

Qorti tal-Appell
(Kompetenza Inferjuri)

Imħallef Anthony Ellul

Appell numru: 12/2018

The Waterfront Hotel Limited (appellanti)

Vs

L-Awtorita tal-Artijiet (appellata)

6 ta' Mejju, 2019.

1. B'rikors preżentat fis-7 ta' Settembru, 2018 il-kumpanija attriċi appellat minn sentenza tat-Tribunal ta' Revizjoni Amministrattiva tal-20 ta' Awissu, 2018 li ċaħad talba tagħha sabiex tħassar deċiżjoni tal-konvenuta tad-19 ta' Jannar, 2018 li ċaħdet applikazzjoni ta' *'no objection in principle'* ta' WHL għal *"Proposed Tables and Chairs including placement of timber platform and safety bollards and railing (as per application) PA have requested for the proposal to change to" Proposed extension of outdoor catering area on public open space comprising of tables, chairs, shading structures, railing and platform Triq ix-Xatt The Waterfront Hotel Ltd*". Il-motivazzjoni għad-deċiżjoni tal-Awtorita kienet: **"Peress li ħa jitnaqqas il-parkeġġ u toħloq lok ta' periklu"**.
2. Dan hu każ ieħor dwar talba għal tqegħid ta' imwejjed u sigġijiet fit-triq.
3. B'dak li qegħda tipproponi l-attriċi trid tokkupa 91 metri kwadri ta' spazju taħt il-bankina sabiex fuqha tpoġġi imwejjed u sigġijiet (ara pjanta Dok. EM1 a fol. 38). L-attriċi qegħda tipproponi wkoll li tpoġġi *planters/safety bollards*.
4. **L-ewwel aggravju** tal-attriċi hu li f'dan il-każ kien hemm rakkomandazzjoni tal-perit Scotto, uffiċjal tal-konvenuta, u l-Bord tal-Gvernaturi ma' ddeċidix bil-mod li jikkontempla l-artikolu 13(a) tal-Att dwar l-Awtorita' tal-Artijiet (Kap.563). Dik id-disposizzjoni hi ċara fis-sens li dik id-disposizzjoni tapplika f'każijiet fejn il-Bord ikun ġie ppreżentat *"b'rakkomandazzjonijiet jew deċiżjonijiet meħuda jew li għandhom jittieħdu mill-Uffiċjal Kap Eżekuttiv..."*. F'dan il-każ m'hemmx prova li kien hemm xi rakkomandazzjoni jew deċiżjoni tal-Kap Eżekuttiv tal-Awtorita, jew li b'xi mod il-kap eżekuttiv kien involut.
5. Inoltre, l-attriċi m'għamlet l-ebda riferenza għal disposizzjoni tal-ligi li tagħti lill-kap eżekuttiv li jagħmel rakkomandazzjoni jew jiddeċiedi dwar l-għoti ta' permessi għat-tqegħid ta' mwejjed u sigġijiet fit-toroq. Id-dmirijiet tal-kap eżekuttiv huma spjegati f'artikolu 8 tal-Kap. 563 u ċjoe, *"... it-tmexxija eżekuttiva tal-Awtorita', l-amministrazzjoni tagħha u l-organizzazzjoni u l-kontroll amministrattivi tad-Direttorati, Unitajiet, Diviżjonijiet u Sezżjonijiet u*

tal-uffiċjali u l-impjegati, għandha tkun ir-responsabbiltà tal-Uffiċjal Kap Eżekuttiv, li jkollu wkoll dawk is-setgħat kollha li minn żmien għal żmien jiġu delegati lilu mill-Ministru". Dmirijiet li m'għandhom assolutament jaqsmu xejn mal-każ tal-lum. Hu evidenti li skont il-liġi l-kap eżekuttiv m'huwiex l-amministratur tal-proprjeta tal-Gvern.

6. **It-tieni aggravju** hu li t-Tribunal ddecieda *ultra vires* u kontra *policy*. L-attriċi ilmentat li l-istħarriġ li kellu jagħmel it-Tribunal kien li l-amministrazzjoni ħadet decizjoni li tkun tirrispetta l-prinċipji tad-dritt amministrattiv, u mhux jieħu d-decizjoni hu minflok l-amministrazzjoni.
7. Hawn ukoll l-attriċi m'għandhiex raġun. It-Tribunal kellu bilfors jidhol fil-meritu u jiddetermina jekk id-decizjoni tal-konvenuta kinitx *ultra vires*. Dan ovvjament fil-parametri tal-ilment tal-attriċi u d-difiża tal-konvenuta. L-ilmenti tal-attriċi fir-rikors promotur kienu li: i) id-decizjoni tal-konvenuta ma kinitx motivata sew; ii) Il-konvenuta naqset milli ssegwi l-proċedura kontemplata fl-artikolu 13 tal-Kap. 563; iii) il-meritu li kien jolqot il-materji ta' parkeġġ u periklu li ssem mew fid-decizjoni tal-konvenuta.
8. Fl-aggravju ssemmiet ukoll *il-Policy, Guidance and Standards for Outdoor Catering Areas on Public Space* (2016), u qalet:

"26. Illi fil-parametri ta' din il-'policy', il-permess mitlub mis-Socjeta Appellanti kellu johrog. Dan il-'curx' ta' kollox. Jekk hemm policy din qiegħda hemm sabiex l-entita' amministrattiva timxi magħha u mhux tinjoraha. Din hija 'policy' cara li tirregola specifikament dan is-settur u per konsegwenza kellha tiġi applikata".

9. Pero' l-attriċi naqset milli tgħid fejn fil-policy hemm li kull min japplika għandu jingħata permess sabiex ipogġi imwejjed u sigġijiet taħt il-bankina. Hu ovvju li ma teżisti l-ebda policy simili. Hu veru li jista' jingħata permess. Pero' ovvjament kull każ għandu ċ-ċirkostanzi partikolari tiegħu. Li ma ssemmietx l-attriċi hu li fil-parti ta' dak id-dokument intestat "*P8 Outdoor Catering Area adjacent to parking spaces*", hemm stampat:

*"In the case where the Outdoor Catering Area is directly adjacent to parking spaces, **the permitting Authorities may consider requests for extending the Outdoor Catering Area over parking spaces. However, each case shall be assessed on its own merits** and the extension over the parking space shall consist of an easily removable, reversible/demountable timber platform.*

Provided that this shall not result in the loss of parking spaces reserved for persons with disability, unless this part of a re-planning exercise for the existing parking provision for the area".

10. Il-kliem stess tal-policy juri kemm hi wiesa' d-diskrezzjoni tal-Awtorita fl-għoti ta' permess biex jitpoġġew imwejjed u sigġijiet fuq spazji ta' parkeġġ. Fil-każ in eżami hemm spazji ta' parkeġġ li fuqhom l-attriċi trid li tingħata konċessjoni.

11. **Fit-tielet aggravju** l-attriċi ilmentat li kemm fid-deċiżjoni tad-19 ta' Jannar, 2018 u s-sentenza tat-Tribunal, "... inħolqot sitwazzjoni anomala fiż-żona li hija diskriminatorja bl-aktar mod palezi fil-konfront tal-appellanti". F'dan il-kuntest invoka l-artikolu 14 tal-Kap. 319 u argumenta:

"33. Dan l-artikolu tal-Konvenzjoni, kuntrarju għal dak li hemm fil-Kostituzzjoni ta' Malta f'dan ir-rigward, jitratta kwalunkwe tip ta' diskriminazzjoni. A bażi tal-Konvenzjoni, is-Socjeta appellanti qed wkoll tirriżerva l-posizzjoni tagħha li tistitwixxi proceduri kostituzzjonali 'ad hoc' fuq dan il-punt, pero' l-istess Socjeta Appellanti ħasset li għandha għgib konjizzjoni wkoll dan il-punt quddiem din il-Qorti wkoll għaliex hekk preċiżament tħoss li għamli lilha l-awtoritajiet".

12. Din il-qorti m'għandhiex il-kompetenza li tiddeċiedi dwar it-tielet aggravju, u l-attriċi tafu.

13. **Fir-raba' aggravju** sar l-argument li t-Tribunal mar kontra l-aspetattiva legittima tagħha, għaliex kellha l-aspettativa li l-Awtorita' tilqa' l-applikazzjoni tagħha. Argumentat li Triq ix-Xatt hi mimlija permessi ta' dak it-tip li applikat għalih.

14. Il-qorti m'għandhiex dubju li l-fatt li l-Kummissarju tal-Artijiet seta' kien ta *encroachments f'parking spaces* fi Triq ix-Xatt, ma jfissirx li hekk kellu jibqa' jsir wara li twaqqfet l-Awtorita' tal-Artijiet.

15. Fis-sentenza t-Tribunal osserva:

"Illi fil-fehma umli ta' dan it-Tribunal, il-Bord tal-Gvernaturi preżenti għandu kull dritt, jekk mhux dover, li jirrevedi dak li fl-opinjoni tiegħu seta' sar aħjar fis-snin passati u dan dejjem sakemm id-deċiżjonijiet tiegħu ikunu raġonevoli fiċ-ċirkostanzi. Illi filwaqt li t-Tribunal jifhem illi applikant jista' jħossu aggravat b'deċiżjoni ta' żvilupp wieħed irid iqis ċ-ċirkostanzi fattwali taż-żmien li fih issir l-applikazzjoni. Dak li kien jgħaddi u aċċettabbli fis-snin passati ma jfissirx illi neċessarjament jista' jibqa' validu u aċċettabbli llum il-ġurnata. Illi għaldaqstant, fil-fehma umli ta' dan it-Tribunal, il-Bord tal-Gvernaturi preżenti għandu kull dritt u dover, li jirrevedi dak li fl-opinjoni tiegħu seta' sar aħjar fis-snin passati u dan dejjem sakemm id-deċiżjonijiet tiegħu ikunu proceduralment korretti u raġonevoli fiċ-ċirkostanzi".

16. F'dan il-każ jirriżulta li l-konvenuta stess tat *encroachments f'parking spaces* f'dik l-istess triq. Fl-istadju tal-appell xehedet Dr Anita Giordmaina, segretarja tal-Bord tal-Gvernaturi (seduta tal-11 ta' Frar, 2019) li kkonfermat li fi Triq ix-Xatt l-Awtorita' tat *encroachments* għat-tqegħid ta' imwejjed u sigġijiet:

- i. Fil-5 ta' Ottubru, 2017 *Malti Restaurant*;
- ii. Fit-28 ta' Marzu, 2018 *The Black Sheep*;
- iii. Fl-20 ta' Ottubru 2017 *Moo's Kebbab*;

17. Hu fatt li l-istabbilimenti m'humieix ma' gemb xulxin għalkemm fl-istess triq. (ara pjanta a fol. 62).

18. Għalkemm irriżulta wkoll li hemm post ieħor fejn il-konvenuta tat *encroachment* fuq spazju ta' parkeġġ (eżempju, Uncle Matt's fl-Imsida), dak m'huwiex fl-istess triq fejn l-attriċi għandha l-lukanda.

19. Il-perit Joseph Scalpello, wieħed mill-membri tal-Bord tal-Gvernaturi, mistoqsi biex iġid għalfejn l-applikazzjoni tal-attriċi kienet rifjutata, qal:

"... il-konsiderazzjoni li ħa l-Bord kienu issues ta' nuqqas ta' parkeġġ, jiġifieri li l-proposta kienet se tnaqqas numru ta' parking spaces u l-area tal-Gzira, speċjalment ix-Xatt tal-Gzira hemm problema ta' nuqqas ta' availability ta' parking allura aħna ħassejna li daww il-parking spaces għandhom jibqgħu għall-parkeġġ. Imbagħad kien hemm l-issue tas-safety tal-ħafna u anke jkun hemm ammont sostanzjali ta' pollution aħna ħassejna li mhux lok li nkomplu nżidu mal-periklu għall-patrons tal-hotel f'dan il-każ".

20. L-istess xhud qal (fol. 118):

*"Imbagħad għedna 'mela issa peress li t-triq hija twila sostanzjalment **qsamna t-triq f'numru ta' blocks, jiġifieri dejjem bejn kantuniera u kantuniera u l-istand kienet li jekk f'dak il-blokk ingħataw diġa' encroachments għall-imwejjed fit-triq nistgħu nikkunsidraw oħrajn pero' dejjem imbagħad skont il-meritu tal-każ.** Jekk f'dak il-blokk partikolari ma ngħatawx encroachments mil-Lands għall-imwejjed fit-triq allura l-posizzjoni kienet 'mela' nħallu s-sitwazzjoni kif inhi and we don't make it worse' ".*

21. Mill-provi ma jirriżultax li f'dik il-parti ta' Triq ix-Xatt fejn hemm il-lukanda Waterfront, il-konvenuta ħarġet *encroachments* biex jitpoġġew imwejjed u sigġijiet fit-triq.

22. Illum il-ġurnata f'ħafna każijiet li jinvolvu s'ħarriġ ta' eġhmil amministrattiv, jissemma l-kunċett ta' *legitimate expectation*. Kunċett li nsibuh fid-dritt amministrattiv Ingliż;

*"Expectations may broadly be divided into two groups. An expectation may, first of all, be a **procedural expectation where a particular procedure not otherwise required has been promised.** Thus in the case discussed earlier where the government of Hong Kong announced that certain illegal immigrants would be interviewed before deportation a procedural expectation was established. Second, **what is expected may be a particular or favourable decision by the authority.** Thus where the Home Secretary had specified the criteria applicable to a decision to allow a child to enter the UK with a view to adoption there was a substantive expectation that those criteria (which were satisfied by the applicant) and not others would be used when the decision was taken".¹*

"... an established practice may lead the claimant legitimately to expect that the same practice will be followed in the future. Thus consistent provision of a given procedure may trigger a legitimate expectation that that

¹ *Administrative Law*, H.W.R. Wade & C.F. Forsyth 10 Edizzjoni (Oxford University Press), paġna 453.

procedure will continue to be followed. But what if the past practice consists not in the provision of a given procedure, but in the conferral of a particular substantive benefit ? Can a legitimate expectation arise in these circumstances, too ? Laws LJ considered this question in R(Niazi) v Secretary of State for the Home Department (2008) EWCA Civ 755. He indicated (at (43)-(46)) that a claimant is unlikely to be able to spell out of past practice a substantive legitimate expectation that the benefit will continue to be conferred, because, as he explained, such an expectation arises only if there is 'a specific undertaking, directed at a particular individual or group, by which the relevant policy's continuance is assured'. Further as observed in DM v Secretary of state for the Home Department (2014) CSIH 29, 2014 SC 635 at (25), 'Policy may be changed at any time, and a change might be rendered largely ineffective if it were still necessary to apply the policy that existed at an earlier date'; in other words to recognize enforceable substantive expectations on the basis of a former practice or policy, since abandoned, would make too great an inroad into the executive's ability to respond to the changing demands of the public interest (see also Niazi at (34), (41), (43))".²

23. Pero' f'dan il-każ l-Awtorita ma wegħdet xejn. Il-*policy* stess tipprovdi, "However, **each case shall be assessed on its own merits**"³ Il-fatt li l-Awtorita' tat permessi ta' *encroachment* lil haddieħor li għandu stabbiliment fl-istess triq, ma jfissirx li l-attriċi għandha '*expectation*' li l-applikazzjoni tagħha tintlaqa'. Il-*policy* hi ċara. Jista' għandha 'a reasonable expectation', pero' ma jfissirx li hi 'a legitimate expectation'. L-attriċi ma ngħatatx x'tifhem li l-applikazzjoni tagħha kienet ser tintlaqa', u ma għet imwiegħda xejn. Dan apparti li l-attriċi ma tistax tqies li l-posizzjoni tagħha hi bħal ta' dawk li kienu ngħataw permess qabel twaqqfet l-Awtorita tal-Artijiet.

Għal dawn il-motivi tiċhad l-appell bl-ispejjeż kontra l-appellanti.

Anthony Ellul.

² *Administrative Law Text and Materials*, Mark Elliott u Jason N.E. Varhaus (Oxford, 2017), paġna 194.

³ Fol. 59.