

فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال ششم، شماره ۱۸، بهار ۱۳۹۸

ساختار و صلاحیت مراجع شبه قضایی حقوق آب ایران

علی اکبر جعفری ندوشن^۱؛ امید شیرزاد^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۸/۰۵

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۲/۱۰

چکیده

رویکرد نظام حقوقی اعم از قوانین، مقررات، رویه‌ها و آرای محاکم به منابع آب، در چگونگی مدیریت مصرف و صیانت از این ماده حیاتی، بسیار تعیین کننده است و براساس موضوعاتی همچون لزوم تأمین امنیت آب و حفظ منافع عمومی، حکومت قواعد حقوق عمومی بر منابع آب، امری ضروری است. در نظام حقوقی ایران حسب تصریح اصل چهل و پنجم قانون اساسی، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی از مصادیق مهم انفال و ثروت‌های عمومی قلمداد می‌شوند. بر این اساس، نهادهای اداری ملی و محلی همچون وزارت نیرو و شرکت‌های آب منطقه‌ای و مراجعی شبه قضایی تحت عناوین «کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه‌ها» و «کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی» در امر مدیریت عمومی منابع آب، مسئولیت قانونی یافته‌اند. مقاله حاضر ضمن تحلیل صلاحیت‌های قانونی نهادهای یادشده، نظام حل اختلاف میان آنها و شهروندان را نیز محل مطالعه قرار داده و پیشنهادهایی در راستای صیانت مطلوب از منافع عمومی ارائه داده است.

واژگان کلیدی: حقوق آب، کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه‌ها، کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی.

۱. استادیار گروه حقوق و علوم سیاسی دانشگاه یزد، یزد، ایران. jafarinadoushan@yazd.ac.ir
۲. استادیار گروه حقوق و علوم سیاسی دانشگاه یزد، یزد، ایران، (نویسنده مسئول)، shirzad@yazd.ac.ir

مقدمه

صیانت از منابع آب و مدیریت مطلوب و کارآمد آن، موضوعی است که ضرورت آن بر کسی پوشیده نیست و اهمیت آن در حیات آدمی و لزوم کنترل مصرف آن، در منابع دینی^۱ و همچنین سیره عقلا مورد تأیید و تصدیق است. در این میان، علم حقوق به عنوان دانش تنظیم مناسبات و روابط اجتماعی انسان ها رسالتی مهم بر عهده دارد و رویکرد نظام حقوقی اعم از قوانین، مقررات، رویه ها و آرای محاکم به منابع آب، در چگونگی مدیریت مصرف و صیانت از این ماده حیاتی، بسیار تعیین کننده است. در نظام حقوقی پیش از انقلاب اسلامی، جهت گیری کلی نظام حقوقی حاکم بر منابع آبی، معطوف به رژیم حقوق خصوصی آب بود و قانون مدنی به عنوان قاعده کلیدی این حوزه با رویکردی خصوصی و فردمحور، تحت شرایطی امکان حیازت از آب های مباح را از اسباب مشروع و قانونی تملک منابع آب قلمداد می نمود.^۲

خوشبختانه پس از انقلاب اسلامی و تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی در سال ۱۳۵۸، اصل چهل و پنجم قانون اساسی^۳، آب ها و دریاها و دریاچه ها را از مصادیق مهم انفال و ثروت های عمومی قلمداد نمود و زمینه حکومت رژیم حقوق عمومی بر منابع آب را فراهم آورد. در کنار قانون اساسی، موضوعات مهمی همچون تأمین امنیت آب، توسعه پایدار، مدیریت یکپارچه آب، تعارض مالکیت خصوصی و منافع عمومی و ناکارآمدی نظام بازار و

۱. آیات ۴۹/۴۸ سوره فرقان در قرآن کریم: «و اوست آنکه بادها را مژده دهندگانی پیشاپیش رحمت خویش فرستاد و ما از آسمان آبی پاک و پاک کننده فرود آوردیم تا به وسیله آن سرزمینی مرده را زنده کنیم و آن را در اختیار آشامیدن چهارپایان و انسان های زیادی از آنچه آفریده ایم، قرار دهیم.»

۲. از جمله می توان به مواد ۱۴۷ الی ۱۴۹ قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی اشاره کرد:

ماده ۱۴۷ - هر کس مال مباحی را با رعایت قوانین مربوطه به آن حیازت کند، مالک آن می شود.

ماده ۱۴۸ - هر کس در زمین مباح نهری بکند و متصل کند به رودخانه، آن نهر را احیاء کرده و مالک آن نهر می شود؛ ولی مادامی که متصل به رودخانه نشده است، تحجیر محسوب است.

ماده ۱۴۹ - هر گاه کسی به قصد حیازت میاه مباحه، نهر یا مجری احداث کند آب مباحی که در نهر یا مجرای مزبور وارد شود ملک صاحب مجری است و بدون اذن مالک نمی توان از آن نهری جدا کرد یا زمینی مشروب نمود.

۳. اصل چهل و پنجم قانون اساسی: «انفال و ثروت های عمومی از قبیل زمین های موات یا رها شده، معادن، دریاها، دریاچه، رودخانه ها و سایر آب های عمومی، کوه ها، دره ها، جنگل ها، نزارها، بیشه های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، ارث بدون وارث، و اموال مجهول المالک و اموال عمومی که از غاصبین مسترد می شود در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید. تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می کند.»

خصوصی سازی آب، از جمله دلایلی به شمار می‌روند که ضرورت مداخله دولت و نظام حقوق عمومی در حوزه آب را اثبات می‌کنند (فریادی، ۱۳۹۷: ۱۷۳-۱۶۵). در عرصه پژوهشی، حقوق عمومی آب، متضمن حوزه‌های گوناگونی است و می‌توان در ساحت اصول و مبانی حقوق عمومی آب، قانونگذاری آب، دادرسی آب و چگونگی حل و فصل اختلافات منابع آب به مطالعه پرداخت و مقاله حاضر بر آن است تا در حد بضاعت، یکی از ساحت‌های نو و کمتر واکاوی شده، یعنی نظام دادرسی شبه قضایی در حقوق آب ایران را مورد تحلیل و بررسی قرار دهد. بر این اساس، مسأله تحقیق حاضر، تبیین ساختار، صلاحیت‌ها و جایگاه مراجع شبه قضایی نظام حقوق آب ایران است. برای نیل به این مقصود، پس از تحلیل بنیان حقوق اداری مراجع شبه قضایی آب، دو کمیسیون کلیدی تحت عناوین «کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه‌ها» و «کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی» و رسالت آنها در ساماندهی و حل تعارض و ترافغ نظام حقوق آب ایران را محل مطالعه و آسیب‌شناسی قرار خواهیم داد.

۱. بنیان حقوقی مراجع شبه قضایی حقوق آب

اصل تساوی عموم در برابر قانون و مراجع قضایی که موجب وحدت سازمان قضایی است، ایجاد مراجع خارج از دستگاه قضایی را نمی‌پذیرد و تأسیس این نوع مراجع را مغایر اصل وحدت و استقلال قضائی و نیز ناسازگار با اصل تفکیک قوا و عدم دخالت قوه اجرایی در امور قضائی می‌داند. به علاوه، اصول ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی^۱ و ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی مدنی^۲، از جمله مستنداتی است که نظام دادرسی خارج از قوه قضاییه را رد می‌کند. اما نگاه واقع‌بینانه به گستره مأموریت‌های حکومت در مدیریت امور عمومی، ضرورت تأمین منافع عمومی و تعطیل ناپذیری اداره امور عمومی اقتضاء دارد که به پاره‌ای از دعاوی و اختلافات، به سرعت و به دور از تشریفات و ضوابط حاکم بر دعاوی خصوصی رسیدگی شود. همچنین برخی از مسائل مورد اختلاف در حوزه عمومی، در حدی از پیچیدگی‌های فنی و اداری قرار دارند که در یک مرجع عام قضایی فاقد آشنایی کافی با آن امور، قابلیت رسیدگی ندارند.

۱. اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی: «مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است.»

۲. ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹: «رسیدگی نخستین به دعاوی، حسب مورد در صلاحیت دادگاه‌های عمومی و انقلاب است؛ مگر در مواردی که قانون مرجع دیگری را تعیین کرده باشد.»

به علاوه در حوزه تفکیک قوا و به تبع آن تفکیک امر قضا از امر اجرایی باید اذعان داشت که نظریه تفکیک قوا در عمل تعدیل یافته است و در مقابل تفکیک مطلق قوا، امروزه نظریه تعادل و همکاری بین قوا طرفداران بیشتری دارد (جعفری ندوشن، ۱۳۸۳: ۴۹). در رابطه با ایراد نقض اصل تساوی عموم در برابر قانون که از ناحیه مخالفان تأسیس مراجع شبه قضایی مطرح می‌شود نیز می‌توان گفت: عدم تساوی اشخاص در برابر قاعده حاکمیت قانون و مراجع قضایی هنگامی است که مرجعی شایسته وجود نداشته باشد تا به موضوع‌های مختلف شبه قضایی رسیدگی نماید؛ پس به جای پایبندی به ظاهر اصول و قواعد، باید راهکارهایی در نظر گرفته شوند که مراجعی به شایستگی، به مسائل شبه قضایی که دارای ماهیتی مستقل می‌باشد، رسیدگی و احقاق حق نمایند (امامی و موسوی، ۱۳۸۳: ۹۹).

بر این اساس در نظام حقوقی ایران در کنار مراجع قضایی، نهادهایی تحت عنوان «مراجع شبه قضایی» یا «دادگاه‌های اختصاصی اداری» مورد شناسایی قانونگذار قرار گرفته‌اند که متولی انجام عمل شبه قضایی می‌باشند. «عمل شبه قضایی، یک عمل شبیه عمل قضایی است که توسط نهادهای غیرقضایی انجام می‌شود؛ اما در ماهیت، یک امر قضایی است؛ همان آثار اعمال قضایی را دارد و به مانند اعمال و احکام قضایی، برای اشخاص ایجاد حق و تکلیف می‌کند و لازم الاجراست» (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۱: ۱۰۰).

بنابراین با توجه به ملاحظات یاد شده، می‌توان تعریف جامع و مناسب زیر را در مورد مراجع شبه قضایی ارائه داد: «دادگاه‌های اختصاصی اداری، مراجعی اداری با صلاحیت ترافیعی اختصاصی هستند که به موجب قوانین خاص، در خارج از سازمان رسمی قضایی و محاکم دادگستری و عموماً به عنوان واحدهای کم و بیش مستقل ولی مرتبط به ادارات عمومی تشکیل شده‌اند و صلاحیت آنها منحصر به رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد اختلافات، شکایات و دعاوی اختصاصی اداری از قبیل: دعاوی استخدامی، انضباطی، مالی، اراضی و ساختمانی می‌باشد که معمولاً به هنگام اجرای قوانین خاص مرتبط با ارائه خدمات عمومی و فعالیت‌های دولت، میان سازمان‌های دولتی و مؤسسات عمومی (اشخاص حقوقی عمومی) و افراد (اشخاص حقوقی خصوصی) به وجود می‌آید و مطرح می‌گردد (هداوند و آقای طوق، ۱۳۸۹: ۳۱).

در مسأله مورد تحلیل مقاله، یعنی نظام حل اختلاف حقوق آب ایران نیز با مراجع شبه قضایی مواجه هستیم که در قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی و آیین‌نامه اجرایی آن و قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه

بهره‌برداری مصوب ۱۳۸۹/۴/۱۳ و آیین نامه اجرایی آن، مورد شناسایی قانونگذار قرار گرفته‌اند و در ادامه به بررسی آنها خواهیم پرداخت.

۲. کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه‌ها

به استناد ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب، استفاده از منابع آب‌های زیرزمینی به استثنای موارد مذکور در ماده ۵ این قانون،^۱ از طریق حفر هر نوع چاه و قنات و توسعه چشمه در هر منطقه از کشور با اجازه و موافقت وزارت نیرو باید انجام شود و وزارت مذکور با توجه به خصوصیات هیدروژئولوژی منطقه (شناسایی طبقات زمین و آب‌های زیرزمینی) و مقررات پیش‌بینی شده در این قانون، نسبت به صدور پروانه حفر و بهره‌برداری اقدام می‌کند. ماده ۱ آیین نامه اجرایی فصل دوم قانون فوق‌الذکر مصوب ۱۳۶۳/۷/۱۸ هیأت وزیران نیز بیان می‌دارد:

«هر شخص اعم از حقیقی و حقوقی و وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها و ارگان‌های دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی بخواهند از آب‌های زیرزمینی در هر نقطه از کشور به وسیله حفر چاه و یا احداث قنات و یا از طریق تعمیق یا تغییر محل چاه‌های موجود و ادامه پیشکار قنات و توسعه چشمه یا طرق دیگر استفاده کنند؛ به استثنای چاه‌های واقع در مناطق غیرممنوعه مشمول ماده ۵ قانون توزیع عادلانه آب، باید تقاضای کتبی خود را به سازمان‌ها یا شرکت‌های آب تابعه وزارت نیرو یا شعب آنها تسلیم نمایند». بر اساس مواد ۳ و ۴ آیین‌نامه مورد اشاره، پس از تکمیل پرونده متقاضی، رسیدگی به آن جهت صدور پروانه با کمیسیونی است که در آیین‌نامه مذکور به «کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه‌ها» موسوم گشته است. بنابراین کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه‌ها فی‌الواقع مرجعی شبه قضایی است که بر اساس مفاد تبصره ۲ ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب، در شرکت‌های آب منطقه‌ای تشکیل و اتخاذ هر گونه تصمیمی در مورد صدور پروانه‌های حفر و بهره‌برداری از منابع آب‌های زیر زمینی تحت صلاحیت کمیسیون مزبور قرار دارد (رشیدی، ۱۳۸۲: ۳۲۲). علاوه بر صلاحیت صدور مجوزها و پروانه‌های یادشده، کمیسیون در برخی مسائل، صلاحیت حل اختلاف نیز دارد که در ادامه مورد اشاره قرار خواهد گرفت.

۱. ماده ۵: «در مناطق غیرممنوعه، حفر چاه و استفاده از آب آن برای مصرف خانگی و شرب و بهداشتی و باغچه تا ظرفیت آبدهی ۲۵ متر مکعب در شبانه روز مجاز است و احتیاج به صدور پروانه حفر و بهره‌برداری ندارد؛ ولی مراتب باید به اطلاع وزارت نیرو برسد. وزارت نیرو در موارد لازم می‌تواند از این نوع چاه‌ها به منظور بررسی آب‌های منطقه و جمع‌آوری آمار و مصرف آن بازرسی کند».

۱-۳. ساختار کمیسیون

بر اساس ماده ۵ آیین‌نامه فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب، ترکیب اعضای کمیسیون بررسی صدور پروانه‌ها عبارت است از: یک نفر کارشناس آب‌های زیرزمینی یا زمین‌شناسی با حداقل ده سال سابقه در حفاظت یا مطالعات آب‌های زیرزمینی و یک نفر کارشناس کشاورزی با معرفی اداره کل کشاورزی منطقه با حداقل ده سال سابقه در حفاظت منابع آب یا اقتصاد آب کشاورزی و یک نفر کارشناس حقوقی با حداقل ده سال سابقه در امور حقوقی. البته در صورت عدم وجود کارشناسان با سابقه ده ساله، مجوز استفاده از کارشناسان با حداقل ۵ سال تجربه بلامانع است. به نظر می‌رسد رعایت سوابق اعلامی الزامی بوده و هر گونه اقدام خلاف آن می‌تواند موجب بی اعتباری تصمیمات کمیسیون گردد. حسب ماده مذکور، کلیه اعضای کمیسیون با ابلاغ مدیرعامل هر سازمان یا شرکت تابعه وزارت نیرو انتخاب می‌شوند. بنابراین ابلاغ عضو کشاورزی نیز پس از معرفی اداره کل جهاد کشاورزی با مدیر عامل آب منطقه‌ای خواهد بود.

پس از صدور احکام عضویت همه اعضای کمیسیون توسط مدیر عامل آب منطقه‌ای استان، کمیسیون مربوطه با صلاحیت رسیدگی به کلیه پرونده‌های آن استان در محل شرکت مزبور در مرکز استان تشکیل می‌شود؛ هر چند به نظر می‌رسد با توجه به سکوت قانونگذار در خصوص محل برگزاری و حتی وحدت یا تعدد کمیسیون مربوطه، نظر به کثرت پرونده‌ها و مشکلات تجمع آنها در استان، تشکیل کمیسیون‌های متعددی در مرکز استان یا شهرستان‌ها نیز مانعی نداشته باشد و در صورت تشکیل آن در شهرستان‌ها، صلاحیت هر کمیسیون محدود به حوزه جغرافیایی آن شهرستان گردد.

با عنایت به قسمت اخیر ماده ۴ آیین‌نامه که مقرر می‌دارد: «تصمیم کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه‌ها با اکثریت آرای اتخاذ می‌گردد» جلسات کمیسیون نیز با حضور هر سه عضو مزبور رسمیت می‌یابد و به نظر می‌رسد با عنایت به فلسفه وجودی کمیسیون و نیز تخصص اعضای آن، حضور سه عضو به طور همزمان در طرح مسأله، بحث و بررسی همه جانبه پیرامون پرونده و استماع نظریات مخالف و موافق و اتخاذ تصمیم واحد در یک جلسه جمعی ضروری است؛ هر چند ضرورتی در صدور رأی بالاتفاق نیست و بر مبنای نظر اکثریت، رأی کمیسیون صادر می‌گردد و نظر مخالف نیز می‌تواند در ذیل برگ کمیسیون درج شود تا موجب سلب مسئولیت عضو اقلیت در رأی صادره گردد.

۲-۲. آیین رسیدگی

بر اساس ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب، هر شخص اعم از حقیقی و حقوقی و وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها و ارگان‌های دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی بخواهند از آب‌های زیرزمینی در هر نقطه از کشور به وسیله حفر چاه و یا احداث قنات و یا از طریق تعمیق یا تغییر محل چاه‌های موجود و ادامه پیشکار قنات و توسعه چشمه یا طرق دیگر استفاده کنند؛ به استثنای چاه‌های مصرف خانگی و شرب و بهداشتی و باغچه تا سقف آبدهی ۲۵ متر مکعب در شبانه روز واقع در مناطق غیرممنوعه، باید تقاضای کتبی خود را که بر اساس فرمی در بردارنده مشخصات متقاضی و محل مورد تقاضا و وضعیت حقوقی تصرف محل و مقدار آب مورد نیاز خواهد بود، همراه مدارک مثبت آن به سازمان‌ها یا شرکت‌های آب تابعه وزارت نیرو تحویل دهد. پس از تشکیل پرونده، درخواست و مدارک متقاضی در صورت کامل بودن مدارک به متقاضی اعلام می‌شود که هزینه اعزام کارشناس یا کارشناسان را برای بازدید محل پرداخت نماید. اما در صورت ناقص بودن مدارک به متقاضی اخطار می‌شود که ظرف ۱۰ روز از تاریخ ابلاغ اخطاریه، نسبت به رفع نقص مدارک اقدام نمایند. کارشناس ضمن بازدید محل و بررسی وضع زمینی که تقاضای حفر چاه یا قنات در آن شده است و به وسیله مالک یا نماینده معرفی شده از طرف وی ارائه می‌شود، محل مناسبی را حتی المقدور با نظر ایشان و با رعایت حریم منابع آب اطراف و شناسایی طبقات مختلف زمین و استعداد آبدهی و امکان بهره‌برداری متناسب با مساحت اراضی، مشخص و با تعیین عمق چاه و آبدهی تقریبی و برآورد هزینه حفر و تجهیز آن، گزارش لازم را توأم با کروکی محل برای اقدام به سازمان متبوعه خود تسلیم می‌نماید. سازمان مذکور با توجه به نظریه کارشناس و نتیجه بررسی در کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه‌ها، حسب مورد اقدام لازم را به عمل خواهد آورد.

کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه‌ها پس از وصول پرونده امر و بررسی آن در صورت موافقت با نظریه کارشناس یا کارشناسان، مراتب را به شرکت یا سازمان متبوعه اعلام و آلا با حضور کارشناس مربوطه به موضوع مجدداً رسیدگی و عنداللزوم کمیسیون به تشخیص خود موضوع را به کارشناس یا کارشناسان دیگری ارجاع و پس از وصول نظریه کارشناسی حسب مورد با توجه به وضعیت آب‌های زیرزمینی و ضرورت‌های فنی، در مورد صدور پروانه حفر و بهره‌برداری تصمیم می‌گیرد. تصمیم مزبور، در کمیسیون رسیدگی به آب‌های زیر زمینی قابل تجدید نظر خواهد بود.

در مورد ارجاع امر به کارشناس یا کارشناسان دیگر بر اساس ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون، کمیسیون برخلاف ماده ۲۶۵ قانون آیین دادرسی مدنی که مقرر می‌دارد: «قضات

می‌توانند به نظریه کارشناس ترتیب اثر نداده و صرف نظر از آن انشاء رأی نمایند» نمی‌تواند بدون توجه نظر کارشناس اتخاذ تصمیم نماید. در ارجاع امر به کارشناس یا کارشناسان دیگر به نظر می‌رسد کارشناسان دیگر می‌باید از کارشناسان آب‌های زیرزمینی شرکت متبوعه باشند و حتی در انتخاب آنها معنی وجود ندارد؛ ولی ارجاع به سایر کارشناسان مثلاً کارشناسان رسمی دادگستری در رشته آبیاری که صلاحیت کارشناسی در امور متعدد راجع به آب دارند (رشیدی، ۱۳۸۲: ۳۰۲) و غیرشاغل در شرکت‌اند، مشکل به نظر می‌رسد؛ چون در ماده ۱۸ آیین‌نامه اجرایی آمده است: «کارشناسان فنی و اقتصادی موظفند در مورد مسائلی که به آنان ارجاع می‌شود نهایت دقت را به کار برده و تحقیقات لازمه را انجام و نظریات کارشناسی خود را با توجه به جمیع جهات به طور صریح و مستدل تهیه و گزارش نمایند. چنانچه معلوم شود در اظهار نظریات، اغراض خصوصی اعمال یا کتمان حقیقتی شده است، طبق مقررات مورد تعقیب اداری قرار خواهند گرفت». به نظر می‌رسد کارشناس باید از کارکنان شرکت یا کارمند دولت باشد تا مشمول مقررات تعقیب اداری گردد. ضمن اینکه هر چند پرداخت هزینه کارشناس طبق ماده ۲ آیین‌نامه بر عهده متقاضی است؛ ولی در این فرض متقاضی نقشی در ارجاع به سایر کارشناسان نداشته و تحمیل هزینه مذکور به مشارک صحیح نیست. هر چند برابر ماده ۴۹ قانون توزیع عادلانه آب، تشخیص صلاحیت فنی کارشناسان رشته‌های مختلف فنون مربوط به امور آب در اخذ پروانه کارشناسی رسمی دادگستری، با استعلام از وزارت نیرو است (نوگلی، ۱۳۹۵: ۶۱) که می‌تواند اختیار کمیسیون در ارجاع به سایر کارشناسان را نیز موجه سازد.

۳-۲. صلاحیت کمیسیون

صلاحیت کمیسیون اعم است از مجموعه تکالیف قانونی که در میان مقررات موجود صراحتاً و یا بطور ضمنی به عهده کمیسیون نهاده شده و همچنین اختیاراتی که جهت رسیدگی به وظایف مزبور در مقررات مربوطه برای آن پیش‌بینی گردیده است. در ادامه به آنها خواهیم پرداخت.

۳-۱-۲. صدور مجوز بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی

براساس ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب، صدور مجوز بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی از طریق صدور پروانه حفر و بهره‌برداری حفر چاه، احداث قنات، تعمیق چاه، تغییر محل وقوع چاه (جابجایی)، ادامه و پیشکار قنات و توسعه چشمه صورت می‌گیرد. مستندات حقوقی مجوزهای یادشده، از قرار زیر است:

ساختار و صلاحیت مراجع شبه قضایی حقوق آب ایران ۴۱

الف. صدور پروانه حفر و بهره‌برداری چاه و قنات. (ماده ۱۲ آیین‌نامه فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب)

ب. صدور پروانه جابجایی و تغییر محل چاه: (تبصره ۶ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب ۱۳۸۹ و ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب)

ج. صدور پروانه تعمیق یا کف‌شکنی چاه و ادامه و پیشکار قنات^۱ (ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب)

۲-۳-۲. بررسی و حل اختلاف در خصوص مسائل حریمی

اظهارنظر در خصوص اثر سوء چاه‌های محفوره به منظور شرب و بهداشت و حل اختلاف در خصوص اختلاف حاصل فی‌مابین صاحبان چاه یا قنات جدیداً احداث با صاحبان منابع آبی مجاز مجاور، از طریق اعلام الزام صاحب چاه جدید به تأمین هزینه کف‌شکنی چاه مقابل یا تأمین آب کاهش یافته و یا تقلیل بهره‌برداری از چاه جدید، مستنداً به تبصره ۲ ماده ۵ و تبصره ۱ ماده ۱۴ قانون توزیع عادلانه آب و ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی آن، در صلاحیت کمیسیون می‌باشد.

۲-۳-۳. صدور پروانه مصرف بهینه آب برای مصرف‌کنندگان آب کشاورزی

برابر ماده ۷ آیین‌نامه اجرایی بهینه‌سازی مصرف آب کشاورزی مصوب ۱۳۷۵/۶/۱۱ هیأت وزیران؛ یکی دیگر از صلاحیت‌های کمیسیون صدور پروانه‌ها، صدور پروانه مصرف بهینه آب برای کشاورزان است که برابر آیین‌نامه مذکور، بر اساس الگوهای کشت معرفی شده توسط وزارت جهاد کشاورزی در مناطق مختلف کشور و بر مبنای مقدار آب قابل تحویل یا الگوی مصرف بهینه آب برای هر یک از مناطق آبیاری تعیین می‌شود.

پیرو درخواست متقاضی، ابتدا حجم آب مصارف کشاورزی با توجه به نوع کشت مندرج در پروانه و بر مبنای ضوابط آیین‌نامه فوق‌الذکر توسط کارشناس به کمیسیون اعلام می‌گردد و مبنای صدور پروانه بهره‌برداری در کمیسیون قرار گرفته و پس از بررسی و صدور پروانه، آب قابل تحویل به صورت حجمی تحویل می‌شود.

برای تحقق تحویل حجمی آب، کلیه سازمان‌های آب منطقه‌ای مکلف‌اند نسبت به تأسیس سیستم‌های اندازه‌گیری جریان آب در مبادی خروجی آب با استفاده از تجهیزات مناسب بر حسب مورد و با هزینه مصرف‌کنندگان اقدام نمایند؛ به طوری که با بهره‌برداری از

۱. کف‌شکنی و پیشکار، ادامه حفاری از مادر چاه به طرف مناطق آبدار را گویند (سرمد، ۱۳۵۱: ۱۸۰).

این تجهیزات بتوان با مدت قابل قبول، آب تحویلی را اندازه‌گیری و محاسبه نمود. البته برابر تبصره ۳ ماده ۱۷ آیین‌نامه یادشده، صدور پروانه کف‌شکنی و جابجایی چاه‌های کشاورزی نیز تنها در صورت ارائه برنامه تبدیل و تغییر سیستم آبیاری جهت افزایش بازده مصرف آب محقق خواهد شد.

۴-۳-۲. صدور پروانه کلیه چاه‌های آب کشاورزی فعال فاقد پروانه

به استناد ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب ۱۳۸۹/۴/۱۳، صدور پروانه چاه‌های کشاورزی واقع در کلیه دشت‌های کشور که قبل از پایان سال ۱۳۸۵ هجری شمسی حفر و توسط وزارت نیرو و دستگاه‌های تابعه استانی شناسایی شده باشند، به عهده کمیسیون می‌باشد تا متناسب با ظرفیت آبی دشت و مشروط به اجرای آبیاری تحت فشار و حفظ حریم چاه‌های مجاز اطراف که موجب اضرار به دیگران و عموم نباشد صادر گردد.

۵-۳-۲. تقلیل و ابطال پروانه‌های صادره توسط کمیسیون

با وجود سکوت قانون درباره صلاحیت کمیسیون در تقلیل و ابطال پروانه‌های صادره، خوشبختانه در ظاهر فرم پروانه‌های صادره توسط کمیسیون و از جمله بندهای ۳ تا ۷ فرم شماره ۳ ضمیمه آیین‌نامه اجرایی فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب، به صراحت بیان شده است که چاه بدون اراضی مربوطه و به صورت سهام غیرقابل انتقال می‌باشد و در صورت تفکیک اراضی و واگذاری قطعات تفکیک شده، منتقل‌الیه می‌تواند با پرداخت هزینه‌های حفر و بهره‌برداری چاه، از آب چاه استفاده نماید. در غیر این صورت، میزان بهره‌برداری از چاه موضوع پروانه، متناسب با مقدار اراضی باقی‌مانده تقلیل داده خواهد شد و یا در صورتی که در مالکیت و رضایت شرکاء مشاع در اراضی و قنات یا چاه تردیدی حاصل شود و یا اراضی غیر برای حفر چاه و صدور پروانه ارائه شده باشد، پروانه بی‌اثر و از درجه اعتبار ساقط است.

همچنین هرگاه دارنده پروانه از مقررات مذکور در متن پروانه تخلف و یا بدون اجازه کمیسیون، پروانه خود را به دیگری منتقل و یا واگذار نماید و یا از مقررات وزارت نیرو تخلف نماید؛ در بهره‌برداری از چاه یا نصب موتور و تلمبه بیش از حد مقرر در پروانه اقدام کند؛ در غیر محل تعیین شده به حفر چاه مبادرت نماید؛ از آب چاه در غیرمحل تعیین شده در پروانه استفاده نماید؛ آب چاه را مورد استفاده برای اراضی غیر قرار دهد و یا در دستگاه‌های اندازه‌گیری منصوبه دستکاری نماید، برابر قوانین موضوعه به‌ویژه ماده ۴۵ قانون توزیع

عادلانه آب تحت پیگرد قرار خواهد گرفت و در صورت تکرار، پروانه صادره لغو و از درجه اعتبار ساقط خواهد شد؛ همچنان که اگر چاه فرد در اراضی منابع ملی واقع شده باشد حق هیچ گونه اقدامی بر روی آن ندارد و پروانه از درجه اعتبار ساقط است. در همین راستا، دادنامه‌های شماره ۱۸/۱۴۲۴ مورخ ۱۳/۱۲/۸۴ و ۲۲۵ مورخ ۱۳/۳/۸۶ صادره از شعبه هجدهم و بیست و یکم دیوان عالی کشور در خصوص دعوی ابطال پروانه، به صلاحیت وزارت نیرو حل اختلاف نموده‌اند که حکایت از صلاحیت کمیسیون در ابطال پروانه دارد.

۳. کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی

بر اساس تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب تیر ۱۳۸۹، جهت رسیدگی به اختلافات ناشی از اجرای این قانون و قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱، در هر استان کمیسیونی تحت عنوان «کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی»، مرکب از یک نفر قاضی با حکم رئیس قوه قضائیه، یک نفر نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان با حکم رئیس سازمان و یک نفر نماینده شرکت آب منطقه‌ای استان با حکم مدیرعامل شرکت تشکیل شده و نسبت به بررسی پرونده‌های شکایات واصله اشخاص علیه دولت اقدام می‌نماید. رای لازم توسط قاضی عضو کمیسیون صادر می‌گردد. طبق قانون یادشده، کلیه دعاوی اشخاص علیه دولت مطروحه در محاکم عمومی برای اتخاذ تصمیم به این کمیسیون احاله خواهد شد. دبیرخانه این کمیسیون در شرکت‌های آب منطقه‌ای مستقر می‌باشد.

۳-۱. ساختار و آیین دادرسی کمیسیون

کمیسیون مرکب از سه عضو با تخصص‌های مختلف و دبیرخانه‌ای است که در شرکت‌های آب منطقه‌ای مستقر بوده و دبیر آن به حکم مدیرعامل این شرکت‌ها از بین مدیران با سابقه مرتبط منصوب می‌شود. عضو حقوقی کمیسیون یک نفر قاضی دادگستری است که با حکم رئیس قوه قضائیه تعیین می‌گردد. عضو دیگر یک نفر متخصص فنی آب با حداقل مدرک کارشناسی با گرایش آب‌های زیر زمینی و یا زمین‌شناسی و حداقل ده سال سابقه مفید در حفاظت یا مطالعات آب‌های زیر زمینی به حکم مدیرعامل شرکت‌های آب منطقه‌ای منصوب گردیده و عضو سوم یک نفر متخصص فنی آب و خاک با حداقل مدرک کارشناسی با

گرایش آبیاری و زهکشی و حداقل ده سال سابقه مفید با حکم رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان مربوطه است.

بدیهی است با عنایت به تصریح بند الف و ب ماده ۱۴ آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری، هیچ یک از این اعضا، احتمالاً با توجه به حق بازنگری که در آرای کمیسیون صدور پروانه‌ها دارند، نمی‌توانند همزمان در «کمیسیون صدور پروانه‌ها» عضویت داشته باشند. از آنجا که در تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف ...، در کنار قاضی، از دو عضو دیگر با عنوان نماینده یاد شده است با عنایت به این عنوان نمایندگی و همچنین صدور رای توسط قاضی، ممکن است به نظر برسد دو نفر مذکور صرفاً مشاور قاضی هستند و در تصمیم‌گیری نهایی یا رای صادره دخالتی ندارند؛ بخصوص که در ادامه تبصره مزبور آمده است: «رای لازم توسط قاضی عضو کمیسیون صادر می‌شود». همچنان که در ماده ۱۷ آیین‌نامه اجرایی این قانون نیز بیان شده است:

«نمایندگان سازمان جهاد کشاورزی و شرکت آب منطقه‌ای استان در کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی موضوع ماده (۱۴) این آیین‌نامه، ضمن بررسی مستندات و گزارش ارسالی از سوی دبیرخانه، نظر کارشناسی خود را ظرف (۲۰) روز برای دبیرخانه ارسال می‌نمایند تا دبیرخانه ضمن ارسال گزارش و نظرات یادشده برای قاضی عضو کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی موضوع ماده (۱۴) این آیین‌نامه، پرونده شکایت را در نوبت طرح در کمیسیون یادشده قرار دهد».

اما از آنجا که در ماده ۱۸ همین آیین‌نامه مقرر شده است: «پس از تشکیل کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی موضوع ماده (۱۴) این آیین‌نامه با حضور کلیه اعضا، رأی لازم با لحاظ نظرات کارشناسی دو عضو دیگر توسط قاضی کمیسیون یاد شده صادر و دبیرخانه، رأی صادره را به شاکی ابلاغ می‌نماید». به نظر می‌رسد نظر دو عضو غیرقضایی صرفاً نظر کارشناسی معمول در مراجع قضایی نیست که اخذ نظر آنها برای قاضی طریقت داشته باشد و بتواند به استناد ماده ۲۶۵ قانون آیین دادرسی مدنی با توجه به اوضاع و احوال نظر کارشناس را نادیده بگیرد؛ بلکه همان طور که از فلسفه وجودی و مفهوم کمیسیون برمی‌آید قاضی موظف به «لحاظ کردن نظرات کارشناسی» دو عضو دیگر در تصمیم نهایی و رای صادره است. بنابراین می‌توان صدور رای توسط قاضی را حمل بر انشای رای کرد که بواسطه دانش و تخصص وی در تحریر مستدل و مستند رای مورد تأکید قانونگذار قرار گرفته است و نماینده بودن دو عضو دیگر را نیز مفید این معنا دانست که علاوه بر انعکاس

نظر کارشناسی و نمایندگی دیدگاه سازمان مربوطه، در صورت تشخیص مسئولان سازمان‌ها، قابل جایگزینی توسط نمایندگان جدیدی هم باشند.

۲-۳. صلاحیت کمیسیون

وظایفی که برعهده این کمیسیون نهاده شده، بسیار فراتر از عنوان قانون، عنوان کمیسیون، تبصره‌های آن و حتی روح و مفاد آن است. زیرا موضوع ماده واحده و فلسفه وضع آن در تعیین تکلیف چاه‌های غیرمجاز می‌باشد؛ ولی در تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری، رسیدگی به اختلافات ناشی از اجرای ماده واحده و نیز قانون توزیع عادلانه آب به این کمیسیون محول شده است. می‌توان با توجه به روح حاکم بر قانون و قرائن دیگر، صلاحیت این کمیسیون را در موارد زیر بررسی کرد:

۱-۲-۳. رسیدگی به اختلافات ناشی از اجرای قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه و قانون توزیع عادلانه آب

قانون توزیع عادلانه آب پنج فصل دارد که یک فصل آن به آب‌های زیرزمینی مربوط می‌شود و فصول دیگر آن به مالکیت آب‌ها، آب‌های سطحی و ... می‌پردازند که ارتباط چندانی با بحث حاضر ندارد و برای فصول مذکور حسب مورد، رسیدگی به اختلافات، به کمیسیون‌های دیگر یا دادگاه عمومی یا دیوان عدالت اداری احاله شده است. بنابراین می‌توان گفت اختیارات این کمیسیون با عنوان رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی مغایرت دارد. برای مثال رسیدگی به اختلافات ناشی از تعیین و اعلام حریم و بستر رودخانه‌ها و انهار، مسیل‌ها، به عهده کمیسیونی به نام «کمیسیون ماده ۳ آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی مصوب ۱۳۷۹/۸/۱۱ هیأت وزیران»، محول شده است. هر چند آیین‌نامه توان برابری و مقابله با قانون را ندارد؛ ولی همان گونه که ذکر شد با توجه به عنوان قانون و نام کمیسیون و برای رفع تعارض، می‌توان گفت منظور از اختلافات ناشی از قانون توزیع عادلانه آب، در قسمت آب‌های زیرزمینی است، نه کل قانون.

۲-۲-۳. رسیدگی به اعتراض مربوط به ابطال و عدم تمدید پروانه‌های کمیسیون صدور پروانه‌ها

به استناد تبصره ۱ ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه، شرکت آب منطقه‌ای ضمن نظارت به کلیه چاه‌های آب کشاورزی فعال، در صورت وجود تخلف مراتب را به مالک یا مالکان اعلام می‌نماید تا حداکثر ظرف (۴۵) روز نسبت به رفع

آن اقدام نمایند. در صورت عدم رفع تخلف توسط مالک یا مالکان در زمان مقرر یا تکرار تخلف، شرکت نسبت به ابطال پروانه بهره‌برداری چاه با رعایت قوانین و مقررات مربوط اقدام می‌نماید. در صورت اعتراض مالک یا مالکان، موضوع به کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی برای رسیدگی و اقدام قانونی ارجاع می‌شود. نظر به اینکه تصمیم مربوط به ابطال و عدم تمدید پروانه توسط کمیسیون صدور پروانه‌ها صورت می‌گیرد؛ متقاضی می‌تواند به نظر کمیسیون مزبور اعتراض کند و درخواست اعتراض خود را به کمیسیون رسیدگی به آب‌های زیرزمینی تقدیم نماید تا توسط کمیسیون تصمیم‌گیری شود و حکم مقتضی صادر گردد. در صورت محکومیت شاکی و رد شکوائیه، باید انسداد چاه آب توسط متقاضی صورت پذیرد.

۳-۲-۳. رسیدگی به اعتراض مالکین دستگاه‌های حفاری

به استناد تبصره ۲ ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه، رسیدگی به اعتراض مالکین دستگاه‌های حفاری نیز به عهده کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی است که البته بیشتر ناظر به تصمیماتی است که مربوط به صدور مجوز فعالیت و کارت تردد برای دستگاه‌های حفاری و یا احیاناً تخلفات مالکین دستگاه‌های مزبور در حفاری‌های غیرمجاز است که موضوع فصل سوم آیین‌نامه اجرایی فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب می‌باشد.

۴. امکان سنجی شکایت از آرای کمیسیون رسیدگی به آب‌های زیرزمینی

حقوق اداری، طرق حمایت از منافع و حقوق افراد را می‌شناساند و حدود اختیارات مقامات عمومی را تعیین نموده و آنان را به پیروی از معیارهای ویژه‌ای الزام می‌کند تا جلوی غرض-ورزی، خودسری و سوء استفاده از اختیارات دولتی سد شود و امکانات و فرصت‌های اقتصادی و اجتماعی به نحو برابر و عادلانه بین شهروندان توزیع گردد. در این بین، نظارت قضایی و کنترل حقوقی اعمال اداری، راهکاری شایسته در جهت تضمین احترام مقامات اداری به حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان شناخته می‌شود (شیرزاد، ۱۳۹۳: ۳۴).

خوشبختانه در نظام حقوق اداری ایران و به استناد اصول ۱۷۰^۱ و ۱۷۳ قانون اساسی^۲ و بند دوم ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۹۲/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام^۳، شعب دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع عالی فرجامی، صلاحیت رسیدگی به آرای قطعی مراجع شبه قضایی را از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها دارند.^۴ در بند دوم ماده ۱۰ قانون دیوان، برخی مصادیق بارز مراجع شبه قضایی توسط قانونگذار بیان شده و از لفظ «مانند» در آن بند استفاده شده است؛ لذا موارد مذکور در بند ۲ ماده ۱۰ حصری نبوده و جنبه تمثیلی دارد و اساساً با لحاظ کردن عمومیت موجود در اصل ۱۷۳ قانون اساسی، باید قائل به صلاحیت عام شعب دیوان در رسیدگی به آراء مراجع شبه قضایی بود؛ مگر آنکه به موجب قانون خاص، این امر از صلاحیت دیوان خارج دانسته شده باشد. بنابراین اگر در قانون خاصی یکی از مراجع شبه قضایی جهت رسیدگی به اعتراضات اشخاص پیش‌بینی شده باشد و تصریح نشده باشد که آرای این مرجع قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است؛ اصل بر این است که آرای صادره قابل

۱. اصل یکصد و هفتاد قانون اساسی: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های 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.»

۲. اصل یکصد و هفتاد و سوم: «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.»

۳. بند دو ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۹۲/۳/۲۵: «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است:

رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرای و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.....»

۴. ماده ۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۹۲/۳/۲۵: «هرگاه شعبه رسیدگی کننده دیوان در مرحله رسیدگی به آراء و تصمیمات مراجع مذکور در بند (۲) ماده (۱۰) این قانون، اشتباه یا نقضی را ملاحظه نماید که به اساس رأی لطمه وارد نکند، آن را اصلاح و رأی را ابرام می‌نماید و چنانچه رأی واجد ایراد شکلی یا ماهوی مؤثر باشد، شعبه مکلف است با ذکر همه موارد و تعیین آنها، پرونده را به مرجع مربوط اعاده کند. مرجع مذکور موظف است مطابق دستور شعبه دیوان نسبت به رفع نقض یا ایرادهای اعلامی اقدام و سپس مبادرت به اتخاذ تصمیم یا صدور رأی نماید. در صورتی که از تصمیم متخذه و یا رأی صادره مجدداً شکایت شود، پرونده به همان شعبه رسیدگی کننده ارجاع می‌شود. شعبه مذکور چنانچه تصمیم و یا رأی را مغایر قانون و مقررات تشخیص دهد، مستند به قانون و مقررات مربوط، آن را نقض و پس از اخذ نظر مشاورین موضوع ماده (۷) این قانون، مبادرت به صدور رأی ماهوی می‌نماید.»

اعتراض در دیوان عدالت اداری می‌باشد؛ مگر اینکه در همان قانون آرای مذکور از شمول قانون دیوان عدالت اداری مستثنی شده باشد؛ نظیر آرای کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع (شعبانی، ۱۳۹۶: ۱۰۰).

در باب موضوع این نوشتار، تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب ۱۳۸۹، رای صادره از کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی را ظرف ۲۰ روز، قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری دانسته است؛ «لیکن با توجه به اینکه در تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، قانونگذار به صراحت مهلت اعتراض به مطلق موارد موضوع بند ۲ ماده ۱۰ همان قانون را برای اشخاص داخل کشور سه ماه و برای افراد مقیم خارج از کشور شش ماه از تاریخ ابلاغ رای قطعی مرجع مربوط اعلام نموده است و هدف مقنن از تصویب بند ۲ ماده ۱۶، ایجاد مهلت یکسان برای اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی بوده است؛ لذا با تصویب قانون مذکور، سایر قوانینی که مهلت کمتری را برای اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی پیش‌بینی کرده بودند، منسوخ گردیده است». (مولایی، ۱۳۹۳: ۷۱) بنابراین در باب امکان شکایت از رأی کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی، مهلت ۲۰ روزه به سه ماه یا شش ماه (حسب مورد) از تاریخ ابلاغ رأی کمیسیون تغییر یافته است.

مسأله بعدی شایان تحلیل که در رویه برخی محاکم دچار اختلاف است، جایگاه شاکی در شکایت از آرای قطعی مراجع شبه قضایی از جمله «کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی» است. به موجب مواد ۲ و ۴ اساسنامه شرکت سهامی آب منطقه‌ای مصوب ۸۲/۳/۱۲ هیأت وزیران، شرکت‌های آب منطقه‌ای با هدف انجام فعالیت‌های تصدی وزارت نیرو در امور آب تشکیل یافته و نوع آنها، سهامی خاص است. طبق ماده ۶ اساسنامه یادشده، سرمایه شرکت، تماماً متعلق به شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران می‌باشد و تغییرات سرمایه با رعایت قوانین مربوط، پس از تأیید مجمع عمومی فوق‌العاده با تصویب هیأت وزیران انجام می‌گیرد. همچنین طبق اساسنامه شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۷ هیأت وزیران، این شرکت نیز به صورت شرکت سهامی (خاص) اداره می‌شود و صددرصد (۱۰۰٪) سهام آن متعلق به دولت است. بنابراین با

توجه به تعریف ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری از شرکت‌های دولتی^۱، شرکت‌های آب منطقه‌ای از جمله دستگاه‌های اجرایی و اشخاص حقوقی حقوق عمومی به شمار می‌روند. سؤال این جاست که آیا شرکت آب منطقه‌ای به عنوان شخصیت حقوقی حقوق عمومی، حق شکایت از رأی کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی را در شعب دیوان عدالت اداری دارد یا این حق انحصاراً به اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی خصوصی واگذار شده است؟ در مقام پاسخ به این سؤال و بدون ورود به مناقشات نظری این مسأله در حقوق اداری ایران، دو رأی کلیدی و لازم‌الاجرا محل استناد نگارندگان واقع می‌گردد.

رأی نخست، رأی وحدت رویه شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۶۸/۷/۱۰ است که در بیان انحصار حق شکایت در شعب دیوان به اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی صادر شده است. طبق این رأی: «نظر به این که در اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، منظور از تأسیس دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدهای دولتی تصریح گردیده و با توجه به معنی لغوی و عرفی کلمه مردم، واحدهای دولتی از شمول مردم خارج و به اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی اطلاق می‌شود و مستفاد از بند یک ماده ۱۱ دیوان [قانون مصوب ۱۳۶۰] نیز اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی می‌باشند؛ علی‌هذا شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری نمی‌باشد».

طبق این رأی، شرکت‌های آب منطقه‌ای حق شکایت از آرای کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی را در شعب دیوان عدالت اداری ندارند. گفتنی است در رابطه با اعتراض به مقررات، بخشنامه‌ها و نظامات دولتی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، طبق ذیل اصل ۱۷۰ قانون اساسی، «هرکس»، اعم از اشخاص حقیقی یا حقوق خصوصی و حقوق عمومی، می‌تواند ابطال مقررات «مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات

۱. ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۸۶/۷/۸: «شرکت دولتی، بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزء وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است.»

حکومت» را درخواست نماید^۱ و چنین شکایتی از شخص دولتی نیز در هیأت عمومی دیوان، مسموع می‌باشد.

اما رأی بعدی که صادره از هیأت عمومی دیوان عالی کشور است و مستند به قانون اساسی، امکان شکایت دستگاه‌های دولتی از آرای قطعی مراجع شبه قضایی را متذکر شده است، مثبت این نکته است که شرکت‌های آب منطقه‌ای در مسئله محل بحث، حق شکایت از آرای کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی را در محاکم عمومی دادگستری دارا می‌باشند. طبق این رأی:

«قانونگذار برای آرای صادره از مراجع غیر دادگستری، نوعاً مرجعی را برای رسیدگی به اعتراضات و رفع اشتباهات احتمالی تعیین نموده است؛ در حالی که برای رسیدگی به اعتراض نسبت به آرای کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری که ابتدائاً رسیدگی می‌نماید چنین مرجعی پیش‌بینی نشده است؛ بنا به مراتب، همان طور که به موجب اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی و ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، مردم می‌توانند اعتراضات خود را در دیوان عدالت اداری مطرح نمایند، سازمان‌های دولتی نیز می‌توانند برای رفع هر نوع تخلف احتمالی از قانون در صدور آرای کمیسیون ماده ۷۷ از حیث نقض قوانین یا مقررات و مخالفت با آنها، به مراجع دادگستری که مرجع تظلم عمومی است مراجعه نمایند و بنظر اکثریت اعضای هیأت عمومی دیوان عالی کشور، رأی شعبه ۳۵ دادگاه تجدیدنظر استان تهران در حدی که با این نظر تطابق داشته باشد صحیح تشخیص می‌گردد».

علی‌رغم ظاهر رأی بیان شده که ناظر بر کمیسیون ماده ۷۷ شهرداری‌هاست، به نظر می‌رسد: استدلال هیأت عمومی دیوان عالی کشور به آرای سایر مراجع شبه قضایی نیز قابل تسری است؛ لذا شرکت‌های آب منطقه‌ای نیز حق شکایت از تصمیمات کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی را در محاکم عمومی به عنوان مرجعی شبه قضایی (همچون کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری) دارند.

نتیجه گیری

برخی محذورات قضایی نظیر اطاله، تشریفات و انعطاف‌ناپذیری دادرسی‌های قضایی در پرونده‌های مربوط به آب از یکسو و پیچیدگی‌های فنی امور حقوقی و اجرایی این موضوع

۱. به استثنای مقررات مصوب رئیس قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی (تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب خرداد ۹۲)

که ضوابط، معیارها و قواعد خاص خود را دارد و البته تعطیل ناپذیری و حیاتی بودن امور مربوط به آب موجب شده تا در جهت تسهیل و تخصصی نمودن تصمیمات مرتبط با آب‌های زیرزمینی، صدور هر گونه مجوز بهره‌برداری از منابع آب و رسیدگی به اختلافات حقوقی آن به مراجعی شبه قضایی که خارج از صلاحیت عام دادگستری در این موضوعات ویژه، صلاحیت پیگیری، رسیدگی و صدور حکم دارند، سپرده شود.

«کمیسیون صدور پروانه‌ها» با ترکیبی متشکل از کارشناسان مجرب آب‌های زیرزمینی، کشاورزی و حقوقی با حداقل ده سال سابقه در امور مربوطه، از صلاحیت لازم در صدور و ابطال مجوز هر گونه بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی در اشکال گوناگون (حفر چاه، احداث قنات، تعمیق چاه، تغییر محل وقوع چاه (جابجایی)، ادامه و پیشکار قنات و توسعه چشمه و ...) برخوردار است که با اتکای به نظریات کارشناسی کارشناسان خبره آب منطقه‌ای پس از بحث و بررسی همه جانبه پیرامون پرونده و استماع نظریات مخالف و موافق، اقدام به اتخاذ تصمیم می‌کند. صلاحیت بازنگری در تصمیمات کمیسیون مزبور در موضوع قبول و رد درخواست صدور پروانه‌ها نیز به عهده «کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی» است که با صلاحیت‌های گسترده حقوقی، رسیدگی به اختلافات ناشی از قانون توزیع عادلانه آب را - به عنوان مهم‌ترین قانون حاکم بر منابع آب زیرزمینی - با حضور یک قاضی دادگستری و نمایندگان آب منطقه‌ای و جهاد کشاورزی به عهده دارد. این کمیسیون‌ها با عنایت به ترکیب تخصصی خود و با رعایت حقوق عامه و مصالح و منافع سفره‌های آب زیرزمینی و امان نظر به حقوق مکتسبه متقاضیان، نقش زیادی در بهره‌وری بهینه منابع آب و اجتماعی کردن امور قضایی آن دارند.

با توجه به نقش مؤثری که مراجع شبه قضایی مورد مطالعه با تخصصی کردن تصمیم‌گیری در امور حقوقی آب ایفاء می‌کنند و انعطاف‌پذیری حقوقی که با اعمال دیدگاه‌های صیانت از منابع آب مصروف می‌دارند؛ به منظور تأثیرگذاری مطلوب آنها بر مدیریت منابع آب پیشنهاد می‌گردد قانونگذار به رفع برخی ابهاماتی که در صلاحیت کمیسیون‌های مورد بحث وجود دارد، اهتمام کند.

بدین منظور مقتضی است صلاحیت کمیسیون صدور پروانه‌ها در زمینه ابطال پروانه‌های صادره در موارد گوناگون که مبتنی بر نقض قانون و مصالح عامه است مورد تصریح قانون قرار گیرد و صلاحیت یکسان اعضای غیرقضایی کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی با عضو قضایی - در راستای قضازدایی و مدنی‌سازی فرآیند تصمیم‌گیری در امور آب که مقرون به اهداف حکمروایی مناسب آب است - در قوانین مربوطه به صراحت ذکر

شود. همچنین امکان اعتراض و اقامه دعوی از سوی متولیان منابع آب یعنی شرکت‌های آب منطقه ایی در کمیسیون‌های رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی فراهم شود تا شرایط بهتری در تأمین مصالح عمومی امور آب از طریق این مراجع غیرقضایی میسر گردد. به علاوه موضوع متنازع‌فیه دیگر، یعنی مرجع تجدیدنظرخواهی دادنامه‌های صادره از کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیر زمینی در مواردی که تجدیدنظرخواه، متولّی منافع عمومی یعنی شرکت آب منطقه‌ای است به طور روشن و دقیق پیش‌بینی گردد تا اختلاف‌نظر موجود بین برخی محاکم عمومی در این باره به حداقل برسد.

فهرست منابع

الف. کتاب‌ها و مقاله‌ها

- امامی، محمد و کورش استوارسنگری (۱۳۹۱): حقوق اداری (اعمال اداره و قرارداد اداری)، جلد دوم، چاپ نهم، تهران: نشر میزان.
- امامی، محمد و نصرالله موسوی (۱۳۸۳): «مبانی نظری مراجع شعبه قضایی و جایگاه آنها در حقوق ایران»، مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، دوره ۲۰، شماره ۱۲
- جعفری ندوشن، علی اکبر (۱۳۸۳): تفکیک قوا در حقوق ایران، آمریکا و فرانسه، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- رشیدی، حمیدی (۱۳۸۲): قانون توزیع عادلانه آب در آیین حقوق ایران، جلد اول، تهران: نشر دادگستر.
- رشیدی، حمیدی (۱۳۷۸): فرهنگ اصطلاحات حقوقی صنعت آب و برق، تهران: نشر دادگستر.
- سرمد، مرتضی (۱۳۵۱): حقوق آب، جلد دوم، تهران: انتشارات چاپخانه کیهان.
- شعبانی، یاور (۱۳۹۶): «چیستی مراجع شبه قضایی در آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری»، فصلنامه جستارهای حقوق عمومی، سال اول، شماره سوم.
- شیرزاد، امید (۱۳۹۳): دلایل ابطال مصوبات دولتی در دیوان عدالت اداری، چاپ دوم، تهران: انتشارات- جنگل.
- فریادی، مسعود (۱۳۹۷): «نقش حقوق عمومی در کنترل مصرف آب»، فصلنامه مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره دهم، شماره اول
- مولابیگی، غلامرضا (۱۳۹۳): صلاحیت و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران، انتشارات- جنگل، چاپ اول
- نوگلی، جمال (۱۳۹۵): مالکیت حقابه و منابع آبی ایران، تبریز: انتشارات یانار و آیدین.
- هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق (۱۳۸۹): دادگاه های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آئین های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)، تهران: انتشارات خرسندی.

ب. قوانین و مقررات

- قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶
- قانون تعیین تکلیف چاه های آب فاقد پروانه بهره برداری مصوب ۱۳۸۹/۴/۱۳
- قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵
- قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸
- آیین نامه اجرایی فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۳/۷/۱۸

- آیین نامه اجرایی قانون الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۸۴ و ماده ۵۷ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴ مصوب ۱۳۸۷/۲/۱
- آیین نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب ۱۳۹۰/۱/۲۸
- آیین نامه اجرایی بهینه‌سازی مصرف آب کشاورزی مصوب ۱۳۷۵/۶/۱۱ هیأت وزیران
- آیین نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی مصوب ۱۳۷۹/۸/۱۱ هیأت وزیران
- اساسنامه شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۷
- اساسنامه شرکت سهامی آب منطقه‌ای مصوب ۱۳۸۲/۳/۱۲ هیأت وزیران

ج. آراء قضایی

- رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ هیأت عمومی دیوان عالی کشور مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۲
- رأی وحدت رویه شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۶۸/۷/۱۰
- دادنامه های شماره ۱۸/۱۴۲۴ مورخ ۱۳/۱۲/۸۴ و ۲۲۵ مورخ ۱۳/۳/۸۶ صادره از شعبه هیجدهم و بیست و یکم دیوان عالی کشور