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

Appell numru 85/00

Mario Aquilina u martu Rita

vs

Kummissjoni tal-Kontroll tal-Izvilupp

Il-Qorti;

I. PRELIMINARI

1. Fl-14 ta' Mejju 1997, l-Awtorita' tal-Ippjanar irceviet applikazzjoni minghand Mario Aquilina biex jinghata "full development permission" konsistenti f'"change of use from garage to aluminium assembly" fil-fond bl-isem ta' Mayflower, fix-Xwieki, limiti tal-Gharghur.

2. Fis-17 ta' Dicembru 1997, din l-applikazzjoni giet rifjutata. L-Awtorita' tal-Ippjanar tat-tlett ragunijiet ghal tali rifjut li tohrog il-permess tal-izvilupp mitlub:

> "1. The proposed development is unacceptable in a residential area as it would have a deliterious impact on the amenity of the

area and of existing adjoining uses by virtue of noise, vibration, additional traffic generation and operating times. It therefore constitutes bad neighbour development and so conflicts with the structure plan policy BEN1 which seeks to protect the amentity of existing uses.

2. The proposal runs counter to Circular PA2/96 which states that "When existing building development on a site is wholly or partly illegal, the DCC will not consider a development permit application relating to new development on that site, unless the development is regularised."

3. Service industries should be located in industrial areas as indicated in Structure Plan Policy IND6. Thus the proposal runs counter to this policy as it is located in an established residential area".

3. Billi Mario Aquilina hassu aggravat minn din id-decizzjoni tal-Awtorita' tal-Ippjanar, huwa appella quddiem il-Bord tal-Appell dwar l-Ippjanar fit-30 ta' Jannar, 1998. Fl-appell tieghu, Mario Aquilina issottometta li jekk l-Awtorita' tal-Ippjanar ma tridx tkun akkuzata b'diskriminazzjoni, hija ghandha tapprova u mhux tirrifjuta' it-talba ghal-permess kif mitlub minnu. Is-sottomissjonijiet l-ohra li ressaq Mario Aquilina quddiem il-Bord tal-Appell tal-Ippjanar kienu testwalment dawn:

"Fil-post indikat, is-Sur Mario Aquilina qed jipproponi attivita', li bl-ebda mod mhi ser ittellef mil-kwiet tal-post imsemmi. Fil-fatt il-ftit girien li hemm joqghodu fl-inhawi, liema girien ma jistghux jizdiedu ghaliex l-area imsemmija hi wahda limitata hafna, kollha qablu li s-Sur Aquilina jahdem ix-xoghol li qed jipproponi, tant hu hekk li huma ffirmaw dikjarazzjoni f'dan is-sens. Jekk l-Awtorita' jidhrilha li dan mhux bizzejjed, l-istess girien lesti li jaghmlu dikjarazzjonijiet ohra biex isostnu din id-dikjarazzjoni.

Il-rabta tal-proposta ma' problemi ta' traffiku, u affarijiet ohra simili hi ghal kollox barra minn postha, ghaliex l-attivita' proposta mis-Sur Aquilina hi wahda limitata hafna, liema attivita' zgur mhux ser twassal biex ikun hemm iktar minn hames karozzi fil-gimgha li jigu fil-post minhabba l-attivita' ndikata. Ghar-rigward

ta' l-istorbju li qed jissemma' bhala skuza ohra li biha l-awtorita' qed toggezzjona ghal dan l-izvilupp dan ma jaghmilx sens ghaliex fil-fatt, il-makkinarju li qed jigi propost li jintuza fil-post hu wiehed verament zghir, li ma jaghmilx storbju, u li zgur mhux ser jikkawza l-ebda problema kif jista' jigi verifikat 'l quddiem.

Bl-ebda mod mhu ser ikun hemm storbju, u bl-ebda mhu ser ikun hemm tfixkil ghal dawk li joqghodu fl-inhawi. Ghalhekk l-argument li t-talba tmur kontra policy BEN 1 m'ghandhiex tirrizulta bl-ebda mod.

Daqqa t'ghajn lejn ir-ragunijiet li qed jinghataw bhala raguni ghar-refusal imsemmi turi fil-fatt ma nghatat l-ebda konsiderazzjoni ghal dawk li huma l-punti mqajma hawn fuq liema punti huma relevanti hafna ghall-htigijiet li suppost kellu jikkunsidra l-Bord tad-D.C.C. meta gie biex jiddecidi x'ser tkun id-decizjoni finali dwar il-kaz.

Dwar punt numru tnejn, l-applikant ma jafx li ghandu xi parti mill-bini li b'xi mod tmur kontra l-permess li ghandu ghall-bini.

Dwar it-tielet punt imsemmi, il-proposta mhix wahda imdustrijali tali li titlob li tinzamm f'post li hu mahsub ghall-industrija. L-attivita' hi wahda limitita ferm, u ghalhekk tista' facilment issir, bhal tant ohrajn ma' Malta kollha, u wkoll bhal ohrajn li jahdmu fl-istess inhawi, bil-permess, minghajr ma jikkawzaw problemi.

Mhux hekk biss, il-punt imsemmi fir-refusal, u cioe' li din il-proposta tmur kontra Structure Plan policy, Ind 6, mhix korretta lanqas. Dik il-policy ma taplikax ghac-cirkustanzi li ghandu quddiemna. Tapplika ghal-cirkustanzi ohra."

4. L-Awtorita' tal-Ippjanar ikkontestat l-Appell fuq il-mottiv illi :

"Proposed change of use is not essential for the vitality of the urban area in which it is located in that it is an industrial activity in nature, hence it is more likely to constitute an adverse impact on the amenity of the area."

L-Awtorita' tal-Ippjanar issottomettiet ukoll :

"2. Although the site is located out of development zone, it forms part of a row of dwellings and garages built with valid development permits. The only application for change of use in the area was for a shop selling poultry products which was

refused due to lack of parking provision (PA 1111/94, date of decision 12.07.96).

In this respect, therefore, the proposed use is objectionable in this area given the location and general character of the area. When an activity impacts negatively on a residential area it jeopardizes the amenity of the area and the future development of the site as residential area. If the area is already being threatened by an incompatible activity, it is even more important that the situation is not aggravated. From a planning point of view, proposed use constitutes bad neighbour development and so conflicts with Structure Plan policy BEN 1 which seeks to protect the amenity of the area.

3. It is important to note that the nature of proposed use is considered as industrial, and thus to be located preferably within designated sites of more compatible use, such as garage-industry zones, as indicated in Structure Plan Policy IND 6.

It is clear that the dominant use of the area is residential. In fact the existing buildings within the area have been approved mainly as residential development. If, however, through the issue of individual permits and/or the establishment of illegal uses, the area becoming less residential and more industrial there may be cause to eventual change of the existing dominat use. This will however, require a comprehensive study so that rash decisions do not compromise the future planning of the whole of the area in the relavant Local Plan, first to be included with the development boundary and then to establish the zoning for the area.

The Structure Plan states that this type of rezoning should only be carried out during the preparation of the relevant Local Plan Structure Plan Policies SET 8 and IND 6). Rezoning the whole area through the piecemeal assessment of individual applications is an example of how not to plan and is a receipe for untold mistakes.

The TPSs and the Structure Plan segregate certain uses because they conflict with each other and because it is in line with one of the three goals of the Structure Plan "To radically improve the quality of all aspects of the environment…..". If the amenity of a residential area is lessened because of the inappropriate location of a particular use it infringes this goal. In Structure Plan policy IND 7 there is a recognition of an existing problem where such uses are actually having a negative impact on residential areas; there is a programme for the relocation of such uses away from residential areas. It is not therefore in the interest of future planning to go against this policy.

Uses which are not directly related to residential activities, and which may be detrimental to the amenity of that area as a pleasant place to live, should be located in the areas where their impacts can be properly mitigated. On such sites the impacts of contentious operating hours, traffic (vehicular and pedestrian) movement, noise, smells etc are not inflicted on a residential population and the Structure Plan goal to upgrade residential areas can be more readily achieved."

5. Il-Bord tal-Appell dwar l-Ippjanar, ta id-decizjoni tieghu fit-23 ta' Frar 2000. Billi l-kwistjoni tal-ezistenza ta' xi irregolarita' fuq il-fond in kwistjoni kienet giet regolarizzata jew sorvolata fil-mori tal-appell il-Bord ghadda biex jinvestiga l-applikazzjoni in kwistjoni unikament fuq il-merti taghha. Il-Bord iddecieda li jichad l-Appell u jikkonferma ir-rifjut li tat l-Awtorita' tal-Ippjanar wara li kkonsidra hekk:

"Li l-garaxx jnsab f'bini li huwa strettament residenzjali.
Dan il-bini residenzjali jestendi anki wara s-sit in kwistjoni.
Applikazzjoni fl-inhawi ghal-izvilupp ta' hanut (111/94) gie rifjutat.
It-tip ta' uzu propost ma jinkwadrax ruhu fi "local shop".

Il-problema magguri li qed jara dan il-Bord huwa sempliciment wahda ta' tahlit industrijali u residenzjali. Huwa minnu li r-residenti fil-lokalita' ma oggezzjonawx ghall-izvilupp (anzi iddikjaraw li ma humiex kuntrari ghalih) izda l-Bord irid jaghmel decizjonijiet unikament fuq kwistjoni ta' ippjanar. Huwa sewwa li f'zona residenzjali ikun accettat l-izvilupp propost? Ir-risposta ma tistax ma tkunx le. L-acettazzjoni ta' dan l-izvilupp iwassal ghal krejazzjoni ta' precedent qawwi favur zviluppi ohra simili fl-inhawi. Dan mhux desiderabbli mill-punto di vista ta' zoning.

Meta f'zona bhal dik in kwistjoni jigi accettat zvilupp industrijali (zghir kemm huwa zghir) l-Awtorita tigi f'pozizzjoni difficli ferm biex tirrifjuta applikazzjonijiet ohra simili fl-istess inhawi proprju minhabba l-krejazzjoni ta' precedent."

<u>II L-APPELL</u>

6. Mario Aquilina u martu Rita ("l-appellanti") intavolaw appell minn din id-decizzjoni tal-Bord quddiem din il-Qorti fit-8 ta' Marzu, 2000. L-appellanti resqu it-tlett aggravji li sejrin jigu citati ezattament kif maghmula fir-rikors tal-appellanti:

> "(1) li sar apprezzament hazin mill-Bord ta' l-Appell Dwar l-Ippjanar li kkunsidra is-sit in kwistjoni li hija ODZ (outside development zone) bhala residential area meta fost ohrajn jghid u jibbaza d-decizjoni tieghu li *"when an activity impacts negatively on a residential area it jeopardizes the amenity of the area and the future development of the site as residential area";*
>
> ukoll l-istess dwar l-aplikazzjoni tal-policies meta f'kazijiet simili ta' ODZ, ghandhom jigu applikati l-policies vigenti w mhux ohrajn li huma applikabbli ghall-zones ohra, infatti l-anqas biss sar kumment fid-decizjoni dwar policy paper PLP 20 li tghid li ghandu jkun hemm a blanket refusal ghall-bini residenzjali u xorta ukoll hargu permessi ghal dawn f'din l-area kkunsidrata mill-istess Bord bhala ODZ meta hu (il-Bord) stess jghid f'pagna tlieta li "*although the site is located out of development zone" u* ghalhekk qeghdin jsiru f'dan il-kaz apprezzament hazin ta' dawn il-policies w inkisru policies li ippregudikaw l-papellant bil-kbir;
>
> (3) li wkoll sar ksur tal-Kostituzzjoni ta' Malta u l-Att dwar il-konvenzjoni Ewropeja meta saret diskriminazzjoni cara w manifesta meta fuq dawn il-premessi diga indikati w ohrajn li jigu trattati waqt is-smiegh ta' l-appell inhargu mhux inqas minn seba' permessi *kunsidrati* semi industrijali (PA 0025/90 u PA4129/98-petrol station, PA 2514/97-residentia (ODZ), PA4797, PA4512/97, PA4770/98-residential, PA3675/90(ODZ)PA1117/93-to erect rooms (ODZ) PB3079/85,-A6491/94-to erect a residential unit u gia kwotat qabel f'dan ir-rikors ta' appell PA 853/99-change of use to work shop (frame maker) u mbaghad gie rifjutat l-aplikazzjoni unika ta' l-appellanti!"

L-appellanti talbu li din il-Qorti joghgobha thassar u tirrevoka id-decizjoni appellata tal-Bord tal-Appell dwar l-Ippjanar tat-23 ta' Frar, 2000 u minflokk terga tibghat lura il-kaz quddiem l-istess Bord biex jerga' jisma' l-kaz mill-gdid skond il-ligi.

7. Fir-risposta taghha, l-Awtorita' tal-Ippjanar issottomettiet li d-decizjoni appellata kienet gusta u kienet timmerita' li tigi kkonfermata minn dina l-Qorti u dan ghar-ragunijiet li gew sottomessi fl-istess risposta tal-Awtorita' tal-Ippjanar.

III KONSIDERAZZJONIJIET TAL-QORTI

8. Jixraq li fl-ewwel lok tigi trattata u deciza l-eccezzjoni preliminari sottomessa mill-Awtorita' tal-Ippjanar u cioe' li l-appell odjern kien wiehed null peress li wiehed jista' jappella minn decizjoni tal-Bord tal-Appell tal-Ippjanar biss fuq punti ta' ligi decizi mill-Bord. L-Awtorita' ghamlet referenza ghal sentenza moghtija minn din il-Qorti fil-31 ta' Mejju, 1996 fil-kawza fl-ismijiet Emmanuel Mifsud versus L-Awtorita' tal-Ippjanar fejn gie espressament ritenut li l-Qorti tal-Appell :

> "tista tirrevedi biss kwistjonijiet dwar punti ta' dritt li jkunu decizi mill-Bord. Dan jfisser li ma hemmx appell fuq kwistjonijiet ta' fatt, fuq kwistjonijiet ta' apprezzament ta' provi. Ma hemmx dritt ta' Appell lanqas fuq punti ta' ligi sa kemm dawn ma jkunux espressament decizi fid-decizjoni appellata."

9. Din il-Qorti kellha okkazzjoni li tidhol u tinvestiga din l-eccezzjoni f'numru kbir hafna ta' kawzi ricentement u ghalhekk, filwaqt li ssir espressa referenza ghal din il-gurisprudenza ricenti ta' din il-Qorti, ma jidhirliex li ghandha tahli aktar hin biex tenfasizza il-gurisdizjoni limitata li din il-Qorti ghandha f'appelli statutorji bhal dawn minn decizjonijiet tal-Bord tal-Appell dwar l-Ippjanar.

10. L-ewwel haga li tolqtok meta tezamina kritikament id-decizjoni appellata tal-Bord hija illi din id-decizjoni ma fieha l-ebda investigazzjoni u decizjoni ta' xi punt ta' dritt. Allura difficilment wiehed jista' jeskogita mottiv ta' appell minn din id-decizjoni lil din il-Qorti. Il-Bord wasal ghad-decizjoni li jikkonferma ir-rifjut ghal hrug tal-permess mitlub mill-appellant wara li l-Bord iddecieda li l-bini tal-appellanti jinsab f'zona strettament residenzjali u li t-talba ghal permess kienet tikkonsisti f'talba ghal zvilupp industrijali li ghalkemm kien ta' natura zghira pero ma jinkwadrax ruhu fil-kuncett ta' "local shop".

11. L-ewwel w it-tieni aggravju huma aspetti differenti tal-istess sottomissjoni. Bazikament l-appellanti qieghdin isostnu li iz-zona li fieha jinsab il-bini taghhom ma hiex wahda residenzjali izda hija wahda barra miz-zona ta' zvilupp (OODZ). Huma jkomplu jargumentaw li minhabba li ghamel apprezzament hazin il-Bord applika wkoll policies li ma kellux japplika.

12. Il-kwistjonijiet sollevati mill-appellanti f'dawn iz-zewg aggravji taghhom jezorbitaw mill-kompetenza limitatissima li din il-Qorti ghandha. Din il-Qorti ma ghandhix is-seta li tirrivedi id-decizzjoni tal-Bord li ikkonkluda li l-bini jinsab f'zona residenzjali. Il-Bord zamm access fit-8 ta' April 1998 fuq il-post u certament il-kwistjoni jekk iz-zona hiex wahda residenzjali jew le hija prettament wahda ta' fatt li tispetta li tidhol fil-gurisdizzjoni esklussiva tal-Bord tal-Appel tal-Ippjanar. In oltre din il-Qorti lanqas hija kompetenti li tezamina jekk il-Bord applikax

korrettament il-Policies rilevanti tal-pjan ta' struttura ghaliex dawn huma normalment kwistjonijiet ta' fatt, marbutin ma' aspetti teknici tal-ippjanar li jidhlu wkoll fil-kompetenza esklussiva tal-Bord tal-Appell tal-Ippjanar. Dan il-Board in fatti, fil-kompozizzjoni tieghu jhaddan membri li huma periti u ghalhekk esperti teknici fil-materja li tkun trid tigi deciza mill-istess Bord.

13. Nghaddu issa ghall-ahhar agravju tal-appellanti li huwa precizament illi l-fatt li ma nharigx il-permess ta' zvilupp minnu mitlub jikkostitwixxi agir diskriminatorju da parti tal-Awtorita' tal-Ippjanar u tal-Bord fil-konfront tieghu. Din l-allegazzjoni ta' diskriminazzjoni saret mill-appellant Mario Aquilina fid-dokument li biha inbeda il-process ta' Appell quddiem l-Bord tal-Appell dwar l-Ippjanar. Waqt l-access li nzamm fuq il-post mill-Bord, gie stabilit li l-garage huwa armat biex jahdem l-aluminium. Gie konstatat li l-garage fih fond ta' tnejn u tmenin (82) pied u li l-blokk ta' bini huwa terraced houses bil-garage u kollha huma residenzjali hlief li hemm mastrudaxxa tlett bibien 'l fuq. Quddiem il-Bord l-Awtorita' tal-Ippjanar kienet issottomettiet li:

> "The only application for change of use in the area was for a shop selling poultry products which was refused due to lack of parking provisions (PA1111/94 date of decision 12.07.96)"

Din il-Qorti ezaminat l-atti tal-Bord u ma jirrizultalhiex li f'dawk l-atti l-appellant ghamel xi referenza ghal xi hwienet fl-area in kwistjoni li nghataw permess mill-Awtorita' tal-Ippjanar. Il-Bord tal-Appell tal-Ippjanar jidher li kkonsidra din l-allegazzjoni ta' diskriminazzjoni ghaliex

fid-decizzjoni tieghu huwa espressament qal li l-applikazzjoni fl-inhawi ghal zvilupp ta' hanut gie rifjutat. Il-Bord anzi kompla jghid li ma kienx sewwa li f'zona residenzjali jkun accettat l-izvilupp propost ghaliex l-accettazzjoni ta' dan l-izvilupp kien iwassal ghal krejazzjoni ta' precedent qawwi favur zviluppi ohra fl-inhawi u dan ma kienx deziderabbli minn punto di vista ta' zoneing.

Il-Qorti tinnota li fis-sottomissjonijiet li ghamlu l-appellanti fuq din l-allegazzjoni ta' diskriminazzjoni huma indikaw quddiem din il-Qorti diversi referenzi ghall- applikazzjonijiet li allegatament gew milqugha mill-Awtorita' tal-Ippjanar. Hija haga evidenti li din il-Qorti m' ghandix il-kompetenza li tisma' il-provi dwar din l-allegazzjoni ghaliex il-kompitu taghha, kif diga intqal aktar qabel, huwa ristrett ghal revizjoni ta' decizjoni fuq punt ta' ligi deciz mill-Bord u din il-Qorti m'ghandha l-ebda kompetenza li tirrivedi il-kwistjonijiet ta' fatt. U verament l-allegazzjoni ta' diskriminazzjoni maghmula mill-appellanti lanqas tinvolvi kaz ta' revizjoni tal-fatti mismugha u migbura mill-Bord tal-Appell dwar l-Ippjanar. In fatti, hija haga kurjuza hafna kif l-appellanti indikaw lil din il-Qorti numru ta' referenzi ghal permessi "konsiderati semi industrijali" fir-rikors tal-Appell taghhom, f'dana l-istadju, meta, ezami tal-process tal-Bord tal-Appell tal-Ippjanar, juri li dawn ir-riferenzi ma jidhrux li gew indikati ghal iskrutinju tal-Bord u biex isahhu l-allegazzjoni ta' diskriminazzjoni li Mario Aquilina ghamel quddiem il-Bord stess. Huwa in fatti risaput li meta ssir allegazzjoni quddiem il-Bord tal-Appell tal-Ippjanar li l-Awtorita' tal-Ippjanar kienet imxiet b'mod diskriminatorju, l-

istess Bord ghandu is-seta' kif ukoll id-dover li jinvestiga sewwa din l-allegazzjoni ta' diskriminazzjoni. Dan mhux biss ghaliex kwistjoni bhal din tista' tinvolvi kwistjoni purament teknika mill-att ta' konsidersazzjonijiet tal-ippjanar li de facto jkun hemm tibdil tan-natura taz-zona, jew li jkun hemm certu commitment tas-sit in kwistjoni li jiggustifika hrug ta' permess izda ukoll ghaliex, kif irriteniet il-Qorti Kostituzzjonali fil-Kawza fl-ismijiet <u>Teddy Rapa versus Chariman tal-Awtorita' tal-Ippjanar et.</u> fil-31 ta' Mejju, 2000:

> "Ma hemm xejn x'jostakola lill-Bord tal-Appell li jindaga u jiddeciedi allegazzjoni ta' diskriminazzjoni.... Li din il-Qorti tixtieq tissottolinea hu li l-organi gudizzjarji u kwazi gudizzjarji kollha kienu fid-dover li jinterpretaw u japplikaw il-ligi, fosthom l-Att Numru I tal-1992, fid-dawl tal-assjem tad-dritt Malti, li certament jinkludi ukoll ir-rispett ghad-drittijiet fundamentali, u dana sa fejn dan kien konsentit lilhom li jaghmlu fil-parametri tal-ligi li huma jkunu qed jinterpretaw...
>
> Id-decizjoni li twassal ghac-cahda tal-permess kellha, bhal kull decizjoni ohra, tittiehed ukoll fir-rispett tal-jeddijiet fondamentali tal-individwu protetti mill-Kostituzzjoni u mill-Konvenzjoni."

13. Diga ntqal li fl-appelli statutorji taht l-Att Numru 1 tal-1992, din il-Qorti tal-Appell ghandha gurisdizzjoni u kompetenza verament limitata, u cioe' tista' tirrevedi decizjonijiet tal-Bord tal-Appell tal-Ippjanar unikament fuq punti ta' ligi li jkunu gew decizi mill-istess Bord. Issa, hija haga evidenti li din il-Qorti m'ghandiex il-kompetenza li hija stess tindaga minflokk il-Bord dwar il-kazijiet specifici li rreferew ghalihom l-appellanti fir-rikors tal-Appell quddiem din il-Qorti. Dawn il-provi kien imisshom tressqu, semmai, quddiem il-Bord li anke skond is-sentenza

fuq citata ghandu gurisdizzjoni necessarja li jindaga u jiddeciedi dwarhom. Kull ma tista' taghmel din il-Qorti hija li, ghal kull buon fini, tirriserva kull dritt li l-appellanti jista' jkollhom fir-rigward ta' din l-allegazzjoni okkorrendo f'sede ohra. Illi ghalhekk, anke it-tielet aggravju tal-appellanti jsib ostaklu legali fil-konfront tal-eccezzjoni preliminari tal-Awtorita' tal-Ippjanar li konsegwentement hemm lok li tintlaqa'.

14. Ghal dawn il-motivi, din il-Qorti qeghda tilqa' l-imsemmija eccezzjoni preliminari tal-Awtorita' tal-Ippjanar u konsegwentement tiddikjara l-appell tal-appellanti inammissibbli skond il-ligi u ghalhekk tichad l-istess appell u tikkonferma id-decizjoni appellata tal-Bord; L-ispejjez jibqghu a karigu tal-appellanti.

Dep/Reg
cz