MALTA

QORTI TA' L-APPELL

S.T.O. PRIM IMHALLEF
SILVIO CAMILLERI

ONOR. IMHALLEF
GIANNINO CARUANA DEMAJO

ONOR. IMHALLEF
NOEL CUSCHIERI

Seduta tad-29 ta' Novembru, 2013

Appell Civili Numru. 158/2013

Wara d-deċiżjoni mogħtija mill-Bord ta' Reviżjoni dwar il-Kuntratti Pubbliċi fis-7 ta' Mejju 2013 fl-ismijiet:
Waste Collection Limited
v.
Il-Bord tal-Appelli dwar Kuntratti Pubbliċi; Kunsill Lokali Valletta; Victor Borg u Antoine Bartolo

1. Dan huwa appell tas-soċjetà *Waste Collection Limited* ["*Waste Collection*"] minn deċiżjoni tas-7 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 laqgħet appell

ta' Victor Borg u Antoine Bartolo ["Borg *et*"] minn deċiżjoni tal-Kunsill Lokali tal-Belt Valletta ["il-Kunsill Lokali"] li kuntratt għal ġbir ta' skart jingħata lil *Waste Collection*.

2. Il-fatti relevanti seħħew hekk: saret sejħa għal offerti mill-Kunsill Lokali għal kuntratt għal ġbir ta' skart domestiku fil-Belt Valletta. Fost il-kondizzjonijiet tas-sejħa hemm "*list of literature to be submitted with the tender*"[1] u fost id-dokumenti meħtieġa taħt din il-lista hemm "*proof of conformity that mini waste collection vehicles are registered and in line with Legal Notice 106 of 2007. A copy of the registration document with MEPA is to be submitted*". F'din il-kondizzjoni ssir ukoll referenza għall-art. 7 tat-*terms of reference*[2] li fil-parti relevanti jgħid hekk:

"(a) The Waste Carrier shall at all times during the operation of the contract make use of those vehicles [which are] approved by the Local Council and [which] have been duly registered by the Malta Environment and Planning Authority, by virtue of Legal Notice 106 of 2007[3].

"(b) Any vehicle not falling under these criteria will not be permitted to operate under this contract. The Waste Carrier is obliged to submit a copy of the registration document issued by MEPA together with a copy of the vehicle log book with his offer, failing which the submission will be disqualified."

3. Tefgħu l-offerta tagħhom fost oħrajn *Waste Collection* u Borg *et*. Fil-waqt li tefgħet l-offerta *Waste Collection* ma kellhiex vetturi reġistrati kif riedet il-kondizzjoni miġjuba fil-paragrafu ta' qabel dan, iżda laħqet kisbet ir-reġistrazzjoni tal-vetturi tagħha ftit jiem wara li għalaq iż-żmien li fih setgħu jsiru l-offerti.

4. B'ittra tal-14 ta' Diċembru 2012 il-Kunsill Lokali għarraf li kellu l-ħsieb jagħti l-kuntratt lil *Waste Collection* billi deherlu illi dan kien "*the cheapest administratively and technically compliant tenderer*". Borg *et* ressqu oġġezzjoni minn din id-deċiżjoni quddiem il-Bord ta'

---

1 P. 28 tal-1[el] volum tad-dokument tas-sejħa għal offerti, taħt *Volume 1, Section 4 – Tenderer's Statements – Literature*.

2 P. 47 tat-3[et] volum tad-dokument tas-sejħa għal offerti, taħt *Volume 3, Section 1 – Terms of Reference – Vehicle Type.*

3 Regolamenti tal-2007 dwar ir-Reġistrazzjoni ta' Attivitajiet fil-Maniġġar ta' Skart

Reviżjoni u l-istess bord, b'deċiżjoni tas-7 ta' Mejju 2013 li minnha sar dan l-appell, iddeċieda hekk:

"1. The Public Contracts Review Board opines that the contracting authority should not issue a set of tender conditions and specifications and then, during the evaluation process, ignore mandatory requirements and carry on with the evaluation and award. This Board is not against a certain degree of flexibility being applied to the tendering procedure but it is imperative that such flexibility has to be reflected in the published tender conditions and specifications for the benefit of all potential bidders because it is not acceptable for one to introduce and to apply a high degree of flexibility during the evaluation process.

"2. This Board cannot overlook the fact that, whilst the tender document states in no equivocal term that tenderers had to be in possession of the required vehicles and relevant MEPA registrations prior to the closing date of the tender, subsequent to this, the evaluation board decided, out of its own free will, to carry on with the evaluation of the recommended tenderer notwithstanding the fact that the latter did not provide the MEPA vehicle registration at closing date of tender.

"3. This Board notes that members of the evaluation committee admitted that all the tenderers failed to fully satisfy the evaluation criteria. Taking full cognisance of these comments this Board feels that such comments should be enough for it to establish that this tender has to be cancelled.

"In view of the above this Board recommends that this tender be cancelled and that another call be issued.

"The Public Contracts Review Board also recommends that the contracting authority should ensure that (a) a more coherent tender be re-issued with clearer and unambiguous tender specifications and (b) it abides with the Procurement Regulations when assessing the offers. ..."

5. *Waste Collection* appellat minn din id-deċiżjoni b'rikors tal-21 ta' Mejju 2013. L-aggravju fissritu hekk:

"… effettivament il-Bord ta' Reviżjoni dwar il-Kuntratti Pubbliċi fid-deċiżjoni tiegħu tas-7 ta' Mejju 2013 in suċċinċt wasal għal konklużjoni li l-kundizzjonijiet elenkati

fis-sejħa għal offerti kellhom jiġu osservati kollha u konsegwenza tal-istess laqa' l-appell tas-sinjuri Borg u Bartolo;

"… il-fatt illi s-soċjetà esponenti kienet diġà, qabel ma tefgħet l-offerta tagħha, applikat mal-Awtorità ta' Malta dwar l-Ambjent u l-Ippjanar (*MEPA*) għall-permess relattiv sabiex topera l-vetturi li kien fi ħsiebha tuża fl-eżekuzzjoni tal-eventwali kuntratt (f'każ li ngħata lilha) kellu jwassal il-Bord ta' Reviżjoni dwar il-Kuntratti Pubbliċi biex iqis li, la l-offerent (f'dan il-każ is-soċjetà esponenti) kien applika għal tali permess mingħand il-*MEPA* qabel ma tefgħet l-offerta tagħha, il-kundizzjoni rikjesta fis-sejħa kienet fil-fatt ġiet sodisfatta u dana aktar u aktar peress illi … l-permess relattiv fil-fatt inħareġ minn *MEPA* qabel ma nfetħu l-offerti mill-Kunsill appellat u ta' dan kien konxju l-istess Kunsill;

"Illi l-Bord ta' Reviżjoni dwar il-Kuntratti Pubbliċi seta' biss wasal għal konklużjoni li l-kundizzjoni li l-offerent ikun l-ewwel ottjena l-permess sabiex jopera l-vetturi li kien fi ħsiebu juża fl-eżekuzzjoni tal-eventwali kuntratt mingħand l-*MEPA* qabel ma tefa' l-offerta tiegħu kienet waħda obbligatorja (*mandatory*) jekk fis-seħja għal offerti ġie ddikjarat b'mod ċar li l-ottemporanza ma' tali rekwiżit kien obbligatorju (*mandatory*);

"Illi *oltre* dan u mingħajr preġudizzju għal dak preċitat, il-Bord ta' Reviżjoni dwar il-Kuntratti Pubbliċi ma setax jasal għal konklużjoni li l-offerta tas-soċjetà esponenti kellha tiġi miċħuda ħlief jekk irriżultalu li fid-dokumenti tas-sejħa għal offerti (fit-*tender document*) kien ġie espressament indikat it-tifsira tal-kelma "*mandatory*" u l-konsegwenzi jekk offerent jonqos li jaderixxi ma' xi rekwiżit obbligatorju (*mandatory*);

"Illi minn ħarsa lejn id-deċiżjoni appellata ma jirriżultax li l-Bord ta' Reviżjoni dwar Kuntratti Pubbliċi kien qies jekk fid-dokument tas-sejħa għall-offerti kienx ġie espressament indikat li jekk il-pussess ta' permess tal-*MEPA* għall-operazzjoni tal-vetturi in kwistjoni fil-waqt tad-depożitu tal-offerta kienet waħda li l-osservanza tagħha kienet obbligatorja u, jekk iva, jekk fid-dokument tas-sejħa għall-offerti kienx hemm imniżżel it-tifsira tal-kelma "*mandatory*" u l-konsegwenzi jekk offerent jonqos li jaderixxi ma' rekwiżit obbligatorju (*mandatory*);

"Illi jekk lill-Bord ta' Reviżjoni dwar il-Kuntratti Pubbliċi rriżultalu li d-dokument tas-sejħa għall-offerti juża kliem fis-sens li "jekk l-offerent jonqos li jaderixxi ma' rekwiżit obbligatorju (*mandatory*) allura l-offerta tiġi miċħuda" kien jkun ben ġustifikat li jilqa' l-appell tas-sinjuri Borg u Bartolo u jordna li l-offerta tas-soċjetà esponenti kellha tigi miċħuda - dejjem f'każ li jkun irriżultalu wkoll li kien hemm indikat fis-sejħa għall-offerti r-rikjesta li l-offerent ikun l-ewwel ottjena l-permess sabiex jopera l-vetturi li kien fi ħsiebu juża fl-eżekuzzjoni tal-eventwali kuntratt mingħand il-*MEPA* qabel ma jkun tefa' l-offerta tiegħu u li l-ottem-poranza ma' tali kundizzjoni kienet obbligatorja (*mandatory*); però konklużjoni f'dan is-sens ma jirrizultax mid-deċiżjoni appellata;

"Jekk min-naħa l-oħra lill-Bord ta' Reviżjoni dwar il-Kuntratti Pubbliċi rriżultalu li d-dokument tas-sejħa għall-offerti ma jgħid xejn dwar konsegwenzi jekk l-offerent jonqos li jaderixxi ma' rekwiżit obbligatorju (*mandatory*) jew juża kliem fis-sens li "jekk l-offerent jonqos li jaderixxi ma' rekwiżit obbligatorju (*mandatory*) allura l-offerta tista' tiġi miċħuda" allura l-istess Bord kellu ta' bilfors jasal għall-konklużjoni li seta' kien hemm xi diskrezzjoni li l-awtorità kontraenti (f'dan il-każ il-Kunsill appellat) seta' uża, anke tenut każ iċ-ċirkostanzi partikolari tal-każ fejn is-soċjetà esponenti kellha f'idejha l-permess imsemmi tal-*MEPA* fil-waqt tal-ftuħ tal-offerti u li għalhekk li l-Kunsill appellat seta' kien ġustifikat li jikkonsidra l-offerta tas-soċjetà esponenti kif effettivament għamel u għalhekk kellu jiċħad l-appell interpost mis-sinjuri Borg u Bartolo. Ma jirriżultax li l-Bord daħal f'dan il-mertu u għalhekk hija l-umli opinjoni tas-soċjetà esponenti li d-deċiżjoni appellata hija skoretta."

6. Il-Bord tal-Appell wieġeb fl-14 ta' Ġunju 2013 u ressaq l-eċċezzjoni illi ma huwiex kontradittur leġittimu għax "huwa ma huwiex parti fil-kwistjoni". Fil-meritu, wieġeb ukoll illi d-deċiżjoni tiegħu hija tajba u tistħoqq li tiġi konfermata.

7. Borg *et* wieġbu fil-15 ta' Ottubru 2013 u wkoll ressqu l-eċċezzjoni illi "huma qatt ma messhom kienu parti minn din il-kawża u għalhekk għandhom jiġu liberati mill-ġudizzju".

8. Il-Kunsill Lokali ma weġibx.

9. Il-qorti sejra tibda billi tqis l-eċċezzjonijiet preliminari ta’ nuqqas ta’ leġittimazzjoni passiva.

10. L-eċċezzjoni mressqa mill-Bord ta’ Reviżjoni hija tajba u għandha tintlaqa’. Il-Bord ta’ Reviżjoni huwa awtorità b’setgħat kważi-ġudizzjarji u, bħal kull awtorità ġudizzjarja jew kważi-ġudizzjarja, ma hijiex parti fil-kwistjoni li tiġi quddiemha għad-deċiżjoni tagħha, u ma hijiex imsejħa biex twieġeb għad-deċiżjoni tagħha jew tagħti raġunijiet għal dik id-deċiżjoni aktar minn dawk ġà mogħtija fid-deċiżjoni nfisha. Għalhekk ma għandhiex leġittimazzjoni passiva fil-proċedura tallum u għandha tinħeles mill-ħarsien tal-ġudizzju.

11. Mhux l-istess jista’ jingħad dwar l-eċċezzjoni mressqa minn Borg *et*. Li qiegħed jintalab illum minn *Waste Collection* hija li titħassar deċiżjoni tal-Bord ta’ Reviżjoni li mhux biss tolqot l-interessi ta’ Borg *et* – għax tolqot il-possibilità ta’ dawn li l-kuntratt jingħata lilhom – iżda wkoll kienet provokata minn oġġezzjoni li ressqu huma stess kontra d-deċiżjoni tal-Kunsill Lokali. Huwa wisq ovvju għalhekk l-interess ta’ Borg *et* fil-proċedura tallum u l-eċċezzjoni tagħhom illi trid illi jinħelsu mill-ħarsien tal-ġudizzju għanda tiġi miċħuda.

12. Ngħaddu issa għall-meritu. L-aggravju ta’ *Waste Collection* essenzjalment huwa fis-sens illi s-sejħa għal offerti mkien ma tgħid illi, jekk ma titħarisx il-kondizzjoni dwar reġistrazzjoni tal-vetturi mal-Awtorità ta’ Malta dwar l-Ambjent u l-Ippjanar, l-offerta ma tintlaqax. Tistqarr illi “jekk lill-Bord ta’ Reviżjoni dwar il-Kuntratti Pubbliċi rriżultalu li d-dokument tas-sejħa għall-offerti juża kliem fis-sens li ‘jekk l-offerent jonqos li jaderixxi ma’ rekwiżit obbligatorju (*mandatory*) allura l-offerta tiġi miċħuda’ kien jkun ben ġustifikat li jilqa’ l-appell tas-sinjuri Borg u Bartolo u jordna li l-offerta tas-soċjetà esponenti kellha tigi miċħuda”, iżda tkompli tgħid illi s-sejħa għal offerti mkien ma tuża kliem bħal dak.

13. Huwa wisq ovvju illi *Waste Collection* ma qratx sew id-dokument tas-sejħa għal offerti. Dan, kif rajna[4], irid illi, fost id-dokumenti “*to be submitted with the tender*” għandu jkun hemm “*proof of conformity that mini waste collection vehicles are registered and in line with Legal*

[4] Para. 2, *supra*.

Notice 106 of 2007" u jrid ukoll illi "*A copy of the registration document with MEPA is to be submitted*". Ikompli jwissi illi "*The Waste Carrier is obliged to submit a copy of the registration document issued by MEPA together with a copy of the vehicle log book with his offer, failing which the submission will be disqualified*".

14. It-tifsira ta' dan il-kliem hija ċara: il-prova tar-reġistrazzjoni tad-dokumenti trid issir flimkien mal-offerta biex l-offerta titqies sħiħa; jekk le, "*the submission will be disqualified*". Jekk, kif ġara fil-każ tallum, il-prova ssir wara li jagħlaq iż-żmien għall-offerti, l-offerta taqa' taħt il-para. 25.2 tal-*instructions to tenderers*[5] li tgħid illi "*Late tenders will be rejected and will not be evaluated*".

15. Bl-argument ta' *Waste Collection* stess, l-appell għandu jiġi miċħud.

16. Il-qorti għalhekk tiċħad l-appell, teħles lill-Bord ta' Reviżjoni mill-ħarsien tal-ġudizzju u tikkonferma d-deċiżjoni appellata. L-ispejjeż tal-eċċezzjoni preliminari ta' Borg *et* iħallsuha dawn; l-ispejjeż l-oħrajn kollha tħallashom *Waste Collection*.

< Sentenza Finali >

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

5 P. 12 tal-1el volum tad-dokument tas-sejħa għal offerti, taħt *Volume 1, Section 1 – iNstructions to Tenderers – Late Tenders.*