IT-TRIBUNAL TAL-BINI U L-KOSTRUZZJONI

Illum is-6 ta' Settembru, 2023

Rikors numru: BCT/12/2023 BCT

Membri:

Avukat Christopher L. Vella L.L.B., Dip. Not., LL.D.(Melit.)
Perit Samuel Formosa B.E.&A.(Hons), M.Sc. Arch.(Lond), M.Sc.(Env.Pln.& Mgt.), A.&C.E.
Inġ. Johan A. Psaila B. Eng. (Hons.), Pg. Dipl. (Brunel)

Jesmond Bartolo

vs

Awtorità tal-Bini u l-Kostruzzjoni

It-Tribunal

Ra r-rikors tal-appell ippreżentat mill-appellant fejn huwa ppremetta u talab is-segwenti:

Illi permezz tal-preżenti l-esponenti qiegħed jinterponi umli appell minn avviż ta' infurzar relattivament għas-sit No. 1, Triq il-Pellegrini, Mellieħa, Malta;

Illi l-aggravju prinċipali tal-esponenti huwa li d-deċiżjoni appelata hija nulla in kwantu mhux suffiċjentement immotivata sa tali punt illi l-esponenti huwa pprivat mill-opportunita' li leġittimamenti jikkontesta l-avviż ta' infurzar fil-mertu

Illi "r-raġuni" mogħtija mill-Awtorita' tal-Bini u Kostruzzjoni fl-avviż appellat u li fih l-Awtorita' appellata ikkominat multa amministrattiva ta' elf (€1000) hija:
"minħabba li bdejt xogħol ta' kostruzzjoni MINGĦAJR ma ssottmettejt d-dokumentazzjoni kollha kif meħtieġ u l-approvazzjoni bil-miktub mill-Awtorita' tal-Bini u l-Kostruzzjoni"

Illi tali 'raġuni' qatt ma tista' tekwivali għal raġuni hekk kif dettat mill-prinċipji bażiċi tad-dritt amministrattiv in kwantu ma hemm l-ebda referenza għal-liema dokument allegatament ma ġiex sottomess mill-appellanti;

Illi ma hemmx dubju lil l-Awtorita' appellata tikkostitwixxi awtorita' amministrattiva illi hija marbuta bil-prinċipji tad-dritt naturali, li jinkludu l-korollarju li kwalisiasi deċiżjoni għandha tkun suffiċjentement immotivata u li min jirċeviha jifhem mill-ewwel għalfejn dik l-enti amministrattiva iddeċediet kif iddeċediet fil-konfront tiegħu;

Illi kif ingħad fis-sentenza: ***Midi plc vs Awtorita` Dwar it-Trasport ta' Malta et*** *deċiża mill-Prim'Awla tal-Qorti Ċivili per Onor. Imħallef Toni Abela fis-16 ta' Novembru, 2017*

"24. Għandu jingħad li, l-prinċipji tal-Ġustizzja Naturali ma humiex iddettati, esklużi jew modifikati minn id il-bniedem. Dawn huma minquxa fil-kuxjenza ta' dak li għandu mis-sewwa u ġust. Ebda leġislazzjoni ma tista' tidderoga mill-ħtieġa tagħhom fejn din il-ħtieġa tirriżulta.

25. Għalhekk, konstatat dan il-punt mhux dejjem jiswa l-argument ikkostruwit fuq massimi bħal "ubi lex voluit dixit" jew " lex specialis derogat lex generalis". L-osservanza u ħarsien tal-prinċipji tal-Ġustizzja Naturali ma humiex degorabbli jew u l-anqas ma jistgħu jkunu esklużi fejn oġġettivament għandhom jitħarsu. Stabbiliti dawn il-punti, il-Qorti ser tikkonsidra jekk f'dan il-każ, il-prinċipji msemmija ġewx osservati. .... F'dan l-istadju, huwa valevoli li ssir referenza għal dak li josserva Evans De Smith`s fJudicial Review of Administrative Action (4th Edition pg. 196):- "Natural Justice generally requires that the persons liable to be directly affected by the proposed administrative acts, decisions or proceedings be given adequate notice of what is proposed, so that they might be in a position : (a) to make representations on their own behalf ; or (b) to appear at a hearing or inquiry (if one is to be held) ; and (c) effectively to prepare their own case and to answer the case (if any) they have to meet ... In a large majority of the reported cases where breach of the audi alteram partem rule has been alleged, no notice whatsoever of the action taken or proposed to be taken was given to the person claiming to be aggrieved, and failure to give him proper notice was tantamount to denial of an opportunity to be heard on that matter." (ara ukoll Sentenza tal-Qorti tal-Appell fl-ismijiet Paul Borg vs lAwtorita` dwar it-Trasport Pubbliku tat-28 ta' Settembru 2012 u Rik. Nru. 1101/07TA, Sentenza tal-Prim Awla Qorti Ċivili tal-Kompjant Imħallef Ray Pace tas27 ta` Ja"nnar 2011 flismijiet Falzon vs Ministru għall-Affarijiet Rurali u l-Ambjent et).

Illi ssir referenza għall-insenjament ta' Wade & Forsyth fil-ktieb ***Administrative Law*** *fejn jingħad:*
"the principles of natural justice do not, as yet, include any general rule that reasons should be given for decisions. Nevertheless there is a strong case to be made for the giving of reasons as an essential element of administrative justice. The need for it has been sharply exposed by the expanding law of judicial review, now that so many decisions are liable to be quashed or appealed against on grounds of improper purpose, irrelevant considerations and errors of law of various kinds. Unless the citizen can discover the reasoning behind the decision, he may be unable to tell whether it is reviewable or not, and so he may be deprived of the protection of the law. A right to reasons is therefore an indispensable part of a sound system of judicial review. Natural justice may provide the best rubric for it, since the giving of reasons is required by the

ordinary man's sense of justice. It is also a healthy discipline for all who exercise power over others. "No single factor has inhibited the development of English administrative law as seriously as the absence of any general obligation upon public authorities to give reasons for their decisions. ... Notwithstanding that there is no general rule requiring the giving of reasons, it is increasingly clear that there are many circumstances in which an administrative authority which fails to give reasons will be found to have acted unlawfully. The House of Lords has recognised "a perceptible trend towards an insistence on greater openness ... or transparency in the making of administrative decisions" and consequently has held that where, in the context of the case, it is unfair not to give reasons, they must be given....an important consideration underlying the extension of the duty to give reasons, referred to in many cases, is that in the absence of reasons the person affected may be unable to judge whether there has been "a justiciable flaw in the [decision making] process"; and thus whether an appeal, if available, should be instituted or an application for judicial review made."

*Illi ssir referenza wkoll għas-sentenza **Rita Vella vs Tabib Prinċipali tal-Gvern et** deċiża mill-Prim'Awla tal-Qorti Ċivili per Onor. Imħallef Joseph R. Micallef u kif ikkonfermata mill-Qorti ta' l-Appell fis-26 ta' Jannar 2022:*

"Illi llum il-ġurnata huwa stabbilit li biex jitqies li awtorita' tkun qdiet il-funzjoni tagħha tajjeb, huwa mistenni illi dik l-awtorita' tgħid lill-persuna mhux biss x'kienu r-raġunijiet li wasslu għad-deċiżjoni li l-istess awtorita' tkun ħadet fil-konfront tagħha, iżda wkoll li l-persuna tingħata l-opportunita' illi ssemma' leħenha, u f'każ fejn il-persuna ma tkunx taf x'inhuma rraġunijiet li wasslu lill-awtorita' toħroġ l-ordni fil-konfront tagħha, l-awtorita' għandha tagħti lil dik il-persuna l-opportunita' xierqa li tagħmel l-osservazzjonijiet tagħha";

Illi mingħajr preġudizzju għas-suespost, u għal kull buon fini, l-esponenti jikkontesta bl-iktar mod kategoriku illi kien hemm xi nuqqas ta' dokumentazzjoni jew nuqqas ta' awtorizzazzjoni da parti tal-Awtorita' appellata;

Illi minkejja li d-deċiżjoni appellata hija għal kollox sajma mid-dettalji neċessarji sabiex ikun hemm kontestazzjoni valida fil-mertu, l-esponenti qiegħed jikkontesta wkoll l-istess deċiżjoni fil-mertu.

Talbiet:

Għaldaqstant filwaqt li ssir referenza għall-provi kollha produċibbli f'dan l-appell, l-esponenti umilment jitlob it-tħassir u revoka tal-avviż impunjat, b'riserva għal kwalsiasi dritt ieħor spettanti lilu.

Ra r-risposta tal-Awtorita' li permezz tagħha wieġbet u eċċepiet is-segwenti:

1. *Illi l-Awtorità appellata qegħda umilment tissottometti li kwalunkwe deċiżjoni meħuda kienet in konformita' ma dak rikjest mil-liġi, u kwindi korretta f'kull aspett;*

2. *Illi **preliminarjament** l-esponenti Awtorità qegħda tissolleva l-fatt li tali appell ġie intavolat tardivament u cioe' wara l-għoxrin ġurnata permissibbli mil-liġi;*

3. *Illi mingħajr preġudizzju għal dak indikat preliminarjament, durante t-trattazzjoni tal-appell, r-rappreżenatanti tal-Awtorità appellata ser jkunu qegħdin jispjegaw f'iktar dettal il-fatti;*

4. *Għaldaqstant fuq dak suindikat, l-Awtorita' appellata qegħda umilment titlob lil dan l-Onor. Tribunal sabiex tiċħad l-appell odjern in toto.*

5. *Salv eċċezzjonijiet ulterjuri.*

Ra illi fis-seduta ta' nhar l-20 ta' Ġunju, 2023, l-Awtorita' intimata irtirat it-tieni eċċezzjoni formanti parti mir-risposta tagħha u ċioe' fejn ġie eċċeppit illi l-appell odjern ġie intavolat tardivament sabiex b'hekk dan it-Tribunal huwa mistenni li jiddeċiedi biss fuq il-mertu.

Ra l-atti u d-dokumenti kollha.

Ra l-verbali tas-seduti kollha li seħħew quddiem it-Tribunal.

Ra d-deposizzjonijiet tax-xhieda kollha li tressqu quddiem it-Tribunal.

Ra li l-partijiet iddikjaraw l-istadju tal-provi tagħhom magħluq.

Semgħa it-trattazzjonijiet finali tal-partijiet.

Ra li fis-seduta tal-24 ta' Awwissu 2023, l-kawża tħalliet għall-lum għas-sentenza.

Ikkunsidra:

L-appell li sar mill-appellant jitratta avviż ta' infurzar maħruġ mill-Awtorita' intimata nhar is-16 ta' Marzu, 2023 li permezz tiegħu waqfitu milli jkompli bl-iżvilupp fis-sit li jinstab ġewwa numru 1, Triq il-Pellegrini, Mellieħa salv għal dawk ix-xoglijiet relatati ma prevenzjoni ta' ħsara u ta' infiltrazzjoni ta' ilma fi propjeta ta' terzi persuni. L-istess avviż kien jinkludi ukoll imposizzjoni ta' multa ta' elf ewro (€1,000). Il-bażi tal-avviż odjern huwa li nbeda xogħol ta' kostruzzjoni mingħajr ma ġew sottomessi d-dokumentazzjoni kollha kif meħtieġ u mingħajr

ma kien hemm l-approvazzjoni bil-miktub tal-Awtorita' intimata sabiex l-istess xogħlijiet ikunu jistgħu jinbdew.

Illi fix-xhieda tiegħu, Thomas Bartolo, jispjega li hu kien il-persuna li kien qed jieħu ħsieb is-sit in kwistjoni u li skondu d-dokumenti kollha ġew sottomessi. Huwa għamel referenza għal *clearance* maħruġ nhar it-18 ta' Novembru, 2019. Ix-xhud jispjega ukoll li mill-avviż ta' infurzar ma setax jinduna liema dokumenti kienu neqsin u allura ma setax jirranġa s-sitwazzjoni.

Xehed ukoll Noel Massa fejn spjega li wara li saret spezzjoni fis-sit in kwistjoni irriżulta li ma kienx hemm '*site notice*' imwaħħla u spjega li sab diversi irregolaritajiet kemm fuq is-sit innifsu u anke wara li għamel linvestigazzjonijiet tiegħu. Hu spjega li l-Awtorita' intimata kienet ħarġet ordni sabiex jieqfu x-xogħlijiet wara li ma kienx hemm perit indikat. Hu spejga li nhar is-16 ta' Diċembru, 2020, il-Perit Joseph Grech iddikjara li m'għadux responsabbli mis-sit u wara dik id-dikjarazzjoni ebda perit ieħor ma preżenta ruħu bħala l-perit inkarigat mis-sit in kwistjoni. Wara dik l-ordni ma jirriżultax li kien hemm awtorizzazzjoni sabiex ix-xogħlijiet ikunu jitkomplew u allura l-ebda xogħlijiet ma setgħu isiru. Minkejja dan huwa nnotta li mill-ispezzjoni li saret xogħlijiet li kienu fil-fatt qegħdin isiru. Hu spjega ukoll li l-assikurazzjoni konnessa mas-sit kienet skaduta u li kienet ilha skaduta tliet snin. In vista ta' dan huwa proċeda sabiex joħroġ l-avviż mertu ta' dan l-appell. Sussegwentament kien hemm korrispondenza ma' Thomas Bartolo u li fiha huwa spjega x'difetti kellu. In kontro-eżami hu kjarifika li l-avviż ma nhariġx rigward ċertu nuqqasijiet li kien hemm fis-sit bħal per eżempju l-bankina li ma kinitx sew u s-site notice li ma kinitx imwaħħla iżda rigward id-dokumentazzjoni li kienet nieqsa.

Illi l-aggravju prinċipali tal-appellant huwa li l-avviż in kwistjoni huwa nieqes mill-motivazzjoni rikjesta sabiex huwa jkun jista' jikkontesta dik l-istess deċiżjoni. L-appellant jispjega li huwa ma setax ikun jaf kif seta' jsolvi l-problema bl-avviż li huwa ġie mogħti.

It-Tribunal jinnota li għalkemm huwa minnu li d-deċiżjoni tal-Awtorita' mhijiex wisq elaborata u dettaljata, ma jistax jingħad li l-Awtorita' ma mmotivatx jew ma tatx spjegazzjoni għad-deċiżjoni tagħha. Huwa minnu li l-Awtorita' setgħet u tista' telabora d-deċiżjonijiet tagħha iżjed iżda dan ma huwiex obbligu li joħroġ mil-liġi u lanqas ma huwa impost fuq l-Awtorita' fil-vesti tagħha bħala entita' amministrattiva. It-Tribunal ma jarax għalfejn l-Awtorita'

għandha tkun mgħobbija b'responsabbiltajiet li huma mgħobbija bihom organi ġudizzjarji bħal ma huwa Arbitru, Tribunal jew Qorti. In oltre l-obbligu primarju li jara li d-dokumentazzjoni kollha tkun preżenti tistrieħ fuq l-appellant innifsu u m'għandhiex tkun l-Awtorita' intimata li permezz tal-avviż tagħha tispjegalu kif għandha tissolva il-problema li għal kull buon fini jista' jkun li jkun krea hu stess. Għaldaqstant it-Tribunal ser jgħaddi sabiex jiċħad dan l-aggravju.

Fil-mertu huwa evidenti li s-sit in kwistjoni kien kolpit b'numru ta' difetti u d-dokumentazzjoni li hija meħtieġa ma kinitx preżenti. L-appellant jippreżenta awtorizzazzjoni biex ikompli x-xogħlijiet datata t-18 ta' Novembru, 2019. Jirriżulta, anke minn dak li xehed dwaru Noel Massa, li wara dik l-awtorizzazzjoni kien inħareġ avviż sabiex jieqfu x-xogħlijiet minħabba li ma kienx hemm perit inkarigat. In-notifika tal-perit il-ġdid baqgħet qatt ma ġiet sottomessa u għaldaqstant l-awtorizzazzjoni sabiex jitkomplew ix-xogħlijiet ma nħarġitx lanqas. Regolament numru 6 tal-Avviż Legali 136 tal-2019 jagħmilha ċara li dan l-obbligu jibqa' tal-iżviluppatur:

> *6. (1) L-iżviluppatur għandu jiżgura li xogħlijiet taddemolizzjoni, skavar jew kostruzzjoni li jaqgħu taħt iddispożizzjonijiet ta' dawn ir-regolamenti għandhom ikunu assigurati b'mod adatt u adegwat sabiex ikopru kull ħsara waħdanija jew rikorrenti kkaġunata lil proprjetà ta' terzi persuni, diżabilità lil persuni jew mewt li tirriżulta mix-xogħolijiet jew attività ta' kostruzzjoni mwettqa mill-iżviluppatur u l-kuntratturi li jkunu qegħdin jaħdmu fuq is-sit:*
>
> *Iżda l-kopertura tal-assigurazzjoni m'għandhiex tkun inqas minn seba' mija u ħamsin elf euro (€750,000) u għandha tibqa' tiġi mġedda sa dak iż-żmien meta kull xogħol ta' demolizzjoni, skavar jew kostruzzjoni jiġu ċertifikati bħala kompluti mill-perit tal-proġett:*
>
> *Iżda l-iżviluppatur għandu jagħmel stima xierqa u adegwata tar-riskji involuti u f'każ li l-valur imsemmi ta' seba' mija u ħamsin elf euro (€750,000) mhuwiex meqjus suffiċjenti, l-iżviluppatur għandu jassigura li tali kopertura tiżdied debitament.*

(2) L-iżviluppatur għandu jissottometti lid-Direttur kopja talkopertura ta' assigurazzjoni, skont is-subregolament (1), flimkien ma' ittra mill-assiguratur:

(a) li tikkonferma li x-xogħlijiet huma adegwatament koperti minn polza tal-assigurazzjoni; u
(b) tiddikjara x'inhu l-valur tal-eċċess tal-polza talassigurazzjoni relattiva.

Il-kopja tal-assigurazzjoni u d-dikjarazzjoni mill-assiguratur rigward il-kopertura tal-assigurazzjoni u l-ammont tal-eċċess għandhom jiġu sottomessi lid-Direttur mad-dikjarazzjoni tal-metodu.

(3) B'żieda mad-dispożizzjonijiet tas-subregolamenti (1) u (2), l-iżviluppatur għandu jissottometti garanzija bankarja lid-Direttur għall-attivitajiet kollha ta' kostruzzjoni li m'humiex imniżżla firregolament 26. Il-valur tal-garanzija bankarja għandu jkun ta' tliet elef euro (€3,000) għal kull sular ta' proprjetà jew proprjetajiet ta' terzi persuni żviluppata jew żviluppati li hija jew huma kontigwi ma' sit ta' żvilupp, għall-ewwel ħames (5) proprjetajiet u elf euro (€1,000) oħra għal kull proprjetà kontigwa addizzjonali, sa massimu ta' erbgħin elf euro (€40,000):

Iżda d-Direttur għandu jeżenta lill-iżviluppatur milli jissottometti garanzija bankarja, kif indikat, jekk l-iżviluppatur jissottometti lid-Direttur dikjarazzjoni ċċertifikata maħruġa minn kumpannija tal-assigurazzjoni li tafferma li l-iżviluppatur huwa assigurat b'tali mod li jkopri responsabbiltà għal ħsara lil proprjetà ta' terzi persuni, inklużi ħsarat ta' natura żgħira:

B'dan illi l-iżviluppatur għandu jissottometti f'dan il-każ garanzija bankarja lid-Direttur ekwivalenti għall-figura massima taleċċess indikata fil-polza ta' assigurazzjoni.

It-Tribunal jagħmel referenza ukoll għal sub-Regolament 7(12) li jgħid:

> *(12) Il-bidu ta' kwalunkwe xogħol ta' skavar, demolizzjoni jew kostruzzjoni jistgħu jidħlu fis-seħħ biss wara li l-Awtorità tal-Bini u l-Kostruzzjoni tagħti approvazzjoni bil-miktub.*

L-Awtorita' tgħid li din it-tali approvazzjoni qatt ma ingħatat in vista tan-nuqqas tad-dokumenti u ebda prova ma ġiet preżentata mill-appellant li tikkuntrarja dan. Min-naħa tiegħu, l-appellant ma preżenta ebda approvazzjoni sabiex huwa seta' jkompli bix-xogħlijiet wara li saret il-bidla fil-perit. Għaldaqstant dan it-Tribunal ser jgħaddi sabiex jiċħad l-appell u jikkonferma l-penali amministrattiva imposta.

Decide

Għaldaqstant għal dawn ir-raġunijiet kollha msemmija hawn fuq, it-Tribunal qiegħed jiċħad l-appell tal-appellant Jesmond Bartolo u jikkonferma l-avviż ta' nhar is-16 ta' Marzu, 2023 li permezz tiegħu waqfet ix-xogħlijiet fis-sit numru wieħed, Triq il-Pellegrini, Mellieħa, Malta u imponiet penali amministrattiva ta' elf ewro (€1,000).

Dr Christopher L. Vella	**Perit Samuel Formosa**	**Inġ. Johan A. Psaila**
Chairperson	Membru	Membru