MALTA

QORTI TA' L-APPELL

S.T.O. PRIM IMHALLEF
SILVIO CAMILLERI

ONOR. IMHALLEF
GIANNINO CARUANA DEMAJO

ONOR. IMHALLEF
NOEL CUSCHIERI

Seduta tas-16 ta' Settembru, 2013

Appell Civili Numru. 188/2013/1

Office Group Limited C-39197
***v*.**
Direttur tal-*Corporate Services* fil-Ministeru tal-Ġustizzja, Djalogu u Familja; il-Ministru tal-Ġustizzja, Djalogu u Familja; l-Avukat Ġenerali; u Strand Electronics Limited C-8393

1. Dan huwa appell tas-soċjetà *Office Group Limited* [“*Office Group*”] minn deċiżjoni tal-31 ta’ Mejju 2013 tal-Bord ta’ Reviżjoni dwar Kuntratti Pubbliċi [“il-Bord ta’ Reviżjoni”] imwaqqaf taħt ir-Regolamenti tal-2010 dwar il-Kuntratti Pubbliċi [L.S. 174.04] illi ċaħdet appell ta’ *Office Group* minn deċiżjoni tal-konvenut Direttur tal-*Corporate*

Services fil-Ministeru tal-Ġustizzja, Djalogu u Familja [“id-Direttur”] li kuntratt pubbliku għall-kiri ta’ stampanti (*multifunction printing devices*) jingħata lis-soċjetà konvenuta *Strand Electronics Limited* [“*Strand*”].

2. Il-fatti seħħew hekk: saret sejħa għal offerti (*Tender T-1/2013*) għall-kiri ta’ stampanti lill-Ministeru tal-Ġustizzja, Djalogu u Familja [“il-Ministeru”] u kemm *Office Group* u kemm *Strand*, fost oħrajn, tefgħu offerta. Is-sejħa għal offerti tgħid illi l-istempanti kellhom jilħqu dawn l-ispeċifikazzjonijiet, fost oħrajn:

Paper Capacity:	Standard 500 sheets Paper Drawer 100 Sheet Multi-purpose Tray
Paper Handling:	1 Tray for A4 size Paper – capacity 500 sheets
Paper Weight:	60-200 g/m^2

3. L-istampanti kemm ta’ *Office Group* u kemm ta’ *Strand* jieħdu karti minn sittin sa mitejn gramm kull metru kwadru (60-200 g/m^2), iżda waqt illi l-istampanti ta’ *Office Group* jieħdu karti ta’ dik il-ħxuna miż-żewġt ikxaxen – dak ta’ ħames mitt (500) folja [“*500 sheet drawer*”] u dak ta’ mitt (100) folja [“*100 sheet tray*”] – dawk ta’ *Strand* jieħdu karti ta’ dik il-ħxuna mill-*500 sheet drawer* biss għax mill-*100 sheet tray* jistgħu jieħdu karti minn sittin sa mija u għoxrin gramm kull metru kwadru (60-120g/m^2) biss.

4. B’deċiżjoni tal-5 ta’ Marzu 2013 il-Ministeru għażel l-offerta ta’ *Strand* billi din kienet l-orħos waħda u, fil-fehma tal-Ministeru, kienet tilħaq l-ispeċifikazzjonijiet kollha tas-sejħa għal offerti, fosthom dawk miġjuba fuq.

5. *Office Group* ma qablitx ma’ din id-deċiżjoni u b’ittra tal-11 ta’ Marzu 2013 ressqet appell minnha quddiem il-Bord ta’ Reviżjoni billi kienet tal-fehma illi, ladarba l-*100 sheet tray* tal-istampanti ta’ *Strand* ma jiflaħx karti tal-ħxuna li riedet is-sejħa għal offerti, mela l-offerta ma tħarisx dak li riedet is-sejħa. B’deċiżjoni tal-31 ta’ Mejju 2013 (każ 555) il-Bord ta’ Reviżjoni ċaħad dan l-appell għal raġunijiet li fissirhom hekk:

“having considered the contracting authority’s reference to the fact that (a) all the four participating bids were found to be technically compliant and, as a result, the award was then decided upon on the basis of the cheapest price as per clause 32.1 of the tender document, (b) …, (c) the technical evaluation was carried out by comparing the equipment offered by each tenderer against a template which was provided in the tender document itself at Annex I of Volume 3 Section 1, (d) as an additional safeguard, the tender document also requested the tenderer to (*1*) submit an undertaking by the manufacturer/supplier that the equipment offered met the tender specifications and (*2*) indicate where those specifications could be traced in the technical brochure, (e) against “Input capacity” the technical brochure indicated “100-sheet multi-purpose tray, 60-220 g/m^2”, which did meet the tender specifications under ‘paper capacity’, (f) the equipment requested had to have one 100-sheet tray and one 500-sheet tray and the recommended equipment met that requirement, (g) the crux of the matter was that the specification ‘60-200 g/m^2’ represented a ‘range’ which applied to both the 100-sheet and the 500-sheet trays, (h) by way of minimum specifications the equipment was meant to support paper ranging from 60-200 g/m^2 paper with regard to both paper trays and the equipment offered by the preferred bidder supported 60-120 g/m^2 paper which fell within the requested range and so the bid was compliant, (i) anything above the minimum specifications would render the equipment equally compliant but with superior specifications and (j) if bidders encountered difficulty in the interpretation of the specifications they could have asked for a clarification;

“having also considered the recommended tenderer’s reference to the fact that whilst the equipment offered supported 60-120 g/m^2 paper in the ‘duplex unit’, yet the ‘Input capacity’ could go up to 60-220 g/m^2,

“reached the following conclusions, namely:

“1 …

“2 The Chairman Public Contracts Review Board remarked that, whilst it could be the case that the appellant company’s offered equipment of a superior quality which could support paper up to 200 g/m^2, yet, on

the other hand, the equipment offered by the preferred bidder supported 60-120 g/m^2 paper (and 60-220 g/m^2), which did fall within the range specified in the tender.

"3 This Board takes full cognisance of the fact that the crux of the matter was in fact that the specification '60-200 g/m2' represented a 'range' which applied to both the 100-sheet and the 500-sheet trays. In this regard this Board feels that, by way of minimum specifications, the equipment was meant to support paper ranging from 60-200 g/m^2 paper with regard to both paper trays and this Board contends that the equipment offered by the preferred bidder supported 60-120 g/m^2 paper which fell within the requested range and so the bid was compliant.

"In view of the above this Board finds against the appellant company …"

6. *Office Group* appellat minn din id-deċiżjoni b'rikors tat-18 ta' Ġunju 2013 quddiem din il-qorti. Ir-raġunijiet tal-appell fissrithom hekk:

"… it-tender ma jagħmel l-ebda distinzjoni dwar liema *drawer* kellu jieħu liema grammaġġ. Tabilħaqq, skond dawn l-ispeċifikazzjonijiet, la ma hemm ebda distinzjoni dwar il-grammaġġ tal-karti illi għandu jkollu kwalunkwe *drawer*, allura jsegwi illi ż-żewġ *drawers* għandu jkollhom l-istess grammaġġ, u *cioè* grammaġġ ta' 60-200 g/m^2.

"Illi l-offerta tas-soċjetà appellanti kienet appuntu konsistenti f'magni illi ż-żewġ *drawers* … tagħhom ikunu jieħdu karti ta' 60-200 g/m^2.

"Illi, però, l-offerta tas-soċjetà appellata kienet tinkludi magna illi *drawer* wieħed biss kien jieħu grammaġġ ta' 200g/m^2 filwaqt illi d-*drawer* l-ieħor kien jieħu grammaġġ divers u *cioè* grammaġġ ta' bejn 60 u 120 g/m^2.

"Fi kliem ieħor, wieħed mid-*drawers* tal-magni kwotati mis-soċjetà *Strand Electronics* ma kienx jieħu karti ta' grammaġġ ogħla minn 60-120g/m^2 filwaqt illi t-*tender* … kien jispeċifika illi ż-żewġ *drawers* kienu jieħdu karta tal-grammaġġ ta' 60-200 g/m^2.

"Illi effettivament dan kien punt illi saħansitra l-Bord irrealizza tant illi innutah fil-konklużjoni 3 tiegħu.

"Illi, madankollu, xorta ikkonkluda illi s-soċjetà appellata ġiet mogħtija t-*tender* b'mod mistħoqq. …

"…

"Illi l-eżercizzju illi għamel il-Bord kien wieħed skorrett għall-aħħar. Il-Bord irraġuna illi ġaladarba għallinqas wieħed mid-*drawers* kien jieħu karta ta' dak il-grammaġġ indikat fit-*tender* u *cioè* ta' 60-200 g/m^2 allura t-*tender* kien konformi. Illi l-offerta tas-soċjetà appellata appuntu kienet tikkonsisti f'magni illi *drawer* wieħed biss jieħu l-grammaġġ kollu indikat fit-*tender* u allura l-Bord wasal għall-konklużjoni illi l-offerta tas-soċjetà appellata kienet konformi.
"Madankollu, it-*tender* ma jispeċifikax illi jkun biżżejjed illi *drawer* wieħed biss ikun jieħu karta ta' grama ta' 60-200 g/m^2. Tabilħaqq, it-*tender* jgħid illi jrid ikun hemm żewġ *drawers* – u illi l-grammaġġ għandu jkun ta' 60-200 g/m^2."
7. *Office Group* għalhekk talbet illi din il-qorti:

"… tħassar u tirrevoka d-deċiżjoni tad-Direttur appellat illi permezz tagħha t-*tender* in kwestjoni ġie mogħti lis-soċjetà appellata, kif ukoll tvarja d-deċiżjoni appellata tal-Bord billi tħassar u tirrevoka l-konklużjoni numru tlieta tad-deċiżjoni appellata, kif ukoll il-parti operattiva tad-deċiżjoni fejn jiġi dikjarat illi l-Bord "*finds against appellant company*", tilqa' dan l-appell tas-soċjetà appellanti u tordna illi t-*tender* numru T 1/2013 jiġi mogħti lis-soċjetà appellanti bl-ispejjeż tal-istanzi kollha kontra l-appellati."
8. Id-Direttur, flimkien mal-Ministru u l-Avukat Ġenerali, wieġbu fid-9 ta' Lulju 2013. Dawn, wara li ressqu l-eċċezzjoni preliminari illi l-Ministru u l-Avukat Ġenerali ma humiex kontraditturi leġittimi kif irid l-art. 181B(1) tal-Kodiċi ta' Organizzazzjoni u Proċedura Ċivili, ressqu dawn ir-raġunijiet għala, fil-fehma tagħhom, l-appell għandu jiġi miċħud:

"… fil-mertu, l-esponenti appellati jikkjarifikaw illi l-ispeċifikazzjonijiet fir-rigward tal-*Paper Capacity* jagħmlu referenza għal *drawer u* għal *Multi Purpose Tray.* Ma jagħmlux referenza għal żewġ *drawers* kif qed tikkontendi s-soċjetà appellanti. Dan qed jingħad minħabba l-fatt li *drawer* u *Multi Purpose Tray* mhumiex l-istess u ma jaqdux l-istess funzjonijiet. *Multi Purpose Tray* għandu iktar funzjonijiet minn *drawer* u dan għaliex, a kuntrarju tad-*drawer,* mill-*Multi Purpose Tray* jistgħu jgħaddu karti ta' daqsijiet differenti;

"Illi kjarifikat dan il-punt, ngħaddu issa għall-qofol tal-kwistjoni kollha. F'dan ir-rigward l-esponenti appellati jsostnu illi l-ispeċifikazzjonijiet indikati fl-*Annex I* qegħdin jirreferu għall-magna in ġenerali u dan kif huwa indikat mit-titolu ta' dan l-*Annex* u *cioè* "*A4 Energy Efficient Black & White Multifunction Printing Devices Minimum Required Specifications*" kif ukoll kif jirriżulta mil-lista ta' speċifikazzjonijiet;

"Illi jsegwi għalhekk illi fejn hemm imnizzel "*Paper Weight: 60-200g/m*^{2}" dan qed jirreferi għar-*range* minimu ta' grammaġġ li l-magna trid tkopri. L-offerent preferut u *cioè* s-soċjetà appellata pprovdiet magni li minn 'kexxun' wiehed *(drawer)* igħaddu karti ta' ħxuna minn 60 sa 120 g/m^2 mentri mill-'kexxun' l-ieħor *(Multi Purpose Tray)* igħaddu karti minn 60 sa 220 g/m^2. Dan juri biċ-ċar illi t-tnejn kienu jaqgħu fir-*range* ta' bejn 60 u 200 g/m^2 u għaldaqstant kien korrett il-Bord ta' Reviżjoni meta fil-konklużjoni numru 2 tiegħu qal illi "*the equipment offered by the preferred bidder supported 60-120 g/m*^{2} *(and 60-220 g/m*^{2}*), which did fall within the range specified in the tender*";

"Illi *inoltre* mis-suespost jirriżulta wkoll illi l-magna tal-offerent preferut (u *cioè* tas-soċjetà appellata) tkopri għall-grammagg sa 200g/m^2. Dan *stante* illi l-magna tieħu kemm karta tas-60g/m^2 kif ukoll karta tal-200g/m^2;

"Illi l-fatt jekk iż-żewġt 'ikxaxen' jew inkella 'kexxun' wieħed jieħu grammaġġ sa 200g/m^2 huwa irrilevanti għall-finijiet ta' speċifikazzjonijiet u dan *stante* li l-ispeċifikazzjonijiet ma jsemmuhx dan il-punt. Isemmu biss li magna trid tieħu grammaġġ mimimu ta' 60-200 g/m^2."

9. Ressqu wkoll eċċezzjoni preliminari oħra, għalkemm ressquha fl-aħħar, li fissruha hekk:

"Fl-aħħarnett u bla preġudizzju għas-suespost l-esponenti appellati jsostnu illi t-talba tas-soċjetà appellanti lil din l-onorabbli qorti hija formulata b'mod skorrett u li huwa kontradittorju. Dan qed jingħad għall-fatt illi t-talba tas-soċjetà appellanti fir-rigward tal-konklużjonijiet tal-Bord tirrigwarda biss it-tħassir u r-revoka tal-"konklużjoni numru 3, kif ukoll il-parti operattiva tad-deċiżjoni";

"Illi għalkemm hemm tliet punti fil-konklużjonijiet jirriżulta li s-soċjetà appellanti qiegħda titlob li tiġi mħassra biss il-konklużjoni numru 3 u mhux il-konklużjoni numru 2 …
"Illi *stante* li s-soċjetà appellanti mhux qed titlob li tiġi mħassra u revokata l-konklużjoni numru 2, fl-umli fehma tal-esponenti appellanti din l-onorabbli qorti ma tista' qatt tilqa' l-appell tas-soċjetà appellanti. Dan qiegħed jingħad *stante* li ma tistax din l-onorabbli qorti tiddeċiedi illi l-offerent preferut u *cioè* s-soċjetà appellata ma kinetx konformi mal-ispeċifikazzjonijiet tat-*tender* meta hemm konklużjoni tal-Bord li mhux qed tiġi attakkata li tgħid ċar u tond illi "*the equipment offered by the preferred bidder supported 60-120 g/m^2 (and 60-220 g/m^2)*" kien jaqa' fir-*range* speċifikata fit-*tender*."
10. *Strand* wieġbet fis-7 t'Awissu 2013. Qalet illi l-appell għandu jiġi miċħud billi l-istampanti tagħha huma konformi ma dak li trid is-sejħa għal offerti kemm għax (i) huwa biżżejjed illi kexxun wieħed biss ikun jiflaħ karti minn sittin sa mitejn gramm kull metru kwadru (60-200 g/m^2) u kif ukoll għax (ii) dak il-grammaġġ, fi kliemha, "huwa *range* li kien mitlub fid-dokument tat-*tender* bħala *minimum required specification*. Għalhekk kien korrett il-Bord ta' Reviżjoni jiddeċiedi li l-magni tas-soċjetà appellata kienu konformi ma' dan ir-*range* għax kemm l-i*standard drawer* kif ukoll il-*multi-purpose tray* kienu jieħdu karti ta' grammaġġ (60-120 u 60-220 g/m^2) li jaqgħu fir-*range* kontemplat, u addirittura, il-*multi-purpose tray* kien ukoll jieħu karti li huma eħxen ukoll".
11. Inqisu l-ewwel l-eċċezzjonijiet preliminari.
12. L-eċċezzjoni ta' nuqqas ta' leġittimazzjoni passiva tal-Ministru u tal-Avukat Ġenerali hija tajba u għandha tintlaqa'. L-art. 181B(1) tal-Kodiċi ta' Organizzazzjoni u Proċedura Ċivili jgħid ċar illi "l-Gvern għandu jkun rappreżentat fl-atti u fl-azzjonijiet ġudizzjarji mill-kap tad-dipartiment tal-gvern li jkun inkarikat fil-materja in kwistjoni" waqt illi l-art. 181B(2) jgħid illi l-Avukat Ġenerali jirrappreżenta l-gvern biss "f'dawk l-atti u l-azzjonijiet ġudizzjarji li minħabba n-natura tat-talba ma jkunux jistgħu jiġu diretti kontra xi wieħed jew aktar mill-kapijiet tad-dipartimenti l-oħra tal-gvern". Fil-każ tallum id-Direttur huwa l-kap tad-dipartiment tal-gvern inkarikat fil-materja in

kwistjoni u ma kien hemm ħtieġa li jitħarrku wkoll la l-Ministru u lanqas l-Avukat Ġenerali.

13. Il-qorti għalhekk teħles lill-Ministru u lill-Avukat Ġenerali mill-ħarsien tal-ġudizzju, bl-ispejjeż kontra *Office Group*.

14. It-tieni eċċezzjoni preliminari tgħid illi l-appell ma sarx sew għax l-appellanti ma talbitx ukoll it-tħassir tal-konklużjoni numru 2, li tgħid illi "*the equipment offered by the preferred bidder supported 60-120 g/m^2 paper (and 60-220 g/m^2), which did fall within the range specified in the tender*".

15. Din l-eċċezzjoni, fil-fehma tal-qorti, hija fiergħa. It-tieni konklużjoni ma hijiex dispositiva iżda hija biss premessa għad-deċiżjoni tal-Bord ta' Reviżjoni, li kienet illi l-bord "*finds against the appellant company*". Din id-deċiżjoni ntalab it-tħassir tagħha. L-appell isir mid-deċiżjoni u mhux mir-reċita tar-raġunijiet li jwasslu għad-deċiżjoni.

16. L-eċċezzjoni hija għalhekk miċħuda.

17. Ngħaddu issa għall-meritu.

18. Fil-fehma ta' din il-qorti, id-deċiżjoni tal-Bord ta' Reviżjoni hija msejsa fuq interpretazzjoni ħażina tal-kondizzjonijiet tas-sejħa għal offerti. Il-Bord ta' Reviżjoni jibda biex igħid illi "*the specification '60-200 g/m^2' represented a 'range' which applied to both the 100-sheet and the 500-sheet trays*". Jidher għalhekk illi l-Bord ta' Reviżjoni ma qagħadx fuq dak li qegħdin igħidu issa l-appellati, *viz.* illi tal-anqas kexxun wieħed jieħu il-grammaġġ minimu ta' 60 g/m^2 u jaċċetta grammaġġi oħra tal-anqas sa massimu ta' 200 g/m^2.

19. Il-Bord ta' Reviżjoni mbagħad ikompli jgħid illi "*by way of minimum specifications, the equipment was meant to support paper ranging from 60-200 g/m^2 paper with regard to both paper trays and this Board contends that the equipment offered by the preferred bidder supported 60-120 g/m^2 paper which fell within the requested range and so the bid was compliant*". Dan huwa ħażin. Li riedet is-sejħa għal offerti kien illi l-istampanti jieħdu karti kemm ta' sittin gramm kull metru kwadru (60g/m^2), kemm ta' mitejn gramm kull metru kwadru (200g/m^2), u kif ukoll ta' kull grammaġġ ieħor bejn iż-żewġ estremi, u mhux li jkun biżżejjed li jieħdu biss xi grammaġġ li jkun bejn iż-żewġ

estremi. Li kieku kienet tajba l-interpretazzjoni tal-Bord tal-Arbitraġġ, kien ikun biżżejjed li kieku l-kxaxen kienu jifilħu karti ta' tmenin gramm kull metru kwadru (80g/m^2) biss, għax 80g/m^2 *falls within the range* ta' 60-200g/m^2. Dan huwa assurd u ovvjament mhux dak li riedet is-sejħa għal offerti.

20. Il-Bord ta' Reviżjoni sab illi s-sejħa għal offerti trid illi ż-żewġt ikxaxen ikunu jifilħu l-grammaġġ speċifikat. Kif ingħad, biex iż-żewġt ikxaxen jilħqu l-grammaġġ speċifikat iż-żewġt ikxaxen iridu jieħdu karti kemm ta' 60 g/m^2, kemm ta' 200 g/m^2 u kif ukoll ta' kull grammaġġ ieħor bejn iż-żewġ estremi. Bħala fatt, kexxun wieħed biss tal-istampati ta' *Strand* jiflaħ dak il-grammaġġ. Għalhekk, il-konklużjoni tal-bord illi l-offerta ta' *Strand* hija konformi hija ħażina għaliex, meta l-grammaġġ speċifikat jiġi korrettement intiż, dik il-konklużjoni hija inkonsistenti mal-premessa tal-Bord li s-sejħa għall-offerti trid illi ż-żewġt ikxaxen ikunu jifilħu l-grammaġġ speċifikat.

21. X'aktarx illi l-appellati ntebħu b'din l-inkonsistenza fir-raġunament tal-Bord ta' Reviżjoni, u għalhekk għażlu illi jiddirottaw l-argument billi jiskartaw il-konklużjoni tal-bord illi "*the specification '60-200 g/m^2' represented a 'range' which applied to both the 100-sheet and the 500-sheet trays*" u jgħidu minflok illi huwa biżżejjed illi kexxun wieħed jieħu dak il-grammaġġ. Din iżda ma kinitx il-motivazzjoni tal-Bord ta' Reviżjoni li, anzi, qal speċifikament illi ż-żewġt ikxaxen kellhom jilħqu dak il-kriterju.

22. L-appell ta' *Office Group*, safejn jitlob li titħassar id-deċiżjoni tal-Bord ta' Reviżjoni, għalhekk għandu jintlaqa'. Safejn iżda jitlob illi l-kuntratt jingħata lil *Office Group* l-appell ma jistax jintlaqa' billi saru offerti wkoll minn terzi li ma humiex parti fil-kawża u l-kompitu li jagħżel bejniethom ma huwiex tal-qorti iżda huwa tad-Direttur, naturalment soġġett għal dritt ta' reviżjoni u ta' appell jekk ikun il-każ.

23. Għal dawn ir-raġunijiet il-qorti tilqa' l-appell iżda biss billi tħassar id-deċiżjoni tal-Bord ta' Reviżjoni tal-31 ta' Mejju 2013 u tiċħdu fejn intalab illi l-kuntratt jingħata lil *Office Group.* Tibgħat l-atti lura lid-Direttur sabiex dan jieħu deċiżjoni fuq l-offerti b'dan illi għandu jqis biss dawk l-offerti li jilħqu l-ispeċifikazzjonijiat tas-sejħa għal offerti.

24. L-ispejjeż tal-Ministru u tal-Avukat Ġenerali tħallashom *Office Group*. L-ispejjeż l-oħrajn jinqasmu

hekk: sehem minn erbgħa (¼) tħallsu *Office Group* u tliet ishma minn erbgħa (¾) jħallsuhom id-Direttur u *Strand* bejniethom.

< Sentenza Finali >

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