QORTI TAL-APPELL

IMĦALLFIN

S.T.O. PRIM IMĦALLEF MARK CHETCUTI
ONOR. IMĦALLEF ROBERT G. MANGION
ONOR. IMĦALLEF GRAZIO MERCIECA

Seduta ta' nhar it-Tlieta, 3 ta' Settembru, 2024.

Numru 12

Rikors numru 290/2024/1

Simply Clean Limited (C101719)

v.

Il-Kunsill Lokali ta' Bormla, u

Ronald Bezzina

Il-Qorti:

1. Din hija sentenza dwar appell imressaq minn Simply Clean Limited kontra deċiżjoni mogħtija mill-Bord ta' Reviżjoni dwar il-Kuntratti Pubbliċi fis-7 ta' Mejju, 2024, li permezz tagħha ħassar minn jeddu s-sejħa pubblika għall-offerti bin-numru ta' riferenza KLBO 02-2023 u ordna li d-

depożitu mħallas mill-istess appellanti ma kellux jintraddilha lura.

Daħla

2. Fit-3 ta' Mejju, 2023, il-Kunsill Lokali ta' Bormla, ħabbar sejħa pubblika għall-offerti (KLBO 02-2023) bl-isem ta' *«Collection of Bulky Refuse and WEEE from the Locality of Bormla, using Low Emission Transport.»*

3. Il-kriterju tal-għażla għal din is-sejħa kellu jkun dak tal-orħos offerta li tħares il-kriterji tekniċi u amministrattivi (ara paragrafu 6.1 tal-ewwel taqsima tad-dokument tas-sejħa għall-offerti).

4. F'taqsima 8.2.1 tat-termini ta' riferenza tad-dokument tas-sejħa, l-offerenti ġew ukoll mgħarrfa li fost id-dokumentazzjoni li riedu jressqu flimkien mal-offerta tagħhom, huma kellhom jissottomettu:

> *« the necessary official documentation in order to confirm that the service provision shall be in accordance with the following standards (or equivalent):*
>
> > *a) SM EN ISO 9001 : 2015 (or equivalent) – Quality Management Service;*
> > *b) SM EN ISO 14001 : 2015 (or equivalent) – Environmental Management Service;*
> > *c) SM ISO 45001 : 2018 (or equivalent) – Occupational Health and Safety Management System.»*

5. Għal din is-sejħa għall-offerti ħadu sehem żewġ operaturi ekonomiċi: il-kumpanija appellanti Simply Clean Limited, u l-appellat

Ronald Bezzina.

6. B'avviż datat 22 ta' Frar 2024, il-Kunsill Lokali ta' Bormla ħabbar li s-sejħa inkwistjoni ġiet aġġudikata favur Ronald Bezzina għar-raġuni li l-offerta tiegħu kienet l-orħos waħda li tħares il-kriterji tekniċi u amministrattivi.

7. B'ittra datata fl-istess jum, il-Kunsill Lokali ta' Bormla bagħat javża lil Simply Clean Limited li l-offerta tagħha ma ġietx aċċettata, u li s-sejħa ġiet aġġudikata favur Ronald Bezzina għaliex l-offerta ta' dan tal-aħħar kienet l-orħos waħda.

8. Simply Clean Limited ħassitha aggravata b'din id-deċiżjoni, u fis-6 ta' Marzu, 2024, hija ressqet ittra ta' oġġezzjoni quddiem il-Bord ta' Reviżjoni dwar il-Kuntratti Pubbliċi kontra d-deċiżjoni tal-għotja tal-kuntratt lil Ronald Bezzina. L-aggravju ewlieni ta' Simply Clean Limited kien, li l-offerta ta' Ronald Bezzina kellha tiġi skwalifikata għaliex huwa ma kellux dawk iċ-ċertifikati tal-ISO kif mitluba fl-artikolu 8.2.1 tat-termini ta' riferenza tad-dokument tas-sejħa.

9. B'deċiżjoni mogħtija fis-7 ta' Mejju, 2024, il-Bord ta' Reviżjoni dwar il-Kuntratti Pubbliċi deherlu li, kemm l-offerta ta' Ronald Bezzina, kif ukoll dik ta' Simply Clean Limited, ma kinux teknikament konformi għall-

għanijiet u effetti kollha tal-liġi. Fid-dawl ta' dan huwa ddeċieda li jħassar is-sejħa għall-offerti inkwistjoni u ordna li d-depożitu mħallas minn Simply Clean Limited għat-tressiq ta' dik l-oġġezzjoni ma kellux jintraddilha lura.

10. Ir-raġunijiet ewlenin li wasslu lill-Bord ta' Reviżjoni dwar il-Kuntratti Pubbliċi għal din id-deċiżjoni kienu dawn:

> *«The Board refers to the Minutes of the Board sitting of the 26th April 2024.*
>
> *Having noted the objection filed by Simply Clean Ltd. (hereinafter referred to as the Appellant) on 06th March 2024, refers to the claims made by the same Appellant regarding the tender of reference KLBO 02/2023 listed as case No. 2000 in the records of the Public Contracts Review Board.*
>
> *Appearing for the Appellant: Dr Franco Galea/ Dr Daniel Cutajar*
> *Appearing for the Contracting Authority: Dr Adrian Sciberras*
> *Appearing for the Preferred Bidder Ms Ealine Bezzina/Mr Ronald Bezzina*
>
> *Whereby, the Appellant contended that:*
>
> *The Preferred Bidder did not meet the technical and administrative requirements because the requested ISO Certificates were not submitted. This issue has occurred before with the Preferred Bidder in a previous tender in 2023, where he was disqualified for the same reason. Article 8.2.1 of the tender, which outlines the obligation of submitting ISO Certificates, was not complied with.*
>
> *This Board also noted the Contracting Authority's Reasoned Letter of Reply filed on 16th March 2024 and its verbal submissions during the hearing held on 26th April 2024, in that:*
>
> *Article 8.2.1 allows ISO Certificates or equivalent. Mr Bezzina submitted ERA certificates stating that these were equivalent.*
>
> *This Board also took note of the Preferred bidder's comment that; given the fact that the appellant, as claimed, was the sole contractor possessing the specified ISO Certificates, then they should have been informed beforehand to save them from bidding. Upon seeking advice, they were informed that ISO certification only applies to larger organizations. The question arises as to why ISO certification was not*

> *requested in subsequent tenders issued by Bormla Council if it is indeed a mandatory requirement?*
>
> *This Board, after having examined the relevant documentation to this appeal and heard submissions made by all the interested parties,refers to the grievances raised by the Appellant whereby it pleads that this tender should never have been legitimately awarded to the preferred bidder because it clearly failed to produce the ISO certificates as requested in Clause 8.2.1 of the tender dossier. The Contracting Authority rebutted this argument by referring to subclause 8.2.1 above mentioned which states 'or equivalent'. In line with this interpretation the Authority insisted that the preferred bidder had indeed produced the ERA certificates which were to be construed as equivalent and therefore fulfilling the criterion required.*
>
> *On the other hand the Appellant rebutted by stating that the production of the ERA certificates shall in no way be construed as equivalent and stated that the ERA certificates are as a matter of fact required by all service providers. The Board is inclined to agree with the Appellant on this point. Nonetheless the Board shall in no way ignore an oversight by the Evaluation Committee which militates against the Appellant itself in that even the Appellant should be considered as having failed to produce the correct documents, save for the ISO Certifications. The ISO certificates of the Appellant mention Simply Clean Ltd, whereas the remaining documents, such as the ERA documents and the log book indicate a different name to that of the tenderer. This is also an inherent oversight of the Evaluation Committee. In view of all the above it will be deemed unfair to discard this appeal against the preferred bidder alone when the Appellant is also non-compliant for all intents and purposes of the law.*
>
> *In view of the abovementioned anomalies and in view of the amateurish manner that the Evaluation Committee conducted its evaluation, this Board decides and declares to cancel this tendering process under the circumstances and this in terms of Regulation 90(3) of the Public Procurement Regulations.»*

11. Simply Clean Limited ma qablitx ma' din id-deċiżjoni u b'rikors tal-appell imressaq fis-27 ta' Mejju, 2024, hija talbet lil din il-Qorti sabiex *«filwaqt li tikkonferma d-deċiżjoni tal-Public Contracts Review Board tas-7 ta' Mejju 2024 fl-ismijiet premessi sa fejn iddikjarat li Ronald Bezzina kellu jiġi skwalifikat, tirrevokaha għall-bqija u tagħti dawk id-direttivi kollha li jidhrilha xieraq sabiex tassigura li l-iter tal-proċess ta' procurement*

pubbliku jiġi mħares.».

12. Il-Kunsill Lokali ta' Bormla, kif ukoll Ronald Bezzina ma ressqux tweġiba bil-miktub għal dan l-appell.

13. Inżamm smigħ quddiem din il-Qorti fil-jum tas-16 ta' Lulju, 2024, u minn hemmhekk l-appell tħalla għas-sentenza għal-lum.

Konsiderazzjonijiet:

14. F'dan l-appell Simply Clean Limited qiegħda tilmenta li d-deċiżjoni tal-Bord ta' Reviżjoni dwar il-Kuntratti Pubbliċi mhijiex siewja fil-liġi u dan kemm minħabba nuqqasijiet proċedurali kif ukoll anke għaliex hija ħażina fis-sustanza.

15. L-appellanti tibda billi tirreferi għall-fatt, li fid-deċiżjoni tiegħu, il-Bord qabad, minn rajh u għall-ewwel darba, qajjem l-argument li l-offerta tagħha kellha tiġi wkoll skwalifikata. Tfisser li dan kollu sar mingħajr biss ma nġab għall-għarfien tagħha minn qabel, u mingħajr ma hija ngħatat ċans li tgħid tagħha. Fid-dawl ta' dan, tilmenta li bil-mod ta' kif mexa, il-Bord ċaħħadha milli tiddefendi ruħha kif inhu xieraq, u tinsisti li dan in-nuqqas ġab miegħu l-konsegwenza li d-deċiżjoni appellata hija proċeduralment *«ivvizzjata»*.

16. L-appellanti tissokta billi targumenta li d-deċiżjoni appellata hija wkoll żbaljata fil-mertu għaliex il-Bord naqas milli jqis li r-Regolamenti dwar l-Akkwist Pubbliku stess jippermettu lill-oblaturi sabiex jistrieħu fuq il-kapaċitajiet tekniċi ta' terz — sakemm ikun hemm ftehim li fih it-terz jimpenja ruħu li ser ikun iqiegħed jagħti r-riżorsi mwiegħda lill-offerent waqt it-twettiq tal-kuntratt. Tagħti x'jinftiehem li kien proprju dan li hija għamlet fl-offerta tagħha, u tfisser li t-terzi msemmija fid-deċiżjoni tal-Bord, ma huma ħadd għajr membri tal-familja tad-direttur tagħha u kumpaniji tal-familjari tal-istess direttur, li magħhom hija għandha ftehim ta' skambju ta' makkinarju u riżorsi oħrajn.

17. Argument ieħor tal-appellanti huwa mbagħad li f'dan il-każ ma kinux jeżistu r-raġunijiet maħsuba fil-liġi għat-tħassir tas-sejħa għall-offerti. Tfisser li mid-deċiżjoni appellata jidher li l-Bord qabel magħha li l-offerta ta' Ronald Bezzina kellha tabilħaqq tiġi skwalifikata, u targumenta li l-fatt innifsu li l-Kumitat ta' Evalwazzjoni ħa żball fl-għarbiel tal-offerti ma kellux iwassal għat-tħassir tas-sejħa. Tirraġuna għalhekk, li f'dan il-każ, ir-rimedju kellu jkun li l-atti jintbagħtu lura lill-Kumitat ta' Evalwazzjoni sabiex jgħarbel l-offerti mill-ġdid, u dan fid-dawl tad-direttivi li kellhom jingħataw mill-istess Bord.

18. Simply Clean Limited tagħlaq imbagħad billi tgħid li la l-oġġezzjoni

tagħha kienet mistħoqqa, il-Bord lanqas ma kellu xi raġuni siewja għalfejn jordna li d-depożitu li hija ħallset sabiex setgħet tressaq l-oġġezzjoni quddiemu ma kellux jintraddilha lura.

19. Fil-fehma tal-Qorti, l-appell ta' Simply Clean Limited huwa mistħoqq.

20. Bla ħsara għal dak li ser ikun qiegħed jingħad aktar 'il quddiem, il-Qorti taqbel ma' Simply Clean Limited, li l-Bord, ma seta' qatt jaqbad u jħalli sakemm ġie biex jikteb id-deċiżjoni appellata, sabiex iqajjem minn rajh u għall-ewwel darba, l-argument, li anke l-offerta tagħha kellha tiġi mwarrba għaliex allegatament mhijiex teknikament konformi.

21. Din il-Qorti għamlitha ċara kemm-il darba, li jekk waqt is-smigħ ta' quddiem il-Bord, ikunu sejrin jitqajmu argumenti jew jinġabu raġunijiet ġodda li jmorru lil hinn mill-kwistjoni oriġinarjament imqajma mill-partijiet fl-ittra ta' oġġezzjoni u fit-tweġiba għal dik l-oġġezzjoni, il-Bord għandu d-dmir, li jagħti lill-parti li kontriha jitqajmu dawk l-argumenti jew raġunijiet ġodda, l-opportunità sabiex tkun tista' tirregola ruħha — sakemm dik il-parti ma turix in-nuqqas ta' oppożizzjoni tagħha li l-Bord jibqa' għaddej bis-smigħ (ara f'dan is-sens ***Cherubino Limited v. Dipartiment tal-Kuntratti et*** mogħtija mill-Qorti tal-Appell fit-3 ta' Ottubru, 2017, u ***A. Falzon Energy Projects Limited v. Central Procurement and***

Supplies Unit et mogħtija mill-Qorti tal-Appell fil-15 ta' Novembru, 2023).

22. Għalkemm veru li fir-Regolamenti dwar l-Akkwist Pubbliku ma nsibux xi Regolament li huwa ekwivalenti għall-**Artikolu 732A tal-Kodiċi ta' Organizzazzjoni u Proċedura Ċivili**, u l-ġurisprudenza li għadha kif issir riferenza għaliha, ingħatat f'kuntest fejn l-argumenti jew raġunijiet ġodda tqajmu minn xi waħda mill-partijiet waqt is-smigħ ta' quddiem il-Bord u mhux mill-Bord stess wara li l-appell tħalla għas-sentenza, fil-fehma tal-Qorti, il-prinċipju xorta waħda għandu jibqa' l-istess.

23. Tassew, fl-istess Regolament li l-leġislatur għoġbu jħalli f'idejn il-Bord sabiex jiddetermina l-proċedura għas-smigħ tal-ilmenti li jitressqu quddiemu, il-leġislatur impona wkoll l-obbligu fuq il-Bord sabiex ***«jiżgura li waqt is-smigħ pubbliku l-partijiet interessati kollha jingħataw l-opportunità li jressqu il-każ tagħhom»*** (ara **Regolament 90(2) tar-Regolamenti dwar l-Akkwist Pubbliku**).

24. Fil-fehma tal-Qorti, huwa bil-wisq naturali, li jekk il-Bord iħalli sakemm jiġi biex jagħti d-deċiżjoni tiegħu, sabiex iqajjem għall-ewwel darba kwistjoni ġdida li ma tkunx ġiet missielta mill-partijiet fis-smigħ li jkun sar quddiemu, il-Bord ikun qiegħed jonqos mill-obbligu tiegħu li jiżgura li jagħti lill-partijiet interessati ċ-ċans kollu li jressqu l-każ tagħhom quddiemu u b'hekk ikun qiegħed jikser il-liġi.

25. Fil-każ tal-lum, qajla għandu jkun hemm xi dubju li l-kwistjoni li ġiet missielta mill-partijiet quddiem il-Bord, kienet biss dwar jekk l-offerta ta' Ronald Bezzina kellhiex tiġi mwarrba jew le, u dan sewwasew għar-raġuni li huwa ma kellux iċ-ċertifikati dwar l-i*standards* tal-ISO mitluba fl-Artikolu 8.2.1 tat-termini ta' riferenza tad-dokument tas-sejħa. Kemm l-atti tal-appell, kif ukoll il-minuti li hemm stampati fl-ewwel parti tad-deċiżjoni appellata (f'paġni 1 u 2 tad-deċiżjoni appellata), huma xhieda ta' dan.

26. Fis-sewwa, minn imkien ma jidher li waqt il-proċeduri ta' quddiem il-Bord tqajjem xi argument minn xi parti, jew inkella mill-Bord stess, li l-offerta ta' Simply Clean Limited ma kinitx teknikament konformi, u kollox għalhekk juri li Simply Clean Limited tabilħaqq ma ngħatatx ċans mill-Bord sabiex tressaq il-każ tagħha kontra dak li huwa stess qies bħala «*nuqqasijiet*» fl-offerta tagħha.

27. Fiha nfisha, din hija raġuni tajba biżżejjed għalfejn id-deċiżjoni appellata għandha tiġi mwarrba sa fejn il-Bord qies li l-offerta ta' Simply Clean mhijiex teknikament konformi.

28. B'żieda ma' dan kollu, il-Qorti hija wkoll tal-fehma li l-appellanti qiegħda wkoll tgħid sewwa, li f'dan il-każ, il-Bord lanqas ma kellu jordna

t-tħassir tas-sejħa.

29. Ġaladarba l-oġġezzjoni li tressqet quddiem il-Bord kienet biss dwar jekk l-offerta ta' Ronald Bezzina kellhiex titqies teknikament konformi jew le, u eventwalment il-Bord deherlu li l-offerta ta' Ronald Bezzina kellha tabilħaqq tiġi skwalifikata, xogħol il-Bord kien biss li jilqa' l-oġġezzjoni kif tressqet quddiemu, u dan billi jħassar ir-rakkomandazzjoni dwar l-għotja tal-kuntratt lil Bezzina, u jibgħat l-atti lura lill-kumitat tal-evalwazzjoni għall-għarbiel tal-offerti mill-ġdid. Il-Bord ma setax jaqbeż dan il-proċess tal-aħħar, u prattikament jagħmel xogħol il-kumitat tal-evalwazzjoni huwa stess.

30. Kif jixhed ismu, il-Bord huwa wieħed ta' *«reviżjoni»* u la l-evalwazzjoni mill-ġdid tal-offerti kienet għadha ma saritx, il-Bord ma setax jaqbad u jagħmel minn jeddu dak ix-xogħol li kien għadu jrid isir mill-Kumitat tal-Evalwazzjoni.

31. F'kull każ, id-deċiżjoni tal-kanċellament tas-sejħa ttieħdet ukoll qabel waqtha, u dan għaliex, anke li kieku stess fl-offerta tal-appellanti seta' kien hemm l-inkonsistenzi li ġew osservati mill-Bord fid-deċiżjoni appellata, tali inkonsistenzi setgħu possibbilment jiġu rimedjati bil-proċedura ta' kjarifika jew inkella ta' rettifika, għaliex skont id-dokument tas-sejħa, kemm il-letteratura, kif ukoll l-informazzjoni dwar il-proporzjon

ta' *«sub-contracting»* u *«reliance»* kienu mmarkati bħala *«Note 2»* (ara parti 5B u 5Ċ(ii) tal-ewwel taqsima, f'paġni 5 u 6 tad-dokument tas-sejħa).

32. Kien għalhekk prematur għall-Bord li jikkonkludi li l-offerta ta' Simply Clean Limited ma kinitx teknikament konformi, u dan aktar u aktar meta ħadd mill-partijiet ma kien qiegħed iqajjem dak l-argument.

33. F'ċirkostanzi ta' din ix-xorta, il-Qorti jidhrilha li l-Bord ma setax raġonevolment iqis it-tħassir tas-sejħa bħala l-aqwa soluzzjoni, u fid-dawl ta' dan, l-appell ta' Simply Clean Limited sejjer ikun qiegħed jiġi milqugħ u l-atti sejrin ikunu qegħdin jintbagħtu lura lill-Kumitat ta' Evalwazzjoni għall-għarbiel mill-ġdid tal-offerti, b'dan illi ċ-ċeritifikati jew permessi tal-Awtorità għall-Ambjent u r-Riżorsi (ERA) m'għandhomx jitqiesu ekwivalenti jew inkella jagħmlu tajjeb għall-ISO *standards* mitluba fl-Artikolu 8.2.1 tat-termini ta' riferenza tad-dokument tas-sejħa.

34. Ġaladarba l-appell huwa fejjiedi, isegwi li Simply Clean Limited ħaqqha wkoll tingħata lura d-depożitu li hija ħallset sabiex setgħet ressqet l-oġġezzjoni ta' quddiem il-Bord.

35. Fl-aħħar nett, u sabiex ikun ingħad kollox, il-Qorti tħoss li għandha tiċċara li din id-deċiżjoni m'għandhiex, b'xi mod jew ieħor, tinftiehem li l-offerta ta' Simply Clean Limited hija teknikament konformi. Kif ingħad,

huwa xogħol il-Kumitat ta' Evalwazzjoni li jqis dan waqt li jkun qiegħed jgħarbel l-offerti mill-ġdid.

Deċiżjoni

Għaldaqstant għal dawn ir-raġunijiet, il-Qorti qiegħda **tilqa'** l-appell ta' Simply Clean Limited u dan billi:

(i) **tikkonferma** d-deċiżjoni tal-Bord ta' Reviżjoni dwar il-Kuntratti Pubbliċi ta' nhar is-7 ta' Mejju, 2024, sa fejn sab li l-offerta ta' Ronald Bezzina kellha tiġi skwalifikata, filwaqt li **tħassarha** fil-kumplament;

(ii) **tħassar** id-deċiżjoni tal-Kunsill Lokali ta' Bormla dwar l-għotja tal-kuntratt lil Ronald Bezzina, kif ukoll l-avviż li ntbagħat lil Simply Clean Limited b'ittra datata 22 ta' Frar, 2024;

(iii) **tordna** li l-atti jintbagħtu lura lill-Kumitat ta' Evalwazzjoni sabiex jgħarbel mill-ġdid l-offerti, b'dan illi ċ-ċertifikati jew permessi tal-Awtorità għall-Ambjent u r-Riżorsi (ERA) m'għandhomx jitqiesu li huma ekwivalenti jew inkella jagħmlu tajjeb għall-ISO *standards* mitluba fl-Artikolu 8.2.1 tat-termini ta' riferenza tad-dokument tas-sejħa.

(iv) **tordna** li d-depożitu mħallas minn Simply Clean Limited sabiex ressqet l-oġġezzjoni ta' quddiem il-Bord ta' Reviżjoni dwar il-Kuntratti Pubbliċi, jintraddilha lura, u fl-aħħar nett;

(v) **tordna** li l-ispejjeż ta' dan l-appell għandhom jitħallsu kollha mill-Kunsill Lokali ta' Bormla.

Mark Chetcuti Prim Imħallef	Robert G. Mangion Imħallef	Grazio Mercieca Imħallef

Deputat Reġistratur
ss