

5686 SAYILI JEOTERMAL KAYNAKLAR VE DOĞAL MİNERALLİ SULAR KANUNU'NA GÖRE TAHSİL EDİLEN İDARE PAYI VE GÖREVLİ MAHKEME SORUNU

ADMINISTRATION SHARE COLLECTED ACCORDING TO THE GEOTHERMAL RESOURCES AND NATURAL MINERAL WATERS LAW NO. 5686 AND THE JURISDICTION ISSUE

Abdullah ÖMERCİOĞLU

Doç. Dr., Kırıkkale Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Mali Hukuk Anabilim Dalı, Kırıkkale, Türkiye

ORCID ID: 0000-0002-7577-4356

ÖZET

Ülkemizde Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu, jeotermal ve doğal mineralli su kaynaklarının aranması, araştırılması, geliştirilmesi, üretilmesi ve korunması ile ilgili hükümler getirmiştir. Bu kaynaklar esasen kamuya ait olmakla birlikte üzerinde hak sahibi olunması ve bu hakların devredilmesi, ekonomik olarak değerlendirilmesi ve terk edilmesi de mümkün olabilmektedir. Tüm bu faaliyet kapsamından faydalanılması ancak ruhsat alınması ile gerçekleşebilmektedir. Bu bakımdan idare payı ruhsat sahibinin faaliyetlerine devam edebilmesi için ödenmek durumunda olan bedeli ifade etmektedir.

Çalışmada jeotermal kaynakların aranması ve işletilmesi temel faaliyetlerinin karşılığı olarak her yıl ödenmesi gereken idare payı incelenmiştir. Bu bakımdan öncelikle idare payına ilişkin yasal düzenlemeler açıklanmıştır. Daha sonra idare payının bir mali yükümlülük olduğunun değerlendirilmesi sebebiyle mali yükümlülük kavramı ve bunun temel türlerini oluşturan vergi, resim ve harç kavramları kısaca açıklanmıştır. Akabinde idare payının bahsedilen mali yükümlülüklerden hangisine benzerlik gösterdiği özellikle Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararları üzerinden değerlendirilmiştir. Neticede ise idare payının resim benzeri bir mali yükümlülük olduğuna kanaat getirilmiştir.

Çalışmada ek olarak idare payına ilişkin uyuşmazlıkların uygulamada hem idare mahkemeleri hem de vergi mahkemeleri tarafından çözümlenmesi sebebiyle meydana çıkan görevli mahkeme sorunu Danıştay kararları ve idare payının belirlediğimiz hukuki mahiyeti çerçevesinde değerlendirilmiştir. Bu bakımdan idare payının resim benzeri mali yükümlülük olması sebebiyle tahakkuk ve tahsiline ilişkin uyuşmazlıklarda vergi mahkemelerinin; diğer uyuşmazlıklarda ise idare mahkemelerinin görevli olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ruhsat sahibinin hakkını özel sözleşmeler ile kiraya verdiği durumlarda ise taraflar arasındaki uyuşmazlıkların özel hukuk hükümlerine tabi olacağı ancak bu sözleşmelerin idare payının tahsili açısından idareyi bağlamayacağı değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: İdare Payı, Jeotermal, Rüsüm Bedeli, Vergi Mahkemesi, İdare Mahkemesi.

ABSTRACT

The Geothermal Resources and Natural Mineral Waters Law in our country has brought provisions regarding the exploration, research, development, production and protection of geothermal and natural mineral water resources. Although these resources mainly belong to

the public, it is also possible to have rights on them, to transfer these rights, to evaluate them economically and to abandon them. Benefiting from all this scope of activity can only be realized by obtaining a license. In this respect, the administration share represents the price that has to be paid in order for the license holder to continue his activities.

In the study, the administrative share that must be paid every year in return for the basic activities of exploration and operation of geothermal resources has been examined. In this respect, first of all, the legal regulations regarding the administration share are explained. Then, the concept of financial liability and its basic types of tax, duty and fee are briefly explained, since the administration's share is considered to be a financial liability. Subsequently, which of the mentioned financial obligations resembles the administrative share, it has been evaluated especially through the decisions of the Constitutional Court and the Council of State. As a result, it has been concluded that the administration's share is a financial obligation similar to a duty.

In addition, in the study, the problem of the competent court, which arises due to the resolution of the disputes regarding the administrative share in practice, by both the administrative courts and the tax courts, has been evaluated within the framework of the decisions of the Council of State and the legal nature of the administrative share. In this respect, it has been concluded that tax courts are competent for disputes regarding the accrual and collection of the administrative share due to the fact that it is a duty-like financial obligation and for other disputes, it has been concluded that administrative courts are competent. In cases where the license holder leases its rights through private contracts, it has been evaluated that the disputes between the parties will be subject to the provisions of private law, but these contracts will not bind the administration in terms of collection of the administration's share.

Keywords: Administration Share, Geothermal, Duty Fee, Tax Court, Administrative Court.

1. GİRİŞ

İdare payı, 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu'nun 10/1-e maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre idare payı; jeotermal kaynaklardan elde edilen su, gaz veya buhardan faydalanmaya olanak tanıyan ruhsata sahip olmanın karşılığı şeklinde ortaya çıkan bir yükümlülüktür. Yıllık olarak tahsil edilen idare payının ödenmemesi durumunda faaliyet sürdürülmesi mümkün olmamaktadır.

İdare payı, ilgili faaliyetlerin yürütülmesine devlet tarafından izin verilmesinin karşılığıdır. Bu açıdan aslında kamu malı olan kaynakların özel kişilere özel bir menfaat elde etmeleri amacıyla tahsis edilmesine imkân tanımaktadır. Bu kaynaklardan faydalananlar, ödedikleri idare payı üzerinden elde ettikleri hasılatın bir kısmını kamuya aktarmış olmaktadır. Bu açıdan hem kamu malı niteliğindeki jeotermal kaynaklar tespit edilmiş ve işler halde tutulmuş olmakta hem de bunu bulan ve işletenlerin özel menfaatler sağlamanın yolu açılmış olmaktadır. Dolayısıyla idare payının ödenmesi gerek kamu geliri oluşturması gerekse ekonomik ve ticari bir etki meydana getirmesi açısından önem taşımaktadır.

Bu önemi karşısında idare payının mahiyetinin belirlenmesi ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Nitekim faaliyetin ve hasılatın büyüklüğüne göre ödenen idare payının yüksek tutarlara ulaşması kaynaklardan yararlananlar ile kamu arasında uyuşmazlıkların çıkmasına sebebiyet

verebilmektedir. Bu bakımdan idare payının özelliklerinin, bir mali yükümlülük olup olmadığı ve eğer bir mali yükümlülük olarak kabul edilirse de bu mali yükümlülükler karşısındaki durumunun belirlenmesi gerekmektedir. Bu belirleme aynı zamanda idare payına ilişkin uyuşmazlıkların hangi yargı mercii önünde çözümleneceğinin belirlenmesi açısından da önem taşımaktadır.

Konunun bahsedilen önemi çerçevesinde çalışmada öncelikle Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu genel hatlarıyla açıklanacak; kanun kapsamındaki akışkanlardan faydalanabilmek için sahip olunması gereken ruhsatlar ile karşılığında ödenecek olan idare payına ilişkin bilgiler verilecektir. Daha sonra, idare payının mali yükümlülük oluşturup oluşturmadığı ve temel kabul edilen vergi, resim ve harç şeklindeki mali yükümlülükler karşısındaki durumu belirlenmeye çalışılacaktır. Bu belirlemeler yapılırken özellikle konuya ilişkin Anayasa Mahkemesi (AYM) ve Danıştay kararlarından faydalanılmaya çalışılacaktır. Akabinde özellikleri ve hukuki mahiyeti belirlenen idare payının uyuşmazlık konusu olması halinde görevli olacak yargılama organı gene Danıştay kararları kapsamında tespit edilmeye çalışılacaktır. Sonuç kısmında ise idare payına ilişkin tespit ettiğimiz hukuki çerçeve değerlendirilerek görüşlerimiz ileri sürülecektir.

2. JEOTERMAL KAYNAKLAR VE DOĞAL MİNERALLİ SULAR KANUNU

5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu, 2007 yılında kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Kanun'un amacı 1. maddesinde; "jeotermal ve doğal mineralli su kaynaklarının etkin bir şekilde aranması, araştırılması, geliştirilmesi, üretilmesi, korunması, bu kaynaklar üzerinde hak sahibi olunması ve hakların devredilmesi, çevre ile uyumlu olarak ekonomik şekilde değerlendirilmesi ve terk edilmesi ile ilgili usul ve esasları düzenlemek" olarak belirlenmiştir.

Kanun'un kapsamını ise 2. maddesinde; "belirlenmiş veya belirlenecek jeotermal ve doğal mineralli su kaynakları ile jeotermal kökenli gazların arama ve işletme dönemlerinde, kaynaklar üzerinde hak sahibi olunması, devredilmesi, terk edilmesi, kaynak kullanımının ihale edilmesi, sona erdirilmesi, denetlenmesi, kaynak ve kaptajın (toplama işlemi) korunması" oluşturmaktadır. Bu çerçevede yürütülen faaliyetler büyükşehirlerde "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları", büyükşehir belediyesi bulunmayan illerde ise "il özel idareleri" tarafından yönlendirilmektedir. Kanun'da bunlar genel olarak "idare" şeklinde nitelendirilmektedir.

Jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular Kanun'un 4. maddesine göre, esas itibarıyla Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bu sebeple jeotermal kaynak ve doğal mineralli sular, buldukları arzun mülkiyetine dâhil olmamaktadır. Kaynağa ilişkin faaliyetlerin yapılabilmesi için 5686 sayılı Kanun'a göre "Ruhsat" alınması zorunlu tutulmuştur. Ruhsat ile belli edilen haklar, gerçek veya tüzel tek kişi adına verilmekte ve miras yolu ile intikal edebilmektedir. Ayrıca ruhsat aşamasına bağlı olarak, hektar başına, 170.011 TL'den¹ az olmamak kaydıyla ruhsat harcının % 1'i tutarında ruhsat teminatı alınmaktadır.

¹ Belirtilen tutar 2023 yılı için geçerli olup 5686 sayılı Kanun'un 10/d maddesine göre her yıl Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenen yeniden değerlendirme oranlarına göre artırılmaktadır. Ek olarak, önceden alınan işletme ruhsatı teminatları da beş yılda bir aynı usulle güncellenerek tamamlattırılmaktadır.

Jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ile ilgili iki temel faaliyet ruhsatı verilebilmektedir. Bunlar; üç yıl için verilen arama ruhsatı ile otuz yıl için verilen işletme ruhsatı olarak belirlenmiştir. İşletme ruhsatı, arama ruhsatı sahibinin, işletme projesi ile idareye başvurması üzerine alınmaktadır (Kaplan, 2022: 495). Ayrıca doğal çıkış halindeki jeotermal ve doğal mineralli sular için arama ruhsatı sahibi olmadan da işletme ruhsatı başvurusunda bulunulabilmektedir. Tüm bu işlemler Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü'ne (MAPEG) de bildirilmektedir.

İdare, ruhsata tabi faaliyetlerin denetim mercidir. Bununla birlikte gerek görülmesi durumunda Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü (MTA) tarafından da denetim yapılabilmektedir. Kanun'a tabi faaliyetlerde, jeotermal sistemin korunması, kaynağın israf edilmemesi ve çevrenin korunması esastır. Bu sebeple faaliyet öncesinde kaynağın koruma alanları etüdünün ruhsat sahibi tarafından yaptırılması zorunlu olup aksi durumda faaliyetlerin durdurulması gerekmektedir. Ruhsat sahibine verilen uygun süre içinde gerekli tedbirlerin alınmaması halinde ise ruhsat iptal edilmektedir.

Yukarıda açıklanan genel uygulamanın yanında idare payının Kanun'da belirlenen süre içinde yatırılmaması halinde de faaliyetler durdurulmaktadır. Ek olarak, idare payı hesaplamasında usulsüzlük yapıldığına ilişkin aynı fiilin ruhsat dönemi içerisinde üçüncü kez tekrarlanması üzerine ruhsat iptal edilmektedir.

2.1. İdare Payı Kavramı

İdare payı, 5686 sayılı Kanun'un 10/1-e maddesinde düzenlenmiştir. Maddeye göre idare payı; kaynaklardan elde edilen su, gaz veya buharın (akışkanın) doğrudan ve/veya dolaylı olarak kullanıldığı tesislerde gayrisafi hasılat ya da kullanım miktarı üzerinden hesaplanan tutardır. İdare payının hesaplanması ve ödenmesi ile ilgili düzenlemeler, Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak 2007 yılında kabul edilen "Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu Uygulama Yönetmeliği" ile belirlenmektedir. Bu yönetmelikte 2021 yılında yapılan değişiklikle idare payının tanımı; "akışkanın doğrudan ve/veya dolaylı kullanılmasına bağlı olarak, ruhsat sahibi ve/veya sözleşmeler yoluyla kaynağı kullanan gerçek ve tüzel kişilerce idareye ödenen pay" şeklinde yapılmıştır. İdare payının, devlet hakkına benzer olarak idari makamların sahip olduğu bir yetkiden meydana geldiği ifade edilmektedir (Kaplan, 2022: 505).

Kanun'un 10/1-e maddesine göre idare payı, akışkanın seralarda, elektrik üretimi ve konut ısıtımında kullanıldığı tesislerde gayrisafi hasılatının %1'i tutarında hesaplanmaktadır. Bu şekilde hesaplanan idare payı her yıl Haziran ayı sonuna kadar idareye ödenmektedir.

Akışkanın kaplıca ve diğer alanlarda kullanıldığı tesislerde ise kullanılan yıllık toplam ısı enerjisi değeri ve reenjeksiyon (tekrar yer altına gönderme) durumu dikkate alınarak kullanılan suyun bir metreküpü 1,5 TL'yi geçmeyecek şekilde, hesaplama yöntemi ve ödeme zamanı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından yönetmelikle belirlenen usule göre ödenmektedir. Bu şekilde belirlenen idare payı üst limiti her yıl Ocak ayında yayımlanan yıllık TÜFE değeri kadar artırılmaktadır. İlgili yönetmeliğin 20. maddesinde, Kanun'un "diğer alan" olarak nitelendirdiği tesisler çeşitlendirilmiştir. Buna göre; kaplıca benzeri termal tesisler ile ısı enerjisinin kullanıldığı kurutma, soğutma, balık yetiştiriciliği vb. diğer tesisler ifade edilmektedir. Ayrıca yönetmelik ile ısı enerjisinin kullanılması halinde hesaplamanın yönetmeliğe ekli 15. tabloya göre; gazların kullanılması halinde ise ekli 16. tabloya göre yapılacağı ifade edilmiştir. Tablolarda belirtilen kullanım miktarına göre hesaplanan idare

payı bir sonraki yılın Nisan ayı sonuna kadar beyan edilmekte ve Haziran ve Eylül aylarında iki eşit taksitte idareye ödenmektedir.

İdare payının ruhsat sahibi tarafından ödenmesi esastır. Ancak ruhsat sahibinin jeotermal akışkanı bir başkasına kiralaması durumunda idare payı, kiralayan kullanıcı tarafından ödenmektedir. Bununla birlikte akışkanın kullanılması esnasında reenjeksiyon uygulaması yapılması durumunda, reenjeksiyona karşılık gelen idare payı üzerinden % 30 indirim uygulanmaktadır.

Tahsil edilen idare payı, yerel yönetimler ile genel bütçe arasında paylaştırılmaktadır. İdare, tahsil ettiği idare payının beşte birini on gün içinde, kaynağın bulunduğu büyükşehirlerde ilçe belediyesi olmak üzere ilgili belediye veya köy tüzel kişiliğine ödemektedir. Kalan kısım da genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere İçişleri Bakanlığı merkez muhasebe birimi hesabına aktarılmaktadır.

2.2. İdare Payının Ödenmemesi Durumunda Karşılaşılabilecek Yaptırımlar

İdare payı, ruhsat sahibinin faaliyetlerine devam edebilmesi için ödenmek durumundadır. Bu bakımdan idare payının ödenmemesi halinde öncelikle faaliyetler durdurulmakta, daha sonraki aşamada ise ruhsat iptal edilebilmektedir.

5686 sayılı Kanun'un "idari yaptırımlar" başlıklı 11. maddesinde (3) numaralı bent ile idare payının süresi içerisinde ödenmemesi halinde, teminatın irat kaydedileceği hükmü düzenlenmiştir. Bu durumda ruhsat sahibine iki aylık süre verilmekte ve idare payını ödemesi beklenmektedir. Bu süre içinde idare payı ödenmez ve teminat tamamlanmazsa faaliyetler durdurulmaktadır. Yönetmeliğin 20/8 maddesinde bu hükme ek olarak idare payının yatırılmadığı ve teminatın tamamlanmadığı durumlarda, geçen süre boyunca faaliyet durdurma kararının kaldırılmayacağı belirtilmiştir. Ayrıca aynı maddenin 9. bendinde idare payını ödemeyen sözleşmeli kullanıcının da su kullanımına ilişkin faaliyetinin durdurulacağı ifade edilmiştir.

Kanun'un 11/6 maddesinde, ruhsat sahibi tarafından idare payı hesaplamasında yapılan usulsüzlüklerin yaptırımları düzenlenmiştir. Ruhsat sahibinin kullanılan su miktarının belirlenmesinde usulsüzlük yaptığının veya kaçak kullanım yapıldığının tespit edilmesi durumunda 20.000 TL'den aşağı olmamak ve 500.000 TL'yi de geçmemek üzere, bir önceki yılda kullandığı su miktarının karşılığının iki katı oranında idari para cezası kesilmektedir. Aynı fiilin ruhsat dönemi içerisinde üçüncü kez tekrarı halinde ise teminat irat kaydedilerek ruhsat iptal edilmektedir.

Görüleceği üzere, idare payının hesaplanması esnasında yapılan ihlaller idari para cezası ve tekrarı halinde ruhsat iptali ile sonuçlanmakta; doğru bir şekilde hesaplanan idare payının belirlenen sürelerde ödenmemesi durumunda ise ödeme gerçekleşene kadar faaliyetin durdurulması söz konusu olmaktadır.

3. MALİ YÜKÜMLÜLÜK KAVRAMI VE TÜRLERİ

Mali yükümlülük, vergilendirme yetkisi dâhilinde ortaya çıkan bir kavramı ifade etmektedir. Bu bakımdan devletin mali alanda egemenlik yetkisine dayanarak koyduğu uyulması zorunlu olan yükümlülükler, mali yükümlülük olarak tanımlanabilir. Bunlar devletin egemenlik hakkına dayanarak elde ettiği kamu gelirlerini ifade etmektedir (Saraçoğlu: 2022, 5).

1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda mali yükümlülüklerle ilişkin temel düzenleme, "vergi ödevi" başlığını taşıyan 73. madde içinde yer almaktadır. Buna göre mali yükümlülüklerin kanun ile konulması, değiştirilmesi ve kaldırılması zorunludur. Bu durum vergilerin kanuniliği ilkesi çerçevesinde ele alınmaktadır (Çağan, 1982: 100; Öz, 2004: 77). Bu ilkenin mali yükümlülük karşısındaki devlet açısından anlamı, "verginin alınması zorunluluğu ilkesi" ve "verginin zorla yürütüm yoluyla alınması ilkesi" olarak ele alınmaktadır (Güneş, 2011: 15).

Ayrıca maddede mali yükümlülük kavramı; "vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler" olarak sayılmıştır. Bu çerçevede mali yükümlülük kavramı özellikle vergi, resim ve harçlar temel alınarak belirlenebilmektedir (Yılmaz-Biyan, 2016: 337). Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin ortak özellikleri; kanunla konulmaları ve kamu gücüne dayanılarak gerektiğinde zorla alınmalarıdır.

3.1. Vergi

Vergi, mali yükümlülük kavramının en temel halini ifade etmektedir. Nitekim vergiler mali sistem ve kamu gelirleri arasında en önemli yere sahiptir (Turhan, 2020: 23). Gerçekten de çağdaş devlette kamu gelirlerinin çok büyük bir kısmı vergiler aracılığıyla karşılanmaktadır.

Vergi, öğretilerde benzer unsurlar üzerinden tanımlanmaktadır. Bir tanımda vergi, kamu otoritesinin belirlediği amaçları gerçekleştirmek için egemenlik gücünü kullanarak mükelleflerden mali güçleri oranında nakdi şekilde tahsil ettiği, belirlenmiş bir karşılığı bulunmayan, kesin bir varlık transferidir (Beltrame, 1998: 12). Aynı doğrultuda verginin kamu harcamalarını karşılamak ve diğer ekonomik amaçları gerçekleştirmek maksadıyla devlet veya yetkilendirdiği kurumların, kişilerden kanuna dayanarak aldığı cebri ve karşılığı olmayan ekonomik değerler olduğu ifade edilmiştir (Saraçoğlu: 2022, 5). Benzer bir tanımda vergi, kamusal hizmetlerin gerektirdiği giderleri ve kamu borçları sebebiyle meydana çıkan yükleri karşılamak maksadıyla, egemenlik yetkisine dayanılarak karşılıksız ve cebri şekilde kişilerden alınan parasal ödemeler olarak kabul edilmiştir (Akdoğan, 2013: 119). Başka bir tanımda bunlara ek olarak verginin bazı ekonomik ve sosyal amaçları gerçekleştirmek üzere alındığına da değinilmiştir (Oktar, 2013: 4). AYM de bir kararında da vergiyi; "kamusal gereksinimleri karşılamak için kişi ve kuruluşların mal varlıklarının bir bölümünün devlete geçirilmesi, bu yolla kamuya aktarılması" şeklinde tanımlanmıştır².

Tüm bu tanımlardan ortaya çıkan ortak unsurlar; verginin karşılıksız olması (genel karşılıklık veya kamu giderlerinin karşılanması), kamu gücüne dayanması, zorunlu ve kesin olması ile nakden ödenmesidir (Saraçoğlu: 2022, 17-18). Ayrıca vergiler mali (fiskal) ve mali olmayan (ekstra fiskal) amaçlarla toplanabilmektedir. Mali amaç, verginin kamu hizmetlerini karşılamak üzere gelir unsuru olarak toplanmasıyken; mali olmayan amaç, gelir dağılımında adaleti sağlamak, ekonomik büyüme ve kalkınma ile istikrarı pekiştirmek gibi ekonomik-sosyal ve hatta siyasal-kültürel etkileri barındırmaktadır (Çaşkurlu-Arslan, 2021: 177).

3.2. Resim

Resim veya çoğulu olarak rüsum, günlük dilde vergi anlamında kullanılmakla birlikte unsurları açısından vergiden ayrılan farklı bir kavramı ifade etmektedir (Erginay, 2003: 20). Resimler, bir iş ya da faaliyetin karşılığı olarak kamu kuruluşları tarafından verilen yetki ve

² AYM. E. 1989/6, K. 1989/42; E. 2011/16, K. 2012/129; E. 2013/66, K. 2014/19.

izin için ödenen bedellerdir (Nadaroğlu, 1983: 238). AYM'nin bir kararında da resim, “devlet dairelerinde ve kamu kuruluşlarında görülen hizmetin ve yapılan giderlerin karşılığı olarak yalnız o işle ilgili olarak gerçek ve tüzel kişilerden sağlanan gelirler” olarak tanımlanmıştır³. Dolayısıyla resimler, karşılıklılık esasına dayanarak tahsil edilmeleri bakımından ruhsat, izin veya lisans gibi yetkilendirici belgelerin bedeli olarak ödenmektedir.

Uygulamada resim bedellerinin daha çok yerel yönetimler tarafından tahsil edildiği görülmektedir (Akdoğan, 2013: 108). Bununla birlikte yürürlükte adında doğrudan resim ibaresi bulunan, 2548 sayılı Gemi Sağlık Resmi Kanunu, sadece bir tane mali yükümlülük bulunmaktadır (Yılmaz-Biyan, 2016: 338). Resmin söz konusu olabilmesi için kanunla yerel yönetimlere verilen yetki çerçevesinde gerçekleştirilecek bir faaliyetin ya da yararlanılacak bir hizmetin bulunması gerekmektedir. Resim bedeli karşılığında verilen izin, yararlanıcısı bakımından özel bir fayda taşımaktadır (Çaşkurulu-Arslan, 2021: 163). Bu açıdan adında doğrudan resim ibaresi bulunmasa bile mahiyeti gereğince bir faaliyetin yürütülmesi ya da bir hizmetten doğrudan faydalanılmasına izin verilmesi karşılığında ödenmesi gereken çeşitli kanunlardaki tutarların da resim olarak kabul edilmesi gerekmektedir. Nitekim resim, özel kişi ile devlet arasındaki anlaşma kapsamında faaliyeti ispata yarayan izin belgeleri için ödenmektedir (Oktar, 2013: 6). Bu husus resmin izin karşılığı olma özelliğini ön plana çıkarmaktadır.

3.3. Harç

Harçlar, bazı kamu kuruluşları tarafından sağlanan kamu hizmetlerinin karşılığı olarak bu hizmetten faydalananlardan alınan bedellerdir (Saraçoğlu, 2022: 6). AYM de bir kararında harç kavramını, “fertlerin özel menfaatlerine ilişkin olarak, kamu kurumları ve hizmetlerinden yararlanmaları karşılığında yaptıkları ödemeler” olarak tanımlamıştır⁴.

Bir hizmetten harç alınabilmesi için; hizmetin kamu kurumu tarafından sağlanması, kişilere özel bir menfaat tanınması ve kamu idaresinin o kişilerin özel bir işi ile uğraşması gerekmektedir (Gerek-Aydın, 2010: 31). Dolayısıyla harçlar, vergiden ziyade resimlere benzerlik göstermektedir. Bununla birlikte harçların karşılığı olarak idarenin bizzat fayda sağladığı kişilerin işi ile uğraşması gerekliliği karşısında resimden ayrılmaktadır. Ayrıca harç karşılığı yapılan hizmetler sınavi veya ticari nitelikte olmamaktadır (Akdoğan, 2013: 106).

3.4. Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kabul Edilen Benzeri Mali Yükümlülükler

1982 Anayasası'nın 73. maddesinde vergi, resim ve harç sayıldıktan sonra “ve benzeri mali yükümlülükler” denilmek suretiyle kapsama alınan mali yükümlülüklerin ne olduğu belli edilmemiştir. Bu bakımdan AYM'nin mali yükümlülük anlayışına uygun olarak; ödemenin kamu gideri niteliğinde olması, kamu hizmeti karşılığı olması, tek taraflı irade ile alınması, kamu gücüne dayanması, zorunlu olması, ödenmemesi halinde hukuki yolla tahsili, devlet tüzelkişiliği, kamu tüzelkişileri ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tarafından tahsil edilmesi, yasa ile konulması gibi ölçütler geliştirdiği görülmektedir (Gerek-Aydın, 2010: 36). Ancak belirlenen ölçütlere rağmen AYM'nin kararları arasında çelişkili yorumların olması sebebiyle net bir sonuca varılamadığı ileri sürülmektedir (Saban, 2021: 8-10; Yılmaz-Biyan, 2016: 338). AYM'nin yaptığı nitelendirme genel olarak bir yükümlülüğün vergi benzeri ya da resim ve harç benzeri unsurlar içerip içermediğine göre değişmektedir.

³ AYM. E. 1986/20, K. 1987/9; E. 2011/16, K. 2012/129; E. 2013/41, K. 2013/124.

⁴ AYM. E. 1986/20, K. 1987/9. Bu tanım esasen 492 sayılı Harçlar Kanunu'nun gerekçesinden alınmıştır.

AYM'nin çeşitli kararlarında; “oda giriş ücretleri/kesenekleri, yıllık ve munzam aidatlar, borsa tescil ücretleri, belge harçları, yeraltı sularının kullanımı karşılığı alınan ücretler, bekçi ücretleri, jeotermal kaynak kullanan tesislerden alınan idare payları⁵, yükseköğrenim harçları ve katkı payları ile altyapı hizmetlerinin karşılığı olarak alınan katılma payları” benzeri mali yükümlülük olarak kabul edilmiştir (Yılmaz-Biyan, 2016: 340).

4. İDARE PAYININ MALİ YÜKÜMLÜLÜKLER KARŞISINDAKİ DURUMU

Yukarıda değinildiği üzere 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu'nda düzenlenen idare payı, AYM kararında benzeri mali yükümlülük olarak kabul edilmiştir. İlgili karara konu olayda; otel işletmeciliği yapan şirket adına tahakkuk ettirilen idare payının iptali istemiyle dava açılmış ve itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 2, 10 ve 73. maddelerine aykırı olduğu kanısına varan mahkeme AYM'ye başvurmuştur. Netice olarak idare payını düzenleyen madde Anayasa'ya aykırı görülmemiş ve yapılan yargılamada idare payının mahiyetine ilişkin önemli değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Bu bakımdan AYM vermiş olduğu kararında, jeotermal kaynakların kamunun ortak malı niteliğinde olduğunu vurgulayarak bu kaynakların işletilmesinin idareden alınacak bir ruhsat karşılığında özel kişilerce işletilebileceğini tespit etmiştir. Ayrıca, özel kişilere verilen işletme hakkına karşılık olarak alınacak mali yükümlülüğü oluşturan idare payının, topluma ait olan bu kaynakları işletme ayrıcalığına kavuşan kişilerin faaliyetlerinden elde ettikleri menfaatlerini vergilendirme yoluyla topluma pay ettirmeyi amaçladığı değerlendirilmiştir. Burada kanuni düzenleme ile sektörün niteliği göz önüne alınarak, kullanılan akışkanın miktarından ziyade akışkan kullanılmak suretiyle yürütülen faaliyet sonucu elde edilen hasılatı göre bir mali yükümlülük getirildiği ve bu haliyle idare payının, mali güç esasına dayandırıldığı ifade edilmiştir. İlgili karardan yola çıkarak, idare payının Anayasa'da sayılan mali yükümlülüklerden hangisine daha çok benzerlik gösterdiğinin tespit edilmesi faydalı olacaktır.

4.1. İdare Payının Mali Yükümlülükler ile Karşılaştırılması

AYM kararında belirtildiği üzere idare payı, benzeri bir mali yükümlülüktür. Bu temel üzerinden idare payının özelliklerinin belirlenmesi ve diğer mali yükümlülüklerden ayrılan unsurlarının ortaya konması ile incelenmesi ihtiyacı doğmaktadır. Bu açıdan idare payı; izin karşılığı olarak kamu gücüne dayanan, cebri ve mali güce göre tahsil edilen nakdi bir ödemedir. Özel kişilerden idareye transfer edilen idare payı hem yerel idareye hem de genel bütçeye aktarılmaktadır. Bu açıdan idare payı emlak vergisi ile ilan reklam vergisine benzetilmiştir (Çitil, 2018: 161).

Vergilerin karşılıksız olması sebebiyle idare payından farklılaştığı açıktır; ancak kamu gücüne dayanması, zorunlu, kesin ve nakdi bir özellik taşıması bakımından vergi ve idare payı benzer mahiyette görünmektedir.

Resimler idare payı ile en çok yakınlaşan mali yükümlülüğü oluşturmaktadır. İdare payının kaynaklardan elde edilen akışkanın doğrudan ve/veya dolaylı olarak kullanıldığı tesislerde ruhsat sahibi ya da sözleşme ile bu hakkını devrettiği faydalanıcısı tarafından idareye ödenen bir bedel olması, başka bir ifadeyle faaliyet izni karşılığında ödenmesi onu resme benzetmektedir.

⁵ AYM. E. 2013/41, K. 2013/124.

Harçlar da idare payı benzerlik göstermektedir. Harçların yararlanılan kamu hizmetinin karşılığında ödenmesi bu benzerliği oluşturmaktadır. Ancak harçlarda kamu idaresinin ilgili kişilerin özel bir işi ile uğraşması gerekliliği ve harç karşılığı yapılan hizmetlerin sınai veya ticari nitelikte olmaması sebebiyle idare payından farklılaştığı görülmektedir.

4.2. İdare Payının Hukuki Mahiyeti

AYM'nin yukarıda özetlenen kararında idare payının hukuki mahiyeti belirlenmeye çalışılmıştır. Bu bakımdan idare payı; vergi, resim ve harç kavramları ile kıyaslanmış ve bunların ortak özelliklerinin “kanunla konulmaları ve kamu gücüne dayanılarak gerektiğinde zorla alınmaları” olduğu belirtilmiştir. Daha sonra ise idare payı, idare tarafından verilen ruhsat (izin) kapsamında yürütülen bir faaliyet için alınan mali bir yükümlülük olması sebebiyle resme benzetilmiştir. Bununla birlikte idare payının, faaliyetin sonucunda elde edilen yıllık gayrisafi hasılat üzerinden alınması yönüyle de vergiye benzediği ifade edilmiş; ancak bunun kanun koyucunun takdiri olduğu belirtilmiştir.

Öğretide de idare payının kamu gelirleri içinde mali bir yükümlülüğü ifade ettiği ve kaynağın işletilmesine imkân tanıyan ruhsatın sahibi olmanın bir neticesini oluşturduğu, bu sebeple de benzeri mali yükümlülük olarak kabul edilmesi gerektiğine değinilmiştir (Kaplan, 2022: 506-508). Aksi yönde bir görüşte idare payının benzeri bir mali yükümlülük olduğu ancak m³ birim bedeli üzerinden tahsil edilen idare payının gerçek anlamda bir benzeri mali yükümlülük olmadığı; sıcak su bedeli üzerinden ödenen idare payının ise harcama üzerinden alınması nedeniyle idare payı olarak kabul edilemeyeceği ve özel hukuk hükümlerine tabi olacağı değerlendirilmiştir (Çitil, 2018: 162-163).

Kanımızca idare payının izne tabi bir faaliyetin jeotermal tesis bünyesinde gerçekleşen gayrisafi hasılat üzerinden alınması esası, AYM'nin nitelemesine uygun olarak, bu mali yükümlülüğü bir yönüyle resme, diğer yönüyle de vergiye yakınlaştırmaktadır. Bununla birlikte yukarıda değinildiği üzere vergilerin karşılıksız olması sebebiyle idare payı kesin olarak vergiden ayrılmaktadır. Dolayısıyla idare payının hukuki mahiyetinin resim olarak kabul edilmesi isabetli olacaktır.

İdare payının mali güce göre ve kullanıma bağlı olarak tahsil edilmesinin bu mahiyeti üzerinde bir etkisi bulunmamaktadır. Çünkü kullanım esasına göre hesaplanma durumunda dahi kanun koyucunun takdirinde olarak, işlemi aslında mali güce göre tahsil kapsamı içinde tutmaktadır. Mali güce göre ödeme vergi ve resim arasındaki temel farkı oluşturmamaktadır.

Burada salınan idare payının mahiyeti, ruhsat sahibi ve faydalanan arasındaki hukuki ilişki ve idare payının ödenmemesi durumunda karşılaşılabilecek yaptırımların mahiyetleri de birbirlerinden ayrılmaktadır. Bu sebeple özellikle faaliyetin durdurulması ve ruhsatın iptali ile ilgili yaptırımlar idare hukukunun kapsamında kalırken; ruhsat sahibi ve faydalanan arasındaki ilişki özel hukuk kapsamında ve idare payının hukuki mahiyeti benzeri mali gelir olması dolayısıyla vergi hukuku kapsamında değerlendirilmelidir. Belirtmek gerekir ki ruhsatın kiraya verilmesi durumunda, faydalanıcının elde ettiği gayrisafi hâsıla üzerinden hesaplanan idare payından, ruhsat sahibinin kiralama bedeli üzerinden ödediği idare payının düşülmesi ve bu sayede mükerrer idare payı alınmaması gerekmektedir⁶.

⁶ Danıştay 8. Daire. E. 2019/4703, K. 2021/6.

Danıştay da kararlarında 5686 sayılı Kanun'da düzenlenen idare payını rüsum (resim) bedeli veya sıcak su rüsumu olarak nitelendirmektedir⁷. Dolayısıyla sıcak su bedeli üzerinden ödenen idare payının harcama üzerinden alınması nedeniyle idare payı olarak kabul edilemeyeceği yönündeki görüşe katılmamaktayız. Danıştay'ın genel kabul edilen bu nitelendirmelerinin yanında aksi yönde, "idare payının vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları dışında bir kamu alacağı niteliğinde olduğunu" belirttiği bir kararına da rastlanmıştır⁸ (Kaplan, 2022: 507).

5. İDARE PAYINA İLİŞKİN UYUŞMAZLIKLARDA GÖREVLİ MAHKEMENİN BELİRLENMESİ SORUNU

Uygulamada idare payının hukuki mahiyetine bağlı olarak bununla ilgili uyuşmazlıkların görev yönünden hangi mahkemelerce çözümleneceği tartışması yapılmaktadır. Bu açıdan idare payının idari yargı kolunda çözümleneceği açık olmakla birlikte vergi mahkemelerinde mi yoksa idare mahkemelerinde mi yargılamasının yapılacağı belirlenmesi ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.

2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 5. maddesine göre; idare mahkemeleri, vergi mahkemelerinin görevine giren davalar ile ilk derecede Danıştay'da çözümlenecek olanlar dışındaki iptal ve tam yargı davaları ile idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar ve kanunla verilen diğer işleri çözümlenmekle görevlendirilmiştir. Bu Kanun'un 6. maddesinde ise; genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davaları ile bu konularda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un (AATUHK) uygulanmasına ilişkin davaları ve kanunla verilen diğer işleri çözümlenme görevi vergi mahkemelerine verilmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun (VUK) 1. maddesinde Kanun'un; gümrük ve tekell vergileri dışında, "genel bütçeye giren vergi, resim ve harçlar ile il özel idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim ve harçlar hakkında" uygulanacağı ifade edilmiştir. Bu düzenleme içinde Anayasa'daki gibi "benzeri mali yükümlülük" kavramına yer verilmemesi sebebiyle idare payı gibi diğer kamu gelirlerinin vergi benzeri olmadığı düşünülebilir. Ancak bu durum hem VUK'un incelenen kanunlar ve Anayasa'dan daha eski tarihli olması hem de zaten geniş anlamıyla verginin kamu gücüne dayanan diğer kamu gelirlerini de kapsamı bakımından geçerli bir argüman olmamaktadır (Karakoç, 2012: 67). Nitekim hem VUK hem de AATUHK'da düzenlenen vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülükler tahdidi olarak sayılmamıştır (Çitil, 2018: 141).

Doğrudan idare payına ilişkin kararlar değerlendirilmeden önce yukarıda idare payının devlet hakkı ile ilişkilendirilmiş olması sebebiyle Danıştay'ın vermiş olduğu, madenlerden alınan devlet haklarına ilişkin düzenlenen ödeme emrinin iptali istemiyle görülen uyuşmazlık hakkındaki bir kararına değinilmesi yerinde olacaktır. Bir kararında Danıştay, devlet hakkı mahiyetindeki kamu alacaklarının vergi, resim, harç ve benzeri mali yüküm niteliğinde bulunmadığından hareketle davanın çözümünde idare mahkemesinin görevli olacağını

⁷ Danıştay 9. Daire. E. 2008/6874, K. 2011/6820; E. 2011/7595, K. 2015/1451.

⁸ Danıştay 3. Daire. E. 2013/5968, K. 2013/3795.

belirtmiştir⁹. Devlet hakkı, devletin madenleri çıkarma ve işletme hakkını özel kişilere devretmesi karşılığında 3213 sayılı Maden Kanunu ile düzenlenen vergi benzeri bir mali yükümlülük olarak değerlendirilmektedir (Uzun, 2016: 90). Dolayısıyla 5686 sayılı Kanun'daki idare payına benzerliği sebebiyle görevli mahkemenin belirlenmesinde değinilen bu kısa gerekçede isabet bulunamamıştır.

Danıştay'ın doğrudan idare payına ilişkin değerlendirmelerde bulunduğu çokça karar mevcuttur. Bununla birlikte doğrudan göreve ilişkin bir hüküm kurulmamış olması sebebiyle mevcut kararların hangi ilk derece mahkemesinden geldiğine göre bir belirleme yapılabilir.

5.1. İdare Mahkemesinde Görülen İdare Payı Uyuşmazlıklarına İlişkin Danıştay Kararları

Danıştay bir kararında, kamu hastanesi olan davacının jeotermal su tüketiminden dolayı kendisinden il özel idaresince istenen idare payının iptalini görüşmüştür¹⁰. İlk derece idare mahkemesinin, bütün tesislerin idare payını ve su kullanım bedelini ödemesi gerektiği gerekçesiyle reddettiği iptal talebi, Danıştay tarafından da onanmıştır. Kararda idare payının mali bir yükümlülük olduğuna değinilmiş ancak görev yönünden bir değerlendirme yapılmamıştır.

Başka bir kararında Danıştay, otel işletmesi olan davacı hakkında il özel idaresince istenen idare payının iptalini görüşmüştür¹¹. İlk derece idare mahkemesi, işletmenin jeotermal kaynak suyunun kullanımı dışındaki diğer faaliyetlerinden elde ettiği gelirler üzerinden de idare payı talep edilmesini hukuka aykırı bularak ödeme emrini iptal etmiştir. Ancak Danıştay, 5686 sayılı Kanun'da faaliyet ayrımı yapılmadığından hareketle işletmenin yıllık toplam gayrisafi hasılatı üzerinden idare payının hesaplanıp ödenmesi gerektiğine hükmederek idare mahkemesi kararını bozmuştur. Kararda idare payının mahiyetine veya görev yönünden bir değerlendirmeye rastlanmamıştır.

Düzeltilme talepli başka bir kararda Danıştay, otel işletmesi olan davacı hakkında il özel idaresince istenen idare payının iptalini görüşmüştür¹². Kararda abonelik sözleşmesi uyarınca satın alarak kullanılan akışkan sebebiyle, faydalanıcının elde ettiği gayrisafi hâsıla üzerinden hesaplanan idare payından, ruhsat sahibinin kiralama bedeli üzerinden ödediği idare payının düşülmesi ve böylelikle mükerrer idare payı alınmaması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca idare payının mahiyetine veya görev yönünden bir değerlendirme yapılmamıştır.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı tarafından davacı otel işletmesi hakkında düzenlenen idare payı ödeme emrine karşı açılan başka bir davada idare mahkemesi, davacının termal su kullanımını abone sözleşmesine istinaden alındığı yönündeki iddiasını haklı görmeyerek iptal talebini reddetmiştir. Danıştay da idare mahkemesinin red kararını onamıştır¹³.

İdare payının geç ödenmesi sebebiyle teminatın irat olarak kaydedilmesine ilişkin açılan davada idare mahkemesi, uygulanan kanunun amir hüküm olduğu gerekçesiyle davanın reddine karar vermiştir. Ancak Danıştay'ın bu kararı bozması ve idare mahkemesinin

⁹ Danıştay 9. Daire. E. 2016/15235, K. 2017/9982.

¹⁰ Danıştay 8. Daire. E. 2016/11547, K. 2020/4956.

¹¹ Danıştay 8. Daire. E. 2018/1767, K. 2022/3222.

¹² Danıştay 8. Daire. E. 2019/4703, K. 2021/6.

¹³ Danıştay 8. Daire. E. 2020/612, K. 2022/4365.

kararında ısrar etmesi üzerine Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, ilk derece mahkemesinin ısrar kararını onamıştır¹⁴.

5.2. Vergi Mahkemesinde Görülen İdare Payı Uyuşmazlıklarına İlişkin Danıştay Kararları

Danıştay bir kararında; davacı maden suyu işletmesi hakkında il daimi encümeni kararı ve bu karara ilişkin kaymakamlık ilçe özel idare müdürlüğü tarafından rüsum (idare payı) bedeli belirlenmesini, kanunda yetkinin bu organlara verilmemiş olması sebebiyle hukuka aykırı bularak aynı yöndeki vergi mahkemesi kararını hüküm fıkrası açısından onamıştır¹⁵. Kararda idare payı, resim olarak adlandırılmış, görev yönünden bir değerlendirme yapılmamıştır.

Başka bir kararında Danıştay, davacı şirketin jeotermal akışkandan doğrudan ve dolaylı olarak faydalanmasını gerektiren bir faaliyetinin olmaması nedeniyle adına salınan sıcak su rüsumunun (idare payını) hukuka aykırı olduğuna karar vererek vergi mahkemesi kararını kısmen bozmuştur¹⁶. Bu kararda da idare payı resim olarak nitelendirilmiş ve görev yönünden ayrıca bir değerlendirme yapılmamıştır.

Diğer bir kararında Danıştay, mineralli su işletmesi olan davacı hakkında il özel idaresi tarafından düzenlenen ödeme emrinin iptali istemini görüşmüştür¹⁷. Vergi mahkemesi, idare payının üzerinden hesaplandığı gayrisafi hasılat tutarı içerisine davacıdan farklı bir işletmeye ait hasılatın da dâhil edilmesi sebebiyle ödeme emrinin kısmen reddine ilişkin karar vermiştir. İstinaf başvurusu üzerine Bölge İdare Mahkemesi (BİM), idare payının niteliği gereği bir hasılat payı olduğu ve davacının dernek olması sebebiyle hasılat payının kendisinden tahsil edilemeyeceği gerekçesiyle vergi mahkemesinin kısmi red kararını kaldırarak ödeme emrini iptal etmiştir. Danıştay ise BİM kararını, dernek adına idare payı tahakkukunda hukuka aykırı bir husus bulunmadığı gerekçesiyle bozmuştur. Kararda ayrıca idare payının vergi benzeri mali yükümlülük olduğuna değinilmiş ve AYM kararına atıfta bulunulmuştur.

Başka bir uyuşmazlıkta, sözleşme kapsamında jeotermal kaynak kullanarak ısındığını ileri süren davacının seracılık faaliyetine ilişkin düzenlenen idare payı ödeme emrini iptal eden vergi mahkemesi kararı, işletilen serada jeotermal kaynak suyu kullanıldığı sebebiyle matrah belirlemesine davacının her türlü gayri safi hasılatının dâhil edilmesi gerektiği gerekçesiyle BİM tarafından bozulmuştur. Danıştay da temyiz istemini reddederek BİM kararını onamıştır¹⁸.

Derneğe ait mineralli su işletmesi hakkında düzenlenen idare payına ilişkin ödeme emrinin iptali davasında vergi mahkemesi, idare payının hasılat payı olduğundan hareketle davacıdan tahsil edilemeyeceğine karar vermiştir. Danıştay, idare payının vergi benzeri mali yükümlülük olduğunu kabul ederek AYM kararına atıfta bulunmuş ve bu kararı idare payının matrahının hukuka uygunluğu yönünden yapılacak incelemeye göre karar verilmesi gerekliliği üzerine bozmuştur¹⁹.

¹⁴ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu. E. 2022/634, K. 2022/1749.

¹⁵ Danıştay 9. Daire. E. 2008/6874, K. 2011/6820.

¹⁶ Danıştay 9. Daire. E. 2011/7595, K. 2015/1451.

¹⁷ Danıştay 9. Daire. E. 2019/7238, K. 2012/1317.

¹⁸ Danıştay 9. Daire. E. 2020/5053, K. 2021/5395.

¹⁹ Danıştay 9. Daire. E. 2021/1510, K. 2022/1316.

Son olarak, kullanılan jeotermal suyu nedeniyle il özel idaresi tarafından idare payına ilişkin ödeme emrinin iptali için açılan davada vergi mahkemesi kararının Danıştay tarafından bozulması üzerine verilen uyma kararına karşı temyiz başvurusu yapılmıştır²⁰. Temyiz eden, vergi mahkemesinin görevsiz olduğunu, idare payı tutarının yanlış hesaplandığını ve bilirkişi incelemesi yaptırılması gerektiğini ileri sürmüş ancak sebepler kararının bozulmasını gerektirecek nitelikte bulunmamıştır.

6. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

İdare payı, 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu ile düzenlenmiş olan mali bir yükümlülüktür. Jeotermal kaynaklar esas itibarıyla kamuya ait olup bunlar üzerindeki hakların özel kişilere ruhsat karşılığı kullanım izni verilmesi mümkün olabilmektedir. Böyle durumlarda idare payı, verilen iznin karşılığı olarak kamuya aktarılan tutarı oluşturmaktadır. İdare payının, jeotermal kaynaklardan elde edilen ve akışkan olarak ifade edilen su, gaz veya buharın doğrudan ve/veya dolaylı olarak tesislerde kullanılması halinde büyükşehirlerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına, büyükşehir belediyesi bulunmayan illerde ise il özel idarelerine ödenmesi gerekmektedir. İdare payının hesaplama usulü; akışkanın ısıtmada kullanılması durumunda gayrisafi hasılat üzerinden, diğer kullanımlarda ise Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından yönetmelikle belirlenen tarifeye göre gerçekleştirilmektedir.

İdare payının asıl borçlusu ruhsat sahibidir. Ancak 2021 yılında kanuna eklenen hüküm ile ruhsat sahibinin jeotermal akışkanı bir başkasına kiralaması durumunda idare payının, kiralayan kullanıcı tarafından ödeneceği hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla ruhsatı kullanan, jeotermal kaynaktan fayda sağlayan gerçek kullanıcı idare payı ödemekle mükelleftir.

İdare payı, tahsil edildikten sonra yerel yönetimler ile genel bütçe arasında paylaştırılmaktadır. Bu bakımdan idare payı, hem jeotermal kaynağın bulunduğu yörenin ihtiyaçlarının görülmesine katkı sağlamakta hem de genel bütçeye aktarım sayesinde kamu hizmetlerinin genel bir karşılığı olarak kabul edilmesini gerektirmektedir.

Uygulamada ve doktrinde idare payının hukuki mahiyeti tartışma konusu olmuştur. Genel olarak kabul edilen görüşe göre idare payı her şeyden önce bir mali yükümlülüktür. Bununla birlikte bu mali yükümlülüğün vergi, resim ve harç benzeri olup olmadığı hususunda görüşler ileri sürülmüştür. İdare payının hukuki mahiyetine ilişkin en önemli yorum 2013 yılında AYM tarafından yapılmıştır. Kararda idare payı, kamunun ortak malı olan jeotermal kaynakları işletme hakkına karşılık olarak toplanan ve işletme faaliyetiyle elde edilen gelirin kamuya vergilendirme yoluyla tekrar aktarımını sağlayan bir araç olarak değerlendirilmiştir. Bu bakımdan idare payı; devletin kamu gücüne dayanarak izin karşılığı salınan, cebri ve mali güce göre tahsil edilen nakdi bir ödeme mahiyetinde görülmüş ve resim benzeri bir mali yükümlülük olarak nitelendirilmiştir.

İdari yargı uygulamasında ise idare payı ile ilgili görev yönünden birlik bulunmamaktadır. Her ne kadar hemen her kararda idare payının bir mali yükümlülük olduğuna değinilmiş olsa da onun hukuki mahiyeti üzerinden tespit edilerek görevli mahkemenin belirlenmesine katkı sağlayan kararlarla çok az karşılaşmıştır. İdare payına ilişkin aynı uyuşmazlık konularında hem idare mahkemesi hem de vergi mahkemesinde

²⁰ Danıştay 9. Daire. E. 2021/1814, K. 2021/3270.

yargılamalar yapıldığı görülmektedir. Bu hususta idare payının öğretide devlet hakkına benzetilmesi sebebiyle, Danıştay'ın devlet hakkına ilişkin uyuşmazlıklarda idare mahkemelerinin görevli olduğu yönündeki kararının uygulanması gerektiği ileri sürülebilir. Ancak Danıştay'ın kararının doğrudan idare payına ilişkin olmaması ve AYM'nin bahsedilen karardaki nitelermeleri neticesinde bu görüşün isabetli olmayacağını değerlendirmekteyiz.

Öte yandan idare payının resim olarak kabul edildiği Danıştay kararlarının AYM'nin yaptığı yorum ile örtüştüğü; gerçekten de her ne kadar ilgili maddede resim ibaresi kullanılmamış olsa da idare payının özellikleri gereği resme benzer bir mali yükümlülük olduğunun kabulü gerekmektedir. Bu doğrultuda görevli mahkeme açısından yapılacak değerlendirmede; idare payının tahakkuku ile ilgili uyuşmazlıkların vergi mahkemelerinin görev alanına girdiği düşünülmektedir. Bununla birlikte idare payının hesaplanması aşamasında gerçekleşen ihlaller hakkında kesilen idari para cezası ve tekrarı halinde ruhsat iptali ile idare payının geç ödenmesi durumunda faaliyetin durdurulmasına ilişkin işlemlerden ortaya çıkan uyuşmazlıklar idare mahkemelerinin görev alanına girmektedir. Öte yandan ruhsat sahibi ile kiracı faydalanan arasındaki sözleşme özel hukuka tabidir. Ancak bu durumda idare payının tahakkuku ve tahsili açısından özel sözleşme ile sorumlulukların kaldırılamayacağı açıktır.

KAYNAKLAR

- Akdoğan, A. (2013). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Beltrame, P. (1998). *La Fiscalité en France*. Paris: Hachette.
- Çağan, N. (1982). *Vergilendirme Yetkisi*. İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları.
- Çaşkurlu, E. ve Arslan, C. B. (2021). *Kamu Maliyesine Giriş*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Çitil, B. (2018). Jeotermal Kaynakların İşletilmesi ve İdare Payı, *Türk İdare Dergisi*, 486: 133-166.
- Erginay, A. (2003). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Savaş Yayınları.
- Gerek, Ş. ve Aydın, A. R. (2010). *Anayasa Yargısı ve Vergi Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Güneş, G. (2011). *Verginin Yasallığı İlkesi*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Kaplan, O. (2022). Türkiye'de Jeotermal Kaynakların Aranması ve İşletilmesi Faaliyetlerinin Tabi Olduğu Hukuki Esaslar. *EBYÜ-HFD*, 26 (2): 475-520.
- Karakoç, Y. (2012). *Genel Vergi Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Nadaroğlu, H. (1983). *Kamu Maliyesi Teorisi*. İstanbul: Met/Er Matbaası.
- Oktar, S. A. (2013). *Vergi Hukuku*. İstanbul: Türkmen Kitabevi.
- Öz, E. (2004). *Vergilendirmede Kanunilik ve Türk Vergi Sistemi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Saban, N. (2021). *Vergi Hukuku*. İstanbul: Beta Basım Yayım.
- Saraçoğlu, F. (2022). *Vergi Teorisi Politikası ve Türkiye Uygulamaları*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Turhan, S. (2020). *Vergi Teorisi ve Politikası*. İstanbul: Filiz Kitabevi.

Uzun, M. (2016). Türkiye’de Madencilik Sektörünün Vergilendirilmesi. *DEÜHFD*, 16 (2): 83-112.

Yılmaz, G. ve Biyan, Ö. (2016). Vergi Hukukunda Bir Belirsizlik: “Benzeri Mali Yükümlülük” Kavramı ve Bu Kavram Açısından Bakanlar Kuruluna Verilen Yetkilerin Değerlendirilmesi. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 38 (2): 335-360.

Yararlanılan Yargı Kararları

Anayasa Mahkemesi. E. 1986/20, K. 1987/9.

Anayasa Mahkemesi. E. 1989/6, K. 1989/42.

Anayasa Mahkemesi. E. 2011/16, K. 2012/129.

Anayasa Mahkemesi. E. 2013/41, K. 2013/124.

Anayasa Mahkemesi. E. 2013/66, K. 2014/19.

Danıştay 3. Daire. E. 2013/5968, K. 2013/3795.

Danıştay 8. Daire. E. 2016/11547, K. 2020/4956.

Danıştay 8. Daire. E. 2019/4703, K. 2021/6.

Danıştay 8. Daire. E. 2020/612, K. 2022/4365.

Danıştay 9. Daire. E. 2008/6874, K. 2011/6820.

Danıştay 9. Daire. E. 2011/7595, K. 2015/1451.

Danıştay 9. Daire. E. 2016/15235, K. 2017/9982.

Danıştay 9. Daire. E. 2019/7238, K. 2012/1317.

Danıştay 9. Daire. E. 2020/5053, K. 2021/5395.

Danıştay 9. Daire. E. 2021/1510, K. 2022/1316.

Danıştay 9. Daire. E. 2021/1814, K. 2021/3270.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu. E. 2022/634, K. 2022/1749.

Yararlanılan Mevzuat

1953 tarihli ve 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun

1961 tarihli ve 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu

1982 tarihli ve 2576 Sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun

1985 tarihli ve 3213 Sayılı Maden Kanunu

2007 tarihli Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu Uygulama Yönetmeliği

2007 tarihli ve 5686 Sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu