بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	٤٨٨
بتاريخ :	٢٠١٠/٨/٢٣

ملف رقم ٣٢ / ٢ / ٣٧٦٧

السيد اللواء/ محافظ الإسكندرية

تحية طيبة وبعد،،،

اطلعنا على كتابكم رقم ٣٩١٢ المؤرخ ٢٠٠٦/٦/٢١ في شأن النزاع القائم بين محافظة الإسكندرية والهيئة العامة لميناء الإسكندرية حول مدى خضوع العقارات المملوكة لهيئة الميناء والتي تقوم بتخصيصها للاستغلال بمعرفة الأفراد والشركات والغير مخصصة للمنفعة العامة للضريبة على العقارات المبنية ورسم النظافة.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن محافظة الإسكندرية [حي الجمرك] طالبت الهيئة العامة لميناء الإسكندرية بأداء الضريبة العقارية المستحقة على العقارات الواقعة داخل حرم الميناء والتي تقوم باستغلالها بالتأجير للغير من الأفراد والشركات مقابل قيمة إيجارية، وذلك عن المدة من تاريخ التأجير وحتى عام ٢٠٠٦، وإزاء الصعوبات التي يواجهها الحي في تحصيل المديونية المستحقة كضريبة عقارية على العقارات المبنية المشار إليها ، ولما كان الإعفاء من أداء الضريبة العقارية مرتبط بملكية الدولة للعقار وتخصيصه للمنفعة العامة ، ويخرج عن نطاق هذا الإعفاء قيام الشخص المعنوى باستغلال العقار بتأجيره للغير فقد قامت المحافظة بعرض هذا النزاع على الجمعية العمومية لتصدر فيه رأيها الملزم.

وفي معرض رد الهيئة العامة لميناء الإسكندرية على النزاع الماثل، أفادت بأن جميع المخازن والساحات والصوامع الموجودة داخل حرم الهيئة العامة لميناء الإسكندرية والمشغولة بمعرفة الأفراد والشركات مخصصة لخدمة أغراض الملاحة والتخليص الجمركي وترتبط بنشاط الميناء، وأن تلك العقارات مشغولة بموجب تراخيص إدارية مؤقتة يتم تجديدها دوريا ، و يُدفع عنها رسوم ، وليست مشغولة بموجب عقود إيجار أو يدفع عنها أجرة.

ونفيد أن الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة في ١٤ من أبريل سنة ٢٠١٠ الموافق ٢٣ من ربيع الآخر، فتبين لها أن القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٤ في شأن الضريبة على العقارات المبنية كان ينص في المادة (١) على أن " تفرض ضريبة سنوية على العقارات المبنية أياً كانت مادة بنائها وأياً كان الغرض الذي تستخدم فيه دائمة أو غير دائمة مقامة على الأرض أو تحتها أو على

الماء مشغولة بعوض أو بغير عوض"، وفى المادة (٢) على أن " تسرى أحكام هذه الضريبة على المدن والبلاد التي صدرت بها أوامر عالية أو مراسيم بربط الضريبة عليها بالتطبيق للأمر العالي الصادر في ١٣ مارس سنة ١٨٨٤ والمبينة في الجدول المرافق لهذا القانون"، وفى المادة (٩) على أن " تفرض الضريبة على أساس القيمة الإيجارية السنوية للعقارات التي تقدرها لجان التقدير المنصوص عليها في المادة (١٣) ....." وفى المادة (٢١) على أن " تعفى من أداء الضريبة : - أ - العقارات المملوكة للدولة . ب - العقارات المملوكة لمجالس المديريات والمجالس البلدية والقروية والمحلية المخصصة لمكاتب إداراتها أو للخدمات العامة.....".

كما تبين للجمعية العمومية من الاطلاع على القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ في شأن النظافة العامة أن المادة (٨) منه قبل استبدالها بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥ كانت تنص على أنه "يجوز للمجالس المحلية فرض رسم إجباري يؤديه شاغلو العقارات المبنية بما لا يجاوز ٢ % من القيمة الإيجارية ، وتخصص حصيلة هذا الرسم لشئون النظافة العامة. وينشأ في كل مجلس محلى يفرض فيه هذا الرسم صندوق للنظافة تودع فيه حصيلة هذا الرسم وحصيلة التصالح المنصوص عليه في الفقرة الثالثة من المادة التاسعة وكذلك الاعتمادات التي تدرج في ميزانية المجلس للصرف منها على أعمال النظافة "وأن ذات المادة تنص بعد استبدالها بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥ على أن "يلتزم شاغلو العقارات المبنية والأراضي الفضاء المستغلة في المحافظات بأداء رسم شهري بالفئات التالية: (أ) من جنيه إلى عشرة جنيهات للوحدة السكنية في عواصم المحافظات وفى المدن التي صدر بشأنها قرار جمهوري باعتبارها ذات طبيعة خاصة . (ب) من جنيه إلى أربعة جنيهات بالنسبة للوحدة السكنية في المدن غير عواصم المحافظات. (ج) من عشرة جنيهات إلى ثلاثين جنيها بالنسبة للمحلات التجارية والصناعية، والأراضي الفضاء المستغلة والوحدات المستخدمة مقار لأنشطة المهن والأعمال الحرة. (د) تعفى دور العبادة من أداء هذا الرسم. ......"، وأن القانون رقم ٦ لسنة ١٩٦٧ بإنشاء هيئة عامة لميناء الإسكندرية ينص في المادة (١) على أن "تنشأ هيئة عامة لإدارة ميناء الإسكندرية تسمى الهيئة العامة لميناء الإسكندرية يكون مركزها مدينة الإسكندرية ويصدر بتنظيمها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية. وللهيئة أن تنشئ الشركات المتخصصة التي تخدم أغراضها أو أن تشترك في ملكيتها".

وتبين للجمعية العمومية كذلك من الاطلاع على قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٢٩٣ لسنة ١٩٦٦ باختصاصات ومسئوليات الهيئة العامة لميناء الإسكندرية أنه ينص في المادة (٢) على أن "تختص الهيئة العامة لميناء الإسكندرية دون غيرها بإدارة ميناء الإسكندرية وفقا للسياسة العامة الموضوعة لموانى الجمهورية وذلك بما يكفل حسن سير العمل فى الميناء وانتظامه والارتفاع بمستواه إلى أقصى درجة من الكفاية بالنسبة لكافة أوجه النشاط فيه .وللهيئة على الأخص: أ- إنشاء وصيانة أرصفة رسو السفن وحواجز المياه والممرات الملاحية وتوسيع وتطهير وتعميق الميناء. ب- إنشاء وإدارة واستغلال المخازن والمستودعات والساحات داخل الميناء وخارجه . ويجوز للهيئة الترخيص لأي جهة من الجهات بإنشاء الساحات والمخازن لأغراض خاصة داخل حدود الميناء ، وعلى الجهات التي تملك وقت العمل بهذا القرار مستودعات أو مخازن أو ساحات داخل الحدود المذكورة أن تتقدم إلى الهيئة بطلب الترخيص لها بالإبقاء على المخازن والمستودعات والساحات المملوكة وذلك خلال ستة أشهر من تاريخ العمل بهذا القرار. ويصدر الترخيص لهذه الجهات بقرار من رئيس مجلس إدارة الهيئة في حدود الخطة العامة الإنشائية للميناء ويكون قرار رئيس المجلس في هذا الشأن نهائيا .....ج- القيام بعمليات الشحن والتفريغ والنقل الداخلي في الميناء سواء بنفسها أو عن طريق الشركات التابعة

لها. ويضع مجلس إدارة الهيئة لائحة تنظيم الشروط العامة لعمليات الشحن والتفريغ بالميناء كذلك الأحكام الأخرى المتعلقة بحركة البضائع وذلك مع مراعاة القوانين المعمول بها في هذا الشأن. د- القيام بأعمال الأمن والحراسة بالنسبة للميناء وملاحقها ومداخلها ويصدر قرار من رئيس الجمهورية بتنظيم تبعية وانتداب رجال الأمن والحراسة التابعين للجهات المختلفة للعمل بالهيئة. هـ - استغلال وصيانة وإدارة المحطة البحرية والأراضي والمنشآت الأخرى المملوكة للهيئة أو التي يعهد إليها بإدارتها واستغلالها. و- القيام بأعمال القطر والإرشاد في الميناء سواء تم ذلك مباشرة أو عن طريق الجهات المتخصصة قانونا. ز- تنظيم غرفة الملاحة بالميناء والإشراف عليها والتصديق على قراراتها وذلك طبقا للشروط والأوضاع التي تصدر بقرار من وزير المواصلات بناء على اقتراح مجلس إدارة الهيئة. ....." وفي المادة(٥) على أن "لا يجوز لأي منشأة أو شركة أو فرد العمل داخل الميناء إلا بترخيص من الهيئة وتعد الهيئة سجلا نوعيا لقيد العاملين في الميناء يصدر بتنظيم وتحديد إجراءات القيد فيه قرار من وزير المواصلات بناء على عرض مجلس إدارة الهيئة. وعلى الخاضعين للفقرة الأولى الذين يعملون حاليا في الميناء التقدم إلى الهيئة بطلب الترخيص المشار إليه خلال ستة أشهر من تاريخ نشر هذا القرار. يسرى هذا القيد على الجهات العامة التي تكفل لها اختصاصاتها الواردة في القوانين أو القرارات العمل في الميناء."

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم - وعلى ما جرى به إفتاؤها - أن المشرع في القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٤ - والواجب التطبيق على النزاع الماثل - فرض ضريبة سنوية على العقارات المبنية أياً كانت مادة بنائها وأياً كان الغرض الذي تستخدم فيه سواء كانت دائمة أو غير دائمة مقامة على الأرض أو تحتها أوعلى الماء مشغولة بعوض أو بغير عوض ، وأنه استثناء من هذا الأصل نص على إعفاء بعض العقارات المبنية من أداء هذه الضريبة ، وأن الإعفاء منها يقوم على أساس تخصيص المبنى للمنفعة العامة أياً كانت الجهة العامة التي تملكه ، وأن الخضوع لها يقوم على استغلال العقار واستثماره فى أغراض أخرى بخلاف المنفعة العامة أياً كانت الجهة التي تملكه، وأن مناط الإعفاء من الضريبة هو رصد العقار لأغراض النفع العام بصرف النظر عن الشكل القانونى الذي يتشخص فيه القائم على النفع العام ، وأن المعيار في فرض الضريبة على العقارات المبنية ليس الملكية ذاتها وإنما الغرض الذي خصصت له هذه الملكية.

كما استظهرت الجمعية العمومية فيما يتعلق برسم النظافة العامة - وحسبما جرى عليه إفتاؤها - أن المشرع أناط بالمجالس المحلية بالقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ فرض رسم إجبارى يؤديه شاغلو العقارات المبنية لا يجاوز ٢% من القيمة الإيجارية تخصص حصيلته لشئون النظافة العامة، وتودع هذه الحصيلة فى صندوق ينشأ لهذا الغرض، كما تودع فيه غيرها من الموارد المنصوص عليها في المادة (٨) سالفة البيان، وأنه لما كان المشرع حدد رسم النظافة بما لا يجاوز ٢% من القيمة الإيجارية فمن ثم يكون مناط فرض هذا الرسم هو وجود عقارات حُددت قيمتها الإيجارية، وفقاً لأحكام القانون الخاص بالضرائب على العقارات المبنية في الجهات التي تسرى عليها تلك الضريبة، فتكون هذه القيمة الإيجارية للعقار وعاءً لرسم النظافة . ثم أعاد المشرع تنظيم فرض وتحصيل رسم النظافة العامة بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥ الذي عدل به أحكام قانون النظافة العامة المشار إليه ، حيث قرر اخضاع العقارات المبنية لرسم شهري قام بتحديد فئاته، فحدد قيمة الرسم المفروض على الوحدات السكنية والمحلات التجارية والصناعية والأراضى الفضاء المستغلة والوحدات المستخدمة مقارا لأنشطة المهن والأعمال الحرة ، ولم يعف من أداء ذلك الرسم إلا دور العبادة فقط

ولاحظت الجمعية العمومية في خصوص هيئة ميناء الإسكندرية ، أن المشرع إذ رأى أن تكون إدارة واستغلال ميناء الإسكندرية بأسلوب الهيئات العامة بعد أن كانت إدارته تتم بأسلوب المؤسسات العامة ، فقد أناط بالهيئة العامة لميناء الإسكندرية دون غيرها إدارة ميناء الإسكندرية وفقا للسياسة العامة الموضوعة لموانى الجمهورية بما يكفل حسن سير العمل في الميناء وانتظامه والارتفاع بمستواه إلى أقصى درجة من الكفاية بالنسبة لكافة أوجه النشاط فيه، ومنحها سيطرة كاملة على الميناء حتى يمكنها من أن تقوم بمهمتها ، فأعطاها العديد من السلطات من بينها الحق في إنشاء وإدارة واستغلال المخازن والمستودعات والساحات داخل الميناء وخارجه. وأجاز لها الترخيص لأي جهة من الجهات بإنشاء الساحات والمخازن لأغراض خاصة داخل حدود الميناء، كما أعطاها الحق في استغلال وصيانة وإدارة المحطة البحرية والأراضي والمنشآت الأخرى المملوكة للهيئة أو التي يعهد إليها بإدارتها واستغلالها ، وحظر على أية منشأة أو شركة أو فرد العمل إلا بترخيص من الهيئة.

كما لاحظت الجمعية العمومية أن الحاصل في الحالة المعروضة ، أن العقارات المطلوب تحصيل ضريبة عقارية عنها تقع داخل حرم الميناء، وأنها مشغولة بموجب تراخيص إدارية مؤقتة ، وأنها مرصودة لتحقيق الأغراض التي أنيط بهيئة الميناء القيام بها، وهى أغراض تتصل بمجال الملاحة والنقل البحرى، ويتمثل وجه النفع العام فيها في اتصالها بالمساهمة في إدارة الميناء وفقا للسياسة العامة الموضوعة للموانى في الجمهورية.

ولما كان ما تقدم ، وفي ضوء من أن محافظة الإسكندرية أقرت بوقوع تلك العقارات داخل حرم الميناء، ولم تقدم ما يثبت أن تلك العقارات مستغلة في غير أغراض المنفعة العامة المشار إليها، كما أنه لم يثبت من الأوراق أن تلك العقارات مشغولة بموجب عقود إيجار . بل إن كل الأوراق المقدمة من هيئة الميناء تقطع بأن تلك العقارات مشغولة بموجب تراخيص إدارية مؤقتة لخدمة أغراض الميناء ، ويدفع مقابلها رسوم لهيئة الميناء ، ومن ثم فإن تلك العقارات تكون بهذه المثابة مخصصة للمنفعة العامة ولا يجرى استغلالها أو استثمارها على نحو يخرجها من مفهوم التخصيص للمنفعة العامة ، ومن ثم فإن مظلة الإعفاء من الضريبة العقارية تمتد إليها بحيث تضحى تلك العقارات متمتعة بالإعفاء المقرر للعقارات المملوكة للدولة حتى وإن لم تقم على إدارتها هيئة الميناء بشكل مباشر.

وحيث إنه وفيما يتعلق بخضوع تلك العقارات لرسم النظافة العامة المفروض بالقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ (قبل تعديله بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥) فإن المستقر عليه في إفتاء الجمعية العمومية إن مناط فرض الرسم المذكور هو وجود عقارات حددت قيمتها الإيجارية وفقاً لأحكام القانون الخاص بالضرائب على العقارات المبنية في الجهات التي تسري عليها تلك الضريبة، حيث تكون هذه القيمة الإيجارية للعقار وعاءً لرسم النظافة، وأن مقتضى ذلك أن العقارات المعفاة من أداء الضريبة العقارية تكون بالتبعية معفاة أيضا من أداء رسم النظافة المشار إليه، وهو ما ينطبق على العقارات الواقعة داخل حرم الميناء والمشغولة بموجب تراخيص إدارية لخدمة أغراضه، أما فيما يتعلق بالخضوع لرسم النظافة العامة بعد العمل بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥، فقد جرى إفتاء الجمعية العمومية على أن المشرع وإن أخضع لرسم النظافة الشهري جميع العقارات المبنية، إلا أنه عاد ليحدد فئات الرسم التي تحصل عن تلك العقارات ، فإن تعذر إلحاق العقارات المبنية بأحد فئات الرسم المنصوص عليها فى القانون ، فإن مؤدى ذلك عدم خضوع تلك العقارات لذلك الرسم، وأنه لما كانت العقارات الخاضعة لرسم النظافة العامة بعد العمل بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥ هي الوحدات السكنية والمحلات التجارية والصناعية والأراضي الفضاء المستغلة والوحدات المستخدمة مقارا لأنشطة المهن

والأعمال الحرة ، فان العقارات الواقعة داخل حرم ميناء الإسكندرية والمشغولة بمعرفة هيئة الميناء والمخصصة لصالح الأفراد والشركات بموجب تراخيص ادارية للمساهمة في أداء الخدمة العامة التى تقوم بها هيئة الميناء تخرج عن نطاق ما تقدم ذكره من العقارات الخاضعة للضريبة ، ويتعذر إلحاقها بأي منها عملا بالمفهوم الضيق في تفسير الخضوع للفرائض المالية ، وبالتالي فإنه لامناص من القول بعدم خضوع تلك العقارات لرسم النظافة العامة.

ذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى رفض مطالبة محافظة الإسكندرية إلزام الهيئة العامة لميناء الإسكندرية أداء الضريبة العقارية ورسم النظافة على العقارات المملوكة لهيئة الميناء فى الحالة المعروضة، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته،،

تحريرًا في: / /٢٠١٠

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار/
محمد عبد الغني حسن
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس المكتب الفني
المستشار /
أحمد عبد التواب موسى
نائب رئيس مجلس الدولة

هشام//
تعديل محمود//