MALTA

QORTI TA' L-APPELL

S.T.O. PRIM IMHALLEF
SILVIO CAMILLERI

ONOR. IMHALLEF
GIANNINO CARUANA DEMAJO

ONOR. IMHALLEF
NOEL CUSCHIERI

Seduta tas-7 ta' Awwissu, 2013

Appell Civili Numru. 75/2013/1

Gatt Tarmac Limited
v.
Kunsill Lokali ta’ Victoria (Għawdex);
id-Direttur tal-Kuntratti;
iċ-*Chairman* tal-Bord ta’ Reviżjoni dwar il-Kuntratti Pubbliċi

1. Dan huwa appell tas-soċjetà *Gatt Tarmac Limited* [“*Gatt*”] minn deċiżjoni tal-1 ta’ Frar 2013 mogħtija mill-Bord ta’ Reviżjoni dwar il-Kuntratti Pubbliċi [“il-Bord”] illi ma tiġix meqjusa oġġezzjoni ta’ *Gatt* kontra deċiżjoni tal-Kunsill Lokali ta’ Victoria, Għawdex [“il-Kunsill Lokali”]

dwar l-għoti ta’ kuntratt pubbliku għax fil-fehma tal-Bord l-oġġezzjoni saret wara li għalaq iż-żmien mogħti għalhekk.

2. Il-fatti relevanti seħħew hekk: Saret sejħa għal offerti għal xogħlijiet pubbliċi mill-Kunsill Lokali u b’deċiżjoni tal-istess kunsill tat-8 t’Awissu 2012 ġie propost illi l-kuntratt relativ ingħata lil terzi. B’ittra tal-10 ta’ Settembru 2012 *Gatt* ippreżentat avviż ta’ oġġezzjoni quddiem il-Bord taħt ir-reg. 84(1) tar-Regolamenti tal-2010 dwar Kuntratti Pubbliċi [“L.S. 174.04”].

3. B’deċiżjoni tal-1 ta’ Frar 2013 [“id-deċiżjoni appellata”] il-Bord qatagħha illi l-avviż ta’ oġġezzjoni ma kienx jiswa, u għalhekk għażel li ma jqisux, għal raġunijiet li fissirhom hekk:

“The Public Contracts Review Board:

“….

“● having noted that Regulation 84(1) [of the Public Procurement Regulations 2010] *inter alia* stipulates that "The notice shall be filed within ten calendar days following the date on which the contracting authority has by fax or other electronic means sent its proposed award decision”;

“● having noted that Local Track and Trace document shows that MaltaPost unsuccessfully attempted three times to deliver by registered mail the Victoria Local Council decision;

“● having noted that Affidavit dated 18 January 2013 received from MaltaPost states that on 14 August 2012 an advice of a registered letter was posted to *Gatt Tarmac Ltd* at 30 Triq il-Kapuċċini, Rabat Gozo;

“● having noted that the date when tenderers were communicated with the proposed award decision was 13 August 2012;

“● having noted that the objection letter was filed with the Review Board on 11 September 2012:

“resolves that the objection was filed in contravention of pertinent legal provisions governing public procurement since it was not filed within the mandatory time limit set by law.

“As a direct consequence of the above, this Board cannot consider this complaint as having been validly submitted and is therefore taking necessary action to reimburse the

appellant company with the deposit paid with the letter of objection."

4. *Gatt* appellat minn din id-deċiżjoni b'rikors tal-1 ta' April 2013 quddiem din il-qorti. L-aggravji huma dawn:

5. il-proċeduri quddiem il-Bord ma jiswewx għax ma sarux bil-miftuħ kif irid ir-reg. 87(5) tal-L.S. 174.04;

6. l-istess proċeduri ma jiswewx ukoll għax *Gatt* ma ngħatatx fakoltà tagħmel sottomissjonjiet quddiem il-bord, ma ġietx notifikata bid-deċiżjoni tal-Bord u ma ngħatatx aċċess għall-inkartament relativ;

7. ma huwiex minnu illi l-avviż ta' oġġezzjoni ngħata wara li għalaq iż-żmien ta' għaxart ijiem mogħti bir-reg. 84(1) tal-L.S. 174.04; u

8. il-kuntratt mogħti lil terzi wara d-deċiżjoni tal-Kunsill Lokali ma jiswiex għax ingħata qabel ma ngħatat deċiżjoni finali mill-Bord, bi ksur ta' dak li jgħid u jrid ir-reg. 85(3) tal-L.S. 174.04.

9. *Gatt* għalhekk talbet illi din il-qorti:

10. tħassar id-deċiżjoni tal-Bord tal-1 ta' Frar 2013;

11. tħassar id-deċiżjoni tal-Kunsill Lokali tat-8 ta' Awissu 2012;

12. tgħid illi ma jiswiex kull kuntratt mogħti lil terzi bis-saħħa tad-deċiżjoni tal-Kunsill Lokali tat-8 ta' Awissu 2012;

13. tordna illi l-kuntratt jingħata lil *Gatt*; u

14. jekk ma tilqax it-tielet u r-raba' talbiet, tagħti rimedju ieħor xieraq.

15. Id-Direttur tal-Kuntratti ["id-Direttur"] wieġeb fil-11 ta' April 2013, il-Kunsill Lokali wieġeb fit-22 ta' April 2013 u ċ-*chairman* tal-Bord wieġeb fit-23 ta' April 2013. Kemm id-direttur u kemm iċ-*chairman* tal-Bord ressqu l-eċċezzjoni illi ma humiex kontradittturi leġittimi u l-qorti sejra tibda billi tqis dawn l-eċċezzjonijiet.

16. Dwar l-eċċezzjoni taċ-*chairman* tal-Bord, il-qorti tosserva illi bħall-imħallfin u l-maġistrati tal-qrati ordinarji, il-presidenti u l-membri ta' tribunali amministrattivi ma jistgħux ikunu mħarrkin biex iwieġbu għall-għemil ġudizzjarju tagħhom. Din l-immunità tal-imħallfin u tal-maġistrati ma hix xi privileġġ tagħhom iżda hija meħtieġa għall-ħarsien tal-indipendenza tagħhom. Tribunal amministrativ, meta jagħti deċiżjoni li tolqot interessi ta'

min jidher quddiemu, ukoll għandu jkollu l-kwalitajiet ta' tribunal indipendenti, ukoll meta ma jkunx immexxi minn imħallef. Għalhekk, la t-tribunal innifsu u lanqas il-membri tiegħu (sakemm ma tinġiebx xiehda ta' għemil doluż, għax *fraus omnia corrumpit*) ma jistgħu jkunu mħarrkin biex iwieġbu għall-għemil ġudizzjarju tagħhom[1].

17. Il-qorti għalhekk tilqa' l-eċċezzjoni taċ-*chairman* tal-Bord u teħilsu mill-ħarsien tal-ġudizzju.

18. Id-Direttur ressaq l-eċċezzjoni ta' nuqqas ta' leġittimazzjoni passiva għax il-kuntratt pubbliku meritu tal-proċeduri tallum ma nħariġx u ma kienx amministrat mid-dipartiment tiegħu iżda mill-Kunsill Lokali bis-saħħa ta' dak li jgħid ir-reg. 37 tal-L.S. 174.04:

"**37. …** kuntratti pubbliċi li jkunu meħtieġa minn dawk l-awtoritajiet kontraenti elenkati fl-Iskeda 3 għandhom ikunu maħruġa, jiġu amministrati u stabbiliti mill-awtoritajiet kontraenti hemm elenkati bla ħsara għad-dispożizzjonijiet stipulati f'dawn irregolamenti."

19. Il-Kunsilli Lokali huma fost l-awtoritajiet elenkati fl-Iskeda 3. Billi għalhekk il-Kunsill Lokali għandu l-leġittimazzjoni biex jikkontesta l-kuntratt pubbliku meritu tal-proċeduri tallum waqt illi d-Direttur ma kellu ebda sehem f'dak li wassal għall-għoti tal-kuntratt, it-taħrika tad-direttur bħala parti fil-kawża ma kinitx meħtieġa.

20. Il-qorti għalhekk tilqa' l-eċċezzjoni tad-Direttur u teħilsu mill-ħarsien tal-ġudizzju.

21. Ngħaddu issa għat-tweġiba tal-Kunsill Lokali, li ressaq dawn l-eċċezzjonijiet:

22. l-appell sar wara li għalaq iż-żmien ta' għoxrin jum mogħti għalhekk fir-reg. 85(5) tal-L.S. 174.04;

23. l-appell sar quddiem qorti li ma għandhiex kompetenza biex tisimgħu;

24. fil-meritu, il-Bord ma kellux għalfejn jisma' lill-partijiet bil-miftuħ ladarba l-avviż ta' oġġezzjoni kien "proċeduralment improponibbli"; u

25. it-talbiet mit-tieni talba 'l quddiem ma jistgħux jintlaqgħu għax, ukoll jekk tintlaqa' l-ewwel talba għat-tħassir tad-deċiżjoni tal-Bord, it-talbiet l-oħra ma humiex konsewgenza awtomatika ta' dak it-tħassir.

---

1 Ara *e.g.* Mediterranean Film Studios Limited v. Albert Galea *et*, P.A. 26 t'Ottubru 2001.

26. it-talbiet kif magħmula fir-rikors tal-appell ma jistgħux jintlaqgħu kif magħmula għax jekk tintlaqa' t-taħba għat-tħassir tad-deċiżjoni tal-Bord tal-1 ta' Frar 2013 il-konsegwenza tkun illi l-atti jintbagħtu lura lill-Bord għad-deċiżjoni tiegħu u mhux li jintlaqgħu t-talbiet l-oħra[2] ta' *Gatt*.

27. L-ewwel eċċezzjoni tgħid illi għalaq iż-żmien mogħti fir-reg. 85(5) tal-L.S. 174.04 li jgħid illi appell minn deċiżjonijiet tal-Bord isir "permezz ta' rikors ppreżentat fir-reġistru ta' dik il-qorti [*i.e.* tal-Qorti tal-Appell] fi żmien għoxrin ġurnata kurrenti mid-deċiżjoni li fiha d-deċiżjoni finali ssir pubblika".

28. Din id-disposizzjoni hija konfliġġenti magħha nfisha: iż-żmien jibda jgħaddi "mid-deċiżjoni" jew minn meta l-istess deċiżjoni "ssir pubblika"? Ir-rabta tal-kliem turi illi l-kelma "deċiżjoni" fejn tidher għall-ewwel darba x'aktarx kellha tkun "data", u d-disposizzjoni kellha taqra hekk: "fi żmien għoxrin ġurnata kurrenti mid-data [mhux mid-deċiżjoni] li fiha d-deċiżjoni finali ssir pubblika". Ma jagħmilx sens illi ż-żmien jibda jgħaddi minn dak in-nhar tad-deċiżjoni meta d-data meta tingħata d-deċiżjoni ma tkunx magħrufa minn qabel mill-partijiet u d-deċiżjoni nfisha tkun għadha ma saritx pubblika.

29. Barra minn hekk, ir-reg. 85(4) irid illi d-deċiżjoni tal-Bord "tiġi notifikata lill-partijiet li jkollhom interess". Li rridu naraw mela hu meta d-deċiżjoni saret pubblika bin-notifika lill-parti interessata.

30. Fil-proċess ma hemm ebda prova tan-notifika tad-deċiżjoni tal-Bord lil *Gatt*. Anzi, il-korrispondenza b'*e-mail* bejn l-avukat ta' *Gatt* u s-segretarjat tal-Bord juri illi t-tentativ ta' notifika sar billi l-avukat ta' *Gatt* kien mistieden imur l-uffiċċju tal-Bord biex jiġbor *envelope*, preżumibilment b'kopja tas-sentenza, iżda l-avukat irrifjuta din l-istedina. Imbagħad b'*e-mail* tat-13 ta' Marzu 2013 is-segretarju tal-Bord għarraf lill-avukat illi "*the Public Contracts Review Board's letter dated 1 February 2013, which contains the reasons upon which such decision was taken, had to be sent to you and your client by registered mail because of your refusal to take it with you*". Madankollu, ma hemmx prova ta' meta d-deċiżjoni waslet

---

[2] Ara para. 9, *supra*.

għand *Gatt*, jekk hux aktar jew inqas minn għoxrin jum qabel ma sar l-appell.

31. L-eċċezzjoni illi l-appell sar tard hija għalhekk miċħuda.

32. Ngħaddu issa għall-eċċezzjoni illi l-appell sar quddiem qorti li ma hijiex kompetenti. Il-Kunsill Lokali fisser din l-eċċezzjoni hekk:

"Ir-rikors ta' appell odjern ġie ppreżentat quddiem din l-onorabbli Qorti tal-Appell fis-sede superjuri tagħha u mhux quddiem l-onorabbli Qorti tal-Appell fis-sede inferjuri tagħha. Dan sar *in vista* tal-miġja tal-Avviż Legali 65 tal-2013 li ta l-kompetenza tas-smigħ ta' dan it-tip ta' appelli lill-Qorti tal-Appell fis-sede superjuri.

"Huwa sottomess però li madanakollu dan l-avviż legali 65 tal-2013 ġie ppubblikat fil-Gazzetta tal-Gvern fid-19 ta' Frar 2013 mentri d-deċiżjoni li minnha qed isir dan l-appell ingħatat fl-1 ta' Frar 2013. Għaldaqstant, fi żmien tal-għoti tad-deċiżjoni in eżami, dan l-avviż legali kien għadu lanqas biss ġie ppubblikat. F'dan l-avviż legali ma hemm l-ebda klawsola li tawtorizza applikazzjoni retroattiva ta' dawn l-emendi l-ġodda.

"Konsegwentement, ġaladarba, meta ngħatat id-deċiżjoni in kwistjoni, l-avviż legali 65 tal-2013 ma kienx għadu fis-seħħ, dan ir-rikors ta' appell kellu jsir quddiem il-Qorti tal-Appell fis-sede tagħha inferjuri.

"Għaldaqstant, dan l-appell għandu jiġi miċħud *stante* li sar quddiem qorti żbaljata.«

33. Id-data relevanti ma hijiex meta ngħatat id-deċiżjoni appellata iżda meta sar ir-rikors tal-appell. *Tempus regit actum* u ladarba f'din l-eċċezzjoni qegħdin nittrattaw il-validità tar-rikors tal-appell mhux tad-deċiżjoni appellata, l-*actus* huwa r-rikors tal-appell. Ir-rikors sar fl-1 ta' April 2013, wara li daħlet fis-seħħ fid-19 ta' Frar 2013 l-emenda dwar il-kompetenza. Għalhekk meta sar l-appell din il-qorti fil-ġurisdizzjoni superjuri tagħha kienet il-qorti kompetenti biex tisimgħu, u l-appell sar sew quddiemha.

34. Din l-eċċezzjoni wkoll hija għalhekk miċħuda.

35. Ngħaddu issa għall-meritu tal-appell, u nibdew billi naraw jekk l-avviż ta' oġġezzjoni ngħatax qabel ma għalaq iż-żmien ta' għaxart ijiem mid-deċiżjoni tal-Kunsill Lokali tat-8 ta' Awissu 2012, kif irid ir-reg. 84(1) tal-L.S. 174.04:

"L-avviż [ta' oġġezzjoni] għandu jiġi preżentat fi żmien għaxart ijiem korrenti wara d-data meta l-awtorità kontraenti tkun bagħtet permezz ta' *fax* jew xi mezz elettroniku ieħor id-deċiżjoni proposta tagħha tal-għoti."

36. Fil-każ tallum, u kif jirriżulta mill-istess deċiżjoni appellata tal-Bord, saru tliet tentativi ta' notifika tad-deċiżjoni tal-Kunsill Lokali bil-posta rakkomandata: waħda fl-14 ta' Awissu 2012, oħra fis-16 t'Awissu 2012, u oħra fit-30 ta' Awissu 2013. Ebda wieħed minn dawn it-tentativi ma rnexxa.

37. Wara l-ewwel tentativ – dak tal-14 t'Awissu 2012 – l-uffiċjal tal-posta ħalla "avviż ta' [posta] reġistrata" fl-uffiċċju ta' *Gatt*. Minn dan, il-Bord qatagħha illi "*the date when tenderers were communicated with the proposed award decision was 13 August 2012*"; preżumibilment riedu jgħidu l-14, mhux it-13, t'Awissu.

38. Fil-fehma tal-qorti, li jitħalla avviż ta' posta reġistrata ma huwiex ekwivalenti għall-komunika tal-kontenut tal-posta reġistrata. Fin-nuqqas ta' disposizzjoni dwar preżunzjoni ta' notifika, bħal dik li hemm ft-tieni *proviso* tal-art. 187(1) tal-Kodiċi ta' Organizzazzjoni u Proċedura Ċivili, il-Bord ma setax iqis lil *Gatt* bħala notifikata fit-13 jew l-14 t'Awissu 2012. Lanqas ma nġiebet xi prova illi, kif trid il-liġi, kopja tad-deċiżjoni ntbagħtet bil-*fax* jew b'xi mezz elettroniku ieħor.

39. Fin-nuqqas ta' prova ta' meta saret in-notifika, id-*dies a quo* ma huwiex magħruf u għalhekk ma jistax jingħad illi, meta ngħata l-avviż ta' oġġezzjoni, kienu għaddew l-għaxart ijem li tagħti l-liġi.

40. Għal din ir-raġuni, id-deċiżjoni tal-Bord li ma tqisx l-oġġezzjoni ta' *Gatt* hija ħażina u għandha titħassar, u ma hux meħtieġ illi nqisu l-aggravji l-oħra tal-appell.

41. Dwar ir-rimedju, il-Kunsill Lokali għamel dawn l-osservazzjonijiet:

"… fl-ebda waħda mit-talbiet tal-appellanti ma ġie mitlub li l-atti ta' dan il-każ jiġu rimessi lill-Bord ta' Reviżjoni biex jiddeċiedi l-każ fil-mertu tiegħu, bħalma kien ikun raġjonevoli li jintalab, f'każ li kellu jirriżulta li l-ilmenti tar-rikorrenti kienu ġustifikati.

"Issa huwa risaput li l-qorti għandha dejjem tiddeċiedi abbażi tat-talbiet li jsirulha mir-rikorrent fil-kawża.

"Abbażi tal-premess, huwa sottomess li f'dan il-każ, anki jekk din il-Qorti tal-Appell tagħti raġun lir-rikorrent fuq il-bażi tar-raġunament tagħha, hija ma tistax tilqa' t-talbiet kif proposti minnha, għaliex *se mai*, biex ir-rikorrenti tingħata ġustizzja, setgħet possibiliment tiġi biss proċessata mill-ġdid l-oġġezzjoni mill-Bord ta' Reviżjoni – ħaġa li ma ġietx mitluba li ssir f'dan l-appell.
"Żgur li ma jistax isir dak li ġie mitlub mir-rikorrenti f'dan l-appell, u *cioè* li dak kollu li ġie deċiż qabel jiġi revokat, u li l-kuntratt in kwistjoni jingħata awtomatikament lir-rikorrenti."

42. Dan huwa minnu, iżda hija konsegwenza naturali u inevitabbli tat-tħassir tad-deċiżjoni appellata illi l-atti jintbagħtu lura lill-Bord biex iqis dik l-oġġezzjoni. Dwar it-talbiet l-oħra, il-Kunsill Lokali għandu raġun. Jekk l-atti sejrin jintbagħtu lura lill-Bord għandu jkun dan, u mhux il-qorti, li jara għandux iħassar id-deċiżjoni tal-Kunsill Lokali tat-8 ta' Awissu 2012. Ukoll, il-qorti ma tistax tħassar il-kuntratt li sar ma' terzi meta dawk it-terzi ma humiex parti fil-kawża, u lanqas ma jista' jigi ordnat li l-kuntratt jingħata lil *Gatt* qabel ma jkun magħruf jekk il-Bord huwiex sejjer iħassar jew jikkonferma d-deċiżjoni tal-Kunsill Lokali tat-8 ta' Awissu 2012 wara li jqis l-oġġezzjoni ta' Gatt. Huwa wkoll prematur illi l-qorti tqis rimedji oħra xierqa kif talbet *Gatt* meta għadu mhux magħruf jekk il-kuntratt huwiex sejjer jingħatalha.

43. Il-qorti għalhekk taqta' l-appell billi tilqa' l-ewwel talba tal-appellanti *Gatt* u tħassar id-deċiżjoni appellata tal-Bord tal-1 ta' Frar 2013, iżda ma tqisx it-talbiet l-oħra. Tordna li l-atti jintbagħtu lura lill-Bord sabiex dan iqis l-oġġezzjoni ta' *Gatt* dwar id-deċiżjoni tal-Kunsill Lokali tat-8 ta' Awissu 2012.

44. L-ispejjeż tad-Direttur tal-Kuntratti u taċ-*chairman* tal-Bord tħallashom *Gatt*. L-ispejjeż l-oħra jinqasmu bin-nofs bejn *Gatt* u l-Kunsill Lokali.

< Sentenza Finali >

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