

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

**Esas Sayısı : 1977/80**

**Karar Sayısı : 1977/123**

**Karar Günü : 13/10/1977**

**Resmi Gazete tarih/sayı : 21.12.1977/16146**

**İptal isteminde bulunan : Ankara Üniversitesi**

**Davanın konusu:** 27/2/1977 günlü, 2067 sayılı 1977 yılı Bütçe Kanununun 31. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülerek iptali istenmiştir.

### II- METİNLER :

1- 27/2/1977 günlü, 2067 sayılı 1977 Yılı Bütçe Kanununun iptali istenen 31. maddesi şöyledir:

"MADDE 31- Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelere bağlı döner sermayeli işletmelerin (Vakıflar Genel Müdürlüğüne bağlı işletmeler hariç) bir ay içindeki gayri safi gelirlerinden % 15 e kadar olan kısmını genel bütçeye peşin gelir kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir.

Bu oran, döner sermayeli işletmelerin nitelikleri gözönünde bulundurulmak suretiyle mali yılın ilk ayında Maliye Bakanlığınca tesbit edilir.

Sermayeleri tesbit edilen limite ulaşmış olan döner sermayeli işletmelerin hesap dönemi sonundaki bilançolarına göre tesbit edilen safi gelirlerinden yılı içinde peşin olarak ödenmiş olan miktar mahsup edilir ve artanı özel kanun ve yönetmeliklerindeki hükümler mahfuz kalmak kaydıyla ayrıca genel bütçeye gelir kaydedilir. Peşin olarak ödenen miktar, bilanço kârından fazla ise bir iade yapılmaz.

Ancak, sermayeleri tesbit edilen limite ulaşmamış olan ve kârları hakkında da özel kanun ve yönetmeliklerinde bir hüküm bulunmayan döner sermayeli işletmelerin hesap dönemi sonundaki bilançolarına göre tesbit edilen safi gelirlerinden, yılı içinde peşin olarak ödenmiş miktarın mahsubundan sonra artan kâr sermayeleri tesbit edilen limite ulaşınca kadar ödenmiş sermayelerine eklenir. Fazlası genel bütçeye gelir kaydedilir.

Döner sermaye işletmeleri bir ay içindeki döner sermaye gayri safi gelirinden Maliye Bakanlığınca belli edilen orana göre hesaplanacak miktarı, ertesi ayın 20 nci gününe; hesap dönemi sonundaki bilançolarına göre tesbit edilen safi gelirlerinden peşin olarak ödenmiş miktar mahsup edildikten sonra artan ve yakardaki hükümler gereğince genel bütçeye gelir kaydı icabeden miktarı da Kanunlarına göre bilanço ve eklerinin Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığına gönderilme süresi sonunda; Kanunlarında bilanço ve eklerinin gönderilme süresi belirtilmemiş ise, hesap dönemini takibeden 4 üncü ayın sonuna kadar beyan etmek ve Hazineye yatırmakla yükümlüdürler. Bu görevin yerine getirilmemesi halinde, Hazineye yatırılması gereken miktar, döner sermaye işletmelerinin âmiri ita ve saymanlarından 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre yan yarıya tahsil edilir.

Aylık gayri safi gelirlerin beyan ve ödenmesi süresini uzatmaya Maliye Bakanı yetkilidir.

Bu madde gereğince yapılacak tahsilat, gelir bütçesinde açılacak (Döner sermaye gelirleri) tertibine gelir kaydedilir.

1975 ve 1976 Malî Yılı Bütçe Kanunlarının 40 ve 32 nci maddelerine göre süresinde ödenmemiş aylık gayri safi gelirin peşin gelir kaydı gereken miktarı için saymanlardan gecikme zammı aranılmaz.

**2- Dayanılan Anayasa Hükümleri:**

Madde 112- İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve Kanunla düzenlenir.

Kamu tüzel kişiliği, ancak Kanunla veya Kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.

Madde 120- Üniversiteler, ancak Devlet eliyle ve Kanunla kurulur. Üniversiteler, özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir.

Üniversite özerkliği, bu maddede belirtilen hükümler içinde uygulanır ve bu Özerklik, üniversite binalarında ve eklerinde suçların ve suçluların kovuşturulmasına engel olmaz.

Üniversiteler, Devletin gözetimi ve denetimi altında, kendileri tarafından seçilen organları eliyle yönetilir. Özel Kanuna göre kurulan Devlet Üniversiteleri hakkındaki hükümler saklıdır.

Üniversite organları, öğretim üyeleri ve yardımcıları, üniversite dışındaki makamlarca, her ne suretle olursa olsun, görevlerinden uzaklaştırılamazlar. Son fıkra hükümleri saklıdır.

Üniversite öğretim üyeleri ve yardımcıları serbestçe araştırma ve yayında bulunabilirler.

Üniversitelerin kuruluş ve işleyişleri, organları ve bunların seçimleri, görev ve yetkileri, üniversiteler üzerinde Devletin gözetim ve denetim hakkının kullanma usulleri ve üniversite organlarının sorumluluğu, öğrenim ve öğretim hürriyetlerini engelleyici eylemleri önleme tedbirleri, üniversiteler arasında ihtiyaca göre öğretim üyeleri ve yardımcılarının görevlendirilmesini sağlanması, öğrenim ve öğretimin hürriyet ve teminat içinde ve çağdaş bilim ve teknoloji gereklerine ve kalkınma plânı ilkelerine göre yürütülmesi esasları kanunla düzenlenir.

Üniversitelerin bütçeleri, genel ve katma bütçelerin bağlı olduğu esaslara uygun olarak yürürlüğe konulur ve denetlenir,

Üniversitelerle onlara bağlı fakülte, kurum ve kuruluşlarda Öğrenim ve öğretim hürriyetlerinin tehlikeye düşmesi ve bu tehlikenin üniversite organlarıncı giderilmemesi halinde Bakanlar Kurulu ilgili üniversitelerin veya bu üniversiteye bağlı fakülte, kurum ve kuruluşların idaresine el koyar ve bu kararını hemen Türkiye Büyük Millet Meclisi Birleşik Toplantısının onamasına sunar. Hangi hallerin el koymayı gerektireceği, el koyma kararının ilân ve uygulanma usulleri ile süresi ve devamınca Bakanlar Kurulunun yetkilerinin nitelik ve kapsamı kanunla düzenlenir.

Madde 126- Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.

Kanun, kalkınma plânları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir.

Genel ve katma bütçelerin nasıl yapılacağı ve uygulanacağı kanunla gösterilir. Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.

**3- İlgili yasa hükümleri:**

a) 20/6/1973 günlü 1750 sayılı Üniversiteler Kanununun 39. ve 74. maddeleri şöyledir :

"Madde 39- Üniversite dışındaki kuruluş veya kişilerce üniversitelerden veya fakültelerden talep edilecek ilmî mütalâa, proje, araştırma, tahlil, muayene, tedavi ve benzeri hizmetler, bu konuda senatolarca yapılacak yönetmelik esaslarına bağlı olmak üzere, üniversite içinde veya hizmetin gerektirdiği yerde görülebilir. Bu hususta alınacak ücretler üniversiteler veya fakülteler "döner sermayesine gelir kaydedilir. Hizmeti yapan Öğretim üyelerine ve yardımcı asistanlarına verilecek ücretin tabi olacağı esaslar döner sermaye yönetmeliğinde belirtilir. Bu suretle tam gün çalışanlar Üniversite Personel Kanununa göre verilecek tazminat ve yan ödemelerden faydalanırlar. Geliri döner sermayeye yatırılmak üzere tam gün çalışanlar, ilgili fakültelerin görüşü alınarak Senatolarca hazırlanan yönetmelikte tesbit edilen esaslara ve saatlere göre çalışabilirler.

Döner Sermayesi bulunan Üniversite kurumlarında bu kanun hükümleri dairesinde tam gün çalışan öğretim üyelerine ve yardımcılara her ay, döner sermaye gelirinden, en çok bir aylık ve yan ödemeleri tutarınca ücret ödenebilir.

Döner sermayeli üniversite kurumlarına büyük katkıda bulunan öğretim üyelerine ve yardımcılara her ay ayrıca bir prim verilebilir. Bu primin kademelerini fakültelerde fakülte kurulu, doğrudan doğruya üniversiteye bağlı kurumlarda üniversite senatosu tesbit eder. Bu primin en yüksek kademesinin tutan, bir maaşın ve yan ödemenin tutarını geçemez."

"Madde 74- Üniversitelerde ve bunlara bağlı kuruluş ve birimlerde; yetkili organın teklifi (.....) ile döner sermaye işletmeleri kurulabilir. Verilecek sermayenin miktarı kendi kanunlarında veya bütçe kanunlarında gösterilir.

Döner sermaye işletmelerinin faaliyet alanları, sermaye limitleri, işletme ile ilgili idari işlemlerin yürütülmesi esasları ve muhasebe usulleri, Maliye Bakanlığının olumlu mütalâası alınmak suretiyle hazırlanacak yönetmelikte belirtilir.

Kurulacak döner sermaye işletmeleri, 1050 sayılı Muhasebei Umumiye ve 2490 sayılı Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunlarına tabi değildir. Ancak malî yılın bitiminden itibaren dört ay içinde hazırlanacak bilanço ve ekleri ile, bütün gelir ve gider belgeleri denetim için Sayıştay'a ve birer örneği de aynı süre içinde Maliye Bakanlığına verilir."

b) 25/6/1973 günlü 1765 sayılı Üniversite Personel Kanununun 11/5/1976 günlü 1991 sayılı Yasa ile değişik 16. maddesinin altıncı ve yedinci fıkraları şöyledir:

"Üniversitelerin, fakültelerin veya üniversitelere bağlı diğer kuruluşların döner sermayelerinden faydalanan kurum ve sağlık müessesesinde çalışacak tabib, dış tabibi ve yüksek öğrenim görmüş yardımcı personel ile meslek okullarından veya kurslardan mezun yardımcı personele, teknik ve genel idare görevlerinde çalıştırılan bütün hizmetli personele, her ay aylıklarına ek olarak 2500 lirayı geçmemek üzere döner sermaye gelirlerinden karşılanan bir tazminat, verilir.

Döner sermayesi olan kuruluşlarda döner sermayeden ücret tazminat ve prim alacak personelin girecekleri kademeler, yukarıdaki miktarı aşmayacak şekilde ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak sureti ile üniversitelere bağlı döner sermaye kuruluşlarında Üniversite Yönetim Kurulunca, fakültelerde ise Fakülte Yönetim Kurulunca, tesbit edilir."

**III- İLK İNCELEME:**

Anayasa Mahkemesinin 9/6/1977 gününde Kani Vrana, Şevket Müftügil, Halit Zarbun, Abdullar Üner, Ahmet Koçak, Sekip Çopuroğlu, Fahrettin Uluç, Muhittin Gürün, Lûtfi Ömerbaş, Ahmet Erdoğan, Hasan Gürsel, Ahmet Salih Cebi, Adil Esmer, Nihat O. Akçakayalıoğlu ve Ahmet H. Boyacıoğlu'nun katılmalarıyla İçtüzüğü'nün 15. maddesi uyarınca yaptığı ilk inceleme toplantısında; dosyada bir eksiklik görülmemiştir. Ancak iptali istenen madde, bütün döner sermayeyi işletmeleri kapsamına almaktadır. Oysa davacı Üniversitedir ve Anayasa'nın 149. maddesi uyarınca kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren alanlarda dava açabilirler. Böyle olunca esasa ilişkin incelemenin de üniversitelere bağlı döner sermayeli işletmeler açısından yapılması gerekmektedir.

İlk inceleme sonunda verilen karar şöyledir:

"Dosyanın bir eksikliği bulunmadığından işin esasının, Üniversitelere bağlı döner sermayeli işletmeler açısından incelenmesine,

9/6/1977 gününde oybirliğiyle karar verildi."

#### **IV. ESASIN İNCELENMESİ :**

İşin esasına ilişkin rapor, Ankara Üniversitesinin Anayasa'ya aykırılık gerekçesi, iptali istenen yasa hükmü ile dayandırılan Anayasa ve yasa kuralları, bunlarla ilgili gerekçeler ve öteki metinler okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

27/2/1977 günlü, 2067 sayılı 1977 Yılı Bütçe Kanununun 31. maddesi; Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelere bağlı döner sermayeli işletmelerin bir ay içindeki gayri safi gelirlerinden % 15'e kadar olan bölümünü genel bütçeye peşin gelir kaydetmeye Maliye Bakanını yetkili kılmaktadır. Bu oran nasıl ve ne zaman saptanacağı hakkında maddenin ikinci fıkrasında açıklamalar yapılmış, üçüncü fıkrasında ise yıl sonu safi gelirin peşin ödenen miktarı çıkarıldıktan sonra, kalanın genel bütçeye gelir kaydedileceği hükme bağlanmış, sermayeleri belli sınıra ulaşmamış ve kârları hakkında kanun ve yönetmelik hükümleri bulunmayan işletmelerde bu işin nasıl yapılacağı dördüncü fıkrasında açıklanmıştır. Hesaplanacak tutarların Hazineye yatırılmasına ilişkin dönemler, bu konudaki önlemler ve sorumluluk halleri maddenin beşinci fıkrasında, ödeme süresinin uzatılması yöntemi altıncı fıkrasında, tahsilatın hangi tertibe gelir kaydedileceği yedinci fıkrasında, geç ödeme halinde gecikme zammı alınıp alınamayacağı sekizinci fıkrasında düzenlenmiştir.

20/6/1973 günlü 1750 sayılı Üniversiteler Kanununun 39. ve 74. maddelerinde ise, Üniversitelere bağlı döner sermayeli işletmelerin nasıl kurulacağı, işletme usulü, sermayenin kaynağı, gelirlerden kimlere ve hangi hizmetler karşılığında ödeme yapılabileceği, bunun yöntemi hakkında açık kurallara vardır.

Öte yandan 25/6/1973 günlü 1765 sayılı Üniversite Personel Kanununun 11/5/1976 günlü 1991 sayılı Yasa ile değişik 16. maddesinde de, Üniversitelere bağlı döner sermaye gelirlerinden kimlere ne oranda tazminat ve prim verileceği ve bunun yöntemi düzenlenmiştir.

Görülüyor ki 1977 yılı Bütçe Kanununun 31. maddesinde yer alan hükümler, Üniversiteler Kanunu ile Üniversite Personel Kanunu hükümlerini değiştirmekte ve Üniversitelere bağlı döner sermaye işletmeleri gelirlerinin sözü geçen kanunlarda belirtilen amaçlar dışına kaydırılmasına olanak sağlamaktadır. Bu tür düzenlemelerin, kanunların ve bütçelerin nasıl yapılacağı ve içeriklerinin nasıl saptanacağı konusundaki Anayasal ilkelere aykırı olduğu açıktır. Kanunların ve Bütçe Kanunlarının nasıl yapılacağı Anayasa'nın 64., 92., 93. ve 94. maddelerinde gösterilmiştir. Kanun konusu olan bir işin Bütçe Kanunu ile düzenlenmesine, ya da bir kanun hükmünün Bütçe

**Esas Sayısı : 1977/80**  
**Karar Sayısı : 1977/123**

Yasası ile değiştirilmesine veya kaldırılmasına Anayasanın sözü geçen kuralları elvermez. Ayrıca Anayasa'nın 126. maddesiyle öngörülen ve Bütçe Kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağına ilişkin yasaklayıcı hüküm de, bu konuda başka bir iptal nedenini oluşturmaktadır. Açıklanan bu Anayasal ilkelere ters düşen bütçe düzenlemelerinin iptaline karar verilmesi gerekeceği kuşkusuzdur. Anayasa Mahkemesinin bir çok kararlarında (örneğin S/3/1917 günlü, E: 1976/53, K: 1977/15, Resmî Gazete 17 Mayıs 1977 sayı : 15940, sayfa: 41, özellikle 9/12/1976 günlü, E : 1976/34 K: 1976/52 sayılı karar, Resmî Gazete 15/3/1977 sayı 15879, sayfa : 27) bu yönler yeterince açıklanmış bulunduğundan ayrıntılı gerekçelerin burada yenilenmesine gerek görülmemiştir. Aynı gerekçelerle 27/2/1977 günlü, 2067 sayılı 1977 Yılı Bütçe Kanununun 31. maddesi hükmü, Üniversitelere bağlı döner sermaye işletmeleri yönünden iptal edilmelidir.

**SONUÇ :**

27/2/1977 günlü, 2067 sayılı 1977 yılı Bütçe Kanununun 31. maddesinin, Üniversiteler döner sermayeleri açısından, Anayasa'nın 64., 92., 93., 94. ve 126. maddelerine aykırı olduğuna ve iptaline,

13/10/1977 gününde oybirliğiyle karar verildi.

Başkan  
Kâni Vrana

Başkanvekili  
Şevket Müftügil

Üye  
Halit Zarbun

Üye  
Ziya Önel

Üye  
Abdullah Üner

Üye  
Ahmet Koçak

Üye  
Şekip Çopuroğlu

Üye  
Fahrettin Uluç

Üye  
Muhittin Gürün

Üye  
Lütfi Ömerbaş

Üye  
Ahmet Erdoğan

Üye  
Hasan Gürsel

Üye  
Adil Esmer

Üye  
Nihat O.  
Akçakayalıoğlu

Üye  
Ahmet H. Boyacıoğlu