Ημερίδα Ελληνικής Εταιρείας Δικαίου Περιβάλλοντος 28.6.2017

Θέμα: Ο δημόσιος χώρος ως πεδίο έντασης ανάμεσα στο δημόσιο και ιδιωτικό συμφέρον

Εισήγηση: **Η προτεραιότητα του δημοσίου χώρου**

Βασιλική Χρήστου **Α. Εισαγωγή**

Ο τίτλος της εισήγησης μου είναι η προτεραιότητα του δημοσίου χώρου. Είναι ένας τίτλος, αλλά όχι μόνο τίτλος, μα και σκέψη τολμηρή για κάποιον, όπως η ομιλούσα, που δέχεται την προτεραιότητα των θεμελιωδών, ατομικών δικαιωμάτων έναντι του γενικού συμφέροντος, μια πολύ βασική φιλελεύθερη αντίληψη.1 Θα προσπαθήσω να δείξω τι εννοώ ως προτεραιότητα και ότι αυτή η προτεραιότητα του δημοσίου χώρου συμβαδίζει με τις ατομικές ελευθερίες και το φιλελεύθερο Σύνταγμα.

**Β. Η έννοια του δημοσίου χώρου**

Πρώτα πρώτα ας επιχειρήσουμε μια προσέγγιση στα βασικά της έννοιας του δημοσίου χώρου.

Τον δημόσιο χώρο αποτελούν τα κοινά τοις πάσι πράγματα, όπως είναι η θάλασσα και ο αέρας,2 αλλά και τα κοινόχρηστα πράγματα, όπως είναι οι αιγιαλοί, οι δρόμοι, οι πλατείες.3 Με άλλα λόγια τον δημόσιο χώρο αποτελεί, κατ' ελάχιστον η δημόσια περιουσία, η περιουσία που είναι δηλαδή προορισμένη άμεσα να εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, ο οποίος συνίσταται στην κοινοχρησία τους.4 Έτσι ο δημόσιος

1 Πρωτίστως αναφέρομαι (για μία φορά ακόμη) στους John Rawls, δια των έργων του Θεωρία της
Δικαιοσύνης (επίμετρο Κωνσταντίνος Παπαγεωργίου), Πόλις, Αθήνα, 2010, και Political Liberalism,
expanded edition, Columbia University Press, 2005, και Ronald Donald, Taking Rights Seriously,
Massachusetts, Harvard University Press, 1977, ως τους δύο βασικούς, νεώτερους εκφραστές του
φιλελευθερισμού των δικαιωμάτων.

2 Βλ. ενδεικτικά Γεωργιάδη/Σταθόπουλου, αστικός κώδιξ, ερμηνεία κατ' άρθρον, άρθρο 966 (Παππάς),
αρ. περ. 8.

3 Σύμφωνα με το άρθρο 967 ΑΚ «[τ]α κοινόχρηστα πράγματα, εφόσον δεν ανήκουν σε δήμο ή
κοινότητα, ή ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά, ανήκουν στο δημόσιο».

4 Βλ. την πρόσφατη ΣτΕ Ολ. 1130/2016, σκέψη 17, σύμφωνα με την οποία και επί των κοινοχρήστων πραγμάτων είναι δυνατή η παραχώρηση ιδιαιτέρων ιδιωτικών δικαιωμάτων, μάλιστα για την εξυπηρέτηση ταμιευτικού σκοπού δευτερευόντως, εφόσον με την παραχώρηση των ιδιαιτέρων αυτών

χώρος, η δημόσια αυτή κτήση, είναι λειτουργικά (άμεσα) ενταγμένος στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.5 Αυτό σημαίνει ότι το δημόσιο συμφέρον δεν αποτελεί το όριο στη χρήση και αξιοποίηση του, αλλά τον σκοπό του. Ήδη, από αυτά, αρχίζει να διαγράφεται η κρίσιμη διαφορά ανάμεσα στον δημόσιο και στον ιδιωτικό χώρο, άλλως ανάμεσα στον δημόσιο χώρο και στην ατομική ιδιοκτησία. Η ατομική ιδιοκτησία είναι δικαίωμα, στο οποίο το νομοθετικά εξειδικευμένο δημόσιο συμφέρον θέτει όρια, ο δημόσιος χώρος είναι πεδίο υλοποίησης του δημοσίου συμφέροντος και το υπηρετεί λειτουργικά. Περαιτέρω εκεί που τελειώνει ο δημόσιος χώρος αρχίζει η ατομική ιδιοκτησία ή το αντίστροφο.

Αυτή είναι μια **πρώτη, «συνοριακού» θα λέγαμε, χωρικού και κατηγορικού χαρακτήρα προσέγγιση του δημοσίου χώρου** και, συναφώς, διάκριση του από την ατομική ιδιοκτησία. Ο δημόσιος χώρος και η ατομική ιδιοκτησία έχουν σαφή, χωρικά σύνορα μεταξύ τους αφενός, αφετέρου διαφέρουν λειτουργικά: ο πρώτος είναι ταγμένος στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, η ατομική ιδιοκτησία αρκεί να μην το παραβιάζει.6

Σε **δεύτερο επίπεδο,** θα ήθελα να υποστηρίξω ότι είναι δυνατή και μια μη χωρική ή μη υλική προσέγγιση της έννοιας του δημοσίου χώρου. Δημόσιος χώρος δεν είναι δηλαδή μόνον η δημόσια περιουσία. Ας εξετάσουμε την περίπτωση της ατμόσφαιρας στη γειτονιά, τη θέα, την απουσία θορύβου στον οικισμό, που αποκαλούνται μάλιστα στην οικονομική θεωρία από τους Buchanan/Tullock και ως τμήματα ενός «κοινωνικού πλεονάσματος».7 Σε αυτά θα πρόσθετα τη ζωή και τον ρυθμό της πόλης,

δικαιωμάτων, εξακολουθεί να εξυπηρετείται ή, τουλάχιστον, δεν αναιρείται η κοινή χρήση. Για την περίπτωση της παραχώρησης λιμένα ή τουριστικού λιμένα κρίσιμη είναι η εξυπηρέτηση των λειτουργικών αναγκών του λιμένα και το να μην αναιρείται ο προέχων σκοπός της κοινοχρησίας (πρβλ. καιΣτΕ Ολ. 1211/2010, σκέψη 6).

5 Βλ. αναλυτικά Π.Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, τέταρτη αναθεωρημένη έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1997, αρ. περιθ. 1165α. Αντίθετα η ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου εξυπηρετεί έμμεσα το δημόσιο συμφέρον, δια των εσόδων που εισρέουν στο δημόσιο ταμείο δια της αξιοποίησης της.

6 Αυτή η προσέγγιση των σχέσεων ιδιοκτησίας και δημοσίου συμφέροντος, του δημοσίου συμφέροντος δηλαδή ως ορίου και όχι ως σκοπού της ιδιοκτησίας αποτελεί τη φιλελεύθερη προσέγγιση στην ιδιοκτησία, αυτήν δηλαδή στην οποία η ιδιοκτησία νοείται ως αξίωση με την ισχύ ατομικού δικαιώματος. Χαρακτηριστικό αντίθετο παράδειγμα λειτουργικοποίησης της ιδιοκτησίας αποτελεί το τελευταίο εδάφιο του άρθρου 153 του γερμανικού Συντάγματος της Βαϊμάρης του 1919, το οποίο ανέφερε: «Η ιδιοκτησία συνεπάγεται υποχρεώσεις. Η χρήση της πρέπει ταυτόχρονα να υπηρετεί το κοινό καλό» (μετάφρ. της γράφουσας από το πρωτότυπο γερμανικό κείμενο: «Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das Gemeine Beste»).

7 James M. Buchanan/Gordon Tullock, Ο λογισμός της συναίνεσης (πρόλογος: Ηλίας Κατσούλης, μετάφρ. Ιορδ. Παπαδόπουλος), Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1999, σελ. 127: τα στοιχεία του κοινωνικού πλεονάσματος «δεν είναι δυνατόν να χωριστούν με ευκολία και να αποτελέσουν το αντικείμενο
διακριτών και απαραβίαστων δικαιωμάτων ιδιοκτησίας».

επί του οποίου κάθε ιδιοκτήτης έχει αξίωση χωρίς κατά νομική έννοια να του ανήκει. Έχει δηλαδή το υποκείμενο ως ιδιοκτήτης, αλλά και ως πρόσωπο, ως επισκέπτης, κάποια αξίωση απόλαυσης αυτού του κοινωνικού πλεονάσματος, όπως ακριβώς έχει αξίωση χρήσης, πρόσβασης και απόλαυσης του υλικού δημοσίου χώρου: του κοινοχρήστου χώρου της πλατείας ή του αιγιαλού.8 Υπάρχουν μάλιστα περιπτώσεις, στις οποίες αυτό το κοινωνικό πλεόνασμα, χωρίς το οποίο η απόλαυση της ίδιας της ιδιοκτησίας διακυβεύεται σοβαρά, επικάθεται - θα λέγαμε παραστατικά - επί της ίδιας της ιδιοκτησίας, της δικής μας, αλλά και των άλλων. Το κοινωνικό πλεόνασμα μπορεί να εντυπώνεται στις όψεις των κτιρίων ενός παραδοσιακού οικισμού ως αισθητικό αποτέλεσμα ή στο τοπίο, στην κορυφογραμμή ενός εκτός του οικισμού λόφου.9 Ποια είναι η νομική αποτύπωση αυτής της άυλης διάστασης του δημοσίου χώρου; Πρόκειται, νομίζω, για το πολιτιστικό (για την περίπτωση του παραδοσιακού οικισμού) ή απλώς αισθητικό (για την περίπτωση του λόφου) περιβάλλον, το οποίο -όπως γνωρίζουμε - κατοχυρώνεται συνταγματικά και προστατεύεται από τη νομοθεσία μας.10

*Μιλήσαμε λοιπόν για τις διαστάσεις του δημοσίου χώρου: για την υλική και την άυλη, και ήδη υπαινιχθήκαμε την ένταση που μπορεί να υπάρξει κατά την οριοθέτηση του δημοσίου χώρου και της ιδιοκτησίας, είτε γιατί τελούν στην υλική τους διάσταση σε μια αμοιβαία σχέση αλληλοαποκλεισμού, είτε γιατί η ίδια η ατομική ιδιοκτησία φιλοξενεί*

8 Για παράδειγμα στη ΣτΕ Ε' Τμ. 2034/2015 αναφέρεται ότι στην παρ. 1 του άρθρου 5 του Συντάγματος σε συνδυασμό με το άρθρο 24 παρ. 1 και 6 του Συντάγματος «κατοχυρώνεται η ελεύθερη ανάπτυξη προσωπικότητας, στην οποία περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, η πρόσβαση και χρήση των ελεύθερων δημόσιων χώρων», καθώς και ότι «στην δε έννοια του ατομικού δικαιώματος στο περιβάλλον, φυσικό ή πολιτιστικό, εντάσσεται και η ελεύθερη απόλαυση του» (σκέψη 3). Βλ. ακόμη ΑΠ 207/2010 (δημοσίευση ΝΟΜΟΣ) για το δικαίωμα απόλαυσης του κοινοχρήστου δημοσίου δάσους ως στοιχείο της προσωπικότητας, καθώς και ΑΠ Ολ. 1308/1988 (ΝοΒ 1989, 433 επ.) για το δικαίωμα χρήσης της πλατείας.

9 Σημειώνεται ότι ακόμη και στον ν. 4178/2013 για την τακτοποίηση αυθαιρέτων κατασκευών και χρήσεων απαγορεύεται η τακτοποίηση των μετά το 2004 ανεγερθέντων κατασκευών, οι οποίες βρίσκονται εκτός σχεδίου πόλεως ή εκτός ορίων οικισμού και το ανώτατο ύψος τους υπερβαίνει το ύψος της κορυφογραμμής.

10 Για την προστασία του αισθητικού περιβάλλοντος μέσω του θεσμού της χωροταξίας βλ. ΣτΕ Ολ. 376/2014, σκέψη 11 (ΘΠΔΔ 2014, 138 επ.), καθώς και ΣτΕ 415/2011 Ολομ., 3059/2009 Ολομ. (δημοσίευση ΝΟΜΟΣ). Για την προστασία της αισθητικής ενός μνημείου ή ενός οικισμού συναρτώμενη προς την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος βλ. ενδεκτικά ΣτΕ 3207/2015 (δημοσίευση ΝΟΜΟΣ) για το Σκοπευτήριο της Καισαριανής, καθώς και ΣτΕ 3381/2015 (δημοσίευση ΝΟΜΟΣ) για τον οικισμό Μονεμβασιάς. Αυτοτελώς για την προστασία του τοπίου ανεξάρτητα από την προστασία του πολιτιστικού ή οικιστικού περιβάλλοντος βλ. τον νόμο 3827/2010 για την κύρωση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης του Τοπίου, στον οποίον τοπίο ορίζεται ως *«μία περιοχή, όπως γίνεται αντιληπτή από ανθρώπους, του οποίου ο χαρακτήρας είναι το αποτέλεσμα της δράσης και αλληλεπίδρασης των φυσικών και/ή ανθρώπινων παραγόντων».*

*στα ίδια τα συστατικά της (π.χ. στην κορυφογραμμή) ένα κομμάτι του κοινωνικού πλεονάσματος, άρα του δημοσίου χώρου.*

**Γ) Η προτεραιότητα: βασικά χαρακτηριστικά**

Με αυτά τα δεδομένα μπορούμε πλέον ευθέως να θέσουμε το ερώτημα της προτεραιότητας; Τι εννοούμε όταν κάνουμε λόγο για την προτεραιότητα του δημοσίου χώρου;

Το ερώτημα αυτό αναλύεται σε δύο επιμέρους υποερωτήματα:

**Προτεραιότητα έναντι τίνος;** Έναντι των ατομικών δικαιωμάτων συνολικά; Έναντι της ατομικής ιδιοκτησίας; Στο ερώτημα αυτό θα δώσω εξ αρχής την απάντηση ότι μιλάμε κι εξετάζουμε την προτεραιότητα του δημοσίου χώρου ειδικά έναντι της ατομικής ιδιοκτησίας, και όχι συλλήβδην του συστήματος των ελευθεριών ή κάθε ελευθερίας. Το δεύτερο θα συνιστούσε αναχώρηση από τη φιλελεύθερη θέση, την οποία όμως εξ αρχής έθεσα ως εκκίνηση για την εισήγηση και την άποψη μου εν γένει. Από την άλλη συνιστά ένα ευρύτερο, αναμφίβολα πολύ ελκυστικό αντικείμενο εξέτασης.

Το δεύτερο υποερώτημα είναι για τι είδους προτεραιότηταμιλάμε; Κανονιστική, ηθική, χρονική, πραγματική; Και σε αυτό το ερώτημα η εκκίνηση μου από τη φιλελεύθερη θέση μου προσφέρει μια prima facie, που έχει ανάγκη πολλών περισσότερων εκλεπτύνσεων, άμεση απάντηση:

Ηθική προτεραιότητα έχει κάθε υποκείμενο και η αυτονομία του, ο δε δημόσιος χώρος αποκτά την προτεραιότητα ή ειδική βαρύτητα κατά τις περιστάσεις, εφόσον αποσκοπεί στο να αποτελέσει ένα πλαίσιο για την άσκηση της αυτονομίας του υποκειμένου. Έτσι το δημόσιο συμφέρον, το οποίο καλείται λειτουργικά να υπηρετήσει ο δημόσιος χώρος, όπως ήδη ανέφερα, είναι η οργάνωση μιας κοινωνίας που θα εξασφαλίζει στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό, αλλά και ταυτόχρονα συνεκτικά για όλους την αυτονομία κάθε υποκειμένου, την ευκαιρία δηλαδή για άνθηση και ανάπτυξη από δικούς του εσωτερικούς λόγους. Σε αυτό το πλαίσιο για να ικανοποιηθεί δηλαδή η ηθική προτεραιότητα του υποκειμένου, ο δημόσιος χώρος μπορεί να προσλάβει κανονιστική και σε ορισμένες περιπτώσεις που θα περιγραφούν στη συνέχεια και χρονική προτεραιότητα έναντι της ατομικής ιδιοκτησίας, με τη

σκέψη ότι ο δημόσιος χώρος αποτελεί πραγματική προϋπόθεση της ατομικής ιδιοκτησίας.11

**Δ) Μία διευκρίνιση: η ιδιαίτερη φύση της ιδιοκτησίας**

Σε αυτό το σημείο, και προτού αναλύσω εγγύτερα, με παραδείγματα την προτεραιότητα του δημοσίου χώρου έναντι της ατομικής ιδιοκτησίας πρέπει να κάνω κάποια βασική διευκρίνιση που αφορά στην ιδιαίτερη φύση της ιδιοκτησίας. Η ατομική ιδιοκτησία και στο Σύνταγμά μας, αλλά και στη θεωρητική της θεμελίωση είναι κάτι πολύ ισχυρό στα χέρια του υποκειμένου, αποτελεί έναν τίτλο κυριαρχίας στην ατομική του επικράτεια, κι έτσι η ιδιοκτησία το χειραφετεί και το απελευθερώνει. Αρκεί να αναφερθούμε εδώ στην έννοια της κυριότητας ως απολύτου, erga omnes αξίωσης αποκλεισμού από το πράγμα.12 Ταυτόχρονα όμως είναι ένα δικαίωμα έντονα εξαρτημένο από τη θεσμική του διάσταση και κατοχύρωση.13 Πράγματι και ο συντακτικός μας νομοθέτης πρώτα κατοχυρώνει την ιδιοκτησία ως θεσμό στην παρ. 1 του άρθρου 17, κι έπειτα ως δικαίωμα. Πρόκειται λοιπόν για μια θεμελιακής σημασίας για την αυτονομία του υποκειμένου αξίωση με έντονη όμως εξάρτηση από τον κοινωνικό ιστό.

Εν τέλει ο νομοθέτης διαθέτει μεγάλα περιθώρια προσδιορισμού του περιεχομένου της ιδιοκτησίας στο πλαίσιο της κατοχύρωσης της ως θεσμού, και θα δούμε παρακάτω πώς. Στο σημείο αυτό θα περιοριζόμουν να αναφέρω, εντελώς χαρακτηριστικά, τον θεσμό των ζωνών χρήσεων γης, ο οποίος, πέρα από την περιβαλλοντική προστασία και τη λειτουργικότητα του οικισμού,14 αποσκοπεί στο να

11 Πρβλ. τη σκέψη του Φίλιππου Βασιλόγιαννη, Πρόσωπα, λόγοι και πράγματα. Ιδιοκτησία και μη διανεμητική δικαιοσύνη, Εκδόσεις Ευρασία, Αθήνα 2015, ιδίως σελ. 216 - 217, ο οποίος ορμώμενος από τη Rechtslehre του Kant (και αντικρούοντας σε αυτό τον Nozick) υποστηρίζει: «Η διαλεκτική του πράγματος έγκειται στο ότι η επικράτεια αφ' ενός μεν αποτελεί προϋπόθεση της ατομικής ιδιοκτησίας, αφ' ετέρου δε, παρ' ότι δεν αποτελείται κατ' αρχήν παρά από ατομικές ιδιοκτησίες, δεν προκύπτει αθροιστικώς από αυτές [έτσι Nozick], αλλά προϋποθέτει ήδη συσταθείσες τις ατομικές ιδιοκτησίες διανεμητικώς. Δηλαδή - θα λέγαμε σε δεύτερο πρόσωπο - με την πρωτότυπη κτήση σου αποσπάς ένα τμήμα της επικράτειας, η οποία όμως δεν νοείται παρά ως ήδη εμπεριέχουσα την κτήση σου ως ατομική ιδιοκτησία».

12 Βλ. ενδεικτικά Γεωργιάδης, Εμπράγματο Δίκαιο, Ι, Αθήνα, 1991, σελ. 258-259.

13 Για τη θετική, θεσμική διάσταση της προστασίας της ιδιοκτησίας βλ. ενδεικτικά Π.Δ. Δαγτόγλου,
Ατομικά Δικαιώματα, τρίτη αναθεωρημένη έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή,
2010, αρ. περ. 1195, Κ.Χ. Χρυσόγονος, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, τρίτη αναθεωρημένη
έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006, σελ. 361 επ.

14 Βλ. σχετικά τη νομολογία για την απαγόρευση ανάμειξης των χρήσεων γης, βλ. ΣτΕ 3058/2015, σκέψη 10, ΣτΕ 2258/2014, σκέψη 15, ΣτΕ 254/2014, σκέψη 9, ΣτΕ 3062/2013, σκέψη 10, ΣτΕ

ρυθμίσει την ειρηνική απόλαυση της ιδιοκτησίας από όλους. Απομακρύνοντας τον λατόμο από τον ξενοδόχο, ο νομοθέτης φροντίζει ώστε και οι δύο να μπορούν να αξιοποιήσουν την ιδιοκτησία τους και δεν αφήνει τη ρύθμιση αυτού του προβλήματος στις ιδιωτικές σχέσεις και στο παραδοσιακό, γειτονικό δίκαιο του κράτους αποχής.

Ταυτόχρονα η ιδιοκτησία είναι το μόνο από τα ατομικά δικαιώματα, για το οποίο ο συντακτικός νομοθέτης δέχεται ότι είναι δεκτικό υποκατάστασης και αναπλήρωσης μέσω του θεσμού της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης. Για κανένα άλλο δικαίωμα ο συντακτικός νομοθέτης δεν κάνει μια τόσο μεγάλη υποχώρηση, δεν δέχεται ένα τέτοιο trade off που εξαφανίζει την αξίωση αυτούσιας αποκατάστασης του δικαιώματος στο μέλλον. Έτσι η ατομική ιδιοκτησία υποχωρεί έναντι της ανάγκης δημιουργίας κοινοχρήστων χώρων, ενός σχολείου, ενός δρόμου, μιας παιδικής χαράς, βεβαίως εφόσον είναι αναγκαίο να υποβληθεί το άτομο σε μια τέτοια θυσία και μετά από πλήρη αποζημίωση, έχει όμως υποστεί (η ιδιοκτησία) μια ήττα επί της αρχής. Άρα ήδη ο συντακτικός νομοθέτης έχει αναγνωρίσει την προτεραιότητα του δημοσίου χώρου με ιδιαίτερα εμφατικό τρόπο.

**Ε)** **Η προτεραιότητα μέσα από παραδείγματα**

Ωστόσο, όσο και αν μπορεί να ακούγεται παράδοξο, η προτεραιότητα του δημοσίου χώρου πηγαίνει πολύ βαθύτερα από ότι στην καταλυτική, αλλά και προφανή περίπτωση που ο νομοθέτης ή η κατ’ εξουσιοδότηση αυτού δρώσα διοίκηση αποφασίζει την απαλλοτρίωση του πράγματος, προκειμένου να συσταθεί ο δημόσιος χώρος.

Κρισιμότερο είναι ότι η ατομική ιδιοκτησία αποκτά συγκεκριμένο περιεχόμενο, αλλά και λειτουργικότητα και αξία μέσα από τον δημόσιο χώρο που άμεσα την περιβάλλει ή ευρύτερα από τον δημόσιο χώρο της πόλης. Τα παραδείγματα αυτού του είδους προτεραιότητας, ως επικαθορισμού της ουσίας της ατομικής ιδιοκτησίας από τον δημόσιο χώρο, είναι πολλά και αυτή η προτεραιότητα σε πρώτη ματιά μπορεί σίγουρα να περιγραφεί και ως χρονική προτεραιότητα.

1561/2011, σκέψη 9, ΣτΕ 3516/2010, σκέψη 3, ΣτΕ Ολ. 123/2007, σκέψη 9 (δημοσίευση ΝΟΜΟΣ), ΣτΕ 384/2002, σκέψη 8, ΝοΒ 2002, 1956 επ., ΣτΕ 3756/2000, σκέψη 7, ΔιοικΔικ 2002, 64.

Όταν πρόκειται να δημιουργηθεί μια πόλη, δημιουργούνται οι κοινόχρηστοι και κοινωφελείς χώροι και οι υποδομές με βάση κάποια αντικειμενικά δεδομένα και έπειτα οριοθετούνται οι ατομικές ιδιοκτησίες, αλλά και η χρήση τους. Έτσι τουλάχιστον φαίνεται ότι πρέπει να συμβαίνει. Οι γραμμές των οδών, οι λεγόμενες ρυμοτομικές γραμμές, οριοθετούν τα οικοδομικά τετράγωνα, που είναι οι χώροι εκδίπλωσης της ατομικής πρωτοβουλίας, και όχι το αντίστροφο. Όπου έχει συμβεί το αντίστροφο και τα όρια της ιδιοκτησίας έχουν προσδιορίσει τα όρια των οδών, τα όρια δηλαδή του δημοσίου χώρου, τα κυκλοφοριακά προβλήματα είναι πολλά - με όρους συνταγματικού δικαίου το κράτος έχει εκεί αποτύχει στο να εκπληρώσει τη θετική του υποχρέωση ως προς την υλοποίηση της ελευθερίας κίνησης των πολιτών. Επίσης η δόμηση επιτρέπεται μόνο σε ακίνητα με πρόσβαση σε δημόσια οδό.15 Διαφορετικά οι ιδιοκτησίες δεν μπορούν να εξυπηρετηθούν και οι ιδιοκτήτες τους καταφεύγουν σε πρόχειρες, μη επαρκείς κι επιβλαβείς για το περιβάλλον λύσεις. Οι εμπορικές χρήσεις και οι πολιτιστικές δραστηριότητες συγκεντρώνονται γύρω από τις στάσεις του μετρό, φούρνοι και ψιλικατζίδικα ανοίγουν κοντά στα σχολεία και όχι το αντίστροφο - θα λέγαμε ότι το νερό πάει προς το αυλάκι και ότι το ποτάμι δεν γυρίζει προς το βουνό. Σε περιπτώσεις που η ατομική πρωτοβουλία έχει προηγηθεί του σχεδιασμού της πόλης, παρατηρούμε ότι οι τυχαίες και ιδιοτελείς, προσανατολισμένες δηλαδή στο στενό ατομικό, κοντόφθαλμο συμφέρον ενέργειες των ιδιωτών έχουν οδηγήσει σε ανορθολογικά, μη λειτουργικά για τις ίδιες τις ατομικές ιδιοκτησίες αποτελέσματα:16 ελλιπής εξυπηρέτηση σε υποδομές, κυκλοφοριακά προβλήματα, σε αρκετές περιπτώσεις ασχήμια και κατασπατάληση αυτού που προηγουμένως ονομάσαμε κοινωνικό πλεόνασμα.

*Η προτεραιότητα του δημοσίου χώρου, με τους όρους που την περιέγραψα, σε θεσμικό επίπεδο, συνταγματικού δικαίου, σημαίνει ότι η δημιουργία της πόλης δεν μπορεί να είναι ζήτημα αυτορρύθμισης, αλλά μια κρατική αρμοδιότητα, μια δράση πολλών*

15 Για τη μακρά σχετική περιπλάνηση του Έλληνα νομοθέτη και τη νομολογιακή αντιμετώπιση βλ. ενδεικτικά Βασιλικής Χρήστου, Το τέλος της εκτός σχεδίου δόμησης. Αναζητώντας το οδικό δίκτυο της χώρας, ΕφημΔΔ 2015, σελ. 612 επ.

16 Γι' αυτόν τον λόγο το Συμβούλιο Επικρατείας παγίως δέχεται ότι «[κ]ατά τον πολεοδομικό σχεδιασμό δεν αποκλείεται να λαμβάνονται υπ’ όψιν και ιδιωτικά συμφέροντα, αλλά μόνο επιβοηθητικώς και εφ’ όσον δεν αντιστρατεύονται τις κατευθύνσεις του σχεδιασμού, πάντως, όμως, χωρίς να μπορούν να αποτελέσουν αυτοτελές έρεισμα ρυμοτομικής ρυθμίσεως»: ΣτΕ 2966/2006, σκέψη 3, ΣτΕ 2979/2000, σκέψη 3, καθώς και ΣτΕ 3827/2008, σκέψη 3 (δημοσίευση ΝΟΜΟΣ).

Βλ. για το ζήτημα της αυθαίρετης δόμησης Ιάκωβου Μαθιουδάκη, Νόμιμη και αυθαίρετη δόμηση. Το δικαίωμα δόμησης μεταξύ των υπερνομοθετικών θεμελίων (Συντάγματος και Ευρωπαϊκού Δικαίου) και των ρυθμίσεων του κοινού νομοθέτη για την άδεια και την αυθαίρετη δόμηση, εκδ. ΑΝΙΟΝ, θεσσαλονίκη, Δεκέμβριος 2014.

*ατόμων που συλλογικοποιείται μέσα από τη νομοθετική βούληση, όσο και αν οι ιδιώτες καλούνται να συμβάλλουν σε αυτήν μέσα από τη συμμετοχή τους, και όχι ένα ιδιωτικό συνάλλαγμα, μια σύμβαση ανάμεσα στους ιδιοκτήτες της περιοχής.17 Γιατί η νομοθετική βούληση είναι αυτή η οποία μπορεί να εγγυηθεί την προτεραιότητα του δημοσίου χώρου με αντικειμενικό τρόπο.*

**ΣΤ) Η θεμελίωση της προτεραιότητας**

Με τα παραπάνω παραδείγματα φάνηκε ότι η χρονική προτεραιότητα χάραξης του δημοσίου χώρου έχει μεγάλη σημασία, από ορθολογική και πρακτική σκοπιά, γιατί εξασφαλίζει τον συνολικό σχεδιασμό, δηλαδή τη σφαιρική, μακροπρόθεσμη και επιτυχέστερη θεώρηση και ρύθμιση των αντικρουόμενων ατομικών συμφερόντων. Η χρονική προτεραιότητα του δημοσίου χώρου μεταφράζεται όμως νομίζω και ως κανονιστική επιταγή. Είναι δηλαδή κανονιστική προτεραιότητα: η ατομική ιδιοκτησία οφείλει να υποχωρήσει (μετά από αποζημίωση στην περίπτωση της απαλλοτρίωσης) χάριν του δημοσίου χώρου, ακόμη και αν εκείνος χρονικά δεν έτυχε ή δεν ευτύχησε να προϋπάρξει, εφόσον ο τελευταίος χαράσσεται με γνώμονα την πληρέστερη εξυπηρέτηση των ίδιων των ιδιοκτησιών, αλλά και των ατομικών ελευθεριών γενικότερα. Για παράδειγμα η δημιουργία ενός νοσοκομείου ή ενός πολιτιστικού κέντρου δεν εξυπηρετεί μόνον τη λειτουργικότητα των ιδιοκτησιών, αλλά και άλλα συνταγματικά αγαθά, όπως είναι η υγεία ή οι τέχνες.

Σε αυτό το σημείο, στο ότι δηλαδή ο δημόσιος χώρος εξυπηρετεί, όχι μόνο την ατομική ιδιοκτησία, αλλά ένα σύνθετο δημόσιο συμφέρον που αναφέρεται στο όλο πλέγμα των ελευθεριών, θα ήθελα να σταθώ λίγο περισσότερο, ώστε να φωτίσω την πολύπλευρη σημασία της πόλης, μια που η πόλη είναι σε μεγάλο βαθμό ο υλικός και άυλος δημόσιος χώρος της με την έννοια που προδιαγράφηκε, για την αυτονομία και την ανάπτυξη του υποκειμένου, κι έτσι να φέρω σε συζήτηση τον πλούσιο προβληματισμό για το λεγόμενο «δικαίωμα» στην πόλη.18 Το δικαίωμα στην πόλη

17 Γι' αυτό άλλωστε και στις περιπτώσεις που ο νόμος επιτρέπει την ιδιωτική πολεοδόμηση, αφενός
προβλέπει συγκεκριμένες δεσμεύσεις για το περιεχόμενο της πολεοδόμησης αυτής, αφετέρου τελικώς
ο πολεοδομικός κανονισμός και το πολεοδομικό σχέδιο εγκρίνονται με πράξη της Πολιτείας, μάλιστα
δια της έκδοσης προεδρικού διατάγματος.

18 Βλ. το κλασικό έργο αναφοράς για το θέμα αυτό του Henry Lefebvre, Δικαίωμα στην πόλη. Χώρος
και πολιτική (εισαγωγή: Σταύρος Σταυρίδης), Κουκκίδα, 2007, καθώς και Ευ. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Ο
σεβασμός του δημόσιου αστικού χώρου, βασική παράμετρος μιας βιώσιμης πόλης, ομιλία στο πλαίσιο
ημερίδας της ΕΕΔιΠοΧ και του ΔΣΘ για το «Δικαίωμα στην πόλη», Χρήστος Ράμμος, Η σημασία της πόλης και το δύσκολο στοίχημα της ποιότητας ζωής σε αυτήν, ΘΠΔΔ 2016, σελ. 903 επ..

**8**

που δεν είναι το ίδιο νομικός όρος, αλλά αντιστοιχεί - σε νομικούς όρους - στο δικαίωμα απόλαυσης του δημόσιου χώρου που προαναφέρθηκε, είναι επίσης θεμελιωτικός λόγος της προτεραιότητας του δημοσίου χώρου.

Όπως διαπιστώσαμε, οι δημόσιες υποδομές και οι κοινωφελείς χώροι έλκουν και οργανώνουν γύρω τους τον ανθρώπινο πολιτισμό. Αν θέλαμε να παραφράσουμε τη θέση του Αριστοτέλη για τον άνθρωπο ως ζώο φύσει πολιτικό, θα λέγαμε ότι ο άνθρωπος, το υποκείμενο είναι από ανάγκη, από χρεία, αλλά και από εσωτερική επιλογή προσανατολισμένο προς τον δημόσιο χώρο. Είναι λοιπόν οπωσδήποτε και η ανάγκη επιβίωσης που μας οδηγεί προς τις πόλεις, στην οργανωμένη δηλαδή επί τη βάσει κοινών, δημοσίων υποδομών συνύπαρξη. Πράγματι η οικονομική ανάλυση της ατομικής συμπεριφοράς, όπως αυτή που χαρακτηριστικά υποστηρίζει ο Buchanan στη Θεωρία του περί της δημόσιας επιλογής, τονίζει ότι ο λόγος για τη δημιουργία κάποιων κοινών υποδομών είναι πως το κόστος των υποδομών αυτών είναι δυσβάσταχτο για τον καθένα ατομικά κι έτσι είναι ορθολογική η συλλογικοποίησή τους μέσα από τους φόρους και την εδραίωση, ως αντάλλαγμα για τους φόρους, της κοινοχρησίας.19

Ωστόσο η ροπή του υποκειμένου προς τον δημόσιο χώρο έχει και μια ακόμη πολύ ισχυρή βάση. Η ίδια η ανάπτυξη του υποκειμένου δεν μπορεί να νοηθεί εκτός της κοινωνικής του ένταξης και αναφοράς, στον οργανωμένο δημόσιο χώρο. Στο Σύνταγμά μας η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας νοείται εντός του κοινωνικού, οικονομικού και επαγγελματικού χώρου, τον οποίον συνέχουν οι δημόσιες υποδομές και ο δημόσιος χώρος. Οι θρησκευτικές και πολιτικές πεποιθήσεις ή όποιες άλλες ιδέες χάνουν μεγάλο μέρος της σημασίας τους για το υποκείμενο, εάν δεν κατευθύνονται προς τη δημόσια σφαίρα, δεν εξωτερικεύονται. Ο υλικός δημόσιος χώρος είναι και ένας χώρος επικοινωνίας κι έκφρασης. Όσο πιο άβολος και άσχημος είναι ο υλικός δημόσιος χώρος, τόσο μειώνονται τα ρεύματα της επικοινωνίας και του πολιτισμού. Όσο πιο πολυλειτουργικός, ευφάνταστος και φιλόξενος είναι ο δημόσιος χώρος, τόσο ευνοεί την εξωτερίκευση, την επικοινωνία και την πνευματική δημιουργία. Σε έναν οργανωμένο δημόσιο χώρο το υποκείμενο έχει επιλύσει ζητήματα στοιχειώδους διαβίωσης, π.χ. εύκολης και αξιοπρεπούς μετακίνησης στην

' Buchanan/Tullock, Ο λογισμός της συναίνεσης, σελ. 129-130.

πόλη,20 κι εστιάζει στα πιο σημαντικά, στο επάγγελμα του, στην κοινωνική του ζωή, στην παρατήρηση των συνανθρώπων του.

*Τελικά, το να υπάρχει οργανωμένος δημόσιος χώρος σημαίνει να υπάρχει πόλη και το να υπάρχει πόλη σημαίνει να υπάρχει πνευματική, καλλιτεχνική και οικονομική δημιουργία, ένα ορθολογικό και λειτουργικό πλαίσιο για την ευημερία του υποκειμένου και αυτό ακριβώς εξηγεί την προτεραιότητα του δημοσίου χώρου έναντι της ατομικής ιδιοκτησίας.*

20 Για ζητήματα δικαιοσύνης στην οργάνωση της πόλης, βλ. ενδεικτικά Susan Fainstein, The Just City, Cornell University Press, 2010, καθώς και Edward Soya, Seeking Spatial Justice, University of Minnesota Press, 2010.

10