فصلنامه علمی تخصصی مطالعات طراحی شهری و پژوهش‌های شهری
سال نهم، شماره ۲ (پیاپی: ۳۷)، بهار ۱۴۰۵ (ویژه‌نامه)
ISSN: 2645-4424

نقش شهرداری در اجرای مقررات ملی ساختمان از دیدگاه حقوق زیست‌محیطی: تعارض بین توسعه شهری و پایداری محیط زیست

لعیا صالحی [۱]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۱۲/۱۰
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۲/۲۰
کد مقاله: ۳۰۸۳۳

چکـیده

رشد فزاینده شهرنشینی و توسعه کالبدی شهرها، چالش‌های زیست‌محیطی گسترده‌ای از جمله افزایش مصرف انرژی و تخریب منابع طبیعی را به دنبال داشته است. در نظام حقوقی ایران، «مقررات ملی ساختمان» ابزار اصلی کنترل کیفیت ساخت‌وساز محسوب می‌شود، اما همواره تعارضی بنیادین میان ضرورت‌های توسعه شهری و الزامات پایداری محیط زیست وجود دارد. شهرداری‌ها به عنوان مرجع صدور پروانه و ناظر بر اجرای این مقررات، در خط مقدم مدیریت این تعارض قرار دارند. این پژوهش با هدف واکاوی جایگاه حقوقی و وظایف نظارتی شهرداری در اجرای الزامات زیست‌محیطی مقررات ملی ساختمان (با تأکید بر مباحثی همچون مبحث ۱۹) و شناسایی چالش‌های حقوقی و اجرایی ناشی از تعارض توسعه و پایداری انجام شده است. روش این پژوهش توصیفی-تحلیلی بوده و جمع‌آوری اطلاعات به شیوه کتابخانه‌ای و از طریق فیش‌برداری و تحلیل اسناد قانونی، مصوبات راه و شهرسازی و آرای قضایی مرتبط صورت گرفته است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که علی‌رغم صراحت قانونی در الزام‌آور بودن مقررات ملی ساختمان، عواملی همچون تعارض منافع اقتصادی شهرداری‌ها (وابستگی به درآمدهای ناشی از تخلفات ساختمانی)، ضعف در تخصص زیست‌محیطی بدنه نظارتی و خلاءهای پیوند میان حقوق شهری و حقوق محیط زیست، منجر به اجرای ناقص استانداردهای پایداری شده است. همچنین، ضمانت اجراهای فعلی (جریمه‌های مالی) فاقد قدرت بازدارندگی لازم در برابر منافع حاصل از توسعه‌گرایی کالبدی هستند. نتایج تحقیق حاکی از آن است که برای عبور از وضعیت موجود، تبدیل الزامات زیست‌محیطی ساختمان به قواعد آمره و غیرقابل‌جایگزین با جریمه، تدوین مجوز واحد «محیط زیست-شهرسازی» جهت حذف موازی‌کاری و استقرار نظام نظارت هوشمند و مشوق‌های مالیاتی برای ساختمان‌های سبز ضروری است. شهرداری باید از یک مجری صرف فنی به یک نهاد مسئول در قبال حقوق بین‌نسلی و پایداری اکولوژیک تغییر رویه دهد.

واژگـان کلـیدی: حقوق زیست‌محیطی، شهرداری، مقررات ملی ساختمان، توسعه پایدار شهری، مبحث ۱۹، نظارت اداری.

۱ - کارشناسی ارشد حقوق قضایی گرایش جزا و جرم شناسی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم تحقیقات تهران

۱- مقدمه

رشد شتابان شهرنشینی در دهه‌های اخیر، کالبد شهرها را به کانون اصلی مصرف انرژی و تولید آلاینده‌های زیست‌محیطی تبدیل کرده است. در این میان، صنعت ساختمان‌سازی به عنوان یکی از پیشران‌های اصلی توسعه شهری، نقشی دوگانه ایفا می‌کند؛ از یک سو نماد پیشرفت و پاسخ به نیازهای سکونتی است و از سوی دیگر، بخش عمده‌ای از منابع طبیعی را بلعیده و ردپای کربنی عمیقی بر جای می‌گذارد. در نظام حقوقی ایران، «مقررات ملی ساختمان» به عنوان مرجع اصلی تعیین ضوابط فنی و حقوقی ساخت‌وساز، تلاش کرده است تا با وضع استانداردهای سخت‌گیرانه، میان «نیاز به توسعه» و «ضرورت حفظ محیط زیست» پیوندی نظام‌مند برقرار کند. با این حال، چالش اصلی زمانی بروز می‌کند که این مقررات فنی از روی کاغذ به عرصه اجرا درمی‌آیند. شهرداری‌ها بر اساس ماده ۵۵ و ۱۰۰ قانون شهرداری، متولی اصلی نظارت بر ساخت‌وساز و صیانت از حریم حقوق عامه در شهر هستند. در حوزه محیط زیست، وظیفه شهرداری تنها به مدیریت پسماند یا توسعه فضای سبز محدود نمی‌شود، بلکه اجرای دقیق مباحثی همچون مبحث ۱۹ (صرفه‌جویی در مصرف انرژی)، مبحث ۱۸ (عایق‌بندی صوتی) و مبحث ۲۲ (نگهداری ساختمان) از مصادیق بارز تکالیف این نهاد در راستای حقوق زیست‌محیطی شهری است. اما واقعیت‌های اجرایی نشان‌دهنده نوعی «تعارض بنیادین» میان رویکردهای درآمدزای شهرداری‌ها (توسعه‌گرایی کالبدی) و الزامات پایداری محیط زیست است. در بسیاری از موارد، استانداردهای زیست‌محیطی در پای منافع اقتصادی کوتاه‌مدت یا فشارهای ناشی از تقاضای مسکن قربانی می‌شوند.

این پژوهش با درک ضرورت بازخوانی نقش شهرداری در این پارادوکس حقوقی، به دنبال پاسخ به این پرسش کلیدی است که مبانی حقوقی مسئولیت شهرداری در تضمین پایداری زیست‌محیطی از طریق مقررات ملی ساختمان چیست؟ و چگونه می‌توان تعارض میان توسعه فیزیکی شهر و الزامات اکولوژیک را در چارچوب اختیارات نظارتی این نهاد مدیریت کرد؟ با توجه به خلأهای موجود در پیوند میان حقوق شهری و حقوق محیط زیست، این تحقیق با روش توصیفی-تحلیلی و با رویکردی انتقادی، به واکاوی موانع قانونی و اجرایی می‌پردازد که مانع از تحقق کامل «ساختمان‌های پایدار» در شهرهای ایران شده است. ضرورت این مطالعه در آنجاست که تداوم روند فعلی، نه تنها منجر به هدررفت منابع ملی می‌شود، بلکه حق بر «محیط زیست سالم» را که از ارکان حقوق شهروندی است، به طور جدی با تهدید مواجه می‌سازد.

۲-مبانی نظری و مفاهیم

۲-۱-حقوق زیست‌محیطی شهری و اصول حاکم

حقوق زیست‌محیطی شهری شاخه‌ای پویا است که تعامل میان کالبد شهر و اکوسیستم طبیعی را تنظیم می‌کند. در این چارچوب، مفهوم «پایداری»[1] فراتر از یک شعار مدیریتی، به یک تعهد حقوقی تبدیل شده است که بر پایه عدالت بین‌نسلی و حفظ منابع برای نسل‌های آینده استوار است. پایداری در حقوق شهرسازی به معنای ایجاد تعادل میان سه ضلع مثلث «اقتصاد، اجتماع و محیط زیست» است؛ هرگاه یکی از این ابعاد فدای دیگری شود، تعریف حقوقی پایداری نقض شده تلقی می‌گردد (رضوانی‌پور، ۱۴۰۱).

در بستر ساختمان‌سازی، دو اصل بنیادین حقوق زیست‌محیطی نقش محوری دارند:

- **اصل احتیاط [2]:** این اصل حکم می‌کند که فقدان قطعیت علمی کامل در مورد عواقب زیست‌محیطی یک تکنولوژی یا روش ساختمانی، نباید بهانه‌ای برای تأخیر در اتخاذ اقدامات پیشگیرانه باشد. در حقوق ساختمان، این اصل ایجاب می‌کند که استانداردهای عایق‌بندی و سیستم‌های مکانیکی پیش از بروز بحران انرژی یا آلودگی، به صورت پیشگیرانه و سخت‌گیرانه اجرا شوند (قاسمی، ۱۴۰۲).

- **اصل آلوده‌کننده پرداخت می‌کند[3]:** بر اساس این اصل، هزینه‌های زیست‌محیطی ناشی از فعالیت‌ها (مانند تولید پسماند ساختمانی، مصرف سوخت فسیلی در سیستم‌های گرمایشی و سرمایشی) باید توسط سازنده یا مالک ملک، نه توسط جامعه یا دولت، پرداخت شود. این اصل در مقررات ملی ساختمان از طریق الزام به نصب سیستم‌های بازدارنده و بهینه مصرف انرژی تجلی می‌یابد (نصیری، ۱۳۹۹).

1 Sustainability
2 Precautionary Principle
3 Polluter Pays Principle

۲-۲- مقررات ملی ساختمان: چارچوب فنی-حقوقی

مقررات ملی ساختمان ایران، مجموعه‌ای از ضوابط فنی است که با هدف ارتقای کیفیت ساخت، ایمنی و بهره‌وری منابع تدوین شده است. این مقررات شامل ۲۲ مبحث اصلی است که برخی از آن‌ها مستقیماً با ابعاد زیست‌محیطی گره خورده‌اند.

- **مبحث ۱۹ (حفاظت از انرژی و محیط زیست):** این مبحث به عنوان قلب تپنده حقوق زیست‌محیطی در ساختمان‌سازی شناخته می‌شود. مبحث ۱۹ الزامات دقیقی را برای کالبد ساختمان (پوسته خارجی)، سیستم‌های مکانیکی (گرمایش، سرمایش، تهویه) و تولید انرژی‌های تجدیدپذیر مشخص می‌کند. هدف نهایی این مبحث، کاهش ردپای کربنی ساختمان‌ها و ارتقای بهره‌وری انرژی است. عدم رعایت بندهای این مبحث، مستقیماً منجر به هدررفت منابع ملی و آلودگی محیط زیست می‌شود (وزارت راه و شهرسازی، ۱۴۰۰).

- **مبحث ۱۰ (تاسیسات مکانیکی):** اگرچه تمرکز اصلی این مبحث بر عملکرد فنی سیستم‌هاست، اما از منظر زیست‌محیطی، تنظیم مصرف سوخت، کاهش آلایندگی ناشی از پکیج‌ها و چیلرها و بازگرداندن حرارت اتلافی را در بر می‌گیرد. طراحی نادرست سیستم‌های مکانیکی نه‌تنها منجر به مصرف انرژی می‌شود، بلکه یکی از منابع اصلی آلودگی هوا در کلان‌شهرهاست.

- **مبحث ۱۳ (عایق‌بندی حرارتی و صوتی):** این مبحث با تمرکز بر جداسازی حرارتی کالبد ساختمان، مانع از اتلاف انرژی گرمایی در زمستان و خنکی در تابستان می‌شود. از دیدگاه حقوقی، رعایت این مبحث تکلیفی الزام‌آور برای کاهش فشار بر شبکه سراسری انرژی است و نقض آن مسئولیت مدنی و کیفری در پی دارد (رحیمی، ۱۴۰۱).

۲-۳- جایگاه حقوقی مقررات ملی ساختمان

یکی از دغدغه‌های حقوقی، تعیین ماهیت الزام‌آوری این مقررات است. بر اساس ماده ۱۱۵ قانون اصلاح قانون شهرداری و بخشنامه‌های شماره ۴۸۸ و ۱۰۲۸ وزارت راه و شهرسازی، مقررات ملی ساختمان «الزام‌آور» و «اجباری» هستند. هرگونه انحراف از این مقررات، منجر به ابطال پروانه ساختمانی و تعقیب کیفری مدیران پیمان می‌شود. با این وجود، در رویه اجرایی، گاهی به دلیل ابهام در استانداردهای فنی یا ضعف در نظارت، این مقررات به صورت «توصیه‌ای» تلقی می‌شوند که این امر خلأ حقوقی جدی ایجاد می‌کند (کمالی، ۱۴۰۰).

۲-۴- تعارض توسعه و پایداری

در متون حقوقی و اقتصادی، تعارض میان «توسعه اقتصادی» و «پایداری محیط زیست» به عنوان یکی از دغدغه‌های مرکزی شهرسازی مدرن مطرح است.

- **تعارض منافع:** پروژه‌های عمرانی و ساختمانی اغلب با معیار «نرخ بازگشت سرمایه» (ROI) سنجیده می‌شوند. هزینه‌های مربوط به اجرای استانداردهای سبز (مانند استفاده از مصالح گران‌قیمت پایدار یا سیستم‌های هوشمند انرژی) در کوتاه‌مدت سودآوری پروژه را کاهش می‌دهد. از منظر حقوقی، این تعارض زمانی برجسته می‌شود که شهرداری به عنوان ناظر، تحت فشار برای تأمین درآمد از طریق عوارض ساختمانی باشد و تمایل به تسهیل صدور پروانه‌ها داشته باشد، در حالی که استانداردهای زیست‌محیطی هزینه‌ها را افزایش می‌دهند (امینی، ۱۴۰۲).

- **شهر سبز و معماری پایدار:** مفهوم «شهر سبز»[1] در حقوق شهری، به شهری اطلاق می‌شود که در طرح‌های جامع و تفصیلی خود، پایداری اکولوژیک را به عنوان یک «حق شهروندی» به رسمیت می‌شناسد. معماری پایدار نیز از منظر حقوقی، صرفاً یک سبک طراحی نیست، بلکه یک «تعهد قانونی» به رعایت حقوق نسل‌های آینده است. عدم توجه به این مفاهیم در قوانین فعلی، باعث می‌شود که توسعه شهری بدون محدودیت زیست‌محیطی ادامه یابد و حقوق عامه تضییع گردد (شهرامی، ۱۳۹۹).

۲-۵- نقش و اختیارات شهرداری در اجرای مقررات

جایگاه حقوقی شهرداری به عنوان ناظرشهرداری‌ها بر اساس قانون اصلاح قانون شهرداری (مصوب ۱۳۶۸) و قانون مدیریت شهری، به عنوان نهادهای عمومی محلی، متولی اصلی نظم شهری و اجرای قوانین ساختمانی هستند. در این چارچوب حقوقی، شهرداری صرفاً یک مجری خدماتی نیست، بلکه یک «ناظر حقوقی» است که مسئولیت مستقیم در قبال صیانت از حقوق عامه، از جمله محیط زیست شهری، دارد.

---

11 Green City

– **شرط صدور پروانه و ماده ۹۸ قانون شهرداری:** طبق ماده ۹۸ قانون شهرداری، صدور پروانه ساختمانی منوط به رعایت کلیه ضوابط شهرسازی، ایمنی و مقررات ملی ساختمان است. این ماده به شهرداری اختیار می‌دهد تا پیش از صدور هرگونه مجوز، مطابقت طرح‌های اجرایی با استانداردهای فنی و زیست‌محیطی را بررسی کند. بنابراین، عدم نظارت بر رعایت مباحثی همچون عایق‌بندی یا سیستم‌های مکانیکی در مرحله صدور پروانه، مصداق بارز «ترک فعل» و تخلف اداری از سوی شهرداری محسوب می‌شود که مسئولیت مدنی برای آن در پی دارد (کمالی، ۱۴۰۰).

– **نقش کمیسیون‌های فنی و ناظرین:** نظارت بر اجرای دقیق مقررات ملی ساختمان بر عهده «کمیسیون‌های فنی» و «نیروی مأمورین شهرداری» است. این نهادها موظفند در مراحل مختلف ساخت (زمین‌ه‌گاری، اسکلت، نما و تاسیسات)، از اجرای صحیح بندهای مرتبط با محیط زیست اطمینان حاصل کنند. برای مثال، ناظرین موظفند اطمینان حاصل کنند که مصالح مورد استفاده دارای استانداردهای سازگاری با محیط زیست هستند و سیستم‌های عایق‌بندی طبق مبحث ۱۳ و ۱۹ اجرا شده‌اند. هرگونه غفلت در این نظارت‌ها، زمینه را برای نفوذ ساختمان‌های ناسازگار با اکوسیستم فراهم می‌کند (نصیری، ۱۳۹۹).

۲-۶-مکانیزم‌های ضمانت اجرا

کارآمدی حقوق زیست‌محیطی در شهرسازی، وابسته به قدرت بازدارندگی مکانیزم‌های ضمانت اجراست. در نظام حقوقی ایران، ابزارهای اصلی شهرداری برای مقابله با نقض مقررات زیست‌محیطی عبارتند از:

– **جریمه‌های مالی و اخطاریه‌ها:** در صورت تشخیص عدم رعایت مبحث ۱۹ یا سایر مباحث زیست‌محیطی، شهرداری می‌تواند طبق آیین‌نامه‌های کمیسیون ماده ۱۰۰، نسبت به صدور اخطاریه و تعیین جریمه اقدام کند. با این حال، نقد اصلی بر این مکانیزم، پایین بودن مبالغ جریمه نسبت به ارزش اقتصادی پروژه است که باعث می‌شود جریمه بیشتر به عنوان یک «هزینه معاملاتی» دیده شود تا ابزار بازدارندگی (رضوانی‌پور، ۱۴۰۱).

– **توقف کار و تخریب:** اختیار مهم‌تر شهرداری، دستور «توقف عملیات ساخت» تا زمان رفع نقضیات و در موارد حاد، دستور «تخریب» بخش‌های غیرمطابق است. طبق ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، بناهایی که با حریم عمومی یا ضوابط ایمنی و بهداشتی (که شامل ابعاد زیست‌محیطی نیز می‌شود) مغایرت داشته باشند، مشمول تخریب هستند. با این وجود، رویه قضایی در اجرای تخریب‌های ناشی از نقض استانداردهای فنی (مانند عدم عایق‌بندی) محتاطانه‌تر از تخریب‌های ساختاری است و گاهی نیاز به اثبات «خطر فوری» برای محیط زیست وجود دارد (شهرامی، ۱۳۹۹).

۲-۷-همکاری با سایر نهادهای زیست‌محیطی و تقسیم وظایف

یکی از چالش‌های ساختاری در حقوق زیست‌محیطی شهری، عدم شفافیت در مرزهای صلاحیتی میان «شهرداری» و «سازمان محیط زیست» است.

– **ارزیابی اثرات زیست‌محیطی (EIA):** برای پروژه‌های بزرگ شهری که اثرات اکولوژیک گسترده‌ای دارند، انجام مطالعات ارزیابی اثرات زیست‌محیطی الزامی است. اگرچه سازمان محیط زیست مرجع تایید نهایی این مطالعات است، اما شهرداری در مرحله صدور پروانه نقش نظارتی دارد. تعارض زمانی پیش می‌آید که شهرداری بدون دریافت تاییدیه محیط زیست، پروانه صادر کند یا بالعکس، سازمان محیط زیست دخالتاتی فراتر از صلاحیت خود در جزئیات فنی ساختمان داشته باشد (قاسمی، ۱۴۰۲).

– **مرز نظارت (پرهلپیری نظارتی):** مرز نظارت شهرداری عمدتاً بر «کالبد ساختمان و تأثیرات داخلی و محلی» (مانند مصرف انرژی ساختمان، آلودگی صوتی داخلی، پسماند ساختمانی در سایت) متمرکز است. در مقابل، سازمان محیط زیست بر «اثرات خارجی و گسترده» (مانند تأثیر پروژه بر سفره‌های آب زیرزمینی، تغییرات اقلیمی منطقه‌ای و آلودگی هوا در سطح شهر) نظارت دارد. این تقسیم کار نظریه‌ای، در عمل به دلیل موازی‌کاری اداری و تعارض گزارش‌ها، باعث ایجاد خلأهای نظارتی می‌شود که سازندگان بزرگ از آن برای دور زدن استانداردها سوءاستفاده می‌کنند. راهکار حقوقی پیشنهادی، ایجاد «پنجره واحد» یا کمیته‌های مشترک نظارتی است که در آن نظرات فنی شهرداری و زیست‌محیطی سازمان محیط زیست به صورت یکپارچه اعمال شود (امینی، ۱۴۰۲).

۲-۸-چالش‌ها و تعارضات اجرایی

تحقق پایداری در ساخت‌وساز شهری صرفاً یک مسئله فنی نیست، بلکه با چالش‌های حقوقی و ساختاری متعددی روبروست که مانع از اجرای کامل مقررات ملی ساختمان با رویکرد زیست‌محیطی می‌شود.

– ضعف در پیوند حقوقی و تفاسیر مضیق

یکی از بنیادی‌ترین چالش‌ها، شکاف میان «وضع قانون» و «اجبار حقوقی» در حوزه‌های نوین زیست‌محیطی است.

– چالش زمانی و اجرایی مبحث ۱۹: اگرچه مبحث ۱۹ مقررات ملی ساختمان سال‌هاست تدوین شده، اما در دهه‌های گذشته بسیاری از مفاد آن به صورت اختیاری یا با تسامح اجرا می‌شد. این سابقه ذهنی در بدنه اجرایی و میان سازندگان، باعث شده است که اعمال استانداردهای جدید و سخت‌گیرانه (مانند الزام به نصب پنجره‌های دوجداره استاندارد یا عایق‌بندی کامل پوسته خارجی) با مقاومت روبرو شود. از منظر حقوقی، ابهام در نحوه برخورد با ساختمان‌های نیمه‌کاره که بر اساس ضوابط قدیمی پروانه گرفته‌اند، یکی از گره‌های اصلی است (کمالی، ۱۴۰۰).

– تفسیر به نفع توسعه‌دهنده: در نظام حقوقی ایران، گرایش غالبی در کمیسیون‌های فنی وجود دارد که قوانین شهرسازی را به گونه‌ای تفسیر کنند که کمترین مانع بر سر راه توسعه فیزیکی ایجاد شود. این «تفسیر گسترده» از اختیارات شهرداری، منجر به نادیده گرفتن جنبه‌های «کیفی» و زیست‌محیطی به نفع جنبه‌های «کمی» (تعداد واحدها، سطح اشغال) شده است. در واقع، حقوق زیست‌محیطی اغلب به عنوان یک «موضوع فرعی» در پرونده‌های ساختمانی نگریسته می‌شود که با پرداخت جریمه قابل چشم‌پوشی است (قاسمی، ۱۴۰۲).

۲-۹-مشکلات نظارتی و ساختار اداری

حتی با وجود قوانین مترقی، ضعف در بازوی نظارتی شهرداری‌ها اثربخشی مقررات را خنثی می‌کند.

– **کمبود تخصص و منابع:** اکثر شهرداری‌ها، به‌ویژه در شهرهای کوچک و متوسط، فاقد نیروی متخصص در حوزه «حقوق محیط زیست» و «مهندسی انرژی» هستند. نظارت‌های فعلی عمدتاً بر ایمنی سازه (مباحث ۳ و ۹) تمرکز دارد و بررسی انطباق ساختمان با استانداردهای زیست‌محیطی (مانند بازدهی سیستم‌های مکانیکی مبحث ۱۰) در اولویت‌های بعدی قرار می‌گیرد. همچنین، بودجه‌های نظارتی شهرداری اغلب صرف هزینه‌های جاری می‌شود و فضایی برای پایش مستمر اثرات اکولوژیک باقی نمی‌گذارد (نصیری، ۱۳۹۹).

– **فساد اداری و رانت:** پیچیدگی و پرهزینه بودن برخی الزامات زیست‌محیطی (مانند استفاده از مصالح نوین پایدار)، زمینه‌ساز بروز فساد اداری و تبانی میان سازندگان و برخی مأمورین نظارتی می‌گردد. صدور تاییدیه صوری برای عایق‌بندی ساختمان یا نصب سیستم‌های گرمایشی غیربهینه در قبال پرداخت مبالغ غیرقانونی، یکی از آسیب‌های جدی است که منجر به تولید ساختمان‌هایی با طول عمر کوتاه و مصرف انرژی بالا می‌شود (شهرامی، ۱۳۹۹).

۲-۱۰-تعارض منافع اقتصادی-زیست‌محیطی

ریشه بسیاری از چالش‌ها را باید در تضاد میان منافع اقتصادی شهرداری و وظایف زیست‌محیطی آن جستجو کرد.

– **تحلیل هزینه-فایده شهرداری:** شهرداری‌ها در ایران به شدت وابسته به درآمدهای ناشی از ساخت‌وساز (عوارض صدور پرانه، تراکم‌فروشی و جرایم کمیسیون ماده ۱۰۰) هستند. اجرای سخت‌گیرانه مقررات زیست‌محیطی، هزینه تمام‌شده ساخت را افزایش داده و ممکن است منجر به کاهش تمایل سازندگان و در نتیجه کاهش درآمدهای شهرداری شود. این تعارض منافع باعث می‌شود که شهرداری‌ها در نقش ناظر، بین «کسب درآمد برای اداره شهر» و «حفظ محیط زیست برای آیندگان» دچار تردید شده و اغلب گزینه نخست را برگزینند (امینی، ۱۴۰۲).

– **رویه قضایی و ابطال پروانه‌ها:*** بررسی آرای دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد که گرایش به سمت حفاظت از اصول زیست‌محیطی در حال تقویت است. در برخی پرونده‌ها (مانند دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷ در مورد ابطال پروانه ساختمانی در حریم فضای سبز)، دیوان صراحتاً اعلام کرده است که «مصلحت عمومی محیط زیست بر منافع خصوصی مالکان و درآمدهای شهرداری مقدم است». با این حال، تعداد این آرا در مقابل حجم تخلفات زیست‌محیطی در ساخت‌وسازها ناچیز است و هنوز رویه واحدی برای ابطال پروانه‌ها صرفاً به دلیل نقض «مبحث ۱۹» شکل نگرفته است، مگر آنکه این نقض منجر به تهدید مستقیم سلامت عمومی شود (رحیمی، ۱۴۰۱).

۳-پیشنهادات و راهکارها

برای برون‌رفت از تعارضات موجود و ارتقای جایگاه حقوق زیست‌محیطی در فرآیند ساخت‌وساز شهری، راهکارهای زیر در سه سطح قانونی، اجرایی و پیشگیرانه ارائه می‌گردد:

۱- پیشنهادات قانونی

اصلاح ساختار تقنینی، نخستین گام برای تثبیت پایداری در حقوق شهری است.

– **جرم‌انگاری و الزام‌آوری مطلق:** پیشنهاد می‌شود در بازنگری مقررات ملی ساختمان، تمامی بندهای مبحث ۱۹ و الزامات مرتبط با انرژی در مباحث ۱۰ و ۱۳ از وضعیت «ضابطه فنی» به «قاعده آمره» تبدیل شوند. بدین معنا که صدور «گواهی پایان‌کار» منوط به تاییدیه کتبی بازرسان متخصص انرژی باشد و هرگونه تخطی از آن، نه مشمول جریمه، بلکه مستلزم اصلاح فیزیکی بنا تلقی گردد (حبیبی، ۱۴۰۱).

– **تدوین مجوز واحد محیط زیست و شهرسازی:** برای حذف موازی‌کاری اداری و جلوگیری از پاس‌کاری پرونده‌ها میان شهرداری و سازمان حفاظت محیط زیست، الزامی است که «پنجره واحد صدور مجوزهای شهری» ایجاد شود. در این ساختار، استعلامات زیست‌محیطی به صورت سیستمی و پیش از صدور پروانه ساختمان ادغام شده و یک مجوز واحد که دربرگیرنده تمامی ملاحظات اکولوژیک و شهرسازی است، صادر گردد.

۲- پیشنهادات اجرایی و نظارتی

تحول در ابزارهای نظارتی می‌تواند تضمین‌کننده اجرای صحیح قوانین باشد.

– **نظارت هوشمند زیست‌محیطی:** شهرداری‌ها باید از سیستم‌های پایش هوشمند (مانند تصاویر حرارتی برای شناسایی اتلاف انرژی در ساختمان‌ها) و سامانه‌های اینترنت اشیا (IoT) برای کنترل مصرف منابع در ساختمان‌های بزرگ استفاده کنند. این نظارت دیجیتال، امکان دستکاری در گزارش‌های نظارتی سنتی و فساد اداری را به حداقل می‌رساند (صالحی، ۱۴۰۲).

– **نظام مشوق‌های سبز:** پیشنهاد می‌شود شهرداری‌ها رویکرد «تشویق‌محور» را در کنار ابزارهای تنبیهی فعال کنند. اختصاص تخفیف در عوارض نوسازی، اعطای تراکم تشویقی محدود برای ساختمان‌های دارای گواهی «ساختمان سبز» و تسهیل در فرآیندهای اداری برای سازندگانی که از مصالح بازیافتی و سیستم‌های تصفیه فاضلاب خاکستری استفاده می‌کنند، می‌تواند انگیزه اقتصادی لازم را فراهم نماید (منصوری، ۱۴۰۲).

– **تخصصی‌سازی دادرسی اداری:*** با توجه به پیچیدگی مسائل محیط زیستی، افزایش صلاحیت و ایجاد شعب تخصصی در دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایات شهروندان و سازمان‌های مردم‌نهاد (NGOs) علیه تصمیمات غیرزیست‌محیطی شهرداری‌ها ضروری است. این امر باعث می‌شود که تصمیمات مدیران شهری تحت نظارت قضایی دقیق‌تری قرار گیرد (تقی‌زاده، ۱۴۰۰).

۳-رویکرد پیشگیرانه

جلوگیری از تخریب محیط زیست بسیار کم‌هزینه‌تر از جبران خسارات آن است.

– **الزام به پیوست زیست‌محیطی (EIA) شهری:** پیشنهاد می‌گردد فراتر از پروژه‌های بزرگ صنعتی، برای تمامی مجتمع‌های مسکونی با تراکم بالا (مثلاً بیش از ۵۰ واحد)، ارائه «گزارش ارزیابی اثرات زیست‌محیطی شهری» به عنوان پیش‌شرط تسلیم درخواست پروانه الزامی شود. این گزارش باید تأثیر ساختمان بر میکروکلیمای منطقه، سایه‌اندازی بر فضای سبز مجاور و فشار بر شبکه‌های انرژی را پیش‌بینی و راهکارهای تعدیل آن را ارائه دهد (زارعی، ۱۴۰۰).

۴-نتیجه‌گیری

بررسی‌های انجام‌شده در این پژوهش نشان می‌دهد که شهرداری‌ها در نظام حقوقی ایران، صرفاً به عنوان مجریان خدمات شهری شناخته نمی‌شوند، بلکه به عنوان «بازوی اجرایی حقوق زیست‌محیطی» در مقیاس کالبدی شهر، نقشی محوری دارند. اگرچه «مقررات ملی ساختمان» به‌ویژه مبحث ۱۹ (حفاظت از انرژی و محیط زیست)، چارچوب فنی جامعی برای پایداری ارائه داده‌اند، اما شکاف عمیقی میان «وضع قانون» و «اجرای آن» وجود دارد. این شکاف ناشی از سه عامل اصلی است: اول، ضعف در پیوند حقوقی بین قوانین شهرسازی و حقوق محیط زیست که منجر به تفاسیر مضیق و نادیده گرفتن الزامات زیست‌محیطی در برابر منافع اقتصادی شده است؛ دوم، ضعف‌های ساختاری و نظارتی شهرداری‌ها از جمله کمبود تخصص و فساد اداری که بازدارندگی جریمه‌ها را کاهش داده است؛ و سوم، تعارض منافع اقتصادی شهرداری‌ها که درآمدزایی از عوارض ساخت را بر حفظ محیط زیست مقدم دانسته است.

یافته‌ها حاکی از آن است که رویکرد فعلی مبتنی بر «جریمه‌های مقطوع» و «نظارت‌های پس‌از–ساخت» ناکارآمد است و نمی‌تواند جلوی تخریب منابع طبیعی و افزایش ردپای کربنی شهرها را بگیرد. بنابراین، گذار به سمت یک نظام حقوقی–اجرایی جدید ضروری است. این نظام باید بر سه رکن استوار باشد: اول، «الزام‌آوری مطلق» استانداردهای زیست‌محیطی در مقررات ملی ساختمان به عنوان قواعد آمره؛ دوم، «تلفیق نظارتی» از طریق ایجاد مجوزهای واحد و استفاده از فناوری‌های نظارت هوشمند برای شفاف‌سازی فرآیندها؛ و سوم، «تغییر انگیزه‌ها» از طریق مشوق‌های مالیاتی برای ساختمان‌های سبز و افزایش مسئولیت‌پذیری مدیران شهری در دیوان عدالت اداری. در نهایت، پایداری شهری نه یک انتخاب مدیریتی، بلکه یک «تعهد حقوقی» غیرقابل‌القا

است. تا زمانی که شهرداری‌ها در تصمیم‌گیری‌های خود، اصل «احتیاط» و «عدالت بین‌نسلی» را در اولویت قرار دهند و قوانین به گونه‌ای بازنگری شوند که منافع کوتاه‌مدت اقتصادی نتوانند بر حقوق بلندمدت محیط زیست غلبه کنند، توسعه شهری با بحران‌های اکولوژیک دست‌وپنج نرم خواهد کرد. به‌کارگیری مکانیزم‌های پیشگیرانه نظیر الزام به ارائه گزارش اثرات زیست‌محیطی برای پروژه‌های بزرگ، می‌تواند نقطه عطفی در گذار از شهرسازی متعارف به شهرسازی پایدار و مسئولیت‌پذیر باشد.

منابع

۱) امینی، محمد. (۱۴۰۲). حقوق شهرسازی: تحلیل تعارض‌های اقتصادی و زیست‌محیطی در توسعه شهری. تهران: انتشارات مجد.

۲) تقی‌زاده، ابراهیم. (۱۴۰۰). دادرسی اداری و صیانت از حقوق عامه در دیوان عدالت اداری. تهران: انتشارات مجد.

۳) حبیبی، همایون. (۱۴۰۱). حقوق توسعه پایدار: از تئوری تا عمل در نظام حقوقی ایران. تهران: نشر دادگستر.

۴) رحیمی، سیدحسن. (۱۴۰۱). تحلیل رویه قضایی در دعاوی ابطال پروانه‌های ساختمانی غیرمجاز. فصلنامه حقوق شهری، ۹(۳۴)، ۴۲.۵–۲۰.

۵) رحیمی، سیدحسن. (۱۴۰۱). مبانی حقوقی نظارت بر تاسیسات مکانیکی در ساختمان‌های مسکونی. فصلنامه حقوق ساختمان، ۸(۲۹)، ۴۵–۶۸.۵.

۶) رضوانی‌پور، سیدرضا. (۱۴۰۱). حقوق زیست‌محیطی: مبانی و مفاهیم. تهران: مرکز نشر دانشگاهی.

۷) زارعی، سحر. (۱۴۰۰). ارزیابی اثرات زیست‌محیطی در پروژه های ساختمانی کلان. فصلنامه مدیریت شهری و محیط زیست، ۶(۲۲)، ۱۲–۳۵.۴.

۸) سازمان محیط زیست ایران. (۱۴۰۰). دستورالعمل ارزیابی اثرات زیست‌محیطی پروژه‌های عمرانی. تهران: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت تخصصی.

۹) شهرامی، محمدرضا. (۱۳۹۹). شهرسازی پایدار و حقوق شهروندی. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

۱۰) شهرداری تهران. (۱۳۹۹). آیین‌نامه اجرایی نظارت بر ساختمان‌ها. تهران: مرکز مدیریت شهری.

۱۱) صالحی، جواد. (۱۴۰۲). شهر هوشمند و حقوق محیط زیست: رویکردهای نوین نظارتی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۱۲) قاسمی، مرتضی. (۱۴۰۲). الزامات حقوقی اجرای اصل احتیاط در پروژه‌های عمرانی. پژوهشنامه حقوق عمومی، ۱۵(۳)، ۱۲۰–۱۴۵.۷.

۱۳) کمالی، علی. (۱۴۰۰). مقررات ملی ساختمان: تفسیر حقوقی و رویه اجرایی. تهران: نشر دادستان.

۱۴) منصوری، علی. (۱۴۰۲). اقتصاد سبز و محرک‌های مالی در صنعت ساختمان. فصلنامه اقتصاد و مدیریت شهری، ۱۰(۳۸)، ۵۵–۷۸.

۱۵) نصیری، حسین. (۱۳۹۹). اصول کلی حقوق بین‌الملل محیط زیست و تأثیر آن بر حقوق داخلی ایران. تهران: انتشارات سمت.

۱۶) وزارت راه و شهرسازی. (۱۴۰۰). مقررات ملی ساختمان: مبحث ۱۹ – حفاظت از انرژی و محیط زیست. تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.