MALTA
TRIBUNAL TA' REVIZJONI AMMINISTRATTIVA
MAGISTRAT DR. CHARMAINE GALEA

10 ta' Novembru 2020

Rikors Numru 13/2020

Jan Bonello

Vs

Awtorita` tal-Artijiet

It-Tribunal,

Ra r-rikors tar-rikorrenti pprezentat fit-13 ta' Frar 2020 li permezz tiegħu ppremetta is-segwenti:-

"

1. *Illi huwa applika biex jixtri s-sehem ta` nofs indiviż ta` għalqa magħrufa Tal-Qwabar li tinsab fl-inħawi Tal-Barrani, ż-Żejtun billi mela l-Formola* ***GLA 1 – Ref: GLA1/2019/0769****.*

2. *Illi huwa ġie mgħarraf b'ittra tat-28 ta` Jannar 2020 illi din it-talba ġiet rifjutata 'il għaliex intqal illi din tmur kontra l-policy TN12(1) tal-Awtorità tal-Artijiet fejn qed jingħad li l-Awtorità tal-Artijiet ma tistgħax tiddisponi minn art agrikola li tinsab barra l-iskema tal-iżvilupp.*

3. *Illi l-esponenti ħass ruħu aggravat minn din id-deċiżjoni u għalhekk qed jinterponi dan l-appell.*

4. *Illi l-aggravju tal-esponenti jikkonsisti filli tali policy ma toħroġ imkien mill-liġi u għalhekk meta huwa applika sabiex jakkwista tali sehem indiviż, huwa applika in buona fede bl-impressjoni illi din tista` tiġi milqugħa. Ma kien hemm l-ebda indikazzjoni fl-applikazzjoni tal-bejgħ fuq imsemmija li din ma tapplikax għall-art li hija outside development zone u li hija agrikola.*

5. *Ġaladarba l-formola hija miftuħa u ġaladarba l-liġi ma tagħmel l-ebda riżerva, legalment ma hemm xejn xi jżomm milli din it-talba tiġi proċessata.*

6. *Illi inoltre, l-policy in kwistjoni, jekk din verament teżisti, ma hijiex xi dokument li hija ppublikata u lanqas ma hija aċċessibbli mill-website tal-Awtorità tal-Artijiet iżda hija biss deċiżjoni li tista` tinbidel kull meta trid l-istess Awtorità, mingħajr l-ebda avviż lill-pubbliku ġenerali.*

7. *Illi inoltre, l-esponenti jissottometti illi l-Awtorità m'għandiex il-jedd li toħloq ostakoli fejn dawn ma jeżistux fil-liġi.*

Għaldaqstant l-esponenti jitlob bir-rispett li dan it-Tribunal jogħġbu:

i. *jħassar u jirrevoka d-deċiżjoni fuq imsemmija u konsegwentement jordna li t-talba tal-esponenti għall-proċess tal-bejgħ jiġi proċessat kif hemm dispost fil-Kap. 563 tal-Liġijiet ta` Malta."*

Ra r-risposta **tal-Awtorita` ta' l-Artijiet** datata 27 ta' Frar 2020 li permezz taghha eccepiet is-segwenti:-

"

1. *Illi l-Awtorita' esponenti irceviet l-Appell tal-Appellant Jan Bonello. L-Awtorita' ma taqbilx mal-kontenut tar-Rikors tal-Appell hekk kif imressaq u per konsegwenza qieghda tinterponi din l-umli Risposta taghha;*

2. *Illi din il-kawza u l-appell jitrattaw decizjoni li hadet l-Awtorita' in konnessjoni ma' talba mressqa mill-appellant sabiex jakkwista n-nofs indiviz ta' art agrikola fiz-Zejtun;*

3. *Illi tajjeb li jinghad illi ghalkemm l-Awtorita' hija vestita b'diskrezzjoni wiesa fit-tehid tad-decizjonijiet taghha, jidher car li f'dan il-kaz id-decizjoni ttiehdet abbazi tal-policies vigenti u ccitati fl-istess decizjoni appellata;*

4. *Fil-kuntest jidhol l-element ta' dak li huwa "ragonevoli" ('reasonableness') in linea ta' konsiderazzjoni ta' dritt u li ghandu jkun segwit minn awtorita' pubblika meta tiddeciedi jew tezercita d-diskrezzjoni taghha.*
   H.W.R Wade (Administrative Law") jikkumenta hekk –
   "A person in whom is vested a discretion must exercise hi discretion upon reasonable grounds. A discretion does not empower a man to do what he likes merely because he is intended to do so – he must not in the exercise of his discretion do what he likes but what he ought. In other words, he must by the use of his reason ascertain and follow the course which reason directs. He must act reasonably."
   Ikompli hekk –
   "The doctrine that powers must be exercised reasonably has to be reconciled with the no less important doctrine that the court must not usurp the discretion of the public authority which Parliament appointed to take the decision. Within the bounds of legal reasonableness is the area in which the deciding authority has genuinely free discretion. If it passes those bounds, it acts ultra vires. The court must therefore resist the temptation to draw the bounds too tightly, merely according to its own opinion. It must strive to apply an objective standard which leaves to the deciding authority the full range of choices which the legislature is presumed to have intended. Decisions

which are extravagant or capricious cannot be legitimate. But if the decision is within the confines of reasonableness, it is no part of the court's function to look further into its merits.

With the question whether a particular policy is wise or foolish the court is not concerned ; it can only interfere if to pursue it is beyond the powers of the authority. As Lord Halisham L.C. has said [in re W (An Infant) – 1971 –A.C. 682 at 700] two reasonable persons can perfectly reasonably come to opposite conclusions on the same set of facts without forfeiting their title to be regarded as reasonable. This is not therefore the standard of "the man on the Clapham omnibus'. It is the standard indicated by a true construction of the Act which distinguishes between what the statutory authority may or may not be authorised to do. It distinguishes between proper use and improper abuse of power. It is often expressed by saying that the decision is unlawful if it is one to which no reasonable authority could have come.

Lord Greene MR fil-kawza "Associated Provincial Picture Houses Ltd. V. Wednesbury Corporation" [1948] 1 KB 223 ighid hekk –

"It is true that the discretion must be exercised reasonably. Now what does that mean? Lawyers familiar with the phraseology commonly used in relation to the exercise of statutory discretion often use the word 'unreasonable' in a rather comprehensive sense. It has frequently been used and is frequently used as a general description of the things that must not be done. For instance, a person entrusted with a discretion must, so to speak, direct himself properly in law. He must call his own attention to the matters which he is bound to consider. He must exclude from his consideration matters which are irrelevant to what he has to consider.

5. *Minn hawn johrog car illi l-Awtorita' Appellata applikat id-diskrezzjoni taghha fil-parametri tar-ragjonevolezza u ghall-konsiderazzjonijiet li huma rilevanti ghall-kaz li kellha quddiemha.*

6. *Isewgi mis-suespost, bhala konkluzzjoni ghalhekk, li l-Awtorita' Intimata fl-ewwel lok applikat il-ligi u fit-tieni lok agixxiet skont principji amministrattivi u issodisfatt il-principju generali amministrattiv tar-ragjonevolezza ghad-decizjoni taghha [Vide zewg sentenzi fl-ismijiet 'CCD Limited v. Awtorita' Dwar it-Trasport ta' Malta' tal-Prim' tal-PAQC datata 17/6/2013 u tal-Qorti tal-Appell datata 18/7/2017]. L-Awtorita' kellha diskrezzjoni li hija ezercitat fil-limiti tar-ragjonevolezza u per konsegwenza dan it-Tribunal ghandu jkun soddisfatt li l-Awtorita' Intimata imxiet legalment korrett.*

Ghaldaqstant l-Awtorita' Esponenti qieghda titlob li l-appell hekk kif imressaq ijgi respint a spejjez interament tar-Rikorrent Jan Bonello. "

Sema' x-xhieda;

Ra d-dokumenti kollha pprezentati;

Sema' t-trattazzjoni tal-partijiet;

Ra li r-rikors thalla ghal-lum ghas-sentenza.

Ikkunsidra:

Illi r-rikorrenti hassu aggravat b'decizjoni tal-Awtorita` intimata datata 28 ta' Jannar 2020 li permezz taghha gie mgharraf illi l-applikazzjoni tieghu sabiex tohrog *tender* fuq bicca art agrikola maghrufa Tal-Qwabar, fl-inhawi Tal-Barrani, iz-Zejtun, li l-familja tieghu ghandha nofs indiviz taghha kienet qieghda tigi rifjutata stante li l-istess talba kienet tmur kontra l-*Policy* TN12 (1), liema *Policy* tghid illi l-Awtorita` intimata ma tistghax tiddisponi minn art agrikola li tinsab barra miz-zona ta' zvilupp.

Illi r-rikorrent spjega illi n-nofs indiviz tal-ghalqa in kwistjoni li ghandha l-familja tieghu gej minn wirt, filwaqt li n-nofs indiviz l-iehor huwa proprjeta` tal-Gvern. Ghalhekk huwa talab li n-nofs indiviz proprjeta` tal-Gvern jinhareg b'*tender*. Wara li ssottometta l-applikazzjoni tieghu[1], kif kien iggwidat li jaghmel minn ufficjali tal-Awtorita` intimata, huwa gie mgharraf illi t-talba tieghu kienet tmur kontra *Policy* TN12 kif spjegat iktar 'il fuq. Spjega illi meta huwa staqsa, *tramite* r-rapprezentant legali tieghu, ghal iktar dettalji dwar il-*Policy* citata, huwa gie nfurmat illi din kienet *Policy* interna u mhux disponibbli ghall-pubbliku.

Illi fil-mori ta' dawn il-proceduri r-rikorrent talab lill-Awtorita` intimata tipprezenta l-avvizi tat-*tenders* li hargu fl-ahhar hames (5) snin dwar trasferiment ta' art agrikola taht kwalsiasi titolu. Fil-fatt, ir-rapprezentant tal-istess Awtorita` ipprezentat dokument b'din l-informazzjoni minn fejn jirrizulta illi l-koncessjonijiet kollha dwar art agrikola proprjeta` tal-Gvern kienu kollha b'titolu ta' qbiela.[2] Mistoqsija fuq *tender* partikolari, u cioe` l-Avviz Numru 58 ippubblikat fit-22 ta' Mejju 2020, u *cioe`* sit f'Wied Hanzir, limiti tas-Siggiewi, liema sit hareg b'*tender* ghall-bejgh, ir-rapprezentant tal-Awtorita` spjegat illi ghalkemm dan is-sit jinsab barra z-zona ta' zvilupp, l-istess sit ma hux art agrikola pero` kien *dumping site*. Min-naha tieghu ir-rikorrent jishaq, anke permezz ta' ritratti pprezentati minnu, illi s-sit indikata fl-Avviz Numru 58 fil-fatt hija art agrikola ghaliex hemm il-hamrija.

Ikkunsidra:

Illi r-rikorrent qieghed jattakka d-decizjoni appellata principalment fuq zewg kunsiderazzjonijiet, u cioe`, fuq il-fatt illi l-*Policy* citata qatt ma giet ipprezentata f'dawn l-atti jew inghata taghrif dwarha lir-rikorrent u wkoll ghaliex id-decizjoni hija wahda arbitrarja. Jissottometti wkoll illi ladarba l-ligi ma tohloqx limitazzjonijiet dwar x'jista' u ma jistghax tiddisponi minnu l-Awtorita` intimata, allura l-istess Awtorita` ma tistghax taghmel hi stess tali limitazzjonijiet.

Illi ai termini tal-artikolu 7 (c) tal-Kapitolu 563 tal-Ligijiet ta' Malta l-Awtorita` intimata ghandha d-dmir li *"tamministra bl-akbar mod assolut sabiex isir l-aħjar*

[1] Esebita a fol. 25
[2] Dokument JB1 a fol. 57 et sequitur

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' nżul, 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-Ligijiet 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-Ligijiet ta' Malta, li jitratta dwar **trasferiment b'irkant**, wiehed 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 ghal bejgh b'irkant u mhux ghal bejgh wara sejha ghall-offerti ai temini tas-subinciz (a). Dan huwa wkoll rifless fid-dicitura tal-istruzzjonijiet fil-formula tal-applikazzjoni in kwistjoni, u cioe` "Form GLA1".

Illi t-Tribunal josserva illi ghalkemm ma ngabux provi illi l-art in kwistjoni hija barra miz-zona ta' zvilupp, ma jirrizultax li hemm xi kontestazzjoni illi fil-fatt dan huwa l-kaz. Fil-fatt ir-rikorrent stess ikkompara l-kaz tieghu ma kazijiet ohra li jaqghu barra z-zona ta' zvilupp. Illi ghalhekk minn qari tal-artikolu 31 tal-Kapitolu 573 huwa car illi l-Awtorita` intimata ma tistghax tiddisponi minn art li ma tiffurmax parti minn zona ta' zvilupp jekk ikun se jsir bejgh b'irkant u mhux meta jkun hemm sejha ghall-offerti ai termini tal-artikolu 31 (a) tal-Kapitolu 573 tal-Ligijiet ta' Malta.

Illi wara li t-Tribunal ghamel l-osservazzjonijiet t'hawn fuq, allura jibqa' li jigi ezaminat x'tghid ic-citata *Policy* TN12 (1) peress li din kienet il-bazi tar-rifjut tal-applikazzjoni odjerna. Illi t-Tribunal josserva illi l-Awtorita` intimata ma pprezentat l-ebda *Policy* fl-atti ta' dawn il-proceduri u lanqas ma gie prodott xi ufficjal mill-istess Awtorita` biex jelabora fuq l-istess *Policy* jekk forsi din hija xi *Policy* mhux miktuba, biex forsi jitfa' dawl dwarha, bhal meta perezempju dahlet fis-sehh. Illi t-Tribunal ghandu decizjoni msejsa fuq "il-bahh" totali. It-Tribunal huwa tal-opinjoni illi *Policies* ta' dan it-tip mhux biss ghandhom ikunu miktuba izda wkoll maghmulin pubblici fejn kulhadd jista' jaccessahom minn fuq il-*website* tal-Awtorita` intimata. Minn dan kollu fuq il-*website* tal-Awtorita` intimata, taht il-kolonna intitolata *Guidelines and Policies*, ma jirrizulta xejn dwar din il-kwisjtoni.

Illi filwaqt li l-Awtorita` intimata ghandha d-dover tamministra bl-ahjar mod possibbli l-art kollha tal-Gvern, il-*policies* u d-decizjonijiet taghha ghandhom ikun trasparenti. Jekk din il-*Policy* tezisti ghandha tkun facilment accessibbli u

mhux tinzamm sigrieta. Ghalhekk fl-opinjoni tat-Tribunal, l-Awtorita` intimata naqset meta f'decizjoni taghha iccitat *Policy* li mbaghad lanqas biss giet esebita jew nghatat xi informazzjoni ta' valur dwarha quddiem dan it-Tribunal. Kwindi dan it-Tribunal ma jistghax jaghti ragun lill-Awtorita` intimata meta fir-risposta taghha issottomettiet illi hija applikat id-diskrezzjoni taghha fil-parametri tar-ragjonevolezza. L-Awtorita` kienet karenti ghal kollox fil-provi mressqa quddiem dan it-Tribunal biex b'hekk l-istess Tribunal ma jista' bl-ebda mod jissindika jekk tali decizjoni kinitx ragjonevoli jew le. Kwindi, fin-nuqqas ta' spjegazzjoni x'wassal lill-Awtorita` intimata tasal ghad-decizjoni taghha, ir-rikorrent ghandu ragun jilmenta illi d-decizjoni appellata hija wahda arbitrarja u msejsa fuq *Policy* li ma ssibx il-fondament taghha fil-ligi.

Ghaldaqstant it-Tribunal, fin-nuqqas totali ta' spjegazzjoni da parti tal-Awtorita` intimata dwar id-decizjoni appellata, tqis illi l-aggravji tar-rikorrent huma misthoqqa u kwindi d-decizjoni appellata qiegheda tigi annullata. Madankollu dan it-Tribunal ma jistghax jaghmel l-ordni kif rikjesta mir-rikorrent fit-talba tieghu, u *cioe`* ghaliex din tibqa' dejjem fid-diskrezzjoni tal-Awtorita` intimata.

DECIDE

Ghaldaqstant, it-Tribunal, ghar-ragunijiet hawn fuq esposti, qieghed jilqa' l-appell tar-rikorrenti fit-termini hawn fuq enuncjati u jannulla d-decizjoni appellata filwaqt li jichad l-eccezzjonijiet tal-Awtorita` initmata.

Bl-ispejjez kontra l-Awtorita` intimata.

Dr. Charmaine Galea
President tat-Tribunal ta' Revizjoni Amministrattiva

Diane Gatt
Deputat Registratur