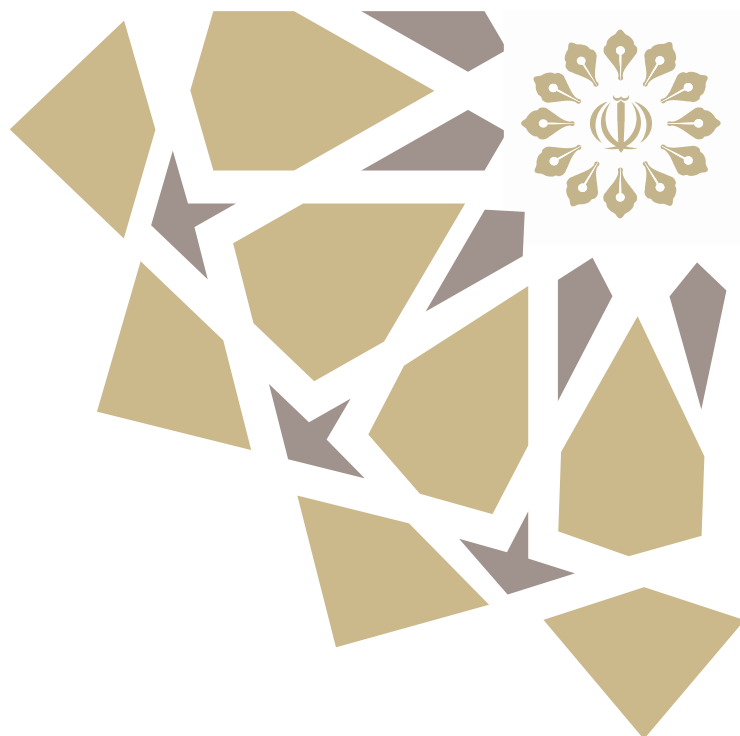


پژوهشکده شورای نگهبان  
گزارش استدلالی



# مسئله نظرات شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

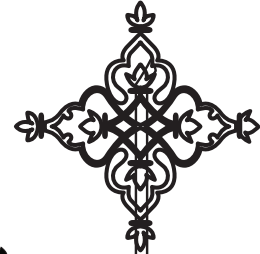
**لایحه واگذاری مالکیت مربوط به  
تأسیسات آب و فاضلاب**

پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

مبانی نظرات شورای نگهبان  
در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

لایحه واگذاری مالکیت مربوط به  
تأسیسات آب و فاضلاب



تاریخ تصویب: ۱۴۰۰/۰۳/۰۲

کد گزارش: ۱۴۰۰۰۳۰

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۰/۰۳/۱۸



پژوهشکده شورای نگهبان

## لایحه واگذاری مالکیت مربوط به تأسیسات آب و فاضلاب

### درباره‌ی مصوبه

«لایحه واگذاری مالکیت مربوط به تأسیسات آب و فاضلاب» که عنوان اولیه‌ی آن «لایحه نحوه واگذاری اموال، تأسیسات، ماشین‌آلات و هرگونه مالکیت مربوط به تأسیسات آب و فاضلاب» بود، به پیشنهاد وزارت نیرو در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۵ هیئت وزیران به تصویب رسید و برای طی تشریفات قانونی تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. در مقدمه‌ی توجیهی این لایحه آمده است: بر اساس مفاد بند (الف) ماده (۱۳۳) قانون برنامه‌ی سوم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و نیز بند (ن) ماده (۷) قانون برنامه‌ی چهارم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ظرفیت واگذاری مجموعه‌ی تأسیسات و دارایی‌های مرتبط با آبرسانی به شرکت‌های آب و فاضلاب فراهم شد. با عنایت به لزوم وجود قانون دائمی برای حل و فصل قطعی وضعیت مالکیت دارایی‌های یادشده و همچنین شفاف‌سازی حساب اموال و دارایی شرکت‌های مذکور، لایحه‌ی زیر برای طی تشریفات قانونی تقدیم می‌شود.

با وصول این لایحه به مجلس، بررسی آن به کمیسیون انرژی به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع گردید که پس از بحث و بررسی با اصلاحاتی در عنوان و متن به تصویب این کمیسیون رسید و سرانجام در جلسه‌ی علنی مورخ ۱۴۰۰/۳/۲ با اصلاحاتی به تصویب نمایندگان رسید و برای طی روند قانونی مذکور در اصل (۹۴) قانون اساسی به موجب نامه‌ی شماره ۱۱۰/۱۷۹۱۲ مورخ ۱۴۰۰/۳/۵ به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۰/۳/۱۲، مفاد آن را در مواردی مغایر با موازین شرع و در یک مورد واجد ابهام تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۱۰۲/۲۶۲۰۰ مورخ ۱۴۰۰/۳/۱۸ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

## مبانی نظرات شورای نگهبان در خصوص لایحه واگذاری مالکیت مربوط به تأسیسات آب و فاضلاب

### ماده واحده-

به دولت اجازه داده می‌شود مالکیت اموال، تأسیسات، ماشین‌آلات و هرگونه مایملک مربوط به تأسیسات آب و فاضلاب را که از متولیان قبلی تأمین و توزیع آب در اختیار و تصرف شرکت‌های آب و فاضلاب استانی قرار گرفته یا خواهد گرفت، با رعایت موازین وقف در مورد اموال موقوفه به این شرکت‌ها واگذار کند. در این موارد شرکت‌های آب و فاضلاب استانی به عنوان دستگاه بهره‌بردار تلقی می‌شوند و مواد (۳۲) و (۳۳) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰<sup>۱</sup> در مورد آنها قابل اجراء است. ارزش اموال و دارایی‌های انتقال یافته به شرکت‌های آب و فاضلاب استانی از متولیان قبلی و همچنین از محل طرح‌های عمرانی غیرانتفاعی و نیز مبلغ حاصل از اجرای ماده (۳۳) قانون مذکور در مورد طرح‌های عمرانی انتفاعی که به شرکت‌های آب و فاضلاب استانی منتقل شده یا می‌شود، مالیات آنها با نرخ صفر محاسبه می‌شود و معادل ارزش آنها به حساب اندوخته سرمایه‌ای شرکت مربوط منظور می‌شود و قابل تقسیم بین صاحبان سهام نیست. در صورتی که بخشی از اموال و تأسیسات مذکور رفع نیاز گردد و توسط شرکت مربوط به فروش برسد، معادل ارزش فروش باید صرف بهسازی و تکمیل تأسیسات موجود و ایجاد تأسیسات جدید شهری و روستایی در همان استان با اولویت مناطق روستایی شود. آیین‌نامه اجرایی این قانون حداکثر ظرف سه ماه پس از لازم‌الاجراء شدن آن با پیشنهاد وزارت نیرو به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

---

۱. مواد (۳۲) و (۳۳) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ مجلس شورای ملی: «ماده ۳۲- وجوهی که از محل اعتبارات عمرانی جهت اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی به دستگاه‌های اجرایی مربوط پرداخت می‌شود به صورت وام خواهد بود. دستگاهی که بدین ترتیب وام دریافت می‌کند مکلف است اصل و بهره متعلق را طبق قرارداد منعقد با وزارت دارایی در سررسید مقرر به خزانه بپردازد. ماده ۳۳- در مورد برخی از طرح‌های انتفاعی که توسط شرکت‌های دولتی و مؤسسات وابسته به دولت اجرا می‌شود شورای اقتصاد می‌تواند به پیشنهاد سازمان اجازه دهد حداکثر تا پنجاه درصد از اعتبار لازم برای اجرای طرح انتفاعی به صورت بلاعوض اعطاء شود.»

## «دیدگاه مغایرت»

الف) قانون‌گذار در مصوبه‌ی حاضر مقرر کرده است مواد (۳۲) و (۳۳) قانون برنامه و بودجه در مورد شرکت‌های آب و فاضلاب استانی قابل اجراء است. از طرفی، مراجعه به حکم ذیل ماده (۳۲) قانون مزبور نشان می‌دهد که پرداخت بهره‌ی ربوی را تجویز کرده است. بنابراین ماده واحده‌ی حاضر که به اجرای ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه در این خصوص حکم کرده است، مغایر موازین شرع است.

ب) به موجب حکم مقررهی حاضر، دولت مجاز است مالکیت هرگونه مایملک مربوط به تاسیسات آب و فاضلاب را که در تصرف شرکت‌های آب و فاضلاب استانی قرار گرفته یا خواهد گرفت، تنها «با رعایت موازین وقف در مورد اموال موقوفه» به این شرکت‌ها واگذار کند. این در حالی است که مطابق موازین شرعی، برخی دیگر از اموال مانند اموال مورد وصیت که شخص موصی طریقه‌ی خاصی را برای مصرف آن مقرر کرده است یا اموال موهوبی که شخص واهب آن را مشروط به استفاده‌ی خاصی هبه کرده است، همچون اموال موقوفه قابل واگذاری نیستند و صرفاً باید مطابق نظر موصی یا واهب مورد بهره‌برداری قرار گیرند. بنابراین اطلاق حکم این ماده واحده از این منظر که «نظایر وقف» را از شمول حکم واگذاری‌ها استثناء نکرده است، مغایر با موازین شرعی است.

## «دیدگاه ابهام»

الف) آنچه از عنوان این مصوبه مستفاد است و حکم مصرح در صدر این ماده واحده نیز بر آن صحه می‌گذارد، «واگذاری مالکیت» اموال، تاسیسات، ماشین‌آلات و هرگونه مایملک مربوط به تاسیسات آب و فاضلاب در تصرف شرکت‌های آب و فاضلاب استانی، به این شرکت‌ها است. اما قانون‌گذار در ادامه‌ی این مقرر، این شرکت‌ها را به عنوان «دستگاه بهره‌بردار» تلقی کرده است. این در حالی است که نسبت میان دو حکم فوق روشن نیست و این مصوبه از این حیث واجد ابهام است؛ توضیح آنکه معمولاً دو مفهوم «مالکیت» و «بهره‌برداری» در برابر یکدیگر به کار می‌روند و «بهره‌بردار» برخلاف «مالک»، صرفاً اجازه‌ی استفاده از مال را دارد و مالک تلقی نمی‌شود. بنابراین مشخص نیست حکم نخست به انتقال مالکیت از دولت به شرکت‌های مذکور، چگونه با حکم دیگر قانون‌گذار مبنی بر بهره‌برداری

صرف این شرکت‌ها نسبت به اموال مذکور قابل جمع است. (ب) قانون‌گذار در این ماده واحده، تنها حکم کلی واگذاری مالکیت اموال، تأسیسات، ماشین‌آلات و هرگونه مایملک مربوط به تأسیسات آب و فاضلاب به شرکت‌های آب و فاضلاب استانی را مقرر کرده است و در خصوص شرایط، ترتیبات و نحوه‌ی این واگذاری مانند اینکه این واگذاری معوض است یا خیر، تعیین تکلیف نکرده است و مقرر است از این حیث واجد ابهام است؛ زیرا نحوه و ترتیبات واگذاری اموال عمومی از سوی دولت به اشخاص خصوصی از مواردی است که حقوق و تکالیف شهروندان را تحت تأثیر قرار می‌دهد و دارای ماهیت تقنینی است و قانون‌گذار باید تکلیف آن را روشن کند. به فرض اینکه قانون‌گذار تعیین تکلیف در این خصوص را به آیین‌نامه‌ی اجرایی این مصوبه نیز واگذار کرده باشد، این مقرر مصداق قانون‌گذاری تفویضی و مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی خواهد بود. چه اینکه مطابق اصل مذکور، قانون‌گذاری از وظایف انحصاری مجلس شورای اسلامی است که اصولاً قابل واگذاری به دیگر نهادها نیست.

### ■ دیدگاه عدم ابهام

نسبت میان عنوان این مصوبه و حکم صدر آن مبنی بر «واگذاری مالکیت» مایملک مربوط به تأسیسات آب و فاضلاب به شرکت‌های آب و فاضلاب استانی با حکم دیگر قانون‌گذار در خصوص «بهره‌بردار» تلقی کردن این شرکت‌ها، فاقد هرگونه ابهام است؛ زیرا مقصود مجلس شورای اسلامی در این مقرر، قرار دادن دو مفهوم «مالکیت» و «بهره‌برداری» در برابر هم نبوده است؛ بلکه قانون‌گذار بهره‌بردار تلقی کردن این شرکت‌ها را متفرع بر مالکیت آنها قرار داده است. به دیگر بیان، قانون‌گذار شرکت‌های آب و فاضلاب استانی را مالک هرگونه مایملک مربوط به تأسیسات آب و فاضلاب شناخته است، اما بهره‌بردار و استفاده از این تأسیسات را صرفاً از طریق مالک تجویز کرده است. بنابراین حکم این مقرر از این حیث فاقد ابهام است. به عنوان مؤید استدلال فوق می‌توان به رویه‌ی شورای نگهبان در بررسی بند (ن) ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه<sup>۱</sup> اشاره کرد که با وجود اینکه قانون‌گذار

۱. ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۷- ...

پس از حکم به «انتقال مالکیت» از دولت به شرکت‌های آب و فاضلاب، این شرکت‌ها را «دستگاه بهره‌بردار» معرفی کرده بود، شورای نگهبان آن مقرر را واجد ابهام ندانست.

### ■ نظر شورای نگهبان

- ۱- ارجاع به ماده (۳۲) از قانون برنامه و بودجه مصوبه ۱۳۵۱، از آن جهت که متضمن تجویز اعمال ربوی است، خلاف موازین شرع شناخته شد.
- ۲- اطلاق حکم واگذاری اموال مذکور به شرکت‌های آب و فاضلاب استانی، نسبت به نظایر وقف از جمله وصیت، خلاف موازین شرع شناخته شد.
- ۳- شرایط، ترتیبات و نحوه واگذاری اموال، تأسیسات و ... مذکور به شرکت‌های آب و فاضلاب استانی، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

---

ن- به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری مالکیت املاک، تأسیسات، ماشین‌آلات و هرگونه مالکیت مربوط به تأسیسات آب و فاضلاب که در اختیار و تصرف شرکت‌های آب و فاضلابی است که قبل یا بعد از تشکیل شرکت‌های مذکور ایجاد و در اختیار و تصرف آنها قرار گرفته یا خواهد گرفت به شرکت‌ها اقدام نماید. در این خصوص شرکت‌های آب و فاضلاب به عنوان دستگاه بهره‌بردار تلقی گردیده و مواد (۳۲) و (۳۳) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ در مورد آنها قابل اجرا است.

س- ...»

## مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای (مدظله العالی)

در دیدار با اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۹/۴/۲۸):

«... شما استدلال دارید، اما این استدلال برای مجلس، گاهی معلوم نیست، گاهی برای مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست، ... در حالی که خوب است در متن آن حکم اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل یا جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»



پژوهشکده شورای نگهبان

گزارش استدلالی

پژوهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی،  
کوچه شهید دهقانی‌نیا، پلاک ۱۲  
صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵

تلفن: ۰۲۱-۸۸۳۲۵۰۴۵

نمابر: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

[www.shora-rc.ir](http://www.shora-rc.ir)  
[nashr@shora-rc.ir](mailto:nashr@shora-rc.ir)