

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

رقم التبليغ:	٩٦٠
بتاريخ:	٢٠٢١/٦/٣٠

ملف رقم: ٥٣٢٤/٢/٣٢

مجلس الدولة
مركز القاهرة
للدراسات والبحوث
القانونية والاقتصادية



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

السيد/ رئيس الوحدة المحلية لمركز ومدينة سمالوط

تحية طيبة، وبعد

فقد اطلعنا على كتابكم رقم ١١٧٦٨ المؤرخ ٢٠٢٠/٩/٢، بشأن النزاع القائم بين الوحدة المحلية لمركز ومدينة سمالوط بمحافظة المنيا ومصلحة الضرائب العقارية، بخصوص مطالبة مأمورية سمالوط العقارية الوحدة المحلية بسمالوط بأداء مبلغ مقداره (٦٨٨٤٠٧،٤٥) جنيهاً قيمة الضريبة العقارية المستحقة عن سوق سمالوط العمومية للمواشى.

وحاصل الوقائع- حسبما يبين من الأوراق- أنه ورد إلى الوحدة المحلية لمركز ومدينة سمالوط بمحافظة المنيا كتاب مأمورية الضرائب العقارية بسمالوط رقم (٥٤) في ٢٠٢٠/١/١٤ تطالبها فيه بسداد مبلغ مقداره (٦٨٨٤٠٧،٤٥) جنيهاً، قيمة الضريبة العقارية المستحقة عن سوق سمالوط العمومية بقرية العزيمة، وهذا المبلغ عبارة عن: (٥٩٦٦١٩،٧٢) جنيهاً متأخرات حتى عام ٢٠١٩، و(٩١٧٨٧،٦٦) جنيهاً عن عام ٢٠٢٠، وأن السوق مقامة على مساحة (٦) أفدنة محاطة بسور، وهذه المساحة ملك الوحدة المحلية ومحزر عنها عقد ترخيص في استغلال سوق بتاريخ ٢٠١٧/٢/٢٦ بين الوحدة المحلية لمركز سمالوط والسيد/ سيد رجاء محمود لمدة ثلاث سنوات تبدأ من ٢٠١٧/٢/٢٧ حتى ٢٠٢٠/٢/٢٦ وذلك بناء على المزايدة العلنية التي أجريت بتاريخ ٢٠١٧/١/٣١ ووفقاً للشروط الواردة بكراسة المزايدة، وقد نص البند الثانى من العقد على أن: "تمنح الوحدة المحلية لمركز ومدينة سمالوط ترخيص استغلال سوق سمالوط العمومية للطرف الثانى الذى يلتزم بإدارة



تابع الفتوى ملف رقم: ٥٣٢٤/٢/٣٢

(٢)

السوق للغرض الذى أعدت من أجله وهو تداول صفقات البيع والشراء بالنسبة إلى المواشى والحيوانات وأنواع السلع المختلفة بالشروط والأسعار والالتزامات المحددة تفصيلا بكراسة المزايمة"، ونص البند الرابع منه على أن: "القيمة الاجمالية لهذا العقد (٤,٧٩٩,٥٠٠) أربعة ملايين وسبعمئة وتسعة وتسعون ألفاً وخمسمائة جنيه) لمدة الالتزام بالكامل: (١,٤٥٠,٠٠٠) جنيه للسنة الأولى، و(١٥٩٥٠٠٠) جنيه للسنة الثانية، و(١٧٥٤٥٠٠) جنيه للسنة الثالثة، وهذه القيمة محددة ونهائية ولا يجوز للطرف الثانى المطالبة بأى تخفيضات لأى سبب من الأسباب"، ونص البند الخامس منه على أنه: "... كما يلتزم بسداد الرسوم الفعلية المقررة وكافة ما يفرض مستقبلا من رسوم وضرائب...". فأعدت الشئون القانونية مذكرة بخصوص الموضوع انتهت فيها إلى عرض النزاع على الجمعية العمومية لقسى الفتوى والتشريع؛ مما حدا بكم إلى عرضه.

ونفيد: أن النزاع عُرض على الجمعية العمومية لقسى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٦ من مايو عام ٢٠٢١ م الموافق ١٤ من شوال عام ١٤٤٢ هـ، فتبين لها أن المادة (٦٦٨) من القانون المدنى تنص على أن: "التزام المرافق العامة عقد الغرض منه إدارة مرفق عام ذي صفة اقتصادية، ويكون هذا العقد بين جهة الإدارة المختصة بتنظيم هذا المرفق وبين فرد أو شركة يُعهد إليها باستغلال المرفق فترة معينة من الزمن"، وأن المادة (٦٦٩) منه تنص على أن: "ملتزم المرفق العام يتعهد بمقتضى العقد الذى يبرمه مع عميله بأن يؤدي لهذا العميل على الوجه المألوف، الخدمات المقابلة للأجر الذى يقبضه وفقاً للشروط المنصوص عليها في عقد الالتزام وملحقاته، وللشروط التى تقتضيها طبيعة العمل ويقتضيها ما ينظم هذا العمل من القوانين". وأن المادة (١) من قانون التزامات المرافق العامة الصادر بالقانون رقم (١٢٩) لسنة ١٩٤٧ تنص على أنه: "لا يجوز منح التزامات المرافق العامة لمدة تزيد على ثلاثين سنة"، وأن المادة (٥) منه تنص على أن: "لمانع الالتزام دائماً متى اقتضت تلك المنفعة العامة أن يعدل من تلقاء نفسه أركان تنظيم المرفق العام موضوع الالتزام أو قواعد استغلاله..."، وأن المادة (٧) منه - المعدلة بموجب القانون رقم (١٨٥) لسنة ١٩٥٨ - تنص على أن: "لمانع الالتزام أن يراقب إنشاء المرفق العام موضوع الالتزام وسيره من النواحي الفنية والإدارية والمالية...". وأن المادة (٢) من قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ تنص على أن: "تتولى وحدات الإدارة المحلية في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها، كما تتولى هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التى تتولاها



٢١٦٦٢٢

تابع الفتوى ملف رقم: ٥٣٢٤/٢/٣٢

(٣)

الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها، وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية، وتحدد اللائحة التنفيذية المرافق التي تتولى المحافظات إنشاءها وإدارتها والمرافق التي تتولى إنشاءها وإدارتها الوحدات الأخرى للإدارة المحلية...، وأن المادة (٣٥) منه تنص على أن: "تشمل موارد المحافظات ما يأتي: أولاً... ثانياً: الموارد الخاصة بالمحافظة وتتضمن ما يأتي: (أ)... (ب)... (ج) حصيد استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التي تقوم بإدارتها...، وأن المادة (٥١) منه تنص على أن: تشمل موارد المدينة ما يأتي: ... (سادساً) الرسوم التي يفرضها المجلس الشعبي المحلي للمدينة في نطاقه في حدود القوانين واللوائح على ما يأتي ١-... ٨- الأسواق المرخص في إدارتها للأشخاص الخاصة. تاسعاً: إيرادات استثمار أموال المدينة والمرافق التي تتولاها وإيرادات الأسواق العامة الواقعة في نطاقها...". وأن المادة (٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧٠٧) لسنة ١٩٧٩ تنص على أنه: "... وتباشر الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها الأمور الآتية: ... تنفيذ القوانين والاشتراطات الخاصة المتعلقة بإنشاء الأسواق العامة والسلخانات (المجازر) والجبانات...". كما تبين للجمعية العمومية أن المادة الأولى من القانون رقم (١٩٦) لسنة ٢٠٠٨ بإصدار قانون الضريبة على العقارات المبنية، تنص على أن: "يعمل في شأن الضريبة على العقارات المبنية بأحكام القانون المرافق". وأن المادة (٢) من قانون الضريبة على العقارات المبنية المشار إليه - المعدل بالقانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢ م- تنص على أن: "المكلف بأداء الضريبة هو الشخص الطبيعي أو الاعتباري الذي له الحق في ملكية العقار أو الانتفاع به أو استغلاله..."، وأن المادة (٨) منه تنص على أن: "تفرض ضريبة سنوية على العقارات المبنية أيًا كانت مادة بنائها وأيًا كان الغرض الذي تستخدم فيه، دائمة أو غير دائمة، مقامة على الأرض أو تحتها أو على الماء، مشغولة بعود أو بغير عوض، سواء أكانت تامة ومشغولة أم تامة وغير مشغولة أم مشغولة على غير إتمام، وتحدد اللائحة التنفيذية إجراءات حصر العقارات المبنية. وتسرى الضريبة على جميع العقارات المبنية وما في حكمها في جميع أنحاء البلاد"، وأن المادة (٩) منه- المعدلة بموجب القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢٠ م- تنص على أن: "يعتبر في حكم العقارات المبنية ما يأتي: (أ) العقارات المخصصة لإدارة واستغلال المرافق العامة التي تُدار بطريق الالتزام أو الترخيص بالاستغلال أو بنظام حق الانتفاع سواء كانت مقامة على أرض مملوكة للدولة أو للملتزمين أو المستغلين أو المنتفعين وسواء نص أو لم ينص في العقود المبرمة معهم على أيلولتها إلى الدولة



تابع الفتوى ملف رقم: ٥٣٢٤/٢/٣٢

(٤)

في نهاية العقد أو الترخيص. (ب) الأراضي الفضاء المستغلة فعلياً سواء كانت ملحقة بالمباني أو مستقلة عنها مسورة أو غير مسورة، وذلك طبقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية لهذا القانون. (ج) "...، وأن المادة (١١) منه - المعدلة بموجب القانون رقم (١١٧) لسنة ٢٠١٤ - تنص على أنه: "لا تخضع للضريبة: (أ) العقارات المبنية المملوكة للدولة والمخصصة لغرض ذي نفع عام. وكذا العقارات المبنية المملوكة للدولة ملكية خاصة على أن تخضع للضريبة من أول الشهر التالي لتاريخ التصرف فيها للأفراد أو للأشخاص الاعتبارية. (ب) ... (ج) ... (د) ...".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم - وحسبما جرى به إفتاؤها - أن المشرع في قانون نظام الإدارة المحلية ألزم وحدات الإدارة المحلية بإنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها، وناط بها في نطاق ولايتها جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح، فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بتحديددها قرار من رئيس الجمهورية، وفي معرض بيان الاختصاصات التي تتولاها الوحدات المحلية أوردت اللائحة التنفيذية للقانون المذكور من بين اختصاصات هذه الوحدات تنفيذ القوانين الخاصة بإنشاء الأسواق العمومية وتطبيق القوانين واللوائح الخاصة بالباة الجائلين. وارتأت الجمعية العمومية أنه قد بات مستقراً أن مفهوم المرفق العام يتحدد أصلاً بالنظر إلى طبيعة الأعمال التي يتولاها، سواء كان الانتفاع بها حقاً للمواطنين في مجموعهم، أو كان مقصوراً على بعضهم، وأن وجود هذا المرفق يفترض عدداً من العناصر، أرجحها أن الأعمال التي ينهض بها ينبغي أن يتصل مجملها - من جهة غايتها - بالمصلحة العامة، وأن يكون إشباعها مكفولاً أصلاً من خلال وسائل القانون العام، ومقتضياً تدخلاً من أحد الأشخاص الاعتبارية العامة، سواء قام عليها ابتداءً أو عهد بها إلى غيره، وهو ما يصدق بلا ريب على الأسواق العمومية من حيث كونها أماكن يرخص فيها بمباشرة نشاط التجارة بانتظام وأطراد تحت إشراف الحكومة أو إحدى الهيئات التابعة لها، من خلال نظام قانوني معين بهدف أداء خدمة عامة للجمهور، وقد استقر قضاء محكمة النقض على أن الأسواق العامة التي تقيّمها الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى، ويحكم تخصيصها للمنفعة العامة، تعتبر من الأموال العامة التي لا يجوز للسلطة الإدارية التصرف فيها إلا على سبيل الترخيص المؤقت، وهو بطبيعته غير ملزم للسلطة المرخصة التي لها دائماً - ولدواعي المصلحة العامة - الحق في إلغائه والرجوع فيه قبل حلول أجله، وكل ذلك من الأعمال الإدارية التي يحكمها القانون العام ولا تخضع للقانون الخاص.



تابع الفتوى ملف رقم: ٥٣٢٤/٢/٣٢

(٥)

واستعرضت الجمعية العمومية حكم المحكمة الدستورية العليا فى القضية رقم (٤٨) لسنة ٣٢ ق، الصادر بجلسة ٢٠١٨/٥/٥ والذي انتهت فيه إلى رفض دعوى الطعن بعدم دستورية نص الفقرة الأخيرة من المادة الأولى من القانون رقم (٥٦) لسنة ١٩٥٤ بشأن الضريبة على العقارات المبنية المعدل بالقانون رقم ٥٤٩ لسنة ١٩٥٥، وهو نص مُقارب في متنه ومضمونه لنص المادة (٩/ أ) من القانون رقم (١٩٦) لسنة ٢٠٠٨ بإصدار قانون الضريبة على العقارات المبنية- المعمول به حاليًا- وذلك تأسيسًا على أن المشرع قد تغيا بالنص المطعون فيه فرض الضريبة العقارية على العقارات المخصصة لإدارة واستغلال المرافق العامة التي تُدار بطريق الالتزام، المقامة على أرض مملوكة للدولة، والتي ينص في عقد الالتزام على أيلولة ملكيتها إلى الدولة في نهاية مدة الالتزام، وذلك طوال مدة استغلال وانتفاع الملتزم بها، وصولًا إلى شمول فرض هذه الضريبة لمختلف الأموال التي تمثل وعاء حقيقيًا لها، بما يكفل تحقيق العدالة الاجتماعية التي جعلها الدستور أساسًا لبناء النظام الضريبي، وهو ما التزمه النص المطعون فيه، فليس ثمة ما يبرر إعفاء هذه العقارات تمييزًا لها عن غيرها، فهي تُدار وتستغل بواسطة أشخاص القانون الخاص، للاستثمار وتحقيق ربح لهؤلاء الأشخاص، وتدر دخلا سنويًا يقتضي فرض الضريبة عليها أسوة بكافة العقارات التي يسري عليها القانون، ومن ثم فإن ما تضمنه النص المطعون فيه من فرض ضريبة سنوية على العقارات المخصصة لإدارة واستغلال المرافق العامة التي تُدار بطريق الالتزام المقامة على أرض مملوكة للدولة والتي تتول ملكيتها إلى الدولة في نهاية مدة الالتزام؛ كونها تدر دخلا حقيقيًا نتيجة نشاط استثماري ولا يستنزف رأس المال أو يرهقه، لا يمثل عدوانًا على حق الملكية.

واستظهرت الجمعية العمومية أن كافة حقوق والتزامات المتعاقد مع الجهة الإدارية بطريق المزايدة العلنية تتحدد في ضوء ما ورد بشروط المزايدة المعلن عنها سلفًا، وهي بذاتها الشروط التي كانت الأساس عند إقدام المتزايدين على الدخول في المزايدة، مما لا يجوز معه، سواء للجهة الإدارية أو المتعاقد معها بعد رسو المزايدة، تعديل تلك الشروط، بحسبان أن تعديلها يخل بمبدأي المساواة وتكافؤ الفرص بين المتزايدين، وهو ما لا يجوز قانونًا.

واستظهرت الجمعية العمومية كذلك أن المشرع فرض ضريبة عينية على العقارات المبنية، وعدد العقارات غير الخاضعة لهذه الضريبة وشروط عدم الخضوع، ومن بينها العقارات المملوكة للدولة والمخصصة



تابع الفتوى ملف رقم: ٥٣٢٤/٢/٣٢

(٦)

لغرض ذي نفع عام، ومناطق عدم الخضوع في هذه الحالة هو ملكية الدولة للعقار سواء أكانت ملكية عامة أم خاصة على أن يكون العقار مرصودًا للمنفعة العامة، ولفظ الدولة في هذا المجال يشمل جميع الأشخاص الاعتبارية العامة، كما قرر المشرع أيضًا عدم خضوع العقارات المبنية المملوكة للدولة ملكية خاصة حتى لو لم تكن مخصصة للمنفعة العامة ما دامت في حوزة الدولة على أن تخضع للضريبة من أول الشهر التالي لتاريخ التصرف فيها للأفراد أو للأشخاص الاعتبارية، وأنه يُعد في حكم العقارات المبنية العقارات المخصصة لإدارة واستغلال المرافق العامة التي تُدار بطريق الالتزام أو الترخيص في الاستغلال أو بنظام حق الانتفاع سواء كانت مقامة على أرض مملوكة للدولة أو للملتزمين أو المستغلين أو المنتفعين، وسواء نص أو لم ينص في العقود المبرمة معهم على أيولتها إلى الدولة في نهاية العقد أو الترخيص، وكذا الأراضي الفضاء المستغلة سواء كانت ملحقة بالمباني أو مستقلة عنها.

وترتيبًا على ما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق أنه بتاريخ ٢٠١٧/٢/٢٦ منحت الوحدة المحلية لمركز ومدينة سمالوط بالمنيا عقد ترخيص في استغلال سوق سمالوط العمومية للمدعو/ سيد رجاء سيد محمود، لمدة ثلاث سنوات اعتبارًا من ٢٠١٧/٢/٢٧ حتى ٢٠٢٠/٢/٢٦، وذلك بناءً على المزايدة العلنية التي أُجريت بتاريخ ٢٠١٧/١/٣١ واعتمدت في ٢٠١٧/٢/٢١، مقابل مبلغ مقداره (٤٧٩٩٥٠٠) جنيه، وقد تضمن العقد في البند (٢) منه النص على أن يقوم الملتزم بإدارة السوق للغرض الذي أعدت من أجله وهو تداول صفقات البيع والشراء للحيوانات والمواشي...، وفي البند الخامس على أن يتعهد المذكور بأن يؤدي كافة ما يفرض مستقبلًا من رسوم وضرائب، وبذلك الشروط تقطع بأن طبيعة العلاقة القانونية التي تحكم إدارة سوق سمالوط العمومية، القائمة بين الوحدة المحلية لمركز ومدينة سمالوط والسيد/ سيد رجاء سيد محمود، هي علاقة منح التزام مرفق عام، وقد منحت الجهة الإدارية (الوحدة المحلية لمركز سمالوط) التزام إدارة هذه السوق إلى السيد المذكور، ليقوم بإدارتها لمدة ثلاث سنوات مقابل مبلغ مالي محدد للجهة مانحة الالتزام، في مقابل قيامه بتحصيل رسوم من المنتفعين بهذه السوق، وقد تم تحديد هذه الرسوم تحديدًا منضبطًا، لا يجوز التعديل فيه من جانب الملتزم إلا بموافقة الجهة الإدارية، واستأثرت الجهة الإدارية بالحق في الإشراف على السوق، فالجهة الإدارية ارتأت أن تُدير هذه السوق بطريق غير مباشر، وذلك بمنح التزام إدارتها إلى شخص من أشخاص القانون الخاص، ومن ثم فإن أرض هذه السوق البالغة مساحتها ستة أفدنة وما عليها من مباني تخضع - وبحكم اللزوم - للضريبة على العقارات المبنية، وأن المكلف بأداء هذه الضريبة هو الملتزم بإدارة السوق (السيد/ سيد رجاء سيد محمود) انصياعًا لما نصت عليه المادة الثانية من قانون الضريبة على العقارات المبنية الصادر بالقانون رقم (١٩٦) لسنة ٢٠٠٨ والمعدل بالقانون رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٢. من أن المكلف بأداء الضريبة هو الشخص الطبيعي أو الاعتباري الذي له الحق في ملكية العقار أو الانتفاع به أو استغلاله، فضلًا عما ورد بالبند الخامس



تابع الفتوى ملف رقم: ٥٣٢٤/٢/٣٢

(٧)

من العقد المبرم معه سالف البيان، من أن الملتزم بإدارة السوق هو المكلف بسداد كافة الضرائب التي تفرض، وعليه تكون المطالبة الواردة إلى الوحدة المحلية بمركز ومدينة سمالوط من الضرائب العقارية بسمالوط بأداء مبلغ مقداره (٦٨٨٤٠٧,٤٥) جنيهات كضريبة عقارية عن سوق سمالوط العمومية للمواشى كمتأخرات حتى عام ٢٠١٩ وربط عام ٢٠٢٠ لا سند لها من القانون باعتبار أن الملتزم بأداء تلك الضريبة هو المستغل للسوق السيد/ سيد رجاء سيد محمود، وليس الوحدة المحلية لمركز ومدينة سمالوط بالمنيا، وعلى مأمورية الضرائب العقارية مطالبة المذكور بتلك الضريبة وفقاً للطرق المقررة قانوناً.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى خضوع سوق سمالوط العمومية التابعة للوحدة المحلية لمركز ومدينة سمالوط بمحافظة المنيا للضريبة على العقارات المبنية، وأن المكلف بأداء الضريبة عن الفترة من عام ٢٠١٧/٢/٢٧ حتى ٢٠٢٠/٢/٢٦ هو الملتزم بإدارة السوق (السيد/ سيد رجاء سيد محمود)، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً في: ٢٠٢١/ ٦ / ٣٠

رئيس

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/

يسرى هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

