



SAYI : 95802452-101.07.04-E.9121

BAŞVURU NO : 2017/14842

KARAR TARİHİ : 29/05/2018

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN

:

BAŞVURUYA KONU İDARE

:

İçişleri Bakanlığı (Re"sen)
Bursa Su ve Kanalizasyon
İdaresi Genel Müdürlüğü

BAŞVURUNUN KONUSU

:

Adına tahakkuk ettirilen Su Tesisleri
Harcamalarına Katılım Payının iptal
edilmesi talebi hakkındadır.

BAŞVURU TARİHİ

:

29.11.2017

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

- 1) Başvuran, Bursa Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi tarafından 25/08/2017 tarih ve 20120483 sayılı ihbarname ile tahakkuk ettirilmiş olan 501.12 TL tutarındaki harcamalara katılma payının Belediye Gelirleri Kanunu ve uygulama yönetmeliğine aykırı olarak tespit edildiğini iddia ederek adına tahakkuk ettirilen Su Tesisleri Harcamalarına Katılım payının iptal edilmesi talebiyle Kurumumuza başvuru yapmıştır.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

- 2) Kurumumuz tarafından Bursa Büyükşehir Belediye Başkanlığına gönderilen 27/12/2017 tarihli ve 16508 sayılı bilgi ve belge isteme yazısına cevaben, Bursa Büyükşehir Belediye Başkanlığı tarafından gönderilen 29/01/2018 tarihli ve 1967 sayılı cevabi yazıda; Harcamalara katılma payının; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlendiği, İdarelerince başvuran adına tahakkuk ettirilen Su Tesisleri Harcamalarına Katılım Payının anılan mevzuata uygun olarak talep edildiği açıklamalarına yer verilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

- 3) **18/10/1982 tarihli ve 2709 sayılı T.C. Anayasasının ‘Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı’ başlıklı 74 üncü maddesinde;** “... 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. ...”
- 4) **14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun ‘Kurumun Görevi’ başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında;** ‘Kurum, idarenin işleyişiyle 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.’, hükümlerine yer verilmiştir.
- 5) **5393 sayılı Belediye Kanununun “Hemşehri Hukuku” başlıklı 13 üncü maddesinde;** “Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişiği olan her şahıs, **belediyenin** kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür.” şeklindedir.
- 6) **2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun “Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı” başlıklı 88 inci maddesinde;** “Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce beldede aşağıdaki şekillerde su tesisleri yapılması halinde, dağıtımın yapıldığı saha dahilindeki gayrimenkullerin sahiplerinden, Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı alınır: **a) Yeni içme suyu şebeke tesisleri yapılması, b) Mevcut şebeke tesislerinin tevsi ve islahı.** Birden fazla yol kenarında bulunan gayrimenkullere ait payın hesabında, bunların yalnız suya bağlandıkları yol üzerindeki uzunlukları esas alınır.”
- 7) **“Payların Hesaplanması” başlıklı 89 uncu maddesinde (Değişik: 4/12/1985 - 3239/121 md.);** “**Harcamalara katılma payları, bir program dahilinde veya istek üzerine doğrudan doğruya yapılan işlerde, bu hizmetler dolayısıyla yapılan giderlerin tamamıdır.** Şu kadar ki yapılacak giderler peşin ödendiği takdirde bu paylar ilgililerden yüzde yirmi beş noksanı ile alınır. Ancak, bu tür hizmet giderleri Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile İller Bankası tarafından tespit edilen ve yayınlanan rayiç ve birim fiyatlara göre hesaplanan tutarları aşamaz. Özel Devlet yardımları, karşılıksız fon tahsisleri, bu işler için yapılacak bağış ve yardımlar ve istimplak bedelleri giderler tutarından indirilir. Harcamalara katılma payları bina ve arsalarda vergi değerinin yüzde 2'sini geçemez.”
- 8) **“Payların Tahakkuk Şekli” başlıklı 90 ıncı maddesinde;** “Yol Harcamalarına Katılma Payı, bu hizmetin yapıldığı yollardan faydalanan, Su Tesisleri İle Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payları ise hizmetten faydalanma şekillerine göre ilgili **gayrimenkul** sahipleri arasında ve 89 uncu maddeye göre hesaplanan katılma payları toplamının ilgili gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlanarak dağıtılması suretiyle hesaplanıp tahakkuk ettirilir. Şu kadar ki, ibadet yerleri hakkında harcamalara katılma payı tahakkuku yapılmaz.” denilmektedir.
- 9) **“Tahakkuk Zamanı” başlıklı 91 inci maddesinde;** “Harcamalara katılma paylarının tahakkuku, işler hangi ihale usulü ile yapılmış olursa olsun, hizmetin tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra yapılır.” denilmektedir.
- 10) **“Payların İlanı” başlıklı 92 nci maddesinde;** “Yukarıdaki maddelerde yazılı esaslar dairesinde hesaplanan paylar, mükelleflerin soyadları, adları, adresleri ve kendilerine isabet eden pay miktarını gösteren ve mahiyetlerine göre mahalle, cadde ve sokak itibarıyla düzenlenecek tahakkuk cetvellerinin bir ay süre ile belediye ilan yerlerine asılması suretiyle ilan olunur. Katılma payları tutarları mükelleflere ayrıca tebliğ olunur.” denilmektedir.

11) **“Tahsil Şekli” başlıklı 93 üncü maddesinde;** *“Harcamalara katılma payları belediyelerce veya bunlara bağlı müesseselerce, 92 nci maddeye göre payların ilan ve tebliğ edildiği yılı takip eden yıldan itibaren iki yılda ve dört eşit taksitte, peşin ödemelerle tahakkuk tarihinden itibaren bir ay içinde tahsil olunur. Ancak, yukarıda yazılı ödeme sürelerini, ilgili belediyelerin teklifi üzerine, 5 yıla (peşin ödemelerde bir yıla) kadar uzatmaya ve buna göre taksit sürelerini tespit etmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir. Bakanlar Kurulunca bu yetkinin kullanılması halinde, uzatılan ödeme süreleri için belediyeler, belediye meclislerinin kararı üzerine ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uyarınca alınan tecil faizi oranını aşmamak üzere faiz alabilirler.”* denilmektedir.

12) **“Yönetmelikle tespit olunacak hususlar” başlıklı 94üncü maddesinde:** *“Harcamalara Katılma Paylarının uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Mali-ye, Bayındırlık ve İmar ve İskan Bakanlıklarının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığınca düzenlenecek bir yönetmelikte belirtilir.”* hükümleri bulunmaktadır.

13) **10/01/1961 tarih ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun “Zamanaşımı Süreleri” başlıklı 114 üncü maddesinin birinci fıkrası;** *“Vergi alacağının doğduğu takvim yılını takip eden yılın başından başlayarak beş yıl içinde tarh ve mükellefe tebliğ edilmeyen vergiler zaman aşımına uğrar”* denilmektedir.

14) **21/08/1981 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları İle İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin “Payların Üst Sınırı” başlıklı 16 ncı maddesinde:** *“Harcamalara Katılma Payı bina ve arsalarda vergi değerinin % 1 ini geçemez,”* hükmü bulunmaktadır.

IV. KAMU DENETÇİSİ AV. HÜSEYİN YÜRÜK’ÜN KAMU BAŞDENETÇİSİ’NE ÖNERİSİ

15) Kamu Denetçisi tarafından yapılan inceleme ve araştırma neticesinde; başvurunun reddi gerektiği hususundaki öneri Kamu Başdenetçisi’ne sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden Değerlendirme

16) Başvuran bir numaralı paragrafta ayrıntısına yer verilen başvurusunda, adına tahakkuk ettirilen **harcamalara** katılma payının ilgili mevzuatını aykırı olarak düzenlediğini iddia ederek iptalini talep etmektedir.

17) Anayasa Mahkemesinin 24/11/1987 tarihli 1987/19 Esas 1987/31 sayılı kararında da belirtildiği gibi günümüzde şehirleşme hareketlerinin her türlü tahminin ötesinde gelişmesi, şehir niteliğindeki yerleşim alanlarında yaşayan nüfusun hızla artması, şehir halkının giderek sosyal, ekonomik ve kültürel ihtiyaçlarının çoğalması ve nihayet şehirlerin çağın gereklerine göre yeniden tanzim ve imar çabaları, bu konudaki giderlerin geniş ölçüde artması sonucu doğurmuş ve bu durum eski şartlara ve anlayışlara göre kurulmuş olan yerel yönetim finans sistemlerinin yeni ve doyurucu kaynaklara sahip olacak biçimde geliştirilmesini zorunlu kılmıştır. Bu amaçla yaratılan yeni mali kaynaklardan bir bölümünü 2464 sayılı Kanunun 86., 87. ve 88. maddelerinde sözü edilen belediyelerce veya belediyelere bağlı kuruluşlarca yol, kanalizasyon ve su tesisi için yapılan harcamalara, bunlardan yararlanacak olan bina ve arsa sahiplerinin katılmalarını öngören “Harcamalara katılma payları” olarak adlandırılan gelirler oluşturmaktadır.

18) 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu hükümlerine göre *Su tesisleri harcamalarına katılma payı* yeni içmesuyu şebeke tesisleri yapılması, mevcut şebeke tesislerinin tevsi ve ıslahı durumunda bu

hizmetten yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden alınır bir paydır olarak tanımlanmış, hizmetten faydalanma şekillerine göre ilgili gayrimenkul sahipleri arasında ve 89 uncu maddeye göre hesaplanan katılma payları toplamının ilgili gayrimenkullerin vergi değerleri toplamına oranlanarak dağıtılması suretiyle hesaplanıp tahakkuk ettirileceği, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları İle İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin 15 inci maddesinde bu payında yol harcamalarına katılım payında olduğu gibi **işin bitirilerek hizmete açılmış olduğu geçici kabulün yapılması ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır.**

- 19) Dolayısıyla, 2464 sayılı Kanun ile harcamalara katılma payı tahakkukunun, işler hangi ihale usulü ile yapılmış olursa olsun, hizmetin tamamlanarak halkın istifadesine sunulmuş olmasından sonra yapılacağı anılan Yönetmelikte ise, **işin bitirilerek hizmete açılmış olmasının geçici kabulün yapılması ile belirlendiği ifade edilmektedir.** Söz konusu yasal düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, tahakkuk işleminin yapılan çalışmanın tamamlanıp halkın istifadesine sunulmasından sonra, yapılan çalışmanın sunulma tarihindeki gayrimenkul sahipleri adına yapılacağı anlaşılmaktadır. Bu kapsamda yapılan çalışmanın halkın istifadesine sunulma tarihinde tapuda malik olarak gözüken kişinin yol harcamalarına katılma payının mükellefi olması gerekmektedir.
- 20) Yine harcamalara katılma payının hesaplanmasına ilişkin mevzuat hükümlerinin incelenmesinde, 2464 sayılı Kanunun 89 uncu maddesinde, 1985 yılında 3239 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle Kanunun 89. maddesindeki harcamalara katılma payının üst sınırının artırılarak, katılma paylarının bina ve aralarda vergi değerinin yüzde 1'ini geçemez ifadesinin, yüzde 2'sini geçemez şeklinde yeniden düzenlendiği ancak aynı sınırın yönetmelikte hala yüzde 1 olarak devam ettirilerek yeniden bir düzenleme yoluna gidilmediği görülmüştür.
- 21) Hukuk devletinin en temel unsurlarından birisi olan hukuki güvenlik ilkesinin, bireyleri keyfi yönetimlere ve hukuki sürprizlere karşı korumak ve bireylerin ileride başlarına gelebilecekleri öngörebilmesi ve hareketlerini buna göre ayarlayabilmesi amacıyla hukuk kurallarının açık, anlaşılabilir ve öngörülebilir olmasını gerektireceği kuşkusuzdur. Anayasa Mahkemesi de 18/02/2013 tarihli ve E:2012/157, K: 2013/79 numaralı ilamında; "Hukuk devletinin temel ilkelerinden biri "hukuk güvenliği" ilkesidir. 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. Hukuk devletinde kanun metinlerinin ilgili kişilerin mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini makul bir düzeyde öngörmelerini mümkün kılacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. "Belirlilik" ilkesine göre ise yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir tereddüde ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesinin de gerekli olduğunu" ifade etmiştir.
- 22) Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinin incelenmesinden, 2464 sayılı Kanun ile yapılan düzenleme ile harcamalara katılım payı oranının %1 seviyesinden yüzde % 2 seviyesine çıkarıldığı, böylece tavan oran belirlenmesi yoluna gidilmek suretiyle ilgili idarelere yasal düzenlemedeki üst sınırı aşmamak koşuluyla daha alt sınırdan harcamalara katılım payı alınmasına olanak sağlayacak düzenlemeleri yapma imkanı sağlandığı, ilgili idarece ise yönetmelikteki % 1 katılım payı alınacağına ilişkin düzenlemede herhangi bir değişikliğe gidilmediği, Kanunda yer alan düzenleme ile üst sınır belirlenmiş olması ve mevcut yönetmelik hükümlerinin ise Kanunla belirlenen oranın üzerinde olmaması nedeniyle, yönetmelikte yer alan düzenlemenin Kanuna aykırılığının ileri sürülemeyeceği, dolayısıyla 2464 sayılı yasadaki katılım payına ilişkin düzenlemenin yönetmelikteki düzenlemeyi kendiliğinden ortadan kaldıracak nitelikte bir düzenleme de olmadığı bu nedenle İçişleri Bakanlığı tarafından Kanunla belirlenen üst sınırdan katılım payı alınmasının kararlaştırılması durumunda öncelikle yönetmelik değişikliğine gidilmek suretiyle bu oranın belirlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

23) Kurumumuzca yapılan değerlendirme neticesinde; başvuran adına tahakkuk ettirilen harcamalara katılım payının ilgili yönetmelikle belirlenen %1 oranının üzerinde olduğu tespit edildiğinden, başvuran adına tahakkuk ettirilen katılım payının yönetmelikte yer alan oran gözetilerek yeniden hesaplanması gerektiği değerlendirilmektedir.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

24) İyi yönetim ilkelerine 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "İyi yönetim ilkeleri" başlıklı 6 ncı maddesinde yer verilmiş olup; İdarenin Kurumumuz tarafından istenilen bilgi ve belgeleri süresi içinde ve gerekçeli olarak gönderdiği, ayrıca idarenin başvuranla ilgili işlemlerinde "kararların gerekçeli olması", "kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi" ilkelerine uygun davrandığı, ancak İdarenin başvurana verdiği cevapta hangi sürede hangi mercilere başvurabileceğini göstermediği bu nedenle "karar karşı başvuru yollarının gösterilmesi" ilkesine uymadığı anlaşılmış olup, idareden bundan böyle bu ilkeye de uyması beklenmektedir.

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

25) 6328 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Tavsiye Kararının idareye tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde idare tarafından herhangi bir eylem ya da işlem tesis edilmezse (varsa) dava açma süresinden kalan süre işlemeye devam edecek olup Bursa Vergi Mahkemesine yargı yolu açıktır.

VII. KARAR

Yukarıda açıklanan gerekçe ve dosya kapsamına göre **BAŞVURUNUN KABULÜNE,**

Başvuran adına %2 oranında tahakkuk ettirilen Su Harcamalarına Katılım Payının iptal edilerek Yönetmelikte ki düzenlemeye uygun olarak yeniden belirlenmesi hususunda, **BURSA SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

Yasal düzenlemede belirtilen üst sınırdan katılım payı alınması istenmesi durumunda, 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanununun Harcamalara Katılma Payları İle İlgili Hükümlerinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelikte bu yönde değişikliğe gidilmesi hususunda, **İÇİŞLERİ BAKANLIĞINA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca; **İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE BURSA SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ** tarafından bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Kararın Başvurana, İÇİŞLERİ BAKANLIĞI İLE BURSA SU VE KANALİZASYON İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE tebliğine,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.

e-imzalıdır

