QORTI TA' L-APPELL

IMHALLFIN

S.T.O. JOSEPH SAID PULLICINO, B.A.(HONS), LL.D. - PRESIDENT
ONOR. CARMEL A. AGIUS, B.A., LL.D.
ONOR. JOSEPH D. CAMILLERI, B.A., LL.D.

Seduta ta' nhar il-Gimgha 15 ta' Gunju, 2001

Numru 32

App. Nru. 240A/98

Louis Calleja f'isem Happy Saver Chain Stores Ltd.

vs

L-Awtorita' ta' l-Ippjanar

I. Preliminari

1. Il-fatti li taw lok ghal dan l-appell, fil-qosor, jistghu jigu elenkati hekk:-

a) B'applikazzjoni nru. 6908/97 Louis Calleja, f'isem Happy Saver Chain Stores Ltd., ("l-appellant") kien talab lill-Awtorita' ta' l-Ippjanar biex taghtih permess sabiex f'sit f'Mosta Road, Naxxar, ezattament f'parti mill-basement, ikun jista' juzaha ghal skopijiet

kummercjali, isiru fih facilitajiet ghal parking, isiru xi tibdiliet interni ta' natura minuri, kif ukoll xi *signs*.

b) B'ittra tal-21 ta' Jannar, 1998, l-Awtorita' nformat lill-appellant li l-applikazzjoni tieghu kienet giet registrata bhala valida fil-21 ta' Jannar, 1998, u ghalhekk, fit-termini tal-ligi, dik l-applikazzjoni kellha tigi determinata sal-15 ta' April, 1998.

c) Fil-15 ta' April, 1998, il-Perit ta' l-appellant kiteb lill-Awtorita' ta' l-Ippjanar u informaha li billi l-applikazzjoni tieghu ma kienetx determinata fi zmien ta' tnax-il gimgha, kif jistipula l-artikolu 36 (1) tal-Ligi rilevanti;

> "Permission is being deemed to have been granted since the proposal is within building boundaries and in our professional opinion it conforms within the approved policies. Kindly acknowledge receipt".

d) L-Awtorita' rrispondiet din l-ittra fil-21 ta' April, 1998. Infatti din l-ittra ta' l-Awtorita' li ggib il-firma tal-Perit George Cilia, bhala Development Control Unit Manager, informat lill-Perit ta' l-appellant li ma kienx hemm *deemed approval* billi s-sottomissjoni ma kienetx tikkonforma mal-policy u li l-applikazzjoni kienet qeghda tigi processata b'urgenza. Din l-ittra testwalment inter alia tghid hekk:-

> "You have indicated that you have a deemed approval because the application was not determined within twelve

> weeks. You are to be informed that the legal provisions stipulate that the development has to be in conformity with policy.
>
> I have to inform you that your submission does not conform to policy and therefore, no deemed approval.
>
> The application is still being processed as a matter of urgency.
>
> You are therefore to be guided accordingly".

e) L-appellant hassu aggravat minn din id-decizjoni ta' l-Awtorita' ta' l-Ippjanar, u appella minnha b'rikors li pprezenta fit-18 ta' Mejju, 1998, quddiem il-Bord ta' l-Appell dwar l-Ippjanar ("il-Bord").

2. Dan il-Bord, waqt is-smiegh ta' l-appell, ezattament fid-29 ta' Mejju, 1998, kien laqa' t-talba ta' l-appellant u ghas-sospensjoni ta' l-ipprocessar ta' l-applikazzjoni da parti ta' l-Awtorita' ta' l-Ippjanar. Imbaghad, fit-18 ta' Settembru, 1998, il-Bord iddecieda l-appell billi iddecieda li jastjeni milli jkompli jiehu aktar konjizzjoni ta' l-istess appell. Il-Bord irritjena li ma kellux il-gurisdizzjoni necessarja skond l-artikolu 15 (1) (a) ta' l-Att dwar l-Ippjanar ta' l-Izvilupp, 1992, ("l-att dwar l-Ippjanar"). Id-decizjoni tal-Bord hija ezattament f'dan is-sens:

> "Ghal dawn il-motivi, il-Bord huwa tal-fehma li l-appellant, f'dan l-istadju, ghandu jivventila l-lanzjani tieghu quddiem il-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp u mhux quddiem dan il-Bord li m'ghandux il-gurisdizzjoni necessarja bl-artikolu 15(1)(a) li jismaghhom. Ghaldaqstant, il-Bord qed jastjeni milli jkompli jiehu konjizzjoni ulterjuri ta' l-appell u qed jordna li l-file PA

6908/97 jitkompla jigi pprocessat mill-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp wara li l-istess appellant jaghmel, jekk jidhirlu opportun, is-sottomissjonijiet tieghu b'risposta ghad-*development permission application report* u jordna lis-Segretarju tal-Bord li jirrinvija l-file PA 6908/97 lid-Direttur ta' l-Ippjanar sabiex jistabbilixxi terminu gdid li fih l-appellant ghandu jwiegeb sabiex jitkompla l-iprocessar ta' l-applikazjoni *de quo".*

3. Id-decizjoni tal-Bord, wara li tirriproduci testwalment id-diversi sottomissjonijiet li ghamlu l-partijiet, taghti s-segwenti motivazzjoni ghad-decizjoni taghha:-

"Illi dan l-appell jitratta dwar l-applikazzjoni ta' l-artikolu 36(1) ta' l-Att ta' 1992 dwar l-Ippjanar ta' l-Izvilupp, liema artikolu jaqra kif gej:-

"(1) L-Awtorita' ghandha tiehu decizjoni dwar kull applikazzjoni ghal zvilupp propost f'konfini ta' skema dwar provvedimenti temporanji jew zvilupp dwar konfini hekk kif indikat fi pjan lokali approvat, mhux aktar tard minn tnax-il gimgha wara li tkun validat l-applikazzjoni u, jekk tonqos milli taghmel hekk, ghandu jitqies li jkun inghata permess dejjem jekk l-applikazzjoni tikkonforma mal-policies approvati…";

Il-kumplament tad-dispozizzjnijiet fl-imsemmi artikolu m'humiex relevanti ghal dan l-appell u ghalhekk m'hemmx ghalfejn li jigu kkwotati;

Li jrid jigi stabbilit minn dan il-Bord biex jigi deciz hekk kienx hemm *deemed approval* f'dan il-kaz huma s-segwenti fatturi:-

1. Li l-izvilupp propost ikun sitwat f'konfini ta' skema dwar provvedimenti temporanji jew zvilupp dwar konfini hekk kif indikat fi pjan lokali approvat;

2. Li l-applikazzjoni trid tigi validata;

3. Li jkun ghadda mhux anqas minn tnax-il gimgha zmien mid-data li fiha tkun giet validata l-applikazzjoni; u

4. Li l-applikazzjoni tkun tikkonforma mal-*policies* approvati;

Dwar l-ewwel punt jirrizulta li s-sit huwa fil-konfini permessi ghall-izvilupp skond it-*Temporary Provisions Scheme* numru 24 fejn iz-zoning relattiv huwa ghal *terraced houses with front garden;*

Dwar it-tieni punt, jirrizulta li l-applikazzjoni giet validata fil-21 ta' Jannar, 1998;

Dwar it-tielet punt jirrizulta li l-applikazzjoni kellha tigi deciza sal-15 ta' April, 1998 izda dan ma sarx. Anzi d-*development permission application report* lanqas kien ghadu gie redatt sa dik il-gurnata u sar fil-21 ta' April, 1998;

Dwar l-ahhar punt, ir-rapport tad-Direttorat ta' l-Ippjanar (li l-appellant nomine ghandu kopja tieghu) qed isostni li l-izvilupp propost imur kontra *policies* BEN1, BEN4, SET8 u SET9 tal-Pjan ta' Struttura kien gie approvat mill-Kamra tad-Deputati. Il-kwistjoni li ghad fadal biex tigi deciza tirrezolvi ruhu dwar jekk dawn il-*policies* hawn fuq citati tal-Pjan ta' Struttura ghandhomx applikazzjoni ghall-izvilupp propost;

Ikkunsidra ulterjorment dwar ir-raba' ingredjent u cioe' dwar jekk l-izvilupp propost imurx kontra l-*policies* approvati:

Dan il-bord jinnota li l-appell li sar mill-appellant fih zewg talbiet; l-ewwel biex jiddikaja li l-ittra tal-Perit Gorg Cilia A. & C.E. hija nulla u t-tieni jiddikjara li l-appellant nghata l-permess skond l-artikolu 36(1) ta' l-Att ta' l-1992 dwar l-Ippjanar ta' l-Izvilupp. Il-Bord jinnota li l-ittra tal-Perit Gorg Cilia A. & C.E. mhix u ma tistax titqies li hi decizjoni ta' l-Awtorita' ta' l-Ippjanar in kwantu l-applikazzjoni kienet ghadha qed tiehu l-kors normali taghha meta din l-ittra intbghatet. L-appellant nomine ghad ghandu l-possibilta' li jirrispondi ghad-*development permission application report* u l-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp, wara li tkun rat ir-rapport u s-sottomissjonijiet tal-appellant nomine, tkun f'pozizzjoni li tiddeciedi fuq din l-applikazzjoni, inkluz dwar jekk tali applikazzjoni hix *deemed approved.* F'kaz ta' rifjut l-appellant nomine jkollu dritt ta' rikonsiderazzjoni quddiem l-istess Kummissjoni u/jew appell quddiem dan il-Bord. Minn dan kollu ma sar xejn u l-Bord ma jhossx li huwa jista' jippronunzja ruhu dwar jekk l-applikazzjoni ta' l-appellant nomine hix konformi jew le mal-*policies* approvati meta l-applikazzjoni bil-kemm ghadha bdiet tigi pprocessata u l-Kummissjoni lanqas biss ghadha hadet decizjoni dwarha. F'dan is-sens ghad lanqas biss hemm decizjoni tal-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp fuq il-mertu

ta' l-applikazzjoni u dan l-appell ghalhekk qed jitqies minn dan il-Bord li huwa intempestiv. Jekk l-appellant nomine huwa tal-fehma li huwa ghandu *deemed approval* ta' l-applikazzjoni tieghu, huwa messu jistqarr dan fis-sottomissjonijiet tieghu b'risposta ghad-*development permission application report* lill-Kummissjoni u tkun din stess li f'dak l-istadju tiddeciedi jekk hux il-kaz li l-applikazzjoni gietx *deemed approved* jew jekk ghandhiex tigi approvata jew rifjutata minnha stess. L-artikolu 15(1) (a) ta' l-Att ta' l-1992 dwar l-Ippjanar ta' l-Izvilupp jaghti dritt ta' appell minn decizjoni ta' l-Awtorita u l-ittra tal-Perit Gorg Cilia A. & C.E. ma tikkwalifikax bhala tali. L-appell ghalhekk huwa prematur u jekk dan il-Bord jiddeciedi dan l-appell huwa stess, u cioe' jiddeciedi jekk il-proposta ta' l-appellant tikkonformax mal-*policies* hawn fuq citati tal-Pjan ta' Struttura, dan il-Bord ikun qed jusurpa l-funzjonijiet ta' l-Awtorita' ta' l-Ippjanar. Terga' il-Bord lanqas ghad ghandu rifjut ta' l-applikazzjoni. Tali decizjoni tabilhaqq timporta li l-Bord ikun qed jesprimi ruhu fuq il-mertu qabel ma l-istess Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp tkun ikkunsidrat l-applikazzjoni – mentre l-istess ligi stabbilit procedura inversa ghal din t'hawn fuq. Mhux hekk biss imma jekk dan il-Bord jesprimi ruhu fuq il-mertu ta' l-appell (ghax wara kollox, ir-raba ingredjent ta' l-artikolu 36(1) jitratta dan il-punt), il-Bord ikun qed iccahhad lill-appellant mid-dritt ta' appell mid-decizjoni tal-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp jekk din effettivament tiddeciedi li ghandu jinghata rifjut kif qed jirrakomanda d-Direttorat; id-dritt tad-doppju ezami fuq punti ta' fatt ikun qed jigi michud minn dan il-Bord jekk jesprimi fehemtu qabel ma tiddeciedi l-applikazzjoni l-Kummissjoni. X'rimedju jkollu mbaghad l-appellant jekk dan il-Bord jiddeciedi li jaghti ragun lid-Direttorat? Ghalhekk, il-Bord ihoss li l-appell huwa wiehed li sar intempestivament u li f'dan l-appell il-Bord m'ghandux jesprimi ruhu dwar il-mertu ta' l-appell qabel ma jkun hadu l-kors kollha taghhom il-proceduri kkontemplati fid-disposizzjonijiet ta' l-Att ta' l-1992 dwar l-Ippjanar ta' l-Izvilupp li jirregolaw l-ipprocessar ta' applikazzjoni u ttiehed decizjoni dwarha mill-Kummssjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp".

4. L-appellant hassu aggravat minn din id-decizjoni tal-Bord u ressaq l-appell tieghu quddiem din il-Qorti b'rikors ipprezentat fl-1 ta' Ottubru, 1998. Wara li spjega l-aggravji tieghu huwa talab li din il-Qorti joghgobha tirrevoka d-decizjoni appellata tal-Bord billi tilqa' t-talbiet

kollha ta' l-applikant, u cioe' billi tiddikjara l-ittra ta' l-Awtorita' tal-21 ta' April, 1998 bhala ritwali, u konsegwentement nulla u bla effett fil-ligi, u li, fic-cirkostanzi, l-applikazzjoni ta' l-appellant tigi dikjarata bhala *deemed approval* fit-terminu ta' l-artikolu 36 (1) ta' l-Att ta' l-Ippjanar.

5. L-Awtorita' ta' l-Ippjanar, fir-risposta taghha, tenniet ir-ragunijiet taghha ghaliex fid-decizjoni appellata kellha titqies bhala gusta u kellha tigi konfermata. Ghalhekk l-Awtorita' talbet li din il-Qorti joghgobha tichad l-appell u tikkonferma d-decizjoni appellata tal-Bord.

II. Konsiderazzjonijiet ta' din il-Qorti

6. Dana l-appell jikkoncerna punt ta' dritt li gie deciz mill-Bord. L-Appell jirrigwarda l-interpretazzjoni korrett li ghandha tinghata ghall-artikolu 36 (1) ta' l-Att ta' l-Ippjanar. Dan is-subartikolu jesigi li l-Awtorita' ta' l-Ippjanar tiehu d-decizjonijiet dwar applikazzjonijiet ghal zvilupp minghajr dewmien. Is-subartikolu li jinteressa l-kaz odjern, cioe' 36 (1), jaqra hekk:

> "L-Awtorita' ghandha tiehu decizjoni dwar kull applikazzjoni ghal zvilupp proposta f'konfini ta' skema dwar provvedimenti temporanji jew zvilupp dwar konfini hekk kif indikati fi pjan lokali approvat, mhux aktar tard minn tnax-il gimgha wara li tkun validat l-applikazzjoni u, jekk tonqos milli taghmel hekk, ghandu jitqies li jkun inghata permess dejjem jekk l-applikazzjoni tikkonforma mal-policies approvati;

> Izda l-Awtorita' tista' ttawwal dak iz-zmien biz-zmien addizzjonali ta' 26 gimgha, billi timposta ittra registrata lill-applikant fejn taghti r-ragunijiet, imsejjsa fuq konsiderazzjonijiet ta' ippjanar, ghal dik l-estensjoni".

7. Dan is-subartikolu jipprospetta mekkanizmu partikolari mahluq mil-legislatur li bis-sahha tieghu applikazzjoni ghal permess ta' l-Izvilupp titqies li tkun giet approvata bis-semplici trapass taz-zmien, nonostante li l-Awtorita' ma tkunx approvat l-applikazzjoni b'permess formali. Biex dan l-hekk imsejjah "*deemed approval"* isehh, iridu jissussistu flimkien is-segwenti hames elementi:

a) l-izvilupp propost irid ikun sitwat f'konfini ta' skema dwar provvedimenti temporanji jew fil-konfini ta' pjan lokali approvat;

b) li l-applikazzjoni ghall-permess ta' l-izvilupp tkun trid tigi validata mill-Awotorita';

c) li jkun ghadda mhux anqas minn tnax-il gimgha zmien mid-data li fiha tkun giet validata l-applikazzjoni;

d) li f'dan il-perjodu, l-Awtorita' tkun naqset li ttawwal dak iz-zmien ta' tnax-il gimgha bi zmien addizzjonali ta' 26 gimgha bil-procedura indikata fil-provizo ghall-istess subartikolu; u

e) li l-applikazzjoni tkun tikkonforma mal-policies approvati.

8. Ma jidhirx kontestat bejn il-partijiet li dawk il-presupposti kollha biex ikun hemm *deemed approval* kienu jissussistu fil-kaz odjern minbarra l-ahhar element. Infatti, il-kwisjtoni li nqalghet bejn il-partjiet kienet ezattament li, filwaqt li l-appellant kien qieghed isostni li l-applikazzjoni tieghu kienet konformi mal-*policies* approvati, min-naha l-ohra l-Awtorita' kienet qeghda ssostni li l-ivzilupp kien imur kontra l-*policies* BEN1, BEN4, SET8, u SET9 tal-Pjan ta' Struttura. Verament, l-ittra tal-Perit Cilia ma tindikax liema kienu l-*policies* li fil-fehma ta' l-Awtorita' kienu qed jigu miksura. Dawn il-*policies* li ghadhom kif issemmew jirrizultaw biss mir-rapport tad-Direttorat ta' l-Ippjanar li ntbaghat lill-appellant fit-28 ta' April, 1998. Kif jirrizulta mid-decizjoni tal-Bord l-Awtorita', quddiem il-Bord, kienet sostniet li l-izvilupp kien imur kontra l-*policy* BEN1 tal-Pjan ta' l-Istruttura. L-appellant irribatta li dik il-*policy* ma kienetx tapplika inkwantu ma kien hemm l-ebda oggezzjoni min-naha tal-girien.

9. Il-Bord identifika sewwa l-vertenza li kien hemm bejn il-partijiet. Infatti huwa qal hekk:-

> "Il-kwistjoni li ghad fadal biex tigi deciza tirrizolvi ruhha dwar jekk dawn il-policies hawn fuq citati tal-Pjan ta' Struttura ghandhomx applikazzjoni ghall-izvilupp propost".

Minflok ma ddecieda din il-kwistjoni, pero', il-Bord wasal ghall-konkluzzjoni li l-ittra msemmija tal-Perit George Cilia ma tistax titqies li hija decizjoni ta' l-Awtorita' ta' l-Ippjanar u li ghalhekk ma setghax jigi ntavolat ebda appell minnha quddiem il-Bord. Iddecieda wkoll li l-appell kien intempestiv billi l-lanjanzi ta' l-appellant kellhom jitressqu quddiem il-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp biex b'hekk ikun hemm id-dritt tad-doppio ezami.

10. Bir-rispett kollu din il-Qorti ma tistax taqbel ma' din l-interpretazzjoni li ta l-Bord ghas-semplici raguni li l-interpretazzjoni li ta tistultifika kwazi ghal kollox l-procedura ta' "deemed approval". Fl-ewwel lok din il-Qorti ma tistax tikkondividi l-fehma tal-Bord li l-ittra tal-Perit Cilia tal-21 ta' April, 1998 ma setghetx titqies li kienet decizjoni ta' l-Awtorita' ta' l-Ippjanar "inkwantu l-applikazzjoni kienet qeghda tiehu l-kors normali taghha meta din l-ittra intbaghtet". Din il-Qorti kienet tkun propensa li taqbel mal-Bord li kieku din l-ittra intbaghtet qabel ma lahaq ghalaq it-terminu ta' tnax-il gimgha msemmi fis-subartikolu 1 ta' l-artikolu 36 ta' l-Att ta' l-Ippjanar. Fl-isfond ta' din id-dispozizzjoni, allura, d-decizjoni kontenuta f'dik l-ittra tal-Perit Cilia kienet tabilhaqq decizjoni ta' l-Awtorita' ta' l-Ippjanar, rigwardanti l-kontroll ta' l-izvilupp u ghalhekk kienet appellabbli ai termini tal-paragrafu (a) tas-subartikolu 1 ta' l-artikolu 15 ta' l-imsemmi Att.

11. Kif rajna, biex ikun hemm "deemed approval" a tenur tas-subartikolu 1 ta' l-artikolu 36 irid ikun hemm hames elementi li gew imsemmija aktar qabel. L-ewwel erbgha elementi huma pjuttost ta' natura certa, waqt li l-hames element fih insitu zerriegha ta' konflitt billi d-"deemed approval" hu maghmul suggett ghall-kondizzjoni li l-applikazzjoni tkun skond l-*approvel policies.* Kwistjoni din li tinvolvi certu element ta' interpretazzjoni u soggettivita' u allura l-possibilita' ta' konkluzzjonijiet divergenti. Infatti fil-kaz odjern, id-divergenza tohrog cara, kemm mill-ittra imsemmija tal-Perit ta' l-appellant, li sostna li l-applikazzjoni kienet konformi mal-policies approvati, u kemm ukoll mill-ittra in risposta tal-Perit Cilia li rritjena l-kuntrarju, u cioe', li l-applikazzjoni ma kienetx konformi mal-*policies* approvati.

12. Il-Qorti jidihrilha li, faccjat b'din il-vertenza, il-Bord kellu jiddecidiha u mhux jastjeni li jkompli jiehu konjizzjoni ta' l-appell billi jsostni li din il-vertenza kellha titressaq quddiem il-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp. Il-Bord kien ikollu ragun li jargumenta hekk kieku ma kienx hemm id-disposizzjoni kontenuta fl-artikolu 36 (1) ta' l-Att ta' l-Ippjanar, li hija precizament intiza biex, meta jghaddi t-terminu stipulat fl-istess dispozizzjoni, l-applikazzjoni tieqaf tiehu l-kors normali taghha u jkun hemm allura d-"deemed approval".

13. Il-Bord huwa Tribunal kompost anke minn membri teknici appozitament biex ikun debitament kwalifikat li jiddeciedi kwistjonijiet teknici. Kif appuntu kienet il-vertenza li l-Bord kellu quddiemu fil-kaz odjern. Ghalhekk, hija l-fehma konsiderata ta’ din il-Qorti, li l-Bord ghandu jiddeciedi jekk l-applikazzjoni in kwistjoni kienetx tikser jew le l-*policies* approvati. F’kaz li jiddeciedi li ma kienetx tikser dawn il-policies, u ghalhekk jiddeciedi favur l-appellant, il-Bord kellu jordna lill-Awtorita' ta' l-Ippjanar li tifformalizza d-”deemed approval” billi tohrog il-permess ta’ l-izvilupp kif soltu jsir. Mill-banda l-ohra, jekk il-Bord jiddeciedi li l-applikazzjoni effettivament kienet tikser il-policies approvati, allura l-Bord kien mistenni li jiddikjara li ma kienx hemm “deemed approval”. F’dan l-ahhar imsemmi kaz, il-Bord ikollu s-setgha jew li jikkonferma d-decizjoni appellata ta’ l-Awtorita’ jew ibiddilha u jaghti dawk id-direttivi li jidhirlu xierqa, u dana skond il-paragrafu 6 tat-tielet skeda annessa ma’ l-Att ta’ l-Ippjanar.

14. Ghal dawn il-motivi l-Qorti qeghda tilqa’ l-appell fis-sens fuq spjegat, u ghalhekk qeghda tirrevoka d-decizjoni moghtija fit-18 ta’ Settembru, 1998, u tordna li l-atti jintbaghtu lura lill-istess Bord sabiex huwa ikompli jisma’ l-kaz u jiddeciedi a tenur ta’ din is-sentenza. L-ispejjez ta’ din l-istanza jithallsu kollha mill-Awtorita ta’ l-Ippjanar.

Dep/Reg mm