MALTA

QORTI TA' L-APPELL

S.T.O. PRIM IMHALLEF
SILVIO CAMILLERI

ONOR. IMHALLEF
GIANNINO CARUANA DEMAJO

ONOR. IMHALLEF
NOEL CUSCHIERI

Seduta tat-28 ta' Frar, 2014

Appell Civili Numru. 362/2013/1

Salvatore Mifsud
v.
Kunsill Lokali Sliema

1. Dan huwa appell ta' Salvatore Mifsud ["l-Appellant"] minn deċiżjoni tal-10 ta' Ottubru 2013 tal-Bord ta' Reviżjoni dwar Kuntratti Pubbliċi ["il-Bord ta' Reviżjoni"], imwaqqaf taħt ir-Regolamenti tal-2010 dwar il-Kuntratti Pubbliċi [L.S. 174.04], illi ċaħdet appell tal-istess Appellant minn deċiżjoni tal-Kunsill Lokali ta' tas-Sliema ["il-Kunsill Lokali"] li kuntratt għal servizzi ta' ġbir ta' skart jingħata lil *SRF and Veladrians Joint Venture* ["il-Konsorzju"].

2. Il-fatti relevanti seħħew hekk: saret sejħa mill-Kunsill Lokali għal offerti għal servizzi ta' ġbir ta' skart

domestiku. Fit-23 ta' April 2013 il-Kunsill Lokali għażel lill-Konsorzju bħala *preferred bidder*, u b'ittra tal-24 ta' April 2013 għarraf b'dan kemm lill-Appellant u kemm lill-Konsorzju.

3. B'ittra tat-2 ta' Mejju 2013 l-Appellant ressaq oġġezzjoni minn din id-deċiżjoni quddiem il-Bord ta' Reviżjoni. Waqt is-smigħ tal-appell il-Kunsill ressaq eċċezzjoni preliminari illi l-proċedura ta' reviżjoni ma tiswiex għax il-garanzija bankarja li ngħatat biex l-Appellant jagħmel l-offerta (il-*bid bond*) ma kinitx għadha tiswa meta l-oġġezzjoni ġiet biex tinstema'. Waqt is-smigħ il-partijiet ressqu sottomissjonijiet bil-fomm dwar din l-eċċezzjoni iżda ma ressqux sottomissjonijiet ukoll dwar il-meritu tal-appell, għalkemm kienu ittrattaw dwar dak il-meritu bil-miktub fl-ittra tat-2 ta'Mejju 2003 li biha Mifsud kien ressaq l-appell u fit-tweġiba li kien ressaq bil-miktub il-Konsorzju.

4. Fl-10 ta' Ottubru 2013 il-Bord ta' Reviżjoni iddeċieda hekk:

"The Board,

"Having noted the Appellant's objection, in terms of the reasoned 'Letter of Objection' dated 2nd May 2013 and also through the Appellant's verbal submissions during the hearing held on 3rd September 2013, had objected [*sic*] to the decision taken by the pertinent Authority, in that:

"a) The lack of renewal of the bid bond by the Appellant does not render the appeal null and void.

"b) The Appellant was not advised by the Contracting Authority to renew the bid bond.

"c) The Appellant was not disqualified by the Evaluation Board due to the lapse of the bid bond.

"d) The Appellant was not given the information as to how points or percentages were awarded to the other bidders.

"e) There was no established methodology of how points were awarded to bidders. The method was purely subjective.

"Having Considered the Contracting Authority's verbal submissions presented by same during the hearing held on 3rd September 2013, in that:

“a) The Contracting Authority presented a preliminary plea in that [*sic*] ‘one of the requisites for a valid tender under these conditions was the production of a bid bond’.
“b) The same bid bond must remain valid throughout the full adjudication process.
“c) The Bid Bond in the tender procedure was required to provide a safeguard to the Contracting Authority in case the Bidder withdrew from his offer prior to the expiration period of the tender.
“d) The Appellant’s claim that same was not given the information requested as stated in Paragraph 1 of the Appellant’s ‘Letter of Objection’ dated 2nd May 2013, was incorrect.
“Reached the following conclusions:
“1. This Board noted that the Appellant had requested sensitive information from the Contracting Authority regarding the Preferred Bidder’s offer prior to the appeal procedure. It is only during the appeal process that such information can be revealed, discussed and questioned upon.
“2. This Board examined in detail the methodology applied by the Evaluation Board of the Contracting Authority used in allocating percentage ratings on the various attributes regarding the administrative and technical compliance of each tender. In this regard, no subjective elements in the system were found.
“3. The method of allocation of points/percentages applied by the Evaluation Board of the Contracting Authority was fair and just.
In view of the above, this Board finds against the Appellant and recommends that the deposit paid by the Appellant should not be reimbursed.”
5. L-Appellant ressaq appell minn din id-deċiżjoni b’rikors tat-30 ta’ Ottubru 2013. L-aggravji tiegħu huma: (i) illi l-Bord ta’ Reviżjoni sema’ trattazzjoni biss dwar l-eċċezzjoni preliminari u mhux dwar il-meritu, u kellu jagħti biss deċiżjoni dwar dik l-eċċezzjoni, iżda minflok għamel hekk iddeċieda l-meritu bla ma ta deċiżjoni – jew, għallinqas, deċiżjoni espliċita – dwar l-eċċezzjoni preliminari; (ii) illi fil-meritu l-Appellant ma ngħatax tagħrif dwar il-motivazzjoni tad-deċiżjoni tal-Kunsill Lokali u għalhekk ma kellux opportunità jħejji sew l-appell tiegħu; u

(iii) illi, ladarba ma ngħatax it-tagħrif meħtieġ biex iħejji l-appell, id-depożitu li ħallas biex seta' jappella kellu f'kull każ jintraddlu.

6. Il-Kunsill Lokali wieġeb fl-14 ta' Novembru 2013 u reġa' ressaq eċċezzjoni illi l-Appellant ma għandux interess ġuridiku biex iressaq dan l-appell ladarba l-*bid bond* tiegħu ma għadhiex tiswa. Fisser ukoll għala, fil-fehma tiegħu, l-appell għandu f'kull każ jiġi miċħud. Il-Konsorzju wkoll wieġeb fl-24 ta' Jannar 2014.

7. Qabel ma tqis l-aggravji tal-Appellant il-qorti sejra tibda billi tqis l-eċċezzjoni preliminari illi l-Appellant ma għandux interess ġuridiku fil-proċeduri.

8. Kemm il-Kunsill Lokali u kemm il-Konsorzju ma jaqblux illi l-Bord ta' Reviżjoni ma tax deċiżjoni dwar l-eċċezzjoni preliminari: igħidu illi l-bord qies l-eċċezzjoni u effettivament laqagħha; fiċ-ċirkostanzi għalhekk ma kellux għalfejn jidħol fil-meritu. Il-fatt li daħal ukoll fil-meritu b'ebda mod ma jolqot il-validità tad-deċiżjoni. Il-Kunsill Lokali qal hekk:

"Meta wieħed jaqra d-deċiżjoni appellata, jirriżulta illi l-bord fil-fatt ikkunsidra l-eċċezzjoni preliminari dwar il-*bid bond*, effettivament laqagħha iżda, għall-kompletezza, xorta għadda biex jikkunsidra l-argumenti fil-mertu mqajma fl-appell ta' Salvatore Mifsud u dan sabiex kull parti jkollha moħħha mistrieħ illi, fl-opinjoni tal-bord, il-proċess ta' evalwazzjoni kien wieħed oġġettiv."

9. Il-Konsorzju qal hekk:

"… … … effettivament il-Bord ta' Reviżjoni laqa' din l-eċċezzjoni preliminari però mar *oltre*, fis-sens illi għal kull buon fini (mhux għax legalment kien obbligat li jagħmel hekk) eżamina wkoll l-ilmenti tal-appellant fil-mertu. Illi mhux l-ewwel darba li l-qrati nostrana (speċjalment Qrati tal-Appell) jaddottaw din il-posizzjoni u jispjegaw li waqt li qed jakkolju eċċezzjoni preliminari li allura tkun fatali għall-azzjoni *de quo*, jistħarrġu ulterjorment l-aggravji l-oħra sabiex ma jkunx hemm xi ħsieb li huma skartaw l-azzjoni b'mod superficjali. Illi dak kien proprju li ġara f'dan il-każ. … …. [D]an ma għandu jnaqqas xejn mill-ġustezza u l-legalità tad-deċiżjoni appellata, u li ghalhekk jistħoqqilha li tiġi konfermata."

10. Naturalment, jekk il-Bord ta' Reviżjoni laqa' l-eċċezzjoni preliminari dan l-appell jieqaf hawn, għax l-

Appellant ma appellax mid-deċiżjoni dwar l-eċċezzjoni preliminari; anzi, kontra dak li jgħidu l-partijiet l-oħra, l-Appellant hu tal-fehma illi l-bord impliċitament ċaħad dik l-eċċezzjoni ladarba daħal fil-meritu.

11. Li rridu naraw mela hu jekk il-Bord ta' Reviżjoni tax deċiżjoni fuq l-eċċezzjoni preliminari: jekk ma hemmx deċiżjoni espliċita, mela għandu jitqies illi l-bord ċaħad l-eċċezzjoni impliċitament ladarba għadda biex iqis ukoll il-meritu; jekk iżda hemm deċiżjoni espliċita li tilqa' l-eċċezzjoni, u l-bord qies ukoll il-meritu biss biex iserraħ moħħ il-partijiet, kif igħidu l-Kunsill Lokali u l-Konsorzju, mela l-appell jieqaf hawn. X'qal mela l-Bord ta' Reviżjoni dwar l-eċċezzjoni preliminari?

12. Id-deċiżjoni tal-Bord ta' Reviżjoni tal-10 ta' Ottubru 2013 tibda billi telenka l-argumenti tal-partijiet favur u kontra l-eċċezzjoni. Imbagħad tgħid illi "*the Chairman here remarked that the Bid Bond remained valid up to the 13 August 2013, and from that date onward was no longer valid*". Din iżda ma tqisitx bħala deċiżjoni dwar l-eċċezzjoni, tant illi aktar 'il quddiem ikompli jingħad hekk:

"At this stage, the hearing was suspended for a few minutes until the Board Members deliberated the issue of the preliminary plea raised by the Sliema Local Council.

"When the hearing continued, the Chairman asked the contracting authority whether the other bidders had renewed their bid bonds.

"Dr Franco Vassallo said of the three original bidders, one had not appealed, the preferred bidder had renewed his bid bond while the appellant did not.

"The hearing was brought to a close."

13. Imbagħad hemm id-deċiżjoni miġjuba fuq[1] fejn l-eċċezzjoni ma tissemma' xejn. Huwa ovvju għalhekk illi ma kien hemm ebda deċiżjoni espliċita dwar l-eċċezzjoni u l-Bord ta' Reviżjoni għandu jitqies illi impliċitament ċaħadha, ladarba kompla billi jqis il-meritu.

14. Tifdal iżda l-eċċezzjoni illi l-Appellant ma għandux interess ġuridiku f'dan l-appell ladarba, minħabba n-nuqqas ta' *bid bond* li għadha tiswa, il-kuntratt xorta ma jistax jingħata lilu.

[1] Para. 4, *supra.*

15. Jingħad qabel xejn illi l-Appellant xorta għandu interess f'dik il-parti tal-appell fejn qiegħed jitlob illi jintraddlu d-depożitu biex seta' jressaq l-oġġezzjoni quddiem il-Bord ta' Reviżjoni għax din ma hijiex marbuta ma' talba biex il-kuntratt jingħata lilu.

16. Dwar il-bqija tal-appell għandu jingħad illi strettament l-eċċezzjoni issa quddiem din il-qorti ma hijiex l-istess waħda li tressqet (u li, milli jidher, ġiet impliċitament miċħuda) quddiem il-Bord ta' Reviżjoni. Ukoll jekk il-bord sab li l-Appellant kellu interess fil-proċeduri quddiemu, dan ma jfissirx illi dak l-interess baqa' wkoll fil-proċeduri quddiem din il-qorti. Il-qorti issa hija msejħa biex tgħid mhux jekk l-appellant kellux interess ġuridiku fil-proċeduri quddiem il-Bord ta' Reviżjoni iżda jekk għandux interess ġuridiku issa fil-proċeduri quddiem il-Qorti tal-Appell.

17. Ma huwiex kontestat illi s-sejħa għal offerti riedet illi oblatur jagħti *bid bond* sabiex l-offerta tiegħu tiġi meqjusa. Ma huwiex kontestat ukoll illi fil-preżent l-Appellant ma għandux *bid bond* valida. Għalhekk, ukoll jekk jintlaqa' l-appell u titħassar id-deċiżjoni oriġinali li l-Konsorzju jitqies *preferred bidder*, xorta ma tkunx tista' tiġi meqjusa l-offerta tal-Appellant. Ikun biss eserċizzju akkademiku għal din il-qorti li tqis l-appell għax ma jista' jkollu ebda konsegwenza utli għall-Appellant.

18. Il-qorti għalhekk tilqa' l-eċċezzjoni ta' nuqqas ta' interess ġuridiku relativament għall-ewwel u t-tieni aggravji, u sejra issa tgħaddi biex tqis it-tielet aggravju, dak dwar l-ispejjeż.

19. L-Appellant fisser dan l-aggravju hekk:

"Wieħed irid ikollu opportunità li jagħmel skrutinju tad-deċiżjoni kif meħuda u jkun jista' jserra' moħħu li l-marki kif ingħataw, ingħataw b'mod ġust u motivati b'raġuni li hija valida fil-mertu u fid-dritt. Anzi l-bord jenfasizza li l-informazzjoni mitluba, li ma hija sensittiva xejn, għandha tiġi diskussa fl-istadju ta' l-appell, u *cioè* wara li l-appellant ikun ħallas depożitu fl-għama ta' aktar minn €4,300 li jista' jitlef kif fil-fatt ġara f'dan il-każ bid-deċiżjoni tal-Bord. L-appellant isaqsi, kif jista' xi ħadd jagħmel appell jew għall-inqas ikollu rasu mistrieħa li jekk offerent jingħata ċertu marki waqt l-offerta, kienx ħaqqu jew le li jingħata dawk il-punti. Il-process irid ikun trasparenti mill-bidu sal-aħħar,

b'kull offerent ikun konxju li meta qed jissottometti l-offerta kulħadd ikun jista' jagħmel skrutinju ta' dak li fuqu qed issir deċiżjoni mill-awtorità kontraenti li wara kollox qed tamministra fondi pubbliċi. Illi għalhekk anki jekk *detto* [*sic*] *ma non concesso* l-appellant ma jistax ikollu l-appell tiegħu milqugħ, tenut kont tan-nuqqas ta' informazzjni li kien hemm, id-depożitu tiegħu m'għandux qatt ikun rifjutat li jingħatalu lura, tenut kont li jammonta għal aktar minn erbat elef u ħames mitt euro."

20. Fl-ittra ta' oġġezzjoni tiegħu quddiem il-Bord ta' Reviżjoni l-Appellant kien osserva illi:

"… … … qabel ma intavola dan l-appell talab permezz tal-konsulent legali tiegħu sabiex ikun jista' jeżamina t-*tender* tal-kumpannija li rebħet l-offerta u dan *stante* li billi d-deċiżjoni ttieħdet abbażi ta' punteġġi, l-appellant xtaq, qabel ma jidħol għal dan l-appell, jara li l-bord ta' aġġudikazzjoni kif qassam il-punti fil-każ tal-offerent li rebaħ l-offerta u biex ikun eżaminat il-mod kif ingħatawlu l-punti u jkunu kumparati ma' tal-appellant. Madanakollu l-kunsill lokali Sliema irrifjuta li jagħmel dan u għalhekk qed ikun mitlub li tkun xi tkun id-deċiżjoni ta' dan il-bord, l-ispejjeż ikunu a karigu tal-kunsill appellat."

21. Fid-deċiżjoni tiegħu l-Bord ta' Reviżjoni osserva illi "*This Board noted that the Appellant had requested sensitive information from the Contracting Authority regarding the Preferred Bidder's offer prior to the appeal procedure. It is only during the appeal process that such information can be revealed, discussed and questioned upon*".

22. It-talba tal-Appellant kienet illi jitħalla "jeżamina t-*tender* tal-kumpannija li rebħet l-offerta". Dan id-dokument ikun fih informazzjoni kummerċjali kunfidenzjali u sensitiva u ċertament l-Appellant ma setax jitlob li jitħalla jarah. Kif sewwa osserva l-Konsorzju, il-Qorti tal-Ġustizzja tal-Unjoni Ewropea kienet wieġbet hekk għall-mistoqsija li saritilha fil-każ ta' *Varec SA v.* Stat Belġjan[2]:

"L-Artikolu 1(1) tad-Direttiva tal-Kunsill 89/665/KEE, tal-21 ta' Diċembru 1989, dwar il-koordinazzjoni tal-liġijiet, ir-regolamenti u d-dispożizzjonijiet amministrattivi rigward l-applikazzjoni tal-proċeduri ta' reviżjoni tal-għoti ta' kuntratti ta' provvista pubblika u xogħlijiet pubbliċi, fil-

2 Każ C-450/06, 14 ta' Frar 2008.

verżjoni tagħha kif tirriżulta mid-Direttiva tal-Kunsill 92/50/KEE, tat-18 ta' Ġunju 1992, relatata mal-koordinazzjoni ta' proċeduri tal-għoti ta' kuntratti tas-servizz pubbliku, moqri flimkien ma' l-Artikolu 15(2) tad-Direttiva tal-Kunsill 93/36/KEE, tal-14 ta' Ġunju 1993, li tikkoordina l-proċeduri tal-għoti ta' kuntratti pubbliċi għal provvista, kif emendata bid-Direttiva 97/52/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tat-13 ta' Ottubru 1997, għandu jiġi interpretat fis-sens li l-qorti kompetenti mill-proċeduri ta' reviżjoni msemmija fl-imsemmi Artikolu 1(1) għandha tiggarantixxi l-kunfidenzjalità u d-dritt għar-rispett tas-sigrieti kummerċjali fir-rigward tal-informazzjoni li tinsab fil-fajlijiet li jiġu ppreżentati quddiemha mill-partijiet fil-kawża, b'mod partikolari mill-awtorità kontraenti, filwaqt li hija stess tkun tista' tara din l-informazzjoni u teħodha in kunsiderazzjoni. Hija din il-qorti li għandha tiddeċiedi safejn u skond liema metodi għandha tiġi ggarantita l-kunfidenzjalità u s-segretezza ta' din l-informazzjoni, fid-dawl tal-ħtiġijiet ta' protezzjoni legali effettiva u tar-rispett tad-drittijiet tad-difiża tal-partijiet fil-kawża u, fil-każ ta' appell ġudizzjarju jew ta' appell quddiem qorti li hija kompetenti skond l-Artikolu 234 KE, sabiex il-proċedura tirrispetta, fit-totalità tagħha, id-dritt għal smigħ xieraq."

23. Il-proċeduri ta' oġġezzjoni quddiem il-Bord ta' Reviżjoni jagħtu lill-Appellant dritt għal informazzjoni fil-parametri mfissra f'din is-silta, iżda l-prezz ta' dan huwa illi l-ispejjeż tal-proċeduri jħallashom hu jekk l-oġġezzjoni tiegħu ma tkunx ġustifikata. Ir-reg. 85(12) tal-L.S. 174.04 igħid illi:

"(12) Fl-għoti tad-deċiżjoni tiegħu, il-Bord ta' Reviżjoni għandu jagħti r-rakkomandazzjoni tiegħu dwar jekk depożitu li jkun sar mill-offerent skont ir-regolament 84 għandux jingħata lura, kollu kemm hu jew biss f'parti minnu, jew le."

24. Fil-fehma ta' din il-qorti l-bord inqeda b'din is-setgħa tiegħu fil-parametri tad-diskrezzjoni fdata f'idejh u ma tressqet ebda raġuni għala din il-qorti għandha tiddisturba l-eserċizzju ta' din id-diskrezzjoni. L-aggravju huwa għalhekk miċħud.

25. Il-qorti għalhekk, wara li ma tqisx l-ewwel u t-tieni aggravji tal-Appellant minħabba nuqqas ta' interess ġuridiku, tiċħad l-appell u tikkonferma d-deċiżjoni tal-Bord

ta’ Reviżjoni. L-ispejjeż ta’ dan l-appell iħallashom l-Appellant.

< Sentenza Finali >

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