

Εφαρμόζεται αποτελεσματικά η χορήγηση πολεοδομικών αδειών κατά παρέκκλιση των Σχεδίων Ανάπτυξης;



ΕΛΕΓΧΟΜΕΝΟΣ ΦΟΡΕΑΣ:

Συμβούλιο Μελέτης Παρεκκλίσεων



21 Οκτωβρίου 2026

Πίνακας Περιεχομένων

Προλογισμός Γενικού Ελεγκτή	iii
Πίνακας Συντομογραφιών	iv
1. Σύνοψη αποτελεσμάτων ελέγχου	1
2. Εισαγωγή	9
3. Ανάλυση ευρημάτων και συστάσεις	14
4. Γενικά Συμπεράσματα	49
Παραρτήματα	51

Προλογισμός Γενικού Ελεγκτή

Η δυνατότητα χορήγησης πολεοδομικής άδειας κατά παρέκκλιση θεσπίστηκε ως μηχανισμός για έκτακτες περιπτώσεις. Δεν θεσπίστηκε για να λειτουργεί ως δεύτερο, παράλληλο πολεοδομικό σύστημα, ούτε ως οδός παράκαμψης των Σχεδίων Ανάπτυξης. Τα ευρήματα της παρούσας Έκθεσης, όμως, δημιουργούν εύλογη ανησυχία ότι, σταδιακά, η εξαίρεση κινδυνεύει να μετατραπεί σε κανόνα.

Εξαίρεση που γίνεται κανόνας

Κάθε παρέκκλιση δεν εξαντλεί τις συνέπειές της στο συγκεκριμένο τεμάχιο. Δημιουργεί δεδομένα, προσδοκίες και, συχνά, προηγούμενο για την επόμενη αίτηση. Μία μεμονωμένη κατοικία εκτός ορίων ανάπτυξης μπορεί να αποτελέσει επιχείρημα για δεύτερη και τρίτη, μέχρις ότου ο σχεδιασμός που το κράτος θέσπισε να ανατρέπεται, όχι με θεσμική αναθεώρηση, αλλά με τη συσσώρευση εξαιρέσεων.

Μετατροπή σε μηχανισμό νομιμοποίησης αυθαίρετων

Ακόμη πιο προβληματική είναι η εκ των υστέρων αδειοδότηση αυθαίρετων αναπτύξεων. Όταν κάποιος παραβιάζει συνειδητά το πολεοδομικό πλαίσιο, δημιουργεί τετελεσμένα, υποβάλλει διαδοχικές αιτήσεις και, ύστερα από χρόνια, επιτυγχάνει τη νομιμοποίηση όσων κατασκεύασε παράνομα, το μήνυμα που εκπέμπει το κράτος είναι εξαιρετικά επικίνδυνο αφού δημιουργείται ο κίνδυνος η εκ των υστέρων αδειοδότηση να εκλαμβάνεται ως ευνοϊκότερη μεταχείριση της προηγούμενης μη συμμόρφωσης, σε βάρος της αξιοπιστίας του πολεοδομικού πλαισίου και της ίσης μεταχείρισης όσων συμμορφώνονται εξ αρχής.

Δυσκινησία της κρατικής μηχανής για επιβολή της νομιμότητας

Οι μεγάλες καθυστερήσεις επιτείνουν το πρόβλημα. Αντί να αποκαθίσταται άμεσα η νομιμότητα, παράνομες κατασκευές και χρήσεις μπορούν να λειτουργούν επί χρόνια, αποκτώντας σταδιακά τον χαρακτήρα τετελεσμένου. Η κρατική μηχανή καταλήγει έτσι να εγκλωβίζεται σε μια μακρά διαδικασία διαχείρισης παρανομιών, με διαδοχικές αιτήσεις και επανεξετάσεις, μέχρι που, μετά την πάροδο ετών, η νομιμοποίηση της αυθαίρετης ανάπτυξης εμφανίζεται ως ευκολότερη λύση από την αποκατάσταση της νομιμότητας.

Αναίρεση Στρατηγικού Σχεδίου

Το κράτος οφείλει, επίσης, να προστατεύει την αξιοπιστία των ιδίων των κανόνων που θεσπίζει. Δεν είναι θεσμικά ανεκτό να σχεδιάζει ζώνες, να διαθέτει δημόσιους πόρους για να τις αναπτύξει και, στη συνέχεια, να τους αποδυναμώνει μέσω αποφάσεων που στερούνται αυστηρής αιτιολόγησης. Ιδίως όταν η Πολεοδομική Αρχή έχει ήδη επισημάνει σύγκρουση με τη στρατηγική του Σχεδίου, κάθε αντίθετη κρίση πρέπει να αιτιολογείται επαρκώς.

Παρεκκλίσεις μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις

Η νομοθεσία προβλέπει τη χορήγηση παρεκκλίσεων σε «έκτακτες περιπτώσεις», διατύπωση που αφήνει σημαντικά περιθώρια ερμηνείας. Η ευχέρεια αυτή δεν πρέπει να αξιοποιείται κατά τρόπο που να μετατρέπει την εξαίρεση σε συνήθη πρακτική. Θεωρούμε ότι οι παρεκκλίσεις πρέπει να περιορίζονται σε πραγματικά εξαιρετικές περιπτώσεις και όχι να αποτελούν μηχανισμό διευκολύνσεων ή νομιμοποίησης τετελεσμένων. Διαφορετικά, κινδυνεύουμε να οδηγηθούμε σε αντιστροφή της λογικής του πολεοδομικού σχεδιασμού: αντί η ανάπτυξη να προσαρμόζεται στα Σχέδια Ανάπτυξης, να προσαρμόζονται οι πολεοδομικές αποφάσεις στις επιδιώξεις συγκεκριμένων ιδιωτών.

Andreas Papaconstantinou

Ανδρέας Παπακωνσταντίνου
Γενικός Ελεγκτής

Πίνακας Συντομογραφιών

ΣΥΜΕΠΑ	Συμβούλιο Μελέτης Παρεκκλίσεων
ΠΑ	Πολεοδομική Αρχή
ΤΠΟ	Τμήμα Πολεοδομίας και Οικήσεως
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών

1. Σύνοψη αποτελεσμάτων ελέγχου

i. Η παρέκκλιση ως εξαίρεση – και ο κίνδυνος να καταστεί παράλληλη οδός αδειοδότησης

Η διαδικασία χορήγησης πολεοδομικών αδειών κατά παρέκκλιση θεσπίστηκε για την αντιμετώπιση έκτακτων, επαρκώς δικαιολογημένων και τεκμηριωμένων περιπτώσεων, όταν ειδικά προβλήματα ανάπτυξης δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν μέσω των ισχυόντων Σχεδίων Ανάπτυξης ή όταν επιδιώκεται η εξυπηρέτηση ειδικών στόχων δημόσιου συμφέροντος. Τα αποτελέσματα του ελέγχου καταδεικνύουν, ωστόσο, ότι η εφαρμογή του μηχανισμού παρουσιάζει ουσιώδεις αδυναμίες, οι οποίες δημιουργούν σοβαρό προβληματισμό ως προς το κατά πόσο η παρέκκλιση εξακολουθεί στην πράξη να λειτουργεί ως εξαίρεση και όχι ως παράλληλη οδός αδειοδότησης πέραν των προβλέψεων των Σχεδίων Ανάπτυξης καταπατώντας την ισονομία, το υγιή ανταγωνισμό, και τις γενικότερες έννοιες του κράτους δικαίου.

ii. Αυθαίρετη ανάπτυξη πρώτα – αδειοδότηση μετά

Ιδιαίτερης σημασίας είναι οι περιπτώσεις στις οποίες η διαδικασία της παρέκκλισης χρησιμοποιήθηκε για την εκ των υστέρων αδειοδότηση αναπτύξεων που είχαν ήδη υλοποιηθεί ή λειτουργούσαν χωρίς τις απαιτούμενες άδειες. Ο έλεγχος κατέδειξε ότι το Υπουργικό Συμβούλιο, μετά από εισήγηση του ΣΥΜΕΠΑ, ενέκρινε σε συγκεκριμένες περιπτώσεις πολεοδομικές άδειες για αυθαίρετες αναπτύξεις.

Χαρακτηριστική είναι περίπτωση υποστατικών σε βιομηχανική ζώνη, τα οποία είχαν αδειοδοτηθεί ως αποθήκες αλλά λειτουργούσαν αυθαίρετα ως υπεραγορά. Προηγούμενες αιτήσεις για αλλαγή χρήσης είχαν απορριφθεί το 2012 και το 2014, ενώ είχαν εκδοθεί δύο ειδοποιήσεις επιβολής. Η Πολεοδομική Αρχή εισηγήθηκε εκ νέου απόρριψη, επισημαίνοντας ότι ενδεχόμενη έγκριση θα μπορούσε να θεωρηθεί επιβράβευση αυθαίρετης ανάπτυξης. Το ΣΥΜΕΠΑ κατέγραψε επίσης ότι η ανάπτυξη επηρέαζε ουσιωδώς τη γενική στρατηγική του ισχύοντος Σχεδίου Ανάπτυξης, ενθάρρυνε τάσεις άναρχης ανάπτυξης και καταστρατηγούσε βασικές πολεοδομικές ρυθμίσεις. Παρά ταύτα, εισηγήθηκε την έγκριση προσωρινής πολεοδομικής άδειας τεσσάρων ετών, εισήγηση που υιοθετήθηκε από το Υπουργικό Συμβούλιο.

Η συγκεκριμένη περίπτωση αναδεικνύει με ιδιαίτερη καθαρότητα τον βασικό προβληματισμό του ελέγχου: μία ανάπτυξη μπορεί να έχει υλοποιηθεί και λειτουργήσει αυθαίρετα, να έχει τύχει επανειλημμένων απορρίψεων και μέτρων επιβολής, να κρίνεται ότι επηρεάζει ουσιωδώς το ίδιο το Σχέδιο Ανάπτυξης (βασική παράμετρος για να απορριφθεί μια αίτηση) και, τελικά, να εγκρίνεται κατά παρέκκλιση. Μέχρι την ημερομηνία της Έκθεσης, μάλιστα, η υπεραγορά φαίνεται ότι συνέχιζε να λειτουργεί χωρίς να έχει ακόμη εκδοθεί η προσωρινή πολεοδομική άδεια, λόγω μη ολοκλήρωσης των απαιτούμενων ενεργειών από τον αιτητή.

Ανάλογος προβληματισμός προκύπτει από περίπτωση μεμονωμένης κατοικίας σε γεωργική γη υψηλής ποιότητας και εντός αρδευτικού έργου στην Επαρχία Αμμοχώστου. Η Πολεοδομική Αρχή κατέγραψε ότι προηγούμενες αιτήσεις για κατοικία είχαν απορριφθεί, ότι η κατοικία είχε ήδη ανεγερθεί αυθαίρετα, ότι οι ιδιοκτήτες γνώριζαν ή όφειλαν να γνωρίζουν τις αναπτυξιακές δυνατότητες του τεμαχίου και ότι η

ανάπτυξη αντέβαινε στον στρατηγικό στόχο προστασίας της γόνιμης και παραγωγικής γεωργικής γης. Καταγράφηκε επίσης ότι τυχόν έγκριση θα δημιουργούσε κακό προηγούμενο. Παρά τα πιο πάνω, το ΣΥΜΕΠΑ εισηγήθηκε ομόφωνα την έγκριση και το Υπουργικό Συμβούλιο την ενέκρινε. Από τον έλεγχο δεν εντοπίστηκαν τεκμήρια ότι είχαν εξεταστεί επαρκώς κρίσιμοι ισχυρισμοί που λήφθηκαν υπόψη για την αιτιολόγηση της θετικής εισήγησης.

Για σκοπούς πληρότητας, αναφέρεται επίσης συναφής υπόθεση, η οποία δεν αποτέλεσε αντικείμενο του παρόντος ελέγχου και αφορούσε στην ανέγερση 20 κατοικιών εκτός οικιστικής ζώνης στην Επαρχία Λεμεσού, χωρίς τις απαιτούμενες άδειες. Το ΣΥΜΕΠΑ εισηγήθηκε την έγκριση των σχετικών αιτήσεων με αντισταθμιστικά μέτρα και το Υπουργικό Συμβούλιο ενέκρινε τη χορήγηση πολεοδομικής άδειας στις 8.2.2023. Η υπόθεση παραπέμφθηκε από την Ελεγκτική Υπηρεσία στην Ανεξάρτητη Αρχή κατά της Διαφθοράς στις 27.6.2024.

Οι περιπτώσεις αυτές δημιουργούν αντικειμενικά τον κίνδυνο να εδραιώνεται η αντίληψη ότι η προηγούμενη συμμόρφωση με το πολεοδομικό πλαίσιο δεν αποτελεί πάντοτε αναγκαία προϋπόθεση για την τελική αδειοδότηση μιας ανάπτυξης. Η εκ των υστέρων αδειοδότηση αυθαίρετων αναπτύξεων, όταν επαναλαμβάνεται, αποδυναμώνει την αποτελεσματικότητα του μηχανισμού επιβολής και μπορεί να δημιουργεί συνθήκες αθέμιτου ανταγωνισμού σε βάρος όσων συμμορφώνονται εξ αρχής με τις απαιτούμενες διαδικασίες.

iii. Ουσιαστικές προϋποθέσεις που μεταφέρονται στο τέλος της διαδικασίας

Σοβαρό εύρημα αποτελεί επίσης περίπτωση κατά την οποία το ΣΥΜΕΠΑ ολοκλήρωσε την εξέταση αίτησης και εισηγήθηκε ομόφωνα την έγκρισή της πριν υποβληθεί και αξιολογηθεί η απαιτούμενη Μελέτη Εκτίμησης των Επιπτώσεων στο Περιβάλλον. Σύμφωνα με τους Κανονισμούς, η διαδικασία εξέτασης έπρεπε να ολοκληρωθεί μόνο μετά την περάτωση της περιβαλλοντικής αξιολόγησης και την υποβολή της σχετικής μελέτης στο ΣΥΜΕΠΑ. Παρά ταύτα, η περιβαλλοντική μελέτη περιλήφθηκε τελικά ως όρος που θα ικανοποιείτο μεταγενέστερα και το Υπουργικό Συμβούλιο ενέκρινε την αίτηση.

Με τον χειρισμό αυτό, μία ουσιώδης προϋπόθεση για τη διαμόρφωση της εισήγησης μεταφέρθηκε σε μεταγενέστερο στάδιο, όταν η ουσιαστική απόφαση για έγκριση είχε ήδη ληφθεί.

iv. Διαφορετικές κρίσεις για τα ίδια δεδομένα

Πέραν των πιο πάνω, από τον έλεγχο προκύπτουν σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ των εισηγήσεων των Πολεοδομικών Αρχών και του ΣΥΜΕΠΑ. Κατά την περίοδο 2020–2023, το ΣΥΜΕΠΑ διαφοροποιήθηκε από την Πολεοδομική Αρχή σε 90 από 627 εισηγήσεις, ποσοστό 14,35%, ενώ το 2023 το ποσοστό διαφοροποίησης ανήλθε στο 21,4%.

Η διαφοροποίηση μεταξύ δύο αρμόδιων οργάνων δεν αποτελεί από μόνη της αδυναμία. Ωστόσο, όταν το τελικό συμπέρασμα αποκλίνει ουσιωδώς από τεχνικές απόψεις που έχουν τεθεί, θα πρέπει να είναι ευδιάκριτο από τον διοικητικό φάκελο ποιο ήταν το σκεπτικό που οδήγησε στη διαφορετική αξιολόγηση των ίδιων δεδομένων και των ίδιων κριτηρίων.

Ιδιαίτερα σημαντικές είναι οι περιπτώσεις στις οποίες η διαφορετική κρίση αφορούσε το κατά πόσο μία ανάπτυξη επηρέαζε ουσιωδώς τη γενική στρατηγική του Σχεδίου Ανάπτυξης. Ο σχετικός Κανονισμός προβλέπει ότι σε τέτοια περίπτωση δεν χορηγείται πολεοδομική άδεια κατά παρέκκλιση. Παρά ταύτα, σε έξι περιπτώσεις του δείγματος οι Πολεοδομικές Αρχές έκριναν ότι οι αναπτύξεις επηρέαζαν ουσιωδώς τη γενική στρατηγική και ότι οι αιτήσεις έπρεπε να απορριφθούν, ενώ το ΣΥΜΕΠΑ κατέληξε σε εισήγηση για έγκριση.

v. Από «απόρριψη» σε «έγκριση», χωρίς να προκύπτει τι άλλαξε

Ακόμη εντονότερος προβληματισμός προκύπτει από περιπτώσεις αναπομπής αιτήσεων από το Υπουργικό Συμβούλιο. Από τον δειγματοληπτικό έλεγχο πέντε υποθέσεων στις οποίες το ΣΥΜΕΠΑ, μετά την αναπομπή από το Υπουργικό Συμβούλιο, άλλαξε την αρχική του θέση¹, δεν εντοπίστηκαν στους φακέλους καταγεγραμμένοι λόγοι ή νέα ουσιώδη στοιχεία που να εξηγούν τη διαφοροποίηση.

Καταγράφηκαν, συνεπώς, περιπτώσεις στις οποίες μία αρχική εισήγηση για απόρριψη μετατράπηκε σε εισήγηση για έγκριση, χωρίς να είναι εμφανές από τον διοικητικό φάκελο τι ουσιωδώς είχε μεταβληθεί μεταξύ των δύο κρίσεων.

Η δυνατότητα για τόσο διαφορετικές προσεγγίσεις συνδέεται και με τη γενικότητα των κριτηρίων που προβλέπονται στους Κανονισμούς. Από τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι αυτά είναι διατυπωμένα με ευρύ τρόπο, με αποτέλεσμα η εφαρμογή τους να εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από την τεχνική κρίση των αρμόδιων οργάνων. Όταν η διακριτική αυτή ευχέρεια δεν συνοδεύεται από επαρκή καταγραφή του συλλογισμού, αυξάνεται ο κίνδυνος μη ομοιόμορφης εξέτασης παρόμοιων αιτήσεων.

vi. Θεσμικός Κίνδυνος

Ανεξάρτητα από τις επιμέρους περιπτώσεις που εξετάστηκαν, επισημαίνεται ένας γενικότερος θεσμικός κίνδυνος που απορρέει από το υφιστάμενο πλαίσιο λειτουργίας του ΣΥΜΕΠΑ. Ο Πρόεδρος και τα μέλη του διορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο, ενώ προβλέπεται δυνατότητα ανανέωσης της θητείας τους. Παράλληλα, το Υπουργικό Συμβούλιο δύναται να αναπέμψει υπόθεση στο ΣΥΜΕΠΑ για επανεξέταση.

Ο συνδυασμός των πιο πάνω ρυθμίσεων ενδέχεται να δημιουργεί κίνδυνο, ή αντίληψη κινδύνου, ως προς την ανεξαρτησία με την οποία το ΣΥΜΕΠΑ διαμορφώνει τις εισηγήσεις του, ιδιαίτερα κατά την επανεξέταση υποθέσεων. Η επισήμανση αφορά αποκλειστικά στη θεσμική διάρθρωση του μηχανισμού και όχι σε συγκεκριμένα πρόσωπα, αποφάσεις ή ενέργειες του εκάστοτε Υπουργικού Συμβουλίου ή του ΣΥΜΕΠΑ.

¹ Σε τρεις περιπτώσεις έγινε αλλαγή από αρνητική σε θετική. Στις άλλες δύο έγινε από θετική σε αρνητική.

Θεωρούμε σκόπιμο να εξεταστεί κατά πόσο το υφιστάμενο πλαίσιο διορισμού και ανανέωσης της θητείας των μελών παρέχει επαρκείς θεσμικές δικλίδες για τη διασφάλιση και της αντίληψης θεσμικής ανεξαρτησίας του ΣΥΜΕΠΑ, περιλαμβανομένης της δυνατότητας καθορισμού μεγαλύτερης θητείας χωρίς δικαίωμα επαναδιορισμού.

vii. Μεμονωμένες κατοικίες: «ειδικές» περιπτώσεις σε μεγάλη κλίμακα

Η έκταση εφαρμογής του μηχανισμού στις μεμονωμένες κατοικίες εκτός Ορίων Ανάπτυξης ενισχύει τον πιο πάνω προβληματισμό. Κατά την περίοδο 2020–2023, από τις 633 αιτήσεις που εξετάστηκαν, οι 259 αφορούσαν σε μεμονωμένες κατοικίες και οι 139 από αυτές εγκρίθηκαν.

Δηλαδή περίπου τέσσερις στις δέκα αιτήσεις αφορούσαν μία επαναλαμβανόμενη κατηγορία ανάπτυξης. Η συχνότητα αυτή δημιουργεί εύλογο ζήτημα ως προς το κατά πόσο ένα επαναλαμβανόμενο πρόβλημα εξακολουθεί να μπορεί να αντιμετωπίζεται ως «ειδική περίπτωση».

viii. Σταδιακή συρρίκνωση της γεωργικής γης

Ιδιαίτερος προβληματισμός προκύπτει από τη χρήση της διαδικασίας παρεκκλίσεων για ανέγερση κατοικιών σε γεωργικές και αρδευόμενες περιοχές. Σε συγκεκριμένες περιπτώσεις καταγράφηκε ότι οι αναπτύξεις βρίσκονταν σε γεωργική γη υψηλής ποιότητας και παραγωγικής αξίας, κατά τρόπο που συγκρούεται με τον στρατηγικό στόχο για περιορισμό της αστικής εξάπλωσης και προστασία της γόνιμης γεωργικής γης.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί περίπτωση στην Επαρχία Αμμοχώστου, όπου εγκρίθηκε κατά παρέκκλιση μεμονωμένη κατοικία σε Γεωργική Ζώνη Γα2 και εντός του Αρδευτικού Έργου Κοκκινοχωρίων, παρά το γεγονός ότι η Πολεοδομική Αρχή είχε επισημάνει ότι η ανάπτυξη αντέβαινε στον στόχο προστασίας της παραγωγικής αρδευόμενης γεωργικής γης και ότι τυχόν έγκριση θα δημιουργούσε κακό προηγούμενο.



Η σταδιακή έγκριση τέτοιων αναπτύξεων, ιδίως όταν επαναλαμβάνεται, δεν αφορά μόνο μεμονωμένα τεμάχια. Σωρευτικά, ασκεί πίεση στη διαθέσιμη γεωργική γη, κατακερματίζει τις καλλιεργήσιμες περιοχές και περιορίζει σταδιακά τη δυνατότητα αξιοποίησής τους για γεωργική παραγωγή. Έτσι, μια σειρά «μεμονωμένων» παρεκκλίσεων μπορεί να οδηγή σε σταδιακή υποχώρηση και απαξίωση της γεωργικής γης (βλ. φώτο πιο κάτω), μέχρι του σημείου που ο αρχικός γεωργικός χαρακτήρας της περιοχής να αλλοιώνεται ουσιαστικά.

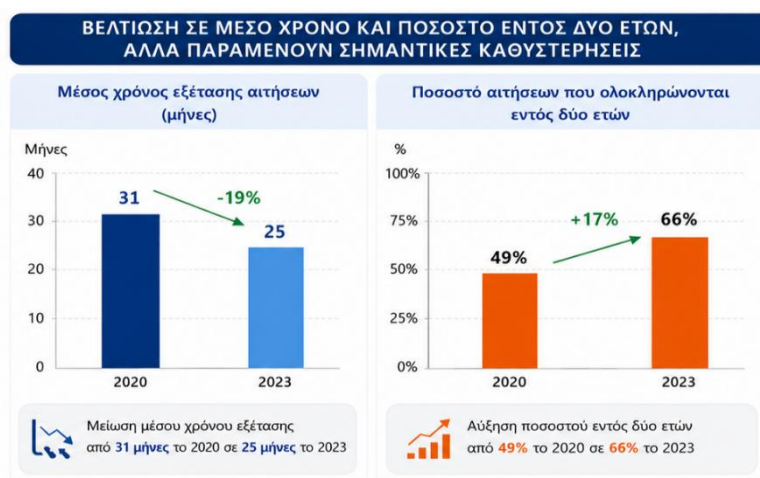
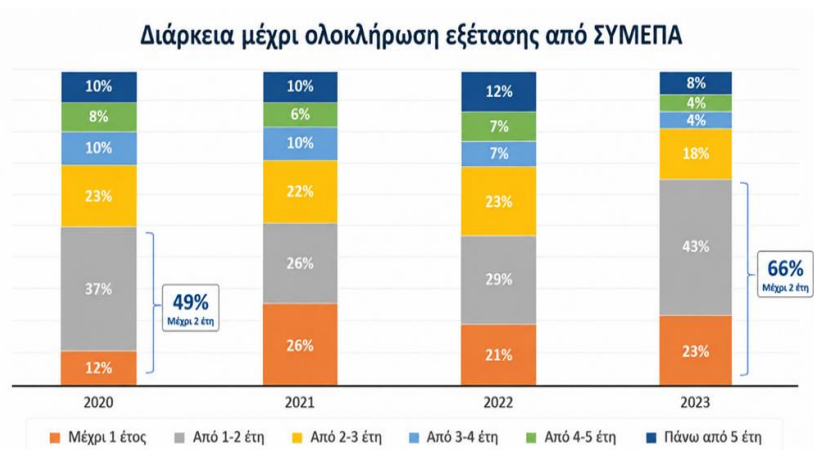


Εικόνα 3: Χάρτης από περιοχή στην Επαρχία Λάρνακας

ix. Καθυστερήσεις που επιτρέπουν στα τετελεσμένα να παγιώνονται

Στη συνολική εικόνα προστίθενται και οι σημαντικές καθυστερήσεις στη διαδικασία εξέτασης. Κατά την περίοδο 2020–2023, ο μέσος χρόνος εξέτασης κυμαινόταν μεταξύ 25 και 31 μηνών. Παρότι καταγράφηκε βελτίωση, ακόμη και το 2023 ο μέσος χρόνος ανερχόταν σε 25 μήνες.

Οι αποκλίσεις μεταξύ υποθέσεων ήταν ιδιαίτερα μεγάλες, αφού εντοπίστηκαν περιπτώσεις που ολοκληρώθηκαν σε λιγότερο από τρεις μήνες και άλλες που χρειάστηκαν πέραν των δέκα ετών.



Ιδιαίτερα χαρακτηριστική είναι η περίπτωση σχολής τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, για την οποία υποβλήθηκε αίτηση κατά παρέκκλιση το 2010, λόγω μεταξύ άλλων υπέρβασης του συντελεστή δόμησης, του ποσοστού κάλυψης και ανεπάρκειας χώρων στάθμευσης. Η ανάπτυξη περιλάμβανε αυθαίρετες τροποποιήσεις και επεμβάσεις, ωστόσο η αρμόδια Πολεοδομική Αρχή χρειάστηκε 11 χρόνια για να υποβάλει την έκθεσή της προς το ΣΥΜΕΠΑ, χωρίς να προκύπτει ότι στο μεσοδιάστημα

λήφθηκαν μέτρα πολεοδομικού ελέγχου για τις αυθαίρετες επεμβάσεις. Η αίτηση εγκρίθηκε από το Υπουργικό Συμβούλιο το 2021 και η πολεοδομική άδεια εκδόθηκε τελικά το 2023.

Η μεγάλη διάρκεια δεν αποτελεί μόνο ζήτημα διοικητικής αποτελεσματικότητας. Σε περιπτώσεις αυθαίρετων ή μη αδειοδοτημένων αναπτύξεων, η πολυετής εκκρεμότητα επιτρέπει στην υφιστάμενη κατάσταση να συνεχίζεται και να αποκτά σταδιακά χαρακτηριστικά τετελεσμένου. Πέραν των κινδύνων που προκύπτουν στη δημόσια υγεία και ασφάλεια από λειτουργία τέτοιων μη αδειοδοτημένων χώρων.

Περαιτέρω, διαπιστώθηκε ότι δεν υφίσταται ενιαίος μηχανισμός παρακολούθησης της πορείας κάθε αίτησης από την ημερομηνία υποβολής της μέχρι τη λήψη της τελικής απόφασης. Η διαδικασία αντιμετωπίζεται ουσιαστικά ως σειρά διακριτών σταδίων από διαφορετικούς φορείς, χωρίς να προκύπτει συνολική παρακολούθηση των χρόνων και των αιτίων καθυστέρησης.

Διάρκεια εξέτασης αιτήσεων (Μέσος όρος)

Έτος	Από υποβολή αίτησης μέχρι ολοκλήρωση εξέτασης από ΣΥΜΕΠΑ (μήνες)	Υπουργικό Συμβούλιο (μήνες)	Συνολική διάρκεια εξέτασης (μήνες)
 2020	31	5	36
 2021	30	4	34
 2022	31	3	34
 2023	25	3	28



Η διάρκεια εξέτασης αιτήσεων από υποβολή αίτησης μέχρι ολοκλήρωση εξέτασης από το ΣΥΜΕΠΑ μειώθηκε κατά **6 μήνες** την περίοδο 2020-2023.

χ. Αντισταθμιστικά μέτρα χωρίς σαφή τρόπο υπολογισμού

Σημαντικές αδυναμίες διαπιστώθηκαν και στην επιβολή αντισταθμιστικών μέτρων. Οι Κανονισμοί καθορίζουν κατηγορίες μέτρων, χωρίς όμως να προσδιορίζουν με επαρκή σαφήνεια πότε επιλέγεται κάθε μέτρο, ποια πρέπει να είναι η έκταση ή η αξία του και βάσει ποιας μεθοδολογίας διασφαλίζεται η αναλογικότητά του προς την παρέκκλιση που εγκρίνεται.

Η αδυναμία αυτή αποτυπώνεται σε συγκεκριμένες αποφάσεις. Σε δύο περιπτώσεις μεμονωμένων κατοικιών εισιγήθηκε η καταβολή €5.000 προς την οικεία Τοπική Αρχή, ενώ σε άλλες πέντε περιπτώσεις μεμονωμένων κατοικιών δεν προτάθηκε αντίστοιχο χρηματικό μέτρο. Σε άλλη ανάπτυξη προτάθηκε καταβολή €5.000, ενώ σε περίπτωση αλλαγής χρήσης σε ξενοδοχείο προτάθηκε ποσό €70.000. Δεν κατέστη δυνατό να εντοπιστεί πώς το ΣΥΜΕΠΑ κατέληξε στα συγκεκριμένα ποσά.

Το ζήτημα δεν περιορίζεται στο ύψος των ποσών. Αφορά την απουσία σαφούς και επαληθεύσιμης μεθοδολογίας που να τεκμηριώνει γιατί σε μία περίπτωση επιβάλλεται συγκεκριμένο χρηματικό αντιστάθμισμα, σε άλλη διαφορετικό και σε άλλη κανένα.

Ανάλογη ασάφεια εντοπίστηκε και στην αντιστάθμιση υπέρβασης συντελεστή δόμησης. Σε συγκεκριμένη περίπτωση, η αντιστάθμιση έγινε με νομική δέσμευση 717 τ.μ. από άλλο τεμάχιο του αιτητή, το οποίο παρέμεινε στην ιδιοκτησία του. Παράλληλα, η ίδια έκταση λήφθηκε υπόψη και για την κάλυψη των απαιτούμενων χώρων στάθμευσης, με αποτέλεσμα να χρησιμοποιηθεί για την εξυπηρέτηση δύο διαφορετικών πολεοδομικών απαιτήσεων.

xi. Ασάφειες ακόμη και στη λειτουργία του ίδιου του ΣΥΜΕΠΑ

Αδυναμίες εντοπίστηκαν, τέλος, και στο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας του ΣΥΜΕΠΑ. Προέκυψαν ασάφειες ως προς τον διορισμό, την ιδιότητα και τη διάρκεια θητείας μελών και αναπληρωτών, ενώ σε μία περίπτωση αναπληρωτής συμμετείχε για σύντομο χρονικό διάστημα πέραν του προβλεπόμενου εξαετούς ορίου.

Παράλληλα, παρότι δεν εντοπίστηκαν ενδείξεις πραγματικής σύγκρουσης συμφερόντων, δεν διαπιστώθηκε η ύπαρξη καταγεγραμμένων διαδικασιών ή σχετικών αρχείων που να τεκμηριώνουν συστηματικά τη γνωστοποίηση και τον χειρισμό πιθανών συγκρούσεων συμφερόντων των μελών.

xii. Συμπερασματικά

Συνολικά, τα ευρήματα δεν παραπέμπουν σε μεμονωμένες διοικητικές αδυναμίες. Αναδεικνύεται ένα σύστημα στο οποίο η παρέκκλιση μπορεί, με βάση την κείμενη νομοθεσία να εγκρίνεται ακόμη και σε ήδη αυθαίρετες αναπτύξεις, να υπάρχουν ουσιώδεις διαφωνίες μεταξύ των αρμόδιων τεχνικών οργάνων χωρίς πάντοτε επαρκή καταγραφή του σχετικού σκεπτικού, να μεταβάλλονται εισηγήσεις μετά από αναπομπή χωρίς να προκύπτουν νέα ουσιώδη στοιχεία, να επιβάλλονται αντισταθμιστικά μέτρα χωρίς σαφή μεθοδολογία και να παραμένουν υποθέσεις σε εκκρεμότητα για σειρά ετών.

Η συνολική αυτή εικόνα αναδεικνύει ανάγκη ουσιαστικής επανεξέτασης του πλαισίου των παρεκκλίσεων, με ιδιαίτερη έμφαση στην αντιμετώπιση ήδη αυθαίρετων αναπτύξεων, στη σαφήνεια και συνέπεια των κριτηρίων, στην τεκμηρίωση ουσιωδών διαφοροποιήσεων και αλλαγών θέσης, στη διαφάνεια των αντισταθμιστικών μέτρων και στην αποτελεσματική παρακολούθηση της διαδικασίας.

Όσο διευρύνεται στην πράξη το πεδίο εφαρμογής της παρέκκλισης, τόσο περιορίζεται η κανονιστική βαρύτητα του ίδιου του Σχεδίου Ανάπτυξης. Και όταν ήδη υλοποιημένες αυθαίρετες αναπτύξεις μπορούν, μετά την πάροδο ετών, να καταλήγουν σε αδειοδότηση κατά παρέκκλιση, δημιουργείται ο κίνδυνος ο μηχανισμός να μην αντιμετωπίζει πλέον μόνο έκτακτες ή ειδικές περιπτώσεις, αλλά να προσαρμόζει το πολεοδομικό πλαίσιο σε τετελεσμένες καταστάσεις.

2. Εισαγωγή

2.1 Κύριες πληροφορίες για ελεγχόμενο φορέα

2.1.1 Ρόλος, αρμοδιότητες, διοικητική δομή ΣΥΜΕΠΑ

Σύμφωνα με τον περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας Νόμο (Ν90/172), απαγορεύεται η έναρξη οποιασδήποτε ανάπτυξης ακίνητης ιδιοκτησίας χωρίς προηγούμενη εξασφάλιση πολεοδομικής άδειας από την αρμόδια Πολεοδομική Αρχή. Για τη χορήγηση πολεοδομικής άδειας, η Πολεοδομική Αρχή εξετάζει κατά πόσο η προτεινόμενη ανάπτυξη συνάδει με τις πρόνοιες του ισχύοντος Σχεδίου Ανάπτυξης.

Παράλληλα, ο Νόμος παρέχει στο Υπουργικό Συμβούλιο τη δυνατότητα να χορηγεί πολεοδομική άδεια κατά παρέκκλιση των προνοιών του ισχύοντος Σχεδίου Ανάπτυξης, σε έκτακτες και αρκούντως δικαιολογημένες και τεκμηριωμένες περιπτώσεις που αφορούν κυρίως την αντιμετώπιση ειδικών προβλημάτων ανάπτυξης, τα οποία δεν είναι δυνατό να προβλεφθούν ή να αντιμετωπιστούν με τις ισχύουσες πρόνοιες των Σχεδίων Ανάπτυξης, ή για την εξυπηρέτηση ειδικών στόχων και πολιτικών του κράτους που αποσκοπούν στο ευρύτερο κοινό καλό και το δημόσιο συμφέρον.

Για σκοπούς εξέτασης αιτήσεων παρεκκλίσεων, καθιδρύθηκε το Συμβούλιο Μελέτης Παρεκκλίσεων (ΣΥΜΕΠΑ), το οποίο υποβάλλει σχετικές εισηγήσεις προς το Υπουργικό Συμβούλιο, μέσω του Υπουργού Εσωτερικών.

Το ΣΥΜΕΠΑ αποτελείται από πέντε μέλη, τα οποία διορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο. Τα τρία μέλη είναι ο Πρόεδρος της Ένωσης Δήμων, ο Πρόεδρος της Ένωσης Κοινοτήτων Κύπρου και ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Τεχνικού Επιμελητηρίου Κύπρου ή αναπληρωτές αυτών. Τα υπόλοιπα δυο μέλη είναι πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και αξιοπιστίας, με γνώση σε θέματα χωροταξίας, περιβάλλοντος και ανάπτυξης, τα οποία διορίζονται μετά από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών.

Το Υπουργικό Συμβούλιο διορίζει ένα από τα μέλη ως Πρόεδρο και άλλο μέλος ως Αντιπρόεδρο του ΣΥΜΕΠΑ. Τα μέλη διορίζονται για τριετή θητεία η οποία μπορεί να ανανεωθεί μόνο για δεύτερη θητεία.

Στο ΣΥΜΕΠΑ παρέχεται επιστημονική υποστήριξη από το ΤΠΟ και διοικητική υποστήριξη από το Υπουργείο Εσωτερικών.

2.1.2 Διαδικασία εξέτασης αιτήσεων για χορήγηση πολεοδομικής άδειας κατά παρέκκλιση του ισχύοντος Σχεδίου Ανάπτυξης

Η διαδικασία εξέτασης αιτήσεων για χορήγηση πολεοδομικής άδειας κατά παρέκκλιση καθορίζεται στους σχετικούς Κανονισμούς και περιλαμβάνει διαδοχικά στάδια αξιολόγησης της αίτησης και διατύπωσης εισηγήσεων από αρμόδιους φορείς, την Πολεοδομική Αρχή και το ΣΥΜΕΠΑ, καθώς και λήψης τελικής απόφασης από το Υπουργικό Συμβούλιο. Συνοπτικά, οι ενέργειες που πραγματοποιούνται σε κάθε στάδιο της διαδικασίας έχουν ως ακολούθως:

Αξιολόγηση από την Πολεοδομική Αρχή

- ♦ Υποβολή αίτησης στην αρμόδια Πολεοδομική Αρχή και καταβολή των προβλεπόμενων δικαιωμάτων.
- ♦ Έλεγχος της αίτησης και των αποδεικτικών στοιχείων ότι ο αιτητής προέβη στην απαιτούμενη δημοσιοποίησής της.
- ♦ Ετοιμασία και υποβολή έκθεσης της Πολεοδομικής Αρχής προς το ΣΥΜΕΠΑ, με εμπειρισταωμένη και τεκμηριωμένη εισήγηση της αναφορικά με την αίτηση.

Υποβολή εκθέσεων από αρμόδιους Φορείς

- ♦ Υποβολή εκθέσεων στο ΣΥΜΕΠΑ από την Τοπική Αρχή, τον Έπαρχο, τον Διευθυντή του Τμήματος Πολεοδομίας και Οικήσεως (όπου δεν είναι η Πολεοδομική Αρχή) και άλλες αρμόδιες Υπηρεσίες ή Φορείς.

Εξέταση αίτησης από το ΣΥΜΕΠΑ

- ♦ Εξέταση και αξιολόγηση της αίτησης από το ΣΥΜΕΠΑ, με δυνατότητα ζήτησης πρόσθετων στοιχείων ή πληροφοριών.
- ♦ Διεξαγωγή Δημόσιας Ακρόασης στις περιπτώσεις που προβλέπονται από τους Κανονισμούς ή όπου το ΣΥΜΕΠΑ το κρίνει αναγκαίο.
- ♦ Υποβολή αιτιολογημένης εισήγησης του ΣΥΜΕΠΑ, μέσω του Υπουργού Εσωτερικών, προς το Υπουργικό Συμβούλιο.

Εξέταση και απόφαση Υπουργικού Συμβουλίου

- ♦ Εξέταση της αίτησης από το Υπουργικό Συμβούλιο και λήψη απόφασης.
- ♦ Σε περίπτωση διαφωνίας με την εισήγηση του ΣΥΜΕΠΑ, ολικώς ή μερικώς, αναπομπή της αίτησης στο ΣΥΜΕΠΑ προς επανεξέταση.

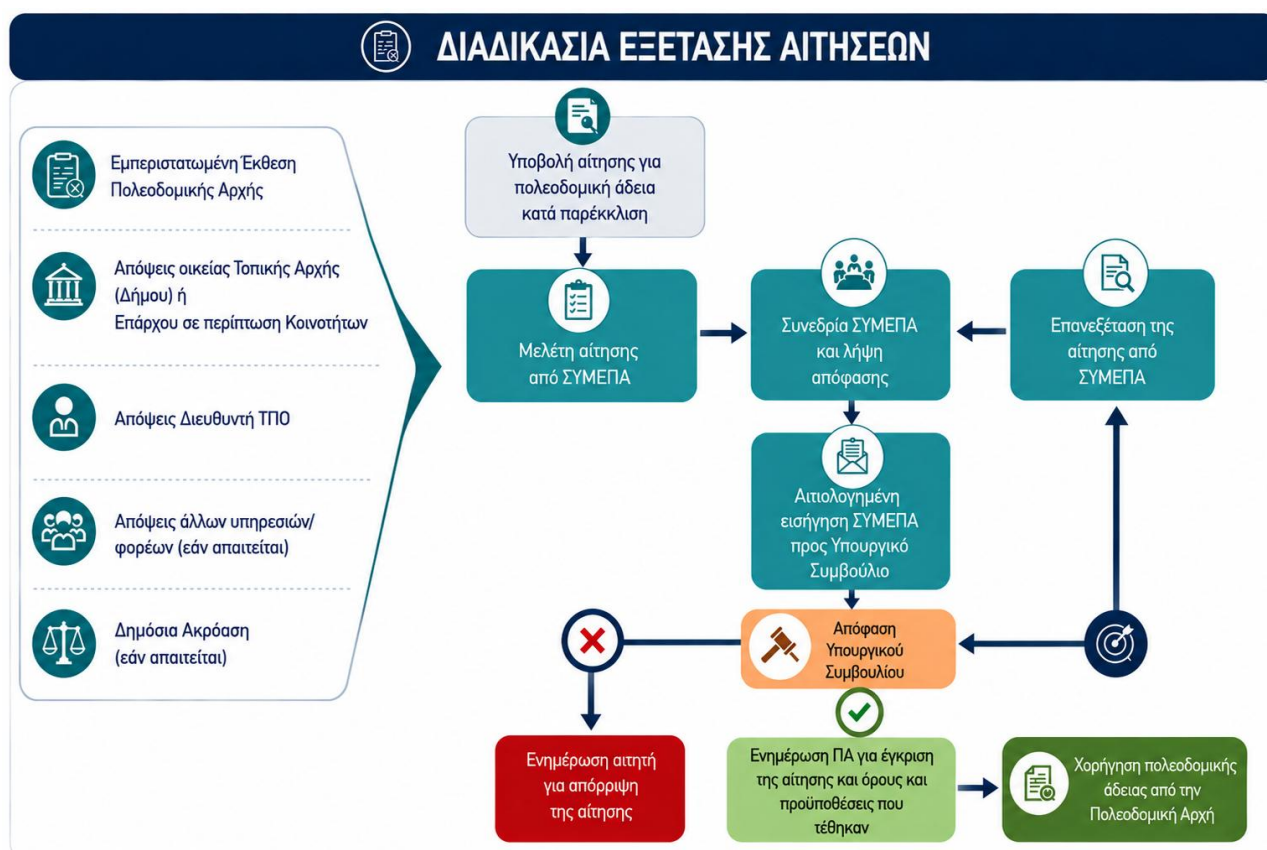
Επανεξέταση από το ΣΥΜΕΠΑ

- ♦ Επανεξέταση της αίτησης από το ΣΥΜΕΠΑ, λαμβάνοντας υπόψη τους λόγους διαφωνίας του Υπουργικού Συμβουλίου.
- ♦ Υποβολή νέας εισήγησης προς το Υπουργικό Συμβούλιο για τελική απόφαση επί της αίτησης.

Δημοσίευση απόφασης και δικαίωμα προσφυγής

- ♦ Δημοσίευση της απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας και αποστολή της στη Βουλή των Αντιπροσώπων για ενημέρωση.

Οι αιτητές έχουν την δυνατότητα προσφυγής στο Δικαστήριο, σε περίπτωση μη ικανοποίησής τους από την απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου.



2.1.3 Κριτήρια και Αρχές εξέτασης αιτήσεων

Στους σχετικούς Κανονισμούς καθορίζονται οι αρχές και τα κριτήρια βάσει των οποίων τεκμηριώνονται και αιτιολογούνται η εισήγηση της Πολεοδομικής Αρχής και του ΣΥΜΕΠΑ, καθώς και η απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου για αιτήσεις κατά παρέκκλιση.

Τα κριτήρια αφορούν στην:

- υλοποίηση συμβατικών διμερών και διεθνών υποχρεώσεων της Κυπριακής Δημοκρατίας,
- υλοποίηση έργων ή προγραμμάτων εθνικής σημασίας από φορείς του δημόσιου τομέα, περιλαμβανομένων και των Τοπικών Αρχών.

- γ) προαγωγή και υλοποίηση γενικής κυβερνητικής πολιτικής που υιοθετήθηκε μετά τη δημοσίευση του ισχύοντος Σχεδίου Ανάπτυξης,
- δ) προαγωγή και υλοποίηση πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης ή διεύρυνση της τοπικής οικονομικής βάσης,
- ε) προσαρμογή της προτεινόμενης ανάπτυξης στα χαρακτηριστικά του χώρου, όταν αυτά δεν ήταν δυνατό να καθοριστούν με λεπτομέρεια στο ισχύον Σχέδιο Ανάπτυξης,
- στ) βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης οικογένειας σε αποδεκτά επίπεδα χωρίς αύξηση της πυκνότητας χρήσης,
- ζ) πραγματοποίηση ειδικών στόχων, προγραμμάτων και έργων ανάπτυξης και επίλυση ειδικών προβλημάτων σε σχέση με την ανάπτυξη,
- η) ποιοτικός εμπλουτισμός των διευκολύνσεων υγείας, παιδείας, πολιτισμού, κοινωνικής υποδομής, αθλητισμού και αναψυχής του κοινού,
- θ) βελτίωση της αισθητικής της ίδιας της ανάπτυξης ή του δομημένου περιγύρου,
- ι) διατήρηση της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς και του άμεσου περιβάλλοντός της,
- ια) ορθολογική ανάπτυξη τεμαχίου που λόγω μεγέθους, σχήματος, διαστάσεων ή άλλων χαρακτηριστικών είναι δύσκολο να αναπτυχθεί κανονικά,
- ιβ) υλοποίηση ανάπτυξης που συμβάλλει στη βιωσιμότητα και ζωτικότητα κυρίως των κεντρικών αστικών περιοχών, όταν αυτή δεν ήταν δυνατό να προβλεφθεί στο ισχύον Σχέδιο Ανάπτυξης και δεν επηρεάζει τις ανέσεις της περιοχής.

Παράλληλα, σύμφωνα με τους Κανονισμούς, δεν χορηγείται πολεοδομική άδεια κατά παρέκκλιση για ανάπτυξη που επηρεάζει ουσιαδώς τη γενική στρατηγική του ισχύοντος Σχεδίου Ανάπτυξης. Επίσης, προβλέπεται ότι σε τέτοιες περιπτώσεις, το ΣΥΜΕΠΑ εισηγείται την απόρριψη της αίτησης και ενημερώνει το Πολεοδομικό Συμβούλιο, ώστε να εξεταστεί κατά πόσο απαιτείται τροποποίηση του Σχεδίου Ανάπτυξης.

2.2 Σκοπός του ελέγχου

Σκοπός του παρόντος ελέγχου συμμόρφωσης ήταν η διερεύνηση κατά πόσο οι διαδικασίες που ακολουθεί το ΣΥΜΕΠΑ, κατά την εξέταση αιτήσεων για παραχώρηση πολεοδομικών αδειών κατά παρέκκλιση, συνάδουν με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο.

Στα πλαίσια του ελέγχου εξετάστηκε επίσης ο βαθμός αξιοποίησης των εισηγήσεων του ΣΥΜΕΠΑ κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων από το Υπουργικό Συμβούλιο.

Ο έλεγχος βασίστηκε σε ανάλυση των στοιχείων που περιλαμβάνονται στα μητρώα του ΣΥΜΕΠΑ και σε στοχευμένο δειγματοληπτικό έλεγχο 17 αιτήσεων των οποίων η εξέταση από το ΣΥΜΕΠΑ, ολοκληρώθηκε κατά την περίοδο 2020 μέχρι 2023, με έμφαση σε περιπτώσεις όπου υπήρχε διαφωνία μεταξύ των θέσεων της Πολεοδομικής Αρχής και του ΣΥΜΕΠΑ και σε αιτήσεις που είχαν αναπεμφθεί από το Υπουργικό Συμβούλιο προς το ΣΥΜΕΠΑ για επανεξέταση.

Σημειώνεται ότι η μελέτη και η έκδοση πολεοδομικών αδειών αποτελούν αντικείμενο που απαιτεί εξειδικευμένη τεχνογνωσία σε θέματα του ισχύοντος πολεοδομικού πλαισίου, ιδίως όσον αφορά στην ερμηνεία και εφαρμογή των πολυσύνθετων προνοιών των Σχεδίων Ανάπτυξης. Ως εκ τούτου, ο έλεγχος των πολεοδομικών αδειών που εκδόθηκαν κατά παρέκκλιση των εν λόγω Σχεδίων δεν επεκτάθηκε στην εξέταση τεχνικών ζητημάτων, ούτε στην κρίση του κατά πόσο οι αποφάσεις των Αρμόδιων Αρχών ήταν πολεοδομικά ορθές.

3. Ανάλυση ευρημάτων και συστάσεις

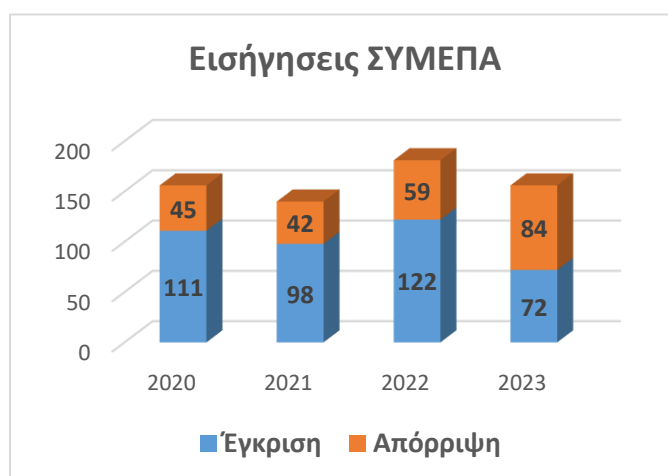
3.1 Σημαντικές καθυστερήσεις στην εξέταση αιτήσεων

Από την ανάλυση των στοιχείων που τηρούνται στα μητρώα του ΣΥΜΕΠΑ, διαπιστώθηκε ότι η διάρκεια της διαδικασίας εξέτασης αιτήσεων παρουσιάζει σημαντικές καθυστερήσεις, με αποτέλεσμα να εκκρεμεί μεγάλος αριθμός² αιτήσεων. Για τους σκοπούς της παρούσας έκθεσης, ως διάρκεια της διαδικασίας εξέτασης θεωρείται η περίοδος από την υποβολή της αίτησης στην Πολεοδομική Αρχή μέχρι τη διαμόρφωση της αιτιολογημένης εισήγησης του ΣΥΜΕΠΑ προς το Υπουργικό Συμβούλιο. Η περίοδος αυτή περιλαμβάνει και τον χρόνο που απαιτείται για την υποβολή των αναγκαίων στοιχείων, απόψεων και εισηγήσεων από τις εμπλεκόμενες Αρχές και Υπηρεσίες.

Το γεγονός αυτό, ενδέχεται να επηρεάζει αρνητικά την αποτελεσματικότητα και την ομαλή λειτουργία της διαδικασίας, καθώς η συσσώρευση εκκρεμών αιτήσεων αυξάνει τις ανάγκες διαχείρισης και παρακολούθησης των υποθέσεων και προκαλεί καθυστερήσεις στην εξυπηρέτηση των πολιτών και στον προγραμματισμό των επηρεαζόμενων αναπτύξεων.

Διευκρινίζεται ότι η Υπηρεσία μας δεν προέβη σε επαλήθευση της ορθότητας των στοιχείων που αφορούν τις ημερομηνίες υποβολής και εξέτασης των αιτήσεων, πέραν των περιπτώσεων που επιλέγηκαν για δειγματοληπτικό έλεγχο. Ως εκ τούτου, τα σχετικά ευρήματα βασίζονται στην ανάλυση των δεδομένων όπως αυτά καταγράφονται στα μητρώα του ΣΥΜΕΠΑ.

Κατά τα έτη 2020 έως 2023, το ΣΥΜΕΠΑ υπέβαλε στο Υπουργικό Συμβούλιο 633³ αιτιολογημένες εισηγήσεις για 619 αιτήσεις⁴, εκ των οποίων οι 403 αφορούσαν σε εισηγήσεις για έγκριση και οι 230 εισηγήσεις για απόρριψη αιτήσεων.

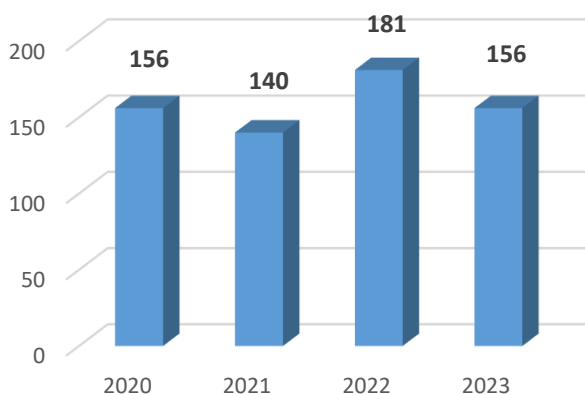


² Σύμφωνα με στοιχεία που μας είχαν υποβληθεί από το ΣΥΜΕΠΑ κατά τον προγραμματισμό του ελέγχου, στις 31/12/2023 εκκρεμούσαν 394 αιτήσεις.

³ Σύμφωνα με στοιχεία που είχαμε λάβει από το ΣΥΜΕΠΑ κατά τον προγραμματισμό του ελέγχου, για την ίδια περίοδο υποβλήθηκαν 645 αιτήσεις από αιτητές.

⁴ Η διαφορά μεταξύ του αριθμού των αιτήσεων και των αιτιολογημένων εισηγήσεων οφείλεται στις περιπτώσεις όπου το ΣΥΜΕΠΑ υπέβαλε 2η αιτιολογημένη εισήγηση για την ίδια αίτηση κατόπιν αναπομπής από το Υπουργικό Συμβούλιο.

Αιτήσεις που εξετάστηκαν από το ΣΥΜΕΠΑ



Κατόπιν επεξεργασίας των δεδομένων που αφορούν στις πιο πάνω αιτήσεις, διαπιστώθηκαν τα ακόλουθα, σε σχέση με τον χρόνο διεκπεραίωσής τους:

- ♦ Ο μέσος χρόνος εξέτασης των αιτήσεων, κυμαινόταν μεταξύ 25 και 31 μηνών, δηλαδή πέραν των 2 ετών.
- ♦ Η μέση διάρκεια της διαδικασίας εξέτασης των αιτήσεων, μειώθηκε από 31 μήνες το 2020 σε 25 μήνες το 2023, ενώ αυξήθηκε και το ποσοστό των αιτήσεων που ολοκληρώνονται εντός δύο ετών, από 49% σε 66%. Παρά τις πιο πάνω

βελτιώσεις, σημαντικός αριθμός αιτήσεων εξακολουθεί να διεκπεραιώνεται με σημαντική καθυστέρηση, γεγονός που αναδεικνύει ότι η διαδικασία εξέτασης είναι ιδιαίτερα χρονοβόρα.

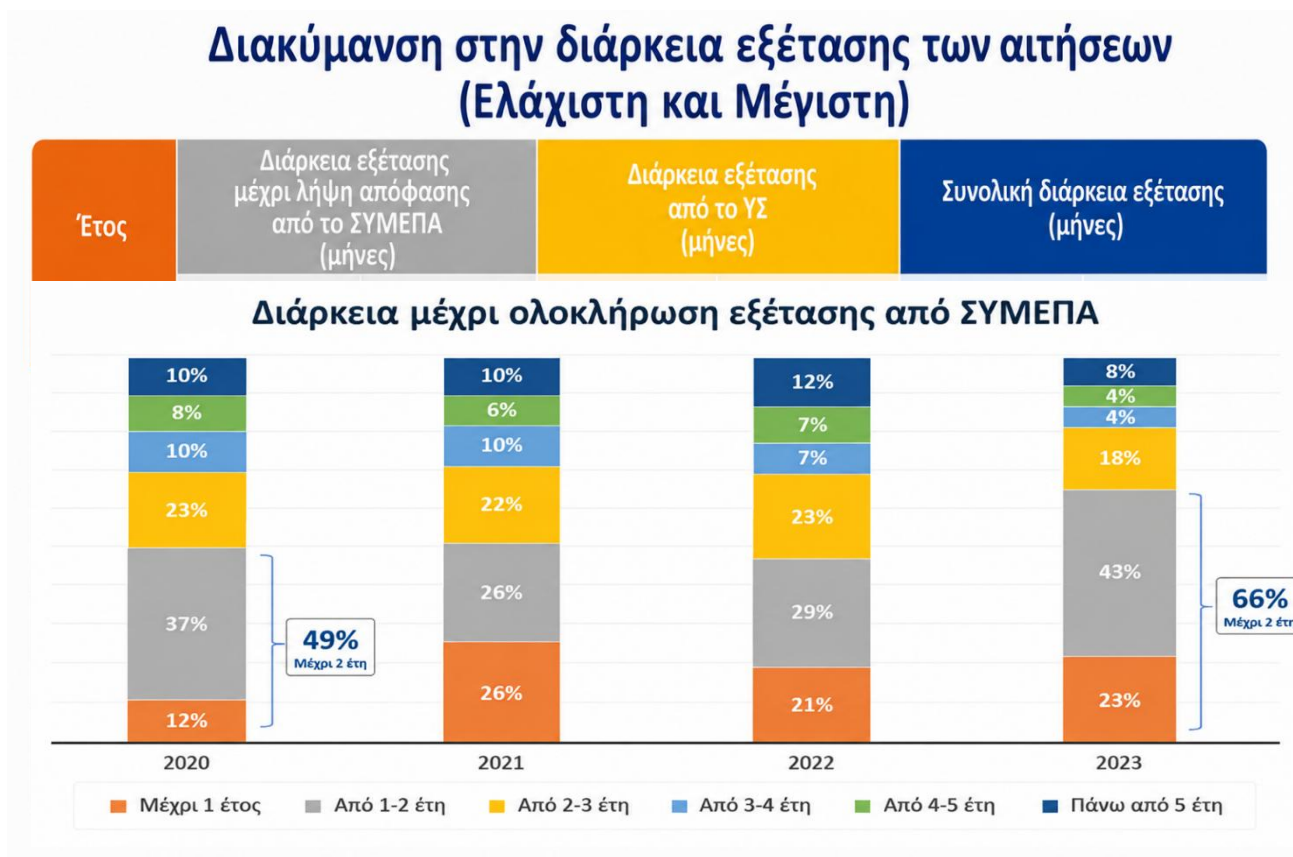
Διάρκεια εξέτασης αιτήσεων (Μέσος όρος)

Έτος	Από υποβολή αίτησης μέχρι ολοκλήρωση εξέτασης από ΣΥΜΕΠΑ (μήνες)	Υπουργικό Συμβούλιο (μήνες)	Συνολική διάρκεια εξέτασης (μήνες)
2020	31	5	36
2021	30	4	34
2022	31	3	34
2023	25	3	28



Η διάρκεια εξέτασης αιτήσεων από υποβολή αίτησης μέχρι ολοκλήρωση εξέτασης από το ΣΥΜΕΠΑ μειώθηκε κατά **6 μήνες** την περίοδο 2020-2023.

- ♦ Παρατηρούνται σημαντικές αποκλίσεις στον χρόνο εξέτασης των αιτήσεων, καθώς η διάρκεια ολοκλήρωσής τους διαφέρει σημαντικά από περίπτωση σε περίπτωση. Συγκεκριμένα, σε ορισμένες περιπτώσεις η διάρκεια εξέτασης ξεπέρασε τα δέκα έτη, ενώ σε άλλες περιπτώσεις η εξέταση ολοκληρώθηκε σε λιγότερο από τρεις μήνες, γεγονός που ενδέχεται να επηρεάζει την ίση και έγκαιρη μεταχείριση των αιτητών.⁵



Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί περίπτωση αίτησης⁶ που υποβλήθηκε το 2010 και αφορούσε σε προσθήκες σε οικοδομή, η οποία λειτουργεί ως σχολής τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Η εξέταση της αίτησης ολοκληρώθηκε το 2021, δηλαδή μετά την παρέλευση χρονικού διαστήματος πέραν των 11 ετών από την υποβολή της.

Από τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι η αρμόδια Πολεοδομική Αρχή (Διευθυντής ΤΠΟ), υπέβαλε την έκθεση της προς το ΣΥΜΕΠΑ στις 16.3.2021, δηλαδή 11 χρόνια μετά την υποβολή της αίτησης, με την οποία εισηγείτο την έγκριση της αίτησης. Το ΣΥΜΕΠΑ ολοκλήρωσε την εξέταση της αίτησης δύο μήνες αργότερα και εισηγήθηκε την έγκρισή της στις 21.5.2021. Ακολούθως, το Υπουργικό Συμβούλιο

⁵ Σημειώνεται ότι οι πιο πάνω πίνακες παρουσιάζουν τις αιτήσεις που ολοκληρώθηκαν από το ΣΥΜΕΠΑ στο συγκεκριμένο έτος, ανεξαρτήτως της ημερομηνίας υποβολής τους στην Πολεοδομική Αρχή.

⁶ Αίτηση 8

ενέκρινε την χορήγηση πολεοδομικής άδειας στις 30.7.2021, ενώ η πολεοδομική άδεια εκδόθηκε τελικά στις 7.12.2023.

Στον σχετικό φάκελο του ΣΥΜΕΠΑ εντοπίστηκε αλληλογραφία μεταξύ λειτουργών του ΤΠΟ, σύμφωνα με την οποία οι αιτητές δεν είχαν υποβάλει πρόσθετα στοιχεία που τους είχαν ζητηθεί.

Σε περίπτωση που η καθυστέρηση οφειλόταν όντως στη μη προσκόμιση των απαιτούμενων στοιχείων από τον αιτητή, θα αναμενόταν από τις αρμόδιες αρχές, εντός εύλογου χρονικού διαστήματος, να προχωρήσουν στην εξέταση και ενδεχόμενη απόρριψη της αίτησης.

Ωστόσο, δεν εντοπίστηκαν στοιχεία που να αιτιολογούν τη μεγάλη καθυστέρηση στην υποβολή της έκθεσης της Πολεοδομικής Αρχής, ούτε τεκμήρια ότι το ΣΥΜΕΠΑ προέβη σε περαιτέρω ενέργειες προς το ΤΠΟ, πέραν της αρχικής επιστολής του 2010.

Πρόσθετα ευρήματα για την συγκεκριμένη περίπτωση παρατίθενται στην παράγραφο 3.6.4.

Στον πιο κάτω πίνακα παρουσιάζεται αναλυτικά η διάρκεια της διαδικασίας για τις 17 αιτήσεις που αποτέλεσαν το δείγμα του ελέγχου μας.

Ανάλυση διάρκειας διαδικασίας για τις 17 αιτήσεις

Διάρκεια ανά αίτηση (μήνες)					
Αρ. αίτησης	Από υποβολή αίτησης μέχρι υποβολή Έκθεσης Πολεοδομικής Αρχής στο ΣΥΜΕΠΑ	Από υποβολή τελευταίας Έκθεσης των Αρμόδιων Αρχών* μέχρι ολοκλήρωση εξέτασης από ΣΥΜΕΠΑ	Από υποβολή αίτησης μέχρι ολοκλήρωση εξέτασης από ΣΥΜΕΠΑ	Από ολοκλήρωση εξέτασης από ΣΥΜΕΠΑ μέχρι λήψη απόφασης από Υπουργικό Συμβούλιο	Συνολική διάρκεια από υποβολή αίτησης μέχρι λήψη απόφασης από Υπουργικό Συμβούλιο
1	31	21	51	3	54
2	6	19	28	1	29
3 **	7	3	11	4	16
4 **	6	1	12	4	15
5 **	6	1	12	4	15
6	17	6	23	4	27
7	6	8	16	2	18
8	132	2	134	2	136
9	23	1	28	3	31
10	1	3	13	1	14
11	5	4	10	10	20
12	11	2	16	2	18
13	15	6	23	3	26
14	8	3	14	1	15
15 **	12	5	19	2	20
16 **	4	1	7	1	8
17	7	2	13	3	16
Διάρκεια ανά στάδιο (αιτήσεις)					
1-4 μήνες	1	10	0	15	0
4-6 μήνες	5	3	0	1	0
6-12 μήνες	6	2	5	1	1
12-24 μήνες	3	2	8	0	0
24+ μήνες	2	0	4	0	16
Σύνολο	17	17	17	17	17

* Αρμόδιες Αρχές: Πολεοδομική Αρχή, Διευθυντής ΤΠΟ, Τοπική Αρχή, Έπαρχος

** Διαδικασία εξέτασης μέχρι αναπομπή από Υπουργικό Συμβούλιο

Στην πρώτη στήλη, καταγράφεται η διάρκεια από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης μέχρι την υποβολή της Έκθεσης της Πολεοδομικής Αρχής προς το ΣΥΜΕΠΑ. Στις 12 από τις 17 περιπτώσεις η Έκθεση υποβλήθηκε εντός ενός έτους από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης, σε τρεις περιπτώσεις εντός ενός έως δύο ετών, ενώ στις υπόλοιπες δύο περιπτώσεις η υποβολή πραγματοποιήθηκε μετά την πάροδο δύο ετών.

Στην δεύτερη στήλη, καταγράφεται η διάρκεια από την ημερομηνία υποβολής της ημερολογιακά τελευταίας Έκθεσης των αρμόδιων αρχών⁷ προς το ΣΥΜΕΠΑ μέχρι την ολοκλήρωση εξέτασης της από το ΣΥΜΕΠΑ και την υποβολή της αιτιολογημένης εισήγησης του προς το Υπουργικό Συμβούλιο. Στις 10 από τις 17 περιπτώσεις η εξέταση ολοκληρώθηκε εντός τεσσάρων μηνών από την υποβολή της τελευταίας Έκθεσης, σε πέντε περιπτώσεις εντός τεσσάρων έως δώδεκα μηνών, ενώ στις υπόλοιπες δύο περιπτώσεις απαιτήθηκε διάστημα από ένα έως δύο έτη για την ολοκλήρωση της εξέτασης.

Στην τρίτη στήλη, καταγράφεται η συνολική διάρκεια από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης μέχρι την ολοκλήρωση της εξέτασης της από το ΣΥΜΕΠΑ και την υποβολή της αιτιολογημένης εισήγησης του προς το Υπουργικό Συμβούλιο. Στις πέντε από τις 17 περιπτώσεις η διαδικασία ολοκληρώθηκε εντός ενός έτους από την υποβολή της αίτησης, σε οκτώ περιπτώσεις εντός ενός έως δύο ετών, ενώ στις υπόλοιπες τέσσερις περιπτώσεις απαιτήθηκαν περισσότερα από δύο έτη για την ολοκλήρωσή της.

Στην τέταρτη στήλη καταγράφεται η διάρκεια από την ημερομηνία υποβολής της αιτιολογημένης εισήγησης του ΣΥΜΕΠΑ προς το Υπουργικό Συμβούλιο μέχρι τη λήψη της σχετικής απόφασης. Στις 15 από τις 17 περιπτώσεις η απόφαση λήφθηκε εντός τεσσάρων μηνών από την υποβολή της εισήγησης, σε μία περίπτωση εντός τεσσάρων έως έξι μηνών και σε μία περίπτωση εντός έξι έως δώδεκα μηνών.

Στην πέμπτη στήλη καταγράφεται η συνολική διάρκεια από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης μέχρι τη λήψη απόφαση από το Υπουργικό Συμβούλιο. Σε μία από τις 17 περιπτώσεις η διαδικασία ολοκληρώθηκε εντός ενός έτους από την υποβολή της αίτησης, ενώ στις υπόλοιπες 16 περιπτώσεις η συνολική διάρκειά της υπερέβη τα δύο έτη.

Όπως μας ενημέρωσε ο Πρόεδρος του ΣΥΜΕΠΑ, στην απαντητική του επιστολή ημερ. 1.7.2026, ο χρόνος εξέτασης των αιτήσεων από το ΣΥΜΕΠΑ θα πρέπει να υπολογίζεται από την παραλαβή της έκθεσης της Πολεοδομικής Αρχής και όλων των απαιτούμενων απόψεων/διαβουλεύσεων των αρμόδιων Τμημάτων, Αρχών και Υπηρεσιών. Σύμφωνα με τον Πρόεδρο του ΣΥΜΕΠΑ, σε αρκετές περιπτώσεις οι απόψεις των εμπλεκόμενων φορέων παραλαμβάνονται πολλούς μήνες αργότερα, ενώ, μετά την παραλαβή όλων των στοιχείων, η εξέταση ολοκληρώνεται κατά κανόνα εντός 2-4 μηνών. Διευκρίνισε επίσης ότι μεγαλύτερος χρόνος απαιτείται σε εξαιρετικές ή σύνθετες περιπτώσεις, όπως όταν απαιτείται δημόσια ακρόαση, συναντήσεις με Υπηρεσίες ή περισσότερες συνεδρίες εξέτασης.

Λαμβάνοντας υπόψη τα πιο πάνω, όπως και την θέση του ΣΥΜΕΠΑ, προκύπτει ότι η συνολική διαδικασία εξέτασης των αιτήσεων αντιμετωπίζεται ως διακριτά στάδια, χωρίς να εντοπίζεται ενιαίος μηχανισμός παρακολούθησης της πορείας των αιτήσεων και συντονισμού των εμπλεκόμενων φορέων.

Σύσταση Ελεγκτικής Υπηρεσίας: Το ΣΥΜΕΠΑ, σε συνεργασία με τους αρμόδιους φορείς, να αξιολογήσει τους παράγοντες που συμβάλλουν στις καθυστερήσεις ολοκλήρωσης της διαδικασίας εξέτασης των αιτήσεων και την ανάγκη καθορισμού ενιαίου μηχανισμού παρακολούθησης της διαδικασίας από την υποβολή της αίτησης μέχρι τη λήψη της τελικής απόφασης από το Υπουργικό Συμβούλιο. Περαιτέρω, τα

⁷ Πολεοδομική Αρχή, Διευθυντής ΤΠΟ, Τοπική Αρχή, Έπαρχος

τηρούμενα μητρώα θα πρέπει να περιλαμβάνουν τα απαραίτητα στοιχεία σε δομημένη μορφή για κάθε αίτηση, ώστε να είναι δυνατή η ανάλυση των δεδομένων, η παρακολούθηση των χρόνων ανταπόκρισης και ο εντοπισμός των αιτιών καθυστέρησης.

3.2 Έγκριση αίτησης για ανάπτυξη που φαίνεται να επηρεάζει ουσιαδώς τη γενική στρατηγική του ισχύοντος Σχεδίου Ανάπτυξης

Διαπιστώθηκε περίπτωση αίτησης κατά την οποία, παρότι το ΣΥΜΕΠΑ αναγνώριζε ότι η ανάπτυξη επηρέαζε ουσιαδώς την γενική στρατηγική του ισχύοντος Σχεδίου Ανάπτυξης, εισηγήθηκε προς το Υπουργικό Συμβούλιο την θετική αντιμετώπιση της.



Η εξεταζόμενη αίτηση υποβλήθηκε στις 30.3.2017 και αφορούσε τη νομιμοποίηση ήδη υλοποιημένης ανάπτυξης εντός βιομηχανικής ζώνης στην Επαρχία Λάρνακας. Συγκεκριμένα, αφορούσε προσθήκες και μετατροπές σε υφιστάμενες εγκεκριμένες αποθήκες, καθώς και αλλαγή χρήσης τους σε υπεραγορά και αποθήκη. Η αίτηση σχετιζόταν με παρεκκλίσεις που αφορούσαν:

- τη χωροθέτηση υπεραγοράς εκτός καθορισμένων περιοχών, και
- τη χωροθέτηση εμπορικής ανάπτυξης εντός βιομηχανικής ζώνης.

Σύμφωνα με τον Κανονισμό 19(2), «δεν χορηγείται πολυεοδομική άδεια κατά παρέκκλιση για ανάπτυξη η οποία επηρεάζει ουσιαδώς τη γενική στρατηγική του ισχύοντος Σχεδίου Ανάπτυξης». Στις περιπτώσεις αυτές, το ΣΥΜΕΠΑ οφείλει να εισηγείται την απόρριψη της αίτησης και να ενημερώνει το Πολυεοδομικό Συμβούλιο, ώστε να εξετάζεται κατά πόσο απαιτείται τροποποίηση του Σχεδίου Ανάπτυξης, σύμφωνα με τις καθορισμένες διαδικασίες.

Κατά το αρχικό στάδιο εξέτασης της αίτησης, η αρμόδια Πολεοδομική Αρχή (Διευθυντής ΤΠΟ), στις 3.10.2019, εισηγήθηκε την απόρριψη του αιτήματος, επισημαίνοντας, μεταξύ άλλων, ότι η ανάπτυξη είχε ήδη υλοποιηθεί και λειτουργεί αυθαίρετα χωρίς προηγούμενη εξασφάλιση των απαιτούμενων αδειών. Παράλληλα, αναφέρθηκε ότι παρόμοιο αίτημα είχε απορριφθεί δύο φορές στο παρελθόν και ότι το θέμα εκκρεμούσε ενώπιον του Δικαστηρίου για την λήψη μέτρων εναντίον του, ενώ τυχόν έγκριση θα μπορούσε να θεωρηθεί επιβράβευση αυθαίρετης ανάπτυξης.

Ακολούθως, το ΣΥΜΕΠΑ στην αιτιολογημένη του εισήγηση προς το Υπουργικό Συμβούλιο, ημερ. 10.6.2021, ανέφερε, μεταξύ άλλων, ότι θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η εν λόγω ανάπτυξη επηρεάζει ουσιαστικά τη γενική στρατηγική του ισχύοντος Σχεδίου Ανάπτυξης, καθώς ενθαρρύνει τις τάσεις άναρχης ανάπτυξης και καταστρατηγεί βασικές πολεοδομικές ρυθμίσεις. Παρά ταύτα, εισηγήθηκε προς το Υπουργικό Συμβούλιο, την έγκριση της χορήγησης προσωρινής πολεοδομικής άδειας κατά παρέκκλιση, η οποία υιοθετήθηκε στις 30.7.2021.

Η εισήγηση του ΣΥΜΕΠΑ για έγκριση, αιτιολογήθηκε με βάση το κριτήριο στον Κανονισμού 19(1)(ζ), ο οποίος αφορά στην πραγματοποίηση ειδικών στόχων, προγραμμάτων και έργων ανάπτυξης και επίλυση ειδικών προβλημάτων σε σχέση με την ανάπτυξη. Σύμφωνα με τα όσα καταγράφει στην αιτιολογημένη εισήγηση του το ΣΥΜΕΠΑ, η προσωρινή πολεοδομική άδεια διάρκειας 4 ετών θα δοθεί με ειδική σημείωση που θα αποκλείει νέα ανανέωση ώστε να δοθεί χρονικό περιθώριο για τερματισμό της λειτουργίας της επιχείρησης και εξεύρεση κατάλληλου χώρου μεταστέγασης της.

Πρόσθετα ευρήματα για την συγκεκριμένη περίπτωση αναφέρονται στην παράγραφο 3.6.1.

3.3 Ολοκλήρωση εξέτασης αίτησης από το ΣΥΜΕΠΑ πριν την υποβολή περιβαλλοντικής μελέτης

Διαπιστώθηκε περίπτωση αίτησης κατά την οποία το ΣΥΜΕΠΑ μελέτησε και υπέβαλε εισήγηση προς το Υπουργικό Συμβούλιο προτού να υποβληθεί η απαιτούμενη Μελέτη Εκτίμησης των Επιπτώσεων στο Περιβάλλον.



Η εξεταζόμενη αίτηση υποβλήθηκε στις 20.5.2020 και αφορούσε σε προσθήκη 8ου ορόφου/γραφείου και προσθηκομετατροπές στον 5ο όροφο υφιστάμενης οικοδομής στην Επαρχία Λευκωσίας. Η εξέταση της αίτησης ολοκληρώθηκε σε συνολικό διάστημα περίπου 29 μηνών (2 έτη και 5 μήνες), μέχρι την τελική έγκριση της από το Υπουργικό Συμβούλιο στις 12.10.2022.

Σύμφωνα με τον Κανονισμό 15(1), κατά την μελέτη της αίτησης, το ΣΥΜΕΠΑ λαμβάνει υπόψη τις εκθέσεις (α) της οικείας Πολεοδομικής Αρχής, (β) της οικείας Τοπικής Αρχής, σε περίπτωση που είναι διαφορετική από την Πολεοδομική Αρχή, (γ) του οικείου Επάρχου, σε περίπτωση Τοπικής Αρχής άλλης από δήμο, (δ) άλλης υπηρεσίας ή φορέα, σύμφωνα με το Παράρτημα 2 των Κανονισμών, και (ε) του Διευθυντή του ΤΠΟ, όταν αυτός δεν είναι Πολεοδομική Αρχή.

Σύμφωνα με την παρ. 21(γ) στο Παράρτημα 2 των Κανονισμών, αν η ανάπτυξη περιλαμβάνεται στις αναπτύξεις για τις οποίες απαιτείται η υποβολή περιβαλλοντικής μελέτης ή προκαταρκτικής περιβαλλοντικής αξιολόγησης, το ΣΥΜΕΠΑ προτού διαμορφώσει την εισήγηση του, συμβουλευέται και το Διευθυντή Υπηρεσίας Περιβάλλοντος. Όπως ρητά προβλέπεται, για τις πιο πάνω περιπτώσεις η διαδικασία εξέτασης της αίτησης από το ΣΥΜΕΠΑ, ολοκληρώνεται μόνο αφού περατωθεί η διαδικασία αξιολόγησης της προκαταρκτικής περιβαλλοντικής εκτίμησης ή της περιβαλλοντικής μελέτης, ανάλογα με την περίπτωση, και η μελέτη υποβληθεί στο ΣΥΜΕΠΑ.

Στο πρώτο στάδιο της διαδικασίας εξέτασης της αίτησης, η αρμόδια Πολεοδομική Αρχή (Δήμος Λευκωσίας), εισηγήθηκε στην έκθεσης της προς το ΣΥΜΕΠΑ ημερ. 19.11.2020, την απόρριψη του αιτήματος, επισημαίνοντας, μεταξύ άλλων, ότι λόγω της υπέρβασης στους επιτρεπόμενους ορόφους απαιτείτο η υποβολή Μελέτης Εκτίμησης των Επιπτώσεων στο Περιβάλλον. Με την αρνητική εισήγηση της Πολεοδομικής Αρχής συμφώνησε και ο Διευθυντής του ΤΠΟ.

Παρά τα πιο πάνω, το ΣΥΜΕΠΑ ολοκλήρωσε την εξέταση της εν λόγω αίτησης, χωρίς να έχει προηγουμένως υποβληθεί και αξιολογηθεί η απαιτούμενη περιβαλλοντική μελέτη και στις 15.7.2022, κατέληξε ομόφωνα σε εισήγηση προς το Υπουργικό Συμβούλιο για έγκριση της εν λόγω αίτησης. Παράλληλα, εισηγήθηκε την επιβολή όρων και αντισταθμιστικών μέτρων, μεταξύ των οποίων περιλαμβανόταν και η μεταγενέστερη υποβολή της Μελέτης Εκτίμησης των Επιπτώσεων στο Περιβάλλον, ώστε αυτή να αξιολογηθεί πριν από τη χορήγηση της πολεοδομικής άδειας από την Πολεοδομική Αρχή.

Το Υπουργικό Συμβούλιο στις 12.10.2022, ενέκρινε την αίτηση για χορήγηση πολεοδομικής άδειας κατά παρέκκλιση, σύμφωνα με τις εισηγήσεις του ΣΥΜΕΠΑ, και εξουσιοδότησε σχετικά την Πολεοδομική Αρχή να προβεί στις αναγκαίες ενέργειες.

Όπως προκύπτει, το ΣΥΜΕΠΑ αποδεχόταν ότι για την προτεινόμενη ανάπτυξη απαιτείτο η διενέργεια περιβαλλοντικής μελέτης. Ωστόσο, δεν είναι σαφείς οι λόγοι για τους οποίους προχώρησε στην εξέταση της αίτησης χωρίς προηγουμένως να διασφαλιστεί η συμμόρφωση με τις πρόνοιες των Κανονισμών.

Ο χειρισμός της εν λόγω αίτησης από το ΣΥΜΕΠΑ, εγείρει, επίσης θέμα άνισης μεταχείρισης των πολιτών, εφόσον, όπως ενημερωθήκαμε από το ίδιο το ΣΥΜΕΠΑ, σημαντικό μέρος των καθυστερήσεων στην εξέταση αιτήσεων αποδίδεται στην μη έγκαιρη υποβολή των απαιτούμενων στοιχείων ή/και εκθέσεων από τις Αρμόδιες Αρχές ή/και τους αιτητές.

Επίσης τίθεται ζήτημα κατά πόσο, χωρίς την προηγούμενη υποβολή και αξιολόγηση της περιβαλλοντικής μελέτης, το ΣΥΜΕΠΑ είχε ενώπιον του όλα τα ουσιώδη στοιχεία που ήταν αναγκαία για τη διαμόρφωση πλήρους και τεκμηριωμένης εισήγησης.

Σύσταση: Το ΣΥΜΕΠΑ να διασφαλίζει ότι, πριν από την εξέταση αιτήσεων, έχουν προηγουμένως υποβληθεί και αξιολογηθεί όλα τα απαιτούμενα στοιχεία και μελέτες, σύμφωνα με τις πρόνοιες του ισχύοντος νομικού πλαισίου, προς τήρηση της νομιμότητας και της αρχής της ίσης μεταχείρισης των πολιτών.

3.4 Κριτήρια και αρχές εξέτασης αιτήσεων

Στο πλαίσιο του ελέγχου εξετάστηκε η εφαρμογή των αρχών και κριτηρίων εξέτασης αιτήσεων, όπως προβλέπονται στους σχετικούς Κανονισμούς. Από τον έλεγχο προέκυψαν ζητήματα που αφορούν:

- (α) στη γενικότητα και ασάφεια των προβλεπόμενων κριτηρίων, και
- (β) στην ελλιπή καταγραφή των λόγων που οδήγησαν σε διαφοροποιήσεις στις εισηγήσεις.

Σύμφωνα με τους Κανονισμούς, η Πολεοδομική Αρχή ετοιμάζει εμπεριστατωμένη και τεκμηριωμένη εισήγηση, το ΣΥΜΕΠΑ λαμβάνει υπόψη τις εκθέσεις των αρμόδιων αρχών και φορέων και καταλήγει σε αιτιολογημένη εισήγηση προς το Υπουργικό Συμβούλιο. Ειδικά σε περίπτωση εισήγησης για χορήγηση παρέκκλισης, η εισήγηση αιτιολογείται με βάση τα κριτήρια και τις αρχές του Κανονισμού 19, ενώ δεν

επιτρέπεται η χορήγηση παρέκκλισης για ανάπτυξη που επηρεάζει ουσιαστικά τη γενική στρατηγική του ισχύοντος Σχεδίου Ανάπτυξης.

Από τον έλεγχο προέκυψε ότι τα προβλεπόμενα κριτήρια είναι διατυπωμένα με ευρύ και γενικό τρόπο, με αποτέλεσμα η εφαρμογή τους να εξαρτάται, σε σημαντικό βαθμό, από την τεχνική κρίση των αρμόδιων οργάνων. Η διακριτική αυτή ευχέρεια είναι θεμιτή, όμως, όταν δεν συνοδεύεται από επαρκή καταγραφή του συλλογισμού, δημιουργεί ενδεχόμενο κίνδυνο μη ομοιόμορφης εξέτασης παρόμοιων αιτήσεων αλλά και αμφιβολία κατά πόσο οι προτάσεις που υποβάλλονται στο ΥΣ συνάδουν με το πνεύμα του Νόμου.

Τα ευρήματα παρουσιάζονται αναλυτικά στις επόμενες παραγράφους.

3.4.1 Στατιστικά στοιχεία απόκλισης μεταξύ εισηγήσεων Πολεοδομικής Αρχής και ΣΥΜΕΠΑ

Στο πλαίσιο εξέτασης των αιτήσεων, το ΣΥΜΕΠΑ, σύμφωνα με τους σχετικούς Κανονισμούς, λαμβάνει υπόψη, μεταξύ άλλων, και τις εκθέσεις των οικείων Πολεοδομικών Αρχών.

Από την ανάλυση των στοιχείων που τηρούνται στα μητρώα του ΣΥΜΕΠΑ προκύπτει ότι, κατά την περίοδο 2020-2023, σε ορισμένες περιπτώσεις οι εισηγήσεις του ΣΥΜΕΠΑ προς το Υπουργικό Συμβούλιο, ήταν διαφορετικές από τις απόψεις των οικείων Πολεοδομικών Αρχών. Συγκεκριμένα, από το σύνολο των 627 αιτιολογημένων εισηγήσεων, οι περιπτώσεις στις οποίες οι εισηγήσεις του ΣΥΜΕΠΑ διαφοροποιήθηκαν από εκείνες των Πολεοδομικών Αρχών ανήλθαν σε 22 από 156 εισηγήσεις (14,1%) το 2020, 17 από 137 (12,4%) το 2021, 18 από 180 (10,0%) το 2022 και 33 από 154 (21,4%) το 2023. Συνολικά, καταγράφηκε διαφοροποίηση σε 90 από τις 627 εισηγήσεις (14,35%) της περιόδου.



3.4.2 Γενικότητα και ασάφεια αρχών και κριτηρίων εξέτασης αιτήσεων

3.4.2.1 Απόκλιση απόψεων ως προς τον ουσιαστικό επηρεασμό της γενικής στρατηγικής των Σχεδίων Ανάπτυξης, μεταξύ Πολεοδομικών Αρχών και ΣΥΜΕΠΑ.

Σε έξι περιπτώσεις⁸ διαπιστώθηκε ότι οι Πολεοδομικές Αρχές θεωρούσαν ότι οι αιτούμενες αναπτύξεις επηρέαζαν ουσιαστικά την γενική στρατηγική των ισχυόντων Σχεδίων Ανάπτυξης, και ως εκ τούτου, οι αιτήσεις θα έπρεπε να απορριφθούν. Ωστόσο, το ΣΥΜΕΠΑ διαφώνησε με την άποψη των Πολεοδομικών Αρχών και προχωρούσε με εισηγήσεις για έγκριση των αιτήσεων προς το Υπουργικό Συμβούλιο.

Αντίστοιχα, σε δυο περιπτώσεις⁹ διαπιστώθηκε ότι οι Πολεοδομικές Αρχές θεωρούσαν ότι οι αιτούμενες αναπτύξεις δεν επηρέαζαν ουσιαστικά την γενική στρατηγική των ισχυόντων Σχεδίων Ανάπτυξης και ως εκ τούτου οι αιτήσεις θα έπρεπε να εγκριθούν, ενώ το ΣΥΜΕΠΑ είχε αντίθετη άποψη. Σε μία περίπτωση δε, παρόλο που η Πολεοδομική Αρχή εισηγήθηκε την έγκριση της αίτησης, ο Διευθυντής του ΤΠΟ, με επιστολή του προς το ΣΥΜΕΠΑ, εξέφρασε έντονο προβληματισμό για την εισήγηση της Πολεοδομικής Αρχής για την συγκεκριμένη ανάπτυξη.

3.4.2.2 Αποκλίσεις στην εφαρμογή των κριτηρίων των Κανονισμών, μεταξύ Πολεοδομικών Αρχών και ΣΥΜΕΠΑ.

Κατά τον δειγματοληπτικό έλεγχο εντοπίστηκαν 14 περιπτώσεις¹⁰ στις οποίες οι Πολεοδομικές Αρχές και το ΣΥΜΕΠΑ, κατέληξαν σε διαφορετικά συμπεράσματα ως προς την εφαρμογή των αρχών και κριτηρίων που προβλέπονται στους σχετικούς Κανονισμούς για την έγκριση των αιτήσεων. Ως αποτέλεσμα, το ΣΥΜΕΠΑ δεν υιοθέτησε τις απόψεις των Πολεοδομικών Αρχών και υπέβαλε διαφορετικές εισηγήσεις προς το Υπουργικό Συμβούλιο.

Η πιο πάνω αναφορά δεν συνεπάγεται ότι το ΣΥΜΕΠΑ δεσμεύεται από τις απόψεις των φορέων ή ότι οφείλει πάντοτε να παραθέτει ειδική αιτιολογία για κάθε απόκλιση. Ωστόσο, όταν το τελικό συμπέρασμα αποκλίνει ουσιαστικά από τεχνικές απόψεις που τέθηκαν ενώπιον του, θα πρέπει να προκύπτει από την εισήγηση ή τον φάκελο, το βασικό σκεπτικό με το οποίο αξιολογήθηκαν τα ίδια δεδομένα και εφαρμόστηκαν τα κριτήρια των Κανονισμών.

⁸ Αιτήσεις 4,5 9,10,11,16

⁹ Αιτήσεις 12,13

¹⁰ Αιτήσεις 1,2,3,4,5,7,9,10,11,12,13,14,15,16

3.4.2.3 Ελλιπής καταγραφή των λόγων διαφοροποίησης των εισηγήσεων του ΣΥΜΕΠΑ μετά από αναπομπή από το Υπουργικό Συμβούλιο

Κατά την περίοδο 2020-2023, σύμφωνα με τα μητρώα που τηρεί το ΣΥΜΕΠΑ, το Υπουργικό Συμβούλιο ανέπεμψε 16 αιτήσεις στο ΣΥΜΕΠΑ για επανεξέταση.

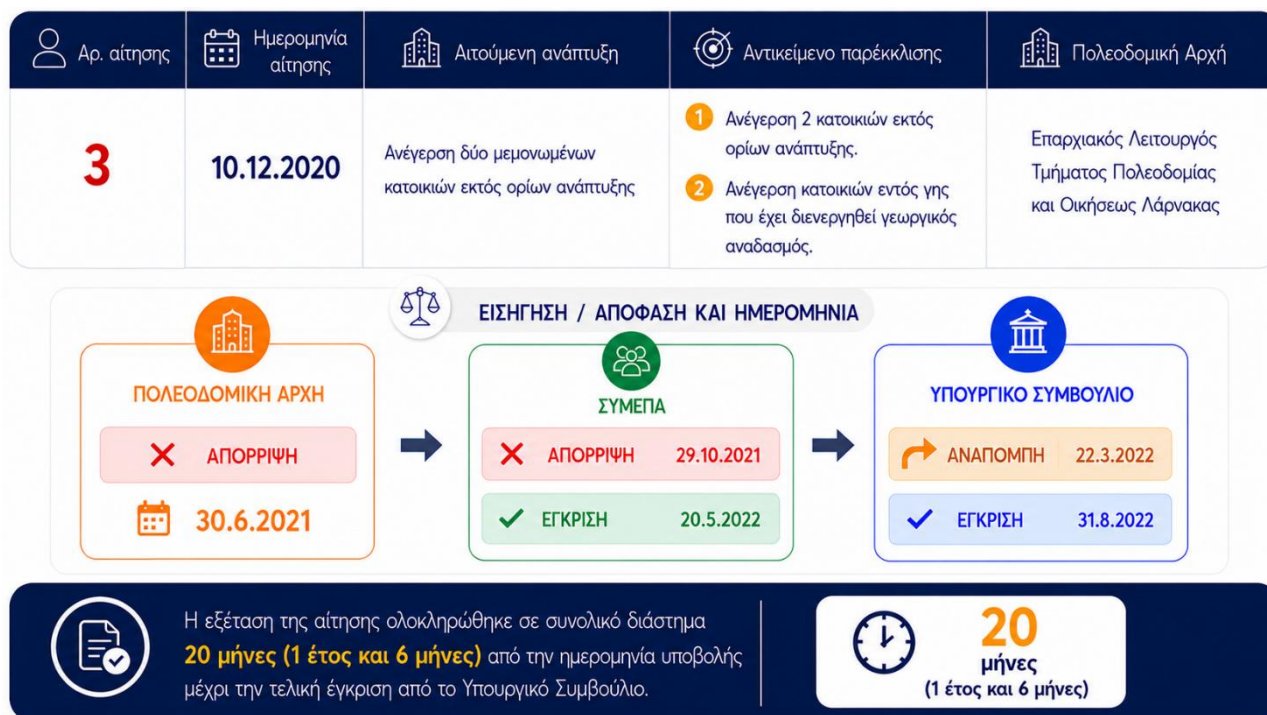
Σύμφωνα με τους σχετικούς Κανονισμούς, σε περίπτωση διαφωνίας του Υπουργικού Συμβουλίου με την εισήγηση του ΣΥΜΕΠΑ, η αίτηση αναπέμπεται στο ΣΥΜΕΠΑ για επανεξέταση αφού το Υπουργικό Συμβούλιο καταγράψει τους λόγους της διαφωνίας. Το ΣΥΜΕΠΑ επανεξετάζει την αίτηση και υποβάλλει νέα εισήγηση στο Υπουργικό Συμβούλιο, το οποίο λαμβάνει την τελική απόφαση.

Από τον δειγματοληπτικό έλεγχο πέντε περιπτώσεων στις οποίες το ΣΥΜΕΠΑ, μετά από αναπομπή των αιτήσεων από το Υπουργικό Συμβούλιο άλλαξε τις αρχικές του εισηγήσεις, δεν εντοπίστηκαν στους φακέλους του ΣΥΜΕΠΑ καταγεγραμμένοι λόγοι ή στοιχεία που να εξηγούν την αλλαγή αυτή, εφόσον δεν φαίνεται να προέκυψαν νέα ουσιώδη στοιχεία τα οποία να μην ήταν ήδη σε γνώση του ΣΥΜΕΠΑ κατά την αρχική εξέταση των αιτήσεων.

Ενδεικτικά αναφέρονται τρεις από τις πιο πάνω περιπτώσεις, όπου το ΣΥΜΕΠΑ, μετά την επανεξέταση των αιτήσεων, διαφοροποίησε τις αρχικές απορριπτικές του εισηγήσεις και εισηγήθηκε την έγκρισή τους.

3.4.2.3.1 Αίτηση για ανέγερση δυο μεμονωμένων κατοικιών στην Επαρχία Λάρνακας

Η αίτηση, η οποία υποβλήθηκε στις 10.12.2020, αφορούσε την ανέγερση δύο μεμονωμένων κατοικιών εντός περιοχής γεωργικού αναδασμού, στη Ζώνη Προστασίας Ζ1 (αρδευόμενος γεωργικός αναδασμός), στην περιοχή του κυβερνητικού έργου του Νότιου Αγωγού στην Επαρχία Λάρνακας. Η αίτηση υποβλήθηκε με επίκληση του κριτηρίου του Κανονισμού 19(1)(στ), σύμφωνα με το οποίο μπορεί να αιτιολογηθεί παρέκκλιση για «βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης οικογένειας σε αποδεκτά επίπεδα χωρίς να αυξάνεται η πυκνότητα χρήσης». Η αρμόδια Πολεοδομική Αρχή (Επαρχιακός Λειτουργός ΤΠΟ Λάρνακας) εισηγήθηκε την απόρριψη της αίτησης στις 30.6.2021.



Αρχικά, το ΣΥΜΕΠΑ ομόφωνα αποφάσισε να εισηγηθεί την απόρριψη της αίτησης, στις 29.10.2021, καταγράφοντας στην αιτιολογημένη εισήγηση του προς το Υπουργικό Συμβούλιο, ότι μεταξύ άλλων, λήφθηκε υπόψη πως το τεμάχιο στο οποίο θα ανεγερθούν οι προτεινόμενες αναπτύξεις εμπίπτει σε Ζώνη Προστασίας Ζ1 (αρδευόμενος γεωργικός αναδασμός) και σε περιοχή που αρδεύεται από το κυβερνητικό έργο του Νότιου Αγωγού, λόγοι για τους οποίους και το Τμήμα Γεωργίας εξέφρασε την αντίθεση του, ως μέρος της πάγιας του θέσης για προστασία της γεωργικής γης. Επίσης, όπως αναφέρεται στην αιτιολογημένη εισήγηση του ΣΥΜΕΠΑ, η αιτήτρια σύμφωνα με Πιστοποιητικά Έρευνας Ακίνητης Ιδιοκτησίας κατέχει οικιστικό οικοπέδο στην ίδια Κοινότητα. Ως εκ τούτου, δεν πληρούνται τα κοινωνικοοικονομικά κριτήρια εκ μέρους της αιτήτριας και όπως αναφέρεται επιπρόσθετα, υπάρχουν σοβαροί πολεοδομικοί λόγοι που δεν επιτρέπουν την αδειοδότηση της ανάπτυξης και τυχόν έγκριση της, θα δημιουργούσε κακό προηγούμενο με βάση τα πιο πάνω. Το ΣΥΜΕΠΑ ανέφερε πως θεωρεί ότι η προτεινόμενη ανάπτυξη επηρεάζει ουσιωδώς τη Γενική Στρατηγική του ισχύοντος Σχεδίου Ανάπτυξης, και επίσης δεν εμπίπτει σε κανένα από τα κριτήρια και αρχές του Κανονισμού 19(1) που να την αιτιολογούν.

Το Υπουργικό Συμβούλιο, ανέπεμψε τις αιτήσεις, για επανεξέταση από το ΣΥΜΕΠΑ, λαμβάνοντας υπόψη τις πληροφορίες που παρέθεσε ο Υπουργός Εσωτερικών, ότι ενδεχομένως ορισμένα από τα υποβληθέντα στο ΣΥΜΕΠΑ στοιχεία σε σχέση με την εγγύτητα των αιτούμενων αναπτύξεων, με αριθμό άλλων μεμονωμένων κατοικιών, χρήζουν περαιτέρω μελέτης / διερεύνησης.

Μετά την αναπομπή της αίτησης από το Υπουργικό Συμβούλιο, το ΣΥΜΕΠΑ επανεξέτασε την αίτηση και κατέληξε ομόφωνα σε εισήγηση για έγκριση της, στις 20.5.2022, καταγράφοντας στην εισήγηση του, μεταξύ άλλων, πως με βάση πιστοποιητικά έρευνας ακίνητης ιδιοκτησίας η αιτήτρια, ο σύζυγος και τα

άτομα για τα οποία προορίζεται η κατοικία, δεν κατέχουν άλλη ακίνητη ιδιοκτησία και κατά συνέπεια φαίνεται να ικανοποιείται το κοινωνικοοικονομικό κριτήριο και η ανάγκη υλοποίησης της ανάπτυξης, εφόσον δεν υπάρχει εναλλακτική δυνατότητα χωροθέτησης της. Επίσης, όπως αναφέρεται, στην περιοχή υφίστανται και άλλες μεμονωμένες κατοικίες, οι περισσότερες εκ των οποίων αδειοδοτημένες και ως εκ τούτου η αιτούμενη ανάπτυξη δεν επηρεάζει ουσιωδώς την γενική Στρατηγική του ισχύοντος Σχεδίου Ανάπτυξης.

Σύμφωνα με την Δήλωση Πολιτικής, για την ανέγερση μεμονωμένης κατοικίας εκτός ορίων ανάπτυξης, ο αιτητής και τα μέλη της οικογένειας του δεν πρέπει να κατέχουν ακίνητο εντός καθορισμένης οικιστικής ζώνης της κοινότητας στην οποία προτείνεται η ανάπτυξη ή σε συνορεύουσα κοινότητα ή Δήμο. Από τα στοιχεία που υπήρχαν στον φάκελο του ΣΥΜΕΠΑ, δεν υπήρχαν ενδείξεις κατά πόσο το ΣΥΜΕΠΑ διερεύνει πως και πότε η αιτήτρια αποξένωσε το οικιστικό τεμάχιο που σύμφωνα με τα αρχικά πιστοποιητικά έρευνας ακίνητης ιδιοκτησίας κατείχε.

Περαιτέρω, κατά την επανεξέταση της αίτησης θα αναμενόταν, για σκοπούς διαφάνειας και ιχνηλασιμότητας, να προκύπτουν με σαφήνεια από την εισήγηση ή τα στοιχεία του φακέλου οι λόγοι για τους οποίους το ΣΥΜΕΠΑ επαναξιολόγησε τα δεδομένα της υπόθεσης και κατέληξε σε διαφορετικό συμπέρασμα. Ωστόσο, δεν εντοπίστηκε επαρκής καταγραφή που να εξηγεί γιατί, κατά τη δεύτερη αξιολόγηση, το ίδιο όργανο εισηγήθηκε την έγκριση της αίτησης σε απόκλιση από την αρχική του θέση.

3.4.2.3.2 Αιτήσεις για ανέγερση δυο μεμονωμένων κατοικιών στην Επαρχία Αμμοχώστου

Οι αιτήσεις αφορούσαν στην ανέγερση δύο μεμονωμένων κατοικιών από τους συνιδιοκτήτες τεμαχίου, εντός Γεωργικής Ζώνης Γα4 σε περιοχή που έχει καθοριστεί ως Περιοχή Εξειδικευμένων Αναπτύξεων .



Το ΣΥΜΕΠΑ ομόφωνα αποφάσισε να εισηγηθεί την απόρριψη των αιτήσεων, καταγράφοντας στις αιτιολογημένες εισηγήσεις του προς το Υπουργικό Συμβούλιο, ότι μεταξύ άλλων, λήφθηκε υπόψη πως η περιοχή έχει καθοριστεί ως Περιοχή Εξειδικευμένων Αναπτύξεων με στόχο τη διαφύλαξη της για υλοποίηση αναπτύξεων μεγάλης κλίμακας αυτής της μορφής. Με βάση τα πιο πάνω, το ΣΥΜΕΠΑ ανέφερε πως θεωρεί ότι οι προτεινόμενες αναπτύξεις επηρεάζουν ουσιωδώς τη Γενική Στρατηγική του ισχύοντος Σχεδίου Ανάπτυξης και δεν εμπίπτουν σε κανένα από τα κριτήρια του Κανονισμού 19(1).

Το Υπουργικό Συμβούλιο, ανέπεμψε τις αιτήσεις, για επανεξέταση από το ΣΥΜΕΠΑ, λαμβάνοντας υπόψη τις πληροφορίες που παρέθεσε ο Υπουργός Εσωτερικών, ότι ενδεχομένως ορισμένα από τα υποβληθέντα στο ΣΥΜΕΠΑ στοιχεία σε σχέση με την εγγύτητα των αιτούμενων αναπτύξεων, με αριθμό άλλων μεμονωμένων κατοικιών, χρήζουν περαιτέρω μελέτης / διερεύνησης.

Μετά την αναπομπή, το ΣΥΜΕΠΑ επανεξέτασε το θέμα και ομόφωνα κατέληξε σε εισήγηση για έγκριση των δυο αιτήσεων, καταγράφοντας, μεταξύ άλλων, στις αιτιολογημένες εισηγήσεις του προς το Υπουργικό Συμβούλιο, πως λήφθηκε υπόψη ότι οι αναπτύξεις δεν επηρεάζουν τη Γενική Στρατηγική του ισχύοντος Σχεδίου Ανάπτυξης, καθώς το τεμάχιο εφάπτεται της οικιστικής ζώνης και δεν συνιστά περαιτέρω διασπορά ανάπτυξης.

Δεν εντοπίστηκε οποιαδήποτε αιτιολόγηση που να τεκμηριώνει τους λόγους για τους οποίους το ΣΥΜΕΠΑ διαφοροποιήθηκε από την αρχική του θέση, σύμφωνα με την οποία οι προτεινόμενες αναπτύξεις θα επηρεάζαν ουσιωδώς τη Γενική Στρατηγική του ισχύοντος Σχεδίου Ανάπτυξης, ούτε εξηγείται γιατί η εκτίμηση αυτή δεν υιοθετήθηκε στη μεταγενέστερη αξιολόγηση.

Σημειώνεται επίσης ότι, κατά την επανεξέταση, το ΣΥΜΕΠΑ επικαλέστηκε το κριτήριο του Κανονισμού 19(1)(στ), το οποίο αφορά στη «βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης οικογένειας σε αποδεκτά επίπεδα χωρίς να αυξάνεται η πυκνότητα χρήσης». Ωστόσο, σύμφωνα με τα πρακτικά του ίδιου του ΣΥΜΕΠΑ, και οι δύο αιτητές κατείχαν και διέμεναν σε ιδιόκτητα διαμερίσματα στον ίδιο Δήμο, γεγονός που δεν φαίνεται να τεκμηριώνει επαρκώς την ανάγκη εφαρμογής του συγκεκριμένου κοινωνικοοικονομικού κριτηρίου.

Διευκρινίζεται ότι οι πιο πάνω αναφορές δεν αποσκοπούν στην αξιολόγηση της νομικής επάρκειας ή της έκτασης της αιτιολογίας κάθε σχετικής εισήγησης, ούτε αμφισβητούν τη διακριτική ευχέρεια του ΣΥΜΕΠΑ να διαμορφώνει τη δική του τεχνοκρατική κρίση. Αφορούν την ανάγκη επαρκούς καταγραφής, στον διοικητικό φάκελο, των ουσιωδών λόγων και δεδομένων που οδήγησαν στις συγκεκριμένες διαφοροποιήσεις, ώστε να είναι δυνατή η παρακολούθηση του σχετικού σκεπτικού.

Όπως μας ενημέρωσε ο Πρόεδρος του ΣΥΜΕΠΑ, στις περιπτώσεις που εφαρμόζονται οι πρόνοιες του Καν. 19(2), δηλαδή όταν διαπιστώνεται ότι επηρεάζεται ουσιωδώς η γενική στρατηγική του ισχύοντος Σχεδίου Ανάπτυξης, το ΣΥΜΕΠΑ δεν είναι υποχρεωμένο να αιτιολογήσει την απόρριψη των αιτήσεων. Όσον αφορά τα κριτήρια του Καν. 19(1), θεωρεί ότι θα μπορούσαν να είναι διατυπωμένα με αναλυτικότερο τρόπο αλλά, γενικά, υποστηρίζει ότι είναι ικανοποιητικά σε σημαντικό βαθμό ώστε να δύναται να αιτιολογηθεί η θετική εισήγηση του ΣΥΜΕΠΑ.

Σύσταση Ελεγκτικής Υπηρεσίας:

(α) Κρίνεται σκόπιμο να αξιολογηθεί η ανάγκη αναθεώρησης και περαιτέρω εξειδίκευσης των αρχών και κριτηρίων που καθορίζονται στους σχετικούς Κανονισμούς, ώστε αυτά να καθίστανται σαφέστερα και περισσότερο αντικειμενικά, χωρίς να περιορίζεται αδικαιολόγητα η αναγκαία τεχνοκρατική κρίση των αρμόδιων οργάνων. Η εξειδίκευση αυτή θα μπορούσε να συμβάλει στην ενίσχυση της συνεπούς, ομοιόμορφης και διαφανούς αξιολόγησης των αιτήσεων.

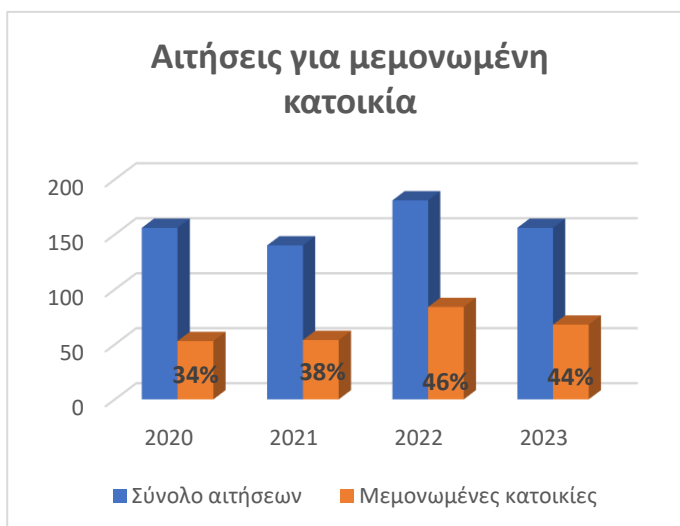
(β) Οι αρμόδιες αρχές να διασφαλίζουν ότι στις εισηγήσεις ή στα σχετικά στοιχεία του φακέλου καταγράφονται με επαρκή σαφήνεια οι ουσιώδεις λόγοι, τα δεδομένα και τα κριτήρια στα οποία βασίζονται τα συμπεράσματά τους, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις όπου:

- διαφοροποιούνται από προηγούμενες θέσεις ή εισηγήσεις,
- διαφοροποιούνται ουσιωδώς από τις απόψεις άλλων αρμόδιων αρχών ως προς την εφαρμογή των κριτηρίων των Κανονισμών, ή
- καταλήγουν σε διαφορετικά συμπεράσματα αναφορικά με το κατά πόσο η προτεινόμενη ανάπτυξη επηρεάζει ουσιωδώς τη γενική στρατηγική των ισχυόντων Σχεδίων Ανάπτυξης.

Η καταγραφή αυτή να αποτυπώνει τα ουσιώδη πραγματικά δεδομένα, τα κριτήρια που λήφθηκαν υπόψη και τον βασικό συλλογισμό που οδήγησε στη σχετική εισηγήση ή απόφαση, ώστε να διασφαλίζονται η διαφάνεια, η συνέπεια και η ιχνηλασιμότητα της διαδικασίας, χωρίς να απαιτείται αιτιολόγηση πέραν του νομικώς αναγκαίου μέτρου.

3.5 Παρεκκλίσεις για ανέγερση μεμονωμένων κατοικιών εκτός Ορίων Ανάπτυξης

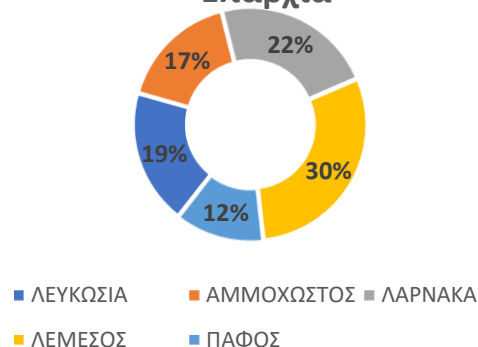
Κατά την περίοδο 2020-2023, ποσοστό που κυμαινόταν μεταξύ 34% και 46% των αιτήσεων που εξετάστηκαν από το ΣΥΜΕΠΑ, αφορούσε την χορήγηση πολεοδομικής άδειας κατά παρέκκλιση για ανέγερση μεμονωμένων κατοικιών εκτός ορίων ανάπτυξης.



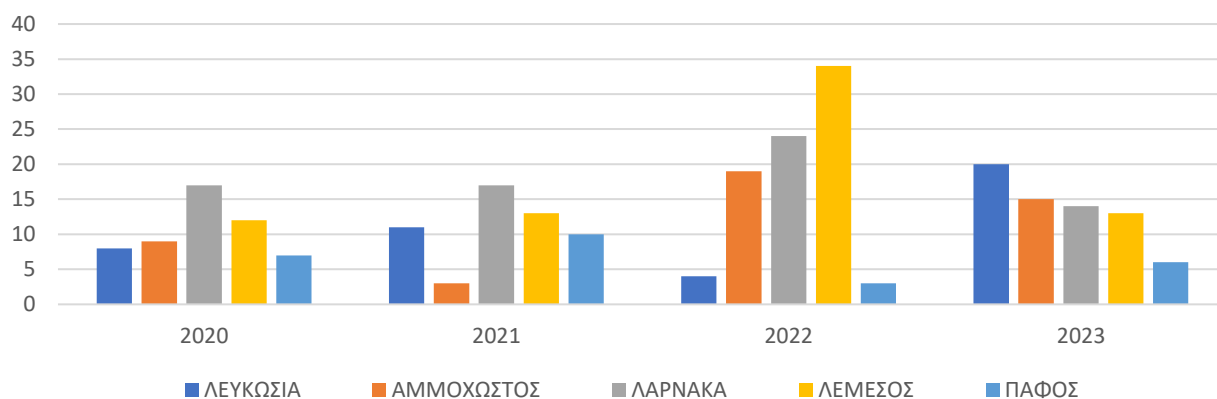
Σύμφωνα με το Εγχειρίδιο Πολεοδομικού Ελέγχου που αναθεωρήθηκε από το ΤΠΟ κατά το 2025, σε περιοχές εκτός Ορίου Ανάπτυξης, δεν επιτρέπεται κατά κανόνα η οικιστική ανάπτυξη, εκτός σε ορισμένες περιπτώσεις που είναι δυνατό να επιτραπεί η ανέγερση μεμονωμένης κατοικίας, ανάλογα με την πολιτική του εκάστοτε Σχεδίου Ανάπτυξης. Σε περιπτώσεις των κοινοτήτων της υπαίθρου, η πολιτική καθορίζεται κυρίως στις πρόνοιες της ισχύουσας Δήλωσης Πολιτικής για την Ύπαιθρο ή της Δήλωσης Πολιτικής για συγκεκριμένη διοικητική περιοχή όπου υπάρχει.

Για την περίοδο από το 2020 μέχρι το 2023, από τις 633 αιτήσεις τις οποίες το ΣΥΜΕΠΑ εξέτασε και υπέβαλε εισήγηση προς το ΥΣ, οι 259 αφορούσαν σε αιτήσεις για μεμονωμένες κατοικίες εκ των οποίων εγκρίθηκαν οι 139.

Εγκριθείσες αιτήσεις για μεμονωμένες κατοικίες ανα Επαρχία



Αιτήσεις για μεμονωμένες κατοικίες ανα επαρχία



Παραεκκλίσεις για ανέγερση μεμονωμένων κατοικιών εντός Γεωργικών Ζωνών

Μεταξύ των αιτήσεων για ανέγερση μεμονωμένων κατοικιών εκτός Ορίων Ανάπτυξης, ιδιαίτερη σημασία έχουν εκείνες που αφορούν τεμάχια εντός γεωργικών ζωνών, δεδομένου ότι η έγκρισή τους συνδέεται με σωρευτική αρνητική επίδραση στις γεωργικές ζώνες και στον πολεοδομικό σχεδιασμό.

Στο Ενιαίο Κείμενο Δήλωσης Πολιτικής για την Ύπαιθρο 1996-2014, το οποίο ίσχυε κατά την ελεγχόμενη περίοδο, καταγράφεται στο κεφάλαιο για την Γεωργική – Αρδευόμενες περιοχές, μεταξύ άλλων, ότι:

- ♦ Η συνεχής αύξηση της ζήτησης γεωργικής γης τα τελευταία χρόνια, για αναπτύξεις και χρήσεις μη συμβατές προς τη γεωργία, δημιουργεί σημαντικές πιέσεις στο φυσικό και δομημένο περιβάλλον της υπαίθρου αλλά και στις γεωργικές δραστηριότητες ευρύτερα. Οι πιέσεις αυτές οφείλονται

κατά κύριο λόγο στην συνεχιζόμενη επέκταση των αστικών κέντρων, αλλά και των αγροτικών οικισμών καθώς επίσης και στην ανέγερση μεμονωμένων κατοικιών, και θα πρέπει να αντιμετωπιστούν με μια σειρά μέτρων και πολιτικών που θα έχουν ως στόχο την προστασία της γόνιμης/αποδοτικής ή και αρδευόμενης γεωργικής γης και την ενθάρρυνση της αξιοποίησης της για γεωργικούς σκοπούς.

- ♦ Η οικοδομική και άλλη ανάπτυξη, που δεν σχετίζεται άμεσα με δραστηριότητα του ευρύτερου γεωργικού τομέα, δεν θα επιτρέπεται κατά κανόνα σε γη υψηλής ποιότητας (γη η οποία αρδεύεται από κυβερνητικό έργο ή στην οποία έχει διενεργηθεί αναδασμός για γεωργικούς σκοπούς), εκτός αν αποδεδειγμένα είναι απόλυτα αναγκαία και δεν επηρεάζει ουσιωδώς τις προοπτικές γεωργικής αξιοποίησης της φιλοξενούσας περιοχής.
- ♦ Πέραν της εφαρμογής της πολιτικής για ανέγερση μεμονωμένης κατοικίας, σε περιοχές αναδασμού ή σε γη που αρδεύεται από κυβερνητικό αρδευτικό έργο, θα υπάρχει εκ προοιμίου τεκμήριο εναντίον κάθε άλλης μορφής ανάπτυξης, η οποία δεν θα εξυπηρετεί γεωργικούς σκοπούς.

Η πρακτική έγκρισης μεμονωμένων κατοικιών εκτός των καθορισμένων Ορίων Ανάπτυξης, συνδέεται με σωρευτική αρνητική επίδραση στις γεωργικές ζώνες και στον πολεοδομικό σχεδιασμό.

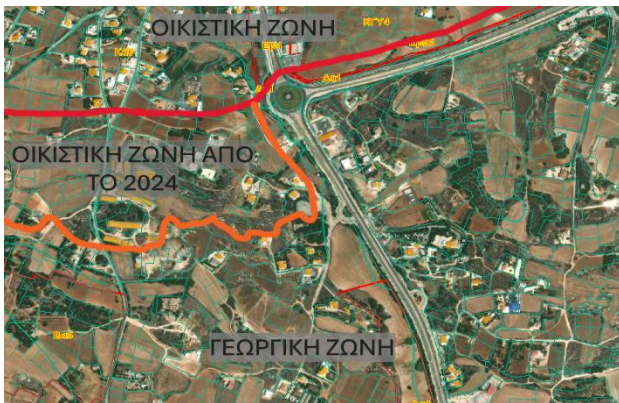
Από τον έλεγχο μας και σύμφωνα με τα όσα καταγράφονται στα πρακτικά του ΣΥΜΕΠΑ των περιπτώσεων που εξετάστηκαν δειγματοληπτικά, η ύπαρξη άλλων μεμονωμένων κατοικιών σε μια περιοχή λαμβάνεται υπόψη κατά την εξέταση των αιτήσεων από το ΣΥΜΕΠΑ και τις Πολεοδομικές Αρχές και επιδρά θετικά στην έγκρισή τους.

Συνεπώς, εφόσον το ΣΥΜΕΠΑ και οι Πολεοδομικές Αρχές συνεχίσουν να ακολουθούν την ίδια πρακτική, η ύπαρξη των νέων εγκεκριμένων μεμονωμένων κατοικιών αναμένεται να συνεκτιμάται θετικά κατά την εξέταση μελλοντικών αιτήσεων για παρόμοιες αναπτύξεις.

Επιπλέον, ακόμη και σε περιπτώσεις όπου το ΣΥΜΕΠΑ εισηγήθηκε την απόρριψη αιτήσεων, διαπιστώθηκαν περιπτώσεις κατά τις οποίες το Υπουργικό Συμβούλιο ανέπεμψε τις αιτήσεις στο ΣΥΜΕΠΑ για επανεξέταση, καταγράφοντας ως λόγο αναπομπής των αιτήσεων την εγγύτητα των αιτούμενων αναπτύξεων με άλλες μεμονωμένες κατοικίες.

Η πιο πάνω πρακτική δημιουργεί ένα φαινόμενο «ντόμινο», το οποίο φαίνεται να έχει ως αποτέλεσμα τον ουσιώδη επηρεασμό της γενικής στρατηγικής των Σχεδίων Ανάπτυξης, εφόσον ζώνες οι οποίες προορίζονται για γεωργική χρήση, μετατρέπονται σταδιακά σε οικιστικές περιοχές. Περαιτέρω ενισχύεται ο κίνδυνος αποσπασματικής ανάπτυξης χωρίς συνολική και συνεκτική πολεοδομική προσέγγιση.

Όπως φαίνεται στον χάρτη πιο κάτω, δεκάδες μεμονωμένες κατοικίες έχουν ανεγερθεί εντός γεωργικής ζώνης.



Εικόνα 1: Χάρτης από περιοχή στην Επαρχία Αμμοχώστου



Εικόνα 2: Χάρτης από περιοχή στην Επαρχία Αμμοχώστου

Η ανέγερση μεμονωμένων κατοικιών σε γεωργική ζώνη, φαίνεται να επεκτείνει τελικά τις οικιστικές ζώνες, επέκταση η οποία γίνεται παρά το γεγονός ότι, όπως αποτυπώνεται και στον σχετικό χάρτη, σημαντικό μέρος των υφιστάμενων οικιστικών ζωνών παραμένει ανεκμετάλλευτο, γεγονός που δεν τεκμηριώνει την ανάγκη για περαιτέρω αύξηση τους.

Παραεκκλίσεις για ανέγερση μεμονωμένων κατοικιών εντός Ζωνών Προστασίας

Κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι είχε υποβληθεί αίτηση¹¹ για χορήγηση πολεοδομικής άδειας για ανέγερση μεμονωμένης κατοικίας εντός Ζώνης Προστασίας Ζ1, οι οποία βρίσκεται εντός Αρδεύσιμου Γεωργικού Αναδασμού. Μετά την αναπομπή της αίτησης από το Υπουργικό Συμβούλιο για επανεξέταση από το ΣΥΜΕΠΑ, διαμορφώθηκε τελικά θετική εισήγηση για τη χορήγηση πολεοδομικής άδειας. Επισημαίνεται ότι το ΣΥΜΕΠΑ είχε αρχικά εισηγηθεί την απόρριψη της αίτησης.

Σημειώνεται ότι, το Τμήμα Γεωργίας, σε επιστολή του κατά το στάδιο της διαβούλευσης, ανέφερε πως έχει σοβαρούς λόγους να αντιτίθεται στην χορήγηση της πολεοδομικής άδειας, αφού η προτεινόμενη ανάπτυξη δεν σχετίζεται άμεσα με οποιαδήποτε γεωργική δραστηριότητα. Επίσης, όπως αναφέρεται, πάγια θέση του Τμήματος Γεωργίας, είναι η γεωργική γη να προστατεύεται και να παραμένει για γεωργική χρήση, αφού συμβάλλει ουσιαστικά στους τομείς της αγροτικής ανάπτυξης και της διατροφής. Επιπρόσθετα, στην εν λόγω επιστολή επισημάνθηκε ότι με την ανέγερση μεμονωμένων κατοικιών σε περιοχές με γεωργική δραστηριότητα παρουσιάζονται προβλήματα και προστριβές, εφόσον οι ιδιοκτήτες των κατοικιών θεωρούν τις γεωργικές δραστηριότητες ως οχληρία.

¹¹ Αίτηση 3

Στον παρακείμενο χάρτη παρουσιάζεται η εν λόγω περιοχή, στην οποία φαίνεται να έχουν ανεγερθεί και άλλες μεμονωμένες κατοικίες.

Στην περιοχή εκτός από τις επενδύσεις του κράτους για άρδευση της μέσω του Νότιου Αγωγού φαίνεται να είχε εφαρμοστεί και σχέδιο αγροτικού αναδασμού.



Εικόνα 3: Χάρτης από περιοχή στην Επαρχία Λάρνακας

Με τις πιο πάνω αποφάσεις, το Κράτος απομειώνει την αξία σημαντικών επενδύσεων υποδομής που είχαν πραγματοποιηθεί με κρατικές δαπάνες εφόσον, όπως φαίνεται στον χάρτη, μεγάλα τεμάχια γης έχουν ήδη χρησιμοποιηθεί για την ανέγερση κατοικιών.

Σημειώνεται πως ο λόγος αναπομπής της αίτησης από το Υπουργικό Συμβούλιο ήταν η εγγύτητα της αιτούμενης ανάπτυξης με αριθμό άλλων υφιστάμενων μεμονωμένων κατοικιών. Συνεπώς γίνεται αντιληπτό πως, όπως αναφέρουμε και πιο πάνω, κάθε νέα έγκριση για ανέγερση μεμονωμένης κατοικίας λειτουργεί ως σημαντικός παράγοντας για έγκριση νέων αιτήσεων στην περιοχή.

Όπως μας ενημέρωσε ο Πρόεδρος του ΣΥΜΕΠΑ, η χορήγηση πολεοδομικής άδειας για μεμονωμένες κατοικίες προβλέπεται από τα Σχέδια Ανάπτυξης και, κατά την άποψή του, δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκη επηρεασμό της συνοχής του πολεοδομικού σχεδιασμού, εφόσον ικανοποιούνται οι σχετικές προϋποθέσεις. Περαιτέρω, υποστήριξε ότι σε τέτοιες περιπτώσεις λαμβάνονται υπόψη στοιχεία όπως η ύπαρξη άλλων αδειοδοτημένων μεμονωμένων κατοικιών στην περιοχή, η ικανοποίηση προσωπικών στεγαστικών αναγκών ευάλωτης ομάδας του πληθυσμού, περιλαμβανομένων περιπτώσεων μη κατοχής άλλης κατάλληλης ακίνητης περιουσίας, καθώς και στόχοι που σχετίζονται με την αναζωογόνηση της υπαίθρου και τη συγκράτηση ή ενίσχυση του μόνιμου πληθυσμού των κοινοτήτων.

Ωστόσο σημειώνεται ότι παραμένει η ανάγκη τεκμηρίωσης, κατά περίπτωση, της συμβατότητας κάθε εισήγησης με τα κριτήρια και τις αρχές των Κανονισμών, στη βάση των πραγματικών δεδομένων κάθε αίτησης. Η τεκμηρίωση αυτή κρίνεται ιδιαίτερα σημαντική σε περιπτώσεις αιτήσεων εντός Γεωργικών Ζωνών ή Ζωνών Προστασίας, όπου θα πρέπει να προκύπτει επαρκώς ότι η προτεινόμενη ανάπτυξη δεν επηρεάζει ουσιαστικά τη γενική στρατηγική του ισχύοντος Σχεδίου Ανάπτυξης.

Σύσταση Ελεγκτικής Υπηρεσίας: Η πολιτική χορήγησης πολεοδομικών αδειών για ανέγερση μεμονωμένων κατοικιών εκτός ορίων ανάπτυξης θα πρέπει να επαναξιολογηθεί, ώστε να διασφαλίζεται η προστασία της γεωργικής γης και η έγκριση αναπτύξεων στη βάση συνολικής και συνεκτικής πολεοδομικής προσέγγισης. Η παρουσία υφιστάμενων μεμονωμένων κατοικιών σε μια περιοχή δεν θα πρέπει, από μόνη της, να αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για θετική αντιμετώπιση μελλοντικών αιτήσεων, ιδίως όταν η συνεκτίμησή της ενδέχεται να οδηγήσει σε αλυσιδωτή επέκταση τέτοιων αναπτύξεων και σε ουσιώδη επηρεασμό της γενικής στρατηγικής των ισχυόντων Σχεδίων Ανάπτυξης

3.6 Αδειοδότηση αυθαίρετων υποστατικών

Κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι οι πρόνοιες περί παρεκκλίσεων εφαρμόστηκαν, σε ορισμένες περιπτώσεις, για την εκ των υστέρων αδειοδότηση αυθαίρετων αναπτύξεων.

Σύμφωνα με το άρθρο 26 του περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας Νόμου, το Υπουργικό Συμβούλιο μπορεί, με απόφαση του, να χορηγεί πολεοδομική άδεια κατά παρέκκλιση του Σχεδίου Ανάπτυξης, ανεξάρτητα αν η ανάπτυξη έχει συντελεστεί ή όχι, σε έκτακτες και δικαιολογημένες προς το δημόσιο συμφέρον περιπτώσεις ή άλλες ειδικές περιπτώσεις, που θα καθοριστούν με Κανονισμούς. Στο πλαίσιο αυτό, το Υπουργικό Συμβούλιο, ασκώντας τις εξουσίες που του παρέχει το πιο πάνω άρθρο, εξέδωσε τους περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας (Παρεκκλίσεις) Κανονισμούς του 2005 (ΚΔΠ309/99, ΚΔΠ120/2005).

Κατά τον έλεγχο εντοπίστηκαν περιπτώσεις στις οποίες, στο πλαίσιο εφαρμογής των πιο πάνω Κανονισμών, το Υπουργικό Συμβούλιο, μετά από εισήγηση του ΣΥΜΕΠΑ, ενέκρινε τη χορήγηση πολεοδομικής άδειας για αυθαίρετες αναπτύξεις. Από την εξέταση των περιπτώσεων αυτών προέκυψαν αδυναμίες και προβληματισμοί που σχετίζονται με την εκ των υστέρων αδειοδότηση αυθαίρετων αναπτύξεων, όπως αναφέρονται αναλυτικά πιο κάτω.

3.6.1 Έγκριση αίτησης για αλλαγή χρήσης από αποθήκη σε υπεραγορά

Η εν λόγω περίπτωση αφορά σε αίτηση χορήγησης πολεοδομικής άδειας κατά παρέκκλιση, για αλλαγή χρήσης υφιστάμενων υποστατικών εντός βιομηχανικής ζώνης, από αποθήκες σε υπεραγορά, στην Επαρχία Λάρνακας, για την οποία γίνεται αναφορά και στην παράγραφο 3.2 πιο πάνω.

Αρ. αίτησης	Ημερομηνία αίτησης	Αιτούμενη ανάπτυξη	Αντικείμενο παρέκκλισης	Πολεοδομική Αρχή
1	30.3.2017	Προσθήκες/μετατροπές σε εγκεκριμένες αποθήκες και αλλαγή χρήσης τους σε υπεραγορά και αποθήκη	1 Χωροθέτηση υπεραγοράς εκτός καθορισμένων περιοχών 2 Χωροθέτηση εμπορικής ανάπτυξης σε βιομηχανική ζώνη	Διευθυντής ΤΠΟ



Η εξέταση της αίτησης ολοκληρώθηκε σε συνολικό διάστημα **52 μήνες (4 έτη και 4 μήνες)** από την ημερομηνία υποβολής μέχρι την τελική έγκριση από το Υπουργικό Συμβούλιο.



52
μήνες
(4 έτη και 4 μήνες)

Στην έκθεση της προς το ΣΥΜΕΠΑ, η Πολεοδομική Αρχή (Διευθυντής ΤΠΟ), πρότεινε την απόρριψη της αίτησης, καταγράφοντας μεταξύ άλλων τα ακόλουθα:

- Για την εν λόγω ανάπτυξη είχε χορηγηθεί πολεοδομική άδεια το 2010 για δημιουργία τριών αποθηκών, αλλά η ανάπτυξη υλοποιήθηκε και λειτουργεί αυθαίρετα ως υπεραγορά.
- Έχουν υποβληθεί και απορριφθεί αιτήσεις για προσθηκομετατροπές και αλλαγή χρήσης σε υπεραγορά το 2012 και το 2014.
- Είχαν επιδοθεί δύο ειδοποιήσεις επιβολής το 2012, από το Επαρχιακό Γραφείο του ΤΠΟ για παραβίαση όρων που αφορούσαν το Συμβούλιο Υδατοπρομήθειας Λάρνακας και για χρήση των υποστατικών ως υπεραγοράς, καφετέριας και παιχνιδότοπου, χωρίς να εξασφαλιστούν οι απαιτούμενες άδειες.
- Το 2015 μετά από καταγγελία και επιτόπιο έλεγχο από την Πολεοδομική Αρχή, διαπιστώθηκε πως η ανάπτυξη εξακολουθούσε να λειτουργεί αυθαίρετα ως υπεραγορά και επιδόθηκε νέα ειδοποίηση επιβολής από τον Διευθυντή του ΤΠΟ.
- Η ανάπτυξη συνεχίζει να λειτουργεί αυθαίρετα ως υπεραγορά και οι χώροι που έπρεπε να παραχωρηθούν και να διαμορφωθούν ως δημόσιος χώρος πρασίνου και κοινοτικού εξοπλισμού, έχουν διαμορφωθεί ως χώρος στάθμευσης για τις ανάγκες της υπεραγοράς.
- Δεν συντρέχουν ειδικοί λόγοι και ούτε πρόκειται για εξαιρετική περίπτωση ώστε να γίνει προσπάθεια για εξασφάλιση άδειας κατά παρέκκλιση, όπου απαιτείται η εξυπηρέτηση του

δημοσίου συμφέροντος, γι' αυτό ούτε διαπιστώνεται η συνδρομή οποιουδήποτε από τα προβλεπόμενα κριτήρια του Κανονισμού 19(1).

- Υπάρχει ποινική υπόθεση στο Δικαστήριο εναντίον των αιτητών διότι έχουν επιτρέψει την αλλαγή χρήσης οικοδομής και την ανοχή χρήσης οικοδομής, χωρίς την εξασφάλιση άδειας από την Αρμόδια Αρχή (Δήμος Αραδίππου).

Στα πρακτικά της συνεδρίας του ΣΥΜΕΠΑ, κατά την οποία λήφθηκε η τελική απόφαση, καταγράφεται, μεταξύ άλλων, ότι:

- Η ανάπτυξη δεν μπορεί να θεωρηθεί ουσιώδης για την εξυπηρέτηση των αναγκών της περιοχής.
- Υποβλήθηκαν ενστάσεις από ιδιοκτήτες εμπορικών επιχειρήσεων, τον Σύνδεσμο Υπεραγορών Κύπρου και την ΠΟΒΕΚ.
- Τυχόν έγκριση της αίτησης θα ενθαρρύνει τον αθέμιτο ανταγωνισμό με άλλες εμπορικές αναπτύξεις που βρίσκονται εντός των επιτρεπόμενων ζωνών, θα επιβραβεύσει την αυθαιρεσία και θα δημιουργήσει κακό προηγούμενο.
- Η Πολεοδομική Αρχή, το Τμήμα Δημοσίων Έργων, το Υπουργείου Ενέργειας, Εμπορίου και Βιομηχανίας και ο Κυπριακός Οργανισμός Τουρισμού τοποθετήθηκαν αρνητικά.
- Η ανάπτυξη λειτουργεί αυθαίρετα, διαθέτει πολύ λιγότερους χώρους στάθμευση από τους απαιτούμενους, ενώ ο χώρος που έπρεπε να διαμορφωθεί και να παραχωρηθεί στο δημόσιο ως χώρος πρασίνου και κοινωνικού εξοπλισμού, λειτουργεί ως χώρος στάθμευσης της υπεραγοράς.
- Η ανάπτυξη επηρεάζει ουσιωδώς την γενική στρατηγική του ισχύοντος Σχεδίου Ανάπτυξης καθώς ενθαρρύνει τις τάσεις άναρχης ανάπτυξης και καταστρατηγεί βασικές πολεοδομικές ρυθμίσεις.
- Ο αιτητής ζητά ως έσχατη παραχώρηση, να του χορηγηθεί τουλάχιστον προσωρινή πολεοδομική άδεια, ώστε να δοθεί εύλογο χρονικό διάστημα στην διαχειρίστρια εταιρεία να εξεύρει νέο χώρο και μεταφέρει την υπεραγορά σε αυτόν.

Το ΣΥΜΕΠΑ αποφάσισε ομόφωνα όπως εισηγηθεί στο Υπουργικό Συμβούλιο την χορήγηση προσωρινής πολεοδομικής άδειας διάρκειας τεσσάρων ετών, ώστε να δοθεί χρονικό περιθώριο για τερματισμό της λειτουργίας της επιχείρησης και για εξεύρεση κατάλληλου χώρου για μεταστέγαση της, χωρίς δικαίωμα παράτασής της.

Ως αντισταθμιστικά μέτρα, μεταξύ άλλων, έγινε εισήγηση όπως, εντός τριών μηνών από την κοινοποίηση της απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου στον αιτητή, καταβληθεί:

- (α)** ποσό €400.000 στην Τοπική Αρχή, για να αντιμετωπιστούν οι επιβαρύνσεις που προκύπτουν από την παρέκκλιση και ειδικότερα για έργα βελτίωσης του οδικού δικτύου της περιοχής, και

(β) το ποσό που απαιτείται για άρση των επεμβάσεων στον παραχωρηθέντα δημόσιο χώρο πρασίνου και για την κατάλληλη διαμόρφωσή του.

Στις 30.7.2021 το Υπουργικό Συμβούλιο αποφάσισε να εγκρίνει την χορήγηση προσωρινής πολεοδομικής άδειας διάρκειας τεσσάρων ετών περιλαμβανομένων των πιο πάνω όρων.

Σύμφωνα με πληροφόρηση από το ΤΠΟ στις 8.10.2024, η πολεοδομική άδεια δεν εκδόθηκε διότι ο αιτητής δεν ανταποκρίθηκε στις απαιτήσεις που προβλέπονταν ως αντισταθμιστικά μέτρα, εφόσον δεν κατέβαλε τις €400.000, ούτε τα έξοδα για την άρση των επεμβάσεων σε χώρο πρασίνου, ύψους €97.615.

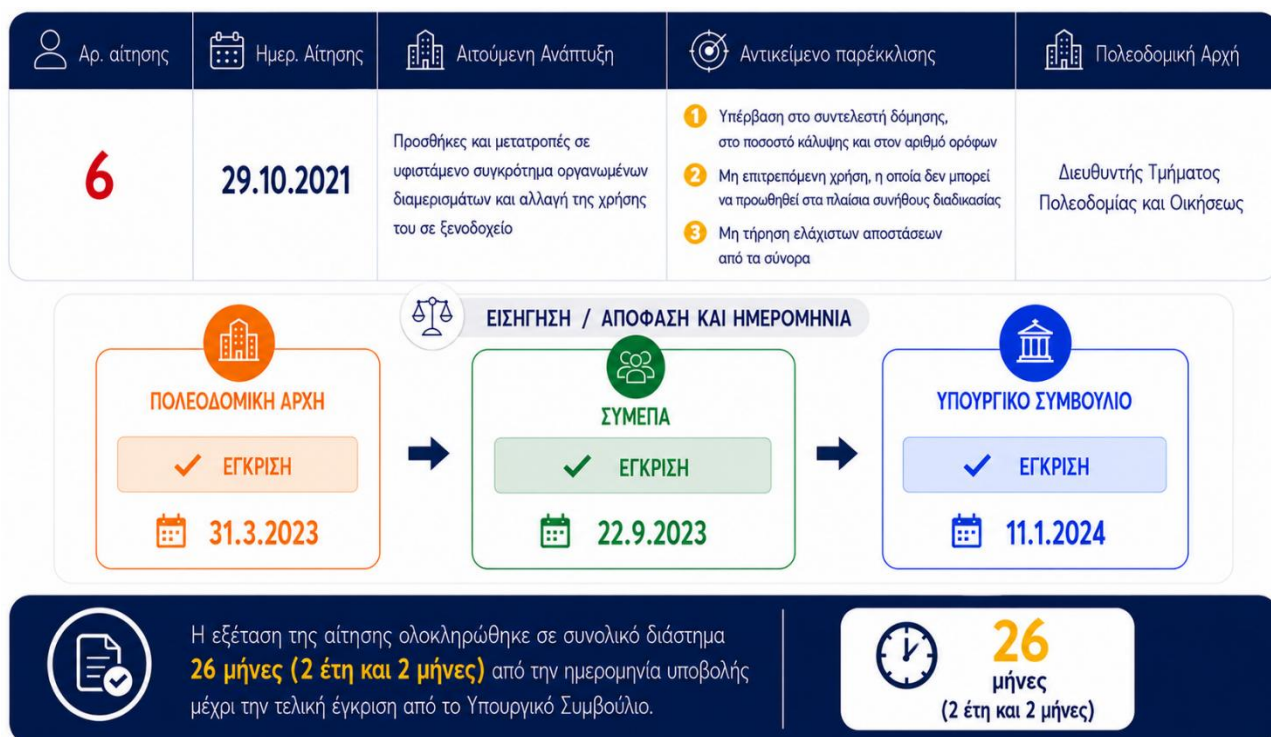
Από τα πιο πάνω προκύπτει ότι η ανάπτυξη λειτουργούσε για περίπου δέκα χρόνια αυθαίρετα ως υπεραγορά εντός βιομηχανικής ζώνης, αντί ως αποθήκη. Οι σχετικές αιτήσεις για αλλαγή χρήσης είχαν απορριφθεί, ενώ είχαν επιδοθεί και τρεις ειδοποιήσεις επιβολής για παραβίαση των όρων της αρχικής πολεοδομικής άδειας. Παράλληλα, σχεδόν όλα τα αρμόδια τμήματα είχαν διατυπώσει αρνητικές απόψεις ως προς την χορήγηση πολεοδομικής άδειας. Ωστόσο, το ΣΥΜΕΠΑ εισηγήθηκε στο Υπουργικό Συμβούλιο την έγκριση χορήγησης προσωρινής πολεοδομικής άδειας, με όρους και αντισταθμιστικά, προκειμένου να δοθεί χρόνος για μεταστέγαση της ανάπτυξης.

Αξίζει να σημειωθεί ότι, παρά το γεγονός ότι δεν έχει εκδοθεί πολεοδομική άδεια με ευθύνη του αιτητή, η υπεραγορά φαίνεται ότι, μέχρι την ημερομηνία έκδοσης της παρούσας Ειδικής Έκθεσης συνεχίζει να λειτουργεί.

Η πιο πάνω πρακτική ενδέχεται να καλλιεργεί την εντύπωση ανοχής σε αυθαίρετες αναπτύξεις, με αποτέλεσμα να υπονομεύεται η συμμόρφωση και να ενθαρρύνονται παρόμοιες παραβάσεις.

3.6.2 Έγκριση αίτησης για προσθήκες και μετατροπές σε υφιστάμενο συγκρότημα οργανωμένων διαμερισμάτων και αλλαγή χρήσης σε ξενοδοχείο.

Η εν λόγω περίπτωση αφορά αίτηση για χορήγηση πολεοδομικής άδειας κατά παρέκκλιση για προσθήκες και μετατροπές σε υφιστάμενο συγκρότημα οργανωμένων διαμερισμάτων και αλλαγή χρήσης σε ξενοδοχείο στην Επαρχία Αμμοχώστου.



Στην έκθεση της, η Πολεοδομική Αρχή (Διευθυντής ΤΠΟ) προς το ΣΥΜΕΠΑ, προτείνει την έγκριση της αίτησης καταγράφοντας, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα:

- Η εν λόγω ανάπτυξη είχε εξασφαλίσει αριθμό αδειών οικοδομής με τελευταία άδεια το 1977, η οποία αφορούσε την ανέγερση 6 μπλοκ οργανωμένων διαμερισμάτων.
- Το 2012 και το 2016 είχαν υποβληθεί αιτήσεις για προσθήκες και μετατροπές σε οργανωμένα διαμερίσματα και αλλαγή της χρήσης τους σε ξενοδοχείο, οι οποίες είχαν απορριφθεί από την Πολεοδομική Αρχή.
- Ως λόγοι απόρριψης των προηγούμενων αιτήσεων καταγράφονται, μεταξύ άλλων, πως η ανάπτυξη είχε αυθαίρετα υλοποιηθεί και τεθεί σε χρήση χωρίς εξασφάλιση των απαιτούμενων αδειών, το τεμάχιο εμπίπτει σε εμπορική ζώνη, δεν τηρούνται συγκεκριμένες πρόνοιες της Δήλωσης Πολιτικής για θέματα Τουριστικής Ανάπτυξης και Πολιτικής Αλλαγής Χρήσης και μεγάλο μέρος της ανάπτυξης χωροθετείται επί του δημόσιου αδιέξοδου δρόμου αντί να τηρεί τις ελάχιστες αποστάσεις. Επίσης, υπάρχει προσθήκη αυθαίρετου μπλοκ, που έχει επεκταθεί και στα γειτονικά τεμάχια, για το οποίο ζητείται κατεδάφιση του, χωρίς να υποβληθούν τίτλοι ιδιοκτησίας.
- Σύμφωνα με επιτόπια επίσκεψή στις 20.1.2023, η ανάπτυξη λειτουργεί ως ξενοδοχείο, περιλαμβανομένου και του αυθαίρετου μπλοκ.

Στα Πρακτικά του ΣΥΜΕΠΑ, καταγράφεται, μεταξύ άλλων, ότι:

- Πρόκειται για εγκριμένη/υφιστάμενη τουριστική ανάπτυξη οργανωμένων διαμερισμάτων, που λειτουργεί ως ξενοδοχείο και οι προσθηκομετατροπές που προτείνονται, θα συμβάλουν στην ποιοτική αναβάθμιση και βιωσιμότητα της, εφόσον θα λειτουργεί πλέον νόμιμα ως ξενοδοχείο.
- Όλα τα Τμήματα / Υπηρεσίες και ο οικείος Δήμος, τοποθετήθηκαν θετικά ως προς την έγκριση της αιτούμενης ανάπτυξης.
- Η αίτηση αιτιολογείται με βάση τα ακόλουθα κριτήρια του Κανονισμού 19(1):
 - Κριτήριο (δ), που αφορά στην προαγωγή και υλοποίηση πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης ή διεύρυνσης της τοπικής οικονομικής βάσης,
 - κριτήριο (ζ), επίλυση ειδικών προβλημάτων σε σχέση με την ανάπτυξη, και
 - κριτήριο (θ), βελτίωση της αισθητικής της ίδιας της ανάπτυξης, αλλά και του δομημένου περιβάλλοντα χώρου.

Το ΣΥΜΕΠΑ, αποφάσισε, κατά πλειοψηφία, όπως εισηγηθεί στο Υπουργικό Συμβούλιο την χορήγηση πολεοδομικής άδειας με κατάλληλους όρους προϋποθέσεις και αντισταθμιστικά μέτρα περιλαμβανομένων των ακόλουθων:

- Πριν την χορήγηση της πολεοδομικής άδειας να προσκομιστεί επίσημο σχέδιο οριοθέτησης του τεμαχίου και των υφιστάμενων κατασκευών για να διαπιστωθούν τυχόν παρεμβάσεις σε ξένα τεμάχια, πέραν από την επέμβαση του ενός μπλοκ.
- Να τεθεί όρος ότι το υφιστάμενο, μη αδειοδοτημένο μπλοκ, το οποίο επεμβαίνει σε ιδιοκτησία που δεν ανήκει στους ιδιοκτήτες, θα κατεδαφιστεί πριν από την κατάθεση αίτησης για εξασφάλιση άδειας οικοδομής.
- Θα καταβληθεί το ποσό των €70.000 από τους αιτητές πριν τη χορήγηση πολεοδομικής άδειας στην Τοπική Αρχή.

Στις 11.1.2024 το Υπουργικό Συμβούλιο αποφάσισε να εγκρίνει την χορήγηση πολεοδομικής άδειας κατά παρέκκλιση, σύμφωνα με την εισήγηση του ΣΥΜΕΠΑ.

Όπως διαπιστώθηκε, μέχρι τον Απρίλιο του 2025 δεν είχε εκδοθεί πολεοδομική άδεια. Επίσης δεν εντοπίστηκε καμία ένδειξη κατά πόσο υλοποιήθηκαν οι όροι που είχαν τεθεί.

Σημειώνεται ότι, παρά το γεγονός ότι για την πιο πάνω ανάπτυξη δεν είχε εκδοθεί πολεοδομική άδεια, η λειτουργία της συνεχίστηκε και συνεχίζεται μέχρι σήμερα.

Η πιο πάνω περίπτωση αναδεικνύει την ανάγκη προσεκτικής αξιολόγησης της σκοπιμότητας έγκρισης αιτήσεων στις οποίες εξακολουθούν να υφίστανται ουσιώδεις εκκρεμότητες, καθώς και του ενδεχόμενου δημιουργίας εντύπωσης ανοχής σε υφιστάμενες.

3.6.3 Έγκριση αίτησης για μεμονωμένη κατοικία.

Η εν λόγω περίπτωση αφορούσε σε αίτηση χορήγησης πολεοδομικής άδειας κατά παρέκκλιση, για ανέγερση μεμονωμένης κατοικίας εντός Γεωργικής Ζώνης Γα2 και εντός του Αρδευτικού έργου Κοκκinoχωρίων, στην Επαρχία Αμμοχώστου.



Στην έκθεση της, η Πολεοδομική Αρχή (Επαρχιακός Λειτουργός ΤΠΟ Αμμοχώστου), προς το ΣΥΜΕΠΑ, πρότείνει την απόρριψη της αίτησης, καταγράφοντας, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα:

- Οι αιτητές είχαν υποβάλει το 2007 αίτηση για κατοικία, το 2017 αίτηση για προσθήκες / μετατροπές σε αδειούχα γεωργική αποθήκη και το 2019 νέα αίτηση για κατοικία, η οποία επίσης είχε απορριφθεί.
- Η κατοικία έχει ήδη ανεγερθεί αυθαίρετα στο τεμάχιο και χρησιμοποιείται από τους αιτητές, οι οποίοι είναι συνταξιούχοι ξένοι υπήκοοι.
- Όταν οι αιτητές απέκτησαν την κυριότητα του τεμαχίου το 2017, οι αναπτυξιακές δυνατότητες του δεν επέτρεπαν την ανέγερση κατοικίας, γεγονός το οποίο γνώριζαν ή όφειλαν να γνωρίζουν.
- Η ανάπτυξη σε τεμάχιο που αφορά γεωργική γη υψηλής ποιότητας και αρδευόμενη, κρίνεται ότι αντίκειται στο στόχο στρατηγικής σημασίας του Τοπικού Σχεδίου για περιορισμό της εξάπλωσης της αστικής ανάπτυξης εκτός των καθορισμένων Περιοχών Ανάπτυξης και ιδιαίτερα της προστασίας της γόνιμης / παραγωγικής αρδευόμενης γεωργικής γης.
- Τυχόν έγκριση της αίτησης θα δημιουργήσει κακό προηγούμενο.

- Δεν τεκμηριώνεται από τους αιτητές και κρίνεται πως δεν τηρείται κανένα από τα κριτήρια του Κανονισμού 19 (1).

Σε επιστολή του οικείου Κοινοτικού Συμβουλίου προς τον Έπαρχο Αμμοχώστου, σχετικά με την πιο πάνω αίτηση, ο Πρόεδρος του Κοινοτικού Συμβουλίου εξέφρασε τη διαφωνία του με την έγκριση της αίτησης και ανέφερε, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα:

- Πρόκειται για ξεκάθαρη περίπτωση παράκαμψης των νόμιμων διαδικασιών και ενσυνείδητης προσπάθειας εξαπάτησης νόμων και θεσμών.
- Η κατοικία ανεγέρθηκε χωρίς να εξασφαλιστεί Πολεοδομική Άδεια, σε τεμάχιο γης εκτός οικιστικής ζώνης σε τιμή αγροτικού τεμαχίου με συντελεστή δόμησης 6%.
- Οι ξένοι υπήκοοι διαμένουν στην κατοικία τουλάχιστον τα τελευταία πέντε χρόνια.
- Με την εξασφάλιση των απαιτούμενων αδειών, οι αιτητές θα μπορούν να πωλήσουν την κατοικία τους σε υψηλή αξία και να αποκομίσουν οικονομικό όφελος κατά την επιστροφή τους στη χώρα καταγωγής τους.

Στα πρακτικά του ΣΥΜΕΠΑ καταγράφεται , μεταξύ άλλων ότι θα πρέπει να ληφθούν υπόψη τα ακόλουθα:

- Οι αιτητές είναι αλλοδαποί συνταξιούχοι, έχουν πουλήσει την περιουσία τους στην χώρα καταγωγής τους και έχουν αγοράσει αυτό το σπίτι από τον αρχικό ιδιοκτήτη/εργολάβο, ως μόνιμη τους κατοικία, για να ζήσουν στην Κύπρο.
- Οι ιδιοκτήτες εγκλωβίστηκαν στα προβλήματα αδειοδότησης, απότοκο και της αδυναμίας των αρμόδιων Αρχών να ελέγξουν την παράνομη ανέγερση οικοδομών.

Το ΣΥΜΕΠΑ ομόφωνα αποφάσισε όπως εισηγηθεί στο Υπουργικό Συμβούλιο την χορήγηση πολεοδομικής άδειας κατά παρέκκλιση, με βάση το κριτήριο 19(1)(ζ) των Κανονισμών , που αφορά στην πραγματοποίηση ειδικών στόχων, προγραμμάτων και έργων ανάπτυξης και επίλυση ειδικών προβλημάτων σε σχέση με την ανάπτυξη.

Ως αντισταθμιστικό μέτρο, μεταξύ άλλων, εισηγήθηκαν, όπως η πολεοδομική άδεια περιλαμβάνει όρο που θα απαγορεύει τη μεταβίβαση / ενοικίαση πριν να περάσουν 10 έτη, από την ημερομηνία χορήγησης της πολεοδομικής άδειας και θα καταβληθούν €5.000 στην Τοπική Αρχή.

Στις 11.1.2024 το Υπουργικό Συμβούλιο αποφάσισε να εγκρίνει την χορήγηση πολεοδομικής άδειας κατά παρέκκλιση.

Από τον έλεγχο μας δεν έχουν εντοπιστεί τεκμήρια που να αποδεικνύουν ότι το ΣΥΜΕΠΑ εξέτασε επαρκώς:

- α) Τον ισχυρισμό ότι οι αιτητές πώλησαν το σύνολο της ακίνητης τους περιουσία στην χώρα καταγωγής τους.
- β) Την κοινωνικοοικονομική κατάσταση των αιτητών.
- γ) Κατά πόσο οι αιτητές αγόρασαν την κατοικία ή αν αυτή ανεγέρθηκε μετά την αγορά του τεμαχίου από τους ίδιους.

3.6.4 Έγκριση αίτησης για προσθήκες και μετατροπές σε υφιστάμενη σχολή τριτοβάθμιας εκπαίδευσης

Η εν λόγω περίπτωση αφορά αίτηση, η οποία υποβλήθηκε στις 27.5.2010, για προσθήκες σε υφιστάμενη αδειοδοτημένη ανάπτυξη, που λειτουργεί ως σχολή τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.



Σύμφωνα με την έκθεση της Πολεοδομικής Αρχής (Διευθυντής ΤΠΟ), η ανάπτυξη είχε ανεγερθεί με πολεοδομική άδεια και άδεια οικοδομής που είχαν χορηγηθεί το 2005 και 2006 αντίστοιχα. Ωστόσο, στον υπόγειο χώρο που είχε εγκριθεί ως χώρος στάθμευσης και στον ελεύθερο χώρο της υπό ανάπτυξη ακίνητης ιδιοκτησίας, έγιναν αυθαίρετες επεμβάσεις με διάφορες εγκαταστάσεις και κατασκευές.

Όπως αναφέρει επίσης η Πολεοδομική Αρχή, η εν λόγω αίτηση, μερικώς διαφοροποιημένη, είχε εξεταστεί ξανά στα πλαίσια της πολεοδομικής άδειας του 2005 και το Υπουργικό Συμβούλιο είχε εγκρίνει την χορήγηση πολεοδομικής άδειας κατά παρέκκλιση με όρους, μεταξύ των οποίων ήταν και η αντιστάθμιση της υπέρβασης του συντελεστή δόμησης με την μεταφορά δομήσιμου εμβαδού από γειτονικό τεμάχιο.

Λόγω μη κατάληξης σε συμφωνία για την αντιστάθμιση της υπέρβασης του συντελεστή δόμησης, είχε γίνει τότε αποδεκτό αίτημα για σταδιακή υλοποίηση της ανάπτυξης, με έκδοση πολεοδομικής άδειας μόνο για το τμήμα της οικοδομής που δεν υπερέβαινε τον επιτρεπόμενο συντελεστή δόμησης και για το υπόλοιπο τμήμα της ανάπτυξης θα επανέρχονταν μετά την υλοποίηση του όρου για μεταφορά του συντελεστή δόμησης από άλλο τεμάχιο.

Επειδή, όπως αναφέρεται, οι αιτητές δεν επανήλθαν εντός του χρονικού διαστήματος ισχύος της παρέκκλισης για μεταφορά του συντελεστή δόμησης, υπέβαλαν την υπό αναφορά αίτηση το 2010, για εξασφάλιση εκ νέου της έγκρισης κατά παρέκκλιση. Η αίτηση αφορούσε παρεκκλίσεις λόγω υπέρβασης του συντελεστή δόμησης και του ποσοστού κάλυψης, καθώς και ανεπάρκεια χώρων στάθμευσης.

Όπως αναφέρεται στην παρ. 3.1 πιο πάνω, η αρμόδια Πολεοδομική Αρχή, υπέβαλε την έκθεση της προς το ΣΥΜΕΠΑ το 2021, 11 χρόνια μετά την υποβολή της αίτησης, με εισήγηση για θετική αντιμετώπιση. Το ΣΥΜΕΠΑ εισηγήθηκε στις 21.5.2021 την έγκριση της αίτησης, θέση που υιοθετήθηκε από το Υπουργικό Συμβούλιο με Απόφαση ημερ. 30.7.2021, με αποτέλεσμα την έγκριση για χορήγηση πολεοδομικής άδειας κατά παρέκκλιση στις 30.7.2021. Η σχετική πολεοδομική άδεια εκδόθηκε το 2023.

Η αίτηση αφορούσε ανάπτυξη δημόσιας χρήσης, στην οποία είχαν πραγματοποιηθεί αυθαίρετες τροποποιήσεις και επεμβάσεις. Η αρμόδια Πολεοδομική Αρχή καθυστέρησε 11 χρόνια να υποβάλει την έκθεσή της προς το ΣΥΜΕΠΑ, χωρίς να προκύπτει ότι λήφθηκαν μέτρα για επιβολή πολεοδομικού ελέγχου για τις αυθαίρετες τροποποιήσεις και επεμβάσεις που είχαν γίνει στην ανάπτυξη κατά το διάστημα αυτό.

Θέση της Υπηρεσίας μας, όπως έχει καταγραφεί και σε προηγούμενες Ειδικές Εκθέσεις, είναι ότι η αδειοδότηση αναπτύξεων που έχουν ήδη ανεγερθεί ή/και λειτουργούν χωρίς την προηγούμενη εξασφάλιση των απαιτούμενων αδειών, όπως στις περιπτώσεις που αναφέρονται στις παρ. 3.6.1 και 3.6.2 πιο πάνω, δημιουργεί συνθήκες αθέμιτου ανταγωνισμού και αποδυναμώνει την αποτελεσματική εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου αδειοδότησης των αναπτύξεων.

Επίσης, επισημαίνεται ότι η λειτουργία υποστατικών τα οποία εξυπηρετούν μεγάλο αριθμό επισκεπτών χωρίς τις απαιτούμενες άδειες και ως εκ τούτου χωρίς πιστοποιητικό έγκρισης, ενδέχεται να επηρεάζει τη διασφάλιση της τήρησης των όρων και προδιαγραφών που αφορούν τη δημόσια υγεία και ασφάλεια, γεγονός που κρίνεται ότι χρήζει προβληματισμού και περαιτέρω εξέτασης από τους αρμόδιους κρατικούς φορείς.

Σύσταση Ελεγκτικής Υπηρεσίας:

Εισηγούμεστε όπως αξιολογηθεί η έκταση του φαινομένου των αυθαίρετων αναπτύξεων και, κατ' επέκταση, της εκ των υστέρων αδειοδότησής τους μέσω παρεκκλίσεων, ώστε να εξεταστεί η λήψη κατάλληλων διορθωτικών και αποτρεπτικών μέτρων, περιλαμβανομένης της αναθεώρησης του σχετικού νομοθετικού πλαισίου, προς ενίσχυση των μηχανισμών ελέγχου των αναπτύξεων.

3.7 Ασάφειες θεσμικού πλαισίου όσον αφορά στο διορισμό και τη θητεία των μελών του ΣΥΜΕΠΑ

Η σύνθεση του ΣΥΜΕΠΑ ρυθμίζεται από τις πρόνοιες του Κανονισμού 4 της ΚΔΠ 309/99, οι οποίες προβλέπουν, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα:

Το ΣΥΜΕΠΑ αποτελείται από πέντε μέλη που διορίζονται από το Υπουργικό Συμβούλιο. Τα τρία από τα μέλη του ΣΥΜΕΠΑ είναι ο Πρόεδρος της Ένωσης Δήμων Κύπρου, ο Πρόεδρος της Ένωσης Κοινοτήτων Κύπρου και ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Τεχνικού Επιμελητηρίου Κύπρου ή οι αναπληρωτές τους. Οι αναπληρωτές αυτοί ορίζονται, αντίστοιχα, από την Ένωση Δήμων Κύπρου, την Ένωση Κοινοτήτων Κύπρου ή το ΕΤΕΚ, αμέσως μετά το διορισμό των μελών του ΣΥΜΕΠΑ και του Προέδρου και του Αντιπροέδρου του από το Υπουργικό Συμβούλιο.

Τα υπόλοιπα δύο μέλη είναι πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και αξιοπιστίας, με γνώση σε θέματα χωροταξίας, περιβάλλοντος και ανάπτυξης, τα οποία διορίζονται μετά από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών.

Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, τα μέλη και οι αναπληρωτές τους ενεργούν ως ανεξάρτητα άτομα και δεν εκπροσωπούν με οποιοδήποτε τρόπο τους φορείς τους ούτε είναι υπόλογοι σε αυτούς. Επίσης, σύμφωνα με τον Κανονισμό 5(2), ο Πρόεδρος, ο Αντιπρόεδρος και τα μέλη του ΣΥΜΕΠΑ διορίζονται για θητεία τριών ετών, η οποία είναι δυνατό να ανανεωθεί μόνο για ακόμη μια τριετία.

Κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι ένα μέλος του ΣΥΜΕΠΑ (αναπληρωτής) συμμετείχε στις συνεδρίες του ΣΥΜΕΠΑ και στις Δημόσιες Ακροάσεις και μετά τη λήξη της θητείας του, όπως αυτή είχε καθοριστεί από το Υπουργικό Συμβούλιο, υπερβαίνοντας για σύντομο χρονικό διάστημα το προβλεπόμενο όριο των έξι ετών. Βάσει σχετικής γνωμάτευσης του Γενικού Εισαγγελέα της Δημοκρατίας, κρίθηκε ότι δεν υπήρχε κώλυμα στην συμμετοχή του στο ΣΥΜΕΠΑ.

Με αφορμή την πιο πάνω περίπτωση και λαμβάνοντας υπόψη τις πρόνοιες του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, προκύπτουν τα ακόλουθα ζητήματα νομικής φύσεως, τα οποία, εκ πρώτης όψεως, ενδέχεται να χρήζουν περαιτέρω εξέτασης από το ΣΥΜΕΠΑ:

1. Κανονιστικά ζητήματα

(α) Εφόσον σύμφωνα με τον σχετικό Κανονισμό οι Πρόεδροι της Ένωσης Δήμων, Ένωσης Κοινοτήτων και ΕΤΕΚ είναι μέλη του ΣΥΜΕΠΑ δυνάμει του αξιώματός τους, δεν είναι σαφές κατά πόσο η ιδιότητα μέλους απορρέει αυτοδικαίως από την κατοχή του σχετικού αξιώματος ή εάν απαιτείται διορισμός τους από το Υπουργικό Συμβούλιο για σκοπούς τυπικής επικύρωσης της σύνθεσης του ΣΥΜΕΠΑ.

(β) Επίσης, εφόσον σύμφωνα με τον ίδιο Κανονισμό, τα μέλη του ΣΥΜΕΠΑ και οι αναπληρωτές τους, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, ενεργούν ως ανεξάρτητα άτομα και δεν εκπροσωπούν με

οποιοδήποτε τρόπο τους φορείς τους ούτε είναι υπόλογοι σε αυτούς, εγείρεται το ερώτημα κατά πόσο οι αναπληρωτές ενεργούν αυτοτελώς και ανεξάρτητα και από το μέλος το οποίο αναπληρούν.

(γ) Εγείρεται, επίσης, το ερώτημα κατά πόσο το προβλεπόμενο όριο εξαετούς θητείας εφαρμόζεται ομοιόμορφα και στους αναπληρωτές.

2. Ζητήματα πρακτικής εφαρμογής

(α) Όπως διαπιστώθηκε, στην πράξη, τα τρία μέλη που προέρχονται από την Ένωση Δήμων Κύπρου, την Ένωση Κοινοτήτων Κύπρου και το ΕΤΕΚ ή οι αναπληρωτές τους τυγχάνουν διορισμού από το Υπουργικό Συμβούλιο.

Εφόσον, σύμφωνα με τον Κανονισμό 4, οι αναπληρωτές των τριών μελών ορίζονται από την Ένωση Δήμων Κύπρου, την Ένωση Κοινοτήτων Κύπρου και το ΕΤΕΚ, αμέσως μετά το διορισμό των μελών του ΣΥΜΕΠΑ, καθώς και του Προέδρου και του Αντιπροέδρου του από το Υπουργικό Συμβούλιο, δεν είναι σαφές γιατί, πέραν του σχετικού ορισμού τους από τους αρμόδιους φορείς, διενεργείται και διορισμός τους από το Υπουργικό Συμβούλιο.

(β) Δεδομένου ότι οι Πρόεδροι της Ένωσης Δήμων, της Ένωσης Κοινοτήτων και του ΕΤΕΚ συμμετέχουν στο ΣΥΜΕΠΑ δυνάμει του αξιώματός τους και ότι η διάρκεια της θητείας τους καθορίζεται από τις εκλογικές διαδικασίες των αντίστοιχων φορέων, οι οποίες ενδέχεται να διαφοροποιούνται χρονικά, εγείρεται ασάφεια ως προς την δυνατότητα εφαρμογής του προβλεπόμενου ορίου εξαετούς θητείας σε περίπτωση που δεν διορίσουν αναπληρωτές.

3.8 Έλλειψη τεκμηριωμένων διαδικασιών γνωστοποίησης και καταγραφής σύγκρουσης συμφερόντων μελών του ΣΥΜΕΠΑ

Παρόλο που δεν εντοπίστηκαν ενδείξεις ύπαρξης σύγκρουσης συμφερόντων εκ μέρους των μελών του ΣΥΜΕΠΑ, δεν διαπιστώθηκε η ύπαρξη καταγεγραμμένων διαδικασιών ή σχετικών αρχείων που να τεκμηριώνουν τη γνωστοποίηση πιθανών συγκρούσεων συμφερόντων από τα μέλη του.

Όπως μας αναφέρθηκε, στις περιπτώσεις όπου μέλος του ΣΥΜΕΠΑ έχει προσωπικό συμφέρον σε υπό εξέταση αίτηση, ακολουθείται η πρακτική ενημέρωσης των υπόλοιπων μελών και αποχής του από την εξέταση της συγκεκριμένης αίτησης.

3.9 Ασάφειες στην επιβολή αντισταθμιστικών μέτρων

Το μέρος VIII των σχετικών Κανονισμών καθορίζει την δυνατότητα επιβολής αντισταθμιστικών μέτρων στις περιπτώσεις χορήγησης πολεοδομικής άδειας κατά παρέκκλιση.

Το ΣΥΜΕΠΑ κατά την υποβολή των αιτιολογημένων εισηγήσεων του προς το Υπουργικό Συμβούλιο για έγκριση αιτήσεων, εισηγείται επιπρόσθετα και την επιβολή τυχόν αντισταθμιστικών μέτρων.

Έλλειψη σαφών κριτηρίων επιλογής και μεθοδολογίας υπολογισμού αντισταθμιστικών μέτρων

Ο Κανονισμός 20 απαριθμεί κατηγορίες αντισταθμιστικών μέτρων, όπως έργα βελτίωσης του οδικού δικτύου, ανοικτούς δημόσιους χώρους πρασίνου, οργανωμένα πάρκα, δημόσιους χώρους στάθμευσης, έργα αναβάθμισης της ίδιας της ανάπτυξης και παροχή κοινοτικών διευκολύνσεων ή υπηρεσιών.

Η απαρίθμηση αυτή παρέχει ένα γενικό πλαίσιο επιλογών, δεν καθορίζει όμως με επαρκή σαφήνεια πότε επιλέγεται κάθε μέτρο, σε ποια έκταση, με ποια αξία και με ποια μεθοδολογία διασφαλίζεται ότι το μέτρο είναι ανάλογο με τη συγκεκριμένη παρέκκλιση και τις επιπτώσεις της.

Κατά τον έλεγχο μας διαπιστώσαμε περιπτώσεις όπου το ΣΥΜΕΠΑ κατά την εισήγηση του στο Υπουργικό Συμβούλιο εισηγείτο αντισταθμιστικά μέτρα τα οποία περιλάμβαναν μεταξύ άλλων και την καταβολή χρηματικών ποσών στις αντίστοιχες οικείες Τοπικές Αρχές. Ενδεικτικά διαπιστώσαμε σε δυο περιπτώσεις αιτήσεων¹², που αφορούσαν μεμονωμένες κατοικίες, την ύπαρξη εισήγησης για καταβολή €5.000 στην οικεία Τοπική Αρχή, ενώ σε άλλες πέντε περιπτώσεις¹³ που αφορούσαν μεμονωμένες κατοικίες δεν έγινε εισήγηση για παρόμοιο αντισταθμιστικό μέτρο.

Επίσης σε μια περίπτωση που αφορούσε την προσθήκη ορόφου και προσθηκομετατροπές σε υφιστάμενη ανάπτυξη¹⁴, έγινε εισήγηση για την καταβολή €5.000 στην οικεία Τοπική Αρχή, ενώ σε άλλη περίπτωση που αφορούσε προσθηκομετατροπές σε υφιστάμενη ανάπτυξη και αλλαγή χρήσης της σε ξενοδοχείο¹⁵, έγινε εισήγηση για καταβολή €70.000 στην οικεία Τοπική Αρχή.

Δεν κατέστη δυνατό να εντοπιστεί πως το ΣΥΜΕΠΑ κατέληξε στην επιβολή των πιο πάνω αντισταθμιστικών μέτρων και τον υπολογισμό του ύψους αυτών.

Σύσταση Ελεγκτικής Υπηρεσίας:

Για περιορισμό του κινδύνου άνισης ή ευνοϊκής μεταχείρισης, κρίνεται χρήσιμη η αποσαφήνιση του πλαισίου αναφορικά με όλα τα αντισταθμιστικά μέτρα, ώστε για κάθε απόφαση να τεκμηριώνεται γιατί επιλέχθηκε το συγκεκριμένο μέτρο, ποια επίπτωση της παρέκκλισης καλύπτει και ποια είναι η αξία του.

Ασαφείς προϋποθέσεις εφαρμογής της νομικής δέσμευσης συντελεστή δόμησης

Ο Κανονισμός 21(1) καθορίζει ότι, σε περίπτωση υπέρβασης του συντελεστή δόμησης, αυτή αντισταθμίζεται κατά κανόνα με την μεταφορά συντελεστή δόμησης από άλλο τεμάχιο γης (τεμάχιο δότης), το οποίο παραχωρείται στο δημόσιο ή από διατηρητέα οικοδομή. Σε περίπτωση που η

¹² Αίτηση 3,7

¹³ Αίτηση 4,5,9,10,16

¹⁴ Αίτηση 2

¹⁵ Αίτηση 6

παραχώρηση του τεμαχίου δότη δεν είναι αντικειμενικά δυνατή, τότε επιτρέπεται η μεταφορά του συντελεστή δόμησης νοουμένου ότι δεσμεύεται νομικά το αναλογούν εμβαδόν του τεμαχίου δότη.

Ωστόσο, δεν εξειδικεύεται επαρκώς πότε θεωρείται ότι υπάρχει τέτοια αντικειμενική αδυναμία, ούτε ποια στοιχεία πρέπει να τεκμηριώνονται ώστε η δέσμευση να θεωρείται ισοδύναμη με την παραχώρηση. Η ασάφεια αυτή μπορεί να οδηγήσει σε διαφορετικό χειρισμό παρόμοιων περιπτώσεων: ένας αιτητής να υποχρεώνεται να μεταβιβάσει τεμάχιο στο δημόσιο, ενώ άλλος, με αντίστοιχη υπέρβαση, να διατηρεί την κυριότητα του τεμαχίου του εφόσον η αντιστάθμιση γίνεται με νομική δέσμευση του συντελεστή δόμησης.

Σε τέτοια περίπτωση, το δημόσιο δεν αποκτά το τεμάχιο για σκοπούς αξιοποίησης του ως ανοικτό δημόσιο χώρο (πράσινο, χώρος στάθμευσης, πλατεία, πεζόδρομος, παιδότοπος). Ο δε ιδιοκτήτης διατηρεί πρακτικό και οικονομικό όφελος από την χρήση του τεμαχίου (π.χ. ιδιωτικός χώρος στάθμευσης), καθώς και από την μελλοντική αύξηση της αξίας του.

Ενδεικτικά, κατά τον έλεγχο μας διαπιστώθηκε περίπτωση¹⁶ κατά την οποία, η αντιστάθμιση της υπέρβασης του συντελεστή δόμησης της αιτούμενης ανάπτυξης, έγινε με την νομική δέσμευση 717 τ.μ. από άλλο τεμάχιο του αιτητή, το οποίο παρέμεινε στην ιδιοκτησία του. Παράλληλα, το ίδιο τεμάχιο λήφθηκε υπόψη και για την κάλυψη των απαιτούμενων χώρων στάθμευσης της ανάπτυξης, με αποτέλεσμα η ίδια έκταση να χρησιμοποιηθεί για την εξυπηρέτηση δύο διαφορετικών πολεοδομικών απαιτήσεων.

Σύσταση Ελεγκτικής Υπηρεσίας:

(α) Κρίνεται σκόπιμο να αξιολογηθεί η ανάγκη καθορισμού στους σχετικούς Κανονισμούς, σαφών κριτηρίων βάσει των οποίων θα καθορίζεται πότε η παραχώρηση του τεμαχίου στο δημόσιο θεωρείται αντικειμενικά αδύνατη.

(β) Κάθε τέτοια απόφαση θα πρέπει να αιτιολογεί ρητά γιατί η παραχώρηση δεν ήταν εφικτή και πώς διασφαλίζεται ότι η δέσμευση έχει ίσο οικονομικό και πολεοδομικό βάρος.

3.10 Άλλο θέμα - Εκ των υστέρων αδειοδότηση οικιστικής ανάπτυξης στην Επαρχία Λεμεσού

Η Υπηρεσία μας είχε εξετάσει στο παρελθόν περίπτωση χορήγησης πολεοδομικής άδειας κατά παρέκκλιση για 20 μεμονωμένες κατοικίες στην Επαρχία Λεμεσού εκτός της οικιστικής ζώνης, οι οποίες είχαν ανεγερθεί χωρίς τις απαιτούμενες άδειες από επιχειρηματία ανάπτυξης γης και ακολούθως πωληθεί, σε αρκετές περιπτώσεις, σε αλλοδαπούς αγοραστές. Η ανάπτυξη περιλάμβανε, πέραν των κατοικιών με κολυμβητικές δεξαμενές, δρόμους, πεζοδρόμια και άλλα έργα υποδομής, τα οποία παραπέμπουν ουσιαστικά σε οργανωμένο οικισμό που δημιουργήθηκε χωρίς προηγούμενη αδειοδότηση.

¹⁶ Αίτηση 8

Το ΣΥΜΕΠΑ ανέφερε τότε ότι είχε ενώπιον του τρεις επιλογές: την απόρριψη όλων των αιτήσεων ώστε να μην επιβραβευθεί η παρανομία, την έγκριση όλων των αιτήσεων με επιβολή αντισταθμιστικών μέτρων, ή την έγκριση μόνο μέρους αυτών. Σύμφωνα με το ΣΥΜΕΠΑ, ενδεχόμενη απόρριψη θα οδηγούσε σε εγκατάλειψη κατοικιών, αρκετές από τις οποίες ήταν ήδη κατοικημένες, και θα επηρέαζε δυσμενώς τους αγοραστές που φέρονται να είχαν παραπλανηθεί ως προς τη νομιμότητα των αναπτύξεων.

Το ΣΥΜΕΠΑ τελικά εισηγήθηκε την έγκριση των αιτήσεων με αντισταθμιστικά μέτρα, επικαλούμενο μεταξύ άλλων ότι οι κατοικίες εφάπτονταν της οικιστικής ζώνης, ότι στο παρελθόν είχαν εγκριθεί παρόμοιες αναπτύξεις στην περιοχή και ότι υπήρχαν θετικές εισηγήσεις από τις αρμόδιες αρχές και το οικείο Κοινοτικό Συμβούλιο. Με βάση τη σχετική εισήγηση, το Υπουργικό Συμβούλιο ενέκρινε στις 8.2.2023 τη χορήγηση πολεοδομικής άδειας.

Η Υπηρεσία μας στις 27.6.2024 παρέπεμψε το θέμα στην Ανεξάρτητη Αρχή Κατά της Διαφθοράς.

4. Γενικά Συμπεράσματα

Τα Σχέδια Ανάπτυξης αποτελούν τη βάση του πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού και του πολεοδομικού ελέγχου. Η διαδικασία έκδοσης πολεοδομικών αδειών κατά παρέκκλιση προορίζεται να λειτουργεί ως μηχανισμός που εφαρμόζεται μόνο σε έκτακτες ή ειδικές περιπτώσεις και όχι ως εναλλακτική οδός αδειοδότησης πέραν των προβλέψεων των Σχεδίων Ανάπτυξης.

Στο πλαίσιο του ελέγχου της διαδικασίας κατά την περίοδο 2020-2023, διαπιστώθηκαν, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα:

- ♦ Παρατηρούνται σημαντικές καθυστερήσεις στην διαδικασία εξέτασης των αιτήσεων, από την υποβολή τους στην Πολεοδομική Αρχή μέχρι την ολοκλήρωση της εξέτασής τους από το ΣΥΜΕΠΑ και μεγάλες αποκλίσεις στην διάρκεια της εξέτασης τους.
- ♦ Εντοπίστηκαν περιπτώσεις που δεν αντιμετωπίστηκαν σύμφωνα με συγκεκριμένες πρόνοιες των Κανονισμών που διέπουν τη διαδικασία εξέτασης αιτήσεων κατά παρέκκλιση.
- ♦ Οι αρχές και τα κριτήρια αξιολόγησης των αιτήσεων είναι διατυπωμένα με γενικό τρόπο, με αποτέλεσμα να επιδέχονται διαφορετικές ερμηνείες και να δημιουργούνται αποκλίσεις στις προσεγγίσεις των εμπλεκόμενων αρχών.
- ♦ Διαπιστώθηκαν περιπτώσεις ανεπαρκούς αιτιολόγησης αποκλίσεων μεταξύ των εισηγήσεων των αρμόδιων αρχών, καθώς και αλλαγών στις εισηγήσεις του ΣΥΜΕΠΑ.
- ♦ Σημαντικός αριθμός αιτήσεων αφορούσε παρεκκλίσεις για ανέγερση μεμονωμένων κατοικιών εκτός Ορίων Ανάπτυξης, πρακτική που ενδέχεται να επηρεάζει τη συνοχή του πολεοδομικού σχεδιασμού και την προστασία της γεωργικής γης.
- ♦ Εντοπίστηκαν περιπτώσεις στις οποίες οι πρόνοιες περί παρεκκλίσεων εφαρμόστηκαν για την εκ των υστέρων αδειοδότηση αυθαίρετων αναπτύξεων, πρακτική η οποία, εφόσον καταστεί επαναλαμβανόμενη, ενδέχεται να δημιουργεί την εντύπωση επιβράβευσης πολεοδομικών παραβάσεων.

Σχόλια Ελεγχόμενου Φορέα

Το προσχέδιο της παρούσας Ειδικής Έκθεσης διαβιβάστηκε στο ΣΥΜΕΠΑ στις 8.6.2026, με την παράκληση όπως έχουμε τα δικά του σχόλια και απόψεις ώστε να συμπεριληφθούν στην τελική μορφή της Ειδικής Έκθεσης. Η αυτούσια απαντητική επιστολή του ΣΥΜΕΠΑ ημερ.1.7.2026, παρουσιάζεται στο Παράρτημα ΙΙΙ. Σημειώνεται ότι, όπου στην απάντηση του ελεγχόμενου φορέα γίνεται αναφορά σε θέματα που υπήρχαν στο προσχέδιο της Ειδικής Έκθεσης αλλά τελικά δεν έχουν συμπεριληφθεί στην τελική της μορφή, κατά την κρίση της Υπηρεσίας μας αυτά έχουν απαντηθεί επαρκώς ή/και έχουν επιλυθεί μέσα από την απάντηση του ελεγχόμενου φορέα.

Παραρτήματα

Παράρτημα Ι: Θεσμικό πλαίσιο αρμοδιοτήτων Γενικού Ελεγκτή

Ευθύνη Ελεγκτικής Υπηρεσίας και διαφύλαξη της ανεξαρτησίας της

Οι Ειδικές Εκθέσεις της Ελεγκτικής Υπηρεσίας παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτή διενεργεί επί των πολιτικών (policies) και προγραμμάτων της Κυπριακής Δημοκρατίας ή άλλων ελεγχόμενων οργανισμών ή επί θεμάτων που αφορούν στον Προϋπολογισμό τους ή συγκεκριμένους τομείς αυτού, ή τα αποτελέσματα ελέγχων ιδιωτών ελεγκτών στους οποίους η Ελεγκτική Υπηρεσία έχει αναθέσει τον έλεγχο λογαριασμών οποιουδήποτε ελεγχόμενου υπ' αυτής οργανισμού, δυνάμει του περί της Καταθέσεως Στοιχείων και Πληροφοριών στο Γενικό Ελεγκτή της Δημοκρατίας Νόμου (Ν.113(Ι)/2002). Η Ελεγκτική Υπηρεσία επιλέγει και σχεδιάζει τις εν λόγω ελεγκτικές δραστηριότητες κατά τρόπον ώστε αυτές να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του δημόσιου συμφέροντος.

Η εκ μέρους της Ελεγκτικής Υπηρεσίας παράθεση ευρημάτων ελέγχου γίνεται στη βάση όσων στοιχείων έχουν τεθεί ενώπιόν της.

Εκτός αν τούτο δηλωθεί ρητά, η μη παράθεση ευρημάτων επί ορισμένων πτυχών ή θεμάτων που αφορούν στο αντικείμενο του ελέγχου, δεν συνιστά διαβεβαίωση, ούτε και υποδηλοί ότι αυτά είναι απαλλαγμένα αδυναμιών ή σφαλμάτων ή αποκλίσεων από το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο, αφού ο εξωτερικός ελεγκτής δεν αναμένεται ότι μπορεί να εντοπίζει κάθε αδυναμία ή σφάλμα ή απόκλιση από το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο.

Οι συστάσεις της Ελεγκτικής Υπηρεσίας αποτελούν εισηγήσεις για τον τρόπο χειρισμού των παρατηρήσεων και ευρημάτων του ελέγχου. Σε καμία περίπτωση δεν δύναται να εκληφθεί ότι οι συστάσεις αυτές επηρεάζουν την ανεξαρτησία της Υπηρεσίας, ως εξωτερικού ελεγκτή ή ότι συνεπάγονται συμμετοχή της Υπηρεσίας στη λήψη οποιασδήποτε σχετικής απόφασης από τη διοίκηση της ελεγχόμενης οντότητας, η οποία εξακολουθεί να φέρει αποκλειστικά την ευθύνη για την ορθή και νόμιμη λήψη απόφασης, ως προς τον τρόπο χειρισμού των ευρημάτων ελέγχου και συστάσεων.

Ουδμία πρόνοια στην παρούσα Έκθεση σημαίνει ή θα πρέπει να εκληφθεί, ότι με αυτή διατυπώνεται κατηγορία εναντίον οποιουδήποτε προσώπου για εκ προθέσεως κατάχρηση εξουσίας ή για τη διάπραξη ποινικών ή άλλων αδικημάτων. Αυτά, αν υπάρχουν, θα πρέπει να διερευνηθούν από τις αρμόδιες αρχές, μόνο δε τα αρμόδια δικαστήρια μπορούν να κρίνουν κάποιο πρόσωπο ως ένοχο οποιουδήποτε αδικήματος. Τονίζεται, επίσης, ότι οι συστάσεις και τα ευρήματα της Ελεγκτικής Υπηρεσίας αφορούν στους ελεγχόμενους φορείς και οποιαδήποτε αναφορά σε άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα ουδόλως

εξυπακούει ότι αυτά έχουν προβεί κατ' ανάγκη σε οτιδήποτε μεμπτό, αφού κάτι τέτοιο εκφεύγει του πεδίου ελέγχου της παρούσας Έκθεσης.

Αρμοδιότητες Γενικού Ελεγκτή

Ο έλεγχος διενεργήθηκε στο πλαίσιο των συνταγματικών αρμοδιοτήτων του Γενικού Ελεγκτή της Δημοκρατίας και των προνοιών του περί της Δημοσιονομικής Ευθύνης και του Δημοσιονομικού Πλαισίου Νόμου (Ν.20(Ι)/2014).

Το άρθρο 116 του Συντάγματος της Δημοκρατίας ορίζει ότι ο Γενικός Ελεγκτής, βοηθούμενος από τον Βοηθό Γενικό Ελεγκτή, ελέγχει εν ονόματι της Δημοκρατίας όλες τις εισπράξεις και πληρωμές και όλους τους λογαριασμούς χρηματικών διαθεσίμων και άλλου ενεργητικού ή άλλων υποχρεώσεων που αναλαμβάνει η Δημοκρατία ή που δημιουργούνται για λογαριασμό της. Για τον σκοπό αυτό, ο Γενικός Ελεγκτής έχει δικαίωμα να επιθεωρεί και να ελέγχει όλα τα σχετικά βιβλία, αρχεία και καταστάσεις, καθώς και τους χώρους όπου φυλάγεται το πιο πάνω ενεργητικό. Επίσης, ο Γενικός Ελεγκτής, βοηθούμενος από τον Βοηθό Γενικό Ελεγκτή, ασκεί κάθε άλλη εξουσία ή εκτελεί οποιαδήποτε άλλα καθήκοντα ή υποχρεώσεις που καθορίζονται ή του αναθέτονται διά Νόμου.

Σύμφωνα με το άρθρο 81 του περί της Δημοσιονομικής Ευθύνης και του Δημοσιονομικού Πλαισίου Νόμου (Ν.20(Ι)/2014), ο Γενικός Ελεγκτής διεξάγει τον εξωτερικό έλεγχο των λογαριασμών της Δημοκρατίας.

Σύμφωνα με τον περί της Λογιστικής και Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Χρηματοοικονομικού Ελέγχου της Δημοκρατίας Νόμο (Ν.38(Ι)/2014), ο ελέγχων λειτουργός κάθε Κονδυλίου οφείλει να διασφαλίσει την ορθότητα και νομιμότητα των εισπράξεων και πληρωμών και την αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και οικονομία της υλοποίησης του οικείου Προϋπολογισμού, στη βάση των αρχών της χρηστής χρηματοοικονομικής διαχείρισης (άρθρα 7(1) και 8).

Για τον σκοπό αυτό, η Ελεγκτική Υπηρεσία προχωρεί σε οικονομικούς και διαχειριστικούς ελέγχους, όπως και ελέγχους συμμόρφωσης Υπουργείων, Τμημάτων και Υπηρεσιών της Δημόσιας Υπηρεσίας και του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Ο περί της Καταθέσεως Στοιχείων και Πληροφοριών στον Γενικό Ελεγκτή της Δημοκρατίας Νόμος (Ν.113(Ι)/2002) παρέχει σαφείς εξουσίες στον Γενικό Ελεγκτή, να ζητά στοιχεία σε οποιαδήποτε μορφή, περιλαμβανομένης και της ηλεκτρονικής μορφής, επεξηγήσεις και πληροφορίες, γραπτές ή προφορικές, που κατά την κρίση του μπορούν να τον υποβοηθήσουν στην εκτέλεση του έργου του.

Παράρτημα II: Μεθοδολογία

Πρότυπα ελέγχου

Σύμφωνα με το άρθρο 81(2) του περί της Δημοσιονομικής Ευθύνης και του Δημοσιονομικού Πλαισίου Νόμου (Ν.20(I)/2014), ο Γενικός Ελεγκτής διεξάγει τον εξωτερικό έλεγχο στη βάση διεθνών αναγνωρισμένων προτύπων ελέγχου που ο ίδιος αποφασίζει.

Όπως ρητά αναφέρεται στις Ελεγκτικές Οδηγίες που έχουν εκδοθεί από τον Γενικό Ελεγκτή, οι έλεγχοι της Ελεγκτικής Υπηρεσίας διεξάγονται σύμφωνα με τα Διεθνή Πρότυπα Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (ISSAI) που εκδίδει ο Διεθνής Οργανισμός Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI), ο οποίος είναι ένας αυτόνομος, ανεξάρτητος, μη-πολιτικοποιημένος Οργανισμός, με ειδικό συμβουλευτικό καθεστώς προς το Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο (ECOSOC) του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών.

Τα Πρότυπα ISSAI διαχωρίζουν τους ελέγχους που διενεργούνται από τα Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα σε τρεις κατηγορίες, τους οικονομικούς ελέγχους, τους ελέγχους συμμόρφωσης και τους διαχειριστικούς ελέγχους. Για τους ελέγχους αυτούς υπάρχει αριθμός ελεγκτικών προτύπων που είναι κοινά και αριθμός ελεγκτικών προτύπων που αφορούν ειδικά στην κάθε κατηγορία ελέγχου.

Η διενέργεια του παρόντος ελέγχου διέπεται κυρίως από τις διατάξεις των πιο κάτω Προτύπων:



Το θεμελιώδες Πρότυπο INTOSAI-P1 ουσιαστικά καταγράφει αυτούσια τη Διακήρυξη, η οποία υιοθετήθηκε το 1977 από το Παγκόσμιο Συνέδριο του INTOSAI στη Λίμα του Περού (Διακήρυξη της Λίμα). Όπως στο ίδιο το Πρότυπο καταγράφεται, το έγγραφο αυτό θεωρείται η “Magna Carta” στην άσκηση εξωτερικού ελέγχου των κυβερνήσεων, καθώς έθεσε τα θεμέλια του δημόσιου ελέγχου. Η Διακήρυξη θέτει τα βασικά σημεία ελέγχου και τις βασικές αρχές για τα Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα που είναι αναγκαίες, ώστε να επιτευχθούν ανεξάρτητα και αντικειμενικά αποτελέσματα. Οι αρχές που εγκαθιδρύθηκαν στη Διακήρυξη της Λίμα αναγνωρίστηκαν από τις Αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ με αρ. 66/209 (ημερ. 22.12.2011) και 69/228 (ημερ. 19.12.2014). Το Πρότυπο INTOSAI-P1, όπως και το Πρότυπο INTOSAI-P10 (Διακήρυξη του Μεξικού), αποτελούν μέρος του κοινοτικού κεκτημένου.

Το Πρότυπο ISSAI 100 παρουσιάζει τον ορισμό του ελέγχου του δημόσιου τομέα και παρέχει τις βασικές έννοιες, στοιχεία και αρχές (τόσο τις γενικές αρχές που σχετίζονται με τον έλεγχο όσο και τις αρχές

που σχετίζονται με τις διάφορες φάσεις της διαδικασίας ελέγχου) που ισχύουν για όλους τους ελέγχους του δημόσιου τομέα.

Το Πρότυπο ISSAI 400 ορίζει τον έλεγχο συμμόρφωσης ως μια ανεξάρτητη εκτίμηση του κατά πόσο ένα δεδομένο θέμα είναι σύμφωνο με τις αρχές που έχουν οριστεί ως κριτήρια ελέγχου. Οι έλεγχοι αυτοί αποσκοπούν στην αξιολόγηση του κατά πόσο οι ενέργειες του ελεγχόμενου φορέα συνάδουν με τις αρχές ή κανόνες που τον διέπουν. Οι αρχές και κανόνες αυτοί μπορεί να αφορούν στη συμμόρφωση με διατάξεις των σχετικών Νόμων, Κανονισμών ή συμφωνιών ή με τις γενικές αρχές χρηστής χρηματοοικονομικής διαχείρισης και συμπεριφοράς δημοσίων αξιωματούχων.

Διαχείριση Ποιότητας

Στο πλαίσιο της δέσμευσής της για ποιότητα και συνεχή βελτίωση, η Υπηρεσία μας εφαρμόζει το Πρότυπο ISSAI 140 «Διαχείριση Ποιότητας για τα Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα». Αυτό το Πρότυπο απαιτεί μια δομημένη προσέγγιση για τη διασφάλιση υψηλής ποιότητας ελεγκτικού έργου μέσω της θέσπισης και λειτουργίας ενός αποτελεσματικού Συστήματος Διαχείρισης Ποιότητας, όπως αναλυτικά περιγράφεται στην [ιστοσελίδα](#) μας.

Ελεγκτική προσέγγιση

Ο έλεγχος βασίστηκε σε ανάλυση των στοιχείων που υποβλήθηκαν από το ΣΥΜΕΠΑ, σε επισκόπηση εγγράφων από φακέλους του ΣΥΜΕΠΑ και από στοιχεία που υποβλήθηκαν από τις Πολεοδομικές Αρχές.

Ο έλεγχος διενεργήθηκε σε στοχευμένο δείγμα 17 αιτήσεων, των οποίων η εξέταση από το ΣΥΜΕΠΑ ολοκληρώθηκε κατά την περίοδο 2020–2023, με έμφαση σε περιπτώσεις όπου:

- (α) υπήρχε διαφωνία μεταξύ της Πολεοδομικής Αρχής και του ΣΥΜΕΠΑ,
- (β) η αίτηση είχε αναπεμφθεί από το Υπουργικό Συμβούλιο, και
- (γ) παρατηρήθηκε καθυστέρηση στον χρόνο εξέτασης της αίτησης.

Σημειώνεται ότι η μελέτη και η έκδοση πολεοδομικών αδειών αποτελούν αντικείμενο που απαιτεί εξειδικευμένη τεχνογνωσία σε θέματα του ισχύοντος πολεοδομικού πλαισίου, ιδίως όσον αφορά στην ερμηνεία και εφαρμογή των πολυσύνθετων προνοιών των Σχεδίων Ανάπτυξης. Ως εκ τούτου, ο έλεγχος των πολεοδομικών αδειών που εκδόθηκαν κατά παρέκκλιση των εν λόγω Σχεδίων δεν επεκτάθηκε στην εξέταση τεχνικών ζητημάτων, ούτε στην κρίση του κατά πόσο οι αποφάσεις των Αρμόδιων Αρχών ήταν πολεοδομικά ορθές.

Τα ευρήματα του ελέγχου διαβιβάστηκαν για σχόλια και απόψεις στο ΣΥΜΕΠΑ και οι απόψεις τους ενσωματώθηκαν, όπου ενδείκνυτο, στην παρούσα Έκθεση.

Για την δημιουργία εικόνων και γραφημάτων στην παρούσα Ειδική Έκθεση χρησιμοποιήθηκαν εργαλεία τεχνικής νοημοσύνης.

Διευκρινίζουμε ότι, για σκοπούς δημοσίευσης της παρούσας Ειδικής Έκθεσης, έχουν απαλειφθεί όλες οι αναφορές που αφορούν σε προσωπικά δεδομένα. Κατ’ αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται η συμμόρφωση με τον Ευρωπαϊκό Κανονισμό (ΕΕ) 2016/679 για την

προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών, χωρίς ωστόσο να περιορίζεται ουσιωδώς η κοινοποίηση των ευρημάτων και διαπιστώσεων της Υπηρεσίας μας που επιβάλλουν τα εφαρμοστέα διεθνή πρότυπα.

Κριτήρια ελέγχου

Για σκοπούς του ελέγχου συμμόρφωσης χρησιμοποιήθηκαν, ως αρχές και κανόνες, τα ακόλουθα:

- Ο Περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας Νόμος του 1979. (Ν90/1972)
- Οι Περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας (Παρεκκλίσεις) Κανονισμοί του 1999 και 2005, (ΚΔΠ 309/99, ΚΔΠ 120/2005)

Παράρτημα III: Αυτούσια απαντητική επιστολή από Ελεγχόμενο ΦορέαΚΥΠΡΙΑΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΜΕΛΕΤΗΣ ΠΑΡΕΚΚΛΙΣΕΩΝΑρ. Φακ.:
Αρ. Τηλ.:
e-mail:

01 Ιουλίου, 2026

Γενικό Ελεγκτή
της Δημοκρατίας**ΘΕΜΑ:** Ειδική Έκθεση-Έλεγχος διαδικασίας χορήγησης πολεοδομικών αδειών κατά παρέκκλιση των Σχεδίων Ανάπτυξης

Αναφορικά με το πιο πάνω θέμα και σε απάντηση της επιστολής σας, με αρ. φακ. 05.14.009, 26.16.001.002.001 και ημερ. 18/06/2026, σας αποστέλλω τα σχόλιά μου, τα οποία γενικά έχω αναφέρει και στη συνάντηση που πραγματοποιήθηκε στο γραφείο μου στις 08/06/2026 με λειτουργούς της Υπηρεσίας σας.

1. Καθυστερήσεις στην εξέταση των αιτήσεων

Η Υπηρεσία Υποστήριξης (ΥΥ) του Συμβουλίου Μελέτης Παρεκκλίσεων (ΣΥΜΕΠΑ), για να μπορέσει να ετοιμάσει σημείωμα προς τα Μέλη του Συμβουλίου, για εξέταση-μελέτη της οποιασδήποτε αίτησης, είναι απαραίτητο να παραλάβει την έκθεση της Πολεοδομικής Αρχής και τις απόψεις των αρμόδιων Τμημάτων/Αρχών/Υπηρεσιών που σχετίζονται με την ανάπτυξη. Συνεπώς, ο χρόνος που απαιτείται για διεκπεραίωση της μελέτης οποιασδήποτε αίτησης από το ΣΥΜΕΠΑ, ξεκινά από τη στιγμή της παραλαβής όλων των απαιτούμενων διαβουλευσεων. Πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι σε πολλές περιπτώσεις, για τις οποίες το ΣΥΜΕΠΑ διενεργεί διαβουλεύσεις, οι απόψεις των αρμόδιων Τμημάτων/Αρχών/Υπηρεσιών παραλαμβάνονται πολλούς μήνες μετά τη σχετική επιστολή που τους αποστέλλεται. Επομένως, είναι λανθασμένη η, στο επिसυναπτόμενο στην επιστολή σας προσχέδιο της ειδικής έκθεσης, μέθοδος που καταγράφεται ότι ακολουθείται, καθώς, εξ αυτού, και ο χρόνος που συμπεραίνεται ότι απαιτείται για την εξέταση των αιτήσεων από το ΣΥΜΕΠΑ. Γενικά, το ΣΥΜΕΠΑ διεκπεραιώνει εντός διαστήματος 2-4 μηνών όλες τις αιτήσεις, εκτός από τις πολύ εξαιρετικές περιπτώσεις που απαιτούν Δημόσια Ακρόαση και συναντήσεις με Τμήματα/Υπηρεσίες για παροχή καταταπτικικών πληροφοριών. Το ίδιο ισχύει και για τις σύνθετες αναπτύξεις πολλών χρήσεων που απαιτούν περισσότερες συνεδρίες για την εξέτασή τους. Σε

...../

Κινύρα 5-6, 1102 ΛΕΥΚΩΣΙΑ, ΚΥΠΡΟΣ.
Τηλ.: +357 22 409030 • Φαξ: +357 22 409575, Web-site: www.symepea.gov.cy e-mail: proedra@symepea.gov.cy

2

αυτές τις εξαιρετικές περιπτώσεις απαιτείται χρονικό διάστημα περίπου 6 μηνών για την ολοκλήρωση της διαδικασίας από το ΣΥΜΕΠΑ.

Παράδειγμα:

Για μια από τις αιτήσεις που διενεργήσατε έλεγχο, ισχύουν οι πιο κάτω ημερομηνίες:

- | | |
|---|---------|
| • Ημερ. υποβολής αίτησης: | 07/2020 |
| • Ημερ. έκθεσης Πολεοδομικής Αρχής: | 10/2021 |
| • Ημερ. έκθεσης Τοπικής Αρχής (τελευταία έκθεση που παραλήφθηκε): | 04/2022 |
| • Ημερ. εξέτασης αίτησης από Συμβούλιο: | 06/2022 |
| • Ημερ. απόφασης Υπουργικού Συμβουλίου: | 08/2022 |

2. Ολοκλήρωση αίτησης

Το ΣΥΜΕΠΑ ενεργώντας με βάση τις πρόνοιες του Καν. 15(1) της ΚΔΠ 309/99, κατά τη μελέτη της αίτησης, λαμβάνει υπόψη τις εκθέσεις με τις απόψεις της Πολεοδομικής Αρχής, της Τοπικής Αρχής, του Επαρχού και οποιασδήποτε άλλης υπηρεσίας ή φορέα, σύμφωνα με το Παράρτημα 2 των Κανονισμών, χωρίς να είναι υποχρεωμένο να υιοθετήσει την οποιαδήποτε άποψη του οποιουδήποτε Τμήματος/Αρχής/Υπηρεσίας. Καταγράφεται όμως ότι, με βάση τον Καν. 15(1)(δ), μπορεί να προχωρήσει στη μελέτη οποιασδήποτε αίτησης, εφόσον τα Τμήματα/Αρχές/Υπηρεσίες δεν αποστείλουν τη έκθεσή τους εντός ενός μηνός από την ημέρα που καλούνται να το πράξουν, με εξαίρεση την πρόνοια της υποπαραγράφου (γ) της παραγράφου 21 του Παραρτήματος 2, για την οποία ισχύει η επιφύλαξη της παραγράφου αυτής (αφορά αναπτύξεις για τις οποίες απαιτείται η υποβολή περιβαλλοντικής μελέτης ή προκαταρκτικής περιβαλλοντικής αξιολόγησης). Ναείται ότι, για τις περιπτώσεις αυτές, η εξέταση της αίτησης από το Συμβούλιο ολοκληρώνεται μόνο αφού περατωθεί η διαδικασία αξιολόγησης της προκαταρκτικής περιβαλλοντικής εκτίμησης ή της περιβαλλοντικής μελέτης, ανάλογα με την περίπτωση, και η μελέτη υποβληθεί στο Συμβούλιο.

3. Αρχές και κριτήρια αξιολόγησης των αιτήσεων

Οι πρόνοιες του Καν. 19(2) της ΚΔΠ 309/99 είναι απαγορευτικής φύσεως και δεσμευτικές, στην περίπτωση που διαπιστωθεί από το ΣΥΜΕΠΑ ότι επηρεάζεται ουσιαδώς η γενική στρατηγική του ισχύοντος Σχεδίου Ανάπτυξης. Σε αυτές τις περιπτώσεις τα κριτήρια του Καν. 19(1) είναι δευτερεύουσας ή επικουρικής σημασίας. Στις ίδιες περιπτώσεις το ΣΥΜΕΠΑ δεν είναι υποχρεωμένο να αιτιολογήσει την απόρριψη της αίτησης. Επίσης η απόρριψη αίτησης δεν μπορεί

...../

Κινύρα 5-6, 1102 ΛΕΥΚΩΣΙΑ, ΚΥΠΡΟΣ.

Τηλ.: +357 22 409830 - Φαξ: +357 22 409575, Web-site: www.symepa.gov.cy e-mail: prnedrus@symepa.gov.cy

να θεωρηθεί δυσμενής για τον διοικούμενο, αφού η χορήγηση κατά παρέκκλιση Πολεοδομικής Άδειας δίνεται, όχι για ικανοποίηση νόμιμου ή/και ατομικού δικαιώματος του οποιοδήποτε, αλλά για ικανοποίηση δημοσίου συμφέροντος (χρησιμότητα, ωφέλεια της ανάπτυξης). Όσον αφορά τα κριτήρια του Καν. 19(1), θεωρώ ότι θα μπορούσαν να είναι διατυπωμένα με αναλυτικότερο τρόπο αλλά, γενικά, υποστηρίζω ότι είναι σε σημαντικό βαθμό ικανοποιητικά, ώστε να δύναται να αιτιολογηθεί η θετική εισήγηση του ΣΥΜΕΠΑ για τις διάφορες αναπτύξεις.

4. Αδειοδότηση υφιστάμενων αυθαίρετων αναπτύξεων

Το άρθρο 26(2) του περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας Νόμου, επιτρέπει στο Υπουργικό Συμβούλιο να χορηγεί πολεοδομική άδεια κατά παρέκκλιση των προνοιών του ισχύοντος Σχεδίου Ανάπτυξης, ανεξάρτητα από το αν η ανάπτυξη έχει συντελεστεί ή όχι, σε έκτακτες και δικαιολογημένες προς το δημόσιο συμφέρον περιπτώσεις ή άλλες ειδικές περιπτώσεις. Συνεπώς, είναι νόμιμη η εκ των υστέρων αδειοδότηση αυθαίρετων αναπτύξεων, εφόσον αυτές τεκμηριώνονται-αιτιολογούνται με βάση τις αρχές και τα κριτήρια του Καν. 19(1) της ΚΔΠ 309/99.

5. Ειδοποίηση επιβολής για υφιστάμενες αυθαίρετες αναπτύξεις

Η ετοιμασία και επίδοση ειδοποίηση επιβολής για τις υφιστάμενες αυθαίρετες αναπτύξεις και για τις αναπτύξεις για τις οποίες χορηγείται παρέκκλιση από το Υπουργικό Συμβούλιο για 3 χρόνια, οι οποίες δεν εκπληρώνουν τους όρους που τίθενται εντός της συγκεκριμένης προθεσμίας, αποτελεί, με βάση το άρθρο 46 του περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας Νόμου, ευθύνη της Πολεοδομικής Αρχής.

6. Μεμονωμένες κατοικίες

Η χορήγηση Πολεοδομικής Άδειας για μεμονωμένες κατοικίες προβλέπεται από όλα τα Σχέδια Ανάπτυξης, συνεπώς δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι επηρεάζεται η συνοχή του Πολεοδομικού Σχεδιασμού, εφόσον, βέβαια, ικανοποιούνται, μεταξύ άλλων, και οι κάτω σημαντικές προϋποθέσεις:

- Στην περιοχή της προτεινόμενης ανάπτυξης να υπάρχουν αρκετές αδειοδοτημένες μεμονωμένες κατοικίες, έτσι ώστε να μην αλλοιώνεται ο χαρακτήρας της περιβάλλουσας περιοχής και επίσης να υποβαθμίζεται η έννοια της διάσπαρτης ανάπτυξης.

...../

Κινύρα 5-6, 1102 ΛΕΥΚΩΣΙΑ, ΚΥΠΡΟΣ.

Τηλ.: +357 22 409830 - Φαξ: +357 22 409575, Web-site: www.symepa.gov.cy e-mail: proedros@symepa.gov.cy

- Η ανάπτυξη να καλύπτει τις στεγαστικές ανάγκες και να βελτιώνει τις συνθήκες διαβίωσης ατόμων ή οικογενειών, χωρίς να αυξάνεται η πυκνότητα χρήσης.
- Σύμφωνα με πιστοποιητικά έρευνας ακίνητης ιδιοκτησίας και καταστάσεις μισθοδοσίας, οι αιτητές να μην κατέχουν άλλη ακίνητη ιδιοκτησία κατάλληλη για ανέγερση κατοικίας και, επίσης, να έχουν «χαμηλά έως μέτρια» εισοδήματα, που να συνηγορούν στο ότι προκύπτουν κοινωνικοοικονομικοί λόγοι για ικανοποίηση των στεγαστικών τους αναγκών ως ευάλωτης ομάδας του πληθυσμού.
- Με την προτεινόμενη ανάπτυξη να ικανοποιούνται βασικοί στόχοι και πολιτικές του Κράτους για αναζωογόνηση της υπαίθρου και συγκράτηση ή/και κατά το δυνατό αύξηση του μόνιμου πληθυσμού της, ούτως ώστε να ενισχύεται η δημογραφική σύνθεση των κοινοτήτων.

7. Αντιστάθμισμα χωρίς την παραχώρηση του τεμαχίου - δότη στο δημόσιο

Ο Καν. 21(3) της ΚΔΠ 309/99 αναφέρει τα εξής: «Το τεμάχιο-δότης, εκτός εξαιρετικών περιπτώσεων όπου αυτό δεν είναι αντικειμενικά δυνατό, παραχωρείται στο δημόσιο για σκοπούς ανοιχτού δημόσιου χώρου (πράσινο, πλατεία, πεζόδρομος, παιδότοπος, χώρος στάθμευσης), βρίσκεται μέσα σε περιοχή ανάπτυξης, κατά προτεραιότητα στην περιοχή εγγύς της προτεινόμενης ανάπτυξης, και πρέπει να είναι κατάλληλο για το σκοπό αυτό από πολεοδομική άποψη».

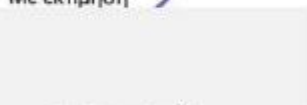
Στη συνέχεια του Κανονισμού σημειώνεται, ως επιφύλαξη, ότι, σε περίπτωση που η παραχώρηση του τεμαχίου-δότη στο δημόσιο δεν είναι αντικειμενικά δυνατή, τότε επιτρέπεται η μεταφορά του συντελεστή δόμησης, νοούμενου ότι δεσμεύεται νομικά το αναλογούν εμβαδόν του τεμαχίου-δότη. Ο Καν. 21(4) αναφέρει τα εξής: «Η αξία της υπέρβασης του δομήσιμου εμβαδού αντισταθμίζεται με ίσης αξίας τεμάχιο-δότη που δεσμεύεται η παραχωρείται στο δημόσιο».

Συνεπώς, η υπέρβαση στον επιτρεπόμενο συντελεστή δόμησης, μπορεί να αντισταθμιστεί στα πλαίσια της πρώτης επιφύλαξης του Κανονισμού 21(3) και στα πλαίσια του Κανονισμού 21(4) των περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας (Παρεκκλίσεις) Κανονισμών (Κ.Δ.Π. 309/99), πριν τη χορήγηση Πολεοδομικής Άδειας, με μεταφορά του συντελεστή δόμησης, από το τεμάχιο-δότης (μεταφορά αναπτυξιακών δικαιωμάτων). Σε αυτή την περίπτωση, στους τίτλους ιδιοκτησίας, τόσο του τεμαχίου της ανάπτυξης όσο και του τεμαχίου-δότη, εγγράφεται Περιοριστική Σύμβαση για τον μεταφερόμενο συντελεστή δόμησης.

5

Γενικά στις περιπτώσεις υφιστάμενων αναπτύξεων, για τις οποίες χωροθετούνται οι χώροι στάθμευσης σε τεμάχιο (δότης) διαφορετικό από αυτό του τεμαχίου της ανάπτυξης, με την προϋπόθεση ότι το τεμάχιο-δότης βρίσκεται εγγύς ή/και εφάπτεται του τεμαχίου της ανάπτυξης και ότι το τεμάχιο της ανάπτυξης είναι πλήρως αναπτυγμένο, δύναται να γίνει μεταφορά του συντελεστή δόμησης και να μην παραχωρηθεί το τεμάχιο-δότης στο δημόσιο, εφόσον δεσμεύεται νομικά το αναλογούν εμβαδόν του τεμαχίου-δότη (περιοριστική σύμβαση).

Με εκτίμηση



Πρόεδρος
Συμβουλίου Μελέτης Παρεκκλίσεων

ΚΟΙΝ.: - Υπουργό Εσωτερικών

- Γενικό Διευθυντή Υπουργείου Εσωτερικών
- Γραμματέα Υπουργικού Συμβουλίου
- Διευθυντή Τμήματος Πολεοδομίας και Οικήσεως

(ΣΥΜΕ) (Γενικός Ελεγκτής / Έλεγχος διαδικασίας χορήγησης πολεοδομικών αδειών κατά παρέκκλιση των Σχεδίων Ανάπτυξης)

...../

Κινύρα 5-6, 1102 ΛΕΥΚΩΣΙΑ, ΚΥΠΡΟΣ.

Τηλ.: +357 22 409830 - Φαξ: +357 22 409575, Web-site: www.symepa.gov.cy e-mail: proedros@symepa.gov.cy