

**İBN HALDUN ÜNİVERSİTESİ  
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ  
ULUSLARARASI VE MUKAYESELİ HUKUK ANABİLİM DALI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**GÜÇLÜ VE ETKİN BAŞKAN YÖNETİMİNDE  
BELEDİYE VE ORGANLARI**

**HAYRİYE ÇİÇEK**

**TEZ DANIŞMANI  
DR. ÖĞR. ÜYESİ RABİA İLHAN**

**İSTANBUL 2022**

**İBN HALDUN ÜNİVERSİTESİ  
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ  
ULUSLARARASI VE MUKAYESELİ HUKUK ANABİLİM DALI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**GÜÇLÜ VE ETKİN BAŞKAN YÖNETİMİNDE  
BELEDİYE VE ORGANLARI**

**HAYRİYE ÇİÇEK**

**TEZ DANIŞMANI  
DR. ÖĞR. ÜYESİ RABİA İLHAN**

**İSTANBUL 2022**

## TEZ ONAY SAYFASI

Bu tez tarafımızca okunmuş olup kapsam ve nitelik açısından, Uluslararası ve Mukayeseli Hukuk alanında Yüksek Lisans Derecesini alabilmek için yeterli olduğuna karar verilmiştir.

### Tez Jürisi Üyeleri

Unvan – Ad Soyad

Kanaati

İmza

_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

Bu tezin İbn Haldun Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü tarafından konulan tüm standartlara uygun şekilde yazıldığı teyit edilmiştir.

Teslim Tarihi:

Mühür/İmza

## AKADEMİK DÜRÜSTLÜK BEYANI

Bu çalışmada yer alan tüm bilgilerin akademik kurallara ve etik ilkelere uygun olarak toplanıp sunulduğunu, söz konusu kurallar ve ilkelerin zorunlu kıldığı çerçevede, çalışmada özgün olmayan tüm bilgi ve belgelere, alıntılama standartlarına uygun olarak referans verilmiş olduğunu beyan ederim.

Ad Soyad:

İmza:



ÖZ

## GÜÇLÜ ETKİN BAŞKAN YÖNETİMİNDE BELEDİYE VE ORGANLARI

Çiçek, Hayriye

Uluslararası Mukayeseli Hukuk Yüksek Lisans Programı

Öğrenci Numarası: 187033901

Open Researcher and Contributor ID (ORC-ID: 000-0001-7987-6336

Ulusal Tez Merkezi Referans Numarası: 10440195

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Rabia İlhan

Nisan 2022, 164 Sayfa

Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası'na göre; kamu hizmetlerinin bir kısmının icrası, merkezden yönetim ilkesi gereği merkezi idarenin uzantısı olan taşra teşkilâtları vasıtasıyla yapılabildiği gibi, bir kısmı da yerinden yönetim ilkesi gereği özerk kamu tüzel kişileri vasıtasıyla yapılabilmektedir. Yerinden yönetim kuruluşlarının yetkilerinin hududu ve membağı olan mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması ise, Anayasa tarafından anayasal bir kavram olan “idarenin bütünlüğü ilkesi” dâhilinde mahalli idarelere verilmiş bir görevdir.

Bu çalışmanın esasını, yerinden yönetim ilkesi gereği vatandaşın mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurulan ve de bölge halkı tarafından mahalli idare seçimleri yoluyla doğrudan görevlendirilen, idari ve mali özerkliği haiz kamu tüzel kişisi olan belediyeler oluşturmaktadır. İlk olarak; merkezi yönetim ve yerel yönetime yer verilerek, sonrasında belediyenin yapısı, oluşumu, tarihçesi ve organları ele alınacak, daha sonrasında ise belediye organlarının mevzuat kapsamında incelemesi yapılarak özellikle “güçlü ve etkin başkan” modelinin belediye meclisi, belediye encümeni, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler üzerindeki etkileri ve yansımalarının ortaya çıkardığı ihtilaflara çözüm önerileri, uygulamadaki örneklerle ortaya konulacaktır. Bunu takiben dördüncü bölümde ise, büyükşehir belediyesi incelenerek; büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri ilişkileri mevzuat ve

uygulama kapsamında değerlendirilecek, son olarak ise çalışma boyunca izah edilen hususlarla ilgili çözüm önerileri sunulacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Belediye meclisi, belediye encümeni, güçlü ve etkin başkan.



## ABSTRACT

### MUNICIPALTY AND MUNICIPAL ORGANS UNDER THE ADMINISTRATION OF STRONG EFFECTIVE MAYOR

Çiçek, Hayriye

MA in International and Comparative Law

Student ID: 187033901

Open Researcher and Contributor ID (ORCID): 000-0001-7987-6336

National Thesis Center Reference Number: 10440195

Thesis Supervisor: Assist. Prof. Rabia İlhan

April 2022, 164 Pages

According to the 1982 Constitution of the Republic of Turkey; the execution of some of the public services can be done through provincial organizations, which are extensions of the central administration, in accordance with the principle of “central administration”, and some of the mare carried out through autonomous public legal entities in accordance with the principle of “decentralization”. Supplying the common needs of locals, which is the limit andsource of theauthority of decentralized administration institutions, is a duty given to local administrations by the constitution.

The basis of this study is the municipalities, which are public legal entities with administrative and financial autonomy, which are established to meet the local common needs of the citizens in accordance with the principle of decentralization and are appointed by the people of the region through elections. Firstly; central government and local government will be included, then the structure, formation, history and organs of the municipality will be discussed and then will be the effects of the “strong and effective mayor” model on the relations between the municipal council, the municipal committee, the metropolitan and district municipalities, and the solutions to the conflicts arising from its reflections will be presented with practical examples. Following this in the thirth chapter which is a last part of the thesis, the relations between metropolitan municipalities and district municipalities will be evaluated

within the scope of legislation and practice, and finally, solution proposals will be presented regarding the issues explained throughout the study.

**Keywords:** Strong effective mayor, municipal board, municipal council.



## İÇİNDEKİLER

<b>ÖZ</b> .....	<b>iv</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>vi</b>
<b>İÇİNDEKİLER</b> .....	<b>viii</b>
<b>KISALTMALAR LİSTESİ</b> .....	<b>x</b>
<b>BÖLÜM I GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
1.1. Merkezileşme ve Merkezi Yönetim.....	3
1.2. Geçmişten Günümüze Yerel Yönetim.....	5
1.2.1. Yerel Yönetimin Kanuni Süreci ve Anayasal Dayanakları.....	11
1.3. Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri.....	14
1.4. Yerel Yönetim Kuruluşları.....	16
1.4.1. İl Özel İdareleri.....	16
1.4.2. Köyler.....	18
1.4.3. Belediyeler.....	18
<b>BÖLÜM II BELEDİYENİN ORGANLARI</b> .....	<b>28</b>
2.1. Belediye Meclisi.....	29
2.1.1. Belediye Meclisinin Oluşumu.....	30
2.1.2. Meclis Üyeliğinin Sona Ermesi.....	33
2.1.3. Toplantı Esas ve Usûlleri.....	34
2.1.4. Toplantı Karar ve Yeter Sayısı.....	36
2.1.5. Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri.....	36
2.1.5.1. Mali Görevler.....	37
2.1.5.2. İmar ve Şehirciliğe İlişkin Görevler.....	44
2.1.5.3. İdari ve Yönetime İlişkin Görevler.....	49
2.1.6. Belediye Meclis Kararlarının Kesinleşmesi.....	65
2.1.7. Belediye Meclis Kararlarına Karşı Yargı Yolu.....	68
2.1.8. Belediye Meclisinin Feshi.....	72
2.2. Belediye Encümeni.....	74
2.2.1. Encümenin Görev ve Yetkileri.....	76
2.2.2. Encümenin Sorumluluğu.....	79
2.2.3. Encümen Toplantısı.....	81
2.2.4. Encümen Ödenekleri.....	82
2.3. Belediye Başkanı.....	82

<b>BÖLÜM III MEVZUATTAN DOĞAN GÜÇLÜ VE ETKİN BAŞKAN.....</b>	<b>83</b>
3.1. Belediye Başkanı.....	83
3.2. Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri.....	85
3.3. Belediye Başkanına Vekâlet.....	87
3.4. Belediyelerde Yetki Devri.....	88
3.5. Belediye Başkanlığının Sona Ermesi.....	94
3.5.1. Kendiliğinden Sona Erme.....	94
3.5.2. Yargı Kararı ile Başkanlığın Sona Erdirilmesi.....	95
3.6. Belediye Başkanlığının Boşalması Hâlinde Yapılacak İşlemler.....	100
3.7. Mevzuattan Doğan Güçlü ve Etkin Başkan Modeli.....	102
3.7.1. Başkan ile Meclis Çoğunluğunun Aynı Siyasi Parti Mensubiyeti Hâlinde Güçlü ve Etkin Başkan.....	104
3.7.2. Başkan ile Meclis Çoğunluğunun Farklı Siyasi Parti Mensubiyetleri Hâlinde Güçlü ve Etkin Başkan.....	106
3.7.3. Belediye Encümeni Üzerinde Güçlü ve Etkin Başkan.....	113
3.7.4. Güçlü ve Etkin Başkan Modelinin Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkinin Değerlendirilmesi.....	117
<b>BÖLÜM IV SONUÇ VE ÖNERİLERİMİZ.....</b>	<b>126</b>
<b>REFERANSLAR.....</b>	<b>134</b>
<b>EKLER.....</b>	<b>138</b>
<b>EK A.....</b>	<b>138</b>
<b>EK B.....</b>	<b>139</b>
<b>EK C.....</b>	<b>142</b>
<b>EK D.....</b>	<b>145</b>
<b>EK E.....</b>	<b>146</b>
<b>EK F.....</b>	<b>147</b>
<b>EK G.....</b>	<b>148</b>
<b>EK H.....</b>	<b>149</b>
<b>EK I.....</b>	<b>150</b>
<b>EK J.....</b>	<b>151</b>
<b>EK K.....</b>	<b>152</b>
<b>EK L.....</b>	<b>155</b>
<b>EK M.....</b>	<b>159</b>
<b>EK N.....</b>	<b>162</b>
<b>EK O.....</b>	<b>163</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>164</b>

## KISALTMALAR LİSTESİ

Akt	Aktaran
BMCY	Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği
Bkz	Bakınız
S.	Sayfa
Md	Madde
İYUK	İdari Yargılama Usûlü Kanunu
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
İSTAÇ	İstanbul Çevre Koruma ve Atık Maddeleri Değerlendirme Sanayi ve Ticaret A.Ş.
TDK	Türk Dil Kurumu
YİD	Yap İşlet Devret
UKOME	Ulaşım Koordinasyon Merkezi
AKOME	Alt Yapı Koordinasyon Merkezi
İETT	İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel (İETT) İşletmeleri Umum Müdürlüğü
İSMEK	İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sanat ve Meslek Eğitimi Kursları
İGDAŞ	İstanbul Gaz ve Doğalgaz Dağıtım A.Ş
EGO	Elektrik Gaz Otobüs Genel Müdürlüğü

# BÖLÜM I

## GİRİŞ

Demokrasinin hâkim olduğu ülkelerde yerel yönetimler oldukça önem arz etmektedir. Zira demokrasiden beklenen faydanın azami ölçüde sağlanabilmesi için, seçime katılım ve temsiliyetin yüksek olması, bilahare de denetim mekanizmasının güçlü olması gerekmektedir. Yerel yönetimleri seçimler vasıtasıyla görevlendirmeye muktedir olan bölge halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının yerinden tespiti ile bu ihtiyaçların ivedilikle halka arz edilmesi ve hizmetin ifası sırasında oluşabilecek aksaklıkların çözümü için vatandaş tarafından hizmeti sunan idareye kolaylıkla ulaşılabilmesi, yerinden yönetimin gerekliliğinin bir ifadesidir. Anayasada ifadesini bulan merkezden yönetim ve yerinden yönetim kavramlarının daha iyi saptanabilmesi için öncelikle Türkiye’deki tarihsel gelişimleri, mevzuattaki düzenlemeler ile düşünülmesi gerekmektedir.

Türkiye’de mahalli idareler Cumhuriyetle ortaya çıkmamıştır. Bilakis kurumsal yapısı Osmanlı Devleti’nden devralınmış olup zaman içerisinde değişim ve dönüşümlerle farklılaşmıştır. Ülkemizde mahalli idare kavramının bir bakıma kökeni olan Osmanlı Devleti’nin idari sistemi ise; eyalet, liva, kaza, nahiye ve köy şeklinde yapılandırılmış olup, nahiye ve köy dışındaki yerleşim merkezlerinde mutlaka kadı ve muhtesibin bulunduğu görülmektedir. Bugünün belediyelerinin icra ettiği fonksiyonlar, ilmiye sınıfında yetişen ve Osmanlı şehirlerinin en yüksek idarecisi olan kadılar tarafından yerine getirilirdi. Böylelikle “kadı hem şehrin adli işlemlerinden sorumlu bir hâkim hem asayiş âmiri hem vakıfların denetçisi hem de belediye hizmetlerinin ifasından sorumlu bir yöneticidir”.<sup>1</sup> Günümüzde ise mahalli idarelerin il, ilçe veya köy halkının ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtildiği, karar organlarının kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri

---

<sup>1</sup>İlber Ortaylı, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, (3. Baskı, Ankara: Cedit Neşriyat, 2008), s. 26.

olduğu, Anayasanın 127'nci maddesi ile hüküm altına alınmıştır. İlgili madde hükmünün esasına girerek tezimizin öncelediği konu olan belediyelere bir giriş yapılacak olursa, mahalli idarelerden olan belediye üç organdan oluşmaktadır ve bu organlar belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Belediyeler, mahalli müşterek ihtiyaçların en doğru tespiti ve o ihtiyaçların ivedilikle halka arzının sağlanması amacıyla, bölge halkının demokratik usûllere göre temsilcilerini, seçimlerde halkın kullandığı oy vasıtasıyla kendi hür iradeleriyle seçtikleri organlardan müteşekkil bir mahalli idaredir. Belediyenin organları ise; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Belediyenin karar organı olan belediye meclisi, yine mahalli seçimlerde ayrı bir oy pusulası ile sayıları mahallin nüfusuna göre belirlenen üyelerden teşekkül etmektedir. Belediye encümeni ise belediye meclisince seçilmiş meclis üyeleri ile belediye başkanı tarafından atanmış üst düzey bürokratlardan oluşan, yaptığı işlerle bazı hallerde yürütme, bazı hallerde danışma, bazı hallerde ise (bazı kanunların verdiği yetki ile) karar organı gibi işlem tesis eden bir belediye organıdır. Belediye tüzel kişinin başı olan belediye başkanı belediyeyi temsile yetkilidir. Mevzuatın birçok yetkiyle donattığı başkan tezimizde “güçlü ve etkin başkan” olarak ifade edilmektedir.

Mahalli idare seçimlerinde ayrı oy pusulalarıyla halkın iradesi ile seçilmiş olması, belediye başkanı ve belediye meclisini, belediye yapısı içerisinde ayrıcalıklı kılmaktadır. Belediye encümeninin teşekkülünde; üye sayısının yarısının belediye meclisi tarafından seçilen üyelerden oluşması, seçmen iradesinin temsili hususunda önem arz etmektedir. Encümenin oluşumunda da her ne kadar üye sayısının yarısı seçilmiş üyelerden oluşmuş olsa da diğer yarısı başkan ile aynı görüşte olması muhtemel olan atanmış bürokratlardan oluşması, “güçlü ve etkin başkan” modeline katkı sunmaktadır. Buna ek olarak, encümenin gündemini başkanın belirlemesi ve oylamada eşitlik olduğu hallerde başkanın olduğu tarafın kararının oy çokluğu ile kabul edilmesi, uygulamada birçok soruna sebebiyet verdiği görülmektedir. Belediye meclislerinde her ne kadar meclis üyeleri belirli usûller dâhilinde gündeme madde ekletme hakkını haiz olsa da meclis gündemi başkanlıkça belirlenmektedir. Bu durum yine oluşturulması hedeflenen “güçlü ve etkin başkan” modelini ortaya koymaktadır. Bu araştırmanın temel konusunu mahalli idarelerin en önemli teşkilât yapılanması olan belediyeler ve belediyenin organları olan; belediye meclisi, belediye encümeni ve

başkanın incelenmesi, sonrasında ise aktarılan tüm bu hususlar ışığında uygulamada karşılaşılan sorunlara karşı sunulan çözüm önerileri oluşturmaktadır. Bu çalışmada derinlemesine yayın taraması ile formal, tanıtıcı ve uygulamaya dayalı örneklemelere yer verilmiş olup bunun yanında niteliksel ve istatistiki veriler ile sunulan teorik bilgilerin pratik hayattaki karşılığının incelenebileceği karma bir yöntem kullanılmıştır. Bu amaçla, kaynakçada gösterilen birçok eser, makale ve rapor incelenmiş olup, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclis Müdürlüğü'nden alınan meclis karar ve raporları ile analiz edilmiştir.

Tez çalışmamız dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; girişin devamında, merkezi yönetim ve yerel yönetimin ayrı ayrı tanımlaması yapılmış olup, tarihsel süreç içerisindeki kanuni dayanakları yıllarına göre tasnif edilerek analiz edilmektedir. İkinci bölümde ise belediyenin organlarından belediye meclisi ve belediye encümeninin mevzuat kapsamında yapısı, görevleri ve sorumlulukları incelenmiştir. Üçüncü bölümde ise belediyenin bir diğer organı olan belediye başkanı ve mevzuattan kaynaklanan “güçlü ve etkin başkan” modelinin etkileri, doktrin ve mevzuat kapsamında uygulamadaki eksiklik ve aksaklıklar irdelenerek, çözüm önerilerine yer verilmiştir. Daha sonra, bu kapsamda büyükşehir belediyelerinin incelenmesi yapılarak büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler ve uygulamada ortaya çıkan sorunlar değerlendirilmekte ve tartışmaya açılmaktadır. Son olarak dördüncü bölümde, tüm çalışma boyunca arz ve izah edilen hususlara ilişkin görüş ve önerilerimiz sunulmak suretiyle çalışmamız nihayete erdirilmiştir.

### **1.1. Merkezileşme ve Merkezi Yönetim**

Ülkemizde ve dünyanın birçok ülkesinde devletler, vatandaşlarına hizmet götürmek amacıyla gerek merkezi gerekse mahalli yönetim sistemini kullanmaktadır. Merkezi yönetim, devlete ait görev ve yetkilerin merkezi idare elinde bulundurulmasıdır. Merkezi yönetimde kamu hizmeti tek merkezden, merkeze bağlı taşra teşkilâtları vasıtasıyla sunulmaktadır. Bütün işlerin bir merkezden yönetilmesi anlamına gelen merkeziyetçilik anlayışına göre merkezden yönetim sistemi, siyasi bakımdan bir ülkede kanun ve hukuk birliğinin varlığını, idari bakımdan da kamu hizmetlerinin ve bütünüyle idari fonksiyonun merkezde toplanmasını ifade eder.

Merkezileşme; yetkinin, örgütün üst kademelerinde toplanmasıdır. Merkezden yönetimde kamu gücü merkezde toplanır ve her iş merkezden yönetilir. Merkezi yönetim, karar alma ve bu kararları uygulama yetkisini haiz olup hizmetler de merkezdeki görevliler ve onlara bağlı olan taşra teşkilâtlarındaki görevliler tarafından yürütülür. Zira 1982 Anayasası'nın 123'ncü maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu, “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” esasına dayandığı ancak kanunla yahut cumhurbaşkanlığı hükûmet sisteminde getirilen yenilik ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleneceği ifade edilmiştir.<sup>2</sup>

Anayasadaki merkezileşme anlayışının bir sonucu da yetki genişliğidir. Bu kurum 1982 Anayasası'nın 126'ncı maddesinde düzenlenmiştir. Yetki genişliği ilkesinde merkeze ait yetkiler, merkezin uzantısı olan kamu tüzel kişiliklerinin taşrada yer alan birimlerine diğer ifadeyle merkez dışındaki kamu görevlilerine devredilebilmektedir. İşte merkeze ait yetkilerin merkez dışında kalan bölgelerdeki birimlere yahut onların yöneticilerine devredilmesi hususuna “yetki genişliği” denmektedir. Yetki genişliği, yetki devrinden farklı bir hukuki kurumdur. Yetki genişliğinde, yetki devrinden farklı olarak merkezi idareye ait yetkinin kullanımı bir bütün olarak idarenin taşradaki birimine yahut yöneticisine devredilir. Tan'ın da işaret ettiği üzere “merkezi idare, hizmet türlerine göre bakanlıklar şeklinde bir bölünme gösterse de bunların ayrı tüzel kişilikleri olmayıp devlet tüzel kişiliğini temsil ederler ve onun adına yetki kullanırlar. Merkezi idare başkent dışında da örgütlenme yoluna giderek taşra kuruluşları ortaya çıkmıştır.”<sup>3</sup>

Anlatımı desteklemek adına bir örnekleme yer verilecek olursa; merkezde yani başkentte Milli Eğitim Bakanlığı, illerde Milli Eğitim İl Müdürlüğü, ilçelerde ise Milli Eğitim İlçe Müdürlüğü gibi her biri, “birim âmiri” hiyerarşisi içinde görev ifa etmektedir. Ayrıca illerde vali, ilçelerde ise kaymakam taşra teşkilâtındaki ilgili müdürlüklerin “ita âmiri” olarak görülmektedir. Merkezi yönetim, merkezdeki idarelerin ve taşra birimlerinin bağlı ve koordineli çalışmasının temeli “hiyerarşi” ilişkisidir.

---

2 21.01.2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanun'un 16'ncı maddesi.

3 Turgut Tan, *İdare Hukuku*, (Ankara: Turhan Kitabevi, 9. Baskı, 2020), s. 99.

Merkezden yönetimde kamu yönetimi teşkilâtı, aralarında bir hiyerarşi bağı bulunan memurlar ve sair idare personellerinden ibaret tek bir merkez ve yapı şeklinde görülür. Yani Giritli'nin de ifadesi ile “idare teşkilâtı hiyerarşi denilen bir hukuki bağ ile zincir hâlinde merkeze bağlanmış kişilerden oluşan tek bir teşkilât hâlinde meydana çıkar.”<sup>4</sup>

Genel olarak devletin adalet, sağlık, savunma, dış politika, ekonomi, eğitim ve kültür gibi temel vazifelerinin merkezi idareye ait olması merkezi yönetim ilkesinin doğal bir sonucudur. Bu ve benzeri alanlardaki temel politikaların belirlenmesi, merkezi idarenin temel görevi olmakla birlikte bazı hizmetlerin ifası için zaman zaman “yetki genişliği” prensibi uygulanabilmektedir.

Yetki genişliği kurumu, merkezden yönetimin bazı önemli ve acele işleri geciktirme sakıncasına karşı düşünülerek kullanılan bir tedbirdir. Giritli'nin de ifadesiyle “Bu tedbir bir mütaka ve bölgenin başında bulunan merkezin memuruna karar almak ve uygulamak gibi kamu kudretinden doğan yetkilerin tanınmasıdır. Bu suretle yetkisi yalnızca merkezin karar, emir ve direktiflerini uygulamaktan ve yürütmekten ibaret olan, kendiliğinden karar verme yetkisine sahip bulunmayan memurun yetkisi genişletilmiş bulunmaktadır.”<sup>5</sup> Açıklandığı üzere, merkez ve taşra teşkilâtları arasındaki ilişki, yetki genişliği kavramı ile ifade edilmekte olup bu vazifelerin tek merkezden yürütülmesi de vazifenin niteliği gereği zaruridir.

## 1.2. Geçmişten Günümüze Yerel Yönetim

Yerinden yönetim yani eski ifadesiyle “adem-i merkeziyet” kavramı, Osmanlı Devleti'nde mahalli idarelere geniş yetkiler tanıyan, II. Meşrutiyet Dönemi'nden sonra Prens Sabahattin tarafından, Türk yönetim sistemi için teklif edilen temel ilke olarak da bilinmektedir.<sup>6</sup> Yılmaz'a göre; “adem-i merkeziyet sistemi merkeziyetçiliğin karşıtı

---

4 İsmet Giritli, *Türkiye'nin İdari Yapısı*, (İstanbul: Filiz Kitabevi, 8. Baskı, 1991), s. 20.

5 Giritli, *Türkiye'nin İdari Yapısı*, s. 23.

6 Prens Sabahattin (1877 - 1948). İdari teşkilâtta, hedef merkeziyetten adem-i merkeziyete gitmek olmalıdır. Adem-i merkeziyette devlete ait işler, ancak hususi hayatın hududunu aşan ve umumun menfaatini alakadar eden şeylere münhasırdır. Ve devletin vazifesi asgari hadde inmiştir. Hakiki istibdat devletin başında bir şahsın keyfi hareketi olmayıp ferdin hususi hayatına varıncaya kadar her şeye karışmadadır. Halka ait işleri faal bir tevzie tabi tutarak ciddi bir «tefrik-i kuvvayı tesis edecek

bir sistemdir. Bu sistemde merkeze ait görevlerden bazıları merkeze karşı kısmen bağımsız ve fakat kısmen merkezin denetimine tabi yerel yönetim birimleri eliyle yerine getirilir.”<sup>7</sup>

Ayrıca etimolojik olarak bakılacak olursa; Arapça “yokluk” anlamına gelen “adem” sözcüğünün yine Arapça kökenli “merkez” kelimesine eklenmesi suretiyle “merkezi olmayan” kelime bütünü oluşturulmuştur. En genel manasıyla “adem-i merkeziyet” kavramı, devletin ülkesindeki belirli hizmetlerine dair yetki ve sorumluluklarını mahallindeki yönetim birimlerine devri anlamında kullanılmaktadır. Nadaroğlu’nun ifade ettiği şekilde, “yerinden yönetim bilindiği gibi, merkezden yönetimin tam bir karşıtıdır. Bu uygulamada yürütmeye ilişkin bir kısım yetkiler artık merkeze değil, seçimle iş başına gelmiş bazı mahalli organlara aittir.”<sup>8</sup>

1982 Anayasasının 123’üncü maddesinde idarenin kuruluş ve görevlerinde, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerinin uygulanacağı da belirtilmektedir. Tan’ın da ifade ettiği üzere, “Merkezden yönetim ve yerinden yönetim birbirini tamamlayan ilkeler olup her ikisi birlikte uygulanmaktadır. Bu ilkelerden biri diğerinin karşıtı değil biri diğerinin tamamlayıcısıdır. Ayrıca bu ilkelerden hiçbiri idari işlemin yürütülmesi için tek başına yeterli olamaz.”<sup>9</sup>

Adem-i merkeziyetin kamu hukukunda uygulama alanı olarak “hizmet adem-i merkeziyeti” ve “mahalli adem-i merkeziyet” olarak görülmektedir. “Hizmet adem-i merkeziyetin esası, belli bir kamu hizmetini merkezin dışında bağımsız bir örgüte bırakılmasıdır ve mahalli adem-i merkeziyetinin esası, bir bölgenin sakinlerine topluluğun ortak ve genel yararlarını gereğince koruyabilmek için söz geçen yararları kendi organları vasıtasıyla saptamak ve gereğinin yerine getirmek hususunda özerklik

---

şahsi teşebbüs ve istiklale sahip insanların azlığı hâlinde, umumi işler toptan merkezin eline düşerek bütün kuvvetler ve hâkimiyet bir kişide veya bir zorba zümre elinde kalır. Bu halde mahalli teşkilâtların boş bıraktığı yeri büyük bir nüfuz kazanan memurlardan mürekkep bir heyet işgal eder ki icraatları keyfi olmaktan kendini kurtaramaz. Adem-i merkeziyet, işlerin hususiyetine göre umumi kuvvelerin tefriki, yani her muayyen mesuliyete bir salahiyetin tekabülüdür. (Cahit Tanyol, “İçtimai Monografi Hazırlıkları”, s. 168.)

7 Ejder Yılmaz, *Hukuk Sözlüğü*, (3.Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2011), s. 24.

8 Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, (İstanbul: Beta Yayınları, 1986), s. 24

9 Tan, *İdare Hukuku*, s. 99.

verilmesidir.”<sup>10</sup> Hizmet adem-i merkeziyetine örnek olarak kendi özel kanunları uyarınca kamu hizmeti ifa eden kuruluşlar olan meslek odaları, üretici birlikleri, ticaret ve sanayi odaları sayılabilir. Ülkemizde mahalli adem-i merkeziyet idarelerine en bariz örnek olarak belediyeler, köyler sayılabilir.

Merkezi idarenin idari adem-i merkeziyet prensibi ise Türk İdare Sistemi’nde “yetki devri” olarak görülmektedir. Bu yetki devri, coğrafi sınırlar itibariyle olabileceği gibi devlete ait görevlerden belirli bir bölümünün mahalli idare birimlerine devri şeklinde de karşımıza çıkabilir. Fakat bu devir yalnızca Anayasa, Kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve diğer mevzuat hükümleriyle yapılabilmektedir.

Mahalli yönetimden, bölge sakinlerinin müşterek ihtiyaçlarının karşılanması için kamu idaresi tarafından ihdas edilen, mali ve idari özerkliği bulunan, karar organları bölge sakinleri tarafından seçilen idareler anlaşılır. Devletin kamu hizmetlerini amme kudretinden faydalanarak yerine getiren bu organlar, Onar’ın ifadesiyle “icrai kararlar olarak, mahalli hususlar hakkında hukuki durumlar, yetki ve mükellefiyetler ihdas ederler ve bazı yerlerde bu durumların gereğini, icabında cebren tahakkuk etmek için de kamu kudretinin re’sen hareket yetkisi gibi maddi cebir unsurunu da kullanırlar.”<sup>11</sup> Mahalli idarelerin karar organlarıncı alınan kararların bölge halkı için bağlayıcılığı ile gereğini yerine getirmeyenler içinde yaptırımını da sözkonusudur.

Yerinden yönetim kavramını daha iyi anlayabilmek için “hizmette yerellik” ilkesi de incelenmelidir. Keleş’e göre “Hizmette yerellik ilkesi kavramı Aristo’ya kadar uzanmakta olup, aile ve köy gibi kavramların kendilerine özgü işlevlerinin bulunduğu ve farklı gereksinimlere karşılık verdiği ancak kendine yeterli toplumbilimsel örgütün yalnız ‘kent’ olduğu düşünceleri ile ortaya koyulmuştur.”<sup>12</sup> Nitekim her şehrin kendine özgü ve mahalli ihtiyaç ve hizmet alanları bulunmakta ve beldede, şehirde yaşayanların gereksinimlerinin yerinden karşılanmasının daha uygun olacağı görülmektedir. Avrupa’da döneminin etkili siyasal aktör ve düşünürlerinden olan

---

10 Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 26.

11 Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, (Cilt II, İstanbul: Marifet Basımevi, 1966), s. 612.

12 Ruşen Keleş, “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1995, s. 4.

filozof John Locke, tarihçi Alexis de Tocqueville ve iktisatçı Pierre-Joseph Proudhon da kendi dönemlerinde hizmette yerellik ilkesinin gelişmesi hususunda önemli katkılar sağlamıştır.<sup>13</sup>

Hizmette yerellik ilkesi; asırlar boyunca birçok düşünürle özdeşleştirilmiş onların düşüncelerinin de katkısı ile değişim, dönüşüm ve gelişim sağlamışsa da asıl olarak bu kavramın ortaya çıkışı, tarih boyunca savaşlar, mezhep çatışmaları ve sınıf mücadeleleri gibi pek çok toplumsal mesele ile mücadele eden Avrupa'ya dayanmaktadır.

Mardin'in de ifade ettiği üzere, "Avrupa'da feodal toprak düzeninin ortak özelliklerinin değişmeye başlamasından sonra, yerine nasıl bir teşkilatlanmaya geçileceği meselesi uzun süren bir tartışma döneminin de başlangıcı olmuştur. Osmanlı Devleti'nin temel yapısı, batının feodal yapısından çok farklı olduğundan, aslında feodal sistemin yıkılmasıyla bağlantılı olan adem-i merkeziyet ilkesi, tam manasıyla kendi tarihimize yerleştirememektedir."<sup>14</sup> Tanzimatla başlayan batının devlet anlayışına uygun olarak kamu gücünün doğrudan kullanılması, merkeziyetçi bir politika takibinin benimsenmesiyle birlikte Osmanlı Devleti için bir anlam kazanmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti'nde yerel yönetimlerin gelişiminde Osmanlı döneminde, belediyelerin görevlerine benzer vazife ifa eden kadılık kurumu, vakıflar ve lonca yönetiminin de etkisi görülmektedir. Osmanlı Devleti'nde kadılar; kazalarda yani il ve ilçe merkezlerinde icra ettikleri yargı görevi dışında ayrıca askeri, mali, idari ve belediye hizmetleri konusunda da yetkili kılınmıştır. Şehirlerdeki belediye hizmetleri kadının başkanlığında loncalar, vakıflar, tarikatlar ve gayr-i müslimlerin oluşturduğu "millet sisteminin" ortaklığında, adem-i merkeziyetçi bir yapı içerisinde sağlanıyordu. Fâtihten Sultan Mehmed, İstanbul'un fethinden hemen sonra Kadı Hızır Çelebi'yi İstanbul'a kadı olarak tayin etmiştir. Böylece Kadı Hızır Çelebi başşehirin; adliye,

---

13 Ahmet Apan, "AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity) İlkesi", *Türk İdare Dergisi*, 2029-42, 2006, s. 1.

14 Şerif Mardin, *İslam Ansiklopedisi*, Türkiye Diyanet Vakfı, s. 364.

belediye, emniyet, imar hizmetleri ve başkaca çeşitli meseleleriyle ilgilenmiş, şehirde ve sosyal hayatta önemli değişiklik ve düzenlemeler yapmıştır.

Sanayi devriminin ekonomik etkileri ve Fransız İhtilali'nin siyasi neticeleri, tüm Avrupa ülkelerinin yanında Osmanlı Devleti'ni de çok yönlü bir şekilde etkileyerek, geleneksel yapıyı değiştirmeye başlamıştır. Özellikle Akdeniz kentlerinde artış gösteren ticari faaliyetler aracılığıyla entegre olunan liberal dünya, dış ticaretin liberalize edilmesi ile çoğunluğu yabancılardan ve gayr-i müslim tebaadan oluşan bir kent burjuvazisini ortaya çıkarmıştır. Bunun sonucu olarak, kadıya bağlı bir şehir düzeni dolayısıyla belediye düzeni de yetersiz kalmıştır. Toksöz'ün de ifade ettiği üzere “Osmanlı İmparatorluğu'nda yaşanan ekonomik, idari ve sosyal değişikliklerin yanısıra Kırım savaşının yaşanması ile de İstanbul'un nüfusu olağanüstü artış göstermiş buna bağlı olarak da ulaşım, temizlik ve sağlık sorunları baş göstermiştir.”<sup>15</sup> Bu sorunlara çözüm olarak İstanbul'un tamamı için bir “İstanbul Şehremaneti” kurulmuştur. <sup>16</sup> “Şehremaneti” ifadesi ile şehri Sultan adına yönetmek, şehri güzelleştirmek, şehrin tertip, düzen ve temizliğini sağlamak üzere birisine emanet edilmekte olduğu, bu kişiye de “Şehir Emini” denildiği görülmektedir. 1854 yılında çıkarılan Şehremaneti Nizamnamesi ile de şehir meclisi oluşturularak görev ve yetki kapsamı düzenlenmiştir. 1857 Nizamnamesi ile de bugünkü ilçe belediyelerine karşılık gelen belediye daireleri oluşturulmak istenmiştir. İstanbul'da 14 Belediye Dairesi kurulmak istenmişse de sadece 12 daire oluşturulabilmiştir. Burası da yabancıların, gayr-i müslimlerin çoğunlukta, ticaretin ise yaygın olduğu yerler olup bir zorunluluk sonucu oluşturulduğu aşikârdır.

Günümüz devletlerinde hizmet, doğrudan, merkezden ya da yerinden, mahallinden vatandaşa ulaştırılmaktadır. Devletler merkezden hizmeti sunarken, ülkede idari ve siyasi bütünlüğü sağlama saikiyle hareket etmektedir. Yönetim yetkisinin merkezde toplanması, siyasi manada dar bir anlam ihtiva ederken, kamu hizmetlerinin tek bir elde toplanmasının da bir tezahürüdür. Kürkçüer'e göre “Siyasi merkeziyetin bulunduğu yerde idari merkeziyetin bulunması şarttır. Bununla birlikte bir devlette

---

15 Pınar Uysal Semerci, der., *Yerel Demokrasi Sorunsalı Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2016), s. 4.

16 İlber Ortaylı, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri:1849-1880*, (Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2000).

siyasi merkeziyet bulunmasına rağmen, idarenin yerinden yönetilmesi de mümkündür.”<sup>17</sup> İfade edildiği üzere ülkeye siyasi merkeziyetin hâkim olması, yerinden yönetime engel olmayıp birlikte anlam bulabilecektir.

Yerinden yönetim aynı zamanda mahalli müşterek işlerde, ortak fayda ve menfaat düşüncesiyle bölge sakinleri arasında iş birliği fikrini oluşturarak vatandaşlar arasında yardımlaşma esaslarını da kolaylaştırıp yaygınlaştırmaktadır. Giritli'nin de ifade ettiği üzere, “Yerinden yönetim, uygulama alanı açısından mahalli yerinden yönetim ve hizmet yerinden yönetimi olmak üzere ikiye ayrılır.”<sup>18</sup> Bu anlamda, mahalli yönden yerinden yönetim bir bölgede oturanların o bölgede ikametleri sebebiyle ve mevcut olan müşterek ve genel idari menfaatlerinin korunması suretiyle kurulur. Tan'ın ifade ettiği üzere “Yer olarak yerinden yönetim dendiğinde, aslında sosyolojik bir gerçek olarak ortaya çıkmış olan yerel topluluklara tüzel kişilik kazandırılarak, ortak ihtiyaçlarını giderecek bir idareye sahip olmaları anlatılmaktadır.” Ülkemizde belediyeler, bu yönetim şeklinin en bilinen örneklerindedir.

Merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşları dışında kamu yönetim yapısı içinde bazı hizmetlerin yürütülmesi için hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları bulunmaktadır. Hizmet açısından yerinden yönetim ise belirli bir kamu hizmetinin merkezi idare dışında kanuna dayalı olarak kurulan ve ayrı bir hukuki şahsiyeti yani tüzel kişiliği bulunan mahalli idare tarafından gerçekleştirilmesidir. Tan'ın da ifadesiyle “genel idarenin dışında ‘hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları’, başka bir deyişle ‘kamu kurumu’ olarak örgütlenmişlerdir. Bunlara hizmetsel kuruluşlar da denir.”<sup>19</sup> Genel olarak merkezi idare tarafından yürütülmesi imkânsız veya zor olan birtakım hizmetlerin, kuruluşu özel kanunla gerçekleştirilen kamu tüzel kişilikleri tarafından yerine getirilmesi, hizmet yerinden yönetimi olarak ifade edilmektedir. Giritli'nin de belirttiği gibi “üniversiteler, devletin gördüğü kamu hizmetlerinden belirli birini ifa eden ve hizmet yerinden yönetim prensibiyle idare olunan yani şahıslştırılmış bir kamu hizmeti yahut kamu kurumudur.”<sup>20</sup> Hizmet

---

17 Orhan Melih Kürkçüer, *Esas Teşkilat Hukuku*, (3. Baskı, Ankara: İktisadi Ticari İlimler Yayınları, 1996), s.224.

18 Giritli, *Türkiye'nin İdari Yapısı*, s. 20.

19 Tan, *İdare Hukuku*, s. 180.

20 Giritli, *Türkiye'nin İdari Yapısı*, s. 101.

yerinden yönetimlerine örnek olarak, üniversiteler, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu, kamu iktisadi teşebbüsleri, ticaret ve sanayi odaları, meslek odaları ve barolar gibi kurum ve kuruluşlar sayılabilir.

### **1.2.1. Yerel Yönetimin Kanuni Süreci ve Anayasal Dayanakları**

Osmanlı Devleti'nde anayasal hayata geçişin ilk adımlarının 1876 yılında yürürlüğe konulan Kanuni Esasi ile başladığı söylenebilir. 1876 Kanuni Esasi'de il özel idareleri ve belediye yönetimine yer verilmiştir ve vilayet yönetiminin yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre iş göreceği ifade edilmiştir.<sup>21</sup> Kanuni Esasi'nin kabulü sonrasında da mahalli idare yönetim birimlerinden olan belediyelerin kuruluş aşamasına geçildiği söylenebilir. İlk adım olarak 1877 yılında Dersaadet Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. İşbu kanun ile İstanbul'da 20 daire (ilçe) belediyesi kurulması ve her dairede de sayıları 8 ile 12 arasında değişen belediye meclisleri oluşturulmasına karar verilmiş ise de sadece altı daire kurulmuştur. Ayrıca Şehremanetinde yani günümüz manasıyla büyükşehir belediyesinde 6 üyeli bir meclis oluşturulmuştur. Dersaadet Belediye Kanunu ile aynı tarihte bir de Vilayet Belediye Kanunu da kabul edilmiş ve 1930 yılına kadar yürürlükte kalan Vilayet Belediye Kanunu ile tüm şehir ve kasabalarda belediye kurulması kabul edilmiştir. Nüfusu kırk bini aşan yerler büyükşehir olarak kabul edilmiş olup bu yerlerin altında da daire belediyeler kurulması kabul edilmiştir. Bilahare 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin görev ve yetki alanları genişletilmiş ve merkezi hükûmetin belediye meclis kararları üzerinde etkili bir denetim yetkisi olduğu da anlaşılmaktadır.

23 Nisan 1920'de kurulan TBMM'nin ilk yaptığı anayasa olan 1921 Anayasası'nda, yerel yönetimlere ilişkin bucak düzeyinde düzenleme yapılarak, "yerel özerklik" esas kabul edilmiştir. 1921 Anayasası'nın "idare" başlığını taşıyan 10'uncu maddesinde; "Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarında vilayetlere, vilayetler kazalara münkasem olup kazalarda nahiyelerden tereküp eder" denilmek suretiyle ülkenin illere, illerin ilçelere, ilçelerinde bucaklara ayrılacağı ifade edilmiştir. Daha

---

21 1876 tarihli Kanunu Esasi, 108'nci madde. "vilâyatın usulü idaresi, tevsii mezuniyet ve tefriki vezayif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nıżamı mahsus ile tâyin kılınacaktır."

sonra 1924 Anayasası'nın 90'ıncı maddesi ile vilayet, şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişiliği kabul edilmiştir. 1924 Anayasası sonrasında ise belediyelerle ilgili kanun 1930 yılında çıkarılmıştır. Ayrıca bugün de belediye uygulamalarında yer alan kanunlar arasında; "6 Mayıs 1930 tarih ve 1593 sayılı Umumi Hıfsızsihha Kanunu, 1 Haziran 1931 tarih ve 2031 sayılı Belediyeler Bankası Kanunu, 21 Haziran 1933 tarih ve 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu, 9 Haziran 1934 tarih ve 2497 sayılı Belediyeler İstimlâk Kanunu"<sup>22</sup> da sayılabilmektedir.

1960 Askeri Darbesi sonrasında kurulan Temsilciler Meclisi tarafından hazırlanan ve halkoyuna sunulmuş kabul edilen ilk anayasa olan 1961 Anayasası, yerel yönetimleri ayrı bir başlık altında düzenlemiştir. Anayasanın 116'ncı maddesinde genel olarak yerel yönetimlerin tanımı yapılmış ve önceki anayasalardan farklı olarak doğrudan doğruya, açık ve ayrıntılı bir şekilde "hizmet yerinden yönetim" ilkesi getirilmiş, idari adem-i merkezîyet tanımlanmıştır. Şöyle ki; mahalli idarelerin il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan, genel karara organları seçimle göreve gelen ve organlarının organlık sıfatını kazanma, kaybetme konusundaki denetimin ancak yargı yolu ile olacağı hüküm altına alınmıştır.

Böylelikle bölge halkının ihtiyaçlarının en kolay tesbiti ve en hızlı şekilde giderilmesi yani hizmetin yerinden sunulması yönetime esas alınmıştır. Yaslıkaya ve Yaylı'nın da ifade ettiği üzere "Hukuk devleti bakımından önemli bir yenilik olarak, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yolu ile olacağı 1961 Anayasası ile hüküm altına alınmıştır."<sup>23</sup> Ayrıca ilgili maddenin son fıkrasında mahalli idare kuruluşlarının kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, mali işleri, kolluk işleri ve merkezi yönetim ile karşılıklı bağ ve ilgilerinin yasa ile düzenleneceği ifade edilmiştir. 27 Temmuz 1963 tarih ve 307 sayılı yasa ile belediye meclisi üyeleri arasından belediye başkan vekili seçimi uygulaması ve belediye meclisi seçimlerinde nispi temsil usûlü kabul edilmiştir.

---

22 Refik Yaslıkaya ve Hasan Yaylı, "Türkiye'de Yerel Hizmetlerle İlgili Yasal Düzenlemelerin Gelişimi", *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, (2), s.71.

23 Süheyl Batum ve Necmi Yüzbaşıoğlu, *Anayasa Hukukunun Temel Metinleri*, (İstanbul: Beta Yayınevi, 1993), s. 54.

1982 Anayasası'ndaki düzenlemeler genel olarak 1961 Anayasası'nın yerel yönetim düzenlemesini benimsenmekle birlikte birtakım yeni düzenlemeler de getirmiştir. 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde "Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir" denilmekle bu çalışmanın esasını oluşturan yerinden yönetim ilkesi madde metninde mezkûr olarak yer almıştır.

27 Haziran 1984 yıl, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun<sup>24</sup> ile ilk İstanbul, Ankara ve İzmir gibi illerin yönetimi için düşünülmüş, sonradan kapsamı genişletilmiş bir yönetim şekli oluşturulmuştur. Ancak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu<sup>25</sup> ile 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlüğünü yitirmiştir. Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu<sup>26</sup> yürürlüğünü yitirmiştir.

2004 yılında idarenin yeniden yapılandırılması amacıyla belediye mevzuatında köklü değişiklikler gerçekleşmiştir. Böylece Kaplan'ın da ifadesiyle "ülkemizde yerel yönetimler alanında, uzun zamandan beridir gerçekleştirilmesi beklenen reform nihayet gerçekleştirilmiş bulunmaktadır. Kamu Yönetimi Reformunun önemli bir parçasını teşkil söz konusu reformla son derece önemli ve kapsamlı düzenlemeler hayata geçirilmiştir."<sup>27</sup> Mevzuatla önemli gelişmeler kaydedilmiştir.

İşbu 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanun'nu kapsamında ülkemizde toplam 16 Büyükşehir Belediyesi (Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İzmir, İstanbul, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Samsun ve Sakarya) bulunmaktaydı. 6360 sayılı Kanun<sup>28</sup> ile büyükşehir belediyesi tanımı, kurulması ve sınırları gibi konularında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

---

24 RGT: 09.07.1984. RGS: 18453.

25 RGT: 23.07.2004 RGS: 25531.

26 RGT: 13.07.2005 RGS: 25874.

27 Gürsel Kaplan, "5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 Sayılı Belediye Kanununa Göre Belediye Meclisi Kararları Üzerindeki Denetim", *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, Prof. Dr. Hüseyin Hatemi'ye Armağan, (Yıl: III, Sayı: 6. İstanbul: Vedat Kitapçılık), s.2.

28 RGT: 06.12.2012 RGS: 28489.

önemli değişikliklere gidilmiştir. 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile büyükşehir belediye sayısı 29'a (Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van) çıkarılmıştır.

Bilhare yayımlanan 6447 sayılı Kanun'un<sup>29</sup> 1'inci maddesiyle, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununda yer almayan Ordu ili de büyükşehir kapsamına alınarak büyükşehirler 30'a yükseltilmiştir. İşbu kanunların içeriği de ilgili başlıklar altında detaylı olarak incelenecektir.

### 1.3. Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri

Mahalli idare birimleri, merkezi idareden bağımsız olarak kanunla kurulan, kamu tüzelkişiliğini haiz kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Organlarının organlık sıfatının kazanmaları, kaybetmeleri yargı denetimine tabidir. Merkezi idare ile mahalli idareler arasında "idari vesâyet" ilişkisi vardır. İdari vesâyet Anayasa'nın temel ilkelerinden biri olan ve 127'nci maddesinde de yer alan "idarenin bütünlüğü" ilkesi kapsamına uygun bir sistem olarak görülmektedir. Özay'ın da belirttiği gibi "Bu tür denetimin gereği ve nedeni de yerel yönetimler ile kamu kurumlarının anayasal özerklikleri ve buna bağlı olarak 127'inci maddede öngörüldüğü gibi idarenin bütünlüğü kamu görevlerinde birlik toplum yararının korunması mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması zorunludur."<sup>30</sup> Mahalli idareler tüzel kişiliği haiz, kendi mal varlıkları ve gelir giderleri olan, karar organları o yerde oturan seçmenler tarafından seçimle göreve getirilen idareler olarak bilinmektedir.

Genç'in de ifade ettiği üzere "Yerel yönetimler, merkezi yönetimden bağımsız, tüzel kişiliği olan kuruluşlardır. Aynı bir yönetim yapısı ve bütçesi olan, merkezi yönetimin vesâyet denetimi altında olan kuruluşlardır."<sup>31</sup> Merkezi idare, mahalli idare organlarının karar ve işlemleri üzerinde denetim yetkisini de haizdir. Bu yetki karar ve işlemleri uygun bulma, değişiklik yapma, erteleme ya da iptal etme şeklindedir. İdari

---

29 RGT: 22.03.2013 RGS: 28595.

30 İlhan Özay, *İkinci Bine Ulaşırken Gün Işığında Yönetim*, (İstanbul: Filiz Kitabevi, 1992), s.163.

31 Zarife Genç, "Belediyelerin İşleyişinin Demokratikliği: Belediye Başkanı ile Belediye Meclisi Arasındaki İlişki Mersin İlçe Belediyeleri", (Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi), s.24.

vesâyet adı verilen bu yetki; kanunda öngörülen usûl ve esaslar çerçevesinde mahalli idarelerin eylem, işlem ve organları üzerinde merkezi idarenin sahip olduğu, yerel hizmetlerin “idarenin bütünlüğü ilkesi” doğrultusunda yürütülmesi, toplum yararının her daim muhafaza edilmesi, kamu görevlerinde birlik ve düzenin sağlanması ve mahalli müşterek ihtiyaçların gerektiği şekilde karşılanabilmesi amacıyla merkezi idare tarafından kullanılan bir yetkidir.

Özay’a göre, “her biri kendi alanlarında özerk olan yani yürütülebilir işlemler yapıp bunları uygulama durumunda olan iki tüzel kişilikten biri, yasa ile, ‘merkez’ konumunda kabul edilmekte ve dolayısıyla ‘merkez dışı’ tüzel kişiliğin, yine yasanın öngördüğü bazı önemli kararlarını uygulanabilmesi için belli bir usûl izlenerek onaylanması yahut değiştirilerek onaylanması bu kurumun esasını oluşturmaktadır.”<sup>32</sup>

Merkezi idareye verilen bu yetki, yerinden yönetim kuruluşları arasında yönetim bütünlüğünü sağlayan bir hukuki ilişki olmakla birlikte, yönetim kuruluşlarının görevlerini gereği gibi yerine getirmelerini ve yönetimin bir bütün olarak çalışmasını sağlamak açısından idari vesâyet denetimi de gereklidir. Ülkenin birlik ve bütünlüğü açısından da denetim mekanizmasının işletilmesi zaruridir.

Alıcı’ya göre “İdarenin bütünlüğü ilkesinin hayata geçirilebilmesi, hiyerarşi ve idari vesâyet olarak sıralanan iki temel denetim mekanizmasıyla mümkündür. İdarenin bütünlüğü ilkesi merkezi yönetim içerisinde hiyerarşi ile yerel yönetim organları ve merkezi yönetim arasında ise idari vesâyet ile sağlanmaktadır.”<sup>33</sup> Bu noktada hiyerarşinin de kavram olarak izahı gerekmektedir.

İdare hukukunda, “hiyerarşi” kurumu aynı kamu tüzel kişiliği içerisinde yer alan kamu personelinin idari yetki ve hizmetleri ifa ederken, ast üst ilişkiyi ifade etmek için kullanılır. Hiyerarşinin işleyişinde üst makam, yapılacak iş ve işlemlerde emir ve direktif verme, denetim altında bulundurma yetkileri bulunmaktadır. İdarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında öngörülen vesâyet ilişkisi, Görmez’in de ifade ettiği gibi

---

32 İlhan Özay, *İkinci Bine Ulaşırken Gün Işığında Yönetim*, s. 160.

33 Orhan Veli Alıcı, “Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği” (Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi), s.65.

“Yönetimsel vesâyet ise iki nedene bağlanabilir: Bunlar, merkez ile yerinden yönetim kuruluşlarının aralarında bir ilişki kurarak çelişkileri önlemek, devletin birliği ve kamu hizmetlerinin görülmesinde devamlılık sağlamaktır.”<sup>34</sup>

Anayasa Mahkemesi’ne göre de, “idari vesâyet yetkisi hiyerarşik denetimde olduğu gibi genel bir yetki olmayıp kanunla çerçevesi çizilen sınırlar içerisinde kullanılması gereken istisnai bir yetkidir.”<sup>35</sup> Sonuç olarak, merkezden yönetimde merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerin anayasal bir kavram olan “idarenin bütünlüğü” ilkesiyle yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, mahalli müşterek ihtiyaçların en hızlı ve üst seviyede tespit edilip karşılanması, kamu yararının daima korunması, kanunda belirtilen esas ve usûller çerçevesinde idari vesâyet yetkisine sahip olduğu açıktır.

#### **1.4. Yerel Yönetim Kuruluşları**

Türk İdare Hukuku’nda yerel yönetim tüzel kişileri olarak İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köyler bulunmaktadır.

##### **1.4.1. İl Özel İdareleri**

Merkezi idarenin, illerde bulunan ve yetki genişliği prensibiyle faaliyet gösteren teşkilât birimlerinden birisi de kamu tüzel kişiliğini haiz olan İl Özel İdareleridir. Giritli il özel idarelerini, “Merkezin idari bir bölünme dairesi olan ve yetki genişliği prensibiyle idare edilen merkezden yönetim cephesiyle il ve tüzel kişiliğe sahip ve bağımsız bir hukuki varlık olarak yerinden yönetim cephesiyle il özel idaresi” olarak tanımlamaktadır.<sup>36</sup>

İl özel idarelerinin kuruluşları, Osmanlı Devleti döneminde çıkartılan 1864 tarihli Teşkilî Vilayet Nizamnamesi’ne dayanmaktadır. Nizamnameye göre “Ülke genel yönetim bakımından vilayetlere, vilayetler sancaklara, sancaklar kazalara, kazalar da

---

34 Kemal Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, (2.Baskı, Ankara: Vadi Yayınları), sf.77.

35 Anayasa Mahkemesi’nin 27.12.20012 E 2012/102- K 2012/207 RGT: 02.04.2014 RGS: 28606.

36 İsmet Giritli, *Türkiye’nin İdari Yapısı*, s.73.

köy ve mahallelere ayrılmıştır. Ayrıca her vilayette ‘vilayetin umur-i hususiyesi’ yani özel işleri başlığı altında valinin başkanlığında bir umumi meclis kurulmasına karar verilmişti.”<sup>37</sup>

Türkiye Cumhuriyeti’nde ise İl Özel İdaresi’nin hukuki varlığı Anayasada ilk kez 1924 Anayasası’nın 91’inci maddesinde görev ayrımı şeklinde bir ifadeyle kapalı biçimde, 1961 Anayasası’nda ise açıkça yer almıştır. Konuyla ilgili hâlen yürürlükte olan kanun ise 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’dur.<sup>38</sup> Kanunun 3’üncü maddesine göre il özel idaresi; “il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi”ni ifade etmektedir.

Aynı kanunun 6’ncı maddesinde İl Özel İdarelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı olarak sayılmaktadır. İl Özel İdareleri görevleri bakımından merkezi yönetim ile belediye ve köyler arasında ara düzeyde bir niteliğe sahip idari birimlerdir. İl özel idarelerinin başkanı ve temsilcisi o ilin valisidir.

İl özel idareleri; il genel meclisi, il encümeni ve vali olmak üzere üç organdan müteşekkil olup, kanunda sayılan yetki ve görevlerini ifa etmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 9’uncu maddesinde hüküm altına alındığı gibi, il özel idaresinin karar organı il genel meclisidir. Bu meclis, ildeki seçmenler tarafından doğrudan seçilen üyelerden oluşmaktadır. Yine aynı kanunun 25’inci maddesinde il encümeni düzenlenmiş ve encümeninin, valinin başkanlığında genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ile valinin her yıl birim âmirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşacağı hüküm altına alınmıştır. Bunlara ek olarak aynı kanunun 29’uncu maddesinde de valinin il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilci olduğu da hüküm altına alınmıştır.

---

37 Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 272.

38 RGT: 04 Mart 2005, RGS: 25745.

### 1.4.2. Köyler

Ülkemizde anayasa ve diğer mevzuat hükümlerine göre köyler, kamu tüzel kişiliğine haiz en küçük idari birimlerdir. Köy hayatının başlangıcı insanların tarım amaçlı olarak toprağı işlemeye başladığı tarihe kadar uzanır. Osmanlı Devleti'nde “karye” ismiyle 1864 tarihli Teşkilî Vilayet Nizamnamesi'nde yer alan köylerle ilgili Türkiye Cumhuriyeti dönemindeki ilk mevzuat 18.03.1924 tarihinde yürürlüğe giren 442 sayılı Köy Kanunu'dur. Köylerin 20.04.1924 tarihinde yürürlüğe giren 1924 Anayasası'nın 89'uncu maddesinde idari birim ve 90'ıncı maddesinde ise hükmü şahsiyeti haiz olduğu kabul edilmiştir.

Köylerin yönetimine ilişkin temel düzenleme 1924 tarihli Köy Kanunu'dur. Bu kanunun ilk iki maddesinde köy; “cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanların bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte teşkil ettikleri, nüfusu iki binden az olan yerleşim birimi” olarak tanımlanmıştır. Köy yönetimi, köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, karar organları seçmenler tarafından oluşturulan bir mahalli idare birimidir. Köy yönetiminin organları ise köy derneği, ihtiyar meclisi ve köy muhtarıdır. Köy tüzel kişiliğinin köy yönetiminin ve ihtiyar meclisinin başı muhtardır. Mahalli idareler seçimiyle beş yıllık süre ile seçilir ve görev yaparlar. Köy yönetiminin organları da 442 sayılı Köy Kanunu'nda verilen görev yetkileri kullanırlar.

### 1.4.3. Belediyeler

Belediyeler de aynı il özel idareleri ve köyler gibi kamu tüzel kişiliği haiz ve Anayasa'larda yer alan mahalli idare kuruluşlarıdır. Öncelikle etimolojik olarak belediye kelimesine bakacak olursak, Arapça'daki “beled” yani belde kökeninden türetilmiştir. Belediye kelimesi, “il, ilçe, kasaba, belde vb. yerleşim merkezlerinde temizlik, aydınlatma, su, toplu taşıma ve esnafın denetimi gibi kamu hizmetlerine bakan, başkanı ve üyeleri halk tarafından seçilen, tüzel kişiliği olan örgüt, şehremaneti”<sup>39</sup> anlamına gelmektedir.

---

39 Türk Dil Kurumu Sözlükleri.

Bir köy ya da mahallede nüfus yoğunluğunun artması, köy ve mahalleler arasındaki coğrafi alanların yerleşime açılması ile hizmet alanının genişlemesi gibi sebeplerle, bölgede yaşayanların mahalli ve müşterek ihtiyaçların karşılanması ve planlanması amacıyla yeni idarelerin kurulması gerekebilir. Bu anlamda ilk kurulacak idareler de belediyeler olarak karşımıza çıkar.

Ülkemizde belediyelerin hukuki yapısı ve mevzuatı yukarıda belirtildiği gibi Osmanlı Devleti'nden bugüne gelişerek değişim gerçekleştirmiş bulunmaktadır. Yaşadığımız çağda belde halkı yahut belediye sınırları içerisinde yaşayan sakinlerin, değişen ve dönüşen dünyada belediyelerden beklentilerinin farklılaştığı, mahalli ve müşterek ihtiyaçların çeşitlenerek çoğaldığı görülmektedir.

Burada “mahalli ve müşterek ihtiyaç” kavramı dikkatimizi çekmektedir. Mahalli ve müşterek ihtiyaçların ne anlama geldiği mevzuatte yer almamakla birlikte, Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında bu konuda bir tanıma rastlanmaktadır. AYM'ye göre; “Bu kavram, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir.”<sup>40</sup> Bu tanımlamayı yapan Anayasa Mahkemesi aynı mahalde yaşamaktan kaynaklı ortak beklentiyi öncelemiştir.

Mevzuatımızda belediyelerin görev ve yetkileri, mahalli müşterek ihtiyaçlarla sınırlandırılmış ise de bu durum hizmetin niteliğine göre farklılık arz edebilir. Nitekim Kaman'ın da ifade ettiği gibi “Halkın mahalli müşterek ihtiyaçları kavramı her somut hizmetin özelliklerine göre tartışılması gereken bir kavramdır. Hukukun yanı sıra siyasi, coğrafi, ekonomik, çevresel ve kültürel pek çok unsur mahalli müşterek ihtiyacın ne olduğunu belirlerken ne şekilde, kim tarafından sunulması gerektiğini de belirlemektedir.”<sup>41</sup>

---

40 AYM 22.06.1988 gün ve E.1987/18, K.1988/23 sayılı kararı, RGT: 26.11.1988 RGS: 20001.

41 Nur Kaman, Mahalli “İdarelerin Yetkilerinin ve Sınırlarının Kaynağı Olarak Mahalli Müşterek İhtiyaç”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, (7 Bahar 2020), s. 85.

Gerek Anayasalarda gerekse kanun ve ilgili mevzuat hükümlerinde mahalli ve müşterek ihtiyaçların karşılanmasında belediyeler görevli ve yetkili kılınmış ise de bunların niteliği ve sınırı belirlenmemiş olmakla bu konuda, Anayasa Mahkemesi'nce verilen kararlar yol gösterici niteliktedir. Anayasa Mahkemesi de bir kararında “yerel halkın ortak ihtiyaçlarının neler olduğunun Anayasa tarafından belirlenmediğinin, bunun belirlenmesinin yasaya bırakılmış olduğunun, yasa koyucunun kamu yararı ve Anayasal sınırlar içinde kalmak koşuluyla merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında görev sınırlarını belirleyeceğine” karar vermiştir.<sup>42</sup>

Anayasa Mahkemesi bir başka kararında; Anayasa'nın 127'nci maddesine atıf yaparak, “yerel yönetimlerin çalışacakları alanı belli bir coğrafya ile görecekları hizmetler de mahalli müşterek ihtiyaçlarla sınırlandırılırken, mahalli müşterek ihtiyacın ne anlama geldiğine ve bu ihtiyaçları belirlemede kullanılacak nesnel bir ölçüte yer verilmemiştir.”<sup>43</sup> Bu durumda, yaşanan coğrafya ve sosyoekonomik duruma göre ihtiyaçların farklılaşacağı ifade edilebilir.

Boztepe'de “toplumsal ihtiyacın mahalli müşterek ihtiyaç niteliğinde olması durumunda yer bakımından yerel yönetimler tarafından yerine getirileceği, toplumsal ihtiyaç yerel değil de ülkesel nitelikte olduğu takdirde merkezi idare ya da hizmet bakımından yerinden yönetimler tarafından üstlenileceği”<sup>44</sup> şeklinde ifade ederek ihtiyacın yerelliğe dikkat çekmiştir. Nitekim, merkezi idarenin belediyeler üzerindeki vesâyet denetimi de mahalli ve müşterek ihtiyaçlara dair görev ve yetkilerle sınırlandırılmıştır.

Türk İdare Sistemi içerisinde mahalli idarelerden olan belediyelerin görev ve yetkileri genel olarak temel kanun niteliğindeki 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda düzenlenmiş ise de mevzuat içerisinde başkaca kanunlar da belediyelere görev ve sorumluluk yüklediğinden, çalışmamız içerisinde ilgili kısımlarda ilgili kanunlara da temas edilmektedir.

---

42 AYM, 1990/1 Esas, 1990/21 Karar, 17.07.1990 Tarih.

43 AYM, E. 2005/32, K. 2007/3, T. 18.01.2007. Resmî Gazete 29.12.2007 tarih ve 26741 sayı

44 Mehmet Boztepe, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Türkiye'de Yerel Yönetimler - Merkezi İdare Arasında Görev ve Yetki Paylaşımının Sınırları*, (Alanya: Alanya Akademik Bakış Alanya, 2019, C:3, S:1, s.49-71), s. 60.

Giritli'nin de ifade ettiği üzere "belediyenin en esaslı ve doğal görevi, belediyenin yani kasaba veya şehrin ve belde halkının sağlık, selamet ve refahını temin, düzenli koruma, güzellik, bedii, zevk ve ihtiyaçlarını karşılamak kısaca o mıntıkada yaşayanların medeni ihtiyaçlarını ve arzularını hemşehrilik hislerine cevap vermektir."<sup>45</sup> Giritli tarafından genel olarak formüle edilen ve belde sakinlerinin o bölgede yaşamalarının doğal bir sonucu olarak, medeni ve insani ihtiyaç ve beklentilerinin karşılanması görevini üstlenmesi gereken belediyelerin görev ve sorumlulukları, ayrıntılı olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "belediyenin görevleri" başlıklı 14'ncü maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7'nci "büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı maddesi ve ilgili mevzuat hükümleriyle düzenlenmiş bulunmaktadır.

Ancak belediyelerin mahalli müşterek görevleriyle ilgili olarak 5393 sayılı Kanun'un 14'ncü maddesi birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan "Okul öncesi eğitim kurumları açabilir" ifadesi ile aynı maddenin 2'nci fıkraya hükmü olan "Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır" biçimindeki ikinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar verilmiştir.<sup>46</sup>

1982 Anayasası'nın 127'nci maddesindeki "büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim birimleri getirilebilir" hükmü ile ülkemizde bazı şehirlerde büyükşehir belediye yönetim sistemine geçilmiştir. Büyükşehir belediyeleri, nüfus artışının belli başlı illerde yoğunlaşması, buralara kırsaldan göçün artması, il belediyelerinin sadece merkez ilçede mahalli ve müşterek hizmetleri ifa etmesine rağmen, kentleşme ile gecekondulaşmanın bir sonucu olan, temel alt yapı, ulaşım ve diğer hizmetlerin yapılmasında yaşanılan sıkıntılıların çözümüne çare olarak ortaya çıkmıştır.

şengül'ün de belirttiği üzere "alan ve nüfus yoğunluğu bakımından oldukça büyük olan yerleşim yerlerinde kentsel hizmetlerin bütüncül, koordineli, etkili ve verimli bir

---

45 Giritli, *Türkiye'nin İdari Yapısı*, s. 87.

46 AYM 24/1/2007 tarih ve E. 2005/95, K. 2007/5 sayılı Karar

şekilde yürütülmesi için büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Böylece geleneksel belediyelerin yanında büyükşehir belediyeleri de idare teşkilâtında yer almıştır.”<sup>47</sup>

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’na göre büyükşehir belediyesi; hizmet alanı, bulunduğu ilin mülki sınırları olan bu alanda yer alan ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu gerçekleştiren, idari ve mali özerkliği haiz, kanunlarla kendisine verilen görev ve sorumlulukları ifa eden, yetkileri kullanan, karar organları da seçmenler tarafından seçilen, nüfusu 750.000’in üzerinde görev ve yetki alanı il mülki sınırı olan kamu tüzel kişisidir. Büyükşehir Belediyesi ülkemizde mahalli idare sisteminde ayrı bir mahalli idare birimi olarak ilk kez 1982 Anayasası ile mevzuata girmiş ve 23.03.1984 Resmî Gazete 18350 sayısında yayımlanan 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde kurulmuş, 25.03.1984 tarihli mahalli idare seçimlerinde ilk defa seçimleri yapılmıştır.

Tan’ın ifadesi ile “Büyükşehir Belediye örgütü ilk kez 1982 yılında Anayasa’nın 127’nci maddesindeki ‘Büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim birimleri getirilebilir’ hükmüne dayanak kurulmuş; bağlı olduğu kurallar da 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile gerçekleştirilmiştir.”<sup>48</sup> Görüldüğü üzere Anayasal değişiklik yasal düzenlemeyi zorunlu kılmıştır.

23 Temmuz 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlüğünü yitirmiştir. Bu düzenleme bir reform niteliğinde olup; büyükşehir belediyesinin hukuki statüsünün düzenlenmesi, yeni görev, yetki ve sorumlulukların yüklenmesiyle ve hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesi amaçlanmıştır.

İşbu kanun kapsamında, ülkemizde toplam 16 Büyükşehir Belediyesi (Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İzmir, İstanbul, Kayseri, Kocaeli, Konya, Mersin, Samsun ve Sakarya) bulunmaktaydı. Resmî Gazete’nin 06 Aralık 2012 tarih ve 28489 sayılı nüshasında yayımlanan 6360 sayılı Kanun ile

---

47 Ramazan Şengül, *Yerel Yönetimler*, s.113

48 Turgut Tan, *İdare Hukuku*, s. 170

büyükşehir belediyesi tanımı, kurulması ve sınırları gibi konularında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda önemli değişikliklere gidilmiştir. 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile büyükşehir belediye sayısı 29'a (Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van) çıkarılmıştır.

6360 sayılı Kanun'un getirdiği yenilik ile il özel idaresi, belde belediyesi ve köy yönetimlerinin varlığı sona erdirilmiş olup büyükşehir belediyesinin yetki ve görev alanı ilin bütün ilçelerini kapsar bir hale getirilmiştir. Bilahare Resmî Gazete'nin 22 Mart 2013 tarih ve 28595 sayılı nüshasında yayımlanan 6447 sayılı Kanun'un 1'inci maddesiyle, 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununda yer almayan Ordu ili de büyükşehir kapsamına alınarak büyükşehirlerin sayısı 30'a yükseltilmiştir. Ülkemizde büyükşehir belediyesi, il belediyesi, büyükşehir ilçe belediyesi, ilçe belediyesi, belde (kasaba) belediyesi olmak üzere toplam 1397 belediye bulunmaktadır.<sup>49</sup>

Mevzuattaki değişikliklerle, büyükşehir belediyesi kurulan illerde, büyükşehirlerde büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere iki kademeli yerel yönetim sistemi oluşturulmuştur. Alıcı'nın ifadesi ile "üst otorite olarak kentin tamamına yönelik planlama ve koordinasyon görevini üstlenen büyükşehir belediyesi ve anılan bu yapının altında ise alt kademe belediyeleri kurgulanmış, kentsel alanın ihtiyaçlarının etkin bir şekilde karşılanması sürecinde büyükşehir belediyelerine diğer belediyelere nazaran oldukça geniş yetkiler verilmiştir."<sup>50</sup> Bu durum, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında koordinasyon, iş birliği ve hizmet bütünlüğü sağlama gibi olumlu bir netice sağlayabileceği gibi, taraflar arasında çatışma, engelleme ve zorlaştırma gibi sonuçların da doğmasına sebebiyet verebilir. Zira daha sonra ayrıntılı izah edileceği üzere; büyükşehir belediyeleri ilçe belediyelerince karara bağlanan imar planlama, bütçe ve kentsel dönüşüm gelişim gibi hususlarda bir nevi denetim yetkisini haiz olması beraberinde bu iki belediye arasında çatışma alanları da oluşturmaktadır.

---

49 Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin dağılımını gösteren tablo için bkz. Ek. J.

50 Orhan Veli Alıcı, "Büyükşehir Belediyelerinin Koordinasyon Görevi: AYKOME ve UKOME Uygulamaları", (Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, cilt 8, sayı 21, 2017), s. 260.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7'nci maddesinde düzenlendiği üzere büyükşehir belediyesi, kentin tamamını ilgilendiren, üst ölçekli olup da ilçe belediyelerinin imkân ve bütçeleri ile gerçekleştiremeyeceği hizmetleri yapar. Büyükşehir belediyeleri, kentin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapar. Çevre düzenine uygun olmak kaydıyla nazım imar planları yapar, ilçe belediyelerinin yapmış olduğu uygulama imar planlarını denetler, imar planının yürürlüğe girmesinden itibaren bir yıl içerisinde uygulama imar planını, parselasyon planlaması yapmayan ilçe belediyesinin uygulama imar planını ve parselasyon planlarını yapar. Yetkisi ve sorumluluğu dâhilinde bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat verir ve denetler. İlçe belediyelerinin bütçelerini onaylar, stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını kendi bütçesini de ilçe belediyelerinin görüşleri doğrultusunda hazırlar.

Yine büyükşehir belediyeleri sınırları dâhilinde ulaşım ve toplu taşımaya dair her tür hizmeti koordine edip planlar, ücret tarifesi, hat-güzergâh, durak ve otopark düzenlemelerini ve trafik düzenlemelerinin gerektirdiği tüm işleri yapar.<sup>51</sup> Ayrıca kanunların yüklediği şekliyle trafik düzenlemesinin gereği olan bütün işleri yürütmek zorundadır. Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurar. Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapar, yaptırır, işletir, işlettir veya ruhsat verir.

Bunların yanında 5216 sayılı Kanun gereğince, su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak, kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak konusunda yine büyükşehir belediyesi görevli ve yetkilidir.<sup>52</sup> Ek olarak büyükşehir belediyesi, mezarlık alanlarını tespit eder, mezarlıklar tesis eder, işletir, işlettir, defin ile ilgili hizmetleri yürütür. Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapar. Katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplar ve aktarma istasyonuna taşır.<sup>53</sup>

---

51 Buna örnek olarak; İstanbul'da İETT (İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri), Ankara'da ise EGO (Elektrik ve Hava Gazı İşletme Müessesesi) örnek verilebilir.

52 İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı olan İSKİ (İstanbul Su Kanalizasyon İdaresi), Ankara Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı ASKİ (Ankara Su Kanalizasyon İdaresi) de buna örnektir.

53 Buna örnek olarak; İstanbul Büyükşehir Belediyesi İştiraki olan İstanbul Çevre Yönetim Sanayi Ticaret Anonim Şirketi (İSTAC); atıkların toplanması, ayrıştırılması, analiz edilmesi, bertarafı ve geri kazanımıyla iştigal etmek için kurulmuştur.

Görüldüğü üzere bütün bu görev ve yetkilerin icrası için özel kanunla kurulan su kanalizasyon idaresi ve ulaşım için ulaşım idarelerinin yanı sıra kamu hizmetinin ifası için büyükşehir belediyeleri bazı iştirakler de kurabilecektir. Nitekim 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26'ncı maddesinde görev ve hizmet alanlarına giren işlerin ifası için şirket kurabileceği, var olan şirketlere iştirak edebileceği düzenlenmiştir. Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndan farklı olarak, "Büyükşehir belediyelerinin, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebileceği ya da bu yerlerin işletmesini 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye ve bağlı kuruluşlarının %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere devredebileceği"<sup>54</sup> belirtilmiştir. Kanunda sayılan hizmetlerin belediye iştiraki tarafından sunulması için meclis kararı gerekecektir. Büyükşehir belediyelerinde belediye şirketinin yönetim, denetimini sağlamak ve organik bağ oluşturmak adına genel sekreter yardımcılıklarına bağlı iştirakler daire başkanlıkları yer almaktadır.<sup>55</sup>

Ayrıca büyükşehir içindeki altyapı hizmetleri ve ulaşım hizmetleri için iki önemli koordinasyon merkezi kurulmuştur. Bunlardan ilki, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "altyapı hizmetleri" başlıklı 8'inci maddesine göre oluşturulan AYKOME (Altyapı Koordinasyon Merkezi), diğeri de yine aynı kanunun 9'uncu maddesine göre oluşturulan UKOME (Ulaşım Koordinasyon Merkezi)'dir. Her iki merkezin de çalışma esas ve usûlleri ve bu kuruma katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelik ile belirlenir. Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nde yapılan 19 Şubat 2020 tarihindeki değişiklikle her iki merkezdeki büyükşehir belediye etkinliği zayıflatılmıştır.<sup>56</sup>UKOME, büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği kişinin

---

54 Fatma Didem Sevgili Gençay, "Belediye Şirketlerinin Hukuki Statüsü", *TBB Dergisi*, 2018 (134), s. 155.

55 Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı İştirakler Daire Başkanlığı yer almaktadır.

56 Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. MADDE 1 – 15/6/2006 tarihli ve 26199 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinin 17 nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendindeki "Millî Savunma Bakanlığı" ibaresinden sonra gelmek üzere " , Millî Eğitim Bakanlığı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının birer" ibaresi eklenmiş, (g) bendindeki "Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü" ibaresinden sonra gelmek üzere "ve TCDD Taşımacılık Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü'nün birer" ibaresi eklenmiş, (ğ) bendindeki "Karayolu" ibaresi "Ulaştırma Hizmetleri" şeklinde değiştirilmiş, fıkraya (ı) bendinden sonra gelmek üzere aşağıdaki bent eklenmiş ve diğer bentler buna göre teselsül ettirilmiştir. RGT: 19.02.2020 RGS:31044

başkanlığında yönetmelikte belirlenen kamu kurum ve kuruluşları, oda temsilcileri ile toplanır. Ayrıca toplantılara gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcileri, STK'lar, vakıf temsilcileri, üniversiteler davet edilebilir, oy hakkı olmaksızın görüşleri alınabilir. İlçe belediye başkanları da kendi belediyelerini ilgilendiren konularda toplantılara katılır. Mevzuat hükümlerinde belirtildiği gibi, üst ölçekli, kentin tamamını ilgilendiren, daha çok kaynak ve iş gücü gerektiren büyük çaplı projelerin yapımı ile kent ulaşımını UKOME, altyapı sorunlarının çözümü AYKOME yapılar dâhilinde mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasında, alt kademe belediyeler ile iş birliği ve koordinasyon sağlanması hususlarında büyükşehir belediyeleri yetkili ve görevli kılınmıştır. UKOME, trafiğin güvenliği ve düzenliliği için gerekli incelemeleri yapmakta, raporları ve projeleri oluşturmaktadır. AYKOME ise büyükşehir dâhilindeki altyapı hizmetlerini etkili ve koordineli biçimde yürütmek için çalışmaktadır. Her iki birim de büyükşehirin hizmet üretimi anlamında etkin rol oynamaktadır.

Alıcı'nın ifade ettiği üzere, "Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde altyapı anlamında planlamaların yapılmasında koordinasyonun sağlanması ve bu çerçevede altyapı yatırımında kullanılacak kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması için AYKOME'nin koordinasyonu sağlama görevini yerine getirmesi önem taşımaktadır. Bunun için de AYKOME ile ilçe belediyeleri arasında iletişimin ve katılımın sağlanması için azami özen gösterilmesi gerekmektedir."<sup>57</sup> Ancak ilçe belediyelerinin kendilerini ilgilendiren hususlarda toplantılara katıldığı ve sadece bir oy hakkının bulunduğu hususu dikkate alındığında kararın oluşmasında etkilerinin olmadığı aşikârdır.

Şehrin ulaşım koordinasyonunu sağlamak adına kurulan UKOME ise, büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği kişinin başkanlığında, yönetmelikte belirlenen kamu kurum ve kuruluşları, Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu'nun belirleyeceği ilgili oda temsilcileri ile toplanır. Büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin bir koordinasyon içinde yürütülmesini sağlar. UKOME, trafiğin güvenliği ve düzenliliği için gerekli incelemeleri yapmakta, raporları ve projeleri oluşturmaktadır. UKOME kararları,

---

57 Alıcı, *Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği*. s.96.

büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer. Ve bu kararlar tüm belediyeler, bütün kamu kurum ve kuruluşları için bağlayıcıdır. İlçe belediye başkanları da kendi belediyelerini ilgilendiren konularda toplantılara katılır. UKOME'nin de çalışma esas ve usûlleri katılımcıları, AYKOME'de olduğu gibi Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği ile belirlenir.

Sonuç olarak, mevzuat hükümlerinde belirtildiği gibi, üst ölçekli, kentin tamamını ilgilendiren, daha çok kaynak, iş gücü ve büyük çaplı projeler gerektiren, büyükşehir sınırları dâhilinde ulaşım sorunlarının çözümü için UKOME, altyapı sorunlarının çözümü için de AYKOME kurulmuştur. Söz konusu merkezler kendi alanlarında büyükşehir dâhilinde mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasında, alt kademe belediyeler ile iş birliği ve koordinasyonu hususlarında büyükşehir belediyeleri yetkili ve görevli kılınmıştır. Yerel sorunların çözümü için kurulan her iki merkezin oluşumunda merkezi idareden temsilcilerin yer alması, ilçelerin ancak kendilerini ilgilendiren konularda oy kullanabilmesi ve kararın oluşumuna etkilerinin olmaması, yerel özerklikle bağdaşmadığı kanaatini taşımaktayız.

## BÖLÜM II

### BELEDİYENİN ORGANLARI

Belediyenin organları, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olarak sayılmaktadır. Ancak tezimizin bu bölümünde, belediye meclis ve belediye encümenin mevzuat eksenli incelenmesi ve buna bağlı olarak uygulamada ortaya çıkan eksiklikler, aksaklıklar irdelenerek; ihtilaflar ve çözüm önerilerine yer verilecektir. Belediyenin üçüncü organı olan başkan, “güçlü ve etkin başkan” modeli olarak diğer bölümde anlatılacaktır.

Belediyeler, mahalli müşterek ihtiyaçların en doğru tespiti, hızlı karşılanması amacıyla bölge halkının demokratik usûllere göre temsilcilerini kendilerinin seçtikleri organlardan müteşekkildir. 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve ilgili mevzuata göre belediyeler üç organdan oluşmaktadır. Bu organlar; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olarak sayılmaktadır.

Arıkboğa, Oktay ve Yılmaz'ın ifade ettiği üzere, “yerel politikaların geliştirilmesi, yerel niteliklere ve önceliklere göre hizmetlerin sunulması söz konusu olduğunda, yerel yönetimlerin organları özellikle önemli olmaktadır. Zira yerel sorunların ele alınması, bunlara ilişkin çözümlerin tartışılması ve alınan kararların yürütülmesi bu organlar eliyle olmaktadır.”<sup>58</sup> Mahalli müşterek ihtiyaçların tespiti ve ivedilikle ifası ancak belde halkına en yakın mesafede yer alan bu organlar eliyle olacaktır.

---

58 Erbay Arıkboğa, Tarkan Oktay ve Nail Yılmaz, *Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği*, (İstanbul: Beta Basım, 2007), s. 5.

## 2.1. Belediye Meclisi

Belediye meclisleri; belediyenin en büyük ve karar organı olup yerel halk tarafından doğrudan seçilen üyelerden oluşmaktadır. Siyasi partiler, aldıkları oyları ile orantılı olarak belediye meclislerinde üye bulundurmaktadır. Bu usûl, gerek Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na<sup>59</sup> uygunluk, gerekse karar ve hareket serbestisinin temel koşulunun sağlanması bakımından idari ve mali özerklik düşüncesiyle uyumludur. Belediye meclisinin çalışma usûl ve esasları 5393 sayılı Kanun'un 19 ile 23'üncü maddeleri arasında ve 26 ile 32'nci maddeleri arasında hüküm altına alınmıştır. Meclisin çalışması ve katılıma ilişkin esas ve usûlleri ayrıca İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği<sup>60</sup> ile düzenlenmiştir.

Gözübüyük ve Tan'ın ifade ettiği üzere “Belediye meclisi, belde halkı tarafından seçilen üyelerin oluşturduğu belediyenin karar organıdır.”<sup>61</sup> 5393 sayılı Kanunun 17'nci maddesinde, belediye meclisinin “karar organı” olarak ifade edilmesi ve anılan maddede meclis üyelerinin 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri'nin Seçimi Hakkında Kanun'da<sup>62</sup> gösterilen usûllere göre seçileceğinin belirtilmesi, halkın yönetime doğrudan katılımının sağlanmış olması bakımından önem taşımaktadır. Nadaroğlu'nun ifadesine göre, “belediye meclisi belediye tüzel kişiliğinin bir tür parlamentosu dolayısıyla genel karar organıdır.”<sup>63</sup> Belediye meclisleri çoğulcu ve demokratik sistemin yereldeki tezahürü olarak da ifade edilebilir. Bu sebeple kararlarının büyük çoğunluğu hiçbir makamın onayına gerek

---

59 “Avrupa ülkelerinde halkın yönetime katılmasını sağlayan, halka en yakın birimler olan yerel yönetimler, geliştirilmesi ve daha özerk kılınması gereken kuruluşlar olarak görülmektedir. Bu yüzden ortaya çıkardıkları ilkeler bu kuruluşları yönetimin temel taşı yapmayı amaçlayan ilkeler olmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da temelde yerel yönetimleri özerk kılmayı amaçlayan ülkemizin de imzaladığı bir sözleşme olarak, yerel yönetimlerimizi doğrudan ilgilendirmektedir”. Türkiye tarafından, 3727 Sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun'la (R.G. 21 Mayıs 1991, No: 20877) onaylanmıştır. (Hüsamettin İnanç ve Feyzullah Ünal, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler).

60 RGT: 09.10.2005 RGS: 25961.

61 Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku*. (10. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2014), s. 239.

62 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun m. 12. RGT:18.01.1984 RGS: 18285

63 Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 314.

kalmaksızın uygulanan belediye meclisi, belediye tüzel kişiliğinin en büyük ve esas karar organıdır.

### 2.1.1. Belediye Meclisinin Oluşumu

2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 2'nci maddesi belediye başkan ve meclis üyeliklerinin seçim esas ve usûllerini göstermektedir. Mahalli idareler seçimleri serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır. İl genel meclisi ve belediye meclisi üyelikleri için yapılan seçimlerde, onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi, belediye başkanlığı seçiminde ise çoğunluk sistemi uygulanır.<sup>64</sup>

İşbu seçim sistemi ile belde halkının doğrudan oyuyla göreve getirilen belediye meclislerine halkın iradesinin yansıtılmış olması önemlidir. Genç'in de ifade ettiği gibi "Belediye meclislerinin vatandaşların oylarıyla görev başına gelmesinin demokrasiye büyük katkısı olmuştur. Çünkü demokrasinin tanımında halkın kendi kendini yönetmesi vardır, bu açıdan bakıldığında belediye meclisinin demokrasiye katkısı olmaktadır."<sup>65</sup> Halkın doğrudan seçimi ile göreve gelen meclis üyeleri, aday olabilmek için kanunun aradığı birtakım şartları da sağlamaları gerekmektedir.

Şöyle ki; 2972 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinde "En az altı ay süre ile o seçim çevresinde oturmuş olmak ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun <sup>66</sup>11'inci maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak şartıyla, onsekizyaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye başkanlığına, il genel ve belediye meclisi üyeliğine seçilebilir" denilmektedir.<sup>67</sup> 2839 sayılı Kanun'un 11'nci maddesine yapılan atıfla, milletvekili seçilemeyecek olanların il genel ve belediye meclis üyesi, belediye başkanı da seçilemeyeceğini açıkça düzenlemiştir.

---

64 Bu konuda detaylı bilgi için tabloya bakınız. (bkz. Ek. A.)

65 Genç, Belediyelerin İşleyişinin Demokratikliği: Belediye Başkanı İle Belediye Meclisi Arasındaki İlişki Mersin İlçe Belediyeleri, s. 35.

66 RGT: 13.06.1983 RGS: 18076

67 Madde metni için bakınız. 2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanunu md.11.

2839 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinde öngörülen hususlardan herhangi birini taşıyan bir kimse milletvekili seçilemeyeceği gibi belediye başkanı, il genel ve belediye meclis üyesi de olamayacaktır. Diğer bir taraftan, seçilme yeterliliğine sahip olan her vatandaş, bir siyasi partinin listesinden veya bağımsız olarak belediye meclis üyeliğine aday olabilecektir.

Yine aynı kanunda, her belde bir belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri seçimi için seçim çevresi olduğu belirtilerek; seçim çevresinde, seçilecek üye sayısı belde nüfusuna göre belirlenen bir usûl ile tespiti yoluna gidilmiştir. Kanuna göre aynı esas ve usûllere göre asıl üyelik kadar yedek üyelik de belirlenir. Belediye meclislerinin üye sayısı, beldenin son genel nüfus sayım sonuçları dikkatte alınarak tespit edilecektir. Buna göre; belediye meclis üyeleri en az dokuz en fazla ise ellibeş kişiden oluşmaktadır. Belediye meclis üyelikleri oluşturulurken mevzuatta kontenjan meclis üyeliklerine de yer verilmiştir.

Kontenjan üye sayıları da belediyelerin nüfusuna göre çıkaracakları meclis üyesi sayılarına göre belirlenmektedir. 2971 sayılı Kanun'a göre, belediye meclis üye sayısı 9 ve 11 olan beldelerde bir, 25 ve 31 olan beldelerde üç, 37 olan beldelerde dört, 45 olan beldelerde beş, 55 olan beldelerde altı adet kontenjan aday gösterirler.<sup>68</sup> Oktay'ın ifade ettiği üzere "Kontenjan aday ve adayları, adayların sıralamasına dâhil edilmeyerek aday listelerinde kontenjan aday olarak ayrıca yazılır. Siyasi partiler, kontenjan adaylarını merkez yoklaması ile tespit ederler. Ancak, merkez karar ve yönetim organları bu yetkisini il veya ilçe yönetim kurullarına devredebilirler."<sup>69</sup> Uygulamada genel olarak başkanın kontenjan adaylarını belirlemede etkin olduğu bilinmektedir.

Büyükşehir belediye meclisinde ise, 5216 sayılı Kanun'un 12'nci maddesinde, belediye meclisinin "karar organı" olarak ifade edilmesi ve anılan maddede meclis üyelerinin Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetlerinin Seçimi Hakkında Kanun'da gösterilen usûllere göre seçileceği belirtilmiştir. Yine büyükşehir

---

68 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun m. 12. RGT:18.01.1984 RGS: 18285

69 Tarkan Oktay, Belediye Organları; Meclis, Encümen, Başkan, s.42.

belediye meclisinin çalışma esas ve usûlleri, Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir. Ayrıca Büyükşehir Belediye Kanunu'nda yer almayan hususlarda 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümleri aynen uygulanır.

Büyükşehir belediye meclisleri, büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının, her ilçe için beşte biri (bu sayıya kontenjandan seçilenler de dâhildir) alınmak suretiyle, bulunacak toplam sayı kadar üye ile büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarından teşekkül eder. 5216 sayılı Kanun'a göre; ilçe belediye başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi kabul edilmektedir. Büyükşehir belediye meclis üyesi, her ilçe belediyesi için seçilmiş olan asıl üyelerin seçiliş sıralarına göre, baştan başlayarak yeter sayıya (ilçe belediye meclis üye sayısının beşte birine) kadar inilmek suretiyle belirlenir. Günday'ın ifadesi ile; "bu işlem bittikten sonra, her ilçe belediyesi için seçilmiş olan asıl üyeler, seçilme sıralarına göre baştan başlamak suretiyle yeter sayıya inilerek büyükşehir belediye meclisine katılacak üyeler tespit edilir. Büyükşehir belediye meclisi üyeliğine seçilenlerin ilçe belediye meclisi üyelikleri de devam etmektedir."<sup>70</sup>

Büyükşehir belediye meclisine ilçe belediye başkanları da doğal üye sıfatıyla katılmaktadır. Büyükşehir belediye meclisinde ilçeler; nüfuslarına göre en az iki en çok sekiz meclis üyesi bulundurma hakkına sahiptir.<sup>71</sup> Buna göre, büyükşehir belediye meclis üyelerinin doğrudan seçilmediği, ilçe meclis üyelerinden teşekkül ettirildiği görülmektedir. Akyılmaz, Kaya ve Sezginer'in de ifade ettiği üzere "Görüldüğü gibi büyükşehir belediye meclisi doğrudan halk tarafından seçilen üyelere değil, dolaylı olarak seçilmiş üyelere oluşur. Tabii dolaylı da olsa tamamı seçimle göreve gelmektedir."<sup>72</sup> Ancak mahalli idare seçimlerinde seçmenin önüne büyükşehir belediyesi meclis üye oy pusulası şeklinde ayrı bir oy pusulası verilmesi hariç, büyükşehir belediyesi meclisi üyelerinin mahalli idare seçimlerindeki esas ve usûllere göre yapıldığı açıktır.

---

70 Metin Günday, *İdare Hukuku*, (10.baskı, Ankara, 2011), s. 515.

71 İlçe meclis üye sayısı ve büyükşehir belediye meclisinde ilçe belediyelerinin bulunduracağı meclis üye sayılarının tablosu için bkz. Ek. K.

72 Akyılmaz, Kaya, Sezginer, *Türk İdare Hukuku*, s.272.

Arıkboğa'nın da aktardığı kontrolör raporuna göre “büyükşehir belediye meclisinde temsil adaletsizliğinin bulunduğu, mesela 10 bin nüfuslu bir ilçe belediyesi büyükşehir meclisinde iki üye ile temsil edilir iken, 50 katı büyüklükte olan 500 bin nüfuslu ilçenin sekiz üye ile temsil edilmesi” büyükşehir meclisinde ilçelerin temsiliyet sorununa yol açmaktadır.<sup>73</sup> Yine aynı soruna değinen Arıkboğa, “Bu konudaki temsiliyete yönelik sıkıntının aşılması ancak kanunda değişiklik yapılarak ilçelerin nüfus oranları dikkate alınarak yeni bir meclis üyesi dağılımı düşünülmesi mesela, mevcut üye sayısına ilave olarak her 50.000 seçmen için ilave üye eklenmesi gibi çözümler de getirilmesinin mümkün olduğunu”<sup>74</sup> ifade etmiştir. Kanaatimizce de temsiliyet sorunu büyük ilçeler için nüfusa göre ek kontenjan meclis üyesi ilavesi ile sorun bertaraf edilecektir.

### 2.1.2. Meclis Üyeliğinin Sona Ermesi

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 29'uncu maddesine göre, belediye meclis üyeliği, ölüm ve istifa durumlarında kendiliğinden sona erer. Özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alındıktan sonra meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar verilir. Belediye meclis üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi üzerine valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından sona erdirilir.

Ayrıca Danıştay'ın bir kararında “çalışan daimi işçilerin, işçi olmalarından kaynaklanan statüleri ile aynı tüzel kişilikteki meclis üyeliği statüleri birbirleriyle çatışmakta, dolayısıyla meclis üyeliği sıfatını kullanarak, aynı tüzel kişilikte karar alma, denetim ve yaptırım süreçlerine katılmalarının mümkün olmadığı”<sup>75</sup> sonucuna varılmıştır. Danıştay kararında da görüldüğü üzere belediye tüzel kişiliğinde daimi işçi sıfatıyla çalışan birinin meclis üyesi seçilmesi veyahut meclis üyesi seçildikten sonra belediye tüzel kişiliğinde işe girmesi hâlinde her iki sıfatın bir şahısta birleşmesinin mümkün olmayacağından meclis üyeliğinin sona erdirilmesi gerekecektir.<sup>76</sup> Meclis

---

73 Erbay Arıkboğa, “Kontrolör Raporlarındaki Bulgular Yardımıyla Büyükşehir Sistemini Tartışmak”, *Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması*, 2017, s. 15.

74 Arıkboğa, “Kontrolör Raporlarındaki Bulgular Yardımıyla Büyükşehir Sistemini Tartışmak”, s. 15.

75 Danıştay 1. Dairesi'nin 18.02.2009 Tarih 2008/1444 Esas 2009/334 Karar sayılı kararı.

76 Benzer bir başka karar için bkz. Danıştay 8. Dairesi'nin 29.06.2011 Tarih 2011/3806 Esas 2011/3391 Karar sayılı kararı.

üyeliği ile bağdaşmayan işlerle iştigal hâlinde meclis üyeliği sona ereceği görülmektedir. Ayrıca meclisin feshi bölümünde detaylı olarak inceleneceği üzere meclisin feshi ile de meclis üyeliği sona erer.

### 2.1.3. Toplantı Esas ve Usûlleri

Belediyelerin karar organı olan belediye meclislerinin toplantı usûlleri, toplantı aralıkları, meclis gündeminin oluşturulması ve gündemdeki konuların görüşülüp karara bağlanması gibi hususlar ilgili mevzuatta açıkça düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 20, 21, 22'nci maddeleri ile Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nin 5, 6, 7 ve 8'nci maddeleri, belediye meclisinin toplantı esas ve usûlleri açıkça düzenlemiştir. Mevzuat ve yönetmelik hükümleri ile belediye meclisi; ayda bir toplanan ve şehre yönelik önemli kararların alındığı gerçek anlamda bir karar organı hâline getirilmeye çalışılmıştır. Meclis toplantıları her ayın ilk haftası toplantı salonu olarak belirlenen yerde yapılır. Farklı bir yerde meclis toplanmak istenirse, üyelere ve belde halkına üç gün öncesinde duyurularak toplantı yapılabilir. Belediye meclis toplantıları halka açıktır. Meclis gündemi başkan tarafından belirlenerek toplantıdan en az üç gün öncesinden üyelere ve belde halkına duyurulur. Ayrıca toplantıların ilk günlerinde başkan ve üyeler belediyeye ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını da önerebilir. Öncelikle önerinin gündeme alınması, toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğuna bağlıdır. Gündeme alınan öneri, daha sonra mecliste müzakere edilerek karara bağlanır. Danıştay bir kararında bu hususa uyulmadan alınan meclis kararını iptal etmiştir.<sup>77</sup>

Kural olarak meclis toplantıları herkese açıktır ancak meclis başkanının veya üyelere herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir. Meclis görüşmeleri

---

77 Danıştay 8.Daire, 21.04.2016 Tarih, 2011/2695 Esas, 2016/4055 Karar sayılı karar. Kalın Belediye Meclisinin 05.07.2010 günlü toplantısında belediye başkanı gündemde olmayan bir hususu dile getirdiği ancak gündeme alınıp alınmama hususu oylanmadan işin esasına geçilerek müzakere edilerek; oylama yapıldığı ve de meclis kararı olarak kabul edildiği görüldüğünden Belediye Kanunu'nun 21'nci maddesinde öngörülen usûle açıkça aykırı alınan meclis kararında bu yönüyle hukuka uygunluk bulunmamaktadır.

görevlilerce tutanağa geçirilir, başkan ve kâtip üyeler tarafından imzalanır. Toplantılar, meclisin kararıyla sesli ve görüntülü cihazlarla da kaydedilebilir.

Bunlara ek olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 32'nci maddesinde meclis başkan ve üyelerine meclis komisyon toplantılarına katıldıkları her gün için ödenecek "huzur hakkı" düzenlenmiştir.<sup>78</sup> Meclis üyeliği asli ve sürekli bir kamu hizmeti olarak görülmediği için meclis üyelerinin toplantılara katılmaları karşılığında yapılacak ödeme, "huzur hakkı" olarak tespit edilmiştir. Toplantıya herhangi bir sebeple katılmayan meclis üyesine ödeme yapılmaz. Bugün için belediye meclis üyelerine ödenen huzur hakları, yapılan işin sorumluluk ve ağırlığı dikkate alındığında oldukça yetersiz bir tutarda olduğu düşünülmektedir.

Büyükşehir belediyelerinde ise meclis toplantısı 5216 sayılı Kanunu'nun 13'üncü maddesinde düzenlenmiştir. Büyükşehir belediye meclisi her ayın ikinci haftası, süresi beş gün, bütçe görüşmelerinde en fazla yirmi gün olmak üzere önceden belirlenen gün ve yerde toplanır. Ayrıca meclis, yıl içinde kendi kararı ile tayin edeceği bir ayı tatil olarak kararlaştırabilir.<sup>79</sup> Meclis olağan toplantıları dışındaki belediye başkanı gerekli hallerde bir yılda azami üç defa olmak üzere üç gün önceden, meclis üyelerine gündem ve yazılı daveti tebliğ etmek suretiyle meclisi olağanüstü toplantıya çağırabilir. Olağanüstü toplantı da olağan toplantılarda olduğu gibi belde halkına ilan duyurulur.

---

78 Madde 32- "Meclis başkan ve üyelerine, meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları her gün için, 39 uncu madde uyarınca belediye başkanına ödenmekte olan aylık brüt ödeneğin günlük tutarının üçte birini geçmemek üzere meclis tarafından belirlenecek miktarda huzur hakkı ödenir. Huzur hakkı ödenecek gün sayısı, 20, 24 ve 25 inci maddelerde belirtilen toplantı günü sayısından fazla olamaz ve meclis üyelerine aynı gün için birden fazla huzur hakkı ödenemez."

79 Madde 13- Büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutata toplantı yerinde toplanır (...) <sup>(2)</sup>. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. (Ek cümle: 3/7/2005- 5393/85 md.) Meclis kendi belirleyeceği bir ayı tatil yapabilir. Mutata toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla belediye hudutları dâhilinde meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılır. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı mutata usullerle belde halkına duyurulur. (Ek fıkra: 30/5/2007-5675/1 md.) Büyükşehir belediye başkanı, acil durumlarda lüzum görmesi hâlinde belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir birleşimi geçmemek üzere toplantıya çağırır. Olağanüstü toplantı çağırısı ve gündem en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulur ve ayrıca mutata usullerle ilan edilir. Olağanüstü toplantılarda çağırısı gerektiren konuların dışında hiçbir konu görüşülemez.

#### 2.1.4. Toplantı ve Karar Yeter Sayısı

Belediye meclisinin alacağı bazı kararlar için özel bir yöntem, süre ve karar yeter sayısı aranmaktadır. Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesinde ve Belediye Kanunu'nun 22'nci maddesinde meclis toplantı ve karar yeter sayısı düzenlenmiştir. Can'ın ifade ettiği üzere “Belediye Kanunu'ndaki düzenlemeler kapsamında belediye meclislerinin aldığı kararlar ve bunların kesinleşmesi ile oylanmasındaki yöntemler birbirinin farklıdır. Bir başka ifadeyle: belediye meclislerinin vermek durumunda olduğu kararların; süresi, yöntemi, zamanı ve karar yeter sayısı her zaman aynı değildir.”<sup>80</sup>

Buna bağlı olarak Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nde, salt çoğunluk, nispi çoğunluk, nitelikli çoğunluk, oy birliği, oy çokluğu <sup>81</sup> kavramlarından bahsedilmektedir. Ayrıca meclis üye sayısı, mecliste bulunan meclis üyelerinin toplam sayısından bahsedilirken meclis üye tam sayısı ise belediye başkanının ilavesi ile ulaşılan toplam sayı ifade edilmektedir. Belediye meclisinin bir konuda karar alması için genel olarak meclis toplantısına katılanların “salt çoğunluğunun” kararı gerekir. Kısaca meclis salt çoğunluk ile toplanır, salt çoğunluk ile karar oluşturur. Ancak mecliste bazı konularda kararların alınmasında nispi çoğunluk ve nitelikli çoğunluk da aranmaktadır.

#### 2.1.5. Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri

Belediye meclisinin görev ve yetkileri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinde sayılmakta ise de aynı kanunun farklı maddelerinde ve başka kanunlarda da belediye meclisine verilmiş görev ve yetkiler bulunmaktadır. Belediye meclisinin

---

80 Hasan Can, “Belediye Meclis Kararlarının Kesinleşmesinde İstisnai Yöntemler”, *Yerel Politikalar*, 2 (27), 2012, s.38.

81 Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği md. 4. Salt çoğunluk: çift sayılarda 100 kişilik bir mecliste salt çoğunluk 51 olacaktır. Üye sayısı tek sayılardan oluşun bir mecliste, tamamlama usûlünce 99 üyede salt çoğunluk 51 olacaktır. Nispi çoğunluk: üye sayısı 100 olan bir mecliste 50 evet 40 hayır 10 çekimser olması hâlinde 50 evet nisbi çoğunluğu sağlayan gruptur. Nitelikli Çoğunluk: Kanunun belirli durumlarda aradığı 2/3, 3/4 gibi meclisin yüksek orandaki çoğunluğunu ifade eder. Oy Çokluğu: Meclis toplantısında yapılan oylamada, kullanılan oyların tamamının aynı yönde olmadığı durumlarda oy çokluğundan bahsedilir. Oy Birliği: Meclis toplantısında yapılan oylamada kullanılan oyların tamamının aynı yönde olmasını ifade eder.

görev ve yetkileri genel bir sınıflandırma ile mali içerikli, imara ilişkin, idari yönetim ve denetime ilişkin görev ve yetkileri sınıflandırılarak incelenebilmektedir.

### **2.1.5.1. Mali Görevler**

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesiyle düzenlenen belediye meclisinin mali içerikli görev ve yetkilerine göre, belediye meclisi bütçe ve kesin hesabı kabul edip, münakale yani bütçe aktarımı yapabilir.

Belediye adına borçlanmaya karar verebilir, taşınmazlara ilişkin alım, satım, tahsis ve tahsis şeklinin değiştirilmesine karar verebilir. Taşınmazların üç yıldan fazla süreli şekilde kiralanması ve süresi otuz yılı geçmemek şartıyla taşınmaz üzerinde sınırlı ayni hak tesisine karar verebilir. Kanunlara konu edilmemiş olan vergi harç ve katılma paylarını ve ilgililerin isteği doğrultusundaki hizmetler için uygulanacak ücret tarifelerini belirler. Şartlı bağışları kabul eder. Vergi, resim ve harçlar dışında kalan, miktarı beşbin Türk lirasından fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyesine yahut kabulüne veya feragatine karar verebilir. Bunlara ek olarak belediye meclisi; bütçe içi işletme ile Türk Ticaret Kanunu'na tabi olan ortaklıkların kurulmasına yahut kurulan ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına, belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet yahut yap-işlet-devret usûlüyle yapılmasına, belediyenin şirket işletme ve iştiraklerinin özelleştirilmesine karar verebilir. Belediye meclisinin sayılan görevlerinden bazılarını ayrı başlık altında değinmek gerekir.

#### **a. Bütçe ve Kesin Hesap**

Konuya bütçenin tanımı yapılarak başlanacak olursa bütçe; bir mali dönemde yapılması planlanan yatırım ve faaliyetler için harcamaya yetkililere verilen, belirli limitlerde harcama yetkisi, bu harcamalar için ayrılacak kaynaklar ve bu döneme ilişkin gelir tahminlerini düzenleyen mali plan, programdır. Çınar'ın ifade ettiği gibi "belediye bütçesi, belediyelerin gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına, hizmetlerin yapılmasına ve harcamalara izin veren bir meclis kararıdır. Belediye bütçeleri, kalkınma plan ve programlarının gerekleriyle fayda ve maliyet

unsurları göz önünde tutularak verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre düzenlenmelidir.”<sup>82</sup>

5393 sayılı Kanun’un 61, 62 ve 63’üncü maddelerinde düzenlenen belediye bütçeleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği<sup>83</sup> hükümlerine göre hazırlanır. Turguter “Yönetmeliğin 5’inci maddesinde tanımı ve mahiyeti hükme bağlanmış olup 22’nci maddesinde üst yöneticilerin (belediye başkanlarının) her yıl haziran ayının sonuna kadar strateji plan ve performans programlarına uygun olarak gider bütçelerini hazırlamak üzere birimlere çağrıda bulunacağı”<sup>84</sup> ifade etmektedir. Başkan tüm birimlerden yapacakları hizmet ve faaliyetleri için gerekli tahmini gelir ve gider durumunu gösterir rapor hazırlamalarını isteyerek; bütçeye esas olacak tahmini bir gelir gider tablosu oluşturacaktır.

Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlar. Bütçe yılı ise (1 Ocak- 31 Aralık) bir takvim yılıdır. Bütçeler, kendisini izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir. Başkan tarafından hazırlanan bütçe tasarısı, eylül ayından önce encümenine sunulur. Belediye encümeni sunulan bütçeyi, inceleyerek görüşüyle birlikte büyükşehir belediyelerinde kasım ayına kadar, diğer belediyelerde ise ekim ayına kadar Belediye Meclisi’ne sunar.<sup>85</sup> Belediye meclisi ise o ay bütçeyi inceler, aynen ya da değiştirerek kabul eder.

Güngör’ün aktardığı üzere, “Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 29’uncu ve 40’uncü maddesine göre, bütçe ve kesin hesabın meclisçe reddedilmesi hâlinde, durum belediye başkanı tarafından 5393 sayılı Kanun’un 30’uncü maddesine göre değerlendirilmek üzere İçişleri Bakanlığı’na bildirilir. İçişleri Bakanlığı meclisin görevini aksattığı kanaatiyle konuyu Danıştay’a taşır, Danıştay da konuyu yerinde

---

82 Aysun Çınar, “Mahalli İdarelerde Bütçe Genel Yapısı”, (Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Aydın Üniversitesi, 2012), s.76.

83 RGT: 27.05.2016 RGS: 29724 Mükerrer sayısı

84 Necip Turguter, *Belediye Başkanları Meclis Üyeleri ve Encümen Üyelerinin Sorumlulukları*, (Ankara: Adalet Yayınevi 2019), s. 131.

85 Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, md.27

görürse belediye meclisi feshedilir.”<sup>86</sup> Belediye meclisinin, belediye bütçesini reddetmesinde keyfiliği önlemek adına yapılmış bu düzenleme yerinde olduğu düşüncesindeyiz.

Belediye meclislerinin bütçe üzerindeki tasarruf yetkisi aynen veya değiştirilerek kabul etme şeklindedir ki bu değişiklik de bütçe denkliliğini bozacak şekilde olmayacaktır. Nitekim Danıştay 8. Dairesi bir kararında belediye meclisinin bütçe üzerindeki karar verme yetkisinin, bütçeyi aynen veya bölümlerini ve maddelerini değiştirilerek kabul etmekle sınırlı olduğunu, yasa ile belediye meclisine bütçeyi kabul etmemek biçiminde bir karar verme yetkisi ve görevi verilmediği belirtilerek meclisin feshine karar vermiştir.<sup>87</sup> Görüldüğü üzere; belediye meclisi bütçe ve kesin hesabı bütünüyle reddedemez.

Kesin hesap ise, belediyenin kendi bütçesinde öngörülen ödeneklerin yerinde kullanılıp kullanılmadığının, ödenek üstü harcamaların yapılıp yapılmadığının tespitini yapan belgedir. 5393 sayılı Kanun’un 64’üncü maddesine göre, bir takvim yılı içerisindeki bütçenin kesin hesabı, hesap döneminin nihayete ermesinden sonra nisan ayı içerisinde belediye başkanı tarafından belediye encümenine sunulur. Ve bu kesin hesap belediye meclisinde görüşülerek Mayıs ayı toplantısında karara bağlanır. Görüşülen hesabın kesinleşmesinde ise bütçeye ilişkin hükümler uygulanır. Kesin hesap da bütçe gibi belediye başkanı tarafından hazırlanır. Turguter’in de ifade ettiği gibi “buradaki hazırlamaktan kasıt bu belgelerin fiilen başkanın kendisinin hazırlaması olmayıp bu işle görevli birimlerce hazırlanan bahse konu belge ve cetvellerin doğruluğu konusunda sorumluluğu üstlenmesidir.”<sup>88</sup> Bütçede olduğu gibi ilgili birimler yaptıkları iş ve buna ilişkin yapılan harcamaları tablolastırmış olarak kesin hesaba esas olarak hazırlamalarıdır.

Görüşmeler sonucunda kesinleşerek kabul edilen bütçeyi belediye başkanı uygular ve yürütür. Bütçede olduğu gibi kesin hesapta meclis tarafından tamamen reddedilemez.

---

86 Güngör, *Belediyenin Organları Meclis Encümen Başkan*, s. 9.

87 Danıştay 8. Dairesi’nin 14.05.1997 tarih, 1997/542 Esas ve 1997/1650 Karar sayılı kararı.

88 Turguter, *Belediye Başkanları Meclis Üyeleri ve Encümen Üyelerinin Sorumlulukları*, s. 36.

Ayrıca yıl içerisinde ek bütçeye ihtiyaç duyulması hâlinde, bütçenin hazırlanmasındaki usûl ve esaslara göre belediye meclisi tarafından karara bağlanır.

Belediye meclisinin mali görevlerinden biri olan bütçede aktarma; tahmini olarak hazırlanan bütçede oluşabilecek sapmalar nedeniyle, belediye meclisinin vereceği kararla, bir birim için ayrılan belediye bütçesinin kullanılmayan kısmının bir diğer birimine aktarılması ve fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasındaki transferler vasıtasıyla çözüme kavuşturulmasıdır. Aktarma birimler arasında olabileceği gibi bütçe kalemlerinden olan yedek ödenekten de ihtiyaca binaen ilgili birimlere aktarım yapılabilecektir.

## **b. Borçlanmaya Karar Vermek**

Belediye meclisinin görevleri arasında borçlanmaya karar vermek de mevcuttur. Belediye meclis kararı olmaksızın belediyelerin borçlanma yapmaları mümkün değildir. Belediye Kanunu'nun 68'inci maddesi belediyenin görev ve hizmetlerinin gereği olan giderlerini hangi usûl ve esaslar altında borçlanma yapabileceği ve tahvil ihraç edebileceği düzenlenmiştir. İlgili maddeye göre belediyenin dış borçlanması ancak 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Düzenlenmesi Hakkında Kanun<sup>89</sup> hükümleri dikkate alınarak, yatırım programlarında yer alan projelerin finansmanı için yapılabilecektir. Bu manada İller Bankası'nda nakit ve yatırım kredisi kullanan belediye ödeme planını da İller Bankası'na sunacaktır.

Turguter'e göre meclis, "borçlanmaya karar verirken borçlanmanın belediyenin lehine olup olmadığı gibi konuları titizlikle incelemeli belediyenin zararına ait işlem yapmamalıdır. Aksi takdirde görevi kötüye kullanma suçunun unsurları olacaktır."<sup>90</sup> Meclisin denetim görevi bu durumda önem arz etmektedir.

Bütçenin hazırlanması sırasında Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği 20'inci maddesinde de belirtildiği üzere "Bütçe açığı ortaya çıkar ise ve bu açık borçlanma yoluyla kapatılacaksa, yapılacak borçlanma tutarının da bütçe de yer alması gerekmektedir." Yani borçlanma kalemi de bütçede yer alacaktır. 5393 sayılı Belediye

---

89 RGS: 09.04.2002 RGS: 24721.

90 Turguter, *Belediye Başkanları Meclis Üyeleri ve Encümen Üyelerinin Sorumlulukları*, s. 121.

Kanunu'na göre ise belediyenin görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla hangi usûl ve esaslara göre borçlanma yapabileceğini ve tahvil ihraç edebileceğini düzenlemiştir.<sup>91</sup> Mevzuat hükümleri gereği her ne kadar bütçe kararnamesinde borçlanma kalemi miktar olarak yer almış olsa da yıl içerisinde hangi ay borçlanmaya gidilecek ise o ay borçlanma miktarı belirlenerek belediye meclisinde karara bağlanması gerekecektir. Meclis borçlanmayı reddedebileceği gibi başkanlıkça talep edilen miktarın altında bir miktara da karar verebilecektir.

### **c. Taşınmazın Kiralanması, Satımı, Trampası ve Aynı Hak Tesisi**

Belediye hizmetlerin ifası için gerekli gördüğü taşınmazları satınalabilecektir. İhtiyaç duyduğu taşınmazı satın alabilmek için de belediye meclisinde karar alması gerekir. Belediyeler taşınmaz mal alımını, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun<sup>92</sup> 22'nci maddesinin (e) bendine göre "doğrudan temin" yöntemiyle yapar. Belediyeler mülkiyetinde bulunan taşınmazların satışını ise gerekli görülen hallerde belediye meclisinde karar almak suretiyle 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapabilecektir.

Türk Borçlar Kanunu'nda trampa; bir malın bir başka mal ile değiştirilmesi olarak tanımlanmaktadır.<sup>93</sup> Örneğin, belediyenin ihtiyacı olan bir iş makinası için mülkiyetinde bulunan bir başka aracın takas edilmesi trampa usûlüyle yapılabilir. Yahut belediyenin ihtiyaç duyduğu ve başkasının mülkiyetinde bulunan bir gayrimenkul ile kendi adına tapuda kayıtlı olan bir taşınmazın takas edilmesi için de belediye meclisinin kararına ihtiyaç vardır.

Devir ve tahsisler; bedelli yahut bedelsiz olarak yapılabileceği gibi taşınır yahut taşınmaz malları tahsisi, kaynak aktarımı, araç ve personel temini şeklinde de yapılabilir. Tahsis yazılı bir protokol ile 25 yılı geçmemek üzere yapılabilecektir.

---

91 5393 sayılı Belediye Kanunu, md.68

92 RGT: 22.01.2002 RGS: 24648.

93 RGT: 04.02.2011 RGS: 27836. 6098 sayılı TBK md. 282. "Mal değişim sözleşmesi, taraflardan birinin diğer tarafa bir veya birden çok şeyin zilyetlik ve mülkiyetini, diğer tarafın da karşı edim olarak başka bir veya birden çok şeyin zilyetlik ve mülkiyetini devretmeyi üstlendiği sözleşmedir."

Devir veya tahsisi yapılan yer, kamu kurum ve kuruluşu tarafından “devir ve tahsis” amacı dışında kullanılamayacaktır.

Belediye, mülkiyetinde bulunan taşınmazları 3 yıldan fazla süre ile kiraya vermesi hâlinde meclisten karar alarak ve 2886 Devlet İhale Kanunu<sup>94</sup> hükümlerine uygun olarak belediye encümeni, ihale komisyonu sıfatıyla kiralayabilecektir. Kiralama süresi 3 yıl ve daha az süreli ise 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 34’üncü maddesinin (g) bendine göre belediye encümeni kiralama kararı alma hususunda yetkilidir. Belediye hizmetlerinin ifası için ihtiyaç duyduğu bir taşınmazı kiralamak istediğinde meclis kararına gerek olmayıp 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu 22’nci maddesinin 1’inci fıkrasının (e) bendi hükümlerine göre kiralama yapabilecektir. Belediye mülkiyetindeki taşınmazlarda süresi 30 yılı geçmemek üzere meclis kararıyla 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun olarak sınırlı aynı hak tesisi mümkündür. Uygulamada sıklıkla elektrik idarelerine trafo sair altyapı tesisi için verilen irtifak hakları verilmesi bu kabil işlemlerdendir.

#### **d. Ücret Tarifesi**

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 97’nci maddesinde de belediyelerin bu Kanunda harç veya katılma payı yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkili olduğu belirtilmiştir.<sup>95</sup>

Belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre belirlenecek ücretlerin yapılan hizmetin maliyeti göz önünde bulundurularak adalet, eşitlik ve genellik prensiplerine uygun olarak tespit edilmesi gerekmektedir. Örneğin ticaret şirketlerinin eğitim, kültürel, sosyal ve sportif amaçlı bir yönüyle de kamu hizmeti sayılabilecek işyerleri işletmesi hâlinde, bu kabil yerlerin ticari işletme olarak görülmeyip, yapılan işin maksat ve mahiyeti itibarıyla daha düşük ücret tarifelerinden faydalandırılması da yerinde olacaktır. Nitekim, Danıştay’ın bazı kararlarında bu yönde bir bakış açısı da

---

94 RGT: 10.09.1983 RGS: 18161.

95 RGT: 29.05.1981 RGS: 17354. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, md.97.

bulunmaktadır.<sup>96</sup> Ücret tarifeleri oluşturulurken; sunulacak hizmetin bir kamu hizmeti olduğu düşüncesiyle ve hakkaniyet ölçüleri dikkate alınması gerekecektir.

Ücret uygulamalarına ilişkin örnek olarak; zemin açma, toprak hafriyatı sonucu meydana gelen yıkım artığı malzemenin mükellefin talebi üzerine belediyece kaldırılması ve taşınması hâlinde ücret alınması mümkün bulunmaktadır. Belediyeler, meydan, bulvar, cadde ve ana yollar ile bu alanlara cephesi bulunan binalara ve diğer yerlere ilan ve reklamlarını asabilmek için belediyelerden asma, tahsis ve bakım hizmeti talebinde bulunması ve belediyelerin de bu hizmeti yerine getirmesi hâlinde tarife göre ücret alır. Sosyal tesisler (spor, restoran, kafe, otel vs.) hizmet alma ücrete tabi olabilir. İşletmelerden katı atık bertaraf için de tarife ile ücret alabilecektir. Belediye nikâh akdi sebebiyle alınan ücretler, kültürel etkinlik; tiyatro, konserler için belirlenen bilet ücretleri de buna örnek teşkil etmektedir. Örneklerde görüldüğü üzere belediyelerce asli ve zorunlu kamusal görevleri dışında, yapılan iş karşılığında ücret talep edilebilmesi için söz konusu işin kişilerce özel olarak talep edilmesi ile ortaya çıkan hizmetlerdir. Belediye meclislerince kabul edilen tarifelerce ücretlendirme yapılır.

#### **e. Diğer mali görevler**

Yukarıda belediye meclisinin birtakım mali görevleri ayrı ayrı başlıklar hâlinde incelenmiş olup şimdi ise belediye meclisinin diğer mali yükümlülüklerine yer verilecektir. Belediye bazı hizmetleri de, 3996 sayılı Kanun çerçevesinde meclis kararı ile “Yap-İşlet-Devret” modeli ile de yaptırabilecektir.<sup>97</sup> Kamu hizmet ve faaliyetlerinin idare kuruluş ve kurumları eliyle, kamusal yönetim biçimine göre yürütülmesinin, "asıl ve olağan" olduğunu belirten Duran'a göre, “Ancak, bu hizmet ve faaliyetlerden kamu gücüne özgü olmayanlar ile özel yönetim biçimine göre

---

96 Danıştay 8. Dairesi 2008/3052 E. 2010/3222 K. Sayılı karar. “...Belediyelerce yürütülen su hizmetinin amacı ve bu hizmetten yararlananlar bakımından bir değerlendirme yapıldığında, öğrenim gören öğrencilerin barınma ve temizlik ihtiyacını karşılamak amacıyla faaliyet gösteren ve topluca öğrenci ikametlerine ayrılmış yerlerden olan özel öğrenci yurtlarının, kamusal hizmet sunmaları da göz önüne alındığında, mesken abonesi kapsamında yer almaları gerektiği açıktır. Bu nedenle, özel öğrenci yurtlarını işyeri aboneliği kapsamında düzenleyen dava konusu tarife hükmünde hukuka uyarlık bulunmamaktadır...”

97 RGT:13.06.1994, RGS:21959. Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanun, md.2.

gerçekleştirilmeye elverişli olanlar, tüm sorumluluk yine ilgili idare üzerinde kalmak kaydıyla, onun sürekli gözetim ve denetimi altında, belli yasal usûllere göre özel teşebbüslere yaptırabilirler.”<sup>98</sup> Özel yönetim biçimiyle yürütülmeye elverişli olan kamu faaliyet ve hizmetlerinin özel teşebbüse gördürülmesi ancak ilgili kanunda öngörülmüş olması şartına bağlıdır.

Belediye meclisi şartlı bağışları, daha açık bir anlatımla gerçek ve tüzel kişilerce şarta bağlanarak yapılacak bağışları meclis kararı ile kabul edebilir. Günlük yaşamda sıkça karşılaşılan ölüncüye kadar bakım sözleşmesi ile yapılan gayrimenkul bağışlamaları da buna bir örnektir. Bakanlıkların bisiklet yolu yapma karşılığında, yaptıkları bisiklet bağışları da bu kabil örneklerdendir. Belediye meclisinin bir diğer görevi de konusu para olan birtakım uyuşmazlıkların tasfiyesine karar vermektir.<sup>99</sup>

Ayrıca belediye meclisi ticari faaliyet için şirket kurulmasına (anonim şirket, limited şirket) veya kurulmuş olan bir şirkete ortak olunmasına karar verebilir. Bununla birlikte belediyenin ortak olduğu şirket, iştirak veya kurduğu işletmelerin özelleştirilmeleri de yine meclis kararı ile yapılır. Şirketlerin sermaye artırımını için de meclis kararı gereklidir.

#### **2.1.5.2. İmar ve Şehircilikle İlgili Görevler**

Belediye Meclisi'nin yukarıda ayrıntılı olarak açıklanan şekilde haiz olduğu mali görevler yanında, imar ve şehircilikle ilgili görevleri de vardır. Bu görevler, imar planlarına karar vermek, mücavir alanlara belediye hizmetlerini götürmek, büyükşehir ve il belediyelerinde çevre ve düzen planını kabul etmek, kentsel dönüşüm ve gelişim alanlarını ilan edip, meydan, cadde, sokak, park, tesis gibi yerlere isim vermektir.

---

98 Lütfi Duran, "Yap-İşlet-Devret", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, (Ankara, 2015), s.151.

99 5393 sayılı kanun, md.18-h) "*Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşbin YTL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragat karar vermek.*"

## a. İmar Planlarına Karar Vermek

5393 sayılı Belediye Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunu, imar plan ve programlarının karara bağlanması hususunda belediye meclisini görev ve yetkilendirmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "belediye meclisinin görev ve yetkileri başlıklı" 18'inci maddesinin (u) bendinde hüküm altına alındığı şekilde, belediye meclisinin görevleri arasında uygun şekilde hazırlanmış olan belediye imar planlarını görüşüp karara bağlamaya da yetkilidir. Yine 3194 sayılı İmar Kanunu'nun "imar programları, kamulaştırma ve kısıtlılık hali" başlıklı 10'uncu maddesinde ise belediye meclisinin imar planlarına karar verme görevi hüküm altına alınmıştır.<sup>100</sup> Belediyelerin karar organı olan meclislerin en önemli görevi, imar planlarının karara bağlanması olduğu söylenebilir. Zira bu planlar, şehrin mekânsal kullanımı ve gelişimi açısından önem arz etmektedir.

İmar plan kararı, 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında belediye meclislerine verilmişse de il, ilçe sınırları dâhilinde başkaca mevzuat hükümlerince bakanlıklara veya büyükşehir belediyelerine de imar planı yapma ve değiştirme hakkı tanınmıştır. Mevzuattaki hükümler sebebiyle, kurumlar arasında zaman zaman yetki ve görev konusunda ihtilaf yaşanabilmektedir. Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından çok sayıda imar planı yapıldığı görülmektedir. Bu uygulamalar, zaman zaman kurumlar arasında karmaşaya sebebiyet verebileceği gibi idari vesâyet olarak da nitelendirilebilir.

İdari vesâyet olarak, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'nun<sup>101</sup> 4'üncü maddesinde yer alan imar planlarının onaylanması usûlünde, planların belediyelere intikalinden itibaren üç ay içerisinde aynen veya değiştirilerek yürürlüğe konulmaması hâlinde bu planların Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca re'sen yürürlüğe konulmasında da

---

100 "Belediyeler; imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar. Beş yıllık imar programlarının görüşülmesi sırasında ilgili yatırımcı kamu kuruluşlarının temsilcileri görüşleri esas alınmak üzere Meclis toplantısına katılır. Bu programlar, belediye meclisinde kabul edildikten sonra kesinleşir. Bu program içinde bulunan kamu kuruluşlarına tahsis edilen alanlar, ilgili kamu kuruluşlarına bildirilir. Beş yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet tesislerine tahsis edilmiş olan yerleri ilgili kamu kuruluşları, bu program süresi içinde kamulaştırırlar. Bu amaçla gerekli ödenek, kamu kuruluşlarının yıllık bütçelerine konulur."

101 RGT: 17.03.1984 RGS: 18344.

karşımıza çıkmaktadır. Bu kanun maddesinin Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvuru, mahkemece reddedilmiştir.<sup>102</sup>

#### **b. Mahalle Kurulması Kaldırılması Birleştirilmesi Adlarının Sınırlarının Belirlenmesi**

Belediye meclisinin görevleri arasında sayılan diğer bir husus da mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarının ve sınırlarının belirlenmesi yahut değiştirilmesidir. Bu husus 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "mahalle ve yönetimi" başlıklı 9'ncü maddesinde düzenlenmiş olup sayılan bu işleri yapmakta belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü alınmak suretiyle vali onayına sunularak gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır.

Belediye meclisinin bu tür kararları mülki idare âmirinin onayına bağlı olan işlemlerdendir. Bu işlem idari vesâyet olarak değerlendirilebilecektir. Nadaroğlu'nun ifade ettiği üzere, "Bu yetki karar ve işlemleri uygun bulma, erteleme ya da iptal etme şeklinde kullanılabilir. Bu yetkileri kimlerin kullanacağı, mahalli organların hangi kararlarının önceden uygun bulma işlemine tabi tutulacağı ve idari vesâyete ilişkin diğer bütün hususlar kanunla düzenlenir."<sup>103</sup> Mülki idare âmirinin, belediye meclisi kararlarına dair onay, erteleme yahut iptaline dair yetkisi merkezi idarenin belediyeler üzerindeki vesâyete denetiminin tipik bir örneğini oluşturmaktadır.

#### **c. Mücavir Alanlara Belediye Hizmetlerinin Götürülmesi**

Belediye meclisinin imara ilişkin görevlerinden bir diğeri de mücavir alanlara hizmetlerin götürülmesidir. Kanuna göre, belediyenin görev ve yetki alanı belediyenin coğrafi sınırları içerisinde geçerlidir. Fakat yasayla belirlenebilen bu belediye sınırları dışında kalsa da imar mevzuatı açısından belediyelerin kontrolü ve sorumluluğu kapsamına verilmiş alanlar vardır ki bu da "mücavir alan" olarak adlandırılmaktadır. Belediye sınırı yasayla belirlenen idari bir sınır iken, mücavir alan ise bir yetki

---

102 AYM 08.12.2004 Tarih 2004/61 Esas, 2004/123 Karar sayılı hüküm. RGT: 26.10.2005 RGS: 25978

103 Nadaroğlu, Mahalli İdareler, s.29.

sınırdır. Mücavir alan, belediye sınırı belirlendikten sonra belediyenin ihtiyaç duyacağı hizmetler için ihtiyaç duyacağı alanlar olarak da tanımlanabilir. Dolayısıyla 3194 sayılı İmar Kanunu'na dayalı olarak, Bakanlıkça düzenlenecek bir mücavir alan tespit edilmemişse, belediye sadece sınırları dâhilinde hizmet sunabilecek demektir. Belediye ihtiyaç duyduğu takdirde, belediye sınırları dışında kalması şartı ile mücavir alan teklifi hazırlayabilir.

Mücavir alanlara belediye tarafından götürülecek olan hizmetlerden biri de imar hizmetidir. Fakat belediyelerin mücavir alanlarda vergi ve harç alabilmesi için Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği uyarınca yol ve içme suyu götürmeleri hâlinde mümkündür. Bunlara ek olarak belediyeler mücavir alanda çöp toplama, toplu taşıma, ilaçlama, koordinasyon ve altyapı gibi konularda da hizmet götürmek amacıyla meclis kararı alabilir.

İl çevre düzen planını belirleme yetkisi, 29 Haziran 2011 tarih ve 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yukarıda izah edilen kanunlarla yapılan görev ve yetkilendirmeler işbu kararname ile anlamını yitirmiş ve bu görevler Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na devredilmiştir.<sup>104</sup> Yukarıda zikredilmiş kanunların aksine işbu kararname, hem büyükşehir olan hem de diğer illerde mekânsal strateji planı ve çevre düzen planlarının Bakanlık tarafından yapılacağı, yaptırılacağı ve onaylanacağı hüküm altına alınmıştır.

#### **d. Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanları İlan Etmek**

Ülkemizde özellikle gecekondulaşma ve 1999 Gölcük Depreminden sonra ülke gündeminde belirgin şekilde yer eden konut ve işyerlerinin depreme dayanıklı hale getirilmesi, eskimiş yapı ve binaların yıkılarak imar planlarına uygun şekilde yeniden inşası çabaları yer etmiştir. Bu hususta görevli idarelerin başında ise mahalli ve müşterek ihtiyaçların karşılanmasından sorumlu olan belediyeler karşımıza çıkmaktadır.

---

104 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, md.7(g).

Keleş 'in ifadesi ile "Bu alanlar genellikle; gecekondular, yüksek yoğunluklu kaçak yapıların bulunduğu alanlar, doğal afetlerde yıkım riski yüksek olan yerler, kent merkezlerinde bulunan çöküntü alanlar, tarihi kent merkezleri ve ekonomik ömrünü tamamlamış bulunan kentsel yapıların bulunduğu yerlerdir."<sup>105</sup> Bu yerlerin kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilanıyla yenilenmesi kaçınılmazdır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73'üncü maddesine göre belediye, belediye meclisi kararıyla; konut, sanayi, ticaret, rekreasyon ve kamu hizmeti alanları, teknoloji parkları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturur. Şehrin eskimiş kısımlarını yeniden inşa ve restore eder, şehrin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir.<sup>106</sup>

Bu konudaki projeler büyükşehir belediyesi olan yerlerde ilçe belediye meclislerince alınan kararlar, büyükşehir belediye meclisinde onaylanmak zorunda iken 31.05.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6036 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun ile yenileme alanlarının belirlenmesi ilçe belediye meclis kararının büyükşehir belediye meclisince onaylanması üzerine Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın teklifiyle Bakanlar Kurulu'na sunulacağı hususu düzenlenmiştir.<sup>107</sup> Özellikle büyükşehirlerde; ilçe meclisinin bu doğrultuda alacağı kararın büyükşehir belediye meclisince uygun bulunması, büyükşehir meclisi kararının da bakanlıkça yerinde görülmesi ile ortaya çıkan üç aşamalı bir karar oluşumu sözkonusudur. Kurumlar arası idari vesâyetin uygulanması ile karar oluşacaktır. Alıcı'nın da ifade ettiği üzere, "Böylece bir vesâyet makamı olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kentsel dönüşüm ve gelişim alanlarının belirlenmesinde ve uygulanmasında, sürece dâhil edilmiş ve yerelde başlanıp tamamlanacak bir işlem büyük oranda merkezileştirilmiştir."<sup>108</sup>

---

105 Ruşen Keleş, *Kentleşme Politikası*, (İstanbul: İmge Yayınları), s.373-374 (Aktaran Orhan Veli Alıcı s.123).

106 Kanun metninin devamı için bkz. 5393 sayılı Kanun, md.73.

107 RGT: 31.05.2012 RGS:28309.

108 Alıcı, "Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği", s.126

Netice itibariyle hukuki düzenlemelerden de anlaşılacağı gibi kentsel değişim, dönüşüm ve gelişim alanlarının tespiti ve bu bölgelerdeki çalışmalar Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nca yapılmaktadır. Nitekim riskli yapıların tespitinin lisanslı kurumlarca yapılacağı ilgili kanunda belirtilmekte ve bu kurumların tespiti de bakanlığa verilmektedir.

#### **e. Meydan, Cadde, Sokak, Park, Tesis gibi Yerlere İsim Vermek**

Şehrin kültürel hafızasının canlı ve diri tutulması, geçmişin geleceği aydınlatıp yön verebilmesi ve toplumun kültürel kodlarında mevcut olan değer ve mefhumları yaşatabilmenin yollarından biri de şehirlerin mahalle, cadde, sokak ve sair kamu alanlarının isimlendirilmesinden geçmektedir. Sosyokültürel anlamda oldukça mantıklı görünen bu fikir, somut uygulamada ne şekilde verileceği hususunda tereddütlere sebebiyet vermekte ve bilhassa büyükşehir belediyesi olan şehirlerde bu görevi büyükşehir belediyesinin mi yoksa ilçe belediyesinin mi yapacağı hususunda sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Genel olarak ilçe sınırlarında kalan cadde, sokak gibi alanların isimlendirilmesi, ilçe meclislerince karara bağlanarak büyükşehir belediye meclislerine sunulmaktadır. Fakat mülkiyeti büyükşehir belediyesinde kalan park, tesis ve meydanların isimlendirilmesi ancak büyükşehir belediye meclisinin kararı ile mümkündür.

Bunlara ek olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'naun 87'nci maddesine göre; "Cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarda; belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğu, bunların değiştirilmesine ilişkin kararlarda ise meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun kararı aranır." Bu kararların yürürlüğe girmesi ise, mülki idare âmirinin onayı ile olur. Belediye meclisleri isimlendirme yahut isim değiştirme hususundaki kararlarını nitelikli çoğunlukla alır ve bu kararlar mülki idare âmirinin onayına bağlıdır.

#### **2.1.5.3. Belediye Meclisinin İdari / Yönetime İlişkin Görevleri**

Belediye meclisinin görevlerinden bazıları, meclis başkanlık divanının oluşturulması, encümen üyelerinin seçimi, ihtisas komisyonlarının oluşturulması, denetim

komisyonunun oluşturulması, stratejik yaptırım ve çalışma programlarını kabul etmek, kadro iptal ve ihdasına karar vermek, belediye birimlerince yapılan yönetmelikleri kabul etmek ve belediye başkanı ile belediye encümeni arasındaki ihtilaflara karar vermek olarak sayılabilir.

#### **a. Meclis Başkanlık Divanının Oluşturulması**

Mahalli seçimleri takip eden beşinci günde toplanan belediye meclisinde yapılacak ilk işlemlerden biri başkanlık divanının oluşturulmasıdır. Buna ilişkin esas ve usûller 5393 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesinde ve Belediye Çalışma Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde açıkça düzenlenmiştir.

İlgili kanun ve yönetmelik, başkanlık divanı seçiminin üç gün içinde sonuçlandırılmasını emretmektedir. Yönetmeliğin 9'uncu maddesinde başkanlık divanının seçiminin bu süre içinde tamamlanmaması hâlinde 5393 sayılı Kanun'un "meclisin feshi" başlıklı 30'uncu maddesi uyarınca işlem yapılacağı düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin (a) bendinde belediye meclisi kanunla kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa İçişleri Bakanlığı'nın bildirimine üzerine Danıştay kararıyla meclisin feshedileceği düzenlenmiştir. Bu hususta Danıştay'ın birçok kararı mevcuttur.<sup>109</sup> Meclisin feshi bölümünde bu husus üzerinde ayrıca durulacaktır.

#### **b. Encümen Üyelerinin Seçimi**

Belediye Kanunu'nun 33'üncü maddesi ile Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nin 20'nci maddesi, encümen üye seçiminin, esas ve usûllerini düzenlemektedir. Encümene üye seçimi meclisin ilk toplantısında yapılacak iş ve işlemlerdendir. Encümen üyelerinin belirlenmesinde genel olarak meclis çoğunluğunu elinde bulunduran siyasi partinin meclis üyeleri encümen olarak seçilir ve görev alırlar.

---

109 Danıştay 8. Daire 1996/2993 E. 1996/2545 K. "...Buna göre; belediye meclis üyelerinin, zamanında Haziran olağan toplantısını yapmayarak, başkan vekili, katip üye ve encümen üyelerini seçemedikleri, kanunen kendisine verilen görevleri yerine getirmedikleri, bu durumun belediye meclisine ait işleri sekteye ve gecikmeye uğrattığı açıktır... Açıklanan nedenlerle, ... Belediye Meclis Üyelerinin 1580 sayılı Yasanın 53/3 maddesinde belirlendiği gibi, belediye meclis işlerini aksattığı açık olduğundan, istemin kabulüne ve belediye meclisinin feshine 11.10.1996 gününde oybirliği ile karar verildi."

### **c. Meclis İhtisas Komisyonlarının Oluşturulması**

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 24'üncü maddesinin birinci fıkrasında ve BMÇY'nin de 21'inci maddesinde, “Belediye meclisinin üyeleri arasından en az üç, en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabileceği, ikinci fıkrasında da bu komisyonların her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulacağı” düzenlenmiştir. Encümen seçiminden farklı olarak alınan oy oranına göre aday belirleme ve neticede görevlendirme sözkonusu olmaktadır.

İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde plân ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunludur. Mevzuatta her ne kadar zorunlu iki komisyondan bahsedilmiş ise de ihtiyaca binaen belediyelerde Hukuk Komisyonu, Tarife Komisyonu, Gençlik Spor Komisyonu, Eğitim Komisyonu oluşturulması teamül hâline gelmiştir. Bunun yanı sıra son zamanlarda birçok belediye meclisinde Çevre ve Şehircilik Komisyonu, Kadın ve Aile Komisyonu oluşturulmaktadır. Bulunması mecburi olan ihtisas komisyonları bir yıl süre ile görev yapar. İhtiyari olarak kurulan ihtisas komisyonları ise meclis kararıyla bir yıldan fazla süreli olarak da kurulabileceği gibi aksi kararlaştırılmadığı takdirde bir yıl süre ile görev yapar.

Büyükşehir belediyelerinde ise, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin birinci fıkrasında, “Büyükşehir belediye meclisi üyeleri arasından seçilecek en az beş, en çok dokuz kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabileceği, ikinci fıkrasında da bu komisyonların, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin büyükşehir belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulacağı” düzenlenmiştir. Görüldüğü üzere ilçe belediyelerinden farklı olarak üye sayısı artırılmış ancak oluşumu yine siyasi partilerin almış oldukları oy oranına göre düzenlenmiştir. Şengül'ün ifade ettiği üzere, “gündemdeki konulara göre, kamu kurumları, meslek odaları, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarından yararlanılabilir. Bu komisyonlara meclis üyeleri dışında farklı kesimlerden temsilcilerin katılmasına da olanak sağlanmıştır; ancak bu kişilere oy hakkı

tanınmamıştır.”<sup>110</sup> Böylece ihtisas komisyonları, uzman kurum ve kuruluşların görüşlerinden faydalanacaktır.

Büyükşehir belediyelerinde imar ve bayındırlık komisyonu, Çevre ve Sağlık Komisyonu, Plân ve Bütçe Komisyonu, Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu ile ulaşım ve trafik komisyonunun kurulması zorunludur. Bunun yanı sıra ihtiyaca binaen Hukuk Komisyonu, Turizm Komisyonu, Harita Komisyonu, Kadın ve Aile Komisyonu, Çevre Şehircilik Komisyonu, Deprem ve Doğal Afetler Komisyonu vb. komisyonlar ihdas edilmiştir. Sayılan komisyonlar dışında, 2020 ve sonrasında yaşanan salgın hastalık sebebiyle birçok büyükşehir belediye meclisinde Salgınla Mücadele Komisyonu adıyla yeni bir komisyon daha kurulmuştur. Meclis gündemine alınan ve komisyonlara havale edilen dosyalar, İmar Komisyonu’nda en çok 10 iş gününde, diğer komisyonlarda ise 5 iş gününde rapora bağlanması gerekir. Müteakiben, meclise sunulan komisyon raporları oylanarak karara bağlanır.

#### **d. Denetim Komisyonu**

Belediye meclislerinden teşekkül eden denetim komisyonları, yerel yönetimlerin iş ve işleyişlerinin denetiminde en önemli olanlardan biridir. Oktay’ın ifade ettiği gibi “Denetim komisyonu sürekli bir komisyon değildir, komisyonun görev süresi raporun meclise sunulmasıyla biter.”<sup>111</sup> Belediyelerin denetlenmesinin gayesi, eylem ve işlemlerdeki muhtemel hataların önlenmesi, idare ve kontrol sistemlerinin güvenilir ve tutarlı duruma gelmesi ile belediye teşkilâtının gelişmesini sağlamaktır. Denetim komisyonları, belediyenin karar organı olan meclisin, belediyenin gelir gider ve işleyiş anlamında bilgi edinilmesi ile denetimi bakımından, önemli bir kontrole sahiptir. Belediye meclisi, belediye yönetimi üzerindeki denetim yetkisini; faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme, gensoru ve meclis araştırması gibi yollarla kullanmaktadır. Pektaş’ın ifadesiyle “Yerel meclisler bir yandan yasalarla kendilerine verilen ‘yerel kamu hizmeti’ bağlamındaki görevleri yerine getirirken, diğer yandan da yürütme organlarının icraatları ile ilgili bilgi alma ve onları belli ölçülerde denetleme işlevini de gerçekleştirirler. Bu açıdan yerel

---

110 Ramazan Şengül, *Yerel Yönetimler*, (Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2010), s. 120.

111 Oktay, *Belediyenin Organları; Meclis Encümen Başkan*, s. 71.

meclisler hem halka karşı siyasi anlamda ‘sorumlu olan’, hem de yürütme organlarınca kendilerine karşı ‘sorumlu olunan’ organlar niteliğindedirler.”<sup>112</sup>Mevzuat belediye meclislerine başkan ve daha doğru ifadeyle belediye yönetimi üzerinde, belediyenin işleyişi ile ilgili gözetim ve denetim yetkisi vermiştir.

Bu yollardan biri olan belediyelerdeki denetim komisyonlarının oluşumuna ilişkin bilgiler, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 25’inci maddesi ile Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği’nin 22’nci maddesinde düzenlenmiştir. Denetim komisyonu, her yıl ocak ayı meclis toplantısında meclisin kendi üyeleri arasından gizli oylama ile seçtiği 3 yahut 5 kişiden oluşmaktadır. Komisyon, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur.

İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000’in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi, her ocak ayı toplantısında, belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. İl ve ilçe belediyeleri 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda özel olarak belirtildiğinden, nüfusuna bakılmaksızın denetim komisyonu kurulması zorunludur. Örneğin nüfusu 5.000 olan bir ilçe belediyesinin de denetim komisyonu kurma zorunluluğu vardır.

Denetim komisyonların denetim yetkileri, bir önceki yıla ait gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemler ile sınırlı olup, cari yıl iş ve işlemleri komisyonların yetki alanı dışında kalmaktadır. Örneğin Ocak 2022 yılı meclis toplantısında görev almış denetim komisyonu üyelerinin incelemek, görmek ve de bilgi almak isteyeceği belgeler 01.01.2021- 31.12.2021 dönemine ait olması gerekir. Ayrıca denetim komisyonunun denetim yetkisi de gelir ve gider hesap kayıt işlemleriyle sınırlı olup belediye tarafından yapılan imar planı değişiklikleri ile personel alımları ve personel atamaları konusunda denetim yetkisi bulunmamaktadır. Denetim komisyonu, belediye binası içinde belediye başkanı tarafından belirlenen yerde çalışır. Çalışmalarında uzman kişi ve kuruluşlardan yararlanabileceği gibi, kamu

---

112 Ethem Kadri Pektaş, “Yerel Meclislerin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi* (Y.2012, C.17, S.1, s.325-339), s. 326.

kuruluşlarının personelinden de yararlanabilir. Belediye yönetimince komisyon tarafından istenen bilgi ve belgelerin incelenmesi için gerekli olan makul süre sonunda, iade edilmek şartıyla verilmesi zorunludur. Denetim komisyonları belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından bir önceki yıla ait gelir ve giderlere ilişkin olmak kaydıyla her türden bilgi ve belgeyi talep edebilir. Bu isteklerinin derhal yerine getirilmesi gerekmektedir.

Denetim komisyonu, incelemeye konu olarak almış olduğu dosya ve bilgileri, hakkaniyete uygun bir sürede inceleyerek; hiçbir değişiklik yapmaksızın aynen iade etmek zorundadır. Komisyon kendisine sunulan belgeleri işleyişi aksatacak, yönetimi zor durumda bıraktıracak, şekilde alıkoymamalıdır. Denetim Komisyonu, çalışmasını 45 iş günü içinde tamamlamalı ve buna ilişkin raporunu, mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunmalıdır. Başkan, nisan ayı meclis toplantısında denetim raporunu okutmak suretiyle meclise bilgi vermelidir. Komisyon üyelerine, toplantılara katıldıkları günler için olmak üzere ancak en fazla 45 günlük huzur hakkı ödemesi yapılabilecektir.

Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlığı tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulur. Suç duyurusunda bulunma hususunda, ayrıca meclis kararı alınması gerekmez. Denetim komisyonu raporunun meclis başkanlığına intikalinden itibaren, gereği meclis başkanlığınca yerine getirilir. Diğer bir taraftan denetim komisyonu, belediyelerin iştirakleri üzerinde denetim yetkisini haiz değildir. Ancak bu husus doktrinde farklı görüşlere yol açmıştır. Meselenin esası incelenecek olursa; belediyenin iktisadi teşebbüsleri, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 16'ncı maddesinde de "Ticaret şirketleriyle, amacına varmak için ticari bir işletme işleten vakıflar, dernekler ve kendi kuruluş kanunları gereğince özel hukuk hükümlerine göre yönetilmek veya ticari şekilde işletilmek üzere Devlet, il özel idaresi, belediye ve köy ile diğer kamu tüzel kişileri tarafından kurulan kurum ve kuruluşlar da tacir sayılırlar." <sup>113</sup> Kanun metninden de anlaşılacağı üzere Türk Ticaret Kanunu kapsamında kurulup işletilen şirketlerin işleteni kamu kurumu da olsa tacir sayılacaktır.

Bu hususta Zabunoğlu, “Belediye iktisadi teşebbüslerinin, belediyeler tarafından kendi kanunlarında tanınan özel yetkiye dayanılarak kurulduklarını ve ayrı tüzel kişiliklerinin bulunması sebebiyle kamu kurumu sayılabileceklerini” belirtmiştir.<sup>114</sup> Aynı mahiyette yani belediye iştiraklerinin belediyenin bir uzantısı olduğunu ifade eden Uyuşmazlık Mahkemesinin görüşü de bu doğrultudadır.

“AŞTİ’nin, davalı Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı’nın, iktisadi teşekküllerinden birisi olan BUGSAŞ tarafından idare edildiği, amacının Belediye mevzuatı çerçevesinde kamu hizmeti sunmak olduğu, faaliyetlerini özel hukuk hükümlerine göre yürüttüğü, sermayesi kamuya ait bir kamu tüzel kişiliği olduğunun anlaşıldığı; davalı Belediye idaresindeki şirketler, her ne kadar hukukî açıdan “özel hukuk tüzel kişisi” ise de, belediyelerin genel olarak buralarda yüzde (%) 50’nin üzerinde paya sahip oldukları; bu durumun belediyelere, şirket yönetiminde önemli imkânlar sağladığı; sözcelimi, yönetim kurulu üyeleri ve genel müdürün belediye yönetimince belirlendiği, dolayısıyla şirket politika ve stratejilerinin belediye yönetimince şekillendirildiği; bu nedenle, şirketlerin gerçekte bir kamu kurumu olan belediyenin bir uzantısı hâline geldiği” ifade edilmiştir.”<sup>115</sup>

Danıştay birçok kararında TTK hükümlerine göre kurulan ve faaliyet gösteren özel hukuk tüzel kişisi olduğuna vurgu yapmıştır.<sup>116</sup> Yargıtay daireleri ise bu konuda farklı kararlar vermekte kimi kararlarında belediye şirketlerini özel hukuk tüzel kişisi, kimi kararlarında ise kamu hukuku tüzel kişisi olarak kabul etmektedir. Mesela belediye iştiraklerinde çalışanlarla ilgili bir davada belediye şirketini kamu tüzel kişisi olarak görmektedir.<sup>117</sup> Zira Yargıtay; 6772 sayılı Kanun’un 1’inci maddesi Kamu kurumları ile bunların sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları şirketlerde çalışan ve

---

114 Yahya Kazım Zabunoğlu, *İdare Hukuku*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2012), s. 286-287.

115 Nurhan Yaprak, *Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Hukuki Niteliği*, (İstanbul: On iki Levha Yayıncılık, 2020), s. 55.

116 Danıştay 1.Dairesi, 02.11.1998 tarih, 1998/209 Esas, 1998/290 sayılı kararı. (erişim tarihi 10.10.2021). Danıştay 1. Dairesi, 05.04.2002 tarih, 2002/38 Esas, 2002/48 sayılı karar. (erişim tarihi 10.10.2021).

117 Yargıtay 22. Hukuk Dairesi, 20.06.2019 tarih, 2016/16402 Esas, 2019/13539 sayılı kararı.

işçi vasfını taşıyan çalışanlara, ücret sistemleri ne olursa olsun, her yıl için birer aylık istihkakları tutarında ilave tediye yapılacağı hükmüne kararını dayandırmıştır.<sup>118</sup>

Belediye şirketleri, TTK hükümlerinde öngörüldüğü şekilde ticari işletme olarak kurulmalarının yanında, sermayesinin kamuya ait olması, kanunla kendilerine kamu tüzel kişilerine verilen birtakım yetki ve ayrıcalıkların sağlanması ve de faaliyet alanlarının belediyenin hizmet ve görev alanı olması sebebiyle ticaret şirketinden farklı bir konumdadır. Belediye iştirakleri özel hukuk tüzel kişi olup TTK hükümlerine tabi olmuş olsalarda, işgal konuları 5393 sayılı Kanun'un "belediyenin görev ve sorumlulukları" başlığı altında 14'üncü madde ile yer alan hizmetleri düzenlenmektedir.<sup>119</sup>

Belediye meclisinin kararı ile kurulan şirketlerin organları da yine belediye yöneticileri tarafından oluşturulmaktadır. Belediye meclisi kararı ile oluşturulan bu şirketlerin yönetim kurulu başkanlığını, genel olarak belediye başkanı yapmaktadır. Bunun yanında yönetim kurullarında ilgili mevzuat hükümleri uyarınca belediye yöneticileri de yer almaktadır.

Ayrıca, belediye bünyesinde iştirak şirketleri ile belediyeler arasındaki koordinasyonu sağlayan birimler bulunmaktadır.<sup>120</sup> Bu birimlerce, bağlı şirket ve iştiraklerin iş ve işleyişleri takip edilmekte olup kâr zarar durumları değerlendirilerek belediyelerin menfaatleri gözetilmektedir. Bu durumun gösterdiği üzere, özel hukuk tüzel kişisi olan belediye iştirak ve şirketlerinin iş ve işleyişleri, belediyenin kontrolü dâhilindedir.

Şirketlerin sermaye artışına karar verme yetkisinin Belediye Meclisi'ne ait olduğu 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinin (i) bendinde düzenlenmiştir. Aynı kanunun 68'inci maddesine göre de "belediyelerin sermayesinin yüzde ellisinden

---

118 6772 sayılı Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlave Tediye Yapılması ve 6452 Sayılı Kanunla 6212 Sayılı Kanunun 2'nci maddesinin Kaldırılması Hakkında Kanun. RGT: 11/7/1956 RGS: 9355.

119 Belediyenin görev ve sorumlulukları kapsamında hizmet sunan belediye iştiraklerine ilişkin örnekleme yapılmak istendiğinde akla geleceklerden bazıları, İSTAÇ (İstanbul Çevre Yönetimi Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi), İSMEK (İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sanat ve Meslek Eğitimi Kursları) ve İGDAŞ (İstanbul Gaz ve Doğalgaz Dağıtım A.Ş)'tir.

120 Örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde, İştirak Şirket Genel Müdürlüğü ve İştirakler Koordinasyon Müdürlüğü yer almaktadır.

fazlasına sahip oldukları şirketler en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 Sayılı Vergi Usûl Kanunu'na göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yıl içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararıyla yapmaktadırlar.”<sup>121</sup>

5393 sayılı Kanun'un denetim komisyonunu düzenleyen 25'inci maddesinin dördüncü bendinde komisyonun, belediye birimleri ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi isteyebileceği belirtilmiştir. Aynı şekilde, belediye kanununun 55'inci maddesinin dördüncü bendinde belediyelere bağlı kuruluş ve işletmelerin de iç ve dış denetime tabi tutulacağı hususu yer almaktadır. Diğer bir taraftan, 5393 sayılı Kanun'un “Faaliyet Raporu” başlığını taşıyan 56'ncı maddesine göre faaliyet raporunu hazırlayacak kişinin belediye başkanı olduğu ve bu raporun 5018 sayılı Kanun'un<sup>122</sup> 41'inci maddesindeki esaslara göre hazırlanacak olduğu hüküm altına alınmıştır. Ayrıyeten aynı maddede faaliyet raporunu kanundaki esaslar üzerine hazırlayacak olan başkanın, bu raporda belediyenin bağlı olduğu kuruluş ve işletmelerle belediye ortaklarına ilişkin değerlendirmelere de yer vereceği belirtilmiştir. Böylelikle şirketlerin iş ve işleyişleri, kâr zarar durumları ve verimlilikleri faaliyet raporunda değerlendirilmektedir.

Bu yapıyla müteşekkil olan belediye şirketleri, belediye tarafından yapılan birçok ihaleye girebilmekte ve ihale sonucunda almış olduğu işleri alt yüklenicilere aktarabilmektedir. Bu durum, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu 2'nci maddesinde düzenlenen temel ilkelerinden olan “rekabet” ilkesini ihlal etmektedir. Belediyeler yaptıkları ihalelere sadece kendi iştiraklerinin katılabileceği şekilde şartnameler hazırlamaktadırlar. Bunun sonucu olarak da idarenin en uygun değer karşılığında en yetkin sözleşmeciyi bulabilmesi, diğer bir ifade ile en nitelikli mal ve hizmeti en uygun bedelle alabilmesi, satabilmesi, kiralayabilmesi veya yaptırabilmesinin, ayrıca isteklilerin birbirleri ile serbestçe yarışabilmesi gibi ticaretin temel kurallarının ihlali neticesine yol açmaktadır. Belediye şirketleri ile belediyeler arasındaki bu tablo, denetim açığı hususunda tartışmaları da beraberinde getirmektedir. Buna karşılık 5393

---

121 Nurhan Yaprak, *Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Hukuki Niteliği*, s.173.

122 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu, R.G.T: 24/12/2003 R.G.S:25326

sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, belediye işletme ve şirketlerinin Sayıştay tarafından denetleneceğini hüküm altına almıştır.

Görüldüğü üzere, belediye şirket ve iştirakleri her ne kadar TTK hükümlerine göre kurulup özel hukuk tüzel kişisi sıfatı bulunmakta ise de sermayesi, yönetimi ve de genel olarak iştigalleri itibari ile kamu hizmeti ağırlıklı olmaktadır. Genel olarak imzaya yetkili yöneticileri; belediye başkanı, başkan yardımcısı ya da meclis üyesi olduğu ve de işleyişin takibinin koordinasyonunda belediye bünyesinde yapıldığı da görülmektedir. Belediyenin görev ve hizmet alanları dâhilinde, belediye meclisinin izni ile kurulabilmesi, yöneticilerinin belediyenin organlarınca atanması, belediyenin gelir ve giderlerini düzenleyen maddelerinde, gelirler arasında iştirak gelirleri ve giderler arasında da şirket ortaklık payı sayılmış olması da tam manasıyla özel hukuk tüzel kişisi niteliği ile bağdaşmamaktadır.

İsbir'in ifade ettiği üzere, belediye şirketlerinin tüzel kişiliği hususundaki görüşünde; “Bir şirket kurma kararı idari işlem olabilir ama şirkete tüzel kişilik kazandıran Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre tesis edilen sonraki işlemlerdir. Gerçekten de bu şirketler ticaret siciline kayıt ile tüzel kişilik kazanırlar.”<sup>123</sup> Meclisin ticari şirket kurma veya şirkete ortak olma kararı bir idari işlem olmakla birlikte kurulan şirketin TTK hükümlerine göre faaliyet göstermesi de özel hukuka tabi olmasını dolayısıyla özel hukuk tüzel kişisi olarak değerlendirilebileceği gibi bir farklı bir durum arz etmektedir.

Kanaatimizce ilgili mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde iştiraklerin belediyelerin mütemmim cüzü olduğu açıkça görülmektedir. Bu durumda belediye meclis denetim komisyonu, belediyenin iştiraklerine ait kayıt ve belgelerini inceleyebilmelidir. Zira belediye yönetiminin kendilerince denetlenmesinde sakınca gördükleri tüm iş ve işlemlerini, denetim komisyonu incelemesi dışında tutulan iştirakler aracılığı ile yapması, şirket ve iştirakleri suistimale açık bir kuruma dönüştürmektedir.

---

123 Begüm İsbir, *Kamu Tüzel Kişiliği*, (Ankara: Turhan Kitabevi, 2017), s. 452.

Uygulamada en basit haliyle, yukarıda da değinildiği üzere belediye 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yapmış olduğu ihaleleri kendi iştirakine verebilecek şekilde şartname hazırlamaktadır. İhale neticesinde kendi şirketine vermiş olduğu iş, şirketi aracılığı ile suistmale açık haliyle üçüncü kişilere verilebilmektedir. Netice itibari ile belediye şirketleri belediye yönetiminin denetim açığı olarak bulunabilmektedirler.

Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu'na göre yerel yönetimler her ne kadar şirketleşme, ortak şirket kurma, dernekleşme gibi yollarla genişleme eğilimine girmişlerse de genişleyen bu parçalar hemen her türlü denetimin dışında tutulmaya çalışılmış ve belediye bütçesine gerçek manada hiçbir katkı sunmadığı dahası zarar verdiği hallerde de yöneticilere ek gelir sağlamaları yahut çıkar ve baskı gruplarının etkisiyle tüzel kişilikleri sona erdirilmemektedir.<sup>124</sup> Netice itibari ile Belediye şirketleri TTK hükümlerine göre kurulan ancak yukarıda ayrıntılı izah edilen birçok kamusal birçok öncelliği haiz, faaliyet konuları belediyelerin görev ve yetki alanlarında kalan mahalli müşterek hizmetleri olan Belediye Şirketleri, Sayıştay denetimine tabidir.

#### **e. Stratejik, Yatırım Planı ve Çalışma Programlarını Kabul Etmek**

Belediye Başkanın görevlerinden olup başkan tarafından hazırlanan stratejik yatırım planı ve çalışma programı meclis tarafından kabul edilir.

Anayasamızın 166'ncı maddesinde ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilâtı kurmak devletin görevleri arasında sayılmıştır. Belediye tüzel kişiliğinin başı ve üst yöneticisi olan belediye başkanı, Anayasamızın 166'ncı maddesi<sup>125</sup> ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun gereği<sup>126</sup>uyarınca Stratejik Planlamaya İlişkin Usûl

---

124 Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınım Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu (2014-2018), s. 158.

125 Anayasa md. 166: "ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilâtı kurmak Devletin görevidir."

126 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gerekçesi: "kamu idarelerinin bütün gelir ve giderlerinin bütçelerinde yer alması, bütçe dışında gelir elde edilmesi ve gider sağlanması esastır."

ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzunda belirtilen esas ve usûllere uygun bir plan hazırlamalıdır. Belediye başkanı, belediye kaynaklarını etkin, verimli ve tutumlu olarak kullanılması hususunda da meclise karşı sorumludur. Belediyelerin faaliyetlerini yürütürken kararların alındığı aşamadan, bu kararların hayata geçirilmesi için kaynaklarını ayırmasına, kullanılmasına, hizmetlerin sunulmasından, denetim ve danışma aşamalarını benimseyen kurumsal işleyişe kadar bütün aşamaları ifade eden 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 41'inci maddesine göre nüfusu 50.000 ve üzeri belediyelerde, belediye başkanının, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içerisinde stratejik plan ile ilgili olduğu yılbaşından önce yıllık performans programını hazırlayarak onay için belediye meclisine sunması yasal bir zorunluluktur. İlgili madde metnine göre stratejik plan; belediye çalışanlarınca, üniversitelerin meslek odalarının ve sivil toplum kuruluşların görüşleri ile sürece ilişkin danışmanlık hizmeti alınarak hazırlanmalıdır.

5393 sayılı Kanun'un 56'ncı maddesi, belediye başkanına faaliyet raporu hazırlama ve her yıl nisan ayında meclise sunma yükümlülüğü getirmektedir. Başkanın hazırlayarak meclise sunmuş olduğu faaliyet raporunun bir örneği Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na gönderilerek kamuoyuna duyurulur.

Güven'in de ifade ettiği gibi "5393 sayılı Kanun'un 54, 55 ve 56'ncı maddelerinde, belediyelerin performans ölçütlerine uymaları gerektiğinden, denetlemelerin yapılacağından bahsedilmiş, belediye başkanının diğer bir görevinin performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlamak olarak kararlaştırıldığı görülmektedir."<sup>127</sup> Belediye başkanı ifade edilen hususlarda meclise karşı sorumludur.

Ancak belediyelere, kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında olmak kaydıyla kazanç, gelir oluşturmak üzere kurulmuş belediye şirket ve iştiraklerinin stratejik program hazırlama konusunda mevzuatta açık bir düzenleme yapılmadığından;

---

127 Ahmet Güven. "Belediyelerde Performans Denetimi ve Algılanması Üzerine Bir Araştırma",(Doktora Tezi, İstanbul: T.C. İstanbul Üniversitesi, 2013), s. 128.

zorunluluk olarak görülmediği için belediye işbirlikleri uygulamada stratejik program hazırlama yolunu gitmedikleri görülmektedir.

#### **f. Kadro İhdası, İptali ve Değiştirilmesine Karar Vermek**

Belediyeler, halkın mahalli ve müşterek olmak kaydıyla temel ihtiyaçlarını kanun ve ilgili mevzuatın izin verdiği ölçülerde karşılamak durumundadırlar. Bu halde hizmetin gerektirdiği ölçüde ve verimli şekilde sunabilmek için standart olanlar dışında yeni kadrolarda ihdas edebilirler. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesine göre norm kadroların ilke ve esasları ve standartları Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından ortaklaşa belirlenir. Belediye ve bağlı kuruluşların norm kadroları bu ilkeler doğrultusunda Belediye Meclis kararıyla belirlenir.

Peker ve Şen “Belediyelerin sahip olduğu kaynakları etkin ve ekonomik kullanabilmesi, hizmet sunumu için gereken unvanda, nitelikte ve sayıda personeli istihdamı ile mümkündür. Söz konusu personelin tespiti, norm kadro çalışmalarıyla yapılabilmektedir. Norm kadro; etkin, verimli ve ekonomik bir insan kaynakları yönetiminin kurulması için temel araçlardan biri”<sup>128</sup> olduğunu ifade etmiştir. Norm kadro; Timur'un da tanımladığı üzere, “Norm kadro bir işletme, bir kuruluş ya da bir birimin saptanan amacına ulaşabilmesi için kullandığı teknoloji de gözönünde tutularak amacı doğrultusunda yapması gerekli işleri iş yüküne göre orada istihdam edilmesi gerekli personel sayısının nitelikleri itibariyle saptanmasıdır.”<sup>129</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerde yürütülecek norm kadro çalışmalarına ilişkin ilke ve standartları belirleme yetkisi Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'na verilerek belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadrolarının, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirleneceğini hükme bağlamıştır.<sup>130</sup>

---

128 Kadir Peker ve Mustafa Lütfü Şen, *Belediye Yöneticilerin Norm Kadro Uygulamasına İlişkin Görüşlerini Belirlemeye Yönelik Alan Araştırması: İstanbul İli Örneği*, “Kastamonu Üniversitesi İdari Bilimler Dergisi”, (sayı 7, 2015), s.106.

129 Hikmet Timur, Norm Kadro Saptama Teknikleri ve Norm Kadro Hazırlama Yöntemi, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, cilt 22 sayı 2, s.203)

130 22.02.2007 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'e bakınız.

Belediyelerde hizmet sunumu için gereken unvanda, nitelikte ve sayıda personel istihdamı, norm kadro esaslarına göre kadroların ihdası tek başına yeterli olmadığından bazı hizmetlerin sunumu için 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre taşeron firmalardan personel çalıştırılmasına dayalı hizmet sözleşmeleri yapılmıştır. Ancak süreç içinde birçok sorunlara ve bilhassa işçi alacaklarına, çalıştırılma şartlarına ilişkin birçok hususta hak ihlallerine yol açmıştır. Bunu önlemek adına gerek mahalli idarelerini gerekse de diğer kamu kuruluşlarını kapsayacak şekilde 24 Kasım 2017 tarihinde Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında 696 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname yayınlanmıştır.<sup>131</sup>

24 Kasım 2017 tarihli 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 127'nci maddesi ile belirtilen kamu kurum ve kuruluşlarında, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri uyarınca personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından çalıştırılan personelin sürekli işçi kadrolarına ve geçici işçi pozisyonlarına geçişlerine ilişkin düzenlemeler getirilmiş, bu kapsamda düzenlenen Usûl ve Esaslar ile de uygulamanın nasıl sağlanacağına dair bilgilere yer verilmiştir.

Kamuoyunda “Taşeron Yasası” diye adlandırılan bu düzenleme ile hizmet alımı ile taşeron firmalarda çalıştırılan işçiler, belediyelerin iştirak şirketlerine aktararak sorunların önüne geçilmeye çalışılmıştır. Uygulamada belediyeler bir personel temin şirketi kurarak; taşeronda çalışan personeli o şirket bünyesinde toplamıştır.<sup>132</sup> Ancak yine de uygulamada mevsimlik, geçici işçiler, Kamu İhale Kanunu kapsamında çalıştırılmaya devam edilmektedir. Genel olarak park ve bahçelerde çalıştırılan işçiler veya kışla mücadele kapsamındaki geçici işçiler ihale kapsamındadır.

---

131 RGT: 24.12.1998 RGS:30280.

132 Örnekleme yapılacak olursa; Başakşehir Belediyesi Başakkent Personel AŞ, Ümraniye Belediyesi Ümraniye Personel AŞ gibi.

## **g. Belediye Birimlerince Yapılan Yönetmelikleri Kabul Etmek**

1982 Anayasası'nın 124'üncü maddesinde kamu tüzelkişilerinin yönetmelik çıkarabileceği düzenlenmiştir.<sup>133</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesi (b) bendinde “kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak” hükmü yer almaktadır. Hükme göre, belediyeler, çalışma yönetmeliklerini, Mevzuat Hazırlama Usûl ve Esasları Hakkında Yönetmelik'e göre hazırlamalıdır.<sup>134</sup>

Uygulamada belediye birimleri bağlı oldukları müdürlükçe hazırlanan ve başkan tarafından meclise sunularak meclisce karara bağlanan yönetmelik hükümlerine göre çalışırlar. Belediyelerin yetki ve görev alanına giren ve belirlenen usûl dairesinde hazırlanan yönetmelikler, mahallinde çıkan gazete ve diğer yayın yolları ile ilan olunur. Hangi yönetmeliklerin Resmî Gazete'de yayınlanacağı da 3011 sayılı Resmî Gazete'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun'un 2'nci maddesinde yer almaktadır.<sup>135</sup> Ayrıca çalışma yönetmelikleri belediyenin internet sitesinde ilan edilir.<sup>136</sup>

## **h. Belediye Başkanı ile Belediye Encümeni Arasındaki İhtilaflarda Karar Vermek**

Encümen; belediyenin yürütme, danışma organı olup gündemi belediye başkanı tarafından belirlenmektedir. Encümenin gündemini başkanın belirlemesi ve memur üyelerinin de başkan tarafından atanması, başkanın encümen kararları üzerindeki etki ve ağırlığını göstermektedir. Çünkü başkan, encümene atadığı memurlar aracılığıyla da kararları etkilemektedir.

---

133 Anayasa md. 124: “Başbakanlık, Bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Hangi yönetmeliklerin Resmî Gazete'de yayımlanacağı kanunda belirtilir.”

134 RGT:17 Şubat 2006 RGS: 26083.

135 RGT: 01.06 1984 RGS: 18418.

136 Örneklemeler yapacak olursak; Güngören Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü Görev ve Çalışma Yönetmeliği, Başakşehir Belediye Başkanlığı Çevre Koruma Ve Kontrol Müdürlüğü Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usûl ve Esaslarına Dair Yönetmelik hükümlerinin uygulanmasında; ilgili müdürlük, bağlı olduğu başkan yardımcısı dolayısıyla belediye başkanı sorumludur.3194 sayılı İmar Kanunu'nun ek 5'nci madde hükmü gereğince; belediyelerin imar uygulamasına ilişkin çıkaracakları yönetmelikler, Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından onaylandıktan sonra Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girer.

Azıklı ve Özgür'ün de ifade ettiği üzere “Siyasi mülâhazaların genel olarak hâkim olduğu belediye yönetimlerinde; başkan tarafından göreve getirilen ve bazıları aynı zamanda encümen üyesi olan üst düzey memurların belediye başkanı ile ters düşme ve encümen kararlarında belediye başkanının aksine görüş bildirme ve/veya oy kullanma olasılığı, doğal olarak, en azından Türkiye’de, oldukça düşüktür.”<sup>137</sup> Diğer taraftan da Başkan encümenine atayacağı bürokrat üyeleri doğal olarak kendisiyle aynı siyasi düşüncede olan kimselerden oluşturacaktır.

Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve katılanların da salt çoğunluğu ile karar verir. Şayet oylar eşit ise başkanın oyunun bulunduğu taraf çoğunluk sayılmaktadır. Ayrıca çekimser oy kullanılamamaktadır. Tüm bunların aksine, meclisin kendi içerisinde seçtiği meclis üyelerinin başkandan ayrı siyasi görüşte olma ihtimalinde, başkan ve başkan tarafından atanmış üyelerin oy çokluğu ile karar oluşturabilmesi, encümende seçilmiş iradeyi baskılamaktadır. Zira başkanın iş yoğunluğu nedeniyle encümenine genel olarak başkan tarafından belirlenen başkan yardımcısının veya encümen üyesinin başkanlık ettiği görülmektedir. Bunlara ek olarak, başkan ve başkan ile aynı siyasi görüşe mensup atanmış memur üyelerin, meclisten gelen farklı siyasi üyelerin encümende birlikte yer alması hâlinde çatışmanın kaçınılmaz olduğu aşikârdır. Bu durum, başkan ile meclisin farklı siyasi partiyeye mensubiyetinden kaynaklanan bir husustur.<sup>138</sup>

Gündemdeki konularda oybirliği sağlanamadığı yani oyların eşitliği durumunda, başkanın oyu +1 sayılarak oy çokluğu ile karara bağlandığı görülmektedir. Başkan farkı olarak oy çokluğu ile alınan karara karşı, oylamada azınlık kalan seçilmiş meclis üyeleri muhalefet şerhi yazmak durumundadır. Ayrıca ilgisince alınan karar yargıya intikal ettirilerek, bazı hallerde idare mahkemelerince yürütmeyi durdurma kararı verilebilmekte, bazı hallerde de iptal edilebilmektedir. Bu durum encümenin kendi üyeleri arasındaki uyuşmazlık olarak ifade edilebilecektir. Encümen ile başkan arasındaki ihtilafı sonlandırmada 5393 sayılı Belediye Kanun 18’nci maddesinin (s)

---

137 Sedat Azıklı ve Hüseyin Özgür, “Belediye Organları ve Organlar Arası ilişkiler: Başkan, Meclis ve Encümen”, (Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005, 297-319), s.312.

138 Uygulamadan örneklendirmeler yapılacak olursa, İstanbul Büyükşehir Belediye Encümeni, 2019 seçimleri ile göreve gelen CHP’li Belediye Başkanı ve atanmış olduğu meclis üyelerinden seçilmiş 5 AKP’li meclis üyesi ile oluşmuştur.

bendinde belediye meclisine hakem rolü verilmiştir. “Ancak başkan veya encümen ile meclis arasında anlaşmazlık çıkması durumunda anlaşmazlığın nasıl giderileceği hususunda herhangi bir düzenleme getirmemektedir.”<sup>139</sup> Kanunda yer alan bu hükmün ne şekilde uygulama bulacağı hususu açık değildir.

Ayrıca büyükşehir belediye meclisinin görevlerine bakılacak olursa; 5216 sayılı Kanun’un 28’inci maddesinde 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun ve diğer ilgili kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir belediyeleri hakkında uygulanacağı hükmü yer almaktadır. Akyılmaz, Kaya ve Sezginer’in de ifade ettiği üzere “Büyükşehir belediye meclisinin görev ve yetkileri 5216 sayılı kanunda tek tek sayılmamıştır. Belediye Kanunu ve diğer kanunların belediye meclislerine verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesini ilgilendirenlerin büyükşehir meclislerince yerine getirileceği açıktır.”<sup>140</sup> Ayrıca 5216 sayılı Kanun’un 27’nci maddesine göre, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya da yetkilidir. Ek olarak meydan, bulvar, cadde, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesiyle büyükşehir sınırlarındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar ve mücavir alanların ilçe belediyeleri arasındaki bölüşümü de büyükşehir belediye meclisince yapılır.

#### **2.1.6. Belediye Meclis Kararlarının Kesinleşmesi**

Mahalli seçimlerle halkın doğrudan oyu ile göreve gelen belediye meclisinin 5393 sayılı Kanun’un 18’inci maddesi ile son derece geniş yetkilerle donatılmasının demokrasiye uygun bir düzenleme olduğu görülmektedir. Ülkemizde “Yerel Yönetimler Reformu” kapsamında belediye mevzuatında yapılan değişikliklerle, belediye meclisi kararları üzerindeki vesâyet denetimi yani mülki idare âmirlerinin etkisi azaltılmıştır. Gerek 1580 sayılı Belediye Kanunu gerekse 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’na göre belediye meclis kararlarının kesinleşmesinde var olan vesâyet denetimi önemli ölçüde devre dışı bırakılarak, mülki idare âmirinin itiraz hakkı

---

139 Turgut Tan, *İdare Hukuku*, (Ankara: Turhan Kitabevi, 2020), s. 168.

140 Akyılmaz, Kaya, Sezginer, *Türk İdare Hukuku*, s. 273.

bertaraf edilmiştir. Bu hususta Anayasa Mahkemesi bir kararında 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23'üncü maddesinin beşinci fıkrası, Anayasa'nın 123 ve 127'nci maddelerine aykırı görerek iptal etmiştir.<sup>141</sup> İptal edilen maddede “Mülkî idare âmiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir” şeklindeki hükümle mülki idare âmirine de belediye meclisi kararlarına karşı dava açma hakkı tanınmaktaydı.<sup>142</sup> Anayasa Mahkemesi'nin iptalinden önceki tarihte bu konuya ilişkin Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu da bir kararında “mülkü idare âmirinin belediye meclisi kararları aleyhine idari yargıya başvurusunun usul hukuku açısından niteliğinin itiraz yolu mu dava yolu mu hususunu açıklığa kavuşturarak bu başvurunun bir dava yolu olduğu hususunda” karar vermiştir.<sup>143</sup>

Genel olarak meclis kararının kesinlik kazanmasında, mülki idare âmirinin onayı alınması zorunlu değildir. “Bununla birlikte bazı kararları bu sürecin dışında tutarak mülki idare âmirinin onayına tabi tutmuştur. Buna göre cadde, sokak, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıttıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlar, mülki idare âmirinin onayı ile yürürlüğe girer.”<sup>144</sup> Belediye Kanunu'nun 6'ncı maddesine göre belediye sınırlarının değiştirilmesi ve düzenlenmesine dair belediye meclisi kararları da kaymakam görüşü ve valinin onayı ile kesinleşmektedir. Ayrıca Belediye Kanunu'nun 10'uncu maddesinde düzenlenmiş belde adının değiştirilmesi kararı, meclis üye tam sayısının 3/4 çoğunluğuyla alınması ve valinin görüşü ile İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile gerçekleşecektir. Belediye sınırları içerisinde mahalle kurulması, kaldırılması ve birleştirilmesiyle adının değiştirilmesi ile sınırlarının tespitine dair belediye meclisinin almış olduğu kararlar da kaymakam görüşü ve valinin onayı ile mümkündür.

Belediye Kanunu'nun 22'nci maddesindeki esaslar çerçevesinde kabul edilen bir meclis kararının, yine aynı kanunun 23'üncü maddesindeki usûle göre kesinleşmiş olması gerekir. Bu esaslar çerçevesinde, belediye başkanı tarafından hukuka aykırı görülen meclis kararları, başkan tarafından gerekçesi açıkça belirtilmek kaydı ile

---

141 AYM, 04.02.2010 tarih ve 2008/27 Esas ve 2010/9 Karar sayılı karar.

142 RGT: 21.06.2010 RGS: 27619

143 İDDK., 2009/15 Esas, 2009/19 Karar, 22.12.2009 Tarih sayılı karar.

144 Oktay, *Belediyenin Organları: Meclis Encümen Başkan*, s. 59.

tekrar görüşülmek üzere beş gün içerisinde meclise iade edilebilmektedir. Belediye başkanına meclisin aldığı bir kararı tekrar görüşülmek üzere meclise geri gönderme yetkisi, yerindelik denetimi anlamına gelmemektedir.

Başkan, meclisin üst makamı olmadığı için bu itiraz hiyerarşi olarak değerlendirilemeyeceği gibi iki ayrı tüzel kişilik arasında cereyan edebilecek vesâyet ilişkisi olarak değerlendirilemez. Zira başkan ve meclis, belediye tüzel kişiliğinin iki ayrı organıdır. Ulusoy'un ifade ettiği gibi "Bilinen hiçbir idari denetim türüne uymayan, kendine özgü (sui generis) bir yetki olarak ortaya çıkan bu yetkinin, belediyenin karar organının yürütme organınca denetlenmesi sonucunu doğurması itibariyle Anayasa'daki 'yerel özerklik' ilkesine uygunluğu da tartışmaya açıktır."<sup>145</sup>

Belediye başkanı tarafından hukuka aykırılık iddiasıyla meclise geri iade edilen meclis kararı, meclisin bir sonraki oturumunda aynı karar üye tamsayısının salt çoğunluğu ile ısrar kararı olarak kesinleştirebilmektedir. Başkanın ısrar kararı olarak kesinleşen kararı meclise ikinci defa iade etme hakkı bulunmamaktadır. Belediye başkanı tarafından belediye meclisine iade edilen kararlardan yeniden görüşülmesi istenilmeyenler ve yeniden görüşülmesi talep edilip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilen kararlar kesinleşecektir. Fakat meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine belediye başkanı on gün içerisinde idare mahkemesinde dava açma hakkı bulunmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23'üncü maddesine göre belediye meclisinin kesinleşen kararları ise kesinleşme tarihinden itibaren yedi gün içinde mahalli mülki idare âmirine gönderilmesi gereklidir. Mülki idare âmirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Danıştay 8. Dairesi bir kararında "meclis kararı kesinleşmeksizin dava açılmış ise kesin ve yürütülebilir işlem olmadığından davanın incelenmeksizin reddine" karar vermiştir.<sup>146</sup> Kesinleşen meclis kararları uygun araçlarla halka duyurulur. Başkanın itirazı olmaksızın kesinleşen meclis kararlarına karşı idari yargıda dava açma hakkı bulunmadığı düşüncesindeyiz. Ancak Belediye Başkanı'nın meclisin

---

145 Ali Ulusoy, "Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi", (11 Mayıs tarihli Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu'nda sunulan Bildiri), s. 10.

146 Danıştay 8. Dairesi, 2016/9843 Esas, 2020/5147 Karar, 17.11.2020 Tarih sayılı karar.

ısrar kararına karşı idari yargıya müracaatı yani dava açması ilgili kararının kesinleşmesine engel değildir.

Büyükşehir belediye meclislerinde karara bağlanan hususlarda; 5216 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesine göre belediye başkanı, hukuka uygun bulmadığı meclis kararlarının gerekçesini de belirtmek suretiyle yeniden görüşülmek üzere meclise iadesi için 5393 sayılı Kanunu'nda öngörülen 5 günlük süre 5216 sayılı kanunla Büyükşehir Belediye Başkanlarına hukuka aykırı buldukları meclis kararını gerekçelerini belirterek 7 gün olarak düzenlenmiştir.

Büyükşehir belediye meclis kararlarından başkan tarafından yeniden görüşülmesi istenmeyen kararlar ile meclise yeniden görüşülmek üzere iade edilip de büyükşehir meclisince üye tamsayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilen meclis kararları kesinleşir. Büyükşehir belediyesinin hukuka aykırı bulduğu ancak meclisin ısrar kararı olarak kesinleştirdiği kararlar aleyhine 5393 sayılı Kanun'da öngörülen 10 günlük süre sınırı kaldırılarak İYUK'da öngörülen genel dava açma sürelerine tabi tutulmuştur. Kesinleşen meclis kararları 7 gün içinde mülki idare âmirine gönderilir, gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Lakin başkanın kesinleşen belediye meclis kararlarını mülki idare âmirine göndermesine rağmen uygulamadığı da görülmektedir. Meclis kararlarını uygulamaması başkanın güç ve etkinliğine örnek olarak gösterilebilir. Bu durumda yani başkanın meclis kararlarını uygulamama hali için mevzuatta bir yaptırım öngörülmemiş ise de kararın taraflarının, idare mahkemesine başvuru yapılabileceği kanaatindeyiz.

Sonuç olarak, 5393 ve 5216 sayılı kanunlarda hüküm altına alındığı üzere, belediye meclisinin almış olduğu bir kararın hukuka aykırılık sebebiyle meclise geri iade edilmesi durumunda, belediye meclisinin kararda direnmesi ikinci kez görüşüp kararı meclisin salt çoğunluğu tarafından desteklenmesi, bu kararın meşruiyetini güçlendirmektedir.

### **2.1.7. Belediye Meclis Kararlarına Karşı Yargı Yolu**

Belediye meclisinin aldığı kararlar da idarenin her işlemi gibi yargı denetime tabidir. İdari işlem; şeffaf, denetlenebilir olmalı ve kamu yararı gözetilerek tesis edilmelidir.

Anayasa'nın 123'üncü maddesinde dayanağını bulan idarenin kanuniliği ilkesi "idarenin kanuniliği, idarenin teşkilâtına ve faaliyetlerine kanunun hâkim olması, idarenin kanunlara saygılı olması, böylece yönetilenlerin idarenin keyfi eylem ve işlemlerinden korunması anlamına gelir."<sup>147</sup> Bu ilke gereği, idare tüm eylem ve işlemlerinde, hukukun sınırları içerisinde hukuka uygun olmakla mükelleftir. Hukuka aykırı olan kararların yargı yolu ile iptali mümkündür. Zira Danıştay bir kararında, kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisinin hiçbir kimse veya organ tarafından kullanılmayacağından, idarenin yasal boşluk bulunduğunu öne sürerek kişilerin temel hak ve özgürlüğünü sınırlayıcı idari düzenleme yapamayacağı gerekçesiyle kaymakamlığın hazırladığı yönergeyi iptal etmiştir.<sup>148</sup> 2577 sayılı İdari Yargılama Usûlü Kanunu ile hüküm altına alındığı üzere, idarenin yapmış olduğu bir işlemin hukuka aykırılığın tespiti için o işlemin yetki, sebep, şekil, konu ve amaç yönünden aykırılığının olması gerekmektedir.<sup>149</sup>

Yine aynı kanunun 27'nci maddesi uyarınca, bir idari işlemin telafisi güç veya imkânsız zararlar meydana getirecek ise, hukuka aykırı olarak tesis edilmiş ve kesinleşmiş olan işlem ve kararlar hakkında öncelikle yürütmenin durdurulması kararı verilebilmektedir. 2577 sayılı Kanunun 7'nci maddesinin<sup>150</sup> yaptığı atıfla süre yönünden Belediye Kanunu uygulanabilirliğine açık kapı bırakılmıştır. Şöyle ki Belediye Kanunu'na göre, meclisin kesinleşen kararlarının aleyhine belediye başkanı 10 gün içerisinde idari yargıya başvurabilmektedir. İYUK'a göre özel bir kanun olan Belediye Kanunu, genel hüküm maddesinde zikredilmiş olan dava açma süresini, meclis kararlarının iptali için idari yargı yoluna başvurabilecek olan belediye başkanı için kısıtlamıştır.

İşbu düzenlemenin kamu düzeni, hizmetlerin devamlılığı ve istikrarı açısından öngörüldüğü yönünde kanaat taşımaktayız. Ayrıca süre kısıtı dava konusu olabilecek meclis kararlarının daha kısa bir süre zarfında belli bir açıklık ve kesinliğe

---

147 Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, (İstanbul: Savaş Yayınevi, 2018), s.100.

148 Danıştay 10. Dairesi, 16.12.2005 Tarih 2002/5890 Esas 2005/7806 Karar. DD, 2006 Yıl, sayı. 112, s.305-306.

149 RGT: 20.01.1982. RGS:17580.

150 Madde 7 – "1. Dava açma süresi, özel kanunlarında ayrı süre gösterilmeyen hallerde Danıştayda ve idare mahkemelerinde altmış ve vergi mahkemelerinde otuz gündür."

kavuşturmuş olmaktadır. Sürecin netleşmesi açısından İYUK 7’nci maddesinde de öngörülen dava açma sürecinin Belediye Kanunu 23’nci ile kısaltılmış olması uygun görünse de “güçlü ve etkin başkan” açısından değerlendirildiğinde konuyu detaylı inceleme, hazırlama ve sonuçlandırma açısından kısıtlanmış olduğu açıktır.

Belediye başkanının meclis kararlarına karşı idari yargının idare ve vergi mahkemelerinde 10 gün içinde dava açması hâlinde hem davalı hem davacı sıfatının aynı kişide birleşme tenakuzuna Belediye Kanunu 43’üncü madde açıklık getirmiştir.<sup>151</sup>

Nitekim, Anayasa Mahkemesi bir kararında belediye başkanının, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine 10 gün içinde idari yargıya başvurabileceğini düzenleyen kanun hükmünün, Anayasaya aykırılığı iddiasıyla açılan davayı reddetmiştir.<sup>152</sup> Anayasa Mahkemesi’ne başvuran Tekirdağ 2. İdare Mahkemesi bu davada 5393 sayılı Belediye Kanununun 23’üncü maddesinde meclis kararına karşı başkanın dava açması hâlinde, belediyeyi temsil eden başkanın hem davalı hem de davacı konumunda olduğunu iddia etmiştir. Anayasa Mahkemesi kararında ise 5393 sayılı Kanunu 43’üncü maddesinin açık olduğuna hükmetmiştir. Bunun yanında Danıştay 6. Dairesi’nin de bu yönde kararı mevcuttur.<sup>153</sup> Ayrıca Danıştay 8. Dairesi bir kararında hükmü de aynı şekilde başkanın belediye meclisi kararına karşı açtığı davada belediye tüzel kişiliğinin temsilinde Belediye Kanunu’nun 43’ncü maddesinin uygulanacağına hükmetmiştir.<sup>154</sup>

Akoğul ve Keser’in de ifade ettiği üzere “belediye meclisi kararından hakları haleldar olanların dava açması hukuk devletinin bir gereğidir. Belediye meclisi kararından bir hakkı ya da menfaati zedelenen kişiler bu hakkını, Anayasa’nın 127’nci maddesi ve

---

151 Madde 43. “Belediye başkanının kendisinin, birinci ve ikinci derecedeki kan ve kayın hısımlarının ve evlatlıklarının, belediye ile ihtilâflı olduğu durumlarda dava açılması ve bu davada belediyenin temsili, meclisbirinci başkan vekili, bulunmadığı takdirde ikinci başkan vekili veya bunların yetkilendireceği kişiler tarafından yerine getirilir.”

152 AYM, 24.09.2020 Tarih, 2020/27 Esas, 2020/52 Karar sayılı karar. RGT: 17.11.2020 RGS: 31307.

153 Danıştay 6. Dairesi, 27.03.2012 tarih ve 2011/7288 Esas, 2012/1318 Karar sayılı karar.

154 Danıştay 8. Dairesi, 27.06.2014 tarih ve 2014/4726 Esasa 2014/5880 Karar sayılı karar.

İYUK'un 2'nci ve 7'nci maddesi gereğince kararın kendilerine tebliğinden itibaren dava açma süresi içinde kullanabilirler.”<sup>155</sup>

Yargı merciilerinin yargısal denetimin kapsamı, sözkonusu meclis kararının hukukiliğinin denetimi olup kararının yerindeliliğini kapsamamaktadır. Zira gerek Anayasa da gerekse İdari Yargılama Usûlü Kanunu'nda konuya ilişkin açık düzenlemeler bulunması sebebiyle, idarenin işlem ve eylemleri üzerinde yapılacak olan denetimin yalnızca hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olduğu kat'idir. Danıştay kararları da bu meyardadır.<sup>156</sup>

İdari yargıya konu olan belediye işleminin mahkeme kararı ile iptali hâlinde işlem tesis edilmeden önceki hukuki duruma tekrar dönülmesi için bu hususta da idare üzerine düşen görevi yerine getirmek zorundadır. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya'nın ifade ettiği gibi, “Mahkeme tarafından idari işlemin iptali yönünde verilen kararın uygulanması her zaman idareye yeni bir işlem yapma yükümlülüğü yüklemeyebilir. Şöyle ki, idare bir düzenleyici işlemin iptali durumunda yeni bir düzenleyici işlem yapmak zorunda olmayabilir.”<sup>157</sup> Zira iptal kararı ile mevcut hukuki durum sonlandırılmıştır. İptal kararını yerine getirmeyen ve duruma göre yeni işlem tesis etmeyen belediye görevlilerinin hukuki ve cezai sorumlulukları doğabilecektir. Zira Anayasa'nın 138'inci maddesinin dördüncü fıkrası gereği yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır. Yasama, yürütme ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştirememekte ve bunların yerine getirilmesini geciktirememektedir.

---

155 Ayhan Akoğul ve Hayri Keser, “Türkiye’de Belediye Meclisi Kararlarının Yargısal Denetimi”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, (2013, 4-2), s.126.

156 Danıştay 5. Dairesi 3 Kasım 1987 tarih, 87/2389 esas ve 87/1620 karar sayılı kararı. (Erişim tarihi 10.10.2021).

“İdarenin, belirli bir kamu hizmetinin etkili ve verimli bir biçimde yürütülmesi, kamu yararının daha somut bir biçimde ortaya konulması için birden çok seçenektan birisini tercihte takdir yetkisi ile donatıldıkları durumlarda, idari yargı organlarınca yapılacak denetim idarenin tercih ettiği seçeneğin ve bunun uygulanmasının hukuka uygun olup olmadığının araştırılması ve saptanmasıyla sınırlı olup, idari yargı organlarının idareyi bu seçeneklerden birisini tercihe zorlayacak ya da muayyen bir yönde işlem veya eylem tesisine zorunlu kılacak biçimde yargı kararı vermeleri ve böylece idari işlemlerin denetiminde ‘hukuka uygunluk’ sınırını aşarak ‘yerindelik’ denetimine girmeleri Anayasa ve Yasa kurallarıyla ve idare hukuku ilkeleriyle bağdaştırılmaz.”

157 Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *İdare Hukuku*, s. 424.

### 2.1.8. Belediye Meclisinin Feshi

Belediye Kanunu'nun 30'uncu maddesi hangi hallerde feshedileceğini düzenlemiş bulunmaktadır. Meclisin feshedilmesi ancak iki sebeple mümkündür. Bunlarda kanunlarla kendisine verilen görevlerin süresinde yapmaması, bu durumun belediyeye ait işleri aksatması ve gecikmeye uğratması ve siyasi karar almak noktalarında toplanmaktadır.

Kanunda sayılan bu hallerde mülki idare âmiri konuyu İçişleri Bakanlığı'na bildirir. Bu durumda Bakanlık da konuyu Danıştay Başkanlığı'na iletir. Danıştay Başkanlığı ise 5393 sayılı kanun gereğince, kendisine yapılan bildirim bir ay içerisinde olumlu ya da olumsuz karara bağlamak durumundadır. Nadaroğlu “belediyelerin organları üzerindeki vesâyetin odak noktası, Danıştay'ın gerektiğinde belediye meclislerini feshetme yetkisine sahip bulunmasıdır. Bu husustaki yetkinin Danıştay'a verilmiş olmasının nedeni 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri denetimi yargı yolu ile olur hükmünün yer almış olduğunu”<sup>158</sup> izah etmiştir.

Zira 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24'üncü maddesinin ikinci bendinde Danıştay'ın, belediyelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceleyip karara bağlayacağını düzenlemiştir. Nitekim İçişleri Bakanlığı, hizmetlerinde “çok dilli belediyecilik kararı” alan Diyarbakır ili Sur ilçesi belediye başkanı Abdullah Demirbaş'ın görevden alınması ve belediye meclisinin feshi talebiyle Danıştay Başkanlığı'na müracaatıyla Danıştay 8. Dairesi'nin verdiği kararla belediye meclisi feshedilmiştir.<sup>159</sup>

Belediye meclisinin belediyeye ait işleri aksatması ve gecikmeye uğratması nedeniyle feshi yönünde bir başka örnek de, Hatay ili Samandağ ilçesi Uzunbağ Belediyesi belediye meclisinin 5393 sayılı Kanun'un 30'uncu maddesi uyarınca feshi talebiyle İçişleri Bakanlığı'nın Danıştay Başkanlığı'na yaptığı başvuru, “belediye meclisinin kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal ederek belediyeye

---

158 Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s.317.

159 Danıştay 8. Dairesi 2007/1315 Esas ve 2007/3101 Karar sayılı karar.

ait işleri sekteye ve gecikmeye uğratan nedenlerden olduğu” gerekçesiyle Uzunbağ Belediye meclisinin feshine karar verilmiştir.<sup>160</sup>

İşbu karara karşı yapılan itiraz üzerine, Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, Danıştay Sekizinci Dairesi hükmünü: “Kararda, Uzunbağ Belediye Meclisinin, beldede katı atık ve atık sularla ilgili kanalizasyon projesi yaptırılması ve uygulatılması işi için belediye başkanına yetki verilmesi isteminin 3 kabul oyuna karşılık 7 oyla iki defa reddettiği, bu oylama durumunun sabit hale geldiğinden bahisle meclisin kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal ederek belediyeye ait işleri sekteye ve gecikmeye uğrattığı ileri sürülmekte ise de meclisin aldığı bu kararların belediye işlerini nasıl sekteye veya gecikmeye uğrattığı somut olarak ortaya konulmadığı gibi, bu meclis kararları aleyhine idari yargıya başvurabilme yolu bulunmasına karşın, bu yetki de kullanılmamıştır” gerekçesiyle hukuku uygun bulmamıştır.<sup>161</sup>

Danıştayın feshine karar verdiği belediye meclisi seçimleri yeniden yapılır ve seçilen yeni meclis feshedilen meclisin kalan süresini tamamlar.

Yine 47’nci maddeye göre; soruşturma veya kovuşturma sebebiyle görevden uzaklaştırılan belediye meclis üyeleri hakkında; 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre soruşturma izni verilmemesi, savcılığın kovuşturmaya yer olmadığına kararı vermesi, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma kaldırılacaktır.<sup>162</sup>

---

160 Danıştay 8. Dairesi 06.04.2007 gün E:2007/1381, K:2007/1947 sayılı karar. Bu karara benzer bir başka karar için bkz. Danıştay 8. Dairesi 11.10.1996 tarih 1996/2993 Esas 1996/2545 Karar sayılı karar.

161 Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu E. 2007/1073, K. 2007/1688, T. 13.9.2007 kararıyla,

162 RGT: 04/12/1999 RGS: 23896.

## 2.2. Belediye Encümeni

Encümen, belediyenin yürütme organı olup 5393 sayılı Kanun'un 33'üncü maddesine göre il, ilçe ve belde belediyelerinde başkan yahut başkanın görevlendireceği yardımcısı ya da encümen üyesinin başkanlığında toplanır.

Oktay'ın ifade ettiği üzere encümen, Osmanlı döneminde Şehremaneti bünyesinde 1913'ten itibaren yer almaya başlamıştır. Tüm belediyelerde bir organ olarak yer alması ise, 1930 tarihli Belediye Kanunu ile olmuştur. 1930-2005 yılları arasında, belediye meclislerinin yılda 2-3 defa toplandığı dönemde, meclisi ikame eden bir organ gibi işlev görmüştür.<sup>163</sup> Yapılan yasal düzenleme ile meclisin düzenli olarak her ay toplanmasıyla encümen bugünkü işlevine kavuşturulmuştur.

Encümen, meclis tarafından alınan taşınmaz satışı, trampası ve tahsisine ilişkin kararını ifa ederken bir yürütme organı ve bir uygulayıcı olarak iş yaparken ve başkaca kanunlarda öngörülen cezaları verirken de bir karar organı gibi bütçe ve faaliyet raporu ile meclise görüş rapor ederken de danışma organı gibi görev yapmakta olduğu görülmektedir. Belediye encümeni, karar alırken ve işlem tesis ederken birçok mevzuat tarafından yetkilendirilmiş ve görevlendirilmiştir. Encümenin, bir belediye organı olarak uygulamakta ve işlem tesis etmekte olduğu mevzuat oldukça geniştir.<sup>164</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun encümeni tanımlayan 33'üncü maddesinde, encümen üyelerinin görev süresi, sayısı ve seçimi ile toplantı usûlü açıklanmıştır. Toplantıya başkan yahut görevlendireceği başkan yardımcısı ya da encümen üyelerinden birisi başkanlık eder. Buna göre il belediyeleriyle nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde encümenin üyesi yedi, diğerlerinde ise beş kişidir. İl ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde kendi üyeleri arasından 1 yıl süreyle görev yapmak üzere gizli oy ile üç üye, mali hizmetler birim âmiri ve belediye başkanının birim âmirlerinden seçeceği 2 üye olmak üzere toplam yedi kişiden oluşur.

---

163 Oktay, *Belediye Organları: Meclis, Encümen, Başkan*, s. 83.

164 Bu mevzuat hükümlerine örnek olarak; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu, 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Belediye Kuralları Yönetmeliği, Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında 486 sayılı Kanun'un Bazı Maddelerini Muaddil 1608 sayılı Kanun, 2559 Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, Belediyelerin Arsa Konut ve İşyeri Üretimi Tahsisi Kiralaması ve Satışına Dair Genel Yönetmelik, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ve sair verilebilir.

Diğer belediyelerde ise kendi üyeleri arasından 1 yıl süreyle görev yapmak üzere gizli oy ile iki üye, mali hizmetler birim âmiri ve belediye başkanının birim âmirlerinden seçeceği bir üye olmak üzere toplam beş kişiden oluşur. Belediye başkanı tarafından gerektiğinde belediyenin diğer birim âmirleri, encümen toplantısındaki konularla ilgili olarak görüşü alınmak üzere çağrılabilir. Bu kişilerin toplantılarda karar alınmasında oy hakkı bulunmamaktadır. Nadaroğlu “Belediye encümeninde atama yolu ile göreve gelen üyelerin bulunmasının olumlu etkileri olacağı ve belli düzeyde eğitim görmüş teknik elemanların katkı sağlayacağını” ifade etmiştir.<sup>165</sup> Ancak son yıllarda siyasi partilerin meclis üye listeleri belirlerken özel olarak teknik ve eğitilmiş kişilere belirli oranlarda ön plana aldıkları bilinmektedir.

Büyükşehir belediyelerinde ise, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 16’ncı maddesinde düzenlendiği üzere, büyükşehir belediye meclisinin 1 yıl için gizli oyla seçeceği 5 üye ile 1’i genel sekreter, 1’i mali hizmetler birim âmiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim âmirleri arasından seçeceği 5 üyenin katılımıyla oluşmaktadır. Akyılmaz, Kaya Sezginer’in de ifade ettiği gibi “Bu oluşum biçimi uyarınca onbir üyeden oluşan büyükşehir belediye encümenlerinde, 6 üye seçimle, 5 üye de atamayla göreve gelmektedir. Büyükşehir belediye encümeninde seçimle göreve gelen üyeler çoğunluktadır. Encümen üyelerinin görev süresi 1 yıldır. Süreleri dolan encümen üyelerinin yeniden seçilmeleri mümkündür.”<sup>166</sup> Ancak uygulamada belediye başkanının toplantılara çoğunlukla katılmadığı, encümenin 10 kişiyle toplandığı, bu sayının da yarısının atanmış üyelerden oluştuğu bilinmektedir.

Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda genel sekreter encümen toplantılarına başkanlık eder. Alıcı’nın ifade ettiği üzere “Büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediyesinin görev alanıyla ilgili olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu ve ilgili diğer kanunların belediye encümenine verdiği görev ve yetkileri yerine getirmektedir.”<sup>167</sup> Büyükşehir belediye encümeninin başkanı ve seçilmiş üyelerine (12.000) gösterge rakamının devlet memur aylıkları için belirlenen katsayı ile

---

165 Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 316.

166 Akyılmaz, Kaya, Sezginer, *Türk İdare Hukuku*, s. 274.

167 Alıcı, *Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği*, s.62.

çarpılması sonucu elde edilecek miktarda aylık brüt ödenek verilmektedir. Encümen memur üyelerine ise bu miktarın yarısı ödenmektedir.

### 2.2.1. Encümenin Görev ve Yetkileri

Encümen 5393 sayılı Kanun öncesinde hem karar hem de yürütme organı olarak kabul edilmekteydi. Zira yukarıda da bahsedildiği üzere belediye meclisi şimdi olduğu gibi her ay değil yılda 3-4 kez toplanmaktaydı. Nadaroğlu'nun belirttiği gibi "Ancak belediye encümeni, belediye meclisinin toplantı hâlinde bulunmadığı zamanlarda, belediye meclisinin görevlerini de yüklenmekte ve özel kanunlarla belediye meclisine verilen görevleri onun yerine geçerek yerine getirmektedir."<sup>168</sup> Bu duruma göre üyelerinin yarısı atanmış üst düzey belediye memurlarından, diğer yarısı ise meclis üyelerinden oluşan belediye encümeni, belediyenin ikinci bir karar organı olmasının yanısıra, günlük olarak kentsel hizmetlerin yürütülmesi kapsamında çok mühim işlere imza atmaktaydı. Yapılan düzenleme ile esasında yürütme ve danışma organı olan encümen, başkaca mevzuat hükümlerinin kendisine vermiş olduğu yetkiler ile aynı zamanda karar organı olarak da görev yaptığı görülmektedir. Ancak Anayasa Mahkemesi "il encümenini, belediye ve büyükşehir belediye encümenini yürütme organı" olarak nitelendirmiştir.<sup>169</sup>

Ayrıca belediye encümeni 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 34'üncü maddesinde sayılan görevlerin niteliği gereği, bazı hallerde danışma bazı hallerde yürütme bazı hallerde de karar organı olarak görülebilecektir. Ancak Anayasa Mahkemesi 1982 Anayasası'nın 127'nci birinci fıkrasına aykırı bularak yerel yönetimlerin karar organlarının ilgili kanunların öngördüğü şekil ve usûllerle seçmen tarafından doğrudan seçileceğini iş bu sebeple encümenin yürütme organı olduğunu ifade etmiştir.<sup>170</sup> AYM'ne göre Büyükşehir belediye encümenin ise, 5216 sayılı kanunun 16'ncı maddesi hükmünde ifade edildiği gibi, büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye başkanı başkanlığında biri genel sekreter, diğeri mali hizmetler daire başkanı

---

168 Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 316.

169 AYM 18.01.2007 Tarih, 2005/32 Esas, 2007/3 Karar. RGT: 29.12.2007 RGS: 26741

170 Anayasa Mahkemesi 25.01.2007 tarih, 2004/79 Esas, 2007/6 sayılı Kararı, RG: 17.01.2008- 26759. (Erişim tarihi 10.10.2021).

olmak üzere 5 bürokrat ile büyükşehir meclisinin kendi içinden seçtiği 5 üyeden müteşekkil olarak atanmış üyeleri de kapsadığı için yürütme organı olarak belirtmiştir. Her ne kadar Anayasa Mahkemesi, encümeni sadece yürütme organı olarak görmüşse de encümenin bazı yasalarla öngörülen cezaları vermesi, kamulaştırma kararı yahut kaldırma kararı vermesi, 3194 sayılı İmar Kanunu kapsamında yapılan 18'nci maddeye göre imar uygulamalarına karar vermesi, aynı kanunun 32 ve 42'nci maddeleri gereğince imara aykırı uygulamalar nedeniyle yıkım ve para cezaları gibi konularda ve diğer kanunlarda da görev verilmesi, belediye encümeninin bir karar mercii olduğu şeklinde de değerlendirilebilir.

5393 sayılı Kanun'un 34'üncü maddesinde belediye encümeninin görev ve yetkileri açıkça sayılmıştır. Bu hükme göre belediye encümeni, yıllık çalışma programı ve stratejik plan ile kesin hesap ve bütçeyi inceleyerek belediye meclisine görüş bildirir. Yıllık çalışma programına alınan işler ile alakalı kamulaştırma kararı alır ve uygular. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya'nın da ifade ettiği üzere "belediye encümeninin kamulaştırma yetkisi, belediye meclisince strateji ve yıllık çalışma programı ile kabul edilen bütçe çerçevesinde gerçekleştirilmesi gereken bir yetkidir. Bu açıdan bakıldığında encümenin kamulaştırmaya ilişkin kararlarının, belediye meclis kararlarının yürütülmesi niteliğinde olduğu görülmektedir."<sup>171</sup> Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin de bu yönde kararı mevcuttur.<sup>172</sup>

Öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirleme yetkisine sahip olan encümen, aynı zamanda bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma da yapar. Encümen, idare teşkilâtında belediyenin bir organı olmasının yanında kanunlarda öngörülen cezaları verme yetkisine de haizdir. Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini de belirlemede belediye encümeninin görevleri arasında sayılır.

Ayrıca vergi, resim ve harçlar dışında kalan, dava konusu olan belediye uyumsuzluklarının anlaşma ile tasfiyesine karar verir. Bunlara ek olarak, taşınmaz mal satımına, taşınmaz malın trampasına yani takasına ve tahsisine ilişkin belediye

---

171 Akyılmaz, Kaya, Sezginer, *Türk İdare Hukuku*, s.266.

172 AYM, 2005/95 Esas, 2007/5 Karar, RGT: 24.01.2007, RGS: 26741.

meclisinin almış olduğu kararları uygular. Belediye encümeni bu işleri 2886 Sayılı Kanun kapsamında ihale komisyonu sıfatıyla yerine getirir.

Belediye encümeni, 5393 sayılı Kanun'un 34'ncü maddesinin (g) bendine göre kiralama sözleşmelerinde en fazla 3 yıllık süre için yetkilendirilmiştir. Belediyeye ait bir yerin kiralanmasında, bazı hallerde kullanım için birtakım inşai faaliyet ve altyapı yatırımı gerekebilecektir. Hazırlık işlemleri gerekli olan kiralamalarda kiralayan konumundakiler süresinin kısıtlılığı sebebiyle yatırım yapmaktan imtina edebilmektedir. Bu durumda idare açısından iş bu kiralamada beklenen fayda dolayısıyla kamu yararı sağlanamayacaktır. Örneğin, akaryakıt istasyonu yapmak için yer kiralama ihalelerinde akaryakıt istasyonu inşaaası, işletmenin kullanıma hazır hale getirilmesi, bayilik sistemiyle, büyük masraf ve emek gerektiren işlerden olması nedeniyle 3 yıllık kiralama süresinin kısa olduğu aşikârdır. Mevzuatta değişiklik yapılarak bu tür kiralamalar için süre açısından encümene daha fazla yetki verilmesi yahut bu tür kiralamaların münhasıran meclisin uhdesinde tutulması gerektiği kanaatini taşımaktayız.

Bunlara ek olarak Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmelik<sup>173</sup> hükümlerinde, belediyelerde disiplin kurulu; belediye başkanının veya görevlendireceği yardımcısının başkanlığında encümenin atanmış üyelerinden oluşacağını ifade edilerek; encümenin belediye çalışanlarının disiplin soruşturma ve kararlarında yetkili ve görevli olduğu belirtilmiştir. Büyükşehir belediyelerinde de büyükşehir encümeni yüksek disiplin kurulu olarak görev yapar. Belediye çalışanı memurların görevden çıkarma kararı Yüksek Disiplin Kurulu olan encümene tanınmıştır.

Büyükşehir belediyesi encümen toplantılarına belediye başkanının katılmadığı durumlarda genel sekreter başkanlık eder. Belediye Kanunu ve diğer kanunların verdiği görev ve yetkileri de yerine getirir. Büyükşehir belediye encümeni hem büyükşehir meclis üyesi hem ilçe meclis üyesi hem de kendi belediyesinde encümen üyesi olabilmektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda encümenin görev ve yetkilerini düzenleyen bir madde olmadığından 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda,

---

173 RGS: 24.10.1982 RGS: 17848.

encümenin görev ve yetkilerini düzenleyen 34'üncü maddesinde yer alan görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesini ilgilendiren görev ve yetkileri büyükşehir encümeni yerine getirecektir. "Ayrıca 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda belediye memurlarına ikramiye ödenmesine karar vermek görev ve yetkisi de açıkça büyükşehir belediye encümenlerine verilmiştir." <sup>174</sup> Nitekim büyükşehir belediye encümeni yasanın verdiği yetki ile yılda en fazla 2 kez toplam memur sayısının %10'unu geçmemek üzere, performans ikramiyesi verildiği bilinmektedir.

### 2.2.2. Encümenin Sorumluluğu

Kanunda sayılan görev ve yetkileri usûlü dairesinde yerine getirmeyen encümen üyelerinin mali ve cezai sorumluluğu sözkonusu olacaktır. Meclis kararında yer almayan bir taşınmazın satışını, tahsisini yapamayacağı gibi 3 yıldan fazla kiralama da yapamayacaktır. Üç yılı geçen süreyle kiralama işi yapan encümenin sorumluluğu doğacaktır.

Turguter'in ifade ettiği gibi "belediye encümenince bu sayılan görev ve yetkiler mevzuatın öngördüğü şekilde yerine getirilmediği takdirde oluşacak kamu zararından, zarara sebebiyet veren görevli personel varsa bu personelin veya personellerle birlikte encümen üyeleri de sorumlu olacaktır."<sup>175</sup> Encümenin yaptığı iş ve işlemleri ile kamu zararı arasında illiyet bağı bulunması hâlinde sorumlu tutulacağı görülmektedir.

Yine encümenin ihale komisyonu olarak görev yaptığı durumlarda ihalenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 5'inci maddesinde aradığı şartları sağlamayan veya 6'ncı maddesindeki ihaleye katılamayacak olanlarla ihale yapılması, TCK'nın 235'inci maddesinde düzenlenen ihaleye fesat karıştırmak suçunu oluşturacaktır.

Danıştay 13. Dairesi bir kararında "bu itibarla, davalı idarece gerçekleştirilen ve sözleşmesi imzalanan "Kat Karşılığı Alışveriş Merkezi İnşaatı Sözleşmesi Yapımı" ihalesine fesat karıştırıldığından bahisle Cumhuriyet Başsavcılığınca hazırlanan

---

174 Akyılmaz, Kaya, Sezginer, *Türk İdare Hukuku*, s. 274.

175 Necip Turguter, *Belediye Başkanları Meclis Üyeleri ve Encümen Üyelerinin Sorumlulukları*, (Ankara: Adalet Yayınevi, 2019), s.143.

iddianamenin kabulü ile 1. Ağır Ceza Mahkemesi'nin 2013/107 Esas sayılı dosyasında dönemin Belediye Başkanı ile yüklenici şirket yetkilisinin de aralarında yer aldığı şüpheliler hakkında kamu davasının açıldığı hususları dikkate alındığında idarenin kamu yararı amacıyla tesis ettiği ihalenin iptaline ilişkin dava konusu işlemde hukuka aykırılık, işlemin iptali yolundaki temyize konu mahkeme kararında ise hukuki isabetsizlik bulunmadığını” belirtmiştir.<sup>176</sup>

Sayıştay Daireler Kurulu da 23.09.1998- 30.09.1998 Karar tarihi 977/1 nolu kararında İhale Kanunu'nun aradığı esas ve usûller dâhilinde yapılması gerektiğini belirtmiştir.<sup>177</sup> Encümen katılımcıların şartnameye uygunluğu, rekabetçi koşulların oluşturulması, muhammen bedelin tespiti gibi hususlarda İhale Kanunu'na uygun davranmak zorundadır.

Büyükşehir belediye encümen üyelerinin de yapmış oldukları iş ve işlemlerden dolayı mali ve cezai sorumlulukları bulunmaktadır. Turguter'in de ifade ettiği üzere “belediye encümen üyelerinin mali sorumluluklarından bahsetmek için, encümenin yapmış olduğu iş ve işlemler sonucunda belediyenin ekonomik bir kaybının olması, bu kaybın encümenin mevzuata aykırı eylem ve işlemlerinden kaynaklanmış olması gerekmektedir.”<sup>178</sup> Belediye encümen üyelerinin yaptıkları iş ve işlemlerin ceza hukukunda tanımlanan suç kapsamına girmesi hâlinde de cezai sorumlulukları doğacaktır. Türk Ceza Kanunu'nun 257'nci maddesi, görevi kötüye kullanmak suretiyle görevin gereklerine aykırı hareket ederek kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına ya da kişilere haksız menfaat sağlayan encümen üyelerinin sorumluluğunu gerektirecektir.

---

176 Danıştay Kararı- 13. D., E. 2014/2931 K. 2020/1619 T. 30.6.2020.(erişim tarihi 10.10.2021).

177 Sayıştay Daireler Kurulu, Karar Tarihi: 23.09.1998- 30.09.1998 Karar No: 977/1.

“1-2886 Sayılı Kanun'un 7'nci maddesi hükmü uyarınca idareler ihaleye katılacak firmalardan isteyecekleri belgeleri ve şartları önceden şartnamelere koymak zorunda oldukları,

2-İlk ihalenin yapılmama gerekçesi olarak gösterilen encümenin toplanmaması nedeniyle 2886 sayılı kanunun 41'inci maddede sayılan hususlara aykırı olduğu hk.”

178 Turguter, *Belediye Başkanları Meclis Üyeleri ve Encümen Üyelerinin Sorumlulukları*, s.145.

### 2.2.3. Encümen Toplantısı

5393 sayılı Belediye Kanunu, 34'üncü maddesinde encümenin görev ve yetkilerini saydıktan sonra, 35'inci maddesinde ise encümenin toplantı, karar ve usûllerini düzenlemiştir. Buna göre belediye encümeni, haftada en az bir kez günü ve saati önceden belirlenmiş olarak toplanır. Acil durumlarda belediyenin başı olan belediye başkanı da encümeni toplantıya çağırabilir. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar verir ve bu hüküm 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca ihale komisyonu olarak encümenin yapacağı toplantılarda da geçerlidir. Oyların eşit olduğu durumlarda, başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılmakta ki bu çalışmada da bu “güçlü ve etkin başkan” meselesi tartışmaya açılmaktadır. Bunların yanında bu toplantıda oylamada karara katılmak ya da katılmamak şeklinde oy açıklanır, çekimser oy kullanılamamaktadır.

Belediyenin başı olarak belediye başkanı, encümenin gündemini belirler ve belediye başkanı tarafından encüme havale edilmeyen konular, encümen tarafından görüşülemez. Bu ise encümenin belediye teşkilâtı içerisinde yürütme organı niteliğinde olmasının tabii bir sonucudur. Başkan tarafından havale edilen konular ise bir hafta içinde görüşülerek karara bağlanır ve alınan kararlar da başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanır. Kararın muhalifleri ise muhalefet gerekçelerini açıklar, gerek görürlerse karara muhalefet şerhi derc edebilirler. Sadece “karara katılmıyorum” ifadesi de yeterli olacaktır.

Kanunun son cümlesinde zikredildiği üzere, encümen başkanı ve üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dâhil olmak üzere kan ve kayın hısımları ve edinmiş oldukları evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü encümen toplantılarına katılamazlar. Bu toplantılar nihayetinde almış olduğu kararlar, yargı makamlarınca iptal edilebileceği gibi, encümen de almış olduğu bir karardan gerekli görüldüğü hallerde idare hukukun temel ilkelerinden biri olan “usûlde ve yetkide paralellik ilkesi”<sup>179</sup> ile rücu

---

179 “Bir idari işlemi tesis etmeye yetkili olan makamın, aksine bir hüküm bulunmadıkça o işlemin ortadan kaldırılması, değiştirilmesi veya geri alınması sırasında da yetkili olmasına ‘yetkide paralellik ilkesi’ adı verilir.” Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *İdare Hukuku*, s. 359.

edebilecektir.<sup>180</sup> Danıştay'a göre de usûlde ve yetkide paralellik ilkesi gereği bir işlemin tesisinde yetkili olan makamın kanunda aksine bir hüküm bulunmadığı sürece o işlemin değiştirilmesi, kaldırılması veya geri alınması için de yetkilidir.<sup>181</sup> Sözkonusu karar ya yargı makamlarınca iptal edilecek ya da kararı veren makam karardan geri dönecek yani rücu edecektir.

#### **2.2.4. Encümen Ödenekleri**

5393 sayılı Kanun'da encümen üyelerine verilecek ödenekler düzenlenmiştir.<sup>182</sup> Yasa'da seçilmiş üyeler için belirlenen ücretin yarısı oranındaki miktarın da atanmış üyelere verileceği belirtilmiştir. Ancak belediyenin her hafta mutad toplantı yapan, gerekli görüldüğü hallerde başkanın davetiyle ayrıca da toplanan, birçok hukuki ve cezai sorumluluk doğurabilecek işlemlere imza koyan encümen üyeleri için yasanın belirlediği ücretin yapılan işlemlerle orantılı olmadığı barizdir. Bu hususta mevzuatta düzenleme yapılarak organa yüklenen sorumluluğa, iş yüküne orantılı bir ücret belirlenmesi gerektiği kanaatini taşımaktayız.

#### **2.3. Belediye Başkanı**

Belediye başkanı, belediye organları içerisinde belediye tüzel kişiliğinin organı ve temsilcisi olup, belediye sınırlarında bulunan seçmenlerin ayrı bir oy pusulasıyla çoğunluk sistemiyle seçilir. Tezimizin konusu, mevzuattan doğan güçlü ve etkin başkan modeli olduğu için, belediye başkanı üçüncü bölümde ayrıntılı olarak incelenecektir.

---

180 Örnekleme yapılacak olursa encümen daha önce almış olduğu bir kamulaştırma kararından gerekli şartların oluşması hâlinde, kamulaştırmadan vazgeçme ile karardan rücu edebilecektir. Yine İmar Kanunu kapsamında vermiş olduğu bir yıkım veya para cezasını "yapıyı imal edenin" farklı kişi olduğu anlaşılması hâlinde rücu edebilecektir.

181 Danıştay 8. Dairesi, 25/12/2017 tarih ve E:2011/834, K:2017/4225 sayılı bozma kararı.

Danıştay 8. Dairesi, 13.03.2013 tarih 2010/3000 Esas, 2013/1929 Karar.

182 5393 sayılı Kanun, md.36: "*Belediye encümeni başkan ve üyelerine, nüfusu 10.000'e kadar olan belediyelerde (3.500), nüfusu 10.001-50.000'e kadar olan belediyelerde (4.500), 50.001-200.000'e kadar olan belediyelerde (6.000) ve 200.001'in üzerinde olan belediyelerde ise (7.500) gösterge rakamının Devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda aylık brüt ödenek verilir. Encümenin memur üyelerine bu tutarların yarısı ödenir.*"

## BÖLÜM III

### MEVZUATTAN DOĞAN “GÜÇLÜ VE ETKİN” BAŞKAN MODELİ

Bu bölümde belediye tüzel kişiliğinin organı ve temsilcisi olan belediye başkanının hukuki statüsü mevzuat kapsamında değerlendirilerek, buna bağlı olarak uygulamada doğan eksik ve aksaklıklar irdelenerek çözüm önerileri sunulacaktır.

#### 3.1. Belediye Başkanı

Belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi başkandır. Belediye başkanı, belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi ve belediye yönetiminin en etkin organıdır. Giritli'nin de ifade ettiği üzere “belediyenin icra otoritesi ve yetkisi belirli kamu kudretinin icra kudret ve vasıtaları belediye başkanına verilmiştir.”<sup>183</sup> Bu etkinlik genel ve özel kanunlarda başkana tanınan yetkilerle belediyeyi sevk ve idare etmesinden kaynaklanmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun, belediye başkanını tanımlayan 37'nci maddesine göre; “belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usûllere göre seçilir. Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.”

Belediye tüzel kişiliğinin başı ve yürütme organı olan başkanın seçimi, 5393 sayılı Kanun'un 37'nci maddesindeki atıfla, 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun'da yer alan esas ve usûllere göre yapılır. 2972 sayılı Kanun'un 2'nci maddesine göre “belediye başkanı, tek seçim çevresinde tek dereceli yani doğrudan halkın oyu ile çoğunluk sistemi

---

183 Giritli, *Türkiye'nin İdari Yapısı*, s. 91.

esasına göre, serbest, eşit, gizli, genel oy, açık sayım ve döküm olarak yargı yönetim ve denetimi altında yapılır.”

Büyükşehir belediye başkanı 5216 sayılı Kanun’un 17’nci maddesine göre “büyükşehir belediye tüzel kişiliğinin başı ve temsilcisi olan başkan, yine 2972 sayılı kanunda belirtilen esas ve usûllere göre büyükşehir sınırları içerisinde bulunan seçmenler tarafından ayrı bir oy pusulası ile doğrudan seçilmektedir.

Tan’ın da ifade ettiği üzere “belediye başkanları, doğrudan doğruya seçmenler tarafından seçilirler. 1963 yılına kadar, belediye başkanları, belediye meclisi tarafından seçilmekteydi. Bakanlar Kurulu’nun uygun gördüğü belediye başkanlarının, atama yolu ile iş başına getirilmesi olanağı da bulunmaktaydı. Ancak uygulamada bu yola çok az başvurulmuştur.”<sup>184</sup> 1963 yılı itibari ile belediye başkanı doğrudan belde halkı tarafından seçilmektedir.

Nitekim 1961 Anayasası’nın 116’ncı maddesinde, yerel yönetim genel karar organlarının seçimle iş başına geleceği öngörüldüğünden, yapılan kanuni düzenleme ile 1963 yılından itibaren başkanın doğrudan halk tarafından seçim usûlü uygulama alanı bulmuştur.

2972 sayılı Kanun’un 8’inci maddesinde, başkan ve meclis üyeliği seçiminin 5 yılda bir yapılacağı, seçim döneminin beşinci yılındaki 1 Ocak günü, seçimin başlangıç tarihi olup aynı yılın mart ayının son pazar gününü oy verme günü olarak kabul edilmiştir. Mevzuat hükümlerinde belirtildiği üzere belediye başkanı, belde halkı tarafından doğrudan seçilmektedir. Bu durum başkanın siyaseten güçlü ve etkin kılmaktadır. Belediye başkanlığı için bir siyasi parti yahut bağımsız aday olarak da seçimlere katılmak mümkündür.

Başkan adayının bağımsız olarak seçilmesi hâlinde, başkanlığı döneminde siyasi partilerden yahut meclis üyeliğine bağımsız olarak katılanlardan seçilen belediye meclis üyeleriyle çalışacaktır.

---

184 Tan, *İdare Hukuku*, s. 166.

### 3.2. Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri

Gerek yasal düzenlemeler gerekse uygulamada yapılan iş ve hizmetlerde görülen belediye yönetimindeki “güçlü ve etkin başkanın” mevzuat kapsamındaki görev ve yetkilerinin hülâsâsı ise şöyledir; belediye teşkilâtının en üst âmiri sıfatıyla, belediye tüzel kişiliğini temsil ederek, belediyenin sevk ve idaresini sağlayan başkan, belde halkının sağlık ve mutluluğunu sağlayıcı önlemleri almak ve başı olduğu belediyenin hak ve menfaatlerini korumakla görevli ve yetkilidir.

Başkanın en önemli görevlerinden biri de stratejik planı hazırlamak, uygulamak ve belediyeyi bu doğrultuda yönetmektir. Stratejik planlar mahalli idare seçiminden sonra ilk altı ay içerisinde hazırlanıp, meclisin onayına sunulur. Meclis stratejik planı aynen yahut değiştirerek kabul etmek zorundadır. Buradaki amaç, başkanın seçimle devraldığı belediye tüzel kişiliğini, teslim aldığı noktadan taşımayı hedeflediği aşamayı tespit ederek çalışma programını buna göre hazırlamaktır. Başkanın, vizyon ve misyonunun göstergesi olan bu plan, belediye meclisi bölümünde ayrıntılı olarak da açıklanmıştır.

Belediye idaresinin kurumsal stratejilerinin oluşturulup belediyenin de bu stratejik plana uygun olarak yönetilmesi, belediye faaliyetlerinin ve personellerinin performans ölçütlerini hazırlayıp uygulayarak bunlarla ilgili raporları meclise sunmak da belediye başkanının görevleri arasındadır.

Aynı zamanda belediye başkanı, belediyeyi devlet dairelerinde ve törenlerde, belediyenin davacı yahut davalı olduğu yargı yerlerinde bizzat temsil etmek veya avukat aracılığıyla temsil ettirmekle görevlidir. Bunlara ek olarak, belediye başkanı meclise ve encümene başkanlık eder, belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare eder, gelir ve alacaklarının tahsili ve takibini yapar. Meclis ve encümen üyelerinin almış olduğu kararların uygulanması, yetkili organlardan karar alınması şartıyla sözleşme yapılması, şartlı bağışların meclis kararı ile şartsız bağışların ise bizzat kabul edilmesi, belediye personelinin atanması, bütçenin hazırlatılarak meclise sunulması, temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneğin kullanılması, belediye ve belediyeye bağlı kuruluşların, işletme ve iştiraklerinin denetlenmesi de belediye başkanının görevleri arasındadır.

Ayrıca başkan, belde halkının huzur, esenlik ve mutluluğu için elzem olan önlemleri alırken, bütçede garip gureba, yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmakla ve engellilere yönelik hizmetleri yürütmekle görevli ve yetkilidir. Tüm bunların yanında belediye başkanı mevzuat ve teamül gereği, belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak hakkına da sahiptir. Belediye başkanının özlük hakları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 39'uncu maddesinde belirlenmiştir.<sup>185</sup>

Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri de 5216 sayılı Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinde sayılmıştır. Buna göre belediye başkanı; belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerini, personelin performans ölçütlerini belirlemek, encümene ve meclise başkanlık etmek gibi görevleri icra eder. 5216 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetleri etkin ve verimli şekilde sunmak üzere en üst âmir olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare eder. Tan'ın da ifade ettiği gibi "Büyükşehir belediye başkanı görev ve yetkileri, ilçe belediye başkanlarının görevleriyle aynı olup bu görevlere büyükşehir belediye sınırları içinde koordinasyonu ve iş birliğini sağlamak da eklenmelidir."<sup>186</sup>

Ayrıca büyükşehir belediye başkanı belediye yönetiminde güçlü ve etkindir. Zira büyükşehir belediye başkanı da halkın doğrudan oyuyla seçilirken büyükşehir meclisi doğrudan seçilmeyip ilçe meclis üyelerinin belirli oranlarda katılımıyla oluşmaktadır. Bu da doğrudan değil dolaylı bir temsil olarak ifade edilmektedir. Arıkboğa'nın da belirttiği gibi, "Türkiye'deki yerel yönetim sistemi büyükşehirler de dâhil olmak

---

185 Madde 39- "Belediye başkanına nüfusu; a) 10.000'e kadar olan beldelerde 70.000, b) 10.001'den 50.000'e kadar olan beldelerde 80.000, c) 50.001'den 100.000'e kadar olan beldelerde 100.000, d) 100.001'den 250.000'e kadar olan beldelerde 115.000, e) 250.001'den 500.000'e kadar olan beldelerde 135.000, f) 500.001'den 1.000.000'a kadar olan beldelerde 155.000, g) 1.000.001'den 2.000.000'a kadar olan beldelerde 190.000, h) 2.000.001'den fazla olan beldelerde 230.000, Gösterge rakamının Devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda aylık brüt ödenek ödenir. Nüfusu 50.001'den az olan il merkezi beldelerde bu ödeneğin hesaplanmasında (c) bendinde belirtilen gösterge rakamı esas alınır. Belediye başkanının görevli, izinli ve hasta bulunduğu sürelerde ödeneği kesilmez. Belediye başkanlığı yapmış olanların, personel kanunlarına tâbi bir kadroya atanmaları hâlinde belediye başkanlığında geçen süreleri memuriyette geçmiş sayılır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca Devlet memurları ile bakmakla yükümlü buldukları için uygulanan sosyal hak ve yardımlar, aynı esas ve usûllere göre belediye başkanları ile bakmakla yükümlü buldukları için de uygulanır."

186 Tan, *İdare Hukuku*, s. 172.

üzere, güçlü başkanlık modelini benimsemektedir. Bilindiği gibi bu modelde yürütme işi ve dolayısıyla belediye bürokrasisi tamamen başkanın kontrolindedir. Meclisin bu alana müdahalesi sözkonusu değildir.”<sup>187</sup> Nitekim mevzuat hükümlerince belediye üst yönetiminin ve personelinin ataması, performans değerlendirmesinin yapılması başkanın görevleri arasındadır. Köse'nin belirttiği üzere “Büyükşehir belediye başkanları, büyükşehirlerde kentsel politika planlanması süreçlerinin düğüm noktasında bulunmaları sebebiyle yerel siyasette liderlik etme rolüne yerleşmişlerdir.”<sup>188</sup> Zira kentin tamamını ilgilendiren üst ölçekli mahalli ve müşterek ihtiyaçların karşılanmasında büyükşehir belediyeleri görevli ve yetkilidir. Netice olarak güçlü ve etkin başkan modelinin en belirgin olarak görüldüğü belediyeler, büyükşehir belediyeleridir.

### 3.3. Belediye Başkanına Vekâlet

Yasa koyucu başkanın görevinin başında olamayacağı dönemlerde, “kamu hizmetlerinin sürekliliği” ilkesi gereği, hangi hallerde ve kimlerin başkana vekâlet edebileceği hususlarını 5393 sayılı Belediye Kanun'un “başkan vekili” başlıklı 40'ıncı maddesinde açıkça düzenlemiştir.<sup>189</sup>

Kanun maddesi incelendiğinde; başkanın izin ve hastalık dışında, “başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hallerden” anlaşılması gereken, başkanın herhangi bir sebeple görevinin başında olamaması, örneğin belde dışında olması, görevli olarak yurt içi veya yurt dışına çıkması olarak anlaşılabilir. Zira başkan belde içinde ise, başkana vekâleten hiçbir iş ve işlem yapılamaz. Başkana vekâlet edecek kişi başkanlık makamına verilmiş yetkileri kullanmaya yetkili olacaktır. Derdiman'ın da ifade ettiği gibi “vekil vekâleten görevlendirildiği makamın tüm yetkilerini asıl yetkilisiymiş gibi kullanabilir. Bu vekâlet döneminde, zorunlu olmadıkça idari teşkilâtın temel

---

187 Semerci, der., *Yerel Demokrasi Sorunsalı*, s.60

188 Hami Doruk Köse, “Yeni Kamu İşletmeciliği ve Güçlü Belediye Başkanı: Adana, Eskişehir ve Şanlıurfa Örnekleri”, *Kent Araştırmaları Dergisi*, 2021, s.653.

189 Madde 40- “Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hallerde, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir. Başkan vekili, başkanın yetkilerine sahiptir. Başkan vekiline, görev süresince başkana ödenen aylık brüt ödeneğin gün hesabı üzerinden ödenek verilir.”

politikalarını değiştirmek yerine rutin işleri gormek daha doğru gornmektedir.”<sup>190</sup> Yani vekil başkanın günlük idare edilmesi ve yapılması gereken işlerini yapacak olup radikal kararlar alamayacaktır.

Yukarıda zikredilen 40’inci madde metninde başkana vekâlet edecek kişiinin meclis yesi yani seçilmiş kişi sıfatını taşması dikkat çeken bir husustur. Yani seçimle gelinen bir makama vekletinin de seçimle gelen bir kişi tarafından yürütülmesinin düzenlemesi de oldukça isabetli ve makamın niteliğine uygun olduğu kanaatindeyiz.

Bu durumda ilçe belediyelerinde meclis yesi sıfatı olmayan başkan yardımcıları başkana vekâlet edemez. Başkana vekâlet edecek başkan yardımcısının, meclis yeliği, encümen yeliği, komisyon başkanlığı da başkana veklete engel değildir.

Diğer taraftan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 17’nci maddesinde büyükşehir belediye başkan vekili, Belediye Kanunu’ndaki usûllere gore belirlense de büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye başkanları büyükşehir belediye başkanına vekâlet edemeyeceği hükmü mirdir. Zira bu durumda ayrı bir tüzel kişilik olan ilçe belediyesinin başı olan başkanın büyükşehir belediye tüzel kişiliğine vekâlet etmesi, vekâleten de olsa denetimine tabi olduğu idarenin başı olması olacaktır ki bu durum yanlış anlaşılma ve uygulamalara yol açabilecektir.

### **3.4. Belediyelerde Yetki Devri**

1982 Anayasası’nın 6’ncı maddesinin son fıkrasında, “hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasa’dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.” denilmektedir. Bu sebeple belediyelerde de yetki devri kanuna dayanmalıdır. Yetki devri, aynı kurum içerisindeki st kademe yöneticisinin, bazı hallerde bazı yetkilerini alt kademedeki yönetici yahut yöneticilere devretmesi ve devredilen bu yetkilerin, yetkiyi devredenin iradesine bağlı olarak her an geri alınabilmesi halidir. İdare hukukuna gore yetki devri, kamu yöneticilerinin Anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemlerden kaynaklanan yetkilerinin bir kısmının sınırları açıkça yazılı olarak

---

190 Cengiz Derdiman, “Türk Kamu Hukukunda Yetki Devri”, *Uludağ Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi* (Yıl 16 sayı 27, 2014/2), s. 26.

belirtmek şartı ile aynı kurum içinde gereklilik oranında üst yöneticiden asta devredilmesidir. Derdiman ve Uysal'ın ifade ettiği üzere “yetki devri, astların motive olmasında, alınan kararların teşkilâta daha fazla benimsenmesinde, yöneticilerin planlama, denetleme ve teşkilâtı temsil gibi görevlerine daha fazla vakit ayırabilmelerinde ve astların üst makamların işlem ve faaliyetlerini daha çabuk öğrenmelerinde çok önemli ve olumlu bir rol oynayacaktır.”<sup>191</sup>

Yetki devri belirli bir süreyle sınırlı olarak da yapılabilir. Ayrıca yetki devrinin üst makamın mevzuatın kendisine tevdi ettiği bir yetkiyi yine mevzuatın öngördüğü şekil ve şartlara uygun olarak yapılması gerekmektedir. Bu halde üst yönetici kendi uhdesinde yer alan ve kanun tarafından devrine izin verilen ya da açıkça yasaklanmayan bazı görevlerini ast idareciye bırakmasıdır. Yıldırım'ın ifade ettiği bizim de aynı kanaatte olduğumuz üzere, asta yetki devreden üst de devre konu yetkiyi kullanabilecektir.<sup>192</sup>

Nitekim Özay da “yetki devri, yasal düzenlemelerin açıkça öngördüğü veya yasaklamadığı konularda bir görev yerine ait yetkinin başka bir görev yerine aktarılması yetki devrinin yasaların öngörmüş ya da yasaklamamış olduğu durumlar”<sup>193</sup> olarak ifade etmektedir. Burada görev yeri olarak kastedilen birim makamdır.

Yetki devri sonrası yöneticiler; astların yetkiyi nasıl kullandıklarını takip eder, gerekli hallerde yönlendirir ve gerekli tavsiyelerde bulunur. Zira Yıldırım'ın da ifade ettiği gibi, yetkiyi devreden tarafından “kullanılmayan bir yetki sebebiyle yetki devredeninin sorumluluğu hakkaniyete uygun düşmemektedir.”<sup>194</sup> Yani yetkiyi devreden, yetkiyi devralanın yapmış olduğu iş ve işlemlerden dolayı sorumluluğu devam eder. Denetim mekanizması; izleme, yönlendirme ve değerlendirme aşamalarından oluşur. Başkanın denetimi ile usûlüne uygun ve başarılı şekilde yapılmış bir yetki devrinde, üst kademeki yöneticiler kendi görevlerinden bazılarını alt kademedeki yöneticilere

---

191 Cengiz Derdiman ve Yusuf Uysal, “Türk Kamu Yönetiminde Yetki Devri”. *Uludağ Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (2014 15 (27), 251-277. DOI: 10.21550/sosbilder.269512), sf. 253.

192 Turan Yıldırım, 2010, *İdari Yargı*, II. Baskı, İstanbul: Veto Yayınları.

193 Özay, *İkinci Bine Ulaşırken Günışığında Yönetim*, s. 157.

194 Yıldırım, T. 2010, *İdari Yargı*, s. 212.

devrederek fazla görev yükünden kurtulur. Böylelikle yöneticilerin yük altında ezilmeleri önlenerek alınan kararların örgütün üstünden astına tüm kademelerine dağıtılmasını sağlar. Başaran'a göre yetki devrinin amacı da zaten örgütsel etkinliği her kademede en üst seviyeye çıkarmaktır.<sup>195</sup> Yetki devri ile alt kademeye sorumluluk yüklenerek motive edilecek ve verim alınacaktır.

Yetki devrinin faydalarını yönetici, çalışan ve örgütlenme açısından bir ayrıma tabi tutan Lawson'a göre, usûlünce yapılmış bir yetki devri, yönetici bakımından işleri kolay hâle getirirken, çalışanların uyum içerisinde çalışmasını, yeteneklerin gelişmesine, takım çalışması ile başarı tatminiye sağlanmasını desteklerken zaman ve paradan da tasarruf sağladığına işaret eder.<sup>196</sup> Böylelikle yetki devri ile kurum içi çalışmalar daha verimli hale gelebilecektir.

Fakat yetki devri ile imza devrini karıştırmamak gerekir. İmza devri, üst kademedeki yöneticinin yetkilerini değil de sadece imza yetkisini bir şahsa devrederken, yetki devrinde yetki bir makama devredilmiştir. Ayrıca imza yetkisi şahsi ilişki üzerine kurulur ve imza yetkisini devreden yahut devralanın değişmesi hâlinde verilmiş olan imza yetkisi de doğal olarak kendiliğinden sona ermektedir.

Yetki devrine ilişkin bu izahlar çerçevesinde belediye başkanının yetki devri incelenecek olursa; Belediye Kanunu'na göre belediye tüzel kişiliğinin başı olan, belediyenin sevk ve idaresinde sorumlu olarak beldenin mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasında yetkili ve görevli olan başkanın mesuliyetinin ve iş yoğunluğunun çok fazla olduğu aşikârdır. Bunun sonucu olarak; belediyenin tüm birimlerini birebir takip etmesinin mümkün olmayacaktır. İşte bu durumda yararlanılabilecek kavram yetki devridir. 5393 sayılı Kanunu'nun 42'nci maddesinde hüküm altına alındığı üzere, belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bazılarını uygun gördüğü durumlarda, yöneticilik sıfatını haiz belediye görevlilerine devredebilmektedir. Nitekim Salihoğlu'nun da ifade ettiği üzere "Belediye başkanı bu yetkisini 5393 sayılı Kanun'un 42'nci maddesine göre yöneticilik sıfatı bulunan

---

195 İbrahim Ethem Başaran, *Yönetime Giriş*, (Ankara Üniversitesi Yayınları, 1984).

196 Karen Lawson, *How to Delegate Effectively, Series of Articlesto Cultivate Truly Outstanding Leaders*, 2007.

belediye görevlilerine devredebilir. Bunlar belediye başkan yardımcıları, birim müdürleri ve şeflerdir. Büyükşehir belediyelerinde genel sekreter, genel sekreter yardımcıları, daire başkanları ve şeflerdir.”<sup>197</sup>

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda yetki devri hususunda da özel bir düzenleme olmayan tüm konularda olduğu gibi 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümleri geçerlidir. Yetki devri mevzusunda da Belediye Kanunu hükümleri yürürlükte olmakla birlikte bazı özel düzenlemelere de yer verilmiştir. Buna göre, büyükşehir belediye başkanı da yetkilerinin bir kısmını kanun izin verdiği hâllerde genel sekreter ve yardımcılara devrederek belediye hizmetlerin stratejik plana ve yıllık programlara uygun olarak yürütülmesini sağlar.

Belediyelerin sorumluluk alanının genişlemesinin sonucu; hizmet alanını artması ve değişen sosyo-ekonomik şartlara bağlı olarak hizmet çeşitliliği, memnuniyet kriterleri, hizmetin halka en yakın belediye birimince yerine getirilmesini ve dolayısıyla yetki devrini zorunlu kılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 18’inci maddesinde belediye başkanının aynı zamanda belediye meclis başkanı olduğu ifade edilerek, başkanın bulunmadığı zamanlarda meclise birinci başkan vekilinin başkanlık edeceği, o da bulunmaz ise ikinci başkanvekili başkanlık edeceği düzenlenmiştir. Yine Kanun’un 26’ncı maddesine göre de belediye başkanı verilen sözlü ve yazılı sorulara kendisi cevap verebileceği gibi görevlendirebileceği biri aracılığıyla da cevaplandırabilir. Ayrıca encümene başkanlık yetkisini, belediye meclis üyeleri içerisinde atanan başkan yardımcılarında birine ya da belediye meclisinden seçilen encümen üyelerinden birine devredebilir. Bunların yanında belediyeyi adli makamlar nezdindeki temsil görevini Avukatlık Kanunu’nun 35’inci maddesine göre avukat aracılığıyla temsilini sağlayabilir. Bunlar da kanunda sayılan yetki devrine tipik örnekler olarak sayılabilir.

Belediye Kanunu’nda genel olarak yetki devri yukarıda zikredilen 42’nci maddede düzenlenmiş ise de kanunun diğer maddelerinde de başkanın bazı yetkilerini devredebileceği görülmektedir. Yukarıda sayılan görevler dışında, başkaca özel ya da

---

197 Enver Salihoğlu, *Yerel Yönetimlerde Yetki Devri*, (İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, 2018), s. 92.

genel kanunlarda da başkanın görev ve yetkisi dâhilinde olanlar da yetki devriyle devredilebilir. Bunlara örnek olarak; Türk Medeni Kanunu'nun 134'üncü maddesi ile Nüfus Hizmetleri Kanunu'nun 22'nci maddesinde "Evlendirme memuru, belediye bulunan yerlerde belediye başkanı veya bu işle görevlendireceği memur, köylerde muhtardır."<sup>198</sup> ifadesi yer almaktadır. Bunun dışında 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nunda "Vali ve belediye başkanı birlik meclisinde kendisini temsil etmek üzere meclis üyelerinden birine yetki verebilir"<sup>199</sup> denilmektedir. Ayrıca belediye başkanı, 213 sayılı Vergi Usûl Kanunu'nda düzenlenen "takdir komisyonu" yetkisini de devredebilmektedir. Yukarıda birkaçına değindiğimiz belediyenin hizmet alanına giren, belediyenin iş ve işleyişlerinin yer aldığı mevzuat hükümlerinde de başkanın yetki devri yer almaktadır.

Böylelikle başkan, sahip olduğu yetkilerden bir kısmını devretmekle; günlük rutin, standart işlere vakit ayırması gerekmeyeceğinden yönetici olarak daha önemli işlerde verimliliği artacaktır. Yetkiyi devralan kişinin motivasyonu artacak ve sorumluluk duygusu ile daha verimli çalışmalar ortaya çıkarabilecektir. Dolayısıyla işler daha kısa sürede bürokratik engelleri takılmadan yapılacak, personelin de kendini yetiştirmesi tecrübe kazanması sağlanmış olacaktır.

5393 sayılı Kanun'un 42'nci madde hükmünün uygulamada karşılığı olan yani belediye başkanının uygun gördüğü yetkilerini devredeceği kişiler genel olarak başkan yardımcılardır. Belediye başkanı, yetkilerinin bir kısmını gerek personel gerek teşkilâtın iş yükü açısından görülen faydalı sebeplerle devrettiği başkan yardımcılığı kurumu, hem mahalli idareler seçimi ile göreve gelmiş belediye meclis üyeleri hem de belediye idaresindeki atanmış memurlardan görevlendirme yapılan özel bir görev alanıdır.

Nitekim Danıştay'ın bir kararında "Belediye başkanının zorunlu görmesi hâlinde belediye meclis üyeleri arasından da belediye başkan yardımcısı görevlendirebileceği, bu görevlendirmenin belediye başkanı için bir zorunluluk olmadığı, kamu yararı ve

---

198 RGT: 29.04.2006. RGS: 26153

199 RGT: 11.06.2005. RGS: 25842

hizmet gerekleri çerçevesinde onun takdir yetkisine bırakıldığı, özellikle belediyelerin yönetimi konusunda belediye başkanlarına verilen görev, yetki ve sorumluluklar göz önüne alındığında kendilerine çok yakın ve onun adına hareket eden belediye başkan yardımcılarını belirleme konusundaki takdir yetkisinin geniş yorumlanması gerektiği” ifade edilmiştir.<sup>200</sup> Başkanın, hangi meclis üyesini başkan yardımcılığı görevine getireceği, kendi takdirinde olup, yakın mesai arkadaşlarını tespit hususunda geniş bir takdir yetkisine sahip olduğu, bunun sadece kamu yararı ve hizmetin gerekleriyle sınırlı olacağı kabul edilmelidir. Gerek meclis üyelerinden gerekse memur statüsündeki başkan yardımcılarının atanması hususunda başkanın iradesi önemlidir.

Belediye başkan yardımcılığı, demokratik yollar ile seçilmiş olan belediye meclis üyeleri ve belediye idaresindeki atanmış memurların beraber çalışma imkânına sahip olması açısından mühim ve hususidir. Böylelikle Şat’ın da ifade ettiği üzere “Hem meclis üyeliği yoluyla hem memuriyet yoluyla çevresel değişimler karşısında uyumlu, konusunda uzman ve tecrübeli kimselerin bu kadroda beraber çalışmasıyla kentin potansiyeli önemli ölçüde ortaya çıkacaktır.”<sup>201</sup> Çünkü aynı özelliğe sahip başkaca bir görev örneği bulunmaması, yerel demokrasi açısından mühim bir fırsattır. Büyükşehir belediyelerinde bu mühim başkan yardımcılığı görevinin karşılığı ise, genel sekreter ve genel sekreter yardımcılığı kadrolarıdır.

Büyükşehir belediyelerinde başkan yardımcılığı kadrosu bulunmamaktadır. Başkana yardımcı olarak genel sekreter ve norm kadroya uygun olarak genel sekreter yardımcılarını atanabilir. Genel sekreter, başkanın teklifi ile Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından atanır. Ayrıca daire başkanları da yönetimde yer alır. Ayrıca büyükşehir belediye başkanları, şehrin nüfusuna göre kendi görev sürelerini aşmamak kaydıyla nüfusu 2 milyon ve aşağısındaki yerlerde 5 kişiyle, daha fazla nüfusa sahip yerlerde ise 10 kişiyle sınırlı olmak kaydıyla başkan danışmanı görevlendirebilir.

Ayrıca başkanın mevzuat gereğince memur statüsündeki başkan yardımcılarında vekâlet bırakamazken belediye meclis üyesi olan yardımcılara bırakabilmesi bu iki

---

200 Danıştay 8. Dairesi, 10.11.2020 Tarih, 2016/9557 Esas, 2020/4994 Karar.

201 Nur Şat, “Türkiye’de Belediye Başkan Yardımcılığı”, (*Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 32-3, 2018), s.621.

görevlendirme arasında gözlemlenecek temel bir farktır. Bu kapsamda belediye başkanı belediyenin norm kadrosunda öngörülen azami sayıya kadar memur statüsündeki personelden başkan yardımcısı atayabilecektir. Yine başkan, Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesinde öngörülen nüfus oranına göre de belediye meclis üyelerinden başkan yardımcısı olarak görevlendirmeler yapabilecektir. Kanuna göre meclis üyelerinden en az bir en fazla ise dört başkan yardımcısı atayabilmektedir.

### **3.5. Belediye Başkanlığının Sona Ermesi**

Belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olan belediye başkanının başkanlık sıfatının son bulması hususunu iki ana başlık altında toplamak suretiyle izah etmek mümkündür. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 44'ncü maddesine göre, belediye başkanlığı bazı hallerde kendiliğinden bazı hallerde de Danıştay kararı ile sona erebilecektir. Daha açık bir anlatımla, belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hallerinde kendiliğinden sona ererken, belediye başkanının mazeretsiz ve kesintisiz şekilde yirmi günden fazla görevi terk ettiğinin mahallin mülki âmiri tarafından tespit edilmesi, seçilme yeterliliğini kaybetmesi, görevi sürdürmeye engel hastalık yahut engellilik durumunun, yetkili sağlık kuruluşu tarafından sağlık raporu ile tespit edilmesi, son olarak da meclisin feshine neden olacak eylem ve işlemlere katılması hallerinden birinin meydana gelmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu üzerine Danıştay kararı ile başkanlık sıfatı sonra ermektedir.

5393 sayılı Kanun'da yer alan belediye başkanlığının sona ermesine ilişkin hükümler büyükşehir belediye başkanlığının sona ermesinde de geçerli olmakla birlikte, büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem işlemlere katılan büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarının görevlerine de Danıştay Kararı ile son verileceği düzenlenmiştir.

#### **3.5.1. Kendiliğinden Sonra Erme**

Başkanlık sıfatının kendiliğinden sona erme hallerinden biri ölüm, diğeri ise istifadır. İstifa başkanın tek taraflı irade beyanının açıklanmasıdır. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya'nın da ifade ettiği üzere "Bu irade beyanının herhangi bir makamın izin ve onayına tabi tutulması da sözkonusu olamaz. Bununla birlikte istifa dilekçesinin bilgi

bakımından meclis başkanlığına ve görev yerini terk eden belediye başkanlarının bu durumunu belirlemekle görevli mahallin en büyük mülki idare âmirine sunulmasında fayda bulunmaktadır.”<sup>202</sup> Zira kamu hizmetlerinin sürekliliği esas olup bir an önce mülki idare âmirince sürecin işletilmesi gerekecektir.

Belediyenin başı olan başkanın ölmesi durumunda, başkaca bir işleme gerek olmaksızın başkanlık sıfatı kendiliğinden sona erecektir. Görevden ayrılma iradesinin yani istifanın yazılı bir dilekçe ile ilçede kaymakamlık ilde vali yahut seçim kurullarına belediye başkanı tarafından iletilmesi hâlinde başkanlık sıfatı kendiliğinden sonra erecektir.<sup>203</sup> Belediye başkanlığının sona ermesi hâlinde de Belediye Kanunu'nun 45'inci madde hükümleri devreye girecektir. Zira Güngör'ün ifadesiyle “Belediye başkanlığının ölüm ve istifa hallerinde doğal olarak kendiliğinden meclisi ve meclisin toplanıp kendi arasından bir başkan seçmesine kadar olan süre içinde belediye başkanlığı görevi, meclis birinci başkan vekili, bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili, onunda bulunmaması durumunda vali tarafından görevlendirilecek bir kamu görevlisi tarafından yürütülür.”<sup>204</sup> Mevzuatta belediye başkanlığının boşalmasına ilişkin hükümler sona erme hallerine göre şekilleneceği görülmektedir.

### **3.5.2. Yargı Kararı ile Sona Erdirilmesi**

Başkanın iradesi dışında başkanlık sıfatı, İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu ile Danıştay kararı ile kaybettirilmektedir. 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinin 4'üncü fıkrasında, “Görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma ve kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir

---

202 Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s. 270.

203 Kendiliğinden sona ermeye ilişkin bir somut örneğe yer verilecek olursa, 22 Eylül 2017 tarihinde İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı Merhum Kadir Topbaş istifa etmiştir. Başkanın istifası üzerine İstanbul Valisi Vasip Şahin, 28 Eylül 2017 tarihinde toplanılmak üzere İstanbul Büyükşehir Belediye Meclis üyelerini toplantıya çağırılmış ve meclis birinci başkan vekilinin başkanlığında toplanan İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinde, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin adayı olan Mevlüt Uysal ile Cumhuriyet Halk Partisi'nin adayı Ekrem İmamoğlu, boşalan belediye başkanlığı için yarışmıştır. Birinci turda açılan zarf sayısı 307 iken iki oy geçersiz sayılmıştır. İlk turda AKP adayı Mevlüt Uysal 179 oy alırken CHP adayı Ekrem İmamoğlu 126 oy almıştır. İkinci turda ise açılan zarf sayısı 308 iken bir oy geçersiz sayılmıştır. İkinci turda AKP adayı Mevlüt Uysal 179 oy alırken CHP adayı Ekrem İmamoğlu 128 oy almıştır. Üçüncü turda ise açılan zarf sayısı 308 iken dört oy geçersiz sayıldı. CHP adayı Ekrem İmamoğlu 125 oyla kaybederken AKP adayı Mevlüt Uysal 179 oy ile İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı olmuştur.

204 Güngör, *Belediyenin Organları Meclis Encümen Başkan*, s. 238.

tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir”<sup>205</sup>denilmektedir. Bu hükümle, her ne kadar seçilmiş olan yerel yönetim organlarının, organlık sıfatının sona ermesinin sadece yargı kararı ile olacağı belirtilmişse de geçici bir tedbir mahiyetinde İçişleri Bakanı’na da kesin hükme kadar uzaklaştırma yetkisi de tanımlanmıştır. Mezkûr kanun hükmü ile bu yetkinin bizzat ve yalnızca İçişleri Bakanı tarafından kullanılacağı sabittir. Belediye Kanunu’nun 47’nci maddesinde ise bu hükme ek olarak tedbiren verilen uzaklaştırma kararının Bakanlık tarafından iki ayda bir değerlendirileceği, uzaklaştırmanın devamı için kamu yararı dikkate alınacağı anlaşılmaktadır.

Yine 47’nci maddeye göre; soruşturma veya kovuşturma sebebiyle görevden uzaklaştırılan belediye başkanı hakkında; 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun’a<sup>206</sup> göre soruşturma izni verilmemesi, savcılığın kovuşturmaya yer olmadığına kararı vermesi, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma kararı kaldırılacaktır. Danıştay’ın bir kararında “Belediye başkanı hakkındaki savların önemi, ciddiyeti ve ağırlığı ile soruşturma ve kovuşturmanın sağlıklı bir şekilde incelenip sonuçlandırılabilmesi için görevde kalmalarının sakıncalı olması hâlinde ilgililer hakkında bu tür önlem kararı alınması mümkündür.” denilmektedir.<sup>207</sup> Başkan hakkındaki iddiaların ciddiyeti ve de göreve devamı soruşturmanın selameti açısından sıkıntı oluşturacağı hallerde görevden uzaklaştırma kararı verilmesi kaçınılmazdır.

Yargı kararı ile başkanlığın sonra erdirilmesi hallerinden ilki; Belediye Kanunu’nun 44’ncü maddesinin 2’nci fıkrasının 1’nci bendinde mazeretsiz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla başkanın görevini terk ettiğinin mülki âmirce yani ilde vali, ilçede ise kaymakam tarafından tutanak ile tespit edilmesidir. İşbu tutanak, mülki âmirlikçe İçişleri Bakanlığı’na, Bakanlıkça da Danıştay’a bildirilir ve iddianın yerinde olduğu Danıştay tarafından sabit görülür ise belediye başkanlığı düşürülür. Akyılmaz, Kaya ve Sezginer’in ifade ettiği ve kanunda da belirtildiği üzere “Bu karara karşı ise tebliğini

---

205 RGT: 09.11.1982 RGS: 17863

206 RGT: 04.12.1999 RGS: 23896

207 Danıştay 8. Dairesi 23.09.2987 Tarih, 1987/414 Esas, 1987/370 Karar. (Danıştay Kararlar Dergisi, Sayı 70-71, sayfa 381)

izleyen günden itibaren 15 gün içerisinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna (özel) itiraz imkânı bulunmaktadır. İtiraz 1 ay içerisinde kesin olarak sonuçlandırılır.”<sup>208</sup> Burada esas olan kriter, başkanın görev yerini terkinin bir izin ve görevlendirme sebebiyle değil de keyfiyetten olmasıdır. Bu sebeptendir ki başkanın yurt içi, yurt dışı görevlendirilmesi, yıllık izin ve hastalık rapor durumları bu sürelere dâhil edilememektedir.

Yargı kararı ile başkanlığın sonra erdirilmesi hallerinden bir diğer ise 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 44’ncü maddesinin 2’nci fıkrasının 2’inci bendinde düzenlenen seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi halidir. Çalışmamızın “belediye meclisinin yapısı” kısmında zikredilen sakıncaların taşınmaması kaydı ile, 18 yaşını doldurmuş her Türk vatandaşı belediye başkanlığına, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliğine seçilebileceği ifade edilmiştir. Belediye başkanlığına seçilme yeterliliğine başlangıçta her nasılsa sahip olmadan seçilmiş veya seçim sonrası bu vasıfların yitirilmiş olması hallerinde, başkanlık sıfatı yargı kararı ile kaybedilecektir.<sup>209</sup>

Belediye Kanunu’nun 44’ncü maddesinin 2’nci fıkrasının 3’ncü bendinde düzenlenen diğer hâlde, belediye başkanının mevzuat tarafından kendisine yüklenen görev ve sorumlulukları yerine getiremeyecek derecede bir hastalığa düşer olması ve bu durumun da sağlık raporu ile tespit edilmiş olması, belediye başkanının görevine engel halidir ve yargı kararı ile başkanlık sıfatının kaybedilme sebebidir.

5393 sayılı Kanun’un 44’ncü maddesinin 2’ncü fıkrasının 4’üncü bendinde düzenlenen, meclisin feshine neden olacak eylem ve işlemlere belediye başkanının

---

208 Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s. 269.

209 Belediye başkanlığı sıfatının yargı kararı ile sona erme hallerine yakın tarihten bir örnekleme yapılacak olursa; Cumhurbaşkanımız Recep Tayyip Erdoğan’ın İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı döneminde, 6 Aralık 1997 tarihinde Siirt’te düzenlenen bir mitingde yapmış olduğu bir konuşmada, “halkı din ve ırk farklılığı gözeterek kin ve düşmanlığa açıkça tahrik etmek” suçu iddiasıyla hakkında açılan davada, Diyarbakır 3 nolu Devlet Güvenlik Mahkemesinin 21.04.1998 gün, 1998/36 Esas ve 1998/69 Karar sayılı hükmüyle 765 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 312/2 maddesine göre 10 ay hapis ve ağır para cezası ile cezalandırılmıştır. Kararın temyizi üzerine dosyayı inceleyen Yargıtay 8. Ceza Dairesinin 23.09.1998 gün, 1998/10296 esas ve 1998/ 11672 karar sayılı ilamıyla yerel mahkemenin kararı onanmıştı. Yargıtay hükmüne yönelik karar düzeltme talebi de Yargıtay Başsavcılığı’nca 02.10.1998 gün ve 8/82685 sayılı yazısı reddedilmişti. Hükmün kesinleşmesiyle RecepTayyip Erdoğan’ın, 2839 sayılı yasanın 11’inci maddesinin 3’üncü fıkrası uyarınca İçişleri Bakanlığı’nın 01.10.1998 gün ve 57215 sayılı yazısına istinaden Danıştay 8. Dairesinin 05.11.1998 gün, 1998/5292 Esas ve 1998/3528 Karar sayılı kararıyla, Recep Tayyip Erdoğan’ın seçilme yeterliliğini kaybettiğinden dolayı belediye başkanlığından düşürülmesine karar verilmiştir.

iştirak etmesi hâlinde de görevin sonra ereceği yine aynı Kanun'un 30'uncu maddesinde zikredilmiştir. Buna göre, kanunla verilen görevlerin süre içerisinde yapılmasının belediye meclisi tarafından ihmal edilmesi ve böylelikle belediye işlerinin sekteye uğratılması yahut belediyeye verilen görevlerle alakası olmayacak siyasi konularda karar alması İçişleri Bakanlığı tarafından yapılacak tespit ve bildirim üzerine Danıştay tarafından verilecek bir karar ile belediye başkanının başkanlık sıfatı sona erer. Danıştay'ın görevi sonlandırma kararının niteliği hususunda farklı görüşler bulunmaktadır. Danıştay "2575 sayılı Yasa'nın 24'üncü maddesinin 2'inci bendi 2577 sayılı Yasa'nın 2 ve ek 2'inci maddelerindeki düzenlemelerden hareketle bunun bir idari dava türü olmayıp Danıştay'a verilmiş bir idari görev olduğunu" ifade etmektedir.<sup>210</sup> Bu hususta Akyılmaz ise "Danıştay 8. Dairesi'nin belediye başkanlığını düşürme kararları, bir idari vesâyet denetim yetkisi olmayıp; gerçekte bu yetkiyi kullanan valiliklerin ve İç İşleri Bakanlığı'nın, belediye başkanlarının belediye başkanlıklarından düşmesi konusundaki iradelerinin yargısal denetiminden ibaret" olduğunu düşünmektedir.<sup>211</sup> Zira Anayasa'nın 127'nci maddesinde seçilmiş organların organlık sıfatını kazanma ve kaybetmesi konusundaki denetimin yargı yoluyla olabileceğini hüküm altına alarak bir uyuşmazlığın çözümünden değil denetiminden bahsedilmektedir.

Danıştay'ın belediye başkanlığı görevini sona erdirme kararlarına karşı, hükmün tebliğinden itibaren 15 gün içerisinde başkanın Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'na itiraz hakkı vardır. Bu itiraz üzerine kurul da karara yönelik başvuruyu bir ay içerisinde sonuçlandırır. İtiraz üzerine verilen kararlar kesindir.<sup>212</sup>

Görüldüğü üzere başkanlığın düşürülmesi için ilk olarak harekete İçişleri Bakanlığı geçerek bildirimde bulunmalı ve Danıştay da resen harekete geçmeyip bakanlığın başvurusu ile harekete geçerek; dosyayı incelemeye alır. İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu üzerine ve Danıştay kararı sonucuyla, başkanlık sıfatının kaybedilmesi zaman zaman görülmektedir. Somut örneklerine bakılacak olursa, Diyarbakır'ın Sur

---

210 Danıştay 8. Daire 18.06.1997 Tarih, 1997/2117 Esas 1997/2169 Karar, Danıştay Dergisi, sayı 95, s. 496.

211 Bahtiyar Akyılmaz, Danıştay'ın Belediye Başkanlığından Düşürme Kararları ve Hukuki Niteliği. s. 169.

212 2577 sayılı İYUK, Ek Madde 2. RGT: 20.01.1982. RGS:17580.

ilçesinin belediye başkanı olan Abdullah Demirbaş 2007 yılında görevden alınmıştır.<sup>213</sup> Bunu takip eden yıllarda Adana Belediye Başkanı Aytaç Durak'ın 2010 yılında görevden alındığı görülmektedir.

674 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname<sup>214</sup> ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45'inci ve 57'nci maddelerine bazı hükümlerin yanında bir de geçici madde eklenerek, yasa dışı faaliyetlerde bulunduğu gerekçesi ile belediyelere de kayyım atanmasının önü açılmıştır. 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 38'inci maddesi ile terör örgütlerine yardım ve yataklık yapılması suçu nedeniyle görevden uzaklaştırılan belediye başkanı, başkanvekili ve meclis üyelerinin yerine İçişleri Bakanı ve vali tarafından görevlendirme yapılacağı hususu düzenlenmiştir. Böylelikle bu şekilde görevden alınan belediye başkanları, meclis içerisinde seçim yapılarak seçilemeyecektir.

Mevzuatın vermiş olduğu yetkiler çerçevesinde devletin en mühim misyonu, en başta terör örgüt ve grupları olmak üzere, teröre her türden desteği sağlayanlar ile mücadele ederek onlara karşı hiçbir taviz göstermeden yaşam alanı bırakmamaktır. Bu ülkü üzere ebed müddet var olan devletin içerisinde, terör örgütlerine yardım ve yataklık ettiği iddia edilen belediye başkanları için ne şekilde bir karşılık verileceği hususu 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45'inci maddesinde düzenlenmiş olup bahse konu belediye başkanlarının görevden alınması hususu da Anayasa'nın 127'nci maddesi ile hüküm altına alınmıştır. Buna göre terör örgütleri ile faaliyet içerisinde olan, görevleri ile alakalı bir suç sebebiyle hakkında soruşturma yahut kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini geçici bir tedbir mahiyetinde İçişleri Bakanı kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilir. İçişleri Bakanlığı tarafından görevinden uzaklaştırılan belediye başkanı yerine de belediye başkan vekili görevlendirilir.

Açıklanan bu mevzuat hükümleri gereğince, hakkında yürütülen soruşturma nedeniyle 24 Ağustos 2015 tarihinde İçişleri Bakanlığı'nın vermiş olduğu onay ile Diyarbakır'ın

---

213 Danıştay 8. Dairesinin 2007/1315 Esas ve 2007/3101 Karar sayılı kararı. (erişim tarihi 10.10.2021).

214 RGT: 01.09.2016. RGS: 29818 (2. Mükerrer)

Sur ve Silvan belediye başkanları görevlerinden uzaklaştırılmıştır.<sup>215</sup> İlerleyen yıllarda da terör ile bağlantılı suçlara karışmış olduğu tespit edilen belediye başkanları ve meclis üyeleri de görevden uzaklaştırılmıştır. Bu durum kayyım atamalara yol açmış olup belediyelerdeki kayyım atamalarında çoğunlukla kaymakamlar, bazı hallerde de vali ve vali yardımcıları görev yapmıştır.

Kayyım Nihai Raporu'nda (2019) da belirtildiği üzere, “Başta Anayasamız sonrasında ise 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun vermiş olduğu yetki ve mesuliyetler çerçevesinde bu ülkenin ve milletin bütünlüğü ile kastı olan, PKK/KCK gibi terör örgütünün kontrol ve yönlendirmesinde olan, hukuku, güvenliği ve ülke bütünlüğünü hiçe sayan terör gruplarına destek vermesinin yanında belediyeleri de borç batağına sürükleyen 94 belediye başkanı hakkında açılan soruşturmalar neticesinde bu başkanlar görevlerinden uzaklaştırılmış olup yerlerine gayesi yalnızca bu ülkeye hizmet etmek olan mülki idare âmirleri yani vali, kaymakam veya vali yardımcısı, belediye başkan vekili olarak görevlendirilmişlerdir.”<sup>216</sup> Sonuç olarak terör olayları, yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin zorunlu idari vesâyetini doğurmuştur.

### **3.6. Belediye Başkanlığının Boşalması Hâlinde Yapılacak İşlemler**

Belediye başkanlığı, yukarıda da izah edildiği üzere ölüm ve istifa hallerinde kendiliğinden boşalmış olabileceği gibi, yargı kararı ile de sona ermiş yahut idari bir kararla geçici olarak kesin bir mahkeme hükmüne kadar görevden uzaklaştırılma ile kendiliğinden boşalmış olabilir. Fakat “kamu hizmetlerinin sürekliliği” ilkesi gereğince, sayılan sebeplerden dolayı oluşan bu boşluğun en kısa zamanda doldurulması gerekmektedir.

---

215 Kayyım Nihai Raporu, s. 20

[https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/illeridaresi/Yayinlar/KayyımRaporu/kayyım\\_nihai\\_rapor.pdf](https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/illeridaresi/Yayinlar/KayyımRaporu/kayyım_nihai_rapor.pdf)

216 Kayyım Nihai Raporu, s.7.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45'inci maddesi gereğince<sup>217</sup> başkanlığın herhangi bir şekilde boşalması hâlinde, vali tarafından belediye meclis üyeleri toplantıya çağrılır ve meclisin 10 gün içerisinde toplanması sağlanır. Meclis toplantısına meclis birinci başkan vekili, bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili, onun da bulunmaması hâlinde en yaşlı meclis üyesi başkanlık eder.

5393 sayılı Kanun'un 46'ncı maddesine göre; büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından dışarıdan bir görevlendirmeden bahsedilmiş ise de bu husus meclis birinci ve ikinci başkan vekilinin bulunmaması veya görevi kabul etmemesi hâlinde mümkündür. Bu şartlar oluştuğunda İçişleri Bakanı'nın veya valinin görevlendireceği kişinin görev süresi ise belediye meclisinin on günlük toplantı çağrı ve onbeş günlük toplantı süresi ile sınırlıdır. Zikredilen bu süreler içerisinde başkan veya vekili seçilemez ise bu durumda 5393 sayılı Kanun'un 46'ncı maddesinde zikredilen dışarıdan görevlendirmeye göre bir çözüm sağlanacaktır. Buna göre seçim yapılamadığı hallerde seçim yapılmaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Doğal olarak görevlendirilecek olan kişinin de belediye başkanı seçilebilme yeterliliğini haiz olması şarttır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45'inci maddesindeki düzenlemeye göre; herhangi bir nedenden dolayı belediye başkanlığının boşalması durumunda vali tarafından belediye meclisinin on gün içerisinde toplanması sağlanarak bir başkan seçilir. Başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklama cezası alması durumunda bir başkan vekili seçilir. Belediye başkanı veya başkan vekili belediye meclis üyeleri arasından ve gizli oyla seçilir. İlk iki oylamada üye tam sayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluğun sağlanmadığı durumda, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Dördüncü

---

217 Kanun'un 45'nci maddesi: (Ek fıkra: 15/8/2016-KHK-674/38 md.; Aynen Kabul: 10/11/2016-6758/34 md.) eklenen hükme göre; "belediye başkanı yahut başkan vekili ya da meclis üyesinin terör ya da terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları nedeniyle görevden alınması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi durumlarında 46'ncı maddedeki sayılan makamlarca belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesi görevlendirilir.

oylamada en fazla oy alan üye, belediye başkanı veya başkan vekili seçilmiş olur. Oyların eşitliği durumunda kura çekilir.

Ayrıca belediye başkanı yahut başkan vekili seçimi, meclis tarafından en geç onbeş gün içinde tamamlanmalıdır. Aksi halde belediye meclisinin feshine ilişkin hükümler uygulanır. Şöyle ki, meclis kendisine Kanun tarafından yüklenmiş olan görevleri süresi içerisinde yapmayı ihmal ettiği şekilde değerlendirilir ve İçişleri Bakanlığı'nın bildirimine üzerine Danıştay'ın vereceği karar ile belediye meclisi feshedilir.<sup>218</sup> Tüm bu usûli süreçler neticesinde yeni seçilen başkan veya başkan vekilinin görev süresi de yerine seçilmiş olduğu başkanın kalan görev süresi ile sınırlıdır. 5393 sayılı Kanun'nun "görevden uzaklaştırma" başlıklı 47'nci maddesi ise, ortak hüküm olup belediyenin seçilmiş tüm organlarının genel hükmüdür.<sup>219</sup>

Düzenleme ile görülüyor ki, İçişleri Bakanlığı görevleri ile ilgili soruşturma veya kovuşturma açılan belediyenin organlarını soruşturmanın selameti ve kamu hizmeti güvenliği için kesin hükme kadar uzaklaştırma kararı alabilecek ve keyfiliğe yol açmaması ve de hak ihlali olmaması için de iki ayda bir uzaklaştırma kararının gözden geçirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca, görevden uzaklaştırılan başkanın aylık ödeneğinin üçte ikisini alacağı gibi sosyal haklardan yararlanmaya da devam edeceği hüküm altına alınmıştır.

### **3.7. Mevzuattan Doğan Güçlü ve Etkin Başkan Modeli**

Çalışmamızın bu bölümüne kadar olan kısmında yerel yönetimin en önemli birimi olan belediye tüzel kişiliği ile organları ayrı ayrı incelenmiş görev, yetki ve sorumlulukları izah edilmiştir. Bu bölümde ilk olarak halkın doğrudan ve ayrı oy pusulası ile seçtiği

---

218 5393 sayılı Kanun, madde 30.

219 Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir. Görevden uzaklaştırma kararı iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır. Görevden uzaklaştırılanlar hakkında; kovuşturma açılmaması, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır. Görevden uzaklaştırılan belediye başkanına, görevden uzak kaldığı sürece aylık ödeneğinin üçte ikisi ödenir ve bu süre içinde diğer sosyal hak ve yardımlardan yararlanmaya devam eder. RGT: 13.7.2005 RGS: 25874

mevzuattan doğan “güçlü ve etkin” belediye başkanının belediye meclisiyle ilişkileri, uygulamadan somut örnekler, ihtilaflar ve çözüm önerileri ile verilecektir. Daha sonrasında ise bir kısım üyeleri belediye meclisi içinden seçilen, diğer bir kısım üyeleri de başkan tarafından atanan bürokratlardan oluşan belediye encümeni ile “güçlü ve etkin başkan” arasındaki ilişkilerde ortaya çıkan sorunlar ve bunlara ilişkin çözüm önerileri sunulacaktır. Son olarak da büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerin analizinde güçlü ve etkin başkan modeli irdelenecektir.

Öncelikle giriş bölümünde tarihsel süreç içerisinde mevzuatındaki değişikliklerle, gelişimine yer verilen yerel yönetimler hakkında izah edilen hususları, bir de belediye başkanı açısından değerlendirmek gerekmektedir. “Güçlü ve etkin başkan” modelinin tarihsel sürecine kısa bir giriş yapılacak olursa; 1961 Anayasası’nın 116’ncı maddesi ve buna bağlı olarak 27 Temmuz 1963 tarihli 307 sayılı Kanun ile daha önce belediye meclisleri tarafından seçilen belediye başkanları 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun da öngördüğü şekliyle doğrudan, serbest ve çoğunluk temsil esasına dayanan bir seçimle göreve gelmeleri sağlanmıştır.,

1963 tarihinde yürürlüğe giren 307 sayılı Yasa ile daha önceden belediye meclisi tarafından, meclis üyeleri arasından yahut dışarıdan seçilen belediye başkanı üzerindeki meclis baskısı, kendini seçen üyelerin talep ve yönlendirmeleri ile rahat çalışma imkânı bulamadığı gibi eleştiri ve şikayetler bertaraf edilmiştir. Yasanın gerekçesinde de meclisin baskısını sonlandırılarak başkana çalışmalarını daha verimli olarak yapma imkânı sağlanmak istendiği ifade edilmiştir. Böylelikle Akbulut’un da ifade ettiği gibi “1961 Anayasası’yla gelen bu yenilikle birlikte, belediyelerde başkan merkezli bir yapının oluşumu ve güçlü başkanlık sistemiyle belediye başkanının meclis vesâyetinden kurtulması ve daha etkin ve verimli çalışması sağlanmıştır.”<sup>220</sup>

Tarihi süreç izlendiğinde, 2000’li yıllarda özellikle yerel yönetimlerdeki yeniden yapılanma ve reformlar ile belediyelerde “güçlü ve etkin başkanlık” modeli güç

---

220 Örsan Akbulut, *Türkiye’de Uygulanan Yerel Seçim Sistemlerinin Evrimi*, (Güler, B. A. Sabuktay A. (Ed.), Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri, Ankara), s.47.

kazanmıştır. Bu konuda tezin ilgili bölümünde ayrıntılı izah edildiği üzere, 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2012 yılında Büyükşehir Belediye Kanunu'nda değişiklik yapan 6360 sayılı Kanun ile Bu Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair 6447 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile birçok yetki ve görevle donatılmış “güçlü ve etkin başkan” modeli de netlik kazanmıştır.

Detaylıca açıklandığı üzere yerel yönetimin en önemli birimi olan belediyelerde, belediyenin sevk ve idaresine tek başına yön verebilen bir başkanın, dolayısıyla başkanlık sisteminin hâkim olduğu görülmektedir. Belediyelerde “güçlü ve etkin başkan” modeli açıklanırken, uygulamadan örneklemelerle birlikte izah edilmek suretiyle yapılacak ikili bir ayırım ile sürecin yönlendirilmesi daha uygun olacaktır. Bu konuda ilk olarak başkan ile meclis çoğunluğunun aynı siyasi parti mensubiyeti, diğer ayırmda da başkan ile meclis çoğunluğunun farklı siyasi partiden olması durumdaki “güçlü ve etkin başkan” modeli incelenecektir.

### **3.7.1. Başkan ile Meclis Çoğunluğunun Aynı Siyasi Parti Mensubiyeti Hâlinde Güçlü ve Etkin Başkan**

Mahalli idareler seçimi neticesinde, belediye yönetiminde görev alan başkan ile meclis üyelerinin çoğunluğu aynı siyasi partiye mensup olduğu durumlarda, sözkonusu belediyenin işleyişi, yönetim anlayışı ve yapılmak istenen hizmet ve yatırımlar tamamen başkanın iradesine ve dolayısıyla başkan aday gösteren siyasi partinin görüşleri doğrultusunda olacaktır. Zira siyasi partiler, meclis üyesi aday listesini belirlerken başkan adayını ile de anlaşabilecek, uyumlu çalışma sergileyebilecek kişiler olmasını gözeterek, aday başkanın görüş ve önerilerini dikkate aldıkları bilinmektedir. Ayrıca daha önce ifade edildiği gibi başkana özel olarak tanınmış kontejan meclis üyelikleri de bizzat başkan tarafından tespit edildiği için bu halde “güçlü ve etkin başkan” daha rahat çalışma imkânı bulabilmektedir.

Başkan; başkan ile aynı siyasi parti mensubiyetini haiz meclis çoğunluğu ve yine meclis çoğunluğunun seçtiği üyeler ile başkan tarafından atanmış üyelerin oluşturduğu ve encümenin görev aldığı bir belediye idaresi ortaya çıkmaktadır. Bir adım daha sonrası olarak da belediye üst yönetim ataması ve diğer personelin alımının başkanın

görev ve yetkisinde olduğu gerçeği ile “güçlü ve etkin başkan” modeli tam anlamıyla varlık bulmuş olmaktadır. Meclis üyesi olup başkan yardımcılığı sair sebeplerle başkandan talep ve beklenti içinde olan meclis üyelerinin varlığı, işleyişe ilişkin sessizliğinin de bu sistemin pekişmesini sağlamakta olduğu düşünülmektedir. Örnek olarak, bu şekilde ortaya çıkan bir yapılanmada, başkan yardımcılığı yahut belediye yönetiminde görev bekleyen meclis üyelerinin, başkanın iş ve eylemlerine karşı çıkmaları önemli ölçüde engellenmektedir.

Kaçer’in ifade ettiği üzere “Karar organı belediye meclisi olmasına rağmen meclis üyelerinin bileşimi genellikle belediye başkanlığının seçimiyle aynı ekseninde oluştuğu ve belediye başkanlığını kazanan parti mecliste de çoğunluğu sağladığı için belediye meclisi belediye başkanının ‘onay memurları’ işlevini görmektedir. Çünkü meclis üyeleri kendi siyasi kariyerleri için başkana muhalefet etmekten çekinmekte dolayısıyla bu, belediye meclisini belediye başkanı için bir ‘direnc, kontrol ve denetim’ organı olmaktan uzaklaştırmaktadır.”<sup>221</sup> Buna bağlı olarak meclis kararlarının oluşumunda da başkanın iradesi etkin olmaktadır.

Arıkboğa’nın ifade ettiği üzere “Belediye meclis üyeleri, güçlü başkanlık modelinin de etkisiyle uygulamanın dışında hatta uzağında kalmaktadır. Bürokrasi başkanın emri, yönlendirmesi ve koordinasyonu altında çalışmaktadır. Bu durum, meclis gündeminin oluşmasında etkin bir faktördür”.<sup>222</sup> Başkan ve meclis çoğunluğunun aynı siyasi partiye mensup olmasının bir neticesi olarak, belediye meclis toplantısı öncesinde siyasi parti meclis gruplarının toplanması ve bu gruplarda gündeme ilişkin alınan kararların bağlayıcı olması sebebiyle, meclis gündemindeki konuların görüşülmesi ve oylanmasında, üyelerin grup kararı dışına çıkmamaları olarak görülmektedir.

Ayrıca başkanın ve meclis çoğunluğunun aynı siyasi partiye mensup olmaları, meclisin belediye yönetimindeki ve dolayısıyla başkan üzerindeki soru, gensoru, meclis araştırması ve denetim komisyonu gibi mekanizmalarını işlevsiz ve etkisiz hale

---

221 Murat Kaçer, “Türkiye’de Belediye Başkanlığı Seçimlerinde Yenilenme Oranı (1984-2014) ve Dönem Sınırlandırılması”, *Doğu Anadolu Sosyal Bilimlerde Eğilimler Dergisi*, (1/1, 2017:25-42), s.36

222 Semerci, der., *Yerel Demokrasi Sorunsalı Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi*, s. 66.

getirmektedir. Bu denetim mekanizmalarından, asgari üç üyenin görev aldığı denetim komisiyonunun oluşumu da başkanla aynı görüş ve düşüncedeki meclis çoğunluğu tarafından belirlenmektedir. Bunun sonucu olarak da oluşan belediyelerin tek sevk ve idarecisi başkan olduğundan, “güçlü ve etkin başkan” tam anlamıyla bu tür belediyelerde tezahür edecektir.

### **3.7.2. Başkan ile Meclis Çoğunluğunun Farklı Siyasi Parti Mensubiyeti Hâlinde Güçlü ve Etkin Başkan**

Kimi zaman mahalli seçimlerde seçmen, başkanlık seçiminde bir partinin adayına oy verirken, belediye meclisinde ise başka bir partinin belediye meclisi üyesi adaylarına oy verebilmektedir. Yani seçmen başkanı A siyasi partisinden, meclis üyelerini de daha yetkin gördüğü B siyasi partisinden adaylarından seçebilmektedir. B siyasi partisinden aday göstermiş olduğu meclis üyeleri daha liyakat ve ehliyet sahibi olabilir, seçmen de iradesini mecliste B partisini görmekten yana kullanabilir. Nitekim; 2019-2024 Mahalli idareleri seçim döneminde Ankara Büyükşehir Belediyesi ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile Esenyurt İlçe Belediyesi başkan ve meclis üyesi seçimi örnekleri de bu şekildedir.<sup>223</sup> Böyle bir netice ile sonuçlanan yerel seçim sonrasında görev alan başkan da mevzuatın vermiş olduğu güç ve yetkiyle belediyenin işleyişine iradesi ile yön veren “güçlü ve etkin başkan” niteliğine sahip olur. Ancak böyle bir seçim neticesinde, belediyenin organları arasında birtakım ihtilafların doğması kaçınılmazdır. Genel olarak bu ihtilaflar tarafların, farklı siyasi partilere mensubiyetinden kaynaklı siyasi mülahazalara bağlı uygulamalardan doğmaktadır.

Öncelikle, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 37'nci ve devamı maddelerinde, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 17'nci ve devamı maddelerinde belediye başkanının görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir. Başkan belediye tüzel

---

223 2019 Mahalli idareler seçiminde, İstanbul Büyük Şehir Belediyesinde; 312 üyeli İBB Meclisi'nde çoğunluğunu Adalet ve Kalkınma Partisindedir. Adalet ve Kalkınma Partisi (Akp) ile Milliyetçi Harekât partisinin (MHP) Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) ile İYİ Parti Millet İttifakı ise 132 üye ile temsil edilecek. Partiye göre dağılım yapıldığında ise İBB Meclisinde; AK Parti 176, MHP 4, CHP 128 ve İyi Parti 4 üye ile görev yapmaktadır. Başkan ise Millet İttifakının adayı %54,2 ile oy oranı ile Ekrem İmamoğlu olmuştur. Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde ise; 147 üyeli Ankara Büyükşehir Meclisi'nde çoğunluğunu Adalet ve Kalkınma Partisindedir. Adalet ve Kalkınma Partisi (Akp) ile Milliyetçi Hareket Partisinin (MHP) Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) ile İYİ Parti Millet İttifakı ise 40 üye ile temsil edilecek. Başkan ise Millet İttifakının adayı %50,93 ile oy oranı ile Mansur Yavaş olmuştur.

kişiliğinin başı ve temsilcisi olarak; görevi süresince hiçbir siyasî partinin yönetim ve denetim organlarında görev alamayacağı gibi profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını veya yönetim kurulu üyeliğini de yapamayacağı belirtilerek halka karşı eşit mesafede olması gerektiği böylece tarafsızlığı hedeflenmiştir. Yani başkandan mahalli seçimlerde kendine oy kullanan yahut kullanmayan herkesin başkanı olarak görev yapması beklenmektedir. Her ne kadar ilgili kanunla bu amaçlanmış ise de uygulama maalesef bu yönde gelişmemektedir.

Madde metinlerinde, başkan görevi süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz hükmü yer alsa da siyasi parti de aktif, resmi bir görevi olmayan başkanın kendisini siyasi kimliğinden soyutlamasını beklemek gerçekçi olamaz. Zira genel olarak başkanın bir siyasi partinin aday olarak seçime katılarak bu sıfatı aldığı düşünüldüğünde, siyasi kimliği iş ve eylemleri üzerinde belirleyici olmaktadır. Gerek seçim öncesinde gerekse seçim sürecinde kendini aday gösteren siyasi partinin teşkilâtı ile yapmış olduğu seçim çalışmaları, verilen taahhütler ve beklentiler düşünüldüğünde, madde metniyle amaçlanan tarafsızlığın gerçekleşmeyeceği aşikârdır. Ancak kanunların ideal olanı hedeflediği de bilinmektedir.

Siyasi parti mensubiyetinin bir yansıması olarak, en basit haliyle; başkanın belediyede yapacağı kadrolaşma çalışmalarında, işe alınacak personelde belirleyici özellik olarak aynı siyasi partiye mensubiyet olmaktadır. Nitekim seçim sonrasında belediye üst yönetiminin şekillenmesinde ve diğer çalışanların işten çıkarma ve işe alımlarına ilişkin haberler basın yayın organlarında sıkça duyulmakta ve yeni göreve gelen belediye yönetiminin, çalışanlara ilişkin siyasi görüş tespiti için yapmış oldukları sosyal medya araştırmaları ve buna göre işlem tesis etmeleri kamuoyu gündeminde yer almaktadır. Böyle hallerde, toplu işten çıkarmalara ilişkin belediye önünde oturma eylemleri, işe iade ve tazminat davaları sıkça gündem oluşturmaktadır.<sup>224</sup> Yeni

---

224 Örnekleme yapılacak olursa; davacı S.M. 22 yıldır fiili ve kesintisiz olarak çalıştığı İSPER ve dolayısıyla İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne iş akdinin feshine dayalı herhangi bir eylem ve fiili olmadığından bahisle işe iade talebiyle, İstanbul 35. İş Mahkemesinde 2019/760 Esas 2019/830 sayılı davası kabul edilmiş olup, İstanbul Bölge Adliye Mahkemesi 5. Dairesinin 2020/722 Esas 2020/1433 Karar sayılı kararı ile onanmıştır (bkz. Ek. B). Bir diğer örnek ise, davacı S.B, 16.10.1995-21.02.2020 tarihleri arasında büro personeli olarak başladığı İGDAŞ'ta dolayısıyla İBB'de müdür yardımcısı olarak çalıştığını, seçim sonrası keyfi olarak işten çıkarıldığını iddia ederek işten çıkarıldığını iddia ederek işe iade talebiyle açtığı dava, İstanbul 14. İş Mahkemesi 2020/244 Esas, 2020/616 Karar sayılı dosyası ile

yönetimlerin yukarıda sayılan iş ve eylemleri neticesinde, halkın huzursuzluğu, kamplaşmalar, işten çıkartılanlar ve ailelerinin maddi ve manevi mağduriyetleri oluşmakta, belediyelerin hizmet kalitesi partizan tutum sebebiyle düşmekte, kamu yararı ortadan kalktığı gibi ayrıca kamu zararı da ortaya çıkmaktadır.

Yapılacak bir yasal düzenleme ile personel alımları ve işten çıkarmaların üst yönetimle sınırlı tutulması, bu konudaki işlemlerde keyfiliğin önüne geçecek ve meclis denetime yer verilecek bir sistemin oluşturulması gerektiği kanaatindeyiz. Bunlara ek olarak, meclis üyelerinin çoğunluğunun mensup olduğu siyasi parti ile başkanın farklı siyasi partiden seçilmesi, uygulamada meclis çalışmalarında da birçok zorluğa yol açtığı görülmektedir. Meclis başkanı olarak belediye başkanının meclisi yönettiği oturumlarda, mensup olduğu siyasi partiden olmayan meclis üyesinin ve parti grubunun kendisini ifade etmesi için söz hakkı vermemesi yahut yeterli süre tanımaması gibi keyfi tutumlar sergileyebilmektedir.<sup>225</sup>

Meclis gündeminin başkanlıkça hazırlanıyor olması da zaman zaman sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Şöyle ki, meclis çoğunluğunun A partisinden başkanın ise B partisinde olması hâlinde, meclis gündeminin başkanlık makamınca hazırlanıyor olması nedeni ile gündeme alınan konuların karara bağlanması zorlaşacaktır. Zira İhtisas Komisyonları'nın oluşumu bahsinde açıklandığı üzere, ihtisas komisyonlarının her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerinin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulması nedeniyle, meclis çoğunluğunu elinde bulunduran partinin komisyon raporlarının hazırlanmasında etkisi büyük olacaktır. Mesela meclis çoğunluğunu haiz A partisi meclis üyeleri uygun görmediği konularda olumlu karar oluşturmayacağı gibi gündem maddesi oy çokluğu ile reddedilebilecektir. Diğer taraftan B partisinden seçilen başkan, meclis çoğunluğu

---

kabul edilmiş olup İstanbul Bölge Adliye Mahkemesi 32. Hukuk Dairesi 2020/2751 Esas, 2020/837 sayılı karar ile onanmıştır (bkz. Ek. C).

225 Örneklemeler yapacak olursak; “2014 yılında Eskişehir Büyükşehir Belediye Başkanı Yılmaz Büyükerşen ile meclis üyeleri arasında, meclis toplantısında söz hakkı alma üzerine gerilim yaşanmış ve Büyükerşen, meclis başkanı olarak söz hakkı verme ve gündemi belirleme yetkisinin kendisinde olduğunu ifade ederek, muhalif meclis üyelerine söz hakkı vermemiştir.” Hami Doruk Köse, “Yeni Kamu İşletmeciliği ve Güçlü Belediye Başkanı: Adana, Eskişehir ve Şanlıurfa Örnekleri”, *Kent Araştırmaları Dergisi*, 2021, s.659.

8 Haziran 2021 tarihli meclis oturumunda, Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı Mansur Yavaş'ın sosyal medyaya da yansıyan görüntüleri bu anlamda verilebilecek örneklerdendir.

oluşturan A partisinin taleplerini dikkate almayabilecektir. Buna karşılık meclis çoğunluğunu oluşturan A partisi meclis gündemine ek teklifler sunarak oy çokluğu ile gündeme madde ekletebilme hakkı, bu sorunu kısmen bertaraf edebilecektir. Açıklanan bu hususlar ile meclis, başkanın tasarruflarına kısmen de olsa etki etmekte ve kontrol sağlayabilmektedir. Örneklemelele konunu izahı daha anlaşılır olabilecektir.

Meclisin aritmetik çoğunluğunun iradesi ile başkanın farklı yöndeki iradesine rağmen birtakım tekliflerin meclis gündemine alınması örnekleri de mevcuttur. Meclis çoğunluğu ile başkanın farklı siyasi partilerden olan İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi 30 Mart 2019 öncesi dönemlerde ilçe belediyelerine verilmiş, yeni yönetim döneminde süresi sona ermiş olan başkan ve ekibince yenilenmek istenmeyen tahsisleri meclis çoğunluk kararı ile gündeme alınmış, komisyonlar da görüşüldükten sonra meclis kararıyla tahsislerin süresi uzatılmıştır.<sup>226</sup>

Ancak meclis çoğunluğunun tahsis sürelerini uzatmasına rağmen, başkan bu kararları uygulamayıp, yeniden görüşülmesi için meclise göndermiştir. Meclis ilk kararında ısrar etmiş ve tahsisin süresini uzatmıştır. Bu kabil durumlarda başkanın kendi partisine mensup belediyelerle ilgili tahsis kararlarını hemen uygularken, meclis çoğunluğunun partisine ait belediyelerdeki tahsisleri uygulamadığı görülmektedir.

Başka bir ifadeyle başkanın hukuka uygun görmediği Belediye Meclis Kararlarını, ilçe belediyelerinde 5 gün içinde gerekçesini belirterek, tekrar görüşülmek üzere meclise iade etmesi ve meclisin üye tam sayısı ile ısrar kararı vererek kesinleştirebilir. Bu halde

---

226 Başakşehir ilçe sınırları içerisinde Sular Vadisi olarak bilinen 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı'nda park ve rekreasyon alanı olarak yeralan 550.000 m2 alanın peyzaj ve bakımının sağlanması ve hizmet bütünlüğünün korunması amacıyla İBB meclisinde 20.11.2013 tarih ve 2293 sayılı kararla 5 yıl süre ile Başakşehir Belediyesine tahsis edilmiştir. (bkz. Ek. D) Tahsis süresinin sona ermesi ile 30 Mart 2019 seçimleri ile Büyükşehir Belediyesinde göreve gelen yeni yönetim, tahsis süresini uzatılmak istememiştir. İstanbul Büyükşehir Meclisinin 09.03.2020 tarihli oturumunda Başakşehir Meclis üyelerinin teklifi ile mezkûr yerin 10 yıl süreyle Başakşehir Belediyesine tahsisine ilişkin önerge teklif ile gündeme eklenerek hukuk komisyonuna sevk edilmiştir. (bkz. Ek. E)

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 16 Temmuz 2020 tarih ve 510 sayılı oy çokluğu ile Başakşehir Belediyesine tahsis edilmiştir (bkz. Ek. F). Ancak İBB başkanı meclis kararını uygun bulmayarak, kararı yeniden görüşülmek üzere 22 Temmuz 2020 tarihinde meclise iade ettiği görülmüştür (bkz. Ek. G). Bilahare 17 Eylül 2020 tarihli oturumda 802 sayılı karar ile meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar kararı olarak kabul edilmiştir (bkz. Ek. Ğ). Meclisin ısrar kararı olarak kabul ettiği işbu karar İBB Başkanınca yürütmeyi durdurma istemli olarak İstanbul 9'uncu İdare Mahkemesi 2020/1757 Esas sayılı dosyası ile iptal davasına konu edilmiştir.

başkan, meclis kararına karşı 10 gün içerisinde idare mahkemesinde, kararın iptali için dava açma hakkına sahiptir. Her ne kadar kamu düzeni ve hizmetin sürekliliği açısından süre kısıtı yerinde ise de başkan açısından inceleme, değerlendirme sorununa yol açacağı kanaatindeyiz. Karara karşı dava açılmış olması meclis kararının kesinleşmesine engel değilse de uygulanması başkan tarafından geciktirilebilmektedir. Zira meclis tahsis kararının uygulanması için başkan tarafından encümene sevki sağlanmadığı durumlarda, başkanın iradesi dışında alınan ve kesinleşen meclis kararının uygulama imkânı bulunmaması örneği de başkanın “güçlü ve etkin” olduğunu göstermektedir. Meclis kararının yerine getirilmemesinin ve geciktirilmesinin mevzuat kapsamında bir yaptırımını bulunmasa da başkanın fiilinin genel hükümler kapsamında görevi ihmal gibi değerlendirilerek; idari ve cezai sorumluluğu olduğu kanaatini taşımaktayız.

İşbu örnekleme ile; uygulamada karşılaşılan meclis üyelerinin gündeme madde ekletmesi, meclisin karara bağlaması, başkanın süresi içinde uygun bulmadığı meclis kararını meclise iade etmesi ve meclisin de aynı konuda, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar kararı alması; netice olarak başkanın söz konusu karara karşı, idare mahkemesinde iptal davası açması aşamaları açıklanmıştır. Benzer konularda, davalı olarak Belediye Başkanlığı'nın gösterileceği, mevzuat gereği başkanın belediye ile ihtilâflı olduğu durumlarda dava açılması hâlinde bu davada belediyenin temsili; mevcut olduğu durumlarda meclis birinci başkan vekili, bulunmadığı takdirde ikinci başkan vekili veya bunların yetkilendireceği kişiler tarafından yerine getirileceği hükümlerinin de uygulamasını görülmektedir.

Uygulamada büyükşehirlerde, büyükşehir belediye başkanı ile ilçe belediye başkanlıklarının farklı siyasi partilere mensubiyetleri de yerel yönetimde hizmetlerin aksamasına hatta yapılamamasına sebebiyet vermektedir. İlçelerde büyükşehir belediyesince yapılması gereken ana arter yolların yapılmaması, metro hatların iptal edilmesi yahut geciktirilmesi, daha önceki dönemde yapımına başlanmış spor tesis, park, kütüphane, engelliler merkezi vb. gibi sosyal tesislerin yapımından vazgeçilmesi, belli bir amaçla başlanmış ve aşama kaydedilmiş kamulaştırma kararlarının iptali gibi örneklemeler görülmektedir.

Ayrıca mevzuat gereği, ilçe belediye meclisinde karara bağlanarak büyükşehir belediyesinin meclisinde de görüşülmesi gereken konularda, birtakım sorunlar ve gecikmeler yaşanmaktadır. Yukarıda da ifade ettiğimiz gibi, başkan meclis gündemini belirlemekte olduğu gibi başkana bağlı çalışan ve aynı siyasi görüşte olan bürokratları da ilçe belediyelerinin dosyalarını inceleyip hazırlamakta ve meclise sunmakta siyasi davranmaktadır. Özellikle başkanla aynı siyasi parti mensubiyeti olmayan ilçe belediye meclislerince karar bağlanan imara ilişkin dosyaların büyükşehir meclisinin gündemine geç getirilmesini bu kapsamda ifade edebilir.

Toksöz'ün de ifade ettiği gibi, "Belediyelerde başkanlık sistemine geçilirken, başkanın denetlenmesi ve dengelenmesine ilişkin hiçbir mekanizma oluşturulamamıştır. Böylece belediye meclislerine dayanan belediye sistemi ortadan kaldırılmış, meclisler önemsizleştirilmiştir. Nitekim belediye başkanının görevden uzaklaştırılmasında meclislere tanınan yetkinin uygulanması imkânsız hale getirilmiştir."<sup>227</sup> Zira; denetim mekanizmalarının işletilmesi sıkı şekli şartlara bağlanmıştır.

Belediye başkanı ve yönetimi için 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26'ncı maddesi ile birtakım denetim mekanizmaları öngörülmüş ise de mevzuat kaynaklı eksiklikler uygulamada "güçlü ve etkin başkan" modeline etkisi yok denilecek kadar azdır.

Nitekim bu denetim mekanizmalarından biri olan soru önergesi; meclis üyelerinin meclis başkanlığına önerge vererek, belediyenin işleyişi ile ilgili yazılı sözlü soru sorabilir ve cevabını da yazılı sözlü olarak isteyebilir. Ancak başkanın bu sorulara cevap vermemesinin yasa tarafından düzenlenmiş bir yaptırımın bulunmaması sebebiyle, uygulamada belediye başkanlarının genel olarak bu tarz sorulara cevap dahi vermediği gözlemlenmektedir.

Daha önce izah edildiği üzere belediye başkanı, Belediye Kanunu'nun 56'ncı maddesi gereğince, meclisin nisan ayı toplantısında bir önceki yıla ilişkin faaliyet raporunu meclise sunar, mecliste yapılan oylamada faaliyet raporu meclis üye tam sayısının 3/4 çoğunluğu ile yeterli görülmez ise başkanın başkanlıktan düşürülme süreci başlatılır ki aynı faaliyet raporunu Danıştay'ın da yetersiz bulması şartı aranır. Öncelikle meclis

---

227 Semerci, der., *Yerel Demokrasi Sorunsalı Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi*, s. 7.

üye tam sayısının 3/4'ünü sağlamak ve buna müteakip Danıştay'ın da aynı yönde görüşünü sağlamak ihtimali oldukça düşüktür.

Bir diğer denetim mekanizması olan gensoru belediye başkanı hakkında yine belediyenin işleyişi ile ilgili olarak meclis üye tam sayısının üçte biri oranında üyeler tarafından verilen soru teklifi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile gündeme alınır. Üç tam gün geçtikten sonra görüşülür ve gensoruya verilen cevaplar, meclis üye tam sayısının 3/4 çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan dosya meclis başkan vekili tarafından, mülki idare makamına gönderilerek, faaliyet raporunda öngörülen süreç başlatılmış olur. Konuyla ilgili Danıştay'ın bir içtihadına göre, başkanın faaliyet raporunun meclis tarafından yeterli bulunmaması tek başına başkanlığı düşürmeye yetmeyecektir. Ayrıca Danıştay'a göre meclis kararının somut verilere dayanması gerektiği de anlaşılmaktadır.<sup>228</sup>

Görüldüğü üzere bu mekanizmanın da işletilme oranı oldukça zayıftır. Gensoru başkanın denetlenmesi usûllerinden biri ise de uygulamada gensoru yoluyla başkanın başkanlıktan düşürülmesi de pek mümkün olmamaktadır. Nitekim bu yöndeki bir işleme ilişkin Danıştay 8. Dairesi'nce verilen, Nevşehir İli ... İlçesi Belediye Başkanının, belediye başkanlığından düşürülmesine dair karara belediye başkanı itiraz etmiş ve itiraz neticesinde Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 8. Daire'nin kararını kaldırmıştır.<sup>229</sup>

Denetim Komisyonu kurulmasına ilişkin hususlar ilgili bölümde ayrıntılı izah edildiği için bu bölümde tekrar açıklanmayacaktır. Denetim Komisyon Raporu mecliste süre sonunda, sadece okunarak meclisin bilgisine sunulur. Denetim komisyonu çalışmalarında, konusu suç teşkil eden bir işlemin bulunması hâlinde meclis başkanınca, konu idari ve adli birimlere iletilecektir.

---

228 Danıştay 8. Dairesi, 17.09.1998 Tarih, 1998/4281 Esas, 1998/2607 Karar.

229 "...Belediye Başkanının görevini gereği gibi yerine getirmedeği, kötüye kullandığı veya kamu yararı gözetmediğine ilişkin hiçbir ciddi kanıt bulunmadığından; Belediye Başkanının 2577 sayılı İdari Yargılama Usûlü Kanununa 3622 sayılı Kanunla eklenen Ek 2 nci maddeye göre yaptığı itirazın kabulüne ve Danıştay Sekizinci Dairesinin ... Belediye Başkanının, belediye başkanlığından düşürülmesine ilişkin 15.11.1990 günlü E:1990-1576, K:1990/1314 sayılı kararının kaldırılmasına 11.1.1990 günü oybirliğiyle karar verildi." (erişim tarihi 10.10.2021).

Mevzuatta öngörülen bilgi edinme denetim yollarından birisi de Belediye Meclisi'nden yapılacak genel görüşmedir. Genel görüşme meclis üyelerinin 1/3 çoğunluğunun talebi ve üye tamsayısının salt çoğunluğu ile açılır. Genel görüşme ile, belediyenin işleyişi ile ilgili bir konuda kamuoyunun özellikle belde halkının o konuya odaklanması sağlanır. Lakin genel görüşmenin başkan ve belediye yönetimi üzerinde hiçbir yaptırımını bulunmamaktadır.

Yapılan izahlardan da açıkça anlaşılacağı üzere mevzuat, belediye meclisinin başkan ve belediye yönetimi üzerinde şeklen bir denetim öngörmüş ise de pratikte çok da karşılığı olmayan bir mekanizma olarak yer almıştır. Bu durum da güçlü ve etkin başkanın oluşumuna katkı sunmaktadır.

### **3.7.3. Belediye Encümeni Üzerinde Güçlü ve Etkin Başkan**

Gerek Belediye Kanunu'nun 33'üncü maddesi, gerek ise Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 16'ncı maddesinde, belediye encümeninin belediye başkanının veya görevlendireceği başkan yardımcısı yahut büyükşehir belediyelerinde genel sekreter başkanlığında toplanacağı ifade edilmiştir. Buradan hareketle "güçlü ve etkin başkan" modelinin belediyenin bir diğer organı olan encümen üzerindeki etkileri üzerinde durulacaktır.

Meclisin çoğunluğu ile başkanın farklı siyasi partilere mensup olduğu durumlarda, mecliste çoğunluğa sahip siyasi partinin meclis üyeleri, encümenin seçilmiş üyelerini belirleyecektir. Başkan tarafından bizzat atanmış bürokrat üyeler, şeklen herhangi bir siyasi partiyi temsil etmiyor görünseler de zımnen ve alacakları kararlar ile başkanın mensup olduğu siyasi partinin temsilcisi gibi hareket edecekleri aşikârdır. Bu durumda alınacak kararlarda halkın iradesi ile seçilerek gelmiş meclis üyelerinin karar oluşturmada tesiri sınırlı olarak ortaya çıkmaktadır. Böylelikle genel olarak belediye başkanları çeşitli sebeplerle, her hafta yapılmakta olan encümen toplantılarına başkanlık edemediği, büyükşehir belediyelerinde bürokrat olan genel sekreter, diğer belediyelerde ise başkanın görevlendireceği başkan yardımcısı toplantılara başkanlık etmesi hususu dikkate alındığında, encümen kararlarının oluşturulmasında atanmış iradenin, seçilmiş iradeye üstün geldiği ve yerel demokrasinin sekteye uğratıldığı kanaatini taşımaktayız. Her ne kadar başkan da seçimle göreve gelmiş ise de

encümende yer alan meclis dışından gelen yani belediyenin atanmış görevlileri olan bürokratlarla karar çoğunluğu sağlandığından, halkın oyuyla seçilen encümen üyelerinin görüşünün kararlarda etkin olmadığı görülecektir.

Ayrıca; encümenin gündemini başkanın belirliyor olması ve encümenin seçilmiş üyelerinin gündeme madde ekletme hakkının bulunmaması da bir başka sorun oluşturmaktadır. Belediye meclisi tarafından alınan ve encümene sevki gereken kararlar için bir süre tayin edilmemiş olması ve bunun bir yaptırımının da bulunmaması, suistimale açık bir durum arz etmektedir. İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin ilçe belediyeleri lehine 2019 yılında yapmış olduğu tahsis kararları mevzuat hükmü gereği büyükşehir encümenine sevki gerekirken aradan 3 yıl gibi uzun süre geçmiş olmasına rağmen birçok tahsis dosyası encümen gündemine alınamamıştır. Başkan tarafından meclis kararının iptali davasının reddine rağmen ilçe belediyelerine tahsis sağlanamamıştır.<sup>230</sup> Zira belediye başkanı bu durumdan yararlanarak meclis kararlarını uygulamaktan imtina edebilmektedir.

Azıklı ve Özgür’ün de işaret ettiği üzere “belediye başkanının gündemi belirlediği ve çoğunluğunu yine belediye başkanının atadığı üst düzey memurlardan oluşan encümende başkanın ağırlığı ve gücü hissedilmektedir. Kendi başına karar alamayan ve belediye başkanı tarafından gündemi belirlenen encümen, belediye başkanının meclis karşısındaki ve genel olarak belediye yönetimindeki gücüne güç katmaktadır.”<sup>231</sup> Görülüyor ki encümen kararlarının da şekillenmesi ve oluşmasında tamamen “güçlü ve etkin başkanın” etkisi bulunmaktadır.

Ayrıca mevzuatta belirtildiği, üzere encümen üyeleri gündemdeki dosyaların oylanması ve kararların alınmasında kabul ve red şeklinde oy kullanacak olup çekimser oy kullanamayacaktır. Oy çokluğu ile çıkan encümen kararlarında, karara muhalif kalan üyelerce muhalefet şerhleri yazılabileceği gibi, sadece “karara katılmıyorum” şeklinde şerh de yazılabilecektir. Ayrıca encümen kararları idari işlem

---

230 Örnekleme yapacak olursak; İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin ilçe belediyeleri lehine 2019 yılında yapmış olduğu tahsis kararları mevzuat hükmü gereği büyükşehir encümenine sevki gerekirken aradan 3 yıl gibi uzun süre geçmiş olmasına rağmen birçok tahsis dosyası encümen gündemine alınmamıştır (bkz. Ek. H).

231 Azıklı ve Özgür, *Belediye Organları ve Organlar Arası ilişkiler: Başkan, Meclis ve Encümen*, s. 12.

olup, bu kararlara karşı idari yargı yolu da açıktır. İşbu idari işleme karşı ilgililer İYUK'ta öngörülen süre içerisinde dava açabilecektir.<sup>232</sup> Uygulamadan örnekler konuyu açıklığa kavuşturacaktır.

Bazı kanunların verdiği yetkiyle karar mercii, bazı hâllerde yürütme bazı hallerde de danışma organı gibi karar tesis eden encümende, belediye meclisinden gelen üyelerin dolayısıyla onlara oy veren seçmenin iradesini hiçe sayma, dikkate almama durumu ortaya çıkmaktadır. Bu durumda yerel demokrasinin zarar gördüğünden, encümenin işleyişi ile ilgili olarak mevzuatta iyileştirici düzenlemelerin yapılması gerektiği kanaatini taşımaktayız.

Kanaatimizce, yapılacak yasal bir düzenleme ile encümenin teşekkülünde, ihtisas komisyonlarının oluşturulma yöntemi uygulanmalıdır. Yani siyasi partilerin meclis üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanmasıyla bulunacak sayıda encümende üye bulundurulma hakkı tanınmalıdır. Belediyenin iç işleyişine ilişkin üst düzey bürokratlara da toplantılara bilgilendirme için zorunlu katılım öngörülmesi ancak kararların alınmasında oy hakkı tanınmamalıdır. Bunlara ek olarak, encümen gündeminin tespitinde, encümen üyelerine tıpkı meclis gündeminin belirlenmesinde meclis üyelerine tanındığı gibi gündem madde teklifi hakkı verilmelidir. Böylece “güçlü ve etkin başkanın” meclis çoğunluğu ile aynı partiden gelmediği dönemlerde, gündem ve karar oluşturulurken encümenin meclisten gelen üyeleri üzerindeki baskınlığının kısmen bertaraf edilebileceği kanaatindeyiz.

Bunun dışında encümen, gündemindeki dosyalarının karara bağlanması için yasanın öngörmüş olduğu bir haftalık süre, kimi zaman dosyaların kapsamı, niteliği ve önemi dikkate alındığında yeterli olmamakta, dolayısıyla bu sürenin uzatılması da encümenin

---

232 Bu hususta uygulamadan örnek verilecek olursa, İstanbul Büyükşehir Belediye Encümeninin 20.05.2020 tarih 2002-2032 sayılı encümen kararı ile (bkz. Ek. İ) Üsküdar ilçesi Acıbadem Mahallesi 1093 Ada 28 Parsel sayılı yerdeki imara aykırı faaliyet nedeniyle 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 11'nci maddesine istinaden 3194 sayılı İmar kanunu 32'nci maddesinde düzenlenen Yapı Tatil Tutanağı uyarınca tespit edilen mevzuata aykırı yapılan katın yıkılması hususunda oy çokluğu ile karar ihdas edilmiştir. Encümenin seçilmiş üyelerince muhalefet şerhi yazılmış ve bilahare ilgisince İstanbul 13. İdare Mahkemesinin 2020/810 Esas 2021/14 Karar sayılı hükmü ile işlem ile iptal edilmiştir. Bu karara yönelik olarak yapılan istinaf başvurusu da İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 5. İdari Dava Dairesi tarafından 2021/353 Esas 2021/664 Karar sayısı reddedilmiş ve hüküm onanmıştır (bkz. Ek. I).

seçilmiş üyeleri üzerindeki baskının kısmen de bertarafını sağlayacağı kanaatini taşımaktayız.

Ayrıca encümen, belediye meclis kararlarını yerine getirme görevini ifa ederken, meclis kararlarının net olmadığı durumlarda, kamu yararını esas alarak kararının amacına dair geniş yorum yapabilmeli ancak meclis iradesinin aksine karar oluşturmaması gerektiği kanaatindeyiz. Encümen yetkisi dâhilinde olan iş ve işlemleri yapabilir ve meclisin görev alanına giremez. Mesela meclisin satış için verdiği yetkiyi; encümen kiralama, tahsis ya da trampa olarak kullanamaz.<sup>233</sup>

Encümenin görevleri kısmında ifade edildiği üzere belediye, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu kapsamında yapmış olduğu ihalelerde encümen ihale komisyonu olarak görev yapmaktadır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'ndaki temel ilkelerden "rekabet" ilkesini dikkate almayarak hazırlanan şartnameler sonucunda, belediye ihaleleri belediye iştiraklerine verilerek bilahare de alt yüklenicilere aktarıldığı, böylelikle harcamaların meclis denetimi dışına çıkarıldığı görülmektedir. Denetim komisyonları bölümünde izah edildiği gibi kamusal vasfı ön planda olan belediye iştiraklerinin meclis denetimi kapsamına alınması gerektiği kanaatini taşımaktayız.

Ek olarak, ilgili kısımda bahsedildiği üzere encümen üyelerine ödenmekte olan aylık ücretlerin, yapılmakta olan işin niteliği, harcanan mesai ve verilen emek, üyelere yöneltilebilecek hukuki ve cezai sorumluluk dikkate alındığında, oldukça düşük olduğu görülmektedir. Bu durumda konunun taraflarınca tartışılarak kanunda yapılacak değişikliklerle, uygun bir çözüme kavuşturulmasının yerinde olacağı düşüncesindeyiz.

Encümenin gerek atanmış gerekse meclis tarafından seçilen üyelerinin, yaptıkları mesai ve üstlendikleri sorumluluk dikkate alınarak, ücretlerde yapılacak iyileştirme,

---

233 Danıştay 13. Dairesi 2015/2546 Esas, 2016/61 Karar, 21.01.20216 tarihli hüküm, 2002/4860 Esas, 2003/8 Karar, 08.01.2003 sayılı karar ve Danıştay 9. Dairesi 2003/3474 Esas, 2005/1550 Karar, 21.05.2005 tarihli karar.

verimliliği artırıcı nitelikte olacağından, encümenin güçlü ve etkin başkanın belediye çalışmalarına katkısının daha da verimli hale gelmesini sağlayacağı kanaatini taşımaktayız.

#### **3.7.4. Güçlü ve Etkin Başkan Modelinin Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler Açısından Değerlendirilmesi**

5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve ilgili mevzuatın tanıdığı görev ve yetkilerle birlikte büyükşehir belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi, buna karşılık büyükşehir belediye meclis üyelerinin ise ilçe belediye meclislerinden dolayı olarak görev almaları ile “güçlü ve etkin” başkan modelinin sistemde tam tezahürü büyükşehir belediyelerinde görülmektedir. Buna bağlı olarak da mevzuatın büyükşehir belediyesine tanıdığı; görev, yetki ve sorumlulukla bağlantılı olarak ilçe belediyeleriyle çatışma alanları ortaya çıkmaktadır. Öncelikle konunun anlaşılabilirliğini sağlamak amacıyla büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerin analizi gerekmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 27’nci maddesine göre “Büyükşehir belediye sınırları dâhilindeki ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir.”

Birinci bölümde, merkezi idare ile yerel yönetim kuruluşları arasındaki ilişkinin idari vesâyet olduğu detaylı olarak izah edilmiştir. Nitekim Danıştay’a göre vesâyet denetimi; merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde kamu yararını ve kamu düzenini korumak, kamu hizmetlerinin en etkin ve verimli şekilde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla yapılan bir denetimdir. Merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlayan bir hukuki araç olan idari vesâyet, sadece

idari nitelikte bir denetimdir.<sup>234</sup> Bu durumda büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin tarifi gerekmektedir.

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri ayrı ayrı tüzel kişiliğe sahip olduklarından, merkezi yönetimin idari vesâyetine tabidir. Bu iki kamu tüzel kişiliklerinin kendi aralarında da *suigeneris* bir vesâyet ilişkisinin varlığından söz edilebilir. Zira büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde denetim, gözetim, zaman zaman da düzenleme ve uygulama yapma yetkisi vardır. Ayrıca gerek büyükşehir gerekse ilçe belediyelerinin imar uygulamalarına ilişkin Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nca düzenleme, gözetim, denetim, yerine geçerek karar alma ve uygulama yapma yetkisi verilmiştir. Bakanlık tarafından çok sayıda imar planı yapıldığı gözlemlenmektedir.

Lakin uygulamada her iki belediyenin yetki ve sorumlulukları dikkate alındığında iç içe geçen ve çoğu kere yetki ve görev karmaşasıyla birlikte çatışma alanlarının da ortaya çıktığı görülmektedir. Nitekim Yıldız'ın da ifade ettiği gibi “Aynı hizmet alanı içerisinde görev ve yetkileri paylaşan büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler girift bir hal almıştır. Yasal düzenlemelere rağmen iki belediye arasında çeşitli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Söz konusu sorunlar kimi zaman yasal düzenlemelerdeki eksikliklerden kimi zaman ise siyasî nedenlerden kaynaklanmaktadır.”<sup>235</sup>

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki incelenirken detaylı bir şekilde izah edilen idari vesâyet ve hiyerarşi kavramlarının, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi açısından da irdelenmesi gerekmektedir. Öncelikle ifade edilmesi gereken husus, iki ayrı tüzel kişilik arasındaki ilişkinin hukuki niteliğinin hiyerarşi olarak tanımlanamayacağıdır. Çünkü hiyerarşi aynı tüzel kişilik içinde anlam ifade eden astlık-üstlük ilişkisidir. Bu ilişkinin tanımı doktrin ve içtihatlerde tam olarak yapılamamıştır.

---

234 Danıştay, Danıştay Dergisi, Sayı: 28-29, s. 201, 25.02.1977, E. 976/360, K. 977/99.

235 Mehmet Yıldız, “Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler”, (Yüksek lisans tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi, 2014), s.126.

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin iç denetim olarak nitelendirilemeyeceğini ifade eden Özyay'a göre; "idarenin kuruluş ve görevleriyle sistem olarak bir bütünlüğe sahip bulunabilmesi, bir yandan hiyerarşi ve onun içinde yer alan iç denetim, yetki genişliği ve yetki devri ile öte yandan da merkezden yönetim ile merkez dışı tüzel kişilikler arasındaki idari vesâyet ve bunun bir alt türü olan kuruluşlararası 'dış idari denetim' ile mümkün olabilmektedir."<sup>236</sup> Çünkü Özyay'ın benimsediği görüşe göre, bir denetime iç denetim denebilmesi ancak aynı tüzel kişilik içindeki birimler arasında olması gerekir. Oysa büyükşehir ve ilçe belediyeleri ayrı ayrı tüzel kişilikler olup, "idarenin bütünlüğü ilkesi" kapsamında merkezi idarenin idari vesâyetine tabidir.

Özyay'a yakın bir diğer görüşe göre, "Kanunda belirtilen esas ve usûller doğrultusunda büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun sağlanması amacıyla büyükşehir belediyesine tanınan ve büyükşehir ilçe belediyeleri üzerinde kullanılan söz konusu bu yetki idari vesâyete benzeyen kendine özgü bir denetim yetkisidir."<sup>237</sup>

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiyi bir başka açıdan değerlendiren Güran; merkezi idarenin idari vesâyet yetkisinin bu kez de "merkezleşme olgusu" olarak büyükşehir belediyesi bünyesinde tezahür eden bir "iç idari vesâyet" olarak tanımlamaktadır. Merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki bazı yetkilerini, iki kademeli yönetimlerde merkezde yer alan yönetime devrettiğinden bahisle iki ayrı tüzel kişilikten merkeze koyduğu büyükşehir belediyesinin ilçe belediyesi üzerinde bir "iç idari vesâyet" yetkisi olduğunu ifade etmektedir.<sup>238</sup> Oysa mali ve idari özerkliğe sahip iki ayrı tüzel kişiliğin arasındaki "iç idari vesâyet" ilişkisinin özerklikle bağdaşmayacağı açık olduğu kanaatini taşımaktayız.

Açıklandığı üzere büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişki hiyerarşiye işaret etmediği gibi klasik anlamda bir idari vesâyet türü de değildir. Her ne kadar bugün için

---

236 Özyay, *İkinci Bine Ulaşırken Gün Işığında Yönetim*, s. 170

237 Hatice Gizem Azgın, "Büyükşehir Belediyesi ile Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: Hatay Örneği", (Yüksek Lisans Tezi, Gaziantep Üniversitesi, 2018), s.68.

238 Sait Güran, "İş birliği mi Karşıtlık mı", *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, Cilt 12, Sayı 1-3, 1991, s. 267-275.

doktrinde konuyu net olarak tanımlayan bir kavram bulunmasa da bu durumu Alıcı; “iki kademeli yerel yönetim sisteminin uygulandığı büyükşehir belediye sınırları içerisinde, kanunda belirtilen esas ve usûller çerçevesinde büyükşehir ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun sağlanması amacıyla büyükşehir belediyesine tanınan ve büyükşehir ilçe belediyeleri üzerinde kullanılan nev’i şahsına münhasır bir denetim yetkisi olarak tanımlanabilir.”<sup>239</sup> şeklinde ifade etmektedir.

Anayasa Mahkemesi de 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile büyükşehir belediyesine ilçe belediyeleri üzerinde tanınan yetkinin, idari vesâyet yetkisi olarak değerlendirilemeyeceğini kabul etmektedir. Buna gerekçe olarak da “idarenin bütünlüğü” ilkesi kapsamında idari vesâyet yetkisinin Anayasa ile merkezi idareye tanındığına işaret etmiştir.<sup>240</sup> Kanaatimizce büyükşehir ve ilçe belediyelerinin aralarındaki ilişki, hiyerarşik değil idari vesâyete benzeyen, belediyelerin hizmet alanlarıyla sınırlı, mevzuatın yüklediği görevlerin ifası nedeniyle kendine has ve özel bir dış denetim olarak tanımlamak da mümkündür.

Özgür ve Yavuzçehre’nin de ifade ettiği üzere, “imar planlama ve ruhsatlandırma ile kent içi yollar konusunda büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki paylaşımı söz konusudur. Bu konularda çeşitli bakanlıkların ve özerk kamu kurumlarının da yetkileri bulunmaktadır. Özellikle imar planlama konusunda büyükşehir belediyelerinde ciddi bir yetki karmaşası bulunmaktadır.”<sup>241</sup> Büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyesinin faaliyet alanlarıyla ilgili birtakım denetim ve uygulamaları olduğu, bunlardan bir kısmının da idari ve mali özerkliği zedelediği de görülmektedir. Örnek olarak ilgili kanunlarda sayılan, ilçe belediye meclislerince alınan imar kararları üzerinde büyükşehir meclisince değişiklik yapma, onama, reddetme yetkilerinin bulunması da sayılabilir.

---

239 Orhan Veli Alıcı, “Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisinin Kavramsal Açından Değerlendirilmesi”, s. 50.

240 Anayasa Mahkemesi 25.01.2007 tarih, 2004/79 Esas, 2007/6 sayılı Kararı, RG: 17.01.2008- 26759. (Erişim tarihi 10.10.2021).

241 Hüseyin Özgür, Pınar Savaş Yavuzçehre, “Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi:1982-20151”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi SBE Dergisi*, 7(1): 903-926, s. 921.

İlçe belediye meclisince karara bağlanan imar uygulamaları ve ilçe belediye bütçesi, büyükşehir belediyesi tarafından aynen yahut değiştirilerek onaylanabilmektedir. Ancak büyükşehir belediyesinin, ilçe belediye meclisinin aldığı kararı değiştirerek onaylaması, ilçe belediyesinin özerkliğini zedeleyebildiği yadsınamaz bir gerçektir. Ayrıca imar uygulamaları hususunda büyükşehir belediyesine ait denetim yetkisinin kapsamı, idari özerklik ile bağdaşmadığını düşünmekteyiz. Zira büyükşehir belediyesinin ilçe belediye meclisi imar uygulaması kararı üzerindeki vesâyet denetimi olarak addedilen denetimin kapsamı “nazım imar planına” uygunluğu denetimidir. Danıştay’ın da bu yönde kararları mevcuttur.<sup>242</sup>

Aynı zamanda 5216 sayılı Kanun’un 14’üncü maddesinin 5’inci fıkrasında düzenlendiği üzere, ilçe belediye meclisi tarafından alınan imar kararları, büyükşehir belediye meclisince 3 ay içinde nazım imar planına uygunluk denetimi yapılarak aynen veya değiştirilerek onama kararı oluşturulmaması durumunda zımnen ilçe meclisi imar kararı onanmış kabul edilir.

Danıştay bir kararında Büyükşehir sınırları içinde imarla ilgili yapılacak uygulamalarda tek yetkili idarenin büyükşehir belediyesi olduğu ifade edilmiştir.<sup>243</sup> Bunun sonucu olarak; “Büyükşehir sınırları içerisinde büyükşehir belediyesi tarafından yapılan, yaptırılan ve onaylanarak uygulanan 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânları, çevre düzeni plânlarına uygun olmak zorundadır.”<sup>244</sup> Kent içinde bir düzenin, uyumun ve koordinasyonun sağlanması için de üst bir noktadan denetim mekanizmasının belli şartlar dâhilinde işletilmesi kaçınılmazdır. Günday’ın da ifade ettiği üzere “5216 sayılı kanunda, ilçe belediyelerinin büyükşehir belediye meclisinin yapacağı bu türden değişikliklere karşı bir başvuru imkânı tanınmamıştır. Böyle bir durumda, ilçe belediyelerinin idari yargıda iptal davası açabilmelerine engel yoktur.”<sup>245</sup> Ve bu hak, bir dava hakkıdır.

---

242 Danıştay 6.D., E.2011/353, K.2011/3281, Danıştay Dergisi, Y. 2012, S. 130, s. 151-153.

2-Danıştay 6.D., E.2009/7442, K.2011/879, Danıştay Dergisi, Y. 2011, S. 127, s. 219-221.

243 “İl çevre düzeni plânları ise 5302 sayılı Kanun’un 6/4 ve 10/1-c madde hükümleri gereği büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde büyükşehir belediyeleri tarafından yapılmakta veya yaptırılmakta ve büyükşehir belediye meclisi tarafından onaylanmaktadır.” (Kalabalık, Halil, İmar Hukuku Dersleri, 5. Baskı. Ankara, Seçkin Yayıncılık, Nisan 2013, s. 66-69).

244 Dan.6.D., E.2007/8912, K.2009/11390, Danıştay Dergisi, Y. 2010, S. 124, s. 253-254.342

245 Günday, *İdare Hukuku*, s.517.

Büyükşehir belediye meclislerinin ilçe belediye meclisi tarafından karara bağlanan ilçe belediye bütçesi üzerinde de aynen veya değiştirerek onama yetkisi olduğu ifade edilmiştir.

Danıştay Kanunu'nun ilgili maddesindeki hüküm ve Yıldız'ın da ifade ettiği üzere “İlçe belediyeleri, büyükşehir belediye meclisinin bütçe üzerinde yaptığı değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay'a itiraz edebilir. Danıştay, itirazı 30 gün içinde karara bağlar. İlçe belediyesinin Danıştay'a yaptığı itiraz, yargısal bir başvuru olmayıp idarî nitelikte bir itirazdır.”<sup>246</sup> Bu konu uygulamada pek karşılaşılan bir usûl olmayıp, büyükşehir belediye meclisleri ilçe belediyelerinde gelen bütçeleri uygun bulmaktadır.

Bunlara ek olarak ilçe sınırları içerisinde büyükşehir belediyesinin de ruhsat verme yetkisi, 3194 sayılı İmar Kanunu'na göre uygulamalar yapması da ayrıca sorunlara yol açmaktadır. Büyükşehir belediyesi, ilçe sınırları dâhilinde ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar tespit ettiği takdirde, ilçe belediyesi bu konuda görevini yerine getirmese 5216 sayılı Kanun'un 11'inci maddesi uyarınca, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42'nci maddesi ve 32'nci maddesi hükümlerini yani ilgili yapıya ruhsat verilmesi veya idari para cezası bazı hallerde de yıkım cezası verebilmektedir.<sup>247</sup> Lakin uygulamada büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerine mevzuatın tanıdığı yetkiyi kullanmasına fırsat vermeden doğrudan kendisi işlem yapmaktadır. Bu gibi konular çatışma alanı olarak özellikle büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin farklı siyasi partilerden seçilen başkanların idaresi hâlinde karşımıza çıkmaktadır.

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında soruna sebebiyet veren bir başka husus da kentsel dönüşüm ve gelişim projeleridir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73'ncü maddesine göre büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde, kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etme yetkisinin büyükşehir belediyesine ait olduğu ifade edilerek, ilçe belediyelerinin kendi meclislerinde alacakları bir kararla kentsel dönüşüm gelişim alanı olarak ilan edebileceklerini ancak bu kararın da büyükşehir belediye meclisince de uygun bulunarak onaylanması şartına bağlanmıştır. Bu hususta

---

246 Yıldız, Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler, s.186

247 Kanun metinlerinin tamamı için bakınız. 5216 sayılı kanun madde 11, 3194 sayılı kanun madde 32 ve 42.

da büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında ihtilaflar çıkmaktadır. Zira ilçe belediyesince alınan bir kentsel dönüşüm ve gelişim kararı, büyükşehir belediyesince uygun görülmebilmektedir.

Ayrıca ilçe sınırları dâhilinde, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki imar, ruhsat, tahsis süresinin bitmesi nedeniyle tahsise konu yerin tahsisin uzatılması veya tahliyesi yahut başkaca ihtilaflara konu kararların icrasında, büyükşehir belediyesi zabıtasının görevlendirilmesi nedeniyle yetki karmaşası ile karşılaşılabilir.”

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki sınırının tam olarak tanımlanamaması ve bu iki belediye türü arasındaki ayrımın netleştirilememesi ve büyükşehir belediyelerinin daha çok imkân, kaynak ve yetkiyle donatılmış olması, yukarıda sayılanların dışında da başkaca sorunlara sebebiyet verebilmektedir. Öncelikle kanunda ana arter, ara arter ayrıştırması ile ilçenin en merkezi cadde ve meydanlarında, ilçe belediyesinin tasarruf hakkı olmaması, büyükşehir belediyesinin bu kabil yerlerde yetkili kılınması başlı başına bir sorun teşkil etmektedir. İlçe sakinleri açısından en yakın en kolay ulaşılabilecek mahalli idare, ilçe belediyesi olmasına rağmen, sayılan alanlarda büyükşehir belediyesinin daha fazla yetki ile donatılmış olması açık bir sorun teşkil etmektedir.

Kanaatimizce, Alıcı'nın belirttiği üzere “kentlin tamamını ilgilendiren ve bölünemeyecek nitelikte olan hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından; vatandaşa daha yakın olarak sunulması gereken, ilçe sınırları içerisinde tamamlanabilecek nitelikteki günlük ve rutin işlerin de ilçe belediyeleri tarafından sunulduğu, hizmet ve yetki-görev ayrışımının tam olarak belirlendiği bir kent yönetiminin oluşturulması gerekir.”<sup>248</sup>

Bütün bu görev ve yetkilere ilişkin sorunların yanı sıra ilçe belediyesi başkanı ile büyükşehir belediyesi başkanı arasındaki siyasi parti farklılığı, iki tüzel kişilik arasındaki ilişkiyi çoğunlukla olumsuz olarak etkilemektedir. Daha önce de ifade edildiği gibi “güçlü ve etkin” başkan modelinin olduğu mevzuat düzenlemesi nedeniyle büyükşehir belediye başkanı seçildiği siyasi parti ile aynı siyasi partiden

---

248 Alıcı, Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği, s.14.

seçilen ilçe belediyelerine ayrıcalıklı davranması hizmet ve kaynak aktarımını daha fazla yapması her zaman görülebilmektedir.

Arıkboğa'nın Kontrolör Raporunda “görev ve yetkilerinin yeterince açık ve net olmaması sebebiyle birtakım görev ve yetki ortaya çıktığı, büyükşehir belediye meclisine verilmiş olan inisiyatifin gelir imkânları veya siyasi görüş ya da baskı unsuru olarak kullanılması sonucunda hizmet sunumu anlamında olumsuzluklar yaşandığını” aktarmıştır.<sup>249</sup>

Farklı siyasi parti mensubiyeti olan ilçe belediyelerine “üvey evlat” muamelesi yapılabilmekte, hizmetin zamanında yapılmaması, hiç yapılmaması ve kaynak aktarımı yapılmaması gibi sorunlarla karşılaşmaktadır. Bunun neticesinde, ilçe belediyesi ile büyükşehir belediyesi görev ve yetki ayrımını bilebilecek durumda olmayan ilçe sakinleri, hizmete ilişkin yaşadıkları olumsuzluklarda, aksaklıkların tamamı için ilçe belediyelerini sorumlu tutmakta, şikâyet mercii olarak ilçe belediyesini muhatap olarak görmektedir. Bazı hallerde merkezi hükûmetten, büyükşehir belediyesinden, hatta elektrik ve sular idaresinden kaynaklı bir sorunun da muhatap ilçe belediyeleri olarak görülmektedir. İşte bu sebeplerledir ki belediye mevzuatının tekrar gözden geçirilmesi ilçe ve büyükşehir belediyesi görev, yetki ve sorumluluk alanlarının belirginleştirilmesi gerekmektedir.

Ayrıca ilçe belediye meclisince karara bağlanıp büyükşehir belediye meclisinin onayı gereken iş ve işlemlerde büyükşehir belediyesinin, “aynen veya değiştirerek onama” yetkisindeki “değiştirerek onama” yetkisini ilgili ilçe meclisince “tekrar görüşülmek üzere iade” şeklinde ve ilçe belediye meclis kararlarının belli sürede büyükşehir meclisine sunulması ve yine belli bir sürede karar bağlanması, aksi halde kararın onaylanmış kabul edileceği şeklindeki bir değişik önerisinin mevzuat düzenlemesinde dikkate alınmasının, özerklik anlayışına daha uygun olacağı kanaatini taşımaktayız. Büyükşehir belediyesince ilçe belediyelerine kaynak ve hizmet aktarımı hususunda; siyasi parti farklılaşması nedeniyle suistimalinin önüne geçilmesi amacıyla, nüfus ve yüz ölçümü gibi başkaca yasal kriterlerin getirilmesi gerektiği düşüncesindeyiz.

---

249 Arıkboğa, “Kontrolör Raporlarındaki Bulgular Yardımıyla Büyükşehir Sistemini Tartışmak”, s. 15.

Bir başka husus da, ilçe belediye meclislerinde karara bağlanarak büyükşehir belediye meclisinin onayına sunulması gereken dosyalar büyükşehirde gereksiz bekletilmekte, ilçe belediyelerinin sair yazışmaları sürüncemede bırakılabilmektedir. Mevzuat gereği büyükşehir belediye encümeni veya meclisine sunulması gereken ilçe belediyesi meclis kararları ile encümen kararlarının, büyükşehir yönetimince büyükşehir encümeni ve meclisine sunulması için kanunda bir süre öngörülmemiş olması nedeniyle gelen işlerin geciktirilmesinden kaynaklı ciddi sorunların oluştuğu görülmektedir.

Kamusal hizmetlerde; uyum, süreklilik, verimlilik ve kaynak tasarrufu sağlamak adına da merkezi idare, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında iş paylaşımı ile buna bağlı olarak gerekli kaynak tahsisi sağlamalıdır. İş paylaşımı yapılırken bir bölgeden kaynaklı yani mahalli müşterek ihtiyacın tespitini en kolay yapabilecek, hizmeti en hızlı sunabilecek halka en yakın yerel yönetim birimi olan ilçe belediyesi tarafından ifasının sağlanmasının doğru olacağı kanaatini taşımaktayız. Özgür ve Yavuzçehre'nin ifade ettiği ve bizim de katıldığımız görüşe göre “Türkiye’de yerleşimlerin çarpık gelişmesi, su kaynaklarının ve çevrenin korunması sorunları, yüksek rant baskısı, kaçak yapılaşma, ticari ve sınai faaliyetlere uygun ve altyapılı arsa temini gibi çok sayıda neden, il sınırlarında üst ve alt ölçekli planların varlığını gerektirir.”<sup>250</sup> İşin niteliği üst ölçekli olup daha çok kaynak harcama gerektiriyor ve de kentin tamamına hitap ediyor ise bu tür işlerde hizmet bütünlüğü ve düzeni sağlamak adına büyükşehir belediyelerince ifası yerinde olabilecektir.

Netice olarak; mevzuatla büyükşehir belediyesine tanımlanan görev ve yetkiler ile ilçe belediyeleri üzerinde özellikle imar uygulamaları bütçe, kentsel dönüşüm ve gelişim çalışmaları gibi *suigeneris* bir vesayet yetkisinin tanımlanmış olması büyükşehir belediyelerini özellikle büyükşehir belediye başkanını ilçe belediyeleri üzerinde güçlü ve etkin kılmaktadır.

---

250 Özgür ve Yavuzçehre, “Türkiye’nin Büyükşehir Sistemi: 1982-2015”, s. 917.

## BÖLÜM IV

### SONUÇ VE ÖNERİLERİMİZ

Tezimizde aktarılan tüm bilgi ve analizler ışığında genel bir özet geçmek ve çalışmamız nihayete erdirilmek istenirse; ülkemizin idari yapısı detaylı olarak incelendiği üzere temelini Anayasa'dan alan merkezi yönetimde; merkezde cumhurbaşkanı, bakanlar kurulu, taşra teşkilâtında ise vali, kaymakam olarak devam etmektedir. Yine temelini Anayasa'dan alan yerinden yönetim ilkesi dâhilinde yerinden yönetim kurumları da il özel idaresi, belediye ve köyler olarak düzenlenmiştir.

Çalışmamızda yerel yönetim birimi olarak; kendi bütçesi ve organları olan tüzel kişiliği haiz belediyeler üzerinde yoğunlaşmış bulunmaktadır. Mevzuata göre belediyelerin; büyükşehir, il, ilçe ve belde belediyeleri olarak dörde ayrıldığı, büyükşehir belediyesinin yetki ve görev alanında birden fazla ilçe belediyesi bulunduğu, büyükşehir dışında kalan yerlerde ise il, ilçe ve belde belediyelerinin olduğu da ifade edilerek büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler analiz edilmiştir.

Küreselleşmeyle birlikte, yerel anlamda hizmetlerin çeşitliğinin artması, değişen ve dönüşen dünya ile bireylerin ihtiyaç ve beklentilerin fazlalaşması ve farklılaşması ile yerel yönetimlerin önemi daha da çok artmaktadır. Son yıllarda yapılan yasal düzenlemeler ile bu hususta önemli ilerlemeler kaydedilmiş ise de yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin olması gereken yerde olmadığı aşikârdır.

Belediyelerin gerek mali gerekse idari anlamda güçlendirilmesi ve özerkliğinin artırılması gerekmektedir. Zira belediyeler, mahalli müşterek ihtiyaçların tespitinde ve ihtiyaçların giderilmesinde merkezi idareye göre daha etkin ve daha hızlı çözüm üretme noktasındadır. Bu bağlamda mevzuatta net olmayan veya eksik kalan hususlar ile onlara ilişkin bir takım görüş ve önerilere yer vermek elzemdir.

Gerek merkezi yönetimde hükûmet gerekse yerel yönetimde belediyeler, halka hizmet sunmak üzere kurulmuş iseler de seçimle işbaşına gelen karar organları demokrasinin gereği genel olarak bir siyasi partinin temsilcileridir. Bu durum işleyişte birtakım sorunları da beraberinde getirmektedir. Şöyle ki; merkezi hükûmet ile aynı siyasi görüşte olmayan partilerden seçilen belediye karar organları ve dolayısıyla yönetimlerinin, hizmet üretiminde bağımsız bir tüzel kişiliği haiz olsa da merkezi idarenin vesâyet denetiminin etkinliği, işlerin aksamasına ve yavaşlamasına neden olabilmektedir.

Öncelikle her bir beldenin bulunduğu coğrafi konum, şehir sakinlerinin sosyo-ekonomik durumlarına göre farklılaşan mahalli müşterek ihtiyaçlar ve taleplere göre belediyelerin hizmet önceliklerinin farklılaşması kaçınılmazdır. İşte bu sebeplerle yerel yönetimlerde özellikle belediye meclislerinin karar alma sürecinde, merkezi idarenin idari vesâyet yetkisinin en alt seviyeye indirilmesi gerekmektedir.

Belediyelerin karar mercileri, halk ile daha fazla iç içe, doğrudan iletişim hâlinde olmalıdır. Ayrıca belediye meclislerinde karar oluşturulurken ve hizmet tanımlanırken; mahalli müşterek ihtiyaçlarının, belde halkının taleplerinin, sivil toplum kuruluşlarının ve kent konseylerinin görüşleri dikkate alınmalıdır. Bilhassa stratejik planların hazırlanmasında kanunun öngörmüş olduğu şekil ile ilgili kurum ve kuruluşlar yanında sivil toplum teşkilâtlarıyla da iş birliği hâlinde kararlar oluşturulması demokrasinin bir gereğidir. Belediyelerce yapılan faaliyet ve hizmetler; şeffaf, belde halkınca gözlemlenebilir ve denetlenebilir olmalıdır. Bu hizmetlerin denetimi için de katılıma açık, halkın talep ve şikâyetleri ile yönlendirilebilen bir denetim mekanizması teşekkül ettirilmelidir.

Yerel yönetimlerin halkın mahalli ve müşterek ihtiyaçlarının tespiti ve yerine getirilmesinde daha etkin olduğu açıktır. O halde belediyelerin yerel sosyal politika üretme ve uygulamada görev ve yetkileri daha da artırılmalıdır. Küçük'ün aktardığı ve bizim de aynı kanaati taşıdığımız üzere “merkezi yönetimin yaptığı politikalar tek tip olacağı için yerelin farklı sorunlarına ve ihtiyaçlarına gerektiği gibi çözüm bulamayacak ve cevap veremeyecektir. Bu nedenle yerel yönetimlerin

yerelin taleplerine ve isteklerine cevap verebilmesi için daha fazla yetkiye ve mali özerkliğe sahip olması oldukça önemlidir.”<sup>251</sup>

Çalışmamızda belediyenin organları olan meclis, encümen ve başkan her biri ayrı ayrı incelenmiş olup uygulama ve mevzuat kaynaklı eksiklik ve aksaklıklar irdelenmiş çözüm tekliflerimiz de sunulmuştur. Çalışmamızın bir sonucu da ülkemizde “güçlü ve etkin” belediye başkanlık sisteminin hem mevzuatta hem de uygulamada karşımıza çıktığının tespit edilmesidir.

Tez konusu içerisinde yer yer, belediye organlarından güçlü ve etkin başkanın belediye tüzel kişiliğinin sevk ve idaresi üzerindeki etkileriyle bunun çatışmaya varan uygulama örneklerine de yer verilmiştir. Bunları sonuca esas özetlemek gerekirse; Belediye meclisleri mahalli idareler seçiminde ayrı bir oy pusulası ile yani vatandaşların doğrudan oylarıyla seçilerek göreve getirilmişlerdir. Bu durum demokrasinin tanımında yer alan halkın kendi kendini yönetmesinin seçimlere yansımaları olup, demokratik düzene katkısı büyüktür. Ancak uygulamada meclis üyesi aday listesinin siyasi parti merkezlerince hazırlanması, adayın kanuni zorunluk olmasa da bir parti adayı olarak seçime girmesi bazen halkın iradesine rağmen farklı sonuçlar doğurabilmektedir. Bunun yanı sıra, son zamanlarda siyasi partilerin aday listesi oluştururken mahallin demografik yapısı, genç nüfusa göre temsiliyet, kadınların temsiliyeti, eğitim ve meslek gibi sair kriterlere daha fazla önem verdikleri de görülmektedir. Demokratikleşme anlamında bir diğer gelişme ise, ilgili bölümde izah edildiği üzere 2000’li yıllarda yapılan reform niteliğinde yasal değişikliklerle belediye meclisi kararlarının büyük çoğunluğunun hiçbir makamın onayına gerek kalmaksızın uygulanıyor olması da önemli bir gelişmedir.

Lakin günümüz belediye hizmetlerinin neredeyse tamamının uzmanlık isteyen alanlara dair çalışmalardan olması, ancak siyasi partilerin meclis üyesi aday listelerini hazırlarken bu hususa riayet etmedikleri, bu konunun yeterince dikkate alınmadığı, sonuç olarak da meclis üyelerinin kararların alınma sürecindeki etkilerinin sınırlı olduğu da görülmektedir. Nitekim Çam’ın ifade ettiği bizim de aynı görüşte

---

251 Hülya Küçük, “Türkiye’de Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim İlişkisinde Sosyal Politikalar Üzerine Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme: Kadıköy Belediyesi ve Esenler Belediyesi Örneği”, *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, 7-14, s. 215.

olduğumuz üzere; “Meclis üyeliği teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren bir iş olarak, bir çeşit ‘seçilmiş teknokratlık’ olarak görülmektedir. Bu görüşün altında yatan nedenlerle ilgili bir değerlendirme yapmak mümkündür. Öncelikle belediye meclis kararları çokça dava konusu olmaktadır.”<sup>252</sup> Bu sakıncanın giderilmesi için de siyasi partilerin, mahalli idare seçimlerinde meclis aday listelerinin hazırlarken üyelerin teknik bilgi ve uzmanlığı olanları tercih etmeleri daha yerinde olacaktır. Bu durum meclis kararlarının oluşturulmasında meclis üyelerinin etkinliğini sağlayacaktır.

Ayrıca meclis üyesi adaylarının tespitinde ön seçim ya da teamül yoklaması yönteminin usûlünce yapılması ve sonuçlarına riayet edilmesi partili seçmenlerin gerçek iradesinin sandığa yansması, yerel siyaseti dolayısıyla da demokrasiyi güçlendirecek bir yöntemdir.

Belediyenin bir organı olan belediye meclisi, belediye tüzel kişiliğinin en büyük ve esas karar organıdır. Belediye meclisinin mali, idari, imar ve şehirciliğe ilişkin görevleri bulunmaktadır. Ancak bu önemli görevin bihakkın yerine getirilmesi, uzun mesai ve çalışma gerektirdiği, buna karşılık meclis üyelerine toplantı başına ödenen “huzur hakkı” adı verilen ücretlerin oldukça düşük olması makama yüklenen sorumluluk ve harcanan mesai kavramı ile örtüşmemektedir. Görev yapılan döneme ait meclis kararların hukuki ve cezai sorumluluğunun, meclis üyeliği sona ermiş olsa dahi devam ediyor olması da bu açıdan önem arz etmektedir. Yapılacak yasal düzenlemeyle “huzur hakkı” için ücretlendirme sistemi ve özlük haklarının iyileştirilmesi, makama yüklenen sorumluluk anlamında da bir gereklilik olduğu kanaatini taşımaktayız.

Mevzuatta tanımlanan görev ve yetkileri; işin niteliğine göre kimi zaman yürütme kimi zaman da danışma organı olarak faaliyet gösteren belediye encümeni, teşkilât içerisinde mühim bir konuma sahiptir. Yapısı itibari ile meclisten seçilmiş üyeler ile başkan tarafından atanmış memur üyelerin birlikte çalıştığı özel yapısı olan bir organdır. Encümenin gündeminin, belediye başkanınca belirlenmesi, gündeme üyelerin madde ekletme imkânının olmaması ve karar oluşturulurken oyların eşitliği

---

252 Semerci, der., *Yerel Demokrasi Sorunsalı*, s. 130.

hâlinde başkanın oyunun artı sayılması gibi birtakım yasadan kaynaklı sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca yine encümene yüklenen sorumluluk ve de dosyaların incelenmesi için harcanan emek ve mesai dikkate alındığında, mevzuatta belirlenen ücretin pek düşük olduğu aşikârdır. Meclis üyeliğinde ifade edildiği gibi encümen üyelerinin ücretine dair bir iyileştirmenin yapılması gerektiği kanaatindeyiz. Encümen üyelerine verilen ücretin tespiti hususunda, belediye meclisinin ayda 1 hafta toplantı yaparken, encümenin ise her hafta en az bir gün çalışma yaparak gündemindeki dosyaları karara bağladığı hususunun da dikkate alınması gerekmektedir.

Belediye başkanı, belediye tüzel kişiliğinin başı ve temsilcisi olup, mevzuatta tanımlanan birçok yetkiyle donatılarak “güçlü ve etkin başkan” modeline dönüştürülmüştür. Belediye başkanı ile ilgili uygulamada en çok karşılaşılan ve eleştiri alan sorun da belediye başkanının genellikle seçimlere bir siyasi partinin adayı olarak katılması ve bunun sonucu olarak gerek kadrolaşmalarda gerekse belediyenin işleyişinde, siyasi kimliğinin iş ve eylemlerinde belirleyici olması halidir.

Ayrıca yukarıda da ifade edildiği üzere; merkezi idare ile başkanın farklı siyasi partilere mensubiyeti yine büyükşehir belediye başkanı ile ilçe belediye başkanın farklı siyasi partilere mensubiyeti de siyasi mülahazalar nedeniyle birçok soruna sebebiyet vermektedir. Başkanın belediye meclisine ve belediye encümenine başkanlık etmesi ve encümen gündeminin de başkan tarafından belirlenmesi, belediye üst yönetim atama, görevden alma ve diğer kadrolaşmaların başkan tarafından yapılıyor olması “güçlü ve etkin başkan” modelinin tezahürleridir. Üst yönetim atamalarında başkan tarafından önerilen isimlerin belediye meclisince onaylanması, ayrıca toplu işten çıkarmalar ve işe alımlara ilişkin seçim dönemi başlangıçlarına ve seçim dönemi sonlarına ilişkin sayı sınırı getirilerek meclis denetimine tabi tutulmasının bu tür sorunlara çözüm olabileceği kanaatini taşımaktayız.

Başkanın mevzuatta birçok yetkiyle donatılmış olması beraberinde birtakım sorunlara yol açmaktadır. Zira meclis ve encümen gündemi başkan tarafından belirlense de meclis üyelerince meclis gündemine madde ekletme hakkı, belli şartlar dâhilinde kanunda tanınmıştır. Ancak meclis üyelerine tanınan gündeme madde ekletme hakkı,

encümen üyelerine tanınmamış olup encümen gündemi, münhasıran başkan tarafından belirlenmektedir. Kanaatimizce encümen üyelerine de gündeme madde ekletme hakkı tanınmalıdır. Zira belediye meclisince karara bağlanan ve encümence yerine getirilmesi ve yürütülmesi gereken işlerin encümene sevki, başkanın iradesinde olduğundan, başkanın siyasi saiklerle encümene hiç sevk etmemesi veya geciktirerek sevki işlerin aksamasına sebebiyet vermektedir. Görüldüğü üzere “güçlü ve etkin başkan” modelinin bu yönüyle bir kısım üyeleri seçimle işbaşına gelen belediye encümenine doğrudan seçilen belediye meclisine yani yerel demokrasiye dolayısıyla seçilmiş iradeye zarar verdiği aşikârdır. Yine bu hususta yani encümene sevki gereken meclis kararlarının sevki için yasal bir sürenin öngörülmemiş olması ve bunun bir müeyyidesinin bulunmaması da yasal bir boşluktur.

Bunun yanında uygulamada belediye encümen toplantılarına çoğunlukla başkan katılmamakta yerine büyükşehir belediyelerinde genel sekreter diğer belediyelerde ise başkan tarafından görevlendirilen başkan yardımcısı başkanlık etmektedir. Bu durumda encümende gündem konularıyla ilgili karar oluşturulurken oyların eşitliği hâlinde başkanın oyunun artı sayılması da encümenin seçilmiş üyelerine, onları seçen iradeye, başkanın ve bürokrasinin baskısı olarak ortaya çıkmaktadır. Başkanın da seçimle işbaşına geldiği şeklinde bir itirazla karşılaşmak mümkün ise de başkanın tek bir kişi olduğu, ve karar çoğunluğunu ise atadığı bürokratların aynı yöndeki oylarıyla oluşturduğu gerçeği dikkate alınması gerekecektir.

Zira başkan tarafından bizzat görevlendirilen bürokrati olan atanmış üyeler ise şeklen herhangi bir siyasi partiyi temsil etmiyorlarsa da zımnen ve alacakları kararlar ile başkanın mensup olduğu siyasi partinin temsilcisi gibi hareket edecekleri aşikârdır. Bu durum başkan ile meclis çoğunluğunun farklı siyasi partilere mensubiyeti hâlinde ortaya çıkmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu şehirlerde ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasında görev ve yetki karmaşası da sıkça oluşabilmektedir. Görev ve yetki sınırlarının yeterince açık ve net olmaması sebebiyle, büyükşehir belediyesine verilmiş olan inisiyatifin ve gelir imkânların, siyasi görüş ya da baskı unsuru olarak kullanıldığı, işbu sebeple ilçelere eşit hizmet sunumu sağlanmadığı görülmektedir. Ayrıca bu hususta en basit haliyle, ana arter, cadde, bulvar, kavşak gibi ayrımlardan

kaynaklanan tartışmalar azınsanmayacak orandadır. Yine ilçe belediyesi sınırları içerisinde her türlü ruhsatın verilmesi, yeşil alan ve parklar, zabıta ile cadde, bulvar, meydan ve ana arterleri kapsayan hizmetlerin sunulmasında yaşanan sıkıntılar karşısında çözüm olarak bu işlerin ilçe belediyesinin görev-yetki alanına alınması ve buna ilişkin kaynakların da ilçe belediyesine aktarılmasının en akılcı çözüm olacağı kanaatini taşımaktayız.

Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyesi sınırları dâhilinde parsel ihdaslarının, münhasıran görev ve yetki tanımında yer alan hizmetler için olması, keyfiyetin önlenmesi için daha sıkı şartların varlığına bağlanması gerekmektedir. Ayrıca aynı mahallede imar planlama yetkisinin hem büyükşehir belediyesine hem ilçe belediyesine hem de bazı durumlarda bakanlıklara tanınmış olması, yetki karmaşasına sebep olduğu gibi düzenli ve ihtiyaca göre planlama önünde engel teşkil etmektedir. Bu hususta yapılacak bir düzenleme ile imar planlamalarının da ilçe belediyelerinin ihtiyaç ve talepleri daha fazla dikkate alınarak yapılması gerekmektedir.

Bunlara ek olarak, ilçe belediye meclisince karara bağlanan bütçe, imar planı değişiklikleri gibi konularda mevzuat gereği büyükşehir belediyesi meclisinin aynen ve değiştirerek onama yetkisindeki “değiştirerek onama” ilçe belediyesinin özerkliğini zedeleyici nitelikte olduğu kanaatindeyiz. Arıkboğa'nın ifade ettiği bizim de katıldığımız görüşe göre; “Büyükşehir ile ilçeler arasında iş birliği ve koordinasyon konusunda sorunlar yaşandığına, bir kurumsallaşma olmadığına ve mevcut sistemin kişisel ilişkilere dayalı olarak çalıştığına vurgu yapmıştır. Diğer taraftan kişisel ilişkiler, ilçeler arasında ayrımcı uygulamalara da yol açabilmektedir.”<sup>253</sup> Yapılacak işlemlerde alınacak kararlarda, daha profesyonel, iş odaklı davranılması ve de kamu yararı dikkate alınması gerekmektedir.

İşbu konulara ilişkin büyükşehir belediye meclisinin değişiklik yaparak karara bağlamak yerine tekrar görüşülmek üzere ilgili ilçe belediyesine iadesi, ilçe belediye meclisinin de aynı kararda ısrarı hâlinde büyükşehir belediye meclisinde aynen karara bağlanması daha yerinde olacağı kanaatini taşımaktayız. Özellikle imar uygulamalarına ilişkin ilçe belediyelerinden gelen dosyaların büyükşehir encümenine

---

253 Arıkboğa, “Kontrolör Raporlarındaki Bulgular Yardımıyla Büyükşehir Sistemini Tartışmak”, s. 17.

sevki yerine, konunun daha iyi incelenebilmesi için ihtisas komisyonlarının görev yaptığı büyükşehir belediye meclisine sevki daha yerinde olacağı kanaatindeyiz. Ayrıca tüm bu işlemler, kamu hizmetlerinin sürekliliği açısından aksamaya ve suistimale yol açmamak adına dosyaların karara bağlanması için süre tayini yönünden mevzuat değişikliğinin şart olduğunu düşünmekteyiz.

Genel olarak mali konular nedeniyle belediye başkanı ve merkezi idarenin farklı siyasi parti mensubiyetleri, vesâyet makamlarının etkisi ile işlerin yürütülmesinde yavaşlama, zaman zaman da durmaya yol açabilecektir. Vesâyet etkilerini azaltmak ve belediyelerin mali özerkliği arttırmak adına, daha fazla finansman kaynak artırımı yapılmalı, bazı vergilerin yerelleştirilerek oran ve matrah konusunda da belediye meclisine yetki verilmeli, kaynaklar çeşitlendirilmeli ve buna bağlı olarak da belediyelerin görev tanımı genişletilmelidir. Ancak yine de belediyelerin işlem ve eylemlerinde şeffaflık, özellikle seçmen tarafından denetlenilebilir, hesap verilebilir bir duruma taşıyacak mali disiplin için mevzuat değişikliği kaçınılmazdır.

Tüm bu mülahazalar ışığında yerel yönetimlerin temel birimi olan belediyelerin hızla değişen ve gelişen dünyada ve dolayısıyla ülkemizde tüm mahalli müşterek ihtiyaçlara en iyi şekilde ve kısa sürede cevap vermesi ülkemizi ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel olarak birçok alanda başarılı kılacaktır. İşbu sebeple mevzuatta gerekli değişiklik ve yeniliklerin yapılması elzemdir. Ayrıca belediyelerin hizmet üretirken halkın istifadesine sunarken, kamu yararına azami surette dikkate alarak adalet ve hakkaniyet kavramlarını somutlaştırması gerekecektir. Yerel yönetimleri demokratik, kurumsal, şeffaf ve hesap verebilir bir konuma getirilmesi gerekmektedir. Siyasi partilerin gerek başkan gerekse meclis üyesi aday listesi oluştururken ehliyet ve liyakat gibi üst değerlere öncelikle bu anlamda önemlidir. Netice olarak belediyelerin güçlü, sağlam, yenilikçi ve halka hizmeti önceleyen yapıda olması ülkemizin refahını gelişimini arttıracaktır.

## REFERANSLAR

- Akbulut, Örsan. Türkiye’de Uygulanan Yerel Seçim Sistemlerinin Evrimi, (Güler, B. A. Sabuktay A. (Ed.), Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri, Ankara)
- Akoğul, Ayhan. Keser, Hayri. (2013). Türkiye’de Belediye Meclisi Kararlarının Yargısal Denetimi. İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. 4-2.
- Akyılmaz, Bahtiyar. Sezginer, Murat. Kaya, Cemil. (2018). *Türk İdare Hukuku*, İstanbul: Savaş Yayınevi.
- Akyılmaz, Bahtiyar. (1999). “Danıştay’ın Belediye Başkanlığından Düşürme Kararları ve Hukuki Niteliği”, Cilt 7, Sayı 1-2, 161 – 169.
- Alıcı, Orhan Veli. Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği. Doktora Tezi. İstanbul Üniversitesi, 2012.
- Alıcı, Orhan Veli. “Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisinin Kavramsal Açından Değerlendirilmesi”.
- Alıcı, Orhan Veli. (2017). “Büyükşehir Belediyelerinin Koordinasyon Görevi: AYKOME ve UKOME Uygulamaları”, (Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, cilt 8, sayı 21.
- Apan, Ahmet. (2006). “AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity) İlkesi”. *Türk İdare Dergisi*. 2029-42.
- Arıkboğa, Erbay. (2012). “Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform”. *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*. 2.
- Arıkboğa, Erbay, Oktay, Tarkan, Yılmaz, Nail, (2007). *Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği*. İstanbul: Beta Basım.
- Arıkboğa, Erbay. (2017). “Kontrolör Raporlarındaki Bulgular Yardımıyla Büyükşehir Sistemini Tartışmak”, *Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması*.
- Azıklı, Sedat. Özgür, Hüseyin. (2005). Belediye Organları ve Organlar Arası ilişkiler: Başkan, Meclis ve Encümen.
- Azgın, Hatice Gizem. (2018). Büyükşehir Belediyesi İle Büyükşehir İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: Hatay Örneği. Yüksek Lisans Tezi, Gaziantep Üniversitesi, Gaziantep.
- Batum, Süheyl, Yüzbaşıoğlu, Necmi. (1997). *Anayasa Hukukunun Temel Metinleri*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Boztepe, Mehmet. (2019). *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Türkiye’de Yerel Yönetimler - Merkezi İdare Arasında Görev ve Yetki Paylaşımının Sınırları*, Alanya: Alanya Akademik Bakış Alanya, C:3, S:1, s.49-71.

- Can, Hasan. (2012). Belediye Meclis Kararlarının Kesinleşmesinde İstisnai Yöntemler. *Yerel Politikalar*,0(2),27-37.Retrievedfrom <https://dergipark.org.tr/tr/pub/yerelpolitikalar/issue/13662/165288>
- Çınar, Aysun. Mahalli İdarelerde Bütçe Genel Yapısı. Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Aydın Üniversitesi. 2012.
- Derdiman, R. Cengiz, & Uysal, Yusuf. (2014). “Türk Kamu Yönetiminde Yetki Devri”. *Uludağ Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 15 (27) , 251-277. DOI: 10.21550/sosbilder.269512
- Derdiman, Cengiz. “Türk Kamu Hukukunda Yetki Devri”, *Uludağ Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi* (Yıl 16 sayı 27, 2014/2).
- Duran, Lütfü. (2015). "Yap-İşlet-Devret". Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 46 (1) Retrievedfrom <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ausbf/issue/3225/44897>
- Genç, Zarife. Belediyelerin İşleyişinin Demokratikliği: Belediye Başkanı İle Belediye Meclisi Arasındaki İlişki Mersin İlçe Belediyeleri. Yüksek Lisans Tezi. Mersin Üniversitesi. 2019.
- Giritli, İsmet. (1991). *Türkiye'nin İdari Yapısı*. (8. Baskı). İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Görmez, Kemal. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*. (2.Baskı). Ankara: Vadi Yayınları.
- Güran, Sait. “Büyükşehir Yönetimi Üzerine”, *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*. Cilt 4, Sayı 1-3.
- Güngör, Hayrettin. (2013). “Belediyenin Organları Meclis Encümen Başkan”. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrölleri Derneği Yayını. Ankara.
- Günday, Metin. (2011). *İdare Hukuku*. (10.baskı). Ankara.
- Güran, Sait. (1991). “İş birliği mi Karşıtlık mı”, *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, Cilt 12, Sayı 1-3, s. 267-275.
- Güven, Ahmet. (2013). Belediyelerde Performans Denetimi ve Algılanması Üzerine Bir Araştırma. Doktora Tezi. T.C. İstanbul Üniversitesi, İstanbul.
- Gözübüyük, Şeref, Tan, Turgut. (2014). *İdare Hukuku*. (10. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- İç İşleri Bakanlığı. (2019). Kayyım Nihai Raporu. Erişim adresi: [https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/illeridaresi/Yayinlar/KayyimRaporu/kayyim\\_nihai\\_rapor.pdf](https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/illeridaresi/Yayinlar/KayyimRaporu/kayyim_nihai_rapor.pdf)
- İnanç, Hüsamettin. Ünal Feyzullah, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Türkiye’de Belediyeler.” *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*.
- İsbir, Kevser Begüm. (2017). *Kamu Tüzel Kişiliği*, Ankara: Turhan Kitabevi.

- Kaçer, Murat. “Türkiye’de Belediye Başkanlığı Seçimlerinde Yenilenme Oranı (1984-2014) ve Dönem Sınırlandırılması”, *Doğu Anadolu Sosyal Bilimlerde Eğilimler Dergisi*, (1/1, 2017:25-42), s.36
- Kaman, Nur. (2020). Mahalli “İdarelerin Yetkilerinin ve Sınırlarının Kaynağı Olarak Mahalli Müşterek İhtiyaç”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7, Bahar.
- Kaplan, Gürsel. (2005). “5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 Sayılı Belediye Kanunu’na Göre Belediye Meclisi Kararları Üzerindeki Denetim”. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi (Prof. Dr. Hüseyin Hatemi’ye Armağan)*, Yıl: III, Sayı: 6. İstanbul: Vedat Kitapçılık.
- Keleş, Ruşen. (1995). “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”. *Çağdaş Yerel Yönetimler*.
- Küçük, Hülya. (2018). “Türkiye’de Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim İlişkisinde Sosyal Politikalar Üzerine Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme: Kadıköy Belediyesi ve Esenler Belediyesi Örneği”. *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*. 7, 14.
- Kürkçüer, Orhan, Melih. (1966). *Esas Teşkilat Hukuku*. (3. Baskı). Ankara: İktisadi Ticari İlimler Yayınları.
- Köse, Hami Doru. “Yeni Kamu İşletmeciliği ve Güçlü Belediye Başkanı: Adana, Eskişehir ve Şanlıurfa Örnekleri”, *Kent Araştırmaları Dergisi*, 2021, s.650-677
- Lawson, Karen. (2007). *How to Delegate Effectively, Series of Articles to Cultivate Truly Outstanding Leaders*.
- Nadaroğlu, Halil. (1986). *Mahalli İdareler*, İstanbul: Beta Yayınları, 3.Baskı.
- Oktay, Tarkan. (2013). *Yerel Siyaset Bağlamında Belediye Komisyonları: Marmara Örneği*. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.
- Oktay, Tarkan. (2019). *Belediye Organları: Meclis, Encümen, Başkan*. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.
- Onar, Sıddık Sami. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*. C. II. İstanbul: Marifet Basımevi.
- Ortaylı, İlber. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. (3. Baskı). Ankara: Cedit Neşriyat.
- Ortaylı, İlber. (2000). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1849-1880)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Özay, İlhan. (1992). *İkinci Bine Ulaşırken Gün Işığında Yönetim*, İstanbul: Filiz Kitabevi.

- Özgür, Hüseyin. Savaş Yavuzçehre, Pınar. (2016). “Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi:1982-2015”, Çankırı Karatekin Üniversitesi SBE Dergisi, 7(1): 903-926
- Pektaş, Ethem Kadri. (2012). “Yerel Meclislerin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C.17, S.1, s.325-339.
- Salihoğlu, Enver. (2018). *Yerel Yönetimlerde Yetki Devri*, İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.
- Semerci, Uysal, Pınar. (Der). (2016). *Yerel Demokrasi Sorunsalı Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Şat, Nur. (2018). “Türkiye’de Belediye Başkan Yardımcılığı”.*Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 32, 3.
- Şen, Mustafa Lütfü. Peker, Kadir. *Belediye Yöneticilerin Norm Kardo Uygulamasına İlişkin Görüşlerini Belirlemeye Yönelik Alan Araştırması: İstanbul İli Örneği*, “Kastamonu Üniversitesi İdari Bilimler Dergisi”, 2015.
- Şengül, Ramazan. *Yerel Yönetimler*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2010.
- T. C. İçişleri Bakanlığı Raporu, (2018). [https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/illeridaresi/Yayinlar/KayyimRaporu/kayyim\\_nihai\\_rapor.pdf](https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/illeridaresi/Yayinlar/KayyimRaporu/kayyim_nihai_rapor.pdf), (09.04.2020). T.C. İçişleri Bakanlığı (2019)
- Tan, Turgut (2020), *İdare Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi, 9.Baskı.
- Turguter, Necip. (2019). *Belediye Başkanları Meclis Üyeleri ve Encümen Üyelerinin Sorumlulukları*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Ulusoy, Ali. “Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, (11 Mayıs tarihli Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu’nda sunulan Bildiri).
- Yaslıkaya, Refik. Yaylı, Hasan. (2012). “Türkiye’de Yerel Hizmetlerle İlgili Yasal Düzenlemelerin Gelişimi”. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*. (2). 65:82.
- Yaprak, Nurhan. (2020). *Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Hukuki Niteliği*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Yıldız, Mehmet. “Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler”, (Yüksek lisans tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi, 2014),
- Yıldırım, T. 2010, *İdari Yargı*, II. Baskı, İstanbul: Veto Yayınları
- Yılmaz, Ejder. (2011). *Hukuk Sözlüğü*, 3.Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Zabunoğlu, Yahya Kazım. (2012). *İdare Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları.

## EKLER

### EK A

Belediye Nüfusu	Meclis Üye Sayısı
10 000'e kadar	9
10 001'den 20 000'e kadar	11
20 001'den 50 000'e kadar	15
50 001'den 100 000'e kadar	25
100 001'den 250 000'e kadar	31
250 001'den 500 000'e kadar	37
500 001'den 1 000 000'e kadar	45
1 000 000'den fazla olan beldelerde	55



yargılama giderleri ve vekalet ücretinin davalı tarafa yükletilmesine karar verilmesini talep ve dava etmiştir.

Davalı İstanbul Büyükşehir belediye Başkanlığı vekili cevap dilekçesinde özetle: 4857 İş Kanununun 18. Maddesinin 1. Fıkrası uyarınca işe iade davalarında 30 yahut daha fazla işçi çalıştırma koşulunu içermesi gerektiğini, davanın süresi içerisinde açılıp açılmadığı konusunun araştırılması ve süresinde değil ise öncelikle süre yönünden reddi gerektiğini beyanla davanın reddini talep etmiştir.

Davalı İstanbul Personel Yönetim A.Ş vekili cevap dilekçesinde özetle: Müvekkil şirket Yönetim Kurulu'nun 29/07/2018 tarihli ve 2018/07-11 sayılı kararı ile; şirket bünyesinde Mali ve İdari İşler Genel Müdür Yardımcılığı kadrosunun ihdas edilmesine. İSFALT A.Ş'de Genel Müdür Yardımcısı olarak görev yapan davacının iş sözleşmesi devri protokolü ile geçişinin yapılarak bu pozisyona atanmasına karar verildiğini, davacının iş akdinin feshine ilişkin İnsan Kaynakları Müdürlüğü'nün 45697325-903E.4072 sayılı ve 29/09/2019 tarihli bildirim yazısı ile; 01/08/2018 tarihinden itibaren Genel Müdür Yardımcısı unvanıyla görev yapmakta iken 27/09/2019 tarihli ve 2019/09/09 sayılı Yönetim Kurulu kararı uyarınca iş akdinin feshedildiği, hak etmiş olduğu tüm yasal alacakların kendisine ödeneceği belirtildiğini, söz konusu yazı 27/09/2019 tarihinde davacıya tebliğ edildiğine ilişkin imzası alındığını beyanla davanın reddini talep etmiştir.

**İLK DERECE MAHKEMESİ KARARININ ÖZETİ :** İlk derece Mahkemesi tarafından davanın kabulüne karar verilmiştir.

**İLERİ SÜRÜLEN İSTİNAF SEBEPLERİ :**

Davalı istanbul BB vekili istinaf dilekçesinde özetle : davacının çalıştığı isper in ayrı bir tüzel kişiliği olduğunu beyanla husumet ve zamanaşımı itirazında bulunmuştur

Davalı isper vekili istinaf dilekçesinde özetle : sunmuş oldukları delillerin toplanmadığını davacının işveren vekili olduğunu işe iade davasından yararlanamayacağını eksik inceleme ile karar verildiğini beyanla ilk derece Mahkemesince verilen kararın kaldırılmasını talep etmiştir

**GEREKÇE :**

İstinaf incelemesi Hukuk Muhakemeleri Kanununun 355. Maddesine göre re'sen gözetilecek kamu düzenine aykırılık halleri dışında, istinaf dilekçesinde belirtilen sebeplerle sınırlı olarak yapılır.

Davalı İSper'in, davalı İBB nin sağlık ve sosyal alandaki projelerine hizmet ve iş gücü desteği sağladığı, İSPER A.Ş. Şirketinin alt işveren olduğu, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nın ise asıl işveren olduğu, . Anlaşılmakla davalı İBB nin husumet itirazı yerinde değildir.

Dosya hüküm kuracak derecede aydınlanmış taraflara usulünce delil ve belge sunması için süre verilmiştir

Davacının Genel Müdür yardımcısı unvanıyla göreve atandığı ve İSPER iç yönergesi kapsamında sınırlı 1.Derece imza yetkisi verilmesine karar verildiği anlaşılmış, davacıya verilen imza yetkisini "Sınırlı" olarak verilmiş olması ve davalı vekilinin davacının işe alım çıkarımlarda yetkili olduğuna yönelik bir iddiasının olmaması birlikte değerlendirildiğinde davacının işveren vekili olmadığına yönelik kanaat yerindedir.

İş sözleşmeniz 27/09/2019 tarihli ve 2019/09/09 sayılı Yönetim Kurulu Kararı ile 4857 Sayılı İş Kanunu'nun 17. Maddesi uyarınca tarafınıza tüm yasal haklarımızın ödenmesi suretiyle 27/09/2019 tarih itibarıyla feshedilmiştir." şeklinde olduğu, Yönetim kurulu kararında ise davacının iş sözleşmesinin iş kanunu 17. Maddesi gereğince feshedilmesine karar verildiği, fesih nedeninin belirtilmediği görülmekle işe iade kararı yerindedir

İlk derece Mahkemesince oluşan kanaat yerinde olup ilk derece mahkemesinin objektif, dosyadaki verilerle çelişmeyen tespitlerine, kararın dayandığı deliller, delillerin



takdiri, karar gerekçesine göre, her iki davalı vekilinin yerinde bulunmayan istinaf başvurusunun esastan reddine karar verilerek, aşağıdaki hüküm tesis edilmiştir.

**HÜKÜM**

- 1-)Her iki davalı tarafın istinaf başvurusunun ayrı ayrı ESASTAN REDDİNE,
  - 2-)Alınması gereken harç davalı İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı tarafından peşin alındığından yeniden harç alınmasına yer olmadığına,
  - 3-)Alınması gereken harç davalı İşper İstanbul Personel Yönetim Anonim Şirketi tarafından peşin alındığından yeniden harç alınmasına yer olmadığına,
  - 4-)İstinaf incelemesi duruşmasız yapıldığından vekalet ücreti takdirine yer olmadığına,
  - 5-)Her iki davalı tarafından yapılan istinaf yargılama giderlerinin üzerinde bırakılmasına,
  - 5-)Karar kesin olduğundan harç tahsil müzekkeresi yazım işleminin ve kesinleştirme işlemlerinin ilk derece mahkemesi tarafından yerine getirilmesine.
- Dair, dosya üzerinde yapılan inceleme sonunda,7036 sayılı kanunun 8/1-a maddesi, 11/son ile değişik 4857 sayılı kanunun 20. maddesi son fıkrası ve 7036 sayılı yasanın geçici 1/son maddeleri gereğince kesin olmak üzere 15/10/2020 tarihinde oy birliği ile karar verildi.

**BAŞKAN 37412**  
*E-imzalıdır*

**ÜYE 37377**  
*E-imzalıdır*

**ÜYE 39619**  
*E-imzalıdır*

**KATİP 242937**  
*E-imzalıdır*



T.C.  
İSTANBUL  
BÖLGE ADLİYE MAHKEMESİ  
32. HUKUK DAİRESİ

DOSYA NO : 2020/2751  
KARAR NO : 2021/837

TÜRK MİLLETİ ADINA  
İSTİNAF KARARI

BAŞKAN :  
ÜYE :  
ÜYE :  
KATİP :

İNCELENEN KARARIN

MAHKEMESİ : İSTANBUL 14. İŞ MAHKEMESİ  
TARİHİ : 06/10/2020  
NUMARASI : 2020/244 Esas, 2020/616 Karar

DAVACI :  
VEKİLİ :

DAVALI :

VEKİLLERİ :

DAVANIN KONUSU : Tespit (İşe İade İstemi)  
DAVA TARİHİ : 24/03/2020  
KARAR TARİHİ : 20/05/2021  
GEREKÇELİ KARARIN  
YAZILDIĞI TARİHİ : 03/06/2021

İSTANBUL 14. İŞ MAHKEMESİ'nin 06/10/2020 Tarih, 2020/244 Esas, 2020/616 Karar sayılı kararına karşı istinaf kanun yoluna başvurulması üzerine dosyanın dairemize tevzi edildiği anlaşılmakla, dosya ve ekleri incelendi.

GEREKİ DÜŞÜNÜLDÜ:

İDDİA :

Davacı vekili dava dilekçesinde özetle; davacının davalı işyerinde 16/10/1995- 21/02/2020 tarihleri arasında Büro Personeli, Mühendis, Şef, Müdür ve Müdür yardımcısı olarak çalıştığını, seçim sonrası siyasi nedenlerle, keyfi olarak iş aktinin feshedildiğini iddia ederek davanın kabulü ile davacının işe iadesine karar verilmesini talep ve dava etmiştir.

SAVUNMA :

Davalı vekili cevap dilekçesinde; davacının iş akti, buna uygun olarak İGDAŞ 21.02.2020 tarih, 2020/26 sayılı Yönetim Kurulu Kararıyla 4587 Sayılı İş Kanunu'nun 17. Maddesine uygun olarak feshedildiğini belirterek, davanın reddine karar verilmesini talep

\* Bu evrak 5070 sayılı kanun hükümlerine göre elektronik imza ile imzalanmıştır.

etmiştir.

### **İLK DERECE MAHKEMESİ KARAR VE GEREKÇESİ:**

İlk derece mahkemesince yapılan yargılama neticesinde; "Somut uyuşmazlıkta, iş sözleşmesinin fesih nedeninin 4857 sayılı kanunun 17.maddesi gereği denilerek geçerli ya da haklı bir fesih nedeninin ileri sürülmediği, kanunun amir hükmü gereğince fesih sebebinin açık ve net olarak gösterilmediği anlaşılmalı davalı tarafından iş sözleşmesinin feshinde usul ve şekil kurallarına uygun davranılmadığı anlaşılmalı mahkememizce dava konusu feshin geçerli olmadığına açılan davanın kabulü ile davacının işine iadesine karar vermek gerekmiştir." gerekçesiyle davanın kabulüne karar verilmiştir.

### **İSTİNAF SEBEPLERİ:**

Mahkemece yazılan gerekçeli karar, taraflara usulüne uygun tebliğ edilmiştir.

**İstinaf Kanun Yoluna yasal süresinde davalı tarafça müracaat edilmiştir.**

**Davalı vekili gerekçeli istinaf dilekçesinde özetle;**

Müvekkili İGDAŞ nezdinde 2018 tarihi itibarıyla yürürlükte olan ve iş akdinin taraflarını bağlayıcı kurucu bir unsuru niteliğinde dosyasına ibraz edilen İnsan Kaynakları Yönetmeliği uyarınca İşe Alma ve İşten Çıkarma yetkileri kanunlar çerçevesinde regüle edilmiş olup, davacının pozisyonu dikkate alındığında, ilgili yönetmeliğin 12. Maddesi uyarınca iş akdinin feshi hususunda karar tesis edilmesinin, İş Kanunu anlamındaki yönetim hakkı kapsamında Genel Müdür önerisi ile Yönetim Kurulu'nun alacağı karara bağlandığını, bu haliyle iş akdinin taraflarınca kabul edilen resmi uygulamanın, keyfiyet ya da ölçüsüzlük gibi genel kriterlerle değerlendirilemeyeceği ve İnsan Kaynakları Yönetmeliği gereği, sözleşme taraflarınca davacının iş akdinin feshinin yönetim hakkıyla tanımlanan meşru bir gerekçeye dayandığının kabul edilmesi gerektiğini,

Davacının, kendi çalıştığı pozisyon bakımından fesih olgusunun müvekkili işverenlikte bahsi geçen 12. Maddeye tabi olduğundan ve anılan yönetmeliği olduğu haliyle kabul ettiği tarihte, mevcut yönetimin şirkette bulunmadığından halihazırda muttali olduğunu,

Buna göre; davacının iş akdinin, yasayla belirlenen tüm tazminat ve işçilik alacaklarının kendisine ödenmiş olması suretiyle, İş Kanunu madde 17 uyarınca, geçerli bir usulle feshedildiğini, açıklanan nedenlerle; davanın reddi gerekirken davacının işe iade taleplerinin kabulünün, yasaya ve hukuka aykırı olduğunu ileri sürmüştür.

### **DELİLLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE GEREKÇE:**

Dava, işe iade davasıdır.

6100 Sayılı HMK'nın 355. maddesine göre: Bölge Adliye Mahkemesi, ileri sürülen istinaf sebepleriyle bağlı inceleme yapar, kamu düzenine aykırılık gördüğü takdirde bunu resen gözetir.

Fesih bildirim içeriği; " şirketimiz yönetim kurulunun 21.02.2020 tarih ve 2020/26 sayılı kararı gereğince 4857 sayılı İş Kanununun 17 maddesine göre kıdem tazminatı, ihbar tazminatı ve kullanmadığınız yıllık izin ücretleriniz ödenmek suretiyle 21.02.2020 tarihi itibarı ile iş sözleşmenizin sonlandırılmasına karar verilmiştir" şeklindedir.

6100 Sayılı HMK 355. maddesine göre istinaf sebepleri ile sınırlı yapılan inceleme neticesinde; tarafların karşılıklı iddia ve savunmalarına, dayandıkları belgelere, celp edilen cevabi yazılara, hukuki ilişkinin nitelendirilmesine göre, Yönetim Kurulu kararında işe alma ve çıkarılmaya ilişkin İnsan Kaynakları Yönetmeliği'nde verilen yetkiye atfen davacının da aralarında olduğu bir kısım çalışanların iş akitlerinin sonlandırılmasına karar verildiği, gerek yazılı fesih bildiriminde, gerekse Yönetim Kurulu kararında işletmesel karar ve gereklilikten bahsedilmediği, işten ayrılış bildirgesi ve fesih bildirim içeriğine göre işverence geçerli fesih yapıldığı, fesih bildiriminde ve dayanağı yönetim kurulu kararında fesih nedeni gösterilmediğinden feshin şeklen geçersiz olduğu, kaldı ki davalı işverence somut, açık ve kesin fesih nedeninin ortaya konulmadığı, ilk derece mahkemesinin vakıa ve

\* Bu evrak 5070 sayılı kanun hükümlerine göre elektronik imza ile imzalanmıştır.

hukuki değerlendirmesinde usul ve esas yönünden yasaya aykırılık bulunmadığı anlaşıldığından davalı vekilinin istinaf başvurusu yerinde değildir.

Sonuç olarak; Dairemizce istinaf sebepleriyle bağlı olarak yapılan incelemede, davalı vekilince ileri sürülen istinaf sebeplerinin yerinde olmadığı, kamu düzenine aykırılık teşkil edecek bir durumun bulunmadığı, ilk derece mahkemesince delillerin değerlendirilmesi ve takdirinde bir isabetsizliğin bulunmadığı, verilen kararın usul ve yasaya uygun olduğu anlaşılmakla istinaf kanun yolu başvuru talebinin esastan reddi gerektiği sonuç ve kanaatine varılarak aşağıdaki gibi hüküm kurulmuştur.

**KARAR: Gerekçesi Yukarıda İzah Edildiği Üzere;**

1-Davalı vekilinin istinaf kanun yoluna başvuru taleplerinin HMK 353/1-b-1 maddesi gereğince **ESASTAN REDDİNE,**

2-Alınması gereken 59,30 TL karar ve ilam harcından, davalı tarafça yatırılan 54,40 TL'nin mahsubu ile bakiye 4,90 TL harcın davalıdan alınarak hazineye irat kaydına,

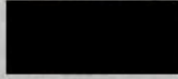
3-İstinaf yargılamasına ilişkin davalı tarafça yapılan masrafların üzerinde bırakılmasına,

4-İstinaf yargılamasına ilişkin davacı gider avansından harcaması yapılan 11,00 TL masrafın davalıdan alınarak davacıya verilmesine,

5-İstinaf yargılamasında duruşma yapılmadığından Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi'nin ikinci kısmının ikinci bölümünün 17. bendi uyarınca taraf vekilleri yararına vekalet ücreti takdirine yer olmadığına,

6-HMK 359. maddesinin 3.fıkrası gereği kararın tebliği ile 302.maddesinin 5.fıkrası gereği harç tahsil müzekkeresi yazılması işlemlerinin İlk Derece Mahkemesi tarafından yapılmasına,

Dair, 7036 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu'nun 8/1-a maddesine göre teyviz yolu kapalı ve kesin olmak üzere 20/05/2021 tarihinde oy birliğiyle karar verildi.



e-İmzalıdır



e-İmzalıdır



e-İmzalıdır



e-İmzalıdır

EK D

T.C.  
**İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MECLİSİ**  
**MECLİS KARARI**

**Karar Tarihi: 20.11.2013**

**Meclis Karar No: 2293**

**KOMİSYON GÖRÜŞÜ:** Teklif Dosyası Komisyonlarımızca incelenmiş olup; İkitelli Toplu Konut Alanı 4. ve 5. Etap 2. Kısım da bulunan ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarında park ve rekreasyon alanı olarak yer alan yaklaşık 550.000 m<sup>2</sup> yüzölçümlü alanın, Başakşehir Belediyesi ile KIPTAŞ A.Ş. tarafından imzalanan protokol eki projede, Belediye Başkanlığımıza devredilecek alan olarak belirtilen kısımların, projesinde belirtilen fonksiyonunun (Yeşil Alan) korunması, maksadına uygun olacak şekilde bakım ve onarımının Başakşehir Belediyesi tarafından gerçekleştirilmesi şartıyla hizmet bütünlüğü açısından, Başakşehir Belediye Başkanlığına 5 yıl süre ile bedelsiz olarak tahsis edilmesi, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18. maddesi ve 75. maddesinin (d) bendi uyarınca uygun bulunmuştur.

Meclisimizin Onayına Arz Olunur.”

Şeklinde hazırlanan Hukuk – Altyapı, Mesken ve Kentsel Yenileme Komisyonları müşterek raporu; İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 6. Seçim Dönemi 5. Toplantı Yılı, Kasım Ayı Toplantılarının 20 Kasım 2013 tarihli 7. birleşiminde okunarak, yapılan işaretle oylama neticesinde raporun aynen ve Oybirliği ile kabulü kararlaştırılmıştır.

Divan Kâtibi

Divan Kâtibi

Meclis 2. Başkan Vekili

20.11.2013

Büyükşehir Belediye Başkanı

**İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ MECLİS BAŞKANLIĞINA**

Konu : Tahsis

İstanbul Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde bulunan Başakşehir ilçemiz sınırları içerisinde bulunan 4. Etap ve 5. Etap arasında kalan 550.000 m2 yüzölçümlü Sular Vadisi olarak bilinen park alanları ile birlikte park alanları içinde bulunan WC ler, Giriş Takları, Amfi Tiyatro, belediyemizce Bakmer olarak kullanılan yapı ile yine belediyemizce Nikah Salonu ve Sosyal Tesis olarak kullanılan yapıların 10 yıl süre ile Başakşehir Belediyesi'ne bedelsiz tahsisine ilişkin teklifimizin 5393 sayılı Belediye Kanununun 21. Maddesi ve Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği 'nin 8. Maddesi gereğince gündeme alınarak Hukuk Komisyonuna havalesini arz ederiz.





T.C.  
İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MECLİSİ  
**KOMİSYON RAPORLARI**

Rapor No:  
67  
Tarih:  
16.07.2020  
Dosya No:  
2020/361

**HUKUK KOMİSYONU**

**KONUNUN ÖZÜ: Tahsis Hk.**

**KOMİSYON İNCELEMESİ:** İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 09.03.2020 tarihli Meclis toplantısı 1. birleşiminde Ak Parti Meclis Üyeleri [REDACTED] tarafından verilen önerge teklifi 2020/361 sayı ile komisyonumuza havale edilmiştir.

**BAŞKANLIK MAKAMINA**

İstanbul Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde bulunan Başakşehir ilçemiz sınırları içerisinde bulunan 4. Etap ve 5. Etap arasında kalan 550.000 m<sup>2</sup> yüzölçümlü Sular Vadisi olarak bilinen park alanları ile birlikte park alanları içinde bulunan WC'ler, Giriş Taklan, Amfi Tiyatro, belediyemizce Bakmer olarak kullanılan yapı ile yine belediyemizce Nikah Salonu ve Sosyal Tesis olarak kullanılan yapıların 10 yıl süre ile Başakşehir Belediyesi'ne bedelsiz tahsisine ilişkin teklifimizin 5393 sayılı Belediye Kanununun 21. Maddesi ve Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nin 8. Maddesi gereğince gündeme alınarak Hukuk Komisyonuna havalesini arz ederiz denilmektedir.

**KOMİSYON GÖRÜŞÜ:** Teklif komisyonumuzca incelenmiş olup; İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 20.11.2013 tarih ve 2293 sayılı kararı ve İstanbul Büyükşehir Belediye Encümeninin 11.12.2013 tarih ve 2922-2521 nolu kararı ile 5 yıl süre ile Başakşehir Belediyesine tahsis edilen ve tahsis süresi sona eren, yeniden tahsisi/tahsis süresinin uzatılması talep edilen, Başakşehir ilçesi sınırları içerisinde bulunan 4. Etap ve 5. Etap arasında Sular Vadisi olarak bilinen ve 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planında park ve rekreasyon alanı olarak yer alan yaklaşık 550.000 m<sup>2</sup> yüzölçümlü alanın bakım onarımının sağlanması ve hizmet bütünlüğünün oluşturulması amacıyla Başakşehir Belediye Başkanlığına 10 yıl süreyle ve bedelsiz olarak Başakşehir Belediye Başkanlığına tahsisi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47.maddesi, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18/e, 75/a ve 75/d maddesi gereği komisyonumuzca uygun görülmüştür.

Meclisimizin Onayına Arz Olunur.

[REDACTED]  
Hukuk Komisyonu Başkanı

[REDACTED]  
Başkan Vekili

[REDACTED]  
Raportör

[REDACTED]  
Üye

[REDACTED]  
Üye

[REDACTED]  
Üye  
KARARA KATILMIYORUM

[REDACTED]  
Üye  
KARARA KATILMIYORUM

[REDACTED]  
Üye  
KARARA KATILMIYORUM

[REDACTED]

**T.C.**  
**İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MECLİSİ**  
**MECLİS KARARI**

**Karar Tarihi: 17.09.2020**

**Meclis Karar No: 802**

bedelsiz olarak Başakşehir Belediye Başkanlığına tahsisi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47.maddesi, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18/e, 75/a ve 75/d maddesi gereği komisyonumuzca uygun görülmüştür.

Meclisimizin onayına arz olunur.”

Şeklinde aynen kabulü komisyonumuzca uygun görülmüştür.

Meclisimizin onayına arz olunur.”

Şeklinde hazırlanan Hukuk Komisyonu raporu; İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 8. Seçim Dönemi 2. Toplantı Yılı, Eylül Ayı Toplantılarının 17 Eylül 2020 tarihli 3. birleşiminde okunarak, müzakereye açıldı. Yapılan müzakereler neticesinde, 16.07.2020 tarih ve 510 sayılı Meclis Kararı Israr Kararı olarak oylandı. İşaretle yapılan oylama sonucunda, Meclis Üye Tam Sayısının Salt Çoğunluğu ile Israr Kararı olarak kabulü kararlaştırılmıştır.



**G Ö R Ü L D Ü**

**Ekrem İMAMOĞLU**  
Büyükşehir Belediye Başkanı

EK H

T.C.  
İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MECLİSİ  
MECLİS KARARI

Karar Tarihi: 16.07.2020

Meclis Karar No: 510

RAPOR:

KONUNUN ÖZÜ: Tahsis Hk.

KOMİSYON İNCELEMESİ: İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 09.03.2020 tarihli Meclis toplantısı 1 birleşiminde Ak Parti Meclis Üyeleri tarafından verilen önerge teklifi 2020/361 sayılı ile komisyonumuza havale edilmiştir.

BAŞKANLIK MAKAMINA

İstanbul Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde bulunan Başakşehir ilçemiz sınırları içerisinde bulunan 4. Etap ve 5. Etap arasında kalan 550.000 m<sup>2</sup> yüzölçümlü Sular Vadisi olarak bilinen park alanları ile birlikte park alanları içinde bulunan WC'ler, Giriş Taklan, Amfi Tiyatro, belediyemizce Bakımlar olarak kullanılan yapı ile yine belediyemizce Nikah Salonu ve Sosyal Tesis olarak kullanılan yapıların 10 yıl süre ile Başakşehir Belediyesi'ne bedelsiz tahsisine ilişkin teklifimizin 5393 sayılı Belediye Kanununun 21. Maddesi ve Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nin 8. Maddesi gereğince gündeme alınarak Hukuk Komisyonuna havalesini arz ederiz denilmektedir.

KOMİSYON GÖRÜŞÜ: Teklif komisyonumuzca incelenmiş olup; İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 20.11.2013 tarih ve 2293 sayılı kararı ve İstanbul Büyükşehir Belediye Encümeninin 11.12.2013 tarih ve 2922-2521 nolu kararı ile 5 yıl süre ile Başakşehir Belediyesine tahsis edilen ve tahsis süresi sona eren, yeniden tahsisi/ tahsis süresinin uzatılması talep edilen, Başakşehir ilçesi sınırları içerisinde bulunan 4. Etap ve 5. Etap arasında Sular Vadisi olarak bilinen ve 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planında park ve rekreasyon alanı olarak yer alan yaklaşık 550.000 m<sup>2</sup> yüzölçümlü alanın bakım onarımının sağlanması ve hizmet bütünlüğünün oluşturulması amacıyla Başakşehir Belediye Başkanlığına 10 yıl süreyle ve bedelsiz olarak Başakşehir Belediye Başkanlığına tahsisi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 47.maddesi, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18/e, 75/a ve 75/d maddesi gereği komisyonumuzca uygun görülmüştür.

Meclisimizin onayına arz olunur."

Şeklinde hazırlanan Hukuk Komisyonu raporu; İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 8. Seçim Dönemi 2. Toplantı Yılı, Temmuz Ayı Toplantılarının 16 Temmuz 2020 tarihli 3. birleşiminde okunarak, müzakereye açıldı; CHP ve İYİ Parti Grubunun muhalefetiyle yapılan işaretle oylama neticesinde raporun aynen ve Oyçokluğu ile kabulü kararlaştırılmıştır.

22 Temmuz 2020  
GÖRÜLDÜ

Ekrem İMAMOĞLU  
Büyükşehir Belediye Başkanı

MECLİSE TADE

## EK I

Konu: Meclise iade (510 sayılı Karar)

22/07/2020

### İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Meclis kararlarının kesinleşmesi" başlıklı 14'üncü maddesinin birinci fıkrası, "Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclis kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir" hükmündedir.

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 17.07.2020 tarih ve 510 sayılı kararı ile, Belediye Meclisinin 20.11.2013 tarih ve 2293 sayılı kararı ve İstanbul Büyükşehir Belediye Encümeninin 11.12.2013 tarih ve 2922-2521 nolu kararı ile 5 yıl süre ile Başakşehir Belediyesine tahsis edilen ve tahsis süresi sona eren, yeniden tahsisi/tahsis süresinin uzatılması talep edilen, Başakşehir ilçesi sınırları içerisinde bulunan 4. Etap ve 5. Etap arasında Sular Vadisi olarak bilinen ve 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planında park ve rekreasyon alanı olarak yer alan yaklaşık 550.000 m<sup>2</sup> yüzölçümlü alanın bakım onarımının sağlanması ve hizmet bütünlüğünün oluşturulması amacıyla Başakşehir Belediye Başkanlığına 10 yıl süreyle ve bedelsiz olarak Başakşehir Belediye Başkanlığına tahsisi yönünde karar alınmıştır.

14.04.2006 tarihli ve 611 sayılı İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi Kararı ile, Başakşehir ilçesi 4. ve 5. Etap arasında kalan yaklaşık 550.000,00 m<sup>2</sup> yüzölçümlü park ve rekreasyon alanı üzerinde yapılan büfe, lokanta, anfi tiyatro, gölet, spor alanları, oyun alanları vb. tesislerin yer aldığı Sular Vadisi Projesinin tüm sorumluluğu Belediyemiz İştiraki KIPTAŞ A.Ş. 'ne verilmiştir. Ayrıca, Belediyemiz bünyesinde hizmet vermekte olan Park Bahçe ve Yeşil Alanlar Daire Başkanlığı İstanbul ilinde tüm ilçe belediyelerine yeşil alanların üretimi, bakımı ve benzeri konularda destek vermekte ve işbirliği içerisinde çalışmalarına devam etmekte iken; gerek projenin yürütücüsü olan Belediyemiz İştiraki KIPTAŞ A.Ş. 'nden, gerekse Belediyemizin uzman birimi Avrupa Yakası Park ve Bahçeler Müdürlüğünden görüş alınmaksızın İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 17.07.2020 tarih ve 510 sayılı Kararı ile re'sen Başakşehir Belediyesi adına tahsis yönünde karar alınmasının; kararda belirtilen hizmet bütünlüğünün oluşturulması gerekçesi ile açıkça çelişmekte olduğu mütalaa edilmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisimizin Belediyemizin en üst mercideki karar organı olduğu, Meclis üyelerimizin seçildikleri ilçeyi temsil ediyor olmakla birlikte aslen Belediye Başkanlığımızın halkımıza etkin bir biçimde hizmet vermesini mümkün kılacak kararlar almaları gerekliliğinin göz ardı edilmemesi gerektiği aynı zamanda Meclis üyelerimizin aldıkları kararlar ile ilgili olarak idari ve adli kurum ve kuruluşlara karşı hesap verme sorumluluğu taşıdığı unutulmamalıdır.

Bu sebeple Başakşehir ilçesi sınırları içerisinde bulunan 4. Etap ve 5. Etap arasında Sular Vadisi olarak bilinen ve 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planında park ve rekreasyon alanı olarak yer alan yaklaşık 550.000 m<sup>2</sup> yüzölçümlü alanın 10 yıl süreyle ve bedelsiz olarak Başakşehir Belediye Başkanlığına tahsisi yönünde Karar alınması; öncelikle Belediyemizin ilgili birimlerinden görüş alınmaksızın alınmış olması sebebiyle hukuki olarak yeterli alıhtan yoksundur. Ayrıca 14.04.2006 tarihli ve 611 sayılı Meclis Kararı ile KIPTAŞ A.Ş. 'nin sorumluluğa verilen bir alanın farklı bir Meclis Kararı ile Başakşehir Belediye Başkanlığına tahsis edilmesi, Kararda belirtilen "hizmet bütünlüğünün oluşturulması" ilkesi ile bağdaşmamakta, aksine ters düşmektedir. Kamu kaynaklarının etkin ve verimli olarak yönetilmemesi sonucunda doğabilecek kamu zararı da göz önüne alınarak, İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 17.07.2020 tarih, 510 sayılı Kararının 5216 sayılı Kanununun 14. maddesine istinaden yeniden görüşülmek üzere Büyükşehir Belediye Meclisine iadesini arz ederim.

[Redacted Signature]

Ekrem İMAMOĞLU  
Büyükşehir Belediye Başkanı

**T.C.**  
**İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MECLİSİ**  
**MECLİS KARARI**

**Karar Tarihi: 17.09.2020**

**Meclis Karar No: 802**

**RAPOR:**

**KONUNUN ÖZÜ:** Tahsis Hk.

**KOMİSYON İNCELEMESİ:** İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 09.03.2020 tarihli Meclis toplantısı 1. birleşiminde Ak Parti Meclis Üyeleri [REDACTED] tarafından verilen önerge teklifi 2020/361 sayı ile komisyonumuza havale edilmiştir.

**BAŞKANLIK MAKAMINA**

İstanbul Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde bulunan Başakşehir ilçemiz sınırları içerisinde bulunan 4. Etap ve 5. Etap arasında kalan 550.000 m<sup>2</sup> yüzölçümlü Sular Vadisi olarak bilinen park alanları ile birlikte park alanları içinde bulunan WC'ler, Giriş Taklan, Amfi Tiyatro, belediyemizce Bakmer olarak kullanılan yapı ile yine belediyemizce Nikah Salonu ve Sosyal Tesis olarak kullanılan yapıların 10 yıl süre ile Başakşehir Belediyesi'ne bedelsiz tahsisine ilişkin teklifimizin 5393 sayılı Belediye Kanununun 21. Maddesi ve Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nin 8. Maddesi gereğince gündeme alınarak Hukuk Komisyonuna havalesini arz ederiz denilmektedir.

**KOMİSYON GÖRÜŞÜ:** Belediye Meclisinin 16.07.2020 tarih ve 510 sayılı kararı, yeniden görüşülmek üzere [REDACTED] tarafından Belediye Meclisine iade edilmiştir. [REDACTED] yeniden görüşülmek üzere Belediye Meclisine iade etmesine ilişkin 22.07.2020 tarihli yazısı incelenmiş olup, meclis kararı içeriğinde karar gerekçesi ayrıntılı olarak açıklanmıştır.

Belediye Meclisinin 16.07.2020 tarih ve 510 Sayılı kararında 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 23.maddesi gereğince ısrar edilmesi ve AŞAĞIDA BELİRTİLEN ŞEKİLDE VE AYNEN KABULÜ gerektiği;

**"KOMİSYON GÖRÜŞÜ:** Teklif komisyonumuzca incelenmiş olup; İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 20.11.2013 tarih ve 2293 sayılı kararı ve İstanbul Büyükşehir Belediye Encümeninin 11.12.2013 tarih ve 2922-2521 nolu kararı ile 5 yıl süre ile Başakşehir Belediyesine tahsis edilen ve tahsis süresi sona eren, yeniden tahsisi/tahsis süresinin uzatılması talep edilen, Başakşehir ilçesi sınırları içerisinde bulunan 4. Etap ve 5. Etap arasında Sular Vadisi olarak bilinen ve 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planında park ve rekreasyon alanı olarak yer alan yaklaşık 550.000 m<sup>2</sup> yüzölçümlü alanın bakım onarımının sağlanması ve hizmet bütünlüğünün oluşturulması amacıyla Başakşehir Belediye Başkanlığına 10 yıl süreyle ve

EK K

T.C.  
İSTANBUL  
6. İDARE MAHKEMESİ  
ESAS NO : 2020/658  
KARAR NO : 2021/2009

DAVACI : [REDACTED]  
VEKİLİ : [REDACTED]

DAVALI : [REDACTED]  
VEKİLİ : [REDACTED]

MÜDAHİL : [REDACTED]  
VEKİLİ : [REDACTED]

MÜDAHİL : [REDACTED]  
VEKİLİ : [REDACTED]

MÜDAHİL : [REDACTED]  
VEKİLİ : [REDACTED]

MÜDAHİL : [REDACTED]  
VEKİLİ : [REDACTED]

MÜDAHİL : [REDACTED]  
VEKİLİ : [REDACTED]

**DAVANIN ÖZETİ** : İstanbul Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde bulunan Başakşehir Sular Vadisi 3. Bölge, 1292 ada, 1 parsel ile 1295 ada, 3 parselde bulunan taşınmazların kamu hizmetinde kullanılmak üzere 10 yıl süreyle Başakşehir Belediyesi'ne bedelsiz olarak tahsisine ilişkin İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 13/02/2020 tarih ve 305 sayılı kararının ısrar kararı olarak kabulüne dair 12/03/2020 tarih ve 332 sayılı İstanbul Büyükşehir Belediye Meclis Kararının; konu, maksat, sebep ve şekil unsurları bakımından hukuka aykırı olduğu, kamu yararına ve kamu hizmet gereklerine uygun olmadığı ileri sürülerek iptali istenilmektedir.

**SAVUNMANIN ÖZETİ** : İstanbul Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde bulunan Başakşehir Sular Vadisi 3. Bölge, 1292 ada, 1 parsel ile 1295 ada, 3 parsel sayılı taşınmazlar arasında kalan rekreasyon alanında bulunan inşaatı Başakşehir Belediye Başkanlığı tarafından yapılan Bilgi Evi'nin kamu hizmetinde kullanılmak üzere 10 yıl süre ile Başakşehir Belediyesi'ne bedelsiz olarak tahsisine ilişkin alınan 13.02.2020 tarih, 305 sayılı kararın İstanbul Büyükşehir Belediye Başkan tarafından yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iadesi üzerine, İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 13/02/2020 tarih ve 305 sayılı kararının ısrar kararı olarak kabulüne dair 12/03/2020 tarih ve 332 sayılı İstanbul Büyükşehir Belediye Meclis Kararının alındığı, yapılan işlemlerin 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine uygun olduğu ileri sürülerek davanın reddi gerektiği savunulmaktadır.

**DAVACI YANINDA MÜDAHİLLER**  
**SAVUNMASININ ÖZETİ** : Esas amacı İstanbul'un tüm belediye sınırlarındaki ortak gereksinimlerini

T.C.  
İSTANBUL  
6. İDARE MAHKEMESİ  
ESAS NO : 2020/658  
KARAR NO : 2021/2009

karşılama olması gereken İBB Belediye Meclisi Kararının, kamu yararı dışında bir maksat güdülmüş olması nedeniyle hukuka aykırı olduğu, idarenin takdir yetkisinin mutlak ve sınırsız olmadığı, idareye takdir yetkisi tanınan durumlarda, yetkinin "kamu yararı ve kamu hizmetinin gereklerine" uygun biçimde kullanılması gerektiği, İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin, İstanbul İlinin tamamına ilişkin ve tüm Belde sakinlerinin menfaati yerine sadece belirli bir ilçe belediyesi ile sınırlı bir faaliyet için tahsis kararı almasının "üstün kamu yararı"na aykırı olduğu, "ihtiyaç durumunun" tereddüde yer bırakmayacak şekilde ortaya konulması gerekirken, ihtiyaç durumunun açıkça ortaya konulmadığı ileri sürülerek dava konusu işlemin iptali gerektiği beyan edilmektedir.

**DAVALI YANINDA MÜDAHİLLER**

**SAVUNMASININ ÖZETİ** : KİPTAŞ tarafından 2006 yılında kendisine tahsis edilen bölgenin bir kısmının, 25.06.2012 tarihli Sular Vadisi Projesindeki Ortak Alanlar ile Bir Kısım Ticari İşletme Alanının Kullanım Hakkının Başakşehir Belediye Başkanlığına Devir ve Teslimine Dair Protokol kapsamında Başakşehir Belediyesi'ne devredildiği, İstanbul Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde bulunan Başakşehir Sular Vadisi 3. Bölge, 1292 ada, 1| parsel ile 1295 ada, 3 parsel sayılı taşınmazlar arasında kalan rekreasyon alanında bulunan Bilgi Evinin inşaatını Başakşehir Belediye Başkanlığı tarafından yapıldığı ve [REDACTED] Bilgi Evi olarak hizmet verdiği, taşınmazın Bilgi Evi olarak kullanılmak üzere tahsisinin talep edildiği, bilgi evi binasının tahsisinin uygun görüldüğü, taşınmazın kamu yararı amacıyla kullanıldığı, ücretsiz şekilde hizmet verdiği, tahsis kararının İstanbul Büyükşehir Belediyesinin mali külfetini azalttığı, yapılan işlemlerin usule ve mevzuata uygun olduğu ileri sürülerek davanın reddi gerektiği beyan edilmektedir.

**TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren İstanbul 6. İdare Mahkemesi'nce, duruşma için önceden belirlenen ve taraflara duyurulan 22.12.2021 günlü duruşmaya davacı [REDACTED] vekili [REDACTED] müdahil Davacı [REDACTED] vekili [REDACTED], müdahil davacı Kiptaş vekili [REDACTED], davalı İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi Vekili [REDACTED] müdahil davalı Başakşehir Belediye Başkanlığı vekili [REDACTED], müdahil davalı [REDACTED] geldiği görüldü, taraflara usulüne uygun olarak söz verilip dinlendikten sonra duruşmaya son verildi, dava dosyası incelendi işin gereği görüldü.

Dava; İstanbul Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde bulunan Başakşehir Sular Vadisi 3. Bölge, 1292 ada, 1 parsel ile 1295 ada 3 parselde bulunan taşınmazların kamu hizmetinde kullanılmak üzere 10 yıl süreyle Başakşehir Belediyesi'ne bedelsiz olarak tahsisine ilişkin İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 13/02/2020 tarih ve 305 sayılı kararının ısrar kararı olarak kabulüne dair 12/03/2020 tarih ve 332 sayılı İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi Kararının iptali istemiyle açılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin (e) bendinde; "Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı ayrı hak tesisine karar vermek." belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 14. maddesinde "Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine (...) idari yargıya başvurabilir....." hükmü yer almaktadır.

T.C.  
İSTANBUL  
6. İDARE MAHKEMESİ  
ESAS NO : 2020/658  
KARAR NO : 2021/2009

kalan rekreasyon alanında bulunan Kiptaş tarafından yapılan üç katlı yapının üzerinde yer alan Bilgi Evinin inşaatının Başakşehir Belediye Başkanlığı tarafından yapıldığı ve Mehmet Selim Kiraz Bilgi Evi olarak hizmet verdiği, İnşaatı Başakşehir Belediyesi tarafından yapılan taşınmazın Bilgi Evi olarak kullanılmak üzere tahsisinin talep edildiği, dava konusu kararın sonuç kısmında binanın tamamının tahsis edildiği belirtilmekte ise de, karar içeriğinde talebin Kiptaş tarafından yapılan üç katlı yapının üzerinde yer alan inşaatı Başakşehir Belediyesi tarafından yapılan taşınmazın Bilgi Evi olarak kullanılmak üzere tahsisinin talep edildiği açık olup, İstanbul Büyükşehir Belediyesi mülkiyetinde bulunan Başakşehir Sular Vadisi 3. Bölge, 1292 ada, 1| parsel ile 1295 ada, 3 parsel sayılı taşınmazlar arasında kalan rekreasyon alanında bulunan Kiptaş tarafından yapılan üç katlı yapının üzerinde yer alan Bilgi Evinin inşaatının Başakşehir Belediye Başkanlığı tarafından yapıldığı ve Mehmet Selim Kiraz Bilgi Evi olarak hizmet verdiği, İnşaatı Başakşehir Belediyesi tarafından yapılan taşınmazın Bilgi Evi olarak kullanılmak üzere tahsisine karar verildiği görülmektedir.

Bakılan davada; yukarıda aktarılan Kanun hükümleri uyarınca mahallî müşterek nitelikteki kamu hizmeti ihtiyacının karşılanması amacıyla belediye mülkiyetindeki taşınmazların başka bir idareye tahsis edilmesinin mümkün olduğu, dava konusu taşınmazların da bu kapsamda, İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin kararıyla kamu hizmetinde kullanılmak üzere 10 yıl süreyle Başakşehir Belediyesi'ne bedelsiz olarak tahsisine karar verildiği, tahsis yapılan taşınmazların halihazırda tahsis amacına uygun olarak kullanılmaya devam bulunduğu, bu haliyle tahsis amacında bir değişiklik olmadığı, tahsis amacının ortadan kalkmadığı gibi taşınmazlarının tahsis amacı dışında kullanıldığına yahut izinsiz üçüncü kişilere kullanıldığına yahut imar planında başka bir amaca ayrıldığına ilişkin herhangi bir bilgi ve belge ya da tespit olmadığı görülmektedir.

Bu durumda; İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı olan davacı tarafından daha üstün bir kamu yararını hedefleyen somut bir ihtiyaca veya somutlaşmış bir hizmet projesi kapsamında uyumsuzluk konusu yere duyulan ihtiyacın ortaya konulmadığı, Büyükşehir Belediye Meclisinin tahsis konusundaki takdir yetkisini hukuka aykırı kullanıldığına ilişkin hiçbir verinin de dosyaya sunulmadığı dikkate alındığında; dava konusu taşınmazın kamu hizmetinde kullanılmak üzere mevzuat hükümlerine uygun olarak, kamu yararı ve hizmetin gerekleri gözetilerek tesis edildiği anlaşılınca dava konusu meclis kararında usule ve hukuka aykırılık bulunmadığı kanaatine varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, davanın reddine, aşağıda dökümü yapılan 829,40-TL yargılama giderinin davacı üzerinde bırakılmasına, karar tarihi itibarıyla yürürlükte bulunan Avukatlık Asgari Ücret Tarifesi uyarınca duruşmalı işler için belirlenen 3.980,00-TL avukatlık ücretinin davacı tarafından davalı idareye verilmesine, davacı yanında müdahil Melendiz Dalyan İzgi tarafından yapılan 89,30-TL ve KİPTAŞ tarafından yapılan 286,80- TL müdahil yargılama giderinin müdahil davacılar üzerinde bırakılmasına, davalı yanında müdahil Başakşehir Belediye Başkanlığı tarafından yapılan 145,70-TL yargılama giderinin davacıdan alınarak Başakşehir Belediye Başkanlığı'na, müdahil Ömer Çetinkaya tarafından yapılan 163,40-TL yargılama giderinin davacıdan alınarak müdahil Ömer Çetinkaya'ya verilmesine, müdahil Ömer Faruk Ay tarafından yapılan 163,40-TL yargılama giderinin davacıdan alınarak müdahil Ömer Faruk Ay'a verilmesine, posta ücretinin karar kesinleştikten sonra ilgililerine iadesine, kararın tebliğini izleyen günden itibaren 30 gün içerisinde İstanbul Bölge İdare Mahkemesi nezdinde istinaf yolu açık olmak üzere, 28/12/2021 tarihinde oy birliğiyle karar verildi.

Başkan

Üye

Üye

EK L

T.C.

## İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE ENCÜMENİ

### ENCÜMEN KARARI

TARİH : 20/05/2020

NO : 2002-2032

KARAR :

Üsküdar İlçesi, Acıbadem Mahallesi,1093 ada, 28 parsel sayılı yerdeki imara aykırı faaliyet nedeniyle, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 11. maddesine istinaden, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. maddesine göre Belediyemizce düzenlenen 24/03/2020 tarihli ve 635 sayılı 1 nolu Yapı Tatil Tutanağı uyarınca tespit edilen 4 normal kat niteliğindeki mevzuat hükümleri dışında fazladan yapılan bir katın, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 11. maddesine istinaden, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. maddesine göre **yıkılarak** Büyükşehir Belediye Encümeni'nin 20 Mayıs 2020 tarihli toplantısında oyçokluğu ile karar verildi.

BAŞKAN  
(İMZA)

Genel Sekreter

(İMZA)

Meclis Üyesi  
(Karara katılmıyorum)

(İMZA)

Meclis Üyesi  
(Karara katılmıyorum)

(İMZA)

Meclis Üyesi  
(Karara katılmıyorum)

(BULUNMADI)

Meclis Üyesi

(İMZA)

Meclis Üyesi  
(Karara katılmıyorum)

(İMZA)

İmar ve Şehir. Dai. Bşk.

(İMZA)

Mali Hiz. Dai. Bşk.

(İMZA)

Yaz. İşl. ve Kar. Dai. Bşk.

(İMZA)

Emlak Yön. Dai. Bşk.

**Muhalefet Şerhi**

İstanbul Büyükşehir Belediye Encümeni'nin 15/04/2020 tarih ve 1829-1851-1911 sayılı kararı ile Üsküdar İlçesi, Acıbadem Mahallesi 1093 ada, 28 parsel sayılı taşınmazda inşa edilen yapıdaki imara aykırılık iddiasına dayalı olarak, ilgililer hakkında 5216 sayılı Kanun'un 11. maddesinin atfıyla, 3194 sayılı Kanun'un 32. ve 42. maddeleri uyarınca karar itiraz edilmiş ise de aşağıdaki gerekçelerle karara muhalif görüş bildirmekteyiz.

İlgili parseldeki inşaatla dair İstanbul 7. İdare Mahkemesi'nin 2019/680 Esas sayılı dosyasıyla açılan dava halen derdesttir. İşbu davada verilen yürütmeyi durdurma kararına karşı davalılar tarafından İstanbul Bölge İdare Mahkemesi, 4. İdare Dava Dairesi, YD İtiraz No: 2020/51 itiraz edilmiştir. Bölge İdare Mahkemesi 24/01/2020 tarihli hükmü ile yürütmenin durdurulması kararını OY BİRLİĞİ kaldırmıştır.

Yürütmeyi durdurma kararının kaldırılmasının akabinde mezkur gayrimenkule ilçe belediyesince **29/01/2020 gün ve 100585900 sayılı Yapı Kullanma İzin Belgesi (İskan) verilmiş ve 31/01/2020 tarihinde kat mülkiyetine geçiş işlemleri tamamlanmıştır.**

İstanbul 7. İdare Mahkemesi'nin 2019/680 E. sayılı Yürütmeyi Durdurma kararına istinaden düzenlenen 10/01/2020 tarih ve 000633 sıra nolu 1 nolu Yapı Tatil Tutanağı uyarınca, İBB Encümenince düzenlenen 29/01/2020 tarih ve 380-390-608 nolu Para Cezası Kararına yukarıda belirtilen nedenlerle tarafımızdan muhalefet edilmişti. **Zira oyçokluğu ile alınan para cezasına mesnet olan Yürütmeyi Durdurma kararı İstanbul Bölge İdare Mahkemesi Dördüncü İdare Dava Dairesi tarafından 24/01/2020 tarih ve 2020/51 Y.D. sayılı dosyasından kaldırılmıştı.**



T.C.  
İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE ENCÜMENİ

===== ENCÜMEN KARARI =====

TARİH : 20/05/2020  
NO : 2002-2032

İrtifak hakkı sahibince İBB'nin 10/01/2020 tarih ve 000633 sıra nolu 1 nolu Yapı Tatil Tutanağı'nın İptali ve Yürütmesinin Durdurulması talepli olarak İstanbul 9. İdare Mahkemesi'nin 2020/229 E. sayılı dosyasıyla dava açılmış ve mahkemesince 19/02/2020 tarihinde Yürütmeyi Durdurma kararı verilmiştir. Kararda: "**dava konusu yapı tatil tutanağında yapıya ilişkin tespitlerin İstanbul 7. İdare Mahkemesi'nin 2019/680 E. sayılı dosyasından verilen yürütmenin durdurulması kararının gerekçelerinden alıntı yapılması ve başkaca tespitlere yer verilmemesi, öte yandan anılan tespitlere dayalı olarak verilen yürütmenin durdurulması kararının İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 4. İdari Dava Dairesince yürütmenin durdurulması için yeterli görülmemesi ve yürütmenin durdurulması kararının reddine karar verilmesi karşısında dava konusu işlemde hukuka uyarlılık görülmemiştir. .... ilçe belediyesine üç aylık süre tanınmadığı işlem tesisine gidildiğinden, işlemin bu yönüyle de hukuka uyarlı olmadığı görülmüştür.**" denilmektedir.

Ayrıca İBB tarafından 03/02/2020 tarih ve 22933 sayılı işlemiyle, ilçe belediyesince düzenlenen 29/01/2020 tarih, 100585900 sayılı Yapı Kullanma İzin Belgesi iptal edilmiştir. İrtifak hakkı sahibi işbu kararın da İptali ve Yürütmesinin Durdurulması talepli olarak İstanbul 9. İdare Mahkemesi'nin 2020/230 E. sayılı dosyasından dava açılmıştır. Mahkemece 06/03/2020 tarihinde "**dava konusu yapı kullanma izin belgesinin iptali işlemi, esasen davalı Belediyece tesis edilen 10.01.2020 tarih ve Sıra A ve 000633 numaralı 1 nolu yapı tatil tutanağına dayandırıldığı anlaşılmakla beraber, sözkonusu yapı tatil tutanağı Mahkememizin 2020/229 esas sayılı dosyasından açılan davanın konusunu teşkil ettiği, Mahkememizin 19/02/2020 tarih ve 2019/229 esas sayılı dosyasından verilen yürütmenin durdurulması kabul kararı ile İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nın 10/01/2020 tarih ve Sıra A ve 000633 numaralı 1 nolu yapı tatil tutanağının yürütmesinin durdurulmasına karar verildiği anlaşılmaktadır. Bu durumda Üsküdar Belediye Başkanlığı tarafından İstanbul ili, Üsküdar ilçesi, Acıbadem mah, 71 pafta, 1093 ada, 28 sayılı parselde yer alan yapıya ilişkin verilen ruhsatın geçersizliğinden bahisle düzenlenen İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nın 10/01/2020 tarih ve Sıra A ve 000633 numaralı 1 nolu yapı tatil tutanağına dayalı olarak tesis edilen dava konusu yapı kullanma izin belgesinin iptaline ilişkin İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı'nın 03/02/2020 tarih ve 154010 sayılı kararında da hukuka uyarlılık bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.**", gerekçesiyle Yürütmenin Durdurulması kararı verilmiştir.

İBB'nce 10/01/2020 tarih ve Sıra A ve 000633 numaralı 1 nolu Yapı Tatil Tutanağı'nın İptali için açılan davada verilen Yürütmeyi Durdurma kararı gereği "İstanbul 9. İdare Mahkemesi'nin 2020/229 E. sayılı davaya ilişkin 19/02/2020 tarihli Yürütmenin Durdurulması kararı doğrultusunda 10/01/2020 tarih Sıra A no 000633 sayılı 1 nolu Yapı Tatil Tutanağı ve Mühür kaldırılmıştır." denilerek 23/03/2020 tarihinde yeni bir tutanak tutularak binaya asılmıştır.

İşbu tutanağın tanzimini müteakip İBB tarafından 10/01/2020 tarih Sıra A no 000633 sayılı 1 nolu Yapı Tatil Tutanağındaki gerekçelerle, **24/03/2020 tarih Sıra A no 000635 sayılı 1 nolu Yapı Tatil Tutanağı tanzim edilerek yeniden mühürleme işlemi yapılmıştır.** Öte yandan İBB Encümenince düzenlenen 29/01/2020 tarih ve 380-390-608 nolu Para Cezası Kararı da 25/03/2020 tarih 1546-1565 sayılı yeni bir encümen kararıyla kaldırılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 11. maddesinin 3. fıkrasında: "**Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. ve 42. maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir. Ancak 3194 sayılı Kanun'un 42'nci madde kapsamındaki konulardan dolayı iki kez ceza verilemez.**" şeklinde amir hükmü bulunmaktadır.

Gelinen aşamada; Mezkûr yer ile ilgili olarak, 10/01/2020 tarih ve 000633 sayılı 1 nolu Yapı Tatil Tutanağı ve İskan İptaline ilişkin İstanbul 9. İdare Mahkemesi'nin 2020/229 E. 19/02/2020 tarihinde **Yürütmeyi Durdurma Kararı** verilmiştir. İBB'nin 03/02/2020 tarih ve 22933 sayılı işlemiyle, ilçe belediyesince düzenlenen 29/01/2020 tarih, 100585900 sayılı Yapı Kullanma İzin Belgesi iptal kararının iptali ve yürütmeyi durdurma istemli İstanbul 9. İdare Mahkemesi'nin

2020/230 E. sayılı dosyasında da 06/03/2020 tarihinde **Yürütmeyi Durdurma Kararı** verilmiştir. İşbu davalar halen derdesttir.

**23/03/2020 tarihli Tutanak ile 10/01/2020 tarih ve 000633 sayılı 1 nolu Yapı Tatil Tutanağı ve Mührün kaldırıldığıнын beyan edilmesi ve akabinde bir gün sonra 24/03/2020 tarih Sıra A no 000635 sayılı 1 nolu Yapı Tatil Tutanağı tutularak ikinci kez mühürleme yapılması haksız ve hukuki/kanuni dayanaktan yoksun olduğu gibi İdari İşlemin keyfiliğinin göstergesidir.**

Kaldı ki 24/03/2020 tarihli ve 635 sayılı Yapı Tatil Tutanağı'nın iptali ile 15/04/2020 tarihli Encümen Karararı'nın iptali talepli olarak İstanbul 14. İdare Mahkemesi'nin 2020/686 E. Sayılı dosyasında dava açılmıştır. İşbu Encümen Kararı ile idare hukuku anlamında telafisi güç imkansız zararlara yol açabilecektir.

Belediyenin, gerçek ve tüzel kişilere karşı tesis ettiği, idari işlem ve eylemlerde, hukuka, kanuna ve kamu yararına uygun davranması, objektif kıstaslar içerisinde herkese eşit davranması, bir tarafı cezalandırmak ya da diğer bir tarafı kollamaktan uzak durması gerektiği açıktır. İdare Mahkemesinde açılan davaların neticesi beklenmeden yeniden işlem tesis edilmesi de doğru değildir

Açıklanan sebeplerle, uygulanması halinde telafisi güç zarara sebebiyet verecek olan karara karşı aykırı görüşümüzü bildiririz.



## EK M

**BÖLGE İDARE MAHKEMESİ**  
**BEŞİNCİ İDARE DAVA DAİRESİ**  
ESAS NO : 2021/353  
KARAR NO : 2021/664

### **İSTİNAFA BAŞVURAN**

**(DAVALI)** : İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞI

**VEKİLİ** :

İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Hukuk  
Müşavirliği

### **KARŞI TARAF (DAVACI)**

**VEKİLİ** :

**İSTEMİN KONUSU** : İstanbul 13. İdare Mahkemesince verilen 07/01/2021 tarih ve E:2020/810, K:2021/14 sayılı kararın istinaf yoluyla incelenerek kaldırılması ve dava konusu işlemin iptaline karar verilmesi istenilmektedir.

### **YARGILAMA SÜRECİ** :

**Dava konusu istem** : İstanbul ili, Üsküdar ilçesi, Acıbadem Mahallesi, 71 pafta, 1093 ada, 28 parselde inşa edilmekte olan 3 Bodrum Kat + Zemin Kat + 4 Normal Kat seviyesindeki yapının 4. normal katının mevzuat hükümleri dışında fazladan yapıldığının 24/03/2020 tarih ve 635 sayılı yapı tatil tutanağı ile tespit edildiğinden bahisle, 3194 sayılı İmar Kanununun 32. maddesi uyarınca söz konusu katın yıkımına ilişkin 20/05/2020 tarih ve 2002-2032 sayılı İstanbul Büyükşehir Belediye Encümeni kararının iptali istenilmiştir.

**İlk derece mahkemesi kararının özeti** : İstanbul 13. İdare Mahkemesince verilen 07/01/2021 tarih ve E:2020/810, K:2021/14 sayılı kararda; dava konusu encümen kararına dayanak teşkil eden 10/01/2020 tarih ve 633 sayılı yapı tatil tutanağının, İstanbul 9. İdare Mahkemesince verilen 19/02/2020 tarih ve E:2020/229 sayılı kararda yürütülmesinin durdurulması karar verildiğinden, hukuka aykırılığı saptanan bu tutanak esas alınarak tesis edilen yıkıma ilişkin encümen kararında hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle **dava konusu işlemin iptaline** karar verilmiştir.

**İSTİNAFA BAŞVURANIN İDDİALARI** : Davalı İdare tarafından, 10/01/2020 tarih ve 633 sayılı 1 nolu yapı tatil tutanağının İstanbul 9. İdare Mahkemesinin 19/02/2020 tarih ve E:2020/229 sayılı kararıyla yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmesi üzerine yargı kararının uygulanması amacıyla düzenlenen 24/03/2020 tarih ve 635 sayılı yapı tatil tutanağı esas alınarak, 5216 sayılı Yasanın 11. ve 3194 sayılı Yasanın 32. maddeleri uyarınca tesis edilen işlemde hukuka ve mevzuata aykırılık bulunmadığından bahisle kararın kaldırılması ve davanın reddine karar verilmesi istenilmektedir.

**KARŞI TARAFIN SAVUNMASI** : İstinaf başvurusunun reddi gerektiği savunulmuştur.

**BÖLGE İDARE MAHKEMESİ**  
**BEŞİNCİ İDARE DAVA DAİRESİ**  
**ESAS NO : 2021/353**  
**KARAR NO : 2021/664**

#### **TÜRK MİLLETİ ADINA**

Karar veren İstanbul Bölge İdare Mahkemesi Beşinci İdare Dava Dairesince; dosya tekemmül ettiğinden **yürütmenin durdurulması istemi hakkında ayrıca bir karar verilmeksizin**, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 6545 sayılı Kanununun 19. maddesi ile değişik 45. maddesi uyarınca dava dosyası incelenerek gereği görüldü:

#### **İLGİLİ MEVZUAT ve HUKUKİ DEĞERLENDİRME :**

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun "istinaf" başlıklı (Değişik 6545 S.K./19. md.) 45. maddesinin 3. fıkrasında; "Bölge idare mahkemesi, yaptığı inceleme sonunda ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulursa istinaf başvurusunun reddine karar verir. Karardaki maddi yanlışlıkların düzeltilmesi mümkün ise gerekli düzeltmeyi yaparak aynı kararı verir."; 6. fıkrasında; "Bölge idare mahkemelerinin 46 ncı maddeye göre temyize açık olmayan kararları kesindir." hükmü yer almaktadır.

Uyuşmazlıkta, İstanbul İli, Üsküdar İlçesi, Acıbadem Mahallesi, 71 pafta, 1093 ada, 28 parselin 24/07/2018 tasdik tarihli 1/1000 ölçekli Üsküdar İlçesi Acıbadem Mahallesi 1093 Ada 28 Parsel ve Doğusundaki Tescil Dışı Alana Ait Uygulama İmar Planında 4 kat irtifada olmasına rağmen 04/09/2019 tarih ve C:9-S:3 sayılı tadilat yapı ruhsatında yapının yol üstü kat sayısının 4 olduğu, ruhsat eki 08/08/2019 tarih ve 19/19832 sayılı mimari projesinde ise ZK + 3NK + Çatı Katı olarak gösterildiği, 4. Normal Kat yürürlükteki plan ve İstanbul İmar Yönetmeliğine aykırı olduğundan, 16/12/2019 ve 02/01/2020 tarihli yazılarla yapı ruhsatının iptal edilerek inşai faaliyetin mühürlenmesi, yapı tatil tutanağı düzenlenmesi ve ruhsata bağlanması mümkün olmayan son katın yıkımına ilişkin encümen kararı alınması Üsküdar Belediye Başkanlığına bildirilmesine rağmen gereğinin yerine getirilmediğinden bahisle, 5216 sayılı Kanunun 11. ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32.maddesi uyarınca söz konusu yapının (4.Normal Kat) mühürlenerek durdurulmasına ilişkin 10/01/2020 tarih ve 633 sayılı yapı tatil tutanağının iptali yolunda İstanbul 9. İdare Mahkemesince verilen 11/09/2020 tarih ve E:2020/229, K:2020/1024 sayılı karara karşı davalı idarece istinaf başvurusunda bulunulduğu, İstanbul Bölge İdare Mahkemesi Beşinci İdare Dava Dairesinin 03/12/2020 tarih ve E:2020/1736, K:2020/2201 sayılı kararıyla gerekçeli ve kesin olarak istinaf başvurusunun reddine karar verildiği, söz konusu kararda, uyuşmazlık konusu inşaat için düzenlenen yapı ruhsatının iptali istemiyle açılan davada; İstanbul 7. İdare Mahkemesinin 25/12/2019 tarih ve E:2019/680 sayılı kararıyla yürütmenin durdurulmasına karar verildiği, ancak, bu kararın davalı idare ve müdahilin itirazı üzerine İdare Mahkemesi Dördüncü İdari Dava Dairesinin 24/01/2020 tarih ve 2020/51 Y.D. İtiraz nolu kararı kaldırılarak yürütmenin durdurulması isteminin reddine karar verildiği, başka bir deyişle anılan yapı ruhsatı hakkında verilmiş bir yürütmenin durdurulması kararının bulunmadığı görüldüğünden, davalı idarece dava konusu yapıya ilişkin inşaat ruhsatının yürütmesinin durdurulduğundan bahisle davacıya ait inşaatın mühürlenerek durdurulmasına ilişkin işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesine yer verildiği ve belirtilen gerekçelerin İstanbul 9. İdare Mahkemesinin 19/02/2020 tarih ve E:2020/229 sayılı yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararı gereği yeniden düzenlendiği belirtilen 24/03/2020 tarih ve 635 sayılı yapı tatil tutanağı yönünden de geçerli olduğu göz önünde bulundurulduğunda, dava konusu işlemin iptali yolundaki istinaf incelemesine konu karar usul ve hukuka uygun olup, istinaf dilekçesinde ileri sürülen hususlar kararın kaldırılmasını gerektirecek nitelikte görülmemiştir.

**BÖLGE İDARE MAHKEMESİ**  
**BEŞİNCİ İDARE DAVA DAİRESİ**  
**ESAS NO : 2021/353**  
**KARAR NO : 2021/664**

**KARAR SONUCU :**

**Açıklanan nedenlerle;**

**1-2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 45. maddesinin 3. fıkrası uyarınca istinaf başvurusunun REDDİNE,**

**2-Aşağıda dökümü yapılan 238,10.-TL yargılama giderinin başvuran üzerinde bırakılmasına,**

**3-Kullanılmayan 97,70.-TL yürütmenin durdurulması harcının istemi halinde davalı idareye iadesine, artan posta giderinin mahkemesince istinaf isteminde bulunana iadesine,**

**4-2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 45. maddesinin 6. bendi gereğince kararın taraflara tebliği için dosyanın ait olduğu mahkemesine gönderilmesine,**

**5-Aynı Kanun maddesi uyarınca kesin olarak 24/03/2021 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.**

Başkan

[Redacted Signature]

Üye

[Redacted Signature]

Üye

[Redacted Signature]

## EK N

Türü	Sayısı	Oran
Büyükşehir Belediyesi	30	% 0,2
İl Belediyesi	51	% 4
Büyükşehir İlçe Belediyesi	519	% 37
İlçe Belediyesi	400	% 29
Belde (Kasaba) Belediyesi	397	% 28
<b>Toplam</b>	<b>1397</b>	<b>% 100,0</b>

## EK O

<b>İlçe Nüfusu</b>	<b>İlçe Üye Sayısı</b>	<b>Büyükşehir Katılacak Sayı</b>	<b>Doğal Üye (İlçe Belediye Bşk.)</b>	<b>Toplam Katılacak Üye</b>
< - 10000	9	1	1	2
10001 - 20000	11	2	1	3
20001 - 50000	15	3	1	4
50001 - 100000	25	5	1	6
100001 - 250000	31	6	1	7
250001 - 500000	37	7	1	8
500001 - 1000000	45	9	1	10
1000000 - <	55	11	1	12

## ÖZGEÇMİŞ

Ad ve Soyad:

Hayriye Çiçek

Eğitim :

1987 - 1991 Hukuk Lisans Programı, İstanbul Hukuk Fakültesi

2018 - Uluslararası ve Mukayeseli Hukuk Yüksek Lisans Programı, İbn Haldun Üniversitesi

İş Tecrübesi:

1992 - Serbest avukatlık

2014 – 2019 Mahalli İdareler Seçimi ile Başakşehir İlçesi (Hukuk Komisyon Başkan Vekilliği ve Encümen Üyeliği) ve İstanbul Büyükşehir Belediye Meclis üyeliği (İBB Hukuk Komisyon Başkan Vekilliği)

2016 - Arabuluculuk

2019 - Başakşehir Meclis Üyeliği (Hukuk Komisyon Başkanı- Encümen Üyesi) ve İBB Meclis Üyeliği (Encümen Üyeliği)