MALTA

QORTI TA' L-APPELL

S.T.O. PRIM IMHALLEF

SILVIO CAMILLERI

ONOR. IMHALLEF

GIANNINO CARUANA DEMAJO

ONOR. IMHALLEF

NOEL CUSCHIERI

Seduta tat-18 ta' Lulju, 2014

Appell Civili Numru. 100/2014/1

Brian Vella u Ronald Attard eżerċenti l-kummerċ bl-isem *V & A Services*

v.

Kunsill Lokali Bormla u, għal kull interess li jista' jkollhom, Raymond Attard u *Silvar Construction & Services Ltd*

1. Dan huwa appell ta' Brian Vella u Ronald Attard, eserċenti l-kummerċ taħt id-ditta *V & A Services* ["*V & A*"], minn deċiżjoni tas-27 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"], dwar appell ta' *V & A* minn deċiżjoni tal-Kunsill Lokali ta' Bormla ["il-Kunsill Lokali"] illi kuntratt pubbliku għal tindif ta' toroq jingħata lil Raymond Attard.

2. Il-fatti relevanti seħħew hekk: fit-22 ta' Ottubru 2013 saret sejħa mill-Kunsill Lokali għal offerti ta' servizz ta' knis u tindif ta' toroq pubbliċi. Fost oħrajn tefgħu offerta *V & A*, *Silvar Construction & Services Limited* ["*Silvar*"] u Raymond Attard. Fost il-kondizzjonijiet tas-sejħa hemm illi "*sweeping will be carried out six (6) days per week (Monday – Saturday)*" u illi "*The Contractor must engage at least 3 full-time employees ...*"[1] L-offerta ta' Raymond Attard kienet l-orħos offerta valida u għalhekk il-Kunsill Lokali fis-27 ta' Novembru 2013 iddeċieda li jilqagħha u aġġudika l-kuntratt lil Raymond Attard.

3. B'ittra ta' oġġezzjoni tal-4 ta' Diċembru 2013 *V & A* ressqet appell minn din id-deċiżjoni quddiem il-Bord ta' Reviżjoni. Ir-raġuni tal-appell kienet illi, meta tqis il-ġranet ta' xogħol u n-numru minimu ta' impjegati *full-time*, jidher inevitabbli illi Raymond Attard ikollu jinqeda b'"xogħol

[1] *Annex 1* mal-*Instructions to Tenderers*.

prekarju". Presumibilment, u kif jidher ukoll mill-argumenti li ressqet, li riedet tgħid l-appellanti hu illi, aktar milli jinqeda b'xogħol prekarju, Raymond Attard kien sejjer iħallas lill-impjegati tiegħu anqas mill-paga minima statutorja. *V & A* għalhekk talbet illi l-Bord ta' Reviżjoni jħassar id-deċiżjoni tal-Kunsill Lokali, jiskwalifika l-offerta ta' Raymond Attard, kif ukoll, u għall-istess raġuni, dik ta' *Silvar*, u illi "jerġa jseħħ il-proċess ta' evalwazzjoni jew jingħata kwalunkwe rimedju ieħor mill-Bord".

4. Bid-deċiżjoni tas-27 ta' Frar 2014, li minnha sar dan l-appell, il-Bord ta' Reviżjoni laqa' t-talba biex titħassar id-deċiżjoni tal-Kunsill Lokali iżda, flok laqa' t-talbiet l-oħra ta' *V & A*, ordna illi s-sejħa għal offerti ssir mill-ġdid. Il-parti relevanti tad-deċiżjoni tgħid hekk:

> "The Board,
>
> "Having noted the Appellant's objection, in terms of the 'Reasoned Letter of Objection' dated 4th December 2013 and also through the Appellant's verbal submissions during the hearing held on 30th January 2014, had objected (*sic*) to the decision taken by the pertinent Authority, in that:
>
> > "a) The Preferred Bidder's offer did in fact infringe the Directives as stipulated in the Government Circular dated 1st July 2013 relating, in particular, to precarious work.
> >
> > "b) The Preferred Bidder did not satisfy the condition relating to minimum number of employees.
>
> "Having considered the Contracting Authority's verbal submissions during the hearing held on 30th January 2014, in that:
>
> > "a) When evaluating the Preferred Bidder's offer, the Contracting Authority took into account the fact that the Preferred Bidder himself was to be included as an employee, so that the minimum number of employees were [*sic*] met.
>
> "Reached the following conclusions:
>
> > "1. From submissions made by both the Appellant and the Contracting Authority, it was evidently clear that the

Preferred Bidder's Offer included precarious rates, which are unacceptable in all respects.

"In view of the above, this Board:

"I. Finds in favour of the Appellant and recommends that the deposit paid by the Appellant be reimbursed.

"II. Recommends that a fresh tender be issued taking into account the Directives given in the Government Circular dated 1st July 2013."

5. *V & A* appellat minn din id-deċiżjoni b'rikors tas-17 ta' Marzu 2014. Għal dan ir-rikors wieġbu l-Kunsill Lokali fid-9 ta' April 2014 u Raymond Attard fl-10 ta' April 2014. Fit-tweġiba tiegħu l-Kunsill Lokali ressaq appell inċidentali, u għal dan wieġbet *V & A* fit-23 ta' Mejju 2014.

6. L-aggravju ta' *V & A* essenzjalment huwa illi l-Bord ta' Reviżjoni ma iddeċidiex fuq it-talba, billi ma kienx hemm talba illi s-sejħa għall-offerti ssir mill-ġdid, iżda iddeċieda *extra petita*. Barra minn hekk, is-sejħa oriġinali għal offerti ma kien fiha xejn ħażin u ma kien hemm ebda raġuni għala kellha titħassar biex issir sejħa oħra mill-ġdid. *V & A* għalhekk talbet illi din il-qorti tirriforma d-deċiżjoni tal-Bord ta' Reviżjoni billi tikkonfermaha fejn ħassret l-aġġudikazzjoni magħmula mill-Kunsill Lokali favur Raymond Attard iżda tħassarha fejn ordnat illi s-sejħa għal offerti ssir mill-ġdid u tordna, minflok, illi, wara li jiġu skwalifikati Raymond Attard u *Silvar*, issir l-evalwazzjoni mill-ġdid tal-offerti ġà magħmula.

7. Raymond Attard wieġeb illi d-direttiva dwar xogħol prekarju ngħatat lill-Kunsill Lokali bħala kriterju għall-aġġudikazzjoni tal-offerti u ma

tħabbritx ukoll lill-offerenti. Għalhekk – bla ħsara għall-kwistjoni jekk hu jkollux jinqeda b'xogħol prekarju biex iwettaq il-kuntratt – għamel sew il-Bord ta' Reviżjoni li ordna illi s-sejħa għal offerti ssir mill-ġdid sabiex kull offerent ikun jista' jagħmel offerta issa li jaf il-kondizzjonijiet tal-evalwazzjoni li ma kinux imxandra meta saret l-ewwel sejħa.

8. Barra minn hekk, kompla jgħid Raymond Attard, id-deċiżjoni tal-Bord ta' Reviżjoni ma kinitx *extra petita* billi l-appellanti stess fl-ittra ta' oġġezzjoni kienet talbet illi, alternativament, "jingħata kwalunkwe rimedju ieħor".

9. Fit-tweġiba tiegħu l-Kunsill Lokali beda billi korrettement fisser illi "xogħol prekarju" huwa dak fejn l-impjegat ma jingħatax sigurtà ta' impjieg għal żmien indefinit, u mhux dak fejn l-impjegat jitħallas anqas mill-paga minima statutorja. Għalhekk il-Kunsill Lokali ma qabilx mal-konklużjoni tal-Bord ta' Reviżjoni illi l-offerta ta' Raymond Attard fiha element ta' prekjarjetà. Lanqas ma qabel mal-konklużjoni illi l-impjegati ta' dan kienu sejrin jitħallsu b'rata anqas milli trid il-liġi. Fisser din is-sottomissjoni hekk:

> "... … … l-offerta mitfugħa [minn Raymond Attard] kellha r-rekwiżiti kollha li tipprovdi l-liġi fejn jidħlu impjegati u kundizzjonijiet tagħhom. Dan *stante* li l-offerent kellu 2 impjegati b'paga *full time* u kundizzjonijiet kif trid il-liġi u kien se jaħdem huwa stess ukoll bħala l-kuntrattur. L-argument tal-appellanti kien fis-sens li l-ebda *self employed* ma jista' jaħdem offerta u kuntratt skond *memo* tal-kabinett li ġiet preżentata. Bir-rispett kollu din l-interpretazzjoni mogħtija ma hijiex korretta għax kull offerent huwa *self employed* u ma jagħmilx sens li jkollok kuntratt u l-offerent innifsu ma jistax jeżegwih! Din il-*memo* tirreferi għal kuntratturi li kienu ħadu drawwa li flok jimpjegaw lil xi ħadd kienu

> jdaħħluh bħala *self employed* u b'hekk jinħoloq xogħol prekarju tassew."

10. Il-Kunsill Lokali għalhekk ressaq appell inċidentali u talab illi din il-qorti tħassar għal kollox id-deċiżjoni tal-Bord ta' Reviżjoni.

11. Għall-appell inċidentali *V & A* wieġbet illi din il-qorti ma għandhiex tiddisturba l-apprezzament ta' fatti magħmul mill-Bord ta' Reviżjoni, għax jekk tagħmel hekk tkun qiegħda tissostitwixxi d-diskrezzjoni tagħha għal dik tal-bord, ħaġa li għandha tagħmilha biss eċċezzjonal-ment. Fil-meritu, tinsisti illi tassew illi l-offerta ta' Raymond Attard tikser id-disposizzjonijiet tal-liġi kontra x-xogħol prekarju.

12. Din il-qorti sejra tibda billi tqis l-appell inċidentali għax, jekk jintlaqa' dan, id-deċiżjoni tal-Bord ta' Reviżjoni jkollha titħassar għal kollox u jsir irrelevanti l-appell ewlieni li jrid illi titħassar biss *in parte*.

13. Il-qorti tibda billi tgħid illi taqbel mas-sottomissjoni ta' *V & A* illi ma tiddisturbax jekk mhux għal raġunijiet gravi l-konklużjonijiet fattwali tal-Bord ta' Reviżjoni, fosthom il-kalkoli matematiċi li juru illi bil-prezz mitlub minn Raymond Azzopardi dan ma jistax iħallas tliet impjegati *full-time* paga li ma tkunx anqas mill-paga minima statutorja.

14. Il-qorti tosserva iżda illi din id-deċiżjoni tal-Bord ta' Reviżjoni hija msejsa fuq premessi illi huma ċertament diskutibbli u illi mhux neċessarjament għandhom il-validità finali u dommatika li qiegħda tagħtihom *V & A*. Dawn il-premessi huma illi l-kuntratt irid jitwettaq bl-

impjieg *full-time* ta' tlieta min-nies, illi wieħed minn dawn it-tlieta ma jistax ikun il-kuntrattur innifsu, u illi kull wieħed minn dawn it-tlieta jrid jitħallas mhux inqas mill-paga minima statutorja. Fuq dawn il-premessi hija msejsa l-konklużjoni illi, matematikament, bl-offerta li għamel Raymond Attard dan ma jistax iħallas lill-impjegati tiegħu l-paga minima statutorja. Premessa oħra diskutibbli hi illi impjieg fejn l-impjegat ma jingħatax għal-inqas il-paga minima huwa impjieg "prekarju".

15. L-aħħar premessa hija ċertament ħażina. Kif sewwa osserva l-Kunsill Lokali fit-tweġiba tiegħu, xogħol prekarju huwa dak fejn l-impjegat ma jingħatax garanzija ta' impjieg għal żmien indefinit, u mhux xogħol li għalih l-impjegat jitħallas anqas mill-paga minima. Madankollu, il-Bord ta' Reviżjoni ħassar l-aġġudikazzjoni minħabba l-konsiderazzjoni tal-paga minima u mhux tal-prekarjetà *stricto sensu*, u dik il-konsider-azzjoni, jekk tassew hija tajba u tiswa bħala raġuni għala l-aġġudikazzjoni titħassar, tibqa' valida, tissejjaħ x'tissejjaħ, minkejja l-fatt illi l-premessa ewlenija li fuqha hija msejsa d-deċiżjoni tal-Bord ta' Reviżjoni hija direttiva fl-ittra ċirkolari mill-Uffiċċju tal-Prim'Ministru tal-1 ta' Lulju 2014 kontra l-prekarjetà.

16. Jeħtieġ illi naraw, għalhekk, jekk hijiex tajba l-konklużjoni illi Raymond Attard ma huwiex sejjer iħallas għallinqas il-paga minima statutorja lill-impjegati tiegħu. Din, kif rajna, hija msejsa fuq il-premessa illi l-kuntrattur irid ikollu tliet impjegati *full-time* u illi hu stess ma jistax ikun

wieħed minnhom, għax jekk jinqeda bix-xogħol tiegħu stess, il-kuntrattur, bħal kulħadd ieħor li jaħdem għal rasu, ma huwiex obbligat li jħallas lilu nnifu mhux anqas mill-paga minima.

17. Il-kliem tal-*instructions to tenderers* huwa ċar, u għalhekk ma għandux ikun hemm lok għal interpretazzjoni[2]: il-kuntrattur huwa marbut illi jqabbad "*at least 3 full-time employees ...*". Min fehem is-sejħa għal offerti f'dan is-sens litterali tal-kliem, u għalhekk tgħabba b'aktar obbligazzjonijiet milli kien ikun il-każ li kieku l-istruzzjonijiet kienu abbozzati aħjar, ma għandux ikun penalizzat minħabba f'hekk.

18. B'din l-interpretazzjoni, li timponi ruħha f'dawn iċ-ċirkostanzi, kienet korretta l-konklużjoni tal-Bord ta' Reviżjoni illi bil-prezz li talab Raymond Attard ma setax iħallas lil tliet impjegati għallinqas daqs il-paga minima statutorja, u hija korretta wkoll id-deċiżjoni li l-aġġu-dikazzjoni favur tiegħu titħassar.

19. L-appell inċidentali huwa għalhekk miċħud.

20. Ngħaddu issa għall-appell ewlieni.

21. *V & A* qiegħda tilmenta għax il-Bord ta' Reviżjoni, flok ħassar l-aġġudikazzjoni, skwalifika lil min ma għamilx offerta valida u ordna li l-

2 Art. 1002, Kod. Ċiv.

evalwazzjoni ssir mill-ġdid, għadda biex effettivament ħassar kemm l-aġġudikazzjoni u kemm is-sejħa għal offerti billi ordna li s-sejħa ssir mill-ġdid.

22. Ir-reg. 21(4) ta' L.S. 174.04 igħid illi s-setgħa tal-bord hija illi "jiddeċiedi l-ilment billi jew jilqgħu jew jiċħdu". Fil-każ tallum l-ilment ta' *V & A*, u t-talba relativa, kien dwar il-validità tal-offerti ta' Raymond Attard u ta' *Silvar*, u dwar il-validità tal-aġġudikazzjoni, u mhux dwar il-validità tas-sejħa għal offerti, u għalhekk id-deċiżjoni tassew kienet *extra petita*. "Kwalunkwe rimedju ieħor" mitlub fl-ittra ta' oġġezzjoni seta', fl-ambitu tas-setgħat tal-Bord ta' Reviżjoni, jingħata għall-ilment dwar l-offerti u l-aġġudikazzjoni, u mhux dwar is-sejħa għal offerti.

23. L-appell ta' *V. & A* għalhekk għandu jintlaqa'.

24. Għal dawn ir-raġunijiet il-qorti tilqa' l-appell, tgħid illi ma jiswewx l-offerti magħmula minn Raymond Attard u minn *Silvar Construction & Services Limited*, tħassar l-aġġudikazzjoni favur Raymond Attard u tordna illi ssir evalwazzjoni mill-ġdid tal-offerti validi, bla ħsara għas-setgħa tal-Kunsill Lokali taħt il-paragrafu 11 tas-sejħa għal offerti illi jirrifjuta kull offerta, ukoll jekk tiswa.

25. Fiċ-ċirkostanzi, l-ispejjeż tal-appell iħallashom il-Kunsill Lokali.

< Sentenza Finali >

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