهوم ذی نفع در دعاوی اداری و ضرورت توسعه ی موضوعی مفهوم ذی نفع در دعاوی دیوان در جهت توسعه ی هر چه بیشتر مفهوم نفع عمومی و حمایت بیشتر از حق دادخواهی شهروندان می پردازیم و در نهایت از مجموع مباحث گفته شده یک نتیجه گیری کلی به عمل خواهد آمد.

بخش نخست:

ویژگی‌های ذی‌نفع بودن در دیوان عدالت اداری

حق دادخواهی به عنوان یکی از حقوق شهروندی مهم است که در اصل 34 قانون اساسی برای هر کسی محفوظ است. «این حق تضمینی است که در صورت نقض هر یک از حقوق شناخته شده، فرد می‌تواند با توسل به اقامه دعوی و از طریق یک دادرسی منصفانه به آن اعتراض نموده»⁴ و اگر این حق در مقابل دولت مطرح باشد، اهمیت آن چندین برابر خواهد شد؛ چرا که دولت با اعمال حاکمیتی که خواهد داشت، همواره قدرت را در دست دارد و می‌تواند ابزار فشاری بر مردم باشد. چنانچه که کشورهای بزرگ دارای صاحب قدرت و تمدن، در قوانین خود مرجعی را پیش بینی کرده‌اند که به شکایات مردم علیه دولت رسیدگی می‌کند. در کشور ما هم با توجه به تأکیدی که اصل 34 قانون اساسی بر لزوم حق مسلم دادخواهی دارد و در جهت تضمین حق دادخواهی، مرجعی مستقل با عنوان دیوان عدالت اداری به وجود آمده است که در این دیوان، خواهان به پشتوانه اصل 170 و 173 قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قانون دیوان عدالت اداری، می‌تواند در دیوان به اقامه دعوایی که در حیطه دعاوی اداری قرار دارد، بپردازد. البته با توجه به ویژگی‌های خاصی که این نوع از دعاوی دارد و حقوقی که در آن مطرح می‌شود، خواهان دعاوی اداری دارای ویژگی‌های خاص خود می‌باشد، که یکی از این ویژگی‌ها مسئله ذی‌نفع بودن خواهان است که به عنوان شرایط اقامه دعوا، در آیین دادرسی مدنی و قانون دیوان به آن اشاره شده است. در قانون دیوان به دلیل عدم صراحت روشن در مواد 10 و 12 قانون جدید دیوان عدالت اداری، به عنوان موادی که به موضوع صلاحیت دیوان می‌پردازد؛ مشکلات عدیده‌ای را در این حوزه به

⁴ . یآوری، اسدا... «حق برخورداری از دادرسی منصفانه»، حقوق اساسی، شماره دوم، تابستان، 1383، ص 256.