MALTA

QORTI TA' L-APPELL

S.T.O. PRIM IMHALLEF
VINCENT DE GAETANO

ONOR. IMHALLEF
ANTON DEPASQUALE

ONOR. IMHALLEF
ALBERT J. MAGRI

Seduta tal-31 ta' Mejju, 2004

Appell Civili Numru. 556/1995/1

George Whelpdale u l-Avukat Tonio Farrugia bhala diretturi, ghan-nom u in rappresentanza tas-socjeta` Forwarders Limited

vs

Il-Kontrollur tad-Dwana u l-Ministru tal-Finanzi

Il-Qorti:

Preliminari:

B'citazzjoni prezentata fit-3 ta' Mejju, 1995 quddiem il-Prim Awla tal-Qorti Civili, is-socjeta` attrici ppremettiet illi l-attivitajiet principali tas-socjeta` attrici Forwarders Limited rappresentata mill-atturi nomine, kif jirrizultaw fil-Memorandum of Association taghha registrat fit-30 ta' Awissu, 1991 (ara Dok A), huma dawk ta' "carriers of cargo and haulage contractors of any description and by all means of transport to and from Malta and to all parts of the world," "freight forwarding agent", "customs clearance services", u "warehousing facilities including handling of the goods and merchandise and distribution thereof to the final destination"; illi fit-tlettax (13) ta' Mejju, 1992 il-Ministru tal-Finanzi kien approva sabiex is-socjeta` attrici topera "private groupage bond" mill-warehouse taghha f'Notabile Road, Zebbug (ara Dok B), li bhala fatt hi kienet ilha tmexxi sa mill-ahhar tal-1991 wara li kienet tat il-garanziji bankarji rikjesti mill-Kontrollur tad-Dwana; illi s-socjeta` attrici kienet impjegat ghal dan il-ghan diversi labourers u drivers kif ukoll xtrat "forklifters", trakkijiet u vannijiet ghall-hatt tal-merkanzija fil-bond taghha u ghat-trasport lokali ta' dik il-merkanzija rilaxxata mill-warehouse taghha li tkun ikkuntrattata "door to door" mill-klienti taghha, filwaqt li dan ix-xoghol ta' trasport lokali kien isir mill-impjegati taghha bl-ingenji taghha mill-warehouse taghha fil-presenza tal-fizzjali tad-dwana li jkunu ghadhom kemm irrilaxxjaw l-istess xoghol; illi fl-erbgha (4) ta' Jannar 1993 s-socjeta` attrici bdiet topera mill-bini gdid taghha f'Hal-Luqa u ghalhekk kienet talbet sabiex il-"private groupage bond" taghha f'Haz-Zebbug jigi trasferit hemmhekk u fil-fatt fil-hmistax (15) ta' Lulju 1993 l-Ministru tal-Finanzi kien hareg din l-awtorizzazzjoni (ara Dok C), fil-waqt illi f'Hal-Luqa baqa' jsir l-istess natura ta' xoghol li kien isir f'Haz-Zebbug; illi fid-disgha u ghoxrin (29) ta' Awissu 1994 s-socjeta` attrici, bhal kull groupage operator iehor f'Malta, bdiet topera l-"private groupage bond" taghha mill-Groupage Bonds Complex f'Hal Far u anke hemmhekk kompliet bl-istess natura ta' xoghol li kienet taghmel sa mill-bidu u cioe` thott il-merkanzija mit-trailers u ddahhalha fil-bond taghha u ghar-rigward tal-

merkanzija li t-trasport taghha jkun ikkontrattat “door to door” iggor il-merkanzija rilaxxjata mill-bond taghha ghall-ghand il-proprjetarji taghha bin-nies u bl-ingenji taghha, fil-waqt illi l-“Operating Licence” formali nghatat lis-socjeta` attrici fl-erbatax (14) ta’ Dicembru 1995 (ara Dok D); illi fit-tlieta u ghoxrin (23) ta’ Jannar, 1995, minghajr ebda pre avviz, beda jigi attwat ordni mahrug mill-Kontrollur tad-Dwana lir-Revenue Security Corps u l-Gwardjani tad-Dwana li hemm fl-entratura tal-“common area” tal-Kumpless ta’ Hal Far sabiex gol-Kumpless ma jhallux jidhlu ngenji li ma jkollhomx fuqhom kopja tal-licenzja ta’ burdnar mahrug taht il-Kapitolu mitejn u tlieta (203) tal-Ligijiet ta’ Malta jew jekk dawn ma jkunux ingenji misjuqa mis-sid jew il-haddiema tal-merkanzija rilaxxjata; illi b’rizultat ta’ dan l-ordni mahrug mill-Kontrollur tad-Dwana, s-socjeta` attrici giet ipprojbita milli ddahhal l-ingenji taghha bin-nies taghha fil-post tax-xoghol taghha fil-“common area” tal-kumpless ta’ Groupage Bonds f’Hal-Far u b’hekk giet imfixkla fix-xoghol taghha b’dannu finanazjarju ghaliha; illi ghalkemm is-socjeta` attrici ma taqbilx illi l-provediment restrittivi tal-Kapitolu 203 japplikaw ukoll ghall-“common area” fil-Kumpless tal-Bonds Privati f’Hal-Far u sabiex tkun tista` tkompli tidhol fl-imsemmi kumpless bl-ingenji taghha hija ma kellhiex triq ohra hlief li fit-tlieta u ghoxrin (23) ta’ Jannar 1995 stess tapplika mal-Kontrollur tad-Dwana sabiex dan johrogilha bhala formalita` burokratika l-licenzja ta’ burdnar taht il-Kapitolu 203 citat (ara Dok E anness); illi fit-tieni (2) ta’ Frar 1995, il-Kontrollur tad-Dwana kien informa verbalment bit-telephone lill-attur nomine George Whelpdale illi hu ma setax jipprocessa l-applikazzjoni ta’ Forwarders Limited minhabba l-“policy guidelines” li hu kellu minghand il-Ministru tal-Finanzi u ghalhekk qallu li kellu jiehu din it-twegiba bhal li kieku saret laqgha formali mieghu, u ghalhekk Forwarders Limited permezz ta’ Fax kienet talbet li tiltaqa’ fuq dan is-suggett mal-Ministru citat (ara Dok F anness); illi ma kienx hemm twegiba ghal din il-Fax, u minhabba illi mill-Ministeru tal-Finanzi kienet saret insistenza illi sabiex issir din il-laqgha l-ewwel riedet issir laqgha formali mal-Kontrollur tad-Dwana, fis-sitta (6) ta’ Frar 1995 intbaghatet Fax ohra lill-Ministru tal-Finanzi fejn gie spjegat illi l-Kontrollur tad-Dwana ma kienx ta

appuntament formali lill-Forwarders Limited minhabba li hass li dan kien ta' hela ta' hin in vista tal-"policy guidelines" citati u ghalhekk it-telefonata gia` imsemmija kienet finali u ghalhekk saret talba ohra ghall-laqgha mal-Ministru msemmi (ara Dok G anness); illi fl-erbatax (14) ta' Frar 1995 Forwarders Limited baghtet ittra ohra lill-Kontrollur tad-Dwana (ara Dok H u I anness) fejn wara li lmentat li ma kenitx inghatat ricevuta ghall-applikazzjoni taghha tat-tlieta u ghoxrin (23) ta' Jannar 1995 u semmiet il-fatti li finalment taw lok li l-Kontrollur jaghti appuntament lill-Forwarders Limited ghas-sittax (16) ta' Frar 1995 fid-9.00 am, gew elenkati fatti xejn sbieh li kienu graw wara t-tlieta u ghoxrin (23) ta' Jannar 1995 fosthom illi sitt ingenji tal-kumpanija kellhom jitwaqqfu minhabba li ma setghux jidhlu fil-Kumpless ta' Hal Far, inqalghu incidenti fil-Port u f'Hal Far mill-burdnara licenzjati sabiex Forwarders Limited lanqas tithalla tigbed bit-truck taghha t-trailers taghha kif ghandha d-dritt taghmel skond il-ligi u wkoll illi l-General Retailers and Traders Union li tirraprezenta lill-burdnara licenzjati kienet ghamlet protest il-Qorti kontra l-Kontrollur tad-Dwana sabiex iwaqqaf ghal kollox it-trasportaturi lokali bla licenzja nkella kienet se ssejjah "strike", u ghalhekk is-socjeta` attrici kienet ikkontendiet li biex jieqaf l-inkwiet li kien inqala' s-soluzzjoni logika kienet illi l-applikazzjoni taghha sabiex tibghata (recte tinghata) licenzja ta' burdnar kellha tigi milqugha; illi fis-sittax (16) ta' Frar 1995 waqt laqgha mal-Kontrollur tad-Dwana li ghaliha attendew ukoll is-sur Joe Buttigieg u s-sur Mario Gatt mid-Dipartiment tad-Dwana, l-Kontrollur rega' tenna ma' l-atturi nomine illi huwa ma setghax johrog lill-Forwarders Limited licenzja ta' burdnar in vista' tal-"policy guidelines" mahruga mill-Ministru tal-Finanzi taht l-Artikolu sitta (6) tal-Att dwar l-Interpretazzjoni (kapitolu 249) u f'din il-laqgha l-Kontrollur ippresenta l-ircevuta tal-applikazzjoni tas-socjeta` attrici tat-tlieta u ghoxrin (23) ta' Jannar 1995 ghall-licenzja citata (ara Dok J anness); illi fl-20 ta' Frar 1995 s-socjeta` attrici regghet ghall-darb'ohra talbet li tiltaqa' mal-Ministru tal-Finanzi (ara Dok K anness) bit-tama li tinsab soluzzjoni, izda xorta baqghet bla ebda twegiba; illi fis-sitta (6) ta' Marzu 1995 s-socjeta` attrici baghtet ittra ufficjali lill-konvenuti nomine sabiex dawn jirrevedu l-posizzjoni arbitrarja u zbaljata li hadu fil-

konfront taghha li hija leziva tad-drittijiet ta’ l-atturi nomine naxxenti minn ligijiet ohra u interpellathom sabiex johorgu l-imsemmija licenzja ta’ burdnar fi zmien ta’ mhux aktar tard minn ghaxart (10) ijiem minn notifika lilha taghha, liema ittra ufficjali giet debitament notifikata lilhom (ara Dok. L anness); illi permezz ta’ ittra ufficjali tal-erbgha u ghoxrin (24) ta’ Marzu 1995 l-konvenuti nomine rrespingew bhala nfondata l-pretensjonijiet vantati kontra taghhom mill-atturi nomine fl-ittra ufficjali citata (ara Dok M anness);
talbu li dik il-Qorti:-
1. tiddikjara illi l-Ministru tal-Finanzi tramite l-“policy guidelines” li ta lill-Kontrollur tad-Dwana li bihom dan tal-ahhar huwa mizmum milli jikkonsidra li jilqa’ l-applikazzjoni tas-socjeta` attrici tat-tlieta u ghoxrin (23) ta’ Jannar 1995 sabiex din tinghata l-licenza ta’ burdnar taht il-Kapitolu 203 tal-Ligijiet ta’ Malta sabiex tkompli tezercita l-attivita` kummercjali taghha b’mod komplet, agixxa arbitrarjament u konsegwentement dawn il-“policy guidelines” fil-konfront ta’ l-istess applikazzjoni huma nulli u minghar effett;

2. tipprefiggi terminu qasir u perentorju lill-konvenut Kontrollur tad-Dwana li fih johrog il-licenza ta’ burdnar skond il-Kapitolu 203 tal-Ligijiet ta’ Malta lis-socjeta` attrici; u

3. tordna illi fin-nuqqas ta’ dan, l-istess sentenza taghha ghandha taghmel il-veci tal-licenza citata ghall-finijiet u effetti kollha tal-ligi.

Bl-ispejjez, komprizi dawk tal-ittra ufficjali tas-6 ta’ Marzu 1995 kontra l-konvenuti nomine li jibqghu ngunti ghas-subizzjoni.

B’nota tal-1 ta’ Gunju 1995 l-konvenuti eccepew:-
1. Illi t-talbiet attrici huma karenti minn fondament guridiku u jivvjolaw il-principju bazilari tal-Kostituzzjoni ta’ Malta u jaqghu barra l-gurisdizzjoni tal-Qorti stante li huma kollha intizi biex il-Qorti tiddiskuti l-opportunita` ta’ mizuri socio-ekonomici mehuda mill-Gvern fl-organizzazzjoni ta' settur vitali ghall-pajjiz bhal ma huma l-

port u tissostitwihom f'kaz li ma taqbilx maghhom b'mod li flok ma tigi sindakata l-legalita` ta' l-agir tal-Gvern il-Qorti stess tezercita poter ezekuttiv in vjolazzjoni tal-Kostituzzjoni.

2. Illi l-atturi ma ghandhom ebda dritt ghal-licenzja li huma qeghdin jitolbu permezz tac-citazzjoni u l-policy guidelines li c-citazzjoni tfittex li timpunja nharrgu wara li ttiehdu in konsiderazzjoni l-fatturi relevanti kollha u ma jikkostitwux ezercizzju ta' poter kontra l-ligi. Di piu`, n-nuqqas ta' hrug ta' licenzja biex is-socjeta` attrici tahdem ta' burdnar ma jikkostitwix fatt illecitu izda huwa l-frott ta' esercizzju meqjus u legali ta' poter diskrezzjonali.

Is-sentenzi appellati.

B'sentenza preliminari tas-27 ta' Marzu, 1996 il-Prim Awla tal-Qorti Civili cahdet l-ewwel eccezzjoni tal-konvenuti bl-ispejjez kontra taghhom billi kkonkludiet li, kuntrarjament ghal dak li kien qed jigi eccepit, il-Qorti ghandha gurisdizzjoni li tara jekk il-konvenut Ministru tal-Finanzi uzax id-diskrezzjoni tieghu b'mod regolari jew b'mod arbitrarju, u dana a tenur ta' l-Artikolu 469(A) tal-Kodici ta' Procedura Civili, kif emendat bl-Att 24 tal-1995 billi, skond il-paragrafu (iii) tas-sub-Artikolu (1) ta' l-Artikolu imsemmi, "*il-qrati tal-gustizzja ta' kompetenza civili ghandhom gurisdizzjoni biex jistharrgu l-validita` ta' xi eghmil amministrattiv jew li jiddikjaraw dak l-eghmil null, invalidu jew minghajr effett ..... meta l-eghmil amministrattiv jikkostitwixxi abbuz tas-setgha ta' l-awtorita` pubblika billi dan isir ghal ghanijiet mhux xierqa jew jissejjes fuq konsiderazzjonijiet mhux rilevanti.*"

B'sentenza tal-24 ta' Marzu, 1997 l-istess Qorti ddisponiet b'mod finali minn din il-vertenza billi, ghar-ragunijiet hemm moghtija, laqghet l-ewwel talba attrici u ordnat lill-Kontrollur tad-Dwana biex jikkonsidra l-applikazzjoni ta' l-atturi u jezercita d-diskrezzjoni tieghu skond id-dover impost fuqu mil-ligi. Fl-istess hin l-ewwel qorti chadet it-tieni u t-tielet talba attrici billi, kif jinghad fis-sentenza, "*s-sejba ta' dina l-Qorti fuq l-ewwel talba ma ggiebx il-*

konsegwenzi li qed jippretendu l-atturi fit-talbiet l-ohra taghhom. F'materja amministrattiva bhal f'dina l-kawza r-riezami u d-decizjoni tispetta lill-Kontrollur tad-Dwana. Il-Qorti ghandha il-poter li tiddikjara li r-rifjut tal-Kontrollur kien null u tordnalu li jirranga l-izball li sar bla ma tindahhallu fid-diskrezzjoni tieghu." Finalment dik il-Qorti pprovdiet li stante n-natura tal-kaz l-ispejjez kellhom jibqghu bla taxxa.

Fil-konsiderazzjonijiet taghha fis-sentenza tal-24 ta' Marzu, 1997 l-ewwel qorti qalet hekk:-

"*L-artikolu 469(A) tal-Kodici ta' Procedura Civili, kif emendat bl-Att 24/95, gie in vigore fl-ewwel (1) ta' Ottubru 1995 mentri l-kawza giet prezentata fit-tlieta (3) ta' Mejju 1995 meta dana l-artikolu ma kienx ghadu dahal in vigore. Ghalhekk il-kriteri elenkati mill-atturi fin-nota taghhom ma japplikawx ghall-kaz. Japplikaw invece l-kriteri li l-Qrati taghna kienu jsegwu fuq abbuz ta' poter qabel ma dina l-emenda dahlet in vigore cjoe` dawk imsemmija fl-Artikolu 742(2) Kap 12.*

"Fil-kaz in ezami l-ligi li tirregola l-hrug ta' licenzi ta' burdnara hija l-Cargo Clearance and Transport Act Ch 203 li fl-artikolu 3(1) jipprovdi:

"3(1) No person shall act as a cargo clearance and forwarding agent except under and in accordance with a licence granted in that behalf by the Comptroller.

"imbaghad fl-artikolu 8 hemm provdut li:

"8(1) The Minister may make regulations for carrying into effect the provisions of this Act and, without prejudice to the generality of the foregoing, for prescribing – (fost ohrajn)

"(a) the manner in which the business of cargo clearance and forwarding agents may be regulated, restricted or otherwise controlled.

"Fi stat ta' dritt huwa bazilari li kull persuna li hija moghtija awtorita` u setgha fil-livelli kollha ta' l-istrutturi kollha

kostituzzjonali u amministrattivi, ghandha d-dover li taqdi l-funzjonijiet taghha fil-limiti u l-parametri li fihom dak id-dover huwa dettat mill-ligi.

“Ikun hemm kazijiet meta d-dover funzjonali degretat jikkomprendi l-uzu ta’ diskrezzjoni tal-persuna li fuqha huwa impost dover. Hemm cirkostanzi fil-hajja fejn il-ligi ma tistax taghmel normi oggettivi minhabba li c-cirkostanzi jkunu tant fluwidi u kangjanti tali li jitolbu regolamentazzjoni daqstant kangjanti u fluwida li ma tippermettix ir-rigidita` necessarja tan-norma oggettiva u ghaliex il-materja ma tkunx ta’ gravita` jew serjeta` tali li tirrikjedi regolamentazzjoni normativa. Ghalhekk il-ligi stess tiddelega lill-persuna determinata l-poter li diskrezzjonalment tirregola l-materja skond ma jidrilha u skond ic-cirkostanzi tal-kaz.

“Izda fi stat ta’ dritt dina d-diskrezzjoni hija dejjem u f’kull kaz u cirkostanza sottomessa ghad-dritt b’mod illi f’ebda kaz u f’ebda cirkostanza l-ezercizzju taghha jista’ jigi f’sitwazzjoni jew posizzjoni konflittwali jew kontrastanti mal-principju ta’ l-istess dritt.

“App. Civ 18.11.94 Frank Pace vs Kummissarju tal-Pulizija et

“Issa huwa car fil-kaz prezenti li l-policy guidelines li nhargu bis-sahha tal-artikolu 8 fuq imsemmi huma kjarament in konflitt u f’kuntrast mal-ordinament guridiku li jitlob li ghandhom j(in)hargu licenzi mill-Kontrollur tad-Dwana ..... Il-Ministru ma jistax bis-sahha tal-‘policy guidelines’ ma johrogx aktar licenzi u jistultifika l-ordinament guridiku. Lanqas ma jista’ l-Kontrollur tad-Dwana jabdika milli jezercita d-dover diskrezzjonali w unilateralment jiddecidi li ma johrogx licenzi. In-nuqqas ta’ esercizzju tad-doveri amministrattivi imposti fuqu mil-ligi jista’ jekwivali ghall-abbuz amministrattiv.

“Il-Qorti ghandha taghti rimedju meta jkun hemm xi ksur ta’ dritt. F’dana l-kaz kien hemm dritt ghal-licenzji godda ta’ burdnara, izda bil-‘policy guidelines’ imsemmija dan id-dritt tnehha. Ma kinitx biss kwistjoni ta’ limitazzjoni tan-

numru ta' licenzi izda policy li ma jaghtux licenzi cioe` kaz ta' divjet assolut prekoncertat. Mhux hekk fil-kaz ta' trasferiment. Hemmhekk kien hemm policy miktuba meta jistghu jaghtu u meta ma jistghux. Fil-kaz ta' licenzi godda ma kienx hemm policy miktuba jew kien hemm policy mhiex miktuba li ma jaghtux.

"Kif jispjega Lord Denning fil-ktieb tieghu, The Discipline of Law a fol 161/2.

"A man has a right to work at his trade or profession without being unjustly excluded from it. He is not to be shut out from it at the whim of those having the governance of it. If they make a rule which enables them to reject his application arbitrarily or capriciously, not reasonably, that rule is bad. It is against public policy. The Courts will not give effect to it.

"We live in days when many trading or professional associations operate "closed shops". No person can work at his trade or profession except by their permission. They can deprive him of his livelihood. When a man is wrongly rejected or ousted by one of these associations, has he no remedy? I think he may well have, even though he can show no contract. The courts have power to grant him a declaration that his rejection and ouster was invalid and an injunction requiring the association to rectify their error. The true ground of jurisdiction in all these cases is a man's right to work .... A man's right to work at his trade or profession is just as important to him as, perhaps more important than, his rights of property. Just as the Courts will intervene to protect his rights of property, they will also intervene to protect his right to work.

"Ghalhekk il-Qorti tikkonkludi li l-policy guidelines fil-konfront ta' l-applikazzjoni ta' l-atturi huma nulli u minghajr effett billi jmorru kontra l-ligi principali b'mod li jgibu fix-xejn il-provedimenti tal-ligi principali. Dana mhux kaz li l-Ministru qed jirregola, jirristringi jew jikkontrolla jew jillimita n-numru ta' licenzi, izda policy li ma johrogx licenzi godda. Kif qal is-Sur Pace: meta jkollhom applikazzjoni ghal-licenzja gdida ma jibghatuhiex ghand il-Ministru ghax jaf li

abbazi tal-'policy guidelines' ma jistghux johorgu licenzji godda. Hu evidenti li f'dana l-kaz l-applikazzjoni ta' l-atturi ma gietx konsidrata la mill-Kontrollur tad-Dwana u lanqas mill-Ministru. Kif qalu l-atturi l-Kontrollur tad-Dwana abdika mid-doveri tieghu li juza d-diskrezzjoni tieghu u "iccestina" l-applikazzjoni taghhom."

L-appell tal-konvenuti.

Il-konvenuti hassew ruhhom aggravati bis-sentenzi fuq imsemmija u b'rikors ppresentat fit-8 ta' April, 1997 talbu li, ghar-ragunijiet hemm moghtija, din l-Qorti thassar u tirrevoka s-sentenza appellata tas-27 ta' Marzu 1996 u tirriforma s-sentenza appellata ta' l-24 ta' Marzu 1997 billi thassarha f'dik il-parti fejn giet akkolta l-ewwel talba kontenuta fic-citazzjoni fis-sens indikat f'dik is-sentenza u f'dik il-parti fejn iddecidiet li l-ispejjez ghandhom jibqghu bla taxxa, u billi tikkonfermaha fil-kumplament taghha b'mod li tichad it-talbiet kollha tas-socjeta` attrici bl-ispejjez taz-zewg istanzi kontra taghha.

Fir-risposta taghha s-socjeta` attrici appellata sostniet li s-sentenzi appellati - hlief ghall-kap tal-ispejjez, fl-ahhar sentenza – huma gusti u jimmeritaw konferma, slav l-kunsiderazzjonijiet maghmula fl-istess risposta.

L-aggravji tal-konvenuti.

Fir-rigward tas-sentenza tas-**27 ta' Marzu 1996** qed jigi sottomess fl-ewwel lok li c-cahda tal-eccezzjoni tan-nuqqas ta' gurisdizzjoni ppronunzjata b'dik is-sentenza hija kontradetta bis-sentenza tal-24 ta' Marzu 1997 billi, b'dik is-sentenza, l-istess qorti cahdet it-tieni u t-tielet talba tas-socjeta` attrici in kwantu l-atturi nomine "*kienu qed jitolbu minnha agir li ma kienx jaqa' fil-poteri taghha*".

Fit-tieni lok qed jigi sottomess, dejjem fir-rigward tal-eccezzjoni ta' nuqqas ta' gurisdizzjoni, li l-ligi applikabbli ghall-ilment li l-Qorti kellha quddiemha, kienet dik osservabbli fiz-zmien li giet ipprezentata c-citazzjoni u cioe` l-Artikoli 742(2) u (3) tal-Kap 12 vigenti sa l-1 ta' Ottubru 1995. Dan l-artikolu, skond l-appellanti, jeskludi

b'mod car kemm il-gurisdizzjoni tal-Qorti li tissindika agir tal-Gvern ghal ragunijiet li ma humiex elenkati fl-Art 742(2) kif ukoll l-gurisdizzjoni tal-Qorti milli tassumi hi l-esercizzju ta' poter diskrezzjonali ta' l-esekuttiv.

Konsiderazzjonijiet ta' din il-Qorti.

It-talba principali fic-citazzjoni attrici hija msejjsa fuq il-premessa li bil-"policy guidelines" mahruga mill-Ministru tal-Finanzi, li permezz taghhom il-Kontrollur tad-Dwana "*huwa mizmum milli jikkonsidra li jilqa' l-applikazzjoni tas-socjeta` attrici*" dan agixxa arbitrarjament u konsegwentement il-Qorti giet mitluba biex tiddikjara li dawn il-policy guidelines, fil-konfront ta' l-istess applikazzjoni, huma nulli u minghajr effett. It-tieni u t-tielet talbiet kontenuti fic-citazzjoni huma konsegwenzjali ghall-ewwel talba u jikkoncernaw biss ir-rimedju li l-Qorti giet mitluba tapplika fil-kaz li l-ewwel talba tigi akkolta.

Minn ezami tas-sentenza appellata jidher car li l-ewwel qorti ghamlet distinzjoni netta bejn l-ilment principali u r-rimedju li jista' jinghata lis-socjeta` attrici. Infatti l-istess qorti, fuq it-taghlim ta' awtur ingliz, abbinat ma dak li jipprovdi l-Artikolu 469(A) tal-Kap 12, sostniet li "*l-Qorti ghandha gurisdizzjoni li tara jekk il-konvenut Ministru tal-Finanzi uzax id-diskrezzjoni tieghu b'mod regolari jew b'mod arbitrarju. L-atturi,*" kompliet tosserva l-ewwel Qorti, "*qed jallegaw li f'dan il-kaz hemm abbuz ta' poter.*" Kien proprju dan l-aspett tal-kwistjoni li gie deciz fis-sentenza tas-27 ta' Marzu 1996 u mhux jekk ir-rimedji mitluba kif kontemplati fit-tieni u fit-tielet talba attrici kienux jew le ammissibbli. Dan l-ezami kellu jsir fit-tieni stadju tal-proceduri u wara li l-istess Qorti rradikat l-gurisdizzjoni taghha biex tezamina jekk l-agir tal-Kontrollur tad-Dwana kif fuq inghad, kienx jew le, jammonta ghall-abbuz ta' poter.

L-appellanti qed jissottomettu wkoll li l-ewwel Qorti kienet skorretta meta, fis-sentenza tas-27 ta' Marzu 1996 applikat l-principji enuncjati fl-Artikolu 469(A) tal-Kap 12 billi, skond l-istess appellanti, dan l-artikolu gie introdott wara l-fatt u wara li gew istitwiti l-proceduri. F'dan ir-

rigward din il-Qorti taqbel fis-shih ma dak li gie sottomess fir-risposta tas-socjeta` attrici in kwantu sew jekk l-ewwel qorti kellha tapplika l-provedimenti ta' l-Artikolu 742 tal-Kap 12 kemm jekk kellha tapplika l-provedimenti tal-Artikolu 469(A) d-dritt ta' "judicial review" kien dejjem fil-mansjonijiet tal-qrati ordinarji meta ssir allegazzjoni ta' abbuz tal-funzjoni pubblika.

Ghal dawn ir-ragunijiet l-appell mis-sentenza tas-26 ta' Marzu 1996 ser jigi michud.

Fir-rigward tas-sentenza tal-**24 ta' Marzu 1997** qed jigi sottomess li:-

a) L-agir tal-Kontrollur tad-Dwana jekk mexa fuq l-allegati policy guidelines, ma jmurx kontra disposizzjoni esplicita ta' ligi miktuba u lanqas ma huwa "ultra vires".
b) Illi l-provi juru li l-Kontrollur tad-Dwana ikkunsidra l-applikazzjoni tas-socjeta` attrici u b'ebda mod ma abdika l-funzjonijiet tieghu.
c) Illi l-konvenut Ministru tal-Finanzi kellu jigi liberat mill-osservanza tal-gudizzju billi ma hemmx prova, in atti, tal-policy guidelines.
d) Illi d-dritt ghax-xoghol jikkontempla persuni fisici u mhux anke dawk guridici jew morali.

Kunsiderazzjonijiet ta' din il-Qorti.

Fit-Tieni Kapitolu tal-Kostituzzjoni ta' Malta nsibu "Dikjarazzjoni ta' Principji". Fost dawn, u mnizzel bhala l-ewwel Principju imhaddan mill-istess Kostituzzjoni, hemm "Id-Dritt ghax-Xoghol". Fl-Artikolu 7 tal-Kostituzzjoni jinghad espressament li "L-Istat jirrikonoxxi d-dritt tac-cittadini kollha ghal xoghol u <u>ghandu</u> (sottolinear tal-Qorti) jgib 'il quddiem dawk il-kondizzjonijiet li jaghmlu dan id-dritt effettiv". F'kuntest prattiku dan d-dritt tac-cittadin jissarraf fi tlett obbligi morali korrispettivi u cioe` (a) l-obbligu ta' l-Istat li ma jxejjinx kull opportunita` li persuna tiggwadanja l-ghejxien taghha mix-xoghol; (b) l-obbligu ta' l-Istat li ma jhallix terzi jfixklu dan id-dritt tac-cittadin u (c) l-obbligu ta' l-Istat li jipprovdi opportunitajiet ghax-xoghol lil dawk ic-cittadini li ma jkollhomx dawn l-opportunitajiet.

L-Att Dwar il-Liberazzjoni u t-Trasport ta' Merkanzija (Kap 203 tal-Ligijiet ta' Malta) jiddefinixxi **burdnar** "bhala persuna li x-xoghol taghha huwa jew jinkludi kull wiehed jew xi wiehed mix-xogholijiet li gejjin:
a) il-moghdija mid-Dipartiment tad-Dwana ta' dokumenti dwar merkanzija;
b) l-irtir ta' merkanzija minn xi tinda tad-dwana, mahzen tad-depozt, depozt, veranda, moll jew post iehor ta' depozt u t-trasport ta' dik il-merkanzija minn hemm ghal post ta' konsenja;
c) l-irtir ta' merkanzija minn xi fabbrika, depozt jew lokal iehor u t-trasport ta' dik il-merkanzija minn hemm ghal moll jew post iehor ta' depozt ghall-imbark."

Fid-dikjarazzjoni annessa man-nota tal-eccezzjonijiet il-konvenuti stqarrew li jaqblu ma' l-ewwel u t-tieni paragrafu tad-dikjarazzjoni tas-socjeta` attrici. Jidher ghalhekk li mhux qed jigi kontestat li l-attivita` principali ta' din is-socjeta` hija dik ta' "*carriers of cargo and haulage contractors of any description and by all means of transport to and from Malta and to all parts of the world", "freight forwarding agent", "customs clearance services" u "warehousing facilities including handling of goods and merchandise and distribution thereof to the final destination".* Jidher ukoll li s-socjeta` attrici kienet inghatat permess li "*topera 'private groupage bond' mill-warehouses taghha f'Notabile Road, Zebbug"* sa mill-ahhar tal-1991 u go Valletta Road, Luqa sa mill-15 ta' Lulju 1993 u dan wara li kienet tat l-garanziji bankarji rikjesti mill-Kontrollur tad-Dwana.

Huwa minnu li kemm il-licenzia moghtija fit-13 ta' Mejju 1992 fir-rigward ta' li store St. Philip, Notabile Road, Zebbug, kif ukoll dik moghtija fil-15 ta' Lulju 1993 fir-rigward ta' li store "Spido", Valletta Road, Luqa, biex dawn jintuzaw bhala "bonded stores" hemm previst fil-paragrafu 14 ta' kull licenzia li "You (cioe` l-bond operator) are not exempted from obtaining any permit or licence which may be required under any other law or regulations." Dan senjatament, ghalkemm mhux necessarjament limitat, ghall-otteniment ta' licenzja ta' burdnar rikjesta taht l-Kap 203 tal-Ligijiet ta' Malta. Kien ghalhekk li fit-tielet

paragrafu tad-dikjarazzjoni tal-konvenuti jinghad illi "*l-attivita` imsemmija fit-tielet paragrafu tad-dikjarazzjoni tal-atturi u li qed tallega li kienet tesercita s-socjeta` attrici kienet tikser id-disposizzjonijiet tal-Kap 203 tal-Ligijiet ta' Malta.*"

Minkejja dan l-allegat nuqqas tas-socjeta` attrici kif jinghad fid-dikjarazzjoni tal-konvenuti, certament jista' jinghad li l-attivita` principali taghha kienet tinkwadra perfettament fid-definizzjoni ta' "burdnar" li nsibu fit-tieni artikolu tal-Kap 203 tal-Ligijiet ta' Malta. Din l-attivita`, ghalkemm apparentement in kontravenzjoni ta' l-obbligi legali, kienet qed tigi ezercitata bl-akkwiexxenza tal-istess konvenuti li, konsapevoli tal-fatt li s-socjeta` attrici ma kellhiex licenzia ta' burdnar, xorta wahda ppermettew li l-attivita` tas-socjeta` attrici tibqa' mixja minghajr ma ttiehdu proceduri fir-rigward ta' dan in-nuqqas. Dana, presumibilment, billi ma kienux qed jigu mittifsa l-interessi ta' terzi.

Meta l-Gvern holoq il-"Groupage Bonds Complex" gewwa Hal Far, is-socjeta` attrici giet allokata l-Warehouse No. 2. Hemm, skond id-dikjarazzjoni guramentata u mhux kontradetta ta' Dr. Farrugia, is-socjeta` attrici baqghat topera bl-istess mod kif kienet topera precedentement u cioe` "*thott il-merkanzija mit-trailers u ddahhalha fil-bond taghha u ghar-rigward tal-merkanzija li t-trasport taghha jkun ikkontrattat 'door to door' iggor il-merkanzija rilaxxjata mill-bond taghha* ghall-*ghand il-proprjetarji taghha bin-nies u bl-ingenji taghha*". Kien biss fit-23 ta' Jannar 1995 li nqalat il-htiega ghas-socjeta` attrici ta' licenza ta' burdnar billi kien dak inhar li (skond l-attur Dr. Farrugia) "*minghajr ebda preavviz, beda jigi attwat ordni mahrug mill-Kontrollur tad-Dwana lir-Revenue Security Corps u l-Gwardjani tad-Dwana li hemm fl-entratura tal-'common area' tal-Kumpless ta' Hal Far sabiex gol Kumpless ma jhallux jidhlu ingenji li ma jkkollhomx fuqhom kopja tal-licenzja ta' burdnar mahruga taht il-Kapitolu mitejn u tlieta (203) tal-Ligijiet ta' Malta jew jekk dawn ma jkunux ingenji misjuqa mis-sid jew mill-haddiema tas-sid tal-merkanzija rilaxxjata.*" B'hekk is-socjeta` attrici giet infixkla fix-xoghol taghha.

Rinfaccjata b'din is-sitwazzjoni u sabiex is-socjeta` attrici tkun tista' tkompli tidhol fil-kumpless, hija applikat ghal-licenza ta' burdnar taht il-Kap 203 tal-Ligijiet ta' Malta.

Kien hawnhekk li s-socjeta` attrici giet rinfaccata b'hajt imkahhal meta l-konvenut Kontrollur tad-Dwana lanqas biss ma ried jikkunsidra li jaghmel laqa' biex jiddiskuti l-possibilita` ta' hrug ta' licenzja u dan, skond l-istess dipartiment, abbazi ta' 'policy guidelines' li allegatament kienu gew moghtija mill-Ministeru a termini ta' dak li hemm provdut fil-Kap 203. F'dan ir-rigward ix-xhud Alfred Pace, prodott mill-konvenuti, filwaqt li xhed dwar 'policy guidelines' li jirregolaw it-trasferimenti ta' licenzi, in kontro ezami qal hekk: "*Il-policy guidelines bil-miktub fuq hrug ta' licenzji godda, sa fejn naf jiena, m'ghandnix. Sa fejn naf jiena, meta jkollna talba ghall-hrug ta' licenzji godda, <u>ma nirriferux ghand il-Ministru</u> ghax naf li abbazi tal-policies li ghandna ma nistghux nohorgu licenzja gdida*." (sottolinear tal-qorti) Ix-xhud kompla hekk: "*Kont ghamilt fin-1960 memo fejn kont ghidt, "the origin of this freeze could not be traced from any correspondence", pero` kont ghidt li sar mid-dehra xi konsultazzjoni fl-antik ma xi unions u hekk, taf int, dan kien kulhadd jaghmel il-dak tieghu, u jidher li biex jissalvagwardja, taf int kulhadd jissalvagwardja l-hobz tieghu, jidher li kienet iddecidiet li ma johorgux licenzji ohra zejda*." Sorprendentement, pero`, ftit qabel fix-xhieda tieghu, dan ix-xhud kien stqarr is-segwenti: "*Il-licenzji godda, over and above li kien hemm, kien hemm zewg okkazzjonijiet, fin-1978 u fin-1991, meta kien hemm decizjoni ministerjali, li fis-78 hargu tmien licences godda, u fin-1991 hargu erba licences godda pero` kienu ristretti ghax-xoghol f'Hal Luqa.*"

L-artikolu 3 tal-Kap 203 tal-Ligijiet ta' Malta jaghti l-fakolta` lill-Kontrollur tad-Dwana li johrog licenzji ta' burdnara. Dan id-dritt ghandu jigi ezercitat fil-parametri tar-regolamenti li jista', minn zmien ghal zmien, jaghmel il-Ministru responsabbli ghad-Dwana fl-interess generali a tenur ta' l-Artikolu 8 tal-Kap 203, basta dawn ma jkunux in konflitt mal-provedimenti tal-ligi. Jibqa' dejjem, pero`, obbligu tal-

Kontrollur li, fl-ezercizzju ta’ dan id-dover impost fuqu mil-ligi, jagixxi b’mod li jirrispetta d-dritt ghax-xoghol ta’ l-applikant billi, jekk ikun il-kaz iwarrab kull konsiderazzjoni maghmula fl-interess ta’ terzi li tista’ ‘a priori’ ixxejjen il-possibilita` li tinghata dik il-licenzja.

Issa mis-siltiet tax-xhieda ta’ Alfred Pace, fuq riportati, jidher li l-Kontrollur tad-Dwana rrifjuta li jikkonsidera l-applikazzjoni tas-socjeta` attrici minhabba ‘policy guidelines’. Pero` dawn il-‘policy guidelines’ ma jirrizultaw minn imkien bil-miktub, kif jirrikjedi tassattivament il-paragrafu (c) ta’ l-Art. 6 tal-Interpretation Act (Kap 249 tal-Ligijiet ta’ Malta) u, fi kwalunkwe kaz, jidhru li gew mahruga bi skop diskriminatorju billi intizi biex jipprotegu “vested interests” ta’ xi hadd. Inoltre jirrizulta li minkejja din l-allegata “freeze”, f’okkazzjonijiet ohra kienu inghataw licenzji godda a tenur tal-Kap 203 tal-Ligijiet ta’ Malta.

Minn dan jidher car li meta l-Kontrollur tad-Dwana irrifjuta li jikkonsidera l-applikazzjoni tas-socjeta` attrici kien, kif sewwa rrilevat l-ewwel qorti, qieghed “*jabdika milli jezercita d-dover diskrezzjonali*” impost fuqu mill-istess ligi. Dan l-agir, ukoll kif ssottolineat l-ewwel qorti, “*jista’ jekwivali ghall-abbuz amministrattiv*” li jehtieg rimedju.

Ghalhekk, ezaminati l-atti processwali u s-sottomissjonijiet tal-kontendenti, din il-Qorti ma tara ebda gustifikazzjoni fl-aggravji mressqa mill-konvenuti. Daqstant lanqas ma tikkondividi s-sottomissjoni tas-socjeta` attrici dwar il-kap ta’ l-ispejjez kif provdut fis-sentenza tal-24 ta’ Marzu 1997, billi, in vista tan-natura tal-kaz u anke billi parti mit-talbiet attrici gew michuda, kienet korretta l-ewwel qorti li tordna li l-ispejjez jibqghu minghajr taxxa.

Ghar-ragunijiet fuq moghtija l-appell tal-konvenuti qed jigi michud u s-sentenzi appellati kkonfermati, bl-ispejjez ta’ dan l-appell, kontra l-konvenuti appellanti.

< Sentenza Finali >

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