MALTA

QORTI TAL-MAGISTRATI (GHAWDEX) GURISDIZZJONI SUPERJURI

MAGISTRAT DR. ANTHONY ELLUL

Seduta tad-29 ta' Frar, 2008

Citazzjoni Numru. 113/2001/1

Piju u Antida konjugi Attard

Vs

Kunsill Lokali tal-Munxar, Ghawdex.

Il-Qorti,

Stharrig ta' Eghmil Amministrattiv – Artikolu 469(A) tal-Kap. 12 – Konsiderazzjonijiet Irrilevanti – Gustizzja Naturali - Procedura Mandatorja skond l-Att dwar il-Kunsilli Lokali.

Permezz ta' citazzjoni prezentata fis-27 ta' Dicembru 2001, l-attur ippremetta li l-kunsill lokali tal-Munxar, Ghawdex kien hareg tender ghal bini ta' water culverts, liema tender kellha n-numru WC/3/2001-2 u fit-12 ta' Ottubru 2001 kienu infethu l-offerti u nstab li l-attur tefa' l-irhas offerta.

Minkejja li l-attur kien tefa' l-orhos offerta, mill-minuti tal-Kunsill jirrizulta li l-konvenut accetta l-parir verbali tal-perit John Saliba li tigi preferuta Ganpet Ltd li l-offert taghha kienet fl-ammont ta' wiehed u ghoxrin elf hames mija u tmienja u sittin lira Maltija u ghoxrin centezmu (Lm21,568.20) mentri l-attur kien offra sittax-il elf u erbgha u ghoxrin elf lira Maltija (Lm16,024) ghall- istess xoghol.

L-attur isostni li l-ghazla kienet arbitrarja b'abbuz tas-setgha tal-istess Kunsill li ma hax in konsiderazzjoni affarijiet rilevanti, bhal, per ezempju t-tip ta' materjal li kien sejjer jintuza, il-kwalita' tax-xoghol li kien sejjer isir u t-tip ta' makkinarju li ghandha kull persuna li offriet biex tesegwixxi l-istess xoghol u fit-tehid tal-istess decizjoni ma gewx osservati il-principji tal-gustizzja naturali ghaliex l-istess kunsill ma ghamel l-ebda verifiki, ma baghat u ma sema' lill-ebda wiehed mill-offerenti imma qabad u ddecida fuq semplici parir tal-perit John Saliba.

Ghalhekk il-kunsill konvenut wettaq ghemil amministrattiv li hu ultra vires ghaliex jikkostitwixxi abbuz tas-setgha tal-istess kunsill billi dan gie msejjes fuq konsiderazzjonijiet mhux rilevanti u ghalhekk imur kontra l-ligi.

L-istess kumpannija Ganpet Ltd qeghda tesegwixxi x-xoghol moghti mill-kunsill u ghalhekk hu impossibbli ghall-Qorti li tordna lill-konvenut sabiex jottempera ruhu mal-ligi fis-sens li jigi dikjarat li l-attur ghandu dritt li jintghazel biex jaghmel l-istess xoghol bl-ammont offrut minnu u bil-kondizzjonijiet u modalitajiet kontenuti fl-istess tender.

L-attur talab lill-Qorti sabiex:-

1. Tiddikjara l-ghemil in kwistjoni li sar mill-istess kunsill lokali tal-Munxar, Ghawdex meta fl-ghazla tat-tender ghal bini ta' water culvert (tender WC/3/2001-2) intaghzlet l-offerta tal-kumpannija Ganpet Ltd bhala ghemil null u invalidu li huwa ultra vires u li jmur ghalhekk kontra l-ligi.

2. Tiddikjara lill-istess kunsill responsabbli ghall-hlas tad-danni peress li fl-ghoti tal-istess tender, l-istess kunsill mexa b'mod mhux ragonvevoli.

3. Tillikwida d-danni sofferti mill-istess attur minhabba l-agir mhux xieraq tal-konvenut.

4. Tikkundanna lill-konvenut sabiex ihallas lill-attur id-danni hekk sofferti u likwidati, permezz ta' perit li jigi nominat ghall-istess fini.

Permezz ta' nota ta' l-eccezzjonijiet prezentata fis-16 ta' Jannar 2002 (fol. 8), il-kunsill eccepixxa li:-

1. Mhux moghti lill-attur il-fakolta' li jinvestiga jew jitlob stharrig dwar l-ezercizzju tad-diskrezzjoni moghtija bil-Ligi lill-kunsill.

2. Bla pregudizzju ghall-premess it-talbiet attrici huma nfondati kemm fid-dritt u fil-fatt. Il-fatti tal-kawza huma kuntrarji ghal dawk allegati mill-istess atturi. L-offerta li ntghazlet fis-sejh in kwistjoni saret wara diskussjoni fit-tul dwar l-offerti kollha sottomessi u wara kunsiderazzjoni taghhom bir-reqqa. Il-konvenut hatar kumitat espert proprju ghall-iskop li jaghmel ghazla evalwata ta' l-iktar offerta li fl-idea tieghu hija vantaggjuza ghall-konvenut. L-iskop tal-hatra ta' dan il-kumitat kien proprju illi tittiehed decizjoni finali abbazi ta' l-opinjoni tieghu.

3. M'huwiex minnu li l-konvenut agixxa *ultra vires*, anzi agixxa bl-iktar mod responsabbli fic-cirkostanzi peress li mexa fuq parir ta' persuni iktar esperti minnu sabiex jaghmlu l-ahjar ghazla.

Rat l-atti kollha nkluz in-nota ta' sottomissjonijiet li gew prezentati mill-partijiet.

Rat il-verbal tas-seduta tad-19 ta' Frar 2008 minn fejn jirrizulta li l-kawza thalliet ghal-lum ghas-sentenza.

Ikkunsidrat:

1. Il-kaz jittratta l-ghoti ta' *tender* wara avviz li deher fil-Gazzetta tal-Gvern tal-5 ta' Ottubru 2001 (fol. 160). Fil-verbal tas-seduta tat-2 ta' Ottubru 2007, gie verbalizzat li ***"Dr. Anton Refalo ghall-atturi spjega li l-bazi ta' l-azzjoni ta' l-atturi hu l-Artiklu 469(a) tal-Kap. 12"*** (fol. 216). Is-setgha li ghandha l-Qorti dwar eghmil amministrattiv hi li tistharreg is-siwi ta' dak l-ghemil u li tiddikjarah li ma jiswiex jew minghajr effett.

2. Il-fatti tal-kaz huma s-segwenti:-

(a) B'avviz li deher fil-Gazzetta tal-Gvern tal-5 ta' Ottubru 2001 inghad li l-Kunsill konvenut kien qieghed jilqa' offerti sat 12 ta' Ottubru 2001 ghall-bini ta' kanal ghall-ilma.

(b) Fit-12 ta' Ottubru 2001 infethet il-kaxxa ta' l-offerti (fol. 166). Saru erbgha offerti, li kienu jinkludu ta' l-attur ghall-prezz ta' sittax-il elf u erbgha u ghoxrin lira Maltija (Lm16,024) u tal-kumpannija Ganpet Ltd ghall-prezz ta' wiehed u ghoxrin elf sebgha mija u erbgha u sebghin lira Maltija (Lm21,774).

(c) Permezz ta' ittra datata 22 ta' Ottubru is-Segretarju tal-Kunsill baghat igharraf lill-attur li *"l-offerta tieghek ma ntazlitx u ghal din ir-raguni qed nibghatlek id-dokument originali tal-Bid Bond ghall-ammont ta' Lm750"* (fol. 167).

(d) Permezz ta' ittra datata 23 ta' Ottubru 2001 u mibghuta lill-Kunsill konvenut (fol. 161), il-perit John Saliba iddikjara li *"Of the two remaining tenderers, Pius Attard and Ganpet Ltd I recommend Ganpet as in my opinion they are more equipped and reliable to carry out these works even tough their quote is the highest. Moreover Ganpet Ltd have previously carried out works for the Munxar Local Council on the construction of a storm water culvert in Triq Kolaci. They had carried out*

these works according to tendered specifications and on time”.

(e) Fil-laqgha tal-Kunsill konvenut tal-25 ta’ Ottubru 2001 gew diskussi l-offerti u fil-minuti gie registrat li *“Kunsill talab parir tekniku minghand il-Perit John Saliba dwar liema kuntrattur huwa l-aktar addattat sabiex iwettaq ix-xoghol u r-rakkomandazzjoni tal-perit kienet li jintghazel Ganpet Ltd. Il-Kunsill jaccetta r-rakkomandazzjoni tal-Perit u kien hemm qbil unanimu li l-offerta tinghata lil Ganpet Ltd”* (fol. 165).

3. L-Avviz Legali numru 157 ta’ l-1993 jirregola l-procedura li ghandha tigi segwita fejn ghandha tinhareg sejha ghal offerti dwar xogholijiet, servizzi, materjal jew provvisti lill-Kunsill Lokali u li jkunu mehtiega sabiex il-Kunsill jaqdi l-funzjonijiet tieghu. Regolamenti li gew emendati permezz ta’ l-Avviz Legali 457 ta’ l-2004 li ntroduca procedura ta’ appell minn decizjonijiet ta’ Kunsill Lokali dwar sejhiet ghall-offerti u l-ghoti ta’ kuntratti ta’ xoghol. Ghalhekk fiz-zmien tal-kaz in kwistjoni din il-procedura ma tidhirx li kienet tapplika u min kellu lment xi ressaq ma jidhirx li kellu ghad-disposizzjoni tieghu mezz kif jikkontesta jew jikseb rimedju f’xi ligi ohra.

4. Jibda biex jinghad li l-Qorti m’ghandha l-ebda dubju li l-Artikolu 469(A) japplika ghal Kunsill Lokali in kwantu jikkwalifika bhala *“awtorita’ lokali”*. L-Artikolu 469(A) tal-Kap. 12 jipprovdi ghall-stharrig gudizzjarju ta’ ghemil amministrattiv minn “awtorita’ pubblika” li hi definita bhala:-

“"awtorità pubblika" tfisser il-Gvern ta’ Malta, maghdudin il-Ministeri u dipartimenti tieghu, <u>awtoritajiet lokali</u> u kull korp maghqud kostitwit permezz ta’ ligi”.

Il-funzjonijiet tal-Kunsilli Lokali huma stipulati fl-Artikoli 33-34 tal-Att dwar Kunsilli Lokali (Kap. 363). Hekk per ezempju ghandhom il-funzjoni li jiehdu hsieb it-tindif u

manutenzjoni ta’ toroq, amministrazzjoni ta’ libreriji pubblici, gbir ta’ skart u li jaghmlu bye-laws. Xoghol li qabel l-1993 kien isir mill-Gvern centrali.

5. Inoltre, id-decizjoni li x-xoghol ghat-thaffir ta’ kanali jinghata lill-kumpannija Ganpet Limited tikkwalifika wkoll bhala eghmil amministrattiv[1]. L-ghoti tal-kuntratt lil din il-kumpannija hi decizjoni mehuda min-naha tal-Kunsill Lokali. Il-Qorti ghandha l-awtorita’ li tissindika l-eghmil amministrattiv fejn dan hu *ultra vires* ghal xi wahda mir-ragunijiet li tistipula l-istess ligi:-

“(i) meta dak l-eghmil jitwettaq minn awtorita’ pubblika li ma tkunx awtorizzata sabiex twettqu; jew

(ii) meta l-awtorita’ pubblika tkun naqset milli tosserva l-principji tal-gustizzja naturali jew htigijiet procedurali mandatorji fit-twettiq ta’ l-eghmil amministrattiv jew fid-deliberazzjonijiet ta’ qabel dwar dak l-eghmil; jew

(iii) meta l-ghemil amministrattiv jikkostitwixxi abbuz tas-setgha ta’ l-awtorita’ pubblika billi dan isir ghal ghaniijiet mhux xierqa jew jissejjes fuq konsiderazzjonijiet mhux rilevanti;

(iv) meta l-ghemil amministrattiv ikun imur mod iehor kontra l-ligi”.

6. Il-Kunsill konvenut isostni li din il-Qorti m’hijiex moghtija l-fakolta’ li tistharreg dwar l-ezercizzju tad-diskrezzjoni moghtija bil-ligi lill-Kunsilli. Filwaqt li hu minnu li l-Kunsilli huma moghtija diskrezzjoni, dan ma jfissirx li Qorti m’ghandix l-awtorita’ li tissindika l-agir taghhom u tizgura li l-ghemil amministrattiv jkun konformi ma’ dak li jipprovdi l-Artikolu 469A tal-Kap. 12. Ghal dak li jirrigwarda l-mod kif saret ic-citazzjoni u li fiha l-ilmenti tal-

[1] *“Eghmil amministrattiv tfisser il-hrug ta’ kull ordni, licenza, permess, warrant, decizjoni jew ir-rifjut ghal talba ta’ xi persuna li jsir minn awtorita’ pubblika, izda ma tinkludix xi haga li ssir bl-ghan ta’ organizazzjoni jew amministrazzjoni interna fl-istess awtorita”.*

atturi, m'hemmx dubju li din il-Qorti ghandha l-gurisdizzjoni li tistharreg l-agir tal-Kunsill konvenut. Kif tant tajjeb osservat il-Prim'Awla tal-Qorti Civili[2] fil-kawza fl-ismijiet **Dr. Emanuel Borda vs Professur Roger Ellul Micallef nomine** deciza fit-30 ta' Jannar 2003, *"Huwa minnu li Qorti m'ghandhiex tissostitwixxi d-diskrezzjoni ta' awtorita' bid-diskrezzjoni taghha, imma ghandha d-dmir illi tistharreg jekk* ***<u>dik id-diskrezzjoni tkunx marret lil hinn mis-setghat moghtija lil dik l-awtorita' bil-ligi</u>****, kif mahsub fl-artikolu 469A(1)(b) tal-Kap 12. F'dan ir-rigward u sa' dawn il-limiti l-Qrati ordinarji ghandhom mhux biss is-setgha imma ukoll id-dmir li jistharrgu jekk mitluba jaghmlu dan"* (sottolinejar tal-Qorti). Il-kwistjoni jekk il-konvenut harisx il-ligi bilfors tiddependi wkoll fuq ic-cirkostanzi fattwali tal-kaz u dan irid jigi mistharreg mill-Qorti. Jekk jinghad mod iehor ikun ifisser li l-konvenut ghandu s-setghat b'impunita' li ma jharisx il-ligi billi jargumenta li kien qieghed jezercita d-diskrezzjoni tieghu.

7. Fic-citazzjoni l-atturi jilmentaw minn abbuz tas-setgha in kwantu jsostnu li d-decizjoni li l-kuntratt jinghata lil Ganpet Limited gie msejjes fuq konsiderazzjonijiet mhux rilevanti. F'dan ir-rigward il-Qorti jkollha tara x'kien il-motiv li wassal lill-Kunsill konvenut biex jiehu d-decizjoni li jaghti l-kuntratt lil Ganpet Limited. Li l-eghmil amministrattiv ma jkunx imsejjes fuq konsiderazzjonijiet li m'humiex rilevanti hu wiehed mir-rekwiziti sabiex l-awtorita' pubblika tkun qeghda taderrixxi ruhha mal-principju ta' *reasonableness* u li ghandha ssegwi kull awtorita amministrattiva. F'dan ir-rigward issir riferenza gha-sentenza **Tonio Vella et vs Kummissarju tal-Pulizija** deciza mill-Prim'Awla tal-Qorti Civili (Sede Kostituzzjonali) fil-5 ta' Dicembru 1986. *"Il-legislatur tal-Kodici Kriminali zgur li ma riedx u ma intendiex li jaghti dritt lill-Pulizija li tarresta persuna fuq kwalsiasi suspett legger kemm hu legger jew fuq suspett li jkun unikament animat minn mala fede, minn xi motiv ulterjuri jew addirittura minn passjoni. Illi f'cirkostanzi normali, il-*

[2] Imhallef Joseph R. Micallef.

koncett tar-ragonevolezza ghandu jikkwalifika l-eserċizzju ta' kwalsiasi diskrezzjoni esekuttiva, b'mod li anke jekk ma jissemmiex espressament fil-ligi li tistabilixxi tali diskrezzjoni, xorta wahda il-legislatur, f'cirkostanzi normali, ikun intenda li d-diskrezzjoni tigi esercitata ragonevolment". Kuncett li kien gie spjegat minn Lord Greene fis-sentenza ta' **Wednesbury[3]:-**

"It is true that the discretion must be exercised reasonably. Now what does that mean? Lawyers familiar with the phraseology commonly used in relation to exercise of statutory discretions often use the word 'unreasonable' in a rather comprehensive sense. It has frequently been used and is frequently used as a general description of the things that must not be done. For instance, a person entrusted with a discretion must, so to speak, direct himself properly in law. He must call his own attention to the matters which he is bound to consider. ***He must exclude from his consideration matters which are irrelevant to what he has to consider.*** *If he does not obey those rules, he may truly be said, and often is said, to be acting 'unreasonably.' Similarly, there may be something so absurd that no sensible person could ever dream that it lay within the power of the authority. Warrington LJ in Short v Poole Corporation [1926] Ch 66 at 90, 91 gave the example of the red-haired teacher, dismissed because she had red hair. That is unreasonable in one sense. In another sense it is taking into consideration extraneous matters. It is so unreasonable that it may be described as being done in bad faith; and, in fact, all these things run into one another."* (sottolinejar tal-Qorti).

Il-kuncett ta' *irrelevant considerations* gie spjegat minn Lord Esher MR b'dan il-mod, *"but they must fairly consider the application and not take into account any reason for their decision which is not a legal one. If people who have to exercise a public duty by exercising their discretion take into account matters which the courts consider not to be proper for the exercise of their discretion, then in the eye*

---

[3] **Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation** [1948].

of the law they have not exercised their discretion" [**R. vs St. Pancras Vestry (1890)**][4].

Taht il-ligi amministrattiva Franciza nsibu l-kuncett ta' *detournement de pouvoir* li tista' tghid jikkonsisti f'indagni tar-ragunijiet li jkunu wasslu lill-amministratur li jagixxi bil-mod li jkun ghamel; *"In simple terms it may be said there has been a detournement de pouvoir, or abuse of power,* ***if an administrative power or discretion has been exercised for some object other than that for which power or discretion was conferred by the statute****; and the court will, in exercising this review, be bound not only by the precise terms of the statute, but will also infer an object from what is reported to have been said in the legislature, or from any other relevant travaux preparatoires"* (*French Adminisrative Law*, L. Neville Brown & John S. Bell, Hames Edizzjoni, Clarendon Press, 2003 pagna 246). Ezempji ta' dan il-kap ta' stharrig (minkejja li l-awtorita' kellha diskrezzjoni dwar il-mod kif tagixxi) li jissemmew fl-imsemmi ktieb huma s-segwenti[5]:-

(a) Regolamenti li saru minn sindku li bihom ikkontrolla attivitajiet ta' zfin gew annullati ghaliex irrizulta li saru biex jinkoragixxi l-uzu ta' stabbiliment tieghu;

(b) Ir-rifjut ta' sindku li jaghti permess lil banda tal-lokal li tippartecipa fil-funerali tal-membri taghha giet annullata in kwantu rrizulta li d-decizjoni ttiehdet mhux ghal skop ta' ordni pubbliku izda sabiex tiffavorixxi banda ohra li kienet qeghda tigi sussidjata mill-kunsill, u kuntrarjament ghall-atturi kellhom relazzjoni tajba mal-istess kunsill.

---

[4] *Administrative Law*, Seventh Edition, H.W.R. Wade & C.F. Forsyth, Clarendon (1994) pagna 406. Ezempju ta' konsiderazzjoni mhux rilevanti hi dik fil-kaz **R. v Ealing LBC ex. P. Times Newspapers Ltd** (1986), *"A clear case of abuse of power prompted by an irrelevant consideration was where some local authorities refused to provide certain newspapers in their public libraries. Their reason for the bas was that they were politically hostile to the newspaper's proprietors, who had dismissed many of their workers when they went on strike. The ulterior political object of the local authorities was irrelevant to their statutory duty to provide 'a comprehensive and efficient library service'"* (ibid. pagna 407).

[5] Ibid pagna 249.

(c) Hinijiet ta' ftuh ta' ufficcju tal-kunsill saru bl-intiza sabiex jostakolaw lill-ghalliem li kien jahdem fil-lokal milli jattendi u jaghmel xoghol ta' *town-clerk*, minhabba li f'dawk il-hinijiet kien ikun qieghed ighallem. Id-decizjoni giet annullata.

Fil-kaz odjern hu evidenti, ghall-inqas hekk irrizulta mill-provi, li d-decizjoni tal-Kunsill kienet bazata fuq il-parir moghti mill-perit John Saliba. Il-progett kien tekniku u l-Kunsill fittex il-parir ta' bniedem tekniku. Fil-fehma tal-Qorti dak li rrapporta l-perit lill-Kunsill kien bla dubju rilevanti sabiex il-Kunsill jezercita l-poter moghti lilu bil-ligi li jaghti kuntratt ghal xogholijiet li riedu jitwettqu mill-istess Kunsill fil-qadi tal-funzjonijiet li ghandu skond il-ligi. Il-perit Saliba xehed li *"jiena tajt ir-rakkomandazzjonijiet lil kunsill, jiena naf kulhadd minnhom dawk lill-erba' tenders x'kapaci jaghmel, u dik kienet ir-rakkomandazzjoni tieghi……"* (fol. 125). Fil-kors tal-kontroezami baqa' jinsisti li l-attur ma kienx adattat biex jaghmel il-progett ghalkemm kien ghamel xoghol iehor fuq inkarigu ta' l-istess Kunsill u li skond ix-xhud ma' kienx ta' l-istess kobor. Minn qari tad-deposizzjoni tax-xhud (li fi kliemu kien ilu mill-bidunett jipprovdi servizz professjonali lill-Kunsill konvenut) hu evidenti li hu ta parir lill-Kunsill li mill-erbgha offerenti l-kumpannija Ganpet Limited kellha tinghata l-kuntratt. F'dan kollu l-Qorti ma tistax tara li l-Kunsill ha d-decizjoni tieghu fuq il-bazi ta' konsiderazzjonijiet irrilevanti meta kellu parir li *"…. They* (Ganpet Limited) *are more equipped and reliable to carry out these works even though their quote is the highest. Moreover Ganpet Ltd have previously carried out works for the Munxar Local Council on the construction of a storm water culvert in Triq Kolaci. They had carried out these works according to tendered specifications and on time"* (fol. 161). Fil-fehma tal-Qorti dawn il-konsiderazzjonijiet ma jistghux jigu kwalifikati bhala irrilevanti. Minn qari ta' l-Artikolu 469A(1) tal-Kap. 12 ma jidhirx li wiehed mill-kapi ghal stharrig ta' eghmil amministrattiv hu li fit-tehid ta' decizjoni l-awtorita' pubblika trid tqies il-konsiderazzjonijiet **kollha** li huma rilevanti. Taht il-ligi amministrattiva Ingliza l-qrati ghandhom l-awtorita' li jissindikaw *"….. that the decision-making body addressed itself to **<u>all relevant factors</u>**, and*

ignored irrelevant factors, in coming to its conclusions" (*Garner's Administrative Law*, BL Jones & K Thompson, Tmien Edizzjoni, Butterworths, 1996 pagna 224). F'dan il-kuntest il-qrati Inglizi m'humiex *"concerned with whether due or proper weight is given to a material consideration: the weight to be given to such a matter is for the body exercising the discretion to determine; the court will no more substitute its own view of the importance of any relevant matter than it will do so for any other matter of statutory discretion"* (**Pickwell v Camden London Borough Council**, Forbes J, 1983). Dan qieghed jinghad in kwantu wiehed mill-ilmenti ta' l-atturi hu li fit-tehid tad-decizjoni l-Kunsill konvenut naqas milli jqies konsiderazzjonijiet rilevanti bhal per ezempju n-numru ta' haddiema li jahdmu mal-offerenti, il-makkinarju li kellhom u t-tip ta' materjal li kellu jintuza ghall-progett[6]. F'dan il-kuntest ukoll l-atturi jilmentaw mil-fatt l-offerta li ghamlu l-atturi kienet orhos minn ta' Ganpet Limited u dan il-fatt fih innifsu kellu jwassal sabiex il-kuntratt jinghad lill-atturi[7]. Bla pregudizzju ghal dak li nghad fir-rigward ta' konsiderazzjonijiet rilevanti, il-Qorti hi tal-fehma li l-kunsill konvenut ma kienx marbut li jaghzel l-orhos offerta ghall-progett. L-atturi ma ndikaw l-ebda regolament li jimponi xi obbligu simili ghalkemm hu minnu li l-kunsilli qeghdin jamministraw fondi pubblici. Skond Local Councils (Tendering) Procedures, 1996[8]: *"During the processing evaluation and adjudication of tenders it should be ensured that prices quoted are fair and reasonable and that decisions on the most advantageous offer are based on consideration of both price and quality.* ***Local Councils are not bound to accept the lowest tender*** *but the Council or Committee appointed to adjudicate tenders must publish its decisions and the reasons for its decisions"*. Inoltre, anke fis-sejha ghall-offerti li dehret fil-Gazzetta tal-Gvern (fol. 160) gie dikjarat li *"Il-Kunsill izomm id-dritt li jirrifjuta anke l-aktar offerta vantaggjuza"*. Bejn l-offerta ta' Ganpet Ltd u dik ta' l-atturi kien hemm diskrepanza ta' hamest elef sebgha mija u hamsin lira Maltija (Lm5,750). F'kull kaz, mix-xhieda ta' Anthony

[6] Tielet paragrafu tal-premessi tac-citazzjoni.
[7] In-nota prezentata mill-atturi (fol. 219-223) hi bazata fuq dan il-fatt.
[8] L.C.P. 3/96 pubblikati mill-Government Press, Settembru 1996.

Grech (Segretarju tal-Kunsill) jirrizulta li l-konsiderazzjoni tal-prezz (li certament hi rilevanti) giet meqjusa; *"Nispjega illi bhala fattur il-Kunsill ha s-segwenti in konsiderazzjoni;illi l-Kunsill jimpjega s-servizzi ta' perit, il-perit hu Saliba. Tlabnih jigi ghal din il-laqgha li ssejhet tal-Kunsill li kienet il-laqgha appositament sabiex il-Kunsill jiddiskuti lil min se jaghti tender. Il-perit kien ezamina t-tenders kollha; beda jifli l-prezzijiet, ikkalkula l-prezz tax-xoghol fuq is-suq; wara li kien ghamel dan l-istudju kien ghamel ir-rakkomandazzjonijiet tieghu lill-adjudicating board"* (pagni 14-15)[9]. Interessanti l-osservazzjoi li ghamlet il-Qorti Kostituzzjonali fil-kawza fl-ismijiet **I.T.C. Limited vs Avukat Generali et** deciza fit-12 ta' Lulju 2005: *"Tezisti, pero`, distinzjoni cara bejn apprezzament ta' din in-natura, cioe` apprezzament ta' liema offerta ta' appalt minn diversi offerti hija l-aktar vantagguza, u l-ezercizzju normali tal-funzjoni gudizzjarja. Fl-ezercizzju normali tal-funzjoni gudizzjarja, l-awtorita` gudikanti tiddeciedi b'mod oggettiv min mill-partijiet ghandu ragun skond il-ligi.* ***Apprezzament ta' offerti ta' appalt jinvolvi gudizzju ftit jew wisq soggettiv tal-proposti sottomessi, liema proposti naturalment ikunu jvarjaw fl-istil u l-forma, u dan il-gudizzju jrid necessarjament isir kemm fid-dawl tal-prezz mitlub ghall-proposti rispettivi kif ukoll <u>fid-dawl ta' dak li jaghmel is-sejha ghall-offerti jkun jikkunsidra li jaqbel lilu</u>***" (enfazi u sottolinejar tal-Qorti).

8. Ilment iehor ta' l-atturi hu li l-kunsill konvenut naqas milli josserva l-principji ta' gustizzja naturali in kwantu ma baghatx ghal offerenti sabiex jaghmlu s-sottomissjonijiet u b'hekk naqas milli jaghti smiegh lill-atturi. Fil-premessi tac-citazzjoni l-attur jilmenta li *"….fit-tehid tal-istess decizjoni ma gewx osservati il-principji tal-gustizzja naturali ghaliex l-istess Kunsill ma ghamel l-ebda verifiki, ma baghat u ma sema' lill-ebda wiehed mill-offerenti imma qabad u iddecida fuq semplici parir tal-Perit John Saliba AC&E"*.

[9] Seduta tat-13 ta' Gunju 2002.

Skond regolament numru 8 tal-Avviz Legali 157 ta' l-1993, *"Il-Kumitat ta' l-Offerti ghandu jezamina l-offerti kollha u jiddecidi dwarhom skond l-artikolu 40 ta' l-Att"*. Kumitat ta' l-Offerti hu definit fl-istess regolament bhala *"….il-Kunsill innifsu, jew, jekk ikun mahtur kumitat biex jipprocessa, jivvaluta u jiddeciedi l-offerti skond is-subartikolu (2) ta' l-artikolu 40 ta' l-Att, dak il-kumitat mahtur"*. Fil-kaz in kwistjoni hi rilevanti x-xhieda li nghatat minn Anthony Grech, Segretarju Ezekuttiv tal-Kunsill (seduta tat-13 ta' Gunju 2002[10] u 26 ta' Ottubru 2005[11]) li kkonferma li:-

- ***"Fuq domanda li qeghda ssirli nirrispondi li ahna ma bghatniex ghan-nies li kienu ssottomettew it-tenders"*** (fol. 14).

- It-*tenders* kienu gew diskussi f'laqgha li saret fit-18 ta' Ottubru 2001 li ghaliha kienu prezenti l-kunsilliera u l-perit John Saliba;

- Din il-laqgha saret bil-maghluq u l-offerenti ma nghatawx avviz li ser issir;

- F'din il-laqgha l-perit Saliba kien ghamel l-istess rakkomandazzjonijiet li jissemmew fl-ittra datata 23 ta' Ottubru 2001, u intlehaq qbil unanimu li l-kuntratt jinghata lil Ganpet Ltd u dan fuq ir-rakkomandazzjoni moghtija mill-perit John Saliba. Il-Qorti qeghda tifhem li din tista' tkun l-ispjegazzjoni ta' kif b'ittra datata 22 ta' Ottubru 2001 (fol. 167) l-attur inghata avviz li l-offerta tieghu ma ntghazlitx b'ittra meta fil-minuti tal-laqgha tal-Kunsill tal-25 ta' Ottubru 2001 (fol. 165) jinghad li f'dik il-laqgha gie diskuss it-tender u ntlahaq qbil unanimu li l-kuntratt jinghata lil Ganpet Ltd.

Wiehed jista' jargumenta favur jew kontra jekk il-principji tal-gustizzja naturali ghandhomx japplikaw f'kaz ta' *tendering*. Principji li bil-moghdija ta' zmien gew ekwiparati mal-kuncett ta' *fairness*[12]. Wiehed mill-principji hu *"the*

[10] Fol. 14-16.
[11] Fol. 108-112.
[12] *"Since Ridge v. Baldwin the general trend has been to extend the application of the rules of natural justice to any decision-maker who determines questions affecting the*

audi alteram partem rule – the essence of which is that, in certain contexts, prior to a decision being taken in the exercise of statutory power which may adversely affect the interests of individuals, those individuals should be alerted to the fact of, and the reasons for, the impending decision or action, and be permitted reasonable opportunity to make representations"[13]. Skond Sir William Wade[14] *"….the rules of natural justice thus operate as* ***implied mandatory requirements****, non-observance of which invalidates the exercise of the power"* (enfazi tal-Qorti)[15]. Kif tajjeb osserva Lord Bridge fil-kaz **Lloyd vs McMahon** (1987), *"My Lords, the so-called rules of natural justice are not engraved on tablets of stone. To use the phrase which better expresses the underlying concept, what the requirements of fairness demand when any body, domestic, administrative or judicial, has to make a decision which will affect the rights of individuals depends on the character of the decision-making body, the kind of decision it has to make and the stautory or other framework in which it operates"*[16]. M'hemmx dubju pero' li l-awtorita' pubblika ghandha timxi b'mod gust ma' dawk li tittratta maghhom in kwantu dan hu fattur konsistenti mal-obbligu taghha li sservi l-interess pubbliku u li hu l-iskop li ghalih twaqqfet. Il-kunsill konvenut m'ghandux xi interess privat li hu separat mill-interess pubbliku li hu msejha u ghal liema skop gie mwaqqaf biex iservi, *"There is the general application of the requirements of procedural fairness to 'governmental executive decision-making': Haoucher v Minister for Immigration and Ethnic Affairs (1990) 169 CLR 648 at 653; see also Annetts v McCann (1990) 170 CLR 596."* (**Hughes Aircraft Systems International v Airservices Australia** 1979, Finn J).

---

rights or legitimate expectations of individuals" (*Constitutional and Administrative Law de Smith*, Hames Edizzjoni, H. Street u R Brazier pagna 587).

[13] Ibid., *Garner's Administrative Law*, BL Jones u K Thompson, pagna 240.

[14] *Administrative Law*, 9 Edizzjoni, Oxford, 2004 pagna 441.

[15] *"It is to be implied, unless the contrary appears, that Parliament does not authorise by the Act the exercise of powers in breach of the principles of natural justice, and that Parliament does by the Act require, in the particular procedures, compliance with those principles"* (Lord Russell fil-kaz **Fairmount Investments Ltd v. Secretary of State for the Environment** 1976).

[16] *Judicial Review Handbook*, Michael Fordham, Wiley Chancery Law Publishing, 1994 pagna 335.

Il-ħruġ ta’ sejħa għall-offerti hi nvit sabiex wieħed jagħmel l-offerta tiegħu. Il-prinċipji ta’ ġustizzja naturali ma joħorġux mil-liġi li tkun applikabbli għall-każ partikolari; *“The ground of intervention labelled ‘procedural ultra vires’ is, as its names suggests, something of a hybrid. It is like ‘natural justice’ in that the court intervenes on the grounds of procedural flaw (eg. failure to listen to the views of a relevant person). It is, however, also a species of (pure) ultra vires. A typical example is where an enabling Act (or regulation) expressly provides that certain procedural safeguards be followed by the public body. Typically, these include requirements of consultation or the giving of reasons. Clearly, the failure to comply with such requirements is a breach of a duty imposed by a higher power level, and is therefore to be characterised as ultra vires.* ***The better view may be that procedural ultra vires is to be kept distinct from natural justice, the latter being reserved for procedural requirements which are based on common law”***[17]. Diversi liġijiet jipprovdu għall-proċeduri li jridu jiġu segwiti qabel jittieħdu deċiżjonijiet; per eżempju l-liġi tista’ tipprovdi meta persuna għandha tingħata avviż, meta għandha tinstema’, jew x’tip ta’ smiegħ għandha tingħata. Il-prinċipji tal-ġustizzja naturali jimponu obbligi simili, pero’ indipendentement mill-liġi. Jekk il-proċedura stabbilita mil-liġi hi ekwivalenti jew iktar oneruża minn dak li hu essenzjali sabiex wieħed ikun applika l-prinċipji tal-ġustizzja naturali, l-osservanza tal-proċeduri kontemplati fil-liġi jkun biżżejjed sabiex wieħed ikun issodisfa ukoll ir-rekwiżiti tal-ġustizzja naturali. Pero’ jista’ jkollok sitwazzjoni fejn m’huwiex biżżejjed li taderixxi mal-proċedura stabbilita f’liġi, fejn per eżempju l-prinċipji tal-ġustizzja naturali jitolbu li jsir iktar. Hekk per eżempju fejn il-liġi tippermetti lill-persuna li tagħmel sottomissjonijiet u wara jiġi preżentat materjal li jkun imur kontra dawk is-sottomissjonijiet, dik il-persuna għandha tingħata l-opportunita’ li tara u tikkummenta fuq dak il-materjal qabel tittieħed deċiżjoni finali. Proċedura addizzjonali li

[17] *Judicial Review Handbook*, Michael Fordham, Wiley Chancery Law Publishing, 1994 pagna 326.

ghalkemm ma tkunx kontemplata fil-ligi partikolari, hi flokha b'applikazzjoni tal-principji tal-gustizzja naturali. F'sentenza moghtija mill-High Court ta' l-Awstralja fil-kawza **Heatley v Tasmanian Racing and Gaming Commission** (7 ta' Lulju 1977), Aickin J osserva: *"The detailed procedural requirements which one finds with respect to clubs, racecourses and bookmakers all have a separate origin in earlier individual Acts. Their aggregation in the present Act does not appear to me to warrant the conclusion that, where in other parts of the Act powers are conferred upon the Commission without specific procedural requirements, the Commission is free in such cases to disregard the ordinary principles of natural justice"*. Distinzjoni li tidher ukoll fl-Artikolu 469A(1)(b)(ii) in kwantu jinghad li l-eghmil amministrattiv hu null meta l-awtorita' pubblika tkun naqset milli tosserva *"…..**l-principji tal-gustizzja naturali <u>jew</u> htigijiet procedurali mandatorji** fit-twettiq ta' l-eghmil amministrattiv…."* (enfazi u sottolinejar tal-Qorti). Distinzjoni li gie deskritt minn Lord Diplcok bhala *'procedural impropriety'; "I have described the third head as "procedural impropriety" rather than failure to observe basic rules of natural justice or failure to act with procedural fairness towards the person who will be affected by the decision. This is because susceptibility to judicial review under this head covers also failure by an administrative tribunal to observe procedural rules that are expressly laid down in the legislative instrument by which its jurisdiction is conferred, even where such failure does not involve any denial of natural justice."* (**Council of Civil Service Unions and Others v. Minister for the Civil Service**, House of Lords 1985).

Il-Qorti m'hijiex tal-fehma li fil-kaz ta' tenders min jaghmel is-sejha ta' offerti (f'dan il-kaz il-kunsill) ghandu xi obbligu, bazat fuq il-principji tal-gustizzja naturali, li jaghti smiegh lill-offerent. Permezz tas-sejha ghall-offerti kull min ghandu nteress qieghed jinghata l-opportunita' li jitfa' l-offerta tieghu. Jista' jkollok cirkostanzi fejn tinhass il-htiega li ssir laqgha mal-offerent ghall-skopijiet ta' kjarifika jew biex tigi supplimentata l-informazzjoni li tkun inghatat fit-*tender document*, u b'hekk l-awtorita' titqieghed

f’posizzjoni ahjar li tasal ghal decizjoni finali b’dan li m’ghandix tiddiskrimina bejn l-offerenti varji. Pero’ dan ma jfissirx li ghaliex persuna titfa’ offerta jaghtiha xi dritt awtomatiku li tinstema’ qabel tittiehed decizjoni finali mill-awtorita kkoncernata. Il-fatt li qabel ma ttiehdet decizjoni finali mill-konvenut naqas milli jibghat u jisma’ lill-offerenti, ma jistax jitqies li kien hemm ksur tal-principji tal-gustizzja naturali. Dan apparti l-fatt li ma rrizultax per ezempju li l-kunsill addotta procedura differenti fir-rigward ta’ dawk li ghamlu offerta ghas-sejha.

Pjuttost jezistu proceduri mandatorji li skond l-Artikolu 40 tal-Att dwar il-Kunsilli li jipprovdi li meta kunsill johrog ghall-offerti xi xogholijiet li ghandhom x’jaqsmu mal-funzjonijiet tieghu (kif inhu dan il-kaz), ghandu -

“(a) iqieghed ghad-disposizzjoni ta’ kull persuna interessata, kopji ta’ l-offerti kollha u dokumenti li jkollhom maghhom bi prezz xieraq;

(b) jahtar data u post fejn jisma’ s-sottomissjonijiet minghand kull persuna interessata fuq l-offerti kollha li jkunu saru jew uhud minnhom*;*

(c) jippubblika d-decizjonijiet tieghu flimkien mar-ragunijiet ghaliex ikun hadhom u jipprovdi lil kull persuna interessata kopja taghhom bi prezz xieraq” (Artikolu 40[2]).

Provvediment li l-atturi ma ghamlux riferenza ghalih. Hu evidenti li l-iskop ta’ dan l-ezercizzju hu sabiex jaghti opportunita’ li jsiru sottomissjonijiet dwar ghalfejn ghandha tigi accettata offerta u mhux ohra. Tant hu hekk li l-ligi stess timponi obbligu fuq il-kunsill li jpoggi ghad-disposizzjoni ta’ kull persuna interessata, kopji ta’ l-offerti u dokumenti. Dan ovvjament sabiex wiehed ikun jista’ jipprepara ruhu meta jigi biex jaghmel is-sottomissjonijiet fil-laqgha li ghandha ssir quddiem il-Kunsill u anke ghal skopijiet ta’ trasparenza. Dan hu kaz ta’ htiega procedurali li tistabilixxi l-ligi. Sfortunatament ghall-atturi il-bazi ta’ l-ilment taghhom hu n-nuqqas ta’ osservanza tal-principji tal-gustizzja naturali u mhux li l-awtorita’ pubblika naqset milli tosserva ***“htigijiet procedurali mandatorji”***. L-

evalwazzjoni ta' tenders m'huwiex xi process gudizzjarju u ma jidhirx li min ghamel is-sejha ghandu xi obbligu (skond il-principji tal-gustizzja naturali) li jaghti smiegh lill-offerenti jew l-opportunita li jiddiskutu l-meritu tal-process tal-ghazla. Min-naha tieghu l-kunsill isostni li d-decizjoni ttiehdet fil-laqgha li saret fil-25 ta' Ottubru 2001 (fol. 163) li kienet laqgha miftuha ghall-pubblika. Madankollu il-kunsill naqas milli jressaq prova li kien inghata pre-avviz tad-data tal-laqgha u l-materja li kienet ser tigi diskussa fil-laqgha. Fil-fehma tal-Qorti m'huwiex bizzejjed li zzomm laqgha li tkun miftuha ghall-pubbliku. Irid jinghata avviz adegwat li ser issir dik il-laqgha. Dan apparti l-konsiderazzjoni l-ohra, li l-kunsill ma ta l-ebda spjegazzjoni dwarha, li qabel din il-laqgha (25 ta' Ottubru 2001) l-attur kien diga' gie avzat permezz ta' ittra datata 22 ta' Ottubru 2001 (fol. 167) li ***"….l-offerta tieghek ma ntazlitx u ghal din ir-raguni qed nibghatlek id-dokument originali tal-Bid Bond ghall-ammont ta' Lm750"***. Fil-fehma tal-Qorti dan jista' jfisser biss li d-decizjoni kienet diga' ttiehdet da parti tal-kunsill. Madankollu, il-Qorti m'ghandix ghazla ghajr li trid tibbaza d-decizjoni fuq il-kawzali kif proposti mill-attur fl-att gudizzjarju li bih jaghti innizju ghall-proceduri u m'ghandha l-ebda awtorita' li tiddecidi fuq kawzali differenti.

9. Bhala punt ta' interess u minn ottika kemxejn differenti, jigi rilevat li fil-pajjizi tal-Commonwealth inizjalment kien meqjus li sejha ghall-offerti kienet sempliciment komunikazzjoni preliminari. Matul is-snin f'numru ta' kazijiet gie ntrodott il-kuncett li f'sitwazzjonijiet simili l-partijiet jistghu jkunu obbligati permezz ta' kuntratt preliminari. Kuncett li jidher li gie rikonoxxut mill-Qorti Kostituzzjonali fis-sentenza diga' citata fl-ismijiet **I.T.C. Limited vs Avukat Generali et**, in kwantu osservat li *"Ma hemmx dubju li dan il-hlas innifsu biex tkun tista' issir l-offerta jikkrea certu obbligu da parti ta' min qed jitlob l-hlas, li fil-kors tan-negozjati jagixxi in buona fede u bid-diligenza ta' bonus paterfamilias. Tali sitwazzjoni taghti lok ghal drittijiet u obbligi reciproci bejn il-partijiet, pero` dawn id-drittijiet u obbligi huma ta' natura prekontrattwali"*. Madankollu, fil-kaz **Pratt Contractors Limited vs Transit**

New Zealand (House of Lords fl-1 ta' Dicembru 2003), gie dikjarat li ghalkemm jezisti obbligu min-naha ta' min jaghmel is-sejha *"to act fairly"*; *"The obligation of good faith and fair dealing also did not mean that the TET had to act judicially.* ***It did not have to accord Mr. Pratt a hearing or enter into debate with him about the rights and wrongs of, for example, the Pipiriki contract.*** *It would no doubt have been bad faith for a member of the TET to take steps to avoid receiving information because he strongly suspected that it might show that his opinion on some point was wrong. But that is all."*.

Ghal dawn il-motivi l-Qorti qeghdha taqta' u tiddeciedi l-kawza billi:-

1. Tichad l-ewwel eccezzjoni spejjez a karigu tal-kunsill konvenut.

2. Filwaqt li tilqa' l-eccezzjonijiet tal-konvenuti in kwantu fuq il-bazi tal-kawzali li fuqhom saret il-kawza ma jirrizultax li l-kunsill agixxa *ultra vires*, tichad it-talbiet ta' l-atturi bl-ispejjez kontra taghhom.

< Sentenza Finali >

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