

بسم الله الرحمن الرحيم

|              |           |
|--------------|-----------|
| رقم التبليغ: | ١٢٧٤      |
| بتاريخ:      | ٢٠٢١/٨/٢٨ |

ملف رقم: ٥٤٠٤/٢/٣٢



جمهورية مصر العربية  
مجلس الدولة  
رئيس الجمعية العمومية لتسمى الفتوى والتشريع  
المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

### السيد الأستاذ الدكتور/ محافظ الشرقية

تحية طيبة، وبعد

فقد اطلعنا على كتاب السيد الدكتور/ رئيس جامعة الزقازيق الوارد إلى الجمعية العمومية برقم (٧٧٦) في ٢٠٢١/٢/٢١ بشأن النزاع القائم بين جامعة الزقازيق ومحافظة الشرقية بخصوص طلب الجامعة تخصيص مبنى رئاسة مدينة صان الحجر ليكون مقرًا لكلية الآثار بهذه المدينة بدون مقابل.

وحاصل الوقائع- حسبما يبين من الأوراق- أنه بموجب محضر تسليم وتسليم مؤرخ ٢٠١٨/٨/٧، تسلمت جامعة الزقازيق من مجلس مدينة صان الحجر مبنى مكوّنًا من خمسة طوابق كاملة التشطيب والمرافق على مساحة (٤٦٥) مترًا، بناحية مدينة صان الحجر، بغرض استعماله مقرًا لكلية الآثار بهذه المدينة، والتي أنشئت بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢١٧٨) لسنة ٢٠١٧، ونهضت الجامعة إلى تجهيز هذا المبنى بقاعات ومعامل وتجهيزات خاصة بالتعليم الجامعي، وبعد مرور أكثر من ثلاث سنوات على تاريخ استغلاله في هذا النفع العام، فوجئت الجامعة بمطالبة محافظة الشرقية لها بتحرير عقد إيجار، وأداء قيمة إيجارية نظير هذا الانتفاع منذ تاريخ التسليم، على الرغم من أن محضر التسليم المشار إليه تضمن التصريح بتخصيص هذا المبنى لصالح الجامعة لاستغلاله بدون مقابل لكلية الآثار، وهو أحد أغراض النفع العام، وإزاء ما تقدم طلبت الجامعة عرض النزاع على الجمعية العمومية.

كما اطلعنا على كتابكم رقم (٢٧٩-١) المؤرخ ٢٠٢١/٣/١٣م، بشأن النزاع ذاته القائم بين المحافظة وجامعة الزقازيق بخصوص طلب المحافظة إلزام الجامعة بأداء مقابل انتفاعها بمبنى رئاسة مدينة صان الحجر من تاريخ وضع اليد حتى تاريخ التسليم وبإخلاء المبنى، وذلك على سند من أن جامعة الزقازيق أبدت رغبتها في استئجار مبنى مدينة صان الحجر لاستغلاله مقرًا لكلية الآثار بالمدينة مؤقتًا لمدة سنة إلى أن تتمكن من



مجلس الدولة  
مركز المعلومات والبيانات  
مكتب التسجيل والتوثيق

تابع الفتوى ملف رقم: ٥٤٠٤/٢/٣٢

(٧)

بناء مبنى آخر على قطعة أرض مملوكة لها، وفي أثناء نهوض اللجنة المشكلة من جانب المحافظة لتقدير القيمة الإيجارية لهذا المبنى، وأثناء مرحلة المفاوضات بين الطرفين، نهضت الجامعة- بغير سند- إلى تسليم المبنى من المسؤولين بمدينة صان الحجر، بعد الادعاء بوجود بروتوكول مُوقع من الطرفين من أجل الانتفاع بهذا المبنى، وإذ لم يصدر من المحافظة أي قرارات تخصيص أو أي عقود انتفاع أو استغلال أو إيجار، يسوغ بموجبها للجامعة الانتفاع بهذا المبنى بدون مقابل، فقد خاطبت المحافظة الجامعة للحضور لإبرام عقد إيجار وأداء القيمة الإيجارية المحددة من جانب لجنة التقييم بالمحافظة، وإزاء امتناع الجامعة عن ذلك، فقد تمسكت المحافظة بأحقيتها في إخلاء وتسليم المبنى، وإزاء ما تقدم طلبت المحافظة أيضا عرض النزاع علي الجمعية العمومية.

ونفيد: أن النزاع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ٢٦ من مايو عام ٢٠٢١م، الموافق ١٤ من شوال ١٤٤٢هـ؛ فتبين لها أن المادة (٨٩) من القانون المدني تنص على أن: "يتم العقد بمجرد أن يتبادل طرفان التعبير عن إرادتين متطابقتين مع مراعاة ما يقرره القانون فوق ذلك من أوضاع معينة لانعقاد العقد"، وأن المادة (٩٠) منه تنص على أن: "١- التعبير عن الإرادة يكون باللفظ وبالكتابة وبالإشارة المتداولة عرفاً، كما يكون باتخاذ موقف لا تدع ظروف الحال شكاً في دلالاته على حقيقة المقصود. ٢- ويجوز أن يكون التعبير عن الإرادة ضمنياً إذا لم ينص القانون أو يتفق الطرفان على أن يكون صريحاً"، وأن المادة (٩١) منه تنص على أن: "يُنْتَج التعبير عن الإرادة أثره في الوقت الذي يتصل فيه بعلم من وجه إليه، ويعتبر وصول التعبير قرينة على العلم به، ما لم يقدّم الدليل على عكس ذلك"، وأن المادة (٩٥) من القانون ذاته تنص على أنه: "إذا اتفق الطرفان على جميع المسائل الجوهرية في العقد واحتفظا بمسائل تفصيلية يتفقان عليها فيما بعد ولم يشترطا أن العقد لا يتم عند عدم الاتفاق عليها، اعتُبر العقد قد تم. وإذا قام خلاف على المسائل التي لم يتم الاتفاق عليها، فإن المحكمة تقضي فيها طبقاً لطبيعة المعاملة ولأحكام القانون والعرف والعدالة"، وأن المادة (١٤٨) منه تنص على أن: "١- يجب تنفيذ العقد طبقاً لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية. ٢- ولا يقتصر العقد على إلزام المتعاقد بما ورد فيه. ولكن يتناول أيضاً ما هو من مستلزماته، وفقاً للقانون والعرف والعدالة بحسب طبيعة الالتزام". وأن المادة (١) من قانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢ تنص على أن: "تختص الجامعات بكل ما يتعلق بالتعليم الجامعي والبحث العلمي الذي تقوم به كلياتها ومعاهدها في سبيل خدمة المجتمع والارتقاء به حضارياً، متوخية في ذلك المساهمة في رُقي الفكر وتقدم العلم وتنمية القيم الإنسانية، وتزويد البلاد بالمتخصصين والفنيين والخبراء في مختلف المجالات، وإعداد الإنسان المُزود بأصول المعرفة وطرائق البحث المتقدمة والقيم الرفيعة



ليساهم في بناء وتدعيم المجتمع الاشتراكي، وصُنِع مستقبل الوطن وخدمة الإنسانية، وتعتبر الجامعات بذلك معقلا للفكر الإنساني في أرفع مستوياته، ومصدرا لاستثمار وتنمية أهم ثروات المجتمع وأغلاها وهي الثروة البشرية، وتهتم الجامعات كذلك ببعث الحضارة العربية والتراث التاريخي للشعب المصري وتقاليده الأصيلة ومرعاة المستوى الرفيع للتربية الدينية والخلقية والوطنية، وتوثيق الروابط الثقافية والعلمية مع الجامعات الأخرى والهيئات العلمية العربية والأجنبية. وتكفل الدولة استقلال الجامعات بما يحقق الربط بين التعليم الجامعي وحاجات المجتمع والإنتاج، وأن المادة (٧) منه تنص على أن: "الجامعات هيئات عامة ذات طابع علمي وثقافي، ولكل منها شخصية اعتبارية...". وأن المادة (١٤) من قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ تنص على أن: "يجوز للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة التصرف بالمجان في مال من أموالها الثابتة أو المنقولة أو تأجيرها بإيجار اسمي أو بأقل من أجر المثل بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام وذلك إذا كان التصرف أو التأجير لإحدى الوزارات أو المصالح الحكومية أو الهيئات العامة أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة أو شركات القطاع العام والجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام...".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم - وعلى ما استقر عليه إفتاؤها - أن العقد ينعقد بين الطرفين بمجرد توافق إرادتين متطابقتين بما اصطلح عليه بالإيجاب والقبول، وأنه لا يشترط إفراغ هاتين الإرادتين في شكل معين، فقد يكون ذلك من خلال ألفاظ أو مكاتبات متبادلة، أو بالإشارة المتداولة عرفاً، أو باتخاذ موقف لا تدع ظروفه شكاً في دلالة على قصد متخذه، وأنه متى تم التطابق بين إرادتين على نحو ما سلف البيان، قامت شروط العقد مقام القانون بالنسبة إلى طرفيه، ولا يجوز لأحدهما منفرداً تعديل هذه الشروط إلا لسبب من الأسباب المقررة قانوناً، وأنه وإن كان العقد غير المكتوب يعد وسيلة غير مألوفة في المجال الإداري، نظراً إلى جنوح الإدارة عادة إلى إثبات روابطها العقدية بالكتابة، فإنه لا يزال يؤدي دوراً كاملاً لبعض أنواع العقود الإدارية، وتتضمن خطوات التعاقد وثائق مكتوبة حتى ولو لم يفرغ العقد في النهاية في وثيقة مكتوبة، وينعقد العقد الإداري صحيحاً مُنتجاً لآثاره القانونية، وأنه يجب تنفيذه طبقاً لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يُوجبها حسن النية في إطار الضوابط الواردة بنص المادة (١٤٨) من القانون المدني، باعتبار أن العقد شريعة المتعاقدين، فإذا كانت عباراته واضحة، فلا يجوز الانحراف عنها عن طريق تفسيرها، إذ يجب اعتبارها تعبيراً صادقاً عن إرادتهما المشتركة رعاية لمبدأ سلطان الإرادة وتحقيقاً لاستقرار المعاملات.

كما استظهرت الجمعية العمومية - وعلى ما جرى به إفتاؤها - أن الجامعات طبقاً للقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢ المشار إليه تُعد من الهيئات العامة ذات الطابع العلمي والثقافي، اختصها المشرع بكل ما يتعلق بالتعليم الجامعي والبحث العلمي الذي تقوم به كلياتها ومعاهدها في سبيل خدمة المجتمع والارتقاء



تابع الفتوى ملف رقم: ٥٤٠٤/٢/٣٢

(٤)

به حضارياً، وتزويد البلاد بالمتخصصين والفنيين والخبراء في مختلف المجالات، وإعداد الإنسان المزود بأصول المعرفة وطرائق البحث المتقدمة والقيم الرفيعة وصنع مستقبل الوطن وخدمة الإنسانية، من أجل تنمية أهم ثروات المجتمع وأغلاها وهي الثروة البشرية، وهي جميعها أغراض مرفقية عامة، تسعى الدولة من خلالها إلى إشباع الحاجات العامة في هذا المجال.

وترتيباً علي ما تقدم؛ ولما كان الثابت من الأوراق أنه تم إنشاء مبني جديد لمجلس مدينة صان الحجر القبلية بمحافظة الشرقية، إلا أن جامعة الزقازيق طلبت استغلال ذلك المبني مقرراً لكلية الآثار بصان الحجر، وعليه صدر قرار محافظ الشرقية رقم (١٧٩٩) المؤرخ ٢٠١٨/٢/١٠م بتشكيل لجنة لبحث ذلك الأمر، وتسلمت الجامعة المبني إدارياً بموجب محضر التسليم المؤرخ ٢٠١٨/٨/٧م والموقع من ممثلي الجامعة والوحدة المحلية لمجلس ومدينة صان الحجر، بعد انتهاء محافظة الشرقية من تشطيه وتزويده بكامل المرافق ليكون صالحاً لاستغلاله، وخاطبت المحافظة جامعة الزقازيق للتنسيق بشأن استغلال المبني محل النزاع علي النحو الوارد بكتبها أرقام (١٥٦٠) المؤرخ ٢٠١٩/٩/١٩م، و(٧٠٢) المؤرخ ٢٠٢٠/٤/٢٩م، و(١٩٠٣) المؤرخ ٢٠٢٠/١٢/٣٠م، و(٤) المؤرخ ٢٠٢١/١/١٧م، وتضمنت هذه الكتب حرص المحافظة علي العملية التعليمية وانتفاع الجامعة بالمبني محل النزاع، وذلك مقابل قيمة إيجارية مقدارها (٢٠٠٠٠) عشرون ألف جنيه شهرياً، الأمر الذي يتبين معه في ضوء الأوراق المقدمة من طرفي النزاع عدم انصراف إرادة السلطة المختصة بمحافظة الشرقية (المجلس الشعبي المحلي) على منح جامعة الزقازيق حق استغلال هذا المبني بدون عوض أو من قبيل التسامح ومن ثم لم تتوافق إرادتيهما -إيجابياً وقبولاً- على قيام الجامعة باستغلال المبني بغير مقابل، ويكون - بمفهوم المخالفة، ورداً للأصل بأن تصرفات المحافظة في املاكها الخاصة يكون بمقابل- ثمة عقد غير مكتوب بينهما محله الانتفاع بالمبني بمقابل، وعليه يكون من حق محافظة الشرقية استثناء مقابل انتفاع عن استغلال المبني محل النزاع، اعتباراً من تاريخ التسليم في ٢٠١٨/٨/٧م.

ولا ينال مما تقدم، طلب جامعة الزقازيق الانتفاع بالمبني دون مقابل استناداً إلي ما ورد في محضر التسليم من تخصيص المبني دون مقابل؛ ذلك أن الأوراق قد خلت مما يفيد موافقة المجلس الشعبي المحلي أو من يمارس سلطاته علي قيام الجامعة باستغلال ذلك المبني دون مقابل، باعتباره السلطة التي تملك التخصيص دون مقابل.

وأما طلب المحافظة إلزام جامعة الزقازيق بإخلاء المبني محل النزاع، فإن الجمعية العمومية إذ انتهت إلي أن ثمة عقداً غير مكتوب انعقد بين محافظة الشرقية وجامعة الزقازيق، تلتزم بمقتضاه الجامعة بأداء مقابل الانتفاع بالمبني اعتباراً من تاريخ تسلمه في ٢٠١٨/٨/٧م، وأنه يجب عليهما تنفيذ ذلك العقد، وأنه لا يجوز



تابع الفتوى ملف رقم: ٥٤٠٤/٢/٣٢

(٥)

لأى من طرفيه التحال من أي من التزاماته إلا لسبب من الأسباب المقررة قانونًا، وكان رأي الجمعية العمومية في ذلك الشأن ملزمًا لطرفي النزاع، فمن ثم يكون طلب محافظة الشرقية إخلاء المبنى غير قائم علي سنده القانوني خليقًا بالرفض.

### لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى:

أولاً: إلزام جامعة الزقازيق بأداء مقابل انتفاعها بالمبنى محل النزاع إلى محافظة الشرقية، اعتبارًا من تاريخ تسلمها له في ٢٠١٨/٨/٧ م، بالقيمة التي تتفق مع أجره المثل، وذلك على النحو المبين تفصيلاً بالأسباب


ثانيًا: رفض طلب محافظة الشرقية إخلاء وتسليم مقر كلية الآثار بمدينة صان الحجر بمحافظة الشرقية.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً في: ٢٠٢١ / ٨ / ١٤

رئيس

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/   
يسرى هاشم سليمان الشيخ  
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

