

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1994/3

Karar Sayısı : 1994/69

Karar Günü : 20.9.1994

R.G. Tarih-Sayı :16.10.1994-22083

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Danıştay 5. Dairesi.

İTİRAZIN KONUSU : 26.12.1992 günlü, 3859 sayılı 1993 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 57. maddesinin, Anayasa'nın 161. Maddesinin son fıkrasına aykırı olduğu görüşüyle iptali istemidir.

I- OLAY

Davacı, Danıştay'a başvurarak, oturmakta olduğu lojmanın yakıt giderinin 9.11.1983 gün ve 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu'nun 6. maddesi gereğince kurumlarca karşılanması gerekirken 3859 sayılı, 1993 Malî Bütçe Kanunu'nun 57. maddesi ile verilen yetkiye dayanılarak Maliye Bakanlığı Millî Emlak Genel Müdürlüğü'nce çıkarılan ve yakıt bedelinin lojmanda oturanlar tarafından ödeneceğini öngören 25.1.1993 günlü, 177 sıra sayılı Tebliğ'e ek 28.8.1993 günlü, 182 sıra nolu Millî Emlak Genel Tebliğ'inin iptalini istemiştir.

Davaya bakmakta olan Danıştay 5. Dairesi, iptali istenen Maliye Bakanlığı'nın 182 nolu tebliğinin dayanağını oluşturan 1993 Malî Yılı Bütçe Kanunu'un 57. maddesinin Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasına aykırı görerek iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A) İPTALİ İSTENEN YASA KURALI

25.12.1992 günlü, 3859 sayılı 1993 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun iptali istenen 57. maddesi şöyledir:

"9 Kasım 1983 tarih ve 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu'nun 5. maddesinin bir, iki ve dördüncü fıkraları ile 6. maddesi 1993 Malî Yılında uygulanmaz.

Yurt içindeki kamu konutlarından 1993 yılında beher metrekare için kerpiç, ahşap, bağdadi ve benzerlerinde (1000) TL; kalorifersiz konutlarda (1500) TL; kaloriferlilerde ise (2000) TL. Kira alınır.

Kamu konutlarının yakıt ve işletme giderleri ile bakım ve onarım giderlerinin karşılanması ile ilgili esas ve usuller Maliye ve Gümrük Bakanlığınca belirlenir."

B) DAYANILAN ANAYASA KURALI

İptal başvurusunda dayanan Anayasa Kuralı da şudur:

"Madde 161- Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.

Malî yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı ve uygulanacağı kanunla belirlenir.

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

Bütçe Kanunu'na bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz."

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Yekta Güngör ÖZDEN, Güven DİNÇER, İhsan PEKEL, Selçuk TÜZÜN, Ahmet N. SEZER, Haşım KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Ali HÜNER ve Lütfi F. TUNCEL'in katılmalarıyla 8.3.1994 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliği ile karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

İşin esasına ilişkin rapor, başvuru kararı ve ekleri, Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülen Yasa kuralı ile itiraza dayanak yapılan Anayasa kuralı, bunlarla ilgili gerekçeler ve öbür yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A- Sınırlama Sorunu

İtiraz yoluna başvuran Danıştay 5. Dairesi, 3859 sayılı, 1993 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 57. maddesinin tümünün iptal istemini içeren kararında bir sınırlama yapmamıştır.

Anayasa'nın 152. ve 294 sayılı, Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddelerinde, itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvuruların Mahkeme'nin bakmakta olduğu davada uygulanacak yasa kuralı ile sınırlı olması öngörülmüştür.

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme'nin bakmakta olduğu dava, 1993 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 57. maddesinin birinci ve son fıkralarının uygulanmasından doğmuştur. Maddenin birinci fıkrasında, 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu'nun 5. Maddesinin birinci, ikinci ve dördüncü fıkraları ile ve 6. maddesinin 1993 malî yılında uygulanmaması öngörülmekte, son fıkrasında da bu konuda yeni düzenleme yapmak üzere Maliye ve Gümrük Bakanlığı yetkili kılınmaktadır. Kamu Konutları Kanunu'nun uygulanmaması öngörülen 6. maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarınca yakıt gideri karşılanacak olan kamu konutları belirtilmektedir. Böylece yakıt giderlerinin kamu kuruluşlarınca karşılanması 1993 yılı için durdurulmakta, maddenin son fıkrası ile de yakıt giderlerinin karşılanması ile ilgili esasları belirleme yetkisi Maliye ve Gümrük Bakanlığı'na verilmektedir. 57. maddenin son fıkrası ile Maliye ve Gümrük Bakanlığı'na verilen yetkiye dayanılarak çıkarılan Tebliğ gereğince yakıt gideri konutta oturanlara ödettirilmektedir.

Buna göre, itiraz yoluna başvuran Danıştay 5. Dairesi'nin bakmakta olduğu davada uygulayacağı kural 3859 sayılı 1993 Yılı Bütçe Yasası'nın 57. maddesinin tümü olmayıp 57.

maddenin birinci fıkrasında yer alan "...Kamu Konutları Kanununun 6. maddesi ..." ibaresi ile son fıkrasıdır. Bu nedenlerle esas incelemenin bu sınırlama çerçevesinde yapılması gerekmektedir.

B- İtiraz Konusu Kuralın Anlam ve Kapsamı

İptali istenen 1993 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 57. maddesinin birinci fıkrasında, 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu'nun 5. maddesinin birinci, ikinci ve dördüncü fıkraları ile aynı Yasa'nın 6. maddesinin 1993 malî yılı içinde uygulanmayacağı öngörülmektedir.

1993 yılında uygulanmaması öngörülen Kamu Konutları Kanunu'nun 5. maddesinin birinci fıkrasında; konutların aylık kira bedeline esas olacak kira birim bedellerinin maddede belirtilen komisyon tarafından her takvim yılının başlangıcından en az üç ay önce tesbit edileceği ve Resmî Gazete'de yayımlanacağı, ikinci fıkrasında ise sosyal yardım niteliği gözönünde tutularak bir metrekaire için saptanan kira birim bedellerine, farklı iklim karakteri gösteren bölgeler de ısınmada kullanılan yakıt cins ve bedelleri gözetilerek hesaplanan bir metrekaireye düşen ortalama aylık yakıt giderinin ekleneceği öngörülmektedir.

Dördüncü fıkrasında da aylık kira bedelinin brüt inşaat alanı ile kira birim bedelinin çarpımı sonucu bulunacağı ve brüt inşaat alanının yüzyirmi metrekaireden fazlasının dikkate alınmayacağı belirtilmektedir.

Kamu Konutları Yasası'nın 6. maddesinde ise kamu konutlarının işletme, bakım ve onarım giderlerinin nasıl karşılanacağı açıklanmaktadır. Buna göre, 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu'na tabi olmayan kaloriferli konutların yakıt giderlerinin kamu kurum ve kuruluşları tarafından karşılanacağı belirtildikten sonra konut tahsis edilenler tarafından karşılanacak giderler ayrıca saptanmıştır.

İtiraz konusu kuralın ikinci fıkrasında, 1993 yılında kamu konutlarının beher metrekaresinden alınacak kira bedeli saptanmakta son fıkrasında da kamu konutlarının yakıt ve işletme giderleriyle bakım ve onarım giderlerine ilişkin usul ve esasların belirlenmesine Maliye ve Gümrük Bakanlığı yetkili kılınmaktadır.

Görüldüğü gibi, iptali istenen 1993 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 57. maddesi ile Kamu Konutları Yasası'nın belirtilen kurallarının 1993 yılı içinde uygulanmaması öngörülmekte, yakıt, işletme ile bakım ve onarım giderlerinin karşılanması ile ilgili usul ve esasları belirlemeye Maliye ve Gümrük Bakanlığı yetkili kılınmaktadır.

C- İTİRAZ KONUSU KURALIN ANAYASA'YA AYKIRILIĞI SORUNU

Bütçe Yasalarının hazırlanması, görüşülmesi ve değiştirilmesi Anayasa'nın 161., 162. ve 163. maddelerinde özel yöntemlere bağlanmıştır. 161. maddede, Devletin ve diğer kamu tüzelkişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı belirtildikten sonra bütçe yasalarına, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir kuralın konulamayacağı öngörülmüştür.

Anayasa'nın 162. maddesinde, Bütçe Yasa tasarılarının TBMM'de görüşülme usul ve esasları belirlenerek Genel Kurulda yapılan görüşmeler sırasında meclis üyelerinin gider artırıcı ve gelir azaltıcı önerilerde bulunamayacakları kuralı getirilmiştir. 163. maddede ise Bütçelerde yapılacak değişikliklerin esasları vurgulanmış ve Bakanlar Kurulu'na Kanun Hükmünde Kararname ile bütçelerde değişiklik yapma yetkisi verilemeyeceği öngörülmüştür.

TBMM'ne, bütçe yasaları dışındaki yasaları koymak, değiştirmek ve kaldırmak gibi görevler Anayasa'nın 87. maddesi ile verilmiş, bunların önerilmesi, görüşülmesi ve yayımlanması ise 88. ve 89. maddelerinde düzenlenmiştir.

Görülüyor ki Bütçe Yasaları ile genel yasaların oluşumu Anayasa'nın ayrı ayrı maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 89. maddesi ile Cumhurbaşkanı'na, yayımlanmasını uygun bulmadığı yasaları bir daha görüşmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi verilirken Bütçe Yasaları için böyle bir yetki öngörülmemiştir.

Niteliği yönünden Bütçe Yasaları dışındaki yasalarla düzenlenmesi gereken bir konunun Bütçe Yasaları ile düzenlenmesi Anayasa'nın 87. ve 88. maddelerini uygulanmaz duruma düşürür.

Öte yandan, Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrası "Bütçe Kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" hükmünü içermektedir. Anayasa Mahkemesi'nin konuyla ilgili pekçok kararında belirtildiği gibi "Bütçe ile ilgili hükümler" deyişini malî nitelikte kurallar anlamında değil, genel yasa konusu olabilecek bir kuralı içermemek koşulu ile ancak bütçenin uygulanmasını kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümler olarak anlamak gerekir. Bütçe Yasalarının bir yıl süre ile de olsa diğer

yasaları değiştirmesi ya da Bütçe ile ilgisi olmayan konuları içermesi Anayasa'ya aykırılık oluşturur.

Buna göre, itiraz konusu 1993 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 57. maddesinin birinci fıkrası ile Kamu Konutları Kanunu'nda düzenlenmiş olan yakıt giderlerinin tesbit yönteminin uygulaması 1993 yılı için durdurulmakta son fıkra da ise bu konuda gerekli düzenlemeler yapmak üzere Maliye ve Gümrük Bakanlığı yetkilendirilmektedir.

Bu yetkiye dayanılarak Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nca çıkarılan tebliğ ile Kamu Konutları Yasası'nın 6. Maddesindeki düzenlemeden ayrılarak kamu kuruluşlarınca karşılanması gereken yakıt giderlerinin lojmanlarda oturanlarca ödenmesi yöntemi benimsenmiştir.

Açıklanan nedenlerle Bütçe Yasası ile Kamu Konutları Yasası'nda değişiklik yapılması, Anayasa'nın 87., 88. ve 161. maddelerine aykırı olduğundan sınırlama kararı uyarınca, 1993 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 57. maddesinin birinci fıkrasındaki "... 6. maddesi ..." ibaresi ile son fıkrasının iptaline karar verilmesi gerekir.

VI- SONUÇ

1. Sınırlama kararı uyarınca incelenen 25.12.1992 günlü, 3859 sayılı 1993 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 57. maddesinin;

a- Birinci fıkrasının 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu'nun 6. maddesi yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

b- Son fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

2. 57. maddenin birinci fıkrasında yeralan ve uygulama olanağı kalmayan "ile" bağlacının 2949 sayılı Yasa'nın 29. Maddesi uyarınca İPTALİNE,

Esas Sayısı : 1994/3
Karar Sayısı : 1994/69

20.9.1994 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Yekta Güngör ÖZDEN	Güven DİNÇER	İhsan PEKEL
Üye	Üye	Üye
Selçuk TÜZÜN	Ahmet N. SEZER	Haşim KILIÇ
Üye	Üye	Üye
Yalçın ACARGÜN	Mustafa BUMİN	Sacit ADALI
Üye	Üye	
Ali HÜNER	Lütfi F. TUNCEL	