MALTA

QORTI TA' L-APPELL

S.T.O. PRIM IMHALLEF

SILVIO CAMILLERI

ONOR. IMHALLEF

GIANNINO CARUANA DEMAJO

ONOR. IMHALLEF

TONIO MALLIA

Seduta tat-30 ta' Mejju, 2014

Appell Civili Numru. 71/2014/1

Support Services Limited **(C30778)**

v.

Direttur Ġenerali tal-Kuntratti; Segretarju Permanenti

fil-Ministeru tal-Familja u Solidarjetà Soċjali responsabbli

mid-Dipartiment għall-Anzjani u Kura fil-Komunità;

u s-soċjetà kummerċjali *St James Hospital Limited*

għal kull interess li jista' jkollha

1. Dan huwa appell ta' *Support Services Limited* ["*Support Services*"] minn deċiżjoni tat-12 ta' Frar 2014 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 ta' *Support Services* minn deċiżjoni tal-Ministeru tas-Saħħa ["il-Ministeru"] illi kuntratt pubbliku għal "*supply of care services to CommCare Outreach Team within the Department for the Elderly and Community Care*" jingħata lis-soċjetà *St James Hospital Limited* ["*St James*"].

2. Il-fatti relevanti seħħew hekk: fit-8 ta' Marzu 2013 saret sejħa mid-Dipartiment għall-Anzjani u Kura fil-Komunità għal offerti "f*or the supply of Care Workers*". L-art. 16.1 tal-*instructions to tenderers* (l-ewwel taqsima tal-ewwel volum tas-sejħa għal offerti) igħid illi mad-dokumenti tal-offerta għandu jkun hemm "*a financial bid in the form provided in Volume 4*". Dik il-formula trid illi jingħata "*hourly rate for weekday (Monday to Saturday)*" u li din tkun "*amount including taxes, other duties & discounts*" u kif ukoll illi "*the rate quoted must be a flat rate per man hour*). L-art. 17.2 tal-*instructions to tenderers* ikompli jgħid illi "*The tenderer must provide a breakdown of the overall price in Euro*".

3. Saru żewġ offerti: dik ta’ *St James*, li kellha l-orħos offerta bir-rata ta’ seba’ euro u ħamsa u erbgħin ċenteżmu kull siegħa kull persuna (€7.45 *per man hour*) għal jiem ta’ xogħol u tlittax-il euro u ħamsa u disgħin ċenteżmu (€13.95 *per man hour*) għal jiem ta’ btala*,* u dik ta’ *Support Services*, li offriet rata ta’ għaxar euro u ħamsa u erbgħin ċenteżmu (€10.45 *per man hour*). B’ittra tat-2 ta’ Diċembru 2013 il-Ministeru għarraf lil *Support Services* illi l-kuntratt kellu jingħata lil *St James*.

4. B’ittra tal-5 ta’ Diċembru 2013 *Support Services* ressqet appell min din id-deċiżjoni quddiem il-Bord ta’ Reviżjoni. Bid-deċiżjoni tat-12 ta’ Frar 2014, li minnha sar dan l-appell, il-Bord ta’ Reviżjoni iddeċieda hekk:

> »The Board,
>
> »Having noted the Appellant’s objection, in terms of the ‘Reasoned Letter of Objection’ dated 5th December 2013 and also through the Appellant’s verbal submissions during the hearing held on 7th January 2014, had objected (*sic*) to the decision taken by the pertinent Authority, in that:
>
> »a) The Appellant contends that the hourly rate quoted by the Preferred Bidder was somewhat precarious (*sic*).
>
> »b) The Appellant requested a breakdown of the Preferred Bidder’s quoted rate; however this request was turned down.
>
> “Having considered the Contracting Authority’s verbal submissions during the hearing held on 7th January 2014, in that:
>
> “a) The Evaluation Board confirmed that although the Preferred Bidder’s offer did not contain a ‘breakdown’ of the hourly rate, the latter was not a requisite and it was also stated so in the tender document.
>
> “b) The Evaluation Board did carry out the necessary verifications to ensure the hourly rate quoted by the Preferred Bidder was not precarious (*sic*).
>
> “Reached the following conclusions:

> “1. This Board opines that the necessary audit measures were in fact taken by the Evaluatiuon Board to verify that the quoted rate by the Preferred Bidder was not precarious (*sic*).
>
> “2. The fact that the competent Authority, *i.e.* Department of Industrial Relations, confirmed that the Preferred Bidder’s quoted rate was reasonable, is proof enough for the Evaluation Board to ensure justification in the award of the tender.
>
> “In view of the above, this Board finds against the Appellant Company and recommends that the deposit paid by the Appellant should not be reimbursed.”

5. *Support Services* appellat minn din id-deċiżjoni b’rikors tas-27 ta’ Frar 2014. Id-Direttur Ġenerali tal-Kuntratti wieġeb għall-appell fis-17 ta’ Marzu 2014 u l-Ministeru wieġeb fl-24 ta’ Marzu 2014.

6. L-aggravju ta’ *Support Services* essenzjalment huwa illi *St James* naqset milli tħares il-kondizzjoni tassativa illi tagħti *“a breakdown of the overall price in Euro*”. Kompliet fissret dan l-aggravju hekk:

> “… … … is-soċjetà appellata *St James Hospital Ltd* ippreżentat il-*Bill of Quantities* relativa fl-14 ta’ Ottubru 2013 – sitt xhur wara illi l-perjodu stabbilit skond it-*tender document* kien għalaq fl-4 ta’ April 2013. Jiġi reiterat illi *ai termini* tat-*tender document* in kwistjoni (speċifikament mid-diċitura tal-artikolu 17.2 tal-istess dokument) jirriżulta illi l-intavolar ta’ *Bill of Quantities* huwa rekwiżit intrinsiku u jikkostitwixxi parti fundamentali tal-offerta relattiva – komponent illi ma jistax jiġi għalhekk faċilment skartat.
>
> “Issir hawnhekk referenza wkoll għal provvediment ieħor kontenut fl-istess *tender document* u *cioè* l-artikolu 16.1 (illi wkoll ġie kkunsidrat mill-Bord) fejn jidher ċar illi *una volta* illi ssir offerta tal-prezz kif stabbilit fil-*Bill of Quantities* hawn indikata, din ma tistax tiġi mibdula jew emendata. Jiġi speċifikat illi din il-parti integrali tal-offerta rigwardanti l-prezz lanqas ma tinkwadra ruħha fl-ambitu ta’ ‘*clarification*’ kif kontemplat fl-artikolu 16 hawn imsemmi – liema kjarifikazzjoni tista’ tiġi anke sottomessa wara illi jkun għalaq il-perjodu stabbilit.”

7. Dwar id-dokument ippreżentat minn *St James* fl-14 t’Ottubru 2013, u li jissemma fis-silta tar-rikors tal-appell miġjuba fuq, għandu jingħad illi *St*

James ma kinitx intalbet tipprovdi dan id-dokument biex tkun konformi mal-kondizzjonijiet tas-sejħa għal offerti iżda minħabba kondizzjoni ġenerali imposta sussegwentement, wara li kien għalaq iż-żmien għall-offerti, f'ċirkolari maħruġa mill-Uffiċċju tal-Prim'Ministru. Il-Ministeru fisser dan l-episodju hekk fit-tweġiba tiegħu:

> "… … … huwa minnu li sitt xhur wara li għalaq il-perjodu għat-tfigħ tal-offerti s-soċjetà appellata ppreżentat lid-dipartimerit *breakdown* ieħor tal-prezzijiet iżda dan sar mhux ghaliex is-soċjetà appellata ma kinitx konformi mal-kundizzjonijiet oriġinali jew għax l-*Evaluation Board* talab xi kjarifika. Is-soċjetà appellata ipprovdiet dan il-*break down* wara li ġiet mitluba tagħti dan it-tagħrif addizzjonali mill-awtorità kontraenti in segwitu ta' ittra li d-dipartiment irċieva fil- 5 ta' Settembru 2013. Fil-fatt l-esponent irċieva mingħand id-Dipartiment tal-Kuntratti ittra datata 5 ta' Settembru 2013 numru 10/2013 … … … fein biha ġie infurmat li minħabba reviżjoni fid-dikjarazzjoni dwar il-kundizzjonijiet tal-impjieg, l-awtorità kontraenti għandha titlob mingħand l-offerent informazzjoni ulterjuri fl-għoti ta kuntratti pubbliċi. Din l-ittra ntbgħatet lill-ministeri u lid-dipartimenti kollha tal-gvern bħala miżura kontra l-prekarjat sabiex il-ħaddiema ma jingħatawx kundizzjonijiet ta' xogħol u ħlasijiet li huma inqas minn dak li tipprovdi l-liġi. Fil-fatt b'din id-dikjarazzjorii, l-offerent jiddikjara u jorbot lilu nnifsu li jagħti ħlasijiet u kundizzjonijiet tax-xogħol konformi mal-liġi u li jekk jonqos milli jagħmel dan il-kuntratt jiġi terminat.
>
> "Illi ma' din id-dikjarazzjoni l-offerent irid jagħti informazzjoni ulterjuri *cioè breakdown* tal-prezzijiet li l-offerent kien ħa jħallas lill-impjegati tiegħu waqt l-eżekuzzjoni ta' dan il-kuntratt. Kien proprju minħabba din l-ittra li s-soċjetà *St James Hospital* ġiet mitluba mid-Dipartiment tagħti dan *il-breakdown.* Is-soċjetà appellata ġiet infurmata b'dan kollu u fl-14 t'Ottubru 2013 ipprovdiet din l-informazzjom addizzjonali."

8. L-ittra tal-5 ta' Settembru 2013 mid-Dipartiment tal-Kuntratti li tis-semma f'din is-silta tgħid hekk:

> "Following the clarifications for tender proposals issued through OPM Circular Nº 15/2013. the Department of Contracts felt the need to revise the "Statement on Conditions of Employment" as per attach-ment. This statement is applicable in respect of all public service contracts. Bidders are expected to sign such a statement when submitting their offers in hard copy."

9. Fi kliem ieħor, il-fatt illi *St James* ippreżentat *breakdown* wara li għalaq iż-żmien ma huwiex ammissjoni tal-fatt illi kien hemm xi ħaġa nieqsa fl-offerta, u li din saret wara li għalaq iż-żmien mogħti għalhekk. Xorta iżda tifdal il-kwistjoni jekk *St James* kellhiex tagħti *breakdown* tal-komponenti tal-offerta tagħha u jekk naqsitx milli tagħti fil-ħin dan il-*breakdown*.

10. L-argument ta' *Support Services* huwa msejjes fuq l-art. 17.2 tal-*instructions to tenderers*: "*The tenderer must provide a breakdown of the overall price in Euro*". *St James*, min-naħa l-oħra, tistrieħ fuq l-art. 16 li jitlob biss "*a financial bid in the form provided in Volume 4*" u jkompli jgħid illi "*Tenderers are not required nor expected to submit, with their offer, any components of the tender document except those specifically mentioned in Clause 16*". Għandu jingħad ukoll illi l-art. 16 irid ukoll "*any other relevant documentation of a financial nature*".

11. Il-Ministeru fit-tweġiba tiegħu jgħid illi ma huwiex minnu illi *St James* ma tatx il-*breakdown* meħtieġ:

> "... ... ... għaliex fil-fatt il-*breakdown* li kien meħtieġ għal dan il-kuntratt ġie sottomess fil-ħin u jinvolvi r-rata fis-siegħa li l-offerent kien ħa jżomm lill-gvern fil-jiem ta' fost il-gimgħa u fil-jiem tal-Ħdud u btajjel pubbliċi. Is-soċjetà *St James Hospital Ltd* speċifikat fl-offerta tagħha taħt it-titolu *Financial Bid* li r-rata fis-siegħa għall-jiem ta' fost il-gimgħa esklużi btajjel pubbliċi hija ta' 7.45 euro filwaqt li speċifikat ukoll li jekk is-servizz tagħhom ikun rikjest fi btajjel pubbliċi li jaqgħu mit-Tnejn sas-Sibt, ir-rata fis-siegħa hija ta 13.95 euro. Dan hu l-*breakdown* li kien hemm bżonn jingħata liema *breakdown* ġie sottomess fil-ħin mis-soċjetà appellata."

12. Il-qorti ma taqbilx illi rata' ta' somma globali fis-siegħa tista' titqies bħala *breakdown*: biex ikun ingħata *breakdown* irid ikun ingħata tagħrif dwar il-komponenti ta' dik is-somma. Tassew illi l-formula tal-*financial bid* fir-raba' volum ma fihiex post għal dan il-*breakdown*, u tassew ukoll illi l-art. 16 igħid illi ma humiex meħtieġa dokumenti oħra "*except those specifically mentioned in Clause 16*"; iżda *clause 16* issemmi wkoll "*any other relevant documentation of a financial nature*", u l-art. 17.2 li jrid "*a breakdown of the overall price*" ma sarx għalxejn. Kellhom għallinqas jingħataw id-dettalji dwar il-komponenti tal-prezz imsemmija fil-formula tal-*financial bid, i.e.* "*taxes, other duties & discounts*". Fil-fatt iżda ma ngħata ebda dettall ħlief ir-rata globali. It-tagħrif addizzjonali mogħti sitt xhur wara li għalaq iż-żmien għall-offerti ma jagħmilx tajjeb għal dan in-nuqqas. Darba dak rikjest fis-sejha ghall-offerti ma giex sottomess sal-eghluq taz-zmien ghall-offerti kull breakdown tal-prezz li seta' gie sottomess wara ma jistax jittiehed qies tieghu ghall-evalwazzjoni jekk l-offerta rilevanti tiswiex jew le.

13. Għal din ir-raġuni t-talba tas-soċjetà appellanti, safejn din trid illi titħassar id-deċiżjoni tal-Bord tat-12 ta' Frar 2014, għandha tintlaqa' u l-atti għandhom jintbagħtu lura lill-istess Bord għad-deċiżjoni fid-dawl tal-fatt illi l-offerta ta' *St James* għandha titqies li ma tiswiex.

14. Fl-aħħarnett għandu jingħad illi, kif sewwa josserva d-Direttur Ġenerali tal-Kuntratti fit-tweġiba tiegħu, il-proċess tal-għoti tal-kuntratt *de quo* jaqa' taħt ir-reg. 19 tal-L.S. 174.19 u għalhekk għandu jkun regolat u

amministrat mill-awtorità kontraenti, f'dan il-każ mill-Ministeru. Id-Direttur Ġenerali tal-Kuntratti għalhekk ma huwiex kontradittur leġittimu f'dawn il-proċeduri u għandu jinħeles mill-ħarsien tal-ġudizzju, bl-ispejjeż jontra *Support Services.*

15. Għal dawn ir-raġunijiet il-qorti taqta' l-appell billi, wara li teħles lid-Direttur Ġenerali tal-Kuntratti mill-Ħarsien tal-Ġudizzju, tħassar id-deċiżjoni tal-Bord tat-12 ta' Frar 2014 u tibgħat l-atti lura lill-istess Bord għad-deċiżjoni dwar l-oġġezzjoni magħmula minn *Support Services Limited* b'ittra tal-5 ta' Diċembru 2013, b'dan illi l-offerta magħmula minn *St James Hospital Limited* għandha titqies li ma tiswiex.

16. L-ispejjeż tad-Direttur Ġenerali tal-Kuntratti tħallashom *Support Services*; l-ispejjeż l-oħra jinqasmu bin-nofs bejn *St James* u l-Ministeru.

< Sentenza Finali >

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