

اعتراض به رأی قطعی کمیسیون بدوی / تجدیدنظر ماده ۱۰۰ قانون شهرداری از سوی ذی نفع ثالث

بررسی مفهوم ذینفع بودن در دعاوی مرتبط با شهرداری و دیوان عدالت اداری

مطابق تبصره ۱ ماده صد قانون شهرداری، "در مواردی که شهرداری از ادامه ساختمان بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه جلوگیری می کند مکلف است حداکثر ظرف یک هفته از تاریخ جلوگیری، موضوع را در کمیسیون مذکور مطرح نماید در غیر این صورت کمیسیون به تقاضای ذینفع به موضوع رسیدگی خواهد کرد."

از سوی دیگر مطابق ماده ۵۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲، یکی از شرایط رسیدگی شعب دیوان عدالت اداری به دعاوی، ذی نفع بودن شاکی است.

از سوی دیگر به موجب ماده ۱۷ قانون فوق الذکر، شعب دیوان تنها به شکایاتی رسیدگی می کنند که از سوی ذی نفع یا وکیل یا قائم مقام یا نماینده قانونی وی تقاضا شده باشد.

ذینفعان در آراء کمیسیون ماده صد قانون شهرداری، به دو دسته تقسیم می شوند:

دسته اول: ذینفعانی که در مرحله رسیدگی کمیسیون ماده صد، در دعوا حضور دارند:

با عنایت به اینکه طرح تخلف در کمیسیون ماده صد قانون شهرداری، معمولاً از سوی شهرداری صورت می گیرد، تشخیص ذی نفع نیز به شهرداری واگذار شده است.

علاوه بر این تبصره ۱ ماده صد قانون شهرداری، به ذی نفع اجازه داده است تا در صورت عدم طرح تخلف توسط شهرداری در کمیسیون ماده صد تا مدت یک هفته از تاریخ جلوگیری ساخت و ساز، موضوع را در کمیسیون ماده صد مطرح نماید.

در این مورد ذینفع تنها در صورتی می تواند بدواً موضوع را در کمیسیون ماده صد مطرح کند که شهرداری آن را تا مدت یک هفته از تاریخ جلوگیری از ساخت و ساز، در کمیسیون مطرح نکند.

دسته دوم: ذینفعانی که در مرحله رسیدگی کمیسیون ماده صد در دعوا حضور ندارند:

در بعضی موارد، بعضی ذینفعان از سوی شهرداری، به عنوان ذینفع شناسایی نشده و در کمیسیون اشخاص دیگری به عنوان ذینفع مطرح شده اند. در این شرایط در مورد "ورود ثالث" در مرحله رسیدگی کمیسیون و "اعتراض ثالث" به رأی کمیسیون مذکور، دو نظر قابل طرح است:

۱- در موارد سکوت قانون در مورد آیین دادرسی در مراجع شبه قضایی، قانون آیین دادرسی مدنی به عنوان قانون مادر حاکم است و با عنایت به پیش بینی "ورود ثالث" و "اعتراض ثالث" در آیین دادرسی مدنی، امکان ورود و یا اعتراض در مراجع شبه قضایی از جمله کمیسیون ماده صد قانون شهرداری نیز وجود دارد.

۲- مقررات "ورود ثالث" و "اعتراض ثالث" جزء قواعد خاص آیین دادرسی است (از جمله اعتراض ثالث که جزء طرق فوق العاده تجدیدنظر خواهی محسوب می شود) فلذا تحقق آن در مراجع شبه قضایی نیاز به تصریح قانونی دارد.

بنابراین از آنجا که “ورود ثالث” و “اعتراض ثالث” در کمیسیون ماده صد پیش بینی نشده است، امکان ورود به دعوا در کمیسیون و یا اعتراض به رای کمیسیون وجود ندارد.

حق اعتراض در مراجع شبه قضایی: بررسی امکان طرح شکایت ذینفعان

با عنایت به اینکه ماده 1 قانون آیین دادرسی مدنی مراجع شبه قضایی را در عداد مراجعی که قانون آ.د.م بر آنها لازم الاتباع است نیاورده است، و استدلال مذکور، نظر دوم صحیح تر به نظر می رسد.

اما در صورت پذیرش نظر دوم، آن دسته از ذینفعانی که در مرحله رسیدگی کمیسیون ماده صد در دعوا حضور نداشته اند، نمی توانند در مرحله رسیدگی کمیسیون ماده صد ورود ثالث یا نسبت به آراء صادر شده از کمیسیون، اعتراض ثالث نمایند.

به نظر می رسد با عنایت به اینکه حق دادخواهی از حقوق اساسی بشر و اصول دادرسی منصفانه است و با توجه به اینکه ماده 17 قانون دیوان عدالت اداری به ذینفع اجازه طرح دعوا در شعب بدوی دیوان را داده و بند دو ماده 10 قانون مذکور نیز “شاکی تصمیمات و آراء مراجع شبه قضایی” را به صورت مطلق مطرح نموده است، به نظر می رسد تمام ذینفعان از آراء صادر شده از مراجع شبه قضایی چه در مرحله رسیدگی این مراجع حضور داشته باشند و چه حضور نداشته باشند، می توانند با احراز ذینفعی از این آراء در شعب دیوان طرح شکایت نمایند.

گستره حقوقی ذینفعان در دعاوی علیه کمیسیون ماده صد شهرداری در رویه قضایی دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری در آراء وحدت رویه مختلف به شماره های 215 – 20/9/1369 ، 235 – 16/11/1369 ، ۴۱۸ – ۲۷/۱۱/۱۳۸۱ ، ۱۱۵ – ۲۳/۲/۱۳۹۲ ، نه تنها مالک بلکه مستاجر، اشخاصی که به موجب رای قطعی کمیسیون های ماده صد قانون شهرداری متخلف شناخته شده و علیه آنها رای صادر شده است و همسایه مجاور را به عنوان ذینفع مورد شناسایی قرار داده است. با عنایت به مواد 17 و 53 قانون دیوان عدالت اداری، هر ذینفعی می تواند در شعب دیوان عدالت اداری اقامه دعوی نماید.

از اطلاق “ذینفع” در مواد فوق الذکر می توان استنباط نمود که ذکر بعضی ذینفعان (مستاجر، اشخاصی که به موجب رای قطعی کمیسیون های ماده صد قانون شهرداری متخلف شناخته شده و علیه آنها رای صادر شده است، همسایه مجاور) در دعاوی علیه کمیسیون ماده صد قانون شهرداری در آراء هیات عمومی دیوان عدالت اداری، نه از باب حصر بلکه از جهت غلبه ی مصداق بوده است به این معنی که به موجب رای هیات عمومی این اشخاص ذی نفع محسوب می شوند فلذا در صورتی که اشخاصی غیر از مالک، مستاجر، همسایه مجاور و اشخاصی که به موجب رای قطعی کمیسیون های ماده صد قانون شهرداری علیه آنها رای صادر شده است، از تصمیمات و یا اقدامات ماده صد قانون شهرداری به شعب دیوان عدالت اداری شکایت نمایند، در صورت احراز ذینفعی، شعب مکلف به رسیدگی می باشند.

تحلیل حقوقی مفهوم ذینفع در دعاوی مرتبط با کمیسیون ماده صد

ماده 17 قانون دیوان عدالت اداری مصوب 1402، شرط پذیرش دادخواست در شعب دیوان را، تقدیم دادخواست از سوی “ذی نفع” یا “وکیل یا قائم مقام یا نماینده قانونی وی” قرار داده است. شاکی در دیوان عدالت

باید ذی سمت باشد، شخص ذی سمت ممکن است خود فرد اصیل باشد که در طرح موضوع شکایت ذی نفع است.

علاوه بر اصیل، قائم مقام، وکیل و یا نماینده قانونی فرد ذی نفع هم می تواند به عنوان شاکی در دیوان عدالت طرح دعوی نماید. فلذا شرط اصلی پذیرش دادخواست، "ذی نفع بودن" اصیل (زیرا هر ذی نفعی، ذی سمت هم می باشد) و "احراز سمت" وکیل، قائم مقام (عام و خاص)، نماینده قانونی (ولی خاص، قیم) اصیل (در صورت ارائه دادخواست از سوی غیر اصیل) است.

ذینفعی در دادرسی دیوان عدالت: شرایط، محدودیت ها و چالش ها

مفهوم "ذی نفع بودن" در دعاوی حقوقی، به این معناست که فرد شاکی باید در نتیجه دعوا، منفعتی کسب کند یا در صورت عدم موفقیت در دعوا، متحمل ضرر گردد. این اصل در دعاوی مطروحه در دیوان عدالت اداری نیز مطرح است، زیرا پذیرش دادخواست مشروط به احراز ذی نفعی شاکی است.

به عبارت دیگر، شاکی باید نشان دهد که تصمیم یا اقدام مورد اعتراض، تأثیر مستقیم و قابل توجهی بر حقوق یا منافع وی داشته است.

این معیار باعث می شود که دعاوی فاقد ارتباط واقعی با ذی نفع رد شوند و از سوءاستفاده های احتمالی در مسیر اعتراضات جلوگیری شود. در رویه دیوان عدالت اداری، اثبات ذی نفعی گاهی می تواند پیچیده باشد، به ویژه در مواردی که ارتباط غیرمستقیم میان شاکی و موضوع دعوا وجود دارد.

مفهوم نفع در دعاوی دیوان عدالت اداری: مادی یا معنوی؟

با عنایت به اطلاق مفهوم "نفع" در قانون دیوان عدالت اداری و اینکه قانون مسئولیت مدنی نیز در ماده 1، ضرر مادی و معنوی را قابل جبران اعلام کرده است، منظور از نفع، تنها نفع مادی نیست. لذا چنانچه اقدام یا تصمیم دستگاه یا مامور دولتی موجب ورود خسارت مادی یا معنوی به شاکی گردد، شاکی ذی نفع تلقی می شود.

آیا نفع باید مستقیم باشد؟

قانون دیوان عدالت اداری در این مورد ساکت است ولی از مفهوم ذی نفع و تعبیر حقوق دانان استفاده می شود که منظور از نفع، نفع مستقیم و شخصی است. فلذا چنانچه شاکی نسبت به موضوع شکایت نفع مستقیم و شخصی نداشته باشد، شکایت او پذیرفته نیست.

این موضوع هرچند در دعاوی حقوقی امری ممدوح و پذیرفته است اما در دعاوی اداری و حقوق عمومی از آنجا که هدف از نظارت قضایی بر اعمال دولت صرفاً اعاده حق تضییع شده اشخاص نیست بلکه کنترل اعمال دولت از حاکمیت قانون نسبت به موضوع نیز از اهداف نظارت قضایی می باشد لذا شرط پذیرش شکایت از شخص ذی نفع باعث ایجاد محدودیت در پذیرش شکایت آن دسته از اشخاص که حق از ایشان تضییع نشده ولی از تصمیم یا اقدام بر خلاف قانون یا خارج از اختیار که توسط واحدها یا مامورین دولتی صورت گرفته است شکایت نموده اند، می گردد.

البته باید توجه داشت که به لحاظ نظری مفهوم "ذینفع" در آیین دادرسی مدنی و آیین دادرسی اداری تفاوت

هایی دارد. در دعاوی خصوصی نفع با سه قید "شخصی و مستقیم بودن"، "موجود بودن" و "قانونی بودن" شناخته می شود. حال آنکه در دعاوی اداری جز قید "قانونیت" سایر قیود به کیفیت دیگری مطرح می شوند.

شایسته است که "احتمال عقلایی نفع" را (که به معنای معقول و منطقی بودن نفع است) را جایگزین قیود مستقیم و شخصی و نیز بالفعل بودن نفع قرار دهیم زیرا با این راهکار از یک سو موجبات توسعه مفهوم ذینفع را فراهم کرده و از سوی دیگر الزامات نظارت قضایی و تحقق حقوق شهروندی را رعایت کرده ایم.

نهایتاً اینکه با تفسیر مبتنی بر آموزه های حقوق عمومی گرچه نباید اصل "ذینفع بودن" را نفی کرد اما باید با تغییر محتوای آن، میان مفهوم ذینفع در دعاوی مطروحه در محاکم عام دادگستری و دعاوی مطروحه در دیوان عدالت اداری، قائل به تفکیک شویم.

تمامی موضوعات در حقوق اداری با نفع عمومی و حقوق شهروندی پیوستگی دارند، چنانکه در دعاوی اداری اصل بر عام بودن ذینفع است مگر در موارد استثنایی نظیر دعاوی مطالبه خسارت، حال آنکه در آیین دادرسی مدنی، فرض بر شخصی و خصوصی بودن فرض است.

شرایط وکالت در دیوان عدالت اداری

منظور از وکیل به استناد ماده 122 قانون دیوان عدالت اداری و ماده 33 آیین دادرسی مدنی، وکیل دادگستری اعم از وکلایی که از کانون وکلا پروانه وکالت داشته یا وکلا و مشاورینی که به استناد ماده 187 قانون برنامه سوم پروانه وکالت از قوه قضاییه دریافت نموده اند. لازم به ذکر است تنها آن دسته از مشاوران حقوقی که دارای پروانه پایه یک هستند حق وکالت در دیوان را دارند و به استناد رای وحدت رویه شماره 214 مورخ 10/3/1388 هیات عمومی دیوان عدالت اداری آن دسته از مشاورین حقوقی که دارای پروانه پایه دو هستند از وکالت در دیوان عدالت اداری ممنوع هستند.

همچنین در وکالتنامه وکیل باید به حق اقامه دعوا در دیوان عدالت اداری یا مراجع قضایی تصریح شده باشد، در غیر این صورت پذیرش دعوای وکیل به موجب رای وحدت رویه 281 مورخ 2/8/1381 هیات عمومی دیوان عدالت محمل حقوقی ندارد.

بررسی مفهوم ذینفع بودن در اثبات مالکیت نسبت به عین یا منافع اموال غیر منقول در دیوان عدالت اداری

با عنایت به مواد 22 و 47 و 48 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 نمی باشد. (آراء وحدت رویه شماره 68 - 8/2/1387 و 166 - 28/7/1375 هیات عمومی دیوان عدالت اداری)

رابطه مستأجر و کمیسیون ماده صد: آیا حق اعتراض وجود دارد؟

بر اساس مفهوم "ذی نفع بودن" مستأجر در دعاوی مرتبط با کمیسیون ماده صد کاملاً منطبق با آرای وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است. مستأجر، به دلیل بهره‌مندی از منافع ملک در مدت اجاره، مصداق بارز قائم مقام مالک در استیفای منافع محسوب می شود و بنابراین، در فرآیند اعتراض به آرای کمیسیون ماده صد،

واجد حق طرح دعوا خواهد بود.

این موضوع در آرای وحدت رویه ۲۱۵ – ۲۰/۹/۱۳۶۹، ۲۳۵ – ۱۶/۱۱/۱۳۶۹ و ۵ – ۳/۰۲/۱۳۷۰ مورد تأیید قرار گرفته و تصریح شده که مستأجر به عنوان ذی‌نفع، می‌تواند اعتراض خود را نسبت به آرای صادره از کمیسیون ماده صد مطرح کند.

این رویکرد از یک سو تضمین‌کننده حقوق مستأجران در مقابل تصمیمات شهرداری است و از سوی دیگر، چارچوبی روشن برای رسیدگی به اختلافات ناشی از تخلفات ساختمانی ایجاد می‌کند. در برخی پرونده‌ها، چالش‌هایی مانند تفسیر میزان تأثیر رأی کمیسیون بر منافع مستأجر یا نحوه اثبات ذی‌نفعی او مطرح می‌شود.

حق اعتراض متخلفین در کمیسیون ماده صد قانون شهرداری

بر اساس رأی وحدت رویه شماره ۴۱۸ – ۲۷/۱۱/۱۳۸۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، اشخاصی که در آرای قطعی کمیسیون‌های ماده صد قانون شهرداری به‌عنوان متخلف شناخته شده‌اند و رأی علیه آن‌ها صادر گردیده، دارای حق قانونی برای اعتراض و پیگیری پرونده هستند.

این حکم مبتنی بر قسمت اخیر تبصره ۱ ماده صد قانون شهرداری است که تصریح می‌کند افراد مذکور نسبت به رأی صادره که به نام آن‌ها ثبت شده است، ذی‌حق و دارای سمت قانونی محسوب می‌شوند.

این امر از منظر حقوقی به معنای تأیید حق دفاع و اعتراض برای متخلفین شناسایی شده است، و می‌تواند بر روند دادرسی‌های مرتبط با آرای کمیسیون ماده صد تأثیرگذار باشد. از سوی دیگر، این رأی وحدت رویه زمینه‌ای را فراهم می‌کند تا اشخاصی که از این احکام تأثیر پذیرفته‌اند، امکان طرح اعتراض در دیوان عدالت اداری را داشته باشند.

حق اعتراض همسایه مجاور به آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری

شناسایی همسایه مجاور به عنوان ذی‌نفع در دعاوی مرتبط با آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری، یکی از مسائل مهم در رویه قضایی دیوان عدالت اداری است. رأی وحدت رویه شماره ۱۱۵ – ۲۳/۲/۱۳۹۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری تصریح می‌کند که همسایه مجاور ملک موضوع رأی کمیسیون، از حق شکایت به‌خواسته ابطال رأی کمیسیون ماده ۱۰۰ برخوردار است.

این دیدگاه حقوقی مبتنی بر این اصل است که تصمیمات مربوط به تخلفات ساختمانی می‌توانند به‌طور مستقیم بر منافع و حقوق همسایگان مجاور تأثیرگذار باشند. بنابراین، آن‌ها به عنوان ذی‌نفع شناخته شده و امکان اعتراض به آرای کمیسیون را دارند. این موضوع علاوه بر حفظ حقوق مالکان و مستأجران، موجب افزایش نظارت عمومی بر تخلفات ساختمانی و اجرای ضوابط شهری می‌شود.

مطابق ماده 30 و 132 قانون مدنی هر مالکی حق هرگونه تصرف و انتفاع نسبت به مایملک خود را دارد مگر اینکه این تصرف موجب تضرر همسایه شده و از حدود متعارف و برای دفع حاجت یا دفع ضرر از خود خارج باشد. (ماده 132 همان قانون)

بنابراین چنانچه اقدامات خوانده طبق تشخیص دادگاه خارج از حدود متعارف بوده و یا برای رفع حاجت و یا دفع

ضرر از خود ضروری نباشد، خواهان حق مطالبه خسارت نسبت به قسمت غیر مجاز را دارد. تخلف از مقررات ساختمانی نیز در صورتی که موجب تضرر شود مطابق قاعده فوق الذکر قابل رسیدگی می باشد. (نظریه شماره 4293/7-03/10/1390 اداره کل حقوقی قوه قضاییه)

چه کسانی حق اعتراض به آرای کمیسیون های بدوی و تجدید نظر ماده 100 قانون شهرداری را دارند؟

با عنایت به مفهوم “ذینفع” در قانون دیوان عدالت اداری و آراء وحدت رویه شماره 215 – 20/9/1369، 235 – 16/11/1369، 5 – 03/02/1370، 418 – 27/11/1381، 115 – 23/2/1392 هیات عمومی دیوان عدالت اداری و نظریه شماره 4293/7-03/10/1390 اداره کل حقوقی قوه قضاییه، هر ذی نفعی می تواند نسبت به اقدامات و تصمیمات کمیسیون ماده صد قانون شهرداری اعتراض نماید.

به نظر می رسد مصادیق مذکور در آراء وحدت رویه از قبیل مستاجر، همسایه مجاور، اشخاص متخلف در رای کمیسیون ماده صد، از باب غلبه بوده است و ذی نفع می تواند هر شخصی باشد که تصمیم یا اقدام کمیسیون، بر حقوق وی تاثیر می گذارد به گونه ای که برنده شدن شاکی، نفعی برای او به همراه داشته و محکومیت وی موجب ضرر نامبرده گردد.

یک قاضی