MALTA

QORTI TA' L-APPELL

ONOR. IMHALLEF
PHILIP SCIBERRAS

Seduta ta' l-20 ta' Ottubru, 2004

Appell Civili Numru. 1/2003

Joseph Cremona

vs

Is-Sindku u s-Segretarju Ezekuttiv ghan-nom u in rapprezentanza tal-Kunsill Lokali San Gwann u b'digriet tat-23 ta' Jannar 2004 is-Segretarju Parlamentari fil-Ministeru tal-Finanzi u Affarijiet Ekonomici, l-Onor. Edwin Vassallo gie ammess jintervjeni fil-kawza in statu et terminis

Il-Qorti,

Fit-2 ta' Dicembru 2002 il-Bord ta' l-Appelli Dwar il-Licenzjar ippronunzja s-segwenti decizjoni:-

"L-appellant sostna illi huwa bejjiegh bil-posta bil-permess u wara sejha mill-Kunsill Lokali ta' San Gwann, li huwa

Kunsill li ghandu suq indikat, huwa applika ghal posta fl-istess suq. Kien inghata licenzja, flimkien ma’ sebgha w tletin ohra, sabiex jarma fis-suq msemmi u hekk ghamel ghal Sibt wiehed, sakemm sema’ illi s-suq ma kienx ser jiftah izjed. Sussegwentement, il-Kunsill Lokali ghamel sejha gdida ghat-tmienja w tletin posta u b’hekk il-licenzja biex jarma fis-suq ta’ San Gwann kienet giet effettivament revokata.

L-aggravji tieghu huma illi Kunsill Lokali ghandu l-poter skond il-Kapitlu 441 tal-Ligijiet ta’ Malta (l-Att dwar il-Licenzji tal-Kummerc) sabiex jawtorizza bejjiegh bil-posta sabiex jopera minn post fiss gewwa suq, kif soggetta ghar-regolamenti stabbiliti mill-Ministru responsabbli ghall-gvern lokali b’konsultazzjoni mal-Ministru responsabbli ghall-kummerc taht l-artiklu 27 ta’ l-istess Att. Dawn ir-regolamenti ghadhom ma sarux.

Huma dawn ir-regolamenti biss li ghandhom jirregolaw kif ghandha tigi kancellata licenzja u minghajr dawn ir-regolamenti l-Kunsill Lokali m’ghandu l-ebda poter jikkancella licenzja u b’hekk f’dan il-kaz il-Kunsill mar “ultra vires” il-poteri tieghu taht l-Att imsemmi. Minbarra hekk, jekk xi persuna trid tikkontesta licenzja moghtija lil xi hadd, ir-rimedju hu li tappella quddiem il-Bord ta’ l-Appelli dwar il-Licenzjar tal-Kummerc.

L-Appellant talab illi l-Bord jiddikjara li d-decizjoni tal-Kunsill Lokali li jikkancella l-licenzja tieghu hija nulla, biex jordna lill-Kunsill sabiex terga’ tpoggieh fil-pozizzjoni ta’ detentur legali ta’ licenzja sabiex jarma fis-suq ta’ San Gwann, u, inoltre, sabiex jordna lill-istess Kunsill Lokali sabiex jiddikjara illi s-suq huwa miftuh u jista’ jopera.

Fi stadju ulterjuri, l-appellant sostna illi l-“awtorita` regolatorja” f’dan il-kaz huwa l-Kunsill Lokali u mhux il-Ministru responsabbli ghall-kummerc u b’hekk l-istess Kunsill kellu jkun rapprezentant fis-seduta bhala l-parti l-ohra.

L-Onor. Edwin Vassallo, Segretarju Parlamentari fil-Ministeru responsabbli ghall-kummerc sostna bhala l-punt

ewlieni tieghu illi skond l-artikoli 23 ta’ l-Att dwar il-Licenzjar tal-Kummerc, suq jista’ biss jitwaqqaf wara l-pubblikazzjoni ta’ ordni fil-Gazzetta tal-Gvern mill-Ministeru tieghu. Dan qatt ma sar u lanqas intalab mill-Kunsill u ghalhekk kellu jwaqqaf l-operat tas-suq. Ma qabilx lanqas bil-procedura kif intghazlu l-bejjiegha bil-posta ghas-suq ta’ San Gwann.

Il-Bord sema’ s-sottomissjonijiet u ezamina d-dokumenti pprezentati.

Ikkunsidra:-

Illi rigward il-punt ta’ min hi l-“awtorita` regolatorja”, il-Bord jaghmel riferenza ghall-artiklu 2 (definizzjoni ta’ “awtorita` regolatorja”) u l-artikolu 3(1) ta’ l-Att dwar il-Licenzjar tal-Kummerc minn fejn jirrizulta illi l-Ministru responsabbli ghall-kummerc jista’ jindika xi persuna jew awtorita` bhala l-“awtorita` regolatorja”. S’issa dan ma sarx u b’hekk huwa l-Ministru stess li huwa l-“awtorita`” f’dan il-kaz.

Illi rigward il-meritu, il-punt li ghandu jigi deciz huwa jekk is-suq ta’ San Gwann huwiex wiehed legali, imwaqqaf skond l-Att dwar il-Licenzjar tal-Kummerc. Jekk jirrizulta li hu illegali allura, b’kull rispett, ikunu irrelevanti l-argumenti mressqa fl-appell, ghaliex licenzja moghtija ghal suq illegali hija bil-fors invalida.

Il-Bord diga` semma` s-sottomissjonijiet ta’ l-Onor. Vassallo rigward dan l-ahhar punt. Min-naha l-ohra, l-appellant, permezz ta’ l-avukat tieghu, sostna illi s-suq ta’ San Gwann huwa indikat bhala suq fir-Raba’ Skeda ta’ l-Avviz Legali 102 tal-2002, u qal ukoll illi r-Regolament 2 tal-Avviz Legali 119 tal-2002 jiddefinixxi suq bhala wahda mis-swieq indikati fir-Raba’ Skeda fuq indikata. Da parti tieghu l-Onor. Vassallo sostna illi r-Raba’ Skeda m’ghandhiex tigi interpretata bhala li tissodisfa r-rekwiziti tal-artikolu 23 tal-Att dwar il-Licenzjar tal-kummerc. Huwa qal illi dik l-iskeda tirregola l-granet u l-hinijiet tas-swieq biss, waqt li l-awtorizazzjoni ghal suq trid tkun specifika u definittiva.

Hawnhekk il-Bord jinnota illi jidher li hemm zewg zbalji fil-legislazzjoni ikkwotata, u, cioe`, fl-Avviz Legali 119 tal-2002, fejn l-artikolu 2 fid-definizzjoni ta' suq, it-"Tielet Skeda" ghandha taqra r-"Raba' Skeda', u fir-Raba' Skeda ta' l-Avviz Legali 102 tal-2002, "fejn (Regolament 35)" ghandu jaqra (Regolament 37)".

Illi, kif inhu ben stabbilit, Att huwa dejjem superjuri ghal Regolamenti, li nfatti johorgu bis-sahha ta' l-istess Att. B'hekk, ghas-sahha ta' l-argument, jekk kelu jkun hemm xi konflitt bejn l-Att dwar il-Licenzjar tal-Kummerc u Regolamenti mahruga taht l-istess Att, jorbot dak li hemm fl-Att.

Illi, mill-imsemmi Att jirrizulta kif gej:-

1. L-artikolu 2 jiddefinixxi "suq fil-berah" bhala suq fil-berah imwaqqaf that l-artikolu 23.

2. L-artikolu 23 jghid illi l-Ministru [responsabbli ghall-kummerc], bi ftehim mal-Kunsill Lokali jista, b'ordni fil-Gazzetta [tal-Gver] jistabilixxi suq fil-berah.

3. L-artikolu 24 [ta' wara] jghid illi meta jkun gie mwaqqaf xi suq fil-berah f'xi lokalita` hadd ma jista' jiggestixxi xi attivita` kummercjali minn xi post fiss f'dak is-suq kemm-il darba huwa ma jkollux licenzja skond l-artikolu 14.

Illi jidher car, ghalhekk, illi suq fil-berah jehtieg bhala kondizzjoni essenzjali illi l-Ministru jkun stabbilih b'ordni fil-Gazzetta tal-Gvern. Fil-kaz ta' San Gwann, l-ebda ordni ma nharget u dan il-fatt mhu kkontestat minn hadd. Isegwi, allura, illi s-suq li twaqqaf f'San Gwann kien wiehed illegali u kwalunkwe licenzja li nhareg sabiex persuni jiehdu posta hemmhekk hija invalida, ghalkemm l-appellant m'ghandu ebda tort f'din il-vertenza.

Illi l-Bord huwa tal-fehma illi l-attenzjoni tal-Kunsilli Lokali ghandha tigi attirata specifikatament ghall-htiega li suq jitwaqqaf taht l-artikolu 23 ta' l-Att dwar il-Licenjzar tal-Kummerc u illi ikun tajjeb li jigu stabbiliti proceduri cari

rigward il-mod illi jintghazlu l-persuni li jinghataw licenzja ghal posta f'suq fil-berah.

Il-Bord jiddeciedi billi jichad it-talbiet kollha tal-appellant, b'dan illi, minhabba c-cirkostanzi kollha tal-kaz, ghandha tigi rifuza lill-appellant is-somma ta' erbgha ghoxrin lira (Lm24) mill-ispejjez li hallas."

Minn din id-decizjoni tal-Bord ta' l-Appelli dwar il-Licenzjar appella Joseph Cremona bl-aggravji f'dawn it-termini:-

i. B'mod generali, huwa jobbjetta illi l-Bord ghamel apprezzament hazin kemm tal-ligi kif ukoll tal-provi prodotti;

ii. B'mod specifiku, jikkritika d-decizjoni moghtija billi fil-fehma tieghu saret interpretazzjoni zbaljata tal-artikolu 23 tal-Kap. 441. Huwa jsostni illi r-rekwiziti ta' dan id-dispost gew sodisfatti bil-pubblikazzjoni tal-Avviz Legali 102 ta' l-2002.

Minhabba n-novita` ghal din il-Qorti ta' kazijiet tax-xorta hawn ezaminata jkun forsi opportun jekk, ghall-ahjar kjarezza tal-materja in ezami, jigu delinejati r-riljievi l-aktar sostanzjali li jemergu mill-Att principali dwar Licenzji tal-Kummerc (Att XXVII ta' l-2001) u r-regolamenti mnedija bis-sahha tieghu (A/L 102 ta' l-2002 u A/L 119 ta' l-2002):-

(1) Jinsab stabbilit illi l-amministrazzjoni dwar ir-regolamentazzjoni ta' attivitajiet kummercjali hi vestita fil-Ministru responsabbli ghall-kummerc jew f'xi persuna jew awtorita` li lilha tkun konferita "awtorita` regolatorja" – Art 3(1) u (2) tal-Att.

(2) Biex din l-awtorita` regolatorja tkun tista' taqdi ahjar il-funzjonijiet taghha hi tista' tidhol f'arrangament jew ftehim ma' awtoritajiet ohra jew Kunsilli Lokali (subinciz (4) ta' l-Art. 3).

(3) L-Avviz Legali 102/2002 jahseb proprju biex jirregola l-attivita` kummercjali, inter alia, minn sit allokat fil-limiti ta'

suq fil-berah, u dak kollu ancillari ma' licenzji ghal dik l-istess attivita`. Inter alia wkoll, fih jinghad li s-sezzjoni Licenzji ghall-Kummerc kellha titqies bhala awtorita` regolatorja dwar kull attivita` ohra kummercjali apparti dawk soggetti ghall-Awtorita` dwar it-Turizmu – Regolament 4.

(4) Skond Art 26 ta' l-Att, il-Kunsill Lokali wkoll jitqies awtorita` regolatorja dwar attivitajiet li jehtiegu permess tal-istess Kunsill Lokali. Dippju, l-Att jahseb ukoll bl-artikolu 27 ghall-investiment ta' poteri lill-Ministru responsabbli ghall-gvern lokali b'konsultazzjoni mal-Ministru tal-Kummerc biex jaghmel regolamenti fuq kull haga li tolqot il-hrug ta' xi permess jew awtorizazzjoni mill-Kunsill Lokali. Effettivament dawn ir-regolamenti saru u ddahhlu fis-sehh bl-Avviz legali 119 ta' l-2002.

Mir-riljievi s'issa premessi din il-Qorti m'ghandhiex diffikolta` illi taccetta bhala proposizzjoni korretta illi "ope legis" il-Kunsill Lokali hu meqjus bhala "awtorita` regolatorja" fis-sens tad-definizzjoni ta' din l-espressjoni fl-artikolu 2 tal-Kap 441.

Hemm pero` konsiderazzjonijiet ohra vitali x'isiru riferibilment ghat-twaqqif ta' swieq fil-berah u l-operat minnhom.

L-artikolu 23 tal-Att jiddisponi illi bi ftehim mal-Kunsill Lokali, l-Ministru ghall-kummerc jista' jistabilixxi, b'ordni fil-Gazzetta, suq fil-berah fil-lokalita` koncernata. U skond l-artikolu 24 sussegwenti biex persuna tkun tista' tiggestixxi l-attivitajiet kummercjali minn tali suq irid ikollha preventivament il-licenzja mehtiega moghtija lilha mill-Kunsill Lokali. Licenzja din li bl-applikazzjoni ta' l-artikolu 27(d), hi regolarizzata skond A/L 191 tal-2002 ghal dawk li huma l-hrug u l-kondizzjonijiet taghha.

Issa l-appellant isejjes l-argoment kollu tieghu fuq il-kontenzjoni illi gjaladarba l-A/L 102 ta' l-2002 jikkontjieni fir-Raba skeda tieghu riferenza ghal-lokalita` ta' San Gwann, ergo d-dispost tal-artikolu 23 tal-Att jinsab b'hekk sodisfatt. Ghal dan l-argoment kontenut fir-rikors tal-

appell u sottomess ukoll fid-dibattitu orali jirrispondu sew fil-fehma tal-Qorti l-konsiderazzjonijiet zvolti fid-decizjoni appellata. Jigifieri li ma jiggjovax lit-tezi tal-appellant tal-fatt tas-senjalazzjoni tal-lokalita` de quo fir-Regolamenti (A/L 102/2002), li del resto jispecifikaw biss il-hinijiet tal-bejgh f'jum is-Sibt fit-triq indikata, imma kien imperattiv, ghall-iskop ta' legalita`, illi s-suq fil-berah f'dik il-lokalita` ta' San Gwann ikun gie hekk stabbilit b'ordni fil-Gazzetta ufficjali. U allura jitnissel illi jekk fil-kaz partikolari din il-pre-kondizzjoni essenzjali stabbilita mil-ligi innifisha ma gietx ottemperata ma jistghax jinghad li gie hekk legalment stabbilit suq fil-berah f'San Gwann.

Huwa car mill-interpretazzjoni korretta tal-artikolu 23 illi l-objettiv tal-ligi huwa dak li area specifika f'lokalita` partikolari tigi stabbilita bhala suq fil-berah meta din tkun hekk bhala tali ufficjalment dikjarata. Qabel ma dan isehh, la tista' tigi assenjata ebda posta lil terzi u l-ebda attivita` negozjali ma tista' ssir minnha. Li jfisser allura li dak li sar mhux konformement mal-ligi espressa ma jistghax ikollu sahha ta' legalita`. Ghalhekk ukoll l-argoment tal-appellant illi l-Bord ma setghax imur ghall-interpretazzjoni logika meta l-kelma tal-ligi hija cara, jaqa' wahdu, ghaliex fl-verita` l-kelma tal-ligi fl-artikolu 23 hija cara bizzejjed u dan ma jistghax ikollu interpretazzjoni izjed estensiva minn dak li jinghad fih. Lanqas ma jista' jircievi nterpretazzjoni sussidjarja minn ebda regolament. Dan anke ghaliex, kif saput, ir-regolamenti huma biss fonti sekondarja u dawn ma jistghux jikkontjenu la normi kuntrarji ghal ligi u lanqas jircievu applikabilita` jekk mhux fil-parametri prefissi taht l-Att principali. Fi kliem iehor il-Kunsill de quo seta' jagixxi biss wara l-ottemperenza ta' dak statwit fl-Att fl-artikolu 23 in kwantu hu dan li jintegra dak dispost fl-artikolu 24 u t-thaddim tar-regolamenti. Thaddim dan li kellu jsir dejjem fir-rispett tal-precetti u tal-principji tal-ligi.

In vista tar-riflessjonijiet maghmula din il-Qorti ma ssibx raguni biex titbieghed mill-motivazzjoni u l-konkluzjoni tal-Bord.

Ghal dawn il-motivi l-appell interpost qed jigi michud u s-sentenza appellata, konfermata bl-ispejjez ta' din l-istanza jibqghu fic-cirkostanzi bla taxxa bejn il-partijiet.

< Sentenza Finali >

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