



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

ابطال بند «ا» صورتجلسه شماره ۲۹۱ مورخ ۱۳۹۵/۴/۱
در خصوص تعدیل تعرفه‌های آب و فاضلاب و حق انشعاب

کد گزارش: ۹۷۱۰۰۹۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۱/۰۸

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان

عدالت اداری

موضوع:

ابطال بند «۱» صورتجلسه شماره ۲۹۱ مورخ
۱۳۹۵/۴/۱ در خصوص تعدیل تعرفه‌های آب و فاضلاب
و حق انشعاب

تهیه و تنظیم:

محسن ابوالحسنی

نظارت:

سیدمجتبی حسینی پور

پژوهشگده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۷۱۰۰۹۲

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۷/۱۱/۰۸

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(دریافت هزینه اجباری از مردم برای توسعه طرح‌های فاضلاب و بازسازی شبکه‌های آب شهری)

موضوع شکایت: ابطال بند «۱» صورتجلسه شماره ۲۹۱ مورخ ۱۳۹۵/۴/۱ در خصوص

تعدیل تعرفه‌های آب و فاضلاب و حق انشعاب

شاکی: آقای حامد دهقان

طرف شکایت: شورای اسلامی شهر یزد

جهت مغایرت شرعی: آیه ۲۹ سوره مبارکه نساء و قاعده فقهی «حرمت اکل مال بالباطل»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۲۸۲/۱۷۰۵۸ - ۱۳۹۷/۶/۳

مقدمه

شورای اسلامی شهر یزد در بند «۱» صورتجلسه شماره ۲۹۱ مورخه ۱۳۹۵/۴/۱ با استناد به اجازه تبصره «۳» ماده واحده «قانون ایجاد تسهیلات برای توسعه طرح‌های فاضلاب و بازسازی شبکه‌های آب شهری» مصوب ۱۳۷۷/۳/۲۴ مجلس شورای اسلامی، اقدام به تصویب تعرفه «آب‌بها» برای مشترکین شرکت آب و فاضلاب استان یزد در این شهر کرده است که شاکی مدعی است این شورا امکان چنین امری را نداشته و در نتیجه مصوبه مورد شکایت مصداق قاعده فقهی «حرمت اکل مال بالباطل» بوده و خلاف موازین شرعی است. در ادامه ادله شاکی و پاسخ‌های مشتکی عنه بیان شده و در نهایت به بررسی موضوع خواهیم پرداخت.

شرح و بررسی

مطابق ماده واحده «قانون ایجاد تسهیلات برای توسعه طرح‌های فاضلاب و بازسازی شبکه های آب شهری» (مصوب ۱۳۷۷/۰۳/۲۴) به منظور بازسازی و توسعه تأسیسات آب شهرها و تکمیل طرح‌های نیمه تمام فاضلاب و اولویت دادن به اجرای طرح‌های فاضلاب به شرکت‌های آب و فاضلاب اجازه داده بخشی از منابع مالی مورد نیاز این طرح‌ها را به طرق مقرر در این قانون تأمین نماید. تبصره‌های «۱» و «۲» این ماده واحده نیز در همین راستا به صراحت مواردی که لازم است شهروندان و مشترکین مبالغی را با هدف مقرر در ماده واحده قانون پرداخت نمایند، مشخص نموده است و در تبصره «۳»^۱ مقرر شده تا زمان تشکیل شورای اسلامی شهر، هیأتی مرکب از برخی مقامات اجرایی، راهکارهای مشارکت مالی مردم و سایر بخش‌ها و ایجاد تسهیلات برای اجرای طرح‌های آب و فاضلاب شهرها را براساس پیشنهاد شرکت آب و فاضلاب استان بررسی و تأیید نموده تا پس از تصویب وزیر نیرو توسط شرکت‌های آب و فاضلاب به اجرا در آید. حال براساس همین مجوز مقرر در تبصره «۳»، مبنی بر پیش‌بینی راهکارهای مشارکت مالی مردم، شورای اسلامی شهر یزد اقدام به تصویب مصوبه‌ای نموده و براساس آن نوعی تعرفه «آب‌بها» برای مشترکین شرکت آب و فاضلاب استان یزد در این شهر وضع نموده است. شکایت حاضر ناظر به این مصوبه می‌باشد.

الف) استدلال‌های شاکی:

۱. تبصره ۳- تا زمان تشکیل شورای اسلامی شهر اجازه داده می‌شود هیأتی مرکب از استاندار، رئیس سازمان برنامه و بودجه استان، مدیرعامل آب و فاضلاب استان و یک یا دو نفر از نمایندگان مردم استان در مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس (به‌عنوان ناظر)، راهکارهای مشارکت مالی مردم و سایر بخش‌ها و ایجاد تسهیلات برای اجرای طرح‌های آب و فاضلاب شهرها را بر اساس پیشنهاد شرکت آب و فاضلاب استان بررسی و تأیید نموده تا پس از تصویب وزیر نیرو توسط شرکت‌های آب و فاضلاب به اجرا درآید.

۱. مفاد تبصره‌های «۳» و «۵» قانون مورد اشاره گویای این است که دریافت هرگونه وجهی از مردم می‌بایست با «مشارکت» بوده که این مشارکت‌ها می‌تواند در قالب کمک‌های خیرخواهانه و خودیاری باشد و اجبار مردم به پرداخت وجه مغایر با اهداف قانون‌گذار است؛ چراکه در تبصره «۲» همین قانون^۱، قانون‌گذار اجازه داده است که از مردم علاوه بر حق انشعاب و آب‌بها مبالغ دیگری دریافت شود؛ فلذا با وجود تبصره «۲» برای دریافت هزینه اجباری از مردم، دیگر نیازی به تصویب تبصره «۳» نبوده است مگر این‌که مقنن به دنبال دعوت مردم به مشارکت در اداره امور شهر بوده و برای تشویق مردم نیز این کمک‌ها را در زمره هزینه‌های قابل قبول نزد وزارت امور اقتصادی و دارایی تلقی کرده است. با این توضیح که تبصره «۵» ماده واحده این قانون اعلام داشته «کلیه کمک‌های خیرخواهانه که برای ساخت ابنیه، تأسیسات و ماشین‌آلات مشخص یا تأمین بخشی از منابع سرمایه‌ای اجرای طرحی محلی، از سوی افراد حقیقی یا حقوقی به شرکت‌های آب و فاضلاب می‌شود تا زیر نظر هیأت مذکور در تبصره (۳) هزینه گردد. این کمک‌ها جزئی از حقوق عمومی نظیر حق انشعاب و سایر خودیاری‌های مردم قرار گرفته و قابل تبدیل به سرمایه یا تقسیم بین سهامداران و یا قابل صرف برای جبران زیان عملیاتی شرکت‌ها نمی‌باشد. این هزینه‌ها از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول تلقی می‌گردد.»

۱. تبصره ۲- به شرکت‌های آب و فاضلاب استانی اجازه داده می‌شود به میزان متوسط ده درصد (۱۰٪) علاوه بر نرخ‌های مصوب حق انشعاب آب و آب بهاء تا زمان نصب انشعاب فاضلاب در شهرهایی که طرح‌های فاضلاب در آنها در دست اجراست دریافت نمایند. مطالعه فاضلاب شهرهایی که اجرای طرح‌های فاضلاب در آنها ضروری است از محل تسهیلات این بند شروع می‌گردد.

ضمن اینکه شرکت آب و فاضلاب علاوه بر پولی که از مردم در راستای تبصره «۲» قانون مذکور دریافت می‌کند، درآمد دیگری نیز از محل ماده (۱۱) قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب^۱ داراست.

۲. پیش از این هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۱۷۴-۲۸۱ بخشنامه شماره ۱۰۰/۳۳/۳۷۳۵۶ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۵ وزارت نیرو را با موضوعی شبیه به بحث فعلی به علت مخالفت با قانون و خروج از حدود اختیارات ابطال کرده است. طبق نظریه شماره ۸۳/۳۰/۹۴۸۶ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۷ شورای نگهبان «اجرای مصوبه ابطال شده در مواردی که به مرحله اجرا درنیامده و نیز تصویب مصوبه‌ای به همان مضمون و یا مبتنی بر همان ملاکی که موجب ابطال مصوبه شده است مانند عدم وجود مجوز قانونی، بدون اخذ مجوز جدید، برخلاف نظریه تفسیری شورای نگهبان است.» از این رو با توجه به نظریه سابق هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که

۱. ماده ۱۱- با توجه به رشد جمعیت شهرها و نیاز به توسعه تأسیسات و توجه به این موضوع که حقوق اشتراک و انشعاب دریافتی از مشترکین جدید و همچنین میزان سرمایه‌گذاری‌های دولت در امر توسعه تأسیسات آب و فاضلاب تکافوی میزان سرمایه‌گذاری لازم جهت گسترش تأسیسات را نمی‌نماید، اجازه داده می‌شود مبلغ زیر وصول و صرف هزینه‌های سرمایه‌گذاری گردد.

سهم هزینه سرمایه‌گذاری تأسیسات آب و فاضلاب جهت شهرها و شهرک‌های جدید و همچنین تفکیکی‌های داخل شهرها بر اساس تعداد واحدها اعم از مسکونی یا غیرمسکونی که از طریق دستگاه‌ها و یا سازمان‌های ذی‌ربط طبق تعرفه تأیید شده توسط وزارت نیرو پرداخت خواهد شد.

۲. در تبصره «۳» قانون ایجاد تسهیلات برای توسعه طرح‌های فاضلاب و بازسازی شبکه‌های آب شهری مصوب ۱۳۷۷ منحصراً بررسی و تهیه و تنظیم راه‌کارهای مشارکت مردم و سایر بخش‌ها و ایجاد تسهیلات برای اجرای طرح‌های آب و فاضلاب شهرها تا زمان تشکیل شورای اسلامی شهر تجویز شده است که چون مدلول تبصره مذکور متضمن وضع قاعده آمره در باب افزایش نرخ‌های مصوب سال ۱۳۷۸ در مورد آب‌بها آبونمان و سایر خدمات مربوط تا زمان ابلاغ قانون سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران نمی‌باشد و بنابراین بخشنامه شماره ۱۰۰/۳۳/۳۷۳۵۶ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۵ خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات وزارت نیرو تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم ماده (۲۵) قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.

در آن دریافت آب‌بها از مردم بدون رضایت آنان خلاف قانون دانسته شده است، لذا مصوبه مورد شکایت خلاف موازین شرعی است.

۳. بر اساس تبصره «۱» ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده «شوراهای اسلامی شهر و بخش جهت وضع هر یک از عوارض محلی جدید، که تکلیف آن‌ها در این قانون مشخص نشده باشد، موظف‌اند موارد را حداکثر تا پانزدهم بهمن‌ماه هر سال برای اجرا در سال بعد، تصویب و اعلام عمومی نمایند.» اما مصوبه مورد شکایت به شرکت آب و فاضلاب اجازه دریافت هزینه را تا پایان سال ۱۴۰۰ داده است که این توسعه خارج از حدود و اختیارات شورای شهر است.

۴. با توجه به این‌که هدف قانون‌گذار از وضع تبصره «۳» ماده واحده «قانون ایجاد تسهیلات ...»، مشارکت مردم بوده و نه اجبار ایشان، از این‌رو مصوبه مورد شکایت به علت دریافت اجباری هزینه از مردم، مصداق «اکل مال به باطل» و نتیجتاً مغایر آیه شریفه «يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِنْكُمْ وَلَا تَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيمًا» است.

(ب) پاسخ‌های مشتکی‌عنه:

۱. شاکي از کلمه «مشارکت» در تبصره «۳» ماده واحده «قانون ایجاد تسهیلات ...» استنباط نموده که امر مذکور کاملاً جنبه اختیاری داشته و شهروندان در صورت تمایل و به‌صورت داوطلبانه می‌توانند در مساعدت به آبرسانی مشارکت نمایند؛ حال آنکه مراد مقنن از استفاده از لفظ «مشارکت»، صرفاً ناظر به شرکت مردم در پرداخت هزینه‌های لازم جهت بازسازی و بهسازی خطوط آبرسانی است و طبیعتاً نمی‌توان برای هر شهروند به‌صورت مجزا در ازای پرداخت وجه قرارداد مشارکت تنظیم نمود و یا میزان دریافت وجه را به اختیار و میل و رغبت متقاضیان واگذار کرد.

این موضوع از مشروح مذاکرات نمایندگان مجلس شورای اسلامی در زمان تصویب این قانون نیز قابل برداشت است؛ چراکه یکی از نمایندگان (مرحوم موحدی ساوجی) در مخالفت با پیشنهاد این تبصره، آن را به منزله چک سفید امضا به تصمیم‌گیرندگان دانسته و علی‌رغم این مخالفت، موضوع به تصویب مجلس می‌رسد. از سوی دیگر چنانچه قانون‌گذار به مشارکت داوطلبانه نظر داشت، می‌بایست سازوکارهای قانونی بیشتری پیش‌بینی می‌کرد که چنین نشده است و در عمل نیز نمونه‌ای از چنین مشارکتی در حال حاضر وجود ندارد.

۲. در مورد ایراد شاکی در خصوص پیش‌بینی محل‌های درآمدی برای شرکت آب و فاضلاب باید گفت که مصادیق ماده (۱۱) «قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب» عموم مردم نیستند و صرفاً اختصاص به افرادی دارد که متقاضی اشتراک و انشعاب جدید هستند، لذا جنبه عمومی ندارد. از این رو با توجه به این که درآمد مذکور تکافوی هزینه‌های توسعه طرح‌ها و بازسازی شبکه‌های آبرسانی شهری را نداشته، قانون‌گذار منابع مالی دیگری من جمله تبصره قانونی معترض‌عنه را پیش‌بینی و تصویب نموده است.
۳. در رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورد استناد شاکی، بخشنامه وزیر نیرو خلاف مقررات و خارج از حدود اختیارات دانسته شده، چراکه با توجه به بیان تبصره «۳» ماده واحده «قانون ایجاد تسهیلات ...» مبنی بر وظیفه و اختیار شوراهای شهر، صدور بخشنامه توسط وزیر خارج از وظیفه قانونی وی بوده و صرف تأخیر یا تعلل شورا در انجام تکالیف قانونی خود، موجب قانونی برای صدور بخشنامه توسط وزیر را فراهم نمی‌کند. بنابراین موضوع شکایت شاکی در این پرونده خارج از مصادیق دادنامه استنادی شاکی است.

۴. درباره ادعای شاکی در خصوص مغایرت مصوبه شورای شهر با تبصره «۱» ماده (۵۰) «قانون مالیات بر ارزش افزوده» لازم به ذکر است که اولاً در تبصره مذکور به صراحت قید شده وضع عوارض محلی جدید مشمول تصویب سالیانه می‌گردد، در حالی که عوارض موضوع تبصره «۳» ماده واحده «قانون ایجاد تسهیلات...» مصوب سال ۱۳۷۷ و مقدم بر قانون مالیات بر ارزش افزوده می‌باشد. ضمناً شائبه این ایراد به دلیل صراحت تبصره «۹» مصوبه شماره ۲۵۳۶-۹۵۱ مورخ ۱۳۹۵/۷/۲۴ شورای شهر یزد مبنی بر امکان تجدیدنظر در مبالغ تبصره «۳» بر اساس تشخیص شورای اسلامی شهر موضوعیت ندارد؛ کما این که شورای شهر دوره پنجم شهر یزد در مصوبه شورای قبل راجع به تبصره «۳» ماده واحده «قانون ایجاد تسهیلات...» بازبینی انجام داده و ضمن تعدیل مبالغ در رده مصرف نسبت به تداوم تبصره «۳» به صورت سالیانه تصمیم‌گیری نموده است.

ج) بررسی موضوع:

شورای شهر یزد به استناد تبصره «۳» ماده واحده «قانون ایجاد تسهیلات...»، اقدام به تعیین مبالغی تحت عنوان «مشارکت مالی مردم برای تأمین هزینه‌های فاضلاب شهری» نموده است. در این خصوص توجه به چند نکته ضروری است:

۱- تبصره «۳» تا زمان تشکیل شورای شهر، وظیفه تأیید و بررسی پیشنهاد شرکت آب و فاضلاب در این خصوص را به هیأتی مرکب از استاندار، رئیس سازمان برنامه و بودجه استان، مدیرعامل آب و فاضلاب استان و یک یا دو نفر از نمایندگان مردم استان در مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس (به‌عنوان ناظر) سپرده است. اگرچه در این تبصره به صراحت بیان نشده است که پس از تشکیل شورای شهر این وظیفه بر عهده کیست، اما ظاهراً قانون‌گذار به صورت پیش‌فرض این امر را در صلاحیت شورای شهر می‌دانسته است؛ اما به علت عدم تشکیل شوراهای شهر تا آن زمان، به صورت موقت هیأت دیگری را برای این امر ایجاد کرده‌اند و در نتیجه

طبیعتاً علی‌رغم عدم تصریح قانون‌گذار، باید شورای شهر را در زمینه پیش‌بینی سازوکارهای مشارکت مالی صالح دانست و از این‌رو از لحاظ صلاحیتی ایرادی متوجه اصل چنین سازوکارهایی (فارغ از این‌که اجباری یا اختیاری باشد) نخواهد بود. اگرچه شاکی هم متعرض صلاحیت شورای شهر نشده است، اما بیان این نکته از این جهت اهمیت دارد که رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که توسط شاکی مورد استناد قرار گرفته است، اگرچه ناظر به مصوبه‌ای با موضوع مشابه شکایت حاضر می‌باشد ولیکن در رأی مزبور به واسطه تصویب توسط وزیر نیرو (در زمان وجود شورای شهر)، خلاف قانون و خارج از صلاحیت دانسته و در نتیجه ابطال شده است. اما در پرونده حاضر موضوع به تصویب شورای شهر رسیده است و لذا از جهت صلاحیت قانونی ایرادی به موضوع وارد نیست.

۲- فارغ از بحث درباره نهاد صالح برای تصمیم‌گیری در این حوزه، بحث اصلی حول این موضوع است که از عبارت «مشارکت مالی مردم» در این تبصره، برداشت مشارکت اختیاری مردم می‌شود یا این تبصره به هیأت مذکور یا شورای شهر، این جواز را داده است که بخشی از هزینه‌های آب و فاضلاب را به‌صورت اجباری از مردم بگیرد و مردم را در تأمین هزینه‌ها مشارکت دهد.

به نظر می‌رسد عبارت «مشارکت» به‌خودی‌خود، دلالت مشخصی بر اجباری یا اختیاری بودن فعالیت افراد مشارکت‌کننده ندارد. دلیل بر اثبات این مدعا نیز آن است که در موارد متعددی در قوانین مختلف، مشارکت مردم در قالب خودیاری معنا شده است و در مواردی نیز مشارکت مردم در تأمین هزینه‌های یک امر، به معنای تقسیم هزینه‌ها بین دولت و مردم بوده است که مردم نیز الزاماً باید بخشی از آن هزینه‌ها را تقبل کنند. از این‌رو برای بررسی مدعای شاکی که منظور از مشارکت در تبصره «۳» این قانون، کمک‌های داوطلبانه است و ادعای مشتکی‌عنه در مقابل آن، مستلزم بررسی جداگانه می‌باشد.

در ماده واحده قانون مورد استناد بیان شده است که «به منظور بازسازی و توسعه تأسیسات آب شهرها و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام فاضلاب و اولویت دادن به اجرای طرح‌های فاضلاب به شرکت‌های آب و فاضلاب اجازه داده می‌شود بخشی از منابع مالی مورد نیاز این طرح‌ها را به طرق مشروحه زیر تأمین نمایند:» به عبارت دیگر در این ماده محل‌های تأمین هزینه طرح‌های فاضلاب و بازسازی شبکه‌های آب شهری در این ماده واحده تعیین شده و انواع مختلفی از شیوه‌های تأمین هزینه در این ماده ذکر کرده است.

در تبصره «۱» به عنوان اولین طریقه تأمین درآمد به شرکت‌های آب و فاضلاب اجازه داده شده است که بخشی از هزینه‌های برقراری انشعاب را به عنوان حق تفکیکی مذکور در ماده (۱۱) «قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب» وصول و منحصراً برای اجرای طرح‌های فاضلاب و ... هزینه نمایند. علاوه بر آن تبصره «۲» اجازه داده است که شرکت‌ها، به میزان متوسط ده درصد، علاوه بر نرخ‌های مصوب حق انشعاب آب و آب‌بها، تا زمان نصب انشعاب فاضلاب در شهرهایی که طرح‌های فاضلاب در آن‌ها در دست اجراست دریافت نمایند. یعنی به موجب این دو تبصره مردم در جریان پرداخت حق انشعاب آب و آب‌بها تا ده درصد بیشتر از میزان مصرف به صورت اجباری پرداخت خواهند کرد تا برای اجرای طرح‌های فاضلاب مصرف گردد.

علاوه بر این دو مورد تبصره «۳» - که مستند پرونده موضوع شکایت است - راهکار دیگری را هم برای تأمین هزینه‌های فاضلاب پیش‌بینی کرده است. به موجب این تبصره هیأت مذکور در این تبصره یا شورای شهر باید راهکارهای مشارکت مالی مردم و سایر بخش‌ها و ایجاد تسهیلات برای اجرای طرح‌های آب و فاضلاب شهرها را تصویب کند. در ادامه تبصره «۴» شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور و شرکت‌های استانی را تکلیف کرده است که چهارچوب‌های حقوقی و قراردادی لازم برای تشویق بخش خصوصی در امر سرمایه‌گذاری، توسعه و بهره‌برداری طرح‌های

آب و فاضلاب را فراهم کند و در تبصره «۵» هم تکلیف کمک‌های خیرخواهانه از سوی افراد حقیقی یا حقوقی مشخص شده است که باید زیر نظر هیأت مذکور در تبصره «۳» هزینه شود و جزئی از حقوق عمومی محسوب شده و هزینه قابل قبول تلقی می‌شود.

به این معنا نگاه جامع به این ماده‌واحد قانونی نشان می‌دهد که در این قانون هم راهکارهایی برای مشارکت اجباری برای تأمین هزینه‌های طرح‌های فاضلاب پیش‌بینی شده است -تبصره «۱» و «۲»- و هم راهکارهایی برای مشارکت اختیاری مردم در تأمین این هزینه‌ها. ترتیب تبصره‌ها در قانون نشان می‌دهد که قانون‌گذار در دو تبصره اول، راهکارهایی را برای اخذ هزینه از مردم به‌صراحت تعیین کرده است و پذیرش اینکه در تبصره «۳» نیز دوباره راهکاری برای مشارکت اجباری مردم پیش‌بینی کرده باشد و بدون تعیین مبنای مشخص، آن را به هیأت مذکور سپرده باشد، دشوار است، چراکه بر اساس قرینه‌ای دیگر بلافاصله در تبصره «۴» شرکت‌های آب و فاضلاب را مکلف به تعیین چهارچوب‌های حقوقی و قراردادهای لازم برای تشویق بخش خصوصی به مشارکت اختیاری در قالب سرمایه‌گذاری کرده است و تبصره «۵» هم تکلیف کمک‌های خیرخواهانه را مشخص کرده است. به‌عبارت‌دیگر گویا که هیأت مذکور راهکارهای مشارکت مردم را مشخص می‌کند و بر اساس تبصره‌های بعدی چارچوب‌های هرکدام از آن‌ها مشخص می‌گردد. مشروح مذاکرات مجلس نیز که مشتکی‌عنه به آن استناد کرده است، قابل برداشت قطعی نیست؛ چراکه در آن مذاکرات مرحوم موحدی ساوجی با اشاره به مشارکت اجباری مردم در تبصره‌های قبل، خواهان حذف عبارت «مشارکت مالی مردم» شده است تا هیأت مذکور صرفاً ایجاد تسهیلات -که عمدتاً دولتی است- را پیگیری و تصویب نماید که این امر مورد قبول قرار نمی‌گیرد؛ اما از آن‌جهت که مخالفی هم با این پیشنهاد صحبت نکرده و صرفاً در رأی‌گیری به تصویب نمی‌رسد، نمی‌توان برداشت کرد که مجلس از چه جهت با

حذف این عبارت مخالف بوده و از آن برداشت نمود که پس مجلس موافق مشارکت اجباری مردم بوده است. همچنین اگر نگاهی به قانون شوراها داشته باشیم مشاهده خواهیم نمود که در مواد متعددی وظیفه جلب مشارکت مردم برای شوراها در نظر گرفته شده است، لکن نمی‌توان برچنین اساسی به شوراها صلاحیت جلب مشارکت اجباری مردم را اعطا نمود. به‌عنوان مثال بند «۵» ماده (۷۱) این قانون «برنامه‌ریزی در خصوص مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با موافقت دستگاه‌های ذیربط» را برعهده شورای شهر نهاده است. بدون شک نمی‌توان از چنین حکمی لزوم مشارکت اجباری مردم را برداشت نمود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری:

شورای اسلامی شهر یزد به استناد تبصره «۳» ماده‌واحد «قانون ایجاد تسهیلات برای توسعه طرح‌های فاضلاب و بازسازی شبکه‌های آب شهری» برای تصویب «راهکارهای مشارکت مالی مردم و سایر بخش‌ها و ایجاد تسهیلات برای اجرای طرح‌های آب و فاضلاب»، اقدام به تعیین هزینه‌هایی برای اخذ از مردم برای توسعه طرح‌های فاضلاب نموده است. اختلاف اصلی در این پرونده حول این امر است که منظور از «مشارکت» در این قانون، «مشارکت اجباری» است و یا قانون‌گذار «مشارکت اختیاری» را مدنظر داشته است؟

بررسی لغوی این مفهوم گویای این است که مفهوم مشارکت در قوانین و متون مختلف برای هر دو نوع مشارکت اجباری و اختیاری استفاده شده است و از لفظ آن نمی‌توان برداشت به نفع هیچ‌کدام از ادعاها داشت؛ لکن مراجعه به قرائن مختلف در متن این قانون نشان می‌دهد که در ماده‌واحد مذکور، در تبصره‌های «۱» و «۲» شیوه‌های مشارکت اجباری مردم به‌صراحت مشخص شده است و در تبصره «۳» هم

قانون‌گذار اگر مشارکت اجباری را مدنظر داشت، مبنایی را برای آن مشخص می‌نمود. علاوه بر این مندرجات تبصره‌های «۴» و «۵» هم می‌تواند بر اختیاری بودن مشارکت در تبصره «۳» دلالت نماید که چهارچوب‌های حقوقی و نحوه هزینه‌کرد کمک‌ها در آن‌ها مشخص شده است.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود
رایان و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلو گیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲