QORTI TAL-APPELL

IMĦALLFIN

S.T.O. PRIM IMĦALLEF MARK CHETCUTI
ONOR. IMĦALLEF GIANNINO CARUANA DEMAJO
ONOR. IMĦALLEF ANTHONY ELLUL

Seduta ta' nhar l-Erbgħa, 27 ta' Ottubru, 2021.

Numru 12

Ċitazzjoni numru 127/07/1 JRM

Joseph Sciriha u Pauline Sciriha

v.

L-Awtorita` ta' Malta għall-Ambjent u l-Ippjanar; illum Awtorita` tal-Ippjanar; Ministru għall-Affarijiet Rurali u l-Ambjent; illum Ministru tat-Transport, Infrastruttura u Proġetti Kapitali; u l-Avukat Ġenerali; illum Avukat tal-Istat

1. Dan huwa appell wara kawża mibdija mill-atturi appellati li huma l-proprjetarji ta' fond li jinsab fil-Mosta. Fit-3 t'Awwissu, 2006, is-sit fejn tinsab il-proprjeta` tagħhom kien ġie mdaħħal fl-*Urban Conservation Area* u l-limitazzjoni tal-għoli (*height limitation)* tas-sit ġiet ridotta għal żewġ sulari, u dan permezz tal-Pjan Lokali għaċ-Ċentru ta' Malta.

Preċedentement is-sit in kwistjoni kien jinstab barra mill-*Urban Conservation Area* u l-limitazzjoni ta' għoli applikabbli kienet ta' tlett sulari. L-atturi jilmentaw illi l-konvenuti naqsu milli jipproponu dan it-tibdil għall-konsultazzjoni pubblika u li ma hemm l-ebda bżonn għal dan it-tibdil, u għaldaqstant fetħu proċeduri ta' stħarriġ ġudizzjarju f'għemil amministrattiv ai termini tal-Artikolu 469A tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta kontra l-konvenuti.

2. F'dawn il-proċeduri huma talbu għalhekk lil Ewwel Qorti sabiex:

> *"(i) tiddikjara li d-decizjoni ta' l-intimati li ddahhal is-sit okkupat mill-fond bin-numri 63 u 65, Main Street, Mosta, proprjeta' tal-esponenti, fl-Urban Conservation Area tal-istess lokal, u tnaqqas il-height limitation tal-istess sit ghal zewg sulari hija nulla, invalida u minghajr effett billi l-istess intimati anqsu li josservaw il-principji tal-gustizzja naturali u l-htigijiet procedurali mandatorji fid-deliberazzjoni u d-decizjoni taghhom, u/jew billi d-decizjoni msemmija tikkostitwixxi abbuz tas-setgha tal-intimati billi saret ghal ghanijiet mhux xierqa jew issejset fuq konsiderazzjonijiet mhux rilevanti, u f'kull kaz billi d-decizjoni tmur mod iehor kontra l-ligi;u*
>
> *(ii) konsegwentement, tordna lill-intimati sabiex jergghu ipoggu s-sit ta' l-esponenti fl-istess skema ta' zvilupp li kienet applikabbli qabel id-decizjoni imsemmija.*
>
> *Bl-ispejjez kontra l-intimati li huma ingunti minn issa ghas-subizzjoni."*

3. Il-Ministru għall-Affarijiet Rurali u l-Avukat Ġenerali eċċepew, *inter alia,* illi m'huwiex il-leġittimu kontradittur f'din l-azzjoni,[1] illi l-proċess ta' approvazzjoni tal-pjan ta' struttura sar b'mod legali u ai termini tal-Att

[1] It-test tar-risposta huwa fis-singular.

dwar l-Ippjanar u l-Iżvilupp u li l-proċess li ġab fis-seħħ id-dispożizzjonijiet dwar il-pjan ta' struttura huwa wieħed leġislattiv u mhux amministrattiv.

4. L-Awtorita` ta' Malta dwar l-Ambjent u l-Ippjanar eċċepiet, *inter alia,* illi hija qdiet l-obbligi tagħha skont kif provdut fil-liġi, illi l-*policies* tal-Ippjanar jistgħu jinbidlu u dan skont kif provdut fil-Kapitolu 356 tal-Liġijiet ta' Malta, li fil-fatt kien sar proċess ta' konsultazzjoni pubblika kemm qabel u kif ukoll wara li ġie ppubblikat l-abbozz tal-Pjan Lokali u li l-Pjan Lokali għandu jitqies fit-totalita` tiegħu u mhux f'kuntest ta' xi *policy* jew żona partikolari.

5. Bis-sentenza tal-Prim'Awla tal-Qorti Ċivili tat-28 ta' Jannar, 2016, ġie deċiż hekk:

> *"Għal dawn ir-raġunijiet il-Qorti qiegħda taqta' u tiddeċiedi l-kawża billi:*
>
> *Tiċħad l-ewwel eċċezzjoni preliminari tal-Ministru mħarrek billi ssib li huwa kontradittur leġittimu tal-azzjoni attriċi;*
>
> *Tilqa' l-ewwel talba attriċi u ssib li d-deċiżjoni meħuda li ssir bidla fil-policy dwar pjan ta' żvilupp saret bi ksur tal-liġi, u b'mod partikolari billi ma tħarsux il-prinċipji tal-ġustizzja naturali u għalhekk hija deċiżjoni li ma tiswiex u hija mingħajr l-ebda effett;*
>
> *Tiċħad it-tieni talba attriċi billi dik it-talba tmur lil hinn mis-setgħat ta' din il-Qorti li ma tistax tissostitwixxi d-diskrezzjoni tagħha għal dik tal-Awtorita' mħarrka;*
>
> *Tiċħad l-eċċezzjonijiet fil-mertu tal-imħarrkin għaliex ma jirriżultawx mistħoqqa fil-fatt u fid-dritt; u*
>
> *Tordna li bi tħaddim tad-dispożizzjonijiet tal-artikolu 223(3) tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta, l-attur iħallas terz (1 /3) tal-ispejjeż*

tal-kawża filwaqt li l-imħarrkin l-oħrajn iħallsu solidalment bejniethom iż-żewġ terzi (2 /3) l-oħrajn."

6. L-Awtorita` ta' Malta dwar l-Ambjent u l-Ippjanar, illum l-Awtorita` tal-Ippjanar, preżentat ir-rikors tal-appell tagħha fid-9 ta' Frar, 2016, flimkien ma' eċċezzjoni ulterjuri, liema appell ġie dikjarat deżert fis-17 ta' Mejju, 2021.

7. L-Avukat Ġenerali u l-Prim Ministru bħala l-Ministru li dak iż-żmien kien responsabbli għall-ippjanar ta' l-iżvilupp, preżentaw ir-rikors tal-appell tagħhom fis-17 ta' Frar, 2016, permezz ta' liema talbu lil din il-Qorti sabiex tirriforma u tvarja s-sentenza appellata billi tikkonfermaha f'dik il-parti fejn l-Ewwel Qorti ċaħdet it-tieni talba attriċi u tħassarha u tirrevokaha f'dik il-parti fejn l-Ewwel Qorti ċaħdet l-eċċezzjonijiet tagħhom u minflok tilqa' l-istess eċċezzjonijiet, bl-ispejjeż taż-żewġ istanzi kontra l-atturi.

8. L-atturi preżentaw ir-risposta tal-appell tagħhom għall-appell tal-Avukat Ġenerali u l-Prim Ministru fil-25 ta' Marzu, 2021, permezz ta' liema talbu lil din il-Qorti sabiex tiċħad l-appell odjern u konsegwentement tikkonferma s-sentenza appellata, bl-ispejjeż taż-żewġ istanzi kontra l-appellati.

9. Waqt is-seduta tal-14 ta' Ġunju, 2021, l-Avukat tal-Istat irtira l-ewwel aggravju tal-appell tiegħu.

Ikkonsidrat;

It-Tieni Aggravju

10. Permezz ta' dan l-aggravju l-appellanti jsostnu illi l-Ewwel Qorti kienet żbaljata fid-deċiżjoni tagħha li tilqa' l-ewwel talba attriċi għaliex it-tħejjija mill-Awtorita` tar-Reviżjoni tal-pjani lokali u l-approvazzjoni tal-istess mill-Ministru ma jaqgħux fid-definizzjoni ta' għemil amministrattiv. Jargumentaw illi dan huwa għaliex it-tħejjija u l-approvazzjoni tal-pjani lokali ma jsirux fuq talba ta' xi persuna iżda fl-adempiment tal-obbligu legali tal-Awtorita` kif provdut fl-Artikolu 28(1) tal-Kapitolu 356 tal-Liġijiet ta' Malta. Isostnu li l-proposta tal-Awtorita` li jsiru tibdiliet sinjifikanti fi pjan saret ai termini tal-Artikolu 28 (2) tal-liġi msemmija u peress li skont il-liġi din għandha tkun suġġetta għall-istess proċedura ta' pjan ġdid u tiġi trattata hekk, huwa applikabbli l-Artikolu 27 tal-istess liġi, u li l-Awtorita` qdiet fedelment l-obbligi mposti fuqha mill-liġi. Isostnu li għalhekk huwa ċar li l-proċess għad-dħul fis-seħħ tar-reviżjoni tal-pjan lokali huwa att leġislattiv u mhux għemil amministrattiv u li għalhekk l-istħarriġ

ġudizzjarju li jista' jsir skont il-liġi huwa dak ai termini tal-Artikolu 116 tal-Kostituzzjoni u mhux tal-Artikolu 469A tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta.

11. L-appellati jirribattu li dan l-aggravju tal-appellanti m'huwiex sostnut mid-dikjarazzjoni tal-Ministru appellanti fl-ewwel aggravju (li sussegwentement ġie rtirat fil-mori tal-proċeduri) fejn jaċċetta illi huwa l-leġittimu kontradittur f'din l-azzjoni għaliex ta l-approvazzjoni tiegħu fit-termini tal-Artikolu 27(2) tal-Kapitolu 356 tal-Liġijiet ta' Malta. Isostnu li l-Ewwel Qorti kienet korretta meta kkonkludiet illi l-proċess in kwistjoni kien wieħed amministrattiv għaliex sar skont is-setgħat konferiti b'liġi tal-Parlament u jżidu illi l-fatt biss li l-pjan ġie approvat b'riżoluzzjoni tal-Parlament ma jirrendihx proċess leġislattiv. Jargumentaw illi m'huwiex korrett ukoll l-argument tal-appellanti illi sabiex għemil jikkwalifika bħala wieħed amministrattiv ai termini tal-Artikolu 469A tal-Liġijiet ta' Malta għandu jkun sar bilfors fuq talba ta' xi persuna għaliex qari korrett ta' dan l-artikolu juri illi l-kliem "talba ta' xi persuna" ma torbotx mal-kliem kollha li jippreċeduha iżda biss mar-rifjut speċifiku li jsir fuq talba speċifika. Jgħidu illi l-Artikoli 27 u 28 tal-Kapitolu 365 tal-Liġijiet ta' Malta juru biċ-ċar li l-iskop u l-ispirtu tal-liġi kien li jassigura li jkun hemm konsultazzjoni sħiha dwar proposti qabel tittieħed deċiżjoni finali, iżda f'dan il-każ dan l-iskop ġie għal kollox stultifikat u saħansitra ridikolat.

12. L-Ewwel Qorti għamlet is-segwenti konsiderazzjonijiet dwar dan il-punt:

> *"Il-Qorti lanqas taqbel ma' dik l-eċċezzjoni li trid li l-proċess huwa wieħed leġislattiv. Il-proċess huwa wieħed amministrattiv għax sar skond setgħat konferiti fuq l-Awtorita` mill-Parlament. Il-fatt li mbagħad ġie approvat permezz ta' riżoluzzjoni tal-Kamra tar-Rappreżentanti ma jikkonvertihx f'xi proċess leġislattiv. Għalhekk, ladarba t-tfassil tal-Pjan ta' Żvilupp huwa egħmil amministrattiv, u ladarba l-Ministru kien mogħti s-setgħa (anzi, skond il-Kap 322, kien marbut li jagħmel dan) li jniedi u japprova l-Pjan ta' Żvilupp, dan iġib il-konsegwenza li din il-Qorti tista' tistħarreġ dak legħmil, filwaqt li l-Ministru jrid iwieġeb għal dak li sar bis-saħħa tiegħu;"*

Konsiderazzjonijiet ta' din il-Qorti

13. Il-Qorti taqbel mal-appellati illi huwa żbaljat l-argument tal-appellanti li l-għemil in kwistjoni ma jistax jitqies bħala wieħed amministrattiv għaliex ma sarx fuq talba ta' xi persuna. Qari tat-tieni sub-inċiż tal-Artikolu 469A juri b'mod ċar illi l-kliem "għal talba ta' xi persuna" huma marbuta mal-kelma "ir-rifjut" u mhux mal-bqija tal-egħmejjel indikati fl-istess artikolu, li minflok huma marbuta mal-kelma "ħruġ." Fi kliem ieħor, l-artikolu jitkellem dwar (i) il-ħrug ta' ordni, liċenzja, permess, warrant jew deċiżjoni u (ii) ir-rifjut għal talba ta' xi persuna.

14. Din il-Qorti pero` lanqas ma' taqbel mal-Ewwel Qorti illi l-fatt li l-Ministru appellanti kien qiegħed jaqdi d-doveri tiegħu skont is-setgħat delegati lilu mill-liġi awtomatikament jagħmel il-proċess in kwistjoni wieħed amministrattiv u suxxettibbli għal stħarriġ ġudizzjarju a bażi tal-

Artikolu 469A tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta. Jibda biex jingħad illi mhux kull att amministrattiv huwa sindikabbli taħt il-provvedimenti tal-Artikolu 469A. Għalkemm huwa minnu illi t-test Ingliż juża l-kelma "*includes*" it-test Malti juża l-kelma "tfisser" li hija ta' portata ferm aktar limitata, għaliex tissuġġerixxi lista eżawrijenti u mhux inklussiva ta' atti li huma kkonsidrati bħala għemil amministrattiv għall-finijiet ta' dan l-artikolu. Peress illi huwa t-test Malti li jipprevali, għemil amministrattiv jeħtieġ li jkun jammonta għal ħruġ ta' xi ordni, liċenza, permess, *warrant* jew deċiżjoni, jew xi rifjut fuq talba ta' xi persuna. F'dan il-każ partikolari, ma jidhirx illi t-tħejjija ta' Pjan Lokali jammonta għal xi wieħed minn dawn l-għemejjel.

15. Fil-fehma ta' din il-Qorti Pjan Lokali huwa aktar mixxiebaħ għal leġislazzjoni sussidjarja kkonsidrat illi Pjan Lokali jistabbilixxi regoli u *policies* dwar l-iżvilupp li jista' jsir fiż-żona koperta minnu. Filfatt, ir-raġuni għalfejn l-atturi għandhom interess li jimpunjaw dan il-Pjan Lokali huwa proprju għaliex bis-saħħa tiegħu ġie limitat it-tip ta' żvilupp li jistgħu jagħmlu fil-proprjeta` tagħhom, b'mod partikolari minħabba l-impożizzjoni ta' *height limitations* li jipprekluduhom milli jiżviluppaw il-proprjeta` tagħhom fuq għoli ta' tlett sulari kif jixtiequ huma. Dawn ir-regolamenti u *policies* imbagħad ma jgħoddux biss għal atturi, iżda huma applikabbli b'mod ġenerali għal kull min għandu proprjeta` li hija entro ż-żona koperta mill-Pjan Lokali. Għalhekk fil-fehma ta' din il-Qorti it-tħejjija ta' Pjan Lokali

ma tistax titqies bħala għemil amministrattiv sindikabbli ai termini tal-Artikolu 469A tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta. F'dan ir-rigward il-Qorti tagħmel referenza għas-sentenza fl-ismijiet ***Carmelo Borg v. Il-Ministru responsabbli mill-Ġustizzja u l-Intern et*** (Appell, 08/11/2005) fejn intqal illi:

> *"Din il-Qorti ma tistax taqbel ma' l-appellant li l-ligi sussidjarja in dizamina u/jew il-bidu fis-sehh taghha jammonta ghal "eghmil amministrattiv" ghall-finijiet ta' l-Artikolu 469A tal-Kap. 12. Din il-ligi u/jew il-bidu fis-sehh taghha hija eminentement att jew eghmil legislattiv, ghalkemm imwettqa mir-ram Ezekuttiv tal-Gvern fuq delega tar-ram Legislattiv. Ghalkemm huwa veru li diversi awturi Inglizi, meta jirreferu ghal decizjonijiet li jittiehdu mill-amministrazzjoni pubblika, spiss jiddistingwu bejn funzjonijiet legislattivi, amministrattivi, gudizzjarji u ministerjali ta' tali amministrazzjoni pubblika, fis-sistema legali taghna qatt ma gie dubitat li ligi sussidjarja tista' tigi sindakata mill-Qorti ta' gurisdizzjoni ordinarja – in effetti mill-Prim Awla – biex wiehed jara jekk tali ligi hix intra vires jew ultra vires is-setghat moghtija mill-Parlament."*

16. Għalhekk, għalkemm il-Qorti taqbel mal-appellanti illi r-reviżjoni ta' pjan lokali m'hijiex att amministrattiv iżda wieħed leġislattiv, dan ma jfissirx illi m'huwiex xorta waħda possibbli għal Qorti illi tissindika l-proċedura adoperata sabiex tiddetermina jekk l-awtoritajiet involuti jkunux wettqu l-funzjoni tagħhom *intra vires* u b'rispett sħiħ għall-liġi u l-proċedura fiha stabbilita. Dan għaliex f'sistema bbażata fuq is-separazzjoni tal-poteri il-Qrati dejjem għandhom poter inerenti illi jaċċertaw ruħhom li l-organi statali jkunu ħarsu l-proċeduri stabbiliti fil-liġi meta eżerċitaw il-poteri u qdew il-funzjonijiet tagħhom. Kif ingħad fis-sentenza ***Falcon Investments Limited v. Awtorita` ta' Malta dwar l-***

Ambjent u l-Ippjanar (Appell, 27/10/2007): "*Awtorità mwaqqfa b'liġi ma għandhiex setgħat ħlief dawk mogħtija lilha mil-liġi, u jekk dawk is-setgħat jingħataw bil-kondizzjoni li, biex tinqeda bihom, l-awtorità trid tħares proċeduri li trid il-liġi, dak li jsir ma jkunx jiswa jekk ma jitħarsux dawk il-proċeduri*" u kkonfermat il-konklużjoni tal-Ewwel Qorti fis-sens illi "*Ċertament li l-qrati tal-ġustizzja għandhom ġurisdizzjoni li jistħarrġu jekk fit-tħejjija tal-pjan lokali l-awtorità segwietx il-proċedura kontemplata mil-liġi.*"

17. Il-Qorti tosserva illi l-appellanti ma ressqu l-ebda aggravju fil-konfront tal-konklużjoni tal-Ewwel Qorti li l-proċedura stabbilita fil-liġi ma ġietx segwita. Fi kwalunkwe każ, din il-Qorti taqbel perfettament mar-raġunament tal-Ewwel Qorti fil-mertu u ma ssib l-ebda raġuni għalfejn titbiegħed minnu. Mill-atti jirriżulta mingħajr ebda ombra ta' dubju illi għalkemm il-proposta oriġinali ta' reviżjoni ġiet ikkomunikata lil pubbliku, din kienet ġiet sussegwentement emendata mingħajr ebda avviż lil pubbliku in ġenerali jew imqar lit-terzi interessati u mingħajr ma ġie segwit il-proċess ta' konsultazzjoni pubblika. Din l-emenda ma kinitx waħda minuri iżda waħda li laqtet fil-laħam il-ħaj lill-atturi peress illi llimitat sew il-mod kif setgħu jiżviluppaw il-proprjeta` tagħhom. Bin-nuqqas li żżomm konsultazzjoni pubblika kif meħtieġ mill-liġi stess, l-Awtorita` kienet ċaħdet lill-atturi l-opportunita` li jressqu l-fehmiet tagħhom dwarha u dan kontra l-intenzjoni tal-leġislatur. Din il-Qorti taqbel mal-Ewwel Qorti li l-

Awtorita` ma tistax "*tinqeda bl-istess process biex l-ewwel tippreżenta d-debba, imbagħad tqabbeż lill-ħmar*."

18. Għaldaqstant dan l-aggravju qiegħed jiġi miċħud, għalkemm għar-raġunijiet spjegati f'din is-sentenza.

Deċide

Għal dawn il-motivi il-Qorti taqta' u tiddeċiedi billi filwaqt li tastjeni milli tieħu konjizzjoni ulterjuri tal-appell u l-eċċezzjoni ulterjuri mressqa mill-Awtorita` tal-Ippjanar stante illi l-appell tagħha ġie dikjarat deżert, u tal-ewwel aggravju tal-appellanti peress illi dan ġie rtirat minnhom, tiċħad it-tieni aggravju u tikkonferma s-sentenza appellata, iżda dan għar-raġunijiet li ġew mogħtija f'din is-sentenza.

L-ispejjeż taż-żewġ istanzi jitħallsu mill-appellanti.

Mark Chetcuti Prim Imħallef	Giannino Caruana Demajo Imħallef	Anthony Ellul Imħallef

Deputat Reġistratur
da