27 ta' Frar, 1996

Imħallfin:-

S.T.O. Joseph Said Pullicino B.A.(Hons.), LL.D. - President
Onor. Joseph D. Camilleri B.A., LL.D.,
Onor. Joseph A. Filletti B.A., LL.D., A.R.Hist.S.

Joe Cortis

versus

Awtorita` ta' l-Ippjanar *et*

L-Att Numru I ta' l-1992 - Bord ta' l-Appell dwar l-Ippjanar - Setgħat

Il-Bord ta' l-Appell dwar l-Ippjanar imwaqqaf skond l-Att numru I ta' l-1992 għandu s-setgħa li jagħti direttivi li jkunu xierqa pero' ma għandux is-setgħa li jeżawtorixxi lill-Awtorita` ta' l-Ippjanar mill-funzjoni ewlenija tagħha u dan billi jissostitwiha b'direttivi li jorbutha

a priori *u b'mod irrevokabbli.*

Il-Qorti tasal biex tifhem li l-Bord ta' Appell addotta tali proċedura billi kien ikkonstatat ċertu dewmien ċensurabbli min-naħa ta' l-Awtorita' ta' l-Ippjanar biex jikkonsidra l-applikazzjoni ta' l-appellant u anke għaliex ried jipprovdi soluzzjoni prattika u fattibbli darba għal dejjem. Dan jista' jkun li huwa hekk pero' mhux a skapitu tal-liġi nnifsha.

Il-Bord ta' l-Appell seta' ta direttivi biex l-appellant jissottometti mill-ġdid pjanti modifikati tal-proġett tiegħu pero' ma setax imur oltre billi jordna lill-Awtorita' toħroġ il-permessi relattivi wara li l-istess Bord u mhux l-Awtorita' ta' l-Ippjanar kif legalment suppost, ikun eżamina u approva l-istess pjanti.

Id-direttivi kkontemplati skond it-Tielet Skeda ta' l-Att numru I ta' l-1992 jistabbilixxu x'inhuma l-proċedimenti quddiem il-Bord ta' l-Appell dwar l-Ippjanar. Żgur mhumiex intiżi biex jagħtu xi carte blanche *lill-istess bord biex jiddeċidi hu stess anke fuq materji ġodda.*

Il-Qorti:-

Dan huwa appell magħmul miċ-*Chairman* ta' l-Awtorita' ta' l-Ippjanar minn deċiżjoni mogħtija fit-30 ta' Ġunju, 1995 mill-Bord ta' l-Appell dwar l-Ippjanar li kienet laqgħet appell li sar quddiemha mill-appellat Cortis dwar żvilupp industrijali f'art li tinsab fil-limiti ta' Ħaż Żebbuġ. L-appellant qiegħed jitlob ir-revoka ta' l-imsemmija deċiżjoni;

B'deċiżjoni tat-30 ta' Ġunju, 1995, il-Bord ta' l-Appell dwar l-Ippjanar laqa' dan l-appell u ordna lill-Perit Fenech Vella għan-nom ta' l-appellant Cortis sabiex jirrevedi mill-ġdid il-pjanti sottomessi b'mod li dawn jikkonformaw ma' din id-deċiżjoni, kif ukoll ma' l-*Environmental Planning Statement*, jelimina l-użu tas-

sala tat-tiġijiet u jinkorpora l-imsemmija sala fil-proġett industrijali, jissottometti *Landscaping Plan* tal-proġett kollu, inkluż dik il-parti li hi separata mill-industrija ta' l-appellant permezz ta' triq, jekk din tappartjeni lill-istess appellant u jissottometti dan kollu fi żmien xahar mil-lum, għall-approvazzjoni tal-Bord, u wara li ċ-*Chairman* ta' dan il-Bord jiffirma l-pjanti approvati, jinħareġ il-permess relattiv fi żmien xahar mis-segretarja tal-Kummissjoni għall-Kontroll ta' l-Iżvilupp;

L-appellant *nomine* ħass ruħu aggravat b'din id-deċiżjoni ta' l-imsemmi Bord ta' l-Appell dwar l-Ippjanar u peress li sostna li hemm punti ta' liġi involuti interpona appell quddiem din il-Qorti ta' l-Appell fuq l-aggravju segwenti:

Omissis;

L-appellat Cortis wieġeb kif ġej:

Fl-ewwel lok l-appell interpost miċ-*Chairman* ta' l-Awtorita' huwa improponibbli u anzi huwa irritu u null, stante li kif jissanċixxi l-artikolu 15 sub-inċiż (2) ta' l-Att numru I ta' l-1992 l-aditu lil din il-Qorti minn deċiżjoni tal-Bord ta' l-Appelli dwar l-Ippjanar jista' jsir biss fuq punti ta' liġi deċiżi mill-Bord;

Biex tkun appellabbli deċiżjoni tal-Bord surreferit jeħtieġ li jkun hemm <u>punt ta' liġi</u> maqtugħ fis-sentenza u dan kif artikolat fil-preċitata disposizzjoni. Naturalment jekk fis-sentenza hemm "involuti" kwistjonijiet ta' dritt dan huwa sempliċement fis-sens li <u>kull</u> sentenza neċessarjament tinvolvi l-<u>applikazzjoni</u> tal-liġi jew ta' prinċipji legali għall-fatti tal-każ;

Omissis;

Din il-Qorti wara li rat l-atti kollha tal-kawża u semgħet it-trattazzjoni ta' l-appell, sejra issa tgħaddi għad-deliberazzjoni tad-deċiżjoni tagħha;

L-ewwel punt li jrid jiġi mistħarreġ minn din il-Qorti huwa dak imqanqal mil-appellat Cortis, jiġifieri jekk l-appell magħmul mill-Awtorita` ta' l-Ippjanar sarx tassew "dwar punti ta' liġi deċiżi mill-Bord" kif hemm espressament ikkontemplat fl-artikolu 15 (2) ta' l-Att I ta' l-1992;

Kif intqal supra, l-appellant isostni li d-deċiżjoni tal-Bord ta' l-Appell kienet "tmur oltre il-kompetenza tiegħu skond il-prinċipji kollha tad-dritt amministrattiv". Din il-lanjanza hija ġenerika ħafna, tista' tfisser ħafna u tista' ma tfisser xjen. Pero` inkwantokke` l-appellant ikompli jispjega is-sustanza ta' l-appell tiegħu, allura jidher ovvju li l-appellant qiegħed isostni li fid-deċiżjoni tiegħu, il-Bord ta' l-Appel mar *ultra vires* billi mar kontra dak li hemm stipulat fl-artikolu 30 (2) ta' l-Att *de quo*, oltre li din id-deċiżjoni kienet tikkozza ukoll kontra l-artikolu 32 (3) ta' l-Att peress li għad hemm id-dubbju dwar jekk fuq kollox l-art in kwistjoni hijiex tassew proprjeta` ta' l-appellat Cortis;

L-appellat invece jissottometti li taħt l-ewwel aggravju jiġifieri d-direttivi mogħtija mill-Bord ta' l-Appell ma kien hemm l-ebda punt ta' liġi kontrovers maqtugħ u definit fis-sentenza;

Jekk l-appellant qiegħed jinvoka l-*judicial review* tal-poter tal-Bord, isostni min-naħa tiegħu l-appellat, allura ma jidhirx kif din tista' tkun materja ta' appell. In propositu, jgħid l-appellat, il-

Qorti m'għandhiex tissindika l-eżerċizzju tad-diskrezzjoni tal-Bord u tissostitwiha b'dik tagħha. L-appellat jiċċita ukoll l-artikolu 15 (1) ta' l-att *in proprio* difiża u fl-aħħarnett jissottometti li l-punt dwar it-titolu ta' l-artikolu *de quo* huwa punt ta' fatt u mhux ta' liġi;

Illi proprjament il-ġurisdizzjoni mogħtija lill-Bord ta' l-Appell bl-Att I ta' l-1992 fi kwistjonijiet bħal dik in diżamina hija dik ikkontemplata fl-artikolu 15 (1) (ċ), jiġifieri dik:

"li jisma u jiddeċidi appelli magħmula minn min iħossu aggravat b'deċiżjoni ta' l-Awtorita` ta' l-Ippjanar dwar kull ħaġa ta' kontroll ta' l-iżvilupp, inkluż it-twettiq ta' dak il-kontroll" (sottolinear tal-Qorti);

Fir-risposta tiegħu l-appellant ma inkludiex il-parti ssottolineata mill-Qorti. Huwa veru li trattandosi ta' appell bilfors irid ikollok qabel deċiżjoni emessa mill-Awtorita` ta' l-Ippjanar, pero`, din it-tismija għandha s-siwi tagħha għall-fini ta' dan l-appell għar-raġuni li kull kwistjoni li ma ġietx deċiża mill-Awtorita` ta' l-Ippjanar ma tistax tiġi sindikata b'mod definittiv mill-Bord ta' l-Appell bħala parti integrali mir-*ratio decidendi* tad-deċiżjoni tagħha;

Dwar d-distinzjoni bejn x'jikkostitwixxi punt ta' liġi u punt ta' fatt inkiteb ħafna u kien hemm ukoll diversi deċiżjonijiet dwarha. Ġieli d-distinzjoni tkun ċara u ġieli ma tkunx. F'nota dwar liġi u fatt u x'jista jammonta għal żball f'wieħed jew fl-ieħor, 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";

Ferm interessanti in propositu hija waħda mir-rakkomandazzjonijiet li saret fir-*Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries* ta' l-1987, magħruf aħjar bħala "*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 .... Morover, 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 on 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 ...." (sottolinear tal-Qorti);

Fid-deċiżjoni appellata, il-Bord ta' l-Appell wasal għall-konklużjoni li fil-fehma tiegħu kien hemm "tliet kundizzjonijiet importanti li jridu jiġu sodisfatti sabiex jinħareġ permess għal żvilupp barra miż-żona permessa għall-iżvilupp -

Eżitu posittiv fl-*environmental impact asssessment*;

Żona alternattiva fejn l-iżvilupp in kwistjoni jista' jsir;

Konformita` mal-*policies* l-oħra kollha tal-Pjan ta' Struttura u ma' kull dokument ieħor approvat mill-Awtorita` ta' l-Ippjanar";

Imbagħad wara l-Bord ta' l-Appell kompla jeżamina l-punt in kwistjoni - punti u konsiderazzjonijiet ta' fatt u mhux ta' liġi wasal għas-segwenti deċiżjoni;

"Għalhekk, fuq l-ewwel u t-tieni punti, il-Bord, iħoss li l-appellant għandu jingħata raġun. Il-Bord iżda mhux ta' l-istess fehma fejn tidħol it-tielet raġuni, ċjoe` konformita` ta' l-applikazzjoni għall-permess mal-*policies* l-oħra tal-Pjan ta' Struttura";

Illi sa hawn ma jidher li hemm xejn fuqhiex jista' jsir appell ulterjuri fuq punti ta' liġi għaliex kif ġa` intqal il-konsiderazzjonijiet tal-Bord ta' l-Appell kienu kollha dwar fatti abbinati naturalment ma' l-applikazzjoni tal-liġi *de quo*;

Dik li invece tqanqal perplessita` hija l-parti konklussiva u deċiżiva tas-sentenza appellata fejn wara li l-Bord ta' l-Appell irritjena *inter alia*, li:

"Mhux dispost li jilqa' fit-totalita' tagħha l-applikazzjoni għall-iżvilupp in kwistjoni għax ma jridx li jkun hemm *mixed uses* fis-sit in kwistjoni" u li:

"Il-Bord iħoss li l-appellant (Cortis) għandu jiddeċidi liema użu jixtieq jagħmel tas-sit in kwistjoni u ċjoe' jekk huwiex wieħed industrijali jew inkella wieħed għall-fini tas-sala ta' tieġ ....";

Kompla mbagħad billi jgħid li:

"Il-Bord dispost li jilqa' l-appell basta illi .... is-sala tat-tiġijiet ma tibqax tintuża bħala sala għat-tiġijiet imma ssir tifforma parti mill-istess industrija ta' l-appellant";

Fil-parti konklussiva u operattiva tad-deċiżjoni tiegħu il-Bord ta' Appell għadda biex laqa' l-appell u dana taħt l-ordni segwenti jiġifieri li:

"Il-Perit Fenech Vella (sabiex) jirrevedi mill-ġdid il-pjanti sottomessi b'mod li dawn jikkonformaw ma' din id-deċiżjoni kif ukoll ma' l-*environmental planning statement*, jelimina l-użu tas-sala tat-tiġijiet u jinkorpora l-imsemmija sala fil-proġett industrijali, jissottometti *landscaping plan* tal-proġett kollu inkluż dik il-parti li hija separata mill-industrija ta' l-appellant permezz ta' triq, jekk din tappartjeni lill-istess appellant, u jissottometti dan kollu fi żmien xahar mil-lum għall-approvazzjoni tal-Bord u wara li ċ-*Chairman* ta' dan il-Bord jiffirma l-pjanti approvati jinħareġ il-permess relattiv fi żmien xahar mis-segretarja tal-Kummissjoni għall-Kontroll ta' l-Iżvilupp";

Issa *di diritto* għandu jingħad li l-Att I ta' l-1992 fl-artikolu 6

tat-Tielet Skeda, formanti parti mill-istess liġi jagħti espressament lill-Bord ta' l-Appell is-setgħa li "jagħti dawk id-direttivi li jidhirlu xieraq" pero` dan ma jfissirx u m'għandux ifisser li l-Bord ta' l-Appell għandu jiddeċidi hu, minflok l-Awtorita` ta' l-Ippjanar, fuq pjanti u fuq fatti li għad iridu jintagħmlu u jiġu sottomesssi mill-applikant. Tali funzjoni fl-ewwel lok tispetta lill-Awtorita` ta' l-Ippjanar skond ma joħroġ *inter alia* mill-artikolu 30 (2) u 32 (1) ta' l-Att I ta' l-1992. Diversament ikun ifisser li l-Bord ta' l-Appell ma jkunx qed iservi ta' Tribunal ta' reviżjoni imma wieħed li qiegħed jipproċessa fatti u pjanti ġodda, għax sottomessi f'forma diversa u differenti u fl-istess waqt jiddeċidi dwarhom b'mod finali;

Il-Bord ta' l-Appell, fi kliem ieħor, għandu tassew is-setgħa li jagħti direttivi li jkunu xierqa pero` m'għandux is-setgħa li jeżawtorixxi lill-Awtorita` ta' l-Ippjanar mill-funzjoni ewlenija tagħha u dan billi jissotitwiha b'direttivi li jorbtuha *a priori* u b'mod irrevokabbli. Il-Qorti tasal biex tifhem li l-Bord ta' l-Appell addotta tali proċedura billi kien ikkostata ċertu dewmien ċensurabbli min-naħa ta' l-Awtorita` ta' l-Ippjanar biex jikkonsidra l-applikazzjoni ta' l-appellant u anke għaliex ried jipprovdi soluzzjoni prattika u fattibbli darba għal dejjem. Dan jista' jkun li huwa hekk, pero` mhux a skapitu tal-liġi innfisha. Il-Bord ta' l-Appell seta' ta direttivi biex l-appellant jissottometti mill-ġdid pjanti modifikati tal-proġett tiegħu u jforni l-provi dwar it-titolu għar-rikonsiderazzjoni ta' l-Awtorita' appellanti pero` ma setax imur oltre billi jordna lill-appellanti biex toħroġ il-permessi relattivi wara li l-istess Bord u mhux l-Awtorita` ta' l-Ippjanar kif legalment suppost, ikun eżamina u approva l-istess pjanti;

Illi meta l-Bord ta' l-Appell esprima fehmiet bħal "il-Bord iħoss li l-appellant (Cortis) għandu jiddeċidi liema użu jixtieq

jagħmel tas-sit in kwistjoni ...."

"jekk din (il-parti ta' l-art) tappartjeni lill-istess appellant"

Huwa kien qiegħed jimplika li kien għad hemm materji x'jiġu risolti qabel jinħareġ il-permess mitlub. Meta l-Perit Fenech Vella ġie ordnat biex jirrevedi mill-ġdid il-pjanti minn kif ġew sottomessi, dan kien jimplika li qiegħda ssir applikazzjoni differenti minn kif ġie sottomess għall-konsiderazzjoni ta' l-Awtorita` ta' l-Ippjanar. Id-direttivi kkontemplati skond it-Tielet Skeda ta' l-Att numru I ta' l-1992 jistabbilixxu x'inhuma l-proċedimenti quddiem il-Bord ta' l-Appell dwar l-Ippjanar. Żgur mhumiex intiżi biex jagħtu xi *carte blanche* lill-istess Bord biex jiddeċidi hu stess anke fuq materji ġodda;

Għal dawn ir-raġunijiet:

Tiddeċidi billi tilqa' l-appell ta' l-Awtorita` ta' l-Ippjanar u għalhekk tħassar, tannulla u tirrevoka d-deċiżjoni appellata mogħtija mill-Bord ta' l-Appell fit-30 ta' Ġunju, 1995 b'dan li tordna illi l-atti jintbagħtu lura mill-ġdid quddiem il-Bord ta' l-Appell biex jisma' mill-ġdid l-appell fid-dawl ta' din id-deċiżjoni. L-ispejjeż ġudizzjarji, tenut kont tan-natura komplessa u ġdida ta' l-appell, jiġu sopportati bejn il-kontendenti nofs bin-nofs (50:50).