MALTA

QORTI TA' L-APPELL

ONOR. IMHALLEF -- AGENT PRESIDENT

TONIO MALLIA

ONOR. IMHALLEF

JOSEPH AZZOPARDI

ONOR. IMHALLEF

JOSEPH ZAMMIT MC KEON

Seduta ta' l-4 ta' Marzu, 2014

Appell Civili Numru. 49/2013/2

Ballut Blocks Services Limited (C 8360)

v.

1. Onorevoli Ministru ghar-Rizorsi u l-Affarijiet Rurali u l-Onorevoli Ministru ghat-Trasport li ssucceda ghal mansjonijiet tal-Ministru ghar-Rizorsi u Affarijiet Rurali inkwantu jikkoncernaw l-appell;
2. Direttur tal-Kuntratti;
3. C&F Building Contractors Limited u Schembri Infrastructures Limited ezercenti l-kummerc bl-isem ta' Aquatic Joint Venture

Dawn huma proceduri ta' ritrattrazzjoni a tenur tal-Artikolu 811(e) tal-Kodici ta' Organizzazzjoni u Procedura Civili (Kap. 12 tal-Ligijiet ta' Malta) wara s-sentenza li din il-Qorti, diversament ippresjeduta, tat fil-31 ta' Mejju 2013. Ghal ahjar intendiment ta' dawn il-proceduri sejra tigi riprodotta s-sentenza ta' din il-Qorti li hemm migbura fiha t-talbiet u l-eccezzjonijiet tal-partijiet, id-decizjoni tal-Bord ta' Remizzjoni dwar Kuntratti Pubblici u l-konsiderazzjonijiet li wasslu lil din il-Qorti tilqa' t-talbiet tas-socjeta` appellanti, Ballut Blocks Services Ltd.

> "1. Dan huwa appell tas-soċjetà *Ballut Blocks Services Limited* ["*Ballut*"] minn deċiżjoni tas-6 ta' Frar 2013 tal-Bord ta' Reviżjoni dwar Kuntratti Pubbliċi ["il-Bord ta' Reviżjoni"], imwaqqaf taħt Regolamenti tal-2010 dwar il-Kuntratti Pubbliċi [L.S. 174.04], illi ċaħdet appell ta' *Ballut* minn deċiżjoni tal-konvenut Direttur tal-Kuntratti li kuntratt għal xogħlijiet pubbliċi jingħata lil *Aquatics Joint Venture* ifformat mis-soċjetajiet konvenuti *C & F Building Contractors Limited* u *Schembri Infrastructures Limited* ["*Aquatics*"] .
>
> "2. Il-fatti seħħew hekk: saret sejħa għal offerti għal xogħlijiet pubbliċi u kemm *Ballut* u kemm *Aquatics*, fost oħrajn, tefgħu offerta*.* Ġara illi, għalkemm il-kondizzjonijiet tas-sejħa għal offerti jridu illi fl-offerta jkun hemm "*a financial bid*"[1], fl-offerta ta' *Ballut*, bi żvista jew għal xi raġuni oħra, il-prezz tal-offerta ma kienx indikat.
>
> "3. Madankollu l-kumitat ta' evalwazzjoni, billi deherlu li seta' jasal għall-prezz tal-offerta billi jqis ukoll il-*bills of quantities* li kienu jagħmlu parti mill-offerta, kien tal-fehma illi l-offerta ta' *Ballut* kienet tiswa u, billi kienet l-orħos waħda, kien ukoll tal-fehma illi l-kuntratt kellu jingħata lilha. Il-Kumitat tal-Kuntratti Ġenerali, ukoll imwaqqaf taħt l-isess L.S. 174.07, qabel ma' din ir-rakkomandazzjoni u ħabbar li l-kuntratt kellu jingħata lil *Ballut*.

[1] Para. 16.1(f) tat-*Tender Document*.

“4. *Aquatics* ma qablitx ma’ din id-deċiżjoni u b’ittra tal-25 ta’ Settembru 2012 ressqet appell minnha quddiem il-Bord ta’ Reviżjoni. B’deċiżjoni tas-26 ta’ Ottubru 2012 (każ 473) il-Bord ta’ Reviżjoni laqa’ l-appell, ordna illi terġa’ titqies l-offerta ta’ *Aquatics* u irrakkomanda illi jkunu meqjusa biss offerti validi. L-offerta ta’ *Ballut*, għalhekk, ma setgħetx titqies aktar.

“5. *Ballut* appellat minn din id-deċiżjoni għax kienet tal-fehma illi d-deċiżjoni kienet tmur kontra l-prinċipji ta’ proporzjonalità u trattament ugwali li jirregolaw l-għoti ta’ kuntratti pubbliċi. L-appell (numru 440/2012) instema’ minn din il-qorti li b’sentenza mogħtija llum stess laqgħet l-appell u ħassret id-deċiżjoni tas-26 ta’ Ottubru 2012 tal-Bord ta’ Reviżjoni.

“6. Billi iżda r-reg. 85(5) tal-L.S. 174.04, kif kien dak iż-żmien, ma kienx irid illi appell iżomm “lid-Direttur tal-Kuntratti … milli jimplimenta d-deċiżjoni finali tal-Bord ta’ Reviżjoni” u, dak iż-żmien, l-appell kien għadu ma nqatax, id-Direttur tal-Kuntratti iddeċieda li l-kuntratt jingħata lil *Aquatics*.

“7. *Ballut* ressqet oġġezzjoni kontra dik id-deċiżjoni quddiem il-Bord ta’ Reviżjoni b’ittra tat-28 ta’ Novembru 2012. L-aggravju tagħha essenzjalment kien illi l-offerta tagħha ma kienx imissha ġiet skwalifikata u kienet orħos minn dik ta’ *Ballut*. Billi l-Bord ta’ Reviżjoni kien ġà ta deċiżjoni dwar l-iskwalifika tal-offerta tagħha, *Ballut* talbet ukoll illi l-membri tal-istess bord jirrikużaw ruħhom.

“8. B’deċiżjoni tas-6 ta’ Frar 2013 (każ 516) il-Bord ta’ Reviżjoni ċaħad l-oġġezzjoni ta’ *Ballut* għal raġunijiet li fissirhom hekk:

> *““The Public Contracts Review Board establishes that, once this appeal was based on the same grounds as those of case n^{o} 473, then this meant that the Public Contracts Review Board has already decided on the merits of the case and, as a consequence, the Public Contracts Review Board could not decide on this second appeal because that would amount to a review of its first decision. This Board contends that the Public Contracts Review Board’s decision on case n^{o} 473 was final and had to be acted upon as provided for in Reg. 85(5) of the Public Procurement Regulations which, among other things, states that “Such recourse – before the Court of Appeal – shall not however delay the Director of Contracts or the Head of a contracting authority from implementing the Review Board’s final decision’.*
>
> *“The Public Contracts Review Board cannot but demonstrate its reservations as to the real scope [sic] which prompted the appellant company to decide to file this appeal considering the fact that the same appellant company has to wait for the outcome of the case it has pending before the Court of Appeal. As a result, following a thorough deliberation of submissions made by the appellant company, this Board concludes that the nature of this appeal was, intrinsically, frivolous.*
>
> *“In view of the above this Board finds against the appellant company and recommends that the deposit paid by the same company for the appeal to be lodged should not be reimbursed.”*

“9. *Ballut* appellat minn din id-deċiżjoni tal-Bord ta’ Reviżjoni b’rikors tal-25 ta’ Frar 2013 ippreżentat quddiem din il-qorti fil-kompetenza inferjuri tagħha. L-aggravji huma tnejn: (i) illi d-deċiżjoni tal-Bord ta’ Reviżjoni ma tiswiex għax

il-membri tal-istess Bord naqsu milli jirrikużaw ruħhom; u (ii) il-kuntratt kellu jingħata lil *Ballut* billi l-offerta tagħha kienet l-orħos waħda u ma kienx imissha ġiet skwalifikata. Ir-raġunijiet tat-tieni aggravju huma l-istess bħal dawk tal-appell numru 440/2012 li nqata' llum favur l-istess soċjetà appellanti. L-appellanti talbet għalhekk illi l-qorti:

> ""… tħassar u tirrevoka d-deċiżjoni tal-Bord ta' Reviżjoni dwar Kuntratti Pubbliċi datata 6 ta' Frar 2013, Każ numru 516 … u konsegwentement tiddikjara illi t-*tender de quo* kellu jiġi aġġudikat a favur is-soċjetà esponenti in kwantu hija ppreżentat l-irħas offerta u tordna r-rifużjoni tad-depożitu mħallas mis-soċjetà esponenti fl-ammont ta' €15,543 b'rabta mal-appell quddiem il-Bord ta' Reviżjoni dwar Kuntratti Pubbliċi, bl-ispejjeż kollha a karigu tal-appellati."

"10. Il-Ministru għar-Riżorsi u l-Affarijiet Rurali u d-Direttur tal-Kuntratti wieġbu fil-15 ta' Marzu 2013. Ressqu l-eċċezzjoni illi l-appell ma jiswiex għax ir-rikors kellu jsir quddiem din il-qorti fil-kompetenza superjuri, mhux dik inferjuri, tagħha. Wieġbu wkoll illi l-aggravju dwar rikuża ma għandux jintlaqa', iżda dwar il-meritu tal-appell kienu tal-fehma illi ma għadhomx jagħmlu osservazzjonijiet billi huma "soġġetti għad-deċiżjoni tal-Bord ta' Reviżjoni", li huwa awtonomu u indipendenti minnhom. Komplew igħidu illi ma kien hemm ebda nuqqas li għalih għandhom iwieġbu huma.

"11. *Aquatics* wieġbet fl-20 ta' Marzu 2013. Ukoll ressqet eċċezzjoni ta' nullità tal-appell u fissret għala, fil-fehma tagħha, l-aggravji ta' *Ballut* għandhom jiġu miċħuda.

"12. B'rikors tal-1 ta' Marzu 2013 – qabel ma kienu saru t-tweġibiet tal-partijiet l-oħra – imressaq quddiem din il-qorti fil-kompetenza superjuri tagħha, *Ballut* talbet illi l-kelmiet "*sede inferjuri*" fl-isem tal-qorti fir-rikors tal-appell jitħassru u illi l-appell jinstema' quddiem din il-qorti fil-kompetenza superjuri tagħha. Billi, f'dak il-waqt, l-appell ma kienx quddiemha fil-kompetenza superjuri tagħha, din il-qorti ma setgħetx tqis ir-rikors. *Ballut* għalhekk b'rikors ieħor tat-12 ta' Marzu 2013 quddiem din il-qorti, din id-darba fil-kompetenza inferjuri, reġgħet għamlet l-istess talbiet.

"13. Il-Ministru u d-Direttur tal-Kuntratti wieġbu fit-22 ta' Marzu 2013 u ma opponewx għat-talbiet. *Aquatics* wieġbet fis-26 ta' Marzu 2013 u opponiet għat-talba. Il-qorti, minkejja l-oppożizzjoni, laqgħet it-talba u bagħtet l-atti lir-reġistratur sabiex l-appell jinstema' minn din il-qorti fil-kompetenza superjuri tagħha. Fis-seduta tat-22 ta' April 2013 quddiem din il-qorti, imbagħad, il-konvenuti kollha irtiraw l-eċċezzjoni ta' nullità tal-appell.

"14. Ngħaddu għalhekk issa biex inqisu l-aggravji tal-appellanti, u nibdew bl-aggravju msejjes fuq in-nuqqas tal-membri tal-Bord ta' Reviżjoni li jirrikużaw ruħhom.

"15. Fil-fehma tal-qorti dan l-aggravju hu fieragħ. Kif sewwa jingħad fid-deċiżjoni appellata, l-iskwalifika tal-offerta ta' *Ballut* kienet finali għall-Bord ta' Reviżjoni u l-istess bord ma setax jerġa' jiftaħ il-kwistjoni. Fi kliem ieħor, il-kwistjoni jekk l-offerta ta' *Ballut* kinitx tiswa jew le ma kinitx aktar quddiem il-Bord ta' Reviżjoni f'dak l-istadju għax id-deċiżjoni kien ġà ħadha fi proċeduri

oħra. Ladarba l-Bord ta' Reviżjoni ma kellux u, anzi, ma setax, jerġa' jqis il-kwistjoni li ma kinetx għadha quddiemu, ma kien hemm ebda raġuni għar-rikuża tal-membri tal-bord.

"16. Dan l-aggravju huwa għalhekk miċħud.

"17. Fil-bqija, l-appell ta' *Ballut* jiddependi fuq jekk l-offerta tagħha tiswiex jew le. Dak il-meritu ġie deċiż illum fl-appell numru 440/12 fis-sens illi l-offerta ta' *Ballut* ma kellhiex tiġi skwalifikata. La huwa hekk, l-offerta ta' *Aquatics* ma tibqax l-orħos waħda u ma tistax iżjed tintgħażel fuq il-bażi li hija l-oħros.

"18. Safejn irid illi titħassar id-deċiżjoni illi l-kuntratt jingħata lil *Aquatics*, għalhekk, l-appell ta' *Ballut* għandu jintlaqa'.

"19. *Ballut* trid ukoll illi din il-qorti tgħid illi l-kuntratt jingħata lilha.

"20. Il-kondizzjonijiet tas-sejħa għal offerti jridu li l-kuntratt jingħata lil min jagħmel l-orħos offerta basta dik l-offerta tkun tajba meta mqabbla mal-kriterji amministrativi u tekniċi:

> *""32.2. The contract will be awarded to the cheapest priced tender satisfying the administrative and technical criteria."*

"21. Għalhekk, jekk il-kuntratt jingħatax lil *Ballut* jiddependi mhux biss fuq jekk l-offerta tagħha hijiex l-orħos waħda iżda jekk tħarisx ukoll dawn il-kondizzjonijiet l-oħra.

"22. Rajna illi d-Direttur tal-Kuntratti kien ġà iddeċieda illi l-kuntratt kellu jingħata lil *Ballut*[2] u din id-deċiżjoni tħassret biss għax l-offerta ġiet skwalifikata u mhux minħabba xi nuqqas ieħor. Dan ifisser illi, li ma kienx għall-iskwalifika, il-kuntratt kellu jingħata lil *Ballut*. Issa illi, bid-deċiżjoni tallum fl-appell numru 440/2012, l-iskwalifika tħassret u l-offerta titqies bħala valida, ma hemm xejn iżjed xi jżomm li l-kuntratt jingħata lil *Ballut*.

"23. Għal din ir-raġuni, l-appell għandu jintlaqa' wkoll fejn irid illi l-kuntratt jingħata lil *Ballut.*

"24. Il-qorti għalhekk tilqa' l-appell, tħassar id-deċiżjoni tas-6 ta' Frar 2013 tal-Bord ta' Reviżjoni (każ 516), u ghalhekk tibqa' fis-sehh id-decizjoni originali tal-Kumitat tal-Kuntratti Generali. Lill-Ballut għandu jintraddilha wkoll id-depożitu li ħallset b'rabta mal-proċeduri quddiem il-Bord ta' Reviżjoni.

"25. Għalkemm l-appellati Ministru għar-Riżorsi u l-Affarijiet Rurali (illum il-Ministru tat-Trasport u l-Infrastruttura) u d-Direttur tal-Kuntratti ma jaħtu għal ebda nuqqas, huma qegħdin jidhru għall-awtorità pubblika li twieġeb għad-deċiżjoni u għalhekk huwa xieraq li joħorġu sehem mill-ispejjeż tal-appell. Huwa xieraq illi *Ballut* ukoll tħallas sehem mill-ispejjeż billi l-ewwel aggravju tal-appell tagħha kien fieragħ. L-ispejjeż għalhekk għandhom jinqasmu hekk:

[2] Para. 0, *supra*.

> sehem minn tlieta (⅓) minn *Aquatics*, sehem minn tlieta (⅓) minn *Ballut* u sehem minn tlieta (⅓) mill-Ministru u d-Direttur tal-Kuntratti flimkien."

Is-socjeta` ritrattandi, C&F Building Contractors Ltd u Schembri Infrastructures Ltd ezercenti l-kummerc bl-isem ta' Aquatic Joint Venture, issa resqet dawn il-proceduri ghax qed tallega li din il-Qorti, fis-sentenza precedenti taghha, applikat il-ligi hazin u dan peress illi skont hi: (i) ma applikatx dak li jiddisponi l-Avviz Legali 174.04, senjament l-Artikolu 4(i); (ii) ma applikatx il-kundizzjoni specifikata fil-klawsola 30.2 tas-sejha tal-offerti u anzi injorat l-istess kundizzjonii tassativa, (iii) ghax din il-Qorti hasset li l-Awtorita` kellha tezercita diskrezzjoni li fil-fatt, dik l-Awtorita` ma kellhiex, u (iv) ghax din il-Qorti ma applikatx il-ligi li tghid li l-Qorti ma tistax tissostitwixxi d-diskrezzjoni taghha ghal dik tal-Awtorita` Amministrattiva liema ligi hija deskritta fl-Artikolu 469A tal-imsemmi Kap. 12 tal-Ligijiet ta' Malta, kif ukoll fir-regolamenti dwar il-kuntratti Pubblici (legislazzjoni sussidjarja 174.04).

Illi l-meritu ta' din il-kawza kien gie diskuss flimkien ma' dak tal-kawza fl-istess ismijiet, rikors numru 440/12, u dan minhabba l-konessjoni ovvja bejn iz-zewg kawzi. Iz-zewg kawzi gew decizi minn din il-Qorti fl-istess jum u l-meritu tat-talba ghar-ritrattazzjoni huwa kwazi identiku fiz-zewg kawzi. Din il-Qorti wkoll semghet it-trattazzjoni marbuta mat-talbiet ghar-ritrattazzjoni tal-kawzi flimkien u t-tnejn gew decizi fl-istess jum, cioe` illum.

Il-pregjudizzjevoli tal-awtoritajiet governattivi ritrattati (dwar in-nuqqas ta’ interess guridiku tas-socjeta` ritrattandi) u l-ewwel tliet punti sollevati mis-socjeta` ritrattandi gew diskussi u decizi fil-kawza l-ohra. Ghar-ragunijiet imsemmija fil-kawza l-ohra, u li ghandhom japplikaw ukoll ghal fini ta’ din il-kawza, il-lanjanzi marbuta man-nuqqas ta’ interess guridiku fis-socjeta` ritrattandi qed tigi michuda, izda qed jigu michuda l-ewwel tliet kawzali / aggravji mressqa mis-socjeta` ritrattandi bhala bazi ghat-talba taghha ta’ ritrattazzjoni. Ghal fini ta’ konsiderazzjoni, din il-Qorti, kif inghad, qed tadotta l-istess konsiderazzjonijiet li wassluha ghall-istess konkluzjoni fil-kawza l-ohra.

Fil-kuntest tar-raba’ aggravju mressaq f’din il-kawza, kif tajjeb gie sottomess, l-appell li kien tressaq quddiem din il-Qorti ma sarx ai termini tal-Artikolu 469A invokat, izda a bazi tal-ligi appozita li tippermetti appelli simili. Il-procedura uzata ma kinitx dik ta’ *judicial review* kontemplat fl-Artikolu 469A, izda ta’ appell mid-decizjoni tal-Bord tal-Appelli dwar Kuntratti Pubblici maghmul ai termini tar-regolamenti dwar kuntratti pubblici. Isegwi, li d-disposizzjoni tal-imsemmi Artikolu 469A huma rrelevanti ghal fini tal-kaz, ghax dak li kellha quddiema din il-Qorti ma kinitx talba ghal stharrig tad-decizjoni tal-imsemmi Bord, izda appell regolari fit-termini tal-ligi. Ma jirrizultax li l-appell koncess hu b’xi mod limitat – salv ghal dak li jitnissel mill-funzjoni u l-kompetenza tal-Qorti – u jista’ jsir fuq kwistjoni ta’ dritt kif ukoll fuq ta’ fatt.

Fuq kollox, ma jirrizultax li din il-Qorti, fis-sentenza taghha, uzurpat xi diskrezzjoni tal-awtoritajiet governattivi meta ordnat li l-kuntratt jinghata lil Ballut Blocks Services Ltd. Kulma ghamlet din il-Qorti kien li kkonvalidat u rxoxtat id-decizjoni originali tad-Direttur tal-Kuntratti li jaghti l-kuntratt lil dik is-socjeta`, liema decizjoni kienet giet imwarba mill-Bord aktar qabel imsemmi. Naturalment, bir-revoka tad-decizjoni tal-Bord, id-decizjoni tad-Direttur tal-Kuntratti giet attivata. Ghalhekk, mhux kaz li d-decizjoni ta' min kellu kiehu l-kuntratt ttiehdet minn din il-Qorti, izda kulma ma gie deciz kien li d-decizjoni tal-Bord giet imwarba u giet addotata dik originali li kien ha d-Direttur tal-Kuntratti. Din il-Qorti, b'daqshekk, ma haditx decizjoni hi flok l-awtoritajiet kompetenti, u ma jirrizulta xejn hazin ghal mod kif ipprocediet din il-Qorti.

Ghaldaqstant, ghar-ragunijiet premessi, tichad it-talba tas-socjeta` ritrattandi C&F Building Contractors Ltd u Schembri Infrastructures Ltd ezercenti l-kummerc bl-isem ta' Aquatic Joint Venture ghat-thassir tas-sentenza li tat din il-Qorti fil-31 ta' Mejju 2013 u tichad ukoll it-talba konsegwenzjali ghar-ritrattazzjoni tal-kawza.

L-ispejjez kollha relattivi u marbuta ma' din il-procedura jithallsu mis-socjeta` ritrattandi.

< Sentenza Finali >

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