

مطالعات حقوق انرژی، دوره ۳، شماره ۱، بهار و تابستان ۱۳۹۶

صفحات ۱۳۵ تا ۱۴۷

چالشی فراروی جایگاه حقوقی دیوان عدالت اداری در حل و فصل اختلافات در حوزه آب

مرتضی نجابت‌خواه*

استادیار گروه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۴/۰۳؛ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۵/۱۵)

چکیده

طبق قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری، پس از بررسی پرونده‌های شکایات اشخاص علیه دولت در «کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی»، قاضی عضو این کمیسیون رأی لازم را صادر می‌کند. احکام این کمیسیون طی ۲۰ روز پس از ابلاغ در دیوان عدالت اداری قابل تجدیدنظرند؛ حال آنکه اساساً دیوان به موجب مواد ۱۰ و ۶۳ قانون حاکم بر آن، مرجعی قضایی است که اولاً، آرای دیگر مراجع قضایی، موضوع صلاحیت آن قرار نمی‌گیرد و ثانیاً، از آیینی متفاوت برای نظارت بر آرای هیئت‌ها و کمیسیون‌ها پیروی می‌کند. لذا این مقاله درصدد آن است تا بر خلاف مفاد رأی وحدت رویه شماره ۵۹۰ مورخ ۱۳۹۴/۴/۵ هیئت عمومی دیوان، صلاحیت نظارتی دیوان نسبت به کمیسیون مورد اشاره را صلاحیتی خاص و متفاوت از صلاحیت موضوع بند (۲) ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان و شامل صلاحیت استینافی نسبت به آرای یک مرجع قضایی خاص تعریف کند.

واژگان کلیدی

تجدیدنظر، چاه‌های فاقد پروانه، حقوق آب، حل و فصل اختلافات، دیوان عدالت اداری، کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی، نظارت قضایی.

*. E-mail: m.nejabatkhah@gmail.com

۱. مقدمه

به موجب اصل ۱۵۹ قانون اساسی، دادگاه‌های دادگستری به منزله مرجع عام رسیدگی به شکایات و تظلمات شناسایی شده‌اند و این در حالی است که در اصل ۱۷۳ این قانون، رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به واحدها و مأموران دولتی بر عهده دیوان عدالت اداری قرار گرفته است. اما این بدان معنا نیست که در نظام حقوقی ایران وجود نهادهای شبه قضایی درون سازمان‌های اداری شناسایی قانونی نشده باشد. چه پیش از تصویب قانون اساسی و چه پس از آن، قانون‌گذار عادی در قوانین مختلف به تشکیل چنین نهادهایی در قالب هیئت‌ها و کمیسیون‌های اداری مبادرت کرده است؛ البته با این قید که «شورای نگهبان ... وجود این مراجع را به شرط قابل تجدیدنظر بودن آرای آن‌ها در یکی از مراجع قضایی و وجود نظارت قضایی بر آن‌ها پذیرفته است» (رستمی [و دیگران]، ۱۳۸۸: ۶۷). مراجع مذکور از لحاظ ساختاری، جزئی از «اداره» محسوب می‌شوند و اعضای این مراجع عموماً از کارمندان متخصص و مجرب دستگاه‌های اداری به شمار می‌روند که بیشتر آن‌ها فاقد صلاحیت‌های خاص قضایی‌اند (هداوند و آقای طوق، ۱۳۸۹: ۵۳). از این رو، هیئت‌ها و کمیسیون‌های اداری صلاحیتی ترافی دارند، اما به منزله مرجعی قضایی به شمار نمی‌آیند. در برخی موارد ممکن است در ترکیب این مراجع، مقامی قضایی حضور داشته باشد که در این صورت، این شائبه شکل می‌گیرد که آیا چنین مراجعی می‌تواند تغییر ماهیت دهند و به مثابه مرجعی قضایی قلمداد شوند.

در این باره با توجه به رویه تقنینی و قضایی کشور، پاسخ مبتنی بر نوع کارکردی است که مقام قضایی مورد نظر در مرجع رسیدگی‌کننده ایفا می‌کند. چنانچه مقام قضایی صرفاً به منزله عضو عادی حضور داشته باشد و رأی نهایی بر مبنای نظر اکثریت صادر شود، آن هیئت یا کمیسیون مرجع اختصاصی اداری قلمداد خواهد شد، هر چند انشای رأی نهایی از سوی مقام قضایی صورت گیرد. همچنین رأی صادره مورد نظر قاضی عضو نیز بوده باشد، اما در صورتی که مقام قضایی مقام تصمیم‌گیرنده نهایی قلمداد شود و نظر سایر اعضا صرفاً نظر کارشناسی به شمار آید، به گونه‌ای که رأی صادره را بتوان رأی مقام قضایی قلمداد کرد، در این صورت مرجع مزبور، مرجعی قضایی قلمداد می‌شود که بر خلاف آرای هیئت‌ها و کمیسیون‌های اداری که طبق بند (۲) ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین

دادرسی دیوان عدالت اداری قابل شکایت در این مرجع‌اند، به موجب تبصره (۲) ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات از آرای چنین مرجعی در صلاحیت دیوان عدالت اداری نخواهد بود. همچنان‌که درخصوص آرای صادره از کمیسیون موضوع ماده‌واحد تعیین تکلیف اراضی اختلافی مصوب ۱۳۶۷ که در مقام اعتراض به آرای صادره از کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع صادر می‌شوند، به موجب رأی شماره ۷۱/۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به تاریخ ۱۳۷۱/۱/۱۸، «مصرحات ماده‌واحد در باب اختصاص حق رأی به قاضی و اظهارنظر کارشناسی به سایر اعضای هیئت...»، «مبین آن است که رأی مورد بحث واجد اوصاف و خصوصیات و اعتبار رأی مقام قضا بوده و از مصادیق تصمیمات و آرای قطعی مراجع اختصاصی اداری» نیست. در نتیجه اعتراض به آرای این هیئت در شعب دیوان عدالت اداری قابل رسیدگی نیست، بلکه شکایت از آن طبق ماده‌واحد قانون اصلاح قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۸۷/۳/۵ در دادگاه‌های عمومی دادگستری رسیدگی می‌شود.

نهاد مشابهی که به موجب مصوبه مورخ ۱۳۸۹/۴/۱۳ مجلس شورای اسلامی شکل گرفته است، «کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی» است که به نظر می‌رسد با توجه به رویه پیش‌گفته نظام تقنینی و قضایی کشور باید این مرجع را نیز نهادی قضایی به شمار آورد که آرای آن موضوع بند (۲) ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری قرار نمی‌گیرد، اما به موجب تبصره (۵) مصوبه مورد اشاره، آرای این مرجع قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری قلمداد شده است. از این رو، این مقاله با توجه به تناقضی که در رویه مرجع قانون‌گذاری به نظر می‌رسد، درصدد بررسی این سؤال برآمده است که رویکرد نظام قانون‌گذاری به جایگاه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات از آرای کمیسیون مزبور چیست و در این باره فرض نگارنده آن است که بر خلاف رأی وحدت رویه شماره ۵۹۰ مورخ ۱۳۹۴/۴/۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، آرای کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی موضوع بند (۲) ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان نبوده است و صلاحیتی خاص را برای دیوان عدالت اداری رقم می‌زند.

لذا به منظور تبیین این موضوع، نگارنده ابتدا جایگاه قانونی دیوان عدالت اداری در قلمرو نظارت قضایی بر آرای هیئت‌ها و کمیسیون‌های اداری را مطالعه می‌کند، سپس با بررسی مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی در جریان وضع قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه بهره‌برداری درصدد آن برمی‌آید تا جایگاه قانونی دیوان عدالت اداری را در قلمرو نظارت بر آرای کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی بررسی کند.

۲. ماهیت حقوقی نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر آرای هیئت‌ها و کمیسیون‌های اداری

بند (۲) ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به شناسایی صلاحیت نظارتی دیوان بر آرای هیئت‌ها و کمیسیون‌های اداری اختصاص دارد و ماده ۶۳ این قانون، فرایند نظارت قضایی بر آرای مراجع مذکور را تبیین کرده است. به موجب بند (۲) ماده ۱۰، «رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها» در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری قرار دارد. با این توصیف، همچنان‌که در مقرر مزبور آمده است، شرط رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرای هیئت‌ها و کمیسیون‌های اداری، «قطعیت» یافتن آن‌هاست. گفته می‌شود که منظور از «قطعیت» این آرا و تصمیمات، آن است که «تصمیم اداری مذکور در چارچوب سازمان اداری وضع‌کننده، دیگر قابل تجدیدنظر نبوده و بدون نیاز به سایر تشریفات، می‌توان آن را اجرا نمود»؛ لذا «قطعیت بودن تصمیم اداری نافی صلاحیت مراجع قضایی نبوده و به هیچ‌وجه مانع از آن نیست که بتوان از قانونیت آن‌ها در نزد قاضی اداری شکایت کرد» (واعظی، ۱۳۸۷: ۱۷۳-۱۷۴). بر این اساس، «رای قطعی، اعم از رأی ذاتاً قطعی، آرای بدوی قابل اعتراضی که در مهلت مقرر مورد اعتراض واقع نشده است و آرای قطعی صادره در مرحله تجدیدنظر» (رستمی [و دیگران]، ۱۳۸۸: ۶۹)، می‌تواند متعلق نظارت قضایی دیوان عدالت اداری قرار گیرد.

همچنین، در انتهای بند (۲) ماده ۱۰ به این نکته تصریح شده است که رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرای هیئت‌ها و کمیسیون‌های اداری در دیوان «منحصراً از حیث

نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها» صورت می‌گیرد. این مطلب افاده آن را می‌کند که «صلاحیت دیوان در رسیدگی به تصمیمات موضوع این بند، منحصرأ رسیدگی حکمی است نه موضوعی و ماهوی و دیوان در این مورد در مقام یک مرجع تمیزی یا مرجع نقض و ابرام عمل می‌کند» (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۲۸۹). به عبارت دیگر، در رسیدگی به آرای هیئت‌ها و کمیسیون‌های اداری، دیوان به‌منزله مرجع فرجامی عمل و به‌گونه‌ای غیرماهوی به آرای ماهوی هیئت‌ها و کمیسیون‌های اداری رسیدگی می‌کند (جعفری‌لنگرودی، ۱۳۹۱: ۲۷۸۱). در این نوع از رسیدگی، شعبه دیوان «توجهی به اساس مناقشه و اختلاف از حیث احراز صحت و سقم ادعای مطروحه ندارد» (همان)، بلکه «شعب دیوان صرفاً می‌توانند تصمیمات مراجع مذکور را از حیث انطباق یا عدم انطباق با قوانین و مقررات مربوط بررسی و مورد حکم قرار دهند و نمی‌توانند در ماهیت اموری که در صلاحیت مراجع مزبور می‌باشد ورود نمایند» (رای وحدت رویه شماره ۵۲۳ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۲۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری). علاوه بر این، همچنان‌که از نظریه مشورتی شماره ۷/۷۴۹۶ مورخ ۱۳۸۵/۹/۲۹ اداره کل حقوقی قوه قضاییه نیز برمی‌آید، «آرا و تصمیمات مراجع مذکور در ماده موصوف باید شکلاً و ماهیتاً منطبق با قوانین و مقررات موضوعه و در حدود صلاحیت قانونی آنها باشد [و] در صورت عدم رعایت قوانین و عدم انطباق تصمیمات و آرا با مقررات موضوعه و یا خروج از حدود صلاحیت مراجع تصمیم‌گیرنده، قابلیت طرح و نقض در دیوان عدالت اداری را دارد». بر همین اساس در ماده ۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان مقرر شده است، در مرحله رسیدگی به آرا و تصمیمات مراجع مذکور در بند (۲) ماده ۱۰، «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 نقص یا ایرادهای اعلامی اقدام و سپس مبادرت به اتخاذ تصمیم یا صدور رأی نماید»، اما این مهم را نباید از نظر دور داشت که در ادامه ماده ۶۳، قانون‌گذار سازوکار رسیدگی به شکایات از آرای هیئت‌ها و کمیسیون‌های اداری در مرحله دوم را متفاوت از اعتراض به آنها در مرحله اول اندیشیده و مقرر داشته است: «در صورتی که از تصمیم متخذه و یا رأی صادره مجدداً شکایت شود، پرونده به همان شعبه رسیدگی‌کننده 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 أخذ نظر مشاورین موضوع ماده ۷ این قانون، مبادرت به صدور رأی ماهوی می‌نماید». بدین ترتیب، طبق ماده ۶۳، صلاحیت دیوان عدالت اداری از جهت نوع رسیدگی افزایش می‌یابد و علاوه بر رسیدگی شکلی که فقط شامل اختیار شعبه دیوان بر نقض رأی هیئت‌ها و کمیسیون‌های اداری می‌شود، رسیدگی ماهوی نیز شناسایی شده است (مولایی، ۱۳۹۳: ۷۶). در چنین حالتی شعبه دیوان مانند مرجع تجدیدنظر عمل و پس از نقض رأی موضوع شکایت، رأی خود را جایگزین می‌کند. در اینجا باید این نکته را خاطر نشان کرد که درخصوص رسیدگی به شکایات از آرا و تصمیمات قطعی هیئت‌ها و کمیسیون‌های اداری به موجب تبصره (۲) ماده ۱۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، «از زمان تصویب این قانون مهلت تقدیم دادخواست، ... برای اشخاص داخل کشور سه ماه و برای افراد مقیم خارج از کشور، شش ماه از تاریخ ابلاغ رأی یا تصمیم قطعی مرجع مربوط مطابق قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) است».

۳. ماهیت حقوقی نظارت دیوان عدالت اداری بر آرای کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی

به موجب قانون الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۸۴/۴/۱۲، وزارت نیرو موظف شده بود تا پایان سال ۱۳۸۴ تمامی چاه‌های بدون پروانه حفر شده در مناطق ممنوعه قبل از تصویب قانون توزیع عادلانه آب موضوع تبصره ذیل ماده ۳ قانون مذکور را تعیین تکلیف کند. با انقضای این مهلت تبصره مورد اشاره لغو می‌شد. از این رو، در سال ۱۳۸۸، جمعی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، «با توجه به اتمام مهلت تعیین تکلیف چاه‌های آب کشاورزی که از قبل حفر شده و هم‌اکنون فعال و فاقد پروانه هستند و به منظور احقاق حق صاحبان آن‌ها که به دلیل بی‌اطلاعی تاکنون موفق به أخذ پروانه نشده‌اند و محکوم به انسداد چاه‌ها، محرومیت از سهمیه سوخت و ضرر و زیان فراوان شده‌اند» (مقدمه توجیهی طرح)، طرحی یک‌فوریتی شامل یک ماده واحد و سه تبصره با عنوان «طرح تعیین تکلیف چاه‌های آب قدیمی فاقد پروانه بهره‌برداری» را «جهت تعیین مهلت یک سال برای صدور مجوز توسط

وزارت نیرو» تقدیم مجلس شورای اسلامی کردند که یک فوریت آن در جلسه علنی سه‌شنبه مورخ ۱۳۸۸/۹/۲۴ به تصویب رسید و طرح برای رسیدگی به کمیسیون انرژی و کشاورزی، آب و منابع طبیعی ارجاع شد. گزارش شماره ۵۲/۵۶ مورخ ۱۳۸۸/۸/۸ کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی درخصوص طرح مذکور که با اصلاحاتی در عنوان و متن طرح همراه بوده است، در تبصره (۵) مقرر می‌داشت: «وزارت نیرو مکلف است جهت رسیدگی به اختلافات ناشی از اجرای این قانون و سایر مسائل مرتبط با آب‌های زیرزمینی، در هر استان کمیسیونی تحت عنوان «کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه‌ها» مرکب از یک نفر قاضی با حکم رئیس دادگستری استان، یک نفر نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان با حکم رئیس سازمان و یک نفر نماینده شرکت آب منطقه‌ای استان با حکم مدیرعامل شرکت تشکیل و نسبت به رسیدگی پرونده‌ها و صدور رأی لازم اقدام کند. دبیرخانه این کمیسیون در شرکت‌های آب منطقه‌ای مستقر است. احکام صادره از سوی این کمیسیون قطعی و لازم‌الاجرا بوده و از تاریخ تصویب این قانون، کلیه دعاوی مطروحه در محاکم عمومی و تجدیدنظر برای اتخاذ تصمیم نهایی به این کمیسیون‌ها احاله خواهد شد».

در جلسه شماره ۱۸۵ دوره هشتم مجلس شورای اسلامی به تاریخ ۱۳۸۹/۱/۱۵ تبصره مذکور با چند اشکال قانون اساسی از سوی نمایندگان مجلس مواجه شد دایر بر اینکه اولاً با توجه به نظرهای قبلی شورای نگهبان، باید عضو قاضی با حکم رئیس قوه قضاییه تعیین شود و ثانیاً لازم است که مشخص شود که رأی را اعضای کمیسیون صادر می‌کنند یا اینکه قاضی عضو هیئت؟ ثالثاً، باید امکان تجدیدنظرخواهی از آرای این کمیسیون فراهم شود و احکام صادره از سوی این کمیسیون نمی‌تواند در یک مرحله، قطعی و لازم‌الاجرا قلمداد شود (روزنامه رسمی شماره ۱۸۹۶۸، صفحات ۲۱-۲۴). بدین ترتیب کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی طی گزارش شماره ۵۴/۵۶ مورخ ۱۳۸۹/۱/۱۵، تبصره (۵) را به شرح زیر اصلاح کرد: «وزارت نیرو مکلف است 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 قضاییه، یک نفر نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان با حکم رئیس سازمان و یک نفر

نماینده شرکت آب منطقه ای استان با حکم مدیرعامل شرکت تشکیل دهد و نسبت به بررسی پرونده‌ها اقدام کند. رأی لازم توسط قاضی عضو کمیسیون صادر می‌گردد. احکام صادره مذکور ظرف بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری می‌باشد. از تاریخ تصویب این قانون، کلیه دعاوی مطروحه در محاکم عمومی برای اتخاذ تصمیم به این کمیسیون‌ها احاله خواهد شد. دبیرخانه این کمیسیون در شرکت‌های آب منطقه‌ای مستقر می‌باشد.

پیرو ارائه تبصره جدید و طرح آن در جلسه علنی شماره ۱۸۶ مورخ ۱۳۸۹/۱/۱۷، این ایراد مطرح شد که بر خلاف کمیسیون موضوع ماده واحده تعیین تکلیف اراضی اختلافی مصوب ۱۳۶۷، عضو قاضی کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی رأی را صادر می‌کند و از این رو کمیسیون مذکور مرجعی قضایی به نظر می‌رسد و در این باره ارجاع پرونده‌های محاکم برای رسیدگی به این کمیسیون نیز مؤید جنبه قضایی این کمیسیون است، اما در تبصره (۵) مقرر شده است که تجدیدنظر از آرای این مرجع در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد. بر این اساس، پیشنهاد حذف مرجعیت دیوان عدالت اداری برای تجدیدنظر از آرای کمیسیون ارائه شد که رأی نیارود (روزنامه رسمی شماره ۱۸۹۷۰، صفحه ۴-۶). با ایراد شورای نگهبان درخصوص طرح مذکور به موجب نامه شماره ۱۳۸۹/۲/۴ مورخ ۸۹/۳۰/۳۸۰۳۶ قائم مقام دبیر شورای نگهبان دایر بر اینکه -از جمله- «اتلاق تبصره (۵) ماده واحده که شامل اختلافات اشخاص علیه یکدیگر و دولت علیه اشخاص نیز می‌گردد، مغایر اصول ۱۵۶، ۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسی شناخته شد». مجلس شورای اسلامی در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۲/۲۸ مقرر داشت که اولاً، در آخر پاراگراف اول تبصره (۵) عبارت «پرونده‌های شکایات اشخاص علیه دولت» جایگزین عبارت «پرونده‌ها» شود و ثانیاً، در پاراگراف سوم تبصره (۵) عبارت «اشخاص علیه دولت» بعد از عبارت «کلیه دعاوی» اضافه شود. بدین ترتیب تبصره (۵) به شرح زیر به تصویب رسید و از سوی شورای نگهبان تأیید شد:

«وزارت نیرو مکلف است 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 قضاییه، یک نفر نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان با حکم رئیس سازمان و یک نفر نماینده

شرکت آب منطقه ای استان با حکم مدیرعامل شرکت تشکیل دهد و نسبت به بررسی پرونده‌های شکایات اشخاص علیه دولت اقدام نماید. رأی لازم توسط قاضی عضو کمیسیون صادر می‌گردد. احکام صادره مذکور ظرف بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری می‌باشد. از تاریخ تصویب این قانون، کلیه دعاوی اشخاص علیه دولت مطروحه در محاکم عمومی برای اتخاذ تصمیم به این کمیسیون‌ها احاله خواهد شد. دبیرخانه این کمیسیون در شرکت‌های آب منطقه‌ای مستقر می‌باشد.

بعدها در ۱۳۹۰/۱/۲۸ بنا به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی و به استناد تبصره (۷) ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری، آیین‌نامه اجرایی این قانون به تصویب هیئت وزیران رسید که مواد ۱۴ تا ۱۸ این آیین‌نامه به ترکیب اعضای کمیسیون، دبیرخانه آن و آیین رسیدگی و اداره کمیسیون اختصاص یافته است. به موجب مواد ۱۷ و ۱۸ این آیین‌نامه، پس از ارسال نظر کارشناسی نمایندگان سازمان جهاد کشاورزی و شرکت آب منطقه‌ای استان در کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی به دبیرخانه کمیسیون، دبیرخانه گزارش خود و نظرهای یادشده را برای قاضی عضو کمیسیون ارسال می‌کند و پرونده شکایت را در نوبت طرح در کمیسیون قرار می‌دهد. با تشکیل جلسه رسیدگی کمیسیون با حضور کلیه اعضا، رأی لازم با لحاظ نظرهای کارشناسی دو عضو دیگر از سوی قاضی کمیسیون صادر و به وسیله دبیرخانه رأی صادره به شاکی ابلاغ می‌شود. در آیین‌نامه اجرایی قانون نیز بر قابلیت تجدیدنظر آرای کمیسیون در دیوان عدالت اداری تأکید و دبیرخانه موظف شده است که لایحه دفاعیه لازم را در موارد تجدیدنظرخواهی از سوی اشخاص در دیوان عدالت اداری فراهم کند.

بدین ترتیب با توجه به صلاحیتی که قانون‌گذار برای دیوان عدالت اداری قائل شده است، شعب دیوان شکایات اشخاص علیه آرای کمیسیون را رسیدگی کرده‌اند، اما با توجه به تعارضی که بین آرای صادره از سوی شعب دیوان بروز یافت، هیئت عمومی دیوان در تاریخ ۱۳۹۴/۴/۵ به صدور رأی وحدت رویه شماره ۵۹۰ مبادرت کرده که به موجب آن مقرر شده است:

«با عنایت به اینکه مطابق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲، رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی

هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون هایی مانند کمیسیون های مالیاتی، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها از جمله صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری احصا شده است و شعبه هشتم دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۱۳۹۳/۲/۶-۹۳۰۹۹۷۰۹۰۰۸۰۰۷۲ با احراز صلاحیت خود به موضوع خواسته رسیدگی کرده است، رأی مذکور در حد صلاحیت شعبه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به خواسته صحیح و موافق مقررات تشخیص داده می شود.

همچنان که ملاحظه می شود در رأی مذکور در بیان مبنای رسیدگی به شکایات از آرای کمیسیون رسیدگی به امور آب های زیرزمینی در دیوان عدالت اداری، به بند (۲) ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری استناد شده است که این امر افاده صلاحیت فرجامی شعب دیوان در مرحله اول از رسیدگی و در صورت شکایت مجدد، صلاحیت استینافی را می کند. این در حالی است که از مفاد تبصره (۵) ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه های آب فاقد پروانه بهره برداری و آیین نامه اجرایی آن، همچنین مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، عدم قطعیت آرای کمیسیون رسیدگی به امور آب های زیرزمینی و صلاحیت استینافی شعب دیوان در رسیدگی به آنها استنباط می شود. به عبارت دیگر، شعب دیوان با توجه به مفهوم تجدیدنظر از صلاحیت قضاوت دوباره، رسیدگی مجدد و بازبینی موضوع برخوردار بودند (حسن زاده، ۱۳۹۲: ۴۲) و نباید در چنین مواردی به مثابه مرجعی فرجامی، صرفاً آرای کمیسیون را از لحاظ نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها موضوع رسیدگی شکلی قرار دهند و در نتیجه فقط به نقض رأی مورد شکایت - در صورتی که آن را واجد ایرادات شکلی یا ماهوی مؤثر تشخیص دهند - و ارجاع پرونده به مرجع مربوطه اکتفا کنند، بلکه با توجه به صلاحیت شناسایی شده برای آنها شعب دیوان می توانند در رسیدگی به آرای کمیسیون وارد ماهیت دعوی نیز شوند و رأی مقتضی را صادر و جایگزین رأی کمیسیون کنند. شناسایی چنین صلاحیتی را می توان به منزله صلاحیتی خاص و متفاوت برای شعب دیوان عدالت اداری قلمداد کرد که با وضع قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان به منزله قانون عامی که صلاحیت های دیوان را برشمرده است، همچنان به قوت خود باقی است.

درخصوص این ایراد نیز که اساساً شعب دیوان به موجب برخی آرای هیئت عمومی دیوان از ورود به مسائل ماهیتی تا پیش از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان به جهت «فنی و تخصصی بودن موضوع» خودداری می‌کردند (رای وحدت رویه شماره ۳۵۹ مورخ ۱۳۸۵/۶/۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری) و حال آنکه شناسایی صلاحیت استینافی برای دیوان مفید ورود شعبه دیوان به بررسی مسائل ماهیتی است که جنبه فنی و تخصصی دارند، باید اشاره کرد که اولاً، حکم صریح قانون‌گذار می‌تواند با وجود آرای هیئت عمومی دیوان، مؤید شناسایی چنین صلاحیتی برای شعب دیوان به طور خاص باشد. ثانیاً، چه در ماده ۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵^۱ و چه در ماده ۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان مصوب ۱۳۹۲^۲ امکان استفاده از نظرهای کارشناسی مشاوران در مواردی که شعبه صلاح تشخیص دهد، پیش‌بینی شده است. شناسایی صلاحیت استینافی برای شعب دیوان در مواد ۶۳ و ۶۴ قانون دیوان مصوب ۱۳۹۲^۳ نیز مؤید این مهم است که قانون‌گذار چندان به شناسایی صرفاً صلاحیت فرجامی برای شعب دیوان وفادار نبوده و در برخی شرایط رسیدگی به ماهیت دعوی با استفاده از نظرهای کارشناسان را از صلاحیت‌های شعب دیوان به شمار آورده است.

۱. «ماده ۹. تعدادی کارشناس از رشته‌های موردنیاز دیوان که حداقل دارای ده سال سابقه کار اداری و مدرک کارشناسی یا بالاتر باشند، به‌عنوان مشاور دیوان تعیین می‌شوند. در صورت نیاز به مشاوره و کارشناسی، به درخواست شعبه، پرونده به مشاور یا مشاوران ارجاع می‌شود. شعبه پس از ملاحظه نظر مزبور مبادرت به صدور رأی می‌نماید.»

۲. «ماده ۷. دیوان می‌تواند به تعداد موردنیاز کارشناسانی از رشته‌های مختلف که حداقل دارای ده سال سابقه کار اداری و مدرک کارشناسی یا بالاتر باشند، به‌عنوان مشاور دیوان داشته باشد. در صورت نیاز هر یک از شعب به مشاوره و کارشناسی، به درخواست شعبه یا به تشخیص رئیس دیوان، کارشناس مشاور توسط رئیس دیوان به شعبه معرفی می‌شود. در این صورت کارشناس پس از بررسی موضوع، نتیجه را به طور مکتوب به شعبه ارائه می‌کند تا در پرونده درج شود. قاضی شعبه با ملاحظه نظر وی مبادرت به صدور رأی می‌نماید.»

۳. «ماده ۶۴. در مواردی که به موجب قانون یا مصوبه‌ای لازم‌الاجرا، تشخیص موضوعاتی از قبیل صلاحیت‌های علمی، تخصصی، امنیتی و گزینشی به عهده کمیسیون یا هیئت‌هایی واگذار شده باشد، شعب دیوان فقط از جهت رعایت ضوابط قانونی و تطبیق موضوع و فرایند بررسی آن براساس قانون یا مصوبه رسیدگی می‌کند و در صورت شکایت شاکی از حیث تشخیص موضوع، شعبه رسیدگی‌کننده موظف است حسب مورد پس از ارجاع پرونده به هیئت کارشناسی تخصصی ذی‌ربط که توسط شعبه تعیین می‌گردد با کسب نظر آنان، مبادرت به انشای رأی نماید.»

۴. نتیجه گیری

با توجه به آنچه گفته شد، می توان این فرض را تأیید کرد که بر خلاف رأی وحدت رویه شماره ۵۹۰ مورخ ۱۳۹۴/۴/۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، کمیسیون رسیدگی به امور آب های زیرزمینی مرجعی قضایی است و آرای آن موضوع بند (۲) ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان قرار نمی گیرند، بلکه صلاحیتی خاص را برای دیوان عدالت اداری رقم می زنند. با این توضیح که شعب دیوان می توانند با استفاده از نظرهای کارشناسان موضوع ماده ۷ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، به منزله مرجع تجدیدنظر از آرای کمیسیون رسیدگی به امور آب های زیرزمینی، علاوه بر رسیدگی شکلی به شکایات از آرای کمیسیون یادشده، در ماهیت دعوی نیز ورود و خود، رأی مقتضی را صادر کنند. تأیید این نظر، مفید این مطلب نیز خواهد بود که طبق تبصره (۲) ماده ۱۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، مهلت اعتراض به آرای هیئت ها و کمیسیون های موضوع بند (۲) ماده ۱۰ این قانون برای اشخاص مقیم کشور سه ماه و برای اشخاص مقیم خارج از کشور، شش ماه از تاریخ ابلاغ رأی است. مهلت درخواست تجدیدنظر از آرای کمیسیون رسیدگی به امور آب های زیرزمینی، همچنان بیست روز از تاریخ ابلاغ رأی است.

منابع

۱. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۹۱). مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد چهارم، تهران: کتابخانه گنج دانش.
۲. حسن زاده، مهدی (۱۳۹۲). «مقایسه جهات تجدیدنظر، فرجام و اعاده دادرسی»، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره پنجم، شماره سوم.
۳. رستمی، ولی [و دیگران] (۱۳۸۸). دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۴. صدرالحفاظی، سیدنصرالله (۱۳۷۲). نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: نشر شهریار.
۵. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره هشتم، جلسه شماره ۱۸۵ (۱۵ فروردین ۱۳۸۹)، روزنامه رسمی شماره ۱۸۹۶۸.
۶. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره هشتم، جلسه شماره ۱۸۶ (۱۷ فروردین ۱۳۸۹)، روزنامه رسمی شماره ۱۸۹۷۰.
۷. مولا بیگی، غلامرضا (۱۳۹۳). صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات جنگل.
۸. واعظی، سیدمجتبی (۱۳۸۷). «نقش دیوان عدالت اداری در دادرسی شرعی مقررات اداری»، پژوهش نامه حقوق و علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران، سال سوم، شماره یازدهم.
۹. هداوند، مهدی و آقای طوق، مسلم (۱۳۸۹). دادگاه های اختصاصی اداری، تهران: انتشارات خرسندی.