

“1.1. Davaya Bakmakta Olan Mahkeme:

20/01/1982 tarih ve 17580 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun "İlk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecek davalar" başlığını taşıyan 24. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde, "Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere" karşı açılacak iptal ve tam yargı davalarının ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay tarafından karara bağlanacağı kurala bağlanmıştır.

Danıştay Başkanlık Kurulunun 19/07/2023 tarih ve 2023/33 sayılı, "18/12/2020 Tarih ve 2020/62 Sayılı Danıştay Dava Daireleri Arasındaki İşbölümü Kararında Değişiklik Yapılmasına Dair Karar"da, vergi davalarına bakan dava daireleri hariç, diğer dava dairelerinin görevi dışında kalan uyuşmazlıklardan kaynaklanan davaları ve temyiz başvurularını çözümleme görevi Danıştay Onuncu Dairesine verilmiştir.

Tehlikeli Yüklere İlişkin Deniz Ticareti Gözetim Hizmeti Yönergesi'nin öncelikle tamamının, bu uygun görülmediği takdirde yukarıda zikredilen kısımlarının iptali istemiyle açılan işbu davanın; vergi davalarına bakan dava daireleri hariç, diğer dava dairelerinin görevi dışında kalan uyuşmazlıklardan kaynaklanan davalardan olması nedeniyle, Danıştay Onuncu Dairesi, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesi ve Danıştay Başkanlık Kurulu kararı uyarınca davaya bakmakla görevli olan mahkemedir.

1.2. Davada Uygulanacak Kurallar:

Bakılmakta olan davanın konusu, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının 26/12/2019 tarih ve 97317 sayılı Makam Olur'u ile yayımlanan Tehlikeli Yüklere İlişkin Deniz Ticareti Gözetim Hizmetleri Yönergesi'dir.

Anılan Yönerge, 19/11/2019 tarihli ve 30953 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Deniz Ticareti Gözetim Hizmetleri Yönetmeliği ile 22/1/2016 tarihli ve 29601 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Denizyoluyla Taşınan Tehlikeli Yüklere İlişkin Uluslararası Kod Kapsamında Eğitim ve Yetkilendirme Yönetmeliği hükümlerine dayanılarak hazırlanmıştır.

Yönergenin temel dayanağı olan "Deniz Ticareti Gözetim Hizmetleri Yönetmeliği"nde, " taraflar arasında anlaşmaya konu olan deniz ticareti çerçevesinde ticari ve teknik uzmanlık gerektiren; bağımsız işletmeler marifetiyle denizde, gemide, yükte, yük taşıma birimlerinde, kıyı tesisinde veya bunlar arasındaki ilişkilerde yük ilgisinin talebi ile yerine getirilen kontrol, nezaret, izleme, ölçüm ve belgelendirme hizmetleri" olarak tanımlanan deniz gözetim hizmetini verecek işletmelerin (uluslararası gözetim şirketlerinin) "deniz gözetim işletme yetki belgesi" almaları gerektiği (m.5/1), ancak bu işletmelerin tehlikeli yükler ile ilgili gözetim faaliyetinde bulunmak istemeleri halinde "deniz gözetim işletme yetki belgesi"ne ek olarak Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Tehlikeli Mal ve Kombine Taşımacılık Düzenleme Genel Müdürlüğü (TMKTDGM) tarafından belirlenen ücret karşılığında "tehlikeli yük deniz gözetim yetki belgesi (TYDGYB)" almakla yükümlü oldukları (m.14/2) kurala bağlanmış, ayrıca tehlikeli yük deniz gözetim yetki belgesinin düzenlenmesi, bu belgeyi düzenlemek amacıyla yapılan denetimlerin şartları, denetim ücreti ve tehlikeli yük gözetim hizmeti verecek işletmelerde aranacak şartların TMKTDGM tarafından belirleneceği öngörülmüş, böylelikle gerek TYDGYB düzenlenmesine esas denetimler için gerekse TYDGYB düzenlenmesi için işletmelerce TMKTDGM tarafından belirlenecek ücretin ödenmesi mecburiyeti getirilmiş,

devamla yetki belgeleri ve yapılacak denetimler için alınacak ücretlerin, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı hesabına gelir kaydedilmek üzere yatırılacağı (m.15) düzenlenmiştir.

Anılan Yönetmeliğin verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan "Tehlikeli Yüklere İlişkin Deniz Ticareti Gözetim Hizmetleri Yönergesi"nin, dava tarihi itibarıyla yürürlükte bulunan halleriyle, "TYDGYB uygunluk denetimi" başlıklı 8. maddesinin dava konusu üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkralarında, TYDGYB almak isteyen işletmenin, mahallinde yapılacak denetimde her türlü bilgi, belge, araç, gereç ve teçhizat ile denetim ekibinin mahallindeki ulaşım ve konaklama için gerekli imkânı sağlamak ve denetim hizmet bedelini ödemekle yükümlü olduğu; mahallinde yapılacak denetim hizmet bedelinin 3.471 TL olduğu, bu denetimde bulunan eksikliklerden dolayı mahallinde yapılacak müteakip her bir denetim için aynı miktar denetim hizmet bedeli alınacağı, bu bedelin, her takvim yılı geçerli olmak üzere o yıl için Vergi Usul Kanunu uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılacağı; denetim ücretinin ödenmemesi halinde TYDGYB düzenlenmeyeceği öngörülmüş; "TYDGYB ücreti ve süresi" başlıklı 10. maddesinin dava konusu birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarında ise, TYDGYB ücretinin 17.361 TL olduğu, bu bedelin, her takvim yılı başında geçerli olmak üzere o yıl için Vergi Usul Kanunu uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılacağı; TYDGYB ücretinin ödenmemesi halinde TYDGYB düzenlenmeyeceği; TYDGYB'ye sahip işletmelerin belgelerindeki hizmet alanlarının değiştirilmesini (28/02/2020 tarihli Bakan Oluruyla "arttırılmasını" şeklinde değiştirilmiştir.) talep etmeleri halinde İdarece gerekli incelemenin yapılması ve başvurunun uygun bulunması üzerine belge ücretinin güncel değerinin % 10'u karşılığında belgenin tadil edileceği kuralına yer verilmiştir.

Dolayısıyla, Tehlikeli Yüklere İlişkin Deniz Ticareti Gözetim Hizmetleri Yönergesi'nin dava konusu olan 8. maddesinin dava konusu üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkralarında, TYDGYB başvurularına esas denetim ücretine; 10. maddesinin birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarında ise, denetim sonrası TYDGYB koşullarını sağlayan işletmeler adına düzenlenecek yetki belgesi ücretine ilişkin kurallara yer verildiği; söz konusu düzenlemelerin Deniz Ticareti Gözetim Hizmetleri Yönetmeliği'nin yukarıda aktarılan hükümlerinde verilen yetkiye dayanılarak yapıldığı ve yine anılan Yönetmeliğin 15. maddesi uyarınca her iki ücretin (denetim ve belge ücretinin) Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı hesabına gelir kaydedileceği açıktır.

Buna göre, uyuşmazlık, TYDGYB belgesine esas denetim yapılması ve yetki belgesi düzenlenmesi için idarece ücret tahsil edilip edilemeyeceği, dolayısıyla bu ücretlerin döner sermaye işletmesi gelirleri arasında yer alıp almadığı noktasında toplanmaktadır.

Uyuşmazlığın çözümlenmesi için anılan Yönetmeliğin dayanaklarına bakıldığında ise; anılan Yönetmeliğin dayanaklarından biri olan, 10/07/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin, gerek dava konusu Yönergenin yayımlandığı tarih itibarıyla yürürlükte bulunan ilk haliyle 480. maddesinin birinci fıkrasının (c) ve (d) bentleri ile 481. maddesinin birinci fıkrasının (j) bendinde, gerekse bu düzenlemelerin 17/01/2020 tarihli ve 31011 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 56 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ilga edilmesini müteakip 07/04/2022 tarih ve 31802 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 98 sayılı Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 7. maddesi ile değişik 478. maddesinin birinci fıkrasının (t) bendinde, denizyoluyla yapılan tehlikeli yük dahil her türlü yük taşımacılığı alanında faaliyet gösteren kişi, kurum ve kuruluşları yetkilendirmenin ve denetlemenin, davalı Bakanlığın hizmet

birimlerinin görev ve yetkileri arasında olduğu belirtilmekle birlikte, denetim hizmet bedeli ya da yetki belgesi ücretine yönelik herhangi bir düzenlemenin yer almadığı, mevcut hükmün söz konusu ücretlerin tahsili için yeterli yasal dayanak teşkil etmediği; aynı şekilde anılan Yönetmeliğin diğer dayanağı olan 655 sayılı Ulaştırma ve Altyapı Alanına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 28. maddesinde de, denetim yapılması ve sonucunda yetki belgesi verilmesi karşılığında ücret alınacağı hususunda bir düzenleme sevk edilmediği (Her ne kadar ilk halinde denetim hizmet bedeli ve yetki belgesi ücretini belirleme konusunda davalı Bakanlığa yetki verilmiş ise de, bu hüküm, hem dava konusu Yönerge hem de bu Yönerge'nin dayanağı olan Deniz Ticareti Gözetim Hizmetleri Yönetmeliği'nin yürürlüğünden önce 09/07/2018 tarihli ve 304703 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 31. maddesiyle madde metninden çıkarılmıştır.), sonuç itibarıyla Deniz Ticareti Gözetim Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Dayanak" başlıklı 3. maddesinde belirtilen mevzuatta, ilgililerden denetim hizmet bedeli ya da yetki belgesi ücreti alınmasını temellendirebilecek herhangi bir hükmün yer almadığı anlaşılmıştır.

Bununla birlikte, Deniz Ticareti Gözetim Hizmetleri Yönetmeliği'nin "Ücret" başlıklı 15. maddesinde, yetki belgeleri ve yapılacak denetimler için alınacak ücretlerin, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı hesabına gelir kaydedileceği açıkça kurala bağlandığından, dava konusu kurallarla alınması öngörülen denetim hizmet bedeli ve yetki belgesi ücretinin temel dayanağını, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının hizmet birimleri arasında yer alan Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığının görev, yetki ve gelirlerini düzenleyen 490. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan "Bakanlıkça verilecek her türlü yetki belgesi, ... ve benzeri belgelerin ... ve ücretlerini tahsil etmek,

" ibaresi ile (c) bendinde yer alan "Bakanlık hizmet birimlerince ücretli olarak verilecek her türlü teknik test, kontrol, rapor ve benzeri hizmetler ... ücretlerini tahsil etmek," ibaresinin ve -birinci fıkranın (b) ve (c) bentlerinde yer alan ibareler yönünden- ikinci fıkrasının (a) bendinin oluşturduğu; bir diğer ifadeyle, yukarıda aktarılan dava konusu Yönerge hükümlerinin hukuka uygunluk denetiminin, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 490. maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentlerinde zikredilen kısımlar ile ikinci fıkrasının (a) bendi uygulanmaksızın gerçekleştirilmesine ve dolayısıyla uyuşmazlığın çözümüne olanak bulunmadığı, anılan hükümlerin davayı sonuçlandırmada doğrudan etki yapacak nitelikte olduğu sonucuna varılmaktadır.

Her ne kadar Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin aktarılan hükümleri, davalı Bakanlığa ve/veya Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığına doğrudan ücret belirleme yetkisi vermemekte ise de, esasen uyuşmazlık, ücretin tutarından ziyade, bahse konu kamu hizmetinin ifa ve icrası nedeniyle döner sermayeye gelir kaydedilmek üzere ücret tahsil edilip edilemeyeceği noktasında bulunmakta; davalı idarenin bu noktadaki yetkisinin ise, davalı Bakanlığa bağlı döner sermaye işletmesinin kuruluş, faaliyet ve gelirlerini içeren temel hukuki düzenlemenin (dayanağının) tespiti ve yorumlanması suretiyle ortaya konulması gerekmektedir.

Bu itibarla, Deniz Ticareti Gözetim Hizmetleri Yönetmeliği'nin, denetim hizmet bedeli ve yetki belgesi ücreti yönünden, normlar hiyerarşisi uyarınca -meri mevzuatta- en üst norm olan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 490. maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentlerindeki yukarıda aktarılan ibareler ile ikinci fıkrasının (a) bendine dayandığı, dolayısıyla Tehlikeli Yüklere İlişkin Deniz Ticareti Gözetim Hizmetleri Yönergesi'nin, denetim hizmet

bedeli ve yetki belgesi ücretine ilişkin dava konusu düzenlemelerinin esas dayanağını da aynı hükümlerin teşkil ettiği kanaatine varılmaktadır.

2. ANAYASAL DÜZENLEMELER VE İLGİLİ MEVZUAT

2.1. Anayasal Düzenlemeler:

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın;

"Genel Esaslar" başlıklı "Birinci Kısım"ında yer alan "Cumhuriyetin nitelikleri" başlıklı 2. maddesinde, "Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir." kuralına;

Yine "Birinci Kısım"ında yer alan "Yasama yetkisi" başlıklı 7. maddesinde, "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.

" kuralına;

"Temel Hak ve Ödevler" başlıklı "İkinci Kısım"ının "Siyasi Haklar ve Ödevler" başlıklı "Dördüncü Bölüm"ünde yer alan "Vergi ödevi" başlıklı 73. maddesinin üçüncü fıkrasında, "Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konular, değiştirilir veya kaldırılır." kuralına;

"Cumhuriyetin Temel Organları" başlıklı "Üçüncü Kısım"ının "Yürütme" başlıklı "İkinci Bölüm"ünde yer alan 104. maddesinin on yedinci fıkrasında ise, "Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir." kuralına yer verilmiştir.

2.2. İlgili Mevzuat:

Cumhurbaşkanlığı teşkilatını düzenlemek amacıyla 10/07/2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının hizmet birimleri arasında yer alan Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığının görev, yetki ve gelirlerinin düzenlendiği 490. maddesinin birinci fıkrasında,

"Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığının görev ve yetkileri şunlardır:

a) Döner Sermaye İşletmesini idari ve mali yönden yönetmek,

b) Gerçek ve kamu kurum ve kuruluşları dahil tüzel kişilere; Bakanlıkça verilecek her türlü yetki belgesi, işletme ruhsatı, çalışma ruhsatı, lisans, imtiyaz hakkı belgesi, tahsis belgesi,

tescil belgesi, izin belgesi, emniyet belgesi, taşıt belge ve kartları, geçiş belgeleri, yola elverişlilik sertifikası, denize elverişlilik sertifikası, gürültü sertifikası, her türlü mesleki yeterlik belgesi ve benzeri belgelerin basım işlerini yapmak veya yaptırmak, bunları ilgililere vermek üzere hizmet birimlerine dağıtmak ve ücretlerini tahsil etmek,

c) Bakanlık hizmet birimlerince ücretli olarak verilecek her türlü teknik test, kontrol, rapor ve benzeri hizmetler, araştırma ve geliştirme hizmetleri, denizdibi tarama hizmetleri, her türlü gemi sürvey ve denetim hizmetleri, deniz emniyetine yönelik acil müdahale hizmetleri, müşavirlik hizmetleri ile mesleki ve teknik eğitim, kurs, seminer ve benzeri hizmetlerin ücretlerini tahsil etmek,

ç) 10/7/2003 tarihli ve 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanununun 33. maddesinde belirtilen görevleri yapmak,

d) Bakanlığın görev alanına giren hizmetlerin yerine getirilmesi için gerektiğinde kiralama yapmak, mal ve hizmet satın almak,

e) Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak," kuralına;

Aynı maddenin ikinci fıkrasının (a) bendinde, "Döner sermaye işletmesinin gelirleri birinci fıkrada sayılan faaliyetlerden elde edilen gelirlerden... oluşur." düzenlemesine yer verilmiştir.

3. ANAYASA'YA AYKIRILIĞIN DEĞERLENDİRİLMESİ

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin "Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı" başlıklı 490. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan "Bakanlıkça verilecek her türlü yetki belgesi, ... ve benzeri belgelerin ... ve ücretlerini tahsil etmek,

" ibaresi ile (c) bendinde yer alan "Bakanlık hizmet birimlerince ücretli olarak verilecek her türlü teknik test, kontrol, rapor ve benzeri hizmetler ... ücretlerini tahsil etmek," ibaresinin ve -birinci fıkranın (b) ve (c) bentlerinde yer alan ibareler yönünden- ikinci fıkrasının (a) bendinin değerlendirilmesi:

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 490. maddesinin birinci (b) bendi ile gerçek ve kamu kurum ve kuruluşları dahil tüzel kişilere Bakanlıkça verilecek her türlü yetki belgesinin ücretlerinin, (c) bendi ile de Bakanlık hizmet birimlerince ücretli olarak verilecek her türlü teknik test, kontrol, rapor, denetim ve benzeri hizmetlerin ücretlerinin, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı tarafından tahsil edileceği; ikinci fıkrasının (a) bendinde de, tahsil edilen bu ücretlerin döner sermaye işletmesinin gelirleri arasında olduğu öngörülmüştür.

Anayasa'nın "İkinci Kısım"ının "Siyasî Haklar ve Ödevler" başlıklı "Dördüncü Bölüm"ünde yer alan 73. maddesinde, herkesin kamu giderlerini karşılamak üzere mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlü bulunduğu, vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımının maliye politikasının sosyal amacı olduğu, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulması, değiştirilmesi veya kaldırılması gerektiği belirtilerek hem mükellefler hem de devlet yönünden vergi ödevinin temel ilkeleri gösterilmiştir. Buna göre; vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülük getirilmesine ilişkin konular Cumhurbaşkanı Kararnamesi ile

düzenlenemeyecek yasak alan içinde kalmaktadır (AYM, E:2018/118, K:2023/180, 26/10/2023).

Vergi; kamu giderlerini karşılamak amacıyla kanunlarla gerçek ve tüzel kişilere mali güçlerine göre getirilen bir yükümlülüktür. Belirli bir hizmetten doğrudan yararlanma karşılığı olmayan vergi tüm kamu hizmetleri için yapılan giderlere ortak katılma payıdır. Harç; kimi kamu hizmetlerinden yararlanmanın karşılığı olarak tahsil edilen kamu gelirleridir. Resim; bir iş ya da faaliyetin yapılmasına yetkili kuruluşlar tarafından izin verilmesi dolayısıyla yapılan bir ödeme şeklinde tanımlandığı gibi harca benzer biçimde kamu kuruluşlarında görülen hizmetin ve yapılan giderlerin karşılığı olarak yalnız o işle ilgili gerçek ve tüzel kişilerden sağlanan gelirler şeklinde de açıklanmaktadır (AYM, E:2013/41, K:2013/124, 31/10/2023).

Vergi, resim, harç benzeri mali yükümlülük ise; kişilerden, yapılan kamu hizmetleri karşılığında ya da bir hizmet karşılığı olmaksızın kamu gücüne dayanılarak alınan paralar olup ortak özellikleri kanunla konulmaları ve kamu gücüne dayanılarak gerektiğinde zorla alınmalarıdır. Benzeri mali yükümlülük kimi zaman vergi, resim ve harcın özelliklerini ayrı ayrı yansıtırken kimi zaman da bunların unsurlarından bazılarını birlikte taşıyabilmektedir. Benzeri mali yükümlülüğü vergi, resim ve harçtan ayıran özellik, genel bütçe içinde yer almama niteliğidir. Bu yüküm nedeniyle elde edilen gelirler, kamu hizmeti gören özel bir takım kuruluşların ihtiyaçları için genel bütçe dışındaki kaynaklardan elde edilmektedir (AYM, E:2011/16, K:2012/129, 27/09/2012).

İtiraz konusu kurallarla, deniz gözetim hizmeti alanında faaliyet gösteren işletmeler (uluslararası gözetim şirketleri) de dahil olmak üzere, bütün gerçek kişiler ile kamu hukuku-özel hukuk tüzel kişilerine davalı Bakanlıkça verilecek her türlü yetki belgesi (TYDGYB dahil) öncesinde yapılacak denetimler ile bu denetimler sonucu düzenlenecek yetki belgeleri karşılığında başvuruçulara bir mali yükümlülük getirilmektedir.

Buna göre; anılan belge ve hizmetler karşılığında alınan tutar; yapılan kamu hizmetleri karşılığında, kamu gücüne dayalı olarak, tek taraflı iradeyle ve zorla tahsil edildiğinden “vergi, resim, harç benzeri mali yükümlülük” kapsamında yer almakta ve bu niteliği gereği de münhasıran kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan, kamu kurumları bünyesinde kurulan döner sermaye işletmeleri, ilgili kurumların genel idare esaslarına göre yürütülmesi mümkün olmayan fiyatlandırılabilir nitelikteki mal ve hizmet üretimini gerçekleştirmek amacıyla kurulan kuruluşlardır. Nitekim 1/5/2007 tarihli ve 26509 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 3. maddesinde de benzer bir tanıma yer verilerek bu işletmelerin kamu idarelerine kanunlarla verilen asli ve sürekli kamu görevlerine bağlı olarak ortaya çıkan ve genel idare esaslarına göre yürütülmesi mümkün olmayan mal ve hizmet üretimine ilişkin faaliyetleri gerçekleştirmek amacıyla kurulan ve genel bütçeden belli bir miktarda sermaye tahsis edilen işletmeler olduğu ifade edilmiştir. Yani bu işletmelerin belli bir sermaye ile kurulan ve kâr-zarar hesabına göre faaliyette bulunan kuruluşlar olduğunu söylemek mümkündür (AYM, E:2020/52, K:2023/223, 27/12/2023).

İtiraz konusu kurallar gereği, davalı Bakanlık bünyesinde kurulan döner sermaye işletmesinin de benzer amaçlarla faaliyette bulunacağı, dolayısıyla kamu gelir ve giderleriyle doğrudan ilgili bulunduğu ve elde edilecek gelirlerin kamu geliri niteliğinde olduğu, nitekim bu durumun, 21/05/2016 tarihli ve 29718 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan, bilahare 23/05/2019 tarihli ve 30872 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Yönetmelikle değişikliğe uğrayan

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği'nin açık düzenlemeleriyle de ortaya konulduğu anlaşılmaktadır.

Bu itibarla, davalı Bakanlık bünyesinde kurulan döner sermaye işletmesinin faaliyeti neticesi elde edilecek gelirin, daha açık bir ifadeyle, denetim bedeli ile yetki belgesi ücretinin (benzeri mali yükümlülüğün) kamu geliri olduğu gözetildiğinde; işletmenin kuruluşu, sermaye yapısı ve özellikle uyumsuzluk bakımından gelir getirici faaliyetlerine yönelik düzenleme içeren itiraz konusu kuralların bu yönden de münhasıran kanunla düzenlenmesi gerekmektedir (AYM, E:2020/52, K:2023/223, 27/12/2023).

Bu itibarla; vergi, resim, harç benzeri mali yükümlülük vasfı ile kamu geliri niteliği taşıyan ücretlerin Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığınca tahsil edilerek gelir kaydedilmesini öngören itiraz konusu kurallar, Anayasa'nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci ve üçüncü cümlelerinde ifade edilen Cumhurbaşkanı Kararnamesi ile düzenlenemeyecek "yasak alan" içinde kalmaktadır.

Bu nedenle, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin "Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı" başlıklı 490. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan "Bakanlıkça verilecek her türlü yetki belgesi, ... ve benzeri belgelerin ... ve ücretlerini tahsil etmek,

" ibaresi ile (c) bendinde yer alan "Bakanlık hizmet birimlerince ücretli olarak verilecek her türlü teknik test, kontrol, rapor ve benzeri hizmetler ... ücretlerini tahsil etmek," ibaresinin ve -birinci fıkranın (b) ve (c) bentlerinde yer alan ibareler yönünden- ikinci fıkrasının (a) bendinin; Anayasa'nın, Türkiye Cumhuriyetinin hukuk devleti niteliğini vurgulayan 2. maddesine, yasama yetkisinin devredilmezliğini öngören 7. maddesine, vergi, resim, harç benzeri mali yükümlülüklerin ancak kanunla konulabileceğini öngören 73. maddesinin üçüncü fıkrasına, siyasi haklar ve ödevler ile Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı kurala bağlayan 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci ve üçüncü cümlelerine aykırı olduğu sonucuna varılmaktadır.

Nitekim, Anayasa Mahkemesinin 26/10/2023 tarih ve E:2018/118; K:2023/180 sayılı kararı ile 27/12/2023 tarihli ve E:2020/52, K:2023/223 sayılı kararı da bu yöndedir.

KARAR SONUCU :

Açıklanan nedenlerle;

1. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin "Döner Sermaye İşletme Dairesi Başkanlığı" başlıklı 490. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan "Bakanlıkça verilecek her türlü yetki belgesi, ... ve benzeri belgelerin ... ve ücretlerini tahsil etmek,

" ibaresi ile (c) bendinde yer alan "Bakanlık hizmet birimlerince ücretli olarak verilecek her türlü teknik test, kontrol, rapor ve benzeri hizmetler ... ücretlerini tahsil etmek," ibaresinin ve -birinci fıkranın (b) ve (c) bentlerinde yer alan ibareler yönünden- ikinci fıkrasının (a) bendinin; Anayasa'nın 2. maddesine, 7. maddesine, 73. maddesinin üçüncü fıkrasına, 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci ve üçüncü cümlelerine aykırı olduğu kanısına ulaşılması nedeniyle Anayasa'nın 152. maddesi gereği itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesine başvurulmasına,

Esas Sayısı : 2025/167

Karar Sayısı : 2026/13

2. Dosyada bulunan konuyla ilgili belgelerin ve başvuru kararına ilişkin tutanağın onaylı birer örneğinin Anayasa Mahkemesi Başkanlığına gönderilmesine, 30/12/2024 tarihinde oy birliğiyle karar verildi.”