

DAVACI VE YÜRÜTMENİN

DURDURULMASI İSTEYEN : Eğitim ve Bilim İşgörenleri Sendikası

VEKİLİ : Av. Burak SABUNCU
Mithatpaşa Cad. 66/15 Kızılay/ANKARA

DAVALILAR : 1- Hazine ve Maliye Bakanlığı

VEKİLİ : Av. Esra ÖZYURT SUCU
Başhukuk Müşavirliği Muhakemat Genel Müdürlüğü
İlkadım Cad. M Blok Dikmen/ANKARA

2- Milli Eğitim Bakanlığı

VEKİLİ : Hukuk Müşaviri Hamit İNAN (Aynı adreste)

3- Gençlik ve Spor Bakanlığı

VEKİLİ : Av. Gülsüm AKIN
Söğütözü Mah. 2176. Sk. No:25 K:8 Çankaya/ANKARA

4- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

VEKİLİ : Hukuk Müşaviri Özgür ÇELİK (Aynı adreste)

DAVANIN ÖZETİ :

1. 21.07.2017 tarih ve 30130 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Taşınmazları Üzerinde Eğitim ve Yurt Faaliyetleri İçin Üst Hakkı Tesis Edilmesine İlişkin Yönetmelik’in 1. maddesi, 2. maddesi, 4. maddesinin (c) bendinde yer alan “ayrıca; Diyanet İşleri Başkanlığına bağlı olarak açılan Kur’an-ı Kerim okumak, anlamını öğrenmek, hafızlık yapmak ve din eğitimi almak isteyen vatandaşlara verilen eğitimi” ibaresi ile (m) bendinde yer alan “ile Diyanet İşleri Başkanlığına bağlı olarak açılan Kur’an eğitim ve öğretimi kursu hizmetlerinin yürütülmesinde barınma ve beslenme ihtiyacını karşılamak üzere açılan yurt ve pansiyonları” ibaresi, 5. maddesinin (ç) bendinde yer alan “veya Diyanet İşleri Başkanlığınca” ibaresi, 6. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinin, 6. maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde yer alan “veya Diyanet İşleri Başkanlığının” ibaresi, 6. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinin, 8. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “veya Diyanet İşleri Başkanlığınca” ibaresi, 8. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan “veya Diyanet İşleri Başkanlığınca” ibaresi, 9. maddesi, 10. maddesi, 11. maddesi, 12. maddesi, 15. maddesi ile Geçici 1. maddesinin iptali ve yürütmenin durdurulması,

2. Davaya konu Yönetmeliğin dayanağı olan 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun ek 4. maddesinin 2. fıkrasının ve Geçici 21. maddesinin, Anayasaya aykırılığı iddiasıyla somut norm denetimi yoluyla iptali için Anayasa Mahkemesi’ne başvurulmasına karar verilmesi istenilmektedir.



DAVACININ İDDİALARI : Devletin asli faaliyetlerinden olan eğitim hizmetinin gereği gibi yerine getirilmesi konusunda her türlü okul, bina, yurt ve pansiyon gibi barınma hizmetlerinin sağlanması ve Devletin üzerine düşen yükümlülüğü yerine getirmesi gerektiği, dava konusu düzenlemelerin üst hukuk normlarına ve Anayasaya aykırı olduğu öne sürülmektedir.

DAVALI HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI'NIN SAVUNMASI : Usul bakımından, davanın ehliyet yönünden reddi gerektiği, esas bakımından, 4706 sayılı Kanunda bütçeye yük getirilmeden, mülkiyeti Hazineye veya kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazlar kullanılarak, vergi muafiyeti tanınan ve öğrencilere yönelik yurt temini faaliyetinde bulunan vakıflar marifetiyle hem öğrencilerin ihtiyaç duydukları bir kısım yurtların yapımına ve işletilmesine olanak sağlanması hem de yurtların öğrencilere olan maliyetlerinin düşürülmesinin öngörüldüğü, düzenlemenin üst hukuk normlarına uygun olduğu, istemin reddi gerektiği savunulmaktadır.

DAVALI MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI'NIN SAVUNMASI : Bakanlığın plan ve programları arasında, özel öğretimin payının artırılması hedefinin yer aldığı, kamuya yararlı dernek ve vakıflar yönünden kolaylık sağlanmasının amaçlandığı, özel eğitim kurumlarının ve özel öğrenci barınma hizmeti veren kurumların, Bakanlığın gözetim ve denetiminde olduğu, kanuna aykırı faaliyetin tespit edilmesi durumunda idari para cezası ve ruhsat iptali yaptırımlarının uygulanabileceği, öğrencilerin aldıkları eğitim ve barınma hizmetinin standartlarının yükseltilmesi amacıyla özel eğitim ve barınma hizmeti sunan kurumların sayısını artırma amacının bulunduğu, öğrencilerin emanet edileceği özel öğrenci barınma kurumlarının, barınma hizmeti sunma işini bilen, bu konuda tecrübe sahibi vakıf ve derneklerden olması için belirli başvuru koşullarının arandığı, Yönetmeliğin davaya konu maddelerinin hukuka uygun olduğu, istemin reddi gerektiği savunulmaktadır.

DAVALI GENÇLİK VE SPOR BAKANLIĞI'NIN SAVUNMASI : Usul yönünden davanın süre aşımı ve ehliyet yönünden reddi gerektiği; esas yönünden, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Kararnamesinin 184. maddesinin (ğ) bendi uyarınca yurt yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettmek, desteklemek ve yurt hizmetlerine ilişkin usul ve esasları belirlemek, görev ve yetkilerinin bulunduğu, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi görev alanlarına giren konular hakkında ihdas edecekleri Yönetmelikle düzenleme yapabilecekleri, hukuka aykırılığın bulunmadığı, istemin reddi gerektiği savunulmaktadır.

DAVALI ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI'NIN SAVUNMASI : Kamu Taşınmazları Üzerinde Eğitim ve Yurt Faaliyetleri İçin Üst Hakkı Tesis Edilmesine İlişkin Yönetmeliğin, 4706 sayılı Kanuna dayanılarak yürürlüğe girdiği, dava konusu maddelerde hukuka aykırılığın bulunmadığı, istemin reddi gerektiği savunulmaktadır.

DANIŞTAY TETKİK HÂKİMİ : Sibel KARADEMİR ÇAKMAK

DÜŞÜNCESİ : Yürütmenin durdurulması isteminin kısmen kabulü, kısmen reddi gerektiği düşünülmektedir.



TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay Sekizinci ve Onuncu Dairelerince 2575 sayılı Yasaya 3619 sayılı Yasayla eklenen Ek 1 maddesi hükmü uyarınca birlikte yapılan toplantıda işin gereği görüşüldü:

İNCELEME VE GEREKÇE :

USUL YÖNÜNDEN:

Davalı Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının, ehliyet ve süre aşımı itirazları, Üye Muharrem Özkaya, Üye Aysel Demirel, Üye Ömer Civri ve Üye Lütfiye Akbulut'un, davanın ehliyet yönünden reddi gerektiği yönündeki oylarına karşı, davacının dava açma ehliyeti bulunduğu ve davanın süresinde açıldığı anlaşıldığından, yerinde görülmeyle işin esası incelendi:

ESAS YÖNÜNDEN:

Anayasa'ya Aykırılık İddiasının İncelenmesi:

Davacının Anayasa'ya aykırılık iddiası ciddi görülmemiştir.

İlgili Mevzuat:

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin 2. fıkrasında, idari işlemin uygulanması hâlinde giderilmesi güç veya olanaksız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması koşullarının birlikte gerçekleşmesi durumunda yürütmenin durdurulmasına karar verileceği kuralı yer almıştır.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun **ek 4. maddesinin 2. fıkrasında**; "Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınan vakıflar ile kamu yararına çalışan derneklerden öğrencilere yönelik eğitim ve yurt temini faaliyeti bulunanlardan Gençlik ve Spor Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı tarafından **müştereken belirlenen şartları sağlayanlar lehine, kuruluş amaçlarına uygun olarak kullanılmak üzere** mülkiyeti Hazineye veya kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazlar üzerinde kırk dokuz yıl süre ile bedelsiz irtifak hakkı tesis edilebilir. Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerler üzerinde ise bunlar adına bedelsiz kullanma izni verilebilir. Bunlardan ayrıca hasılat payı alınmaz. Bu şekilde irtifak hakkı tesis edilen veya kullanma izni verilen taşınmazlardan söz konusu vakıflar ve dernekler tarafından elde edilen gelirin tamamı, münhasıran öğrencilere yönelik eğitim kurumlarının veya yurtların yapım, bakım, onarım, işletim ve benzeri giderlerinin karşılanmasında kullanılır. **İrtifak hakkı tesis edilen taşınmazların tapu kütüğüne, amacı dışında kullanılmayacağına ilişkin şerh konulur.**" kuralı yer almıştır.



Aynı Kanunun geçici 21. maddesinde; " (Ek: 18/1/2017-6770/23 md.) Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ile mülkiyeti Hazineye veya kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazlar üzerinde lehine bedelli olarak irtifak hakkı tesis edilen veya kullanma izni verilen Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınan vakıflar ile kamu yararına çalışan derneklerden öğrencilere yönelik eğitim ve yurt temini faaliyeti bulunanlar bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra Kanunun ek 4 üncü maddesinin ikinci fıkrasına göre belirlenecek şartları taşımaları koşuluyla iki yıl içinde talep etmeleri halinde, bedelli olarak tesis edilen irtifak hakkı veya verilen kullanma izni, hasılat payı alınmaksızın kırk dokuz yıl süreli bedelsiz irtifak hakkına veya kullanma iznine dönüştürülebilir. Bu madde kapsamında kalan taşınmazların kullanımlarıyla ilgili olarak tebliğ edilen veya tahakkuk ettirilen kullanma izni ve irtifak hakkı bedelleri tahsil edilmez, tahsil edilenler iade edilmez." kuralına yer verilmiştir.

Hukuki Değerlendirme:

21.07.2017 tarih ve 30130 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Taşınmazları Üzerinde Eğitim ve Yurt Faaliyetleri İçin Üst Hakkı Tesis Edilmesine İlişkin Yönetmelik’in "Ticari faaliyetler" başlığını taşıyan 15. maddesinin 2. fıkrasında yer alan "tamamı üzerinde" ve "tamamı veya" ifadeleri dışında kalan dava konusu diğer kısımlar yönünden; uygulanması halinde giderilmesi güç veya olanaksız zararların doğması ve açıkça hukuka aykırı olması koşullarının birlikte gerçekleşmediği anlaşıldığından, **yürütmenin durdurulması isteminin reddedilmesi** gerekmektedir.

Yönetmeliğin "Ticari faaliyetler" başlığını taşıyan 15. maddesinin 2. fıkrasında yer alan; "tamamı üzerinde" ve "tamamı veya" ifadeleri yönünden;

Yönetmeliğin "Ticari Faaliyetler" başlığını taşıyan 15. maddesinin 2. fıkrasında; "İrtifak hakkı kurulan veya kullanma izni verilen taşınmaz üzerinde bulunan tesis (Değişik ibare:RG-11/9/2018-30532) bizzat vakıf veya dernek ile bu vakıf veya dernek tarafından kurulan iktisadi işletme veya şirketler tarafından işletilebileceği gibi; bu Yönetmelikte belirtilen şartları taşıması (Değişik ibare:RG-11/9/2018-30532) vakıfların veya derneklerin kuruluş amacı ile (Değişik ibare:RG-11/9/2018-30532) resmi senedinde/tüzüğünde belirtilen faaliyet unsurları arasında yer alması kaydıyla aynı taşınmazın belirli bir kısmının öğrenci ve yurt faaliyeti için, diğer kısmın ise ticari nitelikli faaliyetler için veya **tamamı üzerinde** öğrencilere yönelik yeni yapılacak eğitim kurumlarının veya yurtların yapım, bakım, onarım, işletim ve benzeri giderlerinin karşılanmasında kullanılması için tesisin **tamamı veya** bir kısmı üzerinde üçüncü kişilerin faaliyetine izin verilebilir." kuralı yer almıştır.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun ek 4. maddesinin 2. fıkrası ile eğitim ve yurt faaliyetleri için mülkiyeti Hazineye veya kamu kurum ve kuruluşlarına ait



taşınmazlar üzerinde bedelsiz irtifak hakkı tesis edilmesi, Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerler üzerinde bedelsiz kullanma izni verilmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi konusunda, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığına, **yetki verilmiş olup**, "Kanuni idare" ilkesi uyarınca kanunla verilen bu yetkinin usulüne uygun kullanılıp kullanılmadığının yargısal olarak denetlenmesi hukuk devleti ilkesinin gereğidir.

İdare Hukukunun temel ilkeleri gereği; normlar hiyerarşisinde kanunlardan sonra gelen yönetmelikler bir kanun hükmüne dayalı olarak hazırlanır ve kanun hükümlerine açıklık getirilmek suretiyle uygulamaya geçirilmesi amaçlanır. Bununla birlikte, normlar hiyerarşisindeki düzenleme soyuttan somuta doğru kademeli bir sistem içermektedir. Anılan sistemde bir üst norm bir alt norma oranla daha genel ve soyut ifadeler taşımakta, bir alt norm ise daha özel ve somut ifadelerle bir üst normun ne amaçlamak istediğini somut olarak ortaya koymaktadır.

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun **ek 4. maddesinin 2. fıkrasına ve geçici 21. maddesine** dayanılarak, kamu taşınmazları üzerinde eğitim ve yurt faaliyetleri için üst hakkı tanınması, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınan vakıflar ile kamu yararına çalışan derneklerin, taşınması gereken şartların belirlenmesi ve izin verilmesine ilişkin usul ve esasların ortaya konulması amacıyla davaya konu Kamu Taşınmazları Üzerinde Eğitim ve Yurt Faaliyetleri İçin Üst Hakkı Tesis Edilmesine İlişkin Yönetmelik ihdas edilmiştir.

4706 sayılı Kanunun ek 4. maddesi uyarınca belirlenen şartları taşıyan, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınan **vakıflar** ve kamu yararına çalışan **dernekler lehine**, mülkiyeti Hazineye veya kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazlar üzerinde eğitim ve yurt faaliyetlerinde kullanılmak üzere üst hakkı tesis edilebilecektir. Diğer bir ifade ile 4706 sayılı Kanunun ek 4. maddesinin lafzi ve amaçsal yorumu gereği bu taşınmazların bir kısmının gelir amaçlı olarak ticari faaliyetlerde kullanılması veya üçüncü kişilere kullandırılması mümkün ise de tamamının eğitim ve yurt temini amacı dışında kullanılamacağı açıktır. Nitekim, amacı dışında kullanılamayacağı hususunun tapu kütüğüne şerh edileceği, maddede açıkça kurala bağlanmıştır. Söz konusu vakıfların ve derneklerin, taşınmazları eğitim ve yurt faaliyetleri ile ticari faaliyetlerde kullanmalarından elde edilen gelirin tamamı ise münhasıran öğrencilere yönelik eğitim kurumlarının veya yurtların yapım, bakım, onarım, işletim ve benzeri giderlerinin karşılanmasında kullanılabilecektir. Bu bakımdan, taşınmazların tamamının eğitim ve yurt faaliyeti dışında, üçüncü kişiler tarafından kullanılması ve gelir elde edilmesi mümkün değildir.

Bu bağlamda; söz konusu **taşınmazların tamamı** üzerinde öğrencilere yönelik yeni yapılacak eğitim kurumlarının veya yurtların yapım, bakım, onarım, işletim ve benzeri giderlerinin karşılanmasında kullanılması için **tesisın tamamı** üzerinde üçüncü kişilerin faaliyetine izin verilebilmesinin, taşınmazın amacı dışında ve üçüncü kişiler tarafından



kullanımına yol açacağından, dayanak norm olan 4706 sayılı Kanunun ek 4. maddesinin 2. fıkrasının amacına aykırı olarak, kapsamını genişlettiği, kanuni idare ilkesine ve normlar hiyerarşisine aykırılık teşkil ettiği anlaşıldığından, bu kısım yönünden 2577 sayılı Kanunun 27. maddesinin 2. fıkrasında yer alan uygulanması halinde giderilmesi güç veya olanaksız zararların doğması ve açıkça hukuka aykırı olması koşullarının birlikte gerçekleştiği sonucuna ulaşılmıştır.

KARAR SONUCU:

Açıklanan nedenlerle;

21.07.2017 tarih ve 30130 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Taşınmazları Üzerinde Eğitim ve Yurt Faaliyetleri İçin Üst Hakkı Tesis Edilmesine İlişkin Yönetmelik’in,

1. 15. maddesinin 2. fıkrasında yer alan "tamamı üzerinde" ve "tamamı veya" ifadeleri yönünden oyçokluğu ile **yürütmenin durdurulmasına**,

2. Diğer kısımlar yönünden, oybirliği ile **yürütmenin durdurulması isteminin reddine**,

3. Kararın tebliğini izleyen günden itibaren 7 (yedi) gün içerisinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'na itiraz yolu açık olmak üzere,

06/01/2021 tarihinde karar verildi.

**Başkan
Yüksel
ÖZTÜRK**

**Üye
Ali İhsan
ŞAHİN**

**Üye
Birgül
KURT**

**Üye
Ahmet Yahya
ÖZDEMİR**

**Üye
Muharrem
ÖZKAYA**

**Üye
Aysel
DEMİREL**

**Üye
Ömer
CİVRİ**

**Üye
Hamdi
ŞENLER**

**Üye
Lütfiye
AKBULUT
(X)**



KARŞI OY :

(X) 21.07.2017 tarih ve 30130 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Taşınmazları Üzerinde Eğitim ve Yurt Faaliyetleri İçin Üst Hakkı Tesis Edilmesine İlişkin Yönetmelik’in, "Ticari faaliyetler" başlığını taşıyan 15. maddesinin 2. fıkrasında yer alan; "tamamı üzerinde" ve "tamamı veya" ifadeleri yönünden;

Davaya konu 21.07.2017 tarih ve 30130 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu Taşınmazları Üzerinde Eğitim ve Yurt Faaliyetleri İçin Üst Hakkı Tesis Edilmesine İlişkin Yönetmelik’in dayanağı olan 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun **ek 4. maddesinin 2. fıkrasında;** "Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınan vakıflar ile kamu yararına çalışan derneklerden öğrencilere yönelik eğitim ve yurt temini faaliyeti bulunanlardan Gençlik ve Spor Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı tarafından **müştereken belirlenen şartları sağlayanlar lehine, kuruluş amaçlarına uygun olarak kullanılmak üzere** mülkiyeti Hazineye veya kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazlar üzerinde kırk dokuz yıl süre ile bedelsiz irtifak hakkı tesis edilebilir. Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerler üzerinde ise bunlar adına bedelsiz kullanma izni verilebilir. Bunlardan ayrıca hasılat payı alınmaz. Bu şekilde irtifak hakkı tesis edilen veya kullanma izni verilen taşınmazlardan söz konusu vakıflar ve dernekler tarafından elde edilen gelirin tamamı, münhasıran öğrencilere yönelik eğitim kurumlarının veya yurtların yapım, bakım, onarım, işletim ve benzeri giderlerinin karşılanmasında kullanılır. **İrtifak hakkı tesis edilen taşınmazların tapu kütüğüne, amacı dışında kullanılmayacağına ilişkin şerh konulur.**" kuralı yer almıştır.

Yönetmeliğin "Ticari Faaliyetler" başlığını taşıyan 15. maddesinin 2. fıkrasında; "İrtifak hakkı kurulan veya kullanma izni verilen taşınmaz üzerinde bulunan tesis (Değişik ibare:RG-11/9/2018-30532) bizzat vakıf veya dernek ile bu vakıf veya dernek tarafından kurulan iktisadi işletme veya şirketler tarafından işletilebileceği gibi; bu Yönetmelikte belirtilen şartları taşıması (Değişik ibare:RG-11/9/2018-30532) vakıfların veya derneklerin kuruluş amacı ile (Değişik ibare:RG-11/9/2018-30532) resmi senedinde/tüzüğünde belirtilen faaliyet unsurları arasında yer alması kaydıyla aynı taşınmazın belirli bir kısmının öğrenci ve yurt faaliyeti için, diğer kısmın ise ticari nitelikli faaliyetler için veya tamamı üzerinde öğrencilere yönelik yeni yapılacak eğitim kurumlarının veya yurtların yapım, bakım, onarım, işletim ve benzeri giderlerinin karşılanmasında kullanılması için tesisin tamamı veya bir kısmı üzerinde üçüncü kişilerin faaliyetine izin verilebilir." kuralı yer almıştır.

Kamu taşınmazları üzerinde eğitim ve yurt faaliyetleri için üst hakkı tesis edilmesi, bedelsiz kullanma izni verilmesine ilişkin usul ve esasları belirlemesi amacıyla yürürlüğe konulan Yönetmeliğin dava konusu 15. maddesinin, dayanak kanun maddesinin kapsamına uygun olduğu, uygulanmasını sağlama amacı taşıdığı anlaşıldığından, yürütmenin durdurulması isteminin reddedilmesi gerektiği oyu ile bu kısım yönünden aksi yönde oluşan çoğunluk kararına katılmıyorum.

**Üye
Lütfiye AKBULUT**

