MALTA
TRIBUNAL TA' REVIZJONI AMMINISTRATTIVA

MAGISTRAT DR. CHARMAINE GALEA
DR. DAVID FABRI
DR. DANIELA MANGION

Illum 24 ta' Novembru 2015

Rikors Numru 68/2014

Clentec Limited (C4808)

Vs

Direttur Generali (Kuntratti) ossia' il-Kap tad-Dipartiment tal-Kuntratti

It-Tribunal,

Ra r-rikors ta' **Clentec Limited**ipprezentat fit-3 ta' Settembru 2014 li permezz tieghu gie premess is-segwenti:-

"Illi s-socjeta' rikorrenti ilha ghal diversi snin taghti servizzi ta' tindif lil Koperattiva "Linen Service" Socjeta' Limitata (maghrufha ahjar bhala "Kols Limited") fis-sezzjoni tal-Laundry gewwa l-Isptar Monte Karmeli u dana bi ftehim kuntrattwali ***privat*** *bejn il-partijiet. L-istess socjeta' rikorrenti ilha ghal diversi snin ukoll taghti servizzi ta' tindif lill-Gvern ossia' lid-Dipartiment tas-Sahha gewwa l-Isptar Monte Karmeli in generali u dana permezz tal-akkwist ta' numru ta' tenders u kuntratti pubblici;*

Illi Kols Limited hija socjeta' koperattiva li twaqqfet fit-22 ta' Ottubru 1999 taht l-hekk imsejjha Skema B bl-ghan ewlieni illi taghti servizzi ta' tindif ta' hwejjeg u bjankerija u kull xorta ta' xoghol iehor li jirrelata ma' tindif u dan bil-kundizzjoni illi taghti precedenza lix-xoghol tad-Divizjoni tas-Sahha u tad-Dipartimenti ohra tal-Gvern (kopja tal-istatut annessa u mmarkata bhala **Dok A***). Ta' min jghid illi ghalkemm Kols Limited giet iffurmata sabiex taghti precedenza lid-Dipartimenti tal-Gvern, taghmel uzu minn rizorsi tal-Gvern u hija komposta minn membri (ex-haddiema fid-Dipartiment tas-Sahha) li l-hlas tal-pagi taghhom huwa kopert mill-Gvern, l-istess koperattiva hija, ai termini tal-ligi, entita' privata li hija proprjeta' assoluta tal-membri li jiffurmawha u ta' hadd izjed;*

*Illi fit-18 ta' Frar 2014, is-Sur Jesmond Turner (ID. 207273M) fil-kwalita' tieghu ta' direttur tas-socjeta' rikorrenti Clentec Limited, instab hati mill-Qorti tal-Magistrati (Malta) bhala Qorti ta' Gudikatura Kriminali, wara ammissjoni bikrija, illi huwa naqas li josserva jew jaghti lill-impjegati tieghu, jew uhud minnhom, li jahdmu fuq il-kuntratt ta' Kols Limited fil-Laundry Section tal-Isptar Monte Karmeli il-perjodu minimu ta' mistrieh ta' kull gimgha, u dan fil-perjodu ta' bejn l-1 ta' Novembru 2012 u l-31 ta' Marzu 2013. Peress illi rrizulta b'mod car illi dan in-nuqqas ta' Clentec Limited kien ghal kollox wiehed involontarju (dovut ghall-fatt illi s-supervisor fi hdan Kols Limited li awtorizza lill-impjegati ta' Clentec Limited, fuq domanda taghhom stess, sabiex jahdmu fil-gurnata ta' mistrieh taghhom, kien taghhom tali awtorizazzjoni minghajr il-kunsens ta' Clentec Limited), l-istess Qorti infliggiet il-piena minima ta' R & A ghal zmien gimgha (***Dok B***);*

Illi ghal kull bwon fini jinghad illi kien ikkjarifikat matul l-istess seduta illi Clentec Limited ma' toperax fl-Isptar Mater Dei u li l-akkuza, kif konfermata mill-investigazzjonijiet li twettqu mid-Dipartiment tal-Impjiegi u Relazzjonijiet Industrijali, kienet fir-rigward ta' numru zghir ta' persuni impjegati ta' Clentec Limited li jaghtu servizzi ta' tindif lil Kols Limited fis-sezzjoni tal-Laundry gewwa l-Isptar Monte Karmeli. Hawnhekk jerga jigi enfasizzat illi dawn is-servizzi ta' tindif huma moghtija minn Clentec Limited (bhala subappaltatur) lil Kols Limited (appaltatur) bis-sahha ta' kuntratt privat li ilu vigenti ghal numru ta' snin. Inoltre', kif fuq spjegat Clentec Limited ghandha ukoll kuntratt, din id-darba wiehed pubbliku, direttament mal-Isptar Monte Karmeli sabiex taghti servizzi ta' tindif gewwa s-swali tal-istess sptar **pero l-akkuzi li taghhom instab hati Simon Turner ma' kienux jikkoncernaw dawn l-impjegati izda impjegati ohra li jahdmu ghal Kols Limited bis-sahha tal-kuntratt privat fuq imsemmi***;*

*Illi fit-3 ta' April 2014, is-socjeta' rikorrenti giet infurmata permezz ta' ittra mahruga mid-Direttur Generali (Kuntratti) illi hija kienet sejra tinvoka l-Artikolu 10.1 tal-General Conditions for Service Contracts sabiex teskludi lil Clentec Limited milli tkun tista' tippartecipa f'kuntratti pubblici ghal zmien sentejn mit-18 ta' Frar 2014 (***Dok C***);*

Illi l-Artikolu 10.1 ***(Dok D)*** *msemmi jghid hekk:*

"Without prejudice to the application of penalties laid down in the contract, if the Contractor has been guilty of making false declarations or has been found to have seriously failed to meet its contractual obligations in an earlier procurement procedure, it shall be excluded from the award of contracts for a maximum of two years from the time when the

infringement is established, to be confirmed after an adversarial procedure with the Contractor. The Contractor may justify its arguments against the penalty within 30 days of notification of it by recorded delivery or equivalent. In the absence of a reaction for its part or of the written withdrawal of the penalty by the Contracting Authority within 30 days of the above-mentioned arguments, the decision imposing the penalty will become binding. The period of exclusion may be extended to three years in the event of a repeat offence within five years of the first infringement";

*Illi fiz-zmien stipulat lilha ghal twegiba, Clentec Limited baghtet ittra bil-miktub lid-Direttur Generali (Kuntratti) sabiex tinfurmah inter alia illi d-decizjoni tieghu kienet fattwalment u legalment zbaljata peress illi msejsa fuq artikolu (cioe l-artikolu 10.1 tal-General Conditions for Service Contracts) illi mhuwiex applikabbli ghall-kaz odjern peress illi dan ma' kienx kaz li jikkoncerna dikjarazzjonijiet foloz minn Clentec Limited jew inkella kaz illi Clentec Limited "has been found to have seriously failed to meet its contractual obligations in an earlier procurement procedure" (***Dok E***);*

*Illi permezz ta' ittra mibghuta mid-Direttur Generali (Kuntratti) datata 2 ta' Gunju 2014, is-socjeta' rikorrenti giet infurmata illi d-decizjoni fuq imsemmija saret definittiva u li l-aggravji taghha kienu gew michuda u li ghaldaqstant din giet eskluza milli tkun tista' tippartecipa f'kuntratti pubblici ghal zmien sentejn, din id-darba mhux b'effett mit-18 ta' Frar 2014 (kif indikat fid-decizjoni originali) izda b'effett mit-2 ta' Gunju 2014 (***Dok F***);*

Illi sabiex jiggustifika d-decizjoni tieghu, d-Direttur Generali inter alia stqarr illi "l-fatti tal-kaz juru li l-kumpanija l-ewwel hadet kuntratt <u>pubbliku</u> ghall-provvista ta' servizzi li jinkludu x-xoghol imbaghad naqset milli tipprovdi dak ix-xoghol b'mod konformi mal-ligi kif kienet obbligata li taghmel u kif kellha kull dritt tippretendi l-awtorita' kontraenti";

*Illi fl-istess data d-Direttur Generali (Kuntratti) iccirkola ittra fost is-Segretarji Permanenti, id-Diretturi Generali, Diretturi u Kapijiet ta' Dipartimenti Statali, sabiex jinfurmahom illi s-socjeta' Clentec Limited u kumpanija ohra fis-settur tas-servizzi tat-tindif kienu qeghdin jigu black listed fis-sens illi ma' setghux jigu moghtija direct orders, quotations jew tenders pubblici ghal zmien sentejn (***Dok G***). Din l-ahbar inghatat prominenza fl-ahbarijet u gazzetti lokali bi pregudizzju serju ghas-socjeta' rikorrenti illi sa' mit-twaqqif taghha kienet dejjem konformi mal-ligi u dejjem agixxiet b'mod serju u professjonali fil-hidma taghha u dan kif tixhdu il-General Workers Union illi fl-istqarrija taghha tas-6 ta' Mejju 2013 kienet sahansitra qalet illi: "Il-Management tal-Kumpanija Clentec kien fost l-ewwel biex jersaq viċin il-GWU ħalli din il-pjaga tal-prekarjat tingħeleb u l-ħaddiema jgawdu d-dinjitá u r-rispett li jistħoqqilhom" (***Dok H***);*

Illi minghajr pregudizzju ghas-suespost, il-piena massima ta' sentejn moghtija mid-Direttur Generali (Kuntratti) hija wahda ferm harxa u sproporzjonata specjalment meta' mqabbla mas-suppost reat li "twettaq" mid-direttur tas-socjeta' rikorrenti, liema reat tant ma' kienx serju u gravi li l-Qorti tal-Magistrati (Gudikatura Kriminali) ssanzjonatu bil-"piena", jekk tista' ssejhilha hekk, minima ta' "R & A" ghal gimgha;

Illi din id-decizjoni tad-Direttur Generali (Kuntratti) tikkonsisti f'ghemil amministrattiv li huwa ultra vires minhabba li inter alia dan l-ghemil jikkostitwixxi f'abbuz tas-setgħa tal-awtorità pubblika billi dan sar għal għanijiet mhux xierqa jew gie msejjes fuq konsiderazzjonijiet mhux rilevanti u billi l-istess ghemil imur ukoll kontra l-liġi billi msejjes fuq klawsola li m'hijiex applikabbli ghall-kaz odjern;

*Illi minkejja li gie interpellat sabiex inter alia jhassar u jirrevoka d-decizjoni tieghu permezz tal-protest gudizzjarju pprezentat fil-11 ta' Gunju 2014, id-Direttur Generali (Kuntratti) baqa' inadempjenti (***Dok I***);*

Ghaldaqstant premess is-suespost, is-socjeta' rikorrenti umilment titlob illi dan l-Onorabbli Tribunal

1. *Jiddikjara illi d-decizjoni datata 3 ta' April 2014 (u kkonfermata fit-2 ta' Gunju 2014) mahruga mid-Direttur Generali (Kuntratti) illi permezz taghha s-socjeta' rikorrenti giet eskluza milli tkun tista' tippartecipa f'kuntratti pubblici ghal zmien sentejn, tikkonsisti f'ghemil amministrattiv li huwa ultra vires minhabba li dan l-ghemil jikkostitwixxi f'abbuz tas-setgħa tal-awtorità pubblika billi sar għal għanijiet mhux xierqa jew gie msejjes fuq konsiderazzjonijiet mhux rilevanti u billi l-istess ghemil imur ukoll kontra l-liġi billi msejjes fuq klawsola li m'hijiex applikabbli ghall-kaz odjern;*

2. *Jiddikjara ghalhekk illi tali ghemil huwa wiehed null, invalidu u/jew bla effett;*

3. *Jordna lid-Direttur Generali (Kuntratti) sabiex jiccirkola ittra fost is-Segretarji Permanenti, id-Diretturi Generali, Diretturi u Kapijiet ta' Dipartimenti Statali sabiex jinfurmahom bin-nullita', invalidita' u/jew nuqqas ta' effett tal-istess decizjoni.*

Bl-ispejjez kollha inkluzi dawk tal-protest gudizzjarju pprezentat fil-11 ta' Gunju 2014. Fi kwalunkwe kaz u minghajr pregudizzju ghas-suespost, is-socjeta' rikorrenti qeghda tirriserva d-dritt li tipprocedi kontra d-Direttur Generali (Kuntratti), quddiem il-forum kompetenti, ghar-risarciment tad-danni kollha li sofriet u li ghad tista' ssofri fil-futur kagun ta' l-eghmil negligenti u llegali tieghu."

Ra r-risposta tad-**Direttur Generali (Kuntratti)** ipprezentata fid-29 ta' Settembru 2014 li permezz taghha eccepixxa s-segwenti:-

1. *"Illi in limine litis dan it-Tribunal m'għandux il-kompetenza bil-liġi biex jisma' din il-kawża peress li t-tilwima bejn il-partijiet kontendenti mhijiex mnissla minn att amministrattiv iżda minn applikazzjoni ta' klawżola kuntrattwali;*

2. *Illi mingħajr preġudizzju għall-eċċezzjoni tal-kompetenza, il-kumpannija rikorrenti mhijiex fis-sewwa meta ssostni li r-relazzjoni kuntrattwali li hija kellha ma' Kols Limited kien wieħed ta' natura privata. Tassew kull kuntratt magħmul ma' Kols Limited huwa wieħed ta' natura pubblika kif suġġett taħt ir-***Regolamenti dwar il-***

Kuntratti Pubbliċi (Leġislazzjoni Sussidjarja 174.04)*. Kols Limited hija koperattiva li hija miżmuma mill-Gvern ta' Malta, b'dana li kull kuntratt jew ftehim magħmul minnha huwa meqjus bħala kuntratt pubbliku ffirmat mal-Gvern ta' Malta;*

3. *Illi mhuwiex minnu li Kols Limited hija ġid assolut tal-membri li jiffurmawha. Kemm hu hekk jekk wieħed jara kemm il-qoxra tal-istatut li ġie ppreżentat mill-kumpannija rikorrenti kif ukoll it-tifsira mogħtija lill-koperattivi f'paġna 7 tal-istess Statut, wieħed isib li l-Koperattiva Linen Service (Kols Ltd) hija proprjetà tad-Diviżjoni tas-Saħħa;*

4. *Illi bla ħsara għall-premess, Kols Limited taqa' fit-tifsira ta' korp regolat bid-dritt pubbliku kif misjuba taħt ir-****regolament 2*** *tar-****Regolamenti dwar il-Kuntratti Pubbliċi,*** *b'dana li kull kuntratt magħmul minnha huwa meqjus bħala wieħed pubbliku;*

5. *Illi f'kull każ, kwalunkwe kuntratt magħmul minn Kols Limited huwa wieħed ta' bixra pubblika, ladarba dan huwa ffinanzjat minn fondi pubbliċi. Tant hu hekk illi kull dokument maħruġ mill-koperattiva inklużi ċekkijiet u dokument kummerċjali oħra biex jiswew għandhom jiġu ffirmati mid-Direttur tal-Policy and Planning tad-Diviżjoni tas-Saħħa jew rappreżentant awtorizzat tiegħu;*

6. *Illi għalkemm il-kumpannija rikorrenti tqabbdet bħala subappaltatur minn Kols Limited u mhux direttament mid-Diviżjoni tas-Saħħa, dan ma jnaqqas xejn mill-fatt li huma kienu qegħdin jaħdmu taħt kuntratt pubbliku fl-interess tal-Gvern ta' Malta. Subappaltatur daqs l-appaltatur għandu jiżgura li josserva l-liġi;*

7. *Illi għalhekk meta l-kumpannija rikorrenti kissret il-liġijiet tal-impjieg fit-twettiq ta' relazzjoni kuntrattwali ma' Kols Limited hija ġiet li naqset milli tħares l-obbligi kuntrattwali tagħha f'kuntratti mal-Gvern, b'dana li ġie applikabbli l-****artikolu 10.1*** *tal-General Conditions for Service Contracts ċitat fir-rikors promotur;*

8. *Illi bi tweġiba għal ċertu allegazzjoni magħmula mill-kumpannija rikorrenti, id-Direttur esponent seta' japplika l-esklużjoni tal-kumpannija rikorrenti abbażi tal-****artikolu 10.1*** *tal-General Conditions for Service Contracts minħabba li skont l-****artikolu 992 tal-Kap 16 tal-Liġijiet ta' Malta,*** *il-kuntratti għandhom jiġu esegwiti bil-bona fidi, u j<u>obbligaw mhux biss għal dak li ngħad fihom, iżda wkoll għall-konsegwenzi kollha li ġġib magħha l-obbligazzjoni</u> skont ix-xorti tagħha, bl-ekwità, bl-użu jew <u>bil-liġi</u>;*

9. *Ifisser dan li meta l-kumpannija rikorrenti wettqet kuntratt bi ksur tal-liġi tal-impjieg allura hija kienet qegħda tonqos mill-obbligi kuntrattwali tagħha. Dan għaliex dejjem hemm ksur tal-obbligi kuntrattwali jekk dan ma jiġix eżegwit b'ħarsien tal-liġi;*

10. *Illi bla ħsara għal dak fuq imsemmi, il-fatt li l-ksur tal-liġi kien wieħed involontarju huwa irrilevanti għaliex sadanittant kien hemm sejbien ta' ħtija ta' ksur tal-liġi fuq*

ammissjoni volontarja tar-rappreżentant legali tal-kumpannija rikorrenti, liema ammissjoni ma kinitx kundizzjonata jew magħmula b'riżervi;

11. *Illi hekk ukoll ma huwa ta' ebda fejda l-argument miġjub mill-kumpannija rikorrenti li kienu l-ħaddiema nfushom li talbu biex jaħdmu b'mod mhux konformi mal-liġi. F'dan ir-rigward tajjeb li jingħad li l-liġi dwar il-kundizzjonijiet tal-impjieg hija ta' ordni pubbliku, b'dana li min iħaddem għandu d-dmir li jħarisha anke jekk il-ħaddiema tiegħu stess ikun talbu biex dik il-liġi ma tiġix osservata;*

12. *Illi f'dan il-kwadru l-kumpannija rikorrenti m'għandhiex raġun meta tgħid li d-Direttur esponenti mexa ultra vires, dan għaliex is-setgħa tad-Direttur esponent li jeskludi lill-kumpannija rikorrenti minn sejħiet pubbliċi tal-ġejjieni kienet imnissla minn kuntratti pubbliċi li l-kumpannija rikorrenti kellha mal-Gvern ta' Malta. Dan kif wara kollox jinsab rikonoxxut mill-kumpannija stess fl-ewwel paragrafu tar-rikors tagħha meta tgħid li hi kienet ilha diversi snin tagħti servizzi ta' tindif lill-Gvern;*

13. *Illi dejjem mingħajr preġudizzju għal dak li ntqal qabel, id-deċiżjoni tad-Direttur esponenti li jeskludi lill-kumpannija rikorrenti minn sejħiet pubbliċi futuri la kienet imsejsa fuq għanijiet mhux xierqa u lanqas fuq kunsiderazzjonijiet irrilevanti. Fil-verità l-esponent jinsab ftit perpless kif il-kumpannija rikorrenti qed tinsinwa dan, meta huwa manifest li jaqa' fid-dmir tal-Gvern li jikkumbatti x-xogħol prekarju u li jiżgura li l-ħaddiema jiġu impjegati taħt kundizzjonijiet tax-xogħol ġusti u b'konformità mal-liġi;*

    Tassew il-Gvern ta' Malta ma setax ma jieħux azzjoni meta sar jaf li kuntratt pubbliċi mħallsa minn fondi pubbliċi kienu qegħdin jiġu eżegwiti bi ksur tal-liġi. Li kieku ma aġġixiex fil-pront il-Gvern kien ikun qiegħed jagħti l-impressjoni ħażina li f'kuntratti tiegħu stess huwa kien qiegħed jittollera li ħaddiema jitħaddmu bi ksur tal-liġi marbuta mal-kundizzjonijiet tal-impjieg. Il-Gvern ma setax iħalli li f'kuntratti pubbliċi jiġu mkasbra l-jeddijiet tal-ħaddiema kif imħarsa fil-liġi Maltija mingħajr ma jieħu ebda passi;

14. *Illi dejjem bla preġudizzju għal dak fuq imsemmi, id-deċiżjoni tal-esklużjoni tal-kumpannija rikorrenti milli tieħu sehem f'kuntratti pubbliċi għal żmien sentejn kienet waħda proporzjonata u kalibrata. Ibda biex il-kumpannija rikorrenti ma setgħetx l-ewwel tikseb kuntratt pubbliku u mbagħad teżegwih b'mod mhux konformi mal-liġi. It-tieni nett l-esklużjoni tolqot biss lill-kumpannija rikorrenti biss u mhux ukoll lill-azzjonisti u lid-diretturi li jmexxu l-kumpannija rikorrenti. Jiġifieri l-azzjonisti u d-diretturi tal-kumpannija rikorrenti tħallew jipparteċipaw f'sejħiet oħra fil-veste personali tagħhom jew taħt l-isem ta' kumpannija oħra;*

    Fis-sewwa li kieku l-Gvern ried ikun iebes huwa seta' jeskludi mhux biss lill-kumpannija rikorrenti imma anke lin-nies li jmexxu lil dik il-kumpannija. Wara kollox il-ksur tal-liġi sar fiżikament mid-diretturi tal-kumpannija rikorrenti. Għalhekk meta wieħed iqis kollox id-deċiżjoni tal-esklużjoni tal-kumpannija

rikorrenti ma kinitx eċċessiva u fil-fatt kellha skop li l-affarijiet jitranġaw. Dan għaliex ma xekklitx lill-membri tagħha milli jipparteċipaw taħt personalitajiet ġuridiċi differenti u dan fl-isperanza li huma tgħallmu illi fir-relazzjonijiet mal-impjegati u speċjalment fil-kuntratti pubbliċi l-liġijiet tax-xogħol għandhom jiġu rispettati;

15. *Illi fl-aħħarnett, id-Direttur esponenti ma ta l-ebda stqarrijiet pubbliċi biex inaqqas il-ġieħ kummerċjali tal-kumpannija Clentec Limited;"*

Sema' x-xhieda bil-gurament ta' Dr. Franco Agius[1] u ta' Anthony Cachia;[2]

Ra d-dokumenti kollha esebiti;

Ra li r-rikors thalla ghal-lum ghal sentenza preliminari dwar l-eccezzjoni ta' inkompetenza sollevata *ex officio* minn dan it-Tribunal;

Ra n-nota ta' referenzi tas-socjeta` rikorrenti u n-nota risponsiva tad-Direttur intimat;

Ikkunsidra:

Illi s-socjeta` rikorrenti hassitha aggravata b'decizjoni tad-Direttur tal-Kuntratti komunikata lilha permezz ta' ittra datata 2 ta' Gunju 2014 li kienet tghid is-segwenti:-

"Decizjoni tal-Awtorita` Kontraenti

Din il-procedura bdiet permezz ta` ittra tat-3 ta` April 2014 fejn is-sottoskrit bhala Direttur tal-Kuntratti gharrfek illi huwa kien fi hsiebu japplika d-dispozzjonijiet tal-paragrafu 10.1 tal-'General Conditions' u jeskludik milli tiehu kuntratti publici ghal perjodu ta` sentejn minhabba l-fatt li d-direttur tal-kumpannija kien instab hati mill-Qorti tal-Magistrati b`sentenza tat-18 ta` Frar 2014, talli ma rrispettax id-drittijiet tal-impjegati kif protetti fir-regolament 6 tar-Regolamenti dwar l-Organizazzjoni tal-Hinijiet tax-xoghol (SL 452.87).

Illi l-kumpanija ghalhekk inghatat terminu ta` tletin gurnata biex tiggustifika l-agir taghha. Illi l-kumpanija rrispondiet permezz ta` ittra tat-28 ta` April 2014 mibghuta permezz tal-konsulent legali taghha Naudi Mizzi and Associates.

F`dik l-ittra l-kumpanija avvanzat diversi ragunijiet biex tiggustifika l-agir taghha:

[1] A fol. 196 sa fol. 201
[2] A fol. 204 sa 207

1. *L-ewwel raguni hija fis-sens illi n-nuqqas ma kienx volontarju billi fil-fatt twettaq min kumpanija ohra subappaltata dwar haddiema li kien qabbadhom dak is-subappaltat u li ma kienux haddiema tal-kumpanija Clentec Limited.*

   Din ir-raguni m`hijiex valida billi huwa car illi l-kommittent huwa responsabbli ghall-agir tal-persuni li jqabbad. Kieku ma kienx hekk, kull kuntrattur ikun jista` facilment jevadi l-obbligi tieghu that il-kuntratt permezz tas-subappalti. Huwa car illi jekk wiehed iqabbad subappaltat huwa xorta` jibqa` obbligat illi t-termini tal-kuntratt u l-ligijiet rilevanti jigu rispettati.

2. *It-tieni raguni migjuba hija fis-sens illi kienu l-haddiema nfushom li talbu li jigu permessi jahdmu b`mod mhux skont il-ligi. F`dan ir-rigward pero` irid jigi kunsidrat illi l-ligi dwar impjiegi u l-kundizzjonijiet tal-impjieg hija wahda ta` ordni pubbliku u min ihaddem ma jistax ghalhekk jikser il-ligi ghax ikun talbu biex jaghmel hekk l-impjegat.*

   Il-kumpanija tghid ukoll illi l-kaz gara peress illi'supervisor' kien awtorizza li jsir ix-xoghol mhux skont il-ligi minghajr ma nfurmaha u illi malli d-direttur taghha kien infurmat huwa kien minnufih baghat ittra legali biex dan l-abbuz jitwaqqaf. In oltre l-kumpanija tghid ukoll illi d-direttur taghha kien ikkopera mad-dipartiment tal-Impjieg u r-Relazzjonijiet Industrijali. Dawn ir-ragunijiet m`humiex konvincenti u ma jistghux iwasslu ghall-gustifikazzjoni tal-ksur tal-ligi dwar l-impjieg illi hija ligi socjali fundamentali li tipprotegi principalment lil min ma ghandux 'bargaining power' fil-konfront ta` min ihaddmu.

3. *Il-kumpanija tirreferi wkoll ghall-piena moghtija mill-Qorti tal-Magistrati u ghall-fatt illi kien hemm ammissjoni bikrija.*

   Dawn ir-ragunijiet ukoll ma jistghux iservu ta` gustifikazzjoni ghax il-fatti tal-kaz juru li l-kumpanija l-ewwel hadet kuntratt pubbliku ghall-provvista ta` servizzi li jinkludu x-xoghol imbaghad naqset milli tipprovdi dak ix-xoghol b`mod konformi mal-ligi kif kienet obbligata li taghmel u kif kellha kull dritt tippretendi l-awtorita` kontraenti.

   Illi dan l-abbuz fil-fehma tas-sottoskritt jikkostitwixxi nuqqas serju mit-twettiq tal-obbligi kontrattwali tal-kumpanija.

   Ghar-ragunijiet imsemmija s-sottoskritt jikkunsidra illi l-kumpanija ma ggustifikatx ruhha u qieghed ghalhekk wara din il-procedura avversjali mal-kumpanija fejn huwa ikkunsidra bis-shih l-oggezzjonijiet taghha, jikkonferma d-decizjoni fis-sens illi l-kumpanija ghandha tigi eskluza milli tiehu kuntratti ohra tal-gvern ghal zmien sentejn illi jibdew mil-lum."

Illi permezz ta' ittra precedenti datata 3 ta' April 2014 is-socjeta` rikorrenti kienet giet infurmata bis-segwenti:-

"Dear Sirs,

<u>Re: Contracts with Clentec Limited</u>

Reference is being made to the case bearing the names the 18th of February, 2014 '<u>Pulizija vs Simon Jesmond Turner</u>' which has been decided by the Court of Magistrates on 18th of February, 2014.

Following your admission in Court the latter has found you in breach of Regulation 6 of the Organisation of working time regulations (Subsidiary Legislation 452.87 of the Laws of Malta) for not providing some of your employees with the minimum weekly rest period granted by law.

In this regard, you will concur that breaching Maltese employment legislation constitutes a serious breach of the contractual conditions stipulated with the Government.

In view of the above, the Department of Contracts is hereby invoking Article 10.1 of the General Conditions, which Article is being reproduced hereunder for ease of reference:

"10.1 Without prejudice to the application of penalties laid down in the contract, if the Contractor has been guilty of making false declarations or has been found to have seriously failed to meet its contractual obligations in an earlier procurement procedure, it shall be excluded from the award of contracts for a maximum of two years from the time when the infringement is established, to be confirmed after an adversarial procedure with the Contractor. The Contractor may justify its arguments against the penalty within 30 days of notification of it by recorded delivery or equivalent. In the absence of a reaction for its part or of the written withdrawal of the penalty by the Contracting Authority within 30 days of the above-mentioned arguments, the decision imposing the penalty will become binding. The period of exclusion may be extended to three years in the event of a repeat offence within five years of the first infringement."

For this reason, I regret to inform you, that it is the intention of this office to exclude your company, Clentec Ltd, from the award of any public contract for a period of two (2) years with effect from 18th of February, 2014. Furthermore, you are also hereby being informed that any pleas and arguments against this decision are to be forwarded to this Department within thirty (30) days from the receipt of this letter. Failure to do so will result in this exclusion penalty becoming binding against your company."[3]

[3] Dok C a fol. 26

Illi dan it-Tribunal f'dan l-istadju se jitratta l-eccezzjoni mqajjma *ex officio* minnu u cioe` dwar l-inkompetenza tieghu biex jiddeciedi l-mertu abbazi tat-talbiet tas-socjeta` rikorrenti.

Illi l-parametri tal-hidma ta' dan it-Tribunal jinsabu mfissra f'artikoli 5, 7 u 25 (2) tal-Kapitolu 490 tal-Ligijiet ta' Malta, li jghidu is-segwenti:-

Artikolu 5 *"(1) Qiegħed jigi stabbilit skond id-disposizzjonijiet ta' din it-Taqsima ta' dan l-Att tribunal indipendenti u imparzjali, li jkun magħruf bħala t-Tribunal ta' Reviżjoni Amministrattiva, bl-iskop li jkun jista' jirrivedi atti amministrattivi istitwiti quddiemu skond dan l-Att jew kull liġi oħra, u bl-iskop tal-eżerċizzju ta' kull kompetenza ohra attribwita lit-Tribunal ta' Amministrattiva b'din il-liġi, jew taħt din il-liġi, jew xi liġi oħra, kemm qabel kemm wara li jidħol fis-seħħ dan l-Att.*

(2) It-Tribunal ta' Reviżjoni Amministrattiva jkollu lkompetenza li jirrivedi atti amministrattivi."

Artikolu 7 *"It-Tribunal ta' Reviżjoni Amministrattiva għandu jkun kompetenti li jirrivedi atti amministrattivi tal-amministrazzjoni pubblika fuq punti ta' liġi u ta' fatt. It-Tribunal ikun ukoll kompetenti li jiddeċiedi tilwimiet li jiġu riferiti lilu kemm-il darba ma jkunx hemm xi qorti jew tribunal amministrattiv ieħor li jkun diġà qiegħed jieħu konjizzjoni ta' dik it-tilwima."*

Artikolu 25 (2) *"It-Tribunal ta' Reviżjoni Amministrattiva għandu minn issa 'l quddiem ikollu l-kompetenza li kellhom il-persuni, korpi u tribunali amministrattivi msemmija fil-liġijiet elenkati fit-Tielet Skeda*, qabel id-dħul fis-seħħ ta' dan l-artikolu."*

Imbaghad "att amministrattiv" huwa definit bhala li jinkludi *"l-ħruġ mill-amministrazzjoni pubblika ta' ordni, liċenza, permess, warrant, awtorizzazzjoni, konċessjoni, deċiżjoni jew ċaħda ta' xi talba magħmula minn membru tal-pubbliku, iżda ma tinkludix miżura li tittieħed għall-organizzazzjoni interna jew ta' amministrazzjoni fi ħdan l-istess amministrazzjoni pubblika."*

Illi minn qari tal-ewwel talba tas-socjeta` rikorrenti jirrizulta illi dak li qed titlob l-istess socjeta` huwa li dan it-Tribunal jiddikjara l-ghemil amministrattiv tad-Dipartiment tal-Kuntratti, u cioe`, l-ordni li biha giet *blacklisted* l-istess socjeta`, bhala *li huwa* ***<u>ultra vires</u>*** minhabba li *"jikkostitwixxi f'abbuz tas-setgħa tal-awtorità pubblika billi sar għal għanijiet mhux xierqa jew gie msejjes fuq konsiderazzjonijiet mhux rilevanti u billi l-istess ghemil imur ukoll kontra l-liġi billi msejjes fuq klawsola li m'hijiex applikabbli ghall-kaz."*

Illi dan it-Tribunal hass li kellu jqajjem l-eccezzjoni tal-inkompetenza tieghu wara li ha in konsiderazzjoni dak enuncjat minn artikolu 469A (1) tal-Kodici ta' Organizzazzjoni u Procedura Civili. L-imsemmi artikolu jghid is-segwenti:-

" (1) Ħlief hekk kif provdut mod ieħor bil-liġi, il-qrati tal-ġustizzja ta' kompetenza ċivili għandhom ġurisdizzjoni biex jistħarrġu l-validità ta' xi egħmil amministrattiv jew li jiddikjaraw dak l-egħmil null, invalidu jew mingħajr effett fil-każijiet li ġejjin biss:

(a) meta l-egħmil amministrattiv jikser il-Kostituzzjoni;
(b) meta l-egħmil amministrattiv **ikun ultra vires** *għal xi raġuni minn dawn li ġejjin:*
(i) meta dak l-egħmil jitwettaq minn awtorità pubblika li ma tkunx awtorizzata sabiex twettqu;
jew
(ii) meta l-awtorità pubblika tkun naqset mill tosserva l-prinċipji tal-ġustizzja naturali jew ħtiġiet proċedurali mandatorji fit-twettiq tal-egħmil amministrattiv jew fid-deliberazzjonijiet ta' qabel dwar dak l-egħmil; jew
(iii) meta l-egħmil amministrattiv ***jikkostitwixxi abbuż tas-setgħa tal-awtorità pubblika billi dan isir għal għanijiet mhux xierqa jew jissejjes fuq konsiderazzjonijiet mhux rilevanti;***
(iv) ***meta l-egħmil amministrattiv ikun imur mod ieħor kontra l-liġi.****"*

Illi huwa bil-wisq evidenti illi t-talba principali tas-socjeta` rikorrenti ghandha fiha mill-inqas tnejn mill-aggravji msemmija f'artikolu 469A (1) li jaghti l-poter lill-Qrati ordinarji jistharrgu l-validita` tal-ghemil amministrattiv, u cioe`, li l-ghemil jikkostitwixxi abbuz tas-setgha tal-awtorità pubblika billi dan sar għal għanijiet mhux xierqa jew jissejjes fuq konsiderazzjonijiet mhux rilevanti, u wkoll li l-istess eghmil hu kontra l-liġi .

Illi fis-sentenza **Raymond Abela vs Awtorita` ghat-Trasport f'Malta**[4] il-kompetenza tat-Tribunal ta' Revizjoni Amministrattiva giet delineata bil-mod segwenti:- *"illi huwa minnu li, minkejja li twaqqaf l-imsemmi Tribunal, il-legislatur ma deherlux li kellu jhassar ukoll l-artikolu 469A tal-Kapitolu 12 u li dan ir-rimedju baqa' disponibbli wkoll bhala ghodda ta' stharrig gudizzjarju ta' l-ghemil ta' l-amministrazzjoni pubblika. Id-disposizzjonijiet li jghoddu ghall-Qorti ma jestendux irwiehom ghat-Tribunal. Jista' jkun ukoll li kemm din il-Qorti kif adita biex twettaq l-imsemmi stharrig kif ukoll it-Tribunal ta' Revizjoni Amministrattiva jwettqu setghat li jixxiebhu. Izda huwa fatt li t-Tribunal imsemmi huwa kompetenti fir-rigward ta' dawk l-awtoritajiet pubblici jew dawk il-korpi biss li l-Att kostituttiv tieghu espressament jaghnih bihom fit-Tielet Skeda tieghu [Artikolu 25(2) tal-Kap.490 tal-Ligijiet ta' Malta] u ma ghandux is-setgha li jistharreg l-ghemil ta' awtoritajiet ohrajn li jaqghu fil-kompetenza wahdanija ta' din il-Qorti. Minbarra dan, id-disposizzjonijiet ta' l-artikolu 469A(4) tal-Kapitolu 12 jitkellmu fis-sens li s-setgha ta' din il-Qorti li tisma' kawza ta' stharrig gudizzjarju tibqa' wahda residwali bhala garanzija ahharija fejn il-persuna mgarrba ma jkollhiex rimedju iehor gudizzjarju jew kwazi-gudizzjarju taht xi ligi ohra jew quddiem xi tribunal iehor. Minn din is-sentenza jidher car li skond il-Prim' Awla tal-Qorti Civili l-kompetenza tat-Tribunal ta' Revizjoni Amministrattiva hija limitata biss ghal dawk l-awtoritajiet pubblici li l-Ligi kostituttiva taghhom taghti dritt ta' appell minn atti amministrattivi da parte taghhom ghal quddiem dan it-Tribunal."*

[4] Deciza mill-Prim'Awla tal-Qorti Civili fit-23 ta' Frar 2012

Illi minn din id-decizjoni johrog car li l-kompetenza ta' dan it-Tribunal hija wahda ferm limitata ghal revizjoni ta' atti ta' dawk l-awtoritajiet pubblici li l-Ligi li tikkostitwihom taghti dritt ta' appell ghal quddiem dan it-Tribunal bhal perezempju d-dritt ta' appell minn decizjonijiet tal-Awtorita` ghat-Trasport f'Malta fejn jirrigwardaw imposizzjoni ta' penali fuq xufiera, VRT testers, u wkoll minn decizjonijiet tal-Ministeru tal-Finanzi fejn jirrigwardaw ir-rifjut tal-ghoti tal-ezenzjoni mit-taxxa ta' registrazzjoni ta' vetturi, fost ohrajn. Illi b'referenza ghat-Tielet Skeda msemmija fil-bran appena citat, dan it-Tribunal jirrileva illi tali Skeda ma tezistix ghaliex kif jirrizulta mill-Kapitolu 490 tal-Ligijiet ta' Malta din thalliet barra taht l-Att ta' l-1980 dwar ir-Revizjoni tal-Ligijiet Statutorji billi l-emendi li kien hemm fl-Iskeda gew inkorporati fil-legislazzjoni relattiva.

Illi wara li dan it-Tribunal ha in konsiderazzjoni dan kollu jirrizulta illi l-procedura relattiva ghall-istharrig gudizzjarju ta' azzjoni amministrattiva ai termini tal-artikolu 469A tal-Kapitolu 12 tal-Ligijiet ta' Malta, fejn il-Qrati ordinarji huma kompetenti biex jisimghu tali proceduri, ma gietx revokata bil-promulgazzjoni tal-Att Dwar il-Gustizzja Amministrattiva. Tant hu hekk illi mid-dibattiti Parlamentari[5] meta kien qieghed jithejja l-imsemmi Att jemergi car in-nuqqas ta' qbil bejn iz-zewg nahat tal-Kamra tad-Deputati dwar l-amalgamazzjoni tal-procedura tal-artikolu 469Atal-Kapitolu 12 tal-Ligijiet ta' Malta taht il-kappa ta' dan it-Tribunal, tant li fl-ahhar l-istess ideja giet abbandunata biex b'hekk min ihossu aggravat b'xi lanjanza li taqa' fil-parametri tal-artikolu 469A ghandu rimedju ghal quddiem il-Qrati ordinarji. Ghalhekk dan it-Tribunal, ghalkemm moghni bil-kompetenza li jirrevedi atti amministrattivi kemm fuq punti ta' fatt u kif ukoll fuq punti ta' ligi, ma jistghax b'mod arbitrarju u indiskriminat japplika dak li jipprovdi artikolu 469A.

Illi dan kollu hu rafforzat mill-emendi proposti ghall-Att Dwar il-Gustizzja Amministrattiva fejn permezz ta' Abbozz ta' Ligi li gie pprezentat fis-6 ta' Ottubru 2015 quddiem il-Parlament, artikolu 5 (2) tal-istess Att qed jigi propost li jigi emendat bis-segwenti:-

"(2) It-Tribunal ta' Reviżjoni Amministrattiva ***ma jkollux kompetenza ġenerali li jirrevedi atti amministrattivi li jistgħu jiġu riveduti skont l-artikolu 469A tal-Kodiċi ta' Organizzazzjoni u Proċedura Ċivili***[6] *iżda jkollu l-kompetenza li jirrevedi dawk l-atti amministrattivi kif jista' jiġi*

[5] Ara b'mod partikolari d-Dibattiti tas-seduti Parlamentari li nzammu fis-26 ta' Novembru 2006, fid-29 ta' Novembru 2006 u fis-17 ta' Jannar 2007

[6] Enfasi tat-Tribunal

preskritt f'dan l-Att jew taħtu jew kull liġi oħra li tistabbilixxi l-kompetenza tat-Tribunal ta' Reviżjoni Amministrattiva fuq xi klassi ta' atti amministrattivi."[7]

Illi ghalhekk jidher li l-Legislatur hass il-bzonn li jaghmel aktar car il-parametri entro liema dan it-Tribunal huwa kompetenti li jopera, u dan peress li minn mindu gie mwaqqaf dan it-Tribunal minn zmien ghal zmien iqumu kwistjonijiet ta' kompetenza.

Illi ghaldaqstant wara li dan it-Tribunal gharbel kemm id-disposizzjonijiet tal-Att Dwar il-Gustizzja Amministrattiva, kemm l-artikol 469A tal-Kapitolu 12 tal-Ligijiet ta' Malta, u kif ukoll ir-Regolamenti Dwar il-Kuntratti Pubblici (L.S. 174.04) huwa tal-fehma illi l-aggravji tas-socjeta` rikorrenti ma jaqghux fil-kompetenza ta' dan it-Tribunal.

DECIDE

Ghaldaqstant, ghal dawn il-motivi, it-Tribunal qieghed jiddikjara ruhu inkompetenti *ratione materiae* biex jiehu konjizzjoni tat-talbiet tas-socjeta` rikorrenti.

Bl-ispejjez jibqghu bla taxxa bejn il-partijiet.

____

Magistrat Dr. Charmaine Galea
President tat-Tribunal ta' Revizjoni Amministrattiva

Diane Gatt
Deputat Registratur

[7] Artikolu 40 tal-Abbozz ta' Ligi Numru 124 tal-2015