QORTI TAL-APPELL

IMĦALLFIN

S.T.O. PRIM IMĦALLEF MARK CHETCUTI
ONOR. IMĦALLEF GIANNINO CARUANA DEMAJO
ONOR. IMĦALLEF ANTHONY ELLUL

Seduta ta' nhar l-Erbgħa, 30 ta' Marzu, 2022.

Numru 24

Rikors numru 1158/16/1 JRM

Liquigas Malta Limited (C44954)

v.

Ir-Regolatur għas-Servizzi tal-Enerġija u l-Ilma u il-Prim' Ministru, bħala Ministru responsabbli għall-Enerġija, illum Ministru għall-Enerġija, l-Intrapriża u żvilupp sostenibbli

1. Dan huwa appell wara kawża intavolata mis-soċjeta` attriċi dwar il-validita` tal-Avviż Legali 235 tal-2016 li emenda r-regolament 5A(4) tar-Regolamenti dwar is-Suq tal-Gass Petroleum Likwefatt (L.S.545.20). Dan ir-regolament kien oriġinarjament jipprovdi illi meta klijent aħħari li jirritorna b'mod permanenti ċilindru tal-gass lill-provditur awtorizżat, bħal

ma hija s-soċjeta` attriċi, dan il-klijent jiġi rifuż l-ammont ta' depożitu li jkun ħallas u li jkun jidher fuq l-irċevuta, u f'każ li ma jkollux l-irċevuta huwa għandu jitħallas l-ammont ta' €5.00. L-Avviż Legali 134 tal-2016 żied *proviso* għal dan ir-regolament, fis-sens illi l-ammont li għandu jitħallas lill-klijent li ma jkollux l-irċevuta huwa ta' €15.00 minflok €5.00. Sussegwentement, permezz tal-Avviż Legali 235 tal-2016, żdied *proviso* ieħor, li stabilixxa illi l-*proviso* dwar il-ħlas lura ta' €15.00 għandu japplika "għal ċilindri li jistgħu jinġarru li jittreġġgħu lura għall-finijiet ta' restituzzjoni wara d-29 ta' April 2016, irrispettivament mid-data, qabel jew wara dik id-data, meta ċ-ċilindru li jista' jinġarr kien ġie kkonsenjat lill-klijent aħħari." Is-soċjeta` attriċi tikkontendi illi l-introduzzjoni ta' dan il-*proviso* ser iħalli impatt negattiv serju fuqha anke għaliex qed jitnaqqas sostanzjament il-valur tal-ażjenda akkwistata minnha mingħand l-Enemalta waqt il-proċess tal-privatizzazzjoni peress illi l-ammont tal-*customer deposit liability* (ċioe` l-ammont ta' depożiti li jista' jkollha tħallas lura lill-klijenti skont il-liġi) ser jiżdied. Is-soċjeta` attriċi tikkontendi għalhekk illi l-Avviż Legali 235 tal-2016 għandu jiġi dikjarat null, invalidu jew mingħajr effett għaliex sar għal għanijiet mhux xierqa jew huwa msejjes fuq konsiderazzjonijiet mhux relevanti, għaliex huwa *ultra vires* tas-setgħat mogħtija mill-liġi lill-konvenuti, għaliex jilledi d-dritt fondamentali tagħha għat-tgawdija paċifika tal-possedimenti tagħha a tenur tal-Artikolu 1 tal-Ewwel Protokoll tal-Konvenzjoni Ewropea u l-Artikolu 37 tal-Kostituzzjoni u għaldaqstant imur kontra l-Artikolu 65 tal-Kostituzzjoni u għaliex huwa

rraġonevoli u mhux proporzjonali għat-tenur tar-regoli tad-dritt amministrattiv mhux kodifikati li japplikaw fir-rigward tal-liġijiet sussidjarji.

2. F'dawn il-proċeduri huma talbu għalhekk lil Ewwel Qorti sabiex:

> "1. Tiddikjara l-Avviż Legali 235 tal-2016 null, invalid u/jew mingħajr effett:
>
> a) Fl-ewwel lok għat-tenur tal-artikolu 469A tal-Kodiċi ta' Organizazzjoni u Proċedura Ċivili (Kap. 12) peress illi l-istess Avviż Legali jikser il-Kostituzzjoni u/jew jikkostitwixxi egħmil amministrattiv li huwa *ultra vires*; u
>
> b) Fit-tieni lok, għat-tenur tar-regoli tad-dritt amministrattiv li ma humiex kodifikati permezz tal-artikolu 469A tal-Kodiċi ta' Organizazzjoni u Proċedura Ċivili (Kap. 12) u li japplikaw fir-rigward ta' liġijiet sussidjarji peress illi l-istess Avviż Legali huwa *ultra vires*, irraġonevoli u mhux proporzjonali.
>
> 2. Tiddikjara li b'konsegwenza tal-ħruġ tal-Avviż Legali 235 tal-2016 s-soċjeta attriċi qiegħda issofri danni;
>
> 3. Tiddikjara li l-intimati huwa responsabbli għal dawn id-danni;
>
> 4. Tillikwida d-danni hekk sofferti u li qiegħda ssofri, okkorrendi bil-ħatra ta' periti nominandi;
>
> 5. Tikkundanna lill-intimati jew min minnhom iħallsu lis-soċjeta' attriċi d-danni hekk likwidati.
>
> Bl-ispejjeż kontra l-intimati jew min minnhom, li huma minn issa nġunti biex jidhru in subizzjoni u b'riserva ta' kwalunke azzjoni oħra spettanti lis-soċjeta attriċi."

3. Permezz ta' digriet tat-22 ta' Frar, 2017, l-Ewwel Qorti ordnat li qabel xejn jitressqu provi dwar u jiġu deċiżi t-tielet sas-sitt eċċezzjonijiet preliminari tar-Regolatur konvenut u l-ewwel, it-tieni, it-tielet, ir-raba' u s-seba' eċċezzjonijiet preliminari tal-Prim Ministru.

4. L-eċċezzjonijiet preliminari tar-Regolatur konvenut li ġew deċiżi mill-Ewwel Qorti huma s-segwenti:

> "(3) Preliminarjament ukoll, in kwantu l-attriċi qed titlob it-tħassir tal-Avviż Legali 235 tal-2016 taħt l-artikolu 469A tal-Kap 12, l-azzjoni attriċi hija legalment infondata billi l-għemil ta' regolamenti ma jaqax fid-definizzjoni ta' "eghmil amministrattiv" għall-finijiet tal-istess artikolu (Art. 469A(1) u (2) tal-Kap. 12).
>
> (4) Preliminarjament ukoll, l-irritwalita' tal-azzjoni in kwantu l-Kostituzzjoni tipprovdi ċar ir-rimedju għall-kontestazzjoni tal-validita tal-liġijiet, inlkużi leġislazzjoni sussidjarji.
>
> (5) Preliminarjament ukoll u mingħajr preġudizzju għas-sueċċepit, f'każ li din il-Qorti jidhirlha li r-regolamenti kontestati jikkostitwixxu għemil amministrattiv, l-irritwalita' tal-azzjoni in kwantu kwalunkwe appell minn għemil amministrattiv meħud taħt il-liġi prinċipali, u l-leġislazzjoni sussidjarja, jista' jsir biss skond ma jipprovdi l-Att dwar ir-Regolatur għas-Servizzi tal-Enerġija u l-Ilma (Kap. 545) fl-artikoli 31 sa 34, u fit-termini perentorju hemm provduti.
>
> (6) Preliminarjament ukoll, u mingħajr preġudizzju għas-sueċċepit, l-irritwalita' tal-azzjoni attriċi in kwantu bażata fuq xi "regoli tad-dritt amministrattiv li ma humiex kodifikati" billi l-liġi tipprovdi ċar il-jedd ta' azzjoni għall-kontestazzjoni ta' għemil amministrattiv, kemm taħt il-liġi speċjali applikabbli f'dan il-każ (Kap. 545) u anke taħt il-liġi ġenerali."

5. L-eċċezzjonijiet preliminari tal-Prim Ministru li ġew deċiżi mill-Ewwel Qorti huma s-segwenti:

> "(1) Illi Preliminarjament, n-nuqqas ta' ritwalita' tal-azzjoni odjerna stante li l-Kostituzzjoni ta' Malta tipprovdi l-mod kif l-validita' ta' liġi prinċipali u sussidjarja għandha tiġi kontestata;
>
> (2) Illi Preliminarjament, in kwantu diretta biex timpunja att leġislattiv, l-azzjoni odjerna, kif proposta bħala azzjoni ta' stħarriġ ġudizzjarju hija mproponibbli stante illi tali azzjoni tista' ssir biss abbażi tal-Artikolu 116 tal-Kostituzzjoni ta' Malta dan ukoll skont l-insenjament tal-ġurisprudenza in materja u liema azzjoni għandha tiġi ntavolata quddiem il-Qorti kompetenti u mhux quddiem dina l-Onorabbli Qorti;
>
> (3)Illi preliminarjament ukoll u mingħajr preġudizzju għas-suespost, l-esponenti jeċepixxi l-inaplikabbilita' tal-Artikolu 469A tal-Kap. 12 tal-Liġijiet ta' Malta jgħodd biss għall-egħmil amministrattiv u mhux għal xi

egħmil leġislattiv. Promulgar ta' Avviż Legali ma jinkwadrax ruħhu taħt it-tifsira ta' "egħmil amministrattiv" li nsibu fis-subinċiż 2 ta' l-Artikolu 469A tal-Kap. 12 tal-Liġijiet ta' Malta;

(4) Illi Preliminarjament ukoll u mingħajr preġudizzju għas-suespost, l-esponenti jeċċepixxi l-inapplikabilita' ta' l-Artikolu 469A tal-Kap. 12 għall-każ odjerna stante illi s-subartikolu (4) ta' l-Artikolu 469A tal-Kap. 12 jipprovdi illi l-istess artikolu ma japplikax meta l-mod ta' kontestazzjoni jew il-ksib ta' rimedju dwar xi att amministrattiv partikolari jkun jista' jinkiseb quddiem xi qorti jew tribunal imwaqqaf taħt xi liġi oħra. L-esponenti jirreferi għar-rimedju illi s-soċjeta attriċi kellha a disposizzjoni tagħha r-rimedju maħsub fl-artikoli 31 sa 34 tal-Att dwar ir-Regolatur għas-Servizzi tal-Enerġija u l-Ilma (Kap. 545 tal-Liġijiet ta' Malta) ;

(7) Illi preliminarjament ukoll u mingħajr preġudizzju għas-suespost, l-esponenti jeċċepixxi l-irritwalita' tal-azzjoni odjerna in kwantu qed issir abbażi ta' regoli amministrattivi mhumiex kodifikati stante li l-liġi tipprovdi b'mod l-iktar ċar il-jedd ta' azzjoni li tista' tiġi intavolata kemm taħt il-Kap. 545 kif ukoll taħt il-liġi ġenerali."

6. Bis-sentenza tal-Prim' Awla tal-Qorti Ċivili tat-28 ta' Frar, 2018, ġie deċiż hekk:

"Għal dawn ir-raġunijiet, il-Qorti qiegħda taqta' u tiddeċiedi l-kawża billi:

Tilqa' l-ewwel, it-tieni u t-tielet eċċezzjonijiet preliminari tal-imħarrek Prim Ministru u t-tielet, ir-raba' u s-sitt eċċezzjonijiet preliminari tar-Regolatur imħarrek u ssib li l-azzjoni attriċi saret ħażin u hija irritwali;

Tasjeni milli tqis ir-raba' u s-seba' eċċezzjonijiet preliminari tal-imħarrek Prim Ministru u l-ħames eċċezzjoni preliminari tar-Regolatur imħarrek;

Tiċħad it-talbiet attriċi bħala nfondati fil-fatt u fid-dritt; u

Tordna li l-kumpannija attriċi tħallas l-ispejjeż tal-kawża."

7. Is-soċjeta` attriċi Liquigas Malta Limited preżentat ir-rikors tal-appell tagħha fl-20 ta' Marzu, 2018, permezz ta' liema talbet lil din il-Qorti sabiex tħassar u tirrevoka s-sentenza appellata billi tiċħad l-ewwel, it-tieni, it-tielet eċċezzjonijiet preliminari tal-Prim Ministru u t-tielet, ir-raba'

u s-sitt eċċezzjonijiet preliminari tar-Regolatur konvenut, u tordna li l-atti jiġu rinvijati lura lill-Prim' Awla tal-Qorti Ċivili sabiex tqis u tiddeċiedi l-eċċezzjonijiet preliminari l-oħra u l-mertu tal-każ.

8. Ir-Regolatur għas-Servizzi tal-Enerġija u l-Ilma preżenta r-risposta tal-appell tiegħu fl-10 ta' April, 2018, permezz ta' liema talab lil din il-Qorti sabiex tiċħad l-appell tas-soċjeta` attriċi u tikkonferma s-sentenza appellata, bl-ispejjeż taż-żewġ istanzi kontra s-soċjeta` attriċi.

9. Il-Prim Ministru bħala Ministru responsabbli għall-Energija, llum il-Ministru għall-Enerġija, l-Intrapriża u Żvilupp Sostenibbli, debitament notifikat bir-rikors tal-appell fit-22 ta' Marzu, 2018, ma preżenta l-ebda risposta għall-appell tas-soċjeta` attriċi.

Ikkonsidrat;

10. Il-Qorti tqis illi għandha tibda billi tiddetermina fl-ewwel lok il-kwistjoni mqajma mill-Ministru konvenut waqt it-trattazzjoni tal-appell dwar in-nuqqas ta' kompetenza *rationae materiae* ta' din il-Qorti. Skont il-Ministru konvenut din il-Qorti m'hijiex kompetenti *rationae materiae* sabiex tiddeċiedi dan l-appell għaliex l-appell kellu jsir quddiem il-Qorti Kostituzzjonali *ai termini* tal-Artikolu 95 (2) (e) tal-Kostituzzjoni. Is-soċjeta` appellata ma taqbilx ma' dan l-argument għaliex l-Ewwel Qorti

ma daħlitx fil-kwistjoni tal-validita` tal-liġi. Il-Qorti tqis illi dan l-argument m'għandux mis-sewwa. Is-sentenza appellata ma titrattax is-siwi ta' xi liġi għaliex l-Ewwel Qorti ddeterminat biss numru ta' eċċezzjonijiet preliminari tal-konvenut u ma daħlitx fil-mertu tal-kawża. Huwa minnu li kien ikun aħjar kieku l-Ewwel Qorti astjeniet milli tieħu konjizzjoni tat-talbiet attriċi minflok ma ċaħdithom ġaladarba ma eżaminatx il-kawża fil-mertu tagħha. Pero`, bl-ebda mod ma' jista' jingħad li dan huwa appell minn sentenza dwar is-siwi ta' xi liġi. Għalhekk l-argument tal-Ministru konvenut dwar in-nuqqas ta' kompetenza *rationae materiae* ta' din il-Qorti qiegħed jiġi miċħud.

11. Is-soċjeta` appellanti targumenta illi l-promulgazzjoni ta' liġi mir-ram esekuttiv hija egħmil amministrattiv *par excellence* għaliex meta joħrog leġislazzjoni sussidjarja, il-Ministru jkun qiegħed jaġixxi bħala parti mill-amministrazzjoni tal-pajjiż. Skont is-soċjeta` attriċi, l-fatt illi s-*subjecta materia* tal-egħmil hija leġislazzjoni ma jfissirx illi l-egħmil m'huwiex amministrattiv, u li fil-fatt l-Avviż Legali 235 tal-2016 kien eżerċizzjoni tal-volonta` tal-Ministru. Tilmenta illi l-Ewwel Qorti m'apprezzatx illi d-deċiżjoni u/jew ordni ta' Ministru li jippromulga leġislazzjoni sussidjarja, kif inhu delegat li jagħmel mill-Parlament, hija nnifisha deċiżjoni ta' awtorita` pubblika u għaldaqstant xorta taqa' *entro* d-definizzjoni ta' egħmil amministrattiv li tinsab fl-Artikolu 469A(2) tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta. Skont is-soċjeta` attriċi żgur li ma kinitx

l-intenzjoni tal-leġislatur li jħalli barra mill-istitut ta' stħarriġ ġudizzjarju l-egħmil amministrattiv l-iktar important u daqstant numeruż ta' ministru.

12. Ir-Regolatur appellat jirribatti illi mid-definizzjoni kontenuta fl-Artikolu 469A(2) tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta jidher ċar illi l-Artikolu 469A ma japplikax għall-każ preżenti. Skont ir-Regolatur appellat ir-regolament li s-soċjeta` attriċi qed tattakka m'huwiex egħmil amministrattiv kif definit fl-Artikolu 469A(2) tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta għaliex l-Avviż Legali 235 tal-2016 huwa att leġislattiv tal-Eżekuttiv kif awtorizzat b'Att tal-Parlament u għalhekk ma jista' qatt jiġi kkonsidrat bħala att amministrattiv.

13. Argument ieħor imressaq mis-soċjeta` attriċi huwa fis-sens illi anke kieku l-Artikolu 469A tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta kellu jiġi interpretat li mhux intiż għal stħarriġ ġudizzjarju ta' liġi sussidjarja, jibqa' l-fatt illi skont id-dritt amministrattiv Malti, liġi sussidjarja tista' tiġi mistħarrġa mill-qrati ordinarji, u dan kif jirriżulta mill-ġurisprudenza u d-dritt Ingliż li fuqu huwa bbażat id-dritt amministrattiv f'Malta. Targumenta illi għalhekk, jekk jiġi deċiż illi l-Artikolu 469A m'huwiex applikabbli f'dan il-każ, għandhom jiġu applikati r-regoli tad-dritt amministrattiv Ingliż, bħala sors ta' dritt amministrattiv Malti, u l-Avviż Legali 235 tal-2016 jiġi mistħarreġ ġudizzjarjament.

14. F’dan ir-rigward ir-Regolatur appellat jargumenta illi dan l-argument tas-soċjeta` attriċi ma jreġix għaliex f’dan il-każ m’hemm l-ebda *lacuna* peress illi l-liġi Maltija diġa’ tipprovdi kif liġi sussidjarja tista’ tiġi ssindikata.

15. Is-soċjeta` attriċi targumenta finalment illi l-Artikolu 116 tal-Kostituzzjoni ma jeskludix l-azzjoni għal stħarriġ ġudizzjarju ta’ liġi sussidjarja kif jirriżulta mis-sentenza fl-ismijiet **GlobalCapital Fund Advisors Limited v. Awtorita` għas-Servizzi Finanzjarji ta’ Malta** deċiża fil-15 ta’ April 2015. Isostni li s-sentenzi li jgħidu li leġislazzjoni sussidjarja tista’ tiġi sindikata biss mill-Qorti Kostituzzjonali taħt l-Artikolu116 tal-Kostituzzjoni huma kollha bbażati fuq is-sentenza fl-ismijiet **Carmelo Borg v. Il-Ministru responsabbli mill-Ġustizzja u l-Intern et** deċiża mill-Qorti tal-Appell, u skont is-soċjeta` attriċi din il-ġurisprudenza hija żbaljata. Issostni li l-fatt li jeżisti l-Artikolu 116 tal-Kostituzzjoni ma jfissirx li m’hemmx lok għal stħarriġ ġudizzjarju ta’ liġijiet sussidjarji għaliex l-*actio popolaris* u l-azzjoni ta’ stħarriġ ġudizzjarju skont l-Artikolu 469A tal-Kapitolu 12 u fir-regoli tad-dritt amministrattiv mhux kodifikati huma bbażati fuq prinċipji differenti, jservu funzjonijiet differenti u l-filosofija warajhom wkoll hija differenti. Targumenta għalhekk li dawn l-azzjonijiet m’humiex kontradittorji għall-eżistenza tal-oħra u hija għażlet li tipproċedi b’azzjoni ta’ stħarriġ amministrattiv għaliex tissodisfa r-rekwiżiti kollha biex tagħmel hekk, peress li l-interess personali u ġuridiku tagħha ġie pruvat.

16. Ir-Regolatur appellat isostni illi mhuwiex kontestat li liġi sussidjarja taqa' taħt id-definizzjoni ta' liġi għall-finijiet tal-Artikolu 116 tal-Kostituzzjoni. Skont l-appellat, l-azzjoni attriċi hija rritwali għaliex il-Kostituzzjoni tipprovdi rimedju speċifiku kif għandha tiġi kkontestata l-validita` tal-liġijiet, u dan jgħodd għal-liġijiet kollha, nkluż ukoll liġijiet sussidjarji. Isostni li l-pożizzjoni legali fir-rigward tad-distinzjoni bejn egħmil amministrattiv u liġi sussidjarja llum il-ġurnata hija waħda stabbilita.

17. L-Ewwel Qorti immotivat id-deċiżjoni tagħha b'dan il-mod:

> "Illi l-Qorti sejra tibda l-konsiderazzjonijiet ta' bixra legali dwar il-każ billi, qabel xejn, tistħarreġ l-ewwel u t-tieni eċċezzjonijiet preliminari mressqa mill-Prim Ministru mħarrek u ir-raba' eċċezzjoni preliminari mqajma mir-Regolatur imħarrek. Iż-żewġ eċċezzjonijiet iridu l-Qorti ssib li l-azzjoni attriċi ma tiswiex għaliex il-kontestazzjoni tas-siwi ta' liġijiet, magħduda liġijiet sussidjarji, hija stabbilita mill-Kostituzzjoni u ma ssirx b'azzjoni ta' stħarriġ ġudizzjarju ta' egħmil amministrattiv;
>
> Illi jidher li l-imħarrkin jibnu din l-eċċezzjoni fuq dak li jgħid l-artikolu 116 tal-Kostituzzjoni. Dan l-artikolu jagħti s-setgħa lil kull persuna li tħossha aggravata b'liġi li, f'kull żmien u bla ma għandha għalfejn turi interess, titlob dikjarazzjoni tan-nuqqas ta' siwi ta' dik il-liġi għal kull raġuni li tkun minbarra inkonsistenza mad-dispożizzjonjiet tal-Kapitolu IV tal-istess Kostituzzjoni. Il-Qrati tagħna jsejħu din l-azzjoni bħala 'actio popularis';
>
> Illi l-kelma "liġi" għall-finijiet tal-imsemmi artikolu 116 tal-Kostituzzjoni ta' Malta ngħatat tifsira wiesa' mill-Qrati tagħna li tinkludi wkoll leġislazzjoni sussidjarja b'dan li liġi sussidjarja tista' tkun kontestata wkoll a bazi ta' dan il-z\provvediment. Meħuda flimkien mal-interpretazzjoni mogħtija mill-Kap. 249, liġi sussidjarja tinkludi "… l-għoti jew il-ħrug ta' xi ordni, warrant, skema, regoli, regolamenti, bye-laws jew dokument ieħor.";
>
> Illi f'din il-kawża, dak li tikkontesta Liquigas huwa jekk Qorti, rinfaċċata b'azzjoni mibnija fuq l-artikolu 469A, tistax tistħarreġ aġir ta' Ministru

meta daħħal fis-seħħ liġi sussidjarja. L-argument imressaq minn Liquigas fin-nota ta' sottomissjonijiet tagħha huwa li l-artikolu 116 tal-Kostituzzjoni ma jeskludix l-azzjoni għal stħarriġ ġudizzjarju ta' liġi sussidjarja, u tgħid li, għall-kuntrarju, min jixtieq jattakka is-siwi ta' liġi sussidjarja li taffetwah direttament jista' jagħmel użu mill-azzjoni għall-stħarriġ ġudizzjarju ta' egħmil amministrattiv sakemm din ma tkun azzjoni taħt l-artikolu 469A tal-Kap. 12;

Illi l-Qorti ma taqbilx ma' Liquigas u ma tistax tqis li, b'xi mod, liġi sussidjarja tissarraf f'egħmil amministrattiv bl-ebda tiġbid tat-tifsira li tista' tingħata lil dawk il-kliem. Din il-Qorti tqis dan il-punt ġie mistħarreġ mill-Qrati tagħna u t-tifsira mogħtija tidher li hija waħda msejsa fuq l-apprezzament xieraq tad-distinzjoni bejn dak li jikkostitwixxi att amministrattiv u dak li jikkostitwixxi att leġislattiv. Huwa għalhekk miżmum li: "Meta l-leġislatur, bl-emendi introdotti fl-Artikolu 742 tal-Kodiċi ta' Organizzazzjoni u Proċedura Ċivili permezz ta' lAtt VIII ta' l-1981 ipprova jirrestrinġi u jillimita l-istħarriġ ġudizzjarju ta' l-egħmil amministrattiv, kien evidenti li dawn l-emendi ma kienu b'ebda mod jolqtu jew jirreferu għall-istħarriġ ġudizzjarju tal-validita` ta' liġijiet, sia jekk prinċipali u sia jekk sussidjarji. Mod ieħor, kien ikun ifisser li dawk l-emendi kienu jokkozzaw mal-imsemmi Artikolu 116 tal-Kostituzzjoni. Għalhekk, anke meta dawn l-emendi ġew abrogati fl-1995 u minflokhom daħal l-Artikolu 469A, kien evidenti li dana l-artikolu ma kien b'ebda mod intiż biex imiss jew xort'oħra jirregola il-"judicial review" ta' liġijiet – stħarrig ġudizzjarju li baqa' bla mittiefes proprju in virtu` tal-garanzija kontenuta fl-Artikolu 116";

Illi għaldaqstant, fid-dawl ta' dawn il-konsiderazzjonijiet, il-Qorti tasal għall-fehma li l-argumenti mressqa minn Liquigas mhumiex mistħoqqa u tqis li l-ewwel żewġ eċċezzjonijiet preliminari mressqa mill-imħarrek Prim Ministru u r-raba' eċċezzjoni preliminari mressqa mir-Regolatur imħarrek huma tajbin u sejrin jintlaqgħu, u ssib li l-azzjoni attriċi ma tiswiex safejn imressqa bħala waħda ta' stħarriġ ġudizzjarju ta' għemil amministrattiv;

Illi għal dak li jirrigwarda t-tielet eċċezzjoni preliminari ta' kull wieħed mill-imħarrkin, din il-Qorti diġa' kellha l-okkażjoni tqis li liġi sussidjarja (ukoll jekk din tkun maħruġa minn Ministru taħt is-setgħat mogħtijin lilu mil-liġi ewlenija u sewwasew għaliex hija delega ta' attivita' leġislattiva) ma ssirx għemil amministrattiv imma tibqa' għemil leġislattiv, ukoll jekk tkun 'delegated legislation';

Illi għal dak li jirrigwarda r-raba' u s-seba' eċċezzjonijiet preliminari tal-imħarrek Prim Ministru u l-ħames eċċezzjoni preliminari tal-imħarrek Regolatur, il-Qorti ma jidhrilhiex li għandha għalfejn tistħarriġhom. Dan jingħad għaliex dawn l-eċċezzjonijiet preliminari huma sussidjarji għal dikjarazzjoni li l-azzjoni ta' stħarriġ ġudizzjarju ta' għemil amministrattiv saret sewwa minn Liquigas. Ladarba din il-Qorti, aktar qabel, sabet li l-azzjoni ta' stħarriġ ġudizzjarju ta' għemil amministrattiv saret ħażin, ma

> jifdal l-ebda siwi li wieħed jistħarreġ jekk Liquigas kellhiex rimedju taħt liġi oħra li bih tista' tikseb rimedju għall-ilmenti tagħha;
>
> Illi jifdal li l-Qorti tqis is-sitt eċċezzjoni preliminari tal-imħarrek Regolatur. Liquigas tgħid li jekk kemm-il darba l-Qorti kellha ssib li l-azzjoni tagħha ma tistax trieġi taħt l-artikolu 469A tal-Kap 12, xorta waħda hija mexxiet għal talba lil din il-Qorti għal stħarriġ minnha "għat-tenur tar-regoli tad-dritt amministrattiv li ma humiex kodifikati permezz tal-artikolu 469A". Tgħid li dan hija ħasbet għalih fit-tieni fergħa tal-ewwel talba attriċi u għalhekk l-azzjoni tagħha saret sewwa mqar taħt din il-kawżali;
>
> Illi l-Qorti ssib li dan l-argument ta' Liquigas xorta waħda ma jseħħlux ixejjen din l-eċċezzjoni preliminari. Għar-raġunijiet li ssemmew meta l-Qorti kienet qiegħed tqis l-ewwel eċċezzjonijiet preliminari, issib li azzjoni mibnija fuq il-parametri li taħthom ressqitha Liquigas ma jkunux ritwali lanqas, ladarba l-qofol kollu tal-azzjoni attriċi tibqa' l-Avviż Legali u n-nuqqas ta' siwi tiegħu u mhux l-għemil amministrattiv tal-imħarrkin;
>
> Illi għalhekk ukoll, din l-eċċezzjoni preliminari hija tajba u sejra tintlaqa';"

Konsiderazzjonijiet ta' din il-Qorti

18. L-ewwel argument imressaq mis-soċjeta` appellanti f'dan l-appell huwa fis-sens li l-promulgar ta' leġislazzjoni sussidjarja jikkostitiwixxi egħmil amministrattiv. Il-Qorti ma taqbilx ma' dan l-argument. L-azzjoni ta' stħarriġ ġudizzjarju taħt l-Artikolu 469A tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta tista' ssir fir-rigward mhux ta' kwalunkwe egħmil amministrattiv, iżda biss fir-rigward ta' dawk l-atti ta' amministrazzjoni pubblika li jikkostitwixxu egħmil amministrattiv skont kif definit mill-istess artikolu. Għalkemm huwa minnu illi t-test Ingliż juża l-kelma "*includes",* it-test Malti juża l-kelma "tfisser", li hija ta' portata ferm aktar limitata, għaliex tissuġerixxi lista eżawrjenti u mhux inklussiva ta' atti li huma kkonsidrati bħala egħmil amministrattiv għal finijiet ta' dan l-artikolu. Peress illi huwa

t-test Malti li jipprevali, egħmil amministrattiv jeħtieġ li jkun jammonta għal ħruġ ta' xi ordni, liċenzja, permess, *warrant* jew deċiżjoni, jew xi rifjut fuq talba ta' xi persuna. Anke kieku kellu jiġi aċċettat li l-lista ta' egħmejjel amministrattivi hija waħda nklussiva u mhux eżawrjenti, jibqa' l-fatt illi l-promulgazzjoni ta' liġi sussidjarja evidentement mhijiex att amministrattiv, b'applikazzjoni tal-prinċipju ta' *ejusdem generis*.

19. Il-Qorti ma taqbilx mas-soċjeta` attriċi illi l-promulgazzjoni ta' leġislazzjoni tikkostitwixxi deċiżjoni tal-Ministru għall-finijiet ta' dan l-artikolu. Id-deċiżjoni tal-Ministru li jippromulga leġislazzjoni sussidjarja mhijiex att amministrattiv għal finijiet tal-Artikolu 469A tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta. Skont il-ġurisprudenza, deċiżjoni sindikabbli taħt dan l-Artikolu trid tkun waħda aħħarija. F'dan ir-rigward il-Qorti tagħmel referenza għas-sentenza fl-ismijiet **Hamid Rami v. Id-Direttur taċ-Ċittadinanza u Affarijiet tal-Espatrijazzjoni et** (PA, 07/02/2014), fejn saret is-segwenti osservazzjoni:

> "…mhux kull kitba li toħroġ minn ħdan xi awtorita' pubblika tikkostitwixxi "deċiżjoni": biex ikollha dawk il-kwalitajiet, dik il-kitba trid tkun għalqet kwestjoni jew ilment billi tgħid li dik hija l-fehma aħħarija tal-awtorita' pubblika li tkun għall-ilment jew għat-talba li jkunu sarulha (Jupiter Co. Ltd. et vs Awtorita ta' Malta dwar l-Ambjent u l-Ippjanar, App 03/04/2009)."

20. F'dan il-każ il-promulgar tal-leġislazzjoni sussidjarja in kwistjoni ma sarx b'risposta għal xi lment jew talba li saret lil Ministru. Inoltre, l-fatt li l-Ministru ddeċieda li jippromulga leġislazzjoni sussidjarja ma jfissirx li dik

id-deċiżjoni nnifisha tikkostitwixxi egħmil amministrattiv skont l-Artikolu 469A tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta għaliex m'hemmx dubbju li din id-deċiżjoni ma tagħlaqx il-kwistjoni, iżda għal kuntrarju tibda l-proċess tal-promulgazzjoni tal-liġi sussidjarja. F'dan ir-rigward il-Qorti tagħmel referenza għas-sentenza fl-ismijiet **Carmelo Borg v. Ministru Responsabbli għall-Ġustizzja** (Appell, 08/11/2005) fejn ġie spjegat hekk:

> "*9. Din il-Qorti ma tistax taqbel ma' l-appellant li l-ligi sussidjarja in dizamina u/jew il-bidu fis-sehh taghha jammonta ghal "eghmil amministrattiv" ghall-finijiet ta' l- Artikolu 469A tal-Kap. 12. Din il-ligi u/jew il-bidu fis-sehh taghha hija eminentement att jew eghmil legislattiv, ghalkemm imwettqa mir-ram Ezekuttiv tal-Gvern fuq delega tar-ram Legislattiv. Ghalkemm huwa veru li diversi awturi Inglizi, meta jirreferu ghal decizjonijiet li jittiehdu mill-amministrazzjoni pubblika, spiss jiddistingwu bejn funzjonijiet legislattivi, amministrattivi, gudizzjarji u ministerjali ta' tali amministrazzjoni pubblika , fis-sistema legali taghna qatt ma gie dubitat li ligi sussidjarja tista' tigi sindakata mill-Qorti ta' gurisdizzjoni ordinarja – in effetti mill-Prim Awla – biex wiehed jara jekk tali ligi hix intra vires jew ultra vires is-setghat moghtija mill-Parlament. Id- dritt ta' kull persuna li titlob lill-Qorti li hekk tissindika tali ligijiet illum huwa garantit bl-Artikolu 116 tal-Kostituzzjoni meta moqri flimkien mad-definizzjoni ta' "ligi" moghtija fl- Artikolu 124(2) ta' l-istess Kostituzzjoni (bi dritt ta' appell skond kif provvdut fl-Artikolu 95(2)(e) ta' l-istess Kostituzzjoni, cioe` lill-Qorti Kostituzzjonali u mhux lil din il-Qorti). Meta l-legislatur, bl-emendi introdotti fl-Artikolu 742 tal-Kodici ta' Organizzazzjoni u Procedura Civili permezz ta' l-Att VIII ta' l-1981 ipprova jirrestringi u jillimita l-istharrig gudizzjarju ta' l-eghmil amministrattiv, kien evidenti li dawn l-emendi ma kienu b'ebda mod jolqtu jew jirreferu ghall-istharrig gudizzjarju tal-validita` ta' ligijiet, sia jekk principali u sia jekk sussidjarji. Mod iehor, kien ikun ifisser li dawk l-emendi kienu jokkozzaw mal-imsemmi Artikolu 116 tal-Kostituzzjoni. Ghalhekk, anke meta dawn l-emendi gew abrogati fl-1995 u minflokhom dahal l- Artikolu 469A, kien evidenti li dana l-artikolu ma kien b'ebda mod intiz biex imiss jew xort'ohra jirregola il- "judicial review" ta' ligijiet – stharrig gudizzjarju li baqa' bla mittiefes proprju in virtu` tal-garanzija kontenuta fl-Artikolu 116.*
>
> *10. Ghandu jigi osservat, inoltre, li d-definizzjoni ta' "eghmil amministrattiv" fis-subartikolu (2) ta' l-Artikolu 469A hija wkoll cara fil-portata taghha. Ghall-finijiet ta' l- imsemmi Artikolu 469A l-espressjoni "'ghemil amministrattiv' tfisser il-hrug ta' kull ordni, licenza, permess,*

warrant, decizjoni jew ir-rifjut ghal talba ta' xi persuna li jsir minn awtorita` pubblika...". L-argument ta' l- appellant li ghax il-Ministru ghazel li jsejjah din il-ligi sussidjarja "ordni" allura din taqa' fid-definizzjoni ta' "eghmil amministrattiv" ghall-finijiet tal-Artikolu 469A huwa argument li din il-Qorti tista' biss tikkwalifikah bhala banali. Mhux biss il-kelma "ordni" fid-definizzjoni imsemmija trid neccessarjament tigi interpretata eiusdem generis mal- kliem "licenza", "permess", "warrant", "decizjoni" u "rifjut ghal talba", izda, kif tajjeb osservaw l-appellati fir-risposta taghhom, il-kelma "ligi" skond l-Att dwar l-Interpretazzjoni (Kap. 249) tinkludi kull dokument li jkollu s-sahha ta' ligi. Fi kliem iehor, il-kelma "ordni", bhalma tista' tintuza bhala l-isem ta' xi ligi – minflok, per, ezempju, "regolamenti" – tista' wkoll tintuza fis-sens ta' ordni amministrattiv li jkun jikkwalifika bhala "eghmil amministrattiv" ghall-finijiet ta' l- imsemmi Artikolu 469A. Din il-Qorti taghmilha cara li hija konxja li hemm divergenza bejn it-test Malti u t-test Ingliz tad-definizzjoni ta' "eghmil amministrattiv" – it-test Ingliz ighid "'administrative act' includes..." – izda, apparti li t-test Malti jipprevali , dan ma jnaqqas xejn mill-forza ta' l-argument kontenuta f'dan il-paragrafu.

11. Punt iehor ta' minn isemmi fir-rigward ta' jekk hawn si trattax o meno ta' "eghmil amministrattiv" li jaqa' taht l- Artikolu 469A huwa illi kieku din il-Qorti kellha taccetta t- tezi ta' l-attur appellant, ikun ifisser li ghall-impunjazzjoni tal-validita` ta' ligi sussidjarja bhalma hi dik in dizamina – ghax wara kollox l-appellant m'hux qed jikkontesta li l- "Ordni" in dizamina huwa ligi sussidjarja – ikun japplika t- terminu ta' dekadenza ghal tali impunjazzjoni ta' sitt xhur imsemmi fis-subartkolu (3) ta' l-Artikolu 469A, meta ebda tali terminu ma hu previst fl-Artikolu 116 tal-Kostituzzjoni."

21. Fid-dawl ta' dan għalhekk din il-Qorti taqbel mal-Ewwel Qorti illi liġi sussidjarja mhijiex sindikabbli taħt l-Artikolu 469A tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta.

22. Din il-Qorti pero` ma taqbilx illi liġi sussidjarja tista' tiġi sindikata biss mill-Qorti Kostituzzjonali taħt l-Artikolu 116 tal-Kostituzzjoni u li l-eżistenza ta' dan l-artikolu tal-liġi tfisser li m'hemm l-ebda mod ieħor kif tista' tiġi mpunjata liġi sussidjarja. Fil-fehma ta' din il-Qorti n-nuqqas ta' aderenza mal-liġi ordinarja, hjia sindikabbli wkoll mill-Qrati ordinarji. Il-

Qorti tqis li lment bħal dak imressaq mis-soċjeta` attriċi jista' jiġi mistħarreġ mill-Qrati ordinarji a bażi tal-Artikolu 32(2) tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta, li jvesti fihom poteri residwali fejn il-liġi ma tipprovdix mezz idoneju u effettiv ta' rimedju. F'dan ir-rigward il-Qorti tagħmel referenza għad-deċiżjoni tal-Prim' Awla tal-Qorti Ċivili tat-22 ta' Settembru, 2021, fl-ismijiet **Dina Abraham Tekie v. L-Avukat Ġenerali illum magħruf bħala l-Avukat tal-Istat** fejn dwar is-sindikabbilita` tas-siwi ta' liġijiet sussidjarji ntqal hekk:

> "Illi l-Qorti tqis li huwa fis-setgħa tagħha li tara jekk kemm-il darba xi provvediment li għandu s-saħħa ta' liġi nħariġx sewwa mill-awtorità mogħnija bis-setgħa li tagħmlu. Dan ifisser li l-eżami jrid isir kemm dwar il-persuna li tkun għamlet xi liġi bħal dik u kif ukoll dwar jekk il-persuna li kienet mogħtija s-setgħa li tagħmel liġi bħal dik baqgħetx fil-limiti ta' dik is-setgħa jew marritx lil hinn minnhom. Fil-każ ta' leġislazzjoni sussidjarja, il-Qorti trid dejjem tkejjel is-setgħat tal-awtorita` li tagħmel liġi sussidjarja mas-setgħat li jkunu ngħataw fil-liġi ewlenija għaliex huwa minn din il-liġi li l-awtorità tingħata 'delega' biex toħroġ liġijiet sussidjarji;
>
> Illi f'każijiet bħal dawn, il-Qorti għandha s-setgħa li tistħarreġ is-siwi ta' leġislazzjoni bħal dik, mhux bis-setgħat mogħtijin lilha fl-azzjoni ta' stħarriġ ġudizzjarju ta' azzjoni amministrattiva skond l-Artikolu 469A tal-Kapitolu 12 tal-Liġijiet ta' Malta, iżda taħt is-setgħat ta' stħarriġ usa' li jagħtiha l-Artikolu 32(1) tal-istess Kodiċi. In-nuqqas ta' tismija min-naħa tal-attriċi ta' dan l-artikolu ma jġibx nuqqas ta' siwi tal-azzjoni tagħha u l-azzjoni, kif imfassla, ma fiha l-ebda kontradizzjoni u lanqas l-imħarrek ma nġab f'qagħda li ma setax jiddefendi l-każ tiegħu;"

23. Il-Qorti taqbel perfettament ma' dan l-insenjament u tqis illi l-bran ċitat jirrapreżenta l-pożizzjoni korretta dwar il-poter tal-qrati ordinarji li jissindikaw il-validita` ta' liġijiet sussidjarji. Għaldaqstant din il-Qorti hija tal-fehma li s-sentenza appellata ma tistax tiġi kkonfermata, ħlief sa fejn laqgħat it-tielet eċċezzjoni tal-konvenuti.

24. Jeħtieġ issa għalhekk illi tiġi determinata l-eċċezzjoni tal-konvenuti li l-Att dwar ir-Regolatur għas-Servizzi tal-Enerġija u l-Ilma (Kapitolu 545 tal-Liġijiet ta' Malta) jipprovdi rimedju għall-ilment tas-soċjeta` attriċi fl-Artikoli 31 sa 34 u li allura hija kellha tagħmel użu minn dan ir-rimedju u fit-termini perentorji stabbiliti minnu. Dan peress illi l-Ewwel Qorti astjeniet milli tieħu konjizzjoni ta' din l-eċċezzjoni għaliex laqgħat l-eċċezzjonijiet preliminari l-oħra tal-konvenuti. L-Artikolu 32 (1) joħloq ir-rimedju li għalih jagħmlu referenza l-konvenuti, u jipprovdi hekk:

> "Jista' jsir appell quddiem it-Tribunal ta' Reviżjoni Amministrattiva minn kull deċiżjoni tar-Regolatur skont id-dispożizzjonijiet ta' dan l-Att u r-regolamenti magħmulin taħtu u kull persuna li tħoss ruħha aggravata b'xi deċiżjoni bħal dik għandu jkollha l-jedd li tagħmel appell."

25. Minn qari ta' dan l-artikolu huwa mill-ewwel evidenti li din l-eċċezzjoni tal-konvenuti m'għandhiex mis-sewwa. L-Artikolu 32 (1) tal-Kapitolu 545 tal-Liġijiet ta' Malta jagħti rimedji li min iħossu aggravat minn xi deċiżjoni tar-Regolatur. Pero`, l-ilment tas-soċjeta` attriċi m'huwiex minn deċiżjoni tar-Regolatur iżda jitratta proprju l-Avviż Legali 235 tal-2016. Dan l-Avviż Legali espressament jgħid li r-regolamenti kontenuti fih ġew magħmula mill-Ministru għall-Enerġija u s-Saħħa. Għalhekk m'hemm l-ebda dubbju li r-rimedju stabbilit fl-Artikolu 32 (1) li għalih jagħmlu referenza l-konvenuti mhuwiex applikabbli għall-ilment tas-soċjeta` attriċi.

Deċide

Għal dawn il-motivi l-Qorti tilqa' l-appell tal-attriċi sa fejn kompatibbli ma' dak li ngħad hawn fuq u tibdel is-sentenza appellata b'dan il-mod:

1. Tiċħad ir-raba' u s-sitt eċċezzjoni tar-Regolatur konvenut;

2. Tiċħad l-ewwel, it-tieni u s-seba' eċċezzjoni tal-Prim Ministru;

3. Tħassar dik il-parti tas-sentenza li ċaħdet it-talbiet tal-attriċi bħala infondati fil-fatt u fid-dritt.

Għall-kumplament tikkonferma s-sentenza appellata, b'dan li tiċċara li t-tielet eċċezzjoni ta' kull wieħed mill-konvenuti ntlaqgħet biss in kwantu tirreferi għat-talba 1(a) tar-rikors maħluf.

Il-Qorti tordna lill-attriċi sabiex fi żmien tletin (30) ġurnata mid-data ta' din is-sentenza, tippreżenta quddiem l-Ewwel Qorti nota li fiha:

i. Tispjega kif il-liġi sussidjarja hi *ultra vires* għal dak li jirrigwarda l-aspett proċedurali u/jew sostantiv (kif tmur kontra l-*parent act*) jekk qed tallega xi nuqqas simili;

ii. Tirregola ruħha dwar il-premessa li hemm ksur tal-Artikolu 1 tal-Ewwel Protokoll tal-Konvenzjoni Ewropea;

iii. Tgħid għalfejn il-liġi sussidjarja hi rraġonevoli u mhux proporzjonata, u dan bla preġudizzju dwar jekk liġi sussidjarja tistax tiġi mistħarġa għal xi waħda minn dawk ir-raġunijiet.

L-ispejjeż ta' dan l-appell jitħallsu in kwantu għal 10% mis-soċjeta` attriċi u in kwantu għal 90% mill-konvenuti.

Tibgħat l-atti lura quddiem l-Ewwel Qorti sabiex jissokta s-smigħ tal-kawża dwar il-mertu relatat mat-talba 1(b) tar-rikors maħluf u t-talbiet l-oħra.

Mark Chetcuti Prim Imħallef	Giannino Caruana Demajo Imħallef	Anthony Ellul Imħallef

Deputat Reġistratur
da