

دادرسی آب در کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی؛ چالش‌ها و راهکارها

محمدرضا ویژه^۱، مسلم میری^{۲*}

۱. دانشیار، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، علامه طباطبائی، تهران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، علامه طباطبائی، تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۴/۲۸؛ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۵/۱۵)

چکیده

کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی در سال ۱۳۸۹ با تصویب قانون ابهام‌برانگیز تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری موقعیت قانونی یافت. ظاهراً فلسفه اساسی از تأسیس مرجع شبه قضایی مزبور، رسیدگی و تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه محفوره قبل از سال ۱۳۸۵ بوده، اما در قانون تعیین تکلیف صلاحیت‌های دیگری نیز بر آن افزوده شده است. روش پژوهش، توصیفی-تحلیلی و روش گردآوری اطلاعات، کتابخانه‌ای و مطالعه آرای قضایی است. هدف پژوهش شناسایی چالش‌های قانونی و اجرایی کمیسیون، علل نقض آرای کمیسیون در دیوان عدالت اداری و یافتن راهکارهای مناسب است. نتایج پژوهش نشان می‌دهد، عمده‌ترین چالش‌های کمیسیون به ابهامات قانون تعیین تکلیف در خصوص صلاحیت کمیسیون و مستند نبودن آرای کمیسیون برمی‌گردد. لذا به منظور لزوم رعایت اصول دادرسی عادلانه در خصوص حقوق شهروندان و لزوم جلوگیری از بروز تبعات سیاسی و اجتماعی آب، علاوه بر رفع ابهامات حدود صلاحیت قانونی این مرجع، کمیسیون می‌بایست در صدور آرا علاوه بر رعایت شرایط قانونی قانون تعیین تکلیف، آرای متقن و مستدل صادر کند تا موجبات نقض در دیوان و تضييع حقوق شهروندان فراهم نشود.

واژگان کلیدی

چاه، دیوان عدالت اداری، شرکت آب منطقه‌ای، قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری، کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی، مراجع شبه قضایی، وزارت نیرو.

* . E-mail: miri.moslem@yahoo.com

۱. مقدمه

برای تحقق عدالت در جامعه، حاکمیت قانون بر روابط میان حکومت و مردم ضروری است. در میان روش‌های متعدد نظارت بر قانون‌مداری اعمال دولتی، دادرسی اداری یکی از راه‌های تضمین قانونمندی این رابطه است. «نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات اداری را اصطلاحاً دادرسی اداری می‌نامند» (نجف‌آبادی، ۱۳۹۰: ۷۱). در این شیوه، حق شکایت و دادخواهی از اعمال و تصمیمات مقامات اداری و دولتی با تأسیس مرجعی قضایی به شهروندان اعطا شده است.

«باید دانست که دادگاه‌های اداری منحصر به دیوان عدالت اداری نیست. جز این دیوان ده‌ها کمیسیون و هیأت و مرجع اداری دیگر وجود دارد که خارج از دستگاه قضایی به دعاوی و اختلافات افراد و سازمان‌ها در اجرای قوانین اقتصادی، اجتماعی و عمرانی رسیدگی می‌کنند. این مراجع که تعداد آن‌ها قابل ملاحظه است، از لحاظ ترکیب اعضا و استقلال عمل، واجد شرایط یک دادگاه مرجع بی‌طرف و مستقل نیستند و اعضای آن‌ها را وزرا یا رؤسا و سرپرستان سازمان‌ها مستقیماً تعیین می‌کنند. این مراجع اگرچه جزئی از قوه مجریه محسوب نمی‌شوند، رسیدگی آن‌ها طبیعتی قضایی دارد و اعمال مجازات می‌نمایند» (زراعت و باختر، ۱۳۷۶: ۷). این مراجع ممکن است در هر قانون عنوان خاصی داشته و تحت هر نامی اعم از هیأت یا کمیسیون یا عناوین دیگر برای رسیدگی به اعتراضات اشخاص پیش‌بینی شده باشد. به دلیل نبود قانونی جامع در خصوص مراجع مزبور، هنگام تدوین قواعد قانونی از سوی قانون‌گذار ادبیات واحدی استفاده نشده است.

از آنجا که اختیارات مراجع شبه قضایی به نسبت وسیع و قابل قبول است و آرای‌هایی که درباره افراد صادر می‌کنند در حقوق آن‌ها مؤثر است، قانون‌گذار برای تضمین رعایت حق و عدالت، مکانیزم اعتراض و تجدیدنظر آرای این دسته از مراجع را فراهم کرده است. لذا مقنن با درک اهمیت موضوع، در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری رسیدگی به اعتراضات افراد نسبت به آرای صادره از کمیسیون‌ها، هیأت‌ها و نظایر آن را در صلاحیت دیوان عدالت اداری به‌منزله دادگاه عالی اداری دانسته است.

در میان مراجع متعدد شبه قضایی، کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی نیز یکی از مراجعی است که در سال ۱۳۸۹ با تصویب جنجالی «قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب

فاقد پروانه بهره‌برداری» پا به عرصه نهادهای شبه قضایی در جمهوری اسلامی ایران گذاشت. هدف از تأسیس این کمیسیون^۱، ظاهراً تعیین تکلیف و صدور مجوز برای چاه‌های کشاورزی است که تا قبل از سال ۱۳۸۵ در دشت‌های کشور حفر شده‌اند. کمیسیون نوپای مزبور طی چند سال از عمر خویش، چالش‌های متعددی را تجربه کرده است که ضرورت شناسایی این معضلات و ارائه راهکار و راه حل مناسب برای خروج از آن‌ها امری ضروری محسوب می‌شود. لذا در این پژوهش تلاش خواهد شد تا به نحو مبسوط مستند قانونی تأسیس این مرجع شبه قضایی ارائه و تشکیلات، صلاحیت و ترتیب رسیدگی آن تحلیل شود. در پایان نیز می‌کوشیم اشکالات و چالش‌های فراروی کمیسیون را نقد و راه‌حل‌هایی برای معضلات پژوهش ارائه کنیم.

۲. تشکیلات، صلاحیت و ترتیب رسیدگی در کمیسیون

هدف مقنن از تصویب قانون تعیین تکلیف در سال ۱۳۸۹، نظارت دقیق بر بهره‌برداری از میزان آب‌های زیرزمینی و پرداخت حقوق متعلقه دولت در راستای نظارت بر استفاده از انفال موضوع اصل ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تعریف شده است. به عبارت دیگر، هدف این قانون شناسنامه‌دار کردن تخلفات حفر چاه‌های محفوره قبل از سال ۱۳۸۵ است که تا قبل از تصویب قانون مزبور غیرمجاز بوده‌اند. ماده واحده^۲ مورداشاره به منظور ساماندهی و تعیین تکلیف وضعیت چاه‌های آب کشاورزی فاقد پروانه بهره‌برداری واقع در دشت‌های کشور تصویب شده است، اما به موجب تبصره‌های هفت‌گانه آن به موضوعات متفاوت دیگری نیز پرداخته شده است.

مخاطب قانون تعیین تکلیف سه گروه است؛ اول شهروندان، دوم وزارت نیرو و سوم کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی که قانون‌گذار برای هر کدام تکالیف و حقوقی را مقرر کرده است. در این میان، کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی به منزله مهم‌ترین دستاورد این قانون، همانند سایر مراجع شبه قضایی از تشکیلات،

۱. به جهت رعایت اختصار در ادامه به جای ذکر عنوان کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی، از واژه «کمیسیون» استفاده خواهد شد و به جای قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری واژه «قانون تعیین تکلیف» به کار خواهد رفت.

صلاحیت ها و اختیاراتی در محدوده قانون برخوردار است که در ادامه به تحلیل و تشریح این موضوعات می پردازیم.

۲.۱. مستند قانونی و ساختار کمیسیون

پیدایش کمیسیون موضوع بحث به منزله مرجعی شبه قضایی، نتیجه تصویب تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف چاه های آب فاقد پروانه بهره برداری در سال ۱۳۸۹ بود. در تبصره ۵ قانون مزبور، وزارت نیرو مکلف شده است برای 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 آب های 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 تقاضای افرادی که مبادرت به حفر چاه آب برای امر کشاورزی قبل از سال ۱۳۸۵ بدون مجوز از مراجع قانونی کرده اند، اقدام و در صورت احراز شرایط مقرر قانونی از جمله تاریخ حفر چاه قبل از سال ۱۳۸۵ به صدور رأی مبنی بر صدور مجوز بهره برداری مبادرت کند.

در این تبصره قانون گذار از تعدد قضات کمیسیون سخنی به میان نیاورده است، اما باید گفت با توجه به تراکم زیاد پرونده ها در بعضی از استان ها، رؤسای کل دادگستری می توانند با به کارگیری قضات متعدد در کمیسیون، به منظور تسریع در رسیدگی به پرونده ها اقدام کنند. پس از آشنایی با تشکیلات و فلسفه تأسیس کمیسیون مزبور، باید حدود صلاحیت و اختیارات کمیسیون را برشمرد و دانست که کمیسیون مطابق قانون از چه اختیارات و صلاحیت هایی برخوردار است.

۲.۲. حدود صلاحیت و اختیارات کمیسیون

برابر قانون تعیین تکلیف، حدود صلاحیت و اختیارات کمیسیون رسیدگی به امور آب های زیرزمینی شامل موارد زیر است:

۱. رسیدگی به اختلافات ناشی از اجرای قانون تعیین تکلیف؛

۲. بررسی شکایات اشخاص علیه دولت در حدود وظایف و اختیارات موضوع رسیدگی کمیسیون؛

۳. رسیدگی به کلیه دعاوی اشخاص علیه دولت مطروحه در محاکم عمومی که برای اتخاذ تصمیم به این کمیسیون احاله شده است؛

۴. رسیدگی به اعتراض مالکان دستگاه‌های حفاری در خصوص مجوز فعالیت و کارت تردد؛

۵. رسیدگی به اعتراض مالکان در خصوص توقیف دستگاه‌های حفاری متخلف. در خصوص صلاحیت‌های کمیسیون، اشاره به چند نکته مهم و کلیدی ضروری است. اولین نکته‌ای که باید متذکر شد اینکه «کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی (موضوع تبصره ۵) یک واحد شبه قضایی است که فقط می‌تواند ماهیت پرونده را بررسی نموده و رأی کمیسیون صدور پروانه را تأیید یا نقض نماید ولیکن نمی‌تواند حکم کیفری متناسب اجرم افراد خاطی صادر نماید» (بخشی جهرمی و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۴۰). همچنین مطابق تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف، به نظر می‌رسد اشخاص ذی نفع می‌توانند نسبت به آرای صادره از کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه‌ها که قبل از قانون تعیین تکلیف صادر شده، در کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی طرح دعوی کنند.

نکته دوم اینکه قبل از پیدایش و تأسیس کمیسیون مورد بحث، افراد معترض به آرای صادره از کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه‌ها می‌توانستند مطابق تبصره ۳ ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب در دادگاه‌های صالحه طرح دعوی کنند. اما با تصویب قانون تعیین تکلیف در سال ۱۳۸۹، کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی جای دادگاه صالحه مندرج در آیین‌نامه مذکور را گرفت و مکانیسم دادرسی آب را تغییر داد و در حال حاضر مطابق تبصره ۵ به‌منزله مرجعی شبه قضایی به حکمیت منابع آبی در بدنه وزارت نیرو می‌پردازد.

لذا در حال حاضر دادگاه صالحه در این خصوص از سوی قانون تعیین تکلیف سلب صلاحیت از رسیدگی و کمیسیون موضوع بحث عهده‌دار صلاحیت‌های مندرج در قانون شده است. در این خصوص لازم است به دادنامه شماره ۸۹۰۹۹۷۰۹۰۶۴۰۰۴۵۴ مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۱۸ شعبه چهارم دیوان عالی کشور که به منظور رفع اختلاف صلاحیت شعبه اول دادگاه عمومی -

حقوقی مهدیشهر که قرار عدم صلاحیت به شایستگی کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی صادر کرده است، اشاره شود. دیوان عالی کشور در رأی اصداری خویش اعلام کرده است: «با عنایت به محتویات پرونده و خواسته های معنونه و استدلال دادگاه عمومی حقوقی مهدیشهر (شعبه اول) و مقررات استنادی آن دادگاه رسیدگی به دعوی مطروحه در صلاحیت کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی است و قرار صادره که متضمن این معنی می‌باشد موافق با موازین قانونی است».

نکته بعدی در خصوص مبانی صلاحیت کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی، زمان شروع صلاحیت رسیدگی کمیسیون است. به عبارت دیگر، صلاحیت کمیسیون برای رسیدگی معلق بر چه امری است؟ در پاسخ به این سؤال به نظر می‌رسد با توجه به اینکه صلاحیت عمده کمیسیون با توجه به قانون تعیین تکلیف، رسیدگی به اختلاف وزارت نیرو و شاکی است، لذا باید این اختلاف ایجاد شود تا زمینه رسیدگی در کمیسیون به منزله مرجعی قضاوتی فراهم شود.

مستند این موضوع علاوه بر تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف، دادنامه شماره ۱۵۵۰ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۶ شعبه هشتم دیوان عدالت اداری با موضوع رسیدگی به اعتراض خواهان به دادنامه شماره ۹۲/۸/۶-۳۸/۹۲ کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی استان یزد است. مطابق رأی مزبور دیوان اعلام داشته، «نظر به اینکه حسب تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف، کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی یک مرجع قضاوتی است، بنابراین اشتغال آن به رسیدگی منوط به حدوث اختلاف بین شاکی و وزارت نیرو است و نظر به اینکه از نظر ماده ۶ آیین نامه اجرایی فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۲، نظر کمیسیون صدور پروانه‌ها نظر وزارت نیرو تلقی می‌گردد، بنابراین پس از طرح موضوع از سوی متقاضی، وزارت نیرو یا شرکت‌های آب منطقه‌ای آن را به کمیسیون صدور پروانه‌ها ارجاع می‌دهند و چنانچه نظر کمیسیون مزبور مخالف خواسته متقاضی باشد، چون این نظر به منزله نظر وزارت نیرو تلقی می‌گردد، اختلاف بین طرفین حادث می‌گردد و صلاحیت کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی در رسیدگی به این اختلاف برقرار می‌گردد».

نکته پایانی در خصوص صلاحیت کمیسیون اینکه آیا درخواست افراد به وزارت نیرو با موضوع الزام به صدور پروانه در صلاحیت کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی است یا خیر؟ به عبارت دیگر، آیا درخواست صدور پروانه باید ابتدا در کمیسیون صدور پروانه‌ها مطرح شود یا در کمیسیون امور آب‌های زیرزمینی؟

باید گفت هدف از تصویب قانون تعیین تکلیف در سال ۱۳۸۹، تعیین تکلیف درباره صادرشدن یا نشدن پروانه است. در واقع هنگام رسیدگی به اعتراضات اشخاص در کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی، کمیسیون مزبور رسیدگی و بررسی می‌کند که آیا سابقه چاه قبل از سال ۱۳۸۵ است یا خیر؟ چاه مدنظر مورد شناسایی قرار گرفته یا خیر؟ پس از آن کمیسیون در بررسی خود قاعداً رأی به صدور یا عدم صدور پروانه می‌دهد. یعنی نتیجه منطقی این رسیدگی موافقت با صدور مجوز یا عدم مجوز بهره برداری است. بدیهی است در صورت مخالفت کمیسیون با صدور مجوز، متقاضی می‌تواند از رأی کمیسیون در دیوان عدالت اداری شکایت کند.

البته باید متذکر شد اگر فردی صرفاً تقاضای صدور پروانه بهره برداری دارد و چاه غیرمجازی حفر نشده است، متقاضی باید درخواست خود را در کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه‌ها مطرح کند تا براساس قانون به درخواست او رسیدگی شود. اما اگر چاهی حفر شده است، موضوع ناظر به چاه غیرمجاز است که باید طبق قانون تعیین تکلیف در کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی مطرح شود که این تعیین تکلیف دو حالت بیشتر ندارد. اگر رأی به موافقت باشد باید به متقاضی مجوز بهره برداری داده و در غیر این صورت باید چاه وی با شرایط مقرر در قانون پر و مسلوب المنفعه شود. موضوع بعدی، بررسی ترتیب رسیدگی پرونده‌ها در کمیسیون است.

۳.۲. ترتیب رسیدگی در کمیسیون

رسیدگی در این مرجع شبه قضایی یکا مرحله‌ای است. برای رسیدگی به درخواست متقاضیان برای طرح در کمیسیون، ابتدا لازم است شاکی شکایت کتبی خود را رأساً و مستقیم یا از سوی نماینده قانونی با رعایت ترتیبات مقرر تسلیم دبیرخانه کمیسیون کند. دبیرخانه کمیسیون پس از وصول مدارک، گزارش مربوط را تهیه و برای اعضای کمیسیون ارسال می‌کند. پس از آن، نمایندگان شرکت آب منطقه‌ای و جهاد کشاورزی عضو

کمیسیون فرصت دارند طی بیست روز نظر کارشناسی خود را به دبیرخانه کمیسیون اعلام کنند. در مرحله بعد، دبیرخانه ضمن ارسال گزارش و نظرهای یادشده برای قاضی عضو کمیسیون، پرونده را در نوبت طرح در کمیسیون قرار می‌دهد. کمیسیون با حضور کلیه اعضا تشکیل می‌شود و رأی لازم با لحاظ نظرهای کارشناسی دو عضو دیگر، از سوی قاضی کمیسیون صادر می‌شود. دبیرخانه کمیسیون نیز رأی را به شاکی ابلاغ می‌کند. حال اگر ذی نفع نسبت به رأی کمیسیون معترض باشد، می‌تواند در مرجع صالح طرح دعوی کند. حال در ادامه مرجع قضایی صالح برای رسیدگی و مهلت اعتراض به رأی کمیسیون تحلیل و بررسی خواهد شد.

۲.۴. مرجع و مهلت اعتراض به رأی کمیسیون

در خصوص مرجع صالح برای رسیدگی به اعتراضات اشخاص از آرای کمیسیون، مطابق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، از آنجا که کمیسیون مشارالیه مرجعی شبه قضایی محسوب می‌شود، لذا پس از ابلاغ رأی کمیسیون به متقاضی در صورتی که به رأی صادره معترض باشد، وی می‌تواند به مرجع قضایی صالح که همان دیوان عدالت اداری است مراجعه و به طرفیت کمیسیون مستقر در شرکت آب منطقه ای طرح دعوی کند.

در خصوص مهلت قانونی اعتراض به رأی کمیسیون نیز ظاهراً باید مطابق تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف که بیان می‌دارد احکام صادره طی بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری است، عمل کرد. اما به طریقی که در مبحث آینده خواهد آمد استدلال خواهیم کرد که بین تبصره مذکور و تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری که مهلت اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی را در داخل کشور سه ماه و خارج از کشور شش ماه می‌داند تعارض وجود دارد.

در مباحث قبلی توضیح داده شد که کمیسیون رسیدگی به امور آب های زیرزمینی صلاحیت و موجودیت خویش را از قانون تعیین تکلیف چاه های آب فاقد پروانه بهره برداری و تبصره ۵ آن اخذ کرده است. همچنین، تحلیل شد که کمیسیون مشارالیه صلاحیت های متنوعی دارد که مهم ترین آن رسیدگی و تعیین تکلیف چاه های آب کشاورزی فاقد پروانه بهره برداری است که قبل از سال ۱۳۸۵ در دشت های کشور حفر

شده‌اند. این کمیسیون نوپا به دلیل پیش‌بینی نکردن مکانیسم‌های اجرایی در آن از سوی قانون‌گذار و صرف تأسیس آن، موجب شده است عملاً با معضلات و مشکلاتی روبه‌رو شود که بخشی از آن از سوی قانون‌گذار و بخشی نیز در مسیر اجرا حاصل شده است که در ادامه به آن‌ها اشاره خواهیم کرد.

۳. چالش‌های قانونی و اجرایی کمیسیون

همان‌گونه که پیش‌تر نیز اشاره شد تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف، پیدایش کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی را موجب شد. «این تبصره در نوع خود بدیع بود و از طرف وزارت نیرو در مقابل عدم مخالفت با قانون در مجلس شورای اسلامی معامله شد» (آگاه و حسنی سعدی، ۱۳۹۳: ۱۱۶). تأسیس کمیسیون مزبور و حذف محاکم دادگستری، راه افراد را برای به دادرسی کشاندن خواسته‌هایشان از وزارت نیرو طولانی‌تر کرد. این کمیسیون به لحاظ شکلی و ماهیتی مشکلات متعددی را با خود به بار آورده است و در دادرسی آب نتوانسته جایگاه مطلوبی را به دست آورد. چالش‌ها و مشکلات کمیسیون مورد بحث علاوه به حدود صلاحیت آن، بیشتر به ریشه‌یابی علل نقض آرای آن در دیوان عدالت اداری اشاره دارد. در ادامه ضمن تحلیل مشکلات مذکور، به سایر چالش‌های پیش‌روی کمیسیون نیز اشاراتی خواهد شد.

۳.۱. ابهامات حاکم بر صلاحیت کمیسیون

اولین ابهام کمیسیون، به حدود صلاحیت آن برمی‌گردد. «گروهی بر این اعتقاد هستند که صلاحیت کمیسیون خاص است و تنها به شکایت از آرای کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه‌ها رسیدگی می‌نماید. در حالی که گروهی دیگر اعتقاد دارند که صلاحیت کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی صلاحیتی عام است که در تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف آمده است. طبق این تبصره، به کلیه اختلافات ناشی از اجرای قانون تعیین تکلیف و قانون توزیع عادلانه آب در این کمیسیون رسیدگی می‌شود. همچنین کلیه دعاوی مطروحه در محاکم دادگستری باید به این کمیسیون ارجاع گردد که منظور از دعاوی اعم از کشاورزی، دامداری و غیره است» (نشست تخصصی قضات دیوان عدالت اداری و اعضای کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی، ۱۳۹۴).

با کمی تأمل در قانون تعیین تکلیف و تبصره‌های آن می‌توان به راحتی دریافت که قانون‌گذار برای کمیسیون اختیاراتی فراتر از صلاحیتش در نظر گرفته است. زیرا در تبصره ۵ قانون مزبور، رسیدگی به کلیه اختلافات ناشی از اجرای قانون توزیع عادلانه آب نیز در صلاحیت این کمیسیون قرار گرفته است. همان گونه که روشن است، قانون توزیع عادلانه آب صرفاً به موضوعات آب زیرزمینی نپرداخته، بلکه به مسائل آب سطحی و سایر موضوعات نیز اشاره کرده است. با این وضعیت و با توجه به اینکه فلسفه وضع قانون تعیین تکلیف، تعیین تکلیف چاه‌های غیرمجاز است، آیا کمیسیون صلاحیت رسیدگی به موضوعات غیر از آب زیرزمینی مانند آب‌های سطحی را نیز دارد؟ به نظر می‌رسد پاسخ به این پرسش منفی باشد، زیرا این موضوع با فلسفه تأسیس قانون تعیین تکلیف در تغایر آشکار است.

موضوع بعدی اینکه آیا کمیسیون صلاحیت صدور حکم پر و مسلوب‌المنفعه کردن چاه‌های غیرمجاز را دارد؟ در این خصوص دو برداشت بین قضات دیوان وجود دارد. بعضی قائل بر این نظرند که این امر با توجه به ماده ۴۵ قانون توزیع عادلانه آب امکان پذیر نیست و چون موضوع جنبه کیفری دارد، خارج از صلاحیت کمیسیون است و لذا حق پر و مسلوب‌المنفعه کردن چاه را ندارد. همچنین، با توجه به ابطال بندهای ۱ و ۲ آیین‌نامه اجرایی فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب به موجب دادنامه شماره ۱۴۹ مورخ ۱۳۸۲/۰۴/۱۵ و بند ۳ آیین‌نامه مذکور به موجب دادنامه‌های شماره ۳۰۵، ۳۰۶ و ۳۰۷ مورخ ۱۳۸۷/۰۵/۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، شرکت‌های آب منطقه‌ای نیز نمی‌توانند به استناد بندهای مذکور، نسبت به پر و مسلوب‌المنفعه کردن چاه‌ها اقدام کنند.

در این خصوص اداره حقوقی قوه قضاییه نیز نظریه‌ای مشورتی به شماره ۷/۹۵/۹۷ مورخ ۱۳۹۵/۰۱/۲۴ صادر کرده است که اعلام می‌دارد: «با لغو تبصره ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱، براساس قانون الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۸۴ و همچنین عدم پیش‌بینی پر و مسلوب‌المنفعه نمودن چاه‌ها توسط وزارت نیرو، وزارتخانه مذکور نمی‌تواند طبق مقررات فوق‌الذکر دستور مسدود نمودن چاه‌ها را صادر نماید. لذا باید مراتب را به مرجع قضایی اعلام و چنانچه حکمی علیه صاحب یا صاحبان چاه‌ها مبنی بر انسداد آن صادر شده، مطابق حکم عمل نماید». همان گونه که ملاحظه شد مسدود کردن چاه‌ها امری است که

پیش‌نیاز آن صدور حکم یا دستور لازم از سوی مرجع قضایی است و وزارت نیرو رأساً نمی‌تواند نسبت به پر و مسلوب‌المنفعه کردن چاه‌ها اقدام کند.

۲.۳. مهلت تجدیدنظرخواهی از آرای کمیسیون

در خصوص مهلت تجدیدنظرخواهی از آرای کمیسیون در دیوان عدالت اداری نیز اختلاف نظر وجود دارد. «گروهی بر این نظر هستند که با توجه به صراحت تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف که مهلت اعتراض را بیست روز پیش‌بینی کرده و چون قانون‌گذار در این خصوص به صورت خاص تعیین تکلیف نموده است، ضرورت ندارد به قانون دیوان عدالت اداری مراجعه نمود. لذا ملاک قانونی برای اعتراض به آرای کمیسیون، همان مهلت پیش‌بینی شده در قانون تعیین تکلیف است. اما در مقابل گروهی دیگر اعتقاد دارند که مهلت تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری وفق تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون، سه ماه برای افراد داخل و شش ماه برای افراد خارج کشور است. زیرا کمیسیون مرجعی شبه قضایی است که مرجع عالی آن دیوان عدالت اداری بوده و در این دادگاه عالی اداری است که آرای کمیسیون نقض یا ابرام می‌شود» (همان).

در خصوص این موضوع به نظر می‌رسد که شق ذیل تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف به وسیله تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری نسخ شده است. همچنین نظریه مشورتی شماره ۷/۹۵/۵۸۰ مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۱۷ اداره کل حقوقی قوه قضاییه نیز مؤید این موضوع است.

در نظریه مزبور چنین استدلال شده است: «چون قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ مؤخر بر ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب ۱۳۸۹ می‌باشد و از طرفی مهلت اعتراض به رأی کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی معنونه در تبصره ۵ ماده واحده قانون صدرالاشاره بیشتر از مهلت اعتراض به آرای کمیسیون‌ها مصرح در تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ نمی‌باشد، لذا مستنداً به قسمت اخیر تبصره ۲ ماده قانونی اخیرالذکر، ملاک محاسبه برای مهلت اعتراض به رأی کمیسیون موصوف، مهلت مقید در تبصره ۲ ماده قانونی یادشده می‌باشد». در نتیجه این مبحث می‌توان گفت

که آرای صادره از کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی طی سه ماه از تاریخ ابلاغ قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری است.

۳.۳. صلاحیت داشتن یا نداشتن دیوان در رسیدگی به اعتراضات وزارت نیرو از آرای کمیسیون

موضوع بعدی، بحث صلاحیت داشتن یا نداشتن دیوان در رسیدگی به اعتراضات وزارت نیرو از آرای کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی است. در واقع مسئله این است که آیا وزارت نیرو (شرکت‌های آب منطقه‌ای) می‌تواند اعتراض خویش نسبت به آرای کمیسیون را در دیوان عدالت اداری طرح کند؟

باید گفت مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، دیوان مرجع رسیدگی به اعتراضات و تظلمات افراد از دستگاه‌های دولتی است و تبعاً رسیدگی به اعتراضات دستگاه‌های دولتی در صلاحیت این مرجع قضایی نیست. لذا بنا به مرجعیت عام محاکم دادگستری در رسیدگی به تظلمات، به نظر می‌رسد که شرکت‌های آب منطقه‌ای می‌توانند در محاکم دادگستری طرح دعوی کنند. همچنین، این برداشت از مفهوم مخالف ذیل تبصره ۵ نیز به دست می‌آید. بنابراین، شکایت دولت از آرای کمیسیون مزبور در دیوان عدالت اداری قابل طرح نیست.

مستند طرح دعوی از سوی دولت در محاکم عمومی به طرفیت کمیسیون را می‌توان با وحدت ملاک از رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ هیأت عمومی دیوان عالی کشور در خصوص قابل اعتراض بودن آرای کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری از سوی سازمان‌های دولتی در مراجع دادگستری ارائه کرد. مطابق این رأی، «همان‌طور که به موجب اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی و ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری [ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲] 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». در ادامه از آیین دادرسی حاکم بر کمیسیون بحث خواهیم کرد.

۳.۴. ابهام در آیین دادرسی حاکم بر کمیسیون

از آنجا که قانون تعیین تکلیف در خصوص تشریفات حاکم بر رسیدگی کمیسیون سکوت کرده است، سؤال این است که کدام آیین دادرسی بر کمیسیون رسیدگی به اموراتهای زیرزمینی حاکم است؟ آیا آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹ حاکم است یا آیین دادرسی دیوان عدالت اداری از این جهت که کمیسیون مورد بحث مرجعی شبه قضایی محسوب می‌شود؟

در پاسخ به این سؤال می‌توان گفت، در برخی موارد کمیسیون با توجه به قسمت اخیر تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف که بیان داشته «از تاریخ تصویب قانون، کلیه دعوی اشخاص علیه دولت مطروحه در محاکم عمومی برای اتخاذ تصمیم به این کمیسیون‌ها احاله خواهد شد»، کار قضایی انجام می‌دهد، در نتیجه قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی باید حاکم بر این رسیدگی‌ها باشد. در واقع این کمیسیون با بررسی پرونده‌های احاله شده از دادگاه عمومی، نقش مرجع قضایی را ایفا می‌کند. همچنین، مطابق قسمت اخیر ماده ۱ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی، از عبارت سایر مراجعی که موظف به رعایت قانون‌اند می‌توان دریافت که منظور قانون‌گذار از این بیان، مراجعی مانند کمیسیون‌ها، هیأت‌ها و نظایر آن است که موظف به رعایت قواعد آیین دادرسی مدنی در رسیدگی‌های خویش‌اند. در نتیجه قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی را باید مستند رسیدگی‌های کمیسیون اعم از ابلاغ آراء، تشکیل جلسات و نحوه رسیدگی قرار داد.

۳.۵. نقض آرای کمیسیون در دیوان عدالت اداری

بحث مهم بعدی، شناسایی علل نقض آرای کمیسیون در دیوان عدالت اداری است. دیوان به دلایل گوناگونی آرای کمیسیون را نقض می‌کند که یقیناً شناسایی آن‌ها، گامی مؤثر در تسریع رسیدگی و رعایت الزامات آیین دادرسی عادلانه خواهد داشت.

از جمله دلایل مهمی که آرای کمیسیون در دیوان عدالت اداری نقض می‌شود این است که نظرهای کارشناسان در رأی کمیسیون لحاظ نشده و شعب دیوان به دلیل اینکه آرای صادره مستند و مستدل نیست، قرار نقض صادر و آن را به منظور رسیدگی مجدد به

کمیسیون مربوطه اعاده می‌کند. توضیح اینکه نمایندگان شرکت آب منطقه‌ای و جهاد کشاورزی در حکم اعضای کمیسیون مزبور می‌بایست در خصوص پرونده‌های مطروحه در کمیسیون اظهار نظر کارشناسی کنند و قاضی کمیسیون پس از لحاظ نظریات آنان رأی صادر کند.

یکی دیگر از علل نقض آرای کمیسیون این است که دیوان بر این نظر است که پیش از رسیدگی به خواسته در کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه‌ها (موضوع ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون توزیع عادلانه آب)، تقاضای اشخاص در کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی قابل رسیدگی نیست. به عبارت دیگر، موضوع در ابتدا می‌بایست در کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه‌ها بررسی شود و تنها در صورت اعتراض متقاضی به رأی کمیسیون مزبور، کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی صلاحیت رسیدگی دارد و لذا کمیسیون مزبور نمی‌تواند رأساً و بدون اظهار نظر ماهوی قبلی شروع به رسیدگی کند [دادنامه شماره ۵۹۰ مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۲۴ شعبه دهم دیوان عدالت اداری]. همچنین، دادنامه شماره ۵۹۰ مورخ ۱۳۹۴/۴/۰۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که در مقام رفع تعارض در آرای صادر شده از شعب هشتم و سی و هشتم دیوان صادر شده است، مؤید این موضوع است.

استفاده نکردن از نظرهای کارشناسان رسمی دادگستری و اکتفای کمیسیون به نظر کارشناسان وزارت نیرو در آرا اصداری، یکی دیگر از دلایل نقض آرای کمیسیون در دیوان است. برای نمونه در دادنامه شماره ۱۲۰۷ مورخ ۱۳۹۴/۰۴/۳۱ شعبه هفتم تجدیدنظر دیوان اعلام شده است: «به منظور رفع شبهه و تعیین قدمت چاه محفوره که آیا قبل از سال ۸۵ است یا خیر؟ لزوماً بررسی موضوع بایستی با نظر کارشناسان رسمی دادگستری در خصوص تعارض دلایل تجدیدنظر خواه با تجدیدنظر خوانده رفع اختلاف به عمل آید که کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی در این ارتباط صرفاً به نظر کارشناسان وزارت نیرو اکتفا نموده است».

در این خصوص شعب باید طبق ماده ۶۳ قانون دیوان و تبصره آن، ایرادات آرای کمیسیون را احصا و در آرای خود قید کنند. روش کار طبق ماده مزبور به این ترتیب است که هرگاه شعبه رسیدگی کننده دیوان در مرحله رسیدگی به آرای کمیسیون، اشتباه یا نقصی را ملاحظه کند که به اساس رأی لطمه وارد نکند، آن را اصلاح و رأی را ابرام می‌کند. در غیر این صورت چنانچه رأی واجد ایراد شکلی یا ماهوی مؤثر باشد، شعبه طبق قانون مکلف است با ذکر همه موارد و تعیین آن‌ها، پرونده را به مرجع مربوط اعاده کند. کمیسیون نیز موظف است مطابق دستور شعبه دیوان نسبت به رفع نقص یا ایرادهای اعلامی اقدام و مبادرت به اتخاذ تصمیم یا صدور رأی کند.

با تصویب قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲، شعب دیوان صلاحیت رسیدگی ماهوی به آرای مراجع شبه قضایی را نیز کسب کردند. لذا در صورتی که پس از رسیدگی مجدد کمیسیون به پرونده، از تصمیم متخذه یا رأی صادره مجدداً شکایت شود، پرونده به همان شعبه رسیدگی کننده ارجاع خواهد شد. شعبه مذکور چنانچه تصمیم یا رأی را مغایر قانون و مقررات تشخیص دهد، مستند به قانون و مقررات مربوط، آن را نقض و پس از اخذ نظر مشاوران موضوع ماده (۷) قانون دیوان، مبادرت به صدور رأی ماهوی می‌کند. این پیش‌بینی قانون‌گذار که در نوع خود بدیع است، گامی مطلوب در تضمین حقوق شهروندان به شمار می‌رود.

یکی دیگر از علل نقض آرای کمیسیون‌ها در دیوان عدالت اداری، مستند و مستدل نبودن آرای مذکور است. بعضاً آرای کمیسیون به صورت کلی و بدون اشاره به

۱. هرگاه شعبه رسیدگی کننده دیوان در مرحله رسیدگی به آرا و تصمیمات مراجع مذکور در بند (۲) ماده (۱۰) این قانون، اشتباه یا نقصی را ملاحظه کند که به اساس رأی لطمه وارد نکند، آن را اصلاح و رأی را ابرام می‌کند و چنانچه رأی واجد ایراد شکلی یا ماهوی مؤثر باشد، شعبه مکلف است با ذکر همه موارد و تعیین آن‌ها، پرونده را به مرجع مربوطه اعاده کند. مرجع مذکور موظف است مطابق دستور شعبه دیوان نسبت به رفع نقص یا ایرادهای اعلامی اقدام و مبادرت به اتخاذ تصمیم یا صدور رأی کند. در صورتی که از تصمیم متخذه یا رأی صادره مجدداً شکایت شود، پرونده به همان شعبه رسیدگی کننده ارجاع می‌شود. شعبه مذکور چنانکه تصمیم یا رأی را مغایر قانون و مقررات تشخیص دهد، مستند به قانون و مقررات مربوط، آن را نقض و پس از اخذ نظر مشاوران موضوع ماده (۷) این قانون، مبادرت به صدور رأی ماهوی می‌کند. تبصره - شعبه می‌تواند علاوه بر نظر مشاوران موضوع ماده (۷)، عنداللزوم از نظر کارشناسان و متخصصان هر رشته، از میان کارشناسان رسمی دادگستری یا دستگاه‌های مربوط استفاده کند.

شرایط قانونی مندرج در قانون تعیین تکلیف برای صدور مجوز بهره‌برداری چاه صادر که نهایتاً موجبات نقض آرای مذکور در دیوان را فراهم می‌کند.

باید گفت رعایت نکردن مقررات قانونی از جمله رسیدگی و تحقیق در خصوص تقاضاها و مدارک و مستندات و دلایل ابرازی افراد متقاضی و ذی‌نفع، از عمده‌ترین ایرادات دیوان به آرای کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی است. لذا شعب دیوان در آرای خود تأکید دارند با توجه به قانون تعیین تکلیف می‌بایست موضوعاتی از قبیل قدمت چاه، نوع استفاده از آن، نوع دشت، انطباق چاه با مقررات اضرار به غیر و عموم در آرای کمیسیون لحاظ شوند [دادنامه شماره ۱۱۰۹ مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۱۶ شعبه سوم تجدیدنظر، دادنامه شماره ۲۰۳ مورخ ۱۳۹۴/۰۱/۱۷ شعبه سوم تجدیدنظر، دادنامه شماره ۵۵۰۲ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۹ شعبه هفتم تجدیدنظر، دادنامه شماره ۱۰۶۶ مورخ ۱۳۹۵/۰۱/۱۵ شعبه هفتم تجدیدنظر].

همچنین، در صورت درخواست شعبه دیوان، کمیسیون باید اطلاعات، اسناد و مدارک مندرج در ماده ۴۴ قانون دیوان را به شعبه درخواست کننده ارائه کند تا ضمن تسریع در رسیدگی، موجبات تضمین حقوق شهروندان فراهم شود. در غیر این صورت، مطابق ماده و تبصره مذکور، علاوه بر امکان انفصال موقت مستنکف از خدمات دولتی، می‌تواند موجبات تعقیب کیفری وی را در مرجع قضایی نیز فراهم کند.

به علاوه تبصره ۱ ماده ۱۱۰ قانون دیوان با وضع نوآوری، اعضای کمیسیون‌ها و هیأت‌ها و نظایر آن را در مواردی که اجرای حکم مستلزم اتخاذ تصمیم از سوی آن‌ها باشد و اعضای آن‌ها از تبعیت حکم صادرشده استنکاف کنند، تمامی اعضای مؤثر در مخالفت با حکم دیوان را به منزله مستنکف شناسایی کرده است. با این وصف ضرورت دارد اعضای کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی در مقام تبادل لوایح با اطلاع و هماهنگی پاسخ طرف شکایت را به دیوان ارائه نموده تا در روند اصلاح امور، رسیدگی به موضوعات تسریع یابد.

مطابق ماده ۱۰۸ قانون دیوان نیز، کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند طی یک ماه نسبت به اجرای احکام صادره از شعب اقدام و نتیجه را به واحد اجرای احکام اعلام کنند. لذا از آنجا که بیشترین آرای شعب دیوان در خصوص کمیسیون مزبور ناظر به رسیدگی مجدد

است، می‌بایست این رسیدگی به منظور احقاق حق افراد با فوریت باشد تا موجبات اعمال ضمانت اجراهای مقرر در قانون دیوان با استنکاف از اجرای رأی در قبال اعضای کمیسیون فراهم نشود. آخرین موضوع این پژوهش ناظر به اجرای رأی کمیسیون و چالش‌های آن است.

۶.۳. اجرای رأی از سوی کمیسیون؛ امکان یا عدم امکان؟

اجرای رأی مرحله نهایی دادرسی است و نتیجه تلاش‌های خواهان در این مرحله است که به ثمر می‌نشیند. اما موضوع اجرای رأی در اینجا کمی متفاوت به نظر می‌رسد. توضیح اینکه ماهیت صدور رأی از سوی کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی دو حالت دارد؛ کمیسیون یا رأی به صدور مجوز بهره‌برداری می‌دهد یا اینکه چاه حفر شده غیرمجاز محسوب می‌شود و لذا باید تا تعیین تکلیف نهایی از آن بهره‌برداری نشود. اگر صدور رأی با مضمون اینکه چاه محفوره محکوم‌علیه عنوان غیرمجاز پیدا کرده است، وی علاوه بر اینکه مجوز بهره‌برداری ندارد، شرکت آب منطقه‌ای نیز باید از طریق مرجع قضایی صالح تا تعیین تکلیف نهایی و قطعی شدن موضوع در دیوان عدالت اداری چاه غیرمجاز را پلمپ کند.

به عبارت دیگر، بعد از آنکه احراز شد متقاضی شرایط مقرر در قانون تعیین تکلیف به منظور اخذ مجوز بهره‌برداری از چاه حفر شده را ندارد، شرکت آب منطقه‌ای نمی‌تواند رأساً نسبت به پر و مسلوب‌المنفعه کردن چاه اقدام کند بلکه دستگاه اجرایی مذکور می‌بایست در راستای اعمال حاکمیت خویش بر منابع آبی، موضوع را به منظور بهره‌گیری از ساز و کارهای مندرج در ماده ۴۵ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ از طریق مرجع قضایی پیگیری کند. در این وضعیت این حق برای محکوم‌علیه نیز متصور است که به استناد بند ۲ ماده ۱۰ و در فرجه قانونی مقرر در تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری در مرجع مزبور نسبت به رأی صادره اعتراض کند. همچنین، نامبرده می‌تواند به منظور جلوگیری از ورود خسارت به کشت سبز خود مطابق ماده ۳۴ قانون مشارالیه تقاضای صدور دستور موقت از شعبه رسیدگی کننده مبنی بر فک پلمپ چاه کند.

در خصوص مرجع تقاضای اجرای رأی کمیسیون نیز به نظر می‌رسد مرجع صادرکننده رأی می‌تواند مرجع تقاضاکننده اجرای حکم نیز باشد. همچنین، طبق مفاد قانون اجرای احکام مدنی مصوب ۱۳۵۶ که اجرای حکم زیر نظر مرجع صادرکننده رأی صورت می‌گیرد، به نظر می‌رسد کمیسیون می‌تواند بر اجرای حکم نظارت داشته باشد.

در جمع‌بندی این بحث باید گفت که در دادگستری ضرورت دارد نظرهای مراجع عالی از سوی مراجع تالی شنیده و اجرا شوند. با توجه به اینکه آرای کمیسیون در دیوان عدالت اداری قابل نقض و ابرام است و از این جهت دیوان عدالت اداری نسبت به کمیسیون‌ها مرجع عالی محسوب می‌شود، کمیسیون باید نظرها و تصمیمات دیوان را به رغم اینکه موافق تفسیر آن‌ها نباشد، از باب اینکه دیوان مرجع قضایی بالاتر است بپذیرد و خدشه‌ای وارد نکند. امری بدیهی است که دیوان در صدور آرای خویش عاری از اشتباه یا صدور آرا مشابه در موضوع واحد نیست که در این صورت طبق مواد ۸۹ و ۹۰ قانون دیوان موضوع در هیئت عمومی مطرح می‌شود و شاید نظر کمیسیون تأمین شود.

۴. نتیجه‌گیری

همان‌گونه که بررسی شد، کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی از آن دسته مراجع شبه قضایی است که صلاحیت دادرسی به مسائل آب را بر عهده دارد. قانون‌گذار با تصویب تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری، کمیسیون مزبور را به منزله اولین مرجع شبه قضایی آب بنیان‌گذار و صلاحیت‌های متنوعی برای آن پیش‌بینی کرد.

کمیسیون نوپای موضوع پژوهش طی عمر کوتاه خود معضلات متعددی را تجربه کرده است. ابهام در حدود صلاحیت‌های قانونی و بعضاً رعایت نکردن شرایط مقرر در قانون تعیین تکلیف در صدور مجوز بهره‌برداری از سوی کمیسیون، خواه ناخواه حقوق افراد را تحت تأثیر قرار داده و سرانجام اسباب نقض آرای مرجع مزبور در دیوان عدالت اداری را فراهم آورده است.

دیوان عدالت اداری که به منزله مرجع عالی نظارت بر نحوه عملکرد مراجع شبه قضایی به موجب اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده ۱۰ قانون

تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ این وظیفه خطیر را دنبال می‌کند، مطابق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به دلایل گوناگونی آرای کمیسیون موضوع بحث را نقض کرده است.

فقدان استفاده از نظرهای کارشناسان و رعایت نکردن مقررات قانونی از جمله رسیدگی و تحقیق در خصوص تقاضاها، مدارک و مستندات و دلایل ابرازی افراد متقاضی و ذی نفع، عمده‌ترین ایرادات دیوان به آرای کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی است. با مطالعه آرای صادره از دیوان، موضوعی که بیش از همه خودنمایی می‌کند تأکید بر آن است که کمیسیون می‌بایستی تمام شرایط مندرج در قانون تعیین تکلیف برای صدور یا عدم صدور مجوز بهره‌برداری را مدنظر قرار دهد و آن‌ها را صراحتاً در آرای خود قید کند. در واقع کمیسیون مستقر در شرکت‌های آب منطقه‌ای باید موضوعاتی از قبیل قدمت چاه، نوع استفاده از آن، نوع دشت، انطباق چاه با مقررات اضرار به غیر و عموم را در آرای اصداری خویش لحاظ کند. همچنین، آرای کمیسیون باید با در نظر گرفتن حقوق مکتسبه شهروندان، دلایل و مدارک مثبت و عنداللزوم استماع اظهارات آنان باشد به گونه‌ای که تصمیمات مراجع مذکور موجبات ورود ضرر و زیان و خسارت به شهروندان نشود.

منابع

۱. آگاه، مهدی و حسنی سعدی، مریم. ۱۳۹۳. گزارش پژوهشی «حقوق آب در فلات ایران در بستر تحولات اقتصادی و اجتماعی»، اندیشکده تدبیر آب ایران، چاپ اول.
۲. باختر، سیداحمد و زراعت، عباس. ۱۳۷۶. حقوق برای همه، چاپ اول، تهران: فیض.
۳. بخشی جهرمی و همکاران. ۱۳۹۳. «تیشه قانون به ریشه آب: تحلیلی پژوهشی بر قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری»، فصلنامه علمی - پژوهشی مهندسی آبیاری و آب، سال پنجم، شماره هجدهم، تهران.
۴. میرداماد نجف آبادی، سیدعلی. ۱۳۹۰. «نیم نگاهی به قوانین دادرسی اداری در ایران و سیر تحولات آن»، معرفت حقوقی، سال اول، شماره دوم، ۶۹-۸۸.
۵. نشست تخصصی قضات دیوان عدالت اداری و اعضای کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی. ۱۳۹۴. تهران.
۶. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ با اصلاحات ۱۳۶۸.
۷. قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱.
۸. قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب ۱۳۸۹.