

بررسی صلاحیت‌های کمیسیون آب‌های زیرزمینی در حقوق آب ایران

سید ناصرالدین بدیسار^{۱*}، سید محمدصادق احمدی^۲

۱. دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی، واحد اصفهان (خوراسگان) دانشگاه آزاد اسلامی، اصفهان، ایران.

۲. استادیار گروه حقوق عمومی، واحد اصفهان (خوراسگان) دانشگاه آزاد اسلامی، اصفهان، ایران.

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۶/۱۵؛ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۱۱/۲۶)

چکیده

بحران آب در سطح جهانی و تلاش دولت‌ها برای مبارزه با خشکسالی و قحطی و آثار ناشی از آن دولت‌ها را بر آن داشته است تا نهایت تلاش خود را برای کنترل و استفاده از منابع آب‌های زیرزمینی به کار گیرند. تحول بزرگ در عرصه قانون‌گذاری در بخش آب، تصویب «قانون آب و نحوه ملی شدن» بود. تحول بزرگ در این قانون، تعریف نظام حقوق آب مبتنی بر صدور مجوز بهره‌برداری از سوی دولت بود. هدف اصلی این قانون توسعه پایدار منابع آب بود و هرگونه بهره‌برداری از این منابع تحت نظارت دولت قرار گرفت و گرفتن پروانه بهره‌برداری از دولت امکان‌پذیر شد. در قانون توزیع عادلانه آب و قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری کمیسیون صدور پروانه‌ها و کمیسیون آب‌های زیرزمینی پیش‌بینی شده است. در این مقاله صلاحیت آن‌ها در حقوق آب ایران با تکیه بر نصوص قانونی و آرای مراجع عالی قضایی بررسی می‌شود.

واژگان کلیدی

آب‌های زیرزمینی، آرای مراجع قضایی، صلاحیت، کمیسیون.

۱. مقدمه

بحران آب در سطح جهانی و تلاش دولت‌ها برای مبارزه با خشکسالی و قحطی و آثار ناشی از آن دولت‌ها را بر آن داشته است تا نهایت تلاش خود را برای کنترل و استفاده از منابع آب‌های زیرزمینی به کار گیرند. با اینکه دو سوم سطح کره زمین را آب فرا گرفته است، اما از این میزان تنها دو و نیم درصد آب شیرین محسوب می‌شود. با توجه به اینکه بخش اعظم آب‌های شیرین کره زمین به شکل یخ در قطب‌ها قرار دارند از این رو میزان آب شیرین آماده دسترسی کمتر از یک درصد آب‌های روی زمین است که از این میزان ۹۷ درصد آب‌های زیرزمینی محسوب می‌شوند.

افزایش جمعیت جهان، گسترش زمین‌های کشاورزی، توسعه صنعتی و وقوع خشکسالی در برخی نقاط جهان از عوامل مهم روی آوردن دولت‌ها به استفاده بیشتر از آب‌های زیرزمینی بوده است. ایران که در بخش نیمه‌خشک کره خاکی قرار گرفته است، آب ارزشی بس والاتر از مناطق پرآب دارد. لذا با توجه به وضعیت بحرانی آب‌های زیرزمینی و ضرورت حفظ آب شرب مردم برای نسل‌های آینده، نظام‌مند و شناسنامه‌دار کردن چاه‌ها از سوی کمیسیون آب‌های زیرزمینی بسیار حائز اهمیت است که در این مقاله صلاحیت این کمیسیون‌ها بررسی می‌شود.

۲. کمیسیون صدور پروانه‌ها

واژه کمیسیون صدور پروانه‌ها در آیین‌نامه اجرایی فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۳/۷/۱۸ هیأت وزیران ذکر شده است. کمیسیون صدور پروانه‌ها نوعی مرجع شبه قضایی در تشکیلات وزارت نیروست.

۱.۲. ساختار و اعضا

ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب، اعضای کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه‌ها که با ابلاغ مدیرعامل هر سازمان یا شرکت تابعه وزارت نیرو انتخاب خواهند شد را مشخص کرده است که عبارت‌اند از:

۱. یک نفر کارشناس آب‌های زیرزمینی یا زمین‌شناس با حداقل ده سال سابقه در حفاظت یا مطالعات آب‌های زیرزمینی.

۲. یک نفر کارشناس کشاورزی با معرفی اداره کل کشاورزی منطقه با حداقل ده سال سابقه در حفاظت منابع آب یا اقتصاد آب کشاورزی (ابلاغ عضو کشاورزی پس از معرفی اداره کل جهاد کشاورزی با مدیرعامل شرکت آب منطقه‌ای خواهد بود).

۳. یک نفر کارشناس حقوقی با حداقل ده سال سابقه در امور حقوقی. در صورت موجود نبودن کارشناسانی با سوابق ذکرشده می‌توان از باتجربه‌ترین کارشناسان که در رشته مربوطه حداقل ۵ سال سابقه تجربه داشته باشند استفاده کرد. به نظر می‌رسد رعایت سوابق اعلامی الزامی است و هرگونه اقدام خلاف آن می‌تواند موجب بی‌اعتباری تصمیمات کمیسیون شود.

۲.۲. وظایف و حدود اختیارات

۲.۲.۱. وظایف

۱. تصمیم‌گیری، اظهارنظر و رسیدگی‌های بدوی در خصوص دعاوی و مشکلات حريمی منابع آب و اثر سوء چاه‌های محفوره بر چاه‌های دیگر که نظر این کمیسیون به‌منزله نظر وزارت نیرو است (ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی فصل دوم قانون).
۲. بررسی و اتخاذ تصمیم راجع به تقاضاهایی که پیرامون آب‌های زیرزمینی اعم از حفر چاه یا قنات، تعمیق، جابه‌جایی و تغییر محل چاه، پیشکار قنات و توسعه چشمه به شرکت‌های آب منطقه‌ای می‌شود (ماده ۱ آیین‌نامه).
۳. بررسی و تصمیم‌گیری در خصوص حفر چاه به منظور شرب و بهداشت در مناطق ممنوعه «از طریق صدور موافقت‌نامه» (تبصره ۱ ماده ۴ آیین‌نامه).

۲.۲.۲. حدود اختیارات

- مستفاد از ماده ۴ آیین‌نامه مذکور اختیارات کمیسیون به شرح زیر است:
- الف) بررسی پرونده‌های واصله و اتخاذ تصمیم درخصوص صدور یا عدم‌صدور پروانه؛
 - ب) موافقت‌کردن یا نکردن با نظریه کارشناسی؛
 - ج) احضار کارشناس و اخذ توضیحات لازم در خصوص پرونده؛
 - د) ارجاع امر به کارشناس یا کارشناسان دیگر.

نکته ۱: در این مرحله کمیسیون برخلاف ماده ۲۶۵ قانون آیین دادرسی مدنی که مقرر می‌دارد «قضات می‌توانند به نظریه کارشناس ترتیب اثر نداده و صرف‌نظر از آن انشا رأی نمایند» نمی‌تواند بدون توجه به نظر کارشناس تصمیمی اتخاذ کند.

نکته ۲: در ارجاع امر به کارشناس یا کارشناسان دیگر به نظر می‌رسد کارشناسان دیگر باید از کارشناسان آب‌های زیرزمینی شرکت متبوع باشند و حتی در انتخاب آن‌ها منعی وجود ندارد، اما ارجاع به سایر کارشناسان، برای مثال کارشناسان رسمی دادگستری در رشته آب و غیرشاغل در شرکت صرف نظر از سایر مسائل، حداقل در پرداخت هزینه کارشناسی مشکل به نظر می‌رسد. هرچند پرداخت هزینه کارشناس طبق ماده ۲ آیین‌نامه بر عهده متقاضی است، اما در این فرض متقاضی نقشی در ارجاع به سایر کارشناسان ندارد و تحمیل هزینه مذکور به مشارالیه صحیح نیست. بنابراین، محدود کردن اختیار کمیسیون در ارجاع به سایر کارشناسان شرکت اصلح به نظر می‌رسد، اما این فرض در مواردی که کارشناسی به بخش خصوصی واگذار شده است با مشکل مواجه خواهد بود (محمدی، ۱۳۸۶: ۸).

ه) حل اختلاف و اعلام نظر در خصوص اختلاف حاصل فی‌مابین صاحبان قنات یا چاه مجاز یا صاحبان چاه‌های شرب و بهداشت «ماده ۶ آیین‌نامه».

و) حل اختلاف در خصوص اختلاف حاصل فی‌مابین صاحبان چاه یا قنات جدیدالاحداث با صاحبان منابع آبی مجاور از طریق اعلام الزام صاحب چاه جدید به تأمین هزینه کف‌شکنی چاه مقابل یا تأمین آب کاهش‌یافته یا تقلیل بهره‌برداری از چاه جدید (ماده ۶ آیین‌نامه).

ز) اتخاذ تصمیم در خصوص صدور پروانه حفر و بهره‌برداری در یک یا دو مرحله «تبصره ۲ ماده ۴ آیین‌نامه».

۲.۳. ابطال پروانه

۲.۳.۱. ابطال از سوی مرجع صادرکننده (اعم از کمیسیون یا امور مربوط)

سؤال مطرح‌شده در اینجا این است که اگر کمیسیون با صدور پروانه موافقت کند بعداً بنا به دلایل و جهاتی معلوم می‌شود که دارنده مستحق دریافت پروانه نبوده است بنابراین، تکلیف چیست؟ آیا کمیسیون می‌تواند رأساً پروانه صادره را ابطال کند؟

در این خصوص دو نظر وجود دارد:

عده‌ای بر این نظرند مرجع صدور پروانه می‌تواند مرجع ابطال آن نیز باشد، زیرا صدور پروانه حاصل تصمیم اعضای کمیسیون است و همان اعضا می‌توانند برخلاف تصمیم قبلی خود تصمیم‌گیری کنند. عمده مستندات این گروه به شرح زیر است:

الف: بند ۴ ظهر پروانه مقرر می‌دارد در صورتی که در مالکیت و رضایت شرکا مشاع در اراضی و قنات یا چاه تردیدی حاصل شود یا اراضی غیر برای حفر چاه و صدور پروانه ارائه شده باشند پروانه صادره بی‌اثر و از درجه اعتبار ساقط است.

ب: قسمت اخیر فرم شماره یک که طی آن متقاضی با امضا فرم اعلام می‌دارد با اطلاع کامل از مفاد آن کلیه اطلاعات مورد درخواست را دقیقاً مطالعه و مطابق حقیقت پاسخ داده است چنانچه بعداً معلوم شود حقیقتی را کتمان یا مطلب خلاف واقعی را اظهار کرده، کلیه عواقب ناشی از آن را بر عهده گرفته است و خسارت وارده را جبران خواهد کرد.

ج: تعهد رسمی مأخوذه از متقاضی.

د: بند ۵ ظهر پروانه که مقرر می‌دارد هرگاه دارنده پروانه، پروانه خود را به دیگری منتقل یا واگذار یا از مقررات وزارت نیرو تخلف کند یا بدون پروانه بهره‌برداری با نصب موتور و تلمبه اقدام به بهره‌برداری از نماید یا در غیر محل تعیین شده به حفر چاه مبادرت نماید برابر قوانین موضوعه تحت پیگرد قرار خواهد گرفت و در صورت تکرار، پروانه صادره لغو و از درجه اعتبار ساقط خواهد شد.

ه: دادنامه شماره ۱۸/۱۴۲۴ مورخ ۸۴/۱۲/۱۳ و ۲۲۵ مورخ ۸۶/۳/۱۳ صادره از شعبه هیجدهم و بیست و یکم دیوان عالی کشور که در خصوص دعوی ابطال پروانه به صلاحیت وزارت نیرو حل اختلاف کرده‌اند.

در مقابل نیز عده‌ای بر این نظرند که کمیسیون صدور پروانه‌ها نمی‌تواند مرجع ابطال یا لغو آن باشد و عمده مستندات این گروه به شرح زیر است:

الف: احراز اراضی غیربودن آن هم در مواردی که متقاضی دارای نسق زراعی است و سهمی از کل سهام که به صورت مشاع است، اما مفروز محلی دارد نیازمند رسیدگی و اثبات آن در محاکم است. تصور تردید در رضایت شرکا نیز مشکل به نظر می‌رسد، زیرا در صورت مشاعی بودن بدو رضایت شرکا أخذ و ضم پرونده می‌شود و با توجه به رسمی بودن رضایت مذکور تردید در آن راهی ندارد و ضمناً حتی در فرض صحت مراتب بالا باز چنین اختیاری به کمیسیون داده نمی‌شود و فقط بی‌اعتباری پروانه به دارنده آن اعلام می‌شود که مرجع آن نیز معلوم نشده است.

ب: در قسمت اخیر فرم شماره یک نیز متقاضی عهده‌دار عواقب ناشی از عدم ارائه اطلاعات خود است، اما ابطال پروانه نمی‌تواند از عواقب آن باشد.

ج: در خصوص تعهد اخذشده نیز می‌توان الزام به انجام تعهد را خواستار شد و آن هم بسته به نوع تعهد فرق می‌کند.

د: بند ۵ ظهر پروانه نیز به قوانین موضوعه ارجاع داده است و در صورت تکرار، پروانه را از درجه اعتبار ساقط تلقی می‌کند که ایراد قسمت اخیر بند الف در این فرض هم وارد است.

ه: دادنامه‌های اشاره شده نیز در خصوص صلاحیت وزارت نیرو برای حل اختلاف است.

این گروه بر این نظرند که هیچ‌یک از موارد مذکور نمی‌تواند مجوزی برای ابطال پروانه صادره باشد، زیرا موضوع امری ترافعی و نیازمند اثبات آن در مراجع قضایی است.

به نظر می‌رسد نظر دوم منطقی‌تر و نزدیک به صواب باشد زیرا،

اولاً: در فلسفه وجودی کمیسیون و مواد آن به صراحت به کمیسیون صدور پروانه‌ها اشاره شده و در خصوص ابطال آن موردی بیان نشده است.

ثانیاً: همان‌طور که ایجاد حق دلیل می‌طلبد، زوال آن نیز محتاج دلیل است. در این مبحث برای صدور پروانه دلیل قانونی وجود دارد، اما برای ابطال آن خیر.

ثالثاً: با صدور پروانه حقی برای دارنده ایجاد می‌شود و مشارالیه به واسطه همان حق به ایجاد باغ یا مزرعه و غیره اقدام می‌کند و چه‌بسا تعهداتی نیز در قبال دیگران به واسطه

همان پروانه ایجاد کرده است و ابطال یک‌طرفه آن موجب نقض حقوق مکتسبه وی خواهد شد.

رابعاً: در بحث صدور پروانه یا تجدیدنظر مدعی یا طرف دعوی وجود ندارد و صرفاً پاسخ به تقاضا یا تجدیدنظر بوده که امری اداری است، اما در این مبحث ابطال یا لغو حق مکتسبه‌ای است که مطابق مقررات برای فرد یا افرادی ایجاد شده که امری قضایی و نیازمند طرح دعوی و اثبات آن در مراجع قضایی است.

خامساً: بر خلاف استدلال قبلی مبنی بر عدم شمول قاعده فراغ دادرس در مواقع تجدیدنظر، قاعده فراغ دادرس حاکم است بنابراین، امکان تغییر در تصمیم یا ابطال آن وجود ندارد.

با توجه به مطالب معنون به نظر می‌رسد کمیسیون‌ها یا شرکت‌ها و سازمان‌های آب منطقه‌ای اختیاری در ابطال پروانه‌های صادره ندارند. برای این منظور بایستی به طرفیت صاحب پروانه با ارائه مدارک و مستندات مورد ادعا در مراجع ذیصلاح قضایی طرح دعوی کنند.

۲.۳.۲. ابطال بنا به درخواست متقاضی صورت می‌گیرد

در مواردی متقاضی بنا به دلایل عدیده‌ای از جمله از بین رفتن باغ، کمبود منابع تحت‌الارضی و به‌صرفه نبودن کف‌شکنی، تأمین آب از منابع دیگر و درخواست ابطال پروانه را می‌کند. در این صورت چون دعوایی مطرح نیست به نظر می‌رسد با احراز سمت درخواست‌کننده و مطابقت آن با پروانه صادره می‌توان نسبت به ابطال پروانه اقدام کرد. در این صورت و برای پرهیز از هرگونه اقدامات احتمالی بهتر است چاه محفوره نیز با حضور نماینده امور مربوط طی صورت جلسه‌ای پر و مسلوب‌المنفعه شود. هرچند عده‌ای این امر را در صلاحیت کمیسیون می‌دانند، اما اقدام از سوی امور مربوطه بلامانع است.

۲.۳.۳. لغو و از درجه اعتبار ساقط کردن پروانه

«به نظر می‌رسد در فرض ثبوت موارد مذکور در بند ۴ ظهر پروانه می‌توان به متقاضی بی‌اثر و از درجه اعتبار افتادن تمام یا قسمتی از پروانه صادره را کتباً اعلام نمود. در این صورت چاه موجود مجاز تلقی می‌شود و فقط بهره‌برداری از آن حسب مورد (غیرمجاز یا

بیش از حد مجاز) مشمول بند هـ ماده ۴۵ می‌تواند باشد. مثلاً اراضی تحت شرب چاه موردنظر کلاً به مسکونی تغییر کاربری داده یا منابع دیگری برای تأمین آب پیش‌بینی شده است که در این صورت پروانه کلاً از درجه اعتبار ساقط می‌گردد. در صورتی که قسمتی از آن تغییر کاربری داده شود یا قسمتی متعلق غیر درآید یا برای قسمتی از منابع دیگر تأمین آب شود و ... در این صورت به نسبت مورد می‌توان پروانه بهره‌برداری را کاهش داد» (همو: ۱۱).

۲. ۴. مرجع اعتراض به رأی کمیسیون صدور پروانه‌ها

«با تصویب ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب، حیات آب‌های زیرزمینی، همانند استفاده از ثروت‌های ملی و عمومی، تنها با اذن و نظارت دولت انجام می‌پذیرد و دخالت دادگاه نیز در این رابطه اندک و گاه بی‌ثمر است» (کاتوزیان، ۱۳۸۲: ۱۶۵).

براساس رأی وحدت رویه ۶۲/۶۶ مورخ ۶۹/۸/۱ هیئت عمومی دیوان عالی کشور، تبصره ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱، رسیدگی به اعتراض بر رأی وزارت نیرو را به دادگاه صالحه محول کرده که ظهور بر دادگاه‌های عمومی دادگستری است.

مستند به رأی وحدت رویه ۱۶۷۸ مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۳۰، منظور از قسمت اخیر تبصره ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب از دادگاه‌های صالحه به دادگستری است و مراد از دادگستری، دادگاه عمومی ای است که چاه یا قنات در حوزه آن واقع است، اگرچه خواهان و خوانده در آن حوزه مقیم نباشند. بنابراین، دعاوی راجع به مسدودکردن حفر چاه و قنات که طبق رأی وزارت نیرو مستنداً به تبصره ماده ۳ قانون مزبور صورت می‌گیرد، در دادگاهی اقامه می‌شود که چاه و قنات در حوزه آن واقع است، زیرا چاه و قنات از جمله اموال غیرمنقول محسوب می‌شوند.

تبصره ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب به موجب قانون الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۸۴/۴/۱۲ از ابتدای سال ۱۳۸۵ حذف شده است، اما به معنی حذف مرجع رسیدگی به اعتراض بر رأی وزارت نیرو نبود.

آرای مختلفی از دیوانعالی کشور صادر شده که رسیدگی اولیه راجع به آبهای زیرزمینی را در صلاحیت وزارت نیرو (کمیسیون صدور پروانه‌ها) دانسته و در دادنامه شماره ۲۲۵ مورخ ۱۳۸۶/۳/۱۳ دیوان عالی کشور راجع به صدور پروانه آمده است که: «... نظر به اینکه طبق ماده ۲ و تبصره آن از قانون توزیع عادلانه آب استفاده از منابع آب‌های زیرزمینی منوط به اجازه و موافقت وزارت نیرو می باشد و صدور پروانه نیز در اختیار مرجع مذکور است، لذا رسیدگی به تقاضای خواهان پرونده که منحصرأ در صدور پروانه است با وزارت نیرو است و معترضین به رأی وزارت نیرو می توانند به دادگاه صالحه اقدام نمایند...».

دیوانعالی کشور در دادنامه شماره ۲۹/۵۵۶ مورخ ۱۳۸۵/۱۲/۱۳ نیز تغییر محل چاه را در صلاحیت وزارت نیرو (کمیسیون صدور پروانه) دانسته است. دعاوی مختلفی راجع به آب‌های زیرزمینی مطرح شده است که دیوانعالی کشور در همه آن‌ها صلاحیت وزارت نیرو (کمیسیون صدور پروانه‌ها) را تأیید کرده است.^۱

۱. دادنامه شماره ۱۹/۱۴۶ مورخ ۸۶/۱۰/۱۱ شعبه ۱۹ دیوانعالی کشور
۲. دادنامه شماره ۱۹/۱۵۳ مورخ ۸۶/۱۰/۱۹ شعبه ۱۹ دیوانعالی کشور
۳. دادنامه شماره ۲۹/۴۹۶ مورخ ۸۶/۱۰/۳۰ شعبه ۲۹ دیوانعالی کشور مستقر در مشهد
۴. دادنامه شماره ۲۹/۲۳۹ مورخ ۸۶/۴/۳۱ شعبه ۲۹ دیوانعالی کشور مستقر در مشهد
۵. دادنامه شماره ۲۹/۲۳۸ مورخ ۸۶/۴/۳۱ شعبه ۲۹ دیوانعالی کشور مستقر در مشهد
۶. دادنامه شماره ۲۹/۳۵۸ مورخ ۸۶/۸/۱۲ شعبه ۲۹ دیوانعالی کشور مستقر در مشهد
۷. دادنامه شماره ۱۸/۶۸۷ مورخ ۸۶/۸/۱۹ شعبه ۱۸ دیوانعالی کشور
۸. دادنامه شماره ۱۷/۴۳۸ مورخ ۸۶/۷/۲۴ شعبه ۱۷ دیوانعالی کشور
۹. دادنامه شماره ۳۶/۳۰۸ مورخ ۸۶/۷/۲۳ شعبه ۳۶ دیوانعالی کشور
۱۰. دادنامه شماره ۲۵/۳۸۷/۸۶ مورخ ۸۶/۸/۱۳ شعبه ۲۵ دیوانعالی کشور
۱۱. دادنامه شماره ۲۹/۳۵۹ مورخ ۸۶/۸/۱۲ شعبه ۲۹ دیوانعالی کشور
۱۲. دادنامه شماره ۱۸/۵۵۱ مورخ ۸۶/۷/۱۴ شعبه ۱۸ دیوانعالی کشور
۱۳. دادنامه شماره ۱۸/۱۲۲ مورخ ۸۶/۲/۲۹ شعبه ۱۸ دیوانعالی کشور
۱۴. دادنامه شماره ۲۵/۴۶۲/۸۶ مورخ ۸۶/۹/۲۵ شعبه ۲۵ دیوانعالی کشور
۱۵. دادنامه شماره ۲۹/۴۳۵ مورخ ۸۶/۹/۲۴ شعبه ۲۹ دیوانعالی کشور
۱۶. دادنامه شماره ۳۴/۳۱۱ مورخ ۸۶/۸/۱۴ شعبه ۳۴ دیوانعالی کشور

با تصویب نامه قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری، مرجع اعتراض تغییر یافت و در تبصره ماده ۴ آیین نامه اجرایی قانون مارالذکر آمد که: «مالک یا مالکان چاه‌های موضوع این ماده که به تشخیص کمیسیون واجد شرایط اخذ پروانه بهره‌برداری تشخیص داده نمی‌شود و می‌توانند حداکثر ظرف ۲۰ روز از ابلاغ رأی از کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی اعتراض نمایند» و با توجه به تبصره ۵ ماده واحده قانون مارالذکر که اختلافات ناشی از این قانون و قانون توزیع عادلانه آب را در صلاحیت این کمیسیون دانسته است، به نظر می‌رسد که دیگر صلاحیت محاکم عمومی نفی شده است.

۲.۵. اقدامات پس از اظهار نظر کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه‌ها

در صورت موافقت کمیسیون با صدور پروانه بهره‌برداری و اجرای سیستم آبیاری نوین و نصب کنتور هوشمند، پروانه مربوطه صادر و در صورت مخالفت با صدور پروانه، طی مدت یک هفته نظر کمیسیون به منزله نظر شرکت آب منطقه‌ای به منظور پر و مسلوب‌المنفعه کردن چاه طی مدت حداکثر بیست روز به متقاضی ابلاغ می‌شود. شرکت آب منطقه‌ای موظف است با هماهنگی شورای حفاظت منابع آب استان ترتیبی اتخاذ کند تا اجرای سیستم نوین آبیاری در این گونه چاه‌ها با اولویت انجام شود.

در صورتی که متقاضی طی مهلت تعیین شده به نظر شرکت آب منطقه‌ای اعتراض داشته باشد، باید طبق تبصره ذیل ماده ۴ آیین نامه اجرایی قانون شکواییه خود را از طریق کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی مستقر در شرکت پیگیری کند و در غیر این صورت شرکت با منقضی شدن مهلت مذکور با اخذ دستور یا حکم مقام قضایی به اجرای احکام، نسبت به پر و مسلوب‌المنفعه کردن چاه با هزینه متقاضی اقدام خواهد کرد.

در صورت اجرانکردن سیستم آبیاری تحت فشار یا نوین و کنتور حجمی هوشمند مناسب، متقاضی ضمن سپردن تعهد رسمی از شرکت درخواست صدور مجوز اجرای سیستم آبیاری نوین می‌کند. در این صورت پس از صدور فرم اعلام وضعیت متقاضیان صدور پروانه بهره‌برداری از چاه‌های فاقد پروانه از سوی شرکت، متقاضی باید در مدت دو هفته نسبت به نصب کنتور حجمی هوشمند روی چاه‌های دیزلی و برقی و طی مدت یک

سال به اجرای سیستم آبیاری تحت فشار یا نوین (در صورت غیرممکن بودن اجرای آبیاری تحت فشار) اقدام کند تا متعاقباً پروانه بهره‌برداری با اعتبار سه ساله صادر شود. با تحقق نیافتن اقدامات بالا در زمان انقضای مهلت تعیین شده در فرم ۶ شرکت در خصوص پر و مسلوب‌المنفعه کردن چاه پیگیری‌های قانونی از طریق مقامات قضایی ذی صلاح اعمال می‌شود.

۲.۵.۱. نحوه رسیدگی به درخواست افرادی که چاه آن‌ها در آمار شرکت وجود ندارد

با توجه به نص صریح قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مبنی بر ملاک عمل بودن لیست چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری شناسایی از سوی وزارت نیرو و تذکرات سازمان بازرسی کل کشور، در کلیه محدوده‌های مطالعاتی کشور رسیدگی به کلیه درخواست‌های فرم شماره ۵ در دشت‌های آزاد و ممنوعه که تاکنون مدارک را ارسال نکرده است، امکان‌پذیر نیست و باید براساس مقررات قانونی موجود و مشابه چاه‌های غیرمجاز محفوره پس از سال ۱۳۸۵ اقدامات قانونی برای پر و مسلوب‌المنفعه کردن آنان در دستور شرکت قرار گیرد.

در صورت اعتراض به رأی کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه‌ها، متقاضی می‌تواند طی مدت دو هفته اعتراض خود را به کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی تسلیم کند.

۲.۵.۲. نحوه رسیدگی به درخواست چاه‌های مشمول تبصره لغوشده ذیل ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب

چنانچه تکمیل پرونده، انجام کارشناسی و مصوبه کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه‌های شرکت آب منطقه‌ای به صراحت در زمان اعتبار تبصره یادشده (تا پایان سال ۱۳۸۴) در خصوص روند ادامه کار اظهارنظر کرده باشد، پرونده روال عادی خود را براساس تصمیمات قانونی کمیسیون یادشده ادامه می‌دهد.

چنانکه تکمیل پرونده و حتی انجام کارشناسی در زمان اعتبار تبصره یادشده (تا پایان سال ۱۳۸۴) انجام شده باشد، اما در آن سال کمیسیون رسیدگی به صدور پروانه‌ها

به صراحت اظهار نظر نکرده باشد، مشابه سایر چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری و مطابق این شیوه‌نامه رسیدگی می‌شود.

۳. ساختار، صلاحیت و حدود اختیارات کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی

در تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه بهره‌برداری، کمیسیونی تحت عنوان «کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی» در هر استان به منظور رسیدگی به اختلافات ناشی از اجرای این قانون و قانون توزیع عادلانه آب و بررسی پرونده‌های شکایت اشخاص علیه دولت منظور شده است.

۳.۱. ساختار

با ترتیب مقرر در تبصره ۵ قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه بهره‌برداری و ماده ۱۴ آیین‌نامه اجرایی قانون مصوب ۹۰/۱/۲۸ هیئت وزیران، کمیسیونی با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

الف) یک نفر متخصص فنی آب با حداقل مدرک کارشناسی با گرایش آب‌های زیرزمینی و یا زمین‌شناسی و حداقل ده سال سابقه مفید در حفاظت یا مطالعات آب‌های زیرزمینی که عضو کمیسیون نباشد، با حکم مدیرعامل شرکت.

ب) یک نفر متخصص فنی آب و خاک با حداقل مدرک کارشناسی با گرایش آبیاری و زهکشی و حداقل ده سال سابقه مفید که عضو کمیسیون (کمیسیون صدور پروانه‌ها) نباشد، با حکم رئیس سازمان جهاد کشاورزی استان مربوط.

ج) یک نفر قاضی با حکم رئیس قوه قضاییه.

رئیس محترم قوه قضاییه طی بخشنامه شماره ۹۰/۱۶۴۹۱/۱۰۰ مورخ ۹۱/۵/۸ این اختیار را به رؤسای کل دادگستری استان‌ها تفویض خواهد کرد.

۳.۲. صلاحیت

مدیرکل حقوقی اسناد و امور مترجمان قوه قضاییه طی نامه شماره ۷/۱۰۳۸ مورخ ۹۱/۵/۲۴ در پاسخ به استعلام مستشار شعبه دوازدهم دادگاه تجدیدنظر خراسان رضوی در خصوص

صلاحیت کمیسیون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه، نظریه مشورتی کارگروه قوانین مدنی آن اداره کل را به شرح زیر اعلام کرد:

با توجه به صراحت تبصره ۵ ماده واحد قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری مصوب ۸۹/۴/۱۳ از تاریخ تصویب این ماده واحد، کلیه اختلافات ناشی از اجرای این قانون و قانون توزیع عادلانه آب باید در کمیسیون موضوع این تبصره رسیدگی شود. همچنین، محاکم دادگستری به ورود یا ادامه رسیدگی مجاز نیستند، بنابراین دادگاه‌های عمومی مکلف‌اند پرونده‌های مربوط به دعاوی اشخاص علیه دولت را که ناشی از اجرای قانون مذکور و قانون توزیع عادلانه آب که نزد آن‌ها مطرح و به صدور حکم نهایی منجر نشده است با صدور قرار عدم صلاحیت به کمیسیون موضوع این قانون احاله کنند و چون رعایت مقررات قسمت اخیر ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی ضروری است، لذا پرونده مستقیماً برای تشخیص صلاحیت به دیوان عالی کشور ارسال می‌شود و بخشنامه یا دستورالعمل مدیرعامل شرکت آب منطقه نیز که در راستای اجرای این مقررات است، قانونی است.

رسیدگی به موضوعاتی که جنبه جزایی دارد و طبق قانون توزیع عادلانه آب جرم تلقی می‌شود، مانند جرایم موضوع ماده ۴۵ قانون توزیع عادلانه آب خارج از صلاحیت کمیسیون و موضوع تبصره ۵ ماده قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری است و در محاکم عمومی جزایی رسیدگی می‌شود.

۳.۳. وظایف

براساس ماده ۱۴ آیین‌نامه، دبیرخانه کمیسیون در شرکت مستقر می‌شود و دبیر آن با انتخاب و حکم مدیرعامل شرکت مربوط از مدیران باسابقه مرتبط منصوب می‌شود که براساس تبصره ۲ این ماده وظایف دبیرخانه به شرح زیر است:

الف) ثبت شکایت پس از ارائه آن (تسلیم شکایت)؛

ب) دریافت شکایت؛

پ) ارجاع شکایت به اعضای کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی؛

ت) کنترل اسناد و مستندات و تهیه گزارش لازم برای طرح در کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی؛
 ث) اعلام و ابلاغ رأی کمیسیون رسیدگی به آب‌های زیرزمینی؛
 ج) تهیه لایحه دفاعیه از رأی کمیسیون در موارد تجدیدنظرخواهی شاکی از دیوان عدالت اداری؛
 چ) انجام مکاتبات ضروری و امور دبیرخانه‌ای.

۳. ۴. شیوه رسیدگی کمیسیون

نمایندگان سازمان جهاد کشاورزی و شرکت آب منطقه ای استان در کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی ضمن بررسی مستندات و گزارش ارسالی از سوی دبیرخانه، نظر کارشناسی خود را طی ۲۰ روز برای دبیرخانه ارسال می‌کنند تا دبیرخانه ضمن ارسال گزارش و نظرهای یادشده برای قاضی عضو کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی، پرونده شکایت را در نوبت طرح در کمیسیون قرار دهد (ماده ۱۷ آیین‌نامه).

۳. ۵. چگونگی اعتراض به رأی کمیسیون

مطابق با تبصره ۵ ماده واحده قانون و تبصره ماده ۱۸ آیین‌نامه، رأی کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی، طی ۲۰ روز پس از ابلاغ، قابل درخواست تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری است.

آخرین ایراد شورای نگهبان بر این ماده واحده این بود که در تبصره ۵ مقرر شده بود که کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی عهده‌دار رسیدگی به کلیه اختلافات ناشی از این ماده واحده و قانون نحوه توزیع عادلانه آب باشد و کلیه دعاوی مطروحه در محاکم عمومی اعم از دعاوی اشخاص علیه یکدیگر و اشخاص علیه دولت و دولت علیه اشخاص پس از ابلاغ این ماده واحده به این کمیسیون احاله خواهد شد و آرای این کمیسیون طی بیست روز در دیوان عدالت اداری قابل اعتراض خواهد بود.

دعاوی اشخاص علیه یکدیگر و دولت علیه اشخاص طبق اصل ۱۵۶ و ۱۵۹ تنها در محاکم عمومی قابل رسیدگی است و دیوان عدالت اداری نیز طبق اصل ۱۷۳ تنها عهده‌دار

رسیدگی به شکایت افراد علیه دولت است. اطلاق این ماده واحده در مواردی که شامل اختلاف اشخاص علیه هم و دولت علیه اشخاص می شود مغایر اصول یادشده بود، لذا برای رفع این مغایرت پرونده‌های شکایت اشخاص علیه دولت اضافه شد تا مغایرت تبصره مذکور با اصول یادشده برطرف شود.

۴. نتیجه‌گیری

همه این شواهد و دلایل نشان می‌دهد که برای غلبه بر مشکلات و چالش‌های موجود و آینده آب باید کل جامعه از سیاست‌گذاران گرفته تا قانون‌گذاران، مدیران، کارشناسان، رسانه‌ها و در پایین‌ترین سطح جوامع محلی درگیر امور مرتبط با آب شوند. بدون تردید چگونگی درگیرکردن کل جامعه با موضوعات مرتبط با آب و «آب» را به مسئله‌ای عمومی و مشترک تبدیل کردن، از اقدامات اساسی و مهمی است که می‌بایست در سرلوحه اقدام‌های ملی باشد.

اما تحول بزرگ در عرصه قانون‌گذاری در بخش آب، تصویب «قانون آب و نحوه ملی شدن» بود. تحول بزرگ در این قانون، تعریف نظام حقوق آب مبتنی بر صدور مجوز بهره‌برداری از سوی دولت بود. هدف اصلی این قانون توسعه پایدار منابع آب بود. از دهه چهل با دولتی‌شدن منابع آب به استناد تصویب «قانون آب و نحوه ملی شدن آن» در سال ۱۳۴۷، هرگونه بهره‌برداری از این منابع تحت نظارت دولت قرار گرفت و با گرفتن پروانه بهره‌برداری از دولت امکان‌پذیر شد. بعد از انقلاب قانون «توزیع عادلانه آب» جایگزین این قانون شد. یکی از موضوعات چالش برانگیز این قانون تبصره ذیل ماده (۳) است که می‌گوید: کلیه چاه‌هایی که فاقد پروانه بهره‌برداری‌اند باید از وزارت نیرو پروانه کسب کنند، اما آخرین قانونی که تصویب شد آن بود که در آن وزارت نیرو باید برای چاه‌های غیرمجاز که قبل از ۱۳۸۵ حفر شده‌اند، پس از بررسی، پروانه بهره‌برداری صادر کند.

با توجه به بررسی‌های این مقاله به نظر می‌رسد کمیسیون‌ها یا شرکت‌ها و سازمان‌های آب منطقه‌ای اختیاری در ابطال پروانه‌های صادره ندارند برای این منظور بایستی به طرفیت صاحب پروانه با ارائه مدارک و مستندات مورد ادعا در مراجع ذیصلاح قضایی طرح دعوی کنند.

آرای مختلفی از دیوانعالی کشور صادر شده که رسیدگی اولیه راجع به آب‌های زیرزمینی را در صلاحیت وزارت نیرو (کمیسیون صدور پروانه‌ها) دانسته است. «رسیدگی به اعتراض بر رأی وزارت نیرو را به دادگاه صالحه محول نموده که ظهور بر دادگاه‌های عمومی دادگستری است. اما با تصویب قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری، مرجع اعتراض تغییر پیدا کرد و مالک یا مالکان چاه‌های موضوع این قانون که به تشخیص کمیسیون واجد شرایط اخذ پروانه بهره‌برداری تشخیص داده نمی‌شود می‌توانند حداکثر ظرف ۲۰ روز از ابلاغ رأی از کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی اعتراض نمایند» و با توجه به تبصره ۵ ماده واحد قانون مارالذکر که اختلافات ناشی از این قانون و قانون توزیع عادلانه آب را در صلاحیت این کمیسیون دانسته است به نظر می‌رسد که دیگر صلاحیت محاکم عمومی نفی شده است. رأی کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی، طی ۲۰ روز پس از ابلاغ، قابل درخواست تجدیدنظر در دیوان عدالت اداری است.

منابع

الف) کتب

۱. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۲)، *دوره مقدماتی حقوق مدنی اموال و مالکیت*، تهران، نشر میزان.

ب) جزوه‌های آموزشی

۲. محمدی، علی (۱۳۸۶)، «آشنایی با مسائل حقوقی آب‌های زیرزمینی»، تهران، مؤسسه تحقیقات و آموزش مدیریت وابسته به وزارت نیرو.

ج) قوانین

۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸.

۴. قانون آب و نحوه ملی شدن آن مصوب ۱۳۴۷/۴/۲۷.

۵. قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶.

۶. قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱.

د) آیین‌نامه‌ها

۷. آیین‌نامه اجرایی فصل دوم قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۳/۸/۲۷.