

دراسة قانونية

الموضوع: مدى جواز التعاقد مع العارض الوحيد في إعادة المناقصة العمومية للتأمين الصحي للمستخدمين وعائلاتهم، والتأمين ضد حوادث العمل، والتأمين على الأبنية والمعدات والموجودات للعام ٢٠٢٦-٢٠٢٧.

أولاً: في الوقائع

يتبين من محضر اجتماع لجنة التلزم المنعقد بتاريخ ٧ أيلول ٢٠٢٦ أن شركة كابيتال للتأمين وإعادة التأمين ش.م.ل. تقدمت بعرضها ضمن إعادة المناقصة العمومية موضوع البحث، وأنها كانت العارض الوحيد الذي تقدم ضمن المهلة والوسيلة المحددتين في دفتر الشروط.

كما يتبين من المحضر أن العرض تضمن المستندات القانونية والإدارية والفنية والمالية المطلوبة، إضافة إلى المستندات المتعلقة بالترخيص بممارسة أعمال التأمين ونسخة موقعة من دفتر الشروط.

وتجدر الإشارة إلى أن الشركة المذكورة كانت قد تقدمت أيضاً بالعرض الوحيد في المناقصة السابقة، التي أعيد طرحها لاحقاً، فتقدمت الشركة نفسها مجدداً في إطار إعادة المناقصة.

وعليه، تطرح المسألة القانونية الآتية:

هل يحول كون الشركة نفسها قد تقدمت بالعرض الوحيد في المناقصة الأولى ثم تقدمت بالعرض الوحيد في إعادة المناقصة دون إمكانية التعاقد معها، في ضوء أحكام قانون الشراء العام رقم ٢٤٤/٢٠٢١؟

ثانياً: في القواعد القانونية النازمة للعرض الوحيد

كرّس قانون الشراء العام رقم ٢٤٤/٢٠٢١ مبدأ المنافسة باعتباره من المبادئ الأساسية التي تحكم عمليات الشراء العام، إلا أن المشرّع لم يجعل وجود عرض وحيد مانعاً مطلقاً من إمكانية إتمام عملية الشراء.

وفي هذا السياق، نصت المادة ٢٥/٤ من القانون على إلغاء الشراء في حالة العرض الوحيد المقبول، مع إجازة التعاقد مع مقدّم العرض الوحيد المقبول بقرار معلّل، عند توافر الشروط المحددة في النص. وتتمثل هذه الشروط، بصورة أساسية، في:

١. تطبيق مبادئ وأحكام قانون الشراء العام، وألا يكون انفراد العارض ناتجاً عن شروط حصرية أو تقييدية واردة في دفتر الشروط؛

٢. أن تكون الحاجة موضوع الشراء أساسية وملحة؛

٣. أن يكون السعر المعروض منسجماً مع القيمة التقديرية للشراء؛

٤. تضمين نشر قرار التلزم المؤقت عبارة صريحة تفيد بأن العرض المقبول هو العرض الوحيد، وأن الجهة الشارية تنوي التعاقد مع مقدمه.

وقد أكدت هيئة الشراء العام، في مذكرتها رقم ٢/هـ.ش.ع.٢٠٢٥، أن الأصل في حالة العرض الوحيد هو الإلغاء، وأن إمكانية التعاقد مع مقدّم العرض الوحيد تشكل استثناءً من هذا الأصل، لا يصبح جائزاً إلا عند تحقق الشروط التي نصت عليها المادة ٢٥/٤ مجمعة.

كما أوضحت الهيئة أن حالة العرض الوحيد قد تتحقق سواء من خلال عدم تقدم سوى عارض واحد، أو نتيجة بقاء عرض واحد مقبول بعد فتح العروض وتقييمها.

ثالثاً: في أثر إعادة المناقصة على إمكانية التعاقد مع العارض الوحيد

إن إعادة المناقصة، بحد ذاتها، لا تنشئ حظراً قانونياً يحول دون التعاقد مع العارض الذي سبق أن تقدم بالعرض الوحيد في المناقصة الأولى.

فلا يتضمن قانون الشراء العام نصاً يقضي بعدم جواز التعاقد مع العارض نفسه إذا بقي وحيداً بعد إعادة طرح المناقصة، كما لا يجعل القانون اختلاف هوية العارض بين المناقصة الأولى وإعادة المناقصة شرطاً لصحة التعاقد.

والعبرة، في هذا المجال، تنصرف إلى سلامة إجراءات الشراء ومدى إتاحة المنافسة بصورة فعلية، وطبيعة الشروط الواردة في دفتر الشروط، ومدى استجابة العرض المقبول، وتحقق الشروط الخاصة المنصوص عليها في المادة ٢٥/٤.

وبالتالي، فإن مجرد كون شركة كابيتال للتأمين وإعادة التأمين ش.م.ل. قد تقدمت بالعرض الوحيد في المناقصة الأولى ثم عادت وتقدمت بالعرض الوحيد في إعادة المناقصة لا يشكل، بحد ذاته، سبباً قانونياً يحول دون التعاقد معها.

ويفترض، في المقابل، أن تكون إعادة المناقصة قد أجريت وفقاً للأصول القانونية، وأن تكون قد أُعلنت بصورة تتيح لجميع العارضين المحتملين فرصة المشاركة، وأن لا تكون شروط دفتر الشروط قد أدت بصورة فعلية إلى حصر المنافسة بعارض معين.

وعليه، فإن المعيار الواجب اعتماده لا يتمثل في اختلاف العارض بين المناقصة الأولى وإعادة المناقصة، وإنما في التحقق من أن فرصة المنافسة قد أُتيحت مجدداً وبصورة سليمة، وأن انفراد الشركة بالعرض لم يكن نتيجة شروط حصرية أو تقييدية في دفتر الشروط.

رابعاً: في إمكانية فتح العرض الوحيد وتقييمه

سبق لهيئة الشراء العام أن أكدت، في مذكرتها رقم ١٠/هـ.ش.ع.٢٠٢٢، إمكانية قيام لجنة التلزم بفتح العرض الوحيد والتحقق من مدى مطابقته لأحكام دفتر الشروط، شرط أن تكون قد أعدت دراسة للقيمة التقديرية للصفقة قبل الإعلان عنها وفقاً لأحكام المادة ١٣ من قانون الشراء العام.

كما أوضحت الهيئة في مذكرتها رقم ٢/هـ.ش.ع.٢٠٢٥ الإجراءات الواجب اتباعها في حالة العرض الوحيد، بحيث تقوم لجنة التلزم بدراسة العرض والتحقق من استجابته للشروط الإدارية والفنية، ثم الانتقال، عند توافر شروط القبول، إلى فتح العرض المالي ودراسته، وإبداء الرأي بشأن مدى انسجام السعر مع القيمة التقديرية، تمهيداً لإحالة الملف إلى المرجع المختص لاتخاذ القرار المناسب.

وعليه، فإن قيام لجنة التلزم بفتح العرض الوحيد ودراسة مستنداته لا يتعارض، من حيث المبدأ، مع أحكام قانون الشراء العام، طالما استوفيت الشروط والإجراءات القانونية، ولا سيما لجهة وجود دراسة للقيمة التقديرية معدة قبل الإعلان عن المناقصة.

خامساً: في مدى انطباق شروط المادة ٤/٢٥ على الحالة موضوع البحث

إن إمكانية السير بالتعاقد مع شركة كابيتال للتأمين وإعادة التأمين ش.م.ل. تقتضي التحقق من توافر الشروط الآتية في الملف بصورة واضحة ومثبتة:

١. سلامة إجراءات إعادة المناقصة: يتعين التأكد من أن إعادة المناقصة تمت وفقاً لأحكام قانون الشراء العام ودفتر الشروط، ولا سيما لجهة الإعلان، والمهل، ووسائل تقديم العروض، وسائر الإجراءات ذات الصلة.

وفي حال ثبوت سلامة هذه الإجراءات وإتاحة الفرصة لجميع العارضين المحتملين للمشاركة، فإن عدم تقدم سوى الشركة المذكورة مجدداً لا يشكل، بحد ذاته، سبباً مانعاً للتعاقد معها.

٢. عدم وجود شروط حصرية أو تقييدية: ينبغي التحقق من أن شروط التأهيل والمواصفات الفنية والمالية وشروط ممارسة أعمال التأمين الواردة في دفتر الشروط لم تؤد عملياً إلى حصر المشاركة بشركة معينة أو إلى تقييد المنافسة بصورة غير مبررة.

ويكتسب هذا الشرط أهمية خاصة لكون المادة ٤/٢٥ تربط إمكانية التعاقد مع العارض الوحيد بعدم كون انفراده ناتجاً عن شروط حصرية في دفتر الشروط.

٣. استجابة العرض للشروط الإدارية والفنية: لا يكفي أن يكون العرض هو العرض الوحيد المقدم، بل يجب أن يكون عرضاً مقبولاً ومستجيباً لشروط دفتر الشروط.

ومن ثم، ينبغي أن يثبت محضر لجنة التلزم بصورة صريحة وواضحة استيفاء العرض للشروط والمستندات الإدارية والفنية المطلوبة، قبل الانتقال إلى دراسة العرض المالي وفقاً للأصول.

٤. وجود دراسة للقيمة التقديرية: يتعين التحقق من وجود دراسة للقيمة التقديرية للشراء، معده وفقاً لأحكام المادة ١٣ من قانون الشراء العام وقبل الإعلان عن المناقصة.

وتكتسب هذه المسألة أهمية خاصة في حالة العرض الوحيد، باعتبار أن مدى انسجام السعر المعروض مع القيمة التقديرية يشكل أحد العناصر الأساسية التي يتعين على المرجع المختص التحقق منها قبل اتخاذ قرار التعاقد.

٥. انسجام السعر المعروض مع القيمة التقديرية: ينبغي أن يتضمن محضر لجنة التلزم بياناً واضحاً بشأن نتيجة مقارنة السعر الوارد في العرض مع القيمة التقديرية المعدة للصفقة، وإبداء الرأي بشأن مدى انسجامه معها، وفقاً للأصول.

٦. توافر الحاجة الأساسية والملحة: يشكل هذا الشرط أحد العناصر الجوهرية التي ينبغي أن يتناولها القرار المعلّل الصادر عن المرجع المختص.

وفي الحالة موضوع البحث، يمكن، بحسب الوقائع المثبتة في الملف، الاستناد إلى طبيعة الخدمات التأمينية موضوع المناقصة، ولا سيما:

- التأمين الصحي للمستخدمين وعائلاتهم.
 - التأمين ضد حوادث العمل.
 - التأمين على الأبنية والمعدات والموجودات.
 - ضرورة ضمان استمرارية التغطية التأمينية.
 - تقادي انقطاع التغطية وما قد يترتب عليه من مخاطر على المستخدمين والممتلكات.
- إلا أن مجرد ذكر هذه العناصر بصورة عامة قد لا يكون كافياً، بل يستحسن أن يبين القرار المعلّل بصورة محددة وواقعية الأسباب التي تجعل الحاجة قائمة وملحة ولا تحتمل الانتظار.

سادساً: في المرجع الصالح لاتخاذ قرار التعاقد

من الضروري التمييز بين دور لجنة التلزم ودور المرجع المختص لدى الجهة الشارية. فدور لجنة التلزم ينحصر في فتح العروض ودراستها وتقييم مدى استجابتها للشروط المحددة في دفتر الشروط، ودراسة العرض المالي، وإعداد المحضر المتضمن نتائج أعمالها ورأيها وفقاً للأصول. أما قرار السير بالتعاقد مع العارض الوحيد، في حالة توافر شروط المادة ٤/٢٥، فيصدر عن المرجع المختص لدى الجهة الشارية (مجلس إدارة شركة تلفزيون لبنان)، بموجب قرار معلّل، وضمن حدود الصلاحيات الممنوحة له قانوناً.

وعليه، يستحسن أن يقتصر محضر لجنة التلزم على تثبيت نتائج التقييم وبيان مدى استجابة العرض للشروط ومدى انسجام السعر مع القيمة التقديرية، على أن يصدر لاحقاً عن المرجع المختص القرار المعلّل بالسير بالتعاقد، عند توافر شروط المادة ٤/٢٥.

سابعاً: في مضمون قرار التلزم المؤقت

يتعين، عند السير بإجراءات التعاقد، مراعاة المقتضى الخاص الوارد في المادة ٤/٢٥ والمتعلق بنشر قرار التلزم المؤقت.

إذ يجب أن يتضمن القرار المنشور بصورة صريحة أن العرض المقبول هو العرض الوحيد، وأن الجهة الشارية تنوي التعاقد مع مقدمه.

ويشكل هذا الإجراء جزءاً من الضمانات التي أقرها المشرع في حالة الاستثناء من قاعدة إلغاء الشراء عند وجود عرض وحيد.

ثامناً: النتيجة

بناءً على ما تقدم، وفي ضوء أحكام قانون الشراء العام رقم ٢٤٤/٢٠٢١، لا يحول مجرد كون شركة كابيتال للتأمين وإعادة التأمين ش.م.ل. قد تقدمت بالعرض الوحيد في المناقصة الأولى ثم تقدمت مجدداً بالعرض الوحيد في إعادة المناقصة دون إمكانية التعاقد معها.

فلا يشكل تكرار تقدم الشركة نفسها أو انفرادها بالعرض في المرتين سبباً قانونياً مستقلاً لإبطال أو منع التعاقد، متى ثبت أن إعادة المناقصة قد أجريت وفقاً للأصول، وأن المنافسة قد أتيحت بصورة فعلية لجميع العارضين المحتملين، وأن انفراد الشركة بالعرض لم يكن نتيجة شروط حصرية أو تقييدية في دفتر الشروط.

غير أن السير بالتعاقد لا يكون تلقائياً لمجرد بقاء الشركة عارضاً وحيداً، بل يقتضي تطبيق الاستثناء المنصوص عليه في المادة ٢٥/٤ من قانون الشراء العام، والتحقق من توافر شروطه مجتمعة، ولا سيما:

١. سلامة إجراءات المناقصة وإعادة المناقصة؛
٢. عدم وجود شروط حصرية أدت إلى انفراد الشركة بالعرض؛
٣. استجابة العرض للشروط الإدارية والفنية والمالية المحددة في دفتر الشروط؛
٤. وجود دراسة للقيمة التقديرية معدة وفقاً للمادة ١٣ قبل الإعلان عن المناقصة؛
٥. انسجام السعر المعروض مع القيمة التقديرية؛
٦. ثبوت كون الحاجة موضوع الشراء أساسية وملحة ولا تحتل الانتظار؛
٧. صدور قرار معلل عن المرجع المختص بالسير بالتعاقد مع مقدم العرض الوحيد المقبول؛
٨. مراعاة الأصول المتعلقة بنشر قرار التلزم المؤقت، ولا سيما تضمينه الإشارة الصريحة إلى كون العرض المقبول هو العرض الوحيد وإلى نية الجهة الشارية التعاقد مع مقدمه.

وعليه، لا يظهر من حيث المبدأ مانع قانوني يحول دون التعاقد مع شركة كابيتال للتأمين وإعادة التأمين ش.م.ل. في الحالة المعروضة لمجرد كونها العارض الوحيد في المناقصة الأولى وإعادة المناقصة على السواء، على أن يكون القرار النهائي بالسير بالتعاقد قائماً على تحقق شروط المادة ٤/٢٥ بصورة مجتمعة ومثبتة في الملف الإداري.

ومن الناحية الإجرائية، يستحسن أن يتضمن المحضر النهائي للجنة التلزم بصورة صريحة نتيجة التحقق من الاستجابة الإدارية والفنية للعرض، وأن يبين نتيجة دراسة العرض المالي ومدى انسجام السعر مع القيمة التقديرية، على أن يتولى المرجع المختص، عند الاقتضاء، إصدار قرار مستقل ومعلّل يثبت توافر الحاجة الأساسية والملحّة وسائر شروط المادة ٤/٢٥.

وبذلك يكون الملف أكثر اتساقاً مع متطلبات قانون الشراء العام، وتكون أسباب الاستثناء من قاعدة إلغاء الشراء في حالة العرض الوحيد واضحة ومثبتة بصورة صريحة في كل مرحلة من مراحل الإجراء.

المحامي محمد عزالدين