MALTA

QORTI TA' L-APPELL

ONOR. IMHALLEF
RAYMOND C. PACE

Seduta tas-27 ta' Ottubru, 2003

Appell Civili Numru. 26/2002

Mario Zammit

vs

Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp

Il-Qorti,

I. PRELIMINARI.

Rat ir-rikors ta' l-appell tar-rikorrent a fol. 1 fejn gie premess:-

1. Illi dan huwa appell minn sentenza tal-Bord ta' l-Appell dwar l-Ippjanar moqrija nhar il-31 ta' Lulju 2002 moghtija fl-ismijiet **"Mario Zammit vs il-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp"** PAB 453/TSC, PA 480/99; l-applikazzjoni originali quddiem il-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp kien sabiex jigu sanzjonati riparazzjonijiet u alterazzjonijiet ghal struttura perikoluza ghal mahzen agrikolu gewwa sit f'Tal-Munxar/Bajja ta'

San Tumas, Marsascala. L-applikazzjoni giet rifjutata wara talba ghal rikonsiderazzjoni mill-istess Kummissjoni; issir riferenza ghall-Appell tal-applikant quddiem il-Bord ta' l-Appelli dwar l-Ippjanar (hawn aktar 'il quddiem gieli "il-Bord" u ta' "l-Awtorita' ta' l-Ippjanar" quddiem il-Bord);

2. Illi fis-sentenza tieghu l-Bord irritjena illi l-kriterji stabbiliti sabiex wiehed jezamina jekk persuna ghandhiex tigi ntitolata tibni *"agricultural store"* huma s-segwenti u fl-ordni kif indikati: L-applikant ghandu jkun (1) *bona fide full time farmer,* u (2) ghandu jkun hemm bzonn essenzjali da parti tieghu ghal din il-kamra kif ukoll ghall-bzonnijiet tal-agrikoltura. Wara li rritjena illi sta ghall-appellant li jipproduci provi dwar dawn iz-zewg kriterji, il-Qorti stqarr illi jirrizulta illi l-kamra ghandha kobor ta' 27.5 mk u cjoe' kwazi d-doppju tad-dimensjonijiet stipulati fil-*"Policy and Design Guidance Farmhouses and Agricultural Buildings"* illi mill-kopji tad-dokumenti esebiti jirrizulta illi l-appellant ghandu aktar minn erbatax-il tomna raba' baghli registrata f'ismu li minn kopji tas-*"Survey Sheets"* tal-1959, jirrizulta wkoll illi kien hemm kamra zghira mibnija fis-sit illi, skond l-appellant ghadha hemm in parti u li huwa estenda l-istess kamra;

3. Illi l-Bord qies bir-reqqa din l-applikazzjoni partikolarment minhabba l-fatt illi din il-kamra tinsab fuq art illi gja' giet skedata bhala sit ta' mportanza ekologika ta' livell numru tlieta (3). Skond paragrafu 15.39 tal-*"Explanatory Memorandum"* tal-Pjan ta' Struttura. F'zoni skedati bhalma huwa sit *"de quo"*, ma ghandux jigi permess l-ebda zvilupp residenzjali, industrija, kummerjcali jew ta' natura turistika. Dan il-Bord jaqbel mad-Dipartiment ta' l-Ambjent illi l-estensjoni tal-Kamra hija eccessiva zzejjed peress illi hija kwazi d-doppju ta' dak il-kobor li huwa mnizzel fil-*policies* tal-Pjan ta' Struttura u fil-Policy & Design Guidance Farmhouses and Agricultural Buildings; il-Bord huwa tal-fehma illi l-iskedar tas-sit ma jfissirx illi l-uzu tal-art issa gie kristalizzat u ma jistax isir l-ebda zvilupp iehor izda certament dan ghandu jsir b'certa sensittivita' u rispett ghall-ambjent u a tenur tal-*policies* vigenti. Il-Bord kien ghalhekk tal-fehma illi l-izvilupp kif propost ma jissodisfax dawn il-fatturi;

4. Illi l-aggravju huwa car u manifest u jikkonsisti filli bhala punt ta’ Dritt deciz mill-Bord, il-Bord interpreta u applika malament il-principji legali *in materia* illi huma meqjus bhala *“farmer”* u illi l-izvilupp permess huwa wiehed permissibbli in kwantu essenzjali ghall-agrikoltura;

5. Illi dwar l-ewwel aspett ta’ l-aggravju, l-esponent jissottometti li ma hemm ebda regolament jew ligi li jesigi illi l-applikant ghandu jkun *“full time farmer”*. L-*“Explanatory Memorandum”* ma ghandux necessarjament il-forza ta’ Ligi; il-Bord iccita bhala vinkolanti il-*“Policy and Design Guidance Farmhouses and Agricultural Buildings”*. Veru illi dan huwa ta’ utilita’ biex jindika l-*policies* tal-gurnata tal-Awtorita’ tal-Ambjent u l-Ippjanar izda dan mhux necessarjament ghandu l-forza ta’ Ligi. Ma giet ipprovata jew sottomessa ebda delega ta’ poter li tista’ b’xi mod tivvalorizza dawn il-*“Policy and Design Guidances”* bhala ligi li ghandu jorbot lill-Bord; ma jidhirx illi gie kontestat illi l-appellant huwa *registered “part time farmer”*;

6. Illi l-aspett iehor ta’ l-aggravju illi jidher illi l-Bord naqas meta enuncja rrekwiziti ta’ fuqhiex ghandu jigi ggudikat dak li jistatwixxi il-pjan ta’ struttura u cjoe’ illi AHF jippermetti zvilupp essenzjali ghall-agrikoltura biss. L-esponent jifhem l-orjent Gurisprudenzjali - ghalkemm bl-akbar rispett mhux dejjem jaqbel - illi kwistjonijiet ta’ *planning* huwa sottratti ghall-kompetenza ta’ din il-Qorti kif adita. Jifhem ghalhekk din il-Qorti ma tkunx skond il-linji u nsenjamenti taghha propensa illi tissostitwixxi d-diskrezzjoni taghha ghal dik tal-Bord. Certament pero’ illi l-Bord iqis u jikkonsidra l-aspetti legislattivi rilevanti *in materia* huwa certament dover illi l-Bord jisvolgi b’mod komplet u regolari l-kompitu tieghu li japplika l-Ligi. Dan l-aspett ma giex ikkunsidrat – tenut kont illi l-Appellant ghandu (15) hmistax-il tomna raba’ ghad-dwieli, giet prodotta prova minn viniproduttur lokali prominenti, dan l-aspett necessarjament fl-umli fehma ta’ l-esponent kellu jinghata l-piz tieghu izda anqas biss issemma jew gie dibattut. Dan in-nuqqas bir-rispett lejn il-Bord huwa vizzju fatali illi a bazi tieghu s-sentenza timmerita li tigi kassata,

Ghaldaqstant L-Esponent, filwaqt illi jaghmel riferenza ghall-Atti tal-kawza, jirriserva illi jaghmel is-sottomissjonijiet li jidhrulu opportuni u li jipproduci l-provi kollha ammissibbli skond il-Ligi, jitlob bir-rispett illi din l-Onorabbli Qorti joghgobha thassar, tirrevoka tannulla s-sentenza tal-Bord ta' l-Appell dwar l-Ippjanar moqrija nhar il-31 ta' Lulju 2002 moghtija fl-ismijiet **"Mario Zammit vs ilKummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp"** PAB 453/TSC, PA 480/99 u dan taht il-provvedimenti kollha li jidhrulha xierqa din il-Qorti inkluz li jew tirrimetti l-atti lura l-Bord u jew li tordna lill-Awtorita' kompetenti li tohrog il-permess ghal Zvilupp fit-termini ta' l-Applikazzjoni, bl-ispejjez taz-zewg istanzi kontra l-Awtorita'.

Rat ir-risposta tal-Awtorita' ta' Malta dwar l-Ambjent u l-Ippjanar a fol. 6 tal-process:

1. Illi permezz ta' l-applikazzjoni numru 480/99, l-appellant applika sabiex jissanzjona riparazzjonijiet u alterazzjonijiet ghal struttura perikoluza ghal mahzen agrikolu gewwa sit f'Tal-Munxar/Bajja ta' San Tumas, Marsascala.

2. Illi permezz ta' decizjoni datata dsatax (19) ta' Ottubru 2001 il-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp cahdet l-applikazzjoni ta' l-appellant *stante* li l-applikant ma jissodisfax il-kriterji rikjesti mill-ligi sabiex isir tali zvilupp, u cjoe' mhuwiex registrat bhala *full-time farmer* u l-izvilupp kif propost jeccedi l-massimu tal-kobor stipulat mill-ligi. Dan ir-rifjut gie konfermat mill-Bord ta' Appell b'decizjoni tal-31 ta' Lulju 2002, minn liema decizjoni l-applikant interpona dan l-appell.

3. Illi preliminarjament jinghad li l-appell interpost mill-applikant huwa null *stante* li mhux qed isir skond l-**artikolu 15 (2) tal-Att dwar l-Ippjanar ta' Izvilupp (Kap.356)** li jghid hekk:

"Id-decizjonijiet tal-Bord ikunu finali hlief dwar punti ta' ligi decizi mill-Bord li minnhom ikun hemm appell lill-Qorti ta' l-Appell (Kompetenza Nferjuri)".

Fil-fatt huwa principju risaput li meta jsir appell minn decizjoni tal-Bord ta’ l-Appell dan ghandu jsir minn punti ta’ ligi li jkunu gew dibattuti fit-trattazzjonijiet li jsiru quddiem il-Bord u li jkunu gew decizi mill-istess Bord. Dan kien konfermat diversi drabi b’sentenzi ta’ dina l-Onorabbli Qorti, fosthom fis-sentenza **“Emanuel Mifsud vs Kummissjoni ghall-Kontroll ta’ l-Izvilupp”**(Decizjoni tal-31 ta’ Mejju 1996), fejn gie spjegat li:

“Din il-Qorti tista’ tirrevedi biss kwistjonijiet dwar punti ta’ dritt decizi mill-Bord. Dan ifisser li m‘hemmx appelli fuq kwistjonjiet ta’ fatt, fuq kwistjonijiet ta’ apprezzament ta’ provi. Biex appell ikun ammissibbli, il-kwistjoni trid tkun necessarjament dwar kwistjoni ta’ dritt, li tkun qamet kontroversja dwarha, li tkun giet diskussa u elucidata fil-motivazzjoni u li tkun giet definita fid-decizjoni appellata”.

Illi fil-kaz in ezami l-Bord ta’ l-Appell dwar l-Ippjanar ma ddecieda l-ebda punt ta’ ligi izda sempliciment applika l-*policies* rilevanti skond il-Pjan ta’ Struttura ghall-kaz in ezami. Huwa ben risaput li l-interpretazzjoni tal-ligijiet u regoli dwar l-ippjanar tinsab fid-diskrezzjoni tal-Bord ta’ l-Appell, li huwa kompost, *inter alia,* minn persuni teknici u esperti fil-qasam ta’ l-ippjanar, u ghaldaqstant ghandu jkun dan il-Bard li jiddeciedi dwar materji teknici. Dan il-principju, jigifieri li !-interpretazzjoni tal-ligi maghmula mill-Bord mhijiex sindakabbli, kien konfermat regolarment mill-gurisprudenza ta’ din l-Onorabbli Qorti (cf **“Dr. Alfred Grech vs Awtorita’ ta’ l-Ippjanar”** – sentenza tal-31 ta’ Mejju 1996 – Appell Nru. 93/94). Ghalhekk il-Bord ta’ l-Appell ghandu diskrezzjoni sabiex jinterpreta tali legizlazzoni u japplikaha ghall-fatti li jingiebu quddiemu, u din l-interpretazzoni u applikazzjoni tal-ligi ghall-fatti ma tistax tigi riveduta minn organu gudizzjarju iehor.

Altrimenti dina l-Onorabbli Qorti tkun qeghda tissostitwixxi d-diskrezzjoni tal-Bord ta’ l-Appell u b’hekk tagixxi ta’ tribunal tat-tielet istanza. Dan kien konfermat minn dina l-Onorabbli Qorti fis-sentenza **“Angelo Farrugia vs Chairman ta’ l-Awtorita’ ta’ l-Ippjanar”** (Decizjoni tal-24 ta’ April 1996) fejn l-aggravju ta’ l-appellant kien li l-Bord ta’ l-Appell dwar l-Ippjanar kien interpreta b’mod skorrett

il-Pjan ta’ Struttura u naqas milli japplika certu dispozizzjonijiet li l-appellant hass li kellhom jigu applikati.

“Tali nterpretazzjoni ... hija esklussivament fil-mansjoni ta’ l-ezercizzju tal-poteri ta’ l-organi ta’ l-Awtorita’ ta’ l-Ippjanar u l-ahhar arbitru dwarhom hu finalment il-Bord ta’ l-Appell u mhux din il-Qorti. Altrimenti, din il-Qorti tkun qieghda tissostitwixxi l-gudizzju taghha f’materja teknika li tispetta biss skond il-ligi lit-Tribunal Specjali mwaqqaf b’ligi biex jiddetermina materji ta’ din ix-xorta”.

Dan l-insenjament kien konfermat fdiversi sentenzi ohra fosthom **“Zaren Camilleri vs Awtorita’ ta’ l-Ippjanar”** (Decizjoni tat-28 ta’ Frar 1997 – Qorti ta’ l-Appell) fejn il-Qorti qalet illi:

“Johrog car minn din id-dispozizzjoni (u cjoe’ l-Artikolu 15 (2) ta’ l-Att dwar l-Ippjanar ta’ l-Izvilupp) li l-gurisdizzjoni li nghatat lil din il-Qorti li tissindika l-operat tal-Bord ta’ l-Appell dwar l-Ippjanar, tikkoncerna biss u esklussivament, kwistjonijiet dwar punti ta’ ligi decizi mill-Bord. Ghalhekk huwa eskluz kull appell fuq kwistjonijiet ta’ fatt. U biex appell fuq punt ta’ dritt ikun ammissibli, l-istess punt ta’ dritt irid ikun deciz mill-Bond fid-decizjoni. Fi kliem iehor biex ikun hemm lok ghall-appell quddiem din il-Qorti ma jridx ikun hemm fid-decizjoni appellata semplici applikazzjoni ta’ ligi ghall-fatti tal-kawza jew semplici enuncjazzjoni ta’ xi ligi, izda invece jrid ikun hemm kwistjoni ta’ dritt li holqot vertenza jew diskussjoni u li l-Bord ikun applika l-attenzjoni tieghu fuqha billi trattaha debitament u ddefiniha fid-decizjoni li jkun ta”.

L-istess insenjament kien kif ukoll f’sentenza ricenti u cjoe’ **“Delicata vs Awtorita’ ta’ l-Ippjanar”** (Decizjoni tal-31 ta’ Mejju 2002 – Appell numru 165/97 — Qorti ta’ l-Appell) fejn dina l-Onorabbli Qorti sostniet illi l-appellant kien qed jirribadixxi kwazi testwalment in-nota ta’ sottomissjonijiet li kien pprezenta quddiem il-Bord u jippretendi li din l-Qorti ta’ l-Appell tiddeciedi dwar dawn il-punti teknici. F’din id-decizjoni l-Onorabbli Qorti qalet illi:

"Evidentement din il-Qorti m'ghandha l-ebda setgha u gurIsdizzjoni li taghmel dan, billi s-sottomissjonjiet li saru mill-appellant jirrigwardaw fatti w interpretazzjonijiet ta' policies li ma jirrisolvux ruhhom f'punti ta' dritt. Kif diga' ntqal il-gurisdizzjoni ta' din il-Qorti f'dawn l-appelli statutorji hija limitatissima u certament hija m'ghandhiex is-setgha li tissostitwixxi d-diskrezzjoni taghha ghad-diskrezzjoni tal-Bord fuq dawn il-punti teknici li jikkostitwixxu biss punti ta' fatt li ghalhekk ma jidhlux fil-gurisdizzjoni ta' din il-Qorti".

Fil-fatt l-aggravji ta' l-appellant ma humiex bazati fuq xi punt ta' dritt li kien deciz mill-Bord, u dana *stante* li fid-decizjoni tieghu l-Bord ma ddecieda l-ebda punt ta' dritt izda sempliciment applika r-regolamenti relevanti ghall-fatti in kwistjoni.

4. Illi minghajr pregudizzju ghas-suespost, jinghad illi l-aggravji ta' l-appellant huma nfondati wkoll fil-mertu. L-ewwel aggravju ta' l-appellant huwa li ma hemm l-ebda ligi jew regolament li jistipulaw li sabiex jinhareg permess bhal dak rikjest fil-kaz odjern, l-applikant ghandu jkun *full-time farmer*. Fil-fatt jirrizulta li tali kriterju huwa rikjest mill-*"Explanatory Memorandum"* tal-Pjan ta' Struttura kif ukoll mill-*"Policy and Design Guidance" – "Farmhouses and Agricultural Buildings"*. L-appellant jissottometti illi dawn iz-zewg dokumenti m'ghandhomx forza ta' ligi. Dwar il-valur legali ta' l-*"Explanatory Memorandum"*, il-Bord ta' l-Appell dwar l-Ippjanar stabbilixxa li dan jorbot legalment. Dan kien spjegat f'diversi decizjonijiet fosthom **"Emmanuel Cachia vs Kummissjoni ghall-Kontroli ta' l-Izvilupp"** (Decizjoni tat-3 ta' Dicembru 1993 — Appell numru 48/93KA) u **"Emmanuel Grech vs Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp"** (Decizjoni tat-28 ta' Jannar 1994 – Appell numru 98/93KA).
F'dawn id-decizjonijiet il-Bord spjega li l-*"Explanatory Memorandum"* huwa espressament msemmi fil-Pjan ta' Struttura (li skond il-gurisprudenza tal-Bord ukoll jorbot legalment - *vide* **"Joe Mifsud vs Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp"** (Decizjoni tad-29 ta' Ottubru 1993 Appell numru 22/93KA) diversi drabi. Il-Bord iddecieda li meta l-Parlament approva l-Pjan ta' Struttura approva

wkoll l-*"Explanatory Memorandum"*. Fil-fatt l-**artikolu 18 (2) ta' l-Att dwar l-Ippjanar ta' l-Izvilupp**, jinkludi l-*"Explanatory Memorandum"* fid-definizzjoni tal-Pjan ta' Struttura.

Dwar il-*"Policy and Design Guidance"* jinghad illi dawn jaqghu fil-kategorija ta' 'pjanijiet u *"policies"* approvati' skond l-**artikolu 5 (1) ta' l-Att dwar l-Izvilupp ta' l-Ippjanar**, kif kien gie spjegat fid-decizjoni **"John Scerri vs Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp"** (Decizjoni ta' l-24 ta' Jannar 1997 - Appell numru 392/95KA). Fil-fatt il-ligi, permezz ta' din id-dispozizzjoni, taghti lill-Awtorita' ta' Malta dwar l-Ambjent u l-Ippjanar is-setgha sabiex tifformula tali dokumenti:

"(2) Ghal dan il-ghan, u bla hsara ghad-dispozizzjonijiet ta' dan Att, l-Awtorita' tkun responsabbli ghal:

(a) it-thejjija tal-pjanijiet ta' l-izvilupp u policies ta' ppjanar inkluza kull haga ohra ancillari jew incidentali ghalihom jew li twassal ghalihom, u l-aggornar taghhom wara li dawn jigu approvati skond dan l-Att".

Ghaldaqstant l-argument ta' l-appellant illi l-kriterju ta' *full-time farmer* huwa rikjest biss minn dokumenti li m'ghandhom l-ebda valur legali ma jregix, fuq l-iskorta tal-gurisprudenza *ormai* stabbilita li giet hawn fuq citata.

1. Illi l-aggravju l-iehor ta' l-appellant imsemmi f'paragrafu sitta (6) ta' l-appell tieghu jitratta purament kwistjoni teknika ta' ppjanar li taqa' fil-kompetenza esklussiva tal-Bord. Fil-fatt f'dan l-aggravju l-appellant jikkontendi illi fil-fatt huwa jissodisfa l-kriterju li l-izvilupp propost huwa wiehed essenzjali ghall-agrikoltura, u jsostni li l-Bord kien skorrett meta ma hax in konsiderazzjoni l-provi mressqa mill-istess appellant quddiem il-Bord ta' l-Appell dwar l-Ipjanar.

Dwar dan l-aggravju jinghad illi l-evalwazzjoni tal-provi mressqa miz-zewg partijiet taqa' fil-kompetenza esklussiva tal-Bord ta' l-Appell dwar l-Ippjanar. Il-fatt illi fid-decizjoni tieghu l-Bord ma jaghmilx referenza ghal

dawn il-provi mressqa mill-applikant ma jfissirx li qabel ma wasal ghad-decizjoni tieghu l-Bord ma hax tali provi in konsiderazzjoni, izda l-Bord deherlu li tali provi ma kienux sufficjenti biex jissodisfaw il-kriterji ta' *"full-time farmer"* u tal-bzonn essenzjali ta' l-izvilupp ghall-agrikoltura.

2. Illi finalment jinghad illi l-art li fuqha qed jigi propost li jsir l-izvilupp hija wahda skedata bhala sit ta' mportanza ekologika ta' livell numru tlieta (3), u li skond l-*"Explanatory Memorandum"* tal-Pjan ta' Struttura m'ghandux jigi permess ebda zvilupp ta' natura residenzjali, industrijali, kummercjali u turistika. *Inoltre* l-izvilupp propost huwa kwazi d-doppju tal-massimu ta' estensjoni stipulat mir-regolamenti. Dan apparti li l-appellant ma huwiex *full-time farmer* u ma gie ppruvat l-ebda bzonn essenzjali ta' l-izvilupp.

In vista tal-premess, l-esponenti, filwaqt li taghmel referenza ghall-provi gja' prodotti partikolarment id-decizjoni tal-Bord tal-Appell datata wiehed u tletin (31) ta' Lulju 2002 u tirriserva li ggib dawk il-provi kollha permessi mill-Ligi, titlob li dina l-Onorabbli Qorti joghgobha, filwaqt li tichad l-appell interpost mill-appellant Mario Zammit, tikkonferma d-decizjoni moghtija mill-Bord ta' l-Appell dwar l-Ippjanar, wiehed u tletin (31) ta' Lulju 2002, bl-ispejjez kontra l-istess appellant.

Rat in-nota tas-Segretarju tal-Bord tal-Appell dwar l-Ippjanar datata 28 ta' Ottubru 2002 fejn permezz taghha esebixxa *animo ritirandi* l-*file* tal-Bord ta' l-Appell fl-ismijiet **"Mario Zammit kontra Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp"** deciz mill-istess Bord.

Rat il-verbali tas-seduti tas-27 ta' Jannar 2003; u tas-7 ta' April 2003 fejn il-kawza giet differita ghas-27 ta' Ottubru 2003 ghas-sentenza.

Rat id-dokumenti esebiti.

Rat l-atti kollha l-ohra tal-kawza.

II. IL-VERTENZA ODJERNA

Illi l-applikant applika sabiex jigu sanzjonati riparazzjonijiet u alterazzjonijiet ghal struttura perikoluza ghal mahzen agrikolu gewwa sit f'Tal-Munxar / Bajja ta' San Tumas, Marsascala. Il-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp cahdet l-applikazzjoni u dan ir-rifjut gie konfermat mill-Bord ta' l-Appell b'decizjoni tal-31 ta' Lulju 2002, u b'hekk l-applikant interpona dan l-appell.

Illi fir-rikors tieghu l-appellant spjega li l-Bord irritjena li l-kriterji stabbiliti sabiex wiehed jezamina jekk persuna ghandhiex tigi ntitolata tibni *agricultural store* huwa (1) l-applikant ghandu jkun *bona fide full time farmer* u (2) ghandu jkun hemm bzonn essenzjali da parti tieghu ghal din il-kamra kif ukoll ghall-bzonnijiet tal-agrikoltura. Wara li rritjena illi kien jispetta lill-appellant li jipproduci provi dwar dawn iz-zewg kriterji, il-Bord ra li l-kamra ghandha kobor ta' kwazi d-doppju ta' dak stipulat fil-*"Policy & Design Guidance Farmhouses & Agricultural Buildings",* li kellu registrati aktar minn (14) erbatax-il tomna raba' baghli registrati f'ismu, u li kien hemm kamra zghira mibnija fis-sit, li ghadha hemm *in parte* u li hu estenda l-istess kamra.

Illi l-Bord qies bir-reqqa din l-applikazzjoni minhabba illi din il-kamra tinsab fuq art illi giet skedata sit ta' mportanza ekologika ta' livell Nru 3. Kwindi b'applikazzjoni tal-*"Explanatory Memorandum"* tal-Pjan ta' Struttura kif ukoll tal-*"Policy & Design Guidance Farmhouses & Agricultural Buildings"* il-Bord iddecieda li l-izvilupp kif propost ma kienx jissodisfa l-fatturi rikjesti.

Illi l-aggravju tal-appellant huwa li l-Bord interpreta u applika hazin il-principji legali illi huma meqjusa bhala *"farmer"* u illi l-izvilupp permess hu wiehed permissibbli in kwantu essenzjali ghall-agrikoltura.

Illi dwar l-ewwel aspett ta' l-aggravju jsostni illi m'hemm ebda regolament jew ligi illi jesigi illi l-applikant ghandu jkun *"full time farmer"* (l-*"Explanatory Memorandum u l-Policy & Design Guidance Farmhouses & Agricultural Buildings"* m'ghandhomx forza ta' ligi). Illi l-aspett l-iehor ta' l-aggravju hu illi l-Bord naqas meta enuncja r-rekwiziti

ta’ fuqhiex ghandu jigi ggudikat dak li jipprovdi l-Pjan ta’ Struttura u cioe’ illi AHF jippermetti zvilupp essenzjali ghall-agrikoltura biss. Il-Bord naqas li jikkonsidra l-aspetti legislattivi rilevanti in materia b’mod komplet u regolari.

Illi l-Kummissjoni ghall-Kontroll ta’ l-Izvilupp eccepiet in-nullita’ ta’ l-appell abbazi ta’ **l-Artikolu 15 (2) tal-Att dwar l-Ippjanar ta’ l-Izvilupp.** Bla pregudizzju eccepiet illi l-aggravji ta’ l-appellant huma nfondati wkoll fil-mertu in kwantu l-*“Explanatory Memorandum”* tal-Pjan ta’ Struttura u l-*“Policy & Design Guidance – Farmhouses & Agricultural Buildings”* it-tnejn jorbtu legalment kif stabbilit mill-gurisprudenza. *Inoltre* t-tieni aspett ta’ l-aggravju jitratta purament kwistjoni teknika ta’ ppjanar li taqa’ fil-kompetenza esklussiva tal-Bord u l-evalwazzjoni tal-provi mressqa taqa’ fil-kompetenza tal-istess Bord.

III. KONSIDERAZZJONIJIET.

Illi jibda biex jinghad illi **s-sub-artikolu (2) ta’ l-artikolu 15 ta’ l-Att 1 ta’ l-1992** ighid testwalment illi:-

“Id-decizjonijiet tal-Bord ghandhom ikunu finali. Ghandu jkun hemm appell lill-Qorti ta’ l-Appell kostitwita skond l-artikolu 41 (6) tal-Kodici ta’ Organizzazzjoni u Procedura Civili minn dawk id-decizjonijiet biss dwar punti ta’ ligi decizi mill-Bord fid-decizjoni tieghu. Appell minn decizjoni parzjali tal-Bord jista’ jigi pprezentat biss flimkien ma’ appell mid-decizjoni finali tal-Bord.”

Illi fis-sentenza fl-ismijiet **“Joseph Attard vs Kummissjoni ghall-Kontroll ta’ l-Izvilupp”** (App.Nru: 13/01/RCP – 28/10/02) il-Qorti rreferiet ghas-sentenza **“Jack Galea vs Awtorita’ ta’ l-Ippjanar”** (App. Nru: 213/99) deciza fid-19 ta’ Novembru 2001 qalet illi:-

“Din id-dispozizzjoni tal-ligi tistabbilixxi l-gurisdizzjoni limitatissima moghtija lil din il-Qorti biex tirrevedi decizjonijiet tal-Bord. … ghall-kompletezza, din il-Qorti sejra tillimita ruhha biex tirriproduci silta mis-sentenza taghha moghtija fil-kawza taghha ***“Emanuel Mifsud vs***

Awtorita' ta' l-Ippjanar" *fil-31 ta' Mejju 1996 fejn gie espressament ritenut li din il-Qorti:-*

"Tista' tirrevedi biss kwistjonijiet dwar punti ta' dritt li jkunu decizi mill-Bord. Dan ifisser li ma hemmx appell fuq kwistjonijiet ta' fatt, fuq kwistjonijiet ta' apprezzament ta' provi. Ma hemmx dritt ta' appell anqas fuq punti ta' ligi sakemm dawn ma jkunux espressament decizi fid-decizjoni appellata."

Illi din il-Qorti tat diversi sentenzi li jikkoncernaw proprju dan il-punt ta' x'jikkostitwixxi *"punti ta' ligi decizi mill-Bord fid-decizjoni tieghu".* Filwaqt li din il-Qorti taghmel referenza ghall-istess sentenzi hija sejra zzid tghid ukoll u taghmel taghha l-insenjament li kienet ghamlet din l-istess Qorti fis-sentenza **"Franco Busuttil vs Il-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp"** (App. Nru: 38/01/RCP – 27/01/2003) fejn saret referenza ghas-sentenza **"Joe Cortis vs l-Awtorita' ta' l-Ippjanar et"** deciza fis-27 ta' Frar 1996 (App. Nru: 376/93) fejn intqal illi:-

"9. Dwar id-distinzjoni bejn x'jikkostitwixxi punt ta' ligi u punt ta' fatt inkiteb hafna u kien hemm ukoll diversi decizjonijiet dwarha. Gieli d-distinzjoni tkun cara u gieli ma tkunx. F'nota dwar ligi u fatt u x'jista jammonta ghal zball f'wiehed jew fl-iehor, l-awturi ***Beatson u Matthews*** *(ara* **Administrative Law, Cases and Materials,** - *Oxford, 2nd Ed. 1989, p 113) jistqarru li:-*

"The important distinction between errors of law and of fact can be very fine and, as has been seen, the cases do not adopt a consistent position on the correct method of making it".

Illi ferm interessanti *'a proposito'* hija wahda mir-rakkomandazzjonijiet li saret fir-**"Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries"** tal-1957, maghruf ahjar bhala **"The Franks Report"** fir-Renju Unit (Cmnd. 218(1957) fejn intqal *inter alia* hekk:-

“We are firmly of the opinion that all decisions of tribunals should be subject to review by the courts on point of law. This review could be obtained either by proceedings for certiorari or by appeal. If, as we recommend, tribunals are compelled to give full reasons for their decisions any error of law in such a decision would subject the decision to quashing by order of certiorari in England, and it is now clear that the fact that the decision of the tribunal may be expressed in the statute as 'final' does not oust jurisdiction ... Moreover, an application to quash a decision on this ground is quite different from an appeal on a point of law”.

“In the former case the Court can only quash the decision, while in the latter case the court may substitute, or in effect substitute, its own decision ... In the latter case the Court can in addition look at the notes of the evidence given before the tribunal if the point of law is whether there was evidence on which the tribunal could in law have arrived at its decision. An appeal on a point of law is therefore wider in scope. For all these reasons we recommend that review by the courts of decisions of tribunals should in general be provided by making the decisions subject to appeal on points of law ...”

Illi kif diga’ inghad l-appellant isostni li l-Bord interpreta u applika hazin il-principji legali illi huma meqjus bhala *“farmer”* u illi l-izvilupp permess hu wiehed permissibbli in kwantu essenzjali ghall-agrikoltura. Illi l-ewwel aspett ta’ l-aggravju jsostni illi m’hemm ebda regolament jew ligi illi jesigi illi l-applikant ghandu jkun *“full time farmer”.* Huwa sostna li l-Explanatory Memorandum ma ghandux necessarjament il-forza ta’ ligi. *Inoltre* qal li l-Bord iccita bhala vinkolanti l-Policy & Design Guidance – Farmhouses & Agricultural buildings. Illi ghalkemm dan huwa ta’ utilita’ biex jindika l-*policies* tal-gurnata tal-Awtorita’ tal-Ambjent u l-Ippjanar dan ukoll mhux necessarjament ghandu l-forza ta’ ligi. Sostna li ma giet ipprovata jew sottomessa ebda delega ta’ poter li tista’ b’xi mod tivvalorizza dawn il-Policy & Design Guidance bhala ligi li ghandha torbot lill-Bord.

Illi fl-opinjoni ta’ din il-Qorti m’hemm l-ebda dubju li dan l-ewwel aspett ta’ l-aggravju tal-appellant jaqa’ taht punt ta’ ligi decizi mill-Bord u kwindi jaqa’ taht il-kompetenza ta’ din il-Qorti biex tkun tista’ tiddeciedi dwaru. Infatti l-appellant qed jikkontesta li l-Bord wasal ghad-decizjoni tieghu abbazi ta’ kriterji li ma johorgux mil-ligi *per se* izda huma biss indikazzjonijiet utili li allegatament skond kif qed jippretendi l-appellant il-Bord seta’ ma bbazax fuqhom. Kwindi ladarba l-arrangament tal-appellant fi ftit kliem huwa li l-Bord ikkunsidra dawn il-kriterji u *policies* bhala ligi meta *in effetti* skond l-appellant dawn mhumiex ligi allura l-Bord applika u nterpreta hazin l-istess ligi.

Illi stabbilit l-parametri ta’ dan l-aggravjudin il-Qorti trid issa tghaddi biex tara jekk dan l-aggravju huwiex legalment fondat. Illi mill-ewwel jinghad li gie deciz f’ **“Joe Mifsud vs Kummissjoni ghall-Kontroll ta’ l-Izvilupp”** (29 t’Ottubru 1993 – 22/93KA) li l-Pjan ta’ Struttura jifforma parti mis- *subsidiary legislation*. Illi dwar in-natura tal-*“Explanatory Memorandum*” ghall-Pjan ta’ Struttura l-Bord stabbilixxa li dan huwa strument li jorbot legalment. Dan gie stabbilit f’ **“Emmanuel Cachia vs Kummissjoni ghall-Kontroll ta’ l-Izvilupp”** (3 ta’ Dicembru 1993 – 48/93KA) u f’ **“Emanuel Grech vs Kummissjoni ghall-Kontroll ta’ l-Izvilupp”** (28/1/94 – 98/93KA). Illi fil-ktieb tieghu **“Development Planning Legislation – The Maltese Experience”, Dr Kevin Aquilina** (Kapitlu Nru 4 intitolat “Legal Status of Planning Documents” – pgs 89 – 90) spjega hekk:-

“In the Emmanuel Cachia decision, the Board held that the Explanatory Memorandum is expressly mentioned in paragraph 1.5 of the Structure Plan where it is provided that :

The Explanatory Memorandum which supports the Written Statement and Key Diagram records the Structure Plan study. It describes various analyses and forecasts leading to the formulation of the strategy, and generally provides more detailed evidence and justification for the policies put forward in the Written Statement. It also includes guidelines to be adopted in Local Plans and other work.

Various other references are made by the Structure Plan to the Explanatory Memorandum (vide, for instance, Policy BEN 5, BEN 19, UCO 8). Not only so, but paragraph 4.7 of the Structure Plan provides as follows :

Until the Local Plan for any particular area is approved, development control procedures will generally be derived from existing legislation, the Development Planning Act, and the policies and guidelines of the Structure Plan and Explanatory Memorandum.

The said Explanatory Memorandum provides for its legal basis in paragraphs 1.8., 1.9. and 1.10:

1.8. Section 4(5) of the 1988 enabling Act states that 'The Structure Plan shall contain or be accompanied by such diagrams, illustrations and descriptive matter as the Minister considers appropriate for the purpose of explaining or illustrating the proposals in the Plan, and any such diagrams, illustrations and descriptive matter shall be treated as forming part of the plan.

1.9. The contents of the Structure Plan Written Statement and Key Diagram, once approved by Parliament, including the explanatory material in that document, will therefore all be part of the approved plan.

1.10. The Explanatory Memorandum, which has not been the subject of public consultation, has no legal basis to form part of the Structure Plan. Parliament can however approve it as providing more detailed interim guidance pending the preparation and approval of detailed plans and other policies .

The Board noted that when the House of Representatives approved the Structure Plan, it also approved the Explanatory Memorandum. The Board cited section 18 (2) of the Development Planning Act, 1992 and held that this provision defines the Structure Plan as including an Explanatory Memorandum. The Board referred to section 22(3) of the said Act holding that the Structure Plan as

approved under the Building Permits (Temporary Provisions) Act, 1988 was to be construed as being the Structure Plan referred to in the Development Planning Act,1992. The Board then examined the definition of the expression 'Structure Plan' in section 4(5) of the Building Permits (Temporary Provisions) Act,1988 and observed that even in this definition the Structure Plan included the Explanatory Memorandum was an integral part of the Structure Plan and had to be construed accordingly".

Illi mbaghad dwar il-*Policy and Design Guidance* kif qalet l-Awtorita' appellata jinghad illi dawn jaqghu fil-kategorija ta' 'pjanijiet u *policies* approvati' skond l-**artikolu 5(1) ta' l-Att dwar l-Izvilupp ta' l-Ippjanar,** kif kien gie spjegat fid-decizjoni **"John Scerri vs Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp"** (24 ta' Lulju 1997 – App. Nru : 22/93KA). Fil-fatt il-ligi, permezz ta' din id-dispozizzjoni, taghti lill-Awtorita' ta' Malta dwar l-Ambjenti u l-Ippjanar is-setgha sabiex tifformula tali dokumenti:

"(2) Ghal dan il-ghan, u bla hsara ghad-dispozizzjonijiet ta' dan l- Att, l-Awtorita' tkun responsabbli ghal :

(a) it-thejjija tal-pjanijiet ta' l-izvilupp u policies ta' ppjanar inkluza kull haga ohra ancillari jew incidentali ghalihom jew li twassal ghalihom, u l-aggornar taghhom wara li dawn jigu approvati skond dan l-Att;"

Illi fil-ktieb supra citat ta' **Dr Kevin Aquilina,** l-awtur huwa u
jirreferi ghas-sentenza fl-ismijiet **"John Scerri vs Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp"** spjega dan li gej :-

"The Board then explained what constituted 'approved policies and plans'. It referred to section 5(2)(a) of the Development Planning Act, 1992 which provided that the Planning Authority was responsible for the preparation and maintenance of the development plan, that is to say, the structure plan and the supplementary planning documents, including any other matter ancillary, incidental or conducive thereto. The Board further noted that section

2 of the said Act defined 'development plans' as including the structure plan, subject plans, local plans and action plans whilst section 23 of the said Act listed the following subsidiary plans: subject plans, local plans and action plans.

The Board opined that the words 'approved policies and plans' mentioned in section 5(1) of the Development Planning Act, 1992 consisted in the primary development plan, known as the Structure Plan, and in a number of subsidiary development plans which are listed in section 23 of the said Act. It further pointed out that the wording used in section 5(2)(a), namely 'development plans' meant, in the Board's opinion, the Structure Plan and the three subsidiary development plans. The other matters which are mentioned in section 5(2)(a) of the Act as being supplementary planning documents refer to those policies and plans which were in force prior to the entry into force of the Development Planning Act, 1992 and which were saved by the said Act whilst the other matters which are ancillary, incidental or conducive to the development plans and supplementary planning documents are, for instance, the reports of survey and public consultation documents."

"This decision is still applicable following the 1997 amendments, at least with regard to what constitutes 'approved policies and plans'. However, two new ingredients have been added to the subsection under review, namely that the approval must be given by the Government and that the Government should also approve the general conditions to be applied by the Planning Authority and the Development Control Commission in the granting of development permissions."

Illi din il-Qorti taqbel mad-decizjonijiet hawn citati u minn dan isegwi li ma hemm l-ebda dubju li l-ewwel parti tal-aggravju tal-appellant huwa nfondat ghaliex in effetti kemm l-*"Explanatory Memorandum"* kif ukoll il-*"Policy and Design Guidance – Farmhouses and Agricultural Buildings"* ghandhom forza ta' ligi. Kwindi meta l-Bord sabiex jiddeciedi l-kwistjoni li kellu quddiemu rrefera ghall-

kriterju ta' *"full time farmer"* u rrefera ghall-istess stipulazzjonijiet u dokumenti, kien korrettament qieghed jibbaza ruhu fuq kriterji li huma stipulati espressament mil-ligijiet vigenti u li huwa marbut illi japplika. Fil-fatt hawn qed issir referenza wkoll ghal dak li jipprovdi l-**artikolu 33 tal-Kap 356** li taghmilha obbligatorja ghall-Awtorita' nnifisha li tapplika l-Pjan ta' Zvilupp, il-*"policies"* ta' ppjanar, u l-Iskemi dwar Provedimenti Temporanji u wkoll l-istess Bord tal-Appell dwar l-Ippjanar stess fid-decizjonijiet tieghu huwa tenut skond l-**artikolu 15 (12) tal-Kap 356 li** *"jizgura li josserva d-dispozizzjonijiet tal-**artikolu 33 (1) u (2)** meta jirrevedi d-decizjoni ta' l-Awtorita'".*

Illi dan huwa kkonfermat ukoll minn decizjonijiet ta' din il-Qorti dwar in-natura anke ta' *ciculars* u *policies* mahruga anke mill-istess Awtorita', fosthom **"Mario Gauci vs Kummissjoni ghall-Kontroll tal-Izvilupp"** (A.I.C. (RCP) 27 ta' Frar 2003); **"Matthew Sammut vs Kummissjoni ghall-Kontroll tal-Izvilupp"** (A.I.C. (RCP) 24 ta' Marzu 2003); **"Charles Polidano vs Kumissjoni ghall-Kontroll tal-Izvilupp"** (A.I.C. (RCP) 26 ta' Mejju 2003) u **"Joe Fino vs Kummissjoni ghall-Kontroll tal-Izvilupp"** (A.I.C. (RCP) 28 ta' Mejju 2003).

Illi dwar it-tieni aspett tal-aggravju tal-appellant cjoe' illi l-Bord naqas meta enuncja r-rekwiziti ta' fuqhiex ghandu jigi ggudikat dak li jissostitwixxi il-pjan ta' struttura u cjoe' illi AHF jippermetti zvilupp essenzjali ghall-agrikoltura biss dan huwa purament fattwali u kwindi din il-Qorti m'ghandha l-ebda gurisdizzjoni biex tkun tista' tidhol fil-mertu ta' tali lment. Illi huwa l-istess appellant li fir-rikors tieghu jirrikonoxxi illi kwistjonijiet ta' ppjanar huma sotratti ghall-kompetenza ta' din il-Qorti kif adita ghalkemm huwa mhux dejjem jaqbel ma' tali orjentament. Illi huwa fil-fatt sostna li jifhem li din il-Qorti ma tistax tissostitwixxi d-diskrezzjoni taghha ghal dik tal-Bord izda kompla li huwa dover tal-Bord li jizvolgi b'mod komplet u regolari l-kompitu tieghu li japplika l-Ligi u dan billi jikkonsidra l-aspetti legislattivi rilevanti *in materia.* Illi fir-rikors tieghu huwa qal illi l-appellant ghandu (15) hmistax-il tomna raba' ghad-dwieli, giet prodotta prova minn viniprodottur lokali

prominenti u dan l-aspett kellu jinghata l-piz tieghu izda anqas biss issemma jew gie dibattut. Dan in-nuqqas huwa vizzju fatali.

Illi kif diga’ rrilevat din il-Qorti, b’referenza ghall-gurisprudenza nostrana li din il-Qorti kif adita ghandha gurisdizzjoni limitatissima li jissindaka d-decizjonijiet unikament dwar punti ta’ ligi li jkunu gew trattati u decizi fl-istess decizjoni. Illi dak li semma’ l-appellant huwa biss kwistjoni ta’ fatt u mhux punt ta’ ligi. Din il-Qorti kif diga’ rrilevat diversi drabi ohra ma ghandhiex il-poter biex tiddisturba d-diskrezzjoni ezercitata mill-istess Bord ghax l-interpretazzjoni li jaghti l-istess Bord taqa’ fil-mansjonijet unikament tieghu. Kwindi dan it-tieni aspett ta’ l-aggravju ma jistax jintlaqa’ ghaliex jidher li l-istess Bord ta’ l-Appell applika l-Ligijiet applikabbli ghall-kaz in kwistjoni nkluzi paragrafi 11.4 u 15.39 tal-*“Explanatory Memorandum”* u l-*“Policy AHF5”* u nterpreta l-istess abbazi tal-fatti kollha sottomessi quddiemu, inkluz dak kollu sottomess mill-appellant u dwar il-gudizzju fuq l-istess fatti u evalwazzjoni tal-istess ma hemm lanqas ebda dubju li dawn huma fil-kompetenza esklussiva tal-istess Bord tal-Appell Dwar l-Ippjanar, u dan anke abbazi tal-gurisprudenza kostanti fuq citata, b’riferenza specifika ghal dak li nghad fil-kawza **“Vincent George Delicata f’isem Ataciled Enterprises vs Awtorita’ tal-Ippjanar”** (A.C. (NA) 31 ta’ Mejju 2002).

III. KONKLUZJONI.

Illi ghalhekk ghal dawn il-motivi, din il-Qorti, **taqta’ u tiddeciedi,** billi filwaqt li tilqa’ r-raba’ eccezzjoni tal-appellati, **tichad l-appell interpost mill-appellant** fir-rikors tieghu tad-9 t’Awissu 2002 *stante* li huwa nfondat fil-fatt u fid-dritt u tiddikjara l-appell maghmul mill-appellant huwa irritu u null b’dan li tikkonferma d-decizjoni appellata tal-Bord fl-ismijiet **“Mario Zammit vs Kummissjoni ghall-Kontroll tal-Izvilupp”** datata 31 ta’ Lulju 2002.

L-ispejjez jithallsu mill-appellant Mario Zammit.

Moqrija.

< Sentenza Finali >

---------------------------------TMIEM---------------------------------