

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: ابطال بند «۱۰» قسمت «ز» صورت جلسه شماره ۱۴۴ مورخ ۱۳۷۹/۳/۲۳ شورای اسلامی

روستای قلعه پایین برم، قلعه بالای برم و مهدی آباد^۱

شاکی: محمد علی شفیع زاده

طرف شکایت: شورای اسلامی روستاهای قلعه پایین برم، قلعه بالای برم و مهدی آباد

جهات مغایرت شرعی: قاعده تسلیط

مشخصات نامه دیوان: نامه شماره ۹۰۰۰/۲۸۵/۲۱۰۲۴/۲۰۰ مورخ ۱۳۹۶/۶/۵

مقدمه

در تاریخ ۱۳۷۹/۳/۲۳ شورای اسلامی روستاهای قلعه پایین برم، قلعه بالای برم و مهدی آباد، ضمن تصویب صورت جلسه شماره ۱۴۴، در بند «۱۰» این صورت جلسه چنین مقرر می‌کنند که «کلیه محوطه‌ها و منازل مسکونی قدیمی که از تاریخ ۱۳۷۸/۱/۱۰ به باغ و باغچه تبدیل شده‌اند حق استفاده از آب چشمه علی را ندارند و میرآب موظف است از آب دادن اینگونه زمین‌ها جداً خودداری نماید بدیهی است با متخلفین برابر مقررات رفتار خواهد شد.» آقای محمد علی شفیع زاده (شاکی پرونده)، مفاد بند «۱۰» صورت جلسه معترض عنه را خارج از حدود صلاحیت شورای اسلامی روستا و موضوعی مغایر با اصل (۴۷) قانون اساسی^۲ و قاعده

^۱ بند «۱۰» قسمت «ز» مصوبه شماره ۱۴۴ مورخ ۱۳۷۹/۳/۲۳ شورای اسلامی روستای قلعه پایین برم، قلعه بالای برم و مهدی آباد - «کلیه محوطه‌ها و

منازل مسکونی قدیمی که از تاریخ ۱۳۷۸/۱/۱۰ به باغ و باغچه تبدیل شده‌اند حق استفاده از آب چشمه علی را ندارند و میرآب موظف است از آب

دادن اینگونه زمین‌ها جداً خودداری نماید بدیهی است با متخلفین برابر مقررات رفتار خواهد شد.»

^۲ اصل (۴۷) قانون اساسی - مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است. ضوابط آن را قانون معین می‌کند.»

تسلیط دانسته و مستند به ماده (۱۲) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری^۳، ابطال این بند از مصوبه را از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری درخواست کرده است.

شرح و بررسی

مستند به لایحه ارسالی شاکی، اراضی و باغات روستای برم واقع در شهرستان دامغان، از جمله موقوفات آستان قدس رضوی بوده که از نهری به نام نهر چشمه علی آبیاری می‌شود. با این شرح که بنا به عرف منطقه، شش ماه از سال میزان دوازده سیزدهم ($\frac{12}{13}$) از آب نهر در اختیار آستان قدس و شش ماه از سال نیز دوازده سیزدهم ($\frac{12}{13}$) از آب این نهر، در اختیار باغداران و کشاورزان (که همه آنها در زمین‌های آستان قدس به صورت مستأجر فعالیت می‌کنند) قرار می‌گیرد.

شاکی این پرونده در تاریخ ۱۳۹۰/۹/۲۲ به موجب قرارداد، میزان ۷۶۷۱ مترمربع از اراضی آستان قدس واقع در روستای برم را به مدت نوزده سال اجاره می‌نماید. در ابتدا بنا به عرف محل و حسب سهم خویش، از آب مربوط به کشاورزان و باغداران استفاده می‌نموده است. مضاف بر این، مقدار ۲۰۰۰ میر از این اراضی سابقاً در اجاره آقای رضا شفیع‌زاده بوده که ایشان نیز طبق عرف محل و به نسبت سهم خویش از حقآبه نهر چشمه علی استفاده می‌کرده است.

در تاریخ ۱۳۷۹/۳/۲۳ شورای اسلامی روستاهای قلعه پایین برم، قلعه بالای برم و مهدی آباد، ضمن تصویب صورت جلسه شماره ۱۴۴، در بند «۱۰» این صورت جلسه چنین مقرر می‌کنند که «کلیه محوطه‌ها و منازل مسکونی قدیمی که از تاریخ ۱۳۷۸/۱/۱۰ به باغ و باغچه تبدیل شده‌اند حق استفاده از آب چشمه علی را

۳. ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری - «حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضييع حقوق اشخاص می‌شود.

۲- صدور رأی وحدت رویه در موارد مشابه که آراء متعارض از شعب دیوان صادر شده باشد.

۳- صدور رأی ایجاد رویه که در موضوع واحد، آراء مشابه متعدد از شعب دیوان صادر شده باشد.

تبصره - رسیدگی به تصمیمات قضائی قوه قضائیه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده خارج است.»

ندارند و میرآب موظف است از آب دادن اینگونه زمین‌ها جداً خودداری نماید بدیهی است با متخلفین برابر مقررات رفتار خواهد شد.»

بر این اساس آقای محمد علی شفیع‌زاده (شاکی پرونده) ضمن مغایر دانستن مفاد بند «۱۰» صورت‌جلسه معترض‌عنه با اصل (۴۷) قانون اساسی و قاعده تسلیط، مفاد بند «۱۰» این صورت‌جلسه را موضوعی خارج از حدود صلاحیت شورای اسلامی روستا دانسته و مستند به ماده (۱۲) قانون تشکیلات و آیین‌دادرسی دیوان عدالت اداری، ابطال این بند از مصوبه یادشده را از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، درخواست کرده است.

الف) استدلال‌ها و استنادات شاکی

شاکی محترم در لایحه ارسالی، ضمن تبیین موضوع اختلاف (مذکور در مقدمه این گزارش) مستند به ادله و مستندات زیر مفاد بند «۱۰» صورت‌جلسه مورد اعتراض را مغایر قانون و شرع دانسته است.

۱- مطابق نظر کارشناس مربوط، هم اراضی منتقل شده از آقای رضا شفیع‌زاده به آقای محمدعلی شفیع‌زاده و هم اراضی که ایشان به صورت مستقیم از مؤسسه موقوفات اجاره نموده است، از نهر چشمه علی دارای حق‌آبه می‌باشد.

۲- مستند به اصل (۴۷) قانون اساسی مالکیت افراد از طریق مشروع محترم است و تحدید حقوق مالکانه افراد جز از طریق قانون ممکن نیست.

۳- نظر به احصای صلاحیت‌های شوراهای اسلامی روستا در ماده (۶۸) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵^۴ و عدم وجود صلاحیت تحدید حق‌آبه افراد در

^۴ ماده ۶۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران- «وظایف و اختیارات شورای اسلامی روستا عبارتست از:

الف- نظارت بر حسن اجرای تصمیم‌های شورای اسلامی روستا

ب- ارائه پیشنهاد جهت رفع کمبودها، نارسایی‌ها و نیازها به مقامات ذی‌ربط.

مقامات مذکور موظف به بررسی پیشنهادهای و ارائه پاسخ، حداکثر ظرف مدت دو ماه، به شورا هستند. در صورت عدم ارائه پاسخ در موعد مقرر، مراتب برای پیگیری قانونی به اطلاع مقامات مافوق می‌رسد.

ج- تشکیل گردهمایی عمومی جهت ارائه گزارش کار و دریافت پیشنهادهای و پاسخ به سؤالات و جلب مشارکت و خودیاری مردم برای پیشبرد امور روستا حداقل دو بار در سال و با پانزده روز اعلام قبلی.

د- تبیین و توجیه سیاست‌های دولت و تشویق و ترغیب روستائیان جهت اجرای سیاست‌های مذکور.

عداد صلاحیت‌های شورای اسلامی روستا، مفاد بند «۱۰» این صورت‌جلسه خارج از حدود صلاحیت شورای اسلامی روستا می‌باشد.

ب) پاسخ طرف شکایت

رئیس شورای اسلامی روستای قلعه پایین برم (آقای محمد محمدی برمی) در لایحه دفاعیه ارسالی بدون اینکه به ایرادات و ادعاهای شاکی پاسخ داده باشد، صرفاً با ورود به محتوای شکایت، در رد ادعای شاکی چنین استدلال کرده است که حسب بند «۱۴» اجاره‌نامه تنظیمی بین شاکی و آستان قدس، ملک مورد اجاره فاقد آب بوده لذا ایشان فاقد حقیقه از نهر چشمه علی می‌باشد.

-
- ه- نظارت و پیگیری اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی اختصاص یافته به روستا.
- و- همکاری با مسوولان ذیربط برای احداث، اداره، نگهداری و بهره‌برداری از تأسیسات عمومی، اقتصادی، اجتماعی و رفاهی مورد نیاز روستا در حدود امکانات.
- ز- کمک‌رسانی و امداد در مواقع بحرانی و اضطراری مانند جنگ و وقوع حوادث غیرمترقبه و نیز کمک به مستمندان و خانواده‌های بی‌سرپرست با استفاده از خودیاری‌های محلی.
- ح- تلاش برای رفع اختلافات افراد و محلات و حکمیت میان آنها.
- ط- پیگیری شکایات اهالی روستا از ادارات حوزه مربوط از طریق مقامات مسؤول.
- ی- همکاری با نیروهای انتظامی جهت برقراری امنیت و نظم عمومی حسب درخواست بخشدار.
- ک- ایجاد زمینه مناسب و جلب مشارکت عمومی در جهت اجرای فعالیت‌های تولیدی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی.
- ل- فراهم نمودن زمینه مشارکت و جلب همکاری مردم در جهت ایجاد و توسعه نهادهای مدنی، کتابخانه و مراکز فرهنگی، بهبود و ارتقاء فرهنگی اقشار مختلف به ویژه جوانان و بانوان و برنامه‌ریزی در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی، سوادآموزی، تهیه جغرافیای تاریخی و شناسنامه روستا و دانش بومی و سایر امور با هماهنگی مراجع ذی‌ربط.
- م- انتخاب فردی ذی‌صلاح به سمت دهیار برای مدت چهار سال براساس آیین‌نامه مربوط و معرفی به بخشدار جهت صدور حکم.
- ن- ایجاد زمینه مناسب برای توسعه اشتغال و جلب مشارکت‌های عمومی در جهت گسترش فعالیت‌های تولیدی.
- س- مشارکت در تهیه طرح‌های هادی روستا و به‌سازی بافت‌های فرسوده و ضوابط و مقررات ساخت‌وساز.
- ع- نظارت بر حسن اجرای مقررات مربوط به حفاظت و به‌سازی محیط زیست روستا و بهره‌برداری از منابع طبیعی و جلوگیری از فرسایش خاک و حفظ عمران، مزارع، باغ‌ها، مراتع، جنگل‌ها، محدوده‌های زیست محیطی، احیاء و لایروبی قنوات و نهرهای متروکه و ارائه طرح و پیشنهاد در این زمینه‌ها به شورای بخش.
- ف- بررسی برنامه‌های پیشنهادی ارگان‌های اجرائی در زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از نظر تطبیق با ضرورت‌های موجود در حوزه انتخابیه شورا و ارائه گزارش نارسایی‌ها به شورای مافوق و مراجع اجرایی ذی‌ربط.
- ص- نظارت بر حفظ و نگهداری تأسیسات عمومی و عمرانی و اموال و دارایی‌های روستا.
- تبصره- عزل دهیار با رای اکثریت اعضای شورای اسلامی روستا براساس آیین‌نامه مربوط انجام می‌شود و به بخشدار جهت صدور حکم عزل اعلام می‌گردد.»

ج) تحلیل موضوع

یکی از اصول مهم حقوق عمومی که بر همه نهادها و مقامات عمومی حاکم است، اصل عدم صلاحیت است. مستند به این اصل حقوقی، صلاحیت مقامات و نهادها محدود به موارد مصرح قانونی است و خارج از موارد مصرح قانونی و حتی مواردی که راجع به صلاحیت مقام یا نهادی تردید ایجاد شود، اصل بر عدم صلاحیت آن مقام یا نهاد می‌باشد. بنابراین با توجه به احصای صلاحیت‌های شورای اسلامی روستا در ماده (۶۸) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، و عدم وجود تعیین و تبیین شیوه استفاده از منابع آب در شمار صلاحیت‌های این نهاد، بند «۱۰» مصوبه معترض‌عنه از این جهت مغایر قانون یاد شده است.

نتیجه‌گیری

با توجه به تحدید و احصای صلاحیت شورای اسلامی روستا در ماده (۶۸) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات و الحاقات بعدی، و عدم تقریر تحدید و تعیین نحوه استفاده از منابع آبی در شمار صلاحیت‌های شورا اسلامی روستا، موضوع بند «۱۰» صورت جلسه معترض‌عنه، خارج از حدود صلاحیت شورای روستای‌های یاد شده بوده نتیجتاً مفاد این بند از مصوبه، مغایر قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران می‌باشد.