

جایگاه حقوقی شهرداری در تحقق توسعه پایدار شهری: تحلیل مقررات و چالش‌های قانونی در حوزه محیط زیست، مدیریت پسماند و فضای سبز شهری

علیرضا کیمیائی^۱

۱- کارشناسی ارشد حقوق - گرایش جزا و جرم شناسی، دانشگاه آزاد اسلامی. (مسئول پایانه)

چکیده

توسعه پایدار شهری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین رویکردهای نوین در حکمرانی شهری، مستلزم ایجاد توازن میان رشد اقتصادی، عدالت اجتماعی و حفاظت از محیط زیست است و در این میان، شهرداری‌ها به‌عنوان نهادهای محلی و نزدیک‌ترین مراجع اجرایی به شهروندان، نقشی محوری در تحقق عملی این رویکرد ایفا می‌کنند. در نظام حقوقی ایران، شهرداری‌ها مکلف به انجام وظایف گسترده‌ای در زمینه حفظ محیط زیست شهری، مدیریت پسماند و توسعه و صیانت از فضای سبز هستند، اما کارآمدی این وظایف به شدت به چارچوب‌های قانونی، رویه‌های قضایی و نحوه تفسیر صلاحیت‌های حقوقی آن‌ها وابسته است. هدف این پژوهش، تبیین و تحلیل جایگاه حقوقی شهرداری در فرآیند تحقق توسعه پایدار شهری و شناسایی چالش‌های حقوقی و قانونی مؤثر بر ایفای این نقش، با تمرکز ویژه بر سه حوزه محیط زیست شهری، مدیریت پسماند و فضای سبز شهری است. روش تحقیق در این مقاله، تحلیلی-توصیفی و مبتنی بر مطالعه مروری قوانین، مقررات، دکترین حقوقی و رویه‌های قضایی مرتبط با مسئولیت‌ها و اختیارات شهرداری در نظام حقوق عمومی ایران است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که علی‌رغم پیش‌بینی تکالیف گسترده برای شهرداری‌ها در قوانین مختلف، ابهام در تفکیک صلاحیت‌ها میان نهادهای محلی و ملی، ضعف ضمانت‌های اجرایی، خلأهای تقنینی در حوزه‌هایی مانند مسئولیت تولیدکننده در مدیریت پسماند، و دشواری اعمال مسئولیت مدنی و کیفری مدیران شهری، مانع از ایفای مؤثر نقش شهرداری در تحقق توسعه پایدار شده است. همچنین، رویه‌های قضایی ناهماهنگ در تعارض میان حقوق مالکیت خصوصی و منافع عمومی محیط زیستی، موقعیت حقوقی شهرداری را در حفاظت از منابع طبیعی شهری تضعیف می‌کند. نتیجه‌گیری پژوهش حاکی از آن است که تحقق توسعه پایدار شهری، مستلزم بازنگری در چارچوب‌های حقوقی حاکم بر شهرداری‌ها، تقویت استقلال قانونی آن‌ها در حوزه مقررات‌گذاری محلی، شفاف‌سازی مسئولیت‌های مدیریتی و حمایت قاطع قضایی از تصمیمات مبتنی بر منافع زیست‌محیطی است تا شهرداری بتواند نقش مؤثر و پیشگیرانه خود را در تضمین حق شهروندان بر محیط زیست سالم ایفا نماید.

واژگان کلیدی: شهرداری، توسعه پایدار شهری، حقوق محیط زیست، مدیریت پسماند، فضای سبز شهری، مسئولیت مدنی

۱. مقدمه

. مقدمه

توسعه پایدار شهری به عنوان یک پارادایم حکمرانی نوین، نیازمند ادغام پیچیده‌ای از ملاحظات زیست‌محیطی، اقتصادی و اجتماعی در برنامه‌ریزی‌ها و اقدامات شهری است (یوسفی صادقلو و فرشیدفر، ۲۰۲۱)؛ چارچوبی که در آن نسل‌های کنونی و آتی بتوانند از منابع شهری به شکلی بهینه بهره‌مند شوند و کیفیت زندگی در محیط‌های شهری ارتقا یابد. در این میان، شهرداری‌ها به عنوان نزدیک‌ترین نهاد اجرایی به شهروندان و کانون اصلی مدیریت خدمات شهری، نقش محوری و تعیین‌کننده‌ای در تبدیل مفاهیم انتزاعی پایداری به اقدامات عملی ایفا می‌کنند، به‌ویژه در حوزه‌های حیاتی چون کیفیت هوا، مدیریت مواد زائد جامد و حفظ منابع طبیعی محدود شهری مانند فضای سبز (یزدانیان و حبیبیان، ۲۰۱۱). تحلیل حقوقی نقش شهرداری مستلزم درک این نکته است که قدرت قانونی این نهادها از منابع متعددی نشأت می‌گیرد که همگی باید در خدمت اهداف بلندمدت پایداری تنظیم شوند، فرآیندی که به شدت متکی بر تفسیر دقیق قوانین مادر و مصوبات شوراهای عالی است.

مفهوم توسعه پایدار، که ریشه در گزارش برانت‌لند در سال ۱۹۸۷ دارد، بر سه رکن اصلی استوار است: پایداری اقتصادی، عدالت اجتماعی و حفاظت از محیط زیست؛ در بستر شهری، این ارکان باید به گونه‌ای تفکیک شوند که رشد زیرساخت‌ها و خدمات شهری منجر به تخریب منابع زیست‌محیطی و افزایش نابرابری‌های فضایی نگردد. شهرداری‌ها از منظر حقوقی، نهادهایی عمومی غیردولتی هستند که دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و مطابق قوانین خاص، دارای اختیارات و وظایفی مشخص در اداره امور شهر هستند، وظایفی که طبق قانون شهرداری‌ها و قوانین تنظیم‌کننده روابط شهر و دولت، شامل تأمین بهداشت، نظافت، ایجاد و نگهداری پارک‌ها و فضای سبز و تنظیم مقررات مربوط به آلودگی‌های شهری می‌شود؛ این وظایف به طور مستقیم با رکن محیط زیست در توسعه پایدار تلاقی پیدا می‌کنند (نوروزی و همکاران، ۲۰۲۱). تأکید بر کارکرد شهرداری در تحقق پایداری، مستلزم بررسی دقیق مبانی اختیار این نهاد در اعمال حاکمیت و تنظیم مقررات محلی است؛ این اختیار ریشه در اصل تفویض صلاحیت از سوی دولت مرکزی و مشروعیت انتخابی شوراها دارد، اما همواره با محدودیت‌هایی از سوی قوانین ملی و نظارت نهادهای عالی‌تر مواجه است که این امر گاهی منجر به تداخل و ابهام در حوزه عمل شهرداری‌ها، به‌ویژه در قبال سازمان‌های دولتی دیگر فعال در محیط زیست شهری، می‌گردد. بررسی ادبیات موضوع نشان می‌دهد که موفقیت در توسعه پایدار شهری نه تنها به وجود قوانین قوی، بلکه به اثربخشی ابزارهای حقوقی مورد استفاده شهرداری برای اعمال این قوانین، اعم از صدور پروانه، اعمال جریمه، و قراردادهای مشارکتی، وابسته است؛ ابزارهایی که اغلب نیازمند تعمیق تحلیل‌های حقوقی برای جلوگیری از تفسیرهای موسع یا تضییق‌کننده هستند (میرنظامی و همکاران، ۲۰۲۱).

در حوزه محیط زیست شهری، شهرداری‌ها به عنوان متولیان اصلی سلامت عمومی و محیط زیست همسایگی، موظف به اجرای دقیق قوانین ملی مانند قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و همچنین تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی محلی هستند که باید متناسب با شرایط خاص هر شهر باشند؛ این تدوین محلی نیازمند درک عمیق از محدودیت‌های قانونی در وضع مقررات محلی است، زیرا شهرداری‌ها فاقد صلاحیت قانون‌گذاری عام هستند و مقررات آن‌ها باید در چارچوب قوانین بالادستی باشد، که این امر در موارد پیچیده مانند آلودگی‌های فرامنطقه‌ای، چالش‌برانگیز می‌شود. تحلیل حقوقی این موضوع نشان می‌دهد که فقدان یک سند جامع و یکپارچه که به طور مشخص حدود اختیارات شهرداری‌ها در وضع مقررات محیط زیست را تعریف کند، یکی از موانع اصلی در مسیر اجرای مؤثر استراتژی‌های پایداری است (محمودی هرندی، ۲۰۲۱). نقش شهرداری در مدیریت پسماند، نمونه بارز دیگری از تداخل وظایف بین بخش دولتی، عمومی و خصوصی است؛ مسئولیت جمع‌آوری، تفکیک و دفع پسماندها

طبق قوانین، بر عهده شهرداری است، اما جنبه‌های مربوط به بازافت و مدیریت صنعتی پسماند، نیازمند تعامل حقوقی با بخش خصوصی و تنظیم قراردادهای پیچیده بر اساس اصول حقوق تجارت و اداری است. از منظر توسعه پایدار، رویکرد مدیریتی باید از «دفع» به سمت «کاهش تولید و بازافت» تغییر یابد، امری که مستلزم ابزارهای حقوقی نوینی چون مالیات‌های زیست‌محیطی شهری، نظام‌های تشویقی برای تولیدکنندگان پسماند و سازوکارهای حقوقی برای الزام واحدهای تولیدی به رعایت استانداردهای تفکیک از مبدأ است؛ سازوکارهایی که بسیاری از آن‌ها نیازمند تصویب و حمایت‌های قانونی در سطح ملی هستند.

مسئله فضای سبز شهری نیز از زوایای مختلف حقوقی قابل بررسی است؛ از یک سو، شهرداری متولی حفظ و توسعه این فضاها به عنوان ریه‌های تنفسی شهر و عامل تعدیل‌کننده تغییرات اقلیمی است، و از سوی دیگر، درگیر تعارض منافع ناشی از فشار توسعه ساخت‌وساز و ارزش بالای زمین‌های شهری است. مسئولیت حقوقی شهرداری در اینجا شامل جلوگیری از تغییر کاربری اراضی سبز، اعمال جرائم سنگین در قبال تخریب آن‌ها، و تضمین دسترسی عمومی به این فضاهاست؛ این مسئولیت‌ها باید توسط ضوابط شهرسازی و مقررات ملی حفاظت از اراضی تثبیت شوند، اما در عمل، تفسیر قوانین مرتبط با منافع عمومی در مقابل حقوق مالکیت خصوصی، همواره محل نزاع‌های حقوقی بوده و نیازمند رویکردی سخت‌گیرانه از سوی نهاد قضایی است.

در مجموع، چارچوب مفهومی توسعه پایدار شهری، شهرداری را از یک نهاد صرفاً خدمات‌رسان به یک بازیگر کلیدی در حکمرانی زیست‌محیطی تبدیل می‌کند که اقداماتش باید بر پایه اسناد بالادستی و قوانین مدون استوار باشد؛ با این حال، کارکرد عملی شهرداری‌ها در این حوزه، پیوسته تحت تأثیر کاستی‌ها و پیچیدگی‌های نظام حقوقی حاکم بر ساختار اداری و مالی آن‌ها قرار دارد. تحلیل ماهیت حقوقی شهرداری به عنوان نهادی با اختیارات شبه‌قضایی و اداری، نشان می‌دهد که موفقیت در توسعه پایدار، منوط به تقویت استقلال عملیاتی آن‌ها در کنار پاسخگو بودن در برابر نظارت‌های قانونی بالاتر است تا بتوانند به صورت فعال، وظایف پیشگیرانه و کنترلی خود را در قبال تخریب محیط زیست شهری به درستی ایفا نمایند. بنابراین، مقدمه این پژوهش بر ضرورت تحلیل ساختاری جایگاه حقوقی شهرداری متمرکز است (قدرتی و صباغ، ۲۰۱۴)؛ جایگاهی که باید به گونه‌ای تعریف شود که بتواند پاسخگوی الزامات سه‌بعدی پایداری باشد. در این مسیر، باید تبیین شود که چگونه تعارض میان الزامات توسعه اقتصادی (مثلاً درآمدزایی شهری) و الزامات حفاظت از محیط زیست (مانند محدودیت ساخت‌وساز در مناطق سبز) می‌تواند از طریق چارچوب‌های حقوقی مدیریت شود و نقش محاکم اداری در حل این تعارضات به چه میزان می‌تواند ضامن تحقق اهداف پایداری در محیط شهری باشد، موضوعی که در بخش‌های بعدی مقاله به صورت تخصصی‌تر مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۲. مبانی و جایگاه حقوقی و قانونی شهرداری در نظام حقوق عمومی ایران

جایگاه حقوقی شهرداری در نظام حقوق عمومی ایران، مبتنی بر قانون اساسی به عنوان یک نهاد خودگردان محلی است که برای اداره امور شهر و تأمین خدمات عمومی تأسیس شده است؛ این نهاد بر اساس اصل یکصدم قانون اساسی شکل گرفته و وظیفه اصلی آن، مدیریت امور شهر و اجرای قوانین ملی در سطح محلی است. از منظر حقوق عمومی، شهرداری نه یک نهاد دولتی به معنای کامل، و نه یک نهاد کاملاً مستقل خصوصی است، بلکه ترکیبی از اختیارات عمومی (مانند اخذ عوارض، اجرای مقررات انضباطی) و وظایف خدماتی است که شخصیت حقوقی آن به تبعیت از قانون شهرداری‌ها و قوانین تکمیلی تعریف شده است (فرنام و همکاران، ۲۰۲۴)؛ این وضعیت حقوقی منحصر به فرد، تأثیر مستقیمی بر توانایی آن در اعمال حاکمیت برای پیشبرد اهداف توسعه پایدار، به‌ویژه در زمینه‌های نیازمند مداخله سخت‌گیرانه مانند کنترل آلودگی، دارد. ماهیت حقوقی شهرداری در تعریف تفصیلی خود، دارای دو جنبه اصلی است: جنبه تصدی‌گری (ارائه خدمات) و جنبه حاکمیتی (تنظیم مقررات

و نظارت). در تحقق توسعه پایدار، جنبه حاکمیتی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند، زیرا این جنبه به شهرداری اجازه می‌دهد تا با وضع مصوبات محلی (عوارض زیست‌محیطی، محدودیت‌های ساخت و ساز در حریم) و اعمال قدرت قهریه (برخورد با تخلفات ساختمانی و زیست‌محیطی)، سیاست‌های کلی را در مقیاس محلی اجرا کند (فرجام و شکرانی، ۱۳۸۰). با این حال، این اختیارات حاکمیتی تحت نظارت شدید وزارت کشور و شوراهای نظارت قرار دارند که این نظارت، هرچند برای جلوگیری از تجاوز به حدود صلاحیت ضروری است، اما در مواردی می‌تواند موجب کندی و عدم قاطعیت در اقدامات محیط‌زیستی شهرداری‌ها شود، به‌ویژه زمانی که این اقدامات با منافع مالی دولت یا بخش‌های توسعه‌گرا تداخل پیدا کند.

مبنای اصلی حقوقی شهرداری در حوزه محیط زیست، برگرفته از قوانین فرادستی نظیر قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۱۳۵۳ و سایر قوانین مرتبط با منابع طبیعی و شهرسازی است؛ شهرداری موظف است مقررات ملی را در حوزه شهری به اجرا درآورد و در جایی که قانون سکوت کرده یا ابهام وجود دارد، با استفاده از اختیارات تفویض شده (مانند ماده ۷۰ قانون شهرداری در خصوص حفظ بهداشت و زیبایی شهر)، مصوبات لازم را تدوین کند. تحلیل حقوقی نشان می‌دهد که استناد به کلیت وظایف عمومی، اگرچه به شهرداری اجازه عمل می‌دهد، اما در مقام دفاع قضایی در برابر اشخاص ثالث، معمولاً نیازمند پشتوانه قانونی مشخص‌تر است؛ این امر ضعف عمده‌ای در مواجهه با پروژه‌های بزرگ توسعه‌ای است که ممکن است تعهدات زیست‌محیطی شهرداری را به چالش بکشند (عبداللهی، ۱۳۸۵).

یکی از پیچیده‌ترین ابعاد حقوقی، مسئله تفکیک صلاحیت‌ها میان شهرداری‌ها، سازمان حفاظت محیط زیست و سایر نهادهای حاکمیتی نظیر وزارت نیرو یا وزارت راه و شهرسازی است. در مدیریت منابع آب شهری یا کنترل آلودگی صنایع واقع در حریم شهر، اغلب شاهد تداخل یا حتی تعارض رویه‌های قانونی هستیم؛ این وضعیت، مسئولیت شهرداری را در اجرای توسعه پایدار مبهم می‌سازد، زیرا ابهام در مرجعیت تصمیم‌گیری، زمینه را برای سلب مسئولیت یا تأخیر در اجرای اقدامات پیشگیرانه فراهم می‌آورد. برای مثال، در آلودگی هوا، سهم شهرداری در ساماندهی حمل‌ونقل و مدیریت ترافیک شناخته شده است، اما کنترل منابع آلاینده صنعتی معمولاً در حیطه سازمان محیط زیست تعریف می‌شود که این تفکیک، اجرای رویکرد یکپارچه توسعه پایدار را دشوار می‌سازد. در نظام حقوقی ایران، مدیریت پسماند، اگرچه جزو وظایف شهرداری تلقی می‌شود، اما جنبه‌های فنی و اقتصادی آن (مانند تبدیل پسماند به انرژی یا بازیافت صنعتی) نیازمند چارچوب‌های حقوقی خاصی است که باید از طریق مقررات اجرایی قوانین بالادستی، از جمله قوانین مربوط به مدیریت پسماند، شفاف‌سازی شود. شهرداری در این زمینه غالباً به عنوان متولی جمع‌آوری و ساماندهی اولیه عمل می‌کند، در حالی که تنظیم مقررات بازیافت در مقیاس بزرگتر، نیازمند صدور مجوزهای ویژه و نظارت‌های سازمان‌های ملی است؛ این وابستگی نهادی، استقلال شهرداری در اجرای مدل‌های نوین و پایدار مدیریت پسماند را محدود می‌سازد و آن را به شدت تابع تصمیمات و اعتبارات دولتی می‌کند (صالحی مازندرانی و بافهم، ۱۳۸۰).

حقوق فضای سبز شهری مستلزم نگاهی تلفیقی به قوانین شهرسازی (مانند طرح‌های جامع و تفصیلی) و قوانین حمایتی محیط زیست است؛ شهرداری‌ها در این حوزه دارای نقش صیانت‌گر هستند که وظیفه دارند با استفاده از ابزارهای حقوقی نظیر اخذ عوارض تخریب فضای سبز و یا اعمال محدودیت‌های شدید در صدور پروانه ساخت در اراضی مشجر، از سرمایه سبز شهر حفاظت نمایند. با این وجود، رویه قضایی نشان می‌دهد که در تعارض بین حقوق مالکیت خصوصی و منافع عمومی ناشی از توسعه پایدار، تفسیر دادگاه‌ها گاهی اوقات به گونه‌ای است که اجرای کامل الزامات حفظ فضای سبز را دشوار می‌سازد، به‌ویژه زمانی که اسناد مالکیت در تعارض با طرح‌های مصوب شهری قرار می‌گیرند و شهرداری در دفاع از منافع عمومی دچار ضعف رویه‌ای می‌شود.

مسئولیت حقوقی شهرداری در قبال تحقق پایداری، صرفاً یک مسئولیت انفعالی نیست؛ بلکه باید شامل اقدام فعال برای تسهیل توسعه پایدار از طریق مکانیزم‌های حقوقی نوآورانه باشد. این امر مستلزم بهره‌گیری از ابزارهایی نظیر قراردادهای مشارکت عمومی-خصوصی (PPP) در پروژه‌های زیرساختی پایدار، استفاده از ابزارهای مالی مبتنی بر بازار (مانند اوراق قرضه سبز شهری) و تدوین مقررات تشویقی برای شهروندان و بنگاه‌های اقتصادی است که در راستای اهداف پایداری عمل می‌کنند. البته، هر گونه فعالیت در این ابعاد نیازمند شفافیت کامل حقوقی و تعریف دقیق حدود اختیارات در زمینه انعقاد قراردادهای بزرگ و استفاده از منابع مالی خارج از بودجه مصوب شهری است که باید تحت نظارت دقیق شورای شهر صورت پذیرد. در نتیجه، جایگاه حقوقی شهرداری در نظام حقوق عمومی ایران، نهادی پویا اما محدود است که با وجود وظایف گسترده در حوزه پایداری، همچنان با ابهامات ساختاری، تداخل صلاحیت‌ها و نظارت بیش از حد دولتی مواجه است. برای ایفای نقش کامل در توسعه پایدار شهری، لازم است که چارچوب قانونی، به وضوح اختیارات شهرداری را در حوزه محیط زیست محلی تقویت کرده و استقلال عملیاتی آن را در برابر مداخلات غیرضروری نهادهای بالادستی، به ویژه در تصمیم‌گیری‌های فنی و اجرایی مرتبط با آلودگی و مدیریت پسماند، تضمین نماید تا بتواند به صورت قاطعانه منافع نسل‌های آینده را نمایندگی کند.

۳. مسئولیت مدنی و کیفری شهرداری در حوزه محیط زیست شهری

مسئولیت مدنی شهرداری در حوزه محیط زیست شهری، به‌ویژه در مواجهه با آلودگی هوا و تأثیرات مخرب آن بر سلامت شهروندان، یکی از پیچیده‌ترین قلمروهای حقوق عمومی است که اغلب در تلاقی حقوق عمومی و حقوق خصوصی قرار می‌گیرد. طبق اصول کلی حقوق ایران، هر نهاد عمومی که در انجام وظایف قانونی خود کوتاهی کرده و این کوتاهی موجب ورود ضرر به اشخاص گردد، مسئول جبران خسارت است؛ در مورد شهرداری، این مسئولیت ناشی از اصل تقصیر یا مبنای مسئولیت مبتنی بر جبران خسارت ناشی از فعالیت‌های خطرناک دستگاه‌های دولتی است. اگرچه ممکن است شهرداری مستقیماً آلودگی هوا را تولید نکند، اما کوتاهی در اجرای وظایف نظارتی، صدور پروانه‌های مغایر با استانداردها یا عدم اجرای کامل طرح‌های کاهش آلودگی، می‌تواند مصداق تقصیر اداری تلقی شده و مسئولیت مدنی ایجاد نماید (صادقی‌نیا، ۲۰۲۳).

چالش اصلی در اثبات مسئولیت مدنی شهرداری در قبال آلودگی هوا، اثبات رابطه سببیت میان عملکرد یا کوتاهی شهرداری و خسارت وارده به شهروندان (نظیر بیماری‌ها یا کاهش ارزش املاک) است؛ این امر نیازمند ادله علمی قوی و غالباً تخصصی است که دسترسی به آن‌ها برای شهروند عادی دشوار است و نیازمند همکاری نهادهای تخصصی نظیر سازمان محیط زیست است که همواره به درستی فراهم نمی‌گردد. علاوه بر این، بسیاری از آلاینده‌ها منشأ چندگانه (صنایع، حمل‌ونقل، فعالیت‌های عمرانی) دارند و تفکیک سهم تقصیر شهرداری از سایر عوامل، فرآیندی حقوقی-فنی پیچیده است که می‌تواند دفاعیات شهرداری را تقویت کند. در حوزه کیفری، مسئولیت مستقیم شهرداری به عنوان یک شخصیت حقوقی وابسته به دولت، کمتر مطرح می‌شود و اغلب تمرکز بر مسئولیت کیفری اشخاص حقیقی یعنی مدیران و کارمندان شهرداری است که در اجرای وظایف خود مرتکب جرم شده باشند. این جرم می‌تواند شامل سهل‌انگاری در انجام وظایف قانونی منجر به تضییع حقوق عمومی (مانند عدم گزارش تخلفات بزرگ زیست‌محیطی) یا حتی اعمال نفوذ برای دور زدن مقررات محیط زیستی باشد؛ با این حال، اثبات عنصر روانی (سوء نیت یا تقصیر فاحش) برای محکومیت کیفری مدیران در رویه‌های قضایی ایران دشوار بوده و اغلب پرونده‌ها به جرائم اداری یا تخلفات انضباطی محدود می‌گردد که فاقد بازدارندگی لازم برای پیشگیری از نقض مستمر موازین پایداری است.

مسئولیت شهرداری در قبال مدیریت پسماند و خسارات ناشی از دفع غیر اصولی آن، از منظر مدنی صریح‌تر است؛ اگر تفکیک نشت مواد سمی ناشی از محل دفن پسماند به منابع آب زیرزمینی یا آسیب به اراضی مجاور صورت پذیرد، شهرداری به عنوان

متولی جمع‌آوری و دفع، مسئول جبران خسارت وارده به اشخاص ثالث خواهد بود. این مسئولیت معمولاً بر مبنای نظریه «خطر» در اداره امور عمومی و اصل «عدم ورود ضرر به غیر» توجیه می‌شود؛ چالش حقوقی در این بخش، نه در اصل مسئولیت، بلکه در سرعت و کیفیت جبران خسارت است که اغلب شهروندان آسیب‌دیده را با بروکراسی طولانی اداری و طرح دعاوی پیچیده در دیوان عدالت اداری مواجه می‌سازد. توسعه پایدار ایجاب می‌کند که شهرداری‌ها رویکردی پیشگیرانه و قهری در قبال آلودگی‌های بالقوه داشته باشند (شکری و زارع، ۲۰۱۶)؛ این رویکرد پیشگیرانه باید در سوابق حقوقی و کیفری شهرداری منعکس شود. در صورتی که شهرداری از اجرای دستورات قانونی سازمان محیط زیست در مورد یک واحد آلاینده خودداری کند، علاوه بر مسئولیت مدنی در قبال خسارات وارده، ممکن است با اتهام معاونت در جرم یا ترک فعل منجر به تهدید سلامت عمومی مواجه شود. تحلیل حقوقی نشان می‌دهد که تقویت بازدارندگی، مستلزم تفویض اختیار بیشتر به دادستانی‌ها و مراجع قضایی برای رسیدگی سریع به شکایات محیط زیستی علیه نهادهای عمومی و کارمندان آن‌ها، فارغ از پیچیدگی‌های اداری معمول است.

در زمینه سلامت شهروندان، وظیفه شهرداری در تأمین بهداشت محیط (از جمله جمع‌آوری زباله، کنترل حیوانات موذی و نظافت معابر) یک تعهد حقوقی قراردادی و ضمنی است؛ کوتاهی در این زمینه، که زمینه‌ساز شیوع بیماری‌ها یا افزایش خطر انتقال عفونت‌ها باشد، می‌تواند مبنای مسئولیت مدنی قراردادی یا شبه‌قراردادی برای جبران هزینه‌های درمانی شهروندان قرار گیرد. این نوع دعاوی اغلب در چارچوب دیوان عدالت اداری مطرح می‌شوند، اما تفکیک دقیق تقصیر از حوادث غیرمترقبه یا عوامل خارج از کنترل شهرداری، نیازمند تحلیل دقیق رویه قضایی و ارائه مستندات قوی از سوی شهرداری مبنی بر رعایت دقیق ضوابط نظارتی است. نظریه «حق بر محیط زیست سالم» که در سطح جهانی مورد تأکید است، در حقوق داخلی ایران نیز بازتاب یافته و می‌تواند به عنوان مبنای حقوقی برای طرح دعاوی گروهی (Class Action) علیه شهرداری‌ها در صورت کوتاهی گسترده در حفظ محیط زیست شهری مورد استفاده قرار گیرد. این رویکرد، به جای تمرکز بر خسارات فردی، بر نقض حقوق جمعی شهروندان تمرکز دارد و می‌تواند فشار مؤثری بر شهرداری برای اصلاح رویه‌ها و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های پایدار، مانند سامانه‌های پیشرفته پایش آلودگی هوا و توسعه شبکه‌های جمع‌آوری هوشمند پسماند، ایجاد کند (شریفی، ۲۰۲۴)؛ این مکانیزم حقوقی، ابزاری حیاتی برای اجرای توسعه پایدار است. بنابراین، مسئولیت مدنی و کیفری شهرداری در حوزه محیط زیست، یک مکانیسم حیاتی اما ناکارآمد در تحقق توسعه پایدار است. ضعف در اثبات رابطه سببیت، کندی فرآیندهای قضایی، و عدم وجود سازوکارهای پیشگیرانه مؤثر در برخورد با تخلفات اداری کارکنان، موانع اصلی هستند. تقویت این حوزه مستلزم شفاف‌سازی مقررات مربوط به مسئولیت مدیران، تسهیل دسترسی شهروندان به ادله فنی و تضمین اجرای سریع احکام صادره علیه شهرداری در صورت اثبات کوتاهی در حفظ محیط زیست شهری است.

۴. جایگاه حقوقی شهرداری در مدیریت پسماند و چالش‌های تقنینی و اجرایی

مدیریت پسماند شهری، به عنوان یکی از ستون‌های اصلی پایداری شهری، از منظر حقوقی تحت نظارت قوانین متعددی از جمله قانون مدیریت پسماند مصوب ۱۳۸۴ قرار دارد که جایگاه شهرداری را در این چرخه به عنوان «مسئول اصلی جمع‌آوری، حمل و نقل و دفع پسماند» تعریف می‌کند. این جایگاه حقوقی شهرداری را ملزم می‌سازد که کلیه فرآیندهای مربوط به پسماند شهری، از مبدأ تا مقصد نهایی، را در چارچوب یک برنامه مدون و با رعایت سلسله مراتب مدیریتی (کاهش تولید، بازیافت، بازیافت حرارتی و در نهایت دفع ایمن) پیش ببرد؛ این امر مستلزم آن است که شهرداری اختیارات اداری و مالی لازم برای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های نوین این حوزه را دارا باشد (سجادی کیا و شاهبازی، ۲۰۲۳).

چالش تقنینی اصلی در این حوزه، ناشی از عدم کفایت یا ابهام در تفکیک وظایف میان شهرداری و بخش‌های خصوصی و تعاونی فعال در حوزه بازیافت است. در حالی که شهرداری موظف به مدیریت کلی است، عملیات بازیافت صنعتی اغلب توسط پیمانکاران یا بخش خصوصی انجام می‌شود؛ تعریف دقیق چارچوب حقوقی قراردادهای مشارکت (PPP) و تضمین‌های قانونی برای سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت در تأسیسات بازیافت، امری حیاتی است. خلأ در تدوین دقیق مقرراتی که ریسک‌های سرمایه‌گذاری در فناوری‌های نوین پسماند را تعدیل کند، باعث می‌شود شهرداری‌ها اغلب به روش‌های سنتی دفع (لندفیل) که مغایر با اصول توسعه پایدار است، روی آورند، زیرا این روش‌ها از نظر هزینه اولیه و پیچیدگی حقوقی ساده‌تر هستند. در بُعد اجرایی، چالش‌های متعددی مانع از تحقق رویکرد پایداری در مدیریت پسماند می‌شود؛ اولاً، کمبود منابع مالی پایدار و وابسته بودن بودجه شهرداری به عوارض محلی، اجرای طرح‌های زیرساختی گران‌قیمت نظیر تأسیسات پیشرفته کمپوست یا مراکز تفکیک مکانیزه را با مشکل مواجه می‌سازد. ثانیاً، عدم اجرای مؤثر مقررات تفکیک از مبدأ توسط شهروندان و اصناف، وظیفه شهرداری را سنگین‌تر ساخته و کارایی فرآیند بازیافت را کاهش می‌دهد؛ در این زمینه، ابزارهای حقوقی شهرداری برای اعمال جریمه بر متخلفان خانگی یا تجاری، به دلیل حساسیت‌های اجتماعی و سیاسی، غالباً مورد استفاده قرار نمی‌گیرد یا میزان جریمه‌ها ناکافی است.

نظارت بر عملکرد پیمانکاران در حوزه حمل و نقل پسماند، یک گلوگاه حقوقی مهم دیگر است؛ شهرداری به دلیل پیچیدگی‌های قراردادهای پیمانکاری و کمبود نیروی فنی متخصص در واحد بازرسی، در نظارت مستمر بر نحوه اجرای تعهدات پیمانکاران، به‌ویژه در مورد رعایت استانداردهای زیست‌محیطی در مسیرهای حمل و دفع، دچار مشکل می‌شود. این امر ممکن است منجر به بروز تخلفاتی نظیر تخلیه غیرمجاز پسماند در حریم شهر یا دفن غیر استاندارد شود که مسئولیت مدنی و محیط زیستی آن در نهایت به پای شهرداری نوشته می‌شود، مگر آنکه شهرداری بتواند با ارائه مستندات دقیق، اثبات کند که کلیه وظایف نظارتی خود را به نحو احسن انجام داده است. از منظر حقوق عمومی، یکی از الزامات توسعه پایدار، مسئولیت تولیدکننده (Extended Producer Responsibility - EPR) است که در بسیاری از کشورها برای پسماندهای خاص (مانند الکترونیکی یا بسته‌بندی) تعریف شده است؛ در ایران، اگرچه این اصل به صورت مبهم در قانون پذیرفته شده، اما چارچوب حقوقی لازم برای الزام تولیدکنندگان به تأمین منابع مالی یا بازپس‌گیری محصولاتشان پس از مصرف، توسط شهرداری‌ها به درستی تدوین نشده است. این خلأ تقنینی باعث می‌شود بار مالی و اجرایی مدیریت کل پسماند بر دوش منابع عمومی شهرداری باقی بماند، که این امر با اصل «آلوده‌کننده باید بپردازد» در تضاد است (رضایی، ۲۰۲۰).

چالش حقوقی دیگر در زمینه دفن ایمن پسماند، تعارض میان الزامات فنی و قانونی مدیریت پسماند (که باید بر اساس ضوابط سازمان محیط زیست باشد) و اختیارات ذاتی شهرداری در تعیین کاربری اراضی شهری است. گاهی اوقات، برای رفع بحران دفع، شهرداری مجبور به اتخاذ تصمیماتی برای استفاده از اراضی خاص به عنوان محل دفن موقت یا دائمی می‌شود که این تصمیمات ممکن است در تعارض با طرح‌های جامع شهرسازی یا قوانین حفاظت از منابع طبیعی باشد و در نهایت منجر به ابطال تصمیمات شهرداری در مراجع قضایی گردد؛ این عدم هماهنگی در اسناد حقوقی بالادستی، کار اجرایی شهرداری را مختل می‌کند. تقویت جایگاه حقوقی شهرداری در مدیریت پسماند پایدار، مستلزم توانمندسازی شهرداری‌ها در وضع عوارض بازدارنده بر تولید پسماند و ایجاد مشوق‌های مالی برای بازیافت است؛ این عوارض باید به گونه‌ای طراحی شوند که بتوانند هزینه‌های واقعی محیط زیستی پسماند را پوشش دهند و انگیزه لازم برای نوآوری در کاهش تولید را ایجاد کنند. این امر نیازمند اخذ مجوزهای قانونی لازم از مراجع عالی‌رتبه برای خودمختاری مالی در این زمینه است، تا شهرداری بتواند بر اساس مدل‌های اقتصادی پایدار، مدیریت این منابع را پیش ببرد و از وابستگی مطلق به کمک‌های دولتی رهایی یابد (رحیمی سکه‌روانی، ۲۰۱۵). در نهایت، جایگاه حقوقی شهرداری در مدیریت پسماند، در حال حاضر بیش از آنکه یک نقش پیشران در تحقق پایداری باشد، یک نقش واکنشی در مواجهه با بحران دفع است؛ چالش‌های تقنینی در شفاف‌سازی مسئولیت تولیدکننده، چالش‌های اجرایی

در تأمین منابع مالی و نظارت بر پیمانکاران، و چالش‌های ساختاری در هماهنگی با نهادهای ملی، نیازمند مداخله قانون‌گذار برای تدوین یک چارچوب حقوقی منسجم، مستقل و با قابلیت بازدارندگی بالا است تا شهرداری بتواند از حالت متصدی صرف خدمات به بازیگر اصلی اقتصاد چرخشی تبدیل شود.

۵. مسئولیت‌های قانونی شهرداری در حفظ و توسعه فضای سبز شهری

حفظ و توسعه فضای سبز شهری، نه تنها یک نیاز زیست‌محیطی برای تعدیل اقلیم و بهبود کیفیت زندگی است، بلکه از منظر حقوقی، یک تکلیف عام و همیشگی برای شهرداری تلقی می‌شود که ریشه در وظیفه ذاتی آن در تأمین بهداشت، زیبایی شهر و رعایت ضوابط شهرسازی دارد؛ شهرداری در این حوزه، هم در سطح قانون‌گذاری (از طریق ضوابط شهرسازی) و هم در سطح نظارت و اجرا (از طریق کنترل ساخت‌وساز و اعمال جرایم)، دارای مسئولیت‌های سنگینی است که اجرای موفق آن‌ها شرط تحقق بعد اکولوژیک توسعه پایدار است. مسئولیت حقوقی شهرداری در حفظ فضای سبز، در ابتدا متکی بر طرح‌های جامع و تفصیلی است که کاربری اراضی را تعیین می‌کنند؛ در صورتی که زمینی با کاربری فضای سبز در طرح مصوب تثبیت شده باشد، شهرداری وظیفه دارد که از هرگونه تغییر کاربری غیرقانونی آن جلوگیری نماید. این وظیفه، شهرداری را در مقام ضامن اجرای دقیق این طرح‌ها قرار می‌دهد؛ اگر شهرداری در اثر تقصیر یا تبانی، اقدام به صدور پروانه ساخت در اراضی سبز نماید یا در برابر تخریب درختان موجود بی‌تفاوت باشد، علاوه بر مسئولیت مدنی در قبال خسارات وارده به محیط زیست شهری، ممکن است مورد پیگرد اداری و حتی کیفری قرار گیرد، به‌ویژه اگر این تخریب به صورت گسترده و سازمان‌یافته صورت پذیرد.

چالش حقوقی عمده در این زمینه، تضاد منافع میان حقوق مالکیت خصوصی و منافع عمومی توسعه پایدار است؛ مالکان اراضی، اغلب به دنبال تغییر کاربری به منظور افزایش ارزش اقتصادی ملک خود هستند و ممکن است با استناد به حق مالکیت مندرج در قانون مدنی، مشروعیت طرح‌های شهری را به چالش بکشند (رحیمی سکه‌روانی، ۲۰۱۵). شهرداری در دفاع از فضای سبز، باید بتواند از طریق اصول حقوق عمومی و استناد به قوانین خاص شهرسازی و محیط زیست، که توسعه پایدار را در اولویت قرار می‌دهند، موضع خود را مستحکم نماید؛ با این حال، رویه قضایی نشان می‌دهد که شهرداری در اثبات تقدم مطلق منافع عمومی بر حقوق مالکیت در مواردی که زمین دارای سند مالکیت تثبیت شده باشد، همواره با دشواری‌هایی روبرو است.

در حوزه توسعه فضای سبز، شهرداری مسئولیت قانونی در تخصیص منابع و اجرای طرح‌های ترویجی دارد؛ این امر شامل الزام به حفظ حداقل سرانه فضای سبز در هر منطقه، ایجاد کمربندهای سبز شهری و اجرای پروژه‌های جنگل‌کاری شهری است. این تعهدات، اغلب نیازمند تخصیص بودجه کافی و برنامه‌ریزی بلندمدت هستند که متأسفانه به دلیل نوسانات مالی و فشارهای توسعه‌ای، اغلب به تعویق می‌افتند یا با بودجه‌ای ناکافی اجرا می‌شوند. از منظر حقوق اداری، عدم تخصیص منابع لازم برای انجام تکالیف قانونی، می‌تواند به نوعی ترک فعل تلقی شده و مبنای اعتراضات قانونی قرار گیرد. مسئولیت شهرداری در حفظ تنوع زیستی و گونه‌های گیاهی بومی در فضاهای سبز شهری نیز جنبه مهمی از پایداری است که غالباً نادیده گرفته می‌شود؛ این مسئولیت فراتر از صرفاً کاشت درختان زینتی است و شامل حفاظت از اکوسیستم‌های کوچک شهری و مدیریت صحیح منابع آب برای آبیاری است. قوانین محیط زیستی، شهرداری را ملزم به رعایت استانداردهای زیست‌محیطی در انتخاب گونه‌های گیاهی و روش‌های آبیاری (به‌ویژه در شرایط کم‌آبی) می‌سازند؛ اما فقدان مقررات محلی الزام‌آور و تخصیص ناکافی نیروی کارشناسی، اجرای این استانداردها را دچار چالش نموده و شهرداری را در معرض انتقاد حقوقی مبنی بر عدم اجرای کامل تعهدات زیست‌محیطی قرار می‌دهد (خوبیاری و کشاورزی، ۲۰۲۱).

در زمینه برخورد با تخلفات، شهرداری اختیار صدور دستور توقف کار و قلع و قمع ساختمان‌هایی که در اراضی سبز احداث شده‌اند را دارد؛ اعمال این اختیار باید با رعایت دقیق اصول آیین دادرسی اداری و با حفظ حقوق طرف مقابل (از جمله حق اعتراض) صورت پذیرد. ضعف در رویه‌های اداری یا تأخیر در اجرای احکام قلع و قمع، به متخلفان فرصت می‌دهد تا با استفاده از سازوکارهای حقوقی، زمان بخرند و عملاً مانع از بازگشت اراضی به وضعیت سبز اولیه شوند؛ تقویت بازدارندگی در این بخش نیازمند تسریع در فرآیندهای دادرسی اداری و افزایش ضمانت‌های اجرایی احکام صادره توسط شهرداری است.

یکی از سازوکارهای حقوقی نوین که می‌تواند به توسعه فضای سبز کمک کند، استفاده از ابزارهای مالی است؛ از جمله اخذ عوارض سبز از پروژه‌هایی که به دلیل توسعه ساختمانی، فضای سبز را از دست داده‌اند و اختصاص این منابع به توسعه فضاهای سبز در مناطق دیگر شهر. تعریف دقیق مبنای قانونی این عوارض و جلوگیری از تبدیل شدن آن به صرفاً یک منبع درآمدی بدون تعهد مشخص برای توسعه سبز، نیازمند تدوین مقررات شفاف و نظارت دقیق شورای شهر بر نحوه مصرف این درآمدها است تا هدف اصلی یعنی حفظ سرانه سبز محقق شود. در مجموع، مسئولیت‌های قانونی شهرداری در حفظ فضای سبز شهری، اگرچه در اسناد بالادستی به خوبی تعریف شده است، اما در عرصه اجرا با موانعی نظیر تعارض حقوق مالکیت، کمبود منابع و ضعف در ضمانت‌های اجرایی مواجه است. توسعه پایدار شهری ایجاب می‌کند که شهرداری نه تنها منفعلانه از تخریب جلوگیری کند، بلکه فعالانه و با استفاده از ابزارهای حقوقی قوی، به توسعه و ارتقاء کیفیت این فضاها مبادرت ورزد؛ این امر مستلزم حمایت قضایی قاطع از تصمیمات مبتنی بر منافع عمومی محیط زیستی است.

۶. نقش مدیران، پیمانکاران و نهادهای وابسته شهرداری در تحقق یا نقض توسعه پایدار

عملکرد شهرداری در تحقق توسعه پایدار شهری، وابستگی تنگاتنگی به نحوه مدیریت و تعامل با بازیگران ذی‌نفع، اعم از مدیران داخلی، پیمانکاران و نهادهای وابسته دارد؛ از منظر حقوق اداری، مدیران عالی و میانی شهرداری به عنوان نمایندگان قانونی این نهاد، موظف به اجرای بی‌قید و شرط قوانین و مقررات، به‌ویژه آن‌هایی که مستقیماً با محیط زیست شهری مرتبط هستند، می‌باشند. هرگونه تصمیم‌گیری که منجر به نقض الزامات زیست‌محیطی (مانند تأیید طرح‌های توسعه‌ای ناسازگار با طرح جامع یا تعلل در اخذ استعلامات محیط زیستی) شود، می‌تواند مصداق تخلف اداری، تقصیر در انجام وظیفه یا حتی سوء استفاده از موقعیت تلقی گردد. مسئولیت کیفری و مدنی مدیران در این حوزه، باید بر اساس اصل «تقصیر شخصی در کنار تقصیر سازمانی» تعریف شود؛ در حالی که شهرداری به عنوان شخصیت حقوقی مسئول جبران خسارت است، در صورت اثبات قصور فاحش یا عمدی مدیر در اموری مانند صدور مجوزهای غیرقانونی برای تخریب فضای سبز یا نادیده گرفتن اخطارهای سازمان محیط زیست در خصوص تأسیسات شهری، مدیر مربوطه باید در برابر مراجع قضایی پاسخگو باشد. این امر نیازمند تدوین مقرراتی است که حدود اختیارات و مسئولیت‌های کیفری مدیران در تصمیمات مرتبط با پایداری را به وضوح تبیین کند تا از ابهام در حوزه مسئولیت‌گریزی جلوگیری شود (جعفری و عالی‌پور، ۲۰۲۲).

نقش پیمانکاران در تحقق توسعه پایدار از طریق قراردادهای شهرداری محوری است؛ قراردادهای حوزه خدمات شهری (مانند جمع‌آوری پسماند، نگهداری فضای سبز و ساخت‌وسازهای عمرانی) باید دارای بندهای الزامی و بازدارنده (Penal Clauses) مربوط به رعایت دقیق استانداردهای زیست‌محیطی باشند. چالش حقوقی اینجا در تنظیم دقیق این قراردادهاست؛ بسیاری از قراردادهای شهرداری فاقد مکانیسم‌های نظارتی مؤثر و ضمانت اجرای سریع در صورت نقض تعهدات محیط‌زیستی توسط پیمانکار هستند. در نتیجه، پیمانکاران با علم به ضعف نظارتی شهرداری، ممکن است اقداماتی انجام دهند که منجر به آلودگی یا تخریب گردد، بدون آنکه بلافاصله متحمل خسارات سنگین مالی یا لغو قرارداد شوند. نهادهای وابسته به شهرداری، مانند

سازمان‌های پارک‌ها و فضای سبز، سازمان مدیریت پسماند یا سازمان‌های نوسازی و عمران، هر کدام در حوزه تخصصی خود وظایفی در راستای پایداری دارند که از منظر حقوق اداری، این نهادها به عنوان بازوان اجرایی شهرداری، تابع سلسله مراتب اداری و دستورات شهردار محسوب می‌شوند. چالش در این نهادها، غالباً ناشی از عدم انطباق ساختار سازمانی آن‌ها با الزامات پایداری است؛ برای مثال، سازمان مدیریت پسماند ممکن است از نظر بودجه و تجهیزات، برای اجرای تفکیک از مبدأ در مقیاس وسیع، فاقد توان لازم باشد، و این نقیصه اجرایی به عنوان یک ضعف ساختاری در تحقق اهداف پایداری تلقی می‌شود.

توسعه پایدار نیازمند یکپارچگی در تصمیم‌گیری است؛ در حالی که مدیران شهری باید بر اساس رویکرد یکپارچه (Holistic Approach) عمل کنند، ساختار اداری شهرداری اغلب مبتنی بر تقسیم کار سنتی است که باعث ایجاد جزیره‌های مدیریتی می‌شود. برای مثال، سازمان ترافیک ممکن است طرحی را اجرا کند که منجر به افزایش بار ترافیکی در مناطق حساس زیست‌محیطی شود، بدون آنکه هماهنگی لازم با سازمان محیط زیست شهری یا سازمان فضای سبز صورت پذیرد. اصلاح این وضعیت مستلزم الزامات حقوقی برای تشکیل کمیته‌های دائمی هماهنگی میان این سازمان‌ها با حق وتوی موقت در صورت تعارض فاحش با اصول پایداری است. در حوزه مبارزه با فساد و عدم شفافیت که مستقیماً پایداری را نقض می‌کند، نقش مدیران بسیار حیاتی است؛ اعطای مجوزهای توسعه‌ای که در تعارض با طرح‌های زیست‌محیطی هستند، غالباً ریشه در زدوبندهای غیرقانونی دارد. تقویت نظارت داخلی شهرداری‌ها و همچنین تقویت نقش نهادهای نظارتی بیرونی مانند دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور بر فرآیندهای تصمیم‌گیری کلیدی شهرداری (مانند فروش زمین‌های متعلق به شهرداری یا واگذاری پروژه‌های بزرگ مدیریت پسماند)، از جمله اقدامات حقوقی ضروری برای تضمین پایبندی مدیران به اصول توسعه پایدار است. علاوه بر مدیران و پیمانکاران، شهروندان و جامعه مدنی نیز به عنوان یک عامل نظارتی غیررسمی و یک ذی‌نفع اصلی، نقشی غیرقابل انکار در تحقق پایداری دارند (ابوذری مرصاد و همکاران، ۲۰۲۲). شهرداری موظف است از منظر حقوق عمومی، زمینه را برای مشارکت مؤثر و مستند شهروندان در فرآیندهای تصمیم‌گیری محیط زیستی (مانند کمیته‌های فنی طرح‌های توسعه شهری) فراهم سازد. عدم فراهم کردن این فضا، به معنای نقض اصل شفافیت و مشارکت در حکمرانی پایدار است و می‌تواند مشروعیت اقدامات شهرداری را در بلندمدت تضعیف کند. در نتیجه، تحقق توسعه پایدار شهری مستلزم یکپارچگی نهادی و پاسخگویی مدیران است؛ نحوه تعامل حقوقی میان شهرداری با پیمانکاران و نهادهای وابسته باید به گونه‌ای باشد که منافع محیط زیستی، بر منافع کوتاه‌مدت اقتصادی اولویت یابد. این امر تنها با تعریف دقیق مسئولیت‌های کیفی و اداری مدیران، تقویت مکانیزم‌های نظارتی قوی بر قراردادهای و الزام نهادهای وابسته به هماهنگی ساختاری محقق خواهد شد تا از تشتت و تقابل وظایف در مسیر پایداری جلوگیری شود (آیین‌فر، ۲۰۲۵).

۷. چالش‌های رویه قضایی، سیاست‌گذاری و خلأهای قانونی

تحقق توسعه پایدار شهری توسط شهرداری‌ها، به شدت تحت تأثیر نحوه تفسیر قوانین توسط مراجع قضایی، کیفیت سیاست‌گذاری‌های ملی و همچنین وجود یا عدم وجود خلأهای قانونی ساختاری قرار دارد؛ این سه عامل، چارچوب عمل شهرداری را مشخص کرده و تعیین می‌کنند که اختیارات قانونی تفویض‌شده تا چه حد می‌تواند در برابر فشارهای توسعه‌ای یا تعارضات منافع مقاومت کند. در حوزه رویه قضایی، دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع اصلی رسیدگی به شکایات علیه شهرداری‌ها، نقشی تعیین‌کننده ایفا می‌کند؛ با این حال، رویه قضایی در تفسیر حقوق محیط زیست شهری، گاهی اوقات دچار نوسان است.

یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های رویه قضایی، عدم وجود وحدت رویه در تفسیر تعارض میان «توسعه شهر» (تأمین مسکن و زیرساخت) و «حفاظت محیط زیست شهری» است؛ در مواردی که تصمیم شهرداری مبنی بر ممانعت از ساخت‌وساز در یک اراضی سبز خصوصی (به استناد طرح جامع) مورد اعتراض قرار می‌گیرد، آرای محاکم ممکن است بر اساس تأکید بر حقوق مالکیت خصوصی، شهرداری را ملزم به اعطای مجوز کنند، حتی اگر این امر به طور واضح خلاف اصول توسعه پایدار باشد. این عدم قطعیت حقوقی، شهرداری را در موضع ضعف قرار می‌دهد و اجرای سیاست‌های محیط زیستی را به خطر می‌اندازد.

در حوزه سیاست‌گذاری، خلأهای قانونی در تفکیک دقیق صلاحیت‌ها میان نهادهای ملی (مانند سازمان محیط زیست) و نهاد محلی (شهرداری) به چشم می‌خورد؛ به عنوان مثال، در تعیین استانداردهای انتشار آلاینده‌ها در حوزه حمل و نقل شهری یا تعیین کدهای زیست‌محیطی برای مصالح ساختمانی، اغلب هماهنگی لازم وجود ندارد و شهرداری ناگزیر به تبعیت از مقرراتی است که متناسب با شرایط زیست‌محیطی خاص آن شهر طراحی نشده‌اند. این عدم انطباق، توانایی شهرداری در استفاده از ابزارهای حقوقی محلی برای اجرای مؤثر استانداردها را کاهش می‌دهد و او را به یک مجری منفعل بدل می‌سازد. یکی دیگر از خلأهای قانونی محسوس، فقدان یک چارچوب حقوقی جامع برای «جبران خسارت توسعه پایدار» است؛ به این معنا که اگر یک پروژه توسعه‌ای بزرگ (مانند احداث بزرگراه) که به لحاظ اقتصادی توجیه‌پذیر است، منجر به تخریب بخشی از فضای سبز یا افزایش آلودگی صوتی و زیست‌محیطی شود، مکانیسم حقوقی مشخصی برای وادار کردن توسعه‌دهنده به جبران کامل این خسارات محیط زیستی (فراتر از جریمه‌های ساده) وجود ندارد. در نتیجه، توسعه اقتصادی بدون توجه به هزینه‌های اجتماعی و زیست‌محیطی آن پیش می‌رود، که نقض بنیادین توسعه پایدار است.

در زمینه مدیریت پسماند، خلأ قانونی در اجرای کامل مسئولیت تولیدکننده (EPR) به شدت احساس می‌شود؛ قانون‌گذار نتوانسته است سازوکارهای حقوقی الزام‌آور و قابل اجرا برای وادار کردن تولیدکنندگان به جمع‌آوری و بازیافت پس از مصرف را به شهرداری‌ها تفویض کند. این امر باعث می‌شود که تمامی بار سنگین مالی و اجرایی پسماند بر دوش منابع عمومی شهر بیفتد، در حالی که بخش خصوصی مولد این پسماندها از مسئولیت مستقیم رها می‌شوند. اصلاح این رویه نیازمند قانون‌گذاری مشخص است که جزئیات فنی و حقوقی اجرای EPR را تعیین نماید. علاوه بر این، خلأهای قانونی در حوزه حکمرانی شهر هوشمند و محیط زیست مشاهده می‌شود؛ با توجه به لزوم استفاده از فناوری‌های نوین برای پایش آلودگی هوا و مدیریت منابع آب، شهرداری‌ها نیازمند اختیارات قانونی مشخصی برای جمع‌آوری، تحلیل و استفاده از داده‌های شهروندان و زیرساخت‌ها هستند. فقدان قوانین حریم خصوصی داده‌ها و امنیت سایبری مرتبط با زیرساخت‌های حیاتی شهری، مانع از استقرار کامل سیستم‌های نظارتی هوشمند می‌شود که برای بهینه‌سازی مصرف انرژی و کاهش آلودگی در راستای پایداری ضروری است.

سیاست‌گذاری کلان دولتی نیز گاهی اوقات با اقدامات شهرداری در تضاد قرار می‌گیرد؛ برای مثال، سیاست‌های تشویقی توسعه صنعتی بدون در نظر گرفتن ظرفیت محیطی شهرهای کوچک یا متوسط، فشار مضاعفی بر سیستم‌های ضعیف مدیریت پسماند و تصفیه فاضلاب شهری وارد می‌کند. این تعارضات سیاست‌گذاری، شهرداری را مجبور به اجرای تصمیماتی می‌کند که از نظر زیست‌محیطی پایدار نیستند و در نهایت منجر به طرح دعاوی متعدد علیه شهرداری به دلیل تخلفات محیط زیستی ناشی از اجرای دستورات مافوق می‌شود. در نهایت، چالش‌های حقوقی موجود نشان می‌دهد که برای تقویت جایگاه شهرداری در توسعه پایدار، نهاد قانون‌گذار باید به سرعت خلأهای موجود در زمینه‌های تفکیک صلاحیت‌ها، مسئولیت تولیدکننده و جبران خسارات محیط زیستی را برطرف کند؛ همچنین، مراجع قضایی باید با تکیه بر نظریه مترقی حق بر محیط زیست سالم، در تفسیر مقررات، اولویت را به حفظ منافع اکولوژیک بلندمدت شهری بدهند تا ابزارهای قانونی شهرداری در برابر فشارهای کوتاه‌مدت توسعه، استحکام یابد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادهای حقوقی

این پژوهش تحلیلی نشان داد که جایگاه حقوقی شهرداری در تحقق توسعه پایدار شهری، جایگاهی محوری اما به شدت متأثر از پیچیدگی‌ها و کاستی‌های نظام حقوق عمومی ایران است؛ شهرداری‌ها به عنوان متولیان مستقیم اجرای مقررات در سطوح محیط زیست، مدیریت پسماند و فضای سبز، دارای وظایف قانونی گسترده‌ای هستند که مستقیماً با سه رکن پایداری هم‌راستا است، اما اجرای مؤثر این وظایف با چالش‌های ساختاری و تقنینی متعددی روبروست. جمع‌بندی تحلیلی نشان می‌دهد که عدم شفافیت در مرجعیت تصمیم‌گیری، ضعف در ضمانت‌های اجرایی حقوقی، و تضاد میان منافع اقتصادی کوتاه‌مدت و الزامات محیط زیستی بلندمدت، مانع اصلی دستیابی به اهداف پایداری هستند.

در حوزه محیط زیست شهری، مسئولیت مدنی و کیفری شهرداری در قبال آلودگی هوا و سلامت شهروندان، به دلیل دشواری در اثبات رابطه سببیت و ضعف در پیگیری کیفری مدیران متخلف، کارایی لازم را ندارد؛ این امر ایجاب می‌کند که شهرداری‌ها نیازمند ابزارهای حقوقی قوی‌تری برای نظارت پیشگیرانه باشند و در عین حال، سازوکارهای دادرسی تخصصی‌تری برای رسیدگی به دعاوی زیست‌محیطی علیه نهاد عمومی تعریف شود تا مسئولیت‌پذیری افزایش یابد. در مدیریت پسماند، وابستگی مالی شهرداری و فقدان مکانیسم‌های حقوقی الزام‌آور برای اجرای کامل اصل مسئولیت تولیدکننده، مانع از حرکت به سمت اقتصاد چرخشی می‌شود و توسعه پایدار را در بُعد منابع محدود با مخاطره جدی مواجه می‌سازد. مسئولیت حفظ فضای سبز شهری نیز همواره در معرض تهاجم حقوق مالکیت خصوصی قرار دارد و رویه قضایی در حمایت از این سرمایه حیاتی شهری، گاهی اوقات دچار تردید می‌شود؛ این در حالی است که شهرداری برای توسعه فعالانه این فضاها است. علاوه بر این، نحوه تعامل با مدیران و پیمانکاران نشان داد که نبود ضمانت‌های اجرایی قوی در قراردادهای خدماتی و ضعف در پاسخگویی کیفری مدیران، می‌تواند منجر به تضعیف تعهدات قانونی شهرداری در قبال محیط زیست شود.

برای غلبه بر این چالش‌ها و تقویت جایگاه حقوقی شهرداری در تحقق توسعه پایدار، پیشنهادات حقوقی زیر مطرح می‌گردد:

۱. تقویت استقلال و تفکیک صلاحیت‌ها: لازم است قانون‌گذار با اصلاح قوانین مرتبط، مرجعیت شهرداری را در تدوین مقررات محلی محیط زیستی (نظیر عوارض آلودگی یا استانداردهای بازیافت محلی) که در تضاد با قوانین ملی نیستند، تقویت کند و تداخل صلاحیت‌ها با سازمان‌های دولتی مرکزی را به شکل شفاف حل نماید تا شهرداری بتواند با سرعت عمل بیشتری به چالش‌های محیطی محلی پاسخ دهد.
۲. اصلاح نظام مسئولیت حقوقی مدیران: باید مقرراتی وضع شود که به وضوح مسئولیت کیفری و اداری مدیران شهرداری را در صورت عدم اجرای تکالیف محیط زیستی، به‌ویژه در زمینه‌هایی مانند تأیید پروژه‌های زیان‌بار یا نادیده گرفتن اخطارهای تخصصی، مشخص سازد و نهادهای نظارتی را موظف به پیگیری سریع این تخلفات نماید.
۳. تدوین چارچوب حقوقی الزام‌آور EPR و ابزارهای مالی پایدار: قانون مدیریت پسماند باید با جزئیات فنی و حقوقی لازم، سازوکارهای اجرایی اصل مسئولیت تولیدکننده را تدوین کند و شهرداری‌ها را مجاز به وضع عوارض زیست‌محیطی بازدارنده و شفاف نماید که درآمد حاصل از آن منحصراً صرف توسعه زیرساخت‌های پایدار شود تا از این طریق وابستگی مالی به منابع عمومی کاهش یابد.

۴. حمایت قضایی از توسعه پایدار: رویه قضایی، به‌ویژه در دیوان عدالت اداری، باید با تکیه بر اصل اولویت حق بر محیط زیست سالم در چارچوب توسعه پایدار، در تفسیر آرای مرتبط با تعارض حقوق مالکیت و منافع عمومی محیط زیستی، قاطعیت بیشتری نشان دهد و تصمیمات شهرداری که مبتنی بر طرح‌های مصوب و اصول پایداری است را تقویت نماید.

۵. الزام به شفافیت و مشارکت: تدوین مقرراتی که شهرداری را ملزم به انتشار عمومی و دسترسی آسان شهروندان به گزارش‌های عملکرد محیط زیستی و همچنین مشارکت دادن مستند شهروندان در کمیته‌های فنی تصمیم‌گیری‌های مرتبط با توسعه شهری نماید، برای افزایش مشروعیت و اثربخشی اقدامات شهرداری در مسیر تحقق توسعه پایدار ضروری است.

بنابراین، جایگاه حقوقی شهرداری به عنوان اهرم اصلی تحقق توسعه پایدار شهری، نیازمند یک بازنگری جامع تقنینی و همچنین تعهد جدی نهادهای قضایی به تفسیر قوانین در پرتو الزامات زیست‌محیطی نسل‌های آینده است؛ تنها با اجرای اصلاحات ساختاری حقوقی مذکور، شهرداری قادر خواهد بود نقش محوری خود را در تبدیل شهرها به محیط‌هایی پایدار، سالم و تاب‌آور ایفا نماید.

منابع

- ابوذری مرصاد، بابایی داریوش، مهبودی علی. (۲۰۲۲). مسئولیت مدنی اشخاص در ارتباط با ساخت و ساز شهری با محوریت مسئولیت مدنی شهرداری‌ها.
- آیین‌فر، ندا. (۲۰۲۵). واکاوی حقوقی رابطه میان مسئولیت مدنی دولت با مسئولیت مدنی شهرداری‌ها. مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، ۵۴(۱۱)، ۹۵۱-۹۶۵.
- جعفری، عالی پور. (۲۰۲۲). مسئولیت کیفری شهرداری نسبت به آسیب‌های جسمانی ناشی از آلودگی هوا. مجله حقوقی دادگستری، ۸۶(۱۲۰)، ۷۳-۹۳.
- خوباری، کشاورزی. (۲۰۲۱). مسئولیت مدنی کمیسیون طرح تفصیلی در برابر خسارات ناشی از اجرای مصوبات آن نهاد. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۴(۱۲)، ۵۹-۴۲.
- رحیمی سکه روانی. (۲۰۱۵). مبانی مسئولیت مدنی شهرداری در جبران خسارت‌های شهروندان. مدیریت شهری نوین، ۳(۱۰)، ۹۷-۱۲۵.
- رحیمی سکه روانی. (۲۰۱۵). مبانی مسئولیت مدنی شهرداری در جبران خسارت‌های شهروندان. مدیریت شهری نوین، ۳(۱۰)، ۹۷-۱۲۵.
- رضایی. (۲۰۲۰). مسئولیت مدنی شهرداری در قبال سلامت شهروندان. چشم انداز حسابداری و مدیریت، ۲۴(۳)، ۱۲۷-۱۳۷.
- سجادی کیا، شاهبازی. (۲۰۲۳). ضرورت سیاست‌گذاری‌های صحیح و منصفانه در قراردادهای پیمانکاری ساخت‌وسازهای شهری. پژوهشهای حقوقی، ۲۲(۵۵)، ۳۰۹-۳۳۶.
- شریفی، سید محمدصادق. (۲۰۲۴). مسئولیت مدنی ناشی از قصور و تقصیر مدیران شهرداری با تاکید بر فقه. فصلنامه علمی مطالعات فقه اقتصادی، ۶(شماره ۵)، ۷۲۱-۷۳۸.
- شکری، ط.، زارع، ع. (۲۰۱۶). مسئولیت مدنی شهرداری در برابر شهروندان. تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، ۲۹(۱۲)، ۱۱-۲۲.

- صادقی‌نیا. (۲۰۲۳). مطالعه نقش مسئولیت مدنی شهردار و شهرداری و تاثیر آن بر مدیریت شهری و رضایت مندی شهروندان. پژوهش های کاربردی در مدیریت و حسابداری. ۷۹، ۹۸-۱۱۶.
- صالحی مازندرانی، بافهم. (۲۰۲۰). مسئولیت یا مصونیت دولت در قبال اعمال زیان بار حاکمیتی (بازخوانی جدیدی از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی). دوفصلنامه علمی دانش حقوق مدنی، ۹(۲)، ۱۷۹-۱۹۰.
- عبداللهی. (۲۰۲۵). مسئولیت مدنی شرکت بهره برداری مترو در قبال آسیب بدنی مسافران. پژوهش و مطالعات علوم اسلامی، ۷۲(۷)، ۲۱-۳۰.
- فرجام، شکرانی. (۲۰۱۸). مسئولیت مدنی اشخاص دخیل در عملیات تخریب ساختمان. تحقیقات حقوقی معاهده، ۱(۱)، ۱۱-۳۱.
- فرنام، سیدمحمد، کریمی، ویسانی. (۲۰۲۴). بررسی مبانی و اصول مسئولیت مدنی معمار در نظام حقوقی ایران. نخبگان علوم و مهندسی، ۴۵(۸)، ۹۱-۱۰۲.
- قدرتی، صباغ. (۲۰۱۴). بررسی رابطه همنشینی دوستانه با مسئولیت‌پذیری اجتماعی (کارکنان شهرداری کلانشهر تبریز). مطالعات جامعه شناسی، ۷(۲۴)، ۹۹-۱۱۶.
- محمودی هرنندی. (۲۰۲۱). مبانی قانونی و فقهی مسئولیت مدنی شهرداری در پرداخت معوض عقب نشینی املاک. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۴(۱۱)، ۱۴۴-۱۷۱.
- میرنظامی، سیدوحید، بهادر، فائزه. (۲۰۲۱). بررسی ارکان مسئولیت مدنی شهرداری ها در رویه قضائی. تمدن حقوقی، ۹(۴)، ۵۷۷-۵۵۹.
- نوروزی، قدرت اله، جلالی. (۲۰۲۱). بررسی رابطه بین رضایت از حقوق شهروندی با مشارکت مدنی و مشارکت زیست‌محیطی شهروندان. اقتصاد شهری، ۶(۲)، ۸۵-۹۶.
- یزدانیان، حبیبیان، هدیه. (۲۰۱۱). مسئول جبران خسارات ناشی از حوادث هسته‌ای در کنوانسیون‌های بین‌المللی و حقوق ایران. تحقیقات حقوقی بین‌المللی، ۴(۱۴)، ۲۱۷-۲۵۲.
- یوسفی صادق‌قلو احمد، فرشیدفر کتایون. (۲۰۲۱). مطالعه تطبیقی مسئولیت مدنی شهرداری ها در حقوق ایران، انگلیس و فرانسه.