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 it-Tnejn, 15 ta' Lulju, 2002.

Numru

Appell numru 214/98

Kevin Muscat u Paul Agius

vs

Il-Kummissjoni ghall-Kontroll tal-Izvilupp u l-Awtorita' tal-Ippjanar

Il-Qorti;

I. PRELIMINARI

1. Kevin Muscat u Paul Agius ("l-appellanti") kienu applikaw lill-Awtorita' ta' l-Ippjanar ghall-permess ta' zvillupp shih fil-fond taghhom ta' Triq il-Gifen, San Pawl il-Bahar, kantuniera ma' Paderborn Street, ezattament biex jibdlu l-uzu tal-fond taghhom u biex ikunu jistghu jiggestuh bhala *bar* u *restaurant*. L-applikazzjoni relattiva ggib in-numru 2074/93 u gietipprezentata fl-20 ta' Lulju 1993.

2. Il-Kummissjoni ghall-Kontroll tal-Izvilupp jidher li approvat l-applikazzjoni, izda riedet timponi fuq l-appellanti l-obbligazzjoni li jaghtu garanzija bankarja tal-valur ta' hamest elef lira biex eventwalment jithallas fil-*Commuted Parking Payment Scheme* ghal San Pawl il-Bahar meta din l-iskema tigi nstallata. Infatti permezz ta' ittra datata 27 ta' April 1995, din il-Kummissjoni baghtet tavza lill-appellanti b'dan il-mod :-

> "Following approval by the Development Control Commission of the above application, you are requested to submit a Bank Guarantee to the value of Lm5000. This amount will be required to be paid into the Commuted Parking Payment Scheme for the St. Paul's Bay area when this is set up. The Bank Guarantee should be renewable. This has been calculated at ten car parking spaces required at Lm500 each.
>
> Kindly comply with this requirement within three weeks from the date of this letter to enable us to proceed with issuing the relative permit to you."

3. Effettivament l-appellanti ottemperaw ruhhom ma' din it-talba u pprovdew lill-Kummissjoni ghall-Kontroll tal-Izvilupp il-garanzija bankarja rikjesta minnha. Dana jirrizulta mid-dokument ezebit a fol. 13 tal-process.

4. Fit-13 ta' Mejju 1995, l-Awtorita' ta' l-Ippjanar harget il-permess rikjest mill-appellanti. Fost il-kundizzjonijiet li gew elenkati fl-istess permess nsibu li fil-paragrafu 7 jinghad hekk :-

> "Permit approved subject to a Bank Guarantee of Lm5000 for the Commuted Parking Payment Scheme for ten (10) car parking spaces."

5. L-appellanti hassewhom aggravati bl-imposizzjoni ta' din il-kundizzjoni marbuta mal-*Commuted Parking Payment Scheme* u infatti huma interponew appell kontra din il-kundizzjoni nserita fil-permess tal-bini inkwistjoni quddiem il-Bord tal-Appell Dwar l-Ippjanar ("il-Bord"). Fost ir-ragunijiet ta' appell, l-appellanti semmew li din l-iskema tal-*Commuted Parking Payment Scheme* ma kienitx tapplika ghall-kaz taghhom kemm ghaliex il-*policy* relattiva harget tmien xhur wara li huma kienu applikaw ghall-permess tal-izvilupp inkwistjoni u kemm ukoll ghax l-inhawi ta' Bugibba ma kienux inkluzi mal-inhawi li l-iskema kienet tkopri.

6. L-Awtorita' ta' l-Ippjanar ikkontestat l-appell quddiem il-Bord ghal diversi ragunijiet fosthom li l-appellanti kienu ppregudikaw id-dritt taghhom ta' appell meta fornew il-garanzija bankarja mitluba mill-Kummissjoni ghall-Kontroll tal-Izvilupp, billi huma accettaw l-istess kundizzjoni.

7. B'replika ghal din is-sottomissjoni, l-appellanti pprezentaw quddiem il-Bord nota ta' sottomissjonijiet fejn *inter alia* jghidu hekk :-

> "La fil-gurnata tad-decizjoni u lanqas sal-lum ma tezisti jew giet approvata *Commuted Parking Payment Scheme* ghal San Pawl

il-Bahar, u ghalhekk il-Kummissjoni ghall-Kontroll tal-Izvilupp imxiet b'mod illegali u pregudikat lejn il-klijent tieghi.

…… Fl-ahharnett , ahna nsostnu illi l-fatt li l-applikanti tieghi taw garanzija bankarja in adempiment mal-kundizzjoni no. 7 tal-permess ma jippregudikax il-kaz taghhom ghaliex l-ghotja ta' garanzija ma tista' qatt tirratifika impozizzjoni illegali ta' tali kundizzjoni. In oltre l-fatt stess li l-applikanti ezercitaw id-dritt ta' l-appell ikompli juri li huma kkontestaw din il-kundizzjoni fi zmien rilevanti."

8. Il-Bord ta d-decizjoni tieghu fit-12 ta' Awissu 1998. Il-Bord ghamel riferenza ghad-decizjoni moghtija fis-26 ta' Lulju 1996 mill-Bord tal-Appell diversament presjedut "Louise Anne Sultana vs Il-Kummissjoni ghall-Kontroll tal-Izvilupp" billi deherlu li din id-decizjoni kienet applikabbli ghall-kaz odjern ghaliex kienet titratta dwar l-istess punt imqajjem mill-appellant u cioe' jekk dana ghandux dritt li jappella mill-kundizzjoni mposta meta l-appellant stess kien accetta l-kundizzjoni b'mod li jinhariglu l-permess. Il-Bord iccita din is-silta mid-decizjoni tas-26 ta' Lulju 1996 :-

"Il-fatt li l-appellant hallset il-garanzija tfisser li hija accettat li toqghod ghal dik it-talba tal-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp. Issa l-appellant ma tistax tigi quddiem dan il-Bord, aktar u aktar li issa hareg il-permess, u titlob lil dan il-Bord li jordna lil-garanzija titnehha ghax il-permess gja' nhareg. Il-kliem "without prejudice" fl-ittra tal-appellant tas-6 ta' April 1995 ma jistghux jikkrejaw dritt fejn dan ma jezistix. Infatti, dawn il-kliem jintuzaw sabiex wiehed jikkawtela d-drittijiet tieghu imma jekk tali drittijiet ma jezistux, l-uzu taghhom ikun superfluwu. Hekk kien il-kaz ta' appellant li tat il-garanzija meta dritt ta' appell minn ghoti ta' permess ghall-izvilupp ma jezistix fl-Att ta' l-1992 dwar l-Ippjanar ta' l-Izvilupp."

Imbaghad, il-Bord, ghadda biex cahad l-appell fuq is-segwenti motivazzjoni :-

> "Ghalemm dan il-Bord ghandu certu riservi dwar ir-ragunament tad-decizjoni citata r-riservi li ghandu huma bbazati fuq elementi ta' 'praticita'. Il-Bord jifhem illi l-hlas li sar mill-appellant kien sar ghal raguni wahda biss – sabiex johrog il-permess minghajr dewmien. Izda l-Bord fid-decizjoni citata kellu raguni jippuntwalizza li l-procedura korretta kellha tkun li ma jsirx il-hlas u minflok isir appell mill-kundizzjoni imposta. Din kienet thalli fakolta' lill-Bord li jnehhi jew ivarji l-kundizzjoni mposta. Galadarba sar il-hlas dan wassal ghall-accettazzjoni tal-kundizzjoni. Konsegwentement l-appellanti tilfu d-dritt li tappella dwar dik il-kundizzjoni."

II. L-APPELL

9. L-appellanti hassewhom aggravati minn din id-decizjoni tal-Bord u ghalhekk huma interponew appell minnha quddiem din il-Qorti b'rikors ipprezentat fil-25 ta' Awissu 1998. Fih huma ressqu tlett aggravji u talbu lil din il-Qorti joghgobha thassar u tirrevoka d-decizjoni appellata tal-Bord u filwaqt li tikkonferma l-permess mahrug fit-13 ta' Mejju 1995, thassar u tirrevoka l-kundizzjoni numru 7 li biha l-appellanti gew mitluba jaghtu garanzija bankarja fl-ammont ta' hamest elef lira Maltin u konsegwentement tordna r-rilaxx tal-istess garanzija bankarja favur l-istess appellanti.

10. Fir-risposta taghha, l-Awtorita' ta' l-Ippjanar wiegbet illi preliminarjament fil-konfront tat-tieni u t-tielet aggravju, l-appell kien

irritu u null billi ma sarx fuq punt tad-dritt deciz mill-Bord u li ghar-ragunijiet imfissra fl-istess risposta, d-decizjoni appellata kienet gusta u ghalhekk timmerita li tigi konfermata u konsegwentement l-appell kellu jigi michud.

III. KONSIDERAZZJONIJIET TA' DIN IL-QORTI

11. L-appellanti fissru l-ewwel aggravju taghhom b'dan il-mod :-

> "Illi kif jidher mid-decizjoni appellata, l-Bord tal-Appelli wasal ghall-konkluzjoni illi la darba l-esponenti ottemperaw ruhhom mal-kundizzjoni u fil-fatt sar il-hlas, dan iwassal ghall-accettazzjoni tal-kundizzjoni u bhala konsegwenza l-esponenti tilfu d-dritt tal-appell dwar din il-kundizzjoni.
>
> Illi l-esponent fl-ewwel lok jissottometti illi bil-mod kif agixxa huwa ma jistax jitqies li b'xi mod irrinunzja ghad-dritt li jappella mid-decizjoni li waslu ghaliha l-Kummissjoni ghall-Kontroll tal-Izvilupp. Sew jekk l-esponent ma ddepozitax il-garanzija u sew jekk fil-fatt iddepozita, il-fatt jibqa' li l-permess li nghata gie soggettat ghal tali kundizzjoni. Mill-provi u c-cirkostanzi tal-kaz ma jirrizulta l-ebda hjiel ta' rinunzja u jekk xejn l-esponent appella mill-kundizzjoni mposta fil-hrug tal-permess fl-istess hin li ta l-garanzija. Huwa sottomess li rinunzja ghandha tirrizulta b'mod car u inekwivoku u l-agir tal-esponenti f'dan il-kaz juri bic-car r-riservi li kellhom ghall-imposizzjoni ta' din il-kundizzjoni."

12. Ir-risposta ta' l-Awtorita' ta' l-Ippjanar fil-konfront ta' dana l-aggravju taqra hekk :-

> "Illi fil-konfront ta' l-ewwel (1) aggravju ta' l-appellanti hu sottomess li l-Bord kien korrett fid-decizjoni tieghu. Kif gustament irrileva l-istess Bord, l-appellanti jekk ma kienux jaqblu mal-kundizzjoni inkwistjoni cioe' l-hlas ghas-CPPS, dawn ma messhomx allura fl-ewwel lok accettaw li jaghmlu l-hlas inkwistjoni, imma se mai messhom appellaw mill-imsemmija

kundizzjoni minghajr ma jaccettaw li jaghmlu l-hlas imsemmi, haga li l-appellanti ma ghamlux.

Illi f'dan ir-rigward proprju dwar dan l-istess punt diga' kien diversi decizjonijiet tal-Bord ta' l-Appell dwar l-Ippjanar fosthom Louise Anne Sultana vs Il-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp deciz fis-26 ta' Lulju 1996. F'dan il-kaz il-Bord kien iddecieda li :-

"Il-fatt li l-appellant ghazel li jaghti l-garanzija bankarja ghall-fini tal-*Commuted Payment Parking Scheme* jfisser li hija accettat li jinhargilha l-permess wara li hija tat dik il-garanzija. Li kieku l-applikant ma riditx thallas dik il-garanzija hija kellha tinfurma lill-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp li hija ma kienitx disposta li thallas dik il-garanzija halli l-Kummissjoni tkun tista' tohrog *refusal* ghall-permess ghall-izvilupp peress illi l-imsemmija garanzija ma tkunx inghatat, imbaghad tappella minn dik ir-*refusal*."

13. Din il-Qorti m'ghandha l-ebda dubbju li l-appellanti kienu oggezzjonaw ghall-imposizzjoni tal-garanzija bankarja msemmija bhala kundizzjoni ghall-hrug tal-permess. Anke l-Bord stess stqarr li huwa kien jifhem li l-hlas sar mill-appellanti ghar-raguni wahda biss cioe' sabiex il-permess mitlub johrog minghajr aktar dewmien. Infatti l-appellanti kienu ilhom jistennew il-hrug ta' dan il-permess ghal cirka sentejn. Fl-appell taghhom quddiem il-Bord l-appellanti spjegaw li huma ma kellhomx alternattiva ohra hlief li jaraw kif jaghmlu biex jottemperaw ruhhom mar-rikjesta ta' l-Awtorita' ta' l-Ippjanar. L-appellanti spjegaw li ma setghux jitilfu stagun iehor minghajr permess ghaliex kellhom impenji finanzjarji kbar mal-Bank u kienu jafu li jekk ma jaghtux il-garanzija rikjesta l-permess ma johrogx u ghalhekk kien ikollhom ihallu n-negozju taghhom wieqaf ghal xhur shah, jekk mhux ukoll snin, sakemm l-appell jinqata'. Jidher li huma mill-ewwel kellhom

il-hsieb li jappellaw ghax kienu jqisu l-imposizzjoni ta' dik il-kundizzjoni bhala ingustizzja kbira maghhom.

14. Ghalkemm il-Bord jidher li apprezza d-diffikulta' rejali li sabu ruhhom fiha l-appellanti, pero' huwa ma qabilx mal-procedura li l-appellanti adoperaw. Fil-fehma tal-Bord, il-procedura korretta kellha tkun li l-appellanti ma jfornux il-garanzija mitluba, u minflok, kellhom jappellaw mill-kundizzjoni inkwistjoni mposta mill-Awtorita'. Allura l-Bord iddeciedi li la darba l-appellanti ottemperaw ruhhom mal-istess kundizzjoni mposta fuqhom mill-Awtorita', huma gew li accettaw l-istess kundizzjoni u b'hekk tilfu d-dritt li jappellaw minnha quddiem il-Bord.

15. Huwa principju assodat fil-gurisprudenza tal-Qrati taghna li r-rinunzji tad-drittijiet iridu jirrizultaw b'mod car u b'mod univoku. Ghalhekk il-gudikant irid ikun kawt hafna qabel jasal ghall-konkluzjoni li xi persuna ddekadiet minn xi dritt taghha. Din il-Qorti jidhrilha li d-decizjoni appellata ssimplifikat il-kwistjoni pjuttost izzejjed ghaliex f'dan il-kaz, l-appellanti kienu qieghdin jinsistu li l-*Commuted Parking Payment Scheme* ma kienitx giet estiza ghall-inhawi ta' San Pawl il-Bahar u ghalhekk l-Awtorita' ta' l-Ippjanar ma kellha ebda dritt li timponi obbligazzjoni fuq l-appellanti taht dik l-iskema.

16. Il-Qorti tinnota li din il-kontestazzjoni tal-appellanti giet sempliciment injorata mill-Bord. Minflok ma dahal f'din il-kwistjoni

legali, li kienet wahda relevantissima ghall-kaz, il-Bord iddecieda li l-appellanti tilfu d-dritt ta' appell bl-operat taghhom imsemmi aktar qabel.

17. Din il-Qorti jidhrilha li l-Bord kellu l-kompitu li jidhol u jezamina fl-imsemmija kwistjoni legali u jiddecidiha ghaliex fl-ipotesi li l-Bord kellu jsib li l-imposizzjoni tal-imsemmija kundizzjoni kienet tmur kontra l-ligi jew kienet *ultra vires*, l-fatt li l-appellanti offrew il-garanzija rikjesta mill-Awtorita' ma kienx sejjer jissana sitwazzjoni li kienet inerentement abbuziva.

18. U hawn nigu ghat-tieni aggravju tal-appellanti li jaqra hekk :-

> "Il-kundizzjoni numru sebgha (7) inkluza fil-permess inkwistjoni hija kontra l-ligi u li ghalhekk ebda depozitu ta' garanzija jew agir iehor li b'xi mod juri li huma ottemperaw ruhhom mal-kundizzjonijiet tal-permess ma jista' qatt jitqies li b'xi mod qieghed jissana jew jirratifika kundizzjoni legali. Dan qed jinghad ghaliex il-Policy tal-Commuted Parking Payment Scheme mhijiex applikabbli ghal San Pawl il-Bahar. Minn ezami tal-Artikolu 42 tal-Att tal-1992 dwar l-Ippjanar ta' l-Izvilupp, li tawtorizza lill-Awtorita' tal-Ippjanar u lill-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp li jigbru kontribuzzjonijiet ghall-ispejjez konnessi mal-Commuted Parking Payment Scheme, ir-rekwizit ta' Policy TRA 4 tal-Pjan ta' Struttura u r-Regolamenti tal-1993 dwar Rati ta' Taxxi dwar Bini (Avviz Legali 6 tal-1993 kif emendat) wiehed verament jasal li jirrikonoxxi d-dritt tal-Awtorita' ta' l-Ippjanar li tapplika l-Commuted Parking Scheme ghal Malta kollha. Madankollu l-istess Awtorita' ta' l-Ippjanar ghazlet li tillimita l-applikazzjoni ta' din il-Commuted Parking Payment Scheme ghal erba' lokalitajiet u cioe' tas-Sliema, San Giljan, il-Belt Valletta u Floriana u dan permezz ta' cirkolari tal-istess Awtorita' fis-16 ta' April 1994.
>
> Huwa ghalhekk sottomess illi din ic-cirkolari hija vinkolanti fil-konfront tal-istess Awtorita' ta' l-Ippjanar u hija ma tistax tidderoga minn din ic-cirkolari.

…………..

> L-esponenti jaghmlu wkoll riferenza ghad-decizjoni tal-Bord tal-Appell dwar l-Ippjanar tal-11 ta' Gunju 1996 fl-ismijiet "John M. Camilleri vs Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp", fejn f'cirkostanzi simili hafna ghal dawk in ezami gie ritenut illi "L-Awtorita' ta' l-Ippjanar m'ghandhiex id-dritt li titlob hlas ghall-Commuted Parking Payment Scheme f'San Pawl il-Bahar" u dan nonostante illi f'dak il-kaz l-applikant lahaq hallas is-somma rikjesta minnu."

19. L-Awtorita' ta' l-Ippjanar issollevat il-pregudizzjali li l-appell kwantu bazat fuq dan it-tieni aggravju kien irritu u null ghax ma jikkoncernax punt legali li gie deciz mill-Bord. Din il-Qorti sejra tichad din l-eccezzjoni preliminari fil-konfront ta' dan it-tieni aggravju ghaliex jidhrilha li ghandha gurisdizzjoni necessarja li tissindika l-operat tal-Bord meta huwa jinjora kwistjoni legali rrilevanti li tkun giet debitament sollevata quddiemu mill-appellant. Din il-Qorti kellha okkazjoni li tidhol f'din il-kwistjoni funditus fis-sentenza taghha moghtija fit-28 ta' Gunju 2002 fil-kawza fl-ismijiet "Avukat Dottor Pio M. Valletta vs Il-Kummissjoni ghall-Kontroll tal-Izvilupp" u a skans ta' repetizzjonijiet inutili din il-Qorti qieghda taghmel riferenza ghal din l-istess sentenza.

20. Dwar il-meritu ta' dan it-tieni aggravju, l-Awtorita' ta' l-Ippjanar, *inter alia* issottomettiet li l-garanzija saret skond l-istess *policies* tal-Awtorita' ta' l-Ippjanar, li minflok hlas, titlob garanzija bankarja f'dawk l-*areas* li fil-futur immedjat tkun diga' ddecidiet li ser jigu milquta bi skema tal-*Commuted Parking Payment Scheme*. Kien proprju ghalhekk li f'dan il-kaz li l-Awtorita' talbet li tinghata garanzija bankarja u

mhux il-hlas innifsu. L-Awtorita' ziedet tghid li fi kwalunkwe kaz din l-iskema llum giet ukoll estiza ghall-*area* inkwistjoni.

21. Din il-Qorti ta' Appell bhala Qorti ta' revizjoni ma hijiex imsejha biex tiddeciedi l-kwistjoni legali hija stess izjda jehtieg li din il-kwistjoni, se mai, tigi deciza mill-Bord biex ikun hemm il-possibbilita' tad-doppio ezami. Kwantu ghas-sottomissjoni ta' l-Awtorita' ta' l-Ippjanar li fil-frattemp l-iskema tal-*Commuted Parking Payment* kienet giet estiza ghall-inhawi ta' San Pawl il-Bahar, jirrizulta mill-verbal a fol. 33 tal-process li d-difensur ta' l-Awtorita' kellu jezebixxi b'nota kopja tal-*policies* koncernanti f'din l-iskema. Bhala fatt pero' dawn id-dokumenti baqghu ma gewx ezebiti.

22. Ghal dawn il-motivi, prevja li tichad l-imsemmija eccezzjoni preliminari ta' l-Awtorita' ta' l-Ippjanar tilqa' l-appell fis-sens biss li qieghda tirrevoka u thassar id-decizjoni appellata tal-Bord b'mod li l-partijiet qieghdin jitpoggew fis-sitwazzjoni li ezattament kienu fiha qabel il-Bord iddifferixxa l-kaz ghad-decizjoni u ghaldaqstant tibghat lura l-atti lill-Bord biex ikompli jisma' u jiddeciedi l-kaz skond il-ligi. L-ispejjez, fic-cirkostanzi jithallsu mill-Awtorita' ta' l-Ippjanar.

Dep/Reg

I. mg