MALTA

QORTI TAL-APPELL
(Kompetenza Inferjuri)

ONOR. IMĦALLEF
LAWRENCE MINTOFF

Seduta tat-13 ta' Ottubru, 2021

Appell Inferjuri Numru 13/2020/1 LM

Jan Bonello (K.I. 94093M)
('l-appellat')

vs.

L-Awtorità tal-Artijiet
('l-appellanta')

Il-Qorti,

Preliminari

1. Dan huwa appell magħmul mill-**Awtorità tal-Artijiet**, [hawnhekk 'l-appellanta'], minn deċiżjoni tat-Tribunal ta' Reviżjoni Amministrattiva [minn issa 'l quddiem 'it-Tribunal'], tal-10 ta' Novembru, 2020 [minn issa 'l quddiem 'is-sentenza appellata'], li permezz tagħha t-Tribunal laqa' l-appell tar-rikorrent

Jan Bonello [minn issa ’l quddiem ‘l-appellat’], u annulla d-deċiżjoni tal-intimata Awtorità tal-Artijiet tat-28 ta’ Jannar, 2020 [minn issa ’l quddiem ‘id-deċiżjoni appellata’], filwaqt li ċaħad l-eċċezzjonijiet tal-Awtorità tal-Artijiet, bl-ispejjeż kontra tagħha.

Fatti

2. Ir-rikorrent għamel applikazzjoni mal-Awtorità intimata bin-numru GLA 1/2019/0769 sabiex jixtri s-sehem ta’ nofs indiviż mill-għalqa magħrufa ‘Tal-Qwabar’, fl-inħawi Tal-Barrani, limiti taż-Żejtun. Iżda permezz ta’ ittra bid-data tat-28 ta’ Jannar, 2020 mibgħuta lilu mill-Awtorità tal-Artijiet, huwa ġie mgħarraf li t-talba tiegħu ġiet rifjutata għaliex tmur kontra l-*policy* TN12(1) tal-istess Awtorità, fejn jingħad li l-Awtorità tal-Artijiet ma tistax tiddisponi minn art agrikola li tinsab ’l barra mill-iskema tal-iżvilupp. Ir-rikorrent ħassu aggravat minn din id-deċiżjoni u interpona appell minnha quddiem it-Tribunal, fejn saħaq li din il-*policy* ma toħroġ minn imkien mil-liġi, u għalhekk meta huwa applika sabiex ikun jista’ jakkwista dan in-nofs indiviż, huwa għamel dan in *buona fede* bil-ħsieb li t-talba tiegħu tkun tista’ tiġi milqugħa. Ir-rikorrent qal li fuq l-applikazzjoni ma kien hemm l-ebda indikazzjoni li din ma tapplikax għal art agrikola *outside the development zone.* Qal ukoll li l-formula hija miftuħa u ladarba l-liġi ma tagħmel l-ebda riserva, legalment m’hemm xejn xi jżomm milli din it-talba tiġi pproċessata. Qal ukoll li jekk tali *policy* teżisti verament, din mhijiex disponibbli f’xi dokument pubbliku u lanqas mhija aċċessibbli mill-*website* tal-Awtorità tal-Artijiet, iżda hija biss deċiżjoni li l-Awtorità tbiddel minn żmien għal żmien mingħajr ebda preavviż lill-pubbliku ġenerali. Ir-rikorrent

saħaq ukoll li l-Awtorità m'għandhiex il-jedd toħloq ostakoli fejn dawn ma jeżistux fil-liġi.

<u>Mertu</u>

3. Ir-rikorrent talab lit-Tribunal iħassar u jirrevoka d-deċiżjoni tal-Awtorità, u jordna li t-talba tiegħu tiġi pproċessata skont id-dispożizzjonijiet tal-Kap. 563 tal-Liġijiet ta' Malta.

4. L-Awtorità intimata wieġbet li l-appell tar-rikorrent jittratta deċiżjoni meħuda minnha wara li r-rikorrent talab li jakkwista nofs indiviż ta' art agrikola fiż-Żejtun. L-Awtorità intimata qalet li hija vestita b'diskrezzjoni wiesgħa fit-teħid tad-deċiżjonijiet tagħha, u f'dan il-każ id-deċiżjoni tagħha ttieħdet abbażi tal-*policies* viġenti u ċċitati fl-istess deċiżjoni. Qalet li f'dan il-kuntest wieħed irid iqis x'inhu 'raġonevoli' (*reasonable*) in linea ma' konsiderazzjonijiet ta' dritt u ta' dak li għandu jiġi segwit minn awtorità pubblika meta tieħu deċiżjoni jew teżerċita d-diskrezzjoni tagħha. Qalet li hija użat id-diskrezzjoni tagħha fil-parametri tar-raġonevolezza u għal konsiderazzjonijiet li huma rilevanti għall-każ li kellha quddiemha. L-Awtorità intimata qalet li hija applikat il-liġi għad-deċiżjoni tagħha, u aġixxiet skont prinċipji amministrattivi, in sodisfazzjon tal-prinċipju ġenerali amministrattiv tar-raġonevolezza. Qalet li għalhekk it-Tribunal għandu jkun sodisfatt li hija mxiet korrettement.

5. Ir-rikorrent **Jan Bonello**, xehed quddiem it-Tribunal li huwa għamel talba biex toħroġ sejħa għall-offerti għall-bejgħ ta' porzjon art fiż-Żejtun, fl-inħawi

magħrufa bħala 'Tal-Barrani'. Ir-rikorrent spjega li din l-għalqa kienet fil-pussess tan-nanniet tiegħu, u missieru u ħutu kien mingħalihom li l-għalqa kienet kollha tagħhom, iżda wara xi żmien kienu saru r-riċerki u sabu li nofs din l-għalqa kienet tal-Gvern u għalhekk kienet taqa' taħt l-amministrazzjoni tal-Awtorità tal-Artijiet. Ir-rikorrent qal li kien għalhekk li huwa wera interess li jixtri n-nofs l-ieħor ta' din l-art, sabiex l-intier tagħha jiġi kollu fil-pussess tal-familja tiegħu. Ir-rikorrent qal li huwa kien avviċina lill-Awtorità tal-Artijiet sabiex jara x'kellu jagħmel biex din l-art tinħareġ għall-bejgħ permezz ta' sejħa għall-offerti, u qal li wara li ġie infurmat liema formuli kellu jimla, huwa ssottometta l-formuli bil-pjanti mitluba lill-Awtorità intimata. Qal iżda li fil-bidu tal-2020 huwa ġie infurmat li t-talba tiegħu kienet ġiet rifjutata abbażi tal-*policy* TN12, li tgħid li l-Awtorità tal-Artijiet ma tistax tiddisponi minn art agrikola li qiegħda f'ODZ. Ir-rikorrent spjega li l-art għandha aċċess mit-triq, u bejn wieħed u ieħor fiha tmint itmien u fiha wkoll kamra. Ir-rikorrent qal li meta l-avukat tiegħu talab dettalji dwar il-*policy* TN12 lill-Awtorità intimata, dan ġie infurmat li din il-*policy* kienet xi ħaġa interna u ma kinitx disponibbli għall-pubbliku. Ir-rikorrent qal li għalhekk huwa qatt ma ra din il-*policy,* u ddeċieda li jappella mid-deċiżjoni tal-Awtorità permezz ta' appell quddiem it-Tribunal.

6. Ir-rikorrent ippreżenta kopja tal-formula GLA1 '*Request to the Lands Authority for the Disposal of Government Property in terms of Articles 31(A) or 31(B) of Chapter 573 of the Laws of Malta',* flimkien ma' kopja ta' pjanta tas-sit, u kopja tad-deċiżjoni tal-Awtorità tal-Artijiet li ntbagħtet lilu.

7. **Janet Brincat**, *Senior Manager Procurement and Disposals* mal-Awtorità intimata, xehdet quddiem it-Tribunal u ppreżentat lista ta' sejħiet għall-offerti li l-Awtorità intimata ħarġet għall-akkwist ta' art agrikola b'titolu ta' kera fl-aħħar ħames snin. F'udjenza sussegwenti l-istess xhud qalet li ħarġet sejħa għall-offerti fuq sit li ma jistax jitqies li huwa art agrikola, għaliex is-sit kien jikkonsisti f'sit b'borġ ġebel mitluq u li ma kellu l-ebda użu agrikolu. Ix-xhud qalet li mil-lista ppreżentata minnha jirriżulta li kien hemm art waħda li minkejja li kienet ikklassifikata bħala ODZ, kienet mibnija u għalhekk l-Awtorità kellha tiddisponi minnha għaliex min bena laħaq ħariġlu l-permess tal-Awtorità tal-Ippjanar. Kompliet tgħid li l-kumplament tat-*tenders* li nħarġu huma kollha fuq artijiet li qegħdin fl-iskema.

<u>Is-Sentenza Appellata</u>

8. Permezz tad-deċiżjoni mogħtija fl-10 ta' Novembru, 2020 it-Tribunal laqa' l-appell tar-rikorrenti u annulla d-deċiżjoni appellata, filwaqt li ċaħad l-eċċezzjonijiet tal-Awtorità intimata, u dan wara li għamel is-segwenti konsiderazzjonijiet:

> ***"Ikkunsidra***
>
> *Illi r-rikorrenti ħassu aggravat b'deċiżjoni tal-Awtorità intimata datata 28 ta' Jannar, 2020 li permezz tagħha ġie mgħarraf illi l-applikazzjoni tiegħu sabiex toħroġ* tender *fuq biċċa art agrikola magħrufa bħala 'Tal-Qwabar', fl-inħawi Tal-Barrani, iż-Żejtun, li l-familja tiegħu għandha nofs indiviż tagħha kienet qiegħda tiġi rifjutata stante li l-istess talba kienet tmur kontra l-Policy TN12 (1), liema Policy tgħid illi l-Awtorità intimata ma tistax tiddisponi minn art agrikola li tinsab barra miż-żona ta' żvilupp.*
>
> *Illi r-rikorrent spjega illi n-nofs indiviż tal-għalqa in kwistjoni li għandha l-familja tiegħu ġej minn wirt, filwaqt li n-nofs indiviż l-ieħor huwa proprjetà tal-Gvern.*

*Għalhekk huwa talab li n-nofs indiviż proprjetà tal-Gvern jinħareġ b'*tender. *Wara li ssottometta l-applikazzjoni tiegħu (fn 1 esebita a fol. 25), kif kien iggwidat li jagħmel minn uffiċjali tal-Awtorità intimata, huwa ġie mgħarraf illi t-talba tiegħu kienet tmur kontra* Policy TN 12 *kif spjegat aktar 'il fuq. Spjega illi meta huwa staqsa, tramite r-rappreżentant legali tiegħu, għal aktar dettalji dwar il-*Policy *ċitata, huwa ġie infurmat illi din kienet* Policy *interna u mhux disponibbli għall-pubbliku.*

*Illi fil-mori ta' dawn il-proċeduri r-rikorrent talab lill-Awtorità intimata tippreżenta l-avviżi tat-*tenders *li ħarġu fl-aħħar ħames (5) snin dwar trasferiment ta' art agrikola taħt kwalsiasi titolu. Fil-fatt, ir-rappreżentant tal-istess Awtorità ippreżentat dokument b'din l-informazzjoni minn fejn jirriżulta illi l-konċessjonijiet kollha dwar art agrikola proprjetà tal-Gvern kienu kollha b'titolu ta' qbiela (fn. 2 Dokument JB1 a fol. 57* et sequitur*). Mistoqsija fuq* tender *partikolari, u ċioé l-Avviż Numru 58 ippubblikat fit-22 ta' Mejju, 2020, u ċioé f'sit f'Wied Ħanżir, limiti tas-Siġġiewi, liema sit ħareġ b'*tender *għall-bejgħ, ir-rappreżentant tal-Awtorità spjegat illi għalkemm dan is-sit jinsab barra ż-żona ta' żvilupp, l-istess sit ma hux art agrikola però kien* dumping site. *Min-naħa tiegħu r-rikorrent jisħaq, anke permezz ta' ritratti ppreżentati minnu, illi s-sit indikata fl-Avviż Numru 58 fil-fatt hija art agrikola għaliex hemm il-ħamrija.*

Ikkunsidra:

*Illi r-rikorrent qiegħed jattakka d-deċiżjoni appellata prinċipalment fuq żewġ kunsiderazzjonijiet, u ċioé, fuq il-fatt illi l-*Policy *ċitata qatt ma ġiet ippreżentata f'dawn l-atti jew ingħata tagħrif dwarha lir-rikorrent u wkoll għaliex id-deċiżjoni hija waħda arbitrarja. Jissottometti wkoll illi ladarba l-liġi ma toħloqx limitazzjonijiet dwar x'jista' u ma jistax tiddisponi minnu l-Awtorità intimata, allura l-istess Awtorità ma tistax tagħmel hi stess tali limitazzjonijiet.*

Illi ai termini tal-artikolu 7 (ċ) tal-Kapitolu 563 tal-Liġijiet ta' Malta l-Awtorità intimata għandha d-dmir li "tamministra bl-aktar mod assolut sabiex isir l-aħjar użu tal-art kollha tal-Gvern ta' Malta u kull art li tifforma parti mill-isfera pubblika bħall-perimetru tal-kosta, ix-xtut, portijiet, mollijiet, puntuni, portbeaches, postijiet ta' inżul, irmiġġi, kanali, akwadotti, lagi, spieri naturali, irdum, widien, pjazez pubbliċi, toroq, sqaqien, korsiji, rotot ta' aċċess, għall-postijiet pubbliċi oħra inkluż dawk li jwasslu għall-perimetru tal-kosta, boskijiet, parki, żoni ta' importanza ekoloġika jew ambjentali u s-siti ta' importanza kulturali, soċjali, jew storiċi."

Illi t-trasferiment ta' artijiet tal-Gvern hija regolata b'artikolu 31 tal-Kapitolu 573 tal-Liġijiet ta' Malta, liema artikolu jelenka d-diversi modi kif il-Gvern jista' jiddisponi mill-art pubblika. Di fatti, fil-proviso ta' artikolu 31 (b) tal-Kapitolu 573 tal-Liġijiet ta' Malta, li jittratta dwar ***trasferiment b'irkant****, wieħed isib illi ebda art ma tkun tista'*

tiġi trasferita jekk ma tkunx f'żona ta' żvilupp ta' bini skont xi liġi li tkun fis-seħħ minn żmien għal żmien. Madankollu dan il-proviso japplika biss għal bejgħ b'irkant u mhux għal bejgħ wara sejħa għall-offerti ai termini tas-subinċiż (a). Dan huwa wkoll rifless fid-diċitura tal-istruzzjonijiet fil-formula tal-applikazzjoni in kwistjoni, u ċioe "Form GLA1".

Illi t-Tribunal josserva illi għalkemm ma nġabux provi illi l-art in kwistjoni hija barra miż-żona ta' żvilupp, ma jirriżultax li hemm xi kontestazzjoni illi fil-fatt dan huwa l-każ. Fil-fatt ir-rikorrent stess ikkompara l-każ tiegħu ma' każijiet oħra li jaqgħu barra ż-żona ta' żvilupp. Illi għalhekk minn qari tal-artikolu 31 tal-Kapitolu 573 huwa ċar illi l-Awtorità intimata ma tistax tiddisponi minn art li ma tiffurmax parti minn żona ta' żvilupp jekk ikun ser isir bejgħ b'irkant u mhux meta jkun hemm sejħa għall-offerti ai termini tal-artikolu 31(a) tal-Kapitolu 573 tal-Liġijiet ta' Malta.

Illi wara li t-Tribunal għamel l-osservazzjonijiet t'hawn fuq, allura jibqa' li jiġi eżaminat x'tgħid iċ-ċitata Policy TN 12 (1) peress li din kienet il-bażi tar-rifjut tal-applikazzjoni odjerna. Illi t-Tribunal josserva illi l-Awtorità intimata ma ppreżentat l-ebda policy *fl-atti ta' dawn il-proċeduri u lanqas ma ġie prodott xi uffiċjal mill-istess Awtorità biex jelabora fuq l-istess* Policy *jekk forsi din hija xi* Policy *mhux miktuba, biex forsi jitfa' dawl dwarha, bħal meta pereżempju daħlet fis-seħħ. Illi t-Tribunal għandu deċiżjoni msejsa fuq il-'baħħ' totali. It-Tribunal huwa tal-opinjoni illi* policies *ta' dan it-tip mhux biss għandhom ikunu miktuba iżda wkoll magħmulin pubbliċi fejn kulħadd jista' jaċċessahom minn fuq il-*website *tal-Awtorità intimata. Minn dan kollu fuq il-*website *tal-Awtorità intimata, taħt il-kolonna intitolata* 'Guidelines and Policies'*, ma jirriżulta xejn dwar din il-kwistjoni.*

*Illi filwaqt li l-Awtorità intimata għandha d-dover tamministra bl-aħjar mod possibbli l-art kollha tal-Gvern, il-*policies *u d-deċiżjonijiet tagħha għandhom ikunu trasparenti. Jekk din il-*Policy *teżisti għandha tkun faċilment aċċessibbli u mhux tinżamm sigrieta. Għalhekk fl-opinjoni tat-Tribunal, l-Awtorità intimata naqset meta f'deċiżjoni tagħha ċċitat* Policy *li imbagħad lanqas biss ġiet esebita jew ngħatat xi informazzjoni ta' valur dwarha quddiem dan it-Tribunal. Kwindi dan it-Tribunal ma jistax jagħti raġun lill-Awtorità intimata meta fir-risposta tagħha issottomettiet illi hija applikat id-diskrezzjoni tagħha fil-parametri tar-raġonevolezza. L-Awtorità kienet karenti għal kollox fil-provi mressqa quddiem dan it-Tribunal biex b'hekk l-istess Tribunal ma jista' bl-ebda mod jissindika jekk tali deċiżjoni kinitx raġonevoli jew le. Kwindi, fin-nuqqas ta' spjegazzjoni x'wassal lill-Awtorità intimata tasal għad-deċiżjoni tagħha, ir-rikorrent għandu raġun jilmenta illi d-deċiżjoni appellata hija waħda arbitrarja u msejsa fuq Policy li ma ssibx il-fondament tagħha fil-liġi.*

Għaldaqstant it-Tribunal, fin-nuqqas ta' tali spjegazzjoni da parti tal-Awtorità intimata dwar id-deċiżjoni appellata, tqis illi l-aggravji tar-rikorrent huma mistħoqqa u kwindi d-deċiżjoni appellata qiegħda tiġi annullata. Madankollu dan it-Tribunal ma jistax jagħmel l-ordni kif rikjesta mir-rikorrent fit-talba tiegħu, u ċioé għaliex din tibqa' dejjem fid-diskrezzjoni tal-Awtorità intimata.

Decide

Għaldaqstant, it-Tribunal, għar-raġunijiet hawn fuq esposti, qiegħed jilqa' l-appell tar-rikorrenti fit-termini hawn fuq enunċjati u jannulla d-deċiżjoni appellata filwaqt li jiċħad l-eċċezzjonijiet tal-Awtorità intimata.

Bl-ispejjeż kontra l-Awtorità intimata."

L-Appell

9. L-Awtorità appellanta ressqet l-appell tagħha minn din id-deċiżjoni fis-27 ta' Novembru, 2020, fejn talbet lil din il-Qorti sabiex,

> *"... jogħġobha tħassar, tirrevoka u tikkanċella d-deċiżjoni datata 10 ta' Novembru, 2020 u fl-ismijiet 'Jan Bonello vs L-Awtorità tal-Artijiet' (Rik. Nru. 13/2020) mogħtija mit-Tribunal ta' Reviżjoni Amministrattiva u tilqa' l-kontenut tar-Risposta tal-Awtorità Appellanti u dana a spejjeż taż-żewġ istanzi esklussivament għall-appellat Jan Bonello."*

10. L-appellanta qalet li hija ħasset ruħha aggravata bid-deċiżjoni tat-Tribunal, li skont l-istess appellanta, ddeċieda li ma nġabet l-ebda prova dwar l-eżistenza tal-*policy* li fuqha ttieħdet id-deċiżjoni appellata. Spjegat li bħal kull Awtorità oħra, hija għandha l-*policies* tagħha li fuqhom tibbaża d-deċiżjonijiet tagħha, u fil-każ odjern jirriżulta ċar li r-rikorrent, għaliex m'għoġbitux id-deċiżjoni tal-Bord tal-Awtorità, l-ewwel allega li din il-*policy* ma teżistix, imbagħad tul il-kawża kollha, wara li allega li din il-*policy* mhux dejjem tiġi applikata, għamel *fishing expedition* sabiex jikkonferma jekk fil-fatt l-Awtorità

qattx imxiet mod ieħor ma' xi applikanti oħra. L-Awtorità appellanta qalet li fil-fatt irriżulta li dan qatt ma kien il-każ, u mid-*disposals* li saru f'dawn l-aħħar snin, irriżulta li l-Awtorità dejjem applikat l-imsemmija *policy* u qatt ma ddisponiet minn art agrikola barra l-konfini tal-iżvilupp. Qalet li fil-fatt irriżulta li l-uniċi trasferimenti li saru, kienu jirrigwardaw art li ma kinitx agrikola jew li kienet '*wasteland*'. L-appellanta qalet li għalhekk l-appellat Bonello ma jistax jistrieħ fuq l-allegazzjonijiet li għamel meta dawn ma ġewx ippruvati minnu, u meta fil-fatt jirriżulta li din il-*policy* dejjem ġiet applikata fil-konfront ta' kull applikant.

11. It-tieni aggravju tal-Awtorità appellanta huwa dwar l-istħarriġ ġudizzjarju, fejn tgħid li minkejja l-provi mressqa minnha, it-Tribunal iddeċieda li għaliex il-*policy* applikata ma ġietx ippubblikata fil-*website* u mhijiex aċċessibbli għall-pubbliku, din ma teżistix. Qalet li huwa ċar mis-sentenza appellata, li t-Tribunal bagħat l-atti lura quddiem il-Bord għal deċiżjoni oħra, filwaqt li rrevoka d-deċiżjoni meħuda mill-Awtorità. L-Awtorità appellanta għamlet riferiment għad-deċiżjoni tal-Prim'Awla tal-Qorti Ċivili tas-27 ta' Novembru, 2014 fl-ismijiet **Cutajar *vs.* Falzon Sant Manduca et**, fejn ingħad li l-kompetenza tal-Qrati rigward stħarriġ ġudizzjarju hija limitata għal tliet kategoriji ta' difetti, jiġifieri meta jkun hemm eċċess ta' ġurisdizzjoni, meta jkun hemm non-osservanza tal-istess liġi kostitwita, u meta jkun hemm non-osservanza ta' xi wieħed mill-prinċipji fundamentali tal-ġustizzja. F'dan ir-rigward, l-Awtorità appellanta qalet li t-Tribunal mhux bilfors li kellu jaqbel mad-deċiżjoni tagħha, imma li kellu jara kien biss li hija mxiet b'mod ġust. L-Awtorità appellanta qalet li huwa minnu li hija forsi messha fformalizzat aktar il-kriterji ta' kif waslet għad-deċiżjoni tagħha, imma d-deċiżjoni tagħha hija waħda sostanzjalment tajba u

raġonevoli dwar kif għandha tiġi amministrata art pubblika. Kompliet tgħid li m'hemm l-ebda irregolarità fil-proċess, u dan il-fattur lanqas biss ġie ravviżat mit-Tribunal, li kellu jara biss jekk il-proċess kienx wieħed regolari jew le. Qalet li jista' jkun li t-Tribunal ma jaqbilx mal-kriterji użati jew ma' kif dawn ġew interpretati u applikati għall-każ in eżami, iżda dan ma jfissirx li d-deċiżjoni mhijiex 'raġonevoli' fil-parametri ta' dak li huwa dritt amministrattiv.

<u>Ir-Risposta tal-Appell</u>

12. Fir-risposta tiegħu, l-appellat qal li l-appell interpost mill-Awtorità appellanta huwa infondat fil-fatt u fid-dritt u għandu jiġi respint. B'riferiment għall-ewwel aggravju tal-Awtorità appellanta, l-appellat qal li skont id-dispożizzjonijiet tal-artikolu 57(1)(a) tal-Kap. 563, it-Tribunal huwa kompetenti biex jisma' u jiddetermina oġġezzjonijiet magħmula minn kull persuna li tinsab aggravata minn kwalunkwe deċiżjoni tal-Awtorità. Żied jgħid li t-Tribunal huwa regolat b'dak li hemm fil-Kap. 490, u għamel riferiment partikolari għall-artikolu 3 tiegħu li jirregola l-andament tal-proċeduri quddiem l-istess Tribunal. Qal li fost dawn il-proċeduri nsibu l-prinċipju tal-*equality of arms* f'sistema avversjali, biex kull parti jkollha opportunità xierqa u opportuna tressaq il-każ u d-difiża li trid tagħmel. L-appellat qal li huwa ċar li l-andament quddiem it-Tribunal huwa regolat bil-prinċipji tal-ġustizzja naturali u bil-prinċipji kollha li jirregolaw il-*judicial review* tad-diskrezzjoni amministrattiva. L-appellat qal li sa mill-bidu ta' dawn il-proċeduri huwa lmenta dwar il-fatt li l-*policy* li abbażi tagħha l-Awtorità ħadet id-deċiżjoni tagħha, ma ġietx ippruvata u għalhekk hemm dubju dwar l-eżistenza ta' din il-*policy,* x'tgħid, u kif u meta ġiet applikata, jekk fil-fatt teżisti.

Qal ukoll li ladarba ntwera tali dubju, kien jispetta lill-Awtorità appellanta tressaq il-prova tal-eżistenza tal-imsemmija *policy*, billi r-rifjut tal-Awtorità ġie bbażat fuqha. L-appellat qal li f'dawn il-proċeduri l-Awtorità appellanta naqset milli tressaq tali prova, u dwar dan il-punt irrimarka wkoll t-Tribunal. L-appellat qal li kien għalhekk li t-Tribunal ikkonkluda li l-Awtorità naqset meta fid-deċiżjoni tagħha għamlet riferiment għal *policy,* u mbagħad lanqas biss esebitha jew tat informazzjoni ta' valur dwarha quddiem it-Tribunal. L-appellat qal li fin-nuqqas ta' prova dwar l-eżistenza o meno tal-imsemmija *policy,* u dwar id-diċitura preċiża tagħha*,* it-Tribunal kien pjenament ġustifikat fil-konklużjoni tiegħu.

13. B'riferiment għat-tieni aggravju, l-appellat qal li min għandu diskrezzjoni għandu l-opportunità jagħmel diversi għażliet fl-eventwali deċiżjoni tiegħu, u l-eżerċizzju ta' tali diskrezzjoni mhijiex marbuta b'xi kriterju predeterminat. Qal li jekk ma jkunx hemm skrutinju ġudizzjarju ta' diskrezzjoni amministrattiva, l-aġir amministrattiv u d-diskrezzjoni amministrata eżerċitata minn kwalsiasi aġent jew awtorità, tkun regolata biss bl-awto-dixxiplina, xi ħaġa li l-leġislatur ried jevita. L-appellat qal li diskrezzjoni amministrattiva għandha tiġi eżerċitata entro parametri li jkunu ben definiti u magħrufa.

14. L-appellat kompla jgħid li fl-eżerċizzju ta' diskrezzjoni amministrattiva, jekk jeżistu parametri li jirregolaw b'xi mod id-diskrezzjoni amministrattiva, dawn għandhom ikunu ben definiti u aċċessibbli għall-pubbliku biex b'hekk ikun jista' jsir skrutinju ta' tali operat, u d-deċiżjoni amministrattiva m'għandhiex tkun waħda arbitrarja, fis-sens illi fl-eżerċizzju tad-diskrezzjoni għandu jkun hemm trasparenza u raġonevolezza. L-appellat qal li f'dan il-każ it-Tribunal

għamel eżerċizzju biex jipprova jara jistax isib traċċi ta' din il-*policy* fil-liġi jew xi mkien ieħor, u t-Tribunal ma rnexxilux jittraċċja mkien l-eżistenza ta' tali *policy,* iżda kuntrarjament għal dak li qiegħda tgħid l-Awtorità appellanta fl-imsemmija *policy*, il-liġi anzi tindika li fil-każ ta' art li hija ODZ huwa proprju dan il-proċess li għandu jsir. L-appellat qal li t-Tribunal għamel distinzjoni dwar meta l-Awtorità tkun ser tagħmel trasferiment ta' proprjetà permezz ta' rkant u meta l-Awtorità tkun ser tagħmel trasferiment permezz ta' *tender.* Qal li l-artikolu 31(B) tal-Kap. 573 jgħid li f'każ ta' art li ma tkunx f'żona ta' żvilupp ta' bini skont xi liġi, it-trasferiment ma jistax isir b'irkant, imma m'hemmx limitazzjoni simili jekk l-art tkun se tiġi trasferita wara proċess ta' *tendering.* L-appellat qal li għalhekk anki fil-liġi, il-leġislatur ma riedx li jkun hemm xi xkiel għall-bejgħ ta' proprjetà li tkun ODZ, però jekk ikun hemm trasferiment ta' tali art, dan bilfors irid isir permezz ta' *tender* u mhux bi rkant. L-appellat kompla jgħid li jekk verament teżisti din il-*policy,* huwa ġab prova li fl-aħħar żminijiet kien hemm tliet *tenders* li ħarġu fuq art ODZ, u konvenjentement din l-art ġiet deskritta bħala 'sit' u mhux bħala art agrikola, iżda mill-provi prodotti, l-appellat wera li fil-każ tat-tender 58 tal-2020, din l-art kienet art agrikola u xi ħadd rema materjal fuqha, u l-Awtorità tal-Artijiet għalqet għajnejha kompletament għal dan l-istat illeċitu. L-appellat qal li għalhekk huwa evidenti li jekk hemm ostakolu li art ODZ ma toħroġx bit-*tender,* dan għandu japplika *across the board* u m'għandux jiġi permess li applikazzjoni tiżgiċċa b'sempliċi strataġemma dwar il-mod kif proprjetà tiġi deskritta fil-*heading* tagħha. L-appellat qal li jekk ser ikun hemm *policy,* din għandha tkun konformi ma' dak li tgħid il-liġi, u tali *policy* m'għandhiex tagħmel limitazzjonijiet fejn il-liġi ma tagħmilhomx. Qal ukoll li tali *policy* trid tkun aċċessibbli u pubblika biex min ikun interessat li jitlob li tinħareġ *tender,* ikun jaf

għal xiex ikun dieħel, u b'hekk mhux biss il-pubbliku imma anke t-Tribunal u l-Qorti jkollhom opportunità jiskrutinizzaw il-konformità u l-validità tal-eżerċizzju diskrezzjonali tal-Awtorità meta jintalbu jagħmlu eżerċizzju ta' *judicial review.* L-appellat qal li huwa b'hekk biss li jista' jiġi aċċertat li l-prinċipji tar-*rule of law* u tal-ġustizzja naturali u tar-raġonevolezza jiġu applikati bis-sħiħ. L-appellat qal li għalhekk fil-każ odjern huwa ċar u manifest li t-Tribunal għamel skrutinju akkurat tal-provi mressqa quddiemu, u t-Tribunal kien korrett fid-deċiżjoni tiegħu.

<u>Konsiderazzjonijiet ta' din il-Qorti</u>

15. Il-Qorti sejra tgħaddi sabiex tikkonsidra l-aggravji sollevati mill-Awtorità appellanta, wara li tqis il-fatti kollha li wasslu għall-proċeduri odjerni, id-deċiżjoni tat-Tribunal u l-pożizzjoni li ħadu l-partijiet f'dawn il-proċeduri. L-appellat ressaq appell quddiem it-Tribunal wara li ġiet miċħuda talba li għamel lill-Awtorità appellanta sabiex din tniedi proċess għad-*disposal* ta' nofs indiviż ta' porzjon raba' agrikola fl-inħawi taż-Żejtun, għaliex il-membri tal-familja tal-appellat diġà kienu fil-pussess tan-nofs indiviż l-ieħor ta' dan ir-raba'. Din it-talba ġiet miċħuda mill-Awtorità tal-Artijiet, li infurmat lill-appellat li t-talba tiegħu tmur kontra l-*policy* TN12(1) tal-Awtorità, fejn jingħad li ma jistax ikun hemm trasferiment ta' art agrikola li tinsab barra mill-iskema tal-iżvilupp. L-appellat ħassu aggravat b'din id-deciżjoni għaliex il-*policy* ċċitata mill-Awtorità mhijiex disponibbli għall-pubbliku, u għalhekk istitwixxa proċeduri quddiem it-Tribunal sabiex dan jogħġbu jħassar u jirrevoka din id-deċiżjoni. It-Tribunal ta raġun lill-appellat billi wara li għamel diversi konsiderazzjonijiet, iddeċieda li d-deċiżjoni

tal-Awtorità għandha tiġi annullata. Kien għalhekk li l-Awtorità tal-Artijiet ħassitha aggravata bid-deċiżjoni tat-Tribunal u interponiet dan l-appell quddiem din il-Qorti.

L-ewwel aggravju: *[il-Policy TN12(1) u l-applikazzjoni tagħha]*

16. L-Awtorità appellanta ħassitha aggravata wara li t-Tribunal iddeċieda li matul il-proċeduri li saru quddiemu, ma nġabet l-ebda prova dwar l-eżistenza tal-*policy* li abbażi tagħha l-Awtorità ħadet id-deċiżjoni tagħha. L-appellanta qalet li d-deċiżjoni tagħha m'għoġbitx lill-appellat, li l-ewwel qal li l-*policy* mhux vera teżisti, u wara pprova jagħmel *fishing expedition* sabiex jara jekk l-Awtorità qattx imxiet b'mod differenti ma' applikanti oħra. L-appellanta fl-aggravju tagħha qalet li hija rnexxielha tipprova li l-uniċi trasferimenti li saru kienu jirrigwardjaw art li ma kinitx agrikola jew li kienet *wasteland.*

17. Imma l-Qorti hija tal-fehma li l-konsiderazzjonijiet li għamel it-Tribunal dwar in-nuqqas ta' prova tal-eżistenza tal-*policy* jew almenu tal-kontenut tagħha, huma korretti. Tul il-proċeduri li saru quddiem it-Tribunal, ma nġabet l-ebda prova li l-imsemmija *policy* verament teżisti, ma ttella' l-ebda xhud sabiex jispjega din il-*policy* x'tgħid, u minn dak li rriżulta mill-provi, kien hemm tal-inqas tliet istanzi fejn l-Awtorità appellanta ħarġet sejħa għall-offerti għat-trasferiment ta' art agrikola li ma taqax fl-iskema, u almenu f'każ minnhom saret l-aġġudikazzjoni. Ix-xhud prodotta mill-Awtorità Janet Brincat, laqgħet għal dan billi qalet li l-art li sar riferiment għaliha mill-appellat, ma tistax titqies li hija art agrikola, iżda hija *wasteland* għaliex fuqha ntefa' għadd ta' radam, u għalhekk l-Awtorità qieset li kellha tiddisponi minn din l-art bħala *wasteland.* Fil-fatt l-art

inkwistjoni kienet raba' li xi ħadd tefa' r-radam fuqha, filwaqt li f'każ ieħor art agrikola li ġiet mibnija illegalment ġiet trasferita wara sejħa għall-offerti. L-Awtorità appellanta argumentat li din l-art ma setgħetx tibqa' titqies bħala art agrikola għaliex kienet inbniet, anki jekk illegalment, u għalhekk seta' jsir id-*disposal* tagħha. Huwa proprju minħabba ċirkostanzi bħal dawn li huwa importanti li l-Awtorità appellanta jkollha *policies* bil-miktub li jkunu magħrufa mill-pubbliku, għaliex il-pubbliku għandu dritt ikun jaf liema *policy* ġiet applikata fil-konfront tiegħu u għal liema raġuni sitwazzjoni li *prima facie* tidher identika għal tiegħu, ġiet ikkunsidrata b'mod differenti. Huwa għalkollox fieragħ l-argument tal-Awtorità appellanta li d-deċiżjoni tagħha hija waħda raġonevoli, meta la t-Tribunal u lanqas din il-Qorti ma jistgħu jissindakaw tali deċiżjoni. Il-Qorti tqis li hawn ikun ta' siwi li tagħmel riferiment għal dak li qal Lord Greene, M.r., f'***Associated Provincial Picture Houses Limited vs. Wednesbury Corporation (1948)***, fejn ġie spjegat li l-Qrati m'għandhomx jinterferixxu mad-diskrezzjoni mogħtija lill-awtoritajiet pubbliċi sakemm:

> "*(i) the authority took into account all the things it ought to have taken into account;*
>
> *(ii) the authority did not take into account things they should not take into account (improper purposes) and*
>
> *(iii) the decision is not unreasonable, i.e. it is not a decision that no reasonable authority could ever have come to."*

Imma l-Qorti dan l-eżerċizzju ma tistax tagħmlu għaliex hija sprovvista mill-*policy* li abbażi tagħha tista' tiddeċiedi jekk l-Awtorità appellanta ħaditx konjizzjoni tal-fatturi kollha li kellha tqis qabel tgħaddi għad-deċiżjoni tagħha, jew inkella jekk l-Awtorità appellanta bbażatx id-deċiżjoni tagħha fuq materji u ċirkostanzi li ma kellhomx jiġu kkonsidrati. Din il-Qorti lanqas tista' tiddeċiedi

jekk id-deċiżjoni meħuda mill-Awtorità appellanta hijiex waħda raġonevoli jew le, tenut kont taċ-ċirkostanzi kollha tal-każ odjern. Kopja tal-*policy* jew almenu xhieda dettaljata dwar x'tgħid din il-*policy,* kienet il-prova reġina li kellha tressaq l-Awtorità f'każ li verament riedet tipprova li d-deċiżjoni tagħha hija waħda xierqa u raġonevoli. Fin-nuqqas ta' tali prova, għandu raġun l-appellat iqajjem dubju dwar l-eżistenza ta' *policy* bħal din, u dwar jekk din il-*policy,* dejjem jekk teżisti, hijiex tintuża b'mod li tiffavorixxi kategorija ta' applikanti fuq oħrajn. Għaldaqstant tqis li l-ewwel aggravju tal-Awtorità appellanta mhuwiex ġustifikat, u tiċħdu.

It-tieni aggravju: *[l-istħarriġ ġudizzjarju]*

19. L-Awtorità appellanta ħassitha aggravata għaliex it-Tribunal iddeċieda li ladarba l-*policy* mhijiex aċċessibbli għall-pubbliku, din qisha ma teżistix. Qalet li t-Tribunal kellu jara biss jekk hija mxietx b'mod ġust, anki jekk ma jaqbilx mad-deċiżjoni tagħha, u li d-deċiżjoni meħuda minnha hija waħda sostanzjalment tajba u 'raġonevoli', li ttieħdet mingħajr ebda irregolarità fil-proċess, u b'rispett għall-parametri tad-dritt amministrattiv.

20. Anki hawn il-Qorti ma tistax taqbel mal-pożizzjoni tal-Awtorità appellanta, għaliex it-Tribunal ma setax jevalwa jekk id-deċiżjoni amministrattiva tal-Awtorità appellanta kinitx ġusta, ladarba huwa kien sprovvist mill-*policy* u minn x'tgħid. It-Tribunal ra xi tgħid il-liġi dwar it-trasferiment ta' art pubblika, u wasal għall-konklużjoni li l-liġi nnifisha li tirregola t-trasferimenti ta' art pubblika, ukoll mhijiex ċara dwar il-mod kif jista' jsir id-*disposal* ta' art li ma tkunx f'żona tal-iżvilupp, u dwar jekk din tistax tiġi

ttrasferita wara l-ħruġ ta' sejħa għall-offerti. Għaldaqstant it-Tribunal sab ruħu f'sitwazzjoni fejn ma setax jiddeċiedi jekk id-deċiżjoni meħuda mill-Awtorità kinitix korretta u regolari, jew inkella tteħditx bi ksur ta' xi prinċipju regolatorju dwar il-mod kif għandu jsir it-trasferiment ta' artijiet bħal dawn. Mhux ġust u lanqas raġonevoli li Awtorità pubblika tieħu deċiżjoni, tibqa' tinsisti li d-deċiżjoni tagħha kienet korretta u raġonevoli fiċ-ċirkostanzi, iżda fl-istess ħin iċċaħħad saħansitra lil din il-Qorti mill-possibilità li tevalwa jew teżamina il-*policy document* li bbażat id-deċiżjoni tagħha fuqu. Dan mhuwiex mod ġust u raġonevoli ta' kif għandhom jitmexxew affarijiet amministrattivi, u għaldaqstant tqis illi t-tieni aggravju tal-Awtorità appellanta mhuwiex ġustifikat, u tiċħdu.

<u>Decide</u>

Għar-raġunijiet premessi, din il-Qorti qiegħda tiddeċiedi l-appell imressaq mill-Awtorità appellanta billi tiċħdu, filwaqt li qiegħda tikkonferma s-sentenza appellata fl-intier tagħha.

Spejjeż ta' dan l-appell a karigu tal-Awtorità appellanta.

Moqrija.

Onor. Dr Lawrence Mintoff LL.D.
Imħallef

Rosemarie Calleja
Deputat Reġistratur