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, 28 ta' Gunju, 2002.

Numru

Appell numru 318/00

Avukat Dottor Pio M. Valletta

vs

Il-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp

Il-Qorti,

I. PRELIMINARI

1. L-Avukat Dottor Pio Valletta ("l-appellant") kien applika lill-Awtorita' ta' l-Ippjanar biex jinghata permess ta' zvilupp biex jikkonverti farmhouse ezistenti ghal residenza billi jezegwixxi xi xogholijiet fil-pjan terren u jikkostruwixxi l-ewwel sular addizzjonali. Is-sit jinsab fi Triq il-Kejla kantuniera ma' Triq is-Siegh, is-Swieqi.

2. Il-Kummissjoni ghall-Kontroll tal-Izvilupp irrifjutat li tohrog il-permess mitlub b'ittra datata 19 ta' Mejju 1994. Ir-raguni li nghatat kienet:-

> "site does not conform with DC condition DC 1/88 on Table A of same".

3. L-appellant intavola appell quddiem il-Bord tal-Appell dwar l-Ippjanar ("il-Bord") minn din id-decizjoni tal-Kummissjoni ghall-Kontroll tal-Izvilupp. Huwa rritjena li:-

> "the existing premises is within the area zoned for residential development at Swieqi, and also described in DC 1/88."

Huwa rrizerva li jaghmel sottomissjonijiet dettaljati quddiem il-Bord.

4. Il-Bord ta d-decizjoni tieghu fl-20 ta' Settembru 2000. B'din id-decizjoni, il-Bord cahad l-appell wara li kkonsidra hekk:-

> "The architect of the appellant himself is claiming that the site is zoned for residential development as defined in the Temporary Provisions Schemes and any proposal for development should be according to Form DC 1/88.
>
> On the other hand, the Directorate notes that part of the existing building needs to be demolished in order to implement the street layout of the area as shown on the Temporary Provisions Schemes number 20. The proposal is intended to retain the existing building alignment, which does not conform to the Temporary Provisions Schemes layout, and moreover construct an additional first floor. This is unacceptable, since the proposed development itself may jeopardize the Planning Authority's ability

to review the layouts and other provisions of the Temporary Provisions Schemes.

The Directorate also notes, as the appellant also pointed out, that the proposal does not conform to the basic site conditions for the area of Madliena/l-Ibragg as outlined on Form DC 1/88. In fact the proposal has a site area of less than 1 tumolo (site area is approximately 600m^2); the site coverage is greater than 25%; and the minimum site curtilage is less than 6 metres. Moreover, it should be noted that the building abuts third party property and therefore the basic condition, that the area is zoned for Detached Villas is not being satisfied. This would not be in the interests of the area and the neighboring buildings."

Il-perit ta' l-appellant irribatta li:-

"By his application our client has proposed to convert an existing farmhouse to a residential unit by the execution of alteration works at ground floor and the construction of an additional first floor.

The existing premises is within the area zoned for residential development at Swieqi, and also described in DC 1/88."

Waqt is-seduta l-perit spjega lill-Bord x'jinvolvi l-izvilupp progettat, issottometta li s-sit jinsab inkluz fil-Building Scheme ta' l-area u fil-fehma tieghu l-izvilupp ma kienx in kontravenzjoni ta' rekwiziti mposti mid-DC 1/88.

Il-Bord wara li kkunsidra l-fatti ma jistax ma jaqbilx mas-sottomissjonijiet ta' l-Awtorita'. Jekk l-izvilupp jinvolvi *road widening* ta' l-area din certament ghandha tigi studjata fil-*local plans*. L-accettazzjoni ta' din l-applikazzjoni ser tippregudika r-*reviewing* tal-*local plans*."

<u>II.</u> <u>L-APPELL</u>

5. Billi l-appellant hassu aggravat minn din id-decizjoni tal-Bord huwa appella minnha quddiem din il-Qorti permezz ta' rikors ipprezentat fl-4 ta' Ottubru 2000. Huwa talab li din il-Qorti joghgobha tirrevoka u thassar id-decizjoni appellata tal-Bord u minflok tilqa' l-appell

li kien ghamel l-appellant quddiem l-istess Bord billi tirrespingi r-rifjut u tilqa' l-applikazzjoni tieghu ghall-izvilupp. L-aggravju fir-rikors tal-appell huwa sostanzjalment bazat fuq l-allegazzjoni li l-Bord naqas li jikkonsidra fit-totalita' taghhom u jiddeciedi fuq l-argumenti mressqa mill-appellant anke fil-konfront ta' dawk l-argumenti li kienu ta' natura legali.

6. L-Awtorita' ta' l-Ippjanar ikkontestat l-appell billi fl-ewwel lok eccepiet illi l-appell kien null billi ma kienx wiehed bazat fuq punt ta' ligi li kien deciz mill-Bord. Fir-risposta tal-appell taghha, l-Awtorita' ta' l-Ippjanar, inoltre tat ir-ragunijiet taghha ghaliex hija ma kienitx taqbel mal-aggravju mressaq mill-appellant u nsistiet li d-decizjoni appellata kienet wahda gusta u timmerita konferma. Ghalhekk hija talbet li din il-Qorti joghgobha tichad l-appell.

<u>III. KONSIDERAZZJONIJIET TA' DIN IL-QORTI</u>

7. Dina l-Qorti semghet it-trattazzjoni orali tad-difensuri tal-partijiet fl-udjenza tal-4 ta' Marzu tas-sena kurrenti. Inoltre, tat lill-istess difensuri l-fakulta' li jissottomettu noti ta' osservazzjonijiet dwar l-ewwel eccezzjoni preliminari tal-Awtorita' ta' l-Ippjanar cioe' jekk l-appell kienx wiehed validu jew null ai termini tal-artikolu 15(2) tal-Att Numru 1 tal-1992. Effettivament fl-4 ta' Marzu ta' din is-sena, l-appellant ipprezenta n-nota ta' sottomissjonijiet tieghu dwar dana l-aspett, waqt li fit-8 ta'

April ta’ din is-sena, l-Awtorita’ appellata wiegbet bin-nota responsiva taghha.

8. L-eccezzjoni preliminari tal-Awtorita’ ta’ l-Ippjanar issollevat il-pregudizzjali li l-appell odjern kien wiehed null ghaliex ma kienx wiehed bazat fuq punt ta’ ligi li gie deciz mill-Bord. Din l-eccezzjoni hija msejsa, kif intqal qabel, fuq is-subartikolu 2 tal-artikolu 15 tal-imsemmi Att Numru 1 tal-1992:-

> “Id-decizjonijiet tal-Bord ikunu finali hlief dwar punti ta’ ligi decizi mill-Bord li minnhom ikun hemm appell lill-Qorti tal-Appell.”

Din il-Qorti kellha bosta okkazjonijiet fejn ikkummentat funditus dwar din id-disposizzjoni li tikkreja appell statutorju minn decizjonijiet tal-Bord. Certament mhux kull punt ta’ ligi li jista’ jigi eskogitat mill-appellant jaghti dritt ta’ appell lill-istess appellant mid-decizjoni tal-Bord.

9. Bhala regola, biex jissussisti dan id-dritt ta’ appell, ikun jehtieg li l-punt legali jkun gie sollevat fil-mori tal-appell quddiem il-Bord, ikun gie trattat u l-istess punt ikun gie deciz mill-Bord fid-decizjoni li jkun ta. Fi kliem iehor, ikun jehtieg, bhala regola, li l-Bord ikun iddecieda l-punt legali in kwistjoni <u>espressament</u> ghaliex f’bosta kazi il-fatti speci u partikolari tal-kaz ma jippermettux lil din il-Qorti hlief li taghti interpretazzjoni, wahda cioe’ dik litterali. Pero’, din il-Qorti ltaqghet ma’ diversi kazi ohrajn fejn il-fatti speci tal-kaz kienu gustament

jippermettulha li taghti interpretazzjoni aktar wiesgha u liberali ghad-disposizzjoni li qed tigi konsiderata. Il-Qorti qieghda taghmel riferenza ghal dawk il-kazi fejn punt legali jkun jista' jigi gustament dedott jew inferit li jkun gie deciz mill-Bord, mill-assjem tad-decizjoni appellata stess, nonostante li l-istess punt legali ma jkunx gie espressament deciz fid-decizjoni appellata tal-Bord. Din il-Qorti taghmel riferenza ghal diversi sentenzi taghha fejn kienet sodisfatta li setghet gustament tadotta din l-interpretazzjoni liberali tad-disposizzjoni msemmija bhal per ezempju fis-sentenza moghtija fit-23 ta' April 2001, fil-kawza fl-ismijiet "George Borg vs l-Awtorita' ta' l-Ippjanar". Issir riferenza wkoll ghal numru konsiderevoli ta' sentenzi ta' din il-Qorti fejn din il-Qorti sabet li l-Bord ikun agixxa "ultra vires". F'dan ir-rigward issir riferenza ghas-sentenza moghtija fit-30 ta' Marzu 2001 fil-kawza fl-ismijiet "Charles Polidano vs il-Kummissjoni ghall-Kontroll tal-Izvilupp".

10. L-appell odjern iqajjem kwezit interessanti:-

X'jigri jekk quddiem il-Bord tkun giet sollevata kwistjoni prettament ta' natura legali, u jirrizulta li din il-kwistjoni tkun giet semplicement injorata fid-decizjoni li jkun ta?

Il-Qorti wara li hasbet hafna fuq dan il-kwezit, waslet ghal din il-konkluzjoni. Jekk verament tali kwistjoni tkun wahda prettament legali, u l-Qorti tkun konvinta li din il-kwistjoni legali kienet wahda rilevanti

ferm, jekk mhux ukoll vitali ghat-tezi ta' xi wahda mill-partijiet involuti fl-appell, allura, fl-ipotesi li din il-kwistjoni legali tkun giet semplicement injorata fid-decizjoni li jkun ta il-Bord, din il-Qorti jidhrilha li, xorta wahda, jitwieled dritt ta' appell lil din il-Qorti mill-istess decizjoni tal-Bord. Din il-Qorti tkun ippreparata li tadotta interpretazzjoni liberali tal-imsemmija disposizzjoni tal-ligi f'dan il-kaz ghal zewg ragunijiet:-

a) Fl-ipotesi li l-Bord ikun verament applika l-attenzjoni tieghu ghall-istess punt legali sollevat quddiemu, izda li ma jkun iddecieda xejn dwaru, wiehed ikun jista' gustament jinferixxi li l-istess punt legali jkun gie <u>implicitament michud</u> mill-Bord ghar-raguni li l-istess punt legali jkun gie meqjus mill-Bord bhala wiehed li ma kienx applikabbli ghall-kaz, kien irrilevanti jew superfluwu jew addirittura ma kellu ebda validita' legali.

b) Fl-ipotesi li l-Bord ma jkunx applika l-attenzjoni tieghu ghall-istess punt legali sollevat quddiemu, u allura necessarjament ma jkun iddecieda xejn dwaru, wiehed ikun jista' gustament jinferixxi li l-Bord naqas mid-dover tieghu li juza d-diskrezzjoni u l-"vires" li l-legislatur ikkonferixxa fuqu meta tah il-gurisdizzjoni li jisma' u jiddeciedi appelli maghmula minn min ihossu aggravat b'decizjoni tal-Awtorita' ta' l-Ippjanar dwar kull haga ta' kontroll tal-izvilupp, inkluz it-twettieq ta' dak il-kontroll. F'dana l-aspett, wiehed jista' jikkonsidrah bhala n-naha l-

ohra tal-munita tat-tejorija tal-“ultra vires” gja’ zviluppata fil-gurisprudenza ta’ din il-Qorti.

11. Imiss issa li l-Qorti tapplika dawn ir-riflessjonijiet li ghamlet ghall-kaz odjern. Apparti ragunijiet ohra, l-Awtorita’ ta’ l-Ippjanar kienet irrifjutat li tohrog il-permess mitlub mill-appellant, ghar-raguni li l-izvilupp propost kien jinvadi z-zewg toroq li jikkonfina maghhom. Infatti l-Awtorita’ kienet issottomettiet hekk:-

> “”On the other hand, the Directorate notes that part of the existing building needs to be demolished in order to implement the street layout of the area as shown on the Temporary Provisions Schemes number 20. The proposal is intended to retain the existing building alignment, which does not conform to the Temporary Provisions Schemes layout, and moreover construct an additional first floor. This is unacceptable, since the proposed development itself may jeopardize the Planning Authority’s ability to review the layouts and other provisions of the Temporary Provisions Schemes.”

12. L-appellant, <u>quddiem il-Bord</u> kien irribatta din l-asserzjoni tal-Awtorita’ ta’ l-Ippjanar bl-allegazzjoni li l-bini tieghu kien jezisti qabel saru t-Temporary Provisions Schemes Number 20 u li din l-iskema kienet tirrispetta l-konfini tal-bini tieghu ezistenti. Jallega li t-toroq attwalment formati ma kienux jirrispettaw l-iskema in kwistjoni. B’hekk jallega li sar ksur tad-drittijiet tieghu, drittijiet li l-appellant quddiem din il-Qorti ddiskrivihom li kienu ta’ natura ta’ dritt kwezit. Infatti, l-appellant, <u>quddiem il-Bord</u>, issottometta testwalment hekk:-

> "In its discussion on reasons for appeal the Planning Directorate states that part of the site is located in what should be a public street as defined by the Temporary Provisions Scheme Number 20 for Madliena/l-Ibragg as endorsed by Structure Plan Policy SET 8. The Original Scheme (vide attached copies) clearly shows that the existing building on the site in question was not to be touched. The actually constructed roads do not however conform to Scheme 20. It is clear from an examination of Scheme 20 that the site with the old building in question falls within the planned roads alignment. Moreover the old building was there before the roads were actually constructed. Hence if the site and building fall within the confines established by the scheme and are retained by the scheme in their current dimensions and configurations and if the building existed prior to the road construction it necessary follows that the existing roads were not constructed in accordance with the Scheme. Whereas in approved Scheme a site would not have been affected by road alignments this seems not to be the case here, hence it follows the road alignment have changed to the detriment of the site in question. In the proposal forming part of the application under review, the appellant tried to accommodate the changes necessitated by the lack of respect of the Scheme; however it is felt that it would be highly unfair, as the Planning Directorate seems to suggest, to use a circumstance (discard of road alignments set out in Scheme 20) which is blatantly in breach of the appellant's rights according to the Scheme, to penalize further the appellant's rights to make the best use of the site and building in question."

13. Jidher li l-Bord injora kompletament din l-allegazzjoni tal-appellant ghaliex fid-decizjoni appellata m'hemm l-ebda accenn ghaliha. Jidher li l-Bord evita l-komplikazzjoni li l-allegazzjoni tal-appellant kienet sejra tikkreja, u minflok, il-Bord qata' ghad-dritt billi qal hekk:-

> "Jekk l-izvilupp jinvolvi *road widening* tal-area, din certament ghandha tigi studjata fil-*local plans*. L-accettazzjoni ta' din l-applikazzjoni ser tippregudika r-*reviewing* tal-*local plans*."

14. Fil-fehma ta' din il-Qorti, l-Bord kien ikun ferm iktar korrett li kieku ghazel li din l-allegazzjoni tal-appellant, li tidher rilevanti ghall-kaz li kien qed jigi ezaminat, jaghtiha l-attenzjoni li kienet tixirqilha. Kien allura jiddeciedi jekk l-allegazzjoni tal-appellanti kienitx debitament bazata jew le mill-punto di vista fattwali u cioe' jekk hux veru jew le li l-Scheme kienet tirrispetta l-konfini tas-sit u li t-toroq li nbnew wara ma sarux skond din l-iskema. Fl-ipotesi li din l-allegazzjoni, mill-punto di vista fattwali, ma kienitx sejra tinstab li kienet wahda valida, allura din l-allegazzjoni kollha tal-appellant tisfuma fix-xejn. Min-naha l-ohra, invece, jekk dak li allega l-appellant kien fattwalment korrett, allura l-kwistjoni kienet sejra tikkomplika ruhha. F'dan il-kaz il-Bord seta' jezamina jekk is-soluzzjoni ta' kompromess proposta mill-perit tal-appellant kienitx wahda li, b'sens ta' gustizzja l-Bord seta' jaccetta. Infatti waqt l-access mizmum mill-Bord fl-14 ta' Frar 1996 gie verbalizzat hekk:-

> "Is-sit jikkonsisti f'bini antik li jinsab f'kantuniera ffurmata minn Triq is-Siegh u Triq il-Kejla.
>
> Il-perit Bencini spjega lill-Bord li l-proposta tal-appellant kienet tinkludi tnehhija tal-kamra li taghti ghal fuq Triq il-Kejla biex b'hekk din id-dritt titwessa' b'mod konsiderevoli (aktar mid-doppju) u prattikament tigi konformi mal-wisa' tal-kumplament tat-triq.
>
> Ghalkemm il-bini (rimanenti) li jaghti fuq Triq is-Siegh jisporgi xi ftit fit-triq, il-perit issottometta li in vista tal-fatt li ftit jisporgi u billi jimmerita li jigi priservat, hu ppropona li din il-parti ma titnehhiex."

15. L-appellant kien qed jissottometti li ghandu d-dritt kwezit skond l-iskema rilevanti tal-izvilupp. Jinsisti li huwa kien issolleva dan il-punt tad-dritt quddiem il-Bord, izda dan semplicement injorah. L-appellant qieghed jargumenta li meta quddiem il-Bord jitqajjem punt ta' ligi u dan il-punt ta' ligi ma jigix ikkunsidrat u deciz mill-Bord, wiehed ghandu jikkonsidra li dak il-punt ta' ligi kien gie michud mill-Bord biex b'hekk ikun hemm dritt ta' appell minn din il-Qorti.

16. L-Awtorita' ta' l-Ippjanar irrispondiet li l-appellant ma kien qajjem ebda punt ta' ligi quddiem il-Bord. L-Awtorita' qieghda tinsisti li d-decizjoni appellata tal-Bord tirrifletti precizament il-kwistjonijiet teknici u ta' fatt li gew diskussi fil-proceduri.

17. Ma hemmx dubbju, almenu ghal din il-Qorti, li l-appellant kien invoka quddiem il-Bord <u>id-dritt tieghu</u> li jizviluppa s-sit tieghu skond l-iskema rilevanti li ssemmiet qabel. Quddiem il-Bord l-appellant kien qieghed jasserixxi dritt legali skond dik l-iskema. Huwa veru li l-appellant quddiem il-Bord ma sejjahx dak id-dritt bhala "d-dritt kwezit", pero', din il-Qorti, meta ezaminat l-atti tal-Bord, fehmet ezattament in-natura tad-dritt pretiz mill-appellant kif ukoll il-bazi fattwali u teknika li fuqha dan id-dritt kien allegatament fondat. Issir riferenza hawn ghas-silta riprodotta minn din il-Qorti fil-paragrafu 12 ta' din is-sentenza, liema silta tinsab fin-nota ta' osservazzjonijiet li l-appellantipprezenta quddiem il-Bord, permezz ta' *covering letter* datata 1 ta' Awissu 1996. F'din l-ittra l-appellant inter alia jghid hekk lill-Bord:-

> "I feel that it may be opportune for my architect to explain to the Appeals Board our interpretation of Temporary Provisions Scheme Number 20, and its implications according to our appraisal of the said Scheme.
>
> Hence I humbly request the Board, if it so agrees, to fix a final hearing for the above scope."

18. Minn dak li ntqal sa issa jidher assodat li l-appellant verament issolleva quddiem il-Bord kwistjoni legali li kienet rilevanti ghall-kaz tieghu. Din il-kwistjoni kienet marbuta jew preordinata ghall-kwistjoni ta' fatt, jew kwistjoni teknika u cioe' l-allegazzjoni li l-Scheme kienet tirrispetta l-konfini tal-bini ezistenti antik tal-appellant u li kienu t-toroq li gew kostruwiti wara li ma sarux precizament skond din l-istess skema. Il-Qorti nnotat li quddiem il-Bord l-appellant ressaq pjanti biex isostni t-tezi tieghu. Jidher li l-Bord ma qal assolutament xejn dwar din it-tezi tal-appellant li ghalhekk giet semplicement injorata. Konsegwentement il-Bord injora wkoll il-kwistjoni legali msemmija li fil-fehma tal-Qorti kienet rilevanti ghall-kaz.

19. Din il-Qorti jidhrilha li ghandha l-gurisdizzjoni necessarja li tissindaka dan l-operat tal-Bord ghaliex nonostante li l-Bord ma ddecidiex espressament din il-kwistjoni legali li kienet giet debitament sollevata quddiemu mill-appellant, pero', mill-mod kif il-Bord finalment iddecieda l-kaz, din il-Qorti tista' ragonevolment tqis li l-Bord kien cahad implicitament l-istess kwistjoni legali.

20. Fil-fehma konsiderata tal-Qorti, il-fatti speci partikolari tal-kaz jipprestaw ruhhom sewwa ghall-interpretazzjoni liberali u mhux litterali tal-artikolu 15(2) tal-imsemmi Att Numru 1 tal-1992. Dana anke ghaliex, fl-ipotesi li din il-Qorti kellha tiddeciedi diversament, hija tkun qieghda tissanzjona l-possibbilita', remota kemm hi remota, li jingieb fix-xejn u b'hekk jigi stultifikat kompletament l-imsemmi dritt statutorju ta' appell konferit mil-legislatur kif fuq kull min ihossu aggravat b'decizjoni tal-Bord, bis-semplici stratagemma li jigi njorat kwalunkwe punt legali li l-partijiet jistghu jissollevaw quddiem il-Bord.

21. Illi ghalhekk din il-Qorti sejra tichad l-eccezzjoni preliminari tal-Awtorita' ta' l-Ippjanar u cioe' li l-appell kien wiehed null ghaliex ma sarx ai termini tal-artikolu 15(2) tal-imsemmi Att.

22. Illi l-appellant qieghed jitlob lil din il-Qorti li joghgobha tilqa' l-appell li huwa kien ghamel quddiem il-Bord billi tirrespingi r-rifjut u tilqa' l-applikazzjoni tieghu ghall-izvilupp li ggib in-numru PA 4214/93. Evidentement, din il-Qorti ma tistax, f'dana l-istadju tkompli tisma' u tiddeciedi l-meritu proprju tal-appell – li ghandu jibqa' kompletament inpregudikat, billi l-kwistjoni legali ndirizzata fl-appell odjern u li tifforma l-meritu tieghu, hija intimament marbuta u dipendenti mal-kwistjoni teknika u ta' fatt li diga' ssemmiet, u li l-Bord ma ppronunzja ruhu xejn fuqha. Ghalhekk, l-atti tal-kawzi ghandhom jigu rinvjati lura lill-Bord biex jinvestiga u jindirizza l-imsemmija kwistjoni teknika u ta' fatt li tidhol

fil-gurisdizzjoni esklussiva tieghuu okkorrendo jippronunzja ruhu wkoll fuq il-kwistjoni legali marbuta maghha.

23. Ghal dawn il-motivi:-

Tichad l-imsemmija eccezzjoni preliminari tal-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 tieghu 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

mg