Qorti tal-Appell
(Kompetenza Inferjuri)

Imħallef Anthony Ellul

Appell numru: 65/2018

Suzanne Frendo u Marie Claire Sacco (appellati)

Vs

L-Awtorita tal-Artijiet (appellanti)

6 ta' Mejju, 2019.

1. Din is-sentenza titratta appell tal-Awtorita tal-Artijiet minn sentenza tat-Tribunal ta' Reviżjoni Amministrattiva tal-15 ta' Jannar, 2019 li biha laqa' l-appell tar-rikorrenti u ħassar deċiżjoni tal-Awtorita li rrifjutat talba tar-rikorrenti sabiex jikru l-fond R. Kind, Triq ir-Repubblika, Valletta lil terzi. Il-parti l-iktar rilevanti tas-sentenza hi s-segwenti:

"Illi l-fatti ta' dan l-appell huma pjuttost semplici. Ir-rikorrenti kienu l-inkwilini rikonoxxuti tal-hanut li jgib in-numru 289, Triq ir-Repubblika, Valletta. Fl-2015 thabbret skema li min kellu hanut fil-Belt b'titolu ta' kera seta' jitlob li jibda jiddetjeni l-istess fond b'titolu ta' enfitewsi temporanja u dan skont kif jirrizulta minn Dokument AG1 a fol.105 et sequitur tal-process. L-istess skema kellha numru ta' kundizzjonijiet, fosthom illi jekk ic-censwalisti jkunu jixtiequ jitrasferixxu l-koncessjoni enfitewtika iridu l-ewwel jiksbu l-kunsens bil-miktub tal-Kummissarju tal-Artijiet u li dan il-kunsens seta' liberalment jigi michud mill-Gvern skont id-diskrezzjoni assoluta tieghu. Ir-rikorrenti ghazlu li jxolju t- titolu ta' kera li kellhom ghar-ragunijiet spjegati minnhom fix-xhieda taghhom u ghazlu li jidhlu ghal kuntratt taht l-iskema msemmija hawn fuq. Il- kundizzjonijiet elenkati fil-Gazzetta tal-Gvern tat-8 ta' Mejju 2015 gew riflessi fi klawsola 35 tal-kuntratt li sar fil-15 ta' Jannar 2018 bejn ir-rikorrenti u l-Awtorita` intimata (Dokument F a fol. 14 et sequitur).

Illi jirrizulta wkoll illi wara li gie ffirmat il-kuntratt hawn fuq imsemmi, il-Bord tal-Gvernaturi tal-Awtorita` intimata hareg policy illi matul l-ewwel ghaxar snin mit-trasferiment tal-hwienet taht l-imsemmija skema ma jippermettix trasferiment da parti tal-enfitewta lil terzi.

Illi ai termini tal-artikolu 14 (1) (a) tal-Kapitolu 563 tal-Ligijiet ta' Malta (Att dwar l-Awtorita` ta' l-Artijiet) il-funzjonijiet tal-Bord tal-Gvernautir għandhom jinkludu l-funzjoni li jistabbilixxi l-linji regolatorji li għandhom jiġu segwiti mill-Awtorità. Jinghad ukoll li fid-determinazzjoni ta' dawn ir-regoli, il-Bord għandu jsegwi linji gwida li jistgħu jiġu stabbiliti mill-Gvern. Illi l-iter tal- policy in kwistjoni ma tirrizulta minn imkien fl-atti. Lanqas ma gie stabbilit x'wassal ghal din il-policy u lanqas jekk il-Bord segwiex xi linji gwida li gew stabbiliti mill-Gvern.

Illi, pero` sar x'sar da parti tal-Bord, ir-rikorrenti naturalment ma setghux ikunu konxji ta' din il-policy la darba fid-data li gie ppubblikat il-kuntratt ma kinitx tezisti, kif del resto ma kinitx tezisti meta huma ghamlu t-talba in kwistjoni lill- Awtorita` intimata. Nonostante dan, jirrizulta car illi l-Gvern zamm id-dritt ai termini ta' klawsola

35 tal-kuntratt tal-15 ta' Jannar 2018 illi jichad liberament u fid-diskrezzjoni assoluta tieghu talbiet ghal kiri tal-hanut in kwisjtoni.

Illi fl-opinjoni tat-Tribunal, ghalkemm m'hemm l-ebda kwistjoni illi r-rikorrenti kienu konxji li talba ghal permess sabiex jikru l-fond de quo lil terzi setghet tigi liberament michuda mill-Gvern, ma hux gust li wara li gie ffirmat il-kuntratt inharget policy li tippregudika serjament lir-rikorrenti. Din il-policy caqalqet il-lasti ghar-rikorrenti ghaliex jista' jkun li kieku kienet vigenti fil-mument tal-pubblikazzjoni tal-kuntratt ma kinux jidhlu ghalih. Illi mhux gust li minn wara daharhom iddahhlet policy li ppregudikat kull talba taghhom ghall-ewwel ghaxar snin tal-kuntratt, u dan anke f'kaz li l-Gvern ma jkun se jigi pregudikat bl-ebda mod.

Min-naha l-ohra irid jinghad illi l-art pubblika mhux qieghda hemm biex tigi spekulata minn min ghandu xi titolu koncess lilu mill-Gvern. Jirrizulta mill- affidavit tar-rikorrenti illi l-iskop taghhom kien li jikru l-hanut lil terzi stante li huma kienu qeghdin jikbru fl-eta` u kienu jafu li la darba jirtiraw il-kirja kienet se tigi fi tmiemha. Quddiem dan it-Tribunal ma ngabet l-ebda prova dwar x'intenzjonijiet kellhom ir-rikorrenti, u cioe` x'tip ta' ftehim kienu se jidhlu fih ma' terzi. It-Tribunal huwa tal-fehma illi kull talba simili derivanti minn kuntratti li saru qabel dahlet in vigore l-policy ta' April 2018 ghandha tigi ezaminata mill-Awtorita` intimata fuq il-merti taghha u fejn tara lok ta' spekulazzjoni b'art pubblika ghandha tiehu d-decizjoni infurmata fejn tezamina x'tip ta' ftehim l-enfitewta jkun irid jidhol fih. Pero` hija wkoll il-fehma tat- Tribunal illi ghal kuntratti li saru qabel ma dahlet in vigore l-policy m'ghandhiex tigi applikata l-istess policy li ma tippermettix assolutament trasferimenti f'kull kaz fl-ewwel ghaxar snin tal-kuntratt.

Di piu` it-Tribunal josserva illi ma giex spjegat x'kien se jkun l-izvantagg bit- talba in kwistjoni da parti tal-Awtorita` intimata ghalkemm din ir-raguni inghatat fid-decizjoni appellata.

Ghalhekk it-Tribunal huwa tal-opinjoni li d-decizjoni appellata ghandha tigi revokata u l-Awtorita` intimata ghandha tirrikonsidraha mill-gdid minghajr ma tiehu kont tal-policy li tipprojbixxi t-trasferiment tal-hanut de quo fl-ewwel ghaxar snin mill-koncessjoni.

Finalment it-Tribunal jirrileva illi huwa ma jistghax jilqa' t-talba tar-rikorrenti in toto u dan senjatament fejn intalab li dan it-Tribunal "jordna lill-istess Awtorita` intimata sabiex tikkoncedi lir-rikorrent l-kunsens mitlub lilha". It- tħassir ta' deċiżjoni min-naħa tat-Tribunal iġib biss li l-istess Tribunal jerġa' jgħaddi l-każ ghad-decizjoni lill-Awtorita` intimata għall-kunsiderazzjoni mill- ġdid tal-każ. Jista' jkun li l-każ partikolari jitlob li t-Tribunal jindika lill- awtorita' pubblika li tkun li, meta tqis mill-ġdid il-każ, il-konsiderazzjonijiet tagħha jkunu fuq il-linji suġġeriti fis-sentenza li fiha l-egħmil amministrattiv ikun ġie mistħarreġ bhal ma jawspika li jsir fil-kaz odjern.

2. L-intimata appellat mis-sentenza bl-aggravju jkun:

    i. Applikazzjoni żbaljata tal-liġi.
    ii. It-Tribunal naqas milli japplika l-prinċipju ta' *pacta sunt servanda* u l-fatt li ma kienx hemm ksura ta' legitimate expectation mill-appellanti.
    iii. Il-Policy li a bażi tagħha kienet rifjutata l-applikazzjoni tal-appellanti, kienet perfettament legali u kellha tittieħed in konsiderazzjoni meta l-appellanti kkunsidrat it-talba tal-appellati. Dan apparti d-dritt li tiċħad it-talba skont dak pattwit fil-kuntratt ta' enfitewsi.

3. L-appellati wieġbu u taw ir-raġunijiet għalfejn l-appell għandu jkun miċħud.
4. Il-fatti l-iktar rilevanti huma li:

   i. L-appellati kienu inkwilini tal-fond 289, R. Kind, Triq ir-Repubblika, Valletta.
   ii. B'kuntratt tal-15 ta' Jannar, 2018 l-Awtorita tal-Artijiet ta lill-appellati b'enfitewsi temporanja l-fond 289 għall-perjodu ta' ħamsa u erbgħin (45) sena, b'ċens ta' €17,050. Konċessjoni wara skema tal-ħwienet li introduċa l-Gvern li biha ta d-dritt lill-inkwilini li għandhom ħwienet fil-Belt, sabiex jingħataw il-fond b'titolu ta' enfitewsi temporanja. Fl-avviż jingħad li, *"Ċenswalisti li 'l quddiem jixtiequ jittrasferixxu l-konċessjoni enfitewtika tal-proprjeta', jridu l-ewwel jiksbu l-kunsens bil-miktub tal-Kummissarju tal-Artijiet. Dan il-kunsens jingħata suġġett għal ħlas ta' lawdemju lill-Gvern għall-ammont ta' sena ċens.* ***Dan il-kunsens jista' liberament jigi michud mill-Gvern skont id-diskrezzjoni assoluta tieghu****"*.
   iii. Fi klawżola 35 tal-kuntratt jingħad, *"(i) L-enfitewtae ma jistgħux jikru jew jiddisponu mill-proprjeta jew parti minnha b'ebda mod jew titolu mingħajr ma titlob minn qabel il-permess tal-Gvern ta' Malta bil-miktub, liema kunsens jista' liberament jiġi miċħud mill-Gvern skont id-diskrezzjoni assoluta tiegħu. Fejn iċ-ċenswalist ikun kumpannija, kull trasferiment ta' shares inter vivos ikun soġġett għall-ħlas ta' sena ċens lill-Gvern, liema pagament ikun dovut pro rata skont l-ammont ta' shares li ser jiġu trasferiti meta komparat mas-shares tal-kumpannija"*.
   iv. B'ittra datata l-1 ta' Marzu, 2018 l-appellati talbu lill-Awtorita sabiex tatihom permess jikru l-fond lil terzi.
   v. B'avviz datat 8 ta' Ġunju, 2018 l-Awtorita infurmat lill-appellati li t-talba kienet miċħuda għaliex *"... hija policy tiegħu li matul l-ewwel 10 snin mit-trasferiment tal-ħwienet bl-iskema ma jippermettix trasferiment u jiċħad l-istess kif għandu dritt skont il-klawżoli tat-trasferiment fil-kuntratt u peress li dan mhux vantaġġuż għall-Awtorita tal-Artijiet"*.

5. Dan kien każ ċar fejn hemm relazzjoni kuntrattwali bejn il-partijiet, u dak li jgħodd hu xi ftehemu l-partijiet. Meta l-Gvern jidħol f'kuntratt, għandu drittijiet u dmirijiet simili għal dawk ta' individwi li huma parti f'kuntratt privat. M'hemmx dubju li meta l-appellati ffirmaw il-kuntratt ta' enfitewsi ma kellhomx l-opportunita' li jinnegozjaw il-kundizzjonijiet. Bħalhom kien hemm ħaddieħor (ara deposizzjoni ta' Dr Marisa Grech a fol. 94 *et seq*). Każ ta' *take it or leave it*. Jibqa' l-fatt li huma ffirmaw għalih u r-relazzjoni ta' bejniethom hi regolata minn dak li jgħid il-kuntratt.

6. Hu fatt li s-sejħa pubblikata mill-Gvern li tat tagħrif dwar l-iskema, kienet tgħid li t-trasferiment tal-enfitewsi tkun suġġetta għall-kunsens bil-miktub tal-Kummissarju tal-Artijiet (fol. 8), u li *"l-kunsens jista' liberalment jiġi miċħud mill-Gvern skont id-diskrezzjoni assoluta tiegħu"* (fol. 8). Fis-sejħa ma jingħadx li l-enfitewta ser ikollu bżonn il-kunsens tal-Kummissarju tal-Artijiet sabiex jikri l-fond lil terzi.

7. Madankollu fil-kuntratt ta' enfitewsi jingħad ċar u tond li l-enfitewti ma jistgħux jikru l-fond lil terzi jekk mhux bil-kunsens bil-miktub tal-Gvern, ***"liema kunsens jista' liberament jiġi miċħud skont id-diskrezzjoni assoluta tiegħu"***. Kliem li ma jħalli ebda dubju li d-direttarju jista' jirrifjuta l-kunsens tiegħu għal kwalsiasi raġuni. Fejn il-kliem ta' kuntratt hu ċar m'hemmx lok għall-interpretazzjoni. Għaldaqstant, l-appellanti ffirmaw għall-kuntratt b'kundizzjoni ċara li l-Gvern għandu diskrezzjoni assoluta jatihomx kunsens li jikru, u dan **għall-perjodu kollu** tal-konċessjoni enfitewtika.

8. L-appellata Frendo xehedet, *"Kieku l-policy ta' divjet li tissemma għall-ewwel darba fl-ittra dokument H inġiebet a konjizzjoni tiegħi u ta' oħti meta tħabbret l-iskema f'Mejju 2015, jew almenu qabel iffirmajna l-kuntratt f'Jannar 2018, l-iskema ma kinitx tkun tinteressana u ma konnhiex nidħlu għaliha"* (fol. 57). Pero' l-klawżola numru 35 kienet ċara. L-appellati ma kellhom l-ebda garanzija li f'xi żmien matul il-konċessjoni l-Gvern ser jagħtihom il-kunsens biex jikru l-fond lil terzi. Il-kliem ***'liberament jiġi miċħud'*** u ***'skont id-diskrezzjoni assoluta tiegħu'*** ma jħallux ebda lok għal xi dubju. Kliem li hu tant wiesa' li ma kellu jnissel l-ebda aspettativa f'moħħ l-appellati li l-Gvern ma jagħtix il-kunsens biss għal raġunijiet li jeżistu qabel il-pubblikazzjoni tal-kuntratt jew minħabba l-każ partikolari tagħhom.

9. Hu minnu li l-*policy* tal-għaxar (10) snin kienet introdotta wara li l-intimati ffirmaw il-kuntratt. Fil-fatt James Piscopo, kap eżekuttiv tal-Awtorita', xehed li l-*policy* saret fit-13 ta' April, 2018 (fol. 88).

10. Pero' dak il-fatt m'għandu l-ebda rilevanza għall-eżitu tal-kwistjoni. M'hemm xejn x'jista' jwassal lill-qorti sabiex tikkonkludi li l-klawżola numru 35 kienet timponi fuq il-Gvern xi kundizzjoni li jirrifjuta l-kunsens biss fejn teżisti *policy* qabel id-data tal-pubblikazzjoni tal-kuntratt. Bil-mod li rraġuna t-Tribunal ġie li skarta klawżola 35, u dan minkejja li, *"Il-kuntratti magħmula skont il-liġi għandhom is-saħħa ta' liġi għal dawk li jkunu għamluhom"* (artikolu 992(1) tal-Kodiċi Ċivili).

11. Fis-sentenza t-Tribunal qal, *"Illi mhux ġust li minn wara daharhom iddaħħlet policy li ppreġudikat kull talba tagħhom għall-ewwel għaxar snin tal-kuntratt, u dan anke f'kaz li l-Gvern ma jkun se jiġi preġudikat bl-ebda mod"*. Il-qorti tifhem li wara d-divjet li hemm fi klawżola 35 tal-kuntratt, hemm il-ħsieb li min jingħata konċessjoni enfitewtika m'għandux jispekula bil-ħwienet li huma proprjeta tal-Gvern ta' Malta. Suzanne Frendo qalet li minħabba l-eta' tagħha u ta' oħtha *"għandna l-ħsieb li nieqfu naħdmu f'qasir żmien"* (fol. 55). Il-qorti tifhem li dik kienet xi ħaġa li kienu diġa' raw u ddeċidew dwarha meta ffirmaw il-kuntratt. Fil-fatt l-istess xhud kompliet tgħid, *"Nafu li bit-titolu ta' kera li kellna ma stajniex ngħaddu l-ħanut lil ħaddieħor, u meta nieqfu naħdmu kien ikollna nċeduh lura lill-Gvern"* (fol. 55). Fil-fatt il-kuntratt kien pubblikat fil-15 ta' Jannar 2018 u f'inqas minn xahrejn wara talbu lill-Awtorita' għall-kunsens sabiex jikru l-fond lil terzi. Hu evidenti li l-appellati riedu li wara li jieqfu mix-xogħol ikollhom introjtu ieħor minn kirja lil terzi. Pero' meta ffirmaw il-kuntratt b'dik il-klawżola, żgur li kienu jafu bir-riskji li kienet iġġorr magħħa klawżola

35. Għalhekk il-qorti ma tistax taqbel ma' Frendo li lmentat, *"... aħna ninsabu f'sitwazzjoni fejn matul l-għaxar snin li ġejjin inkunu ħallasna lill-Gvern mal-€180,000 f'ċens, flok ċirka €26,000 f'kera, mingħajr ma ksibna ebda benefiċċju. Anzi qegħdin insofru preġudizzju"*. Fl-ewwel lok *policy* tista' tinbidel. Fit-tieni lok il-kalkoli kellhom isiru qabel iffirmaw il-kuntratt.

12. Dan lanqas mhu każ fejn wieħed jista' jagħmel argument ta' *legitimate expectation* meta tqies dak li tipprovdi klawżola 35 tal-kuntratt. Il-klawżola hi ċara u għalhekk m'hemmx *expectation*. Dan apparti li m'hemmx provi li jindikaw li l-appellati kienu ngħataw x'jifhmu li l-kunsens biex jikru jingħata faċilment mill-Awtorita'. Il-qorti żżid li fir-rikors promotur lanqas ma jissemma l-kunċett ta' *legitimate expectation*.

13. Id-deċiżjoni hi ta' awtorita' pubblika. Filwaqt li persuna privata tista' tagħmel li trid bi ħwejjiġha, awtorita' pubblika trid taġixxi fl-interess tal-ġid komuni. Għalhekk kieku d-direttarju kien persuna privata ma kienx ikollu jagħti raġuni għalfejn jiċħad li jagħti l-kunsens lill-enfitewta sabiex jikri l-fond. Mhux l-istess fil-każ ta' awtorita' pubblika li ma tgawdix minn *'unfettered discretion'*. F'dan il-kuntest il-qorti tirreferi għall-ktieb *Administrative Law*, H.W.R. Wade & C.F. Forsyth (Għaxar Edizzjoni):

> *"The powers of public authorities are therefore essentially different from those of private persons. A man making his will may, subject to any rights of his dependants, dispose of his property just as he may wish. He may act out of malice or a spirit of revenge, but in law this does not affect his exercise of his power. In the same way a private person has an absolute power to allow whom he likes to use his land, to release a debtor, or, where the law permits, to evict a tenant, regardless of his motives. This is unfettered discretion.* ***But a public authority may do none of these things unless it acts reasonably and in good fatih and upon lawful and relevant grounds of public interest. So a city council acted unlawfully when it refused unreasonably to let a local rugby football club use the city's sports ground, though a private owner could of course have refused with impunity. Nor may a local authority arbitrarily release debtors, and if it evicts tenants, even though in accordance with a contract, it must act reasonably and 'within the limits of fair dealing'****. The whole conception of unfettered discretion is inappropriate to a public authority, which possesses powers solely in order that it may use them for the public good"*.[1]

14. Ir-raġuni għar-rifjut li tat l-Awtorita' kienet minħabba li:

    i. *'hija policy tiegħu li matul l-ewwel 10 snin mit-trasferiment tal-ħwienet bl-iskema ma jippermettix trasferiment';* u
    ii. *'peress li dan mhux vantaġġuż għall-Awtorita' tal-Artijiet'.*

15. M'hemmx provi li jistgħu jikkonvinċu lil din il-qorti li *policy* bħal dik hi irraġonevoli u li ebda persuna raġonevoli ma kienet ser teħodha fl-interess pubbliku. Fir-rikors promotur l-appellati ma kkontestawx il-*policy per se*, u lmentaw biss li m'għandhiex tapplika għalihom għaliex iffirmaw il-kuntratt

---

[1] Paġna 296.

qabel l-introduzzjoni tal-*policy* u kieku kienu jafu biha ma kinux jakkwistaw il-fond b'titolu ta' enfitewsi temporanja. M'hemmx dubju li bħala amministratur bl-iktar mod assolut tal-art tal-Gvern, l-appellanti għandha l-jedd li tintroduċi u tvarja *policies*.

16. Il-qorti ma tara xejn irraġonevoli f'*policy* li ma tippermettix l-ispekulazzjoni tal-proprjeta tal-Gvern, iktar u iktar meta tikkunsidra li fil-kuntratt hemm *blanket clause* li tipprojbixxi lill-enfitewta milli jikri l-fond lil terzi. Projbizzjoni li qegħda mingħajr limitu ta' żmien. Għalhekk il-policy tista' tgħid kienet diġa *engrained* fil-kuntratt ta' enfitewsi.

17. Għal dak li jirrigwarda t-tieni raġuni li ssemmiet fid-deċiżjoni tal-Awtorita għalfejn ċaħdet it-talba tal-appellati, fil-kors tal-proċeduri l-Awtorita ma ntalbitx tagħti r-raġunijiet għalfejn waslet għal dik il-konklużjoni. Madankollu dik ir-raġuni ma tagħmel ebda differenza in vista ta' dak li diġa ntqal.

Għal dawn il-motivi tilqa' l-appell, tħassar is-sentenza tat-Tribunal ta' Reviżjoni Amministrattiva tal-15 ta' Jannar, 2019 u tiċħad it-talba tal-appellati.

Spejjeż kollha huma a karigu tal-appellati.

Anthony Ellul.