MALTA

QORTI TA' L-APPELL

S.T.O. PRIM IMHALLEF

SILVIO CAMILLERI

ONOR. IMHALLEF

GIANNINO CARUANA DEMAJO

ONOR. IMHALLEF

NOEL CUSCHIERI

Seduta tas-16 ta' Marzu, 2015

Appell Civili Numru. 461/2014/1

Dimbros Limited

v.

Il-Kunsill Lokali ta' San Pawl il-Baħar u Antoine Fenech

1. Dan huwa appell ta' *Dimbros Limited* ["*Dimbros*"] minn deċiżjoni tal-4 ta' Novembru 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 tal-istess *Dimbros* minn deċiżjoni tal-Kunsill Lokali ta' San Pawl il-Baħar ["il-Kunsill Lokali"] li kuntratt għal servizzi ta' ġbir ta' skart goff jingħata lil Antoine Fenech ["Fenech"].

2. Il-fatti relevanti seħħew hekk: saret sejħa mill-Kunsill Lokali għal offerti għal servizzi ta' ġbir ta' skart goff. Intefgħu seba' offerti u l-orħos kienet ta' Fenech, bi prezz ta' euro u ħamsa u ħamsin ċenteżmu (€1.55) *per call*, magħduda t-taxxa fuq il-valur miżjud. L-offerta ta' *Dimbros* kienet it-tieni orħos, bi prezz ta' żewġ euro u tlieta u erbgħin ċenteżmu (€2.43) *per call*, ukoll bit-taxxa magħduda. B'ittra tat-18 t'Awissu 2014 il-Kunsill Lokali għarraf illi aċċetta l-offerta ta' Fenech "*which was the cheapest and in conformity with all the stipulated requirements*".

3. B'ittra tal-21 ta' Awissu 2014 *Dimbros* ressqet oġġezzjoni minn din id-deċiżjoni quddiem il-Bord ta' Reviżjoni għal raġunijiet li fissrithom hekk:

> "From a *prima facie* analysis […] it would seem that the St Paul's Bay Local Council erroneously equated "most favourable tender" with "the cheapest tender". Although on the face of the record Mr Antoine Fenech's bid may seem to be the cheapest bid from those submitted, it surely is not the most favourable tender.

"As reading of the tender dossier will show, the rate to be tendered by bidders was to include a number of factors, amongst which Value Added Tax as well as a percentage management fee. From even a simple calculation of the most basic direct and indirect costs involved, as will be shown during the appeal hearing, with a bid of €1.55 per call, the recommended tenderer will be operating at a considerable loss thus leading to obvious effects on the quality of the service provided.

"Moreover, the most worrying factor in relation to the recommended tenderer's bid is that it falls foul of the precarious employment prohibition contained both in the industrial relations legislation applicable to all contracts of work and service in the Maltese Islands as well as in particular the government circular entitled *Precarious Employment and Contract Awards by Government Department or Entities for Cleaning and Security Services*, issued by the Ministry For Social Dialogue, Consumer Affairs and Civil Liberties in March 2014. In this respect Mr Fenech's bid could not even be considered for evaluation."

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

"The Board,

"Having noted the Appellant's objection, in terms of the 'Reasoned Letter of Objection' dated 21st August 2014 and also through the Appellant's verbal submissions during the hearing held on 16th October 2014, had objected [*sic*] to the decision taken by the pertinent Authority, in that:

"a) Appellant contends that the rate as quoted by the Preferred Bidder falls foul of the precarious employment guidelines.

"b) Appellant also claims that the rates quoted by the Appellant Company will incur a loss in its trading activity.

"Having considered the Contracting Authority's verbal submissions during the hearing held on 16th October 2014, in that:

"a) In evaluating the most advantageous offer, the Contracting Authority had to take into consideration the cost of the service being tendered for. In this regard, the Evaluation Board took into consideration the fact that this tendered service was not a full time service provider but rather depends on the demand of calls for the collection of bulky refuse.

"b) The tendered rate was not an hourly rate but a rate per call of collection. In this regard, the Contracting Authority maintains that the rate as quoted by the Preferred Bidder cannot be connected to the minimum hourly rate which should be paid to employees.

"Reached the following conclusions:

> “1. This tender called for a commercial rate per call for the collection of bulky refuse. It was credibly established that this activity does not entail a full time service. In this regard, this Board opines that the rate quoted by Preferred Bidder represent[s] a commercial rate per call for the collection of bulky refuse. At the same time this Board does not consider the Appellant’s contention that the rate quoted by the Preferred Bidder should be related to the minimum hourly rate to be paid to his employees, as this is an offset service which the Preferred Bidder can perform during his normal trading activity. In this regard, this Board does not uphold Appellant’s contention that the Preferred Bidders rate can lead to precarious employment situation.
>
> “2. It is not the competence of this Board to delve into whether the rate as quoted by the Preferred Bidder will result into [*sic*] a loss or profit. Through credible submissions made by the Preferred Bidder, this Board is justifiably convinced that the rate quoted by the Preferred Bidder is a quote which will not inflict any precarious working condition.
>
> “3. This Board also notes that the Evaluation Board of the Contracting Authority was correct in taking into consideration the fact that the tendered works did not entail a ‘Full Time’ service. At the same time, the Contracting Authority also noted the fact that the Preferred Bidder had other commercial activities, so that this particular tendered service being provided was not the only and original source of commercial activity being carried out by the Preferred Bidder.
>
> “In view of the above, this Board finds against the Appellant Company and recommends that the deposit paid by Appellant should not be reimbursed.”

5. *Dimbros* ressqet appell minn din id-deċiżjoni b’rikors tal-25 ta’ Novembru 2014 li għalih il-Kunsill Lokali wieġeb fl-4 ta’ Diċembru 2014. Fit-tweġiba tiegħu l-Kunsill Lokali ressaq eċċezzjoni preliminari illi “s-soċjetà appellanti trid tipprova illi l-appell intavolat ma huwiex *fuori termine*”. Billi din l-eċċezzjoni tolqot il-validità tal-appell il-qorti sejra tqis din l-eċċezzjoni qabel ma tqis il-meritu tal-appell.

6. Ir-reg. 85(5)(*a*) tal-L.S. 174.4 igħid illi appell minn deċiżjoni tal-Bord ta' Reviżjoni jista' jsir quddiem din il-qorti "permezz ta' rikors ippreżentat fir-reġistru [tal-Qorti tal-Appell] fi żmien għoxrin ġurnata kurrenti mid-deċiżjoni li fiha d-deċiżjoni finali ssir pubblika". Minn xiehda li tressqet quddiem din il-qorti ħareġ illi kopja tad-deċiżjoni ngħatat lill-Kunsill Lokali dakinhar stess li ngħatat id-deċiżjoni, *i.e.* fl-4 ta' Novembru 2014, u l-Kunsill Lokali għarraf lil *Dimbros* bil-posta elettronika illi ngħatat id-deċiżjoni fis-6 ta' Novembru 2014.

7. Il-Kunsill Lokali jgħid illi d-deċiżjoni saret pubblika fl-4 ta' Novembru 2014 meta kopja tagħha waslet fl-uffiċċju tiegħu; *Dimbros* tgħid illi d-deċiżjoni saret pubblika dakinhar illi hija ġiet mgħarrfa biha, fis-6 ta' Novembru 2014.

8. Għandu jkun ovvju illi deċiżjoni ma ssirx pubblika bil-konsenja tagħha lil parti waħda biss, aktar u aktar meta, kif jidher illi hija l-prassi tal-Bord ta' Reviżjoni, dan ma jippubblikax minn qabel id-data li fiha jkun sejjer jagħti d-deċiżjoni, u għalhekk ma kien hemm ebda mod kif *Dimbros* setgħet tkun taf li ngħatat id-deċiżjoni qabel ma kienet mgħarrfa b'dan mill-Kunsill Lokali stess, ladarba l-bord bagħat kopja lill-kunsill biss. Fiċ-ċirkostanzi tal-każ tallum, għalhekk, id-deċiżjoni għandha titqies li saret pubblika dakinhar illi l-Kunsill Lokali għarraf lil *Dimbros*, *i.e.* fis-6 ta' Novembru 2014. L-appell sar b'rikors ippreżentat fil-25 ta' Novembru 2014, qabel ma għaddew l-għoxrin jum li tagħti l-liġi.

9. L-eċċezzjoni preliminari hija għalhekk miċħuda u nistgħu ngħaddu biex inqisu l-appell ta' *Dimbros*. L-aggravju tal-appell ġie mfisser hekk:

> "Il-kriterju tal-għażla fis-sejħa għall-offerti kien dak tal-offerta l-aktar favorevoli. Il-Bord jidher li kien indott fl-istess żball li għamel il-Kunsill Lokali appellat li ekwipara l-aktar favorevoli mal-irħas. F'dan is-sens, li kieku l-kriterju tal-għażla kien dak tal-irħas offerta, kien ikun validu l-argument tal-Kunsill Lokali appellat u dak tal-*Public Contracts Review Board* li mhumiex kompetenti biex jiddeterminaw operatur li jitfa' offerta jkunx qed jopera b'telf. Iżda meta l-kriterju tal-għażla huwa dak tal-offerta l-aktar favorevoli, l-entità msejħa sabiex tagħżel trid neċessarja-ment tidħol fil-kwistjoni ta' jekk l-operatur b'dak li qed jipproponi jistax jiggarantixxi s-servizz li qed jintrabat li ser jagħti jew jekk fil-fatt ġaladarba ngħata l-kuntratt jibdiex jaħdem b'mod differenti minn dak li wiegħed.
>
> "Il-lanjanza tas-soċjetà appellanti kienet fis-sens li bir-rata offerta mill-appellat Fenech, dan mhux biss ser jaħdem b'telf iżda b'telf kon-siderevoli li bilfors ser jimpinġi fuq il-kwalità tas-servizz offrut. Din mhux xi asserzioni gratuwita tal-appellanti. Wieħed ma jistax jikkunsidra r-rata offerta f'*vacuum.* Minn din ir-rata trid titnaqqas it-Taxxa fuq il-Valur Miżjud (18%) kif ukoll *management fee* li trid titħallas lill-Kunsill Lokali (5% oħra) barra l-ispejjez relativi għar-rimi tal-iskart li jrid jinġabar u spejjeż essenzjali oħra bħal *fuel* u pagi tal-impjegati.
>
> "Kien hawn li bdew joħorġu l-fatti li jmisshom ġibdu l-attenzjoni tal-*Public Contracts Review Board*. Waqt is-smigħ tal-appell innifsu kif jirriżulta mid-deċizjoni appellata, l-appellat Fenech iddikjara li huwa għandu trakk bit-*tail gate* u għalhekk ma għandux bżonn impjegati. Fit-*tender* tiegħu, kif irriżulta mill-informazzjoni li ta l-Kunsill Lokali waqt is-smigħ tal-appell, Fenech iddikjara li kien ser jalloka żewġ impjegati għal dan ix-xogħol. Mill-ewwel jurik li minn dak li wiegħdek ma hu ser itik xejn.
>
> "Anke kif ammess mill-istess Fenech, l-iskart li kien ser jiġbor ma kienx ser imur jiddisponi minnu fil-faċilitajiet tal-*Wasteserve*, kif obbligat fil-liġi, iżda kien ser imur jiddisponi minnu għand terzi li lanqas biss għandhom l-awtorizzazzjoni neċessaria fil-liġi biex jilqgħu għandhom l-iskart in kwistioni.
>
> "Ta' min isemmi li l-isem tat-*tender* kien *Tender for the Service* of *Bulky Refuse collection in an environmentally friendly manner*. Għalhekk wieħed ma jistax jinsa l-aspett ambjentali u jassikura li min ser joffri s-servizz ser jagħmel dan b'rispett sħiħ lejn il-liġijiet ambjentali ta' pajjiżna. Dan jidher li kemm il-Kunsill Lokali u l-*Public Contracts Review Board* injorawh jew sfuġġielhom.
>
> "Hekk ukoll għal dak li jirrigwarda l-prekarjat – flaġell li qed jolqot is-settur tal-impjiegi f'pajjiżna. Meta negozjant jew persuna kwalsiasi tikkwota rata sabiex toffri servizz trid bilfors tkun ħasbet għall-ispejjeż li ser tinkorri biex toffri dan is-servizz. Waħda minn dawn l-ispejjeż huma

l-pagi li trid tħallas lill-impjegati tiegħek sabiex toffri tali servizz. Tant l-appellat Fenech kien konxju li dak li kien qed jipproponi kien jaqa' fl-ambitu tal-prekarjat li filwaqt li fl-offerta tiegħu indika li kien ser jalloka żewġ impjegati, waqt is-smigħ tal-appell iddikjara li ma kienx ser ikollu impjegati.

"Ta' min isemmi li tant il-prekarjat huwa rampanti f'dan is-servizz tat-tindif li l-Gvern Ċentrali f'Marzu 2014 ħa l-inizjattiva u ħareġ ċirkolari fejn ta direttivi ċari fejn offerenti li jħallsu lill-impjegati tagħhom fil-qasam tat-tindif inqas minn €5.78 fis-siegħa lanqas biss għandhom jiġu kkunsidrati għat *tenders* tal-Gvern Ċentrali jew entitajiet pubbliċi bħal ma huma l-Kunsilli Lokali.

"Però il-konferma ta' dak li kienet qed issostni s-soċjetà appellanti pprovdieha l-appellant Fenech innifsu. Minkeja li t-terminu tal-appell konċess lill-appellanti kien għadu ma ddekorriex, nhar is-6 ta' Novembru 2014 stess, kif il-Kunsill Lokali ta' San Pawl il-Baħar innotifika d-deċiżjoni tal-*Public Contracts Review Board* lill-appellanti, l-istess Kunsill Lokali informa lill-istess appellanti li kien qed iwaqqafha b'mod immedjat milli tipprovdi s-servizz u iffirma l-kuntratt mal-appellat Antoine Fenech. F'dawk il-ġranet stess, irriżulta mir-ritratti annessi li l-appellat Fenech ma huwiex jiddisponi mill-iskart li qed jiġbor b'mod legali u qiegħed jimpjega individwi sabiex jaħdmu miegħu għal dak li jirrigwarda dan il-kunuatt mingħajr biss ma rreġistrahom mal-awtoritajiet kompetenti u f'sitwazzjni lampanti ta' prekarjat."

10. L-argument ta' *Dimbros* essenzjalment huwa illi b'dak il-prezz Fenech ma jistax jagħti servizz tajjeb u, anzi, jkollu jħallas lill-ħaddiema anqas mill-paga minima (dak li *Dimbros* erronjament issejjaħlu "prekarjat") jew iħaddem nies anqas milli qal illi sejjer iħaddem, u jkollu jiddisponi mill-iskart bi ksur tal-liġi.

11. Dan l-argument ta' *Dimbros* iżda huwa msejjes pjuttost fuq suppos-izzjonijiet u assunzjonijiet milli fuq fatti konkreti.

12. Kif josserva l-Kunsill Lokali fit-tweġiba tiegħu, ir-rata kwotata minn Fenech hija "*per call*" u mhux fis-siegħa. Għalhekk ma tistax tgħid kemm tista' ddaħħal f'siegħa u jekk huwiex biżżejjed biex tagħmel tajjeb għall-ispejjeż u biex jibqagħlek qligħ għax dan jiddependi fuq

fatturi varjabbli u mhux magħrufa, bħal kemm tista' tagħmel *calls* f'siegħa u kemm inti effiċjenti. *Dimbros* qiegħda tkejjel bil-metodu tax-xogħol tagħha li mhux neċessarjament huwa l-metodu ta' Fenech.

13. *Dimbros* tixli lil Fenech li għalkemm wiegħed li sejjer iħaddem tnejn min-nies waqt is-smigħ tal-appell quddiem Bord ta' Reviżjoni stqarr li ma għandux bżonn impjegati. Iżda minn imkien, jew għall-inqas minn imkien mill-atti, ma jirriżulta dak li tgħid *Dimbros* illi Fenech intrabat illi jħaddem tnejn min-nies. L-estratt mill-offerta ta' Fenech li hemm fl-atti[1] ma jsemmi xejn dwar numru ta' impjegati, u lanqas il-kondizzjonijiet tas-sejħa għal offerti ma jgħidu li huwa meħtieġ numru ta' impjegati bħala minimu[2].

14. Flimkien mar-rikors tal-appell tagħha *Dimbros* ippreżentat numru ta' ritratti li fil-fehma tagħha juru illi Fenech qiegħed iħaddem nies irregolarment. Dawk ir-ritratti bilkemm jiswew bħala xiehda għax ma humiex konfermati bil-ġurament ta' min ħadhom. Barra minn hekk, ukoll jekk ir-ritratti jiswew bħala xiehda, ma hemm xejn x'juri meta ttieħdu jew illi tassew juru nies jaħdmu fuq il-kuntratt ta' San Pawl il-Baħar.

15. *Dimbros* tgħid ukoll illi Fenech sejjer jiddisponi mill-iskart bi ksur tal-liġi u sejjer jinqeda b'faċilitajiet "li lanqas biss għandhom l-awtorizzazzjoni

---

1 Dok. E mal-*folder* tal-Bord ta' Reviżjoni.

2 Ara para. 2.18 ("*Staff*") tas-sejħa għal offerti.

neċessaria fil-liġi biex jilqgħu għandhom l-iskart”. Tgħid illi dan jidher mir-ritratti fuq imsemmija u mill-fatt illi Fenech sejjer iħallas biss ħamsin ċenteżmu (50c) għal kull tunnellata ta’ skart flok għoxrin euro (€20).

16. Ġà rajna illi r-ritratti f’kull każ ma jagħmlux prova għax ma tistax tgħid jekk l-iskart muri fihom huwiex minn San Pawl il-Baħar. L-allegazzjoni illi Fenech sejjer jinqeda b’faċilitajiet mhux awtorizzati hija wkoll gratuwita. Il-para. 2.48 tas-sejħa għal offerti tgħid illi “*All permits required from the Planning Authority shall be obtained by the Local Council*” u għalhekk il-Kunsill Lokali sejjer ikollu mezz kif jikkontrolla illi jintużaw biss siti approvati.

17. Barra minn hekk, l-iskeda Ċ – “Tariffi għar-rimi ta’ skart ġo faċilitajiet għall-imaniġġjar tal-iskart” – mehmuża mar-Regolamenti dwar Drittijiet għad-Depożitu ta’ Kull Skart u Radam [“L.S. 504.12”] tgħid fil-para. D illi t-tariffa għar-rimi ta’ “Skart goff magħżul (u niexef) għar-riċiklaġġ li jintrema f’xi faċilità pubblika u/jew faċilitajiet privati mogħtija b’kuntratt sabiex jipprovdu servizz pubbliku bħal dak, li f’kull każ ikun/ikunu maħsub/in sabiex jipprovdu servizzi ta’ din ix-xorta f’isem il-Kunsilli Lokali” hija ta’ ħamsin ċenteżmu (50c) kull tunnellata, daqskemm qal Fenech.

18. Dan l-argument ta’ *Dimbros* ukoll għalhekk huwa msejjes fuq kalkoli u premessi ħżiena.

19. Għal dawn ir-raġunijiet il-qorti, wara li tiċħad l-eċċezzjoni preliminari tal-Kunsill Lokali illi l-appell sar tard, tiċħad ukoll l-appell ta' *Dimbros* u tikkonferma d-deċiżjoni tal-Bord ta' Reviżjoni. L-ispejjeż relativi għall-eċċezzjoni preliminari jħallashom il-Kunsill Lokali; l-ispejjeż l-oħra tal-appell tħallashom *Dimbros Limited*.

< Sentenza Finali >

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