

در این دعوی، رأی شعبه ۳۳ دیوان، مبتنی بر این استدلال شکل گرفته است که اقدام شهردار ناحیه مبنی بر موافقت با اجرای سقف شیروانی در حالی بوده که «مطابق ماده صد قانون شهرداری و با فرض مالکیت شاکی نسبت به اضافه مساحت موضوع رأی مورد اعتراض، هرگونه عملیات ساختمانی و عمرانی مستلزم اخذ مجوز رسمی از شهرداری بوده» است و اقدام غیررسمی شهردار ناحیه نمی‌تواند مثبت حقانیت شاکی و نقض رأی کمیسیون ماده صد قلمداد شود. این موضوع، ممنوعیت اعمال قاعده استاپل در حقوق عمومی را به ذهن متبادر می‌سازد.

استاپل^۱ در حقوق خصوصی، براساس آنچه که در فرهنگ حقوقی پلک تعریف شده است، عبارت است از این که «یک طرف (دعوی)، در نتیجه افعال خود از مطالبه حقی به ضرر طرف دیگر که ذی‌حق در اعتماد به آن افعال بوده و مطابق آن عمل کرده است، منع می‌شود. استاپل هنگامی مطرح می‌شود، که شخصی، به موجب قانون از سخن گفتن برخلاف سند یا فعل خودش ممنوع شود؛ زیرا وضعیت یا رفتاری متعارض را که موجب زیان دیگری شود، نمی‌توان پذیرفت.»^۲ استاپل، آنچنانکه بوئلی^۳ - یکی از قضات مشهور انگلستان - بیان داشته، «تنها یک قاعده ادله است»، و لذا نمی‌توان دعوی را بر مبنای آن مطرح کرد بلکه آن، «تنها از این جهت مهم است که گامی در راه رسیدن به خواسته است، بر مبنای این فرضیه که خواننده از انکار صحت امری که خود قبلاً بیان کرده است، ممنوع می‌باشد.»^۴

اما در حقوق عمومی اساساً گفته می‌شود که مرجع عمومی نمی‌تواند به اقدام و اظهار نظر قبلی غیررسمی مقامات خود مقید شود؛ به طوری که اگر شرکتی خصوصی به اتکای اظهار نظر کارشناس یک مرجع عمومی محلی، که بدون هرگونه اذن یا

1. Estoppel

۲. گودرز افتخار جهرمی و مرتضی شهبازی‌نیا، "بررسی قاعده استاپل در حقوق انگلیس و آمریکا"، مجله حقوقی (نشریه دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران)، شماره ۳۰، ص ۱۰؛
به نقل از:

Black H.C., *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co., 4th ed, 1986, pp. 285- 286.

3. Bowenly

۴. گودرز افتخار جهرمی و مرتضی شهبازی‌نیا، همان، ص ۱۴.

مقید نبودن صلاحیت مرجع عمومی به استاپل

مرتضی نجابت خواه*

مشخصات رأی

شماره دادنامه: ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۳۰۱۹۸۴ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۵
خواسته: اعتراض به رأی کمیسیون ماده صد قانون شهرداری
مرجع رسیدگی‌کننده: شعبه ۳۳ دیوان عدالت اداری

۱. وقایع پرونده

رأی دیوان

در خصوص شکایت خانم (ف. س.) به طرفیت کمیسیون ماده صد قانون شهرداری مبنی بر اعتراض به رأی شماره مورخ با توجه به مفاد دادخواست تقدیمی و ملاحظه لایحه دفاعیه مرجع طرف شکایت و سایر مدارک و مستندات مضبوط در پرونده، نظر به اینکه مطابق ماده صد قانون شهرداری و با فرض مالکیت شاکی نسبت به اضافه مساحت موضوع رأی مورد اعتراض، هرگونه عملیات ساختمانی و عمرانی مستلزم اخذ مجوز رسمی از شهرداری بوده و اقدام شهردار ناحیه مبنی، بر موافقت با اجرای سقف شیروانی، برخلاف مقررات و فاقد اثر قانونی می‌باشد، لذا شکایت مطروحه غیرموجه تشخیص و حکم به رد آن صادر و اعلام می‌گردد. رأی صادره قطعی است.

*استادیار حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران.

m.nejabatkhah@gmail.com

۱. مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری، دی ماه ۱۳۹۱ انتشارات پژوهشگاه قوه قضاییه، ص ۴۹.

تفویض صلاحیتی از سوی مرجع مربوطه مطلبی را اظهار داشته است، مجوز طرح را لازم نداند و تحصیل نکند، این به آن معنا نیست که شرکت مزبور، زمانی که بعدها از سوی اداره برنامه‌ریزی برای وی اخطاریه‌ای دایر برعدم پیگیری طرح صادر شد، می‌تواند به اظهارنظر کارشناس مرجع مربوطه استناد کند^۱ یا این که اگر اظهارات مقامات یک مرجع محلی در مذاکرات‌شان با شرکتی خصوصی، این باور اشتباه را برای صاحبان شرکت به وجود آورده که آنان می‌توانند بدون مجوز طرح، به تأسیس و راه‌اندازی کارخانه‌ای اقدام کنند، این تلقی آنان، مانع از صدور اخطاریه اجرایی توسط مرجع مربوطه شود؛ چراکه مرجع عمومی نباید به اعمال صلاحیت به گونه‌ای موظف شود که نتواند آنچه را که قانون‌گذار در نظر داشته، برآورد و به عبارتی دیگر، لوازم منفعت عمومی را نتواند به بهترین وجه محقق سازد.^۳

در رأی وحدت رویه شماره ۲۳۶ (۱۳۸۷/۴/۱۶) هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به کلاسه ۱۷۶/۸۷ هم آمده است:

مستنبط از حکم مقرر در ماده ۱۰۰ قانون شهرداری و تبصره‌های آن، الزام مالکین اراضی واقع در محدوده شهرها و حریم قانونی آنها به أخذ پروانه ساختمان برای هرگونه عملیات ساختمانی و عمرانی و انجام آن با رعایت مندرجات پروانه صادره از طرف شهرداری براساس مقررات مربوط است. بنابراین احداث بنای زاید بر تراکم مجاز به ادعای موافقت شفاهی شهرداری و بدون صدور مجوز از مراجع ذی صلاح رافع مسئولیت مالک در زمینه تخلف از مندرجات پروانه صادره نیست و دادنامه شماره ۱۴۳۵ مورخ ۱۳۸۵/۹/۵ شعبه ۲۷ دیوان عدالت اداری که متضمن این معنی است موافق اصول و موازین قانونی می‌باشد.

قاعده استاپل، خصوصاً در ارتباط با سیاست‌گذاری‌های دولتی، قابل اعمال نیست و از این رو، چنانچه مرجعی اداری به صرف این تلقی که دولت همچنان

1. Stott David & Felix Alexandra; **Principles of administrative law** (UK: Cavendish Publishing Limited, 1997), pp. 66- 67.
2. Carroll Alex, **Constitutional and Administrative Law** (UK: Financial Times, Pitman Publishing, First Published, 1998), p. 272.
3. **Ibid**, p. 271.

سرمایه‌گذاری در خطوط هوایی را مورد حمایت قرار می‌دهد، شرکتی را به این امر ترغیب کرده باشد، می‌تواند بعدها به دلیل تغییر دولت یا تغییر در سیاست وی، مجوز صادره را بازپس گیرد و رفتار قبلی مرجع مربوطه، مانع از استرداد مجوز نیست.^۱ همچنین این قاعده به منظور جلوگیری مرجع عمومی از انجام یک تکلیف قانونی^۲ یا موظف نمودن وی به یک تصمیم یا جریانی از اقدامات که خارج از حدود اختیاراتش است^۳، قابل اعمال نیست.^۴ در مواردی هم که تصمیم یا اقدامی در حدود اختیارات مرجع عمومی باشد، در صورتی این قاعده قابل اعمال است که اولاً، مقامی که در مرجع عمومی کار می‌کند، به طور معتبری یعنی با اجازه بر انجام این امر، توصیه یا اظهارنظری کرده باشد^۵؛ ثانیاً وی، مطلبی دال بر موقتی و مشروط بودن اظهارات خود بیان نکرده باشد^۶ و ثالثاً مرجع مربوطه از صلاحیت تفویض اختیار تعیین تکلیف برخی مسائل به مأموران خود برخوردار باشد.^۷ البته در دعوایی^۸ در انگلستان در سال ۱۹۷۰، هرچند هیچ واگذاری رسمی هم صورت نگرفته بود، دادگاه چنین حکم داده است که از آنجا که واقعیات بیانگر «اختیار ظاهری»^۹ مقام محلی از جانب مرجع ذیربط بوده است، تصمیم مقام محلی، آن مرجع را ملزم می‌نمود^{۱۰}؛ حال آنکه «در قضیه گارنر، دادگاه رأی داد که یک ناظر حوزه بخش، از «اختیار ظاهری» کافی برای متعهد کردن شورای محلی در مورد یک موضوع مربوط به ساخت و ساز برخوردار نبوده است» چراکه در این باره، «این کافی نیست که مأمور مورد نظر از دید یک ناظر پی‌گیر معقول و متعارف بیرونی،

1. Stott David & Felix Alexandra; **op. cit.**, p. 68; see: *Laker Airways Ltd. v. Department of Trade* (1977).
2. *Maritime Electric Co Ltd. v. General Dairies Ltd.* (1937).
3. *Rhyl UDC v. Rhyl Amusements Ltd.* (1959).
4. Carroll A., **op. cit.**, p. 272.
5. *Ibid*; see: *Lever Finance Ltd. v. Westminster Corporation* (1971).
6. Longley D. & James R., **Administrative Justice: Central Issues in UK and European Administrative Law** (London, Sydney: Cavendish Publishing Ltd., first published, 1999), p. 178.
7. Stott David & Felix Alexandra; *Ibid*.
8. *Lever (Finance) Ltd. v. Westminster Corporation* (1970).
9. *Ostensible Authority*.
10. Stott David & Felix Alexandra; *Ibid*.

به فرض به دلیل اینکه او سمت بالایی داشته است، از طرف مرجع عمومی عمل می‌کرده است، بلکه باید دلیلی وجود داشته باشد، نظیر رویه درازمدت واگذاری (غیرقانونی) که بتواند در شخصی که مخاطب اداره بوده این انتظار را به وجود آورد که واگذاری واقعاً روی داده است.^۱

قاعده استاپل در صورتی هم که مرجع عمومی بتواند از برخی تشریفات شکلی صرف‌نظر کند، قابل اعمال است؛^۲ به طور مثال چنانچه مقام عمومی مشاوره حقوقی نادرستی در مورد مهلت ارائه درخواست داده باشد و رعایت این محدوده زمانی، تشریفات شکلی مؤثری در تصمیم‌گیری مرجع عمومی نبوده باشد، وی می‌تواند به پذیرش درخواستی که به دلیل گفته شده دیرتر ارائه شده است، ملزم شناخته شود، اما این مرجع در صورتی که بنا به تصریح قانون، تنها موظف به صدور مجوز کتبی بوده باشد، نمی‌تواند در برابر مجوزی که شفاهاً اعلام شده، متعهد شناخته شود؛^۳ همچنان‌که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری هم در رأی وحدت رویه شماره ۲۳۶ (۱۳۸۷/۴/۱۶) بدان اشاره نموده است. مرجع عمومی، در صورتی که در نظر داشته باشد تصمیم خود را بدون رعایت برخی تشریفات شکلی صادر کند، باید این موضوع را در عباراتی روشن و غیرمبهم بیان کند تا این‌که بتواند مورد استناد واقع شود.^۴

۲. نقد و بررسی

دادنامه فوق به اعتراض به رأی قطعی کمیسیون ماده صد قانون شهرداری مربوط می‌شود. کمیسیونی که به موجب تبصره یک ماده ۱۰۰ قانون شهرداری (اصلاحی ۱۳۵۲/۵/۱۷) مرکب از نماینده وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور و یکی از قضات دادگستری به انتخاب وزیر دادگستری و یکی از اعضای انجمن (شورای)

۱. شونبرگ سورن، *انتظارهای مشروع در حقوق اداری*، ترجمه: رنجبر احمد (تهران: نشر میزان، چاپ اول، بهار ۱۳۸۷)، ص ۱۲۳.

2. Carroll. A., Ibid.; see: *Wells v. Minister of Housing and Local Government* (1967).

۳. شونبرگ سورن، همان.

4. Stott David & Felix Alexandra; Ibid.

شهر به انتخاب انجمن (شورا) تشکیل می‌شود و با توجه به تبصره ۱۰ ماده مذکور (الحاقی ۱۳۵۸/۶/۲۷) در دو مرحله به شکایات مطروحه رسیدگی می‌نماید.

تشکیل چنین کمیسیونی با توجه به وظیفه تعیین‌شده برای شهرداری‌ها مبنی بر صدور پروانه به موجب بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری و ماده ۱۰۰ این قانون می‌باشد. بر این اساس، طبق تبصره یک ماده اخیرالذکر، چنانچه اشخاص در محدوده شهر و حریم آن، مبادرت به احداث تأسیسات و بناهایی نمایند که خلاف مشخصات مندرج در پروانه باشد و قلع آنها از لحاظ اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی ضرورت داشته باشد و یا این‌که بدون پروانه شهرداری مبادرت به احداث ساختمان یا شروع به احداث آن بنمایند، به تقاضای شهرداری موضوع قابل طرح در این کمیسیون خواهد بود. کمیسیون ماده ۱۰۰، در صورت عدم رعایت الزامات مقرر برای اخذ پروانه احداث بنا یا احداث بنا زاید بر مندرجات پروانه ساختمانی، پس از رسیدگی، تصمیم مقتضی دایر بر ابقای بنا با اخذ جریمه یا قلع بنای مستحده با رعایت ضوابط مربوط را اتخاذ خواهد نمود.^۱

از رأی شعبه ۳۳ دیوان برمی‌آید که رسیدگی به دعوای مورد بحث در کمیسیون ماده صد شهرداری، با توجه به تبصره‌های ۲ یا ۳ این ماده صورت گرفته است که اشاره به وضعیتی دارند که شخص در حوزه استفاده از اراضی مسکونی یا اراضی تجاری و صنعتی و اداری اقدام به احداث اضافه بنای زاید بر مساحت مندرج در پروانه ساختمانی می‌نماید که در این صورت کمیسیون ماده صد می‌تواند در صورتی که قلع اضافه بنا ضرورت نداشته باشد، رأی به اخذ جریمه‌ای متناسب، با توجه به شرایط مذکور در این دو تبصره صادر نماید؛ چرا که به موجب رأی وحدت رویه شماره ۹۷ مورخ ۱۳۹۳/۱/۲۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، «با عنایت به ماده صد قانون شهرداری و تبصره‌های آن، مالکان اراضی واقع در محدوده شهرها مکلفند با اخذ پروانه از شهرداری مربوط و رعایت مراتب مندرج در آن، اقدام به احداث ساختمان با مساحت و کاربری مذکور در پروانه نمایند.» لذا «اقدام مالکان

۱. دادنامه شماره ۱۵۲۹ مورخ ۱۳۹۳/۹/۲۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

به افزایش سطوح تجاری [و به طور مشابه، مسکونی] بیش از میزان مذکور در پروانه صادر شده پس از صدور گواهی پایان کار و بدون أخذ جواز مجدد از شهرداری و جاهت قانونی ندارد.»

بر این اساس، اقدام اشخاص بدون أخذ جواز مجدد از شهرداری به صرف موافقت شهردار ناحیه، مبنی بر موافقت با اجرای سقف شیروانی از مصادیق قاعده استاپل به شمار می‌آید که همچنانکه گفته شد اساساً در حقوق عمومی محمل قانونی ندارد مگر این‌که شهردار ناحیه - که یک عنوان درون سازمانی است و اساساً ماهیت قانونی ندارد - با اجازه معتبری بر انجام این امر، اظهارنظری کرده باشد و یا این‌که شهرداری از صلاحیت تفویض اختیار صدور جواز مجدد به کارکنانی که به عنوان شهرداران نواحی انتخاب می‌شوند، برخوردار بوده باشد که از مفاد قوانین و مقررات موجود چنین موضوعی بر نمی‌آید. در نتیجه، اقدام شهرداری در شکایت به کمیسیون ماده صد جهت رسیدگی و تعیین حکم در خصوص اضافه بنای زاید بر مساحت مندرج در پروانه ساختمان قانونی و موجه به نظر می‌رسد؛ اگرچه از دادنامه شعبه ۳۳ به خوبی آشکار نمی‌گردد که در نهایت امر، رأی کمیسیون دایر بر قلع بنای زاید مورد شکایت قرار گرفته است یا تعیین جریمه.