

Jurisdiction of the Administrative Court of Justice to the Government's Appeal against Specific Administrative Authorities

Hosein Kaviar * 

Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Administrative Sciences and Economics, Arak University, Arak, Iran

Abstract

Article 10 (2) of the Law on the Organization and Procedure of the Administrative Justice Court determines the competence and ranges of the Court's powers to deal with and investigate objections and complaints against the final decisions of exceptional administrative authorities. According to the analysis of the General Assembly of the Court of Administrative Justice in decisions number 37, 38, 39 dated 1989/10/2 and also the branches of the Court from paragraph 2 of Article 10, only real or legal persons of private law are allowed to file complaints and objections against final decisions. Exceptional Administrative authorities and the legal persons of general law don't have that kind of power. Recently, on 2020/7/14, according to the, Uniform Judicial Precedent number 792 of the General Assembly of the Supreme Court, the jurisdiction of the Administrative Justice Court to review the appeal filed by the Regional State Water Company against the decision of the Commission for Groundwater Affairs is recognized. Now the question arises is that whether the Uniform Judicial Precedent No. 792 is exceptional and is only about appealing the indefinite opinions of the judge of the Groundwater Commission?


Keywords: Court of Administrative Justice, The Investigation Commission for Groundwater Affairs, Exceptional Administrative Authority Opinions, Revision Request, Uniform Judicial Precedent number 792.

* Corresponding Author: hosseinkaviar@gmail.com

How to Cite: Kaviar, H, (2022), "Jurisdiction of the Administrative Justice Court about the Review the Revision Request that Made by the Government into the Vote of Exceptional Administrative Authorities", Public Law Research, 23(73), 289-317. doi: 10.22054/qjpl.2021.57212.2533

صلاحیت دیوان عدالت اداری به تجدیدنظرخواهی دولت از آرای مراجع اختصاصی اداری

استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم اداری و اقتصاد، دانشگاه اراک، اراک،
ایران

حسین کاویار * 

چکیده

دیوان عدالت اداری اصولاً واجد صلاحیت قانونی برای رسیدگی به شکایات مطروحه از ناحیه اشخاص حقوقی حقوق عمومی نیست. اخیراً در تاریخ ۱۳۹۹/۴/۲۴ به موجب رای وحدت رویه شماره ۷۹۲ هیأت عمومی دیوان عالی کشور، صلاحیت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به تجدیدنظرخواهی بعمل آمده از سوی شرکت دولتی آب منطقه‌ای نسبت به رای کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی به رسمیت شناخته شده است. بعد از صدور این رای، این پرسش بنیادین مطرح می‌شود که آیا رای وحدت رویه شماره ۷۹۲ استثنایی و فقط راجع به تجدیدنظرخواهی از آرای غیرقطعی قاضی کمیسیون آب‌های زیرزمینی است؟ یا اینکه رای شماره ۷۹۲ با تخصیص بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، قابل تسری به آرای قطعی سایر کمیسیون‌ها نیز می‌باشد؟ قابل پیش‌بینی است رویکردهای متفاوتی بعد از رای شماره ۷۹۲ در رویه قضایی دیوان عدالت اداری شکل خواهد گرفت. این مقاله دیدگاه‌های مختلف را تنقیح و مورد بررسی قرار می‌دهد. برای رسیدن به دیدگاه منتخب، لاجرم ماهیت «تجدیدنظر» از آرای کمیسیون رسیدگی به آب‌های زیرزمینی باید بررسی شود.

واژگان کلیدی: دیوان عدالت اداری، کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی، آرای مراجع اداری استثنایی، رای وحدت رویه شماره ۷۹۲، نظارت قضایی.

مقدمه

اشخاص در یک تقسیم‌بندی اولیه به دو دسته اشخاص حقیقی و حقوقی تقسیم می‌شوند. شخص حقیقی به هر یک از افراد انسانی اطلاق می‌شود که دارای حقوق و مسئولیت‌های مشخصی در جامعه می‌باشد. شخص حقوقی موجودی است که صلاحیت و قابلیت داراشدن حقوق و تکالیف را دارد و شخص حقیقی هم نمی‌باشد.^۱ اشخاص حقوقی به دو دسته تقسیم می‌شوند: اشخاص حقوقی وابسته به حقوق عمومی و اشخاص حقوقی وابسته به حقوق خصوصی. اشخاص حقوقی حقوق عمومی با «هدف ارضای حوایج عمومی» با «تصمیم دولت و اجازه قانون» تشکیل می‌شوند و عضویت در این اشخاص «اجباری و الزامی» است مانند وزارتخانه‌ها، موسسات دولتی و شرکت‌های دولتی. در حالیکه اشخاص حقوقی حقوق خصوصی با «هدف بالابردن منافع اعضای جمعیت» به «ابتکار افراد» تشکیل می‌شوند و عضویت در آنها «ارادی و اختیاری» است مانند شرکت‌های تجاری با اقسام آن.

در دعاوی اداری تنها اشخاص حقوق خصوصی می‌توانند به عنوان خواهان طرح دعوی کنند و اشخاص حقوق عمومی اصولاً حق طرح دعوا در دیوان عدالت اداری را ندارند.^۲ «ویژگی نابرابر روابط بین مردم و اداره که مشخص حقوق عمومی است، در تشخیص صلاحیت مراجع اداری، همواره باید بعنوان عامل تعیین‌کننده شمرده شود».^۳ اخیراً رای وحدت رویه شماره ۷۹۲ توسط هیأت عمومی دیوان عالی کشور تصویب شده است. رای وحدت رویه شماره ۷۹۲- مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۴ هیأت عمومی دیوان عالی کشور به اکثریت آرا چنین مقرر می‌دارد: «با توجه به اینکه برابر تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب ۱۳۸۹/۴/۱۳، آرای کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی به طور مطلق قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری دانسته شده است و با عنایت به اطلاق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام، دولتی بودن

۱. محمدجواد صفار، شخصیت حقوقی، چاپ اول (تهران: انتشارات بهنامی، ۱۳۹۰) ص ۹۹.

۲. نک. محمد پرسا و حدیثه داودی، نظارت شکلی دیوان عدالت اداری بر آرای دادگاه‌های اختصاصی اداری، چاپ اول (تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۹) ص ۹۲.

۳. عبدالله شمس، آیین دادرسی ملنی، جلد ۱، چاپ ششم (تهران: دراک، ۱۳۸۳) ص ۱۲۷.

شرکت سهامی آب منطقه‌ای نافی لزوم رسیدگی به تجدیدنظرخواهی بعمل آمده از سوی این شرکت نسبت به آرای کمیسیون مذکور در دیوان عدالت اداری نیست؛ بنابراین رای شماره ۱۰۷۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۹ شعبه هشتم دادگاه تجدیدنظر استان یزد که از لحاظ قابل اعتراض دانستن آرای کمیسیون یادشده از سوی شرکت آب منطقه‌ای (در حد مذکور) با این نظر انطباق دارد به اکثریت آرا صحیح و قانونی تشخیص داده می‌شود. این رای طبق ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲، در موارد مشابه برای شعب دیوان عالی کشور و سایر مراجع اعم از قضایی و غیر آن لازم‌الاتباع است.

برخی از حقوق‌دانان^۱ در تحلیل این رای معتقدند اصل برابری به منظور نیل به یک دادرسی منصفانه ایجاد می‌کند که مراجع دولتی بتوانند همچون اشخاص حقیقی (یا اشخاص حقوقی حقوق خصوصی) نسبت به تصمیمات اداری در دیوان عدالت اداری تجدیدنظر کنند.

در مقابل گروهی دیگر معتقدند که رای شماره ۷۹۲ حکمی استثنایی است و قابل تعمیم به سایر موارد نیست. مضافاً دولت در مقام شاکی نمی‌تواند پرونده‌ای را وارد دیوان عدالت اداری کند. همچنین طبق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات، قطعیت تصمیم اداری شرط نخست صلاحیت دیوان است در حالیکه رای قاضی عضو کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی قطعی نیست.

نویسنده در این مقاله ضمن بیان هر دو دیدگاه و تحلیل استدلال‌های مطرح شده توسط آنان، به نقد رای وحدت رویه ۷۹۲ هیأت عمومی دیوان عالی کشور می‌پردازد و معتقد است هیأت عمومی دیوان عالی کشور به این مهم توجه نکرده است که صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری نسبت به کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی، «خاص»، «ویژه» و «استینافی» است و با صلاحیت «فرجامی» موضوع بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری متمایز است. ثمره این رای، بی‌توجهی به ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری است و بجای اینکه «وحدت رویه» ایجاد کند، «تشتت رویه» در ضوابط دادرسی اداری مولود این رای است.

۱. فریدون نهرینی و حسن محسنی، «سخنرانی مجازی با عنوان صلاحیت دادگاه عمومی و دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات از تصمیمات مراجع شبه قضایی با تأکید بر رای وحدت رویه شماره ۷۹۲ دیوان عالی کشور»، بر گزار شده توسط موسسه حقوق تطبیقی دانشگاه تهران، در تاریخ ۱۳۹۹/۶/۴، (۱۳۹۹).

۱. **تعمیم مفاد رای وحدت رویه شماره ۷۹۲ به آرای قطعی سایر کمیسیون‌ها**
طرفداران این دیدگاه با استدلال‌های زیر معتقدند که رای وحدت رویه شماره ۷۹۲، بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری را تخصیص زده است و می‌توان آن را به آرای قطعی سایر کمیسیون‌ها تعمیم داد. اگر در استدلالات نماینده دادستان کل کشور در جلسه رای وحدت رویه قضایی شماره ۷۹۲-۱۳۹۹/۴/۲۴ دقت شود، مشخص می‌شود استدلالات مطروحه توسط نماینده دادستان به نحوی است که قصد دارند حق تجدیدنظرخواهی مراجع دولتی از آرای کمیسیون‌های شبه قضایی را بعنوان اصل بپذیرند.^۱ استدلال‌های طرفداران دیدگاه اول در ذیل مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد:

۱-۱. اطلاق تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری

به موجب نص صریح تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری، احکام صادره از ناحیه قاضی کمیسیون مذکور، ظرف بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری می‌باشد. این مقررۀ آمره در تعیین صلاحیت، اطلاق دارد که رای قاضی کمیسیون هم غیرقطعی و قابل تجدیدنظر است و هم مرجع رسیدگی به تجدیدنظرخواهی از آن دیوان عدالت اداری است.^۲ مهمترین استدلال هیات عمومی دیوان عالی کشور در رای ۷۹۲، اطلاق تبصره ۵ ماده واحده است. در صدر رای چنین اثناء شده است: «با توجه به اینکه برابر تبصره ۵ ماده

۱. نماینده دادستان کل کشور در نتیجه‌گیری چنین مقرر می‌دارد: «بر این اساس رای صادره از شعبه هشتم دادگاه تجدیدنظر استان از حیث پذیرش قابلیت تجدیدنظرخواهی، مورد تأیید، اما از حیث پذیرش صلاحیت محاکم دادگستری، مطابق موازین قانونی نیست و غیرقابل تأیید است و رای شعبه اول که نافی اصل حق تجدیدنظرخواهی مراجع دولتی است بر خلاف موازین قانونی بوده و غیرقابل تأیید است»

<https://dotic.ir/news/7340>.

۲. استدلال نماینده دادستان کل کشور در جلسه هیات عمومی دیوان عالی کشور در مورد پرونده وحدت رویه ردیف ۹۹/۱۳ روز سه‌شنبه مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۴. این جلسه به صدور رای وحدت رویه قضایی شماره ۷۹۲-۱۳۹۹/۴/۲۴ منتهی گردید. موجود در آدرس اینترنتی زیر:

<https://dotic.ir/news/7340>.

واحد قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب ۱۳۸۹/۴/۱۳، آرای کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی به طور مطلق قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری دانسته شده است ... دولتی بودن شرکت سهامی آب منطقه‌ای، نافی لزوم رسیدگی به تجدیدنظرخواهی بعمل آمده از سوی این شرکت نسبت به آرای کمیسیون مذکور در دیوان عدالت اداری نیست».

پاسخ به استدلال: در پاسخ به این استدلال باید به تاریخچه تصویب طرح تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری رجوع کرد: در بررسی طرح قانون فوق، تبصره ۵ با ایرادات جدی شورای نگهبان مواجه شد.^۱ ایراد شورای نگهبان این بود که «اطلاق تبصره ۵ ماده واحد 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

۱. نامه شماره ۳۸۰۳۶/۳۰/۸۹ مورخ ۱۳۸۹/۲/۴ قائم مقام دبیر شورای نگهبان:

رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۲۳۶۵/۲۳۹۲ مورخ ۱۳۸۹/۱/۲۳ «طرح تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری» مصوب جلسه مورخ هفدهم فروردین ماه یکهزار و سیصد و هشتاد و نه مجلس شورای اسلامی در جلسه مورخ ۱/۲/۹۸۳۱ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که نظر شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد:

۱- اطلاق ماده واحد از این جهت که شامل چاه‌های حفر شده غیرمجاز در حریم چاه‌های مجاز دیگر می‌شود، خلاف موازین شرع می‌باشد و نیز چون موجب اضرار به دیگران و عموم می‌گردد، خلاف موازین شرع و مغایر اصل ۴ قانون اساسی شناخته شد.

۲- صدور پروانه مناسب در ذیل ماده واحد ابهام دارد، پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۳- تبصره (۲) ماده واحد از این جهت که به افزایش هزینه عمومی می‌انجامد و طریق تأمین آن معلوم نشده است، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد.

۴- اطلاق تبصره (۵) ماده واحد که شامل اختلافات اشخاص علیه یکدیگر و دولت علیه اشخاص نیز می‌گردد، مغایر اصول ۱۵۶، ۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسی شناخته شد».

محمد رضا علیزاده - قائم مقام دبیر شورای نگهبان

شود.^۱ البته در تاریخ ۱۳۸۹/۳/۴، مجمع مشورتی حقوقی مرکز تحقیقات شورای نگهبان در نظر کارشناسی خود اظهار داشت: «عبارت اصلاحی مجلس یعنی عبارت «اشخاص علیه دولت» به جهت اطلاق واژه «اشخاص» و این که شامل اشخاص حقوقی حقوق عمومی می‌گردد، مغایر اصل ۱۷۳ می‌باشد».

بدین ترتیب بود که تبصره ۵ به شرح زیر تصویب و به تایید شورای نگهبان رسید: «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 قضائیه، یک نفر نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان با حکم رئیس سازمان و یک نفر نماینده شرکت آب منطقه‌ای استان با حکم مدیر عامل شرکت تشکیل دهد و نسبت به بررسی پرونده‌های شکایات اشخاص علیه دولت اقدام نماید. رای 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».

با توجه به مصوبه نهایی مجلس و با در نظر گرفتن نظرات شورای نگهبان، منظور از «احکام صادره» در پاراگراف دوم تبصره ۵، احکامی است که در «پرونده‌های شکایات اشخاص علیه دولت» (آخر پاراگراف اول تبصره ۵) صادر می‌شود. لذا اطلاق تبصره ۵ ماده واحده که شامل اختلافات اشخاص علیه یکدیگر و دولت علیه اشخاص نیز می‌گردد، باید با توجه به اصول ۱۵۶، ۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسی و نظرات شورای نگهبان تحلیل شود. مرکز پژوهش‌های مجلس نیز در اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری» (اعاده شده از شورای نگهبان) موافق همین

۱. به نقل از سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی الکترونیکی:

رویکرد بوده است.^۱ اطلاق تبصره ۵ ماده واحده با توجه با اصل ۳۷۱ قانون اساسی حجیت ندارد.

۱-۲. اطلاق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

هیات عمومی دیوان عالی کشور در رای وحدت رویه ۷۹۲ با توسل به اطلاق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات معتقد است «دولتی بودن شرکت سهامی آب منطقه‌ای، نافی لزوم رسیدگی به تجدیدنظرخواهی به عمل آمده از سوی این شرکت نسبت به آرای کمیسیون مذکور در دیوان عدالت اداری نیست». نماینده دادستان در جلسه رای وحدت رویه مزبور نیز بیان می‌کند: «استدلال به اینکه به موجب اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی و بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، آن دیوان صلاحیت رسیدگی به تجدیدنظرخواهی شرکت دولتی را ندارد، وارد نیست؛ چرا که هیچکدام از مقررات مذکور در مقام بیان موارد نفی صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد که موضوع مطروحه مقنن در مقام بیان موارد انطباق ندارد. مضافاً اینکه بند ۲ ماده ۱۰ قانون مذکور همچون رای وحدت رویه شماره ۶۶۹ هیأت عمومی دیوان عالی کشور ناظر بر آرا و تصمیمات قطعی هیأت‌ها و کمیسیون‌ها است و با پیش‌بینی حق تجدیدنظرخواهی به آرای غیرقطعی قاضی کمیسیون برای مراجع دولتی در دیوان عدالت اداری مغایرتی ندارد».

پاسخ به استدلال: در پاسخ به این استدلال باید اشاره کرد که آرای کثیری از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری^۲ صادر شده است که همگی اشعار دارند، شکایات و

۱. «دعای دولت علیه اشخاص طبق اصل ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی تنها در محاکم عمومی قابل رسیدگی است و دیوان عدالت اداری نیز طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی تنها عهده‌دار رسیدگی به شکایات افراد علیه دولت است، لذا اطلاق این ماده واحده در مواردی که شامل اختلاف دولت علیه اشخاص می‌شود مغایر اصول یادشده می‌باشد». (دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس، «اظهارنظر کارشناسی درباره طرح تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری»، دوره هشتم، سال دوم، شماره ثبت ۳۹۲، ۱۳۸۸، ص ۲).

۲. نک. رای وحدت رویه شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ - مورخ ۱۳۶۸/۷/۱۰؛ رای وحدت رویه شماره ۷۹ - مورخ ۱۳۷۴/۵/۱۴؛ رای وحدت رویه شماره ۸۷ - مورخ ۱۳۶۸/۹/۲۳؛ رای وحدت رویه شماره ۱۶۵ - مورخ ۱۳۷۴/۹/۱۱؛

اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در دیوان نیست.^۱ استدلال مذکور با منطوق رای وحدت رویه شماره ۶۰۲ مورخ ۱۳۷۴/۱۱/۱۶ هیأت عمومی دیوان عالی کشور نیز در تعارض آشکار است. این رای مقرر می‌دارد: «حدود صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری که بر اساس اصل یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تشکیل گردیده در ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۶۰ معین و مشخص شده و مبتنی بر رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نیز تصمیمات و اقدامات مأمورین واحدهای مذکور در امور راجع به وظایف آنها است و به صراحت مواد ۴ و ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶ و تبصره ذیل ماده ۵ قانون مزبور و قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ و قانون ملی شدن بانک‌ها و نحوه اداره امور بانک‌ها و متمم آن مصوب شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران بانک ملی شرکتی دولتی محسوب و واجد شخصیت حقوقی مستقل است و با این وصف شکایت آن نسبت به آرای صادره از هیأت‌های حل اختلاف مستقر در وزارت کار و امور اجتماعی موضوع ماده ۹۵۱ قانون کار مصوب سال ۹۶۳۱ قابل طرح در دیوان عدالت اداری نیست».

۳-۱. تساوی سلاح‌ها

اصل برابری و تساوی سلاح‌ها به منظور نیل به یک دادرسی منصفانه ایجاب می‌کند که

رای وحدت رویه شماره ۲۲۸ - مورخ ۱۳۶۹/۱۱/۹؛ رای وحدت رویه شماره ۱۵۵ - مورخ ۱۳۷۱/۷/۲۵؛ رای وحدت رویه شماره ۱۴۶ - مورخ ۱۳۷۳/۱۱/۲۹؛ رای وحدت رویه شماره ۱۲۰ - مورخ ۱۳۷۴/۷/۱۵؛ رای وحدت رویه شماره ۱۴۵ - مورخ ۱۳۷۴/۸/۲۷؛ رای وحدت رویه شماره ۲۹۴، ۲۹۵ و ۲۹۶ - مورخ ۱۳۸۰/۹/۱۱؛ رای وحدت رویه شماره ۲۵۴ - مورخ ۱۳۸۲/۷/۶؛ رای وحدت رویه شماره ۶۷ - مورخ ۱۳۸۵/۲/۱۷؛ رای وحدت رویه شماره ۱۶۸ - مورخ ۱۳۸۷/۳/۲۰؛ رای وحدت رویه شماره ۲۱۴ - مورخ ۱۳۸۷/۴/۹؛ رای وحدت رویه ۸۴۵ - مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۱.

۱. برای مطالعه بیشتر نک. محمد امامی و مجتبی واعظی و مهستی سلیمانی، ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، چاپ اول (تهران: میزان، ۱۳۹۱) ص ۳۶۰.

علاوه بر پذیرش حق برابر تجدیدنظرخواهی برای شرکت آب منطقه‌ای، به تجدیدنظرخواهی طرفین در مرجع واحد که همان دیوان عدالت اداری است رسیدگی شود.^۱

پاسخ به استدلال: نظم دادرسی اداری، نظم خاصی و متمایز است. دادرسی اداری شعبه‌ای از دادرسی مدنی نیست. لذا نمی‌توان در دادرسی اداری از تمام شاخصه‌های دادرسی مدنی مدد جست. دیوان عدالت اداری بعنوان یک دادگاه اختصاصی، وظیفه رسیدگی به شکایات مردم از دستگاه‌های اداری را بر عهده دارد. در حقیقت، دیوان عدالت اداری در نقش حامی مردم و مدافع حقوق آنان اقدام‌ها، تصمیم‌ها و مصوبه‌های ماموران و واحدهای دولتی را زیر نظر می‌گیرد. بنابراین تساوی سلاح‌ها در رسیدگی دیوان عدالت اداری، چه بسا با انصاف همخوانی نداشته باشد.

۴-۱. تصور صدور آرای مغایر

پیش‌بینی دو مرجع تجدیدنظر برای حکم واحد به اقتضای هویت تجدیدنظرخواه با منطق حقوقی سازگاری ندارد؛ زیرا با فرض پذیرش دو مرجع صالح برای رسیدگی به موضوع واحد؛ در صورت اعتراض هر دو طرف، ایراد در تقدم و تأخر رسیدگی و حتی صدور آرای مغایر متصور است.^۲

پاسخ به استدلال: استدلال فوق نیز با این ایراد مواجه است که در رسیدگی دیوان، یک نفر همواره دادبرده و دیگری دادباخته است. این دادباخته است که برای تجدیدنظر از رای پیشگام می‌شود. هیچگاه در آن واحد به طور همزمان هر دو طرف امکان تجدیدنظر ندارند. اگر دادباخته شخصیت حقیقی یا شخص حقوقی خصوصی باشد، باید برای تجدیدنظر به دیوان عدالت اداری مراجعه کند و اگر دادباخته شخص حقوقی حقوق

۱. استدلال نماینده دادستان کل کشور در جلسه هیأت عمومی دیوان عالی کشور در مورد پرونده وحدت رویه ردیف ۹۹/۱۳ روز سه‌شنبه، مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۴. این جلسه به صدور رای وحدت رویه قضایی شماره ۷۹۲-۱۳۹۹/۴/۲۴ منتهی گردید. موجود در آدرس اینترنتی زیر:

<https://dotic.ir/news/7340>.

۲. همان.

عمومی باشد، همچنانکه در رای وحدت رویه شماره ۶۹۹ - ۱۳۸۶/۳/۲۲ دیوان عالی کشور آمده است باید به مراجع عمومی دادگستری مراجعه نماید.

باری، طرفداران این دیدگاه معتقدند که با توجه به اطلاق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و صراحت منطوق رای وحدت رویه شماره ۷۹۲، این رای در مورد تصمیم سایر مراجع اداری نیز لازم الاجراست و نافی لزوم رسیدگی به تجدیدنظرخواهی به عمل - آمده از سوی دولت نسبت به آرای سایر کمیسیون‌ها نیست.^۱ اگر این دیدگاه مورد پذیرش قرار گیرد باید قائل به تخصیص رای وحدت رویه دیوان عالی کشور به شماره ۶۹۹ شد که مقرر می‌دارد: «سازمان‌های دولتی می‌توانند برای رفع هر نوع تخلف احتمالی از قانون، در صدور آرای کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری از حیث نقض قوانین یا مقررات و مخالفت با آنها، به مراجع دادگستری که مرجع نظلم عمومی است، مراجعه نمایند».

۲. اختصاص رای وحدت رویه شماره ۷۹۲ به آرای غیرقطعی قاضی کمیسیون آب‌های زیرزمینی

طرفداران این دیدگاه معتقدند که رای وحدت رویه شماره ۷۹۲ به صورت خاص صادر و قابل تعمیم به آرای قطعی سایر کمیسیون‌ها نیست. چه بسا ماهیت «تجدیدنظر» مندرج در تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری (مصوب ۱۳/۴/۱۳۸۹)، با مفهوم «اعتراضات و شکایات از آرا» موضوع بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری همسان نیست بلکه حکم خاصی است که باید به نحو متیقن تفسیر شود. استدلال طرفداران دیدگاه دوم متنوع است که در ذیل مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد:

۲-۱. استثنایی بودن رای وحدت رویه شماره ۷۹۲

طبق این دیدگاه رای وحدت رویه شماره ۷۹۲ هیات عمومی دیوان عالی کشور استثنایی است و فقط راجع به تجدیدنظرخواهی از «آرای غیرقطعی» قاضی کمیسیون آب‌های

۱. فریدون نهرینی، حسن محسنی، همان.

زیرزمینی است و قابل تسری به «آرای قطعی» سایر کمیسیون‌ها نیست. چنانکه شعبه ۲۳ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۹۰۹۹۷۰۹۵۹۳۰۲۸۵۵ مورخ ۱۳۹۹/۸/۳ این رویکرد را پذیرفته است.^۱

مضافاً اینکه «بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری همچون رای وحدت رویه شماره ۶۶۹ هیأت عمومی دیوان عالی کشور ناظر بر آرا و تصمیمات قطعی هیأت‌ها و کمیسیون‌ها است و با پیش‌بینی حق تجدیدنظرخواهی به آرای غیرقطعی قاضی کمیسیون برای مراجع دولتی در دیوان عدالت اداری مغایرتی ندارد».^۲

۱. دانشگاه دولتی اراک در مقام تجدیدنظر به رای قطعی کمیسیون ماده ۱۶ رسیدگی به شکایات جانبازان در دیوان عدالت اداری طرح دعوی می‌کند و برای پذیرش صلاحیت دیوان به رای وحدت رویه شماره ۷۹۲ تمسک می‌جوید. شعبه ۳۷ دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۹۹۰۹۹۷۰۹۰۲۶۰۱۴۷۹ مورخ ۱۳۹۹/۷/۵ مقرر می‌دارد: «حدود صلاحیت‌های شعب دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات، مطابق ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و رای وحدت رویه ۳۷، ۳۸ و ۳۹ مورخ ۱۳۶۷/۷/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری محدود به شکایت اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی بوده که این امر در اصل ۳۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به صراحت متجلی شده است. بنابراین شاکی حاضر به عنوان شخص حقوقی حقوق عمومی مجوز قانونی برای طرح شکایت در شعب دیوان عدالت اداری را نداشته، قرار رد شکایت صادر و اعلام می‌گردد». دانشگاه اراک در مقام تجدیدنظر از دادنامه فوق برمی‌آید. شعبه ۲۳ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۹۹۰۹۹۷۰۹۵۹۳۰۲۸۵۵ مورخ ۱۳۹۹/۸/۳ مقرر می‌دارد: «با بررسی اوراق و محتویات پرونده نظر به اینکه صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری تعیین گردیده است و با توجه به اینکه صرفاً اشخاص حقیقی یا حقوقی مجاز به طرح شکایت و اعتراض نسبت به تصمیمات قطعی و آرای کمیسیون‌ها را دارند و اشخاص حقوقی عمومی چنین اختیاری را ندارند و رای وحدت رویه شماره ۷۹۲ دیوان عالی کشور استثنایی است و فقط راجع به تجدیدنظرخواهی از آرای غیرقطعی قاضی کمیسیون آب‌های زیرزمینی است و قابل تسری به آرای قطعی سایر کمیسیون‌ها نمی‌باشد؛ بنابراین تجدیدنظرخواهی از این جهت قابل پذیرش نمی‌باشد اما به لحاظ اینکه وفق ماده ۴۸ قانون یادشده در موارد عدم صلاحیت شعبه دیوان اقدام به صدور قرار عدم صلاحیت می‌نماید. لذا این شعبه ضمن نقض رای معترض‌عنه قرار عدم صلاحیت به اعتبار صلاحیت و شایستگی دادگاه عمومی حقوقی تهران صادر و اعلام می‌گردد».

۲. استدلال نماینده دادستان کل کشور در جلسه هیأت عمومی دیوان عالی کشور در مورد پرونده وحدت رویه ردیف ۹۹/۱۳ روز سه‌شنبه، مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۴. این جلسه به صدور رای وحدت رویه قضایی شماره ۷۹۲-۱۳۹۹/۴/۲۴ منتهی گردید. موجود در آدرس اینترنتی زیر:

<https://dotic.ir/news/7340>.

۲-۲. شخصیت خواهان در دیوان عدالت اداری

مستفاد از اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری و سایر اصول حاکم بر فلسفه تأسیس حقوقی اصل نظارت قضایی بر اعمال دولت این است که اولاً جایگاه شاکی در این مرجع قضایی اختصاص به مردم دارد^۱ و رسیدگی به دعاوی واحدهای دولتی علیه یکدیگر و یا علیه اشخاص حقوقی حقوق خصوصی از قلمرو صلاحیت آن خارج است.^۲ ثانیاً جایگاه مشتکی عنه در دیوان عدالت اداری، مختص واحدهای دولتی^۳ است. ثالثاً دیوان منحصرأ مرجع رسیدگی به دعاوی ناشی از اعمال اقتدارات و حقوق عمومی است و اختلافات مردم با دولت در قلمرو قواعد

۱. شعبه هشتم دادگاه تجدیدنظر استان یزد در مقام رسیدگی به تجدیدنظرخواهی از دادنامه صادره از شعبه دهم دادگاه عمومی حقوقی یزد راجع به اعتراض شرکت سهامی آب منطقه‌ای یزد (بعنوان یک شرکت دولتی) به رای صادره از کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی، طی دادنامه شماره ۹۵۰۹۹۷۰۳۰۳۴۰۱۰۷۶ - ۱۳۹۵/۱۰/۱۹ - ۱۳۹۵/۱۰/۲۶ - ۹۵ - ۰۹۵۲ نسبت به دادنامه ۱۳۹۵/۷/۲۶ - ۹۵ - ۰۹۵۲ شعبه دهم چنین رای صادر نموده است: «تجدیدنظرخواهی آقای احمد ... نسبت به دادنامه ۱۳۹۳/۱۱/۶ ابطال گردیده است. اوراق پرونده حکایت آب‌های زیرزمینی استان یزد به شماره دادنامه ۹۳/۵۴ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۶ ابطال گردیده است. اوراق پرونده حکایت دارد که شرکت سهامی آب منطقه‌ای یزد بدوآ مبادرت به شکایت از این رای در دیوان عدالت اداری نموده است که با رای ۱۱۸۵ - ۱۳۹۴/۵/۲۴ شعبه هفتم دیوان عدالت اداری و همچنین دادنامه ۲۴۲۱ - ۹۴ - ۱۳۹۴/۸/۱۸ شعبه سوم تجدیدنظر دیوان عدالت اداری به لحاظ اینکه دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به شکایت دولت و سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی علیه اشخاص را ندارد قرار عدم صلاحیت به صلاحیت دادگاه عمومی صادر نموده است».
۲. رای وحدت رویه شماره ۱۴۵.۷۳ مورخ ۱۳۷۴.۵.۲۱ هیات عمومی دیوان عدالت اداری مقرر می‌دارد: «مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰.۱۱.۴ دیوان مرجع اختصاصی به رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و نهادهای انقلابی و تشکیلات و مؤسسات وابسته و تابع آنها می‌باشد و به موجب رای شماره ۳۷ - ۳۸ - ۳۹ مورخ ۶۸.۷.۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که در مقام ایجاد وحدت رویه انشاء شده است، شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی مذکور در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در دیوان نیست. نظر به این که بنیاد مستضعفان و جانبازان در زمره نهادهای انقلابی (واحدهای دولتی) قرار دارد شکایت شرکت‌هایی نظیر شرکت ایران مارکو - بنیاد موتور که تمام یا بیش از ۵۰٪ سهام و سرمایه آنها متعلق به بنیاد مزبور است و در نتیجه شرکت دولتی محسوب می‌شوند، قابل رسیدگی در دیوان نمی‌باشد».
۳. البته باید توجه داشت که در کنار واحدهای دولتی، برخی موسسات عمومی غیردولتی نیز می‌توانند بعنوان مشتکی عنه قرار بگیرند.

حقوق خصوصی کماکان در صلاحیت محاکم عمومی دادگستری قرار دارد.^۱ اداره حقوقی قوه قضاییه در نظریه شماره ۷/۹۷/۳۳۴۹ مورخ ۱۳۹۸/۲/۲ با همین استدلال معتقد به عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض شرکت آب منطقه‌ای به طرفیت اشخاص است.^۲

۲-۳. لزوم قطعی بودن تصمیم اداری

طرفداران رویکرد اول معتقدند که رای شماره ۷۹۲ باید در حدود «قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب ۱۳۸۹» تفسیر شود. به موجب تبصره ۵ ماده واحده «وزارت نیرو مکلف است جهت رسیدگی به اختلافات ناشی از اجرای این قانون و قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱، در هر استان کمیسیونی با 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 منطقه‌ای استان با حکم مدیر عامل شرکت تشکیل دهد و نسبت به بررسی پرونده‌های شکایات اشخاص علیه دولت اقدام نماید. رای 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».

۱. نصرالله صدرالحفاظی، «دیوان عدالت اداری و فلسفه تاسیس آن»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۲، (۱۳۷۰)، ص ۳۶.

۲. نظریه شماره ۷/۹۷/۳۳۴۹ مورخ ۱۳۹۸/۲/۲ اداره حقوقی قوه قضاییه: با توجه به عبارت «احکام صادره مذکور ظرف بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری است» مندرج در ذیل تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری و لحاظ اینکه دیوان عدالت اداری مرجع تظلم‌خواهی اشخاص غیردولتی علیه دولت است و نه بالعکس و نیز توجه به اینکه نماینده شرکت آب منطقه‌ای هر استان یکی از اعضای کمیسیون رسیدگی به آب‌های زیرزمینی می‌باشد و عنایت به اینکه مفروض آن است قانونگذار با علم به حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری، این مرجع را بعنوان مرجع تجدیدنظر آرای کمیسیون مقرر کرده است، بنابراین احکام صادره کمیسیون مذکور از سوی شرکت آب منطقه‌ای نه در دیوان عدالت اداری و نه در دادگاه‌های عمومی قابل تجدیدنظر نمی‌باشد.

از تبصره مزبور برمی آید که رسیدگی در این مرجع، یک مرحله‌ای است و رای کمیسیون که توسط قاضی عضو صادر می‌گردد، «غیر قطعی» است. اما برخلاف بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، این «رای غیر قطعی»، قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری است. در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات آمده است: «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است: ... ۲- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا 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 منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها».

طبق این دیدگاه، چون دیوان طبق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات فقط صلاحیت رسیدگی به اعتراضات از آرای «قطعی» مراجع اداری استثنایی را دارد،^۱ لذا آرای قاضی عضو کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی، از شمول بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات خارج است و تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری، «صلاحیتی خاص» را برای دیوان عدالت اداری رقم می‌زند.^۲

در محاکم دادگستری منظور از قطعیت رای این است که قابلیت هیچیک از روش‌های عادی شکایت را نداشته باشد.^۳ حکم قطعی دادگستری لازم‌الاجراست (ماده ۱ قانون اجرای احکام مدنی).^۴ حال آنکه قطعی بودن رای اداری، صلاحیت دیوان عدالت اداری را برای رسیدگی به اعتراض از رای نفی نمی‌کند.^۵ قطعیت رای اداری بدین معناست که «رای اداری در چارچوب سازمان اداری، قابل تجدیدنظر نبوده و بدون نیاز به

۱. نک. جواد محمودی، بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران، چاپ دوم (تهران: نشر جنگل، ۱۳۹۳) ص ۱۰۱.

۲. مرتضی نجابت‌خواه، «چالشی فراروی جایگاه حقوقی دیوان عدالت اداری در حل و فصل اختلافات در حوزه آب»، مطالعات حقوق انرژی، دوره ۳، شماره ۱، (۱۳۹۶)، ص ۱۳۷.

۳. عبدالله شمس، آیین دادرسی مدنی، جلد ۲، چاپ ششم (تهران: دراک، ۱۳۸۳) ص ۲۴۴؛ سام محمدی، آیین دادرسی مدنی: دادرسی و واریسی، چاپ اول (تهران: مجد، ۱۳۹۹) ص ۱۶۴.

۴. عبدالله شمس، اجرای احکام مدنی، جلد ۱، چاپ دوم (تهران: دراک، ۱۳۹۷)، ص ۸۸.

۵. علی مشهدی، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، چاپ اول (تهران: خرسندی، ۱۳۹۵) ص ۱۲۱.

تشریفات، می‌توان آن را اجرا نمود.^۱ بنابراین قطعیت آرای مراجع اختصاصی اداری مانع رسیدگی دیوان نیست لذا طبق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات چون رسیدگی دیوان منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات مخالفت با آنها می‌باشد لذا قطعیت رای مورد اعتراض، مانع از رسیدگی دیوان نمی‌گردد^۲ بلکه برعکس «قطعیت» تصمیم اداری از شرایط اعمال صلاحیت دیوان است.

۴-۲. لزوم صدور رای توسط کمیسیون (نه قاضی عضو)

طرفداران این دیدگاه معتقدند که طبق تبصره ۵ ماده واحده، رای کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی توسط قاضی عضو کمیسیون صادر می‌گردد. در حالیکه طبق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات، دیوان صلاحیت رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی «هیأت‌ها» و «کمیسیون‌ها» را دارد. شعبه سی‌وهشتم دیوان عدالت اداری در رسیدگی به پرونده‌های شماره ۱۳۹۲/۱۰/۲۵-۳۶۱ و ۱۳۹۲/۱۱/۲۳-۳۹۳، ۱۳۹۲/۱۰/۲۵-۳۶۱ و ۱۳۹۲/۱۲/۷-۴۶۹ قاضی عضو کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی، به موجب دادنامه‌های شماره ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۳۸۰۰۱۸۲-۹۳۰۹۹۷۰۹۰۳۸۰۰۱۶۸ و ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۳۸۰۰۱۸۱ معتقد است که رسیدگی به رای صادره توسط «قاضی» عضو کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی از جمله موارد احصاء شده در صلاحیت شعبه دیوان عدالت اداری مصرح در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نیست.^۳

با این استدلال مشخص می‌شود که ماهیت تجدیدنظر مندرج در تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری، بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین

۱. مجتبی واعظی، «نقش دیوان عدالت اداری در دادرسی شرعی مقررات اداری»، مجله مطالعات حقوقی، دوره ۱، شماره ۳، (۱۳۸۸)، ص ۱۳۱.

۲. نک. نظریه شماره ۱۳۸۵/۱/۳۱-۷/۲۲۱۶ کمیسیون مشورتی دیوان عدالت اداری؛ نظریه شماره ۷/۲۸۴۰ - ۱۳۸۲/۴/۱ اداره حقوقی قوه قضاییه.

۳. نک. سایت آرای هیات عمومی دیوان عدالت اداری به آدرس:

دادرسی دیوان عدالت اداری نیست.

۵-۲. مهلت تجدیدنظر از تصمیم اداری وفق تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

با دقت در تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون تشکیلات مشخص می‌شود که ماهیت تجدیدنظر مندرج در تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری، ماهیت ویژه است نه آنچه در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات در صلاحیت دیوان نهاده شده است.

طبق تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون تشکیلات «مهلت تقدیم دادخواست راجع به موارد موضوع بند ۲ ماده ۱۰ این قانون برای اشخاص داخل کشور سه ماه و برای افراد مقیم خارج از کشور، شش ماه از تاریخ ابلاغ رای یا تصمیم قطعی مرجع مربوط مطابق قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) است». این در حالی است که طبق تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری «احکام صادره مذکور [توسط قاضی کمیسیون] ظرف بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری می‌باشد». برخی معتقدند که تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون تشکیلات، مهلت مندرج در تبصره ۵ ماده واحده را نسخ کرده است.^۱ استدلال ایشان بر این است که «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».^۲ ایشان معتقدند در باب امکان شکایت از رای کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی، مهلت بیست روزه به سه ماه یا شش ماه (حسب مورد) از تاریخ ابلاغ رای کمیسیون تغییر یافته است.^۳ اداره حقوقی قوه قضاییه نیز در نظریه شماره ۷/۹۵/۵۸۰ -

۱. علی‌اکبر جعفری ندوشن و امید شیرزاد، «ساختار و صلاحیت مراجع شبه‌قضایی حقوق آب ایران»، مجله حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۸، (۱۳۹۸)، ص ۴۸.

۲. غلامرضا مولایی، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، چاپ اول (تهران: نشر جنگل، ۱۳۹۳) ص ۷۱.

۳. محمدرضا ویژه و مسلم میری، «دادرسی آب در کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی: چالش‌ها و راهکارها»، مطالعات حقوق انرژی، دوره ۳، شماره ۱، (۱۳۹۶)، ص ۱۵۹.

مورخ ۱۳۹۵/۳/۱۷ معتقد به همین دیدگاه است^۱ هر چند در تاریخ ۱۳۹۹/۴/۲۱ به موجب نظریه شماره ۷/۹۹/۳۰۹ از نظر سابق خود عدول کرده است.^۲

۱. نظریه شماره ۷/۹۵/۵۸۰ - مورخ ۱۳۹۵/۳/۱۷ اداره حقوقی قوه قضاییه: «هر چند به موجب تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب ۱۳۸۹/۴/۱۳، احکام صادره از کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی ظرف بیست روز پس از ابلاغ، قابل تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری می‌باشد لکن با عنایت به تبصره ۲ ذیل ماده ۱۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵ مبنی بر اینکه «از زمان تصویب این قانون، مهلت تقدیم دادخواست راجع به موارد موضوع بند ۲ ماده ۱۰ این قانون برای اشخاص داخل کشور سه ماه و برای افراد مقیم خارج از کشور شش ماه از تاریخ ابلاغ رای یا تصمیم قطعی مرجع مربوط مطابق قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) است... در مواردی که به موجب قانون سابق، اشخاصی قبلاً حق شکایت در مهلت بیشتری داشته‌اند مهلت مذکور ملاک محاسبه است»: لذا در ما نحن فیه، 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 رای 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 رای کمیسیون موصوف، مهلت مقید در تبصره ۲ ماده قانونی یاد شده، می‌باشد».

۲. نظریه شماره ۷/۹۹/۳۰۹ مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۱ اداره حقوقی قوه قضاییه: «حکم مقرر در ماده ۱۹ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی ناظر بر تکلیف وزارت نیرو به تعیین هیأت‌های سه نفره‌ای در هر محل به منظور تعیین میزان مصرف معقول آب برای امور کشاورزی، صنعتی و یا مصارف شهری از منابع آب کشور و تبدیل آن به اجازه مصرف معقول برای اشخاص حقیقی یا حقوقی است که در گذشته حقا به داشته‌اند و ارتباطی به شکایت اشخاص علیه دولت ندارد؛ هر چند ممکن است متعاقب تصمیم این هیأت‌ها اعتراضاتی نسبت به تصمیمات اتخاذ شده مطرح شود که در این صورت به موجب همین ماده، معترض اعتراض خود را به سازمان صادرکننده پروانه تسلیم و این سازمان اعتراض را به هیأت پنج نفری ارجاع می‌کند. رای این هیأت لازم‌الاجرا است؛ اما معترض می‌تواند به محاکم صالح مراجعه کند. این در حالی است که صلاحیت کمیسیون آب‌های زیرزمینی موضوع تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب ۱۳۸۹ و ماده ۱۴ آیین‌نامه اجرایی این قانون مصوب ۱۳۹۰/۱/۲۸، همانگونه که از عنوان این کمیسیون مشخص است، منحصر به اختلافات و دعاوی مربوط به آب‌های زیرزمینی و جهت بررسی پرونده‌های شکایات اشخاص علیه دولت است و اختلافات و دعاوی اشخاص بر غیردولت را شامل نمی‌شود؛ همچنان که در ادامه همین تبصره مقرر شده است که از تاریخ تصویب این قانون، تمامی دعاوی اشخاص علیه دولت مطروحه در محاکم عمومی باید به این کمیسیون‌ها احاله شود. ضمن آنکه به موجب تبصره ماده ۱۸ آیین‌نامه اجرایی اخیرالذکر، رای کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی ظرف ۲۰ روز پس از ابلاغ قابل درخواست تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری است. بنا به مراتب یاد شده، صلاحیت

دیدگاه نسخ مهلت اعتراض در تبصره ۵ ماده واحده مطرود است؛ زیرا نسخ در جایی امکان پذیر است که موضوع دو قانون واحد باشد.^۱ در حالیکه صلاحیت «استینافی» دیوان عدالت اداری در تبصره ۵ ماده واحده غیر از صلاحیت «فرجامی» مندرج در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات است. صلاحیت دیوان در رسیدگی به تصمیمات اداری موضوع بند ۲ ماده ۱۰، منحصرأ رسیدگی حکمی است نه موضوعی و ماهوی و دیوان در این مورد در مقام یک مرجع «تمیزی» یا مرجع نقض و ابرام عمل می کند.^۲ همانطور که ماده صراحت دارد شکایت از آرای مراجع اداری تنها می بایست از حیث «نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها» باشد. بنابراین دیوان عدالت اداری همان شأنی را در این خصوص دارد که دیوان عالی کشور در مقام رسیدگی به درخواست فرجام نسبت به آرای قابل فرجام و فرجام خواسته محاکم دارد.^۳ این نکته تعبیری است که هیأت عمومی دیوان عالی کشور به موجب رای وحدت رویه شماره ۴۷ مورخ ۱۳۶۳/۱۰/۱۷ از رسیدگی دیوان عدالت اداری در رسیدگی شکلی به شکایت از آرای مراجع غیرقضایی از حیث نقض قوانین بعمل آورده است.^۴ نتیجه این می شود که هر دو دیوان پس از نقض رای مورد شکایت، از رسیدگی ماهوی ممنوع می باشند.^۵ در حالیکه که دیوان عدالت اداری در تبصره ۵ ماده

هیأت‌های موضوع ماده ۱۹ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی به قوت خود باقی است.»

۱. نک. ناصر کاتوزیان، فلسفه حقوق، جلد دوم - منابع حقوق، چاپ چهارم (تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۰) ص ۳۲۵.

۲. نصرالله صدرالحفاظی، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، چاپ اول (تهران: نشر شهریار، ۱۳۷۲) ص ۲۸۹.

۳. عبدالله شمس، آیین دادرسی مدنی، جلد ۱، چاپ ششم (تهران: دراک، ۱۳۸۳) ص ۱۳۰.

۴. فریدون نهرینی، آیین دادرسی مدنی، جلد ۱، چاپ اول (تهران: گنج دانش، ۱۳۹۳) ص ۵۵۶.

۵. رای وحدت رویه شماره ۱۰۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۶۳/۱۱/۸ مقرر می دارد: «مطابق بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرای مقطعی هیأت‌های بازسازی منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات و یا مخالفت با آنها در صلاحیت دیوان است. چون در صورت نقض آرای مزبور (جز در مواردی که عمل انتسابی فاقد اوصاف و عناوین جرایم و خطاهای مصرح در قوانین مربوط بوده و یا نتیجتاً پس از نقض رای قانوناً مجالی برای رسیدگی مجدد نیست). رسیدگی و صدور رای نسبت به اتهامات متناسبه به عهده مراجع قانونی صلاحیت دار محول است و با این کیفیت در موارد اخیرالذکر اظهارنظر ماهوی دیوان در خصوص سایر خواسته‌های عنوان شده در زمینه تضييع حقوق استخدامی از قبیل تعیین تکلیف استخدامی و مطالبه حقوق و مزایا و

تشکیلات در دیوان عدالت اداری اعتراض کرد، بستگی به این دارد که آیا رای صادره توسط قاضی عضو کمیسیون از جمله موارد احصاء شده در صلاحیت دیوان عدالت اداری (یعنی آرای صادره توسط هیات‌ها و کمیسیون‌ها) مصرح در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات است یا خیر؟

نتیجه‌گیری

الف- فارغ از اینکه رای وحدت رویه شماره ۷۹۲، خلاف قانون اساسی و نظرات شورای نگهبان است، این رای کوچک‌ترین تغییری در صلاحیت مندرج در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ایجاد نکرده است. نمی‌توان این رای خاص را به تصمیم سایر مراجع شبه قضایی تعمیم داد؛ زیرا اولاً جایگاه شاکی در دیوان عدالت اداری اختصاص به اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی دارد نه دولت. ثانیاً طبق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات، «قطعیت» تصمیم اداری شرط نخست صلاحیت دیوان است در حالیکه رای قاضی عضو کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی قطعی نیست. ثالثاً رسیدگی به رای غیرقطعی صادره توسط قاضی عضو کمیسیون از جمله موارد احصاء شده در صلاحیت دیوان عدالت اداری نیست.

ب- از مفاد تبصره ۵ ماده واحده، عدم قطعیت آرای کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی و صلاحیت استینافی شعب بدوی دیوان عدالت اداری استنباط می‌شود. بکار بردن کلمه «تجدیدنظر» در تبصره ۵ ماده واحده قانون و تبصره ماده ۱۸ همین قانون نشان می‌دهد که ماهیت این تجدیدنظر، «وارسی» اعمال کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی است. در نتیجه دیوان عدالت اداری از همان اختیاراتی برخوردار است که کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی داراست. بدین معنا که دیوان عدالت اداری مانند کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی، هم نسبت به امور موضوعی و هم نسبت به امور حکمی رسیدگی و قضاوت می‌کند. دیوان می‌تواند برای رسیدگی موضوعی علاوه بر نظر مشاورین موضوع ماده ۷ قانون تشکیلات، از نظر کارشناسان و متخصصین هر رشته از میان کارشناسان رسمی دادگستری و یا دستگاه‌های مربوط استفاده

نماید.^۱

پ- با توجه به اصول ۶۱ و ۱۵۹ قانون اساسی و ماده ۱۰ قانون آیین دادرسی مدنی و صلاحیت عام مراجع قضایی (دادگاه‌ها) در رسیدگی به دعاوی و لحاظ اصل ۱۷۳ قانون اساسی که تنها اشخاص غیردولتی حق رجوع به دیوان عدالت اداری را دارند، اعتراض شرکت آب منطقه‌ای نسبت به رای کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی موضوع تبصره ۵ ماده واحده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب ۱۳۸۹، قابل رسیدگی در دادگاه عمومی حقوقی است.

ت- با توجه به عدم قید مهلت برای طرح اعتراض از سوی دستگاه‌های دولتی در قوانین موجود، اعتراض به رای کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی از سوی شرکت آب منطقه‌ای فاقد مهلت است.

ث- آرای صادره از سوی دادگاه عمومی حقوقی در رسیدگی به اعتراض دستگاه دولتی از حیث قابلیت یا عدم قابلیت تجدیدنظرخواهی، تابع عموماًت قانون آیین دادرسی مدنی است.

ج- پیشنهاد می‌شود قانونگذار بندی بدین صورت به ماده ۱۰ قانون تشکیلات بیفزاید: «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است: ... ۴- سایر مواردی که به موجب قوانین در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است». تا این شبهه که رای وحدت رویه شماره ۷۹۲ دیوان عالی کشور در مقام تخصیص بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات بوده است، زدوده شود.

ORCID

Hosein Kaviar



<https://orcid.org/0000-0001-5699-4241>

۱. در حال حاضر و با وجود مواد ۶۳ و ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، دیوان می‌تواند با جلب نظر کارشناسان مربوطه رسیدگی ماهوی نیز نماید. هیات عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۸۱۱ مورخ ۱۳۹۶/۸/۲۳ رای شعبه ۴۰ دیوان عدالت اداری که بر مبنای ماده ۶۳ پس از نقض رای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری با صدور رای ماهوی به تعیین جریمه مبادرت کرده است صحیح و موافق مقررات تشخیص می‌دهد.

منابع

کتاب‌ها

- امامی، محمد، واعظی، مجتبی، سلیمانی، مهستی، ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، چاپ اول (تهران: میزان، ۱۳۹۱).
- پرسا، محمد، داودی، حدیثه، نظارت شکلی دیوان عدالت اداری بر آرای دادگاه‌های اختصاصی اداری، چاپ اول (تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۹).
- شمس، عبدالله، اجرای احکام مدنی، جلد ۱، چاپ دوم (تهران: دراک، ۱۳۹۷).
- شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، جلد ۱، چاپ ششم (تهران: دراک، ۱۳۸۳).
- شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، جلد ۲، چاپ ششم (تهران: دراک، ۱۳۸۳).
- صدرالحفاظی، نصرالله، «دیوان عدالت اداری و فلسفه تأسیس آن»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۲، (۱۳۷۰).
- صدرالحفاظی، نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، چاپ اول (تهران: نشر شهریار، ۱۳۷۲).
- صفار، محمدجواد، شخصیت حقوقی، چاپ اول (تهران: انتشارات بهنامی، ۱۳۹۰).
- کاتوزیان، ناصر، فلسفه حقوق، جلد دوم - منابع حقوق، چاپ چهارم (تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۰).
- محمدی، سام، آیین دادرسی مدنی: دادرسی و واریسی، چاپ اول (تهران: مجد، ۱۳۹۹).
- محمودی، جواد، بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران، چاپ دوم (تهران: نشر جنگل، ۱۳۹۳).
- مشهدی، علی، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، چاپ اول (تهران: خرسندی، ۱۳۹۵).
- مولاییگی، غلامرضا، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، چاپ اول (تهران: نشر جنگل، ۱۳۹۳).
- نهرینی، فریدون، آیین دادرسی مدنی، جلد ۱، چاپ اول (تهران: گنج دانش، ۱۳۹۳).

مقاله‌ها

- جعفری ندوشن، علی اکبر، شیرزاد، امید، «ساختار و صلاحیت مراجع شبه قضایی حقوق آب ایران»، مجله حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۸، (۱۳۹۸).
- نجابت خواه، مرتضی، «چالشی فراروی جایگاه حقوقی دیوان عدالت اداری در حل و فصل اختلافات در حوزه آب»، مطالعات حقوق انرژی، دوره ۳، شماره ۱، (۱۳۹۶).
- واعظی، مجتبی، «نقش دیوان عدالت اداری در دادرسی شرعی مقررات اداری»، مجله مطالعات حقوقی، دوره ۱، شماره ۳، (۱۳۸۸).
- ویژه، محمدرضا، میری، مسلم، «دادرسی آب در کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی: چالش‌ها و راهکارها»، مطالعات حقوق انرژی، دوره ۳، شماره ۱، (۱۳۹۶).

سند

- دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس، «اظهارنظر کارشناسی درباره طرح تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری»، دوره هشتم، سال دوم، شماره ثبت ۳۹۲، (۱۳۸۸).

سخنرانی

- نهرینی، فریدون، محسنی، حسن، «سخنرانی مجازی با عنوان صلاحیت دادگاه عمومی و دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات از تصمیمات مراجع شبه قضایی با تاکید بر رای وحدت رویه شماره ۷۹۲ دیوان عالی کشور»، برگزار شده توسط موسسه حقوق تطبیقی دانشگاه تهران، در تاریخ ۱۳۹۹/۶/۴، (۱۳۹۹).

استناد به این مقاله: کاویار، حسین، (۱۴۰۰)، «صلاحیت دیوان عدالت اداری به تجدیدنظرخواهی دولت از آرای مراجع اختصاصی اداری»، پژوهش حقوق عمومی، 23(73), 289-317.
doi: 10.22054/qjpl.2021.57212.2533