MALTA

QORTI CIVILI
PRIM' AWLA

ONOR. IMHALLEF
ALBERT J. MAGRI

Seduta tat-18 ta' Ottubru, 2005

Citazzjoni Numru. 416/1991/1

Louis Busuttil ghan-nom u in rappresentanza ta' Francis Busuttil and Sons Limited
vs
Onorevoli Ministru ghall-Izvilupp Terzjarju u permezz ta' nota tas-6 ta' April 1999 il-Ministru ghas-Servizzi Ekonomici jassumi l-atti minflokk il-Ministru tal-Infrastruttura; Onorevoli Ministru tal-Finanzi u Direttur tal-Kummerc ghan-nom u in rappresentanza tad-Dipartiment tal-Kummerc

Il-Qorti,

Preliminari:

B'citazzjoni pprezentata fis-17 ta' April, 1991 is-socjeta` attrici ppremettiet:-
"illi bis-setgha moghtija lilu bl-artikolu 3(1)(a) tal-Att dwar il-Provvisti u s-Servizzi, 1947 (Kapitolu 117 tal-Edizjoni Riveduta tal-Ligijiet ta' Malta, 1984) "inter alia" l-ewwel konvenut jista' jaghmel u, wara li jkun ghamel ibiddel,

ihassar jew jerga’ johrog b’ligi regolamenti ghal finijiet tal-kontroll tal-prezzijiet li bihom oggetti ta’ kull xorta jistghu jinbieghu;

“u peress illi bis-setgha moghtija lilu taht l-imsemmi Artikolu 3(1)(a) tal-Att dwar il-Profitti (sic) u Servizzi, 1947 (Kapitolu 117 tal-Edizjoni Riveduta tal-Ligijiet ta’ Malta, 1984) l-ewwel konvenut, bil-konkorrenza tat-tieni konvenut ghamel regolamenti permezz ta’ Avviz Legali Numru 21/1972 taht liema Regolamenti nharget l-Price Order tal-1983;

“u peress illi r-Regolament 3(1)(2)(b) u (c) tal-imsemmi Avviz Legali numru 21/1972 jipprovdi li t-tielet konvenut jista’, minn zmien ghal zmien, b’ordni fil-Gazetta tal-Gvern, jiffissa l-prezz massimu li bieh kull kumdita` tista’ tinbiegh billi jiffissa l-margini ta’ profitt massimu u l-massimu ta’ percentaggi tal-profitt;

“u peress illi konsegwentement permezz tal-Price Order 15 tal-1983 ippubblikat fil-Gazetta tal-Gvern tal-25 ta’ Frar, 1983 it-tielet konvenut gharraf li b’sehh mill-14 ta’ Marzu, 1983, il-prezz ta’oggetti li l-attur nomine jbigh, minnu importati ghal dan l-iskop, huwa stabbilit bil-metodi tal-iffissar tal-margini tal-profitti u l-massimu ta’ percentaggi ta’ profitti;

“u peress illi l-imsemmija Regolamenti u Price Order jittendu biex jirregolaw il-margini ta’ profitt li jaghmel l-attur nomine u mhux il-prezz tal-oggetti mibjugha mill-istess attur nomine u ghalhekk huma ultra vires il-ligi principali billi dina ma taghtix is-setgha lill-konvenuti li jikkontrollaw il-profitti li l-attur nomine jirnexxilu jaghmel bl-abilita` u bl-organizzazzjoni tieghu imma biss li jikkontrollaw il-prezz tal-oggetti mibjugha u b’hekk jippermettu lill-attur nomine li jaghmel il-qliegh kollu li ghalih huwa kapaci fil-margini ta’ dak il-prezz;

“u peress illi l-operat tal-konvenuti huwa ukoll ultra vires il-poteri moghtija lilhom mill-ligi principali billi jittendi biex jikkontrolla l-agir tal-attur nomine f’kamp li mhux permess

mill-ligi u inoltre iwassal ghal fisazzjoni ta’ prezzijiet b’mod ghal kollox arbitrarju u mhux oggettiv;

“u peress illi anke il-margini iffissat fl-imsemmi Price Order hu arbitrarju billi jinjora kompletament il-profitt debitament dovut lill-grossista kif ukoll jinjora l-ispejjes inkorsi mill-importatur b’mod li ma jippermettix qligh adegwat ghar-riskju u xoghol involut u huwa evidenti li tali margini gie stabilit minghajr konsiderazzjoni ta’ kriterji oggettivi;

“u peress illi tali sistema hija diskriminatorja u topera b’mod li tippenalizza lill-attur nomine ghaliex hu efficjenti billi izjed dan jirnexxilu jimporta oggetti bi prezz baxx inqas se jkun il-qligh tieghu u b'hekk tinholoq fis-suq diskriminazzjoni ghad-dannu tieghu versu haddiehor fl-istess generu ta’ negozju li jimporta l-oggetti bi prezz oghla;

“u peress illi, inoltre, l-imsemmija Regolamenti jippermettu l-iffissar, fi kwalunkwe kaz, ta’ margini u percentaggi ta’ profitti waqt li l-imsemmija Price Order ma jaghmilx dan billi, filwaqt li jiffissa il-percentaggi u l-margini fuq il-prezz ta’ oggett importat, ma jaghtix kont ta’ l-ispejjes inkorsi mill-attur nomine u ghalhekk ma hux verament qieghed jiffissa margini ta’ qligh u konsegwentement, anke jekk ir-regolamenti sussidjarji huma validi, l-Price Order fuq imsemmi huwa ultra vires l-istess Regolamenti;

“u peress illi ghall-finijiet u effetti kollha tal-ligi l-attur nomine debitament interpellat lill-konvenuti sabiex jirrevokaw l-imsemmi Price Order u Regolamenti permezz ta’ ittra ufficjali f’din il-Qorti fis-26 ta’ Marzu, 1991 u notifikata lilhom fl-1 ta’ April, 1991 (Dokument ‘A’) izda xorta baqghu inadempjenti;

Dan premess is-socjeta` attrici talbet li din il-Qorti:-
1) tiddikjara u tiddecidi li l-imsemmi artikolu 3(1)(2)(b) u (c) tal-Avviz Legali 21/1972 huwa ultra vires l-Att dwar il-Provvisti u s-Servizzi 1947 (Kapitolu 117 tal-Edizzjoni Riveduta tal-Ligijiet ta”Malta, 1984) u kwindi ma ghandux ebda validita` u effett legali, u

2) konsegwentement u, f'kwalsiasi kaz, tiddikjara u tiddecidi li l-Price Order 15, 1983 huwa ultra vires sija l-Artikolu 3(1)(a) tal-ligi principali fuq imsemmija kif ukoll l-artikolu 3(1)(2)(b) u (c) tal-Avviz Legali 21, 1972 u kwindi ma ghandux ebda validita` u effett legali.

Bl-ispejjes kontra l-konvenuti li gew ingunti ghas-subizzjoni taghhom u b'riserva ta' kull azzjoni ghad-danni spettanti lill-attur nomine.

B'nota pprezentata fl-4 ta' Gunju, 1991 il-konvenuti kollha eccepew illi t-talbiet ta' l-attur huma nfondati fil-fatt u fid-dritt stante li ma hemm xejn fl-Avviz Legali 21 ta' l-1972 jew fil-Price Order 15 ta' l-1983 li huwa 'ultra vires'.

Ikkunsidrat:

Permezz ta' dawn il-proceduri s-socjeta` attrici qeghdha titlob li, ghal diversi ragunijiet imsemmija fl-att tac-citazzjoni, l-Artikolu 3(1)(2)(b) u (c) ta' l-Avviz Legali numru 21 tal-1972 mahrug in forza ta' l-Artikolu 3(1)(a) tal-Att dwar il-Provvisti u Servizzi (Kap 117 tal-Ligijiet ta' Malta) jigi dikjarat ultra vires l-istess Att tal-1947 u li, konsegwentement, il-Price Order 15 tal-1983 mahrug in forza tal-istess Avviz Legali jigi dikjarat ultra vires mhux biss fir-rigward ta' l-Artikolu imsemmi tal-ligi principali, izda ukoll ta' l-artikolu 3(1)(2)(b) u (c) tal-imsemmi avviz legali.
Ir-ragunijiet principali moghtija in sostenn ta' din it-talba huma s-segwenti:-
a) billi l-imsemmija Regolamenti u Price Order jittendu biex jirregolaw il-margini ta' profitt li jaghmel l-attur u mhux il-prezz tal-oggetti mibjugha,
b) billi dawn jittendu biex jikkontrollaw l-agir tal-attur f'kamp li mhux permess mill-ligi,
c) billi dawn jwasslu ghal fissazzjoni ta' prezzijiet b'mod ghal kollox arbitrarju u mhux oggettiv,
d) billi tali sistema hija diskriminatorja u topera biex tippenalizza l-efficjenza tal-attur.

Fl-affidavit tax-xhud Louis Busuttil, Managing Director tas-socjeta` attrici, insibu spejgazzjoni ta' kif d-Dipartiment tal-Kummerc jiddetermina l-prezz ghall-konsumatur ta'

merkanzija importata gewwa Malta, li eventwalment jigi rifless fi Price Order mahrug taht l-istess Regolamenti. Dan isir billi d-dipartiment "*jiehu in konsiderazzjoni l-prezz b'liema gie mixtri l-oggett C & F u jaghti margini ta' profitt fuq dak il-prezz lill-wholesalers u lir-retailers.*" Dan huwa rifless f'dak li xhed Peter Attard, Administrative Officer fid-Dipartiment tat-Trade li qal hekk:
"*Sabiex ahna nistabilixxu l-prezz tal-bejgh il-klient l-ewwel jibghatilna d-dokumenti li jkunu Customs Entry u l-Invoices, maghhom jibghatilna wkoll Costings Sheet li tigi rilaxxata mid-dipartiment stess pero` jimlijha l-Importatur abbazi tad-dokumenti li ghadni kemm semmejt u ghalhekk jigi stabbilit il-landing cost li jinkludi l-prezz tal-importazzjoni plus sia cost, insurance u ……. (recte: freight), jizdied ukoll id-dazju fejn hu applikabbli umbaghad ahna nikkalkolaw il-pocket (recte: profit) margins skond ir-regolamenti, wara li jigi stabbilit il-profitt jinhareg price order li tkun tindika l-prezz tal-bejgh cioe` l-ghola prezz ghall-konsumatur.*"

Dawn il-proceduri, fi kliem ix-xhud Louis Busuttil, gew istitwiti wara proceduri istitwiti fil-Qorti tal-Magistrati kontra s-socjeta` attrici meta din ma riditx taccetta l-prezz mahdum fuq costings approvati mill-Gvern billi dawn kienu jwasslu ghall-telf lis-socjeta` attrici. In effetti, fl-affidavit tieghu, dan ix-xhud jelenka d-diversi ragunijiet li wassluh biex jiehu dan il-pass u cioe` billi l-ezercizzju li jaghmel id-dipartiment meta jigi biex jiffissa l-prezz:
a) jinjora l-qliegh tal-grossista meta dan jigi konsiderat fis-sistema tal-bulk buying;
b) jinjora kull avarija fil-prezz ghall-importatur minhabba ir-rati differenti ta' kambju u cioe` '*selling rate*' mill-Bank ghall-importatur u '*middle rate*' mid-dipartiment;
c) jinjora t-telf fuq il-kambju;
d) u, fil-kaz tas-socjeta` attrici in partikolari, jinjora l-ispejjes inkorsi fl-introduzzjoni ta' sistema ta' self insurance permezz ta' '*insurance reserve*' in sostituzzjoni ta' '*insurance premium*' li normalment tithallas lill-assikurazzjoni, u liema premium jigi kunsiderat bhala '*cost*';
e) li, kuntrarjament ghas-sistema tal-'*bulk buying*', il-prezz iffisat mid-dipartiment ma jiehux in konsiderazzjoni

l-ispejjes generali tal-kummerc, imghax, magazzinacc, spejjes tal-importazzjoni u telf fil-merkanzija.

Ikkunsidrat:

Kif rajna aktar-il fuq dawn il-proceduri ghandhom ghan spicifiku w cioe` li artikolu partikolari f'Avviz Legali maghmul mill-Ministru responsabbli ghall-Kummerc u Price Order mahrug mid-Dipartiment tal-Kummerc in forza tal-istess Avviz Legali, jigu dikarati "*ultra vires*" il-ligi principali. Dan ifisser li l-indagini tal-Qorti trid tkun indirizzata lejn il-fatt jekk, meta gie mahrug l-Avviz Legali u sussegwentement il-Price Order, il-Ministru responsabbli ghall-Kummerc u d-Dipartiment tal-Kummerc, kienux qeghdin jagixxu fil-limiti tal-poteri moghtija lilhom fl-Att principali jew jekk tali avviz u Price Order jezorbitaw minn dan il-poter. Ghalhekk kull kunsiderazzjoni ohra, bhal ma huma paraguni mas-sistema tal-'*bulk buying*' jew xi pregudizzju ghall-importatur, hija ghal kollox irrilevanti. Dan qed jinghad billi hawn mhux qed tigi attakkata l-ligi principali ossia l-"*enabling act*" li trid li jkun hemm il-kontroll tal-prezzijiet, izda pjuttost il-mod kif dak il-kontroll qed jigi ezercitat.

L-Artikolu 3 (1) tal-Att Dwar il-Provvisti u Servizzi (Kap 117 tal-Ligijiet ta' Malta) jipprovdi li "*Il-Ministru responsabbli ghall-kummerc jista' jaghmel, u, wara li jkun ghamel, ibiddel, ihassar jew jarga johrog b'ligi* <u>*regolamenti*</u> *biex jitmantnew il-provvisti u s-servizzi essenzjali ghall-hajja tal-popolazzjoni u biex jigu kkontrollati l-produzzjoni, it-tqassim, l-uzu, u l-konsum ta' oggetti u, b'mod partikolari, izda bla hsara ghall-generalita` tas-setgha tieghu msemmija hawn qabel, jista' jaghmel regolamenti ghal dawn il-finijiet kollha jew ghal xi wahda jew ohra minn dawn il-finijiet:*" Imbaghad fost ir-regolamenti li jista' jaghmel il-Ministru responsabbli nsibu fil-paragrafu (a) ta' l-istess subartikolu li dawn ir-regolamenti jistghu jkunu intizi "*ghar-regular jew projbizzjoni, trattament, tizmim, hzin, moviment, trasport, importazzjoni, esportazzjoni, tqassim, bejgh, xiri, uzu, jew konsum ta' oggetti ta' kull xorta, u,* <u>*b'mod partikolari, ghall-kontroll ta' prezzijiet li*</u>

bihom dawn l-oggetti jistghu jinbieghu;" (sottolinear ta' din il-Qorti).

Jidher minn dan l-artikolu li l-Ministru responsabbli ghall-Kummerc inghata, fost affarijiet ohra, poteri generali minghajr ebda limitazzjoni, bil-ghan li jikkontrolla l-prezzijiet tal-oggetti offruti ghall-konsum fuq is-suq lokali. Il-ligi principali ma tistabilixxi ebda kriterji ta' kif dan il-kontroll ghandu jigi ezercitat billi jidher li dan thalla fl-arbitrju tal-Ministru responsabbli, liema arbitrju huwa finalment soggett ghall-kontroll tal-Kamra tad-Deputati kif previst fis-subartikolu (2) tal-istess Artikolu 3, li jipprovdi li tali regolamenti, wara li jittqieghdu quddiem il-Kamra, jistghu jithassru jew jigu emendati.

Il-poter moghti lill-Ministru in forza tal-artikolu fuq citat tal-Kap 117 tal-Ligijiet ta' Malta gie ezercitat bl-Avviz Legali 21 tal-1972 li dahal fis-sehh fid-19 ta' April, 1972. Hemm insiebu li d-Direttur tal-Kummerc inghata l-fakolta li minn zmien ghal zmien "*by order in the Gazette, fix the maximum price at which any comodity may be sold".* U dan jaghmlu billi juza wiehed jew izjed mill-metodi stabbiliti fis-subartikolu (2) ta' l-Artikolu 3 u cioe`

(a) fixing stated maximum prices;
(b) fixing maximum margins of profit;
(c) fixing maximum percentages of profit.

U is-subartikolu (3) tal-Artikolu 3 jikompli jiddisponi li "*In the case of orders made in accordance with paragraphs (b) or (c) of sub-regulation (2) –*

(i) the profit of the importer shall be calculated on the aggregate of the C.I.F. value and import duty of the commodity, and no further addition, such as charges for landing, transport, storage, interest or any other charge whatsoever, shall be made for ascertaining the cost and

(ii) the profit of the retailer shall be calculated on the price at which the commodity shall have been purchased from the importer, wholesaler or local manufacturer, without the addition of any charge whatsoever.

Inoltre meta dan is-subregolament jitkellem fuq is-'C.I.F. value' imsemmi fil-paragrafu *(i)* jiddisponi li "where the C.I.F. value is expressed in foreign currency, such value

shall be calculated at the rate determined daily by the Central Bank of Malta for computation of customs duty in accordance with the Import Duties Act, on the date of importation.”

B’dan il-mod ir-Regolamenti qed jistabilixxu l-parametri ta’ kif il-prezzijiet jigu stabbiliti ghall-fini tal-kontroll previst fil-ligi principali, haga mhollija, kif gja inghad, fl-arbitrju tal-Ministru responsabbli. Konsegwentement din il-Qorti ma tistax tikkondividi s-sottomissjonijiet tas-socjeta` attrici kif esposti fic-citazzjoni u n-nota ta’ sottomissjonijiet ghal dak li jirrigwarda l-Avviz Legali u sahansitra l-Price Order mahrug in konsegwenza tal-istess Avviz Legali billi ghalkemm jista’ jkun il-kaz li dawn il-parametri huma restrittivi u anke, f’sens kummercjali, jistghu jkunu pregudizzjevoli ghall-interessi tal-importatur billi jista’ jkollhom effett avvers fuq l-introitu finali tieghu, din il-Qorti ma tara xejn fihom li jista’ jigi kunsidrat bhala ‘*ultra vires*’ il-ligi principali jew li jmorru oltre dak li kien intiz fl-istess ligi principali.

Ghar-ragunijiet fuq moghtija filwaqt li tilqa’ l-eccezzjoni tal-konvenuti tichad it-talba attrici bl-ispejjes kontra s-socjeta` attrici.

Imhallef Albert J. Magri

< Sentenza Finali >

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