MALTA

QORTI KOSTITUZZJONALI

**S.T.O. PRIM IMHALLEF
VINCENT DE GAETANO**

**ONOR. IMHALLEF
JOSEPH A. FILLETTI**

**ONOR. IMHALLEF
ANTON DEPASQUALE**

Seduta tad-9 ta' Mejju, 2005

Appell Civili Numru. 675/1998/1

**Adrian Busietta u s-socjeta` kummercjali
Busietta Gardens Madliena Limited**

v.

L-Awtorita` ta' l-Ippjanar

Il-Qorti:

Preliminari

Dan hu appell minn sentenza moghtija mill-Prim Awla tal-Qorti Civili fil-kompetenza kostituzzjonali taghha fl-4 ta'

Novembru 2004 fl-ismijiet premessi. Permezz ta’ din is-sentenza dik il-Qorti cahdet it-talbiet taz-zewg rikorrenti li permezz taghha huma kienu talbu li jigi dikjarat li bl-agir taghha l-Awtorita` intimata kienet kissret id-drittijiet fondamentali taghhom kif protetti bl-Artikolu 39(2) tal-Kostitizzjoni u bl-Artikolu 6 tal-Konvenzjoni Ewropea tad-Drittijiet tal-Bniedem u dan “billi naqset mill-obbligu taghha li tiddetermina fi zmien qasir u ragionevoli t-talbiet lilha maghmula skond il-ligi mir-rikorrenti”, kif ukoll talbu rimedju ghal dan l-allegat ksur.

Ghall-ahjar intendiment ta’ din is-sentenza, ser tigi riprodotta fl-intier taghha s-sentenza appellata, u dan peress li din fiha l-premessi u t-talbiet tar-rikorrenti, ir-risposta ta’ l-Awtorita` intimata, kif ukoll ir-ragunijiet li wasslu lil dik il-Qorti biex tichad l-imsemmija talbiet:

“F’din il-kawża r-rikorrenti qegħdin jitolbu rimedju taħt l-art. 39(2) tal-Kostituzzjoni ta’ Malta [“il-Kostituzzjoni”] u taħt l-art. 6 tal-Konvenzjoni Ewropea għall-Protezzjoni tad-Drittijiet tal-Bniedem u tal-Libertajiet Fondamentali [“il-Konvenzjoni”].

“Ir-rikors li bih inbdew dawn il-proċeduri jgħid illi r-rikorrenti kisbu permess, maħruġ mill-awtoritajiet kompetenti, għall-iżvilupp ta’ sit f’*ta’ Stronka*, il-Madliena. Dan il-permess “*to erect clustered villas*”, li għandu n-numru 1493/90/5035/87 [*recte*: 2493/90/5035/87], inħareġ fl-20 ta’ Ġunju 1990 u kien jiswa għal sentejn, sal-20 ta’ Ġunju 1992. Ir-rikorrenti għalhekk bdew bl-iżvilupp tas-sit skond il-permess li kellhom.

“Fit-28 ta’ Mejju 1992, meta kienu għadhom fi żmien li jistgħu jagħmlu hekk, ir-rikorrenti talbu lill-awtorità intimata biex iġġeddilhom il-permes. It-talba baqgħet pendenti quddiem l-awtorità u, billi sal-5 ta’ Settembru 1994 kienet għadha ma nqgħatatx, sar appell minn “*deemed refusal*” quddiem il-Bord ta’ l-Appell dwar l-Ippjanar skond l-art. 36(1) ta’ l-Att I ta’ l-1992 [Kap. 356]. Dak l-artikolu jgħid ukoll illi deċiżjonijiet ta’ l-awtorità għandhom jittieħdu mingħajr dewmien, iżda wara li għaddew aktar minn

sentejn minn meta saret it-talba l-awtorità baqgħet ma ħadet ebda deċiżjoni.

“B’deċiżjoni mogħtija fit-13 ta’ Novembru ta’ l-1996, il-Bord ta’ l-Appell sab illi l-appell kontra d-“*deemed refusal*” kien ġustifikat, u sab li kienu ġustifikati wkoll l-appelli l-oħra magħmula mir-rikorrenti.

“L-awtorità intimata appellat quddiem il-Qorti ta’ l-Appell, li qatgħet l-appell b’sentenza tas-27 ta’ Ġunju 1997 li biha iddeċidiet li “tiċħad l-istess appell u tikkonferma d-deċiżjoni tal-Bord ta’ l-Appell dwar l-Ippjanar tat-13 ta’ Novembru 1996”.

“Ir-rikorrenti issa qegħdin igħidu illi sakemm inqata’ l-każ tagħhom laħaq għadda “tul esaġerat ta’ żmien”, u illi minħabba dan id-dewmien huma ġarrbu danni kbar — imgħaxijiet li ħallsu lill-banek kummerċjali, telf kbir ta’ qligħ, u penalitajiet u spejjeż oħra li daħlu fihom għax ma setgħux iħarsu termini kuntrattwali — għax kienu mwaqqfa milli jkomplu bl-iżvilupp tas-sit. Għal dawn id-danni għandha twieġeb l-awtorità intimata għax hi taħti għad-dewmien u kisret ukoll id-drittijiet tar-rikorrenti mħarsa taħt l-art. 39(2) tal-Kostituzzjoni u taħt l-art. 6 tal-Konvenzjoni. Ir-rikorrenti għalhekk qegħdin jitolbu illi l-qorti:

1. tgħid illi l-awtorità intimata kisret id-drittijiet tar-rikorrenti mħarsa taħt l-art. 39(2) tal-Kostituzzjoni u taħt l-art. 6 tal-Konvenzjoni għax naqset mill-obbligu tagħha li tiddetermina fi żmien qasir u raġonevoli t-talbiet lilha magħmula skond il-liġi mir-rikorrenti; u
2. tagħti dawk ir-rimedji li jidhrulha xierqa, fosthom billi tgħid illi l-awtorità intimata għandha twieġeb għad-danni li ġarrbu r-rikorrenti minħabba l-ksur tad-drittijiet fondamentali tagħhom, tillikwida dawk id-danni, u tikkundanna lill-awtorità intimata tħallas id-danni hekk likwidati.

“L-awtorità intimata wieġbet hekk:

1. il-qorti għandha tagħżel li ma tinqediex bis-setgħa kostituzzjonali tagħha għax ir-rikorrenti kellhom rimedju tajjeb u biżżejjed taħt liġi ordinarja;
2. ir-rikorrenti ma mxewx skond il-Kap. 356 għax ma għamlux appell quddiem il-Bord ta’ l-Appelli dwar l-Ippjanar fiż-żmien maħsub għalhekk;
3. ma kien hemm ebda determinazzjoni ta’ drittijiet ċivili tar-rikorrenti;
4. ma hux minnu li t-talba tar-rikorrenti ma ġietx determinata fi żmien raġonevoli;
5. it-talba tar-rikorrenti kienet determinata fi żmien raġonevoli meta tqis il-fatti kollha tal-każ;
6. l-ewwel permess maħruġ mill-*Planning Area Permits Board* kien sospiż għal xi żmien meta nstab illi x-xogħlijiet ma kinux qegħdin isiru skond il-pjanti approvati;
7. wara, il-*Planning Area Permits Board* kien ħareġ permess għal parti biss mill-iżvilupp u mhux għall-iżvilupp kollu;
8. wara, f’Awissu ta’ l-1993, ir-rikorrenti talbu li jiġġedded dan il-permess, u l-awtorità intimata ikkonfermat il-permess tal-*Planning Area Permits Board*; u
9. ir-rikorrenti għamlu talba oħra fl-24 ta’ Lulju 1995, u din kienet deċiża mill-Bord ta’ l-Appelli dwar l-Ippjanar fit-13 ta’ Novembru 1996, u konfermata mill-Qorti ta’ l-Appell fis-27 ta’ Ġunju 1997.

“Il-fatti relevanti li wasslu għal din il-kawża ġraw hekk:

“Fl-20 ta’ Ġunju 1990 kien inħareġ permess[1] minn dak li dak iż-żmien kien il-*Planning Area Permits Board* biex ir-rikorrenti jibnu *clustered villas*. Dan il-permess kien jiswa għal sentejn mid-data tal-ħruġ tiegħu. Fit-2 t’Awissu 1991[2], iżda, dan il-permess kien miżmum għax il-bini ma kienx qiegħed isir skond il-pjanti approvati. Fil-25 ta’ Settembru 1991 kien inħareġ permess ieħor[3], fuq pjanti ġodda; dan il-permess ġdid ma kienx għall-proġett kollu iżda għal partijiet biss minnu.

1 *Fol*. 140.

2 *Fol*. 141.

3 *Fol*. 142.

"Fit-28 ta' Mejju 1992, ir-rikorenti għamlu talba[4] biex il-permess tal-20 ta' Ġunju 1990 jiġġedded, għalkemm floku, għall-inqas għal partijiet mill-proġett, kien inħareġ permess ieħor, dak tal-25 ta' Settembru 1991.

"L-art. 36(1) tal-Kap. 356, kif kien dak iż-żmien, qabel l-emendi li saru bl-Att XXIII ta' l-1997 u l-Att XXI ta' l-2001, dwar kif kellha timxi l-awtorità intimata meta ssirilha talba, kien igħid hekk:

36. (1) L-Awtorità għandha tieħu deċiżjoni dwar kull applikazzjoni mhux aktar tard minn tmien ġimgħat minn mindu tkun irċeviet l-applikazzjoni magħmula kif imiss; u jekk tonqos milli tagħmel hekk għandu jitqies li l-permess ġie rifjutat sakemm min ikun applika ma jkunx ftiehem bil-miktub li jitwal iż-żmien fuq imsemmi, f'liema każ iż-żmien hekk imtawwal għandu, għall-għanijiet ta' dan l-artikolu, jissostitwixxi ż-żmien ta' tmien ġimgħat.

"B'ittra tas-17 ta' Diċembru 1993[5], sew aktar minn tmien ġimgħat wara li kienet saret it-talba fit-28 ta' Mejju 1992, l-awtorità talbet lir-rikorrenti biex jaqblu li tingħata aktar żmien. B'ittra tad-29 t'April 1994[6], ir-rikorrenti qablu illi ż-żmien jiġġedded, basta li d-deċiżjoni tingħata sal-31 ta' Mejju 1994. Għalkemm ma hemmx kopja fl-atti, jidher li sar ftehim ieħor biex iż-żmien jiġġedded sal-15 t'Awissu 1994[7].

"B'ittra tas-27 ta' Lulju 1994[8], l-awtorità intimata għamlet din l-osservazzjoni:

… … … the renewal of 2493/90/5035/87 [*i.e.* il-permess tal-20 ta' Ġunju 1990] *is irrelevant to the development now being proposed to be carried out for two reasons. First, permit 2493/90/5035/8 was suspended and not*

---

[4] *Fol*. 144.

[5] *Fol*. 146.

[6] *Fol*. 148.

[7] Ara *fol*. 5.

[8] *Fol*. 158.

reissued, and second it relates to a form of development which has been superseded by that currently taking place on site (in many ways that permit is now incapable of implementation in accordance with the approved plans, particularly the layout plan). … … … I consider that there is, in fact, little to be served by the pursuit of application 2493/90/5035/87 … … …

“Ir-rikorrenti fehmu illi t-talba tagħhom ma kinitx sejra tintlaqa’ u għalhekk, wara aktar korrispondenza, imxew bħallikieku “għandu jitqies li l-permess ġie rifjutat” billi fis-16 ta’ Settembru 1994 għamlu appell quddiem il-Bord ta’ l-Appelli dwar l-Ippjanar. Dan l-appell inqata’ fit-13 ta’ Novembru 1996 u l-bord sab illi l-appell hu “ġustifikat”. L-awtorità intimata appellat minn din id-deċiżjoni iżda l-Qorti ta’ l-Appell, b’sentenza mogħtija fis-27 ta’ Ġunju 1997, ċaħdet l-appell.

“Dan l-*iter* juri illi l-proċeduri quddiem l-awtorità intimata damu bejn it-28 ta’ Mejju 1992, meta r-rikorrenti għamlu t-talba għat-tiġdid ta’ l-ewwel permess, u s-16 ta’ Settembru 1994, meta r-rikorrenti appellaw quddiem il-Bord ta’ l-Appelli dwar l-Ippjanar. L-awtorità ma tweġibx għal dak li ġara meta l-proċeduri kienu quddiem il-Bord ta’ l-Appelli dwar l-Ippjanar u quddiem il-Qorti ta’ l-Appell, billi dawk huma żewġ tribunali għal kollox indipendenti mill-awtorità intimata.

“Huwa relevanti wkoll illi r-rikorrenti setgħu għamlu l-appell tagħhom quddiem il-Bord ta’ l-Appelli dwar l-Ippjanar sew qabel is-16 ta’ Settembru 1994: fil-fatt, setgħu qiesu li t-talba tagħhom tat-28 ta’ Mejju 1992 kienet miċħuda, skond l-art. 36(1) tal-Kap. 356, fi żmien tmien ġimgħat minn dakinhar. Iż-żmien ta’ tmien ġimgħat kompla jitwal u jiġġedded sal-15 t’Awissu 1994, iżda dak it-tiġdid ta’ żmien sar bi ftehim mar-rikorrenti stess u bi ftehim magħhom. Setgħu, taħt l-art. 36(1), ma tawx il-kunsens tagħhom u appellaw minnufih; ladarba taw il-kunsens tagħhom għat-tiġdid taż-żmien, iżda, ma jistgħux issa jilmentaw dwar iż-żmien li għadda sakemm għamlu l-appell u l-proċeduri, għalhekk, ħarġu minn idejn l-awtorità intimata.

"Lanqas ma jista' jingħad, kif qegħdin igħidu r-rikorrenti fin-nota tagħhom tal-25 t'April 2000[9], illi meta l-awtorità appellat mis-sentenza tal-Bord ta' l-Appell dwar l-Ippjanar, kisret dritt fondamentali tar-rikorrenti għax l-appell kellu jieħu ż-żmien tiegħu biex jinqata'. Barra minn hekk, meta tqis illi l-appell minn deċiżjoni mogħtija fit-13 ta' Novembru 1996 inqata' fis-27 ta' Ġunju 1997, bilkemm tmien xhur wara, lanqas jista' jingħad illi l-appell dam żmien mhux raġonevoli biex jinqata'.

"Fil-fehma tal-qorti, għalhekk, ma jistax jingħad illi l-awtorità intimata ċaħħdet lir-rikorrenti minn smigħ xieraq fi żmien raġonevoli: iż-żmien li ħadet l-awtorità aktar minn tmien ġimgħat kien bil-kunsens tar-rikorrenti u bi ftehim magħhom, u ż-żmien bejn is-16 ta' Settembru 1994 sad-deċiżjoni finali tal-Qorti ta' l-Appell ma tweġibx għalih l-awtorità.

"Għal din ir-raġuni, it-talbiet tar-rikorrenti ma jistgħux jintlaqgħu, u ma hux meħtieġ illi l-qorti tqis il-kwistjonijiet l-oħra mqanqla fit-tweġiba ta' l-intimata.

"Il-qorti għalhekk taqta' l-kawża billi tiċħad it-talbiet tar-rikorrenti u tikkundannahom iħallsu l-ispejjeż ġudizzjarji."

L-appell tar-rikorrenti

Adrian Busietta u s-socjeta` kummercjali Busietta Gardens Madliena Limited appellaw minn din is-sentenza. L-aggravju taghhom hu maghmul jikkonsisti bazikament filli:

"…l-Onorabbli Prim Awla ikkunsidrat il-kwistjoni ta' dewmien eccessiv biss fil-konfront tal-perijodu meta l-proceduri kienu fizikament quddiem l-Awtorita` ta' l-Ippjanar. L-aggravju jikkonsisti filli ghalkemm it-tlett entitajiet suesposti [l-Awtorita` ta' l-Ippjanar, il-Bord ta' l-Appelli dwar l-Ippjanar, u l-Qorti ta' l-Appell] huma distinti, mhux minnu li huma ghal kollox indipendenti minn xulxin; u dan billi t-tlett entitajiet

[9] *Foll.* 48 *et seqq.*

jiffurmaw fl-imkien il-makkinarju amministrattiv li bih jittiehed decizjoni fuq l-izvilupp ta' fond. Ghalkemm ir-roti f'kull makkinarju huma distinti minn xulxin, il-makkinarju jifforma kumpless wiehed."

L-appellanti jkomplu jargumentaw li t-tlett entitajiet "distinti fil-ligi, jaqdfu ghall-istess skop u cioe` biex jaraw jekk il-permess ghandux jinghata jew le." Huma jghidu li din il-kawza kostituzzjonali ma saritx biss jew semplicement minhabba d-dewmien ta' l-Awtorita` ta' l-Ippjanar biex tasal ghad-decizjoni taghha imma minhabba d-dewmien esagerat li kellhom isofru biex jiksbu decizjoni finali u effettiva ghall-izvilupp tal-proprjeta` taghhom; b'mod li l-periodu ta' zmien li kien qed jigi kontestat kien dak kollu bejn meta nhareg il-permess l-ewwel darba (20 ta' Gunju 1990) sa ma nghatat id-decizjoni finali mill-Qorti ta' l-Appell (decizjoni favur l-appellanti odjerni) li permezz taghha dik il-Qorti cahdet l-appell ta' l-Awtorita` u b'hekk seta' jinhareg il-permess relattiv. Skond l-appellanti, ma kien hemm xejn "ta' xi komplessita` straordinarja" li kien jirrikjedi "zmien eccessiv" biex jigi determinat; u li, kuntrarjament ghal dak li rriteniet l-ewwel Qorti, huma ma kienu b'ebda mod responsabbli ghad-dewmien jew ghal xi parti minnu.

Konsiderazzjonijiet ta' din il-Qorti

Din il-Qorti, minghajr tlaqliq, tikkunsidra dana l-appell jirrazenta l-fieragh. Huwa evidenti mir-rikors promotur li dak li qed jilmentaw minnu l-appellanti huwa biss fir-rigward ta' l-agir ta' l-Awtorita` ta' l-Ippjanar, tant hu hekk li r-rikors sar biss fil-konfront ta' l-imsemmija Awtorita` u mhux ukoll fil-konfront tal-Bord ta' l-Appell dwar l-Ippjanar u/jew fil-konfront tal-Qorti ta' l-Appell. L-appellanti jirrikonoxxu li l-Bord u il-Qorti ta' l-Appell huma entitajiet separati u distinti mill-imsemmija Awtorita`, u konsegwentement isegwi li l-Awtorita` ma tistax twiegeb ghall-ghemil – att jew omissjoni – la tal-Bord u anqas tal-Qorti ta' l-Appell – bizzejjed jinghad illi kieku kellu jigi sindakat b'xi mod l-operat tal-Qorti ta' l-Appell, il-legittimu kontradittur kien ikollu jkun l-Avukat Generali. Fir-rikors promotur, u senjatament fil-paragrafu 12 tieghu, jinghad

espressament li "…l-Awtorita` intimata hi unikament responsabbli ghad-dewmien involut" u, fil-paragrafu 13 tal-istess rikors, "Illi bl-agir taghha…l-Awtorita` intimata kissret fil-konfront tar-rikorrenti d-disposizzjoni tal-Artikolu 39(2) tal-Kostituzzjoni ta' Malta, kif ukoll id-disposizzjonijiet tal-Artikolu 6 tal-Ewwel Skeda tal-Att numru XIV tal-1987" (sottolinear ta' din il-Qorti). Issa huwa veru li wiehed jista' jargumenta li jekk wiehed jappella b'mod vessatorju quddiem, per ezempju, il-Bord u/jew quddiem il-Qorti ta' l-Appell, ikun qed itawwal iz-zmien inutilment; izda fil-kaz in dizamina ma hemm xejn, la fid-decizjoni tal-Bord u anqas fis-sentenza tal-Qorti ta' l-Appell tas-27 ta' Gunju 1997 li b'xi mod jindika li l-Awtorita` ta' l-Ippjanar agixxiet b'xi mod *in mala fede* jew altrimenti b'mod vessatorju. Anzi jirrizulta proprju l-oppost. Hekk, per ezempju, fid-decizjoni tal-Bord ta' l-Appell dwar l-Ippjanar – kif riportata fis-sentenza tal-Qorti ta' l-Appell, ara dok a fol. 4 *et seq.* tal-atti – jinghad espressament (dwar il-kontroversja li nqalghet bejn l-Awtorita` ta' l-Ippjanar u l-appellanti fuq il-permess imsemmi fir-rikors promotur):

"Ghalkemm m'hemmx dubbju li kulhadd ipproceda bl-aqwa intenzjonijiet u b'perfetta b'bona fede, jidher, almenu llum, wara li ssucceda l-fatt, li kien ikun ahjar ghal kulhadd li kieku flok wiehed jaghti interpretazzjoni personali ta' din is-sitwazzjoni partikolari, sar il-process normali u regolari konformi mar-rekwiziti tal-ligi." [10]

U fis-sentenza taghha l-Qorti ta' l-appell, wara li l-Awtorita` kienet appellat mid-decizjoni tal-Bord, qalet hekk:

"Din il-Qorti tikkoncedi li din il-kontroversja, mehuda fl-astratt, tista' verament talvolta tinvolvi punt ta' dritt. Pero` jidher li l-Bord ma dderimiex din il-kontroversja b'xi mod rigidu u assolut, izda invece, jidher li wera ruhu dispost li jiddeciedi l-kwistjoni b'mod pragmatiku u flessibbli skond il-fattispecje li jirrizultaw fil-kaz partikolari…" [11]

[10] Ara fol. 8 ta' l-atti.
[11] Ara fol. 13 ta' l-atti.

Din il-Qorti taqbel perfettament ma' l-ewwel Qorti li, bil-mod kif giet impostata l-kawza, il-vera kwistjoni li kellha tigi determinata minn dik il-Qorti kienet jekk bejn id-data ta' meta intalab it-tigdid tal-permess numru PB2493/90/5035/87, u cioe` fit-28 ta' Mejju 1992, u d-data meta sar l-appell (mir-rikorrenti appellanti odjerni) quddiem il-Bord ghal "deemed refusal" fis-16 ta' Settembru 1994 jistax jinghad li kien hemm xi dewmien mhux ragjonevoli. Tenut kont tal-"kontroversja" naxxenti minn interpretazzjonijiet divergenti li kienu qed jinghataw fir-rigward tal-permess in kwistjoni, u tenut kont ukoll tal-qbil bejn il-partijiet ghall-estensjoni taz-zmien, din il-Qorti, bhall-ewwel Qorti, ma tarax li wiehed jista' jitkellem dwar dwemien irragjonevoli. Apparti dan kollu, din il-Qorti ghandha d-dubbji taghha kemm jista' jinghad – dejjem dwar dan il-periodu ta' sentejn u erba' xhur – li hawn si tratta ta' decizjoni minn "awtorita` ohra gudikanti" (Art. 39(2) tal-Kostituzzjoni) jew "tribunal indipendenti u imparzjali mwaqqaf b'ligi" (Art. 6 tal-Konvenzjoni): l-Awtorita` ta' l-Ippjanar, fil-fehma ta' din il-Qorti, ma hi ebda wahda mill-organi hawn fuq deskritti. Dan il-punt, pero`, ma jidhirx li gie serjament dibattut quddiem l-ewwel Qorti. Iz-zmien li hadu iz-zewg organi li jistghu jaqghu taht din id-deskrizzjoni – cioe` il-Bord u l-Qorti ta' l-Appell – biex jidderimu l-kwistjoni li kellhom quddiemhom certament kien zmien li b'ebda mod ma jista' jinghad li kien wiehed mhux ragjonevoli (apparti dejjem dak li diga nghad li l-operat ta' dawn iz-zewg organi aggudikanti ma hux strettament *in issue* f'din il-kawza galadarba l-appellanti ghazlu li jipprocedu biss fil-konfront ta' l-imsemmija Awtorita`.

Ghalhekk din il-Qorti ma tara assolutament xejn x'ticcensura fid-decizjoni tal-Prim Awla tal-Qorti Civili tal-4 ta' Novembru 2004, u konsegwentement l-appell interpost qed jigi michud, bl-ispejjez kontra l-appellanti.

< Sentenza Finali >

---------------------------------TMIEM---------------------------------