

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2016/1
Karar Sayısı : 2017/81
Karar Tarihi : 29.3.2017
R.G.Tarih – Sayısı : 20.4.2017-30044

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Sayıştay Altıncı Dairesi

İTİRAZIN KONUSU: 20.11.1981 tarihli ve 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 21. maddesinin (a) fıkrasının, Anayasa'nın 2. ve 73. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Antalya Su ve Atıksu İdaresi Genel Müdürlüğü'nün hesaplarının denetiminde mevzuata aykırı bir şekilde harç ödemesi yapıldığının tespiti üzerine devam eden yargılamada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırılık iddialarını ciddi bulan yargılama dairesi, iptali için başvurmuştur.

I- İPTALİ İSTENİLEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'un itiraz konusu kuralın da yer aldığı 21. maddesinin (a) fıkrası şöyledir:

“İSKİ'nin görevleri için kullandığı taşınmaz malları, tesisleri, işlemleri ve faaliyetleri her türlü vergi resim ve harçtan muaftır.”

II- İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca, Zühtü ARSLAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Recep KÖMÜRCÜ, Alparslan ALTAN, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Erdal TERCAN, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, ve Rıdvan GÜLEÇ'in katılımlarıyla 13.1.2016 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III- ESASIN İNCELENMESİ

2. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Sadettin CEYHAN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmü, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

1- İtirazın Gerekçesi

3. Başvuru kararında özetle, itiraz konusu kuralla İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'ne (İSKİ) tanınan muafiyetin sınırlarının ve kapsamının herhangi bir duraksamaya ve kuşkuyla yer bırakmayacak şekilde açık, net ve nesnel olmadığı ve bu durumun

belirlilik ilkesiyle ve vergi, resim ve harçların kanuniliği ilkesiyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2. ve 73. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

4. İtiraz konusu kuralda, İSKİ'nin görevleri için kullandığı taşınmaz mallarının, tesislerinin, işlem ve faaliyetlerinin her türlü vergi resim ve harçtan muaf tutulacağı öngörülmüştür. 2560 sayılı Kanun'un ek 4. maddesi gereğince kural, diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanmaktadır.

5. Anayasa'nın 73.maddesinin üçüncü fıkrasındaki, "*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.*" hükmüyle verginin kanuniliği ilkesi benimsenmiştir. Verginin kanuniliği ilkesi, takdire dayalı keyfi uygulamaları önleyecek sınırlamaların kanunda yer almasını gerektirmekte ve vergi yükümlülüğüne ilişkin düzenlemelerin konulması, değiştirilmesi veya kaldırılmasının kanun ile yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Verginin kanuniliği ilkesi vergilendirmeye ilişkin istisna ve muafiyetleri de kapsamaktadır. Vergilendirmede genel kural, kanunla belirlenmiş konu ve kişilerden vergi, resim ve harç alınmasıdır. Kanun koyucu, kimi durumlarda vergi kapsamına alınan konuyu, kimi durumlarda kişileri vergi dışında tutabileceği gibi verginin tümünden ya da bir bölümünden de vazgeçebilir. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerde sosyal, ekonomik, mali ve kültürel amaçlı birtakım muaflık, istisna ve indirimler tanınması, kanun koyucunun takdirine bağlı bir konudur.

6. Birtakım ekonomik, sosyal veya mali politikaların gerçekleşmesini sağlamak amacıyla, anayasal ilkelere bağlı kalmak koşuluyla mali yükümlülüklerin kaldırılması konusunda takdir hakkı bulunan kanun koyucunun bu hakkını bir takım kişi veya kişi gruplarına muafiyet tesis etmek yoluyla kullanması durumunda da, muaflık tanınan konuların, şartların ve mali yükümlülük çeşitlerinin kanunilik ilkesi gereği kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.

7. Yükümlülükler konusunda keyfi uygulamalara karşı düşünülen ilk önlem her ne kadar kanunilik ilkesi olsa da, mali yükümlülüklerin kanunla konulması, değiştirilmesi veya kaldırılması yalnız başına vergilendirme yetkisinin keyfi kullanılarak adaletsiz sonuçlar doğurmasını engelleyemeyeceğinden, kanunilik ilkesi yanında verginin genel ve eşit olması, idare ve kişiler yönünden duraksamaya yol açmayacak belirlilik içermesi, geçmişe yürümemesi, öngörülebilir olması ve hukuk güvenliği ilkesine de uygunluğunun sağlanması gerekir.

8. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuk güvenliğini sağlayan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve yasalarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir.

9. Hukuk devleti ilkesinin gereklerinden biri olan belirlilik ilkesine göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gereklidir. Vergilemede belirlilik ilkesi, herhangi bir yükümlülüğün, muafiyet veya istisnanın, hem kişiler hem de idare yönünden belli ve kesin olmasını, yasa kuralının, ilgili kişilerin mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini makul bir düzeyde öngörmelerini mümkün kılacak şekilde

düzenlenmesini gerektirir. Vergilendirme, mükellefler yönünden güvensiz bir sisteme dönüşmemelidir.

10. Anayasa Mahkemesi, 30.11.2007 tarihli ve E.2006/61, K.2007/91 sayılı kararıyla 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un 26. maddesinin "*Ajanslar; bu Kanun'un uygulanmasıyla ilgili iş ve işlemlerde her türlü vergi, resim ve harçtan muafıdır.*" şeklindeki hükmünü iptal etmiştir. Mahkeme kararında; 5449 sayılı Kanun'un uygulanmasıyla ilgili, iş ve işlemlerin neler olduğunun açık olarak gösterilmediği ve vergi, resim ve harçtan muaf tutulacak iş ve işlemlerin niteliği, türü, kapsamı ve sınırı gibi unsurların belirtilmediği gerekçesine dayanmıştır.

11. İptali istenen kuralda, İSKİ'nin görevleri için kullandığı taşınmaz malların, tesislerin, işlemlerin ve faaliyetlerin her türlü vergi resim ve harçtan muaf tutulacağı hüküm altına alınmak suretiyle muafiyetin konusu İSKİ'nin görevleri için kullandığı taşınmaz malları, tesisleri, işlemleri ve faaliyetleri olarak, muaf olunan mali yükümlülük çeşitleri ise her türlü vergi, resim ve harçlar olarak belirlenmiş ve bu suretle kanunilik ilkesi sağlanmış bulunmaktadır.

12. 2560 sayılı Kanun'un 2. maddesinde İSKİ'nin görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Buna göre, içme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyaçlarının her türlü yeraltı ve yer üstü kaynaklarından sağlanması ve ihtiyaç sahiplerine dağıtılması için; kaynaklardan abonelere ulaşıncaya kadar her türlü tesisin etüt ve projesini yapmak veya yaptırmak, bu projelere göre tesisleri kurmak veya kurdurmak, kurulu olanları devralıp işletmek ve bunların bakım ve onarımını yapmak, yaptırmak ve gerekli yenilemelere girişmek, kullanılmış sular ile yağış sularının toplanması, yerleşim yerlerinden uzaklaştırılması ve zararsız bir biçimde boşaltma yerine ulaştırılması veya bu sulardan yeniden yararlanılması için abonelerden başlanarak bu suların toplanacakları veya bırakılacakları noktaya kadar her türlü tesisin etüt ve projesini yapmak veya yaptırmak; gerektiğinde bu projelere göre tesisleri kurmak ya da kurdurmak; kurulu olanları devralıp işletmek ve bunların bakım ve onarımını yapmak, yaptırmak ve gerekli yenilemelere girişmek, bölge içindeki su kaynaklarının, deniz, göl, akarsu kıyılarının ve yeraltı sularının kullanılmış sularla ve endüstri artıkları ile kirletilmesini, bu kaynaklarda suların kaybına veya azalmasına yol açacak tesis kurulmasını ve bu tür faaliyetlerde bulunulmasını önlemek, bu konuda her türlü teknik, idari ve hukuki tedbiri almak, su ve kanalizasyon hizmetleri konusunda hizmet alanı içindeki belediyelere verilen görevleri yürütmek ve bu konulardaki yetkileri kullanmak, her türlü taşınır ve taşınmaz malı satın almak, kiralamak, ekonomik değeri kalmamış araç ve gereçleri satmak, İSKİ'nin hizmetleriyle ilgili tesisleri doğrudan doğruya yahut diğer kamu veya özel kuruluşlarla ortak olarak kurmak ve işletmek, bu maksatla kurulmuş veya kurulmakta olan tesislere iştirak etmek, kuruluş amacına dönük çalışmaların gerekli kılması halinde her türlü taşınmaz malı kamulaştırmak veya üzerinde kullanma hakları tesis etmek İSKİ'nin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

13. Görüldüğü üzere, İSKİ'nin görev ve yetkilerinin neler olduğu Kanun'un 2. maddesinde detaylı bir şekilde ortaya konulmuştur. Ayrıca itiraz konusu kuralda, İSKİ'nin bu muafiyetten yararlanmasının, taşınmaz malların, tesislerin, işlemlerin ve faaliyetlerin görevleri için kullanılmasına bağlı olduğu da belirtilmiştir. Dolayısıyla İSKİ'nin her türlü vergi, resim ve harçtan muaf olduğu taşınmaz mallarının, tesislerinin, işlem ve faaliyetlerinin neler olduğu ve hangi hallerde kullanılabileceği ve İSKİ'nin görev alanının sınırı kanunla açık bir şekilde belirlendiğinden, belirtilen kuralda herhangi bir belirsizliğin bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

14. Diğer taraftan Anayasa'nın "*Vergi ödevi*" başlıklı 73. maddesinin ikinci fıkrasında, "*Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.*" denilerek kanun koyucuya vergilemede adaletin ve ödeme gücünün gözetilmesi açısından pozitif bir sorumluluk yüklenmiştir. Buna göre vergilendirme konusunda takdir yetkisi bulunan kanun koyucu, gerek yeni bir vergi koyarken gerekse birtakım muafiyet ve istisnalar getirirken vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı konusunda gerekli tedbirleri almak zorundadır. İSKİ'nin görev alanı ile yetki ve sorumluluklarının çok geniş olmasından kaynaklı olarak üreteceği hizmetlerin maliyetlerinin yüksek olacağını ve bu maliyetlerin nihai tüketiciye yansıtacağını göz önünde bulunduran kanun koyucu, kurumun maliyetlerini azaltacak muafıklar öngörmüştür. Bu bağlamda, kamu yararı gözetilerek düzenlendiği anlaşılan kuralda, vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı ilkesiyle çelişen bir yön de bulunmamaktadır.

15. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 2. ve 73. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

IV- HÜKÜM

20.11.1981 tarihli ve 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un 21. maddesinin (a) fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, 29.3.2017 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Başkanvekili
Zühtü ARSLAN	Burhan ÜSTÜN	Engin YILDIRIM
Üye	Üye	Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR	Serruh KALELİ	Osman Alifeyyaz PAKSÜT
Üye	Üye	Üye
Recep KÖMÜRCÜ	Nuri NECİPOĞLU	Hicabi DURSUN
Üye	Üye	Üye
Celal Mümtaz AKINCI	Muammer TOPAL	M. Emin KUZ

Esas Sayısı : 2016/1
Karar Sayısı : 2017/81

Üye

Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye

Kadir ÖZKAYA

Üye

Rıdvan GÜLEÇ

Üye

Recai AKYEL

Üye

Yusuf Şevki HAKYEMEZ