MALTA

QORTI TA' L-APPELL

S.T.O. PRIM IMHALLEF
VINCENT DE GAETANO

ONOR. IMHALLEF
JOSEPH D. CAMILLERI

ONOR. IMHALLEF
JOSEPH A. FILLETTI

Seduta tad-29 ta' April, 2005

Appell Civili Numru. 51/1998/1

Richard Ellis u Savour Ellis

v.

L-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp

Il-Qorti:

I. PRELIMINARI

1. Richard Ellis u Saviour Ellis ("l-appellanti") kienu ssottomettew quddiem l-Awtorita` ta' l-Ippjanar fil-31 ta' Awissu 1995, applikazzjoni biex jottjenu *outline*

development permit sabiex jibnu *underground parking* u *overlying swimming pool with related poolside facilities* sabiex iservu l-*Ulysses Village Holiday Complex* li jinsab fi Triq il-Qsajjem, ix-Xlendi, Ghawdex.

2. Il-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp cahdet l-applikazzjoni ta' l-appellanti fit-28 ta' Frar 1996 u dan ghall-hames ragunijiet li gew debitament notifikati lill-appellanti:
"1. The proposed development conflicts with Structure Plan Policy SET11, which does not permit urban development outside existing and committed built-up areas.

2. The development does not fall into a category of non urban development which may be permitted outside existing or committed built-up areas in accordance with Paragraph 7.6 of the Structure Plan.

3. The proposed development also therefore runs counter to policy BEN 5.

4. There is no justification for the development of this site as required by Structure Plan Policy SET 12. It is apparent that there are no reasons from a planning point of view why the proposed development cannot be located in an area designated for develpment or in an existing built up area.

5. Structure Plan Policy RCO 4 provides that, particularly within Rural Conservation Area, areas of scenic value will be protected and enhanced. The area in which the site is located is of considerable scenic value. The proposal would detract from this, and so it would conflict with Structure Plan Policy RCO 4.";"

3. Fit-18 ta' Frar, 1996 l-appellanti ntavolaw appell minn din id-decizjoni tal-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp ("il-Kummissjoni") quddiem il-Bord ta' l-Appell Dwar l-Ippjanar ("il-Bord"). Fl-appell taghhom l-appellanti ssottomettew testwalment hekk quddiem il-Bord:

"4. The fundamental justification for this proposal lies in the fact that the proposed development actually complies with Structure Plan and Tourism Ministry policies concerning:-

a) Provision of car parking/garaging facilities, and
b) Upgrading of facilities in tourist complexes.

5. There is no space for the provision of these facilities from within our clients property or from adjacent lands and the only area where these facilities can be provided are from his adjacent property;"

4. Wara li l-Bord sema' debitament lill-partijiet u wara li zamm access fuq is-sit meritu tal-kawza l-Bord ippronunzja d-decizjoni tieghu fis-6 ta' Frar, 1998. Din id-decizjoni tirriproduci testwalment is-sottomissjonijiet kollha bil-miktub li ghamlu l-kontendenti u tikkonkludi testwalment hekk:
"Ra l-file PA 1526/95 li saret referenza ghalih mill-appellanti. Skond dan il-file jirrizulta a sodisfazzjon ta' dan il-Bord illi fl-1 ta' Jannar, 1996, inhareg permess lil Saviour Grech sabiex ikun jista' jibni *semi-detached villa* f'sit fi Triq Qsajjem, Triq Gdida fil-Munxar, ix-Xlendi, Ghawdex. Dan il-permess hareg peress li s-sit in kwistjoni jinsab fiz-zona permessa ghall-izvilupp skond l-ischeme numru 15 ta' Ghawdex;

Ra d-decizjonijiet ta' dan il-Bord ikkwotati mill-appellanti fis-sottomissjonijiet taghhom bil-miktub;

Ikkunsidra ulterjorment;

Illi l-Bord jaqbel mar-ragunijiet migjuba mill-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp ghar-rifjut ta' l-applikazzjoni ghall-permess. B'mod partikolari l-Bord jinnota li s-sit mertu ta' dan l-appell jinsab barra z-zona permessa ghall-izvilupp u skond policy SET 11 mhux kull tip ta' zvilupp huwa permessibbli barra tali zona. Fit-termini tal-paragrafu 7.6 l-izvilupp li jrid jaghmel l-appellant mhux wiehed minn dawk it-tipi ta' zvilupp li huma permessibbli barra miz-zona permessa ghall-izvilupp. Il-Bord jinnota li

l-izvilupp li jrid jaghmel l-appellant se jsir ukoll f'*Rural Conservation Area* u tali tip ta' zvilupp – wiehed ta' natura turistika – irid isir fiz-zona permessa ghall-izvilupp u mhux barra minn tali zona;

Dwar il-kazistika ta' dan il-Bord citata mill-appellant, il-Bord jinnota li dawk id-decizjonijiet illum gew superseded b'*policies* godda ta' l-Awtorita` ta' l-Ippjanar, Policy PLP 20 – *Guidance for Development Outside Build-Up Areas*, citata mill-Perit Sladden fis-sottomissjonijiet tieghu dwar dan l-appell;

Ghal dawn il-motivi, il-Bord jichad l-appell u jikkonferma r-rifjut tal-permess ghall-izvilupp."

<u>II L-APPELL</u>

5. Billi l-appellanti hassewhom aggravati minn din id-decizjoni tal-Bord huma ntavolaw appell minnha quddiem din il-Qorti fit-23 ta' Frar 1998. L-appellanti ressqu zewg aggravji fir-rikors ta' l-appell taghhom u qeghdin jitolbu li din il-Qorti joghogobha tirriforma d-decizjoni appellata tal-Bord billi thassarha u tirrevokaha in kwantu cahdet it-talbiet ta' l-appellanti biex b'hekk tichad is-sottommissjonijiet tal-Kummissjoni u tilqa' t-talbiet kollha ta' l-appellanti bl-ispejjez.

6. L-Awtorita` ta' l-Ippjanar ikkontestat l-appell b'risposta ta' l-appell prezentata fis-27 ta' Frar 1998. Hija qeghdha titlob li din il-Qorti joghogobha tichad l-appell u tikkonferma d-decizjoni appellata tal-Bord billi l-istess decizjoni hi gusta u ghalhekk timmerita konferma, u dan bl-ispejjez kontra l-appellanti.

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

7. L-ewwel aggravju ta' l-appellanti jallega li d-decizjoni tal-Bord hija nulla ghaliex il-Bord ma osservax ir-rekwiziti tal-pubblicita` billi dejjem sema' l-appell bil-maghluq u minghajr ma kien hemm l-access tal-pubbliku. L-appellanti ssottomettew hekk:

"Il-Bord ta' l-Appell dwar l-Ippjanar ma mexiex b'mod regolari fil-konsiderazzjoni ta' l-appell tar-rikorrenti kif dispost fl-Att I tal-1992 anzi mexa b'mod proceduralment

inkorrett ghall-ahhar. Minkejja d-disposizzjonijiet ta' Artikolu 15 (5) u (10) kif ukoll paragrafu 9 tat-Tielet Skeda, il-Bord dejjem sema' l-appell bil-maghluq u minghajr access ghall-pubbliku. Id-decizjoni tieghu lanqas inqrat fil-pubbliku kif dispost fl-att precitat izda giet mghoddija lil legali tar-rikorrenti minn persuna li x'aktarx hija s-segretarju ta' l-istess bord. Dawn in-nuqqasijiet procedurali ghandhom jinducu lil din l-Onorabbli Qorti sabiex tannulla d-decizjoni ta' l-istess bord ghaliex huwa evidenti illi l-Bord injora kompletament ir-rekwiziti ta' pubblicita` disposti mill-Att I tal-1992 u dan ghad-detriment tad-drittijiet tar-rikorrenti illi l-pretensjoni taghhom tigi ventilata fi tribunal li ghandu r-rekwiziti kollha disposti mil-ligi li tikkostitwixxieh u li jkun taht l-iskrutinju kontinwu tal-pubbliku kif inhu l-kaz tat-tribunali u qrati taghna u kif inhi n-norma fid-dritt taghna.

8. L-allegazzjoni msemmija ta' l-appellanti giet kontradetta mill-Awtorita` ta' l-Ippjanar li ssottomettiet li l-appell dejjem inzamm f'post accessibli ghall-pubbliku u li l-appellanti nnifishom dejjem kienu gew notifikati bis-seduti. Effettivament l-Awtorita` ta' l-Ippjanar esebiet mar-risposta taghha kopja tal-verbali kollha li nzammu mill-Bord biex tiggustifika din is-sottomissjoni taghha.

9. Apparti l-kwistjoni jekk dan l-aggravju jinvolvix xi punt ta' ligi li gie deciz espressament mill-Bord jew implicitament minnu, din il-Qorti hija sodisfatta li l-atti ma jsostnux t-tezi ta' l-appellanti. Il-prezunzjoni hija li dak kollu li ghamel il-Bord ghamlu "recte et rite", u se mai, kien jistpetta lill-appellanti li jippruvaw l-allegazzjoni taghhom, haga li m'ghamluhiex. Din il-Qorti tillimita ruhha biex tghid li jirrizulta mill-atti mizmuma mill-Bord li fis-seduta tas-6 ta' Frar, 1998 cioe` meta giet ippronunzjata d-decizjoni appellata tal-Bord gie mnizzel dan il-verbal:
"Meta ssejjah l-appell la deher l-appellant u lanqas ir-rapprezentant tieghu.

Ghall-Awtorita` deher il-Perit R. Abela assistit minn Dr. A. De Gaetano.

L-appell gie deciz.

Aktar tard deher Dr. J. Ellis li nghata kopja tad-decizjoni tal-Bord mis-segretarju."

10. Dan il-verbal jindika li la l-appellant u lanqas id-difensur tieghu ma kienu prezenti meta nghatat id-decizjoni appellata mill-Bord. Jirrizulta li l-appellanti kif ukoll il-Perit taghhom kienu gew notifikati permezz ta' ittra li d-decizjoni mill-Bord kellha tinqara fis-seduta ta' nhar il-Gimgha 6 ta' Frar, 1998 fis-1.00pm fil-*Board Room* tal-Kunsill Lokali Victoria, Banca Giuratale, Pjazza Indipendenza, Victoria Gozo. Effettivament l-imsemmija seduta nzammet fid-data u l-hin indikat lill-appellanti u ma jirrizultax li l-*Board Room* tal-Kunsill Lokali tal-Belt Victoria kienet inaccessibli ghall-pubbliku dakinhar. L-istess verbal jindika li d-difensur ta' l-appellanti dahal fl-Awla aktar tard u cioe` wara li l-appell kien diga` deciz. Il-Bord irregistra li Dr. Ellis inghata kopja tad-decizjoni tal-Bord mis-segretarju. Il-Qorti tinnota li dakinhar tas-seduta d-difensur ta' l-appellanti ma ssoleva l-ebda lment li l-Awla in kwistjoni ma kienetx accessibli ghall-pubbliku meta l-appell gie deciz. Fil-fehma konsiderata ta' din il-Qorti n-nuqqas tad-difensur ta' l-appellanti li jissolleva din il-kwistjoni *a tempo debito* quddiem il-Bord stess kien nuqqas li jdghajjef hafna is-sahha tal-pretensjoni ta' l-appellanti li issa qeghdin jipprezentaw bhala aggravju quddiem din il-Qorti.

Ghal dawn ir-ragunijiet l-ewwel aggravju ta' l-appellanti ma jistax jintlaqa' minn din il-Qorti u qed jigi rigettat.

11. It-tieni aggravju ta' l-appellanti jilmenta li l-Bord applika b'mod manifestament zbaljat ir-Regoli tal-Pjan ta' l-Istruttura kif ukoll il-*Policies* relatati u in oltre li dan ghamlu b'motivazzjoni mill-aktar skarsa, jekk kien hemm. L-appellanti jkomplu jispjegaw l-aggravju taghhom b'dan il-mod:
"Kif din l-Onorabbli Qorti gustament rrilevat fil-kaz "Adrian Busietta v. Awtorita` ta' l-Ippjanar" deciz fis-27 ta' Gunju 1997, il-Bord ghandu d-diskrezzjoni illi jinterpreta u japplika l-Pjan ta' l-Istruttura u *policies* relatati, mil-liema interpretazzjoni m'hemmx appell sakemm m'hemmx

ingustizzja manifesta minhabba l-applikazzjoni hazina tal-ligi. Wiehed jissottometti b'umilta` illi f'dan il-kaz, il-Bord rrenunzja kompletament milli jezercita din id-diskrezzjoni u qaghad kompletament fuq is-sottomissjonijiet tal-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp u naqas illi jaghti kaz bl-aktar mod assolut ghas-sottomissjonijiet tar-rikorrenti billi njora bl-aktar mod kategoriku dawk il-partijiet tal-Pjan ta' Struttura u tal-*policies* relatati li jikkonfortw it-tezi ta' l-esponenti.

Filwaqt illi l-Bord, fil-motivazzjoni tieghu, semma' SET 11, naqas kompletament milli jsemmi SET 12 illi appuntu tippermetti l-konsiderazzjoni u approvazzjoni ta' applikazzjonijiet ghal zvilupp barra z-zona ta' zvilupp. Oltre minn hekk, fil-paragrafu 7.6 li ghalih taghmel riferenza SET 11, hemm riferenza esplicita ghal "picnic area toilets and car parks" u ghalhekk, l-applikazzjoni tar-rikorrenti tinkwadra, anke jekk biss parzjalment, fl-essenzjonijiet ikkontemplati fl-istess paragrafu 7.6 mill-projbizzjoni ta' SET 11 ta' zvilupp 'il barra miz-zona ta' zvilupp. Ghalhekk, il-Bord wasal ghall-konkluzjoni kompletament zbaljata.

Lanqas m'hu minnu illi l-ebda zvilupp turistiku ma jista' jsir fl-hekk imsejha *Rural Conservation Area*. Kemm BEN 5 u RCO 4 jaghmluha cara illi zvilupp jista' jigi permess f'dawn iz-zoni u kull kaz ghandu jigi ttrattat skond il-mertu tieghu, haga li l-Bord naqas li jaghmel f'dan il-kaz.

F'kazijiet precedenti ohrajn li gew iccitati mir-rikorrenti fis-sottomissjonijiet taghhom, il-Bord dehrlu illi ghandu jezercita din id-diskrezzjoni u japprova zvilupp barra z-zoni urbani u cioe` dawk ta' zvilupp. Il-Bord f'dan il-kaz skarta dawn il-precedenti mhux fuq il-merti tal-kaz odjern izda billi ccita *Policy PLP 20 – Guidance for Development Outside Built-Up Areas*, liema *policy* giet approvata mill-Awtorita` ta' l-Ippjanar fil-5 ta' Jannar 1995. Bhalma l-istess titlu jindika, dan id-dokument hu tan-natura ta' linji ta' gwida ("*guidance*") u mhux tassattiv fuq il-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp jew l-istess Bord. Ghalhekk, il-Bord ma kellu l-ebda gustifikazzjoni illi jiskarta l-kazistika iccitata ta' l-istess Bord, kazistika li timmilita favur l-

approvazzjoni ta' l-applikazzjoni tar-rikorrenti a bazi sempliciment ta' *Policy PLP 20.*

Oltre minn hekk, din il-*Policy PLP 20* tikkonferma bosta *policies* li diga` ssemmew bhal SET 12 illi tistipula fi kliem l-istess *Policy PLP 20* illi "applications *may* be considered outside the built up areas provided the applicant can justify, on sound planning grounds, why the proposed use cannot be located in areas designated for development." Fil-waqt illi l-mistoqsija jekk tali zvilupp propost barra miz-zona ta' zvilupp jistax jigi rilokat f'zona ta' zvilupp hija kwistjoni ta' fatt u ghalhekk, mhix kompetenza ta' din l-Onorabbli Qorti, il-fatt li l-Bord naqas li jezamina l-fattibilita` ta' rilokazzjoni ta' l-izvilupp propost hija kwistjoni ta' ligi ghax tindika illi l-Bord naqas milli jespleta l-inkarigu li gie moghti mid-disposizzjoni legislattiva rilevanti u sempliciment qaghad fuq dak li qaltlu l-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp. Mhux talli l-Bord naqas illi jaghmel l-ezami dispost minn SET 12 u jezercita d-diskrezzjoni lilu moghtija bil-ligi (paragrafu 6 tat-Tielet Skeda), talli lanqas biss ghamel riferenza ghal SET 12 fis-sentenza tieghu u bhala gustifikazzjoni kkwota lil PLP 20 illi mill-banda l-ohra tirrikonferma l-validita` ta' SET 12 (para. 4.1)."

12. Fil-konfront ta' dan l-aggravju, l-Awtorita` ta' l-Ippjanar qeghdha tissolleva l-pregudizzjali ta' l-inammissibbilita` ta' dan l-istess aggravju stante li ma jikkoncernax xi punt ta' ligi li gie deciz fid-decizjoni appellata tal-Bord.

13. Evidentement, din il-pregudizzjali hija bbazata fuq id-dispozizzjoni kontenuta l-Artikolu 15 ta' l-Att numru 1 tal-1992 Dwar l-Ippjanar ta' l-Izvilupp li jiddisponi li d-decizjonijiet tal-Bord ikunu finali hlief dwar punti ta' ligi decizi mill-Bord li minnhom ikun hemm appell lill-Qorti ta' l-Appell. Jidher car li l-Bord ghandu l-gurisdizzjoni esklussiva li jivvaluta l-fatti kollha tal-kaz li jkun qieghed jinvestiga u ghandu l-poter li jasal ghall-konkluzjonijiet tieghu dwar l-istess fatti. Dawn il-konkluzzjonijiet m'huma bl-ebda mod sindakabbli quddiem din il-Qorti. In oltre m'hemm l-ebda dubbju li l-Bord ghandu l-gurisdizzjoni esklussiva li japplika dawn il-fatti, ghar-regoli li jinsabu fil-Pjan ta' Struttura kif ukoll il-*Policies* relatati mieghu.

Evidentement din il-Qorti ma tistax tissindika tali interpretazzjoni u applikazzjoni li jkun ghamel il-Bord, *a meno che* il-Bord ma jkunx iddecieda espressament jew almenu implicitament xi punt ta' ligi.

14. L-appellanti qeghdin jilmentaw illi l-Bord qabel mar-ragunijiet ta' l-Awtorita` ta' l-Ippjanar u ma qabilx mas-sottomissjonijiet li ressqu quddiemu l-appellanti. Huma qeghdin jallegaw li l-Bord naqas li jaghti kaz tas-sottomissjonijiet li ghamlu quddiemu ghaliex injora bl-aktar mod kategoriku dawk il-partijiet ta' Pjan ta' Struttura u tal-*Policies* relatati li jikkonfortaw it-tezi ta' l-esponenti. Il-*Policy* SET12 tissemma' specifikament fid-decizjoni appellata. Il-*Policy* SET11 tikkontjeni r-regola waqt li l-*Policy* SET12 tista' tintuza biex jigi permess zvilupp "*which ostensibly infringe Policy SET11*". Pero` f'dan il-kaz il-piz tal-prova kien kompletament fuq l-applikant biex huwa jressaq provi li jiggustifikaw li l-*Policy* SET11 ma tigix segwita u "*giving reasons why from a planning point of view such proposed views cannot be located in areas designated for development*". Jidher car li f'dan il-kaz il-Bord segwa r-regola kontenuta fil-*Policy* SET11 ghaliex evidentement l-appellanti ma rnexxielhomx jaghmlu prova quddiem il-Bord a tenur tal-*Policy* SET 12. Jidher car li l-Bord qabel mas-sottomissjonijiet li kienu saru quddiemu mill-Kummissjoni ghall-Kontroll ta' l-Izvilupp u ma qabilx mas-sottomissjonijiet li saru mill-appellanti. Certament, din il-Qorti m'ghandhiex il-gurisdizzjoni li tissindika l-operat in kwistjoni tal-Bord ghaliex m'ghandha l-ebda dritt li tissossitwixxi d-diskrezzjoni taghha ghad-diskrezzjoni li l-Bord li uza fl-evalwazzjoni tal-fatti u c-cirkostanzi kollha li jolqtu l-meritu tal-kaz li kien qieghed jigi nvestigat mill-Bord.

15. L-istess kumment jghodd ghal-lanjanza ta' l-appellant fir-rigward tal-*Policy* kontenuta fil-paragrafu 7.6. L-appellanti ssottomettew quddiem il-Bord li l-izvilupp propost minnhom kien jinkwadra ruhu fil-parmanetri tal-paragrafu 7.6 imsemmi. Mill-banda l-ohra, il-Kummissjoni argumentat il-kuntrarju. Il-Bord ghazel it-tezi tal-Kummissjoni u skarta dik ta' l-appellanti u din id-decizjoni wkoll m'hijiex sindikabbli minn din il-Qorti.

16. A skans ta' repetizzjonijiet inutili din il-Qorti ghandha tirrimarka li l-istess kummenti li ghadha kif ghamlet japplikaw ukoll ghall-ilmenti li ressaq l-appellat li jirrigwardaw il-*Policy* BEN 5 u RCO 4 kif ukoll *Policy* PLP 20.

17. L-appellanti jilmentaw li l-Bord ma kellu l-ebda gustifikazzjoni li jiskarta l-kazistika ta' l-istess Bord li giet citata minnhom lilu. L-appellanti jghidu li din il-kazistika kienet timmilita favur l-approvazzjoni ta' l-applikazzjoni tar-rikorrenti bazi sempliciment ta' *Policy* PLP 20. Fil-fehma konsiderata ta' din il-Qorti, dan l-aggravju ma jistax jigi milqugh minn din il-Qorti ghas-semplici raguni ghaliex anke kieku ma gietx in vigore fil-frattemp il-*Policy* PLP 20, xorta wahda l-Bord ikun irid jinvestiga l-kaz skond il-meritu intrinsiku tieghu. Hu risaput li decizjonijiet precedenti, *se mai,* ghandhom biss valur perswaziv u ma humiex vinkolanti. Konsegwentement diversi aspetti li tqajmu fit-tieni aggravju ta' l-appellant ma jistghux jintlaqghu minn din il-Qorti.

18. Ghal dawn il-motivi tichad l-appell u tikkonferma d-decizjoni appellata tal-Bord li nghatat fis-6 ta' Frar 1998. L-ispejjez jibqghu a karigu ta' l-appellanti.

< Sentenza Finali >

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