MALTA

QORTI TA' L-APPELL

S.T.O. PRIM IMHALLEF
VINCENT DE GAETANO

ONOR. IMHALLEF
JOSEPH D. CAMILLERI

ONOR. IMHALLEF
JOSEPH A. FILLETTI

Seduta ta' l-1 ta' Ottubru, 2004

Appell Civili Numru. 161/1997/1

Carol Galea

v.

Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp

Il-Qorti:

I. PRELIMINARI

1. Il-fatti li taw lok ghal dan l-appell huma, fil-qosor, is-segwenti:

Carol Galea kien applika ghall-permess sabiex jibni tlett *penthouses* fi Triq il-Kurazza, San Pawl il-Bahar. Fil-5 ta' Gunju 1995 il-Kumissjoni cahdet li taghti l-permess mitlub u sussegwentement regghet cahdet it-talba ghar-rikonsiderazzjoni fid-19 ta' Awissu 1996. Ir-ragunijiet moghtija ghal din ic-cahda kienu li l-proposta ta' zvilupp ma kienetx tipprovdi n-numru ta' parkegg rikjest kif ukoll ghaliex il-bini propost kien sejjer jeccedi l-gholi massimu permess mir-regolamenti.

2. Minn din ic-cahda ta' peremess sar appell minn Carol Galea quddiem il-Bord ta' l-Appell dwar l-Ippjanar ("il-Bord"). Quddiem il-Bord Carol Galea argumenta li l-proposta tieghu ma kienetx teccedi l-gholi massimu permess u li huwa kien jixtieq li jippartecipa fil-*Commuted Car Park Scheme* biex jaghmel tajjeb ghall-parkegg nieqes fil-proposti. Il-Kummissjoni ikkontestat l-appell billi sostniet li l-*Commuted Payment Parking Scheme* ("CPPS") ma kienetx applikabbli ghall-Area tal-Qawra u ta' Bugibba u ghalhekk il-proposta ta' zvilupp kellha tiehu hsieb li jkollha n-numru ta' parkeggi necessarji fuq is-sit stess. Il-Kummissjoni kkontestat ukoll l-appell billi sostniet li l-bini propost kien jeccedi l-gholi massimu permess.

3. Il-Bord ta d-decizjoni tieghu fit-23 ta' Mejju 1997. Din id-decizjoni telenka s-sottomissjonijiet kollha bil-miktub li ghamlu l-kontendenti fil-mori ta' l-appel u tkkonkludi hekk:
"Ra l-policies SET8, SET 9, BEN 1, BEN 4 u TRA 4 tal-Pjan ta' Struttura, Advice Note 4/90 u Advice No. 7/93;

"Ra d-definizzjoni ta' "penthouse" fl-Ordni ta' l-1993 dwar zvilupp Generali li taqra kif gej:

""penthouse" tfisser l-oghla sular residenzjali fi blokk flats li hu mibni mill-anqas 5.25m 'il-gewwa mill-faccata li taghti ghat-triq.";

"Ra l-file PA 993/94 li minnu jirrizulta li nhareg permess fit-30 ta' Jannar, 1995 lil Joe Micallef biex jaghmel "addition of flats at 3rd floor and penthouse at 4th floor" f'sit fi Triq Sant'Anton, San Pawl il-Bahar;

“Innota li l-file PA 2402/94 ma setghax jinstab izda l-Bord joqghod fuq dak li qal l-appellant waqt it-trattazzjoni ta’ l-appell;

“Illi l-penthouses qed jigu rifjutati minhabba nuqqas ta’ parking. Jigifieri l-appellant qed jonqos milli jipprovdi tlett parking spaces ghall-izvilupp propost, tenut kont tal-bini ezistenti;

“Il-Bord huwa tal-fehma li ghandha tigi applikata l-Commuted Parking Payment Scheme ghal dan l-appell. Ghalhekk, il-Bord jaghmel referenza ghad-decizjoni fl-ismijiet *Tarcisio Camilleri kontra l-Kummissjoni ghall-Kontroll ta’ l-Izvilupp* deciza fil-11 ta’ Gunju, 1996 (appell numru 10/95 KA) u jinnota li dan huwa appell simili ghal dak deciz fil-11 ta’ Gunju, 1996 u ghalhekk japplika l-Commuted Parking Payment Scheme halli b’hekk filwaqt li l-appellant jinghata l-permess ghall-izvilupp huwa jikkontribwixxi skond Policy TRA 4 ghan-nuqqas ta’ parking fil-progett ta’ l-appellant;

“Il-Bord kien wasal ghall-istess konkluzjoni fid-decizjoni *Francis Pace kontra l-Kummissjoni ghall-Kontroll ta’ l-Izvilupp* deciz fil-25 ta’ Frar, 1997 (Appell Numru 504/95 KA);

“Ghal dawn il-motivi, il-Bord jilqa’ l-appell, ihassar il-kundizzjoni li biha thassru tlett penthouses mill-pjanti approvati fil-permess tat-8 ta’ Gunju, 1995 u jordna dan li gej:-

a) li a tenur tal-paragrafu 6 tat-Tielet Skeda ta’ l-Att ta’ l-1992 dwar l-Ippjanar ta’ l-Izvilupp, l-Awtorita` ta’ l-Ippjanar testendi l-Commuted Parking Payment Scheme ghal San Pawl il-Bahar, stante li dan huwa previst mill-Avviz Legali 112 ta’ l-1996;

b) li l-appellant ihallas l-ammont ta’ elfejn u seba’ mitt Lira Maltin (Lm2,700) u cjoe` disa’ mitt Lira (Lm900) ghal kull wiehed mit-tlett parking spaces neqsin fis-sit mertu ta’ l-appell ghall-fini tal-Commuted Parking Payment Scheme;

c) wara li jsir tali hlas, il-Kummissjoni ghall-Kontroll ta’ l-Izvilupp tapprova mill-gdid il-pjanti bil-penthouses suggett ghal dawk il-kundizzjonijiet li jidhrilha opportuni fic-cirkostanzi;

“Jordna li kopja ta’ din id-decizjoni tintbaghat lic-Chairman ta’ l-Awtorita` ta’ l-Ippjanar halli huwa jkun jista’ jikkonferma mal-paragrafu (a) hawn fuq imsemmi jekk huwa m’ghamilx dan diga` wara l-ghoti tad-decizjonijiet ta’ *Tarcisio Camilleri* u ta’ *Francis Pace* hawn fuq imsemmija b’kopja lic-Chairman tal-Kummissjoni ghall-Kontroll ta’ l-Izvilupp u lid-Direttur ta’ l-Ippjanar.”

II. L-APPELL

4. Minn din id-decizjoni tal-Bord sar appell quddiem din il-Qorti mill-Awtorita` ta’ l-Ippjanar. L-Awtorita` ta’ l-Ippjanar resqet zewg aggravji quddiem din il-Qorti, li t-tnejn huma bazati fuq l-allegazzjoni li l-Bord kien agixxa *ultra vires*. L-aggravji mressqa mill-awtorita` appellanti huma testwalment dawn:

“Illi l-Bord ta’ l-Appell (kif ghamel del resto fid-decizjoni l-ohra fuq imsemmija u appellata ghal din l-istess raguni), agixxa *ultra vires* mill-poteri tieghu skond l-Att 1 ta’ l-1992, stante minflok applika *policies* vigenti biex jinghata permess jew rifjut, ordna lill-Awtorita` ta’ l-Ippjanar biex testendi l-policy tal-*Commuted Parking Payment Scheme* ghal San Pawl il-Bahar;

“Tali poteri ta’ policy making ma jappartjenux lill-istess Bord la taht il-paragrafu 6 tat-Tielet Skeda ta’ l-Att 1 ta’ l-1992 u lanqas taht l-avviz legali 112 ta’ l-1996;

“Illi li ghamel l-istess Bord ta’ l-Appell hu li meta sab li ma jistax jinhareg permess skond il-*policies* vigenti, ordna lill-Awtorita` taghmel tali *policies* u cioe` ha f’idu l-funzjoni quasi-legislattiva minflok din ta’ quasi-gudizzjali;

“It-tieni aggravju jikkonsisti filli waqt li ddecieda li jsiru *policies* godda biex l-applikazzjoni tikkwadra f’tali *policies* godda, minflok iddecieda kif del resto kellu jaghmel ir-ragunijiet l-ohra tar-rifjut biex jara jekk kienux gustifikati jew le, ordna lill-Kummissjoni ghall-Kontroll ta’ l-Izvilupp li *a priori* tapprova il-pjanti pero` b’dawk il-kundizzjonijiet li hi

tixtieq timponi u dan kontra l-principju diga` stabbilit mill-Qorti ta' l-Appell, li l-Bord ghandu jiddeciedi l-appell li jkollu quddiemu bil-pjanti u kundizzjonijiet imposti. Kull bdil sostanzjali (li f'dan il-kaz hu l-gholi tal-bini) ghandu skond l-Att 1 ta' l-1992, isir bil-procedura mposta skond l-Att u l-avvizi legali relattivi, bid-dritt ta' kull min hu nteressat jaghmel l-oggezzjonijiet tieghu, haga li l-Bord kien ukoll "*ultra vires*" billi pprova jissorpassa tali procedura."

5. L-Awtorita` ta' l-Ippjanar talbet li din il-Qorti joghgobha tiddikjara li l-operat tal-Bord kien *ultra vires* u li ghalhekk id-decizjoni appellata ghandha tigi revokata u minflok konfermata c-cahda tal-permess tal-Kummissjoni tal-Kontroll ta' l-Izvilupp fl-istadju tar-rikonsiderazzjoni datata 19 ta' Awissu 1995.

6. L-Appellat Carol Galea ikkontesta l-appell u talab li din il-Qorti joghgobha tichad l-appell ghas-segwenti ragunijiet:
"1. Illi preliminarjament l-irritwalita` ta' l-Appell stante li ma hemm ebda punt ta' Dritt involut fl-Appell izda biss kwistjoni ta' planning policies;

"2. Illi minghajr pregudizzju ghall-premess, fil-mertu il-Bord applika korrettement id-dispositTivi ta' l-Avviz Legali 112 ta' l-1996 ghaliex dan jikkontempla fl-art 11 il-"commuted car parking payment scheme":

"Fejn l-Awtiruta` tkun addottat skema ta' hlas kommuntata dwar l-ipparkjar ta' karozzi, id-dritt li ghandu jithallas flok kull spazju ghal karozza wahda li ma jkunx jista' jigi provdut f'dak is-sit ta' zvilupp, ikun ta' disa' mitt Lira Maltin (Lm900)"

"3. Illi t-tielet skeda ta' l-Att ta' l-1992 dwar l-Ippjanar tipprovdi illi:

"Il-Bord ikollu s-setgha li jikkonferma, ihassar jew ibiddel decizjoni li kontra taghha jkun sar Appell u jaghti dawk id-direttivi li jidhrulu xieraq"

“4. Illi dan ifisser illi l-Bord ta’ l-Appell ma llegislax policy gdid: trid hawnhekk tigi ccarata ir-rwol ta’ l-Awtorita` ta’ l-Ippjanar fit-tfassil tal-policies. L-Awtorita` ghandha poter illi tfassal policies ghal Zvilupp: kif fil-fatt ghamel meta holoq il-commuted parking schemes.

“5. Illi wkoll kemm il-Bord ta’ l-Appell kif ukoll l-Awtorita` ta’ l-Ippjanar huma soggetti ghall-Att I ta’ l-1992 u r-regolamenti maghmula taht is-sahha tieghu fejn il-ligi tat lill-Bord ta’ l-Appell id-diskrezzjoni li taghti kull direttiva li jidhrilha opportuna. Il-Bord ta’ l-Appell ma kkrejax hu il-commuted car park scheme. Izda ghandu l-poter illi japplika b’analogija jew estensjoni d-disposizzjonijiet li huma applikabbli ghal dik l-iskema partikolari. Kien ikun differenti li kieku l-Bord ipprova jikkrea skema hu b’kundizzjonijiet partikolari. L-estensjoni ghalhekk hija inkluza fil-poteri li ghandu l-Bord taht l-Artikolu 6 tat-tielet skeda msemmija fejn ghandu d-diskrezzjoni illi jaghti direttivi.

“6. Illi dan jaghmel hafna sens ghaliex fil-poteri tal-Bord ta’ l-Appell irid necessarjament ikun hemm margni ta’ diskrezzjoni u ta’ buon sens. Fil-kaz partikolari, il-Bord ta’ l-Appell ma kkreax huwa commuted parking scheme, izda ezercita l-poter li ghandu li jirrevoka decizjoni tal-Kummissjoni tal-Kontroll ta’ l-Izvilupp u ordna lill-Awtorita` li tohrog il-permess taht kundizzjonijiet li dehrlu kellu jimponi.”

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

7. Illi dan l-appell dam hafna pendenti quddiem din il-Qorti billi l-partijiet kienu qeghdin jippruvaw jaslu ghal xi forma ta’ transazzjoni bejniethom, liema transazzjoni fil-fatt spiccat biex qatt ma ntlahqet. Konsegwentement l-appell thalla ghas-sentenza. L-appellat qieghed isostni bl-ewwel eccezzjoni preliminari tieghu li dan l-appell huwa irritu stante li ma hemm l-ebda punt ta’ dritt involut fl-appell izda hemm biss kwistjoni ta’ planning policies.

8. Ghalkemm huwa veru li l-kaz jikkoncerna wkoll planning policies pero` il-kwistjoni nvoluta fl-appell m’hijiex <u>biss</u> dwar policies izda tikkoncerna l-aggravju ta’ l-

awtorita` appellanti li qeghdha issostni li fid-decizjoni appellata, il-Bord agixxa *ultra vires* u cioe` ecceda l-limiti tal-gurisdizzjoni konferita lilu mil-ligi li kkostitwietu. Dan huwa punt ta' dritt, li ghalkemm ma giex espressament deciz mill-Bord fid-decizjoni appellata tieghu, pero` huwa manifestament involut direttament fl-istess decizjoni. Fuq dan il-punt din il-Qorti ma thossx in-necessita` li tespandi aktar ghaliex hija tat numru konsiderevoli ta' sentenzi li jidhlu proprju fuq dan il-punt appena imsemmi. Ghalhekk l-eccezzjoni preliminari ta' l-appellat ma hijiex fondata u hemm lok li tigi michuda.

9. L-aggravju ta' l-awtorita` appellanti, kif rajna, huwa bazikament li l-Bord *oltrepassa* l-limiti gurisdizzjonali tieghu u ghalhekk agixxa *ultra vires* meta huwa ordna lill-Awtorita` ta' l-Ippjanar li testendi s-CPPS ghal San Pawl il-Bahar.

10. Din l-iskema kienet giet approvata mill-Awtorita` ta' l-Ippjanar fil-25 ta' Novembru 1993 u kienet applikabbli biss ghal certu postijiet u cioe` Tas-Sliema, San Giljan, il-Belt Valletta u Floriana. B'din l-iskema jingabru flus minn ghand *developers* privati, li ma jkunux jistghu jipprovdu l-parkegg mehtieg fis-sit taghhom, u b'hekk l-istess flus ikunu jistghu jigu utilizzati biex jinholqu siti ta' parkegg fil-lokalita` fejn l-iktar ikun hemm bzonn. Din il-*policy* timplimenta il-*policy* TRA 4 tal-pjan ta' struttura. L-istess *policy* tenfasizza li mhux kull zvilupp huwa intitolat li jippartecipa fl-istess skema. Id-dokument relattiv, fol. 17, infatti jispecifika li: "*It is important to stress that this scheme is not an option that a developer may use to avoid providing parking. It is at the Planning Authority's discretion to decide where and when a development can participate in the scheme. Schemes will only be elligible where it is either physically impossible or undesirable to comply with Structure Plan parking standards.*" Id-dokument li habbar l-iskema CPPS ikompli jghid hekk (fol. 18):

"*There needs to be a realistic possibility of the provision of parking facilities nearby within a relatively short timescale. Sites for parking provision have already been identified in Valletta/Floriana, Sliema and St. Julians (including*

Paceville). Therefore, initially the scheme will only apply to development in these areas. Other areas will be added as further sites for parking provision are identified".

11. M'huwiex kontestat illi fid-data meta inghatat id-decizjoni appellata tal-Bord din l-iskema CPPS ma kienetx applikabbli ghal San Pawl il-Bahar cioe` il-post fejn l-appellat Carol Galea xtaq li jaghmel l-izvilupp tieghu. Dan l-appell gie intavolat fis-26 ta' Frar 1998 quddiem din il-Qorti, u kif diga` intqal qabel, dam hafna pendenti quddiem din il-Qorti ghaliex il-kontendenti kienu qeghdin jippruvaw jilhqu transazzjoni bejniethom - haga li ma ssuccedietx. Fl-ahhar seduta din il-Qorti giet infuramata li l-iskema kienet giet estiza anke ghal San Pawl il-Bahar. X'aktarx kien minhabba f'dan il-fatt li l-partijiet ippruvaw jittransigu din il-pendenza bonarjament. Billi din it-transazzjoni ma ntlahqitx, din il-Qorti ghandha tiddeciedi l-kwistjoni mil-lat purament legali biex jigi deciz jekk fil-mument li nghatat id-decizjoni appellata l-Bord kellux poter li jestendi din l-iskema ghal San Pawl Bahar meta evidentement ma kienetx applikabbli ghal dik il-lokalita`.

12. Din l-istess kwistjoni qamet fil-kawza fl-ismijiet *Francis Pace vs. Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp* deciza minn din il-Qorti, diversement komposta, fis-7 ta' Ottubru 1997. F'din is-sentenza din il-Qorti rriteniet *inter alia* hekk:

"Il-Qorti jidhrilha li l-Bord m'ghandux is-setgha li jgieghel l-Awtorita` li testendi l-iskema CPPS ghal-lokalitajiet ohra li ma jissemmewx fl-istess skema. Dana mhux biss ghaliex din hija funzjoni li tispetta <u>biss</u> lill-istess Awtorita`, izda wkoll ghaliex wiehed ragonevolment jistenna li l-estensjoni ta' l-iskema ghal-lokalitajiet ohra ma ssirx b'mod pjuttost arbitrarju u bla ebda process konsultattiv u minghajr qabel xejn ma jigu debitament ricerkati u identifikati siti partikolari fil-lokal li jkun, li jkunu jistghu jigu "*earmarked*" ghall-uzu ta' parkegg fil-lokal in kwistjoni.

"Il-process konsultattiv u l-identifikazzjoni debita ta' siti partikolari addattati ghall-uzu ta' parkegg bla dubju huma rekwiziti essenzjali ta' thaddim tajjeb ta' skema bhal din, u n-nuqqas taghhom x'aktarx jirrendi l-ippjanar relattiv fjakk

u malandat. Certament, il-Bord bhala organu kwazi gudizzjarju ma jista' qatt jassumi dawn il-funzjonijiet li jazorbitaw mill-gurisdizzjoni tieghu".

13. Illi l-appellat ghamel referenza ghat-tielet skeda ta' l-1992 dwar l-ippjanar, fejn fil-paragrafu 6 jinghad hekk:
"Il-Bord ikollu s-setgha li jikkonferma, ihassar jew ibiddel decizjoni li kontra taghha jkun sar l-appell u jaghti dawk id-direttivi li jkunu xieraq" (sottolinear tal-Qorti).

14. Id-direttivi li jista' jghati l-Bord u li ssemmew fil-paragrafu appena citat iridu jkunu kompattibli mal-funzjoni kwazi gudizzjarja tal-Bord bhala Tribunal Amministrattiv. Kif qalet din il-Qorti fis-sentenza imsemmija din id-disposizzjoni ma tistax tigi nterpretata bhala xi passaport biex il-Bord jinvadi jew juzurpa funzjonijiet u responsabiltajiet li l-ligi taghti esklussivament lill-Awtorita` ta' l-Ippjanar. Fil-fehma ta' din il-Qorti l-Bord agixxa *ultra vires* meta ordna lill-Awtorita` li testendi l-iskema CPPS ghal San Pawl il-Bahar. Dan huwa manifestament hekk ghaliex id-direttiva li ta l-Bord tmur ferm aktar il-boghod mill-kaz partikolari li kellu quddiemu l-Bord cioe` l-kaz ta' Carol Galea ghaliex id-direttiva li nghatat attwalment kienet tolqot il-lokalita` ta' San Pawl il-Bahar kollha kemm hi u mhux sempliciment is-sit partikolari ta' l-appellat Carol Galea. Evidentement, operat bhal dan, li jezawtorixxi l-Awtorita` minn funzjoni ewlenija taghha, mhux konformi mal-ligi u ghalhekk l-appell intavolat mill-Awtorita` ta' l-Ippjanar huwa legalment fondat.

15. La din il-Qorti waslet ghal din id-decizjoni ma jidhrilhiex li huwa opportun jew neccessarju li tidhol ukoll fit-tieni aggravju imressaq mill-awtorita` appellanti.

16. Ghal dawn il-motivi, tilqa' l-appell interpost, fis-sens premess, u ghalhekk tirrevoka u thassar id-decizjoni tal-Bord tat-23 ta' Mejju 1997 u tpoggi l-partijiet kontendenti fl-istess stat li kienu fih immedjatament qabel inghatat l-istess decizjoni. Tordna li l-atti jintbghatu lura lill-Bord sabiex huwa jkompli jisma' l-kaz skond il-ligi. Fic-cirkostanzi l-ispejjez jibqghu bla taxxa bejn il-kontendenti.

< Sentenza Finali >

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