

" ...

II- İTİRAZIN GEREKÇESİ

Danıştay 10. Dairesi'nin gerekçesi şöyledir:

"Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından Maliye Bakanlığına karşı açılan, davada; Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün, 1994 Mali Yılı Bütçe Kanununun 28. maddesi hükmünün uygulanmasını gösteren ve kendilerine bağlı döner sermaye işletmelerini de aylık gayrisafi hasılatından % 10'u ve geçmiş ve cari yıl kârlarının Hazineye irat kaydedileceği işletmeler kapsamına alan 512 sıra numaralı Genel Tebliğinin ve Tebliğ kapsamından çıkartılmaları yolundaki davalı idareye başvurusunun reddi ile döner sermaye işletmelerinden aylık peşin gelir tahsiline ilişkin işlemlerin iptali ve bu işlemler nedeniyle uğranılan maddi zararın gecikme faiziyle birlikte tahsili istenilmektedir.

1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 28. maddesinde; genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelere bağlı döner sermaye işletmelerinin aylık gayrisafi hasılatının % 10'u ile sermayeye eklenmiş olsun veya olmasın kullanılmayan geçmiş ve cari yıl kârlarının Hazineye irat kaydedileceği, Maliye Bakanının aylık gayrisafi hasılatla ilişkin oranı döner sermayeler veya işletmeleri itibarıyla % 30'una kadar yükseltebileceği; peşin gelirlerin ve yıl sonu kârlarının toplanmasına, kaydına, raporlanmasına, bildirim ve ödeme sürelerinin tesbitine ve peşin gelirlerin yıl sonu kârlarına mahsubuna ilişkin hususların Maliye Bakanlığınca belirleneceği; yıl sonu kârı ve peşin gelirin yatırılmaması halinde 6183 sayılı Yasaya göre yapılacak tahsilatta döner sermaye ita amiri ve saymanlarının % 12 zamdan yarı yarıya sorumlu tutulacakları, ancak Maliye Bakanlığının verdiği ek süreler için zam uygulanmayacağı; daha önceden ve yılı içinde herhangi bir suretle statüsü değiştirilen döner sermayeli işletmeler hakkında da bu maddenin uygulanacağı, hüküm altına alınmıştır.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün dava konusu 512 sıra numaralı genel tebliğinde ise, döner sermayeli işletmelerin aylık gayrisafi hasılatlarından Hazineye irat kaydedilecek oranlar ile peşin gelirlerin ve dönem sonu kârlarının bildirimi ve yatırılmasına ilişkin, uygulanmasına devam edilen 467 (ç) seri numaralı genel tebliğ hükümlerine ek olarak uyulması gereken esaslar düzenlenmiştir.

Dairemizin E:1994/1154 numarasında kayıtlı, Adalet Bakanlığı İşletmeler ve İşyurtları Kurumu tarafından açılan ve daha sonra 3.4.1995 gün ve 1995/1613 sayılı kararla işlem den kaldırılan dava dosyasında; 3941 sayılı 1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 28. maddesinin bütününe iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine itiraz yoluyla başvurulmuş, Anayasa Mahkemesi 15.2.1995 gün ve E:1994/69, K:1995/8 sayılı kararıyla; itiraz konusu maddenin "Genel bütçeye dahil dairelere...bağlı döner sermayeli işletmeler..." yönünden Anayasaya aykırı olduğuna ve iptaline karar vermiştir.

Davacı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü 2828 sayılı Yasayla, katma bütçeli kamu tüzel kişiliği olarak yapılandırıldığından, Kurulumuzca; uyuşmazlığın kaynaklandığı ve dava konusu tebliğin dayanağı olan 1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 28. maddesinin, bu defa katma bütçeli idarelere bağlı döner sermaye işletmeleri yönünden, Anayasaya uygunluğunun incelenmesi gerekli görülmüştür.

Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin yürütmekle yükümlü oldukları bazı kamu hizmetlerinin finansmanında ilgili bütçeden ayrılacak sermayenin işletilmesiyle elde

edilecek gelirin kullanılmasının hizmet gereklerine daha uygun görülmesi halinde, yasayla veya yasanın belirlediği esaslar çerçevesinde ve yasanın verdiği yetkiye dayanılarak kurulan döner sermaye işletmelerine ilişkin olarak mevzuatımızda genel hükümleri içeren bir yasal düzenleme bulunmamaktadır.

Bununla birlikte, döner sermaye işletmelerinin konuları, ilgili bütçeden ayrılacak sermaye veya bu sermayenin tespitindeki usul, elde edilecek gelire ilişkin işlem ve kuralları kuruluş yasalarında veya idareye döner sermaye işletmesi kurma yetkisi tanıyan yasalarda belirlenmektedir.

İlgili yasalar gereği, döner sermayeden elde edilen ve her yılın sonunda kullanılmayan gelir; bir kısım işletmede, ödenmiş sermaye tahsis edilen tutara ulaştıktan sonra Hazineye irat kaydedilmekte, bazı işletmelerde ise ertesi yılın döner sermaye gelirine eklenmektedir. Yasasında aylık gayrisafi hasılatının belli bir oranı Hazineye irat kaydedileceği belirtilen bir döner sermaye işletmesi bulunmamaktadır. İta amirleri ve saymanların sorumlulukları da bazı ilgili yasalarda düzenlenmiştir.

1975 yılından itibaren her mali yılın bütçe yasasında yer alan döner sermaye gelirlerine ilişkin benzer hükümlerden farklı olarak 1994 Mali Yılı Bütçe Yasasında, genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelere bağlı bütün döner sermaye işletmelerinin aylık gayrisafi hasılatının % 10'u ve kullanılmayan yıl sonu kârının Hazineye irat kaydı zorunlu tutulmuş, Maliye Bakanına bu konuda bir takdir yetkisi tanınmamıştır.

Anayasa'nın 87. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri arasında; kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak ile bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek ayrı ayrı sayılmış; 88. maddede; yasa tasarısı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esaslarının içtüzükle düzenleneceği belirtilmişken; bütçenin görüşülme usul ve esasları Anayasa'nın 162. maddesinde hüküm altına alınmış; ayrıca 89. maddede Cumhurbaşkanına Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen diğer yasaların aksine bütçe yasalarını bir daha görüşülmek üzere meclise geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

Genel hatlarıyla aktarıldığı üzere Anayasamızda bütçe yasaları ve diğer yasalar birbirinden tamamen ayrı yasama yöntemleri olarak düzenlenmiş olup; bu düzenleme karşısında; yasa konusu olacak hükümlerin bütçe yasasında yer almasına veya bir yasa hükmünün bütçe yasasıyla değiştirilmesi veya kaldırılmasına veya bütçe yasasında bulunması gerekli bir hükme öteki yasalarda yer verilmesine olanak bulunmamaktadır.

Diğer taraftan, Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" kuralı yer almıştır.

"Bütçe ile ilgili hükümler" deyiminin; mali nitelikteki hükümler değil, bütçenin uygulanmasıyla ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı veya yasa konusu olabilecek yeni bir kuralı kapsamamak koşuluyla açıklayıcı hükümler olarak anlaşılması zorunludur. Bir yasal kuralın, bütçeden harcamayı gerektirir veya gelir getirici nitelikte bulunması onun bütçeyle ilgili sayılmasına neden olmayacaktır. Nitekim Anayasa'nın 161. maddesindeki anılan kuralla da; bütçe yasalarını kendi yapısına yabancı hükümlerden ayıklamak, gerçek anlamda bütçe kavramı dışında kalan konulara bütçe yasalarında yer verilmemesini sağlamak amaçlanmıştır.

Dava konusu tebliğin dayanağı 1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 28. maddesinde, daha önceden veya yılı içinde herhangi bir suretle statüsü değiştirilenler de dahil olmak üzere, genel

Esas Sayısı : 1996/31
Karar Sayısı: 1996/28

bütçe kapsamındaki dairelere ve katma bütçeli idarelere bağılı döner sermaye işletmeleri ile ita amiri ve saymanlarına yükümlölükler getirilmiştir.

Döner sermayeli işletmelerin elde edecekleri gelirlere ilişkin işlem ve kurallar ile ita amiri ve saymanların sorumlulukları yasa konusudur. Esasen yürürlükteki yasalarda da bu konuda hükümler yer almaktadır. İşin bütçe ile ilgili yönü, sadece sermayenin oluşması için bütçeden ödenek ayrılması, döner sermaye işletmelerine ilişkin yasalarda gelirlerin bütünü veya bir bölümünün Hazineye irat kaydının öngörölmesi halinde yasada belirtilen ödenek miktarının bütçeye konulması ve gelir bütçesinde yer alacağı tertibin gösterilmesi konularını kapsamaktadır.

1994 Mali Yılı Bütçe Yasasının aktarılan 28. maddesi ise, hem yasa konusu hususları düzenlenmekte, hem de bu konularda yürürlükte bulunan kimi yasaların hükümlerine aykırı ve değişiklik yapar nitelikte hükümler içermektedir.

Açıklanan nedenlerle, 3941 sayılı 1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 28. maddesinin halen yürürlükte bulunan "katma bütçeli idarelere bağılı döner sermaye işletmelerine ilişkin kısmının" Anayasanın 87., 88., 162. ve 161. maddelerine aykırı olduğu kanısına varıldığından, anılan Yasa hükmünün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulmasına, dava dosyasının Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceğı karara kadar bekletilmesine 11.4.1996 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.""