PRIM'AWLA TAL-QORTI ĊIVILI

ONOR. IMĦALLEF MARK SIMIANA, LL.D

Rikors Ġuramentat Numru 142/2012 MS

Jane Mifsud

Vs.

Suprintendent tas-Saħħa Pubblika

Illum, 2 ta' Mejju 2025

Kawża Numru:3

1. Din hija sentenza finali dwar it-talbiet rimanenti tal-attriċi. Peress illi diġà ingħataw diversi deċiżjonijiet kemm fl-ewwel u kemm fit-tieni istanza f'din il-kawża, huwa utili li qabel xejn isir riassunt tagħhom.

2. Il-kawża nbdiet b'rikors ġuramentat li tressaq fid-9 ta' Frar 2012. Bih l-attriċi, wara li ppremettiet il-fatti u r-raġunijiet li skontha kienu jsostnu l-azzjoni tagħha,

għaddiet biex titlob lil din il-Qorti, prevja li jingħataw id-dikjarazzjonijiet u l-provvedimenti kollha opportuni:

> i. TIDDIKJARA li l-intimat illegalment naqas milli jipproċessa l-applikazzjoni tal-esponenti għall-ħruġ ta' liċenzja għal spiżerija relattivament għall-fond 96 (illum numerat uffiċjalment 121) Triq Burmarrad, Burmarrad;
>
> ii. TORDNA lill-intimat sabiex ipproċessa l-applikazzjoni tal-esponenti għall-ħruġ ta' liċenzja għal spiżerija relattivament għall-fond 96 (illum numerat uffiċjalment 121) Triq Burmarrad, Burmarrad prevja dikjarazzjoni li Burmarrad jikkwalifika bħala "belt" għall-finijiet tar-Regolamenti dwar Liċenzji għall-Ispiżeriji;
>
> iii. TIDDIKJARA li l-intimat, konsegwentament għall-aġir irraġjonevoli tiegħu konsistenti ir-rifjut li jipproċessa l-applikazzjoni tal-esponenti għall-ħrug ta' liċenzja għal spiżerija relattivament għall-fond 96 (illum numerat uffiċjalment 121) Triq Burmarrad, Burmarrad prevja dikjarazzjoni li Burmarrad huwa responsabbli għad-danni subiti mill-esponenti konsistenti f'damnum emergens u lucrum cessans;
>
> iv. TILLIKWIDA d-danni hekk subiti mil-esponenti kif premess,okkorendo bin-nomina ta' periti nominandi;
>
> v. TIKKUNDANNA lill-intimat iħallas lill-esponenti d-danni likwidati ai termini tat-talba preċedenti;
>
> Bl-ispejjeż, inklużi dawk relattivi għall-ittra uffiċjali datata 17 ta' Jannar 2012, u bl-imgħax legali fil-konfront tal-intimat li huwa minn issa stess inġunt għas-subizzjoni tiegħu.

3. Il-konvenut wieġeb fis-16 ta' Marzu 2012[1] billi qajjem dawn l-eċċezzjonijiet:

> Illi Preliminarjament huwa minnu illi s-Supretendent għandu l-funzjoni ta' Awtorita' dwar il-liċenzjar;
>
> Illi preliminarjament u mingħajr preġudizzju għas-suespost Burmarrad ma jikkwalifikax bħala "Belt" ai termini tal-Avviż Legali 279 tal-2007 dwar il-liċenzjar għall-ispiżeriji, id-definizzjoni ta' belt hija "...Lokalita' inklużi l-irħula żgħar kollha u żoni ċirkostanti li jkollhom kunsill lokali jew kumitat hekk appuntat taħt l-Att dwar il-Kunsilli Lokali u li jkun bħala tali jikwalifikaw taħt dan l-Att u "raħal" għandha tinftiehem bl-istess mod".

[1] Fol.49.

> Illi subordinament u mingħajr preġudizzju għal premess l-intimat qed effetivament jikkumpara ruħu mal-liġijiet viġġenti. Di piu' huwa minnu illi r-rakkomandazzjoni tal-Ombudsman ma ġietx attivata mill-intimat iżda dan sar fid-dawl tal-interpretazzjoni ta' "belt" u ġia' la darba "Burmarrad" ma hux belt għalhekk tali rakkomandazzjoni ma setgħetx tiġi applikata.
>
> Illi subordinatament u mingħajr preġudizzju għal premess l-intimat ma hux responsabbli għad-danni pretiżi stante illi huwa mexa u qed jimxi in linea mil-liġijiet viġġenti u ultra vires.

4. B'sentenza mogħtija fl-24 ta' Marzu 2022, din il-Qorti, diversament presjeduta, iddeċidiet hekk:

> 1. Tiċħad l-eċċezzjonijiet tal-konvenut ħlief ir-raba' eċċezzjoni li qed titħalla f'dan l-istdju impreġudikata;
>
> 2. Tilqa' l-ewwel u t-tieni talba attriċi;
>
> 3. Tiddikjara illi Burmarrad jikkwalifika bħala "belt" jew "raħal" għall-finijiet tar-Regolamenti dwar Liċenzji għall-Spiżeriji - Liġi Sussidjara numru 458.16;
>
> 4. Tiddikjara illi l-konvenut aġixxa b'mod illegali u irraġonevoli meta kif fuq spjegat naqas milli jipproċessa l-applikazzjoni tal-attriċi għall-ħruġ ta' liċenzja għal spiżerija ġewwa l-fond numru 96 (illum numerat uffiċjalment 121) Triq Burmarrad, Burmarrad;
>
> 5. Tordna lill-konvenut sabiex żmien xaħrejn millum jipproċessa l-applikazzjoni tal-attriċi għall-ħruġ ta' liċenzja għal spiżerija ghall-fond 121, Triq Burmarrad, Burmarrad fid-dawl ta' dak hawn deċiż;
>
> Bl-ispejjeż ta' din is-sentenza in parte kontra l-konvenut

5. Imbagħad b'sentenza oħra mogħtija fit-23 ta' Novembru 2023, l-istess Qorti iddeċidiet hekk:

> 1. Tilqa' r-raba' eċċezzjoni tal-konvenuta peress li qed issib illi l-att amministrattiv impunjat b'suċċess mill-attriċi permezz tas-sentenza in parte tal-24 ta' Marzu 2022 ma jammontax għal delitt jew kważi delitt fit-termini tal-Artikolu 469A (5) tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta.
>
> 2. Konsegwentement tiċħad it-tielet, ir-raba' u l-ħames talbiet attriċi, peress li qed issib illi l-konvenuta ma hiex responsabbli għad-danni reklamati mill-attriċi.

Bl-ispejjeż ta' din is-sentenza a karigu tal-attriċi.

6. Minn din is-sentenza appellat l-attriċi, filwaqt li l-konvenut appella inċidentalment. B'sentenza tas-7 ta' Novembru 2024, il-Qorti tal-Appell iddeċidiet hekk:

> Għaldaqstant għar-raġunijiet fuq imsemmija, din il-Qorti qiegħda fl-ewwel lok tiddikjara l-appell inċidentali tas-Suprintendent konvenut bħala wieħed mhux ammissibbli skont l-**Artikolu 228(1) tal-Kodiċi ta' Organizzazzjoni u Proċedura Ċivili** u fit-tieni lok **tilqa'** l-appell prinċipali tal-attriċi Jane Mifsud u bħala konsegwenza ta' hekk **tħassar** is-sentenza tal-Ewwel Qorti mogħtija fit-23 ta' Novembru, 2023 minħabba li nstab li din tmur kontra dak li ġie deċiż minnha fis-sentenza preċedenti tagħha tal-24 ta' Marzu, 2022.
>
> L-ispejjeż kollha marbuta mal-appell prinċipali tal-attriċi u mal-appell inċidentali tal-konvenut għandhom jitħallsu mill-konvenut Suprintendent għas-Saħħa Pubblika.
>
> Fl-aħħar nett, din il-Qorti tordna li l-atti jmorru lura għand l-Ewwel Qorti sabiex din terġa' tiddeċiedi t-talbiet u l-eċċezzjonijiet tal-partijiet li kienu għadhom ma ġewx deċiżi bis-sentenza parzjali tal-24 ta' Marzu, 2022.

7. Dan għalhekk ifisser li din il-Qorti għad trid tiddeċiedi dwar it-tielet, ir-raba' u l-ħames talbiet tal-attriċi u r-raba' eċċezzjoni tal-konvenut.

8. Il-fatti tal-każ, sa fejn huma rilevanti għad-determinazzjoni tat-talbiet u tal-eċċezzjoni rimanenti, huma dawn.

9. L-attriċi u żewġha huma komproprjetarji ta' fond f'Burmarrad. Żewġ l-attriċi huwa spiżjar, u għalhekk huma tħajjru li jużaw dan il-fond bħala spiżerija, ġaladarba f'Burmarrad spiżerija oħra ma kienx hemm. Għalhekk l-attriċi kisbet permess mingħand l-Awtorità tal-Ippjanar li jawtorizza l-użu tal-istess fond bħala spiżerija, liema permess inħareġ fl-20 ta' Diċembru 2005. Fit-23 t'April 2008, l-attriċi ressqet applikazzjoni mal-Awtorità tal-Mediċini għal liċenza ta' spiżerija. Jirriżulta li l-konvenut ma bedix jaqbel li Burmarrad jidħol fit-tifsira ta' «belt» jew «raħal» skont id-dispożizzjonijiet tar-Regolamenti dwar Liċenzi għall-Ispiżeriji, u għalhekk l-applikazzjoni tal-attriċi ma ġietx proċessata.

10. L-attriċi ressqet ilment quddiem l-Ombudsman, li b'opinjoni tal-5 ta' Lulju 2011 ta raġun lill-attriċi. Minkejja dan, il-konvenut żamm il-pożizzjoni tiegħu, u għalhekk saret din il-kawża.

11. Fil-bidu ta' din il-kawża, Kenneth Mifsud, żewġ l-attriċi, ressaq prospett tad-danni li skontu hu u martu kienu qed iġarrbu minħabba telf ta' qligħ b'konsegwenza tal-fatt li l-liċenza ma ngħatatx meta kellha tingħata. Skont dan il-prospett, l-ewwel sena ta' ħidma ta' din l-ispiżerija kellha ġġib qligħ nett fis-somma ta' €137,348, filwaqt li għas-snin sussegwenti, l-qligħ nett kellu jiżdied għal €145,885[2]. Imbagħad waqt l-udjenza tat-22 t'April 2013, xehed David Muscat, komputist inkarigat *ex parte* mill-attriċi, li ressaq rapport bil-miktub[3] li bih spjega li huwa wettaq eżerċizzju dwar telf ta' qligħ minn spiżerija f'Burmarrad mill-1 t'Awwissu 2010 sal-31 ta' Lulju 2012. Dan ir-rapport ħa qies tal-attività li setgħet issir mill-ispiżerija prospettata mill-attriċi[4], kif ukoll tal-ispejjeż li kienu mistennija li se jiġu inkorsi[5], u wasal għall-konklużjoni li għall-perijodu msemmi, il-qligħ imtellef lill-attriċi kien jammonta għal €283,232.

12. Skont xiehda mogħtija minn Mark Cilia[6], il-fond tal-attriċi kien, matul il-kors tal-kawża, jintuża bħala ħanut bl-isem «Frontline» għall-bejgħ ta' prodotti u servizzi estetiċi u ta' saħħa li solitu jinbiegħu minn spiżerija, ad eċċezzjoni ta' prodotti mediċinali[7]. Dan ġie kkonfermat minn Kenneth Mifsud waqt il-kontro-eżami tiegħu[8].

---

[2] Ara x-xiehda bl-affidavit ta' Kenneth Mifsud a fol.66, kif ukoll il-prospett ippreżentat a fol.131-132.

[3] Fol.210-213.

[4] Ġew ikkunsidrati prinċipalment dawn il-fatturi: (i) il-bejgħ ta' prodotti farmaċewtiċi bi profitt ta' 40% fuq il-prezz li bihom jinkisbu mill-grossista; (ii) il-lok fejn jinsab il-fond in kwistjoni, li huwa triq prinċipali f'Burmarrad; (iii) il-fatt li l-ispiżerija kellu jkollha wkoll tliet ikmamar għall-użu ta' tobba biex jinvistaw pazjenti; (iv) bejgħ ta' prodotti tal-kura tas-saħħa, li huma impurtati mill-konjuġi Mifsud; (v) il-parteċipazzjoni fl-iskema POYC.

[5] L-ispejjeż imnaqqsa mill-komputista tal-attriċi kienu prinċipalment dawn: (i) l-ispejjeż tal-liċenza; (ii) paga ta' spiżjar *part-time*; (iii) paga ta' ħaddiem ieħor; (iv) l-użu ta' sistema ta' arja kundizzjonata; (v) xiri ta' *stock*; (vi) utilitajiet; (vii) telf minn *stock* mhux mibjugħ.

[6] Waqt il-kontro-eżami tiegħu, dan ix-xhud spjega li huwa direttur fl-Ispettorat fi ħdan l-Awtorità dwar il-Mediċini (fol.310).

[7] Fol.293B-293C.

[8] Fol.326.

13. B'dikriet mogħti fit-30 ta' Jannar 2014[9], din il-Qorti kif diversament presjeduta innominat bħala espert lill-Ispiżjar Michael Calleja sabiex jikkwantifika d-danni mitluba fir-raba' u fil-ħames talbiet tal-attriċi. Fl-14 ta' Mejju 2014[10], ġie nominat perit legali sabiex jassisti lill-espert Spiżjar. L-esperti ġudizzjarji ħalfu r-relazzjoni tagħhom fl-10 ta' Jannar 2018[11]. Wara studji u konsiderazzjonijiet approfonditi, l-espert Spiżjar ikkonkluda[12]:

> Profitability for the hypothetical **Frontline** Pharmacy in Court Case 142/2012/JPG is of **Euro5519 for Year 1** (2010-2011), **Euro16,304 for Year 2** (2011-2012), **Euro22,012 for Year 3** (2012-2013), **Euro7065 for Year 4** (2013-2014), **a loss of Euro890 for Year 5** (2014-2015) and **Euro3882 for Year 6** (2015-2016).
>
> The **Total Hypothetical Net Profit** for the hypothetical **Frontline** Pharmacy in Court Case 142/2012/JPG, **after tax is deducted, for the period from Year 2010 to Year 2016, is of Euro53,892** (fifty three thousand, eight hundred and ninety-two Euro).

14. B'nota preżentata fit-12 ta' Jannar 2018, l-attriċi talbet il-ħatra ta' periti addizzjonali[13]. Imbagħad l-attriċi eskutiet lill-espert Spiżjar b'domandi mressqa b'nota tal-4 ta' Marzu 2018[14]. L-espert Spiżjar wieġeb bil-kitba li huwa ressaq bil-ġurament tiegħu waqt l-udjenza tal-4 ta' Ġunju 2018[15].

15. Waqt l-udjenza tal-11 ta' Lulju 2018[16], ġew maħtura tliet spiżjara bħala periti addizzjonali. Wieħed mill-periti addizzjonali ġie sostitwit b'dikriet tat-30 t'April 2019[17], u s-sostitut perit addizzjonali ġie mbagħad ukoll sostitwit b'dikriet ieħor tal-10 t'Ottubru 2019[18]. B'dikriet ieħor mogħti fit-22 t'Ottubru 2020[19], il-ħatra ta' waħda mill-periti addizzjonali oriġinali ġiet revokata fuq talba tagħha stess[20], u

[9] Fol.253.
[10] Fol.259.
[11] Fol.357.
[12] Fol.439.
[13] Fol.550.
[14] Fol.554.
[15] Fol.568.
[16] Fol.595.
[17] Fol.602.
[18] Fol.614.
[19] Fol.625.
[20] Fol.624.

espert oħra ġiet maħtura minflokha fit-13 ta' Jannar 2021[21]. Il-periti addizzjonali imbagħad ressqu r-rapport tagħhom fid-19 ta' Frar 2021[22]. In suċċint, fir-rapport tagħhom il-periti addizzjonali osservaw illi:

> We agree broadly with the report of MC on various operational aspects. But in our opinion, MC considers the lack of success as a health shop to carry on into the hypothetical pharmacy when the two, while related, have different profitability outcomes in a small locality. MC also stresses the feasibility side, which though useful for the analysis of the business model, might not address the interests/concerns of the operator whether he decides to go on with the business as he deems fit within the legal constraints[23]

u mbagħad għaddew biex jagħtu tliet xorta ta' previżjonijiet dwar telf ta' qligħ riferibbli għal tliet ipoteżijiet differenti, u ċjoè (i) waħda fejn l-ispiżerija titħaddem biss mill-attriċi u minn żewġha; (ii) waħda fejn flimkien mal-attriċi u żewġha, jitħaddem spiżjar ieħor, u (iii) oħra fejn l-ispiżerija tiġi mħaddma minn impjegati tal-attriċi biss[24].

16. Ħadd mill-kontendenti ma eskuta lill-periti addizzjonali.

17. B'nota mressqa fit-2 ta' Marzu 2023[25], il-konvenut iddikjara li dakinhar stess kienet inħarġet liċenza ta' spiżerija favur l-attriċi fuq il-fond tagħha f'Burmarrad.

18. Kif ingħad, dak li fadal li jiġi deċiż huwa proprju l-aħħar tliet talbiet tal-attriċi u r-raba' eċċezzjoni tal-konvenut. Huwa biss loġiku li l-Qorti sejra tqis l-ewwel it-tielet talba tal-attriċi, u ċjoè dik li permezz tagħha hija trid li l-konvenut jiġi dikjarat responsabbli għar-riżarċiment tad-danni minħabba l-aġir irraġonevoli tiegħu.

19. Għalkemm din il-Qorti, kif diversament presjeduta, kienet ċaħdet din it-talba fis-sentenza tat-23 ta' Novembru 2023, din is-sentenza kienet imħassra mill-Qorti

[21] Fol.627.
[22] Fol.634.
[23] Fol.647.
[24] Fol.649-651.
[25] Fol.723.

tal-Appell fis-7 ta' Novembru 2024. Bis-sentenza riċensjuri tagħha, dik il-Qorti osservat:

> 47. Frankament f'dan il-każ, din il-Qorti ma tistax taqbel mal-Ewwel Qorti li huwa possibbli li awtorità pubblika tieħu deċiżjoni illegali u irraġonevoli bla ma din tkun imxiet b'nuqqas ta' diliġenza, ta' prudenza jew ta' ħsieb. Anzi minn kif tifhimha din il-Qorti, awtorità pubblika tkun waslet biex tagħti deċiżjoni illegali u irraġonevoli għaliex appuntu hija tkun aġixxiet b'nuqqas ta' diliġenza, b'nuqqas ta' prudenza jew b'nuqqas ta' ħsieb.
>
> 48. Dan jgħodd aktar u aktar fil-każ tal-lum. Għad li s-Suprintendent konvenut kellu f'idejh opinjoni tal-Ombudsman li kienet tgħid li huwa kien qiegħed jinterpreta l-liġi b'mod ħażin, dan għażel li jibqa' jippersisti fiddeċiżjoni tiegħu li ma jipproċessax l-applikazzjoni tal-attriċi.
>
> …
>
> 50. Jekk allura bħalma ġara f'dan il-każ, l-Ombusdman ikun esprima lfehma tiegħu li l-konvenut ma kienx qiegħed jinterpreta kif suppost il-liġi u l-konvenut jagħżel li jiskarta għalkollox dik l-opinjoni tal-Ombudsman għaliex jibqa' jħaddan il-fehma tiegħu, allura jkun tabilħaqq illoġiku u kontradittorju min-naħa tal-Ewwel Qorti, li wara li fis-sentenza parzjali tagħha hija kienet iddikjarat li d-deċiżjoni tal-konvenut kienet waħda illegali u irraġonevoli, aktar tard fis-sentenza finali tagħha hija tgħid li flimġiba tiegħu l-konvenut ma weriex nuqqas ta' prudenza, ta' diliġenza jew ta' ħsieb!
>
> 51. Tajjeb jew ħażin, ladarba l-Ewwel Qorti sabet li d-deċiżjoni tal-konvenut kienet illegali u irraġonevoli, allura dan neċessarjament ifisser li b'dik id-deċiżjoni illegali u irraġonevoli tiegħu l-konvenut spiċċa biex ma nqediex bid-diskrezzjoni tiegħu b'mod prudenti, diliġenti jew bi ħsieb.
>
> 52. U la l-konvenut instab li ma nqediex bid-diskrezzjoni tiegħu b'mod prudenti, diliġenti jew bi ħsieb, għaliex dejjem skont l-Ewwel Qorti dan iddeċieda b'mod illegali u irraġonevoli, allura dan ifisser li l-għemil tiegħu jikkwalifika bħala delitt jew kważi delitt għall-għanijiet tal-**Artikolu 469A(5) tal-Kodiċi ta' Organizzazzjoni u Proċedura Ċivili**.
>
> 53. Jiġi b'hekk, li l-Ewwel Qorti fis-sentenza finali tagħha tabilħaqq għamlet stqarrija li tgħid l-oppost ta' dak li hija kienet qalet fis-sentenza parzjali tagħha.

20. Fil-qosor, dak li jemerġi mid-dispożittiv tas-sentenza tas-7 ta' Novembru 2024 huwa li (i) is-sentenza mogħtija minn din il-Qorti, kif diversament presjeduta, fl-24 ta' Marzu 2022 għaddiet in ġudikat; (ii) li f'dik is-sentenza, ġie deċiż li d-deċiżjoni tal-konvenut li ma jipproċessax l-applikazzjoni tal-attriċi kienet irraġonevoli; (iii) li ebda konklużjoni kuntrarja għal dik ma tista' tiġi milħuqa fir-rigward tat-talbiet rimanenti tal-attriċi.

21. U għalkemm fil-parti dispożittiva tas-sentenza tas-7 ta' Novembru 2024 ma jingħad xejn dwar it-tielet talba tal-attriċi, huwa ċar mill-konsiderazzjonijiet esposti fl-istess sentenza – u li ġew riprodotti aktar 'il fuq – li l-Qorti tal-Appell qieset li t-tielet talba tal-attriċi kellha tiġi milqugħa.

22. L-artikolu 469A(5) tal-Kodiċi ta' Organizzazzjoni u Proċedura Ċivili jgħid hekk:

> F'azzjoni li ssir bis-saħħa ta' dan l-artikolu l-attur ikun jista' jinkludi fit-talbiet tiegħu talba għall-ħlas tad-danni li tkun imsejjsa fuq ir-responsabbiltà allegata tal-awtorità pubblika li tkun għamlet delitt jew kważi delitt li joħroġ mill-att amministrattiv. Dawk id-danni ma għandhomx jingħataw mill-qorti meta minkejja l-annullament tal-att amministrattiv l-awtorità pubblika ma tkunx aġixxiet *in mala fede* jew b'mod mhux raġonevoli jew meta l-azzjoni mitluba mill-attur setgħet legalment u raġonevolment ġiet miċħuda taħt kull setgħa oħra.

23. Fid-deċiżjoni ***Mizzi Antiques Limited vs. Iċ-Chairman tal-Malta Enterprise*** (Appell Superjuri, 31 ta' Jannar 2019)[26] ġie osservat dan li ġej:

> 33. Din il-Qorti tqis, qabel xejn, li minn qari tad-dispożizzjonijiet tal-imsemmi artikolu, l-għoti ta' kumpens għad-danni f'azzjoni bħal din huwa effett sussidjarju u mhux obbligatorju ta' azzjoni ta' stħarriġ ġudizzjarju. Dan joħroġ ukoll mill-kliem tad-dispożizzjoni tal-artikolu 469A(5) tal-Kap 12 li jitkellem dwar meta u f'liema ċirkostanza l-Qorti tista' tikkundanna lill-awtorità pubblika għall-ħlas tad-danni. Lanqas ma jista' jingħad li l-azzjoni għal danni minn persuna mġarrba minn xi deċiżjoni jew egħmil tal-amministrazzjoni pubblika tinstab bilfors bis-saħħa ta' u fi ħdan azzjoni ta' stħarriġ ġudizzjarju taħt l-artikolu 469A[27];

---

[26] Ara wkoll ***All for Property Limited vs. Direttur Ġenerali (Dwana)*** (Appell Superjuri, 16 ta' Diċembru 2019).

[27] App. Ċiv. **28.1.2005** fil-kawża fl-ismijiet ***Frank Paċe et vs Kummissarju tal-Pulizija et***

...

36. Id-danni li jintalbu taħt l-artikolu 469A(5) tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta huma marbutin sfiq mar-responsabbiltà li ġġib fuqha l-awtorità pubblika bi twettiq ta' delitt jew kważi-delitt li joħroġ mill-egħmil amministrattiv impunjat. Huwa mgħallem li "*(i)t is now clear that what might be called administrative torts are a subject of importance, and often of difficulty, in administrative law. .. the remedy of damages, which has always been an essential element in the protection of the citizen against public authorities, is already gaining greater prominence as a means of ensuring that powers are exercised responsibly, in good faith and with due care*"[28];

37. F'kull każ, l-għoti ta' kumpens taħt l-imsemmija dispożizzjoni tal-liġi titlob li qabel kollox ikun sar proċess ta' stħarriġ ġudizzjarju li jsib li l-egħmil amministrattiv ikun milqut b'xi nuqqas li jwassal għat-tħassir tiegħu[29]. Minbarra dan, il-bażi tal-ħsara trid tkun dik akwiljana mibnija fuq in-negliġenza jew id-dolo u ma jidhirx li tiġbor fiha l-ħlas ta' kumpens morali[30]. Dan jitlob ukoll li meta persuna titlob il-ħlas tal-kumpens għad-danni mġarrba minħabba egħmil amministrattiv, jaqa' fuqha li turi bi provi tajbin biżżejjed x'ikunu d-danni li tkun ġarrbet. Din ir-regola ma hija xejn anqas minn dik mistennija f'azzjoni ordinarja ta' danni akwiljani;

...

41. Huwa stabilit li biex jitqies jekk awtorità wettqitx b'mod raġonevoli d-diskrezzjoni mogħtija lilha bis-saħħa ta' xi liġi, irid jintwera li dik l-awtorità mxiet ma' dak li kellha jew messha tagħmel u mhux biss ma' dak li setgħet tagħmel[31]. Dan ifisser li l-kejl tar-raġonevolezza jkun wieħed oġġettiv marbut maċ-ċirkostanzi fattwali li fihom dik l-istess diskrezzjoni titwettaq[32]. B'żieda ma' dan, biex imġiba titqies abbużiva, min jallegaha jrid juri li kien hemm element ta' intenzjoni biex wieħed jagħmel il-ħsara, liema fehma wieħed jista' jasal biex juriha b'xi prova ta' mġiba esterna li tagħmel parti mill-eżerċizzju diskrezzjonali li jkun. Minbarra dan, l-eżerċizzju diskrezzjonali jrid ikun kemm "rite" u kif ukoll "recte", jiġifieri jrid jitwettaq skond il-proċedura stabilita u kif ukoll imħaddem b'ħaqq[33];

---

[28] HWR Wade & CF Forsyth Administrative Law (9th Edit, 2004) paġ. 560

[29] App. Ċiv. 31.5.2013 fil-kawża fl-ismijiet Karmenu Mifsud vs Awtorita' Dwar it-Trasport ta' Malta et

[30] P.A. NC 22.12.2003 fil-kawża fl-ismijiet Denise Buttiġieġ vs Rettur ta' l-Università ta' Malta et (mhix appellata)

[31] H.W.R. Wade & C.F. Forsyth, Administrative Law (10tth.. Edit), pġ. 295

[32] App. Ċiv. 27.3.2009 fil-kawża fl-ismijiet Carmelo Dingli et vs Kontrollur tad-Dwana et

[33] App. Inf. PS 26.2.2010 fil-kawża fl-ismijiet Peter J. Azzopardi et noe vs Awtorita' għas-Servizzi Finanzjarji

> 42. Illi l-grad tar-"raġonevolezza" meħtieġ biex jiġi soddisfatt dan ir-rekwizit, ġie mistħarreġ u mfisser ukoll mill-Qrati tagħna meta ngħad li:"*F'dan ir-rigward il-Qrati Inglizi applikaw u esponew dan il-principju f'diversi forom. Hekk, per eżempju, fil-każ **Wednesbury Corporation** Lord Greene semma bħala kriterju li l-azzjoni in disamina tkun "so absurd that no sensible man could ever dream that it lay within the powers of the authority"; Lord Denning fit-**Tameside Case** esprima dan il-kunċett f'dawn it-termini "so wrong that no reasonable person could sensibly take that view" u Lord Diplock fil-każ **Council of Civil Service Unions** qal "so outrageous in its defiance of logic or of accepted moral standards that no sensible person who had applied his mind to the question to be decided could have arrived at it"*[34]

24. La darba għalhekk din il-Qorti, fid-deċiżjoni tagħha tal-24 ta' Marzu 2022, sabet bħala irraġonevoli l-aġir tal-konvenut, u la darba wkoll dik id-deċiżjoni tikkostitwixxi ġudikat, għandu jsegwi li din il-Qorti, kif issa impoġġija, ma tistax tasal għal konklużjoni differenti dwar it-tielet talba tal-attriċi.

25. Naturalment, kif diversi drabi ġie miżmum, il-fatt li persuna tkun responsabbli għal danni ma jfissirx illi r-riżarċiment huwa awtomatiku. Hekk ingħad fid-deċiżjoni ***Kurunell Stephen Borg noe et vs. Joseph Schembri*** (Prim'Awla, 28 ta' Jannar 1965)[35]:

> Hija ġurisprudenza kostanti u paċifika illi d-deklaratorja ġenerali tad-danni m'hijiex prova ta' l-eżistenza tad-danni imma tfisser biss li l-konvenut hu responsabbli għad-danni jekk kien hemm (Kollez. Vol.XXXVI, p. 1350 u sentenzi tal-Qrati taljani hemm ċitati).

26. Issa l-Qorti jidhrilha li fil-każ ta' liċenza li ġiet irraġonevolment miżmuma minn awtorità pubblika, huwa loġiku u naturali li wieħed jifhem li d-danni konsegwenzjali għal dak l-aġir huma konsistenti mit-telf ta' qligħ li seta' ġie ġenerat permezz tal-użu ta' dik il-liċenza.

27. Dwar dan l-aspett tal-każ, tressqu bosta opinjonijiet. Huwa fatt li kull eżerċizzju li jinvolvi l-likwidazzjoni ta' telf ta' qligħ huwa intrinsikament eżerċizzju ipotetiku

---

[34] P.A. NC 22.12.2003 fil-kawża fl-ismijiet Denise Buttiġieġ vs Rettur ta' l-Università ta' Malta et u T.R.A. GV 11.6.2012 fil-kawża fl-ismijiet Vincent Mallia vs Ministeru tal-Intern u Affarijiet Parlamentari et
[35] Kollezz. Vol.XLIX.ii.698.

ta' tbassir, li neċessarjament irid jistrieħ fuq assunzjonijiet u konġetturi li jitqiesu aċċettabbli biss skont il-grad ta' probabbilità tagħhom. Kif tajjeb poġġietha din il-Qorti, kif diversament presjeduta, fid-deċiżjoni ***Evan Xuereb vs. Vincent Spalding et*** (10 ta' Lulju 2003):

> …meta l-Qorti trid tasal biex tillikwida kumpens, trid timxi fuq kriterji kemm jista' jkun konkreti u mhux sempliċement konġetturali. Min-naħa l-oħra, huwa minnu li l-eżerċizzju ta' likwidazzjoni u għoti ta' kumpens għal telf ta' qligħ huwa minnu nnifsu wieħed li jiddependi minn estimi u pronostiċi li dwarhom ħadd ma jista' jkun ċert mija fil-mija sewwasew għaliex wieħed qiegħed jipprova jaqta' x'sejjer jiġri jew x'jista' jkun probabbli li jseħħ fil-ġejjieni

28. Il-Qorti sejra minnufih twarrab l-opinjonijiet *ex parte* mressqa mill-komputist imqabbad mill-attriċi. Jidher li dan il-komputist straħ ħafna fuq ċifri li ġew provduti lilu mill-attriċi u minn żewġha, fi żmien bikri tat-tilwima u li għalhekk huma b'mod preponderanti bażati fuq tbassir biss ta' x'seta' seħħ. Il-periti ġudizzjarji li mbagħad ġew nominati fil-kors ta' din il-kawża kellhom il-benefiċċju tal-eżami tal-attività li ġiet effettivament imwettqa mill-fond tal-attriċi mingħajr il-liċenza ta' spiżerija, u li allura setgħet tagħti indikazzjonijiet importanti dwar il-popolarità tal-ħanut u l-ġibda li seta' jkollu fir-rigward ta' klijenti potenzjali li jkunu għaddejjin mill-inħawi. Barra minn hekk, u kif intqal fid-deċiżjoni ***Gheiti & Sons Limited vs. Perit Arkitett Colin Zammit et*** (Appell Superjuri, 11 t'April 2024): «*Kif ingħad fis-sentenza ta' din il-Qorti tal-31 ta' Mejju, 2023, fil-kawża fl-ismijiet* ***Anthony Grech et v. L-Avukat Dr Antoine Cachia et****, għalkemm rapporti ex parte jista' jkollhom effett probatorju, il-Qorti hija naturalment dejjem aktar inklinata li toqgħod u tadotta l-parir tal-esperti li jkunu ġew maħtura minnha fil-proċeduri*».

29. Eżaminati r-rapporti tal-esperti ġudizzjarji, din il-Qorti ma tistax ħlief tosserva id-dettall li fih daħal l-ewwel espert Spiżjar, u l-eżami minuzzjuż li huwa għamel tal-inħawi, tat-traffiku għaddej u tan-negozju li effettivament twettaq fil-ħanut tal-attriċi sas-sena 2016. Għad illi l-attriċi ma qablitx mar-rapport tiegħu, u għad ukoll li l-periti addizzjonali taw fehma differenti minnu, il-Qorti tapprezza l-istudju magħmul minnu li permezz tiegħu il-parametri tal-eżerċizzju li kellu jsir ġew iffissati u approfonditi.

30. Il-periti addizzjonali ma qablux mal-ewwel espert billi qiesu li l-previżjonijiet tiegħu kienu konservattivi wisq minħabba n-nuqqas ta' suċċess li l-ħanut tal-attriċi kellu fl-attività li seta' jwettaq mingħajr liċenza. Skont il-periti addizzjonali, il-liċenza ta' spiżerija kienet tiftaħ bibien oħrajn għall-ħanut tal-attriċi u n-negozju tagħha kien jikber b'rata esponenzjali li ma kinitx neċessarjament tirrifletti l-andament tal-ħanut bla liċenza.

31. Fiċ-ċirkostanzi l-Qorti hija propensa li torbot il-ġudizzju tagħha mal-fehma tal-periti addizzjonali, billi l-materja teknika li dwarha irrelataw hija waħda li teżula l-għarfien tagħha. Kif inżamm f'għadd ta' deċiżjonijiet:

> In ġenerali tajjeb ukoll li jiġi rilevat illi għalkemm hu veru li fid-dritt (artikolu 681 Kodiċi ta' Organizzazzjoni u Proċedura Ċivili) l-Qorti mhiex marbuta li taċċetta l-konklużjonijiet peritali kontra l-konvinzjoni tagħha nnifisha ("dictum expertorum numqum transit in rem judicatam") u l-konklużjonijiet peritali huma bħal materjali istruttorji oħrajn kontrollabbli mill-ġudikant, b'dana kollu "il giudizio dell'arte" espress mit-tekniku ma jistax u m'għandux, aktar u aktar fejn il-parti interessata ma tkunx ipprevaliet ruħha mill-fakoltà lilha mogħtija ta' talba għan-nomina ta' periti addizzjonali, jiġi skartat faċilment ammenokkè ma jkunx jidher sodisfaċentement illi l-konklusjonijiet peritali huma, fil-kompless kollu taċ-ċirkostanzi, irraġonevoli[36]

32. Issa fejn il-fehma teknika tkun espressa b'mod kolleġġjali, kif inhu l-każ f'perizja addizzjonali, dik il-fehma teknika tikseb saħħa persważiva akbar proprju għaliex tikkostitwixxi l-fehma konkordanti ta' tliet professjonisti f'qasam speċjalizzat. Dan apparti l-fatt li l-periti addizzjonali għandhom ukoll il-benefiċċju tal-opinjoni espressa mill-ewwel espert, u għalhekk il-kompitu tagħhom huwa li jiżnu dik l-opinjoni u jgħidu jekk jaqblux magħha u fejn ma jaqblux, għaliex. Proprju għalhekk, u speċjalment għaliex ma nġabux raġunijiet għaliex il-fehma tal-periti addizzjonali għandha tiġi skartata, il-Qorti sejra toqgħod fuq il-fehmiet tagħhom.

[36] ***Giswarda Bugeja et vs. Emanuele Muscat et*** (Appell Superjuri, 23 ta' Ġunju 1967) – Kollezz. Vol.LI.i.389. Ara wkoll ***Carmen sive Charmaine Ebejer vs. Dr Ivan Vella et*** (Prim'Awla, 30 t'April 2013).

33. Fin-nota ta' sottomissjonijiet tagħha, l-attriċi tgħid li l-Qorti għandha taddotta l-ewwel previżjoni tal-periti addizzjonali, u ċjoè l-mudell li fih l-ispiżerija tħaddmet mill-attriċi u minn żewġha biss. Hija tgħid li għandu jittieħed qies ta' dak il-mudell għaliex fil-mudelli l-oħrajn hi u żewġha xorta jistgħu jaħdmu bnadi oħrajn u b'hekk kienu jiġġeneraw introjtu ieħor. Il-Qorti però ma taqbilx ma' din is-sottomissjoni. Hija tal-fehma li għandu jiġi applikat it-tieni mudell, u ċjoè dak fejn l-ispiżerija titħaddem mill-attriċi, minn żewġha u minn impjegat ieħor fuq bażi *part-time* – dan wara kollox huwa l-mudell li fuqu ħadem il-komputist imqabbad minnhom, li mexa fuq l-istruzzjonijiet u d-direzzjoni li tawh l-attriċi u żewġha[37].

34. Skont it-tieni mudell, il-qligħ nett <u>qabel</u> it-taxxa mtellef lill-attriċi huwa kif ġej:

- 2011: €31,424
- 2012: €42,621
- 2013: €54,514
- 2014: €67,297
- 2015: €66,700
- 2016: €66,411

35. Inqisu issa ż-żmien li dwaru l-attriċi jistħoqqilha kumpens.

36. Filwaqt li l-attriċi ressqet l-applikazzjoni tagħha f'April tas-sena 2008, l-opinjoni mill-uffiċċju tal-Ombudsman ingħatat f'Lulju tas-sena 2011. Fid-dawl tal-fatt li, fis-sentenza tas-7 ta' Novembru 2024 il-Qorti tal-Appell rabtet l-irraġonevolezza tal-aġir tal-konvenut mal-fatt li dan skarta għal kollox l-opinjoni tal-Ombudsman, u la darba hija l-irraġonevolezza (jew il-*mala fidei*) li – skont l-artikolu 469A(5) tal-Kodiċi ta' Organizzazzjoni u Proċedura Ċivili – tirradika talba għar-riżarċiment ta' danni minħabba għemil amministrattiv, huwa xieraq li l-Qorti tagħti kumpens lill-attriċi b'effett mis-sena 2011 sakemm il-liċenza nħarġet f'Marzu 2023. Għall-faċilità akbar tal-eżerċizzju, il-Qorti se tqis id-danni b'effett tal-bidu tas-sena 2011 sal-aħħar tas-sena 2022, la darba l-liċenza nħarġet fil-bidu tas-sena 2023.

---

[37] Ara fol.211.

37. Skont il-periti addizzjonali, matul it-tielet, ir-raba' u l-ħames snin tal-ħidma, il-qligħ nett tal-ispiżerija ġie f'ammont konsistenti ta' €66,000 fis-sena, u għalhekk il-Qorti se tkun qed tieħu din iċ-ċifra għas-snin sussegwenti wkoll. Dan minkejja dak li ngħad fin-nota ta' sottomissjonijiet tal-attriċi fis-sens illi ingħatat żieda ta' 2% fil-profitt ta' kull sena mill-esperti ġudizzjarji nkarigati. Dan iġib total ta' €724,967.

38. Fin-nota ta' sottomissjonijiet tiegħu, il-konvenut jargumenta li minn kull kumpens li jista' jiġi likwidat, għandu jitnaqqas ukoll il-qligħ li l-attriċi effettivament għamlet mill-ħanut tagħha matul l-istess żmien bis-saħħa tal-attività kummerċjali eżerċitata mingħajr il-ħtieġa tal-liċenza meritu tal-kawża.

39. Il-Qorti tinnota li l-eżerċizzju magħmul mill-esperti kollha kien jikkonsisti minn rikostruzzjoni tad-dħul li l-attriċi seta' kellha kieku operat il-ħanut tagħha bil-liċenza in kwistjoni mis-sena 2011. Id-dħul proġettat mill-esperti kollha ma jiddistingwixxix bejn dħul magħmul esklussivament bis-saħħa tal-liċenza u dħul ieħor li xorta kien isir mill-attriċi mingħajr dik il-liċenza, kif effettivament sar. Il-mudelli adoperati mill-esperti ġudizzjarji kollha huma bażati fuq assunzjonijiet li jwasslu għal żieda fin-numru ta' klijenti tal-ispiżerija, li però jikkomprendu wkoll il-klijentela eżistenti tal-ħanut li kellha l-attriċi, bil-konsegwenza li l-profitt imbassar jikkomprendi wkoll fih l-attività kollha ta' dak il-ħanut, inkluż dik effettivament imwettqa u li wasslet biex l-attriċi tieħu xi qligħ mill-istess ħanut.

40. Dan għandu jiġi mnaqqas mill-kumpens kalkolat, għaliex inkella jiġri li l-attriċi tirċievi kumpens għall-qligħ li rċeviet, u dan mhux permissibbli.

41. Skont l-ewwel espert Spiżjar: «*The average yearly turnover displayed in the Z-Readings for Frontline was of Euro 19,988.38*»[38], u «*Monthly average sales for Frontline amounting to Euro1945.02. This can be taken as the Monthly Turnover for Frontline as a Health and Beauty Shop*»[39]. Konstatazzjonijiet li ma

[38] Fol.374.
[39] Fol.376.

ġewx kontestati matul il-kawża. Dan però ma jirrappreżentax il-profitt tal-attriċi imma id-dħul. Minnhom għad iridu jitnaqqsu l-ispejjeż tan-negozju. Fid-dawl tal-fatt li ingħad minn żewġ l-attriċi u mill-komputista tagħhom li l-profitt fuq bejgħ ta' prodotti solitament ikun bir-rata ta' 40% kif ukoll tenut kont tal-fatt li kien hemm qligħ minn servizzi oħrajn mogħtija mill-ħanut tal-attriċi, il-Qorti jidhrilha li huwa ġust li tqis bħala profitt tal-attriċi mill-ħanut is-somma ta' €970 fix-xahar, li għaż-żmien kollu rilevanti, jġib €139,680 bħala dħul għall-perijodu ta' tnax-il sena qabel it-taxxa.

42. Dan iħalli €585,287.

43. Naturalment, la darba l-qligħ nett indikat mill-periti addizzjonali huwa qabel it-taxxa, l-ammont li għandha tirċievi l-attriċi għandu jkun dak wara t-taxxa, għaliex l-attriċi kienet mistennija li tħallas dik it-taxxa u b'hekk il-profitt li tassew ġie mtellef lilha huwa dak li jibqa' wara l-ħlasijiet fiskali. Wara li titnaqqas it-taxxa li kellha tkun dovuta, jibqa' €485,137[40].

44. Finalment, il-Qorti nnutat illi fir-rapport tagħhom, il-periti addizzjonali qalu wkoll, fost bosta ħwejjeġ oħra, li l-previżjonijiet esposti minnhom kienu bażati fuq l-assunzjoni li ma kinitx tiftaħ spiżerija oħra f'Burmarrad, kif seta' jseħħ kemm-il darba Burmarrad tassew kellu jitqies bħala «belt» jew «raħal» skont il-leġiżlazzjoni applikabbli. Huma esprimew il-fehma wkoll li l-ftuħ ta' spiżerija oħra fl-istess lokalità kienet se tkun **fatali** għall-ispiżerija tal-attriċi. Naturalment, sakemm il-konvenut żamm il-pożizzjoni kuntrarja, ħadd ma seta' jikseb liċenza ta' spiżerija f'Burmarrad.

45. Wara li ingħatat il-liċenza lill-attriċi in segwitu għas-sentenza tal-24 ta' Marzu 2022, ma nġabet ebda prova li terzi talbu jew kisbu liċenza ta' spiżerija oħra f'Burmarrad. B'danakollu l-Qorti tqis li, fuq bilanċ ta' probabbilità, matul il-perijodu ta' tnax-il sena li dwaru ġie kalkulat il-kumpens li jistħoqq lill-attriċi, mhux realistiku li wieħed iqis li għaż-żmien kollu l-attriċi kien se jkollha l-uniku

[40] La darba l-kumpens totali ta' €585,287 jirrappreżenta l-qligħ mill-ispiżerija biss għal tnax-il sena, it-taxxa pagabbli kellha tkun €100,150 ((585,287/100*35) - (8,725*12)).

spiżerija f'Burmarrad. Fil-fatt, mill-provi rriżulta illi fiż-żmien li fih applikat l-attriċi, kien hemm ukoll terz li applika għal-liċenza ta' spiżerija proprju f'Burmarrad[41]. Huwa loġiku li jiġi kkunsidrat li fl-ipoteżi li l-attriċi kienet tieħu l-liċenza tagħha tempestivament, hekk ukoll kien jieħu l-liċenza ħaddieħor matul l-istess perijodu ta' żmien, bil-konsegwenza li l-qligħ imbassar mill-esperti kollha kien se jonqos b'mod drastiku.

46. Huwa wkoll aċċettat li fl-eżerċizzju li l-Qrati jagħmlu sabiex jillikwidaw it-telf ta' qligħ fil-ġejjieni – u li allura kif rajna jinvolvi element qawwi ta' tbassir u konġettura – jsir tnaqqis biex jagħmel tajjeb proprju għall-inċertezza tal-ġejjieni. Tnaqqis li din il-Qorti, fiċ-ċirkostanzi kollha tal-każ, jidhrilha li għandu jiġi applikat anki f'dan il-każ.

47. Il-Qorti għalhekk, abbażi tal-konsiderazzjonijiet esposti hawn fuq, se tapplika tnaqqis ta' 30% biex jagħmel tajjeb għall-fatt li hija tqis probabbli li fil-lokalità ta' Burmarrad kienet tinfetaħ spiżerija oħra li kienet – skont il-fehmiet tal-esperti kollha – se tinċidi bi kbir[42] fuq il-qligħ tal-attriċi. Dan iġib is-somma finali fl-ammont ta' €339,600.

48. L-attriċi talbet ukoll l-imgħax. Fid-dawl tal-prinċipju *in illiquidandis non fit mora* kif ukoll fid-dawl tal-fatt li l-likwidazzjoni involuta f'din il-kawża ma kinitx waħda faċilment determinabbli, huwa xieraq li l-imgħax jibqa' għaddej mil-lum.

49. Għal dawn ir-raġunijiet il-Qorti qiegħda taqta' u tiddeċiedi billi:

(i) tiċħad ir-raba' eċċezzjoni tal-konvenut;

(ii) tilqa' t-tielet talba tal-attriċi u għalhekk tiddikjara li l-konvenut, konsegwentament għall-aġir irraġjonevoli tiegħu konsistenti fir-rifjut li jipproċessa l-applikazzjoni tal-attriċi għall-ħrug ta' liċenzja għal spiżerija

[41] Ara x-xiehda bl-affidavit ta' Mark Cilia, a fol.293A.
[42] L-esperti addizzjonali saħanistra jgħidu li l-ftuħ tat-tieni spiżerija kienet tikkostitwixxi «*death knell*» għall-ispiżerija tal-attriċi (fol.647).

relattivament għall-fond 96 (illum numerat uffiċjalment 121), Triq Burmarrad, Burmarrad, huwa responsabbli għad-danni subiti mill-attriċi;

(iii) tilqa' r-raba' talba tal-attriċi billi tillikwida d-danni mġarrba mill-attriċi fis-somma ta' tliet mija disgħa u tletin elf u sitt mitt Ewro (€339,600);

(iv) tikkundanna lill-konvenut iħallas lill-attriċi s-somma ta' tliet mija disgħa u tletin elf u sitt mitt Ewro (€339,600), bl-imgħax legali dekorribbli mil-lum sal-jum tal-ħlas effettiv;

(v) tikkundanna lill-konvenut iħallas l-ispejjeż kollha relatati ma' din is-sentenza.

Onor. Mark Simiana, LL.D
Imħallef

Deputat Reġistratur