MALTA

QORTI TA' L-APPELL

S.T.O. PRIM IMHALLEF
VINCENT DE GAETANO

ONOR. IMHALLEF
JOSEPH D. CAMILLERI

ONOR. IMHALLEF
JOSEPH A. FILLETTI

Seduta tat-30 ta' Novembru, 2007

Appell Civili Numru. 2341/2000/1

Giovanni Fenech, Joseph Fenech, Pacifiku Fenech, Agnes Fenech u Maryann Saliba

v.

Kummissarju ta’ l-Artijiet

Il-Qorti:

Preliminari

1. Dan huwa appell minn sentenza moghtija mill-Prim Awla tal-Qorti Civili fit-2 ta’ April 2004 dwar l-applikabilita`

tar-regoli ta' gustizzja naturali u tad-dritt fundamentali ghal smiegh xieraq fil-kuntest ta' espropriazzjoni mill-Gvern ta' bicca art sabiex tinfetah triq.

2. Il-fatti li taw lok ghal din il-vertenza huma s-segwenti:

1. L-atturi huma lkoll ko-proprjetarji ta' bicca art ta' kejl ta' madwar 98 metru kwadru fil-Mosta.
2. Mill-provi jirrizulta li skond il-pjan regolatur mahrug mill-Awtorita` ta' l-Ippjanar minn fuq din l-art kellha tghaddi triq[1].
3. Terzi persuni li kellhom art taghhom maqsuma f'sitt *plots* adjacenti ghall-art in kwistjoni ma kellhomx access biex jidhlu fil-proprjeta` taghhom, li huma riedu jizviluppaw, u talbu lid-Dipartiment ta' l-Artijiet jesproprja l-art ta' l-atturi biex tkun tista` tigi ffurmata l-i*schemed road* u b'hekk ikollhom access ghall-*plots* taghhom.
4. Skond *policy* tad-Dipartiment ta' l-Artijiet, f'kazijiet bhal dawn – li d-Dipartiment isejhilha *"expropriation at a request of a third party"* – id-Dipartiment jinsisti li t-terza persuna li ghamlet it-talba ghall-esproprjazzjoni tasal fi ftehim ma' sid l-art li tkun ser tigi esproprijata dwar il-kumpens dovut ghall-esproprjazzjoni. U fil-fatt f'dan il-kaz is-sidien tal-plots gew infurmati biex jippruvaw jirrangaw ma' l-atturi dwar il-kumpens[2].
5. Mill-provi jirrizulta li saru xi negozjati ma' l-atturi dwar il-kumpens, li damu ghaddejjin ghal xi xhur, pero` ftehim bonarju baqa' ma ntlahaqx.
6. L-avukat tas-sidien tal-*plots* informa lid-Dipartiment ta' l-Artijiet li l-klijenti tieghu ma kienux waslu fi ftehim ma' l-atturi dwar il-kumpens ta' l-art, u s-sidien tal-*plots* gew infurmati li t-talba ghall-esproprjazzjoni ta' l-art ma setghetx issir direttament minnhom imma riedet issir mid-Dipartiment tat-Toroq; u jekk dan id-Dipartiment jidhirlu li t-talba li tinghadda t-triq tkun gustifikata, ikun dan id-

[1] Ara xhieda tal-Perit Joseph Fenech, il-perit ta' l-atturi – a fol 89 tal-process u xhieda tal-Perit Lino Zammit, Head tar-Road Directorate fl-Awtorita` tat-Trasport – a fol. 101 tal-process.
[2] Ara xhieda ta' Martin Bajada, *Principal Technical Officer* mad-Dipartiment ta' l-Artijiet a fol-58-59 tal-process.

dipartiment li jitlob lid-Dipartiment ta’ l-Artijiet sabiex issir l-esproprijazzjoni[3].
7. Il-perit tas-sidien tal-*plots*, Joe Cassar, informa lid-Dipartiment tat-Toroq li ma kienx intlahaq ftehim bonarju ma’ l-atturi dwar il-kumpens sabiex tittiehed l-art taghhom[4].
8. B’ittra ta’ l-14 ta’ Gunju 1999, id-Direttur tat-Toroq talab lill-Kummissarju ta’ l-Artijiet jesproprja l-art in kwistjoni u dan *“on behalf of third parties, families, Camilleri, Schembri, Deguara, Bezzina u Camilleri.”*[5]
9. Meta d-Dipartiment ta’ l-Artijiet ircieva din it-talba, l-ufficjali tad-dipartiment bdew il-proceduri normali ghall-esproprjazzjoni[6].
10. Peress li dan kien kaz li d-Dipartiment isejjah bhala *“expropriation at a request of a third party”* fit-30 ta’ Mejju 2002 gie iffirmat kuntratt bejn uhud mis-sidien tal-*plots* u l-Gvern, fejn is-sidien tal-*plots* hallsu lill-Gvern is-somma ta’ disghin Lira Maltin (LM90) bhala stima ta’ l-art li kienet se tigi esproprjata, liema stima giet mahruga mill-ufficcjali tad-Dipartiment ta’ l-Artijiet. F’dan il-kuntratt is-sidien tal-*plots* obbligaw ruhhom li jhallsu lill-Gvern kwalunkwe ammont ulterjuri li l-Gvern ikollu jhallas bhala kumpens ta’ l-art esproprijata, dejjem jekk ikun il-kaz[7].
11. Permezz ta’ Dikjarazzjoni tal-President ta’ Malta ta’ l-14 ta’ Lulju 2000, ippubblikata fil-Gazzetta tal-Gvern bhala avviz numru 621, gie dikjarat illi l-art in kwistjoni hija mehtiega mill-awtorita` kompetenti ghal skop pubbliku skond id-dispozizzjonijiet ta’ l-Ordinanza dwar l-Akkwist ta’ Artijiet ghal Skopijiet Pubblici (Kapitolu 88), u illi l-akkwist taghha ghandu jkun b’xiri assolut;
12. B’ittra tat-23 ta’ Awissu 2000, il-Kummissarju ta’ l-Artijiet informa lil Andrew Baldacchino, wiehed mill-individwi li ghamel it-talba ghall-esproprjazzjoni li seta’ jidhol u jiehu pussess ta’ l-art esproprjata.
13. Fil-fatt, Andrew Baldacchino, informa lill-uhud mill-atturi b’din l-ittra, u immedjatament l-ghada dahal fl-art bil-

[3] Ara xhieda ta’ Martin Bajada, Principal Technical Officer mad-Dipartiment ta’ l-Artijiet a fol. 59 tal-process.
[4] Ara xhieda tal-Perit Lino Zammit – a fol. 101 tal-process.
[5] Ara Dok MF1 ipprezentat minn Margaret Falzon a fol. 81 tal-process.
[6] Ara xhieda ta’ Martin Bajada, Principal Technical Officer mad-Dipartiment ta’ l-Artijiet a fol. 59 tal-process.
[7] Ara Dok VM1 ipprezentat min-Nutar Vincent Miceli a fol. 76 tal-process.

gaffa tieghu u ghadda t-triq skond il-pjanti tad-Dipartiment tat-Toroq u anki skond il-marki li gew jaghmlu l-Ufficjali ta' l-istess Dipartiment fuq il-post.
14. Mhux kontestat li fl-ebda stadju, qabel ma giet ippubblikata id-Dikjarazzjoni tal-President ta' Malta li ordnat l-esproprjazzjoni, ma kien hemm komunikazzjoni bejn xi dipartiment koncernat tal-Gvern ma' l-atturi dwar l-esproprjazzjoni li kienet ser issir ta' l-art taghhom u/jew dwar in-negozjati li kienu saru mat-terzi biex jippruvaw jaslu fi ftehim dwar l-ammont ta' kumpens ta' l-art li kienet se tigi esproprijata.
15. Il-procedura ta' l-esproprjazzjoni ma tkomplietx, ghaliex giet intavolata l-kawza odjerna.

Talbiet u eccezzjonijiet

3. Fic-citazzjoni taghhom, l-atturi talbu lill-ewwel Qorti li:

1. Tiddikjara li t-tehid tal-bicca art tal-kejl ta' madwar 98 metru kwadru li tmiss min-nofsinhar ma' proprjetà ta' Giovanni Fenech u ohrajn, mal-majjistral u mill-grigal ma' triq pubblika, sar bi ksur tad-dritt ta' l-atturi ghas-smiegh xieraq kif protett mill-Artikolu 39 tal-Kostituzzjoni ta' Malta u mill-artikolu 6 tal-Konvenzjoni Ewropea ghall-Protezzjoni tad-Drittijiet u l-Libertajiet Fundamentali tal-Bniedem;
2. Tiddikjara li tali tehid huwa null, invalidu u bla effett a tenur ta' l-Artikolu 469A(b)(ii);
3. Tiddikjara li l-konvenut huwa unikament responsabbli ghad-danni sofferti mill-atturi bhala konsegwenza tat-tehid fuq imsemmi;
4. Tillikwida tali danni kif sofferti mill-atturi u tordna lill-konvenut ihallas dawn id-danni kif likwidati;

4. Il-konvenut eccepixxa:

1. Illi in linja preliminari in-nullità tac-citazzjoni stante li abbazi ta' l-artikolu 2 ta' l-Avviz Legali 35 ta' l-1993, azzjoni biex jigi inforzat dritt fondamentali protett bl-Att XI (sic!) ta' l-1987, ghandha ssir permezz ta' rikors u mhux permezz ta' citazzjoni.
2. Illi in linja preliminari, u minghajr pregudizzju ghas-suespost, ic-citazzjoni odjerna hija rregolari stante li l-

atturi, fl-istess talbiet taghhom, qed jitolbu kemm rimedju ordinarju, in kwantu qed jitolbu danni ai termini tal-Kap 12 tal-Ligijiet ta' Malta, kif ukoll rimedju straordinarju ai termini ta' l-Att XIV ta' l-1987. Illi r-rimedju straordinarju hu eskluz bir-rimedju ordinarju, peress li r-rimedju straordinarju japplika f'dawk il-kazijiet meta ma jkunx hemm rimedju ordinarju.

3. Illi kwantu bbazati fuq l-artikolu 6 tal-Konvenzjoni Ewropea u fuq l-artikolu 39 tal-Kostituzzjoni, l-azzjoni hija monka peress illi d-Dikjarazzjoni Presidenzjali dwar il-htiega ta' art ghal skop pubbliku ma tikkostitwix id-determinazzjoni ta' drittijiet civili u l-atturi ghandhom access ghal tribunal indipendenti w imparzjali dwar il-fissazzjoni ta' l-ammont tal-kumpens dovut.

4. Illi sekondarjament, u bla pregudizzju ghas-suespost, l-atturi jridu jipprovaw it-titolu taghhom fuq l-art in kwistjoni.

5. Illi fil-mertu l-iskop wara l-esproprijazzjoni kien wiehed legittimu stante li sar fl-interess pubbliku, u cioe` biex issir triq, kif kien ser jigi spjegat fit-trattazzjoni tal-kawza.

6. Illi fil-mertu, u bla pregudizzju ghas-suespost, mhux minnu li l-konvenut agixxa ultra vires, jew li huwa ma kkonsidrax il-pozizzjoni ta' l-atturi qabel ma ghadda biex talab l-esproprijazzjoni tal-proprjetà fl-interess pubbliku, u ghaldaqstant ma jirrispondi ghall-ebda danni.

7. Illi fil-meritu ukoll, u bla pregudizzju ghas-suespost, lanqas ma huwa minnu li l-konvenut agixxa b'mala fede jew b'mod mhux ragjonevoli fl-azzjonijiet tieghu u ghaldaqstant abbazi tas-subartikolu (5) ta' l-artikolu 469A tal-Kap 12 tal-Ligijiet ta' Malta, ebda danni ma huma dovuti lill-atturi.

5. B'sentenza ta' l-24 ta' Settembru 2001 (fol. 21), il-Prim Awla tal-Qorti Civili cahdet l-ewwel eccezzjoni tal-konvenut Kummissarju ta' l-Artijiet billi mhux misthoqqa u lanqas imsejjsa fil-ligi, bl-ispejjez dwar dak l-episodju jibqghu ghad-decizjoni finali.

6. B'sentenza ohra tas-7 ta' Frar 2002, l-ewwel Qorti cahdet ukoll it-tieni eccezzjoni tal-istess konvenut bhala infondata, bl-ispejjez kontrih, u dan wara li osservat li ma

ssib l-ebda irregolarita` procedurali fl-azzjoni attrici kif imfassla.

Is-sentenza appellata

7. Il-Prim Awla tal-Qorti Civili iddisponiet mill-meritu tal-vertenza b'sentenza tat-2 ta'April, 2004, li fiha qatghet u iddecidiet l-kawza billi laqghet it-tielet eccezzjoni tal-konvenut u b'hekk cahdet l-ewwel talba attrici, izda cahdet l-eccezzjonijiet l-ohra tal-konvenut u laqghet it-tieni talba attrici u ddikjarat li t-tehid ta' l-art meritu tal-kawza huwa null, invalidu u bla effett a tenur ta' l-artikolu 469A(b)(ii) tal-Kap 12 tal-Ligijiet ta' Malta; cahdet ukoll it-tielet u r-raba' talbiet attrici peress li ma gewx pruvati. L-ispejjez tal-kawza, minhabba n-novita` tal-kaz u l-principji applikabbli, kellhom jibqghu, hlief ghal dawk gia decizi, bin-nofs bejn il-partijiet.

8. L-ewwel Qorti waslet ghal din il-konkluzjoni wara li ghamlet is-segwenti osservazzjonijiet:
"Illi jirrizulta li l-atturi huma proprjetarji ta' bicca art il-Mosta li l-Gvern iddecieda li jespropria b'dikjarazzjoni mahruga mill-President ta' Malta fl-14 ta' Lulju, 2000, li giet ppubblikata fil-Gazzetta tal-Gvern ta' Malta. L-atturi qed jallegaw li din l-art ittiehdet mill-pussess taghhom sabiex tinghata lil terza persuna sabiex jaghmel uzu minnha, u, inoltre, it-tehid ta' pussess sar mill-Gvern minghajr l-istess atturi ma gie koncess lilhom id-dritt ta' smiegh, b'mod li gie miksur id-dritt ta' l-atturi ghal smiegh xieraq kif protett mill-artikolu 39 tal-Kositiuzzjoni u mill-artikolu 6 tal-Konvenzjoni Ewropeja ghall-Protezzjoni tad-Drittijiet u l-Libertajiet Fudnamentali tal-Bniedem, u gew vjolati l-principju ta' gustizzja naturali kif previst fl-artikolu 469A tal-Kap 12 tal-Ligijiet ta' Malta.

"Din il-Qorti tibda biex taghmel zewg osservazzjonijiet. Fl-ewwel lok jinghad li ghalkemm l-atturi, fil-premessi taghhom jallegaw li l-esproprijazzjoni ta' l-art ma saretx ghall-iskop pubbliku izda *"biex tinghata lil terza persuna sabiex taghmel uzu minnha*", ma ressqu ebda ilment bazat fuq din l-allegazzjoni, u ma ntalbet ebda dikjarazzjoni li l-art, fil-fatt, ma ittiehdetx fl-interess

pubbliku u/jew li t-tehid tal-pussess jivjola d-drittijiet taghhom ta' proprjeta`. Kwindi, din il-Qorti ghandha tqis li l-iskop tat-tehid tal-proprjeta` kien fl-interess pubbliku kif dikjarat fid-Dikjarazzjoni mahruga mill-President ta' Malta.

"Ghal kull buon fini, il-Qorti tirrimarka li, f'kull kaz, ma jirrizultax li l-art ittiehdet biex tinghata lil terza persuna ghall-uzu tieghu, izda ttiehdet biex tigi zzviluppata triq fl-inhawi skond skema ta' zvilupp mahrug mill-Awtorita` ta' l-Ippjanar u Ambjent. L-*area* in kwistjoni giet dikjarata zviluppabbli mill-imsemmija Awtorita`, u din ipproggettat skema ta' kif u fejn ghandhom jinbnew id-djar u d-direzzjoni tat-toroq fl-inhawi. Diversi familji li, bejniethom, ghandhom sitt *plots* fl-inhawi, riedu jizviluppaw l-art skond il-pjan regolatur u talbu li, skond l-istess pjan, jinghatalhom access ghall-*plots* li ridu jizviluppaw. Meta l-awtoritajiet kompetenti saritilhom din it-talba, ivverifikaw fejn, skond l-iskema imhejjija mill-Awtorita` ta' l-Ippjanar, kellha ssir it-triq, u hadu l-passi sabiex jibdew il-proceduri ta' esproprijazzjoni ta' dik il-parti mill-art li hija mahsuba li ssir triq, u dan sabiex *man mano* li jsir l-izvilupp tal-bini, tigi zviluppata u tinfetah it-triq. Parti mill-art esproprijata ghal dan l-iskop, hija ta' l-atturi. Kwindi, ghalkemm it-tehid ta' l-art sar biex jinqdew persuni li ghandhom art 'il gewwa mit-triq ezistenti, dan sar fl-interess ta' zvilupp urbanistiku u ftuh ta' toroq godda li ma jistax jitqies fic-cirkostanzi kontra interess pubbliku.

"Il-Qorti Kostituzzjonali fil-kawza "Abdilla vs Onor. Segretarju Parlamentari ghall-Ambjent u Artijiet et", deciza fit-30 ta' Mejju, 2003, marret oltre minn dan u osservat li t-tehid ta' prorjeta' biex terz ikun jista' jisfrutta kummercjalment il-proprjeta` tieghu, ma jeskludix interess pubbliku jekk dan jirrizulta; f'dik il-kawza saret riferenza ghad-duttirna u gurisprudenza estera fuq dan il-punt, fejn intqal li *'the compulsory transfer of property from one individual to antoher may, depending upon the circumstances, constitute a legitimate aim for promoting the public interest"* (James and Others Case, 21 ta' Frar, 1986).

“It-tieni punt li xtaqet tinnota din il-Qorti hu li l-atturi m’humiex qed jattakkaw il-konstituzzjonalita` ta’ l-Ordinanza dwar l-Akkwist ta’ Artijiet ghal Skopijiet Pubblici (Kap 88) jew ta’ xi parti jew klawsola tieghu. Dan qed jinghad peress li dik il-ligi ma tipprovdix ghal smiegh qabel it-tehid ta’ proprjeta` immobbli u la darba il-ligi nnfisha mhux qed tigi attakkata, ma jistax jinghad li l-procedura kontemplata fl-istess ligi hija anti-kostituzzjonali. Lanqas ma hu qed jigi allegat li l-applikazzjoni partikolari ta’ dik il-ligi, fil-kaz in ezami, jikkostitwixxi ksur tal-kostituzzjoni, imma qed jinghad li t-tehid tal-proprjeta` minghajr smiegh imur kontra l-kostituzzjoni, u dan avolja l-ligi ma tikkontemplax smiegh qabel it-tehid tal-pussess u l-provvedimenti ta’ dik il-ligi mhux qed jigu attakkati.

“Jekk wiehed, issa, jiddiskuti l-meritu tat-talbiet attrici, issib li l-artikolu 39(2) tal-kostituzzjoni, invokat mill-atturi, imbaghad, ma jaghtix smiegh xieraq f’kaz ta’ tehid ta’ proprjeta`, izda jghid li kull Qorti jew Awtorita` mwaqqfa b’ligi ghad-decizjoni dwar l-ezistenza jew l-estensjoni ta’ drittijiet trid tkun indipendenti u imparzjali, u l-kaz ghandu jigi moghti smiegh xieraq gheluq zmien ragonevoli. F’dan il-kaz, m’ghandniex Qorti jew Tribunal iehor imwaqqfa b’ligi u mhux qed jigi sindikat l-operat ta’ xi Qorti jew Tribunal. Jista’ jigi argumentat li l-fatt li l-ligi ma pprovdietx Qorti jew Tribunal biex tiddetermina fuq kazijiet bhal dawn huwa, fih innifsu, ksur tal-kostituzzjoni, u fil-fatt l-artikolu 6 tal-Konvenzjoni ghall-Protezzjoni tad-Drittijiet tal-Bniedem u tal-Libertajiet Fondamentali (liema Konvenzjoni saret parti mill-ligi maltija bl-Att XIV tal-1987, illum Kap 319), huwa aktar precis f’dan ir-rigward meta jiddisponi illi,

““Fid-decizjoni tad-drittjiet civili u ta’ l-obbligi tieghu jew ta’ xi akkuza kriminali kontra tieghu, kulhadd huwa intitolat ghal smiegh imparzjali u pubbliku fi zmien ragonevoli minn Tribunal indipendenti u mparzjali mwaqqaf b’ligi”.

“Dan l-artikolu, allura, jimponi fuq li l-istat l-obbligu li iwaqqaf b’ligi tribunal jew qorti indipendenti u mparzjali biex jisma kwistjonijiet li jolqtu d-drittijiet civili u l-obbligi tieghu. Fil-fatt fil-Golder case deciz mill-Qorti Ewropeja fil-21 ta’ Frar, 1975, intqal li *“Taking all the preceding*

considerations together, it follows that the right of access constitutes an element which is inherent in the right stated by Article 6 para. 1. This is not an extensive interpretation forcing new obligations on the contracting states: it is based on the very terms of the first sentence of Articles 6 para. 1 read in its context and having regard to the object and purpose of the Convention".

"Kwindi li jrid jigi determinat huwa jekk in-nuqqas tal-ligi li tipprovdi ghal smigh qabel it-tehid ta' proprjeta` ghal skop pubbliku jinvjolax jew le dan il-provvediment tal-Konvenzjoni Ewropeja u, b'implikazzjoni, l-artikolu 39 tal-Kostituzzjoni.

"Li l-artikolu 6 japplika mhux biss f'kaz ta' konflitt bejn zewg cittadini izda wkoll meta parti wahda tkun Awtorita` tal-Gvern gie deciz mill-Qorti Ewropeja fil-<u>Ringeisen Case</u> deciza fis-16 ta' Lulju, 1971 fejn intqal li:

""For article 6, paragaraph (1), to be appliable to a case ('contestation') it is not necessary that both parties to the proceedings should be private persons, which is the view of the majority of the Commission and of the Government. The wording of article 6, pargraph (1), is far wider; the French expression 'contestations sur (des) droits et obligations de caractere civil' covers all proceedings the result of which is decisive for private rights and oblgiations. The English text, 'determination of …civil rights and obligations', confirms this interpetation".

"Kwindi, kif jghidu l-awturi *<u>van Dijk and van Hoof</u>* fil-ktieb *"Theory and Practice of the European Convention on Human Rights" (3rd. Edit. P.398), "The mere fact that the right or obligation at issue is governed by public law, does not exclude the applicability of the first paragraph of Article 6; what matters are the contents and effect of that right or obligation rather than its legal classsification".*

"Ovvjament, biex japplika dan l-artikolu 6, irid ikun hemm "<u>dritt</u>", u kif intqal fil-kawza gia kwotata ta' *<u>James and others</u>*, irid jirrizulta li dan id-dritt "*can be said, at least on arguable grounds, to be recognised under domestic law*".

Id-dritt ta’ proprjeta` huwa dritt rikonoxxut mill-ligi domestika, u jitqies dritt li jikkomprendi l-*ius utendi*, *ius fruendi* u *ius abutendi*. Dan id-dritt, pero’, qatt ma kien koncepit f’termini assoluti u fost il-limitazzjonijiet li nsibu fil-Kodici Civili hemm l-artikolu 321 li jiddisponi li,

““Hadd ma jista’ jigi mgieghel jitlaq minn idejh il-proprjeta` tieghu jew ihalli li haddiehor jaghmel uzu minnha, hlief ghal skop pubbliku u bil-hlas ta’ indenizz gust”.

“Minn dan isegwi li l-proprjetarju m’ghandux dritt izomm milli tittiehidlu l-proprjeta`, sakemm dan it-tehid isir ghal skop pubbliku u versu kumpens gust. Id-drittijiet li l-ligi domestika taghti lill-proprjetarju huma dawk li jikkontesta l-iskop tat-tehid tal-proprjeta` tieghu u jesigi kumpens gust. M’ghandu ebda dritt li jikkontesta t-tehid ta’ proprjeta` *ut sic.* Il-poter amministrattiv tal-Gvern li jiehu taht idejh proprjeta` privata hija indiskussa u insindikabbli; dak li jista’ jigi kuntestat huwa l-mod kif jagixxi u r-raguni ghala ittiehdet art partikolari u l-kumpens offrut. Da hu rifless ukoll fl-artikolu 37 (1) tal-Kostituzzjoni ta’ Malta li jiddisponi li hadd m’ghandu jigi mcahhad mill-proprjeta` tieghu jekk mhux versu kumpens xieraq determinabbli minn qorti jew tribunal indipendenti u imparzjali mwaqqaf b’ligi, u fl-Artikolu 1 ta’ l-Ewwel Protokoll li hemm mal-Konvenzjoni Ewropeja li jghid li,

“Hadd ma ghandu jigi ipprivat mill-possedimenti tieghu hlief fl-interess pubbliku…..”

“Dak li ghandu dritt jikkontesta l-proprjetarju huwa l-iskop pubbliku tat-tehid tal-pussess, izda mhux id-dritt insitu fil-Gvern li jespropria proprjeta` fl-interess pubbliku. Id-dritt tac-cittadin interessat li jikkontesta l-iskop tal-esproprijazzjoni jinsab determinat f’diversi sentenzi tal-Qrati taghna (fosthom “Vella vs Direttur tad-Djar” deciza mill-Onorabbli Qorti Kosituzzjonali fil-21 ta’ Jannar, 1994, u “Bezzina Wettinger vs Kummissarju ta’ l-Artijiet et”, deciza mill-istess Onorabbli Qorti Kostituzzjonali fl-10 ta’ Ottubru, 2003, u diversi kawzi ohra li gew decizi fil-perjodu bejn dawn iz-zewg sentenzi), izda dritt biex dak li jkun jikkontesta d-dritt tal-Gvern li jesproprja art ma jezistix u

ma jistax jigi kontemplat, peress li dan id-dritt huwa insitu fl-Awtorita` tal-Gvern. Kif inghad, huwa l-esercizzju ta' dak id-dritt li jista', fil-kaz partikolari, jkun *challenged,* u mhux id-dritt innifsu. Kif jghidu l-awturi Jacobs & White fil-ktieb "*European Convention on Human Rights" (3rd. Edition, page 153),*

""The right to bring a claim to court applies only in respect of rights provided for by the domestic law; it is not possible through Article 6 (1) to challenge the substantive content of domestic law" (enfasi ta' l-awturi).

"Il-ligi domestika ta' pajjizna ma taghtix id-dritt lill-proprjetarju jikkontesta t-tehid tal-proprjeta` mill-Gvern, dment li jezistu certi kundizzjonijiet; fil-fatt id-dritt tal-proprjetarju huwa limitat biss biex jikkontesta l-ezistenza ta' dawk il-kondizzjonijiet, haga li, kif intwera, l-atturi mhumiex qed jaghmlu f'din il-kawza, ghax la qed jattakkaw l-iskop pubbliku, invokat mill-Gvern, u lanqas il-kostituzzjonalita` ta' l-Ordinanza in kwistjoni. La darba m'hemmx dritt x'jigi determinat (jew deciz) l-Artikolu 6 tal-Konvenzjoni Ewropeja u l-Artikolu 39 tal-Kostituzzjoni ta' Malta m'humiex applikabbli.

"L-attur jibbaza t-talba tieghu wkoll fuq l-artikolu 469A (b)(ii) tal-Kap 12, li jaghti gurisdizzjoni lill-qrati jistharrgu l-validita` ta' xi eghmil amministrattiv meta l-Awtorita` pubblika tkun naqset milli tosserva l-principji tal-gustizzja naturali. In-nuqqas ta' l-awtoritajiet kompetenti li jaghtu smigh lill-atturi qabel it-tehid tal-pussess ta' l-art taghhom qed jigi allegat li jivvjola dan il-principju.

"Kif jinsab ritenut, l-invokazzjoni ta' dan il-principju taghti certament "*poter residwali lil kull Qorti li tirrimedja ghal sitwazzjonijiet ta' vjolazzjoni tad-dritt fundamentali ghal smiegh xieraq, anke oltre dak li hu provdut fil-Kodici ta' Organizazzjoni u Procedura Civili"* ("Busy Bee Ltd vs Joseph M Said", Appell (Sede Inferjuri) 21 ta' Marzu, 1997).

"Il-principju '*audi alteram partem'* huwa principju fundamentali mixhut fuq kull min gie mghoni b'poter li

jiddeciedi. L-awtur S.A. de Smith fil-ktieb *"Constitutional and Administrative Law" (Penguin Books, 3rd. Edition*) jghid a pagna 564, li dan il-principju, *"Is the more interesting and important rule of natural justice. In its crudest form, it means that nobody shall be penalized by a decision of a court or tribunal unless he has been given (a) prior notice of the charge or case he has to meet and (b) a fair opportunity to answer the case against him and to put his own case."* Fil-kawza famuza ingliza "*Ridge vs Baldwin*", deciza mill-*House of Lords* fl-1964, intqal li d-dritt ghal smiegh xieraq "*is a rule of universal application*", u Lord Loreburn, fil-kawza "*Board of Education vs Rice",* deciza wkoll mill-*House of Lords* fl-1911, kien qal li d-dover li jaghti smiegh xieraq hu impost "*upon every one who decides anything".*

"Din l-Qorti fil-kawza importanti "Sammut vs *Bell McCance",* deciza fid-29 ta' Mejju, 1946 (Kollez. Vol. XXXII.II.350), osservat hekk fuq din ir-regola:

""Ir-regola '*audi alteram partem*" ghandha tigi skrupolozament osservata, u l-partijiet ghandhom id-dritt li jkunu presenti fl-investigazzjoni li jaghmel id-delegat tal-Board, biex ikunu jistghu jikkontrollaw l-informazzjoni li jigu moghtija lil dak id-delegat ghall-finijiet ta' dik l-investigazzjoni. Il-vjolazzjoni tar-regola '*audi alteram partem'* taghti lok ghas-sindikat tal-Qorti ordinarja, li jistghu, anzi ghandhom jirritjenu null dak li jkun sar in konsegwenza tal-vjolazzjoni. Din ir-regola '*audi alteram partem*' hija regola ta' gustizzja naturali u bhala tali hija ta' interess pubbliku, u ghalhekk ma hix rinunzjabbli *'per impliciter'* billi jinghad illi kien hemm akkwijixxjenza mill-parti li giet pregudikata bil-vjolazzjoni ta' dik ir-regola."

"Tant hu importanti dan il-principju, li r-regola li n-nullita` ta' sentenza m'ghandhiex tigi attiza jekk is-sentenza tkun sostanzjalment gusta, hi meqjusa li ma tapplikax f'kaz ta' vjolazzjoni ta' din il-principju. Lord Wright fil-kawza ingliza, *"General Medical Council vs Spackman",* deciza mill-*House of Lords* fl-1943 osserva.

""If the principles of natural justice are violated in respect of any decision it is, indeed, immaterial whether the same decision would have been arrived at in the absence of the departure from the essential principles of justice. The decision must be declared to be no decision."

"Anke meta l-Gvern ikun qed jiddeciedi kaz ta' *policy*, l-awtoritajiet xorta wahda jridu jsegwu l-principji ta' gustizzja naturali. L-awturi *Wade & Forsyth,* fil-ktieb "*Administrative Law" (7th. Edition, page 551)* jghidu hekk fir-rigward:

""Closely akin to the question of wide discretionary power is the question of policy. Policy is of course the basis of administrative discretion in a great many cases, but this is no reason why the discretion should not be exercised fairly vis-à-vis any person who will be adversely affected. The decision will require the weighing of any such person's interest against the claims of policy; and this cannot fairly be done without giving that person an opportunity to be heard. The cases of slum-clearance and similar orders, already discussed, are a clear illustration of decisions based upon policy which are nevertheless subject to the principles of natural justice".

"Decizjoni li tittiehed art privata tolqot zgur l-interessi tal-proprjetarju ta' dik l-art, u kwindi hu principju ta' gustizzja naturali li l-awtoritajiet jaghtu smigh lill-proprjetarju qabel ma jipprocedu bit-tehid, specjalment meta t-tehid ikun sejjer isir, ghalkemm fl-interess pubbliku, fuq talba ta' terzi. L-istess awtur *Wade & Forsyth*, f'parti ohra mill-ktieb (pag. 553) jirriferu ghal *slum-clearance schemes* li kienu bazati interament fuq policy dipartimentali, li wkoll, pero`, gew imhassra peress li ma gewx segwiti l-principji ta' gustizzja naturali *("Errington vs Minister of Health*" 1935).

"L-istess awturi (pagna 533) jirreferu b'mod partikolari ghal *compulsory purchase orders*, u fuq dawn jirreferu ghas-segwenti kazijiet:

""A group of cases concerning statutory public inquires also falls into this class. As already explained, natural justice does not require a minister to disclose all the

information about a proposed housing scheme which his department collected before any objection to the scheme was lodged. Nor need he necessarily disclose other schemes in his department which might possibly affect the scheme in question. But after objection is lodged he must not receive evidence from one party without disclosing it to the others, as is shown by the case of the Jarrow clearance order. The inspector who holds the inquiry must also take care to disclose all the material facts to all concerned. Compulsory purchase orders have been quashed where the inspector during his site inspection asked the residents about their wishes and failed to inform the objectors of the answers, even though it was not clear that the answers had prejudiced the objectors' case, and where the inspector based his recommendations upon what he had himself seen on his site inspection, without disclosing to the objectors that this raised questions quite different from those ventilated at the inquiry. In such cases the inspector ought to give the parties a fair opportunity to comment on the new evidence.

"Fil-kaz meritu ta' din il-kawza, ma setax kien hemm *objections* qabel it-tehid tal-pussess ghas-semplici raguni li l-proprjetarji ta' l-art ma gewx infurmati li l-art taghhom kienet se tittiehed ghal "skop pubbliku", u huma saru jafu b'dan meta giet ippubblikata id-Dikjarazzjoni tal-President fil-Gazzetta tal-Gvern. Dan hu nuqqas fih innifsu. Il-Gvern, anke meta jagixxi bil-poteri tieghu bhala organu amministrattiv fl-interess tal-pubbliku, irid isegwi l-principji ta' gustizzja naturali, u f'dan il-kuntest irid jinforma lill-proprjetarji ta' l-art bil-progett kontemplat, jaghti lill-proprjetarji l-opportunita` li jsemmghu lehinhom u jaghtu l-veduti taghhom, u wara jikkunsidra c-cirkostanzi kollha tal-kaz, inkluz l-interess pubbliku, u jiddeciedi.

"Kif intqal mill-istess awturi <u>*Wade & Forsyth*</u> (pagna 494)

""The courts took their stand several centuries ago on the broad principle that bodies entrusted with legal power could not validly exercise it without first hearing the person who is going to suffer. This principle was applied very widely to adminsitrative as well as to judicial acts,

and to the acts of individual ministers and officials as well as to the acts of collective bodies such as justices and committees. Even where an order or determination is unchallengeable as regards its substance, the court can at least control the preliminary procedure so as to require fair consideration of both sides of the case. Thus the law makes its contribution to good administration".

"Il-konvenut f'dan il-kaz naqas li jaghti smiegh lill-proprjetarji ta' l-art qabel ma pproceda bl-esproprijazzjoni ta' l-art in kwistjoni. Veru li jinghad li l-art kienet gia tifforma parti minn *scheme road* progettata mill-Awtorita` ta l-Ippjanar, pero`, dik it-triq kienet tiddependi ghall-izvilupp taghha minn zvilupp li jwettqu terzi fi proprjeta` taghhom (tant li t-triq illum ghadha mhux lesta u ma twassalx ghall-fini taghha) u qabel ma l-konvenut kellu jipprocedi bil-proceduri, kellu, wara talba li saritlu mill-proprjetarji ta' l-art, jisma' l-veduti tas-sidien ta' l-art markata ghall-esproprijazzjoni, u b'hekk jiehu decizjoni wara li jkun sema' iz-zewg nahat.

"Kwindi t-talba ta' l-atturi, in kwantu bazata fuq l-artikolu 469A(b)(ii) tal-Kap 12 tal-Ligijiet ta' Malta hija gustifikata, u t-tehid ta' l-art il-Mosta proprjeta` ta' l-atturi ghandha titqies invalida u nulla.

"Ghar-rigward ta' l-eccezzjoni li l-atturi jridu jippruvaw it-titolu taghhom fuq l-art, din il-prova saret permezz ta' l-affidavit ta' Giovanni Fenech u d-dokumenti annessi. Irrizulta, fil-fatt, li din l-art kienet tifforma parti minn art akbar u kienet proprjeta` ta' missier l-atturi li zzewweg lil Evangelista Camilleri, wara li mietet l-ewwel mara tieghu, Gianna xebba Schembri. Missier l-atturi miet fis-16 ta' Mejju, 1967, u l-art intirtet minn uliedu, l-atturi ahwa Fenech.

"Ghar-rigward tat-tielet u r-raba talba attrici ghall-likwidazzjoni u hlas tad-danni, ma giex pruvat li l-atturi sofrew danni bl-agir tal-konvenut, u lanqas ma sar tentattiv biex, b'xi mod, jigi determinat il-hsara li sofrew fuq l-art taghhom. Kwindi dawn it-talbiet ghandhom jigu michuda minhabba nuqqas ta' provi."

L-appell principali

9. Minn din is-sentenza appella l-konvenut Kummissarju ta' l-Artijiet. L-aggravji tieghu jistghu jigu sintetizzati b'dan il-mod:

1. Illi wiehed ghandu jaghti interpretazzjoni logika lill-Artikolu 469A(b)(ii) dwar nuqqas ta' "fairness", u fil-kaz odjern ma kien hemm l-ebda nuqqas ta' "fairness", stante li t-tehid tal-proprjetà sar sabiex tigi formata triq illi kienet digà *schemed*. Il-Kap. 88 ma jippreskrivi l-ebda procedura esklusiva illi trid tigi segwita fil-kaz ta' tehid ta' art ghan-nom u ghall-uzu ta' terzi, hlief li t-tehid ta' l-art ghandu jkun b'xiri assolut.
2. Illi l-proprjetarju m'ghandux dritt izomm lill-Gvern milli jehodlu l-proprjeta` tieghu, sakemm dan it-tehid isir ghal skop pubbliku u versu kumpens gust. Modi ta' kontestazzjoni huma kontemplati fil-Kostituzzjoni, fil-Konvenzjoni Ewropea, fil-Kodici Civili u fil-Kapitolu 88 tal-Ligijiet ta' Malta. Oltre dawn il-modi ta' kontestazzjoni, l-att ta' l-esproprjazzjoni huwa insindakabbli, u ghalhekk is-sid ma jistax jattakka l-eghmil amministrattiv abbazi ta' stharrig gudizzjarju taht l-Artikolu 469A tal-Kap 12 tal-Ligijiet ta' Malta, peress illi s-subartikolu (4) ta' l-Artikolu 469A, jippreskrivi illi *"Id-disposizzjonijiet ta' dan l-Artikolu ma ghandhomx japplikaw meta l-mod ta' kontestazzjoni jew ta' ksib ta' rimedju dwar xi att amministrattiv partikolari, quddiem Qorti jew tribunal jigi provdut dwaru f'xi ligi ohra."*
3. Minghajr pregudizzju ghal dan kollu, rigward il-principji ta' gustizzja naturali, il-Kummissarju ta' l-Artijiet dejjem jagixxi skond id-dispozizzjonijiet tal-Kap. 88 tal-Ligijiet ta' Malta, u jinforma lis-sidien bl-esproprazzjoni wara li tkun saret ricerka ufficcjali min-naha tad-dipartiment, u jikkomunika mas-sidien ta' l-art permezz ta' l-Avviz ghal Ftehim, u dan kif kienu l-proceduri qabel iddahhlu l-emendi bl-Att XI ta' l-2002, u li huma applikabbli ghall-kaz odjern. Fil-mument li fih giet ippubblikata d-dikjarazzjoni tal-President fil-Gazzetta tal-Gvern, il-Kummissarju ma kienx jaf min huma s-sidien b'mod ufficjali u ghalhekk kien impossibbli ghalih li jsegwi l-

principju ta' l-*audi alteram partem*. Dan apparti li d-disposizzjonijiet tal-Kap. 88 ma jirrikjedux li l-Kummissarju ta' l-Artijiet ikun jaf ufficjalment min huma s-sidien ta' l-art qabel jghaddi biex jippubblika d-dikjarazzjoni tal-President.

4. Sid l-art ma jigix spussessat mad-data tal-pubblikazzjoni tad-Dikjarazzjoni tal-President, imma biss erbatax (14)-il jum wara din il-pubblikazzjoni, u dan sabiex jekk ikun il-kaz min ikollu interess jirreagixxi ghat-tehid, jaghmel dan, qabel jigi spussessat. In oltre din id-Dikjarazzjoni hija biss il-bidu ta' sensiela ta' proceduri li jwasslu ghall-esproprjazzjoni li tigi kompletata bl-att finali tat-trasferiment. Ghalhekk ghandha ssir distinzjoni fl-applikazzjoni tal-principji ta' gustizzja naturali, bejn decizjonijiet preliminari, u ohrajn illi huma finali, u li verament jiddeterminaw id-drittijiet ta' proprjeta` ta' l-individwu.

L-appell incidentali

10. Fir-risposta ta' l-appell taghhom, l-atturi interponew appell incidentali. L-aggravji ta' l-atturi appellati jistghu jigu sintetizzati hekk:

1. Illi l-ewwel Qorti ma kinitx korretta meta cahdet l-ewwel talba attrici ghaliex la darba ma kienx hemm dritt x'jigi determinat (jew deciz) l-Artikolu 6 tal-Konvenzjoni Ewropea u l-Artikolu 39 tal-Kostituzzjoni ta' Malta m'humiex applikabbli. Huma jissottomettu illi fil-kaz *de quo,* il-Kummissarju ta' l-Artijiet kien qieghed jiddetermina jekk ghandux jesproprja l-art jew le u dan jammonta ghal determinazzjoni tad-drittijiet taghhom, u tali determinazzjoni kienet qed issir minn awtorita` gudikanti u cioe` l-Kummissarju ta' l-Artijiet.

2. Illi l-ewwel Qorti kienet zbaljata meta ddikjarat li ma kienx hemm provi bizzejjed sabiex tilqa' t-talba taghhom ghad-danni, u dan stante li kien hemm ix-xhieda ta' wiehed mis-sidien tal-plots ta' kemm biegh il-plot tieghu.

3. Illi huma m'ghandhomx ibaghtu l-ebda spejjez, u dan ghaliex kien il-Kummissarju appellat li agixxa illegalment, u l-atturi appellanti ma kellhom l-ebda

kontroll fuq l-agir tieghu. Fit-tieni lok, l-istess Kummissarju naqas li jirrexxindi l-akkwist, minkejja li gie interpellat biex jaghmel dan mill-atturi permezz ta' ittra ufficjali.

L-ewwel aggravju ta' l-appell principali

11. F'dan l-aggravju l-appellant Kummissarju ta' l-Artijiet jissottometti illi l-Artikolu 469A(b)(ii) tal-Kapitolu 12 ma huwiex applikabbli ghal kaz *de quo* ghaliex huwa ma kellu l-ebda diskrezzjoni sabiex jiddeciedi jekk jesproprijax l-art in kwistjoni jew le biex issir triq, stante illi skond il-pjan regolatur din l-art kienet diga` *schemed* illi ssir triq, u konsegwentement anke kieku, ghall-grazzja ta' l-argument, ta xi smiegh lill-atturi appellati, huwa xorta kien marbut li jesproprja l-art, ghax ma kellu l-ebda setgha jaghmel tibdil fil-pjan regolatur, sabiex dik l-art ma tibqax *schemed* bhala triq.

12. L-Artikolu 469A(b)(ii) tal-Kap 12 jipprovdi hekk:
"Hlief hekk kif provdut mod iehor bil-ligi, il-qrati tal-gustizzja ta' kompetenza civili ghandhom gurisdizzjoni biex jistharrgu l-validità ta' xi eghmil amministrattiv jew li jiddikjaraw dak l-eghmil null, invalidu jew minghajr effett fil-kazijiet li gejjin biss:
…
(b) meta l-eghmil amministrattiv ikun ultra vires *ghal xi raguni minn dawn li gejjin:*
…
(ii) meta l-awtorità pubblika tkun naqset milli tosserva l-principji tal-gustizzja naturali jew htigiet procedurali mandatorji fit-twettiq ta' l-ghemil amministrattiv jew fid-deliberazzjonijiet ta' qabel dwar dak l-ghemil…".

13. L-Artikolu 469A(2), imbaghad, jipprovdi li l-frazi *"'eghmil amministrattiv' tfisser il-hrug ta' kull ordni, licenzja, permess,* warrant*, decizjoni jew ir-rifjut ghal talba ta' xi persuna li jsir minn awtorità pubblika, izda ma tinkludix xi haga li ssir bl-ghan ta' organizzazzjoni jew amministrazzjoni interna fl-istess awtorità"*. L-istess subartikolu jghid li *"'awtorità pubblika' tfisser il-Gvern ta' Malta, maghdudin il-Ministeri u dipartimenti tieghu, awtoritajiet lokali u kull korp maghqud kostitwit permezz*

ta' ligi." Ma hemmx dubju li d-Dikjarazzjoni tal-President li art hija mehtiega ghal skop pubbliku taqa' fid-definizzjoni ta' *"eghmil amministrattiv"*. Ghalhekk wiehed irid jindaga jekk fil-kaz odjern, il-Kummissarju kienx marbut li josserva l-principji ta' gustizzja naturali billi jaghti smiegh lill-atturi, s-sidien ta' l-art, kif qed jissottomettu l-appellati, jew le, kif qed jissottometti l-appellant.

14. Il-Kapitolu 88 jippreskrivi procedura wahda ghal kull tip ta' esproprjazzjoni b'xiri assolut, li fiha ma jigi kkonsultat hadd mill-persuni interessati, inkluz is-sidien ta' l-art li tkun se tigi esproprjata, qabel il-pubblikazzjoni tad-Dikjarazzjoni tal-President. Ghalhekk din l-Ordinanza ma taghmel l-ebda distinzjoni bejn esproprjazzjoni "normali" u esproprjazjoni hekk imsejha mid-dipartiment *"on the request of a third party."* Minkejja dan, mill-provi jirrizulta illi hija (jew ghall-anqas kienet fiz-zmien meritu ta' din il-kawza) il-prattika tad-Dipartiment ta' l-Artijiet li meta terza persuna titlob li ssir esproprjazzjoni sabiex tinfetah triq sabiex ikollha access ghall-proprjeta` taghha, id-Dipartiment l-ewwel jinsisti li din it-terza persuna tipprova tiftiehem ma' sid l-art in kwistjoni fuq il-kumpens li ghandu jithallas, u din il-procedura isejhulha *"expropriation at the request of a third party."* Jekk dan il-ftehim ma jintlahaqx, id-Dipartiment jidderigi lit-terz biex jaghmel it-talba tieghu lid-Dipartiment tat-Toroq, u jekk dan id-Dipartiment jidhirlu li t-talba hija gustifikata, id-Dipartiment tat-Toroq jitlob lill-Kummissarju ta' l-Artijiet jibda l-procedura ta' esproprjazzjoni biex dik it-triq issir. Meta l-Kummissarju jircievi tali talba mid-Dipartiment tat-Toroq, hu jaghti bidu ghall-procedura normali ta' l-esproprjazzjoni. Pero`, meta ssir l-istima ta' l-art mid-Dipartiment ta' l-Artijiet, it-terz jigi imsejjah biex jidher fuq kuntratt mal-Gvern u jiddeposita l-kumpens likwidat, u jobbliga ruhu li jirrifondi lill-Gvern, kwalunkwe ammont ulterjuri li l-Gvern jista' jigi obbligat li jhallas lis-sid, jekk ikun il-kaz[8].

15. L-appellati qed jissottomettu illi meta l-Kummissarju appellant gie infurmat li ftehim ma ntlahaqx bejn it-terz u l-atturi appellati dwar l-ammont ta' kumpens, *"il-*

[8] Ara xhieda ta' Martin Bajada, Principal Technical Officer mad-Dipartiment ta' l-Artijiet a fol. 59 tal-process.

Kummissarju kien imissu osserva l-principju ta' gustizzja naturali sabiex, permezz ta' smiegh xieraq li kien imissu offra lill-esponenti, kien jara x'inhi l-kwistjoni bejn l-esponenti u t-terzi (u mhux jistrieh semplicement fuq dak li ddikjara t-terz interessat), sabiex umbad (sic) *jasal ghad-decizjoni tieghu jekk ghandux jespropja jew le."* [9]

16. Fil-fehma ta' din il-Qorti ghandu jigi fl-ewwel lok osservat li din il-procedura ta' 'l hekk imsejha *"expropriation at the request of a third party"* li tipprecedi l-eventwali procedura normali ta' esproprjazzjoni hija procedura totalment *praeter legem*, ghaliex kif diga` inghad, il-Kap. 88 jipprovdi procedura wahda ghal kull tip ta' esproprjazzjoni b'xiri assolut. Fit-tieni lok, kuntrarjament ghal dak li jaghtu x'jifhmu l-appellati fis-sottomissjonijiet taghhom, meta jkun hemm 'l hekk imsejha *expropriation at the request of a third party*, xorta wahda jkun hemm esproprazzjoni bil-procedura kontemplata fil-Kap. 88. L-unika differenza hi li jekk it-terz u sid l-art li se tigi esproprjata jaqblu fuq l-ammont ta' kumpens, allura l-Kummissarju ihallas lil sid l-art il-kumpens miftiehem, u dan stante li t-terz ikun *a priori* diga` hallas l-ammont ta' kumpens miftiehem lill-Gvern. Jekk ma jkunx hemm qbil bejn il-partijiet fuq l-ammont ta' kumpens, l-ammont jigi iffissat mid-Dipartiment ta' l-Artijiet skond id-disposizzjonijiet tal-Kap. 88, u t-terz *a priori* ihallas l-ammont hekk iffissat lill-Gvern, biex eventwalment dan l-istess ammont jinghata lil sid l-art. Pero` f'kull kaz ikun hemm esproprjazzjoni bil-procedura kontemplata fil-Kap. 88.

17. Ghalhekk punt krucjali f'din il-vertenza kollha huwa jekk il-Kummissarju kienx obbligat li jinforma lill-atturi appellati b'din il-procedura *praeter legem* jew b'xi wahda jew aktar mill-istadji taghha – procedura li kienet qieghda ssir minhabba t-talba tat-terzi biex ikollhom access ghall-proprjeta` taghhom – u jaghtihom (lill-appellati) opportunita` li jaghmlu s-sottomissjonijiet taghhom – fi kliem iehor jekk il-Kummissarju appellant kienx obbligat

[9] Ara risposta ta' l-appell a fol.13 tal-process.

isegwi l-principji ta’ gustizzja naturali f’din il-procedura totalment informali u mhux stabbilita mil-ligi.

18. Dwar l-applikabbilita` tal-principji ta’ gustizzja naturali, l-awturi **Wade & Forsyth** – li fuqhom strahet hafna l-ewwel Qorti – fil-ktieb taghhom **Administrative Law** (9th edition 2004) jghidu hekk taht is-sub-titolu *Scope and limits of the principle* (pagni 496 sa 498):

“Ridge v. Baldwin reinstated the right to a fair hearing as ‘a rule of universal application’ in the case of administrative acts or decisions affecting rights; and in Lord Loreburn’s oft-repeated words, the duty to afford it is “a duty lying upon everyone who decides anything.” The decision gave the impetus to a surge of litigation over natural justice, in which the courts have been able to consider many of its facets and to build up something like a canon of fair administrative procedure. For the most part the numerous decisions have served only to show the correctness of the above-quoted words, sweeping though they are. Natural justice has achieved something like the status of a fundamental right ... ...

“On the other hand it must be a flexible principle. The judges, anxious as always to preserve some freedom of manoeuvre, emphasise that ‘it is not possible to lay down rigid rules as to when the principles of natural justice are to apply: nor as to their scope and extent. Everything depends on the subject matter’. Their application, resting as it does upon statutory implication, must always be in conformity with the scheme of the Act and with the subject matter of the case. ‘In the application of the concept of fair play there must be real flexibility.’ There must also have been some real prejudice to the complainant: there is no such thing as a merely technical infringement of natural justice. ... ...

“Even in cases not involving urgency it may be equally clear that no hearing is required. A decision to prosecute or bring legal proceedings, or to carry out a search, damaging though it may be to the accused, does not entitle him to be consulted or shown the evidence in

advance. The same applies to a decision by the Department of Trade to appoint inspectors to investigate suspicious circumstances in the affairs of a company: it may injure the company's reputation, but that risk has to be accepted as the price of the legal priviliges enjoyed by companies; and in many cases prior warning would frustrate the objects of the legislation. Nor need a minister offer a hearing to a local authority before calling in their local plan for his approval or consult them about objections to it received by him. Another obvious case is where a minister grants to a local authority an extention of time for submitting a compulsory purchase order in connection with a slum-clearance scheme. In resolving to adopt a slum-clearance scheme a local authority need not first give a hearing to an objecting landowner, since under the statutory procedure this resolution is the initial step and the Act provides amply for the hearing of objections at a statutory inquiry. Sometimes a right of appeal may imply that no earlier hearing is necessary. ... ..."[10]

19. Bir-rispett kollu dovut lejn l-ewwel Onorabbli Qorti, ghandu jigi osservat li hemm differenza sostanzjali bejn il-procedura ta' l-esproprjazzjoni kontemplata fil-Kap. 88 tal-Ligijiet ta' Malta u l-procedura ta' l-esproprjazzjoni u l-hekk imsejha *slum clearance orders* kontemplati taht il-ligi Ingliza, li rriferiet ghalihom l-ewwel Qorti, u li kienu l-pedament li fuqu strahet biex waslet ghad-decizjoni taghha. Dan ghaliex il-ligi Ingliza tipprovdi illi qabel ma jkun hemm tali esproprjazzjoni jew *slum clearance order*, tinzamm dak li tissejjah *"a statutory inquiry."* **Wade & Forsythe** fil-ktieb taghhom **Administrative Law** (id-9 edizzjoni) f'pagna 261 jghidu hekk: *"The statutory inquiry is the standard device for giving a fair hearing to objectors before the final decision is made on some question of government policy affecting citizen's rights or interests. Any project such as the compulsory acquisition of land, the siting of a power station or an airport or the building of a motorway will provide for a public inquiry as a preliminary to the decision; and the same applies to some*

[10] Dawn il-kummenti jinsabu riprodotti fl-intier taghhom fis-seba' edizzjoni (1994) ta' dan il-ktieb mill-istess awturi, u li hija l-edizzjoni li minnha ikkwotat l-ewwel Qorti – ara pagni 518 sa 521 tas-seba' edizzjoni.

very common procedures such as planning appeals. People who wish to object have important procedural rights, derived partly from statute and partly from the principles of natural justice and regulated in some respects by the Tribunals and Inquiries Act 1992."[11]

20. Iktar l-isfel f'pagni 964-965, dawn l-awturi jispjegaw il-forma li normalment tiehu din l-inkjesta:

"The procedure of statutory inquiries has now become standardised. No single statute lays down the procedure but the numerous modern statutes which prescribe inquiries follow a common pattern, with only a few significant variations. The compulsory purchase for slum clearance procedure under the Housing Acts provides a typical example.

"The first step is for the local authority to pass a resolution defining the clearance area, which they are obliged to do if satisfied as to certain facts. The resolution is only a preliminary step to prepare the way for either a compulsory purchase order or else a purchase by agreement. A compulsory purchase order requries the consent of the Secretary of State before it can become effective, and the time for making objections is between the making of the order and the Secretary of State's decision upon it. Before the local authority may submit a clearance order to the Secretary of State they must make it available for inspection and advertise it in the local press. They must also notify the owners, occupiers and morgagees of the land, and inform them of their opportunities for making objections. If no objection is made, the Secretary of State may confirm the order with or without modification. But the important provision is to the following effect:[12]

""If any objection duly made is not withdrawn, the Secretary of State shall, before confirming the order, either cause a public local inquiry to be held or afford to

[11] L-istess awturi jiddeskrivu din il-procedura bi kliem sostanzjalment l-istess f'pagni 964 tas-seba' edizzjoni tal-ktieb taghhom.
[12] *Acquisition of Land Act 1981, s. 13(2), slightly paraphrased.*

any person by whom an objection has been duly made and not withdrawn an opportunity of appearing before and being heard by a person appointed for the purpose, and after, considering any objection not withdrawn and the report of the person who held the inquiry or was so appointed, may confirm the order with or without modification."

... ...

"If the order is confirmed, the local authority must again advertise it and inform objectors. A period of six weeks is then allowed within which anyone who wishes to challenge the order on legal grounds (e.g. ultra vires) must apply to the High Court. Subject to any legal dispute, the order becomes operative at the end of the six weeks, and thereafter "shall not be questioned in any legal proceedings whatsoever". The significance of this drastic clause is explained elsewhere. Standardised provisions of the same kind are found in many other Acts governing the compulsory purchase of land such as the Water Resources Act 1991 and the Forestry Act 1967."[13]

21. Minn dan kollu li nghad hawn fuq, huwa car li din il-procedura ta' l-inkjesta fil-ligi Ingliza ma hix rispekkjata fil-Kapitolu 88 tal-Ligijiet ta' Malta, fejn il-Kummissarju ta' l-Artijiet ma huwa bl-ebda mod obbligat li jikkonsulta ruhu jew jaghti smiegh lill-persuni interessati, inkluzi is-sidien, qabel ivara, fuq talba ta' xi Dipartiment iehor, il-procedura ta' esproprjazzjoni. Dak li jghidu l-awturi Wade & Forsythe fil-kuntest ta' esproprjazzjonijiet u *compulsory purchase orders* u l-ksur tal-principji ta' gustizzja naturali taht il-ligi Ingliza, ma jistax jinghad li huwa applikabbli fil-kuntest tal-ligi Maltija.

22. Jigi osservat in oltre li fil-kaz odjern, l-art li giet esproprjata kienet diga` giet progettata bhala triq mill-pjan strutturali approvat mill-awtoritajiet kompetenti, u li l-Kummissarju ta' l-Artijiet kellu talba formali mid-Dipartiment tat-Toroq sabiex jesproprja l-art in kwistjoni sabiex tigi effettivament formata t-triq. Ghalhekk,

[13] L-istess awturi jiddeskrivu din il-procedura bi kliem sostanzjalment l-istess f'pagni 968 sa 970 tas-seba' edizzjoni tal-ktieb taghhom.

kuntrarjament ghal dak li jissottomettu l-atturi appellati, fil-kaz odjern il-Kummissarju certament ma kellu l-ebda diskrezzjoni jekk jesproprjax l-art ta' l-atturi appellati jew le, ghax id-decizjoni li dik l-art tkun tifforma parti minn triq ma ttehditx minnu, u hu kellu l-obbligu legali li jesproprja meta jigi mitlub mid-dipartiment rilevanti biex jaghmel dan. Il-fatt li qabel ma giet ippubblikata d-Dikjarazzjoni tal-President, l-Kummissarju appellant kien kellem lit-terz li kien qieghed jitlob li jinghata access ghall-proprjeta` tieghu (billi ssir it-triq li diga` kienet giet progettata) u dahal fi, jew ta lok ghal, procedura li bl-ebda mod ma hi kontemplata mil-ligi, u ssuggerixxa *marte propio* lit-terz li jilhaq ftehim bonarju fuq il-kumpens ta' l-art li kienet se tigi esproprjata ma' l-atturi appellati, bl-ebda mod ma jbiddel il-posizzjoni legali. Hi x'inhi r-raguni ghalfejn il-Kummissarju deherlu li ghandu jaghmel dan is-suggeriment f'dan il-kaz u f'kazijiet ohra ta' l-hekk imsejha *"expropriation at the request of a third party"*, meta huwa ma kellu l-ebda obbligu legali li jaghmel dan, certament ma jistax jinghad li kienet l-intenzjoni tal-legislatur li l-Kummissarju jagixxi bhala speci ta' medjatur jew arbitru bejn it-terz u l-atturi appellati fuq l-ammont ta' kumpens, kif qeghdin jippretendu l-atturi appellati. Il-Kapitolu 88 jipprovdi ghal regoli cari ta' kif ghandha tigi oggettivament stmata l-art li tkun se tigi esproprjata, u jekk is-sid – f'dan il-kaz l-atturi appellati – ma jaqbilx ma' din l-istima huwa ghandu r-rimedju ghal access ghal tribunal kif preskritt fl-istess Ordinanza. Fi kliem iehor, ma jistax jinghad li ghax il-Kummissarju ghamel suggeriment lit-terz sabiex tinstab soluzzjoni bonarja – meta, jerga' jinghad, ma kellu l-ebda obbligu legali li jaghmel dan – huwa kellu l-obbligu li jinforma u jisma' dak li s-sidien ghandhom xi jghidu dwar l-esproprjazzjoni ta' l-art taghhom u l-kumpens relattiv. Dan iktar u iktar meta wiehed jikkunsidra li fil-kaz odjern, anki kieku ghall-grazzja ta' l-argument biss, il-Kummissarju informa u sema' lill-atturi appellati, is-sitwazzjoni ma kienet bl-ebda mod se titbiddel, ghaliex ladarba l-art kienet giet skedata bhala triq, il-Kummissarju ma kellu l-ebda xelta hlief li jesproprja l-art kif fil-fatt ghamel, sabiex tigi iffurmata dik it-triq. Issa jekk eventwalment l-atturi appellati ma jkunux kuntenti bil-kumpens li jigi offrut

lilhom, huma jistghu juzufruwixxu mir-rimedji kontemplati fl-istess Kap. 88.

23. Ghalhekk, fil-fehma kunsidrata ta’ din il-Qorti, id-disposizzjoni ta’ l-Artikolu 469A(b)(ii) tal-Kap. 12, li jikkoncernaw l-applikazzjoni tal-principji ta’ gustizzja naturali, ma kienitx applikabbli ghall-fattispecje tal-kaz odjern, u konsegwentement l-ewwel aggravju ta’ l-appell principali ghandhu jigi milqugh. Jigi precizat u skans ta’ ekwivoci li b’daqshekk din il-Qorti mhux qed tghid jew timplika li meta awtorita` pubblika, kif definita fl-Artikolu 469A, ikollha diskrezzjoni u ma jkunx gie indikat statutarjament kif tali diskrezzjoni ghandha tigi ezercitata, allura dik l-istess awtorita` ghandha xi “unfettered discretion” b’mod li tista’ tonqos milli tosserva l-principji ta’ gustizzja naturali meta tigi biex twettaq eghmil amministrattiv. Dak li qed jigi deciz bil-gudikat odjern huwa cirkoskritt bil-fatti partikolari ta’ dan il-kaz, u specjalment bil-fatt li l-konvenut appellant ma kellu fir-realta` ebda diskrezzjoni.

24. In vista ta’ din il-konkluzjoni, ikun alkwantu superfluwu ghal din il-Qorti li tinoltra ruhha fl-aggravji l-ohra tal-Kummissarju appellant.

L-ewwel aggravju ta’ l-appell incidentali

25. Din il-Qorti ser tghaddi biex tikkunsidra l-ewwel aggravju ta’ l-appell incidentali. F’dan l-aggravju l-appellati jilmentaw illi l-ewwel Qorti ma kienitx korretta meta cahdet l-ewwel talba attrici ghaliex la darba ma kienx hemm dritt x’jigi determinat (jew deciz) l-Artikolu 6 tal-Konvenzjoni Ewropea u l-Artikolu 39 tal-Kostituzzjoni ta’ Malta m’humiex applikabbli. Huma jissottomettu illi fil-kaz *de quo* il-Kummissarju ta’ l-Artijiet kien qieghed jiddetermina jekk ghandux jesproprja l-art jew le u dan jammonta ghal determinazzjoni tad-drittijiet taghhom u tali determinazzjoni kienet qed issir minn awtorita` gudikanti u cioe` l-Kummissarju ta’ l-Artijiet. Issa, kif diga` gie spjegat aktar ‘l fuq, il-Kap.88 tal-Ligijiet ta’ Malta ma jippreskrivix li ghandu jkun hemm smiegh, inkluz dak ta’ sid l-art, qabel il-Kummissarju ta’ l-Artijiet jghaddi biex jaghmel ir-

rakkomandazzjoni tieghu li dik l-art tigi esproprjata. Kif qalet ben tajjeb l-ewwel Qorti, l-unika drittijiet li ghandu sid l-art taht il-ligi Maltija huma li jikkontesta jekk l-esproprjazzjoni saritx ghal skop pubbliku u li jikkontesta l-ammont ta' kumpens li jigi offrut lilu, pero` m'ghandux dritt li jattakka d-dritt tal-Gvern li jesproprja l-art *ut sic.*

26. Apparti, l-gurisprudenza ikkwotata mill-ewwel Qorti, din il-Qorti taghmel riferenza ghal dak li jghidu l-awturi **Harris, O'Boyle & Warbrick** fil-ktieb taghhom **Law of the European Convention on Human Rights** (pagna 186): *"For Article 6 to apply there must be a 'dispute' at the national level between two private persons or between the applicant and the state the outcome of which is determinative of the applicant's civil rights and obligations. The need for a 'dispute' follows from the use of the word 'contestation' in the French text of Article 6. In H v. Belgium,[14] the requirement was explained as follows:*
""Article 6(1) extends only to 'contestations' (disputes) over (civil) "rights and obligations" which can be said, at least on arguable grounds, to be recognied under domestic law; it does not in itself guarantee any particular content for (civil) "rights and obligations" in the substantive law of the contracting states."

27. L-appellati mhux qed jallegaw li l-esproprjazzjoni ma saritx ghal skop pubbliku u, ghall-inqas f'dan l-istadju, ma jistghux jikkontestaw il-kumpens, stante li dan ghadu ma giex offrut lilhom, billi l-process ta' esproprjazzjoni waqaf minhabba l-intavolar ta' din il-kawza. La darba skond il-ligi Maltija, l-appellati ma jistghux jikkontestaw id-dritt, kif aktar 'l fuq imfisser, tal-Gvern li jesproprja l-art, isegwi illi ma jistax jinghad li l-appellati ghandhom xi dritt x'jigi determinat ai termini ta' l-Artikolu 6 tal-Konvenzjoni Ewropea u ta' l-Artikolu 39(2) tal-Kostituzzjoni.

28. Fl-appell incidentali taghhom, l-appellati jissottomettu li:

---

14 A 127-B para 40 (1987)

1. Il-Kummissarju ta' l-Artijiet kien qed jiddetermina jekk jesproprjax l-art taghhom jew le, u ghalhekk kien qed jiddetermina dritt taghhom, u

2. li l-Kummissarju kien awtorita` gudikanti.

29. Rigward l-ewwel sottomissjoni, diga` gie spjegat li fil-kaz *de quo*, il-Kummissarju ma kellu l-ebda diskrezzjoni li jiddetermina jekk jesproprjax l-art in kwistjoni jew le, ghax l-art kienet diga` giet skedata (*schemed*) sabiex tifforma parti minn triq progettata fil-pjan strutturali approvat mill-awtoritajiet kompetenti, u ghalhekk il-Kummissarju ma kellu l-ebda xelta hlief dik li jesproprja l-art meta jigi mitlub li jaghmel dan mid-dipartiment koncernat. Fi kwalunkwe kaz, anke jekk ghall-grazzja ta' l-argument biss, kellu jigi accettat li l-Kummissarju kien qieghed jezercita xi forma ta' diskrezzjoni, xorta jibqa' l-fatt li l-Kap. 88 ma jaghtix lis-sid ta' l-art xi forma ta' dritt ghal smiegh, qabel issir l-esproprjazzjoni, u l-appellati mhux qeghdin jattakkaw il-validita` tad-disposizzjonijiet tal-Kap. 88. Ladarba l-ligi Maltija ma tipprovdix dritt ghal tali smiegh, ma jistax jinghad li hemm xi dritt li qieghed jigi determinat, u konsegwentement l-Artikolu 39(2) tal-Kostituzzjoni u l-Artikolu 6 tal-Konvenzjoni Ewropea ma humiex applikabbli ghal kaz odjern.

30. Rigward it-tieni sottomissjoni, certament ma jistax jinghad li l-Kummissarju ta' l-Artijiet huwa "awtorita` gudikanti" fit-termini ta' l-Artikolu 39(2) tal-Kostituzzjoni, u cioe` fi kliem l-istess Artikolu *"awtorita` ohra gudikanti mwaqqfa b'ligi ghad-decizjoni dwar l-ezistenza jew l-estensjoni tad-drittijiet u obbligi civili"*. Skond l-Artikolu 2 tal-Kapitolu 88, il-Kummissarju huwa l-"awtorita` kompetenti" imsemmija fl-istess Kapitolu u minn qari anki superficjali ta' dan il-Kapitolu l-funzjonijiet tieghu huma li jamministra l-procedura ta' l-akkwist ta' l-artijiet ghal skopijiet pubblici. L-ebda disposizzjoni tal-ligi ma ttih l-awtorita`, jew imqar tissuggerixxi, li jaghmilha ta' xi arbitru u jiehu decizjoni dwar l-ezistenza jew l-estensjoni tad-drittijiet u obbligi civili. Ghall-kuntrarju, il-Kummissarju huwa l-legittimu kontradittur, jekk sid l-art esproprjata jezercita xi wahda miz-zewg azzjonijiet li ghandu taht il-ligi

Maltija, u cioe` – jekk is-sid jallega li t-tehid ta’ l-art ma saritx ghal skop pubbliku u/jew li l-kumpens offrut ma huwiex gust. Ghalhekk, ghal din ir-raguni wkoll id-disposizzjonijiet ta’ l-Artikolu 39(2) u l-Artikolu 6 tal-Konvenzjoni Ewropea ma jaghmlux ghal kaz *de quo*. Konsegwentement dan l-aggravju ghandu jigi rigettat.

31. Billi l-appell principali ser jigi milqugh, u billi dana l-ewwel aggravju ta’ l-appell incidentali qed jigi rigettat, ma hemmx utilita` li jigi mistharreg it-tieni aggravju ta’ l-appellati – ghalkemm ghal kull buon fini din il-Qorti taqbel perfettament ma’ l-ewwel Qorti li ma ngabitx prova sodisfacjenti ta’ xi dannu soffert li kieku kellu jigi ritenut – u mhux qed jigi ritenut hekk – li l-Kummissarju agixxa b’xi mod *contra legem*.

32. Kwantu ghat-tielet aggravju ta’ l-appellati, ghalkemm l-appell tal-Kummissarju ser jintlaqa’ u dak incidentali ta’ l-appellati ser jigi respint, din il-Qorti, bhal ta’ qabilha, hi tal-fehma li n-novita` tal-kaz titlob li jkun hemm spartizzjoni ta’ l-ispejjez kif hawn aktar l-isfel indikat.

<u>Decide</u>

33. Ghall-motivi premessi (a) tichad l-appell incidentali tal-atturi appellati, u (b) tilqa’ l-appell tal-Kummissarju ta’ l-Artijiet u konsegwentement tirriforma s-sentenza appellata tat-2 ta’ April 2004 billi filwaqt li tikkonfermaha in kwantu cahdet l-ewwel, it-tielet u r-raba’ talba attrici, thassarha u tirrevokaha fil-bqija, u cioe` fejn laqghet it-tieni talba attrici u ddikjarat li t-tehid ta’ l-art meritu tal-kawza huwa null, invalidu u bla effett a tenur ta’ l-Artikolu 469A(b)(ii) tal-Kap. 12 u minflok tichad ukoll din it-tieni talba attrici. Kwantu ghall-kap ta’ l-ispejjez, dawk ta’ l-ewwel istanza ghandhom jibqghu kif decizi minn dik il-Qorti; dawk ta’ din l-istanza ta’ appell ghandhom jibqghu bla taxxa bejn il-partijiet.

< Sentenza Finali >

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