



T.C.
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)

ŞİKAYET NO : 2015/5976

KARAR TARİHİ : 18/06/2016

RET KARARI

ŞİKAYETÇİ

:

ŞİKAYET EDİLEN İDARE

: 1-Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

2- Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü

ŞİKAYETİN KONUSU

: Şikayet başvurusunun, adına verilen yapı müteahhidi yetki belge numarası işlemleri kapsamında tahsil edilen 1.500 TL tutarındaki ödemenin iadesi talebi hakkındadır.

ŞİKAYET BAŞVURU TARİHİ

: 25.12.2015

I. USÛL

A. Şikâyet Başvuru Süreci

1. 25/12/2015 tarihinde elden başvuru yoluyla yapılan şikayet başvurusu ve ekleri, 13482 evrak numarası ile kayıt altına alınmıştır. Şikayet başvurusunun karara bağlanması için 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 41/1-a maddesi ve İmza Yetkileri Yönergesinin 7 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi uyarınca, şikayetin incelenmesine ve araştırmasına geçilmiş, 05/05/2016 tarihli Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Karar Önerisiyle Kamu Başdenetçisine sunulmuştur.

B. Ön İnceleme Süreci

2. Yapılan ön incelemede, şikayet konusunun Kurumumuzun görev alanına girdiği, şikayetçinin menfaat ihlali koşulunu taşıdığı, idari başvuru yollarının tüketildiği, şikayetin süresinde yapıldığı ve diğer ön inceleme konularında da bir eksiklik bulunmadığı, bu nedenle şikayetin inceleme ve araştırmasına engel bulunmadığı tespit edilmiştir.

II. OLAY VE OLGULAR

A. Şikayetçinin Konu Hakkındaki Açıklamaları ve İddiaları

3. Yetkili temsilci sıfatı ile başvuruda bulunan şikayet başvurusu; Şirketinin/2015 tarihinde, Türk Ticaret Kanunu'nun 180 inci vd. hükümleri uyarınca, **tür değiştirerek Şirketine dönüştürüldüğünü**, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yapı Müteahhitliği Bilişim Sisteminde (YAMBİS) "....." yapı müteahhidi yetki belgesi numarası ile kayıtlı olan Şirketi ünvanlı tüzel kişiliğin, tür değişikliği sonrasında sistemde Şirketi ünvanlı tüzel kişilik olarak güncellenmesi istemiyle/2015 tarihinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İl Müdürlüğüne başvurulduğunu, **ancak ilk defa yapı müteahhitlik numarası alınacakmış gibi tüm işlemlerin ve bu işlemlere bağlı ödemelerin tekrar yapılması gerektiğinin tarafına iletildiğini**, anılan şirket için talep edilen işlemler ve ödemelerin tekrar yapıldığını ve Şirketi için YAMBİS sisteminden "....." numaralı yapı müteahhidi yetki belgesi alındığını, yetki belge numarası başvuruları kapsamında **limited şirket için/2012 tarihinde 100 TL, anonim şirket için 01/10/2015 tarihinde 1.500 TL** olmak üzere iki ayrı ödeme yapıldığını, Türk Ticaret Kanunu'nun 180 inci maddesi hükmü çerçevesinde eskisinin devamı niteliğinde olan Şirketi için yapı müteahhidi yetki belge numarası işlemleri kapsamında tahsil edilmiş olan 1.500 TL tutarındaki ödemenin yersiz olduğunu belirterek, **yetki belge numarası işlemleri kapsamında tahsil edilen 1500 TL tutarındaki ödemenin iadesini** talep etmektedir.

B. İdarenin Şikayete İlişkin Açıklamaları

4. Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünden/2016 tarihli ve ... sayılı yazımıza istinaden gönderilen/2016 tarihli ve sayılı cevabi yazıda özetle;

4.1. Ş'nin,/2015 tarihli dilekçesi ile Yapı Müteahhitlerinin Kayıtları İle Şantiye Şefleri ve Yetki Belgeli Ustalar Hakkında Yönetmeliğin 6 ncı ve 7 nci maddeleri uyarınca Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğüne Yapı Müteahhitliği Yetki Belgesi numarası almak için başvurduğu,

4.2. Anılan firmadan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü tarafından yayımlanan Yapı Müteahhitleri ve Ustaların ... Kod No'lu Yapı Müteahhidi Yetki Belgesi Numarası Kayıt İşlemleri Ücreti olan 1.500 TL'nin Döner Sermaye Hesabına Yatırılmasının istendiği,

4.3. Gerekli bilgi, belge ve işlem ücreti tamamlandıktan sonra, Yapı Müteahhitlerinin Kayıtları İle Şantiye Şefleri ve Yetki Belgeli Ustalar Hakkında Yönetmeliğin 7 nci maddesinin ikinci bendine göre Bakanlığın Yapı Müteahhitliği Bilişim Sistemi (YAMBİS) üzerinden yetki belgesi numarası oluşturulduğu,

4.4. Firmanın 19/10/2015 tarihli dilekçesi ile yatırdığı Müteahhitlik Kayıt Belgesi ücretinin yersiz olması nedeniyle tarafına iade edilmesi talebinde bulunduğu ve talep hakkında İl Müdürlüğünün/2015 tarihli ve sayılı yazısı ile Bakanlığın Mesleki Hizmetler Genel Müdürlüğünden uygulamaya esas görüş istenildiği,

4.5. Bakanlığın Mesleki Hizmetler Genel Müdürlüğünün talimatında **tür değişikliği ile yeni tüzel kişiliğe dönüşmüş olsa bile eski nevideki şirkete ait Yapı Müteahhitliği Yetki Belgesi**

numarasının kaydının YAMBİS'den silinemediği ve bu şekilde eski nevideki şirkete ait sicil kaydının sürekliliğinin sağlandığı, dolayısı ile tür değişikliği ile yeni vergi numarası verilen söz konusu firmanın YAMBİS'de kaydının oluşturulabilmesi için Yapı Mütahhiti Yetki Belgesi numarasının da yeniden verilmesi gerektiği ve yeni kayıt için işlem ücreti alınması gerektiği belirtilmiştir.

5. Çevre ve Şehircilik Bakanlığında .../2016 tarihli ve ... sayılı yazımıza istinaden gönderilen .../2016 tarihli ve sayılı cevabi yazı ekinde yukarıda yer verilen İl Müdürlüğü açıklamalarına yer verilmiştir. .../2016 tarihli ve sayılı yazımıza istinaden gönderilen .../2016 tarihli ve sayılı cevabi yazıda ise özetle;

5.1. Yapı Mütahhitlerinin Kayıtları ile Şantiye Şefleri ve Yetki Belgeli Ustalar Hakkında Yönetmelik'in Genel Esaslar başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrası hükmü ile yapı ruhsatına tâbi bütün yapıların bir yapı müteahhidinin sorumluluğu altında inşa edilmesi doğrultusunda her müteahhidin bir yapı müteahhidi yetki belgesi numarası alması gerektiği ve bu numaranın yapı ruhsatında, yapı kullanma izin belgesinde ve yapım işleri sözleşmelerinde kullanılması gerektiği,

5.2. Gerçek ve tüzel kişilerin, yapı müteahhitliği yetki belgesi numarası için, aynı Yönetmeliğin "Yetki Belgesi Numarası İçin Müracaat" başlıklı 6 ncı maddesinin birinci fıkrası hükmünde öngörülen belgeler ile başvuruda bulunabileceği,

5.3. YAMBİS'de halihazırda limited, anonim, kollektif, komandit, adi ortaklık, ortak girişim, yapı kooperatifleri ve gerçek kişilere yetki belgesi numarası tanımlama işlemi yapılabildiği,

5.4. Sermaye şirketlerinin tür değiştirmesi halinde yeni bir vergi kimlik numarası tahsis edilmesi ile ilgili işlemleri gerçekleştiren kurumun Gelir İdaresi Başkanlığı olduğu, yapılan bu işlemlerin hiçbir aşamasında Bakanlığın müdahil olmadığı,

5.5. YAMBİS'deki yetki belgesi numarası tanımlama işleminin Gelir İdaresi Başkanlığının mükellef sistemindeki vergi kimlik numaraları ile entegre program sayesinde yapıldığı,

5.6. Söz konusu entegrasyonda her bir şirkete ait bir kod tanımlandığı,Şti.'ne tahsis edilen "....." yetki belgesi numarasının beşinci hanesinin başvuru sahibinin limited şirket olduğunu gösterdiği,

5.7. Tür değişikliği sonrasında, yazılım ile Gelir İdaresi Başkanlığından otomatik olarak anonim şirkete ait vergi numarası alındığı ve bu vergi numarasına tahsis edilen yetki belgesi numarasının beşinci hanesinin ise, başvuru sahibinin anonim şirket olduğunu gösterdiği,

5.8. Limited şirket için tanımlanan yetki belgesi numarasının tür değişikliği nedeni ile anonim şirkete aktarılmasının ve kullanılmasının mümkün olmadığı, yeni şirket türü için yetki belgesi numarası başvurusunda bulunulmasının gerektiği,

5.9. Limited şirkete ait vergi numarasının, faaliyetinin sonlandırılmasıyla birlikte Gelir İdaresi Başkanlığı sisteminde pasife düştüğünde, limited şirket için YAMBİS'de tanımlanan yetki belgesi numarasının da pasife düştüğü, bu nedenle limited şirkete ait yetki belgesi numarasının anonim şirkete ait vergi numarası adına yeniden bir tanımlama yapılmaksızın YAMBİS'de tahsis edilmesinin mümkün olmadığı,

5.10. YAMBİS'e kaydı yapılan şirketin daha sonra tür değişikliği ile yeni bir tüzel kişiliğe dönüşmesi halinde dahi **eski nevideki şirkete ait yetki belgesi numarası kaydının silinmediği,**

5.11. Yapı Müteahhitliği Yetki Belgesi Numarası için alınan Döner Sermaye İşlem Ücret Bedelinin, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 44 üncü maddesinin (e) fıkrası gereğince hazırlanan Yapı Müteahhitlerinin Kayıtları ile Şantiye Şefleri ve Yetki Belgeli Ustalar Hakkında Yönetmelik ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği doğrultusunda başvuru sahiplerinden talep edildiği,

5.12. Yapı Müteahhitliği Yetki Belgesi Numarası için alınan Döner Sermaye İşlem Ücret Bedelinin, yayımlanan listede "Yapı Müteahhitleri ve Ustaların Yetki Belgesi Kayıt İşlemleri ile Basılı Malzeme ve Danışmanlık Ücretleri" tanımı ile yer aldığı,

5.13. Döner Sermaye İşlem Ücret Bedellerinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği doğrultusunda her yıl için güncellendiği,

5.14. Yapı Müteahhitlerinin Kayıtları ile Şantiye Şefleri ve Yetki Belgeli Ustalar Hakkında Yönetmelik'in Yetki Belgesi Numarasının Verilmesi başlıklı 7 nci maddesinin ikinci fıkrası hükmü doğrultusunda yetki belgesi numarasının elektronik ortamda verildiği,

5.15. Söz konusu yetki belgesi numarasının, yapı ruhsatı veya yapı kullanma izin belgesi düzenlenmesi aşamasında **İçişleri Bakanlığının yürütücüsü olduğu Mekansal Adres Kayıt Sistemi (MAKS) ile Yapı Müteahhitliği Bilişim Sistemi (YAMBİS) arasındaki diğer bir entegrasyonda ruhsat vermeye yetkili idare tarafından sorgulanarak yetki belgesi numarasının aktif olması durumuna göre işleme devam edilebildiği,**

5.16. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü tarafından taşra teşkilatına ve konuyla ilgili meslek kurum ve kuruluşlarına gönderilen 28/12/2011 tarihli ve 643 sayılı yazıda ise; Yapı Müteahhitlerinin Kayıtları ile Şantiye Şefleri ve Yetki Belgeli Ustalar Hakkında Yönetmelik kapsamında oluşturulan Yapı Müteahhitliği Bilişim Sistemi (YAMBİS) ile yapı ruhsatına tabi inşaat yapan inşaat ve tesisat müteahhitlerinin kayıt altına alınacağı ve **İmar Kanunu** kapsamında **kusurlu işlem yapan müteahhitlerin ülke çapında faaliyetlerinin durdurulabileceği Müteahhitlik Bilgi Sisteminin** Bakanlıklarınca devreye alındığı, bu düzenlemeler ile yapı ruhsatına tabi inşaat yapan **yapı müteahhitlerinin kayıtlarının tutularak denetlenmesinin amaçlandığı,** yapı müteahhitliğinin, **yeterliliği hâiz olanların yapabileceği bir sektör hâline getirilmesinin hedeflendiği,** Yapı Müteahhitlerinin Kayıtları ile Şantiye Şefleri ve Yetki Belgeli Ustalar Hakkında Yönetmelik gereğince inşaat ve tesisat işlerinde yapım taahhüdü üstlenen müteahhitlerin **01 Ocak 2012 tarihinden itibaren Yetki Belgesi Numarası almaları zorunluluğunun getirildiği,** yapı müteahhidinin ilgili idarece **3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42 inci maddesine aykırı faaliyetinin tespit edilmesi durumunda, Yetki Belgesi Numarası Kanunun ilgili maddeleri uyarınca iptal edileceği,** yine 01 Ocak 2012 tarihinden itibaren Yetki Belgesi olmayan veya yönetmelikçe belirlenen cezai nedenlerden dolayı **iptal edilenlerin, ülkemizin hiçbir yerinde ruhsatlı bir yapının müteahhitliğini üstlenemeyeceği, vatandaşların ise; aynı sistem üzerinden vatandaş girişi yaparak yetki belgesi iptal edilen müteahhitlerin listesini görebildiği gibi,** iş yaptırmayı düşündüğü müteahhidin T.C. Kimlik Numarası, Vergi Numarası ve Yetki Belgesi Numarasından **biriyle o müteahhidin durumunu sorgulayabilecekleri** ifadelerine yer verilmek suretiyle,

inşaatlarda kalitenin artırılmasının ve olası bir afet durumunda can kaybının asgari seviyeye indirilmesinin amaçlandığının belirtildiği anlaşılmıştır.

C. Olaylar

6. Şikayet başvurusu tarafından şikayet başvurusuna eklenen belgeler ile ilgili idarelerle yapılan yazışmalar sonucunda elde edilen bilgi ve belgeler birlikte değerlendirildiğinde;

6.1. Şirketinin .../2015 tarihinde, Türk Ticaret Kanunu'nun 180 inci vd. hükümleri uyarınca, tür değiştirerek Şirketine dönüştürüldüğü,

6.2.Ş' nin yasal temsilcisi tarafından, .../2015 tarihli dilekçe ile Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğüne Yapı Müteahhitliği Yetki Belgesi numarası almak için başvurulduğı,

6.3. Firmadan Yapı Müteahhidi Yetki Belgesi Numarası Kayıt İşlemleri Ücreti olan 1.500 TL'nin Döner Sermaye Hesabına yatırılmasının istenildiğı,

6.4. Gerekli bilgi, belge ve işlem ücreti tamamlandıktan sonra Bakanlığın Yapı Müteahhitliği Bilişim Sistemi (YAMBİS) üzerinden yetki belgesi numarası oluşturulduğı,

6.5. Firma temsilcisinin .../2015 tarihli dilekçesi ile 1.500 TL tutarındaki kayıt ücretinin yersiz olduğı gerekçesiyle iade edilmesi talebinde bulunduğı,

6.6. Talep hakkında İl Müdürlüğünün .../2015 tarihli yazısı ile Bakanlığın Mesleki Hizmetler Genel Müdürlüğünden uygulamaya esas görüş istenildiğı,

6.7. Bakanlığın Mesleki Hizmetler Genel Müdürlüğünün .../2015 tarihli Yapı Müteahhitliği Yetki Belgesi numarasının yeniden verilmesi gerektiğı ve yeni kayıt için işlem ücreti alınması gerektiğine ilişkin talimat yazısının şikayet başvurusuna ve İl Müdürlüğüne gönderildiğı,

6.8. Bunun üzerine şirket yasal temsilcisinin 25/12/2015 tarihinde Kurumumuza başvuruda bulunduğı anlaşılmıştır.

D. Kamu Denetçisi Zekeriya ASLAN'ın İnceleme ve Araştırma Bulguları

7. Şikayet konusuna ilişkin olarak idareden bilgi ve belgeler talep edilmiş, ilgili idarece kararın 4 ve 5 numaralı paragrafında açıklanan bilgi ve belgeler gönderilmiştir.

III. HUKUKİ DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. İlgili Mevzuat

8. Anayasamızın “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlıklı 74 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında; “Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.” hükmüne, “Yönetmelikler” başlıklı 124 üncü maddesinde; “Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler...” hükmüne,

9. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "Kurumun görevi" başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında; *"Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir."* hükmüne,

10. 213 sayılı Vergi Usul Kanununun "Mükellef ve vergi sorumlusu" başlıklı 8 inci maddesinin beşinci fıkrasında; *"Türkiye Cumhuriyeti tabiyetinde bulunan her gerçek kişi ile tüzel kişilere bir vergi numarası verilir."* hükmüne,

11. 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun "Devir, bölünme ve hisse değişimi" başlıklı 19 uncu maddesinin birinci fıkrasında; *" ... a) Birleşme sonucunda infisah eden kurum ile birleşilen kurumun kanunî veya iş merkezlerinin Türkiye'de bulunması. b) Münfesihi kurumun devir tarihindeki bilanço değerlerinin, birleşilen kurum tarafından bir bütün halinde devralınması ve aynen bilançosuna geçirilmesi."* hükmüne, **ikinci fıkrasında;** *"Kurumların yukarıdaki şartlar dâhilinde tür değiştirmeleri de devir hükmündedir."* hükmüne,

12. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3 üncü maddesinde; *"...Münhasıran bu Kanunun uygulanmasında; ... i) Kamu geliri: Kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirleri, ... ifade eder."* hükmüne,

13. 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin "Döner sermaye" başlıklı 28 inci maddesinin birinci fıkrasında; *"Bakanlık ihtiyaç duyduğu hallerde ve lüzum gördüğü merkezlerde Bakanın onayı ile görev ve hizmetleriyle ilgili döner sermayeli işletmeler kurabilir. Döner sermaye miktarını belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir."* hükmüne, **ikinci fıkrasında;** *"İşletmelerin görevleri, gelirleri, işleyişi ve denetimi ile diğer hususlar Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine yürürlüğe konulan yönetmelikle düzenlenir."* hükmüne,

14. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Müelliflik, fenni mesuliyet, şantiye şefliği, yapı müteahhitliği ve kayıtlar" başlıklı 28 inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında; *"Bakanlıktan veya Bakanlıkça yetkilendirilmiş idareden yetki belgesi almaksızın, inşaat ve tesisat dahil yapım işlerinin müteahhitliği üstlenilemez. Yetki belgeleri geçici veya daimi olarak düzenlenebilir... Müteahhitlere yetki belgesi verilmesi işlemleri, bu kayıtlar da değerlendirilerek Bakanlıkça yürütülür."* hükmüne, **"Yönetmelik" başlıklı 44 üncü maddesinde;** *"...e) Her türlü inşaat ve tesisat dahil yapım işlerine dair yapı müteahhitlerinin yetki belgelendirilmesi işlemlerine ... yapı müteahhitlerinin faaliyetlerinin denetlenmesine, kayıtlarının tutulmasına ve değerlendirilmesine; ... yapı müteahhidi olmaksızın da yapılması mümkün olan yapılara ... ilişkin usul ve esaslar ile diğer hususlar, ... Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir."* hükmüne,

15. 16 Aralık 2010 tarihli ve 27787 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Yapı Mütcaahhitlerinin Kayıtları İle Şantiye Şefleri ve Yetki Belgeli Ustalar Hakkında Yönetmeliğinin;

15.1. “Tanımlar” başlıklı 4 üncü maddesinde; “... f) *Yetki belgesi numarası:* Bu Yönetmelik uyarınca yapı mütcaahhitlerinin kayıt altına alınmasına ve yapı mütcaahhitliğı faaliyetlerinin takibine esas olmak üzere, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesinin ilgili hanesine yazılacak olan numarayı, ... ifade eder.” hükmüne,

15.2. “Genel Esaslar” başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında; “Yapı ruhsatına tâbi bütün yapıların bir yapı mütcaahhidinin sorumluluğı altında inşa edilmesi, **her mütcaahhidin bir yapı mütcaahhidi yetki belgesi numarası alması, bu numaranın yapı ruhsatında, yapı kullanma izin belgesinde ve yapım işleri sözleşmelerinde kullanılması esastır.**” hükmüne,

15.3. “Yetki belgesi numarası için müracaat” başlıklı 6 ncı maddesinin birinci fıkrasında; “Yapı mütcaahhitliğı yapmak üzere yetki belgesi numarası almak isteyen gerçek ve tüzel kişi, EK-1'deki Yapı Mütcaahhidi Yetki Belgesi Numarası Başvuru Formunu doldurup imzalar. Yapı mütcaahhidi, ... tüzel kişi ise meslek odasına kayıt belgesi ile birlikte şirket sözleşmesinin yayımlandığı Türkiye Ticaret Sicil Gazetesi aslını veya Müdürlükçe ya da ilgili Sicil Memurluğınca tasdik edilmiş suretini Form ekinde Müdürlüğe verir. Bu müracaat, elektronik imza usulü ile de yapılabilir.” hükmüne,

15.4. “Yetki belgesi numarası için müracaat” başlıklı 7 nci maddesinin birinci fıkrasında; “Müdürlük, yetki belgesi numarası alınmak üzere verilen belgeler için her mütcaahhit adına ayrı bir dosya açar ve arşivinde muhafaza eder.” hükmüne, ikinci fıkrasında; “**Müdürlük, yapı mütcaahhidinin müracaatı üzerine Bakanlığın internet sitesi üzerinden yetki belgesi numarasını oluşturur ve yazılı olarak veya elektronik ortamda müracaat sahibine bildirir.**” hükmüne,

16. 1 Mayıs 2007 tarihli ve 26509 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinde; “...Bu Yönetmelikte geçen; ... b) *Döner Sermaye:* Genel yönetim kapsamındaki 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 faaliyetlerin sürdürülebilmesi için, kamu idaresine bağlı olarak kurulmuş işletmelere tahsis edilen sermayeyi, ... ifade eder.” hükmüne,

17. 28 Aralık 2011 tarihli ve 28156 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinin “Gelirler” başlıklı 8 inci maddesinde; “İşletmenin gelirleri; ... c) *Danışmanlık hizmet gelirlerinden,* ... f) *Diğer çeşitli gelirlerden, oluşur.*” hükümleri düzenlenmiş bulunmaktadır.” hükmüne yer verilmiştir.

B. Şikayet Konusuna İlişkin Uygulamalar

18. Anayasa Mahkemesinin 25/01/2007 tarih E. 2004/79, K. 2007/6 sayılı kararında; “Yürütmenin tüzük ve yönetmelik çıkartmak gibi klasik düzenleme yetkisi, idarenin yasallığı ilkesi içerisinde sınırlı ve tamamlayıcı bir yetkidir. Yasa koyucu, belli konularda gerekli kuralları koyacak,

çerçeveyi çizecek yasaların uygulanmasını sağlamak için idareye belli düzenleme alanı bırakabilecektir.” denilmiştir.

19. Anayasa Mahkemesinin 17/04/2008 tarih E:2005/5 ve K: 2008/93 sayılı kararında; “Bilindiği üzere, Anayasanın 2 inci maddesinde Devletin temel nitelikleri arasında hukuk devleti ilkesine yer verilmiş olup, hukuk devletinin temel ilkelerinden biri "**belirlilik**"tir. Bu ilkeye göre, **hukuki düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması**, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gereklidir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup **birey, yasadan, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmelidir**. Ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını ayarlar. Hukuk güvenliği, **normların öngörülebilir olmasını**, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.” denilmiştir.

20. Danıştay 15. Dairesinin E.2013/2818, K.2015/6180 sayılı ve 16/10/2015 tarihli kararı; “Anayasa'nın 124. Maddesine göre Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler...Anayasa'ya göre idare düzenleme yetkisini yasalar çerçevesinde ve yasalara uygun olarak kullanmak zorundadır. Başka bir deyişle, "İdare Hukuku"nda "yetki" kavramı, idareye, Anayasa ve yasalarla tanınmış olan karar alma gücünü ifade etmektedir. Bu yönüyle idari işlemin en temel unsurunu oluşturan "yetki", yasayla hangi makama verilmiş ise ancak onun tarafından kullanılabilir. İdare Hukukunda "yetkisizlik kural, yetkili olma istisna"dır. Bu istisna ise, yetkinin, yalnızca yasayla gösterilen hallerde ve yine yasayla gösterilen idari merciler tarafından kullanılmasıdır. Bu açıklamalar ile yukarıya aktarılan ...Yasa ile ...KHK hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden, davalı idarenin dava konusu alanı yönetmelikle düzenleme yetkisine sahip olduğu anlaşılmaktadır.” şeklindedir.

C. Kamu Denetçisi Zekeriya ASLAN'ın Kamu Başdenetçisine Önerisi

21. Kamu Denetçisi tarafından yapılan inceleme ve araştırma neticesinde; başvurucunun yetki belgesi numarası işlemleri kapsamında tahsil edilmiş olunan 1500 TL tutarındaki bedelin iadesi talebinin reddi, döner sermaye işletme gelirinе ilişkin hususların kanunla düzenlenmesi gerektiğine ilişkin ilgili mevzuatta değişiklik yapılması gerektiği yönündeki öneri Kamu Başdenetçisi'ne sunulmuştur.

D. Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden Değerlendirme ve Gereke

22. Şikayet başvurucusu 3 numaralı paragrafta açıklandığı üzere; Şirketinden yapı müteahhidi yetki belgesi numarası işlemleri kapsamında tahsil edilmiş olunan 1.500 TL tutarındaki ödemenin iadesini talep etmektedir.

23. Şikayet konusu somut olayda; Şirketinin/2015 tarihinde, Türk Ticaret Kanunu'nun 180 inci vd. hükümleri uyarınca, tür değiştirerek Şirketine dönüştürüldüğü,Ş'nin yasal temsilcisi

tarafından,/2015 tarihli dilekçe ile Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğüne Yapı Müteahhitliği Yetki Belgesi numarası almak için başvurulduğu, firmadan Yapı Müteahhidi Yetki Belgesi Numarası Kayıt İşlemleri Ücreti olan 1.500 TL'nin Döner Sermaye Hesabına yatırılmasının istenildiği, gerekli bilgi, belge ve işlem ücreti tamamlandıktan sonra Bakanlığın Yapı Müteahhitliği Bilişim Sistemi (YAMBİS) üzerinden yetki belgesi numarası oluşturulduğu, firma temsilcisinin 1.500 TL tutarındaki kayıt ücretinin yersiz olduğu gerekçesiyle iade edilmesi talebinin ise reddedildiği anlaşılmıştır.

24. Bilindiği üzere, Anayasanın 124 üncü maddesinde Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabileceği belirtilmiştir (Bknz: 8. Prgrf). 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 28 inci maddesinde Bakanlıktan veya Bakanlıkça yetkilendirilmiş idareden yetki belgesi almaksızın, inşaat ve tesisat dahil yapım işlerinin müteahhitliğinin üstlenilemeyeceği, 44 üncü maddesinde yapım işlerine dair yapı müteahhitlerinin yetki belgelendirilmesi işlemlerine ilişkin usul ve esaslar ile diğer hususların Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği hükümlerine yer verilmiştir. (Bknz: 14. prgrf)

25. Yapı ruhsatına tabi inşaat yapacak yapı müteahhitleri tarafından Yapı Müteahhitlerinin Kayıtları ile Şantiye Şefleri ve Yetki Belgeli Ustalar Hakkında Yönetmeliğin 5 inci maddesinin birinci fıkrası hükmü uyarınca, **yapı müteahhitliği Yetki Belgesi Numarası alınması ve bu numaranın yapı ruhsatında, yapı kullanma izin belgesinde ve yapım işleri sözleşmelerinde kullanılması zorunluluk teşkil etmektedir** (Bknz: 15.2. prgrf). Aynı Yönetmeliğin 7 nci maddesine göre yapı müteahhidinin müracaatı üzerine ilgili İl Müdürlüğü Bakanlığın Yapı Müteahhitliği Bilişim Sistemi (YAMBİS) üzerinden yetki belgesi numarası oluşturmak ve müracaat sahibine bildirmekle mükelleftir (Bknz: 15.4. prgrf).

26. YAMBİS'deki yetki belgesi numarası tanımlama işlemi, Gelir İdaresi Başkanlığının mükellef sistemindeki vergi kimlik numaraları ile entegre program sayesinde yapılmaktadır. (Bknz: 5.5 prgrf) Söz konusu entegrasyonda, her bir şirkete ait bir kod tanımlanmakta, verilen yetki belgesi numarasının beşinci hanesi (3 rakamı) başvuru sahibinin limited şirket olduğunu göstermekte, tür değişikliği sonrasında ise, Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından anonim şirket tüzelkişiliği adına, söz konusu entegre yazılım ile otomatik vergi numarası verilmekte ve bu vergi numarasına tahsis edilen yetki belgesi numarasının beşinci hanesi (2 rakamı) ise, başvuru sahibinin anonim şirket olduğunu göstermektedir. (Bknz: 5.6. ve 5.7. prgrf)

27. Somut olayda, Şirketinin,/2015 tarihinde tür değiştirerekŞ' ye dönüşümünün, Kurumlar Vergisi Kanununun 19 uncu maddesinin ikinci fıkrasında yer alan, birinci fıkradaki koşullarda tür değiştiren şirketlere devir hükümlerinin uygulanacağı hükmü uyarınca devir hükmünde değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu tür dönüşümü ile Kurumlar Vergisi Kanununun 19 uncu maddesinin ikinci fıkrası gereği, benzer durumda devredilen bir şirket gibi, limited şirketin tüzel kişiliği sona ermekte, anonim şirket adına yeni bir tüzel kişilik vücut bulmakta ve dolayısıyla limited şirket tüzelkişiliği adına tahsis edilmiş vergi kimlik numarasının kullanılması mümkün bulunmamaktadır. Kaldı ki, Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından, söz konusu entegre yazılım ileŞ tüzelkişiliği adına otomatik vergi numarası ve bu vergi numarasına tahsisli yeni yetki belgesi numarası verilmektedir. Bunun yanında, YAMBİS'te her bir şirket için ayrı bir kod kullanılmakta,

limited şirketlere verilen yetki belge numarasının beşinci hanesi olan . rakamı şirketin limited şirket olduğunu göstermektedir. YAMBİS' teki bu uygulama dahi tür değiştirme halinde limited şirkete ait yetki belgesi numarasının tür değişimi halinde kullanılmayacağını göstermektedir. Zira anonim şirketlere tahsis edilen yetki belgesi numarasının beşinci hanesinde yer alan . rakamı da şirketin anonim şirket olduğunu göstermektedir.

28. Ayrıca, limited şirkete ait vergi numarasının faaliyetinin sonlandırılmasıyla birlikte Gelir İdaresi Başkanlığı sisteminde limited şirkete ait vergi numarası pasif hale gelmekte ve buna bağlı olarak limited şirket için YAMBİS' te tanımlanan yetki belgesi numarası da pasif hale gelmektedir. (Bknz: 5.9. prgrf)

29. Yeni yetki belgesi numarası verilmesi ve söz konusu yetki belgesi numarasının aktif olması, yapı ruhsatı veya yapı kullanma izin belgesi düzenlenmesi aşamasında İçişleri Bakanlığının yürütücüsü olduğu Mekansal Adres Kayıt Sistemi (MAKS) ile YAMBİS arasındaki diğer bir entegrasyonda ruhsat vermeye yetkili idare tarafından sorgulanması ve yetki belgesi numarasının aktif olması durumuna göre işleme devam etmesi hususu bakımından da bir zorunluluk teşkil etmektedir.

30. YAMBİS'e kaydı yapılan şirketin daha sonra tür değişikliği ile yeni bir tüzel kişiliğe dönüşmesi halinde dahi eski nev'deki şirkete ait yetki belgesi numarası kaydı silinmemektedir (Bknz: 5.10. prgrf). YAMBİS ile yapı müteahhitlerinin kayıt altına alınarak denetlenmesi, bu yapı müteahhitlerin İmar Kanununa göre kusurlu işlem yapmaları halinde faaliyetlerinin ülke çapında durdurulması, bunun yanında; vatandaşların söz konusu sistemde yetki belge numarası iptal edilen yapı müteahhitleri listesine ulaşmalarının sağlanması ve çalışmayı düşündükleri yapı müteahhidine ait kayıtlara müteahhidin vergi numarası, TC kimlik numarası ya da yetki belgesi numarasından herhangi biriyle ulaşım objektif bir seçim yapabilmelerinin sağlanarak can kaybının en aza indirgenmesi amaçlanmaktadır. Söz konusu amaçlar doğrultusunda, şirketin tür değiştirmesi halinde dahi tür değiştiren şirket tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin kayıtlarının pasife düşmüş şekilde olsa da YAMBİS'te bulunması hem söz konusu firmaların denetimi hem de vatandaşların çalışacakları firmayı belirlemesi hususlarında objektif değerlendirme yapılması imkanı sunmaktadır (Bknz: 5.16. prgrf). Zira söz konusu denetim ve değerlendirmeler bakımından amaçlanan sonuca ulaşılması bakımından tür değişiminin ardından meydana gelecek yeni türdeki şirkete ait kayıtlar kadar eski türde faaliyette bulunulan döneme ait kayıtlar da önem arz etmektedir.

31. Yasa koyucunun, belli konularda gerekli kuralları koyacak, çerçeveyi çizecek yasaların uygulanmasını sağlamak için idareye belli düzenleme alanı bırakabileceği idarenin Anayasanın 124 üncü maddesine dayanarak ilgili üst norma aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkartabileceği, hukuk devletinin temel ilkelerinden biri belirlilik olduğu, bireyin, yasadan, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmesi gerektiği, hukuk güvenliğinin, normların öngörülebilir olmasını gerekli kıldığı yargısal içtihatlarda belirtilmiştir (Bknz: 18, 19. ve 20. prgrf)

32. Yukarıdan bu yana yapılan açıklamalar, anılan mevzuat hükümleri, idarenin cevabi yazıları, yargı kararları ve tüm dosya birlikte değerlendirildiğinde; 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 28 inci maddesi gereğince yetki belgesi almaksızın, inşaat ve tesisat dahil yapım işlerinin müteahhitliğinin üstlenilemeyeceği, Anayasanın 124 üncü maddesi ve anılan Kanun'a

dayanılarak çıkarılmış ve halen yürürlükte olan Yapı Mütahhitlerinin Kayıtları ile Şantiye Şefleri ve Yetki Belgeli Ustalar Hakkında Yönetmelik hükümleri gereğince **ilgili İl Müdürlüğünün Bakanlığın Yapı Mütahhitliği Bilişim Sistemi (YAMBİS) üzerinden yetki belgesi numarası oluşturmak zorunda olduğu, Gelir İdaresi Başkanlığının mükellef sistemindeki vergi kimlik numaraları ve İçişleri Bakanlığının yürütücüsü olduğu Mekansal Adres Kayıt Sistemi (MAKS) ile entegre program ve YAMBİS'te her bir şirket türü için ayrı bir kod uygulaması zorunluluğu** nedeniyle **tür değiştirmek suretiyle tüzel kişiliği sona eren şirketin yerine geçen ve yeni türde faaliyet gösteren yapı mütahhitliği firmaları için de yetki belgesi numarası alma zorunluluğu** öngörüldüğü, yapı mütahhitliği yetki belgesi numarası için alınan döner sermaye işlem ücret bedelinin ilgili idare tarafından verilen hizmetin karşılığı olarak, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinin 8 inci maddesi uyarınca ve yayımlanan döner sermaye birim fiyat listesinde yer alan Yapı Mütahhitleri ve Ustaların Yetki Belgesi Kayıt İşlemleri ile Basılı Malzeme ve Danışmanlık Ücretleri adı altında alındığı, söz konusu durumun belirlilik, hukuki öngörülebilirlik ilkelerine de uygun olduğu ve başvuru tarafından önceden bilindiği, bu nedenlerle Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü tarafından döner sermaye ücreti talep edilmesi yönünde tesis edilen işlemde hukuka ve hakkaniyete **aykırılık tespit edilemediği sonuç ve kanaatine varılmıştır.**

E. İnsan Hakları Yönünden Değerlendirme

33. Anayasamızın "Kanun Önünde Eşitlik" başlıklı 10 uncu maddesinde ifadesini bulan kanun önünde eşitlik ilkesinin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 13 üncü maddesindeki etkili başvuru hakkının ve 17 inci maddesindeki hakları kötüye kullanma yasağının ihlal edildiğine dair herhangi bir bulgu ve bilgiye rastlanmadığı gibi şikayete konu olayda, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinde yazılı ve güvence altına alınmış olan başkaca bir insan hakkı ihlalinin tespit edilemediği sonuç ve kanaatine varılmıştır.

F. İyi Yönetişim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

34. Günümüzde demokratik, modern ve katılımcı yönetim anlayışında idarelerden sadece hukuka uygun hareket etmeleri değil, aynı zamanda iyi yönetim ilkelerine de uygun işlem tesis etmeleri beklenmektedir.

35. 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "İyi Yönetim İlkeleri" başlıklı 6 ncı maddesinde; Kurumun, inceleme ve araştırma yaparken insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde; kanunlara uygunluk, ayrımcılığın önlenmesi, ölçülülük, yetkinin kötüye kullanılmaması; eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, nezaket, şeffaflık, hesap verilebilirlik, haklı beklentiye uygunluk, kazanılmış hakların korunması, dinlenilme hakkı, savunma hakkı, bilgi edinme hakkı, makul sürede karar verme, kararların gerekçeli olması, karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi, kişisel verilerin korunması gibi iyi yönetim ilkelerine uygun işlem ve eylem ile tutum veya davranışta bulunup bulunmadığını gözetileceği düzenlenmiştir. Söz konusu Yönetmelik hükmünde yer alan ilkelerin kaynağını teşkil eden Avrupa Birliği Temel Haklar Şartınının 41 inci maddesinde de iyi yönetim hakkından bahsedilmekte olup,

benzer ilkelere Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen “Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası”nda da yer verilmiştir.

36. Söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirme neticesinde; idarelerden istenilen bilgi ve belgelerin süresi içinde ve gerekçeli olarak Kurumumuza gönderildiği, idarenin başvuranla ilgili işlemlerinde kanunlara uygunluk, haklı beklentiye uygunluk, makul sürede ve gerekçeli karar verme, kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi **ilkelerine uygun davrandığı**, ancak idarenin, şikayet başvurusunun konuyla ilgili ilk başvurusunu gerekçeli olarak reddetmesine rağmen, karara karşı başvuru yolunu göstermediği, bu nedenle iyi yönetim ilkelerinde vurgulanan “karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi” **ilkesine uymadığı** anlaşılmış olup, idarenin bundan böyle bu ilkeye de uyması beklenmektedir.

IV. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN YASAL MEVZUAT

A. Dava Açma Süresinin Yeniden Başlaması

37. 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 17 nci maddesinin sekizinci fıkrasına göre Kamu Denetçiliği Kurumuna, dava açma süresi içinde yapılan başvuru işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmakta olup, 21 inci maddesinin birincisi fıkrası uyarınca başvurunun Kurum tarafından reddedilmesi durumunda, durmuş olan dava açma süresi gerekçeli Ret Kararının ilgiliye tebliğinden itibaren kaldığı yerden işlemeye başlayacaktır.

B. Yargı Yolu

38. Anayasamızın “Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması” başlıklı 40 ıncı maddesinin ikinci fıkrasında, “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.” hükmü yer almakta olup, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, ilgili idarenin işlemine karşı 60 günlük dava açma süresinden varsa arta kalan süre içinde İdare Mahkemesine yargı yolu açıktır.

V. KARAR

Yukarıda açıklanan gerekçeler ve dosya kapsamına göre; **ŞİKAYETİN REDDİNE**,

Kararın ŞİKAYET BAŞVURUCUSUNA, ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞINA ve ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK İL MÜDÜRLÜĞÜNE tebliğine,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisi'nce karar verildi.

e-imzalıdır

M.Nihat ÖMEROĞLU

Kamu Başdenetçisi