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, 17 ta’ Marzu, 2021.

Numru 3

Appell numru 377/2020/1

Alistair Bezzina

v.

1. **Kunsill Lokali San Pawl il-Baħar;**
2. ***Galea Cleaning Solutions JV*;**
3. ***Proofreading.com.mt* / Robert Louis Fenech & Matthew Camilleri;**
4. ***Redeemer*/Redeemer Mifsud**

1. Dan huwa appell ta’ Alistair Bezzina [“Bezzina” jew “l-appellanti”] minn deċiżjoni preliminari tal-25 ta’ Novembru 2020 tal-Bord ta’ Reviżjoni dwar Kuntratti Pubbliċi [“il-Bord ta’ Reviżjoni”], imwaqqaf taħt ir-Regolamenti tal-2016 dwar l-Akkwist Pubbiku [“L.S. 601.03”], li ordna li titneħħa mill-inkartament tal-proċess quddiem il-bord tweġiba tal-appellant għal oġġezzjoni mressqa minn *Galea Cleaning Solutions JV*

["*Galea*"] kontra deċiżjoni tal-Kunsill Lokali ta' San Pawl il-Baħar ["l-awtorita kontraenti"] dwar l-għoti ta' kuntratt pubbliku.

2. Il-fatti relevanti seħħew hekk: kienet saret sejħa mill-awtorità kontraenti għal offerti għal kuntratt pubbliku. Tefgħu offerta, fost oħrajn, l-appellanti, *Galea* u Redeemer Mifsud ["Mifsud"]. L-oblaturi ġew mgħarrfa illi kienet sejra tintgħażel l-offerta ta' Mifsud. Fis-6 ta' Novembru 2020 *Galea* ressaq oġġezzjoni kontra din id-deċiżjoni quddiem il-Bord ta' Reviżjoni, u talab illi d-deċiżjoni titħassar u l-offerti jitqiesu mill-ġdid. Billi deherlu li kellu interess fil-kwistjoni, l-appellant ippreżenta tweġiba li fiha effettivament qal li jaqbel mal-oġġezzjoni ta' *Galea*. Waqt is-smigħ quddiem il-Bord ta' Reviżjoni tqajmet il-kwistjoni jekk Bezzina, billi ma kienx ressaq oġġezzjoni, setax jitqies li kellu interess fil-proċess quddiem il-Bord ta' Revizjoni u wkoll jekk it-tweġiba tiegħu kinitx tassew risposta jew kinitx fil-verità oġġezzjoni mlibbsa ta' risposta. Il-Bord ta' Reviżjoni kien tal-fehma li r-risposta ta' Bezzina ma kienet risposta xejn iżda oġġezzjoni mlibbsa ta' risposta u għalhekk ordna li din titneħħa mill-inkartament. Ir-raġuni għal din id-deċiżjoni ġiet imfissra hekk:

> »This board, having noted this 'letter of reply' filed by Mr Alistair Bezzina (hereinafter referred to as 'the Interested Party') on 12th November 2020, refers to the claims made by the same Interested Party with regard to the tender … … …recommended for award by St Paul's Bay Local Council (hereinafter referred to as 'the Contracting Authority') … … … opines the following:
>
> »1. this board examined closely the letter of reply sent by Mr Alistair Bezzina and notes that contained therein are requests for the cancellation of the award of the tender, the re-evaluation of the offers and the alleged claim that the successful offer is an abnormally-low offer;
>
> »2. in this regard, this board would respectfully point out that such requests do not represent a 'letter of reply' to the 'letter of

objection’ filed by *Galea Cleaning Solutions JV* (“Appellants”), but such communication constitutes additional requests to those stated in Appellants’ objection.

» In view of the above, this board:

»i. justifiably establishes that the communication dated 12th November 2020 sent by Mr Alistair Bezzina constitutes, in its entirety, an objection to the decision of the Contracting Authority in the award of tender … … …;

»ii. justifiably establishes that, the communication dated 12th November 2020, filed by Mr Alistair Bezzina, does not represent a ‘letter of reply’ which conforms with Article 276(*c*) of the Public Procurement Regulations;

»iii. Mr Alistair Bezzina should have filed a ‘letter of objection’ highlighting his concerns, accompanied by the appropriate fee within the prescribed period;

»iv. considers … such a communication sent by Mr Alistair Bezzina, under the umbrella of a ‘letter of reply’, as frivolous and vexatious, so that this board rejects in its entirety such a communication and will not consider it further.«

3. Bezzina ressaq appell minn din id-deċiżjoni tal-Bord ta’ Reviżjoni b’rikors tas-7 ta’ Diċembru 2020. Għal dan ir-rikors wieġbu l-awtorità kontraenti fis-6 ta’ Jannar 2021 u *Galea* fit-22 ta’ Jannar 2021.

4. L-ewwel aggravju tal-appell igħid hekk:

> »Illi d-deċiżjoni tal-bord hija waħda ħażina *stante* illi l-liġi ma [tid]distingwix bejn oġġezzjoni u risposta. L-esponenti ma daħħal ebda oġġezzjoni mid-deċiżjoni tal-awtorità kontraenti iżda straħ fuq l-oġġezzjoni li saret minn *Galea Cleaning Solutions JV* fejn bażikament qabel ma’ dak li ntqal f’dik l-oġġezzjoni u ta r-raġunijiet tiegħu għalfejn iħoss li l-appell ta’ *Galea Cleaning Solutions JV* kellu jiġi milqugħ.
>
> »Fir-risposta tal-esponenti mkien ma saru talbiet lill-bord iżda wieġbu fis-sens li l-oġġezzjoni sureferita kellha tintiaqa’.
>
> »Illi bid-deċiżjoni tiegħu l-bord kiser żewġ prinċipji universali fl-applikazzjoni u l-interpretazzjoni tal-liġi, *ossia* l-principju *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* u l-principju *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*. Ġaladarba l-liġi ma tagħmilx distinzjoni bejn risposta u oġġezzjoni l-bord ma kellu qatt jikkonkludi li r-risposta tal-esponenti tammonta għal oġġezzjoni.
>
> »Jingħad ukoll il-bord naqas li jimmotiva u jiġġustifika d-deċiżjoni tiegħu u fl-istess deċiżjoni tiegħu mkien ma spjega kif wasal għall-konklużjoni li r-risposta tal-esponenti kienet fil-fatt oġġezzjoni.«

5. Fit-tieni aggravju mbagħad l-appellant igħid illi r-reg. 276(*ċ*) tal-L.S. 601.03 jagħti lil kull parti interessata dritt li twieġeb, u illi hu għandu jitqies parti interessata għax, jekk tintlaqa' l-oġġezzjoni ta' *Galea*, l-offerti kollha, fosthom tiegħu, jitqiesu mill-ġdid. Jekk titneħħa r-risposta tiegħu mill-inkartament, hu jiġi mċaħħad mill-jedd li, bħala parti interessata, għandu illi jinstema'.

6. Verament, l-ewwel aggravju xejn ma hu formulat sew u huwa x'aktarx inkonsistenti miegħu nnifsu, għax jekk l-appellant qiegħed igħid sew illi "l-liġi ma tiddistingwix bejn oġġezzjoni u risposta" mela l-Bord ta' Reviżjoni qal sew illi r-risposta tal-appellant kienet fil-fatt oġġezzjoni, jekk risposta u oġġezzjoni huma tassew l-istess ħaġa, kif qiegħed igħid l-appellant.

7. Biex tagħmel sens minn dan l-aggravju l-qorti sejra tqis iż-żewġ aggravji flimkien u tifhem illi meta l-appellant igħid illi l-liġi ma tiddistingwix bejn oġġezzjoni u risposta dan għandu jiftehem fis-sens illi l-liġi ma tiddistingwix bejniethom meta tqis min għandu dritt jagħmel waħda u l-oħra, u illi l-interess illli jilleġittima persuna biex tagħmel oġġezzjoni huwa l-istess interess li jilleġittimaha tagħmel risposta.

8. Fi kliem ieħor, għalkemm il-liġi tassew tiddistingwi bejn oġġezzjoni u risposta, tant illi d-dritt li tagħmel oġġezzjoni huwa regolat bir-regg. 270, 271 u 273 tal-L.S. 601.03 waqt li d-dritt li tagħmel tweġiba huwa regolat bir-reg. 276(*ċ*), it-tnejn jistgħu jsiru minn "kull parti interessata". Id-distinzjoni prattika bejniethom hi illi min jagħmel oġġezzjoni jitlob it-tħassir jew riforma ta' deċiżjoni, u jagħti raġunijiet għal hekk, waqt illi

min jagħmel ir-risposta jgħid jaqbilx jew le ma' dak mitlub fl-oġġezzjoni u jista' wkoll igħid għalfejn. Barra minn hekk, biex titqies li tiswa, oġġezzjoni jrid ikollha magħha depożitu waqt li ma hu meħtieġ ebda depożitu biex twieġeb għal oġġezzjoni.

9. Fil-każ tallum il-Bord ta' Reviżjoni qies illi r-risposta tal-appellant kienet fil-verità oġġezzjoni, u għalhekk ma setgħetx issir għax ma sarx depożitu magħha u wkoll għax ma saritx fiż-żmien li tagħti l-liġi. Jekk dan huwa minnu, *i.e.* jekk ir-risposta kienet fis-sustanza oġġezzjoni fil-forma ta' tweġiba, mela d-deċiżjoni tal-Bord ta' Reviżjoni hija tajba. Jekk iżda hija tassew risposta tqum il-kwistjoni jekk l-appellant kellux l-interess meħtieġ biex seta' jwieġeb għall-oġġezzjoni ta' *Galea.*

10. L-appellant igħid illi l-Bord ta' Reviżjoni "naqas li jimmotiva u jiġġustifika d-deċiżjoni tiegħu". Dan ma huwiex korrett; il-bord qies ir-risposta bħala effettivament oġġezzjoni għax "*contained therein are requests for the cancellation of the award of the tender, the re-evaluation of the offers and the alleged claim that the successful offer is an abnormally-low offer*", u għalhekk l-appellant "*should have filed a 'letter of objection' highlighting his concerns, accompanied by the appropriate fee within the prescribed period*".

11. Tibqa' l-kwistjoni (i) jekk ir-risposta kinitx tassew fis-sustanza oġġezzjoni u, jekk kienet tassew risposta, (ii) l-appellant jitqiesx "parti interessata" biex ikun leġittimat li jwieġeb għall-oġġezzjoni ta' *Galea.*

12. Jekk taqra l-ittra ta' Bezzina li dwarha qamet din il-kontroversja, tifhem għala l-Bord ta' Reviżjoni wasal biex iqisha oġġezzjoni. Għalkemm fir-risposta Bezzina jgħid illi:

> »The interested party (Alistair Bezzina) totally agrees with the submissions made by *Galea Cleaning Solutions JV* and makes them his own and further adds the following submissions:«

u jagħti r-raġunijiet tiegħu għala jaqbel, fl-istess waqt igħid illi bl-ittra huwa "*is hereby submitting a formal reasoned letter of reply objection*". Imbagħad jagħlaq l-ittra hekk:

> »In view of the above, and whilst reserving the right to make further submissions (including ones that are not included in this reasoned reply) and present further evidence, the interested party humbly requests this honourable board to revoke the decision taken by the contracting authority of the 27th October 2020 awarding the tender to Mr Redeemer Mifsud for *Proofreading.com.mt Ltd* and consequently make such declarations (including the re-evaluation of … all tenders submitted), give such orders and directives it may deem necessary in relation to the procurement process relative to the tender in question.«

13. Tassew illi l-għażla ta' kliem aktar tixbah dak li tistenna f'oġġezzjoni milli fi tweġiba, u għalhekk il-qorti tifhem għala l-Bord ta' Reviżjoni wasal għal dik il-konklużjoni. Madankollu, trid tqis is-sustanza mhux il-forma. Ma saret ebda talba ġdida li ma saritx fl-oġġezzjoni ta' *Galea*; il-fatt li, flok illimita ruħu li jgħid li jaqbel mat-talbiet magħmula minn *Galea*, Bezzina reġa' tenna t-talbiet huwa biss kwistjoni ta' forma li fis-sustanza ma tibdel xejn. Jekk tqis biss il-fatt li fl-ittra ta' Bezzina hemm qbil mat-talbiet magħmula fl-oġġezzjoni oriġinali u r-raġunijiet għall-qbil, ma tibdel xejn mis-sustanza.

14. Għalhekk, u biex tħares ukoll il-prinċipju *ut res magis valeat quam pereat*, il-qorti tqis illi l-ittra ta' Bezzina tiswa bħala risposta u ma għandhiex titqies bħala oġġezzjoni awtonoma. Dan ifisser illi – dejjem

jekk setgħet saret, *i.e.* jekk min ma oġġezzjonax jista' jippreżenta risposta għal oġġezzjoni ta' ħaddieħor, kwistjoni li nqisuha aktar 'il quddiem – ladarba hija risposta mhux oġġezzjoni għandha tingħata biss l-effetti ta' risposta, fis-sens li tiswa safejn ressqet raġunijiet favur l-aggravji ġà mressqa fl-oġġezzjoni ta' *Galea* iżda mhux ukoll safejn ressqet aggravji ġodda.

15. Tifdal il-kwistjoni jekk Bezzina jitqiesx "persuna interessata" biex ikun leġittimat li jwieġeb. *Galea* igħid illi l-interess li jilleġittima oġġezzjoni huwa usa' mnn interess li jilleġittima risposta, b'mod għalhekk illi l-persuni li jistgħu jressqu oġġezzjoni huma aktar minn dawk li jistgħu jwieġbu għaliha. Dan l-argument hu msejjes fuq kif ir-reg. 270 dwar min jista' jagħmel oġġezzjoni juża kliem differenti minn dak li juża r-reg. 276(*ċ*) biex ifisser min jista' jwieġeb għal oġġezzjoni:

> »**270.** Fejn il-valur stmat ta' kuntratt pubbliku jilħaq jew jeċċedi ħamest elef euro (€5,000) kull offerent jew kandidat konċernat, jew kull persuna li għandha jew li kellha xi interess jew li sofriet dannu jew tirriskja li ssofri dannu b'xi allegat ksur jew b'xi deċiżjoni meħuda inkluż l-għoti propost fil-kisba ta' kuntratt, rifjut ta' offerta jew il-kanċellament ta' sejħa għal offerti wara li jiskadi l-perijodu tal-pubblikazzjoni, tista' tappella permezz ta' oġġezzjoni quddiem il-Bord ta' Reviżjoni, liema oġġezzjoni għandu jkun fiha r-raġunijiet għall-ilmenti tagħhom b'mod l-aktar ċar.
>
> »**276.** Il-proċedura li għandha tiġi segwita fis-sottomissjoni u determinazzjoni ta' appelli kif ukoll il-kondizzjonijiet li taħthom jistgħu jiġu preżentati appelli jkunu dawn li ġejjin:
>
> > »… … …
> >
> > »(*ċ*) l-awtorità kontraenti u kull parti interessata tista', fi żmien għaxart ijiem kurrenti mill-ġurnata li fiha l-appell jitwaħħal fuq in-*notice board* tal-Bord ta' Reviżjoni u ppubblikata, meta jkun applikabbli, fuq il-pjattaforma tal-akkwist elettroniku tal-gvern, jistgħu jippreżentaw risposta bil-miktub għall-appell. Dawn ir-risposti wkoll għandhom jitwaħħlu fuq in-*notice board* tal-Bord ta' Reviżjoni u fejn ikun applikabbli għandhom ukoll jiġu ppubblikati fuq il-pjattaforma tal-akkwist elettroniku tal-gvern.«

16. Bla ma tidħol fil-kwistjoni jekk il-kliem "parti interessata" fir-reg. 276(*ċ*) jinkludix il-persuni kollha msemmija fir-reg. 270, u jekk intużax it-terminu ġeneriku "persuna interessata" biex tiġi evitata ripetizzjoni, il-qorti tosserva illi ċertament Bezzina għandu interess fl-eżitu tal-oġġezzjoni ta' *Galea* għax jekk din tintlaqa' l-offerti kollha, fosthom dik ta' Bezzina, jitqiesu mill-ġdid u Bezzina jerġa' jkollu l-possibilità li l-offerta tiegħu tintlaqa'. L-interess tiegħu huwa għalhekk evidenti.

17. Barra minn hekk, ir-reg. 276(*b*) irid ukoll illi kopja tal-"appell ta' min jagħmel l-ilment" (*i.e.* tal-oġġezzjoni) tintbagħat "lill-offerenti parteċi-panti kollha". Dan huwa effettivament għarfien tal-fatt illi l-oblaturi kollha, ukoll jekk ma jkunux ressqu oġġezzjoni, għandhom interess fil-proċess mibdi bl-oġġezzjoni ta' oblatur ieħor, u għalhekk jitqiesu "parti interessata" għall-għanijiet tal-jedd li twieġeb.

18. Il-qorti għalhekk hija tal-fehma illi r-risposta ta' Bezzina għandha titqies illi saret validament u għandha tibqa' fl-inkartament tal-Bord ta' Reviżjoni, b'dan illi, kif intqal fuq[1], għandha tingħata biss l-effett ta' tweġiba għall-oġġezzjoni ġà mressqa u mhux ta' oġġezzjoni awtonoma.

19. Għalhekk tilqa' l-appell, tħassar id-deċiżjoni appellata tal-Bord ta' Reviżjoni tal-25 ta' Novembru 2020, tordna illi l-Bord ta' Reviżjoni jqis ukoll ir-risposta ta' Bezzina, u jqisha bħala risposta u mhux bħala oġġezzjoni ġdida, u tibgħat l-atti lura quddiem il-bord sabiex jitkompla s-smigħ.

---

1 Para. 14, *supra.*

20. Fiċ-ċirkostanzi, u billi Bezzina wkoll ikkontribwixxa biex inħoloq l-ekwivoku li wassal għal dan l-appell, kull parti għandha tbati l-ispejjeż tagħha relativi għal dan l-episodju.

Mark Chetcuti Prim Imħallef	Giannino Caruana Demajo Imħallef	Anthony Ellul Imħallef

Deputat Reġistratur
rm