

QORTI TA' L-APPELL

IMHALLFIN

**S.T.O. NOEL V. ARRIGO LL.D. - PRESIDENT
ONOR. JOSEPH D. CAMILLERI B.A., LL.D.
ONOR. JOSEPH A. FILLETTI B.A. LL.D., A.R.HIST.S.**

Seduta ta' nhar il-Gimgha, 31 ta' Mejju, 2002.

Numru 13

Citaz. numru 65/98

Charles Cassar

vs

**Il-Kummissjoni ghall-Kontroll tal-
Izvilupp**

Il-Qorti;

I. PRELIMINARI

Fit-18 ta' Frar 1998, il-Bord ta' l-Appell dwar l-Ippjanar ta din id-
decizjoni dwar appell interpost quddiemu minn Charles Cassar :-

“Ra’ l-Appell ipprezentat fit-30 ta’ Gunju 1994 minn Charles Cassar, minn rifjut mahrug mill-Kummissjoni ghall-Kontroll ta’ l-Izvilupp fl-1 ta’ Gunju 1994.

Sema’ lil Dr. Joseph Pace u l-Perit Anthony Fenech Vella ghall-appellant u l-Perit Hector Zammit u l-Prokuratur Legali J. Catania ghall-Awtorita’.

Ra ir-rifjut relattiv li jikkonferma illi ir-rifjut huwa limitat ghal “height limitation”.

Ra l-appell relattiv li jispjega hekk:

“... Allowable Height – It is to be noted that at the time of construction of the block in question the interpretation of the allowable height of the ‘underlying garage’ was based on the eight (8) courses clear height, with the DPC taken at the highest point of the street levels. Ours is on Mensija Street. The interpretation was rather loose, such that there are several buildings in the surrounding blocks with the heights similar to ours. (photo attached)

Police Permits – Within practically all these buildings and ours, Police permits to operate trades from these ground floor, ‘underlying garage’, level have been granted with the full approval of the PAPB and, possibly, of the same Planning Authority. Had there been anything wrong with this interpretation of allowable heights, these would not have been granted.

Structure Plan – In view of Structure Plan Goal 2, wherein the Planning Authority is charged with utilizing land resources to the maximum through such methods as density increase, we feel that even such, perhaps to some, uncertain interpretations, should be seen in this light”.

Ra il-file rigward l-applikazzjoni PA 4397/93.

Ra l-verbal tas-seduta ta’ l-10 ta’ Dicembru 1997 fejn l-appell thalla ghad-decizjoni.

Ikkunsidera:

Illi dan l-appell jittratta dwar rifjut ghall-applikazzjoni PA 4397/93. Din l-applikazzjoni tittratta dwar sit li jinsab f’San Gwann, u hija applikazzjoni sanatorja ghal bini gja ezistenti li huwa kompost minn “Ground floor, First floor, Second floor u Third floor”.

Il-kwistjoni hija wahda – il-bini imur oltre il-“height limitation” tal-lokalita’. Il-Bord wara li ra id-diversi dokumenti esibiti inkluz id-diversi ritratti li jirrigwardaw hafna siti ohra fl-istess lokalita’ ta’ San Gwann, li ghandu l-istess “building height” huwa ta’ l-opinjoni illi din il-lokalita’ hija illum “committed” sabiex taccetta l-izvilupp propost mill-appellant.

Ghal dawn il-motivi il-Bord qed jilqa’ l-appell u jhassar ir-rifjut tal-permess ghall-izvilupp u jordna lis-Segretarja tal-Kummissjoni ghall-Kontroll ta’ l-izvilupp sabiex tohrog il-permess PA 4397/93

relattiv li kien “to erect an additional floor” izda jordna illi jizdiedu il-kliem “which additional floor is to be considered as the third floor of a building consisting of ground, first, second and third floor”.

Jordna ulterjorment, minhabba l-izvilupp gja ezistenti li sar (ovvjament) kontra il-ligi:-

a) li l-appellant ihallas l-ammont ta’ seba’ mija u hamsin Lira Maltija (Lm750) lis-Segretarju ta’ dan il-Bord; u

b) li wara li tali hlas ikun sar, is-Segretarju tal-Bord jibghat il-file lis-Segretarja tal-Kummissjoni ghall-Kontroll ta’ l-Izvilupp li tohrog il-permess relativ fi zmien tletin jum minn meta tircievi l-file ta’ l-applikazzjoni.”

II. L-APPELL

L-Awtorita’ ta’ l-Ippjanar hassitha aggravata minn din id-decizjoni tal-Bord u appellat minnha quddiem din il-Qorti. Fir-rikors tal-appell taghha hija ressqet dawn iz-zewg aggravji li sejrjn jigu riprodotti testwalment :-

“Illi fl-ewwel lok is-sentenza appellata hi ingusta stante li certament li se tohloq precedent perikoluz li permezz taghha qed issir eccezzjoni ghal dak li hu stabbilit permezz tat-Temporary Provisions Schemes liema Skemi kienu gew approvati mill-Kamra tar-Rapprezentanti fl-1988 u li kwindi ghandhom is-sahha ta’ ligi.

Illi fit-tieni lok jezistu diversi decizjonijiet ta’ l-istess Bord ta’ l-Appelli dwar l-Ippjanar li stabbilew li l-istess Bord ta’ l-Appell ma ghandux is-setgha jiddipartixxi mill-istess Temporary Provisions Schemes gjaladarba l-istess Skemi kienu gew promulgati mill-Parlament innifsu. U proprju ghalhekk li qed jigi interpost l-appell odjern, aktar u aktar meta wiehed jikkunsidra li dina l-istess Onorabbl Qorti ta’ l-Appell del resto diga ppronunzjat ruhha fuq tali materja fil-kawza fl-ismijiet “Victor Chetcuti vs Chairman ta’ l-Awtorita’ ta’ l-Ippjanar” deciza fil-31 ta’ Mejju 1996 (Appell nru. 205/95) kif ukoll fil-kawza “Alfred Cauchi vs Chairman ta’ l-Awtorita’ ta’ l-Ippjanar” deciza fil-15 ta’ Dicembru 1997 (Appell Nru. 74/97) fejn il-Qorti ta’ l-Appell irriteriet li l-istess Bord ta’ l-

Appell kien korrett meta ddecieda li l-Bord ma ghandux is-setgha li jvarja dak li hemm stabbilit fit-Temporary Provisions Schemes.”

Abbazi ta' dawn l-aggravji l-Awtorita' ta' l-Ippjanar talbet li din il-Qorti tirrevoka d-decizjoni appellata previa li tiddikjara li l-agir tal-Bord tal-Appell dwar l-Ippjanar kien ultra vires u b'hekk tikkonferma c-cahda tal-permess tal-Kummissjoni ghall-Kontroll tal-Izvilupp datat 1 ta' Gunju 1994.

Fir-risposta tal-appellat Charles Cassar fl-ewwel lok tqajmet il-pregudizzjali li din il-Qorti m'ghandhiex gurdizzjoni li titratta l-appell in vista li dan ma jittrattax dwar punt legali deciz mill-Bord u fit-tieni lok, l-istess decizjoni tal-Bord kienet fil-meritu gusta u ghalhekk hemm lok li tigi kkonfermata. L-appellat fisser l-aggravji tieghu testwalment b'dan il-mod :-

“Il-bazi ta' l-Appell M'HUWIEX PUNT TA' LIGI DECIZ FID-DECISJONI TAL-BORD TA' L-APPELL DWAR L-IPPJANAR, kif hu rikjest mill-istess ligi dwar l-ippjanar biex jista' jsir Appell bhal dan. Skond il-ligi msemija “hu konsidrat appell minn decizjoni tal-Bord ta' l-Appell Dwar l-Ippjanar MINN PUNTI TA' LIGI DELIBERATI U DECIZI FID-DECIZJONI.”.. “ID-DECIZJONIJIET TAL-BORD IKUNU FINALI HLIEF DWAR PUNTI TA' LIGI DECIZI MILL-BORD li minnu jkun hemm appell lill-Qorti ta' l-Appell.” (Art. 14(2) ta' l-Att Nru 1 tal-1992).

Fil-Kawza fl-ismijiet: “Victor Chetcuti vs Chairman ta' l-Awtorita' ta' l-Ippjanar in rappresentanza ta' l-istess” (Qorti ta' l-Appell, Nru 205A/95) dina l-Onorabbli Qorti qalet hekk “Biex ikun hemm kwistjoni appellabbli, ma jridx ikun hemm fid-decizjoni sempliciment l-applikazzjoni ta' ligi ghall-fatti tal-kawza, jew semplici enuncjazzjoni tal-ligi, izda invece jrid ikun hemm KWISTJONI LEGALI LI HOLQOT VERTENZA JEW DISKUSSIONI U LI L-BORD IKUN APPLIKA L-ATTENZJONI

TIEGHU FUQHA BILLI ITTRATTAHA DEBITAMENT U DDEFINIHA FID-DECIZJONI TIEGHU.”

Mhux talli fil-kaz odjern ma gara xejn minn dan, izda d-decizjoni tal-Bord ma ghamlet ebda riferenza ghal xi punt ta' ligi dibattut fit-trattazzjoni ta' l-appell, izda dik id-decizjoni kienet bazata fuq KWISTJONI TA' FATT, cioe' jekk dik iz-zona partikolari kenitx “a committed area” kif issottomettew id-difensur u l-perit ta' l-appellat, jew le. U difatti l-Bord qal: “Il-kwistjoni hija wahda – il-bini imur oltre il-“height limitation” tal-lokalita'. Il-Bord wara li ra id-diversi dokumenti ezibiti li jirrigwrdaw hafna siti ohra fl-istess lokalita' ta' San Gwann, li ghandu l-istess “building height” huwa ta' l-opinjoni illi din il-lokalita' hija llum “committed” sabiex taccetta l-izvilupp propost mill-appellant. Punt ta' FATT iktar minn hekk ma jstax ikun hemm.

Illi bla pregudizzju ghal dina l-eccezzjoni, li timplika ghalhekk in-nuqqas ta' gurdizzjoni ta' din l-Onorabbli Qorti fil-kaz partikolari odjern, l-esponent jirrileva li l-Awtorita' ta' l-Ippjanar m'hijiex konsistenti maghha nfisha. Dan ghaliex, meta tqajjem il-kwistjoni li it-Temporary Provisions Scheme huwa xi haga assoluta u li ma tippermettix varjazzjoni f'kazi partikolari, meta di fatti – proprju kif irrizulta f'dal-Kaz, hemm diversi kostruzzjonijiet li gew permessi bi tlett sulari; u piu' il-garage jew 'basement' li gie interpretat b'mod wiesa' fis-sens li jista jkollu mqar tmien jew disa' filati, u hemm min sejjahlu “ground floor” u hemm min sejjahlu “basement/garage”... oltre l-prova (accettata mill-Bord ta' l-Appell) li f'din z-zona partikolari ta' San Gwann (zona kummercjali u residenzjali) hemm diversi hwienet li nghataw permess anke tal-Pulizija biex jistabilixxu rwiehhom.

Illi apparti dan kollu, u bla pregudizzju ghall-premess, it-tezi ta' l-Appellanti hija – bir-rispett lejhom – zbaljata... ghax proprju skond il-“PLANNING POLICY STATEMENT (guidelines) approvati mill-istess Awtorita' ta' l-Ippjanar fis-7 ta' Ottubru 1993 (Interim Review of Building Heights Pending Local Plan Completion), l-Awtorita' tghid: “fil-para. 3 “Circumstances where review of building height MAY be considered”. sub-para vi “where WHERE THE CUMULATIVE RESULT OF THE GRANTING OF A NUMBER OF PAPB PERMITS (bhall-kaz odjern) HAS BEEN TO SIGNIFY AN EFFECTIVE CHANGE IN POLICY, WITH REFERENCE TO A SPECIFIC AREA and it can be demonstrated that: (i) this has been achieved without adverse effect on the particular character and amenity of the area... and (ii) increase in storey heights of other properties would not prejudice the particular character and amenity of the area. Hu sottomess li l-kaz attwali hu proprju wiehed minn dawn il-kazi li tikkontempla l-“POLICY” ta' l-Awtorita' ta' l-Ippjanar. Il-Bord ta' l-

Appell evidentement jaf b'dawn ir-regoli ossija guidelines u iggwida ruhu fuqhom... stat ta' fatt li jikkonferma l-validita tad-decizjoni appellata.

Illi din il-"Policy" mhix l-ewwel darba li giet applikata, u zgur li m'hemm EBDA PRECEDENT li l-kaz odjern ser jikkaguna xi precedent... (Ara l-Appell nru. 143/94RR fl-ismijiet: "George Schembri vs Awtorita' ta' l-Ippjanar" (13/11/96) gie applikat proprju dan il-principju (ara pagna 5 ta' l-istess Sentenza). Dal-principju johrog ukoll, interalia, minn PLP 10 ta' l-imsemmija Planning Policy Statement.

Illi apparti dan, il-Bord ta' l-Appell ta' l-Awtorita' ta' l-Ippjanar, fil-Kaz Nru. 180/96KA kien iddecieda illi l-Planning POLICY nru. 10 kienet tippermetti argumenti li jissostanzjaw talba ghal sulari addizzjonali, (bhal fil-kaz odjern).

Illi hu sottomess, dejjem bla pregudizzju ghall-fuq espost, li il-gurisprudenza imressqa mill-appellant fir-Rikors taghha mhijiex rilevanti ghal dana il-kaz partikolari, kif tigi ahjar espost fit-trattazzjoni."

III. KONSIDERAZZJONIJIET TA' DIN IL-QORTI

1. Illi l-appellat Charles Cassar kien intavola applikazzjoni quddiem l-Awtorita' ta' l-Ippjanar biex jottjeni permess ghall-bini ta' sular addizzjonali f'sit fi Triq Mensija kantuniera ma' St. Anthony Street San Gwann. Din l-applikazzjoni giet rifjutata mill-Kummissjoni ghall-Kontroll tal-Izvilupp b'decizjoni li ttiehdet fl-1 ta' Gunju 1994. Ir-raguni li nghatat ghal tali rifjut ghall-hrug tal-permess mitlub kien li l-izvilupp propost kien sejjer jeccedi l-"height limitation" tal-lokalita' in kwistjoni.

2. L-appellat kien hassu aggravat minn din id-decizjoni u fit-30 ta' Gunju 1994 intavola appell minnha quddiem il-Bord tal-Appell dwar l-

Ippjanar. Il-Bord tal-Appell dwar l-Ippjanar, fid-decizjoni tieghu tat-18 ta' Frar 1998, laqa' dan l-appell u hassar ir-rifjut tal-permess ghall-izvilupp u ordna lill-istess Kummissjoni ghall-Kontroll tal-Izvilupp biex tohrog il-permess mitlub wara li Charles Cassar ikun ottempera ruhu mad-direttivi li hemm inkluzi fid-decizjoni appellata li tinsab riprodotta testwalment f'parti precedenti ta' din is-sentenza.

3. L-aggravju tal-appellant huwa bazat sostanzjalment fuq l-allegazzjoni li l-Bord agixxa ultra vires meta ddecieda kif iddecieda. Din il-kwistjoni ut sic tinvolvi kwistjoni tad-dritt li ndirettement giet deciza mill-Bord, kif din il-Qorti diga' kellha okkazzjoni tirritjena f'gurisprudenza ricenti taghha. Allura l-kwistjoni jekk il-Bord agixxiet jew le ultra vires jidhol fil-gurisdizzjoni ta' din il-Qorit.

4. L-appellant qieghed jirritjeni illi l-Bord agixxa ultra vires meta huwa ma segwiex rigorosament id-dettami tat-Temporary Provisions Schemes promulgati mill-Parlament ghal dak li jirrigwarda l-"maximum height limitation". In sostenn ta' din it-tezi l-appellant ghamel riferenza ghal zewg decizjonijiet li tat din il-Qorti u li jissemmew precedentement. F'dawk is-sentenzi din il-Qorti kienet ikkondividiet id-decizjoni tal-Bord li t-Temporary Provisions Schemes kellhom is-sahha ta' ligi u li l-Bord m'ghandux is-setgha li jbidel dawn l-ischemes. Madankollu hu principju baziku li kull kaz ikun irid jigi deciz fuq il-meriti proprji tieghu. Jirrizulta lil din il-Qorti li kemm l-Awtorita' ta' l-Ippjanar u kemm il-Bord

tal-Appelli dwar l-Ippjanar ghandhom is-setgha, minghajr ma jbiddu t-Temporary Provisions Schemes, li jvelwaw kull kaz fuq il-fatti speci proprji tieghu u huma ghandhom id-diskrezzjoni li, fejn ikun hemm cirkostanzi specjali, huma jistghu validament johorgu permess ta' zvilupp li jkun jiddipartixxi mill-“maximum height limitation” imposti fit-Temporary Provisions Schemes.

Hawnhekk ta' min jiccita decizjoni tal-Bord tal-Appell ta' l-Ippjanar kompost mill-Avukat Dr. Kevin Aquilina u l-Periti Edwin Delia u Joseph M. Spiteri, liema decizjoni nghatat fit-23 ta' Mejju 1997 fil-kawza fl-ismijiet “Vivienne S. Bianchi kontra l-Kummissjoni ghall-Kontroll tal-Izvilupp”. Infatti, l-appellat Charles Cassar ghamel riferenza ghal din id-decizjoni, fil-mori tal-appell quddiem il-Bord :-

“Fl-ahharnett, il-Bord intalab jghid x'inhija l-gurisprudenza tieghu dwar il-“height limitation”. Il-Bord jaghmel riferenza ghad-dokument PLP 10 approvat mill-Awtorita' ta' l-Ippjanar dwar “height limitation”. Il-Bord ihoss li jekk l-appellant jipprova li l-kaz tieghu jaqa' taht it-termini ta' dak id-dokument, dan il-Bord ikun dispost li japplika dak kollu li jinghad fil-PLP 10 u cioe' l-Planning Policy Statement (Guidelines on Interim Review of Building Height Pending Local Plan Completion) approvat fis-7 ta' Ottubru, 1993 u emendat fi Frar, 1994.”

6. Kwantu ghall-kaz odjern, il-Qorti tinnota li l-Awtorita' ta' l-Ippjanar stess esebiet f'dawn l-atti d-dokument appena riferit cioe' l-“Interim Review of Building Heights Pending Local Plan Completion”. Dan id-dokument jelenka c-cirkostanzi specjali li jistghu jawtorizzaw li ma jigux

segwiti r-restrizzjonijiet dwar l-gholi massimu permess. Huwa espressament imsemmi li :-

“The onus is on the applicant to demonstrate clearly why such action is appropriate in the particular case.”

Fost ic-cirkostanzi li jelenka dan id-dokument insibu din :-

“Where the cumulative result of the granting of a number of PAPB permits has been to signify an effective change in policy, with reference to a specific area and it can be demonstrated that:-

1. This has been achieved without adverse effect on the particular character and amenity of the area ;
2. Increase in storey heights of other properties would not prejudice the particular character and amenity of the area.”

L-istess dokument isemmi cirkostanzi fejn mhux permess li ma jigux segwiti l-istruzzjonijiet dwar l-gholi massimu ta' bini :-

“where the precedent of higher adjacent buildings exist (whether legal or illegal), unless special circumstances or arguments can be demonstrated.”

7. Issa, fil-kaz odjern il-Bord tal-Appell dwar l-Ippjanar iddecieda hekk wara li ezamina l-fatti speci partikolari ta' dan il-kaz :-

“Il-kwistjoni hija wahda – il-bini jmur oltre l-“height limitation” tal-lokalita'. Il-Bord wara li ra d-diversi dokumenti esebiti nkluz id-diversi ritratti li jirrigwardaw hafna siti ohra fl-istess lokalita' ta' San Gwann, li ghandu l-istess “building height” huwa tal-opinjoni illi din il-lokalita' hija llum “committed” sabiex taccetta l-izvilupp propost mill-appellant.”

8. Jirrizulta li l-Bord tal-Appell dwar l-Ippjanar zamm access fuq il-post fid-19 ta' April 1995 u l-verbal relattiv li zamm l-istess Bord jindika li l-appellat Charles Cassar, tramite l-Perit tieghu, wera lill-Bord id-diversi binjiet ohra fl-inhawi li kienu jeccedu l-"maximum height limitation". Gew esebiti wkoll diversi ritratti ta' dan l-istess bini. Jidher car li l-Bord, wara li ezamina l-provi kollha li ressqu l-partijiet u ha konjizzjoni tas-sottomissjonijiet li sarulu, ddecieda li effettivament Charles Cassar kien irnexxielu jissodisfa l-oneru tal-prova impost fuqu li kienu verament jezistu cirkostanzi specjali li jintitolaw il-Bord li ma jsegwix il-"maximum height limitation" ghal-lokalita'.

9. Id-decizjoni tal-Bord tinvolvi valutazzjoni tal-provi li ressqu l-partijiet quddiemu kif ukoll interpretazzjoni tal-imsemmija Policy tal-Awtorita' ta' l-Ippjanar stess li giet fuq indikata. Dana l-aspett tad-decizjoni tal-Bord certament ma jinvolvi ebda punt tad-dritt, u invece, huwa kwistjoni prettament ta' fatt.

10. F'dana l-istadju tidhol in ballo l-eccezzjoni preliminari tal-appellat Charles Cassar li biha qieghed iressaq il-pregudizzjali li din il-Qorti m'ghandhiex il-gurisdizzjoni li tissindika din id-decizjoni tal-Bord. Effettivament din l-eccezzjoni hija bbazata fuq is-subartikolu (2) tal-artikolu 15 tal-Att Numru 1 tan-1992 dwar l-ippjanar tal-izvilupp :-

"Id-decizjonijiet tal-Bord ikunu finali hlief dwar punti ta' ligi decizi mill-Bord li minnhom ikun hemm appell fil-Qorti tal-Appell."

Fis-sentenza taghha fl-ismijiet “Emmanuel Mifsud vs l-Awtorita’ ta’ l-Ippjanar” deciza fil-31 ta’Mejju 1996 din il-Qorti rriteniet hekk :-

“Din il-Qorti tista’ tirrevedi biss kwistjonijiet dwar punti tad-dritt li jkunu decizi mill-Bord. Dan ifisser li m’hemmx appell fuq kwistjonijiet ta’ fatt u fuq kwistjonijiet ta’ apprezzament ta’ provi.”

11. B’applikazzjoni tal-imsemmija disposizzjoni tal-ligi, li tillimita drastikament il-gurisdizzjoni ta’ din il-Qorti, johrog car li din il-Qorti m’ghandhiex is-setgha li tirrevedi d-decizjoni appellata tal-Bord. Konsegwentement ma tistax tissostitwixxi d-diskrezzjoni li uza l-Bord ghad-diskrezzjoni taghha biex tara jekk verament l-area in kwistjoni kienitx “committed” fis-sens li qal il-Bord.

12. Ghal dawn il-motivi, filwaqt illi tilqa’ l-eccezzjoni preliminari tal-appellat Charles Cassar fis-sens premess, tichad l-appell u tikkonferma d-decizjoni appellata tal-Bord. L-ispejjez jithallsu mill-Awtorita’ ta’ l-Ippjanar appellanti.

Dep/Reg

mg