



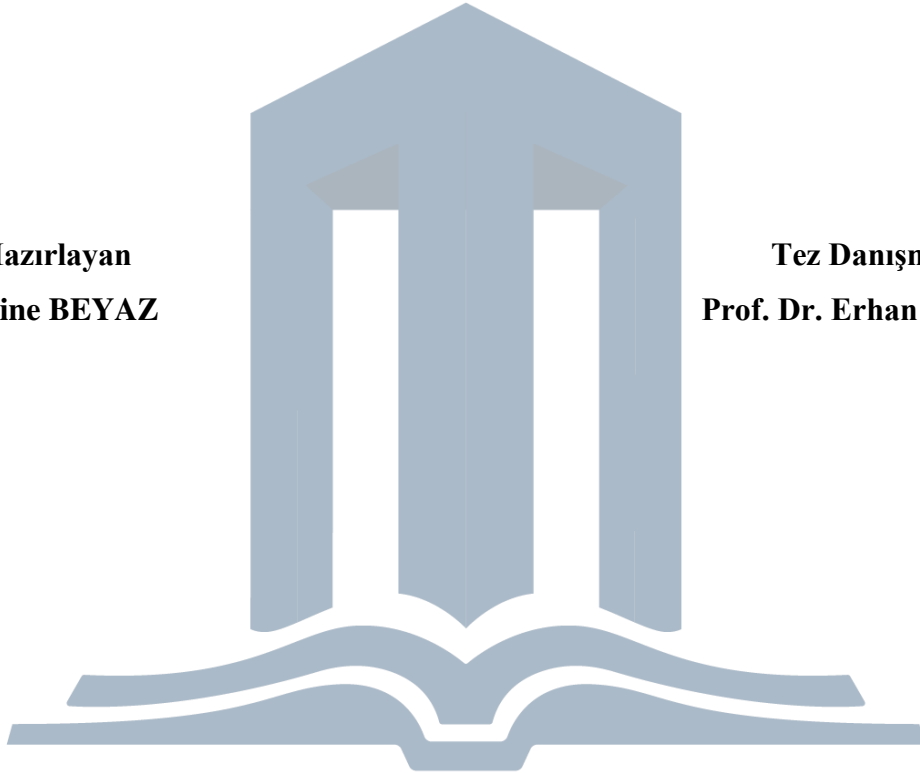
**T.C.
ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YEREL YÖNETİMLER, KENT VE ÇEVRE POLİTİKALARI BİLİM DALI**

**DANIŞTAY SEKİZİNCİ DAİRESİ KARARLARI KAPSAMINDA
BELEDİYELERDE YAŞANAN HUKUKİ UYUŞMAZLIKLARIN İNCELENMESİ
ÜZERİNE NİTEL BİR ARAŞTIRMA**

Yüksek Lisans

**Hazırlayan
Emine BEYAZ**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Erhan GÜMÜŞ**



Çanakkale – 2020

TAAHHÜTNAME

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Danıştay Sekizinci Dairesi Kararları Kapsamında Belediyelerde Yaşanan Hukuki Uyuşmazlıkların İncelenmesi Üzerine Nitel Bir Araştırma” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını, özgünlüğünü ve bir başka mecraya sunulmadığını, yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu ve yararlandığım kaynak ve verilerde hiçbir bir çarpıtma yapmadığımı belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

05/08/2020



Emine BEYAZ

ÖZET

BELEDİYELERDE YAŞANAN HUKUKİ UYUŞMAZLIKLARIN İNCELENMESİ ÜZERİNE NİTEL BİR ARAŞTIRMA

Türkiye’de belediye idareleri yerel halkın mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuşlardır. Belediye, karar organları seçimle iş başına gelen ve merkezi idare ile arasında vesayet denetimi olan kamu tüzel kişisidir. Belediyeler görevleri, organları, personeli, mali yapısı ve birçok konuda hukuki uyumsuzluklarla karşılaşabilmektedirler. Hukuki uyumsuzluk yaşanması durumunda idare ve vergi mahkemesine, istinaf için Bölge İdare Mahkemesine, temyiz incelemesi için de Danıştay’a başvurabilmektedirler. Bu çalışmada belediyelerde yaşanan hukuki uyumsuzlukların incelenmesi, belirlenen sorunların sınıflandırılması ve belediyelerin hukuksal sorunlarına farklı bir bakış açısı kazandırılarak bu başlıklar çerçevesinde Danıştay Kararlarını inceleyip genel bir değerlendirme yapmak amaçlanmaktadır.

Bu çalışmada, yöntem olarak “betimsel araştırma yöntemi” ve verilerin analizinde “içerik analiz yöntemi” kullanılmıştır. Danıştay Sekizinci Dairesinin belediyelerde yaşanan hukuki uyumsuzluklarla ilgili verdiği kararlar MAXQDA programında analiz edilmiştir. Elde edilen bulgular sonucuna göre Danıştay Sekizinci Dairesinin belediyelerle ilgili verdiği kararların büyük bir kısmının belediyelerin görevleriyle ilgili yaşanan uyumsuzluklarından oluştuğu tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, Belediye, Danıştay, Hukuk.

ABSTRACT

**A QUALITATIVE INVESTIGATION ON THE EXAMINATION OF
LEGAL DISPUTES IN MUNICIPALITIES WITHIN THE SCOPE OF
THE EIGHTH CHAMBER OF THE COUNCIL OF STATE
DECISIONS**

The municipal administrations in Turkey was established to satisfy local and collective needs of local community. The municipality is the public legal person whose decision making bodies come to power by election, and have guardianship audit between the central administration. Municipalities may face legal disputes on their duties, bodies, personnel, financial structure and many other issues. In the event of a legal dispute, it can litigate to the administrative and tax court, The Regional Administrative Court for appeal, and the Council of State for an appellate review. In this study, it is aimed to examine the legal disputes in the municipalities, to classify the problems identified and to give a different perspective to the legal problems of the municipalities, and to assess generally within the framework of these titles.

In this study, “descriptive research method” were used and “content analysis method” were used for analyzing the data. The decisions of the Eighth Chamber of the Council of State related to legal disputes in municipalities were analyzed in the MAXQDA program. According to the results of the findings, it has been determined that a large part of the decisions made by the Eighth Chamber of the Council of State with regard to the municipalities consisted of disputes related to the duties of the municipalities.

Keywords: Local Government, Municipality, Council of State, Law.

ÖNSÖZ

“Danıştay Sekizinci Dairesi Kararları Kapsamında Belediyelerde Yaşanan Hukuki Uyuşmazlıkların İncelenmesi Üzerine Nitel Bir Araştırma” konulu yüksek lisans tez çalışmamda değerli bilgileri ve yönlendirmeleriyle yoluma ışık tutan ve desteğini hep hissettiren kıymetli hocam ve danışmanım Prof. Dr. Erhan GÜMÜŞ’e, yardımlarını ve zamanlarını hiçbir zaman esirgemeyen kıymetli hocalarım Prof. Dr. Hüseyin ERKUL’a ve Doç. Dr. Pelin KANTEN’e, gerek manevi desteğiyle gerekse yardımlarıyla yolumdaki engelleri aşmamı sağlayan Hafize SEÇTİM’e şükranlarımı sunarım.

Ayrıca, her zaman yanımda olan ve beni hep desteklediğini bildiğim Tuğçe SERTTAŞ’a, Arş. Gör. Nagehan KAYA BALKAYA’ya ve Nurcan YAVUZ KÖK’e, varlığından daima güç aldığım kuzenim Elif ÖZTÜRK’e ve son olarak bu noktaya gelmemde emeği olan babam Hasan BEYAZ’a, annem Songül BEYAZ’a ve kardeşlerime sonsuz teşekkürü onurlu bir borç sayarım.

Emine BEYAZ

Çanakkale, 2020

İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ABSTRACT	ii
ÖNSÖZ	iii
İÇİNDEKİLER	iv
KISALTMALAR	vi
TABLOLAR	vii
ŞEKİLLER	viii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM KURAMSAL ÇERÇEVE VE KAVRAMLARIN TANIMLARI

1.1. Kuramsal Çerçeve	5
1.2. Kavramların Tanımları.....	6
1.2.1. Hukuk.....	6
1.2.2. Danıştay	7
1.2.3. Yerel Yönetimler.....	7
1.2.4. Belediye.....	10

İKİNCİ BÖLÜM HUKUK VE İDARİ YARGI

2.1. Hukukun Tarihsel Gelişimi	13
2.2. Pozitif Hukuk	16
2.3. Hukukun Sınıflandırılması	16
2.4. İdare Hukuku	18
2.5. İdari Yargı	21
2.6. İdare Mahkemesi ve Vergi Mahkemesi	22
2.7. Bölge İdare Mahkemesi	22
2.8. Danıştay	23
2.8.1. Danıştay'ın Görevleri	27
2.8.2. Danıştay'ın Örgütsel Yapısı	29
2.8.3. Danıştay Dairelerinin Görev Dağılımı	30
2.9. İdari Yargılama Usulü Kanunu	33

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYE

3.1. Belediye	35
3.1.1. Belediyenin Tarihsel Gelişimi	35
3.1.2. Belediyenin Kuruluşu ve Sınırları.....	42
3.2. 5393 sayılı Belediye Kanunu Kapsamında Belediye Yönetimi.....	43
3.2.1. Belediyenin Görevleri, Yetki ve İmtiyazları.....	44
3.2.2. Belediyenin Organları	46
3.2.3. Belediye İdaresinin Mali Yapısı	48
3.2.4. Belediyenin Örgüt Yapısı	50
3.3. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Kapsamında Büyükşehir Belediye Yönetimi.....	50
3.3.1. Büyükşehir Belediyesinin Görevleri, Yetki ve İmtiyazları.....	51
3.3.2. Büyükşehir Belediyesinin Organları	57
3.3.3. Büyükşehir Belediyesinin Mali Yapısı	58
3.3.4. Büyükşehir Belediyesinin Örgüt Yapısı	59
3.4. Belediyelerde Hukuk İşleri Birimi	60

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYELERDE YAŞANAN HUKUKSAL UYUŞMAZLIKLAR

4.1. Belediyelerin Görevleriyle İlgili Yaşanan Hukuksal Uyuşmazlıklar.....	62
4.2. Belediyelerin Organlarıyla İlgili Yaşanan Hukuksal Uyuşmazlıklar	64
4.3. Belediyelerin Personeliyle İlgili Yaşanan Hukuksal Uyuşmazlıklar	65
4.4. Belediyelerin Mali Yapısıyla İlgili Yaşanan Hukuksal Uyuşmazlıklar	66
4.5. Belediyelerin Mevzuatla İlgili Yaşadığı Hukuksal Uyuşmazlıklar	67
4.6. Belediyelerin Yetki Unsuruyla İlgili Yaşadığı Hukuksal Uyuşmazlıklar	68

BEŞİNCİ BÖLÜM

DANIŞTAY SEKİZİNCİ DAİRESİ KARARI KAPSAMINDA BELEDİYELERDE YAŞANAN HUKUKSAL UYUŞMAZLIKLAR İLE İLGİLİ ALAN ARAŞTIRMASI

5.1. Alan Araştırmasının Amacı	69
5.2. Alan Araştırmasının Yöntemi ve Veri Toplama Tekniği.....	69
5.3. Bulgular	70

5.3.1.	Danıştay’a Açılan Davanın Tarafı Olarak Belediyeler.....	73
5.3.2.	Belediyelerde Yaşanan Hukuksal Uyuşmazlıkların Konu Dağılımı	74
5.3.2.1.	<i>Belediyelerin Görevleriyle İlgili Yaşanan Hukuksal Uyuşmazlıklara Yönelik Bulgular</i>	76
5.3.2.2.	<i>Belediyelerin Organlarıyla İlgili Yaşanan Hukuksal Uyuşmazlıklara Yönelik Bulgular</i>	78
5.3.2.3.	<i>Belediyelerin Personeliyle İlgili Yaşanan Hukuksal Uyuşmazlıklara Yönelik Bulgular</i>	79
5.3.2.4.	<i>Belediyelerin Mali Yapısıyla İlgili Yaşanan Hukuksal Uyuşmazlıklara Yönelik Bulgular</i>	79
5.3.2.5.	<i>Belediyelerin Diğer Konularla İlgili Yaşadığı Hukuksal Uyuşmazlıklara Yönelik Bulgular</i>	80
5.3.3.	Belediyelerde Yaşanan Hukuksal Uyuşmazlıklarla İlgili Danıştay’a Açılan Davanın Türü ve Verilen Karar.....	81
	SONUÇ VE ÖNERİLER	83
	KAYNAKÇA	88
	EK 1. DANIŞTAY SEKİZİNCİ DAİRESİ KARARI ÖRNEĞİ	97
	ÖZGEÇMİŞ	100

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
BDDK	Bağımsız Denetleyici Ve Düzenleyici Kurumlar
Çev.	: Çeviren
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
Ed.	: Editör(ler)
md.	: Madde
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TBB.	: Türkiye Belediyeler Birliği
vd.	: ve diğerkleri
YİKOB.	: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

TABLolar

Tablo No	Tablo Adı	Sayfa
Tablo 3.1.	Genel Nüfus Sayımına Göre Belediye Meclisi Üye Sayısı	46
Tablo 3.2.	Büyükşehir Belediyelerinin Kurulduğu Yıl ve Kanunlar	52
Tablo 3.3.	Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Kentsel Hizmetler ile ilgili görev dağılımı	55
Tablo 3.4.	Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin İmara Yönelik Hizmetler ile ilgili görev dağılımı	55
Tablo 3.5	Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Ekonomiye Yönelik Hizmetler ile ilgili görev dağılımı	56
Tablo 3.6	Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Sosyal ve Kültürel Hizmetler ile ilgili görev dağılımı	56

ŞEKİLLER

Şekil No	Şekil Adı	Sayfa
Şekil 2.1.	Türk İdari Yargı Örgütü	21
Şekil 2.2.	Danıştay Daireleri Görev Dağılımı	31
Şekil 3.1.	1923-2020 Yılları Arasındaki Belediye Sayıları	42
Şekil 5.1.	Danıştay Sekizinci Dairesi Kararları Kapsamında Belediyelerde Yaşanan Hukuki Uyuşmazlıkların İncelenmesi Üzerine Nitel Bir Araştırması Kod-Alt Kod Haritası	71
Şekil 5.2.	Belediyelerde Yaşanan Hukuki Uyuşmazlıklarla İlgili Danıştay'da Görülen Dava Konularının Kod Matris Haritası	72
Şekil 5.3.	Danıştay'da Açılan Davanın Tarafı Olarak Belediyeler	73
Şekil 5.4.	Davanın Tarafı Olarak Belediyelerin 1976-2016 Yılları Arasında Dağılımı	74
Şekil 5.5.	Belediyelerde Yaşanan Hukuki Uyuşmazlıklarla İlgili Danıştay'da Görülen Dava Konularının Kod-Alt Kod Haritası	75
Şekil 5.6.	Belediyelerde Yaşanan Hukuki Uyuşmazlıkların Yüzde Dağılımı	76
Şekil 5.7.	Belediyenin Görevlerinde Yaşanan Hukuki Uyuşmazlıkların Yüzde Dağılımı	77
Şekil 5.8.	Belediyenin Görevleriyle İlgili Hukuki Uyuşmazlıkların Yıllara Göre Sayısı	77
Şekil 5.9.	Belediyenin Organlarıyla İlgili Yaşanan Hukuki Uyuşmazlıklar	78
Şekil 5.10.	Belediyenin Personeliyle İlgili Yaşanan Hukuki Uyuşmazlıklar	79
Şekil 5.11.	Belediyenin Mali Yapısıyla İlgili Yaşanan Hukuki Uyuşmazlıklar	80
Şekil 5.12.	Belediyenin Geliri ile İlgili Yaşanan Hukuki Uyuşmazlıklar	80
Şekil 5.13.	Belediyenin Diğer Konuları Başlığı Altında Değerlendirilen Uyuşmazlıklar	81
Şekil 5.14.	1976-2016 Yılları Arasında Belediyelerde Yaşanan Hukuki Uyuşmazlıklarla İlgili Dava Türünün Dağılımı	81

GİRİŞ

Devletin geniş sınırlar içinde birçok görevi bulunmaktadır. Bu görevlerin tek bir merkez kanalıyla yürütülmesi bir takım sakıncaları beraberinde getirmektedir. Merkezi yapının geniş sınırlar için tek karar mekanizması olması işlerde aksamaya sebep olmaktadır. Ayrıca merkezi yapının aldığı kararlar yerel ihtiyaçların karşılanmasında yetersiz kalabilmektedir. Tüm bu eksiklerin azaltılması ve etkin bir hizmet sunumu yapılabilmesi için yerel yönetimler en önemli kamu idareleridir. Türkiye’de yerel yönetimlerin temelini belediye idaresi oluşturmaktadır. Belediye’nin varlığı yerel hizmetlerin etkin bir şekilde yürütülmesini ve halkın ihtiyaçlarının karşılanmasında hız kazanılmasını sağlamaktadır. Geçmişten bugüne şehir ve kent yapıları değişime uğradıkça belediye hizmetleri de artmış ve değişime uğramıştır. Yerel yönetimlerin Türk siyasi hayatına tam manasıyla dahil oluşu Tanzimat yıllarına denk gelmektedir. İlk batılı anlamda yerel yönetim yapılanması 1854 yılında kurulan Şehremaneti idaresi olmuştur. Tam olarak bugünkü belediye idaresine karşılık gelmese de en önemli ortak noktası yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak ve kentin gelişimine katkı sağlamak olmuştur.

Türkiye’de yerel yönetim yapılanması Osmanlı Devleti’nde Tanzimat ile başlayan çalışmaların devralınarak sürmüştür. Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk anayasası olan 1921 Teşkilatı Esasi’de mahalli idarelerden yüzeysel olarak bahsedilmiş ve yerel yönetimlerle ilgili çalışmalar yavaş da olsa başlatılmıştır. Belediye idaresi için ilk önemli düzenleme 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunun yürürlüğe girmesi olmuştur. Ardından 1961 Anayasası’nda yeni düzenlemelere yer verilmiştir. 1961 Anayasası 112. maddesi “idarenin kuruluş ve görevlerini, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine dayandırmış”; 116. maddesi ise “yerel yönetimleri il, belediye ve köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılayan ve karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişisi şeklinde tanımlamıştır.” şeklinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler ile birlikte, yerel yönetimler anayasal kuruluşlar haline getirilmiştir. 1961 Anayasası büyük kentlerin yönetimi ile ilgili bir düzenlemeye yer vermese de kendi aralarında birlik kurabilecekleri bir altyapı oluşturmuştur.

1980’li yıllarda kamu yönetimi reformları hız kazanmış fakat tam anlamıyla hedeflenen etki yaratılamamıştır. Bu dönemde yapılan en önemli düzenleme 1982 Anayasasında yer alan “Kanunla büyük yerleşim yerleri için özel yönetim modelleri

getirilebilir” maddesi olmuştur. Bu madde ile birlikte metropol alanlara yönelik 1984 tarihli 3030 sayılı kanun ile “büyükşehir belediyesi” ve “ilçe belediyesi” kavramları ortaya çıkmış ve uygulamaya geçirilmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu 2004 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle ve 3030 sayılı Kanun ise 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle uygulamadan kalkmıştır. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ilk uygulanmaya başlandığı zaman birtakım eksiklikleri ortaya koymuş ve yeni düzenlemeler kaçınılmaz olmuştur. Bu düzenlemelerden en önemlisi ve bugünkü büyükşehir yönetim yapısını belirleyen 6360 sayılı Kanun olmuştur.

Belediyelerin kurulduğu günden bugüne en önemli görevi yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak olmuştur. Bu görevler yerine getirilirken bazı durumlarda hukuki uyumsuzluklar ortaya çıkmıştır. Belediyeler aynı zamanda organları, personeli, mali yapısı ve birçok konuda da hukuki uyumsuzluklar yaşamıştır. Söz konusu uyumsuzluklar idari yargı mercilerine yapılan başvurular ile çözüme kavuşturulmuştur. Araştırma kapsamında Danıştay Sekizinci Dairesi kararlarında belediyelerde yaşanan hukuki uyumsuzluklara yönelik bulgular tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda;

Araştırmanın konusu, belediyelerde yaşanan hukuki uyumsuzlukları Danıştay Kararlarıyla incelemek, tespit etmek ve sınıflandırmaktır. Araştırmanın amacı ise, belediyelerde yaşanan hukuki uyumsuzlukları irdelemek, belirlenen sorunları sınıflandırarak belediyelerin hukuksal sorunlarına farklı bir bakış açısı kazandırmak ve bu başlıklar çerçevesinde Danıştay kararlarını inceleyip genel bir değerlendirme yapmaktır.

Ulusal tez merkezi veri tabanı incelendiğinde Danıştay kararları çerçevesinde birçok çalışma yapılmıştır. Hasan Demir, “ Türkiye’de Belediyelerin Özerkliği ve İdari Vesayet Sorunu: Danıştay Kararları Üzerine Bir Araştırma”; Yusuf Altıntaş ”İmar Planlarında Yetki Kuralları Ve Danıştay Kararları Örneğinde; Planlamada Karşılaşılan Yetki Sorunları İle Çözüm Yolları”; Sezgin Mutlu “İmar Mevzuatı Çerçevesinde Arazi Ve Arsa Düzenlemesi İşlemlerine Yönelik Danıştay Kararları Üzerine Bir İnceleme” ;Devran Demet Tursun, “Danıştay Kararlarında Çevre ve Çevre Hakkı”; Okay Koçak, “Danıştay’ın yargısal kararları ışığında yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri” konusunu araştırmasında işlemiştir. Fakat söz konusu çalışmaların belediyelerin hukuksal sorunlarını genel hatlarıyla ele almadığı görülmüştür. Bu nedenle bu tez; Ulusal Yargı Ağı Bilişim Sistemi (UYAP) veri tabanının kullanılması yönüyle hem

hukuk hem de kamu yönetimi alanında lisansüstü düzeyinde yapılacak ilk kapsamlı çalışma olması açısından önemlidir.

Araştırmamızın hipotezini “Türkiye’de, belediyelerde yaşanan belediyenin görevleri, organları, personeli, mali yapısı, mevzuata aykırılık ve yetki gaspı gibi hukuksal uyumsuzluklar hemşerilere sunulan yerel düzeydeki kamu hizmetlerini olumsuz etkilemektedir.” olmaktadır.

“Danıştay Sekizinci Dairesi Kararları Kapsamında Belediyelerde Yaşanan Hukuki Uyuşmazlıkların İncelenmesi Üzerine Nitel Bir Araştırma” başlıklı araştırmada bilimsel yöntem olarak “tümevarım yöntemi” kullanılmıştır. Tümevarım yönetimi, özelden genele, olgulardan bütüne giden mantıksal bir süreçtir (Gökçe, 1999: 29).Araştırması üzerine temellenen düşünceleri, neden-sonuç ilişkisi içerisinde açıklamak ve betimlemek için “betimsel yöntem” kullanılmıştır. Verilerin analizinde MAXQDA programı kullanılarak içerik analizi yönteminden yararlanılmıştır. İçerik Analizi, çeşitli metinlerin, temel öğelerini sınıflandırmak, yorumlamak amacıyla metodik, sistematik, objektif incelenmesini sağlayan bir yöntemdir (Bilgin,2014: 2).Konu ile ilgili yabancı ve yerli kaynaklarda literatür taraması yapılmıştır ve veri tabanları incelenmiştir. Toplanan bilgiler nitel veri toplama tekniklerinden “literatür taraması tekniği” kullanılarak elde edilmiştir.

Araştırmanın evreni, Danıştay Sekizinci Dairesinin belediyelerin yaşadıkları hukuksal sorunlarla ilgili kararları oluşturmaktadır. Araştırmanın örneklemi ise Danıştay’ın 1973-2018 yılları arasındaki kararları ve belediyelerdir. Bu bağlamda Danıştay Sekizinci Dairesinin belediyelerle ilgili tespit edilen üç yüz seksen adet kararı bulunmaktadır.

Araştırma altı bölüm şeklinde hazırlanmıştır. Birinci bölümü “Kuramsal Çerçeve ve Kavramsal Tanımlar” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde araştırmanın kuramsal çerçevesi çizilerek, yerel yönetimler, belediye, hukuk ve Danıştay kavramları tanımlanmıştır.

Araştırmanın ikinci bölümünü “Hukuk” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde Hukuk kavramı açıklanmış ve tarihsel gelişimine yer verilmiştir. Ayrıca hukuku sınıflandırarak idare hukuku tarihi, ilkeleri ve kapsamı bakımından açıklanmıştır.

Araştırmanın üçüncü bölümü “İdari Yargı” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde idare mahkemesi, vergi mahkemesi, bölge idare mahkemesi ve Danıştay idari yargı kolu olarak ele alınmış görevleri ve işleyişine yer verilmiştir. Ayrıca İdari Yargılama Hukuku hakkında bilgilendirme yapılmıştır.

Araştırmanın dördüncü bölümünde “Belediye” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde belediye kavramı, belediyenin tarihsel gelişimi, 5393 sayılı Belediye Kanunu Çerçevesinde Belediyenin İdari ve Hukuki Yapısı, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kapsamında Büyükşehir Belediyesi İdari ve Hukuki Yapısı yer almaktadır. Ayrıca bugünkü Büyükşehir Belediyesi yapılanmasının en önemli mevzuatlarından biri olan 6360 sayılı Kanuna da yer verilmiştir.

Araştırmanın beşinci bölümün “Belediyelerde Yaşanan Hukuksal Uyuşmazlıklar” adını taşımaktadır. Bu bölümde belediyelerin görevleriyle ilgili hukuksal uyuşmazlıklar, belediyenin organlarıyla ilgili hukuksal uyuşmazlıklar, belediyenin personeli ile ilgili uyuşmazlıklar, belediyenin mali yapısı ile ilgili uyuşmazlıklar, mevzuat ile ilgili uyuşmazlıklar ve yetki gaspı konuları ele alınmıştır.

Araştırmanın altıncı bölümünde “Danıştay Sekizinci Dairesi Kararları Kapsamında Belediyelerde Yaşanan Hukuksal Uyuşmazlıkların Alan Araştırması” başlığından oluşmaktadır. Bu bölümde alan araştırması hakkında açıklamalar, alan araştırmasından elde edilen verilerin değerlendirilmesi ve bulgular konularına değinilmiştir. Araştırmanın sonuç bölümünde ise araştırmaya ilişkin elde edilen bilgi ve bulgular çerçevesinde sonuç oluşturulmuş ve öneriler sunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

KURAMSAL ÇERÇEVE VE KAVRAMLARIN TANIMLARI

Bu bölümde; kuramsal çerçeve ortaya konarak; yerel yönetimler, belediye, hukuk ve danıştay kavramları açıklanmıştır.

1.1.Kuramsal Çerçeve

“Danıştay Sekizinci Dairesi Kararları Kapsamında Belediyelerde Yaşanan Hukuksal Uyuşmazlıkların İncelenmesi Üzerine Nitel Bir Araştırma” adlı araştırmanın kuramsal çerçevesini hukuk kuramları oluşturmaktadır. Hukuk kuramları tarihsel süreçte ilk olarak kuvvet ve imtiyazdan toplumsal sözleşmeye, sonra adalet duygusuyla doğal hukuka, oradan da pozitivist hukuka dönüşmüştür. Pozitivist yaklaşımda önemli olan bir kuralın varolup olmadığıdır. Eğer bir kural var ise uygulanacaktır ve uygulanması zorunludur. Yani pozitivist hukukta “kural kuraldır” yaklaşımı ele alınmaktadır. Pozitif hukuk ise olaylar arasındaki neden-sonuç ilişkisine dayalı, determinizm olarak tanımlanan felsefi yaklaşım ile şekillenmiştir.

Hukukun temel amacı toplum düzeninin sağlanmasıdır. Toplum düzeninin sağlanması için ise tarihsel ve kültürel birikimlerden elde edilerek oluşturulmuş “hukuk kuralları” gerekmektedir. Hukuk kurallarının amacı, düzen sağlama, güven verme, gelişmelere uyum sağlama ve adaleti geliştirmektir.

Hukuk bilimi oldukça geniş bir alana sahip olduğundan alt kollara ayrılmaktadır. Alt kollara ayrılırken kabul edilen temel ölçüt, hukuk kurallarının hangi kişiler arasındaki ilişkileri düzenlediğidir. Hukukun alt kollarından biri olan kamu hukuku, devlet ile vatandaşları ya da devlet ile kuruluşları arasındaki ilişkiyi düzenleyen hukuk dalıdır. Kamu hukuku da kendi içinde dallara ayrılmaktadır. Bu alt dallardan da idarenin işlem ve eylemleri, idari kuruluşları ve idari yargı konularını ele alan hukuk idare hukukudur. İdare hukuku; merkezden yönetim, yerinden yönetim, idarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği ilkelerine dayanmaktadır. Bu ilkeler doğrultusunda yerinden yönetim kuruluşları olarak il özel idaresi, belediye ve köylerin kuruluş ve işleyişini kapsamaktadır. İdare hukukundan kaynaklanan hukuksal uyuşmazlıklar idari yargıda çözümlenmektedir.

İdari yargı makamları idare ve vergi mahkemeleri, bölge idare mahkemeleri ve Danıştay'dan oluşmaktadır. İdare ve vergi mahkemeleri ilk derece mahkemeleridir. Fakat Danıştay'ın da ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalar vardır. İkinci derece mahkemeleri bölge idare mahkemeleridir. Bölge idare mahkemelerinde “istinaf” adı verilen, dava konusunun hem maddi hem de hukuki yönleri incelenmektedir. Üçüncü derece mahkemelere ise “son derece mahkemesi” olarak da bilinmektedir. İdari yargı kolunda son derece mahkemesi Danıştay'dır. Danıştay, son derece mahkemesi olarak temyiz incelemesi yapmaktadır. Temyizde sadece incelemeye konu olan kararın hukuki incelemesi yapılmaktadır.

Bu araştırmanın kuramsal çerçevesini idare hukuku içerisinde yer alan Danıştay Sekizinci Dairesinin belediyelerde yaşanan hukuksal uyumsuzluklar ile ilgili verdiği kararlar oluşturmaktadır.

1.2. Kavramların Tanımları

Araştırmanın bu bölümünde yerel yönetime, belediye, hukuk ve Danıştay kavramları tanımlanmıştır.

1.2.1. Hukuk

Hukuk, toplumsal yaşamı kurallarla düzenleyen, devletin zorlayıcı-yaptırımcı gücüyle desteklenen kurallar bütünüdür. Diğer bir deyişle hukuk toplumdaki bireylerin davranışlarının toplumsal düzen içerisinde kurallara bağlanmasıdır (Erkul vd., 2019: 18).

Hukuk sözcüğü, Arapça kökenli olan, bir şeye sahip olma, kullanma veya herhangi bir şeyi yapma, hukuk düzenince kişiye sağlanan yetki anlamına gelen “hak” kavramının çoğuludur. Hukuk terimi ile ilgili birçok farklı görüş ve tanımlamalar vardır. Birinci görüşe göre; hukuk, toplumu düzen altına alan ve devlet yaptırımı ile kuvvetlendirilmiş bulunan kuralların bütünüdür. İkinci bir görüşe göre “hukuk toplum hayatında kişilerin birbirleriyle ve toplumla olan ilişkilerini düzenleyen ve uyulması kamu kudreti ile desteklenmiş bulunan sosyal kurallar bütünüdür. Üçüncü bir görüş ise “toplum halinde yaşayan kişilerin sosyal bakımdan önemli olan davranışlarını düzenleyen, ortak hayatın huzur, sükûn ve karşılıklı güven içinde akışını sağlayan emir ve yasaklardan oluşmuş sosyal davranış kurallarının tümü” olarak tanımlamaktadır (Akıntürk, 2009: 3).

Hukuk, devletçe tanınan ve yine devlet tarafından uyulması sağlanan toplumsal davranış kurallarıdır. Yani hukuk, bir arada yaşayan kişilerin sosyal bakımdan önemli olan

davranışlarını düzenleyen, ortam toplum hayatının genel sağlık ve genel ahlak içerisinde akıp gidebilmesini sağlayan sosyal davranış kuralları şeklinde tanımlanmıştır (Akipek vd., 2004: 3).

Hukuk, cemiyeti düzene sokan ve devlet yaptırımları ile kuvvetlendirilmiş bulunan kurallar bütünüdür (Velidedeoğlu, 1959: 3). Topluluklarda, kişi ile kişi arasında veya kişi ile kurum-kuruluş arasındaki ilişkileri düzenleyen ve uyulması devletin zorlayıcı gücü ile desteklenen, kurallardır (Görgün, 1994: 32).

Doktrin’de hukukun belli bir tanımının yapılmasının güç olduğunu ve yapılan tanımların çeşitliliğinin çok olduğunu göstermektedir. Aslında birçok farklı tanımlama yapılmasına rağmen tüm tanımların ortak noktası, ideal bir toplumsal hayatın varolması için, devlet tarafından belirlenen kuralların devletin zorlayıcı gücüyle uygulanması şekline ifade edilebilir (Gerçek, 2010: 5).

1.2.2. Danıştay

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 155. Maddesi Danıştay’ı, “*idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.*” şeklinde tanımlamaktadır (1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, md. 155).

6 Ocak 1982 tarihli ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu; Danıştay’ı, “*Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdare Mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir.*” şeklinde tanımlamıştır. Bağımsızlık ve yöntem şeklini ise “*Danıştay bağımsızdır. Yönetimi ve temsili Danıştay Başkanına aittir*” şeklinde ifade etmektedir (2575 sayılı Danıştay Kanunu, md. 1-2).

Danıştay; idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen kararlar ile ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalarla ilgili kararlara karşı temyiz istemlerini inceler ve karar bağlar. Temyiz yeri olarak Danıştay; hukuk kuralının uygulanmaması veya yanlış uygulanması sonucunda ortaya çıkan hukuksal uyuşmazlıklarla ilgili kararların denetimini yapmakla sınırlıdır (Erkul vd., 2019:36).

1.2.3. Yerel Yönetimler

1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 127’nci maddesine göre, “*mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları*

kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunla gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” şeklinde ifade edilmektedir.

İdare (yönetim), birçok farklı anlam taşıyan geniş bir kavramdır. Kelime anlamı, bir işi bir hizmeti yürütmektir. Başka bir tanımda ise bir topluluğun başında bulunmak, bir kurumu sevk ve idare etmektir. İdare kavramı kamu ve özel kesim için kullanılan bir kavramdır. Kamu kesimi için kullanıldığında fonksiyonel ve organik olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Fonksiyonel anlamda, devletin belli bir faaliyeti için idare eden; organik anlamda, devletin belli organlarını ifade eden anlamında kullanılmaktadır (Derdiman, 2007: 5-9).

Yerel yönetimlerde demokratik değerler ve siyasi düşünceler ön plandadır. Yerel yönetimlerin en önemli unsuru seçimdir. Yer yönünden yönetim kurumlarını diğerlerinden ayıran önemli fark da yine seçim olmuştur. Yer yönünden yönetim kuruluşları; demokratik katılımı ve halkın siyasi yapıya şekil vermesinde önemli rol oynamaktadır. Yerel yönetimler, tüm ülkelerde kamu yönetiminin vazgeçilmez ve önemli bir unsurudur. Bir ülkedeki demokrasinin düzeyi o ülkedeki yerel yönetimlerin gücü ve etkinliğini göstermektedir. Yerel yönetimler sadece demokrasinin değil aynı zamanda hizmetlerin karşılanmasında etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında vazgeçilmez kurumlardır (Eryılmaz, 2009: 122).

Yerel yönetimlerin halk tarafından seçiliyor olması demokrasiye uygun bir yönetim olduğunu göstermektedir. Söz konusu uygunluk “demokrasinin yuvası” olarak da ifade edilmektedir. Yerel yönetimlerin tarihsel süreci göz önüne alındığında devletin tamamlayıcı unsuru ve kamu hizmetlerinin sağlayıcısı olarak da adlandırılmaktadır. Devletin tamamlayıcısı olarak mutlak bir yerel yönetimlerden söz etmek ne kadar güç olsa da; etkin ve verimli bir yerel yönetim yapısı için gerekli olduğu da göz ardı edilmemelidir. Merkezi yönetim ve yerel yönetim çalışmalarında ortaklaşa kullanım daha çok görülmektedir. Bu noktada merkezi yönetim ve yerel yönetim ayrılığında çekişmelerin devam etmesi muhtemel bir durum olarak görülmektedir (Toprak, 2014: 38-39).

Yerel yönetimler, demokrasi için büyük önem taşımaktadır. Bu çerçevede Ruşen Keleş, “Demokrasi ülke çapında ne ise, yerel düzeyde hemen hemen odur. Hastalıklar, yukarıdan aşağıya doğru inilmedikçe azalmaz. Hatta artabilir de. Her ikisinin de kalitesini hamurun niteliği, yani halkın duyarlılığı ve bilinci belirler” demektedir. Ayrıca, bir ülkede

yerel yönetimlerin etkin işleyebilmesi, o ülkede demokrasinin düzgün işlemesine de bağlı olduğu ifade edilmektedir (Keleş, 2014: 63-64).

Yerinden yönetim, merkezi yönetimin sakıncalarını gidermek, yerel ihtiyaçların daha etkin ve yakından bir şekilde belirlenmelerinin dışında halkın yönetime katılmasını sağlayarak aktif toplum yapısını da oluşturmaktadır. Halk bu katılımlarla yöre sorunlarını araştırmakta ve yöre ihtiyaçlarının giderilmesi konusunda birinci ağız olacaktır. Ancak bu açıklamalar eşliğinde birçok yararı olduğu gibi birçok olumsuz veya zararlı yönleri de vardır (Erkul,2013:22).

Genel çerçevede yerel yönetimlerin en önemli ve dikkat çeken özellikleri şu şekilde açıklanır:

- Ayrı tüzel kişiliğe sahip olmak
- Özerk yapıya sahip olmak
- Vesayet denetimine tabi olmak, şeklinde olacaktır.

Yer yönünden yerinden yönetime, “yer yönünden âdem-i merkeziyet”, “yerel yerinden yönetim” veya “mahallî âdem-i merkeziyet” de denilmektedir. Bu tür yerinden yönetim kuruluşlarına “mahalli idareler” veya “yerel yönetimler” de denir. 1982 Anayasası mahalli idareler terimini kullanmaktadır. Mahalli idareler Türk idare sisteminde üç tanedir: İl özel idaresi, belediye ve köy (Gözler vd., 2019:97-98).

Yerel yönetim birimleri il özel idaresi, belediye ve köylerden oluşmaktadır. İl özel idaresi, 51 tane ilimizde bulunmaktadır. İl genel meclisi, il encümeni ve Vali olmak üzere üç organı bulunmaktadır. İl özel idaresi, il kanunuyla kurulan ve ilin kaldırılması ile tüzel kişiliğini kaybeden bir mahalli idare kuruluşudur. 2012 yılına kadar Türkiye’de 81 ilde il genel meclisi bulunmaktayken, 6360 sayılı kanun düzenlemesiyle birlikte büyükşehir sınırları il mülki sınırları olmuş ve il özel idaresi sayısı 51’e düşürülmüştür. İl özel idaresinin bulunmadığı illerde YİKOB kurulmuştur. Köy, nüfusu 5000’den az olan yerleşim yerlerinde kurulmaktadır. Köy muhtarı, ihtiyar heyeti ve köy derneği olmak üzere üç organı bulunmaktadır (Çetinkaya, 2017: 247).

Özet olarak yerel yönetimleri diğer yönetimlerden ayıran ilk özelliği yöneticilerinin seçimle iş başına gelmesi ve halkın ihtiyaçlarını doğrudan karşılamasıdır. Bu özelliği ile birlikte halkın demokrasiye katılımı artmakta ve aynı zamanda ihtiyaçların karşılanmasında zaman kaybının önüne geçilmektedir. Ayrıca kamu tüzel kişiliğinin

olması halkın ihtiyaçlarını karşılarken kararların hızlı alınması ve kırtasiyeciliğin azalmasında önemli rol oynamaktadır. Yerel yönetimlerde devlet örgütlenmesinin tamamlayıcı bir unsuru olarak kamu hizmetlerinin görülmesiyle birlikte hizmette süreklilik sağlanmaktadır.

1.2.4. Belediye

Belediye kelimesi, Arapça kökenli bir sözcüktür ve insan topluluğunun yerleşme maksadıyla oturduğu yer anlamına gelen “beled” sözcüğünden evrilmiştir. Bu kelime aynı zamanda beldenin kuruluşu veya idaresi anlamına gelmektedir (Erkul, 2013: 49).

3 Temmuz 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu; belediyeyi “ belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliği” şeklinde tanımlamaktadır. Ayrıca Belediye Kanununun 15. maddesinde; *“belediyelere, belde sakinlerinin ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere her türlü etkinlik ve girişimde bulunabilme, kanunlar çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak, ceza vermek yetkisi tanınmakta; kendi sınırları içerisinde su ve kanalizasyon, katı atıkların toplanması ve ayrıştırılması, her türlü toplu taşıma gibi konularda da ayrıcalıkları bulunmaktadır”* ifadesi yer almaktadır(5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 15).

Türkiye’de nüfusu 5.000’den fazla olan tüm yerleşim yerlerinde belediye idaresi bulunmaktadır. Belediye Kanunu’nun 4. maddesine göre; “il ve ilçe merkezlerinde nüfusları ne olursa olsun belediye kurulması zorunludur” (Polatoğlu, 2003: 131).

Türkiye de belediyecilik iki farklı yapıda sürdürülmektedir. İlki 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre kurulmuş olan ve varlığını sürdüren il, ilçe ve belde belediyeleri; diğeri ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile kurulan büyükşehir belediyeleridir. Bugün Türkiye’de 1397 adet belediye, 30 adet büyükşehir belediyesi bulunmaktadır (www.tbb.gov.tr).

Kanun kapsamında belediyeler mali ve idari özerkliğe sahiptir. Belediyelerin sahip olduğu özerklikler yerel yönetimde etkin ve verimli hizmet sağlaması açısından gerekli bir unsurdur. Kent ile ilgili temizlik, düzen ve ulaşım gibi önemli görevler belediyelere aittir. Teknolojinin ilerlemesi ve yerel ihtiyaçların zamanla değişikliğe uğraması belediyelerin de yeni hizmet alanlarına yönelmesini gerekli kılmaktadır. Söz konusu yeni alanların yeni hizmetleri beraberinde getiriyor olduğu göz önüne alındığında belediyelerin yetki

kapsamlarının arttırılmasının da bir ihtiyaç olduğu ortaya çıkmaktadır (Çetinkaya, 2017: 26).

Yerel yönetimler, kamu hizmetlerini yerine getiren kuruluşlardır. Elbette merkezi yönetimde de kamu hizmeti sunmaktadır fakat tek tip hizmetler yerel ihtiyaçları karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Buna bağlı olarak yerel yönetimlerin varlığını en gerekli kılan sebep yerel ihtiyaçların coğrafi olarak farklılıklar göstermesidir. Söz konusu farklılıkların karşılanmasında en önemli yerel yönetim birimi belediyelerdir. Coğrafi olarak ortaya çıkan farklı hizmet beklentilerini karşılayarak merkezden sağlanan kamu hizmetlerinin tamamlayıcı bir unsuru olduğunu bir kez daha göstermektedir. Belediyeler yerel yönetim yapılanmasının temel taşlarıdır. Temsilcilerinin yerel halk tarafından seçiliyor olması hem ekonomik hem sosyal yapı gereği farklılık gösteren ihtiyaçların doğrudan karşılanmasında ve ihtiyaca göre karşılanmasında büyük bir avantaj oluşturmaktadır. Bu durum hizmette gecikmeyi önlemekte ve yerel halkın memnuniyetini sağlamaktadır (Arıkboğa vd., 2007: 3).

İKİNCİ BÖLÜM

HUKUK VE İDARİ YARGI

Hukuk sözcüğü, Arapça kökenli olan, bir şeye sahip olma, kullanma veya herhangi bir şeyi yapma, hukuk düzenince kişiye sağlanan yetki anlamına gelen “hak” kavramının çoğuludur. Hukuk terimi ile ilgili birçok farklı görüş ve tanımlamalar vardır. Birinci görüşe göre; hukuk, toplumu düzen altına alan ve devlet yaptırımı ile kuvvetlendirilmiş bulunan kuralların bütünüdür. İkinci bir görüşe göre “hukuk toplum hayatında kişilerin birbirleriyle ve toplumla olan ilişkilerini düzenleyen ve uyulması kamu kudreti ile desteklenmiş bulunan sosyal kurallar bütünüdür. Üçüncü bir görüş ise “toplum halinde yaşayan kişilerin sosyal bakımdan önemli olan davranışlarını düzenleyen, ortak hayatın huzur, sükûn ve karşılıklı güven içinde akışını sağlayan emir ve yasaklardan oluşmuş sosyal davranış kurallarının tümü” olarak tanımlamaktadır (Akıntürk, 2009: 3).

Yukarıdaki farklı tanımlamaları incelediğimizde anlam bakımından fark çok azdır. Farklı kelimelerle aynı ortak sonuca varılan hukuk tanımında ön plana çıkan iki önemli nokta vardır. Birincisi, sosyal hayatı düzenleyen kurallar olduğu; ikincisi ise, kurallara uyulmadığı takdirde maddi müeyyidelere bağlanmış olduğudur. Söz konusu müeyyideler hukuk düzeninin sağlanması, halkın güven ve huzur içinde yaşaması, genel sağlık, genel ahlak düzeninin oluşturulması için belirlenmiştir. Bu yaptırımların uygulanmasında önemli rollerden biri de kolluk kuvvetlerine aittir. Kolluk kuvvetleri, yurt içinde güven ve barışı sağlamakla görevli bazı duruma göre kuvvet kullanabilen devlet gücüdür. Kolluk kuvvetleri adli ve idari kolluklardan oluşmaktadır. Kolluk kuvvetlerinde sadece merkez teşkilata bağlı çalışan polis, jandarma, bekçi gibi meslek grupları değil bununla birlikte yerel yönetimlere bağlı zabıta da yer almaktadır. Yaptırımların asıl amacı bireyleri zor duruma düşürmek değil, makul bir şekilde yaptırım uygulamak, ıslah etmek bunu yaparken de bireyin toplumdan tamamen dışlanmasını önlemektir.

Sosyal hayatı düzenleyen birçok kural vardır ve hukuk bunlardan biridir. Hukuk dışında sosyal hayatı düzenleyen kurallar; din kuralları, ahlak kuralları ve görgü kurallarıdır. Hukuk kurallarını sosyal hayatı düzenleyen diğer kurallardan farkı kılan özelliği ise hukuk kurallarının yaptırımının maddi diğer kuralların yaptırımının ise manevi olmasıdır. Hukuk kurallarında söz konusu olan maddi yaptırımlar ise kamu gücü ile desteklenen kurallar olmasının bir sonucudur (Akıntürk, 2009: 4).

Hukuk kurallarının amacı; düzeni sağlama, ihtiyaçları karşılama, güveni sağlama, adaleti sağlama ve özgürlüğü sağlamak şeklinde sıralanabilir. Bu amaçları gerçekleştirirken uyguladığı yaptırımlar; ceza, cebri icra, tazminat, geçersizlik ve müsadere'dir. Hukuk yaptırımlarının işleve geçmesinde hukuk kaynaklarından yararlanılır. Hukuk kaynakları üç başlık altında incelenebilir. Birincisi yazılı kaynaklardır. Yazılı kaynaklar; devlet tarafından belirlenmiş bütün hukuk kurallarını kapsayan yazılı kaynaklardır. Bu hukuk kurallarına pozitif hukuk da denmektedir. Yazılı kaynaklar; anayasa, kanun, cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yönetmelik şeklinde olup birçok farklı örnek ile arttırılabilmektedir. İkincisi yazısız kaynaklardır. Yazısız kaynaklar; uzun süreden beri varolan ve toplumun genelinde bunlara uyulması gerektiği hususunda genel bir inanış bulunan ve devlet tarafından desteklenen “örf adet Kuralları”dır. Üçüncüsü ise yardımcı kaynaklardır. Yardımcı kaynaklar; bilimsel görüşlerden ve yargı kararlarından oluşan hâkim tarafından kullanılmasının takdir yetkisine bırakılan uyulması zorunlu olmayan kaynaklar olarak ifade edilir (Tunçer, 2013: 22).

2.1. Hukukun Tarihsel Gelişimi

Hukuk kelime anlamıyla, Arapça “hak” kelimesinden gelmektedir. Türk Dil Kurumu’na göre hukuk, toplumsal hayatı düzenleyen ve devletin yaptırım gücüyle desteklenen yasalar bütünü şeklinde tanımlanmıştır. Hukukun başlangıcı medeniyetin oluşumu ile ortaya çıkmıştır. Hukuk kurallarının temelinde ne olduğu konusunda iki farklı görüş bulunmaktadır. Bunlardan biri, hukukun iradeden kaynaklandığı görüşü diğeri ise hukukun irade dışı olduğudur. Hukukun iradeden kaynaklandığını kabul eden görüşler iç farklı yorum getirmiştir. Birincisi ilahi irade görüşü, bu görüşte hukukun kaynağı ilahdır ve hukuku belirleyen de kaldıracak olan da ilahdır. İkincisi beşeri irade görüşü, bu görüşe göre de hukukun kaynağı insandır ve doğaüstü varlıklara bağlamak doğru değildir. Üçüncüsü ise toplumsal sözleşme görüşü, bu görüşe göre eski Yunan’a, sofistlere kadar gitmekle birlikte esas itibariyle modern dönemde Thomas Hobbes, Jean J. Rousseau tarafından geliştirilip açıklanmıştır. Bu görüşe göre, hukukun temeli toplumsal sözleşmeye dayanmaktadır. Hukukun irade dışı olduğunu düşünen görüşler ise, hukukun ilahi bir irade veya insan iradesine dayanmadığını, hukukun kendiliğinden meydana geldiğini ve doğada var olduğunu, insanların yalnızca bu kuralları keşfederek uygulamaya koyduğunu savunmaktadır. Bu görüşü savunan görüşleri ise doğal hukuk okulu, tarihçi hukuk okulu,

sosyolojik hukuk okulu, analitik hukuk okulu ve normcu hukuki pozitivist okul şeklinde sıralanır (Nal, 2019: 20).

Yazılı tarihin başlangıcı en az bin yıl öncesine dayanmaktadır. Bu dönemin neredeyse tamamına yakınında insanlık tarihinin eksenini Mezopotamya bölgesi olmuştur. Mezopotamya Uygarlıklarının temelini ise Sümerler, Akadlar, Babiller ve Assurlar oluşturmuştur. İnsanlığın bilinen en eski yazılı hukuk kaynağı Sümer döneminde Urukagina Kanunlarıdır. Ancak, yasa metni olarak en önemlisi Babil Kralı Hammurabi'nin koyduğu Hammurabi Kanunlarıdır. Yine bu döneme ait başlıca hukuk kuralları Orta Assur Yasaları, Hitit Kanunları ve Çin'de çıkarılan Cheng,Chin kanunlarıdır (Kozak, 2011: 3):

Roma Devleti'nin kuruluşu olan MÖ 753 ve MS 565 tarihleri arasındaki süreçte uygulanan hukuka Roma Hukuku adı verilmiştir. Aslında Roma Hukuku MS 565 yılından itibaren de kullanılmıştır fakat etkinliğini, saflığını ve yoğunluğunu koruyamamıştır. Roma Hukuku Avrupa'da ikinci dereceden de olsa uygulanmıştır. 2216 yıl uygulanmış olan bir hukuk sistemi olan Roma Hukuku, özel hukukun rejim değişikliklerinden en az etkilenen alan olması nedeniyle özel hukuk alanında gelişmiştir. Bununla beraber Kıta Avrupa'sı ülkeleri tarafından kullanılan özel hukuk yapılarının da temel taşı oluşturmaktadır. Bugünkü Türk-İsviçre Borçlar Hukuku bölümleri tamamen Roma Hukuku etkisinde hazırlanmıştır. Gerek kurumlar gerekse hukuki kavramlar açısından Roma Hukuku temel teşkil etmektedir. Bu döneme ait en önemli hukuksal gelişme ise eski örf ve adetlerin yazılı hale getirilerek ilan yoluyla duyurulduğu Oniki Levha kanunları olmuştur (Aydın, 2005: 22).

İslamiyet öncesi Türk Hukuk tarihine baktığımızda en başta Çin kaynakları karşımıza çıkmaktadır. Kitabeler incelendiğinde Göktürk devlet yapısı ve işleyişinden de yola çıkarak kamu hukuku çıkarımlarda bulunmak mümkündür. Uygular döneminden itibaren epigrafik ve arkeolojik kaynaklar zenginleşmiştir. Yapılan satım, kefalet, evlat edinme, trampa, faizli ödünç verme gibi hukuki işlemler ile ilgili bilgi içermektedir. Türkler hakkında etnografik yapıtlardan yapılan incelemeler ile İslamiyet'ten önceki Türklerin örf-adet ve hukuklarının varlığından ve uygulama alanlarından söz edilebilmektedir. Yusuf Has Hacıb'in Kutadgu Bilig'i ve Kaşgarlı Mahmut'un Divan-ı Lügat-it Türk'ü de Türk devletlerinin hukuk tarihleri ile ilgili başvurulabilecek tarihi ve edebi eserlerdir (Köprülü, 1943: 33).

İslam hukuku, İslam hukukçuları arasında, örfünde mümin inancının gereklerine göre davranmaları ve dürüst olmaları için Allah'ın kullarına yönelttiği eylemler, inançlar ve ahlâkla ilgili olan emirler, yasaklar ve irşatlara özgü olarak kullanılan bir ifadedir. İslam hukukunun hükümleri, kişinin, toplumun ve devletin hayatını incelemektir. Bu hükümler Allah ile kulları arasındaki ilişkileri kapsadığı gibi kulların kendi arasındaki ilişkilerini de kapsamaktadır. Bundan dolayı İslam hukuku ibadetler ve hukuksal tasarruflar olarak ikiye ayrılır. İslam hukukunun dine ilişkin kurallarına ibadat, eşya ve borçlar hukukuna ilişkin kurallarına muamelat, evlenme ve boşanmayla ilgili kurallarına münâkehât, miras hukukuna ilişkin kurallarına feraiz ve ceza hukukuna ilişkin kurallarına da ukubat denir (Kalabalık, 2018: 157).

Günümüzde uygulanan dört hukuk sistemi bulunmaktadır. Bunlar; Kara Avrupası Hukuk Sistemi, Anglo-Sakson Hukuk Sistemi, İslam Hukuk Sistemi ve Sosyalist Hukuk Sistemidir. Ancak bu dört hukuk sistemi dışında başka hukuk anlayışları da bulunmaktadır (Kayıhan, 2011: 51).

- **Kara Avrupası Hukuk Sistemi/Roma-Germen Hukuk Sistemi;** Roma hukukuna dayanan ve ağırlıklı olarak Kara Avrupası ülkelerinde uygulanan hukuk sistemidir. Türkiye'de Roma hukuk sistemi içinde yer alan ülkeler arasındadır. Bu hukuk sisteminde, ilk olarak vatandaşların ilişkilerini düzenleme amaç edinmiş ve bu nedenle özel hukuk alanı Roma Hukukunun çekirdeğini oluşturmuştur. Diğer hukuk alanları ise özel hukukun etkisi altında gelişmiştir.
- **Anglo-Sakson Hukuk Sistemi;** İngiliz hukuk sisteminden etkilenecek oluşan hukukları ifade etmektedir. Bu hukuk sistemi gelenek hukukuna bağlıdır. Bu sistemde hukukun yaratıcısı yargıçtır. Yargıçlar sadece hukuk yaratmamış geleneklerde yer alan sertlikleri hakkaniyete dayanarak gidermişlerdir. Teamüle dayalı bir hukuk sistemidir ve yüzyıllar boyunca verilen yargı kararlarının kanunlaşması ile oluşmuştur. Anglo-Sakson Hukuk Sistemi, Anglo-Amerikan ülkelerinde uygulanmaktadır.
- **İslam Hukuk Sistemi;** İslam hukuku, dinsel ilkelere dayanan bir hukuk sistemidir. İslam hukuku belli bir ülkeye yönelik değildir, İslam dinini benimseyen ülkelerde uygulanmaktadır. İslam hukukunun baş kaynağı Kur'an'dır. Dinsel bir hukuk sistemi olan İslam hukuku yenilenen dünya düzenine uyum sağlayamadığı gerekçesiyle

yeniden düzenlenmiştir. Suriye, Irak, Lübnan ve Mısır gibi ülkelerde uygulanmaktadır.

- **Sosyalist Hukuk Sistemi;** Sosyalist hukuk 20. yüzyılın ilk yarısında gerçekleşen komünist devrim sonrasında Rusya’da ortaya çıkmıştır. Bu sistem tamamen ekonomiye ve Marksist-Leninist görüşe dayanmaktadır. Toplumun çıkarlarının ön plana alındığı bir hukuk sistemidir (Gözübüyük, 1993: 14-15).

2.2. Pozitif Hukuk

Hukukun teriminin ne anlama geldiği uzun yıllardır birbirinden farklı anlamlarda açıklanmaya çalışılmıştır. Bu durum hukukun tek bir anlam ve yönüyle ele alınıp tanımlanamayacağı gerçeğini ortaya koymuştur. Hukuk, özellikle kaynağı ve amacı bakımından birbirinden farklı sıfatlara sahip olmuştur (Işıktaç, 2010: 13).

Pozitif sözcüğü “müspet” ve “olumlu” olarak Türkçeye çevrilmektedir. Pozitif hukuk ise olumlu hukuk, müspet hukuk, objektif hukuk veya yürürlükteki hukuk olarak adlandırılmaktadır. Pozitif hukuk belirli bir ülkede, hali hazırda yürürlükte bulunan yazılı ve yazılı olmayan tüm hukuk kurallarını ifade eder. Kısacası, uygulanan hukuk anlamına gelmektedir. Pozitif hukuk anlam itibarıyla mevzu hukuku da içermektedir. Müspet hukukun büyük bir kısmı yetkili makamların belirlediği kurallardan oluşmakta ve diğer kısım ise kendiliğinden meydana gelmektedir (Anayurt, 2013: 42).

Genel olarak kaynak kelimesi, bir şeyin ilk doğduğu, meydana geldiği yeri ifade etmektedir. Hukukun kaynakları ifade edilirken ise, onun nasıl, ne şekilde ve nerede doğduğu anlatılmak istenmektedir (Kalabalık, 2003: 37). Türk pozitif hukukunun biçimsel kaynakları ikiye ayrılmaktadır. Birincisi ana kaynaklardır. Ana kaynaklar içerisinde yazılı kaynaklar ve yazılı olmayan kaynaklar yer almaktadır. İkincisi ise yardımcı kaynaklardır. Yardımcı kaynaklar içerisinde ise yargı kararları ve bilimsel görüşler vardır. Hukukun kaynaklarından yola çıkarak pozitif hukuk, yazılı kaynaklar, yazısız kaynaklar ve yardımcı kaynaklardan oluşan hukuktur (Kayıhan, 2011: 56-57).

2.3. Hukukun Sınıflandırılması

Hukuk bilimi oldukça geniş bir alana sahip olduğundan alt kollara ayrılmaktadır. Alt kodlara ayrılırken kabul edilen temel ölçüt, hukuk kurallarının hangi kişiler arasındaki ilişkileri düzenlediğidir. İlk olarak Roma hukukundan günümüze kadar bu alanda yapılan en temel ayırım özel hukuk-kamu hukuku ayrımı olmuştur. Kamu hukuku ve özel hukuk

ayrımı Kıta Avrupası Hukuk Sistemi'nde de geçerli bir ayrım olup, bu hukuk sistemine dahil olan Türk Hukuku açısından da geçerlidir. Bu ayrım hukukun sınıflandırılması ve yorumlanması bakımından da önem arz etmektedir. Hukukun yorumlanmasında, yorumlanacak kuralların nitelikleri ve ait oldukları hukuk dalına bakılarak hareket edilmektedir. Hukuksal bağın kurulması, değişikliğe uğraması veya bozulmasında, hakların kullanılmasında, yükümlülüklerin kazanılmasında ve yerine getirilmesinde, hukuk kurallarında yapılan ayrım en önemli ölçüttür (Nal, 2019: 193).

Bireylerin eşit haklara sahip ve eşit yükümlülükler altındaki varlıklar olarak ilişkilerini düzenleyen hukuk alanına özel hukuk adı verilmektedir. Yani, özel hukuk alanında bireyler arasında astlık, üstlük ve egemenlik ilişkisi değil eşitlik söz konusudur. Burada öncelikli olarak bireylerin menfaatleri söz konusudur ve devlet prensip olarak sadece genel ahlak ve genel düzenin korunması, güçlüye karşı zayıfın korunması gibi durumlarda müdahale etmektedir. Özel hukuk kendi içinde dallara ayrılmaktadır. Bunlar arasında Medeni Hukuk, Borçlar Hukuku, Ticaret Hukuku ve Devletler Özel Hukuku yer almaktadır (Kayıhan, 2011: 70).

Kamu hukuku, devlet ile vatandaşları ya da devlet ile kuruluşları arasındaki ilişkiyi düzenleyen hukuk dalıdır. Kamu hukukunda, özel hukukta olduğu gibi taraflar arasında eşitlik bulunmamaktadır. Bu alanda devlet üstün olan taraftır ve kamu gücü kullanmaktadır. Kamu hukukunun egemen olan ilkesi “kamu yararı” ilkesidir. Kamu gücünü elinde bulunduran taraf olan devlet iradesini karşı tarafa dayatma ve zorla kabul ettirme imkânına da sahiptir. Diğer bir deyişle kamu hukuku ilişkilerinde üstün tarafı oluşturan devlet tek taraflı iradesi ile bu ilişkileri kurar ve içeriğini belirler. Kamu hukuku kendi içinde dallara ayrılmaktadır. Bunlar arasında Anayasa Hukuku, İdare Hukuku, Ceza Hukuku, Yargılama Hukukları, Vergi Hukuku, Genel Kamu Hukuku, Devletler Genel Hukuku ve İnsan Hakları Hukuku yer almaktadır (Gözler, 2013: 70).

Özel hukuk ve kamu hukuku ayrımında bazı ölçütler kullanılmaktadır. Bu belli başlı ölçütler; irade serbestisi ölçütü, egemenlik ölçütü, çıkar ölçütü ve ilişkinin tarafları ölçütüdür. İrade serbestisi ölçütünde kişiler arasındaki hukuksal ilişkiyi ve sonuçları serbestçe belirleme olanağı sunuyorsa o alan özel hukuk alanıdır. Egemenlik ölçütünde, eğer bir hukuksal ilişkide taraflardan biri devletse ve egemenlik hakkını kullanıyorsa söz konusu alan kamu hukuku alanıdır. Çıkar ölçütünde, bir ilişki toplum çıkarlarına hizmet ediyorsa kamu hukuku, kişisel çıkarları amaç ediniyorsa özel hukuktur. İlişkinin tarafları

ölçütünde ise bir ilişkinin taraflarını devlet ve bireyler oluştuyorsa kamu hukuku, eğer sadece bireyler oluştuyorsa özel hukuktur çıkarımları yapılmaktadır. Özel hukuk ve kamu hukuku ayırımında saydığımız ölçütler tek başına değerlendirildiğinde net bir sonuç elde edilemezken çoğu zaman birkaçına veya tümüne birden başvurma durumu ile karşılaşilmektedir (Anayurt, 2013: 68-69).

Ayrıca Özel hukuk ve kamu hukuku ayrımı yapılırken öğretide genel kabul görmüş terminolojiyle diğer bir hukuk alanı da karma hukuktur. Hem devletin üstünlüğünün hem de toplumdaki bireyler arasında eşitliğin olduğu hukuk dalına kamu hukuku denmektedir. Karma hukuk kendi içinde çeşitli dallara ayrılmaktadır. Bunlar arasında Fikri Hukuk, İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku, Rekabet Hukuku, Tüketici Hukuku, Çevre Hukuku, Bilişim Hukuku, Banka Hukuku ve Sermaye Piyasası Hukuku yer almaktadır (Kayıhan, 2011: 69).

2.4. İdare Hukuku

İdare hukuku 19. yüzyıl'da Fransız ihtilalinden sonra “idari ve adli makamların ayrılığı ilkesi” nin kabul edilmesiyle ortaya çıkmıştır. Bu ilke ile birlikte hâkimlere idari davalara bakmamaları ve karar vermemeleri konusunda yasak getirilmiştir. İdari uyuşmazlıklarla ilgili mahkemelere başvurma hakkı bu şekilde yasaklanınca idari işlem ve eylemler sonucunda zarar gören kişiler zararın tazmini için doğrudan idareye başvurmak zorunda bırakılmıştır. Söz konusu bu eylem “kimse kendi davasında hâkim olamaz” şeklinde yer alan evrensel hukuk ilkesine aykırılık teşkil etmekteydi. Bu aykırılığı gidermek adına idare ve vatandaş arasında gerçekleşen uyuşmazlıkları çözmek için 1799 yılında Fransa'da ilk Danıştay kurulmuştur. İdare hukuku, Danıştay'ın idare ve birey arasında gerçekleşen uyuşmazlıklarla ilgili verdiği kararlar neticesinde doğmuştur. En başta verilen kararlar neticesinde dağınık bir halde bulunan idare hukuku zamanla sistemleştirilmiş ve böylece idare hukuku gelişmiştir. İlk idare hukuku kitabı Fransa'da 1822 yılında yazılmıştır (Gözler vd., 2019: 17).

İdare hukuku, idarenin kuruluş ve işleyişine uygulanan kamu hukuk kurallarının tümünden oluşur (Gözler vd., 2012: 15). Daha geniş bir ifadeyle idare hukuku, devlet idaresinin örgüt ve işleyişini, kişilerin idareyle olan ilişki ve anlaşmazlıkları ile kamu hizmetlerinin yürütülmesini düzenleyen hukuk dalıdır (Akyılmaz vd., 2009: 32). Kamu idaresi genel anlamda, kamu gücünün örgütlenmesini ve işleyişini içermektedir. Bu ifadeden yola çıkarak idare hukuku, devletin idare teşkilatında görev alan organların çalışma düzenini ve bu organların birbirleriyle olan ilişkilerini düzenlemektedir. İdare

hukuku başlıca idari örgütlenme, idari işlem, idari eylem, idari denetim ve idari personel gibi konuları düzenleyen kurallardan oluşmaktadır (Gözübüyük, 1989: 2).

İdare hukuku genç bir hukuk dalıdır. Tevdim edilmemiş ve ağırlıklı olarak İçtihadî bir hukuk dalıdır. İdari hukuk işlemleri tek taraflıdır ve idare hukukundan kaynaklanan uyuşmazlıklar idari yargıda çözümlenmektedir. İdare hukukunun kaynakları hukukun kaynakları ile benzerlik göstermektedir. İdare hukukunun kaynakları yazılı kaynaklardan ve yardımcı kaynaklardan oluşmaktadır. Ayrıca idari teamüllerde idare hukukunun kaynakları arasında yer almaktadır. Yazısız kaynak olan örf ve adetler idare hukuku kaynağı değildir (Gözler vd., 2019: 18).

İdare hukuku, Alman ve Fransız hukukunda yer aldığı ayrıma göre “genel idare hukuku” ve “özel idare hukuku” olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Genel idare hukuku, tüm ülke ile ilgili yönetim birimlerini ifade etmektedir. Daha geniş bir ifadeyle tüm ülke yönetiminde genel geçerliliğe sahip kurum ve kurallardan oluşmaktadır. Genel idare hukuku başlıca, idari teşkilat, idari işlemler, kamu hizmeti kolluk, kamu görevlileri kamu malları, idarenin sorumluluğu ve idari yargı konularını içermektedir. Özel idare hukuku, idarenin özel faaliyetleri sonucunda ortaya çıkmaktadır. Özel idare hukukuna ise mali hukuk, imar hukuku, ekonomik kamu hukuku, bayındırlık hukuku vb. gibi konular yer almaktadır (Gözler vd., 2019: 23).

İdare hukuku, hukuk devleti ilkesi, eşitlik ilkesi, kanunilik ve sosyal devlet ilkelerinden oluşmaktadır.

- **Hukuk devleti ilkesi**, 1982 Anayasasının 2. maddesinde benimsenmiştir. Hukuk devletinde idarenin tüm eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olması, hâkimlerin bağımsız ve teminatlı olması, idari faaliyetlerin belirli olması ve idarenin mali sorumluluğunun olması gerekmektedir.
- **Eşitlik ilkesi**, 1982 Anayasasının 10. maddesinde “*kanun önünde eşitlik*” ifadesiyle temelini oluşturmaktadır. Eşitlik ilkesi idarenin her türlü faaliyetinde uymak zorunda olduğu Anayasal bir ilke olarak tanımlanmaktadır.
- **Kanunilik ilkesi**, Anayasa’nın 123. maddesinde “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir*” ifadesiyle idareyi bağlayan önemli bir ilkedir.
- **Sosyal devlet ilkesi** ise 1982 Anayasasının 2. maddesinde benimsenmiştir. Bu ilke temel eğitim, temel sağlık ve sosyal hizmet gibi ihtiyaçların bedelsiz veya

makul bir bedelle devlet tarafından karşılanabilmesini ifade etmektedir (Günday, 2003: 42).

İdari teşkilatta ise merkezden yönetim ilkesi, yerinden yönetim ilkesi, idarenin bütünlüğü ilkesi ve kamu tüzel kişiliği hâkim olan ilkelerdir.

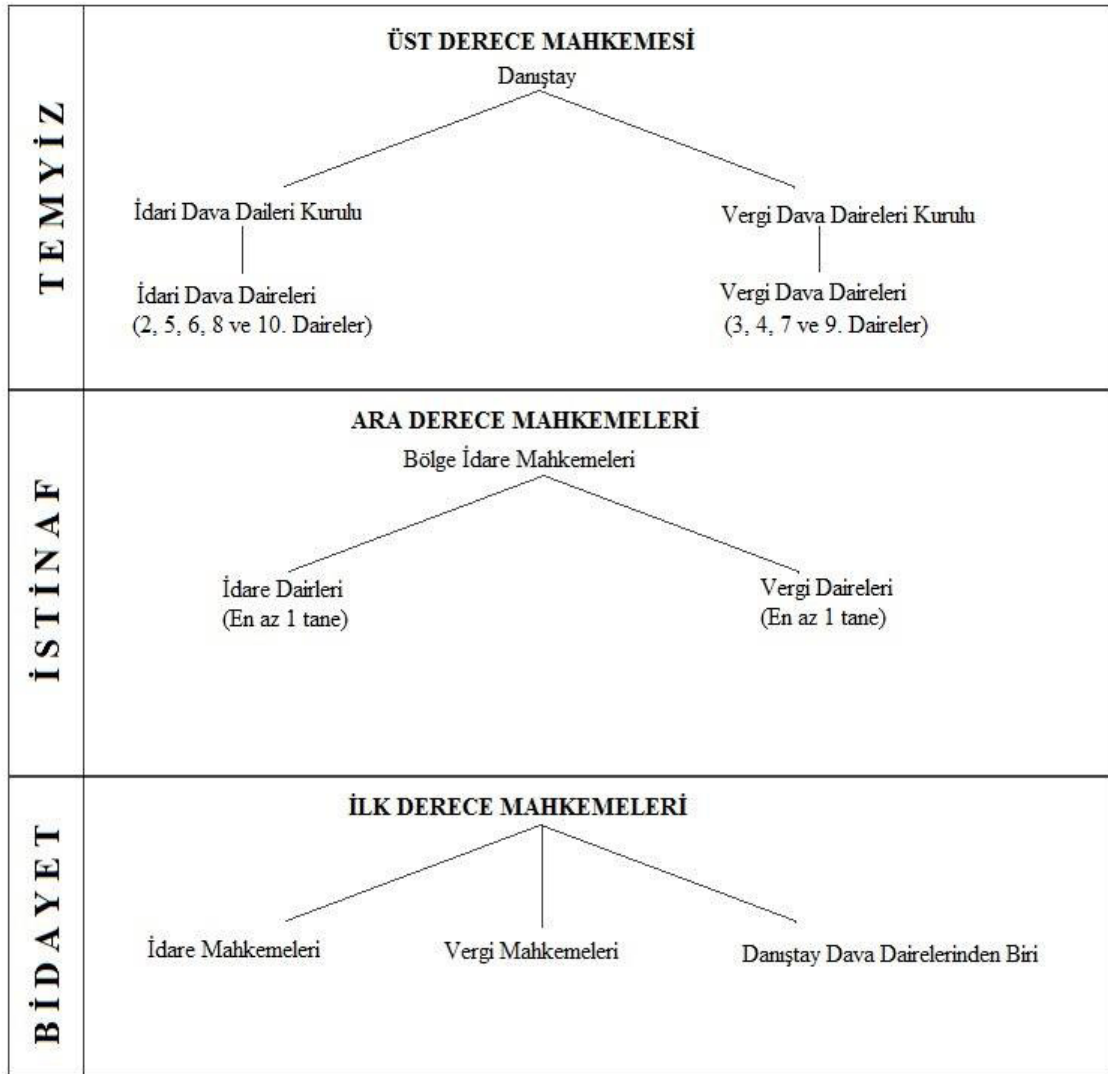
- **Merkezden yönetim ilkesi**, diğer bir ifadeyle merkeziyetçilik olarak ifade edilmektedir. İdari faaliyetlerin, doğrudan devlet tarafından ve tek elden yürütülmesidir. Merkez teşkilat başkent ve taşra teşkilatı olarak ikiye ayrılmaktadır. Başkent teşkilatı, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Bakanlıklar ve Yardımcı kuruluşlardan oluşmaktadır. Taşra teşkilatı ise il idaresi, ilçe idaresi ve bölge teşkilatlarından oluşmaktadır. Başkent ve taşra teşkilatının ayrı kamu tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Her biri devlet tüzel kişiliği olarak ifade edilen tek bir tüzel kişilik altında toplanmıştır.
- **Yerinden yönetim ilkesi**, idari faaliyetlerin merkezi yönetim dışında kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesini ifade etmektedir. Anayasa'nın 123. maddesinde "*idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır*" şeklindeki ifadesi merkezi yönetim ve yerinden yönetim yapılanmalarının anayasal temellerinin olduğunu göstermektedir. Yerinden yönetim yer yerinden ve hizmet yerinden olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yer yerinden hizmet kuruluşları il özel idaresi, belediye ve köylerden oluşmaktadır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları ise teknik uzmanlık gerektiren TRT, üniversite ve KİT'ler gibi kuruluşlardan oluşmaktadır.
- **İdarenin bütünlüğü ilkesi**, 1982 Anayasasının 123. maddesinde "*idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür*" esasına dayanmaktadır. 1982 Anayasasına göre idare merkezden yönetim ve yerinden yönetim yapısıyla bir bütün haline gelmektedir. İdarenin bütünlüğü ilkesinde ise iki önemli kavram ön plana çıkmaktadır; hiyerarşi ve idari vesayet. Hiyerarşi, aynı tüzel kişilik içerisindeki astlık-üstlük ilişkisini ifade ederken; idari vesayet, merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasındaki bütünlüğü sağlayan ilkedir.
- **Kamu tüzel kişiliği**, kamu gücü ayrıcalıklarına sahip, kanunla ve Cumhurbaşkanı kararnamesiyle kurulabilen ve kendi bütçe ve personeli olabilen hukuki varlıklardır (Günday, 2011: 44-45).

2.5. İdari Yargı

Türkiye de idari yargı, idari makamların idare hukuku alanındaki faaliyetlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümlendiği yargı koludur. Diğer bir deyişle, devletin teşkilatına mensup organlar ile yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemlerinden doğan hukuki uyuşmazlıkların karara bağlandığı yargı koludur. İdari yargı örgütü 1982-2014 yılları arasında iki dereceli olarak yargılama yapmaktaydı. 2014 tarih ve 6545 sayılı Kanunla üç dereceli olarak belirlenmiştir (Gözler vd.,2019: 387).

İdari yargı örgütü içinde yer alan mahkemeler şu şekilde gösterilebilir.

Şekil 2.1. Türk İdari Yargı Örgütü



Kaynak: (Gözler vd., 2019: 387).

2.6. İdare Mahkemesi ve Vergi Mahkemesi

İdari yargı örgütünün ilk derece mahkemeleri “İdare Mahkemeleri” ve “Vergi Mahkemeleri”nden oluşmaktadır. Bu mahkemeler 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkındaki Kanunla kapsamında ve İçişleri ve Maliye bakanlıklarının görüşü alınarak Adalet Bakanlığınca tespit olunur (2576 sayılı Kanun, 2).

İdari ve vergi mahkemesi başkan ve üyeleri “hâkim” statüsündedir. Hâkimlik teminatı ve bağımsızlığına sahiptir. HSK tarafından göreve alınırlar ve özlük işleri konusunda da HSK karar vermektedir (Odyakmaz vd., 2019: 69).

İdare mahkemelerinde birer başkan ve yeteri kadar üye bulunmaktadır. Mahkeme kurulu, bir başkan ve iki üyeden oluşur (2576 sayılı Kanun, 4). İdare mahkemeleri idari yargı kolunun genel görevli ilk derece mahkemeleridir. Yani bir idari dava vergi mahkemelerinin görev alanına veya Danıştay’ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davaların içine girmiyorsa idare mahkemesinde görülür. İdare Mahkemesi kurul halinde toplanır ve oy çokluğu ile karar alınır. Fakat 2019 itibariyle toplamı 44.000 TL’yi aşmayan tam yargı davaları ile aynı miktarı aşmayan konusu belli bir parayı içeren idari işlemlere karşı açılan iptal davaları tek hakim ile karara bağlanmaktadır (Gözler vd., 2019: 388).

Vergi mahkemeleri birer başkan ve yeteri kadar üye ile yargılama yapmaktadır. Mahkeme kurulu, bir başkan ve iki üyeden oluşmaktadır (2576 sayılı Kanun, 4). Vergi mahkemeleri; “*Genel bütçe ve yerel yönetim kuruluşlarına ait vergi, resim ve harçlar ile mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davaları, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanunun uygulanmasından doğan davaları ve diğer kanunlarda verilen işleri*” karara bağlamaktadır (2576 sayılı Kanun, 7).

Vergi mahkemeleri, idare mahkemelerine göre özel görevli mahkemelerdir. İdare ve vergi mahkemelerinin üye sayısı ve çalışma şekilleri aynıdır. 2020 Temmuz ayı itibariyle HSK verilerine göre yargı çevreleri kapsamında 52 tane İdare Mahkemesi ve 47 tane Vergi Mahkemesi bulunmaktadır (www.hsk.gov.tr).

2.7. Bölge İdare Mahkemesi

Bölge idare mahkemelerine, ara derece mahkemesi ya da istinaf mahkemeleri de denmektedir. Bölge idare mahkemeleri 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkındaki Kanunla

kapsamında düzenlenmiştir. 2576 sayılı Kanunda, 2014 yılında 6545 sayılı Kanun ile önemli değişiklikler yapılmıştır. 6545 sayılı Kanun düzenlemesi ile bölge idare mahkemeleri itiraz mercii olmaktan çıkarılıp, istinaf mercii haline getirilmiştir. İstinaf, ilk derece mahkemeleri tarafından verilen kararların, durum ve hukuki yönden üst derece mahkemesince denetlenmesidir (Nohutçu, 2020: 42).

Bölge idare mahkemeleri, başkanlık, başkanlar kurulu, daireler, adalet komisyonu ve müdürlüklerden oluşur. İdari ve vergi daireleri bulunmaktadır. Daire sayıları Adalet Bakanlığının teklifi üzerine ve HSK kararıyla artırılıp azaltılabilmektedir. Başkan ve üyeler HSK tarafından atanmaktadır (2576 sayılı Kanun, 3).

2576 sayılı Kanun ve 6545 sayılı Kanun düzenlemesi ile birlikte bölge idare mahkemesinin görevleri; *“İstinaf başvurularını incelemek, yargı çevresi içinde yer alan idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını kesin karara bağlamak ve diğer kanunlarla verilen görevleri yapmak”* şeklinde düzenlenmiştir (6545 sayılı Kanun, 3). 2020 Temmuz ayı itibarıyla HSK verilerine göre 7 Bölge İdare Mahkemesi bulunmaktadır (www.hsk.gov.tr).

2.8. Danıştay

Danıştay 1868 yılında ıslahat ve yenileşme hareketleri ile birlikte Şura'yı Devlet adıyla kurulmuştur. Şura'yı Devlet, Osmanlı Devleti'nde Divan-ı Hümayunun zayıflaması ile başlayan 19. yüzyılın son yıllarında derin tecrübeler sonucunda karşımıza çıkan bir yargı kurumudur. 1868 yılında Meclis-i Valayı Adliye'nin kaldırılmasıyla oluşturulan iki önemli kurumdan biridir. Diğer kurum ise Divan-ı Ahkam-ı Adliyedir. Şura'yı Devletin kurulmasında başlıca etkili olan faktörler şu şekilde sıralanabilir:

1. Yeni Osmanlıların öncü rol üstelenerek desteklemesi
2. Merkez ve taşra arasında devlet otoritesini bir arada tutmak için yapılan düzenlemeler,
3. Diplomatik baskılar (Eraslan, 2018: 45-46).

Şura'yı Devlet 10 Mayıs 1868'de Padişah Abdülaziz'in nutkuyla fiilen çalışmaya başlamıştır. İlk kurulduğu zamanlarda yargısal görevi sınırlı da kalsa Fransa başta olmak üzere yurtdışından birçok ülkeden tebrik almıştır. Gelişen ve değişen dünya düzenine Osmanlı Devleti'nin adli ve idari yargıyı birbirinden ayırarak kendini yenilemesi iç dinamiklerinin değil, batılı devletlerin baskısının bir sonucudur. Şura'yı Devlet ilk olarak kendisine ait bir binası bulunmadığı için Hazine-i Hassa binasında başlamıştır. Daha sonra

ise Sadaret ve Dâhiliye Nezaretinin bulunduğu Bâb-ı Ali binasında hizmet vermiştir (Aydın, 1968: 62).

Şura'yı Devlet, on dört maddeden oluşan nizamname ile kurulmuştur. Bu nizamnamede Şura'yı Devlet'in amaçları şu şekilde sıralanmıştır:

1. Islahatların uygulanması için çalışmalar yapmak.
2. Devlet ve millete ilişkin meselelerin düzgün yürütülmesini sağlamak.
3. Ülkenin bayındırlığı ve bununla bağlantılı bütün işlerle ilgilenmek (Çora, 2015: 72).

İmparatorluk döneminde Şura'yı Devlet adıyla 54 yıl çalışmıştır. 1922 yılında İstanbul'daki tüm merkez kuruluşları TBMM hükümeti idaresine geçtiği sırada kapatılmıştır. 1924 Anayasasının 51. maddesiyle yeniden kurulmuştur. 1925 yılında 669 sayılı kanunda düzenlenmiş ve 6 Temmuz 1927 tarihinde üç idari, bir dava dairesi olmak üzere dört daire olarak göreve başlamıştır. Şura'yı Devlet'in yeniden göreve başladığı yıllar Atatürk'ün ömrünün son on yılına denk gelmektedir. Bu süre zarfında pek çok yenilik ve inkılâp da yapılmıştır (Duran, 1982: 19).

21 Temmuz 1931 tarihli 1859 sayılı Şura'yı Devlet Kanunu ile Şura'yı Devletin dairelerinin sayısı değiştirilmiştir. Çünkü 1927 yılından 1931 yılına kadar dava sayısının artması ve davalara tek bir dava dairesinin bakması, işlemlerin yavaş ilerlemesi yeni dava dairelerine ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. 30 Aralık 1938 de Şura'yı Devlet ismi "Devlet Şurası" olarak değiştirilmiştir (Çora, 2015: 204-206).

1924 Anayasası ile Şura'yı Devlete idari dava ve uyuşmazlıkları çözmek üzere yargılama hakkı verilmiştir. 1924 Anayasası döneminde Şura'yı Devlet Bakanlar Kurulunun çıkardığı tüzükler hakkında kanunlara uygunluk denetimini yapamıyorken bu yetki TBMM'ye verilmiştir. Söz konusu görev ve yetki dağılımından da görüldüğü üzere Şurayı Devlet'in görev alanı yargısal ağırlıklı olup denetleme yetkisi sınırlı kalmıştır. 1961 Anayasası ile birlikte ise Danıştay'a idari uyuşmazlıkları ve davaları çözümlemenin yanı sıra Bakanlar Kurulu tarafından düzenlenen kanun tasarıları hakkında görüş bildirmek gibi danışma görevi verilmiştir. Bu görev ile birlikte 1961 Anayasası ile Danıştay'ın idari denetleme yetkisi güçlenmiştir (Özçelik, 1976: 189).

Danıştay'ın 1940'ların başından itibaren başlayan ve zamanla artan dava sayıları zamanla büyük sorun haline gelmiştir. Yeterli olamayan dava daireleri nedeniyle çözümlenemeyen davalar ertesi yıla devrolmaya devam etmiştir. Bu sorunlar göz önüne alınarak 1961 Anayasası, 1924 Anayasasından farklı olarak bir idari yargı örgütü ve

Danıştay idaresi düzenlemiştir. 1961 Anayasası 140. madde de “Yeni örgütün, Danıştay dâhil, kurulmasını ve reorganizasyonunun yapılmasını, belli süreler içinde tamamlanmasını” şart koşarak emretmiştir (Güran, 1977: 189).

1950-1960 yılları arasında gerçekleşen siyasi olaylara tepki olarak, 1961 Anayasası yapılmıştır. Şûrâ-yı Devlet kurulduğu günden 93 yıl sonra Danıştay adıyla ilk kez 1961 Anayasasında düzenlenmiş olup bu isim 1982 Anayasasında da devam etmiştir. 1961 Anayasası, temel hak ve hürriyetler başta olmak üzere mahkemelerin ve hâkimlerin bağımsızlığını yasama ve yürütme organına karşı koruyacak kararları içermektedir. 1961 Anayasası 10. maddesiyle, devlete kişilerin temel hak ve hürriyetlerini tanımlayarak, bu hak ve hürriyetlerin teminatı olan hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmayacak sınırlamalarına engellemeler getirmiştir. Aslında bu düzenlemelerin mimarının kuvvetler ayrılığı ilkesinin düzenlenmesi olmuştur. Kuvvetler ayrılığı ilkesi, yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirinden ayrılması anlamına gelmektedir. Yargı organının, yasama ve yürütme organından ayrılması hukuk devletinin gerçekleşmesini sağlamıştır. Yine 1961 Anayasası 114. maddesinde yer alan “İdarenin hiçbir eylem ve işlemi yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz” ibaresi ile tamamen olmasa da yasama ve yürütme organı karşısında yargı organının da gücü arttırılmıştır (Güran, 1964: 345).

1961-1971 yılları arasında 521 sayılı Danıştay Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle, 7354 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. 521 sayılı Kanun ile Danıştay “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş yüksek idare mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir. Bağımsızdır.” şeklinde düzenlenmiştir. Daire sayısı dokuzdan on ikiye çıkarılmıştır. On iki dairenin, üçü idari ve dokuzu dava dairesi olmuştur. 1971 Anayasa değişikliği ile Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kurulmuş ve bu hükümde Anayasanın 140. maddesine ek olarak eklenmiştir. Düzenlemeyle birlikte idari yargılamada sivil ve asker ayırımına gidilmiştir. 521 sayılı Danıştay Kanunu, 20 Ocak 1982 tarihli 2575 sayılı Danıştay Kanunu kabulüne kadar yürürlükte kalmıştır (Bozkurt, 2003: 47-48).

1982 Anayasası yürürlüğe girmeden önce 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri’nin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu kabul edilerek idari yargı örgütü tam olarak kurulmuştur. Günümüzde Danıştay, idare mahkemesi, vergi mahkemesi ve bölge idare mahkemesi üzerinde bir temyiz mercii olarak yargı görevine devam etmektedir. Danıştay idari ve yargı görevleri birbirinden kesin olarak ayrılmış ve

birbirinden ayrı olarak kurulmuş daireler tarafından yürütülmektedir. 2016 tarihli 6723 sayılı Danıştay Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yapılan değişikliğe göre Danıştay, on bir dava, bir idari olmak üzere on iki daireden oluşmaktadır. Ayrıca; Danıştay Başkanı, Başsavcı, Başvekilleri, Daire Başkanları ve üyeler olarak, 128 yüksek mahkeme hâkimi ile çalışmaktadır (www.danistay.gov.tr).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 155. maddesi Danıştay'ı, “idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.” şeklinde tanımlamaktadır (1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, md. 155).

6 Ocak 1982 tarihli ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu; Danıştay'ı, “*Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdare Mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir.*” şeklinde tanımlamıştır. Bağımsızlık ve yöntem şeklini ise “*Danıştay bağımsızdır. Yönetimi ve temsili Danıştay Başkanına aittir.*” şeklinde ifade etmektedir (2575 sayılı Danıştay Kanunu, md. 1-2).

Anayasa'nın 155. maddesinde Danıştay'ın idari görevlerine dayanak sağlamaktadır. Nitekim yasal düzenlemelere bakıldığında Danıştay Kanunu ve birçok kanunda Danıştay'a içeriğine bağlı olarak farklılık göstermektedir. Yani İdari görevleri sebebiyle verdiği kararlarla yargısal görevlerinden dolayı verdiği kararlar aynı niteliğe sahip değildir (Altay, 2005: 190).

Danıştay'ın karar organları;

- Daireler, Danıştay Genel Kurulu,
- İdari İşler Kurulu,
- İdari Dava Daireleri Kurulu,
- Vergi Dava Daireleri Kurulu,
- İçtihatları Birleştirme Kurulu,
- Başkanlar Kurulu, Başkanlık Kurulu,
- Yüksek Disiplin Kurulu,
- Disiplin Kurulu'ndan oluşmaktadır.

Danıştay; dokuzu dava, biri idari daire olmak üzere on daireden oluşmaktadır. Her daire başkan ve üyelerden oluşur. Danıştay dava daireleri arasında iş bölümü vardır (www.danistay.gov.tr/).

2.8.1. Danıştay'ın Görevleri

Danıştay'ın görevleri idari ve yargısal olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Görev yönünden gerçekleşen bu ayrım farklı daireler tarafından yürütülmektedir. İdari daireleri ve dava daireleri farklı başkan ve üyelere oluşmaktadır. Dairelerde görevli başkan ve üyeler anayasa güvencesi altında olan yüksek yargıçlardır (Gözübüyük, 2001: 67).

Danıştay'ın idari görevlerini veren başlıca yasal düzenlemeler; 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu'dur. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Danıştay'ın idari görevi 155. maddede “kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir.” şeklinde yer almaktadır. 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nda ise Danıştay'a verilen idari görevler ise idarî makamlar arasında görev ve yetkiden doğan uyuşmazlıkları karara bağlamak, Danıştay ile ilgili konularda Danıştay Başkanı'nın isteği üzerine düşünce bildirmek, şeklindedir. Görüldüğü üzere Danıştay'ın idari görevleri danışma, inceleme ve kesin karar niteliği taşımaktadır (Günday, 2002: 139-140).

Danıştay'ın yargısal görevlerini yerine getirirken Yüksek İdare Mahkemesi'dir. Yargısal görevlerinin amacı kişiler ile devlet ve kamu kurumları arasındaki uyuşmazlıkları çözümlenektir. Danıştay'ın yargı ile ilgili görevleri ve içeriklerini şu şekilde sıralayabiliriz (2575 sayılı Danıştay Kanunu, md. 24-25):

1. Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalar

- Cumhurbaşkanının kararlarına karşı açılacak iptal davalarını karara bağlamak.
- Cumhurbaşkanınca çıkarılan CBK dışındaki düzenleyici işlemlere karşı açılacak iptal davalarını karara bağlamak.
- Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere karşı açılacak iptal davalarını karara bağlamak.
- Danıştay İdari Dairesi'nce veya İdari İşler Kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere karşı açılacak iptal davalarını karara bağlamak.
- Birden fazla vergi veya idare mahkemesini ilgilendiren davaları karara bağlamak.

- Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu kararları ile ilgili iptal ve tam yargı davaları ile tahkim yolu öngörülmeven kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan idari davaları karara bağlar.
 - Belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle görevlendirilen bireylerinin görevine son verilmesi hakkındaki istemleri incelemek ve karara bağlamaktır.
2. Danıştay’ın temyiz yoluyla baktığı davalar 2575 sayılı Danıştay Kanunu 25. maddesinde “İdare mahkemeleri ile vergi mahkemelerince verilen nihai kararlar ve ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’da görülen davalarla ilgili nihai kararlar Danıştay’da temyiz yoluyla incelenir ve karara bağlanır.” şeklinde düzenlenmiştir.
 3. Danıştay’ın idari uyuşmazlık olarak baktığı davalar yönetsel yargı yerleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarıdır.

Danıştay idari ve yargısal görevlerini yerine getirirken almış olduğu kararlar üçe ayrılmaktadır:

1. Daire kararları,
2. Genel kurul kararları,
3. İçtihadı birleştirme kararlarıdır.

Dava dairelerinin kararları, genel kurulların kararları veya ayrı ayrı verilen kararlar arasında aykırılık, uyuşmazlık veya birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi gerekli görüldüğü takdirde Danıştay İçtihadı Birleştirme Kararı verilmektedir. İçtihadı birleştirme kararı, daire, kurullar, idare mahkemeleri ve idarece bağlayıcı ve uyulması zorunlu bir karardır (2575 sayılı Danıştay Kanunu, md. 39).

Danıştay’ın yargısal görevlerini iki tip dava ile yerine getirmektedir.

1. Tam yargı davaları, idarenin herhangi bir işlemi, eylemi veya ihmali nedeniyle kişilerin zarara uğraması sonucunda maddi ve manevi zararının tazmin ve telafisi için idare aleyhine açılan davadır(Tuncay, 1969: 39).
2. İptal davası, idari tasarrufların yetki, sebep, şekil, konu ve amaç yönlerinden biri ile hukuka aykırı olmaları nedeniyle iptali için açılan davalardır (<http://tbddergisi.barobirlik.org.tr/>).

2.8.2. Danıştay'ın Örgütsel Yapısı

Danıştay'ın örgüt yapısı, idari ve yargı işleri bakımından ikiye ayrılmaktadır. Danıştay idari görevini idari daire ve İdari İşler Kurulu aracılığıyla yerine getirirken; yargı görevini dava daireleri ile yerine getirir (Yıldırım, 2008: 141).

Danıştay, bir idari dava ve dokuz dava dairesi olmak üzere on daireden oluşmaktadır. Dairelerde bir başkan ve yeteri kadar üye bulunur. Bir başkan, dört üyenin katılımıyla heyet toplanır ve salt çoğunluk ile karar alınır. Danıştay karar organı; Daireler, Danıştay Genel Kurulu, İdari İşler Kurulu, İdari Dava Daireleri Kurulu, Vergi Dava Daireleri Kurulu, İçtihatları Birleştirme Kurulu, Yüksek Disiplin Kurulu, Disiplin Kurulu'ndan oluşmaktadır (Gözler vd., 2019: 390).

Danıştay Genel Kurulu;

- Danıştay Başkanı,
- Danıştay Başsavcısı,
- Danıştay Başkanvekilleri,
- Daire Başkanları
- Üyeler
- Genel Sekreterden oluşmaktadır.

Başkan ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanmaktadır. Kararlar çoğunlukla alınırken, oyların eşit olması durumunda başkanın olduğu taraftaki karar uygulanmaktadır. Danıştay Genel Kurulu Kanunda öngörülen içtüzük ve yönetmelikleri kabul eder ve kurula verilen seçim görevlerini yerine getirir (2575 sayılı Danıştay Kanunu, md. 15).

Danıştay İdari İşler Kurulu, 2575 sayılı Danıştay Kanunu 16. maddesine göre *“İdari daire başkanı ile her takvim yılı başında Başkanlık Kurulunca idari daireden seçilecek iki üye ve her dava dairesi başkan veya üyeleri arasından seçilecek bir üyeden oluşur”* şeklinde düzenlenmiştir. Kurula Danıştay Başkanı veya başkan vekillerinden biri başkanlık etmektedir. Toplantı ve görüşme yeter sayısı içi dokuz üye yeterlidir. Kararlar oy çokluğu ile alınırken, oyların eşit olması durumunda başkanın olduğu taraftaki karar uygulanmaktadır (2575 sayılı Danıştay Kanunu, md. 16).

Danıştay İdari ve Vergi Dairleri: İdari Dava Daireleri Kurulu, başkanları ve idari dava daireleri içinden seçilen iki asıl ve iki yedek üye ile Vergi Dava Daireleri Kurulu, başkanları ve vergi dava dairesi içinden seçilen üç asıl ve üç yedek üyeden oluşmaktadır. Kurula Danıştay Başkanı veya başkan vekillerinden biri başkanlık etmektedir. Toplantı ve

görüşme yeter sayısı içi dokuz üye yeterlidir. Kararlar oy çokluğu ile alınırken, Her kurula yeteri kadar tetkik hâkimi verilmektedir(2575 sayılı Danıştay Kanunu, md. 17).

Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu;

- Danıştay Başkanı,
- Danıştay Başsavcısı,
- Danıştay Başkanvekilleri,
- Dava Daireleri Başkanları
- Üyelerinden oluşmaktadır.

Toplanma ve görüşme yetersayısı en az 31 üyeden oluşmaktadır. 2575 sayılı Danıştay Kanunu 3. maddesine göre “*Esas hakkındaki kararlar, birinci toplantıda Kurul üye tamsayısının salt çoğunluğu ile bu toplantıda karar yetersayısı sağlanamaz ise ikinci toplantıda mevcudun salt çoğunluğu ile verilir*” ve ayrıca diğer kararlar içinde oyçokluğu yeterlidir (2575 sayılı Danıştay Kanunu, md. 18).

Danıştay Yüksek Disiplin Kurulu, Danıştay Genel kurulunca her daireden bir üye ile ikisi dava daireleri ve biri de idari daireler başkanları arasından seçilecek üç daire başkanından oluşmaktadır. Danıştay Başsavcısı kurulun doğal üyesidir. Kurulun toplantı yeter sayısı üye tam sayısı iken, karar yeter sayısı üçte iki oy çokluğudur(2575 sayılı Danıştay Kanunu, md. 20).

Danıştay Disiplin Kurulu, Genel Kurul’un bir daire başkanıyla bir üyeden ve birinci sınıfa ayrılmış bir tetkik hâkimi ile bir Danıştay savcısından kurulmaktadır. Genel Sekreter kurulun doğal üyesidir. Oy çokluğu ile karar almaktadır (2575 sayılı Danıştay Kanunu, md. 21).

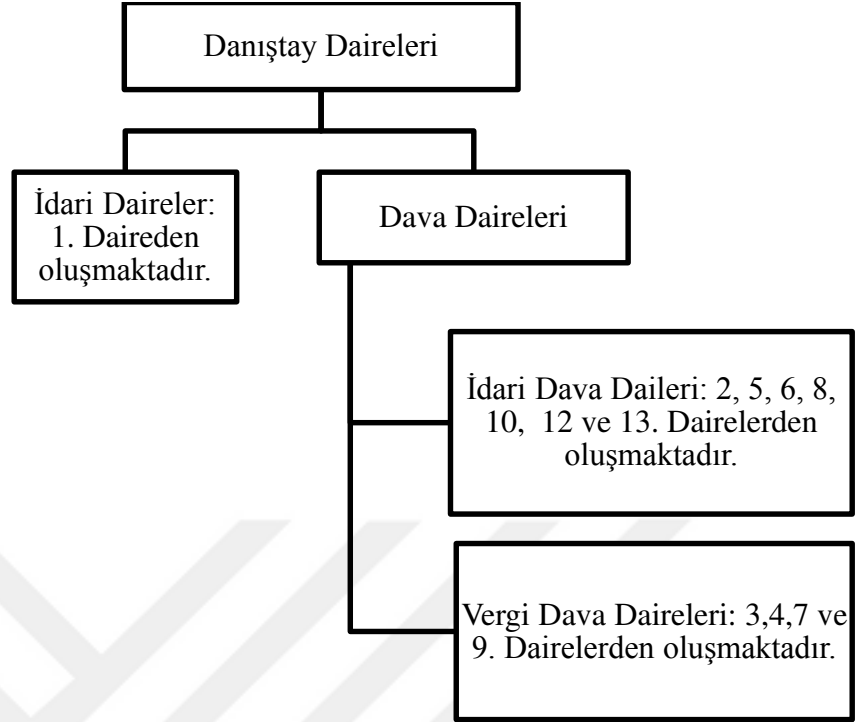
Danıştay Başkanlar Kurulu, Danıştay Başkanının başkanlığında Başsavcı, başkanvekilleri ve daire başkanlarından kurulan ve oy çokluğu ile karar alan bir kuruldur. Oylarda eşitlik olması durumunda başkanın olduğu taraf çoğunluğu elde etmiş kabul edilmektedir (2575 sayılı Danıştay Kanunu, md. 19).

Danıştay Başkanlık Kurulu, Danıştay Başkanının başkanlığında, üçü daire başkanı üçü Danıştay üyesi olmak üzere altı asıl ve ikisi daire başkanı ikisi Danıştay üyesi olmak üzere dört yedek üyeden oluşmaktadır (2575 sayılı Danıştay Kanunu, md. 19).

2.8.3. Danıştay Dairelerinin Görev Dağılımı

Danıştay’ın on iki dairesi bulunmaktadır. Daireler idari ve dava daireleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Şekil 2.2. Danıştay Daireleri Görev Dağılımı



1. **İdari Daire:** Birinci daireden oluşmaktadır.
2. **Dava Daireleri:** Vergi Dava Daireleri ve İdari Dava Dairelerinden oluşmaktadır.
 - a. **Vergi Dava Daireleri:** Üçüncü, dördüncü, yedinci ve dokuzuncu dairelerden oluşmaktadır.
 - b. **İdari Dava Daireleri:** İkinci, beşinci, altıncı, sekizinci ve onuncu dairelerden oluşmaktadır.

Danıştay dava daireleri arasındaki işbölümü 29 Nisan 2011 tarih 27919 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 2011/13 sayılı Danıştay Dava Daireleri Arasındaki İşbölümü Hakkında Karar ile düzenlenmiştir.

29.12.2016 Danıştay Başkanlık Kurulu Kararı ile 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 27. maddesine göre Danıştay dava daireleri arasındaki iş bölümünün şu şekilde belirlenmesine karar verilmiştir (2575 sayılı Danıştay Kanunu, 27):

- **Birinci Daire:** Kamu görevlilerinin görevleri dolayısıyla ya da görevlerini yaptıkları sırada işledikleri suçlar hakkında yetkili makamlarca yapılan ceza soruşturmaları hakkında son soruşturmanın açılıp açılmamasına karar veren yetkili kurulların “men-i muhakeme” veya “lüzumun muhakeme” kararlarını ve ilgili dosya muhteviyatını inceler.

- **İkinci Daire:** Yükseköğretim kurumları öğretim elemanları hariç bakanlıklar ile bakanlıkların bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşlarında çalışan kamu görevlileri ile yükseköğretim kurumlarında çalışan diğer kamu görevlileri hakkında uygulanan mevzuattan doğan davaları ve temyiz başvurularını çözümler.
- **Üçüncü Daire:** Vergi davalarına bakar.
- **Dördüncü Daire:** Vergi davalarına bakar.
- **Beşinci Daire:** Cumhurbaşkanlığı, Adalet ve İçişleri bakanlıkları kamu görevlilerinin idari davalarına bakar.
- **Altıncı Daire:** İmar planları ve afet işlerine ilişkin davalara bakar.
- **Yedinci Daire:** Gümrük ve ithale ilişkin vergi davalarına bakar.
- **Sekizinci Daire:** Yerel yönetimler ve Yükseköğretim mevzuatından (öğretim elemanlarının göreve son verme, disiplin ve özlük işleri dâhil) ilgili davalara bakar.
- **Dokuzuncu Daire:** Vergi davalarına bakar.
- **Onuncu Daire:** Devlet İhale Kanunu ile ilgili davalara bakar.
- **Onikinci Daire:** Kamu görevliliğine alınma ile ilgili davalara bakar.
- **Onüçüncü Daire:** Bağımsız Denetleyici Ve Düzenleyici Kurumların (BDDK)davalarına bakar.

Danıştay Sekizinci Dairesi bir başkan ve yeteri kadar üyeden oluşmaktadır. Heyetler bir başkan ve dört üyenin katılımı ile toplanırken, salt çoğunluk ile karar verilmektedir. Üye sayısının yeterli olması durumunda birden fazla heyet oluşturulabilir. Bu durumda oluşan birden fazla heyete en kıdemli üye başkanlık eder. Müzakereler gizli yapılmaktadır. Ayrıca Danıştay Sekizinci Dairesinde yeteri kadar tetkik hâkimi bulunmaktadır. Danıştay Sekizinci Dairesinin görevleri “*Köy, belediye ve özel idareleri ilgilendiren mevzuattan ve mahalli idarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusundan, İskân mevzuatından, Maden, taşocakları ve orman mevzuatından, Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları mevzuatından, Öğrenci ve öğrenim işlerinden, Yükseköğretim mevzuatından, Özel öğretim kurumları mevzuatından, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu Kurulması Hakkında Kanundan, Karayolları trafik ve karayolları taşıma mevzuatından kaynaklanan davaları ve temyiz başvurularını çözümler*” şeklinde Danıştay Başkanlık Kurulu kararı olarak düzenlenmiştir (www.danistay.gov.tr).

2.9. İdari Yargılama Usulü Kanunu

- 1) 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, 17580 sayılı Resmi Gazete.
- 2) **Kanunun Amacı;** Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinin görevine giren uyuşmazlıkların çözümünde yazılı yargılama usulü ve evrak incelemesi esaslarını bir bütünlük içinde düzenlemektir.
- 3) **Kanunun Kapsamı;** Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinin görevine giren uyuşmazlıkların çözüm yollarını, yargılama usullerini ve bunlarla ilgili esasları bir bütünlük içinde ele almıştır.
- 4) **Kanunun Bölüm Başlıkları;**
 - I. Birinci Bölüm:** Genel esaslar (1-31. md).
 - II. İkinci Bölüm:** İdari davalarda yetki ve bağlantı ile görevsizlik ve yetkisizlik hallerinde yapılacak işlemler (32-44. md.).
 - III. Üçüncü Bölüm:** Kararlara karşı başvuru yolları (45-55. md.).
 - IV. Dördüncü Bölüm:** Çeşitli hükümler, ek maddeler ve geçici maddeler (56-65. md.).
- 5) **Kanunda yapılan önemli değişiklikler**
 - I.** 5219 sayılı Kanunla; 61/geçici madde 3'de değişiklikler yapılmıştır (1.1.2005).
 - II.** 6352 sayılı Kanunla; 3, 4, 14, 16, 17, 20, 27, 28, 31, 33, 45, geçici madde 6'da değişiklikler yapılmıştır (5.7.2012).
 - III.** 6459 sayılı Kanunla; 16, geçici madde 7'de değişiklikler yapılmıştır (30.4.2013).
 - IV.** 6494 sayılı Kanunla; 61. madde de değişiklik yapılmıştır (7.7.2013).
 - V.** 6526 sayılı Kanunla; 27 ve 28. maddelerde değişiklik yapılmıştır (6.3.2014).
 - VI.** 6545 sayılı Kanunla; 15, 17, 20, 20/A, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 55, ek madde 1 ve geçici madde 8'de değişiklik yapılmıştır (28.6.2014).
 - VII.** 6552 sayılı Kanunla; 20/B ve 28. madde'de değişiklik yapılmıştır (11.9.2014).
 - VIII.** 6637 sayılı Kanunla; geçici madde 8'de değişiklik yapılmıştır (7.4.2015).
 - IX.** 6723 sayılı Kanunla; 27. ve 61. madde de değişiklik yapılmıştır (23.7.2016).
 - X.** 6754 sayılı Kanunla; 31. madde de değişiklik yapılmıştır (24.11.2016).
 - XI.** 7035 sayılı Kanunla; 20, 45, 50 ve 52. maddelerde değişiklik yapılmıştır (5.8.2017).

- XII.** 7103 sayılı Kanunla; geçici madde 9’da değişiklik yapılmıştır (27.3.2018).
- XIII.** 7145 sayılı Kanunla; 53. madde de değişiklik yapılmıştır (31.7.2018).
- XIV.** 7188 sayılı Kanunla; 31. madde de değişiklik yapılmıştır (24.10.2019).
- XV.** 7251 sayılı Kanunla; 31. madde de değişiklik yapılmıştır (28.7.2020).



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYE

3.1. Belediye

Dünya geçmişten günümüze sürekli bir değişim halindedir. Söz konusu değişim, yerel yönetim yapılanmalarına da yansımaktadır ve yerel yönetimler bu değişime tepkisini yasa düzenlemeleriyle vermektedir. 1930 yılında yayımlanan 1580 sayılı Belediye Kanunu 2004 yılına kadar birçok değişime uğramış değişen dünya düzenine uyumlu hale getirilmiştir. 2005 yılı itibariyle dünyadaki değişim sürecinin sorunlarına cevap verebilecek yeni bir kanun düzenlemesine gidilmiş ve 5393 sayılı Belediye Kanunu yayımlanmıştır. Kanun çıkarılırken hesap verilebilirlik, verimlilik, çoğunluk, katılım, saydamlık, etkinlik gibi kavramlar dikkate alınmış ve bu kavramlar ışığında daha demokratik ve çağdaş bir kanun ortaya konulmuştur (Kantar, 2019: 54)

3 Temmuz 2005 tarihli ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu; belediyeyi “ *belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliği*” şeklinde tanımlamaktadır (5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 15).

3.1.1.Belediyenin Tarihsel Gelişimi

Bugün Türk Belediyeciliğini anlamak ve yorumlamak için önce Türk Belediyeciliğinin ortaya çıkışını, tarihsel sürecini ve hangi aşamalardan geçtiğini bilmek gerekmektedir. Osmanlı Devleti’nde çağdaş anlamda bir belediye yapısının varlığından bahsetmek pek mümkün olmasa da, bu hizmetleri yerine getiren bazı yerel yönetim birimleri mevcut olmuştur. Batılı anlamda “Belediye” terimi Türk toplumunun hayatına Osmanlı Devleti zamanında Tanzimat ile birlikte dâhil olmuş ve günümüze kadar birçok aşamadan geçerek gelmiştir. Belediyeciliğin tarihsel gelişimi Osmanlı Devleti’ni kapsayan geleneksel dönem ve Tanzimat’tan sonraki batılılaşma dönemi, sonrasında Cumhuriyet’in kuruluşu ile bugüne kadar olan sürecin değerlendirilmesiyle ele alınmıştır.

Osmanlı Devleti 1299-1839’a kadar yerel yönetim hizmetini kadılar, loncalar ve vakıflar yerine getiriyordu. Yerel ihtiyaçların karşılanmasında her makamın ayrı görev ve sorumluluğu vardı (Yörükoğlu, 2009: 1).

Osmanlı Devletinde kadılık müessesesi, kazalarda imar işlerinin takibi, altyapısal işlerin idare edilmesinde, belediyeçilik kapsamında temizlik, altyapısal işlerin idare edilmesinde, müeyyideci olarak görev yapan, şerî hukukun uygulanmasından sorumlu kurum olmuştur. Bununla birlikte; belediyenin yönetilmesi, düzenin ve esnaflar arasındaki iletişimin sağlanması, fiyat denetimin yapılması, pazarların kontrol edilmesi, okulların, camilerin idare edilmesi gibi görevleri kadılık müessesesi yürütmüştür(Ortaylı, 1976: 100).

Kadılık makamının geniş görev alanı vardı. Görevleri sadece belediye yönetimi ve kazaların idare edilmesi değildir; adli işlere de bakmıştır. Kadıların maaş ödemeleri ise verdiği hizmetler, vergiler ve cezalardan yapılmıştır (Es, 2008: 27).

Kadılar merkez bürokrasinin temsilcisi olarak kendi özel personelini getirebilir veya istihdam edebilirdi. Hem belediye yönetimi görevini hem de adli işleri yerine getiren kadı farklı binalarda hizmet vermezdi. Kadı'nın bulunduğu yer belediye ve mahkeme yeri kabul edilirdi (Ortaylı, 1987:140-141).

Kadılar geniş görev ve sorumlulukları tek başına yürütmemekteydi. Kadının, mimarbaşı, subaşı, mam, muhtesip gibi yardımcıları gibi görevleri de vardı. Mimarbaşı imar ve düzenleme çalışmalarından; subaşı asayişten; çöplük subaşısı şehrin genel temizliğinden kadıya karşı sorumluydu. Kadı'nın vekiline “Naip” denirdi. İmamlar mahalle yönetiminden sorumluydu (Yörükoğlu, 2009: 2-3).

Kadı'nın emri doğrultusunda çalışan muhtesibin görevleri 1826 yılında İhtisap Nazırlığının kurulmasıyla taşra kuruluşu olan İhtisap Müdürlüğüne devredilmiştir. Bu devir ile birlikte vergi toplama gibi işlemler de devredilerek kadı'nın görevlerinde azalma meydana gelmiştir. 1836 yılında Evkaf Nazırlığının kurulmasının ardından kadı vakıflar üzerindeki yönetim ve denetim fonksiyonunu da kaybetmiş ve tamamıyla bir yargı organı haline getirilmiştir” (Ünal, 2011: 242).

Osmanlı'da yerel yönetim yapısı kadılıktan İhtisap Müdürlüğü'ne, oradan ise şehremanetine doğru bir yol izlemiştir (Yörükoğlu, 2009: 3-4).

Vakıflar Türk toplumlarında önemli bir yere sahip kuruluşlardır. Bütün Türk toplumlarında olduğu gibi Osmanlı Devletinde de yardım ve dayanışma ön plandaydı. Bu yardım ve dayanışmanın yürütülmesini sağlayan sosyal kuruluşlardan biri de vakıflar olmuştur. Bugün dahi belediye ve bayındırlık hizmetlerinin karşılanmasında önemli bir iş bölümünü üstlenmiştir. Vakıflar söz konusu hizmetlerle birlikte camı, çeşme ve köprüler gibi hizmetlerde de bulunmuştur (Karabulak, 2013: 32-33).

Vakıflar kar amacı gütmeyen kamu yararına çalışan kuruluşlardır. Vakıflar, Osmanlı Devletinin güçlü dönemlerinde su temin etmek ve dağıtmak, çeşmelerin bakımını üstlenmek, mezarlık bakım ve onarımını yerine getirmek, sokakları aydınlatmak, şehiriçi ulaşımı sağlamak, şehrin temizliğini üstlenmek ve sosyal yardım hizmetini uygulamaktadır (Altan, 2009: 296).

Osmanlı Devletinde belediye hizmetleri Tanzimat Dönemine kadar kadılarına bırakılmıştır. Kadı belediye ile ilgili görevlerinin bir kısmını bizzat bir kısmını ise yardımcılarını aracılığıyla yerine getirmiştir. Belediyeye ait diğer hizmetler ise vakıflar, loncalar gibi kurumlar yerine getirir, kadılar ise denetlerdi (Şentop, 1996: 284)

Belediye hizmetlerinin önemli bir bölümünü yerine getiren vakıflar kadının denetimi ve gözetimi altında iken Evkaf Nezaretinin kurulmasıyla birlikte kadıların rolü zayıflamıştır (Yörükoğlu, 2009: 6-7)

Türk siyasi hayatında modern belediye anlayışı 1839 yılı itibariyle başlamıştır. Tanzimat döneminde belde hizmetleri yürütülmeye başlanmış ve modern anlamda belediye idaresi adına ilk adımlar atılmıştır. Kadılık kurumu, 19. yüzyıla gelindiğinde yönetimdeki bozukluklardan etkilenmiştir. Kadılar yeniçeri ocağının bozulmasıyla birlikte belediye yönetimindeki gücünü kaybetmiştir. Yönetimsel sorunlarla birlikte Yeniçeri Ocağının kaldırılması kadıların yaptırımlarının uygulanmasını sekteye uğratmıştır. Belediye görevleri İstanbul dışındaki mütesellim ve ayanların kontrolüne geçmiştir. Sadrazamla olan bağlantısı da zamanla azalan kadılar Şeyhülislam idaresinde; medeni hukuk alanıyla sınırlı yargıç haline gelmiştir (Seyitdanlıoğlu, 2010: 1-2).

Sonrasında İhtisap Nezareti'nin görevleri zamanla kaldırılmış ve bazı görevleri Zabtiye Müşiriyeti'ne devredilerek Nezaretin yetki ve görevleri azaltılmıştır. Bu sürecin sonunda belediye hizmetleri sahipsiz kalmış ve birçok işler önemli ölçüde aksaklığa uğramıştır (Altan, 2009: 297).

3 Kasım 1839 tarihli Tanzimat Fermanının ilanıyla tarih sahnesine çıkan ve 1876 tarihine kadar uzanan bu süreçte batılılaşmaya ilişkin bir dönem olmuştur. Belediye yapılarının oluşmasına yönelik hamleler de bu dönemde yapılmıştır. İlk olarak Osmanlı'nın batılı ülkelerde eğitim almış yöneticilerinin batıdaki belediye anlayışını Osmanlı Devletinde uygulamak istemeleridir. Şehirlerin zamanla büyümesi birçok yeni gereksinimleri ortaya çıkarmış ve yeni kurumlara ihtiyaç duyulmuştur. Eskiden bu ihtiyaç konaklarda karşılanabiliyorken uzmanlaşmış resmi binalarda yerine getirilmesi

zorunluluğu ile birlikte yerel yönetim yapıları oluşmaya başlamıştır. Dış koşullara bakıldığında ise batının Osmanlı Devletinden bulunduğu talepler karşımıza çıkmaktadır. Kırım Savaşında Ruslara karşı batının desteği kazanılmış, 1856 Islahat Fermanının çıkarılmasında desteğin önemli bir rolü olmuş azınlıklara önemli haklar verilmiştir. Batılı tarzda ilk belediye İstanbul'da büyük çoğunlukla gayrimüslim halkın yaşadığı bölge olan Beyoğlu-Galata da kurulması buna örnektir (Yörükoğlu, 2009: 6-7).

Osmanlı Devletinde ilk belediye 13 Haziran 1854 yılında çıkarılan Nizamnameyle İstanbul da kurulmuştur. 1854'de kurulan Şehremaneti idaresi ile birlikte bazı görevler bu idareye aktarılmıştır. Şehremaneti yönetsel ve mali olarak özerk bir kurum değildir ve Şehremini adı verilen Bab-ı Ali tarafından atanan kişinin yönetiminde olduğundan modern belediye tanımındaki birçok özelliğe sahip değildir. Şehremaneti Bab-ı Ali tarafından atanan Şehremini ve halkın seçtiği 12 üyeden oluşan Meclisten oluşmaktadır. 1854 yılında çıkarılan nizamnamenin 2. maddesinde Şehremanetinin görevlerine yer verilmiştir (Eryılmaz, 2009:152; Ökmen vd., 2013: 177).

Şehremaneti idaresi kent yönetiminde yetersiz kalınca 1855 yılında “İntizam-ı Şehri” komisyonu kurulmuştur. 1857 tarihli Nizamnameye göre İstanbul on dört belediye dairesine taksim edilmiştir. Beyoğlu ve Galata merkezli ilk belediye daire olan Altıncı Belediye Dairesi kurulmuş ve görevleri doğrudan hükümet tarafından belirlenmiştir (Gündüzöz, 2012: 815).

1856 Islahat Fermanının ilan edilmesiyle birlikte yönetsel açıdan önem taşıyan düzenlemeler yapılmıştır. En önemli düzenlemelerden biri ülkenin yönetim birimlerinin il, sancak, kaza ve köy olarak ayrılmasıdır. Taşra teşkilatı olarak yapılan bu düzenlemelerle birlikte birçok yerel hizmet bu idarelere aktarılmıştır (Atasoy, 1992: 35).

Tanzimat sonrası belediye teşkilatı; yönetsel ve mali özerkliğinin olmaması, hükümetin istikrarlı bir yönetim yapısına sahip olmaması ve yönetsel dalgalanmaların yerel yönetim yapılarında sürekli bir değişime sebep olması bugünkü belediye idaresinden farklı bir yapı ortaya çıkarmıştır. Osmanlı Devletinde ortaya çıkan taşra yapılanmaları ile birlikte yerel ihtiyaçların karşılanması ve hizmetlerin işleyiş süreci günümüze kadar etkisini sürdürecektir bir değişime uğramıştır.

Cumhuriyetin ilanıyla Türkiye Cumhuriyeti resmi olarak kurulmuştur. Osmanlı Devletinin ardından kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti tüm yönetim sistemlerini yeni

devlet yapısına uygun hale getirmeye çabalamış fakat uygulamaya geçme konusunda biraz yetersiz kalmıştır (Görmez, 1997: 99).

Türkiye Cumhuriyeti Devleti kurulduğunda Osmanlı Devletinden 389 tane Belediye idaresi devralmıştır. Bu 389 tane belediyelerin 20 tane düzenli içme suyu, 4 tane elektrik tesisatı, 17 tane mezbaha, 7 tane spor alanı, 29 tane park ve bahçe 29 ve 90 tane düzenli pazaryeri olduğu saptanmıştır (Bostanoğlu: 1990: 79).

1923-1930 arası Türkiye Cumhuriyeti devletin kuruluş yıllarıdır. 1924 tarihinde çıkarılan 417 sayılı kanun ile başkentin adı “Ankara Şehremaneti’ne” dönüştürülmüştür. Kuruluş yıllarında Türkiye Cumhuriyeti belediyeçilik adına Osmanlı Devletinin bıraktığı noktada kalmış ve yenilik çalışmaları yüzeysel olmuştur. Bu yüzeyselliğin en önemli sebebi ise ülkenin içinde bulunduğu sosyo-ekonomik durumdur. Ankara Şehremaneti kentsel politikaların geliştirildiği belediyeçilik çalışmalarının öncü olduğu bir kent olmuştur (Yörükoğlu, 2009: 16-17).

Ankara Şehremaneti Kanunu ile birlikte özel bir yönetime sahip olmuştur. Bu düzenlemeye göre İçişleri Bakanının atayacağı bir şehreminin yönetiminde bir encümeni emanet ile 24 üyeli Cemiyeti Umumiye-i Belediye’den oluşacak ve bütçe bu cemiyet tarafından yapılacaktır. İçişleri Bakanının onayı ile de kesinleşecektir (Dönmez, 1995: 171). Ankara üzerinde uygulanan bu özel yönetim Türkiye Cumhuriyeti için rol model olmuştur. Söz konusu özel yönetim şeklinden elde edilen deneyimler 1580 sayılı Belediye Kanunu için önemli bir kaynak olmuştur (Çelik, 1995: 593).

1930-1950 yılları Türkiye Cumhuriyeti Devletinde devletçi ve tek parti dönemi olmuştur. 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanununun ardından belediyelere denetim yetkisi sağlayan 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ve imar alanında bir takım yetkiler içeren 1933 tarihli 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu gibi mühim gelişmeler olmuştur. Yine bu yıllarda belediyeler için önemli finans kaynağı olacak olan Belediyeler Bankası da kurulmuştur (Ulusoy vd., 2001: 116).

İkinci Dünya Savaşı'nın son bulmasıyla birlikte kentlerin yeniden inşa edilmesi gündeme gelmiş ve çok partili hayatla birlikte belediyeler imar ve konut ile ilgili söz sahibi olmuştur. 1945'te sadece belediyelere değil tüm yerel yönetim birimlerine destek sağlamak amacıyla Belediyeler Bankası yerine İller Bankası kurulmuştur (Yörükoğlu, 2009: 11).

1950-1980 yılları sanayileşme ve hızlı kentleşme dönemidir. 1950 yılında gerçekleşen seçim sonucunda Demokrat Parti iktidara gelmiş, 1929 Buhranından sonra belirlenen Devletçilik politikası yerine dış dünyaya yönelik ekonomik bir amaç belirlenmiştir. Kent yapılarının tamamen değişmesi, köyden kente göç olması ve çarpık kentleşme gibi kentsel sorunları ortaya çıkarmıştır. Tüm bu sebepler de belediyelerin toplumsal hayatta aktif bir rol almasına sebep olmuştur (Dönmez, 1995: 172).

1950’li yıllarda başlayan yukarıdaki kentsel sorunlar, 18. yüzyıl Avrupa’sındaki endüstriyel sorunların geç de olsa Türkiye’ye yansımalarıdır. Türkiye’deki sanayileşme hareketleri beraberinde hızlı kentleşmeyi de getirmiştir. Hızlı kentleşme de sosyal sorunlar ve kamu hizmeti ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Söz konusu ihtiyaçlar sonucunda da yerel yönetimlerin sorumluluklarında artış olmuştur (Köse, 2004: 18).

1963 yılına kadar büyükşehir belediye başkanları, belediye meclis üyeleri tarafından seçilerek görev başına gelirken; 27 Temmuz 1963 tarihli 307 sayılı kanunla belediye başkanları doğrudan halk tarafından, serbest seçimle ve nispi temsil esasıyla seçimlerine karar verilmiştir. Bu düzenlemeyle birlikte belediyeler yerel halka daha yakın bir konuma getirilmiştir (Yörükoğlu, 2009: 12-13).

1973 yılı Türkiye Cumhuriyeti için Belediyecilik adına değişikliklerin ortaya çıktığı tarihtir. Gerçekleşen yerel seçimler itibarıyla çoğu büyük kent belediyelerindeki seçim yarışını muhalefet partisi olan CHP kazanmış bu zafer ile birlikte “demokratik belediyecilik” anlayışı ortaya çıkmıştır. CHP Demokratik belediyecilik anlayışı kapsamında bir takım ilkeler belirlemiştir. Bunlar:

1. Yerel yönetim birimlerinde gerek merkezi denetimin gerekse hukukilik denetiminin sınırlı olduğu özerklik yapısı,
2. Arsa ve konut üretiminde daha ön planda bir yerel yönetim yapısı,
3. Belediyeler arası işbirliğinin güçlü olduğu ve çalışma programlarının ön planda olduğu ilkeleri belirlenmiştir (Çukurçayır, 2008: 31-32).

Demokratik Belediyecilik adı altında belirlenen bu ilkeler her ne kadar işleyişi güçlendirecek bir süreç olarak görünse de uygulama konusunda aksamaya uğramış süreç tamamlanamamıştır. 1978 yılında kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı’nın kısa sürede kapanması uygulamanın yeterli olmadığına bir örneğidir (Görmez, 1997: 137).

1980’li yıllar Türk Belediyeciliği açısından yeni bir anlayışın başlangıcı olmuştur. 1980 yılındaki askeri darbeye birlikte göreve gelen hükümet “Türk Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Çalışmaları” çerçevesinde yeni düzenlemeler yapmıştır. Söz konusu düzenlemeler çok fazla uygulamaya geçirilemediyse de sonraki hükümetler için önemli veri olmuştur (Bostanoğlu, 1990: 86).

Yönetimin askeri rejim olmasının ardından 1984 seçimi ile iktidar olan ANAP önceki düzenlemeleri tekrar gündeme almış ve uygulamaya karar vermiştir. 1984 yılı yeniden yapılanmanın harekete geçtiği önemli bir tarih olmuştur. Yeniden yapılanma çalışmaları ile yerelleşme süreci ivme kazanmıştır (Gülöksüz vd., 1990: 376).

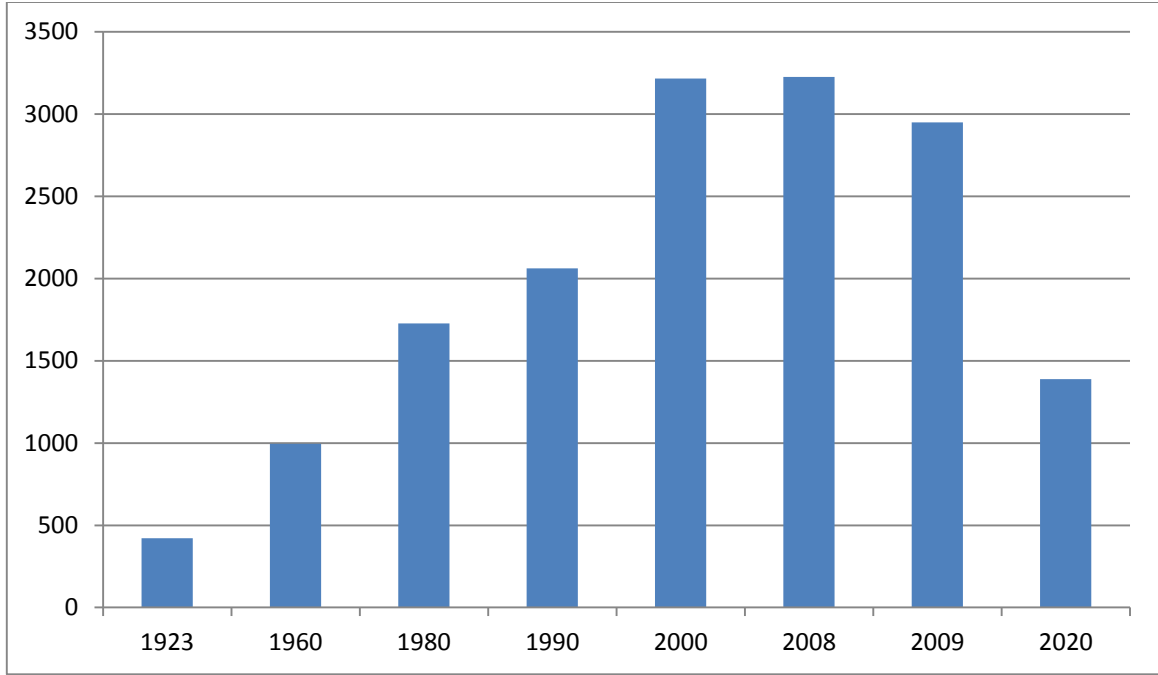
1984 yılı büyükşehir uygulamasının başladığı tarihtir. 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde yer alan “*Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir.*” şeklindeki hükmünden yola çıkarak İstanbul, Ankara ve İzmir’de uygulanan Büyükşehir Belediye Modeli 1986’da Adana, 1987’de Bursa, Gaziantep ve Konya, 1988’de Kayseri, 1993’te Mersin, Eskişehir, Diyarbakır, Antalya, Samsun, İzmit ve Erzurum 3030 sayılı yasa ile Büyükşehir Modeli Uygulamasına dâhil edilmiştir (Özgür, 2008:151).

1990 yılları Türk Belediyeciliği açısından siyasi ve ekonomik sorunlar nedeniyle kamu yönetimi işleyişinde yavaşlamaya sebep olmuştur. Ekonomik olarak yaşanan sorunlar halkın problemlerinin çözüm bulması noktasında da aksaklıklar yaratmış ve bu dönemde yeniden yapılanma çalışmaları sekteye uğramıştır (Dinçer vd., 2003: 13-14).

2000’li yıllarda ise Küreselleşme ve Avrupa Birliği süreci ile yeniden yapılanma tekrar hız kazanmış yerel yönetimlere dair sürece kaynaklık edecek bazı mevzuat değişiklikleri yapılmıştır. Bunlar; Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunudur (Yörükoğlu, 2009: 16).

1980 sonrası Türk Belediyeciliği yerel yönetim yapılanması adı altında küreselleşen dünya düzenine ayak uyduran yerel yönetim politikaları açısından dönüşüm içindedir. 1580 sayılı Belediye Kanunu değişen yönetim anlayışına yetersiz kaldığı gerekçesiyle 5272 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış, 03.07.2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir.

Şekil 3.1. 1923-2020 Yılları Arasındaki Belediye Sayıları



Kaynak: www.e-icisleri.gov.tr

Şekil 1.1’de belediyelerin yıllara göre sayıları verilmiştir. Belediye sayıları 2000 yılına kadar artış gösterirken 2008 yılı itibariyle azalış meydana gelmiştir. 2020 yılına kadar devam eden bu azalışın iki sebebi bulunmaktadır. Birincisi 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun kapsamında nüfusu 2000 altında olan beldelerin kaldırılmasıdır. İkincisi ise 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun kapsamında büyükşehir sınırları içinde kalan belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliğine son verilmesi ile büyükşehir olmayan illerdeki nüfusu 2000’den az olan belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmesidir (Zengin, 2014:101).

3.1.2. Belediyenin Kuruluşu ve Sınırları

5393 sayılı Belediye 51 İl belediyesi, 403 ilçe belediyesi ve 386 belde belediyesini kapsamaktadır. 30 Büyükşehir Belediyesi ile 519 Büyükşehir ilçe belediyelerinde ise 10 Temmuz 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile birlikte 5393 sayılı Belediye Kanunu uygulanmaktadır (Gözler vd., 2019: 103-104).

Belediyeler, 1580 sayılı Belediye Kanunu’na göre nüfusun 2000 olmasıyla kurulabiliyorken bugün geçerli olan 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre 5000 üstünde nüfusu olan yerlerde kurulabilmektedir. “Nüfusları toplamı 5000’den fazla olan birden

fazla köy bir araya gelerek köylerin meskûn sahalarının merkez kabul edilen yerden 5000 metre uzakta olması şartıyla köy ihtiyar heyeti ortak kararıyla belediye kurmak için mülki amire yazılı başvuruda bulunabilir. Söz konusu başvuru için bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin re'sen buna gerek görmesi gereklidir Valinin gerek görmesi üzerine, mahalli seçim kurulları, on beş gün içinde köyde kayıtlı seçmenlerin oylarını alarak sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. Dosya valinin görüşüyle birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Cumhurbaşkanı kararı ile o yerde belediye kurulur. Ayrıca yeni iskân nedeniyle oluşturulan nüfusu 5000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim biriminde Cumhurbaşkanı kararı ile belediye kurulabilmektedir. Belediyeler daima nüfus şartına göre kurulmazlar. İl ve ilçe merkezlerinde nüfusa bakılmaksızın belediye kurulması zorunludur.” (5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 8).

Diğer önemli bir konu ise belediye tüzel kişiliğinin kaldırılmasıyla ilgili getirilen düzenlemedir. 5393 sayılı Kanununa göre belediyelerin tüzel kişiliği iki şekilde kaldırılabilir (5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 4):

- *Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Cumhurbaşkanı kararı ile kaldırılarak bu belediyeye katılır.*
- *Nüfusu 2000'nin altına düşen belediyeler Cumhurbaşkanının kararı ile köye dönüştürülmektedir.*

Yeni kurulan belediyelerin sınırları, kurulduklarından itibaren 6 ay içinde belediye meclisinin kararı, kaymakamın görüşü ve valinin onayıyla kesinlik kazanır. Kesinleşen sınırlar 5 yıl boyunca zorunlu bir neden olmadığı sürece değiştirilemez (5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 6).

3.2. 5393 sayılı Belediye Kanunu Kapsamında Belediye Yönetimi

Bu bölümde 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında belediyelerin görev, yetki ve imtiyazları, belediye organları, belediyelerin mali yapısı ve belediyenin örgüt yapısı konuları açıklanmaktadır.

3.2.1 Belediyenin Görev, Yetki ve İmtiyazları

Belediyenin görev ve yetkileri 5393 sayılı Belediye Kanununun 14. maddesinde düzenlenmektedir. Kanunda “zorunlu görevler” ve “ihtiyari görevler” şeklinde bir ayrım yapılmasında, 14 maddesinde zorunlu ve seçimlik görevler olarak doktrinde kabul görmüştür. Fıkra metninde gösterilen ifadeler de bu durumu desteklemektedir. Belediyelerin belde halkının ihtiyaçlarını karşılamak konusunda genel görevli kamu idaresidir (Gözler vd., 2019: 105)

Belediye hizmetleri 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. ve 15. maddesine göre altı öbeğe ayrılabilir. Bu öbekler (BUZSEÇ):

- 1. Bayındırlık ve Altyapı Hizmetleri;** belediye hizmet alanı içine giren yerlerin mekânsal düzenlemesi, altyapı hizmetinin sağlanması, coğrafi kent bilgi sistemleri, fiziki olarak güzelleştirilmesi, imar planları ve programları yapmak gibi hizmetleri içermektedir.
- 2. Ulaştırma Hizmetleri;** belediye hizmet alanı içinde kalan kent içi ulaşım, kent içi trafik ve toplu taşıma hizmetlerini kapsamaktadır.
- 3. Zabıta ve İtfaiye Hizmetleri;** kamuya açık yerlerin ve buralarda satılan ürünlerin denetlenmesi, kent içi trafik, çevre sağlığı ve çevrenin kirlenmesinin önlenmesi gibi hizmetleri kapsamaktadır.
- 4. Sağlık, Sosyal, Kültürel ve Sportif Hizmetler;** turizm ve tanıtım, kültür ve sanat, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane ve sağlık tesisleri gibi hizmetlere ilişkin görevlerdir.
- 5. Çevre Hizmetleri;** atıkların geri kazanımı tesisleri, ağaçlandırma, koruma ve katı atık düzenli depolama tesisleri gibi kentin temizliği ile ekolojik sistemin korunması görevleridir.
- 6. Eğitim Hizmetleri;** meslek ve beceri kazandırma, okul öncesi eğitim kurumu açma, okul binalarının bakım ve onarımı gibi hizmetleri kapsamaktadır (Erkul, 2013: 51-52).

Belediyenin tüm görevleri yukarıda sayıldığı kadarıyla değildir. Belediye Kanunu madde 14’ de belediyeyi kanunlarla başka bir makama verilmeyen mahalli yerel nitelikli görev ve hizmetleri de yapmak ve yaptırmakla yükümlü tutan ibaresi mahalli müşterek nitelikli olmak şartıyla tüm konularda görev vermiştir. Söz konusu maddeyle birlikte özerk bir yerel yönetim ortaya çıkmaktadır (Gözler vd., 2019: 105).

Belediye Kanunu Kapsamında belediyelerin yetki ve imtiyazları (5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 15):

- Belediye sınırları içindeki halkın yerel ihtiyaçlarını karşılamak(md.15/a),
- Kanunların verdiği yetkiler çerçevesinde yönetmelik çıkarmak (md.15/b),
- Kanunlar kapsamında izin veya ruhsatı vermek(md.15/c),
- Yaptığı hizmet bedeli olarak kişi ve kuruluşlardan tahsilini yapmak veya yaptırmak (md.15/d),
- İçme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun ıslahını yapmak ve etkin bir hizmet sunumu için söz konusu işlemlerle ilgili tesis kurmak, işletmek ya da yaptırtmak(md.15/e),
- Toplu taşıma hizmeti vermek ya da verdirtmek(md.15/f),
- Katı atık hizmeti sağlamak(md.15/g),
- Belediye sınırları içerisinde taşınmaz alımı-satımı ve kiralaması, kamulaştırması, tahsisi ve sınırlı aynî hak tesisini yapmak (md.15/h),
- Borç almak ve bağış kabul etmek (md.15/i),
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek (md.15/k),
- Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesini sağlamak(md.15/m),
- Tabelalar ve reklam panoları ile ilgili kurallar getirmek (md.15/n),
- Ortak amaç güden ve çevre sağlığını ilgilendiren işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak(md.15/o),
- Şehir içi taşımacılık ile ilgili şartları ve trafiği düzenlemek (md.15/p),
- İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğalgaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırebilir, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla taşınmaz tahsis edebilir(md.15/l)” şeklinde sıralanmaktadır.

3.2.2. Belediyenin Organları

Belediyenin üç organı bulunmaktadır. Bunlar, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Bu organlar yerinden yönetim ilkesine göre kurulan belediyelerin karar, yürütme ve danışma organı olarak da nitelendirilmektedir.

Belediyenin karar mercii belediye meclisidir. Demokrasinin gereği olarak doğrudan halk tarafından seçilerek göreve gelen ve görev süresi 5 yıl olan üyelerden oluşmaktadır. Üyelerin seçimle işbaşına gelmesi Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 127. maddesinde de açıkça belirtilmektedir. Anayasadaki söz konusu hükme paralel olarak Belediye Kanununun 17. maddesinde de seçim ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Belediye meclisleri belediye başkanı başkanlığında bir araya gelirler. Meclis tatil süresini bir ay olarak kendi belirler ve bunun dışında tatil yapamaz. Her ay ilk hafta beş günü geçmemek üzere toplanırlar. Bütçe görüşmesine denk gelen toplantıları en fazla yirmi gün sürebilmektedir. Belediye Başkanı, olağanüstü durumlarda toplantı için meclis üyelerine çağrı yapabilir fakat bu toplantı sayısı yılda üçü geçmemelidir. Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve katılanların salt çoğunluğu ile karar almaktadır. Meclis üye sayısı, kentin büyüklüğüne ve nüfusuna bağlı olarak değişmektedir(Keleş, 2014: 270).

Tablo 3.1. Genel Nüfus Sayımına Göre Belediye Meclisi Üye Sayısı

Nüfusu 10 000'e kadar olan yerleşim yerinde	9 asıl 9 yedek üye
Nüfusu 10 001- 20 000'e kadar olan yerleşim yerinde	11 asıl 11 yedek üye
Nüfusu 20 001-50 000'e kadar olan yerleşim yerinde	15 asıl 15 yedek üye
Nüfusu 50 001-100 000'e kadar olan yerleşim yerinde	25 asıl 25 yedek üye
Nüfusu 100 001-250 000'e kadar olan yerleşim yerinde	31 asıl 31 yedek üye
Nüfusu 250 001-500 000'e kadar olan yerleşim yerinde	37 asıl 37 yedek üye
Nüfusu 500 001-1 000 000'e kadar olan yerleşim yerinde	45 asıl 45 yedek üye
Nüfusu 1 000 000'nun üzerinde yerleşim yerinde	55 asıl 55 yedek üye

Belediye meclisi üyeleri Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunu 5. Maddesi gereğince ve ayrıca son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre tablo 1.1'deki gibi belirlenmiştir.

Belediye meclislerinin meclis birinci ve ikinci başkan vekilleri ve kâtip üyelerden oluşan başkanlık divanı vardır. Başkanlık divanı seçimleri yerel seçim sonuçlarını izleyen beşinci gün belediye başkanı başkanlığında gerçekleşmektedir. Seçimler gizli oyla yapılmaktadır ve ilk seçilen başkanlık divanı üyelerinin görev süresi 2 yıl diğer seçilen başkanlık divanı üyelerinin süresi seçim döneminin sonuna kadar sürmektedir. Başkanlık divanı seçimleri üç günde tamamlanmaktadır. Belediye başkanının katılamadığı meclis toplantılarına birinci başkan vekili vekâlet etmektedir, birinci başkan vekili de toplantıda bulunamaz ise ikinci başkan vekili vekâlet eder (Eryılmaz, 2005: 20) .

1982 Anayasası madde 127'ye göre seçimle göreve gelen organların, organlık niteliğini kazanmaları ve kaybetmeleri yargı kararıyla olmaktadır. Ancak, görevini ilgilendiren suç sebebiyle soruşturma veya kovuşturma açılırsa İçişleri Bakanı geçici olarak görevden uzaklaştırabilmektedir (1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, md. 127).

Belediye'nin danışma organı belediye encümenidir. Belediye encümeni, nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelerde, her yıl belediye meclisinin üyeleri içinden gizli oy ile bir yıllığına seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşmaktadır. Diğer belediyelerde ise her yıl meclisin kendi üyeleri arasından gizli oy ile bir yıllığına seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl seçeceği bir üye toplam 5 üyeden oluşmaktadır (5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 33).

Belediye encümeni, önceden belirlenen gün ve saatte haftada en az bir kez olmak üzere bir araya gelir. Olağanüstü durumlarda belediye başkanının çağrısı üzerine encümeni toplanabilir. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanırken, katılanların salt çoğunluğu ile karar alır. Oyların eşit olması halinde başkanın olduğu taraf çoğunluk kabul edilir. Çekimser oy yoktur. Gündem belediye başkanı tarafından belirlenir. Üyeler de gündem ile ilgili başkana teklifte bulunabilir. Belediye başkanının olmadığı encümen toplantılarına belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi başkanlık etmektedir. İlgili birim amirleri gündemdeki konularla ilgili olarak belediye başkanı tarafından toplantıya katılması için çağırılabilir. Ancak katılan amirin oy hakkı

bulunmamaktadır. Belediye encümeni, genel olarak belediyenin günlük görevlerini ve mecliste alınan kararları takip etmekle görevlidir (Gözler vd., 2019: 107).

Belediye başkanı, doğrudan halk tarafından 5 yıllığına seçilen, belediye idaresinin başı, yürütme organı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye Başkanı görev süresi boyunca profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz, yönetiminde bulunamazlar. Ayrıca görevleri boyunca siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında yer alamaz. Belediye başkanının encümene başkanlık etmek, meclise başkanlık etmek, personel atamak, meclis ve encümen kararlarını uygulamak, belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak en önemli görevlerindendir (5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 37-38).

Belediye başkanı izin, hastalık veya herhangi bir sebeple görevinin başında bulunamadığı zamanlarda, kendine vekâlet etmesi için meclis üyelerinden belirleyeceği bir üyeyi başkan vekili olarak görevlendirir (Keleş, 2014: 283).

Yerel seçimler yapıldıktan itibaren 6 ay içinde belediye başkanı kalkınma planı ve programı ile bölge planına uygun olmak şartıyla stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce her yıl için hazırladığı performans programını belediye meclisine sunmaktadır. Nüfusu 50000 altında olan belediyelerde stratejik plan yapılması zorunlu değildir (5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 41).

Belediye başkanlığının kendiliğinden sona erdiği haller istifa ve ölümdür. Mahallin mülki amiri belediye başkanının, mazeretsiz ve kesintisiz yirmi gün görevini terk ettiğini belirlerse, seçilme yeterliliğini kaybederse, engel bir hastalığının bulunur ve bu durumunun sağlık raporuyla kesinleşirse, eylem ve işlemleriyle meclisin feshine sebep olursa İçişleri Bakanlığının başvurusu ve Danıştay kararı neticesinde görevi sona erdirilir (Gözler vd., 2019: 107).

3.2.3. Belediye İdaresinin Mali Yapısı

Merkezi idare ile belediyeler arasında görev ve yetki paylaşımı söz konusudur. Bu görev ve yetki paylaşımı beraberinde mali kaynak paylaşımını da getirmektedir. Mahalli idareler tarafından yerel halkın ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla gerçekleştirilen hizmetler sonucunda finans ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Etkin ve verimli bir hizmet akışı içinse en önemli çözüm sağlıklı finansman kaynakları bulmaktır. Türkiye bu süreçle ilgili yerel yönetimlere destek sağlayacak yerel yönetim bankacılığı atılımlarında bulunmuş ve

ayrıca ilk olarak 1948 yılında 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununu çıkarmıştır (Erkul, 2013: 105).

Kamu hizmetlerinin bölüşümü denildiği zaman öncelikli olarak hangi hizmetlerin merkezi veya mahalli idareler kanalıyla verileceği önemli bir noktadır. Görevlerin dağılımında en önemli nokta, söz konusu görevin hangi idare kanalıyla yerine getirilirse etkin ve verimli olacağına karar verilmesidir. Bu karar verilirken de üç ana kural vardır:

1. **Genellik İlkesi:** Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da yer aldığı gibi kanunların yasaklamadığı ve açık bir düzenlemeyle başka bir idareye bırakmadığı tüm hizmetlerin mahalli idarelerce yerine getirilebilmesi ilkesidir.
2. **Açıklık İlkesi:** Yerel Yönetimlerin görevlendirildiği hizmetlerin açık bir şekilde belirlenmesidir.
3. **Yetki İlkesi:** Genellik ilkesi kapsamının dışında kalan ve yerel yönetimler tarafından yapılmak istenen görev ve sorumluluk ile ilgili merkezi yönetimden yetki alınması gerekliliğidir (Eligül, 2008: 35).

Sözü geçen ilkeler çerçevesinde gerçekleştirilen görev dağılımı ile birlikte yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarında artış meydana gelmektedir. Yerel yönetim biriminin kanunda açıkça yer alan ya da yetki ilkesi kapsamında merkezi idareden yetki alarak bir sorumluluk altına girdiği görev ile birlikte bunlardan meydana gelen mali yüklerini karşılayacak araçların da kendilerine sağlanması gerekmektedir. Yani kamu hizmetinin paylaşımı ve dağıtımı, gelir kaynaklarının paylaşımı ve dağıtımını beraberinde getirmektedir. Bu bölümde belediye idaresinin gelirleri, giderleri ve bütçe konuları ele alınmıştır.

Belediye idaresinin gelirleri Belediye Kanunu'nda sayılmaktadır. Belediye idaresinin gelirleri aynı zamanda 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde de yer almaktadır. Belediye Kanunu'nda ve birçok kanunda belediye idarelerine görev ve yetkiler verilmiştir. Söz konusu görev ve yetkileri yerine getirmek için belediye idareleri harcamalarda bulunmak zorundadır (Erkul, 2013: 99).

Belediye idaresinin bütçesi stratejik plana ve performans programına uygun olarak hazırlanmaktadır. Bütçe, belediyenin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini göstermektedir. Bütçe yılı, Devlet mali yılı ile aynı kabul edilmiştir. Belediye başkanı ve harcama yetkisi olan kişiler bütçe harcamalarından sorumludur ve bütçe dışı

harcama yapılamamaktadır. “Belediye bütçesi, belediye başkanı tarafından hazırlanır. Eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı da merkezi yönetimin bütçe tasarısına eklenmek üzere Maliye Bakanlığına bildirmektedir. Belediye encümeni, bütçeyi inceledikten sonra Kasım ayından önce belediye meclisinin görüşüne sunar. Belediye meclisi, tasarımı yılbaşından önce olduğu gibi veya değişik yaparak onaylar. Fakat meclis bütçenin denklik yapısını bozacak gider arttırıcı veya gelir azaltıcı değişikliklerde bulunamamaktadır. Bütçe kabul edildikten sonra, mali yılbaşı ile beraber yürürlüğe girmektedir” (5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 62).

3.2.4. Belediyenin Örgüt Yapısı

Belediye teşkilatı norm kadroya uygun olarak belirlenmektedir. Norm kadro uygulaması yerel yönetim reformu ile Belediye Kanunu’nda yer edinmiş bir uygulamadır. Genel itibariyle belediye teşkilatları yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin coğrafi, ekonomik, fiziki ve ya nüfus gibi özelliklerine bakılarak da norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak sağlık, itfaiye, insan kaynakları, hukuk işleri, imar gibi diğer birimlerde oluşturulabilir. Söz konusu birimlerin kurulması, birleştirilmesi veya kaldırılması belediye meclisi kararıyla olmaktadır. Norm kadro ilke ve standartları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı ortak kararıyla belirlenirken, belediye meclisleri de kararını söz konusu ilkeler kapsamında belirler. Belediye personeli, belediye başkanı kararı ile atanmaktadır. Üst yönetici kadrolarına yapılan atamaları belediye başkanı ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunmakla yükümlüdür. Aynı zamanda belediyelerde yıllık sözleşme ile de personel çalıştırılabilir. Bazı unvanlarda ise kadrolu personel istihdamına gerek görülmediği takdirde hizmetlerin sürdürülmesi maksadıyla belirli gün ve saatlerde bazı durumlarda sözleşmeyle de personel istihdam edebilmektedir (5393 sayılı Belediye Kanunu, md. 48-49).

3.3. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Kapsamında Büyükşehir Belediyesi Yönetimi

Bu bölümde 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu kapsamında büyükşehir belediyelerin görev, yetki ve imtiyazları, büyükşehir belediye organları, büyükşehir belediyelerinin mali yapısı ve büyükşehir belediyelerinin örgüt yapısı konuları açıklanmaktadır.

3.3.1. Büyükşehir Belediyesinin Görevleri, Yetki ve İmtiyazları

Türkiye Cumhuriyeti Devleti anayasalarını ele aldığımızda 1921, 1924, 1961 ve 1982 anayasalarının hepsinde büyükşehirler için farklı bir yönetim modeli oluşturma imkânı sunulmuştur. Ankara ve İstanbul gibi birçok ilçeyi içerisine alarak metropoliten merkez özelliği kazanan kentlerde tüm hizmetlerin tek elde toplanmasının ortaya çıkardığı güçlük ve sakıncalar sonucunda anakent belediye yönetimine ihtiyaç duyulmuştur (Karaer, 1989: 116). Bunun üzerine 23 Mart 1984 tarih ve 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile ilk resmi düzenleme yapılmıştır. Daha sonra 27 Haziran 1984 tarihli ve 3030 sayılı Kanun kabul edilmiş ve “Büyükşehir Belediyesi” ve “İlçe Belediyesi” kavramları literatüre kazandırılmıştır. 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile birlikte “sınırları dâhilinde birden çok ilçe bulunan kentlerde büyükşehir kurulabileceği” hükmüyle Ankara, İzmir ve İstanbul illerinde büyükşehir yönetimleri kurulmuştur (Özgür vd., 2016: 911). Ankara, İzmir ve İstanbul’un ardından 1986’da Adana, 1987’de Bursa, Gaziantep ve Konya, 1988’de Kayseri, 1993’te Mersin, Eskişehir, Diyarbakır, Antalya, Samsun, İzmit ve Erzurum, 2000’de Sakarya 3030 sayılı yasa ile Büyükşehir Modeli Uygulamasına dâhil edilerek büyükşehir belediyesi sayısı 16 olmuştur (Özgür, 2008:151).

Kentleşmenin artması, hizmet maliyetlerinin yükselmesi, konut beklentilerine karşılık alamayan kentlilerin kaçak yapı ve gecekondulaşmaya yönelmesi gibi sorunlar mevcut kanunun yetersizliklerini ortaya koymuştur. Yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulması ve dünyada gerçekleştirilen yerel yönetim yapısal reformlarına eşlik etmesi doğrultusunda 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile değişikliğe gidilmiştir (Torlak vd., 2005: 89).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda büyükşehir belediyesinin hukuksal durumunu düzenlemek, hizmetleri planlamak, programlamak, etkin ve verimli bir şekilde sürdürülmesini sağlamak amaç edinmiştir. Söz konusu kanun sadece büyükşehir belediyesi değil, aynı zamanda büyükşehir belediyesinin hudutları içerisinde yer alan tüm belediyeleri kapsamaktadır (5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, md. 1).

2012 yılı itibariyle on altı tane büyükşehir belediyesi varken 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı kanun ile birlikte Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van olmak üzere on üç tane, 2013 yılında kabul edilen 6447 sayılı Kanunla Ordu’nun da eklenmesiyle toplam otuz

büyükşehir belediyesi sayısına ulaşılmıştır. 6360 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir belediyeleri içerisinde alt kademe belediyeleri, büyükşehir merkez ilçe belediyeleri ve ilçe belediyeleri bulunmaktaydı. 6360 sayılı Kanunla birlikte alt kademe belediyesi ve diğer ilçe belediyeleri kavramları yerine tüm ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyesinin ilçe belediyesi durumuna getirilmiştir. Ayrıca bu kanun kapsamında büyükşehir belediyelerinin yeniden tanımlanması, il özel idaresi ile köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak, yeni ilçelerin kurulması ve sınır düzenlemelerinin yapılması gibi yeni düzenlemelere de gidilmiştir. Yeni düzenlemelerle büyükşehir belediyesi sınırları il mülki sınırları kabul edilerek büyükşehir belediyesinde yer alan il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur (Çetinkaya, 2017: 205).

Tablo 3.2. Büyükşehir Belediyelerinin Kurulduğu Yıl ve Kanunlar

<u>Büyükşehir</u> <u>Belediyesi</u>	<u>Yıl</u>	<u>Kanun</u>	<u>Büyükşehir</u> <u>Belediyesi</u>	<u>Yıl</u>	<u>Kanun</u>
Ankara	1984	3030 sayılı Kanun	Sakarya	2000	593 sayılı KHK
İstanbul	1984	3030 sayılı Kanun	Aydın	2012	6360 sayılı Kanun
İzmir	1984	3030 sayılı Kanun	Balıkesir	2012	6360 sayılı Kanun
Adana	1986	3306 sayılı Kanun	Denizli	2012	6360 sayılı Kanun
Bursa	1987	3391 sayılı Kanun	Hatay	2012	6360 sayılı Kanun
Gaziantep	1987	3398 sayılı Kanun	Malatya	2012	6360 sayılı Kanun
Konya	1987	3399 sayılı Kanun	Manisa	2012	6360 sayılı Kanun
Kayseri	1988	3508 sayılı Kanun	Kahramanmaraş	2012	6360 sayılı Kanun
Antalya	1993	504 sayılı KHK	Mardin	2012	6360 sayılı Kanun
Diyarbakır	1993	504 sayılı KHK	Muğla	2012	6360 sayılı Kanun
Erzurum	1993	504 sayılı KHK	Tekirdağ	2012	6360 sayılı Kanun
Eskişehir	1993	504 sayılı KHK	Trabzon	2012	6360 sayılı Kanun
Kocaeli	1993	504 sayılı KHK	Şanlıurfa	2012	6360 sayılı Kanun
Mersin	1993	504 sayılı KHK	Van	2012	6360 sayılı Kanun
Samsun	1993	504 sayılı KHK	Ordu	2013	6447 sayılı Kanun

Kaynak: (Çetinkaya, 2017: 205).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamında büyükşehir belediyeleri “*en az üç ilçe ve ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan, kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları gerçekleştiren, yetkilerini kullanan, mali ve yönetsel özerkliğe sahip tüzel kişi*” olarak tanımlamaktadır. Yine, 4. maddede

"belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin 750.000'nin üstünde nüfusu sahip il merkezindeki belediyeler, fiziki statüleri ve ekonomik altyapısı da dikkate alınarak, kanun çerçevesinde büyükşehir belediyesine dönüştürülebilmektedir. Büyükşehir belediyesi kuruluşu ile ilgili 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 6360 sayılı Kanunla değiştirilmiş 4'üncü maddesinde "toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir." şeklinde yer almaktadır (Keleş vd., 2017: 152, 153).

6360 sayılı Yasa değişikliği ile birlikte belediyenin sınırlarının da, söz konusu il'in sınırları olarak belirlenmesi öngörülmüştür. Yani 6360 sayılı Yasa ile birlikte büyükşehir belediyesi sınırları il mülki sınırları olarak belirlenmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu'na göre ilçe belediyelerinin sınırları büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalıyorken, 6360 sayılı düzenlemeyle birlikte ilçe mülki sınırları sınır olarak belirlenmiştir (Muratoğlu, 2015: 67).

1980 yılından itibaren belde belediye sayılarında artış meydana gelmiştir. Demokrasi ve katılımcılık açısından başarılı bir tablo çiziyor olsa da bu tablo mali yetersizlikler, etkin ve verimli bir hizmet yapısının oluşamaması gerçeğinin önüne geçememiştir. Tüm bu değerlendirmeler ile birlikte 6360 sayılı Kanununda büyükşehir belediyelerindeki tüm belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasına karar verilmiştir. Tüzel kişiliğin kaldırılmasında ise iki yöntem kullanılmaktadır. Birincisi, büyükşehir belediyesine bağlı olan belde belediyelerinin mahalleye dönüşmesi; ikincisi ise büyükşehir olmayan belediyelerde nüfusu 2000'den az olan belde belediyelerinin kapatılarak köye dönüştürülmesi şeklinde düzenlenmiştir. Ayrıca yasa değişikliği ile birlikte büyükşehir belediyesi örgütüne bağlı bucakların da kaldırılmasına karar verilmiştir.(İzci vd., 2013: 132). 6360 sayılı Kanun değişikliği ile yapılan bir diğer değişiklik ise büyükşehir belediyesinin olduğu illerde il özel idarelerinin kaldırılmasıdır. İl özel idaresi tarafından yerine getirilen hizmetler birçok merkez idaresi kurum ve kuruluşlarına, büyükşehir belediyesi ya da ilçe belediyelerine verilmiştir (Muratoğlu, 2015: 71).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun'una göre büyükşehir statüsünde olan otuz ilde onarım, yapım ve bakım, içme ve sulama suyu, kanalizasyon, sağlık, eğitim, kültür, turizm gibi hizmetlere yönelik yatırımları YİKOB'a bırakılmıştır. 6360 sayılı Kanunda

YİKOB'ların görev ve sorumlulukları şu şekilde sıralanmıştır (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, md. 34):

1. Merkezi idarenin askeri ve adli teşkilat hariç taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinde verimliliğin sağlanması ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğuyla alakalı rapor hazırlanması,
2. Temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi,
3. Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu,
4. Temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi,
5. Afet yardım, acil çağrı, yatırım izleme, rehberlik ve denetim, strateji ve koordinasyon ile ilgili idari müdürlüklerin kurulması.

Büyükşehir belediyesinin görev ve yetkileri 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 7. maddesinde yer almaktadır. 6360 sayılı Yasa değişikliği ile birlikte “ilk kademe” ibaresi ve “mücavir alan” ibaresi kanun metninden çıkarılmıştır. 5216 sayılı Yasada il ve ilçe belediyesi görev ve yetki paylaşımına yer verilmiştir. Hizmette halka yakınlık (subsidiarity) ilkesine göre öncelikli belediye ilçe belediyesi olması gerekirken, asıl yetkili belediyenin büyükşehir belediyesi olduğu dikkat çekmektedir (Keleş vd., 2017: 155).

5216 sayılı Kanun metninden anlaşıldığı üzere dört şekilde görev ve hizmet dağılımı söz konusudur. Birincisi, büyükşehir belediyesinin tek başına yetkili olduğu görev ve hizmetler; ikincisi, büyükşehir ilçe belediyelerinin tek başına yetkili olduğu görev ve hizmetler; üçüncüsü, hem büyükşehir belediyesi hem de ilçe belediyelerin ortak sorumluluğunda olan görev ve hizmetler; dördüncüsü ise, büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelere devredebileceği görev ve hizmetler yer almaktadır (Şahin, 2019: 18,19).

Tablo 3.3. Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Kentsel Hizmetler ile İlgili Görev Dağılımı

Kentsel Hizmetler İle İlgili Görevler	Büyükşehir Belediyeleri	İlçe Belediyeleri
Acil yardım, kurtarma ve ambulans	●	●
Okul binalarının inşaatı, bakım ve onarımı, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarının karşılanması	●	●
Yolcu ve Yük Terminali Kurma	●	
Zabıta	●	●
İtfaiye	●	
İşletmelere ruhsat vermek ve denetlemek	●	●
Trafik	●	
Temizlik ve Kontrolü		●
Kamu Ulaşımı	●	
Nikâh	●	●
Coğrafi ve kent bilgi Sistemleri	●	●
Defin ve Mezarlar	●	●
Çöp ve Sanayi Atıklarının Değerlendirilmesi	●	
Çevre Sağlığı ve Koruma	●	
Çöp Toplama		●

Tablo 3.4. Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin İmara Yönelik Hizmetler ile İlgili Görev Dağılımı

İmara Yönelik Hizmetler İle İlgili Görevler	Büyükşehir Belediyeleri	İlçe Belediyeleri
Tatbikat İmar Planı		●
Nazım İmar Planı	●	
Numarataj Çalışmaları		
İmar Ruhsat ve İnşaat Kontrol		●

Tablo 3.5. Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Ekonomiye Yönelik Hizmetler ile İlgili Görev Dağılımı

Ekonomiye Yönelik Hizmetler İle İlgili Görevler	Büyükşehir Belediyeleri	İlçe Belediyeleri
Ticaret Odaları Organizesi	•	
Sanayi Bölgesi Çarşısı	•	
Otel, Dükkan Yapmak, Kiralamak	•	
Hal, Pazar Yerleri Açma	•	•
Yiyecek ve İçecek Maddeleri İçin Laboratuvar	•	
Mezbaha	•	•

Tablo 3.6. Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Sosyal ve Kültürel Hizmetler ile İlgili Görev Dağılımı

Sosyal ve Kültürel Hizmetler İle İlgili Görevler	Büyükşehir Belediyeleri	İlçe Belediyeleri
Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması, Bakımı ve Yeniden İnşası	•	•
Öğrencilere ve Amatör Spor Kulüplerine Destek	•	•
Sağlık tesisi açma ve işletme	•	•
İhtiyarlara, Çocuklara Bakım ve Yardım	•	•
Başarılı Sporculara Ödül Vermek	•	•
Eğlence ve Benzeri Yerler		•
Gıda Bankacılığı Yapmak	•	•
Amatör Spor Karşılaşmaları Düzenlemek	•	•
Mesleki Kurslar	•	•
Kütüphane, Kültür Merkezi	•	•
Kültür, Sanat ve Turizmin Tanıtımı		•
Kadınlar ve Çocuklar için Koruma Evleri Açma	•	•

Kaynak: Karaarslan, 2014: 57-59

3.3.2. Büyükşehir Belediyesinin Organları

Büyükşehir belediye idaresinin büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı olmak üzere üç tane organı vardır. Bu organlar aynı zamanda yerinden yönetim ilkesine göre kurulan belediyelerin karar, danışma ve yürütme organıdır.

Büyükşehir Belediye Kanunu 12. maddesine göre büyükşehir belediye belediyesinin karar merciidir. Büyükşehir belediye başkanı, aynı zamanda meclisin de başkanıdır, büyükşehir içinde yer alan ilçe belediye başkanları ise meclisin doğal üyesidir. 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Yasa'da büyükşehir belediye meclis üyeleri, büyükşehir içinde yer alan ilçe belediye meclis üyelerinin beşte biri alınarak oluşmaktadır. Yani bu düzenlemeden anlaşıldığı üzere büyükşehir belediyesi meclis üyeleri doğrudan seçimle değil, seçmenler tarafından seçilen ilçe belediye meclisi üyeleri tarafından yapılan seçimle belirlenen kişilerden ve bu ilçelerin belediye başkanlarından oluşmaktadır (Keleş vd., 2017: 158).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, belediye meclisleri için verilen görev ve yetkilerin aynısı büyükşehir belediyesi meclisleri içinde geçerlidir. Büyükşehir belediyesi meclisinin 5393 sayılı Kanun dışında yapmakla yetkili olduğu görevleri de şunlardır (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, md. 27):

- İlçe belediye bütçelerinin ve ilçelerin imara ilişkin kararlarının kabul edilmesi,
- İl sınırları içindeki meydan, yol, bulvar, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında paylaşılması,
- Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ihtilafların çözüme kavuşturulması gibi kararlar da alma yetkisine sahiptir.

Meclis, her ayın ikinci haftasında bir araya gelmektedir. Toplantı süreci en fazla beş gün sürerken, bütçe görüşmelerinin olduğu aylarda en fazla yirmi gün olmaktadır.. Büyükşehir belediye başkanı olağanüstü durumlarda gerekli görmesi halinde bir yılda en fazla üç defa meclisi toplantıya çağırabilmektedir. Meclis ortak kararıyla bir ay tatil yapabilir. Başkan, meclisin kararlarını yedi gün içinde gerekçesini belirtmek şartıyla tekrar görüşülmesi için geri gönderebilir. Meclis üyeleri tekrar görüşülmesi için geri gönderilen kararı üye tam sayısının salt çoğunluğu kabul ederse karar kesinleşir. Kesinleşen kararlar

en fazla yedi gün içinde mülki amire gönderilir, gönderilmeyen kararlar geçersiz sayılır (5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, md. 13-14).

Büyükşehir belediye encümeni, diğer belediyelerde olduğu gibi seçilmiş ve atanmışlardan oluşan danışma organıdır. Büyükşehir belediye encümeni üyeleri, belediye başkanının başkanlığında meclisin üyeleri içinden bir yıllığına gizli oyla seçilen beş üye ve biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri diğerleri ise birim yöneticilerinden seçilen beş üyeden oluşmaktadır. Başkanının katılamadığı toplantılara genel sekreter başkanlık etmektedir. Büyükşehir belediye encümeni, diğer belediye encümeniyle aynı görev ve sorumlulukları yerine getirmektedir (5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, md. 16).

Büyükşehir belediye başkanı, direkt halk tarafından seçilmektedir. Büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Başkan vekili aynı zamanda ilçe belediyeleri başkanlarının vekili anlamına gelmemektedir. Diğer belediye başkanlarının tüm görev, yetki ve sorumluluklarına sahiptir. Ayrıca aynı yasaklar büyükşehir belediye başkanını da kapsamaktadır. Büyükşehir belediye başkanı ve ilçe belediye başkanının görevine Danıştay kararıyla son verilmektedir (5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, md. 17).

3.3.3. Büyükşehir Belediyesinin Mali Yapısı

Büyükşehir belediyelerinin mali yapılarını şekillendiren üç önemli kanun vardır. Birincisi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu; ikincisi, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve üçüncüsü, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunudur (Aytaç, 2005: 276).

Hızlı şehirleşme, aşırı nüfus artışı, yeni yatırımlara ihtiyaç duyulması ve yerel ihtiyaçların gelişen ve değişen dünyayla çoğalması büyükşehir belediyelerini de mali yönden zorlamaktadır. Tüm bu mali zorluklara karşı büyükşehir belediyesinin hizmetleri yerine getirebilmesi için çeşitli gelir imkânları da sağlanmıştır. Söz konusu ihtiyaçlar karşılanırken gelirlerin yeterli olmadığı noktada borçlanma kaçınılmaz bir durum haline gelmiştir. Büyükşehir belediyesinin ekonomik yapısını, gelirleri, giderleri ve bütçe gibi parasal kavramlar oluşturur (5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, md. 23).

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 23. maddesindeki gelirleri incelediğimizde vergi gelirleri, teşebbüs ve mülk gelirleri, alınan bağış ve yardımlar, sermaye gelirleri ve diğer gelirlerden oluşmaktadır (Uzunali vd., 2019: 101).

Büyükşehir belediyesi birçok görev ve yetkiye sahiptir. Diğer belediyelerden farklı olarak daha fazla nüfus, daha büyük alan ve daha çok yatırım gerektiren görev ve sorumluluklara sahiptir. Bu görev ve sorumlulukları yerine getirirken gelir ettiği gibi harcamalar da yapmaktadır (5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, md. 24).

Büyükşehir belediyesi bütçesi, ilçe belediyelerin bütçeleriyle birlikte aynı toplantıda karara bağlanarak belirlenir. Tek bütçe halinde basılır. Büyükşehir belediyesi ilçe belediye bütçeleri üzerinde, kanun ve mevzuata uygun olmasına, vergi ve harçların kanunda öngörülen sınırlarda olmasına, ortak yatırım programlarının belirlenmesine ve belediye borçlarıyla ilgili ödenek ayrılması noktasında karar verilmesi gibi konularda yetkilidir. İlçe belediyeleri, büyükşehir belediye meclisinin kendi bütçelerinde yapılan düzenlemelere ilgili on gün içinde Danıştay'a itiraz edebilir. Danıştay edilen bu itirazı otuz gün içinde karara bağlar. Gerek büyükşehir belediyesi bütçesi gerekse ilçe belediyelerin bütçesi belirlenirken 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümleri uygulanmaktadır (5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, md. 25).

3.3.4. Büyükşehir Belediyesinin Örgüt Yapısı

Belediye teşkilatı norm kadroya esasına göre belirlenmektedir. Bu teşkilatta genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlükler bulunmaktadır. Birimlerin kurulumu, kaldırılması ve birleştirilmesi meclisin kararıyla gerçekleşmektedir. Büyükşehir belediye başkan yardımcısının bulunmaması önemli bir husustur. Hizmetlerin daha sağlıklı, hızlı ve etkin olması için genel sekreter yardımcıları atanabilmektedir. Bunun yanı sıra, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehir belediyelerinde en fazla on, diğer belediye idarelerinde ise en fazla beş başkan danışmanı görevlendirilebilmektedir. Başkan danışmalarının lisans düzeyinde yüksek öğrenim kurumundan mezun olması gereklidir. Personel büyükşehir belediye başkanı tarafından atanırken, müdür ve üstü unvanlılar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisine bildirilir. Büyükşehir belediyesi genel sekreteri, başkanının Çevre ve Şehircilik Bakanlığına teklifi üzerine bakanlık kararıyla göreve gelmektedir (5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, md. 21-22).

3.4. Belediyelerde Hukuk İşleri Birimi

Hukuk İşleri Müdürlüğü belediye başkanına veya belediye başkanınca belirlenen başkan yardımcısına bağlı çalışmaktadır. Avukatlar, yargı organlarında açılmış ve açılacak her türlü dava ve icra takip işlerinde Belediye Başkanlığı adına işlem yapmaktadır. Avukatlara belediye başkanı, bağlı olduğu başkan yardımcısı ve Hukuk İşleri Müdürü dışında hiçbir yerden emir verilemez. Hukuk İşleri Müdürlüğü; müdür, avukatlar ve hukuk işleri bürosundan oluşmaktadır. Hukuk İşleri Müdürlüğü, belediyenin tüm hukuksal sorunları ile ilgili işleri gereken özen ve çabuklukla yapmak ve yürütmekle sorumludur. Hukuk İşleri Müdürlüğü, Belediye başkanınca verilen genel veya özel vekâletnameye dayanarak mevzuatta ve bu yönergede yer alan yetkileri kullanarak görev yapar (www.canakkale.bel.tr).

Hukuk İşleri Müdürlüğü'nün görevleri şu şekilde sıralanmaktadır:

- Belediyeleri ilgilendiren mevzuat çalışmalarını takip etmek ve öneriler hazırlamak.
- TBMM ve komisyonlarının gündemini etkin bir şekilde takip ederek belediyeleri ilgilendiren kanun teklifleri hakkında gerektiğinde belediyeler adına görüş oluşturmak, komisyon toplantılarına katılarak yazılı ve sözlü önerilerde bulunmak.
- Belediyelere hukuki destek sağlamak ve bu kapsamda uygulamada karşılaşılan hukuki sorunlara yönelik görüş oluşturmak.
- Belediyelerin karşılaştığı hukuki sorunların ve çözüm yollarının tartışıldığı ve araştırıldığı toplantı, konferans, panel gibi çalışmalar yapmak ve yürütmek.
- Belediyeleri ilgilendiren ve uygulama kabiliyeti kalmayan mevzuatın tespit edilmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması yönünde çalışmalar yapmak, bu konularda ilgili makamlara önerilerde bulunmak.
- Belediyeleri ilgilendiren mevzuat değişikliklerini, yargı ve Sayıştay kararlarını belediyelere duyurmak ve anlaşılmasına yardımcı olmak.
- Belediyeleri ilgilendiren mevzuatı ve yargı kararlarını derlemek, örnek yazı ve formlar geliştirmek.
- Belediyelerin menfaatlerini ihlal eden genel düzenlemelere karşı yönetimin izniyle hukuk yollarına başvurmak, ilgili yargı yerlerinde dava açılması işlemlerini yürütmek.

- Birlik adına mahkeme ve icra daireleri nezdinde yürütülen iş ve işlemleri takip etmek, bu dairelerde Birliği temsil etmek, dava açılması ve takibi işlemlerini yürütmek.
- Belediyelerin hukuk servislerine yönelik eğitim ve diğer faaliyetleri koordine etmek.
- Belediyelerin hukuk birimleriyle ortaklaşa çalışmalar yapmak ve çalışma komisyonları oluşturmak.
- İhtiyaç duyulması halinde diğer birimlere hukuki konularda destek sağlamak.
- Kendi görev alanı ile ilgili yayınları hazırlamak ve basımını ilgili birimle yürütmek (www.tbb.gov.tr).



DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BELEDİYELERDE YAŞANAN HUKUKSAL UYUŞMAZLIKLAR

4.1. Belediyelerin Görevleriyle İlgili Yaşadığı Hukuki Uyuşmazlıklar

Belediyenin görevleri 5393 sayılı Belediye Kanununun 14. maddesinde düzenlenmektedir. Belediyeler bu görevleri yerine getirirken bazı hukuksal uyuşmazlıklarla karşılaşmaktadır. Söz konusu uyuşmazlıklar belediyelerin hizmet kusuru, mevzuata aykırı eylemleri ve hukuka aykırı yaptığı sözleşmeleri gibi birçok sebepten kaynaklanabilmektedir. Belediyeler aynı zamanda gerçekleşebilecek doğa olaylarına karşı gerekli yükümlülük ve sorumlulukları yerine getirmedikleri için de hukuksal sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır.

Belediyelerin görevleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. ve 15. maddesi kapsamında bayındırlık ve altyapı hizmetleri, ulaşım hizmetleri, zabıta ve itfaiye hizmetleri, sağlık, sosyal, kültürel ve sportif hizmetler, çevre hizmetleri ve eğitim hizmetleri olarak altı öbeğe ayrılabilir ve bu öbekler "BUZSEÇ" şeklinde kodlanabilir (Erkul, 2013: 51-52). Belediyelerin görevleriyle ilgili yaşadıkları hukuksal uyuşmazlıkları şu şekilde sıralanabilir.

- 1. Bayındırlık ve Altyapı Hizmetleri;** belediye hizmet alanı içine giren yerlerin mekânsal düzenlemesi, altyapı hizmetinin sağlanması, coğrafi kent bilgi sistemleri, fiziki olarak güzelleştirilmesi, imar planları ve programları yapmak gibi hizmetleri içermektedir. Bu hizmetler yerine getirilirken belediyeler birçok hukuksal uyuşmazlıklarla karşılaşmaktadır. Mekânsal düzenleme ile ilgili hukuksal uyuşmazlıklara belediye sınırları içinde yer alan bir işyerinin arka cephesindeki rögardan taşan suların bodrum katında bulunan teşhir ürünlerine hasar vermesi sonucunda belediyeye karşı açılan tam yargı davası örnek olarak verilebilir. Başka bir örnek olarak ise hukuka aykırı yapı yapılması nedeniyle bu aykırılığı yapan veya yaptıran kişilere idari para cezası kesebilirler.
- 2. Ulaştırma Hizmetleri;** belediye hizmet alanı içinde kalan kent içi ulaşım, kent içi trafik ve toplu taşıma hizmetlerini kapsamaktadır. Ulaşım hizmetiyle ilgili yaşanan hukuksal uyuşmazlıklara örnek olarak, belediye özel halk otobüsünün freninin patlaması sonucunda bir lise öğrencisinin hayatını kaybetmesi ve öğrencinin ailesinin belediyeye tam yargı davası açması verilebilir. Bu dava kamu

hizmetinin işleyişindeki aksaklık ve düzensizliğin hizmet kusuru oluşturduğunu ve söz konusu hizmet kusurunun da hukuksal uyumsuzlığa sebep olduğunu göstermektedir.

3. **Zabıta ve İtfaiye Hizmetleri;** kamuya açık yerlerin ve buralarda satılan ürünlerin denetlenmesi, kent içi trafik, çevre sağlığı ve çevrenin kirlenmesinin önlenmesi gibi hizmetleri kapsamaktadır. İdareler kanunlarca belirlenen sorumluluklarına istinaden yargı kararlarına ihtiyaç duymaksızın birtakım yaptırımlar uygulayabilir. Örneğin, zabıta biriminin şehir dışında üretilen ekmeklerin belediye sınırları içinde satışını yasaklaması ve bu hizmetten dolayı belediyeye karşı iptal davası açılması yaşanan hukuksal uyumsuzluğu göstermektedir.
4. **Sağlık, Sosyal, Kültürel ve Sportif Hizmetler;** turizm ve tanıtım, kültür ve sanat, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane ve sağlık tesisleri gibi hizmetlere ilişkin görevlerdir. Belediyeler halkın sağlığını tehlikeye atan kurum ve kuruluşlarla ilgili mevzuat kapsamında işyerini geçici kapatma, tamamen kapatma ve para cezası uygulama yetkisine sahiptir. Bu yetkisini kullandığında ise bazı hukuksal uyumsuzluklar yaşamaktadır. Örneğin; belediyenin, sınırları içerisinde yer alan odun ve kömür deposunun çevre sağlığını olumsuz yönde etkilediği gerekçesiyle boşaltılmasına karar vermesi ve bu karara karşı iptal davası açılması yaşanan hukuksal uyumsuzluğu göstermektedir. Söz konusu örnekte görüldüğü gibi belediyeler görevleriyle ilgili sadece yaptığı eylemlerden dolayı uyumsuzluk yaşamazlar. Hizmetle ilgili verdiği kararlar sonucunda da hukuksal uyumsuzluk meydana gelmektedir.
5. **Çevre Hizmetleri;** atıkların geri kazanım tesisleri, ağaçlandırma, koruma ve katı atık düzenli depolama tesisleri gibi kentin temizliği ile ekolojik sistemin korunması görevleridir. Örneğin bir vatandaşın sokak köpeklerinin saldırısı sonucunda yaralanması ve belediyeye tam yargı davası açması belediyenin çevre hizmetiyle ilgili yaşadığı bir hukuksal uyumsuzluktur. Yani kamu hizmetinin işleyişindeki yetersizlik, aksaklık ve düzensizlik hizmet kusuru oluşturmakta ve hukuksal uyumsuzluklar yaşanmasına sebep olmaktadır.
6. **Eğitim Hizmetleri;** meslek ve beceri kazandırma, okul öncesi eğitim kurumu açma, okul binalarının bakım ve onarımı gibi hizmetleri kapsamaktadır.

4.2. Belediyelerin Organlarıyla İlgili Yaşadığı Hukuki Uyuşmazlıklar

Belediyenin organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır. Bu organlar seçiminden, işleyişine ve görevinin bitimine kadar birçok hukuki uyuşmazlıklarla karşılaşmaktadır. Belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri görevlerini yerine getirirken, görev ve yetkilerini kişisel çıkarları için kullanma, kanuna aykırı idari işlem yapma ve görevine devam etmesini engelleyecek bir suç işleme gibi birçok durum meydana gelmektedir. Bu durumlar ise idari yargı mercilerinde karara bağlanmaktadır. Belediyelerin organlarıyla ilgili yaşanan hukuksal uyuşmazlıklar şu şekildedir;

1. Seçimle göreve gelen kişilerin görevi kötüye kullanması sonucunda oluşan hukuksal uyuşmazlıklar. Görevi kötüye kullanma suçu 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda "*Millete ve Devlete Karşı İşlenen Suçlar*" başlıklı dördüncü bölümde "*Kamu İdaresinin Güvenilirliğine ve İşleyişine Karşı Suçlar*" başlığı altında "*görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle*" ve "*görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstererek*" şeklinde iki ayrı ifadeyle yer almaktadır. Kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlisi cezalandırılmaktadır. Türk Ceza Kanunu'nun ifadesinde yer alan kamu görevlisi, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu madde 6'da tanımlanmış olup, buna göre "*kamu görevlisi deyiminden, kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*" anlaşılır. Maddenin gerekçesinde, kişinin kamu görevlisi sayılması için aranacak tek ölçütün, gördüğü işin kamusal bir faaliyet olması gerektiği, kamusal faaliyetin ise Anayasa ve kanunlarda belirlenmiş olan usullere göre verilmiş bir siyasi kararla hizmetin kamu adına yürütülmesi olduğu belirtilmiştir (Sevük, 2018: 263). Belediye organları tarafından görevin kötüye kullanılması sonucunda oluşan hukuksal uyuşmazlığa örnek olarak, belediye personelinin başkanın yakınlarından oluştuğu gerekçesiyle belediye başkanına karşı açılan iptal davası verilebilir.
2. Meclis kararına itiraz edilmesi sonucunda oluşan hukuksal uyuşmazlıklar. Belediye meclisi, belde halkı tarafından seçilerek oluşan bir karar organıdır. Beldeye ilişkin kararlar belediye meclisi tarafından alınmaktadır. Meclis kararları hukuka aykırılık gerekçesi ile meclise yeniden gönderilebilmektedir. Meclisin geri gönderilen kararı aynen kabul edilerek kesinleşmektedir. Kesinleşen meclis

kararları mülki idare amirlerine gönderilerek yürürlüğe girmektedir. Vatandaşlar için yükümlülük getiren kararlar ise duyurulması gerekmektedir. Belediye meclis kararlarının hukuka uygunluğu yargısal denetime tabidir. Belediye başkanı ısrar edilerek kesinleşen meclis kararlarının iptali için idari yargıya başvurabilmektedir (Keser vd., 2013: 105).

3. Belediyelerin seçimle iş başına gelen organlarının görevden geçici uzaklaştırma ile ilgili yaşanan hukuksal uyuşmazlıklar. Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusundaki denetimin, ilke olarak yargı yolu ile olacağı belirtilmektedir. Bunun hemen arkasından ise, İçişleri Bakanı'nın, yerel yönetim organlarını ya da üyelerini geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırabilme yetkisi bulunmaktadır. Bu yetki 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde *“ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırabilir”* şeklinde düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nın 125. maddesinde öngörülen *“idarenin her tür eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır”* hükmü uyarınca, görevden uzaklaştırılan belediye başkanları yargı yoluna başvurabilmektedirler. Bu işlemlerin yasalara uygun olup olmadığına yönetsel yargı organları tarafından karar verilmektedir.
4. Belediyelerin seçimle iş başına gelen organlarının görevden feshedilmesiyle ilgili yaşanan hukuksal uyuşmazlıklar. Örnek olarak bir belediye başkanının meclisin feshine neden olan eylem ve işlemde bulunması sebebiyle İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatının sona erdirilmesi verilebilir.

4.3. Belediyelerin Personeliyle İlgili Yaşanan Hukuksal Uyuşmazlıklar

Belediye teşkilatı norm kadroya uygun olarak belirlenmektedir. Norm kadro uygulaması yerel yönetim reformuyla birlikte 5393 sayılı Belediye Kanununda yer edinmiş bir uygulamadır. Belediye personeli görevini yerine getirirken gerek kendisinin gerekse belediyenin eylem ve işlemlerinden kaynaklanan hukuksal uyuşmazlıklar yaşamaktadır. Belediyelerin personeliyle ilgili yaşanan hukuksal uyuşmazlıklar şu şekildedir;

1. Belediye personelinin disiplin soruşturmasıyla ilgili yaşanan hukuksal uyuşmazlıklar. Belediye personeli hakkında hizmetlerini gereği gibi yürütmediği,

görev ve yetkilerini özel çıkarları doğrultusunda kullandığı ve memurluk sıfatıyla bağdaşmayacak hareketlerde bulunduğu gerekçesiyle yürütülen disiplin soruşturması yürütülebilir. Bu soruşturma kapsamında verilen cezaya karşılık gerçekleşen hukuki uyuşmazlıklardır.

2. Personel özlük hakları ile ilgili yaşanan hukuksal uyuşmazlıklar. Bu hukuksal uyuşmazlıklar belediye personelinin sahip olduğu özlük haklarının ihlali sonucunda meydana gelmektedir. Örnek olarak belediye personelinin izin hakkını kullanmayı talep etmesi ve amiri tarafından izin verilmemesi üzerine belediyeye karşı açılan iptal davası verilebilir.
3. Personelin kötü davranışı sonucu ortaya çıkan hukuksal uyuşmazlıklar. Görevi kötüye kullanma suçu 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda "*Millete ve Devlete Karşı İşlenen Suçlar*" başlıklı dördüncü bölümde "*Kamu İdaresinin Güvenilirliğine ve İşleyişine Karşı Suçlar*" başlığı altında "*görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle*" ve "*görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstererek*" şeklinde iki ayrı ifadeyle yer almaktadır. Kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlisi cezalandırılmaktadır. Örneğin belediye personeli olan zabıta'nın hasmı olan pazar satıcısına haksız yere para cezası yazması üzerine açılan iptal davası kötü davranış sonucu ortaya çıkan uyuşmazlık olarak gösterilebilir.

4.4. Belediyelerin Mali Yapısıyla İlgili Yaşanan Hukuksal Uyuşmazlıklar

Merkezi idare ile belediyeler arasında görev ve yetki paylaşımı söz konusudur. Bu görev ve yetki paylaşımı beraberinde mali kaynak paylaşımını da getirmektedir. Ülkemiz belediyeleri üzerinde, merkezi yönetim tarafından uygulanan denetimin çerçevesi, oldukça geniş ve açıktır. Bu denetim, yerel yönetimlerin sınırlarının belirlenmesinden, bütçenin onayına, personelin özlük işlerinden, belediye organlarının fesih edilmesine kadar birçok konuyu kapsamaktadır. Belediyeler birçok konuda olduğu gibi mali yapıyla ilgili de hukuksal uyuşmazlıklar yaşamaktadır. Belediyelerin mali yapısı ile ilgili yaşanan hukuksal uyuşmazlıklar şu şekildedir;

1. Belediyenin gelirleri ve giderleri ilgili yaşanan hukuksal uyuşmazlıklar. Türkiye'de belediyelerin içinde bulunduğu mali sorunları; gelirlerinin yetersizliği, merkezi yönetim yardımlarının şekli, öz gelir oranlarının düşüklüğü, öz gelir

oranlarını belirleyebilme ve gelirlerini serbestçe harcayabilme konusundaki yetersizlikler şeklinde sıralanabilir. Gelir yetersizliklerinin temel nedeni olarak, nüfusun hızla kentlerde yoğunlaşması ve kentsel gelişmeler karşısında, belediyelerin görev ve sorumluluklarına paralel olarak bir gelir artışının sağlanamamış olması gösterilebilir. 20. yy. başlarındaki kentlerle günümüz kentlerini karşılaştırdığımızda ortaya çıkan değişim, açık olarak görülmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlerin gelirlerinde, 1980’den sonra iyileştirme adı altında yapılanlar, merkezi yönetime olan bağımlılığı azaltmamıştır. Yerel mali reform, genel bütçeden daha fazla pay vermek olarak algılanmış, buna karşılık esas gerekli olan öz gelirlerin artırılması konusunda ciddi bir adım atılamamıştır (Sakınç, 1998: 229).

2. Belediyenin bütçesiyle ilgili yaşanan hukuksal uyumsuzluklar. Belediye bütçesi, belediye başkanı tarafından hazırlanır. Eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı da merkezi yönetimin bütçe tasarısına eklemek üzere Maliye Bakanlığına bildirmektedir. Belediye encümeni, bütçeyi inceledikten sonra kasım ayından önce belediye meclisinin görüşüne sunar. Bütçenin hazırlanmasındaki tüm bu süreç kapsamında birçok hukuki uyumsuzluk yaşanmaktadır. Örnek olarak Mimarlar Odasının Büyükşehir Belediye bütçesinin iptali için açtığı dava verilebilmektedir.

4.5. Belediyelerin Mevzuatla İlgili Yaşadığı Hukuksal Uyuşmazlıklar

Belediyelerde yaşanan diğer bir uyumsuzluk türü de mevzuata itirazdır. Mahalli idarelerin en büyük makamlarından birisi olan Belediyeler, yerel yönetimler için oldukça büyük öneme sahiptir. Belediyeler, yerel yönetimler için yapacakları her çalışmayı kendi meclis kurulu içerisinde yapılan oylama ile neticelendirir. Çoğunluğun oyuna göre çıkan kararlara istinaden hizmetlerini yerine getirirler. Ancak bazı durumlarda belediyelerin almış oldukları kararlar vatandaşlar tarafından uygun görülmediği için bu kararlar için belediye aleyhine iptal davası açılmaktadır. Bazı durumlarda ise belediyeler yürürlükte olan bir mevzuatın uygulanmasında sakınca gördüğü takdir de yönetmeliğin iptali için yargı organlarına başvurmaktadır. Bu uyumsuzluk türünde ağırlıklı olarak dava açan taraf vatandaş olduğu gibi belediye de olabilmektedir. Örnek 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanunun 3. maddesinin iptaline yönelik açılan dava verilebilir.

4.6. Belediyelerin Yetki Unsuruyla İlgili Yaşadığı Hukuksal Uyuşmazlıklar

Kamu hukukunda kullanıldığı anlamı ile vesayet, kuruluşlarca yapılacak olan olası yetki aşımı, yetki gaspı ya da diğer hukuka aykırılıklar gibi tehlikelere karşı kamu yararının korunmasını esas almaktadır (Tortop, 1999: 15). Hukuki işlemlerde olduğu gibi idari işlemin de irade açıklaması yapmaya yetkili kişi/makam tarafından yapılması gerekir, aksi takdirde işlem hukuka aykırı olur. İdari işlemin yetkisiz makam tarafından tesis edilmesi tek başına o işlemin sakat olmasına neden olacağından, idare hukukunda yetki unsuru ciddi önem arz etmektedir. Gerçekleştirilen bir hukuki işlemin sakat olması halinde, fonksiyon gaspı, yetki gaspı ve yetki tecavüzü gibi yetki sakatlığı halleri ortaya çıkmaktadır (Tan, 2018: 243).

Belediyeler de diğer kamu kurumları gibi idari işlem ve eylemleri yerine getirirken yetki unsurunda sakatlık halleriyle karşılaşmaktadır. Bu sakatlık hallerinin doğmasında ağırlıklı olarak merkezi idare ve yerinden yönetim kuruluşları arasında gerçekleşen idari işlem ve eylemler oluşturmaktadır. Örneğin, Belediye Başkanı'nın 5393 sayılı Kanun'da sayılamayan ve merkezi yönetimin görev ve yetki alanına giren konularda karar vermesi ve işlem yapması yetki unsurunda meydana gelen bir sakatlık halidir. Bu durum karşısında medya gelen uyuşmazlık idari yargı organlarında çözümlenmektedir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

DANIŞTAY SEKİZİNCİ DAİRESİ KARARI KAPSAMINDA BELEDİYELERDE YAŞANAN HUKUKSAL UYUŞMAZLIKLAR İLE İLGİLİ ALAN ARAŞTIRMASI

Türkiye’de belediyeler hizmet verirken gerek iç işleyiş gerekse hizmet sunumu olarak birçok sorunla karşılaşmakta ve bu sorunların büyük bir kısmını yargıya taşımaktadır. Yargısal süreç ilk derece mahkemeleriyle başladığı gibi doğrudan Danıştay incelemesine de sunulabilmektedir. Danıştay, gerek ilk derece mahkemesi gerekse temyiz yeri olarak belediyelerde yaşanan hukuki uyuşmazlıklarla ilgili karar vermektedir. Araştırmanın bu bölümünde Danıştay Sekizinci Dairesi kararları kapsamında belediyelerde yaşanan hukuki uyuşmazlıklara yönelik bulgular tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu bölümde alan araştırmasının amacı ve yöntemi açıklandıktan sonra elde edilen bulgular ortaya konularak bu bulgulara dair öneriler sunulmaktadır.

5.1 Alan Araştırmasının Amacı

“Danıştay Sekizinci Dairesi Kararları Kapsamında Belediyelerde Yaşanan Hukuki Uyuşmazlıkların İncelenmesi Üzerine Nitel Bir Araştırma” adlı alan araştırmasının amacını Danıştay Sekizinci Dairesi kararları çerçevesinde belediyelerde yaşanan hukuki uyuşmazlıkları tespit etmek, sınıflandırmak ve söz konusu hukuki uyuşmazlıklarla ilgili farklı bir bakış açısı kazandırmaktır. Sınıflandırılan Danıştay Kararları doğrultusunda 1976-2016 yılları arasında belediyelerin ağırlıklı olarak hangi konularda hukuki uyuşmazlık yaşadığı tespit edilerek sorunlara yönelik çözüm önerisi sunmak amaçlanmıştır.

5.2. Alan Araştırmasının Yöntemi ve Veri Toplama Tekniği

Alan araştırmasında betimsel araştırma yöntem ve içerik analizi tekniği kullanılmıştır. Bu kapsamda, UYAP veri tabanı üzerinden Danıştay Sekizinci Dairesinin belediyeleri içeren 380 adet kararına ulaşılmıştır. Elde edilen Danıştay Kararları’nın değerlendirilmesinde içerik analizi tekniğinden ve MAXQDA programından yararlanılmıştır. İçerik analizi kodlama yoluyla elde edilen kavramların birbirleriyle

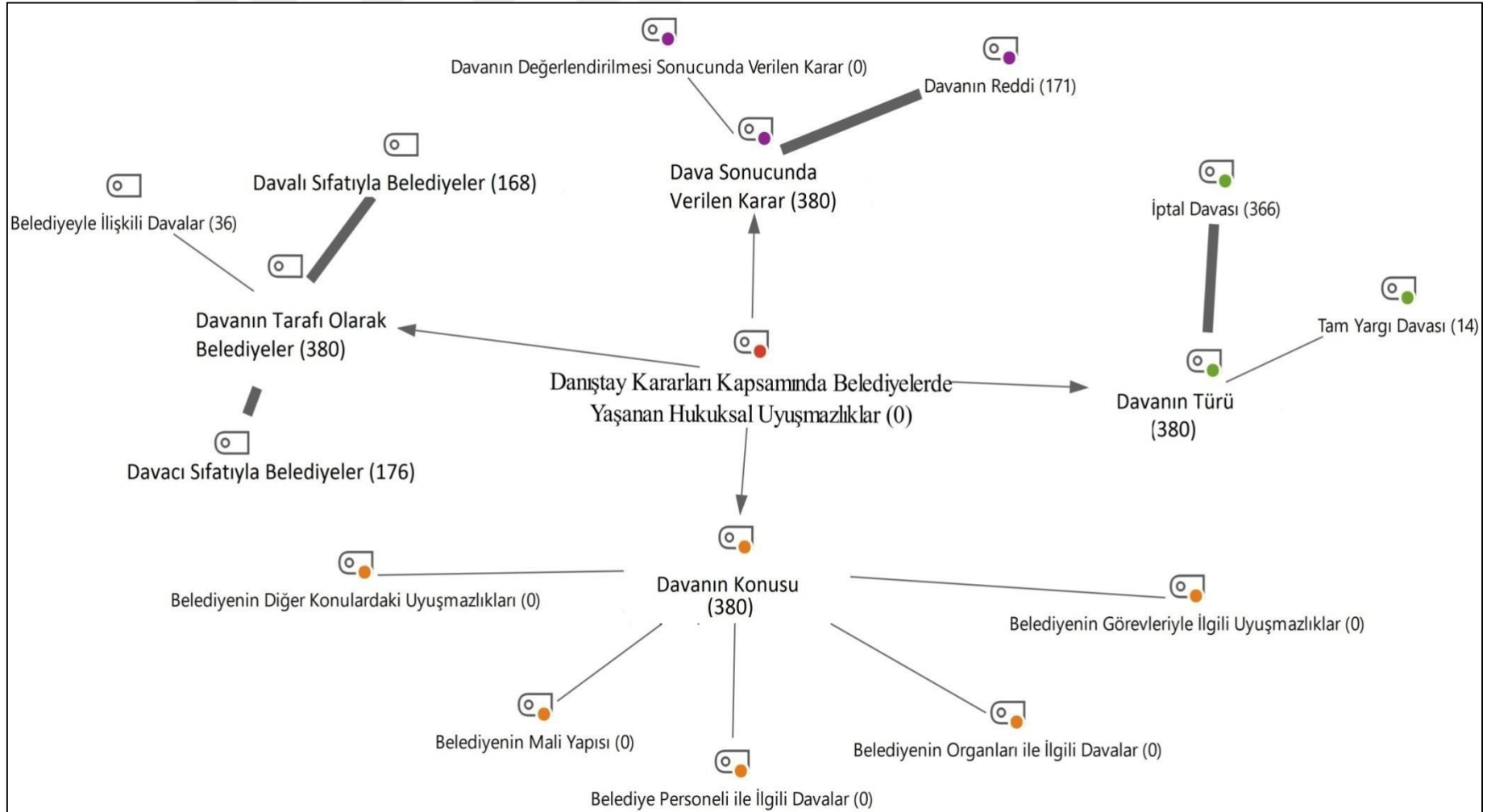
ilişkilerini açıklamaya yarayan bir tekniktir. Bu kapsamda öncelikli olarak Danıştay Sekizinci Dairesi'nin belediyelerde yaşanan hukuki uyuşmazlıklarla ilgili verdiği kararlar incelenerek ana temalar oluşturulmuştur. Ana temalardan sonra alt temalar oluşturularak birbiri ile ilişkili veriler bir araya getirilmiştir. Sonrasında seçici kodlama yapılarak alt kodlarda alt temalarla uyumlu olacak şekilde daraltma yapılmıştır. Son aşamada elde edilen bulgular kapsamında; temyiz isteminde bulunan taraf olarak belediyeler, temyiz davasının konusu, temyiz davasının açılmasındaki amaç ve temyiz davası sonucunda verilen kararlar olmak üzere 4 ana tema belirlenmiş ve ana temalar çerçevesinde alt temalar ve kodlamalar yapılmıştır. Bu tema ve kodlamalar doğrultusunda kavramların birbirleri ile olan ilişkileri ve konunun bütünlüğü neden sonuç ilişkisi içerisinde betimsel araştırma yöntemi kullanılarak açıklanmıştır. Araştırmanın güvenilirliği için bir araştırmacında da verilerin kategorileştirilmesi konusunda destek alınmış ve her iki kategorileştirme işlemi de karşılaştırılmıştır. Bu noktada, görüş birliği sağlanan kodlama 1216 adet; görüş ayrılığı olan kodlama 274 adet olarak belirlenmiştir. Miles ve Huberman (1994) Güvenilirlik= ((Görüş Birliği):(Görüş Birliği+Görüş Ayrılığı))x100 formülü kullanılarak “Güvenilirlik= 0.80”olarak hesaplanmıştır.

5.3. Bulgular

Belediyeler yapı ve işleyiş olarak çok yönlü özelliğe sahiptir. Tüzel kişiliği olması sebebiyle kendi personeli ve işleyişinin olması, seçimle iş başına gelen organlarının varlığı ve aynı zamanda yerel yönetim birimi olarak yerel halkın ihtiyaçlarının karşılanmasında ilk basamak olmasından dolayı birçok görevi bulunmaktadır. Belediye idareleri bu görevleri yerine getirirken birçok hukuki uyuşmazlıklar karşılaşmaktadır. Bu hukuki sorunlar belediyenin görevleriyle ilgili olabileceği gibi personeliyle, organlarıyla, mali yapısıyla ve diğer konularla da ilgili olabilmektedir.

“Danıştay Sekizinci Dairesi Kararları Kapsamında Belediyelerde Yaşanan Hukuki Uyuşmazlıkların İncelenmesi Üzerine Nitel Bir Araştırma” adlı alan araştırmasının kapsamında; temyiz isteminde bulunan taraf olarak belediyeler, temyiz davasının konusu, temyiz davasının açılmasındaki amaç ve temyiz davası sonucunda verilen kararlar olmak üzere 4 ana tema belirlenmiş ve ana temalar çerçevesinde alt temalar ve kodlamalar yapılmıştır. Bu analiz sonucunda Şekil 6.1'deki ana tema haritası elde edilmiştir.

Şekil 5.1. Danıştay Sekizinci Dairesi Kararları Kapsamında Belediyelerde Yaşanan Hukuki Uyuşmazlıkların İncelenmesi Üzerine Nitel Bir Araştırması Kod-Alt Kod Haritası



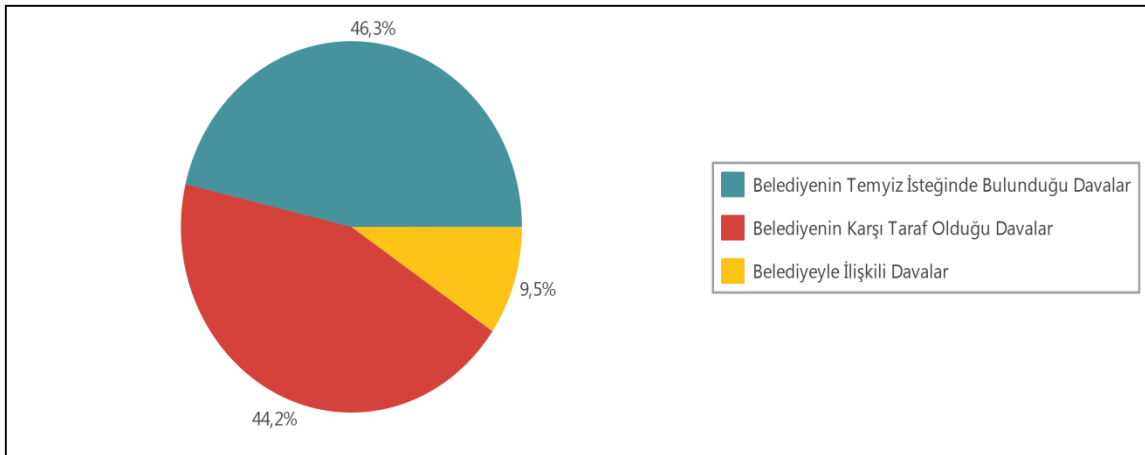
Şekil 6.1’te Danıştay Sekizinci Dairesi Kararları Kapsamında Belediyelerde Yaşanan Hukuki Uyuşmazlıkların İncelenmesi Üzerine Nitel Bir Araştırması Kod-Alt Kod Haritası oluşturulmuştur.

Şekil 6.2’de ise oluşturulan ana tema ve temalarla birlikte oluşturulan alt kodlar gösterilmiştir. Şekil 6.2 de kodlarda oluşan yoğunluk oranları görülmektedir. Davanın tarafı olarak belediyelerde yoğunluğun davalı ve davacı sıfatıyla açılan davalarda olduğu saptanmıştır. Aynı zamanda bu yoğunluğun 1996-2016 tarihleri arasında en yoğun halde olduğu gözlemlenmiştir. Davanın konusunu oluşturan ana temada ise yoğunluğun belediyenin görevleriyle ilgili yaşanan hukuksal uyuşmazlıklarda olduğu görülmektedir. Bu bağlamda belediyenin görevleriyle ilgili yaşanan hukuksal uyuşmazlıkların ise en yoğun kodu olarak bayındırlık ve alt yapı hizmetleri olduğu belirlenmiştir. Açılan davaların türüne bakıldığında iptal davasının tam yargı davasından daha fazla olduğunu gözlemlenmektedir. Ayrıca tam yargı davasının yoğunluğu 2005 yılı itibariyle artmaktadır. Şekil 6.2’de oluşturulan kodlar doğrultusunda belediyelerde yaşanan hukuksal uyuşmazlıklarla ilgili kod- alt kod ve yoğunluk haritası hakkında genel bir bakış açısı elde edilmiştir.

5.3.1. Danıştay’a Açılan Davanın Tarafı Olarak Belediyeler

Belirlenen ilk ana tema temyiz isteminde bulunan taraf olarak belediyelerdir. Temyiz isteminde bulunan taraf olarak belediyeler temasıyla, Danıştay’a açılan davalarda belediyelerin davalı, davacı ve ilişkili olduğu dava sayıları elde edilmiştir. Bu veriler doğrultusunda sayısal veriler arasında çok fazla fark olmadığı belirlenmiştir. Belediyelerin taraf olma yüzdeleri Tablo 6.3 de gösterilmektedir.

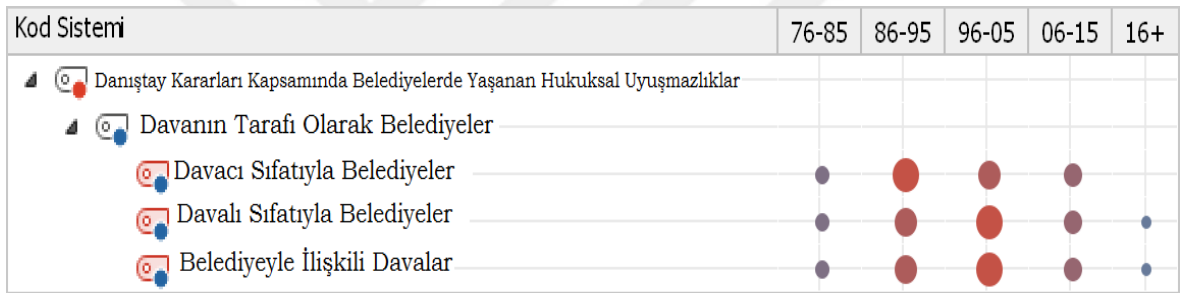
Tablo 5.3. Danıştay’da Açılan Davanın Tarafı Olarak Belediyeler



Danıştay'ın belediyelerle ilgili karar ortaya çıkarılabilmesi için belediyelerin davacı veya davalı sıfatıyla taraf olması gerekmektedir. Belediyelerde yaşanan hukuki uyuşmazlıklarla ilgili Danıştay'a temyiz isteminde bulunan taraf olarak % 46,3 belediyeler, % 44,2 belediyelere karşı diğer kurum ve kişiler, % 9 ise belediyenin taraf olmadan ilişkili olduğu davalar saptanmıştır.

Şekil 6.2'de görüldüğü gibi belediyelerin Danıştay'da görülen davalarında davacı olduğu dava yüzdesi % 46,3 ile en başta gelmektedir. Bu da ilk derece mahkemelerinden ağırlıklı olarak beklediği kararın çıkmadığını göstermektedir. Belediyelerin davalı olduğu Danıştay davalarına bakıldığında ise bu oranın da yüksek olduğunu ve bu veri doğrultusunda belediyeler ve üçüncü kişiler arasında da oldukça fazla uyuşmazlık yaşandığı belirlenmiştir.

Şekil 5.4. Davanın Tarafı Olarak Belediyelerin 1976-2016 Yılları Arasında Dağılımı

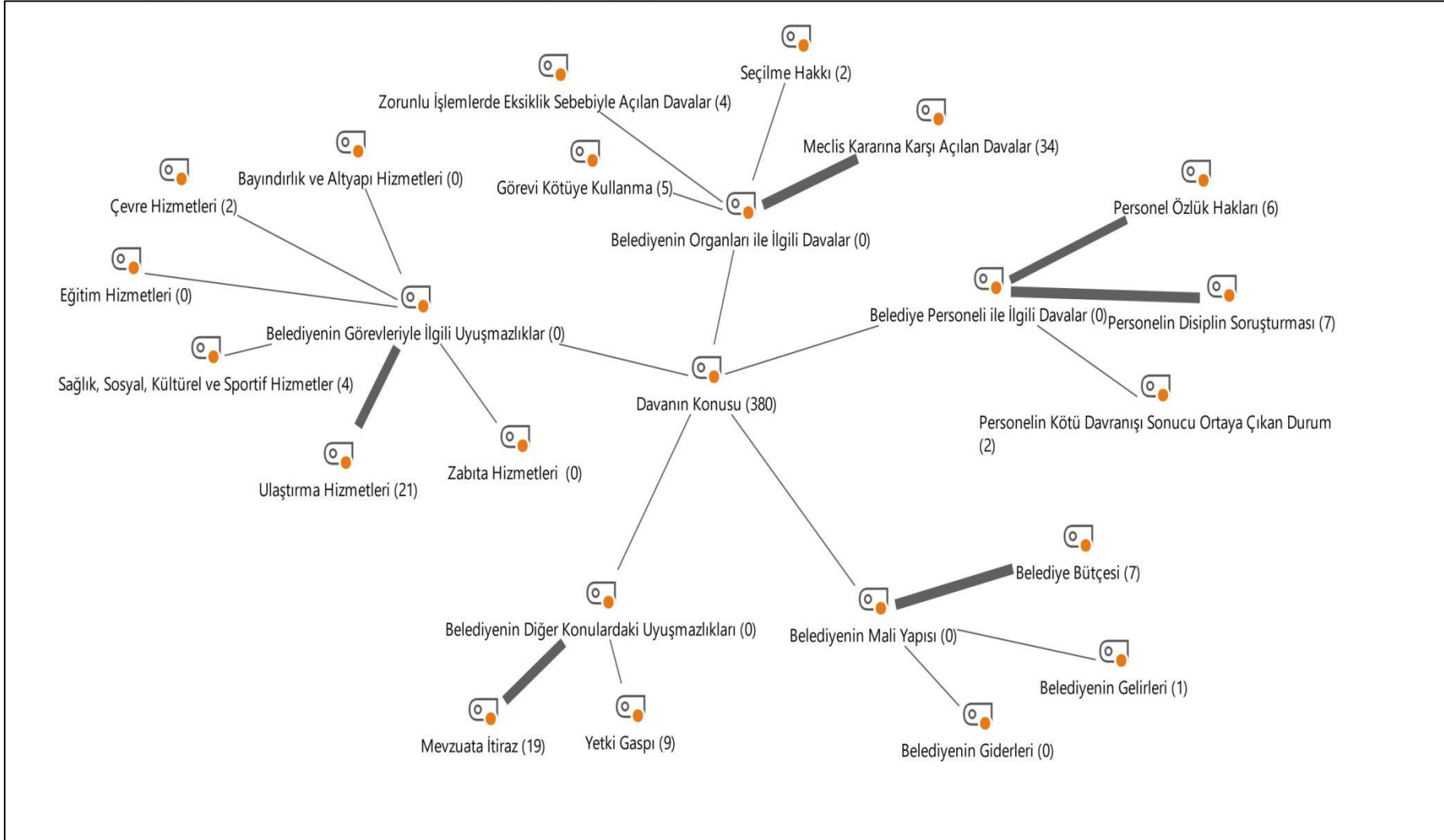


Şekil 6.4.'de görüldüğü üzere 1976-1985 yılları arasında eşit bir dağılım olduğu saptanırken, 1986-1995 yılları arasında belediyenin temyiz isteminde daha fazla bulunduğu gözlenmektedir. 1996-2005 yılları arasında ise belediyenin karşı taraf olduğu temyiz davaları ve Belediyeye ilişkili davaların sayısında artış olduğu belirlenmiştir. 2006-2015 sonrasında ise dengeli dağılım yaşanmıştır. 2016 ve sonrasında ise UYAP veri tabanından az sayıda Danıştay Kararı yer aldığından net bir bulgu yorumu yapılamamakla birlikte belediyenin karşı taraf ve ilişkili davalarının olduğu saptanmıştır.

5.3.2. Belediyelerde Yaşanan Hukuksal Uyuşmazlıkların Konu Dağılımı

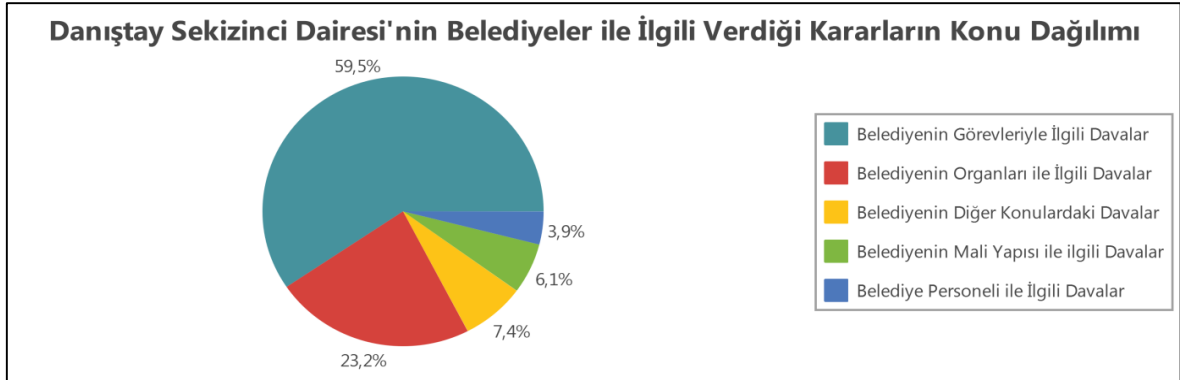
Belirlenen ikinci ana tema ise belediyelerde yaşanan hukuki uyuşmazlıklarla ilgili Danıştay'da görülen dava konularını içermektedir. Belirlenen tema doğrultusunda belediyelerin görevleri, organı, personeli, mali yapısı, mevzuata itiraz ve yetki gaspı gibi alt kodlar elde edilmiştir. Bu ana temaya bağlı olarak Şekil 6.4'deki kod-alt kodlar belirlenmiştir.

Şekil 5.5.Belediyelerde Yaşanan Hukuki Uyuşmazlıklarla İlgili Danıştay’da Görülen Dava Konularının Kod-Alt Kod Haritası



Şekil 6.5’de belediyelerde yaşanan hukuki uyuşmazlıklarla ilgili Danıştay’da görülen dava konularının kod-alt kod haritası verilmiştir. Bu kodlar kapsamında belediyelerin görevleri, organları, personeli, mali yapısı ile diğer konular olarak adlandırılan mevzuata itiraz ve yetki gaspı konularında hukuksal uyuşmazlık yaşadığı saptanmıştır.

Şekil 5.6. Belediyelerde Yaşanan Hukuki Uyuşmazlıkların Yüzde Dağılımı

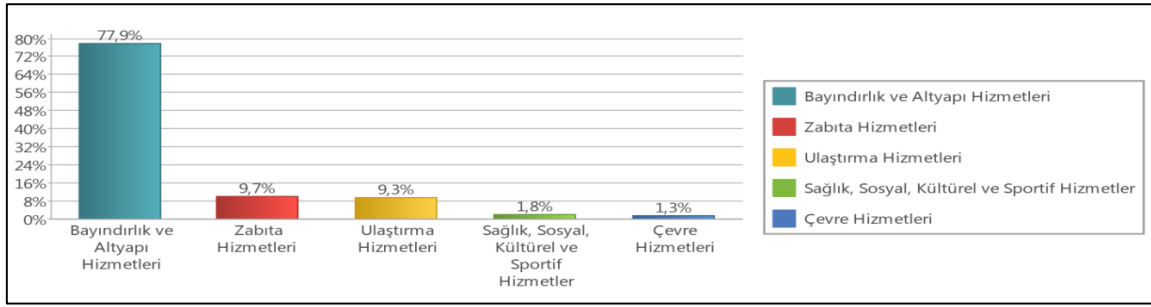


Şekil 6.6 da Danıştay Sekizinci Dairesi’nin belediyelerle ilgili verdiği kararların konu dağılımı yer almaktadır. Bu dağılıma göre Danıştay Sekizinci Dairesi kararlarının % 59,5’i belediyenin görevleriyle, % 23,2’si belediyenin organlarıyla, % 6,1 belediyenin mali yapısıyla, % 3,9’u belediyenin personeliyle ve % 7,4’ü diğer konularıyla ilgili davalardan oluşmaktadır.

5.3.2.1. Belediyenin Görevleriyle İlgili Yaşanan Hukuksal Uyuşmazlıklara Yönelik Bulgular

Şekil 6.4’de yer alan kod-alt kod haritasında belediyenin görevleriyle ilgili yaşanan uyuşmazlıkları; bayındırlık ve alt yapı hizmetleri, ulaşım hizmetleri, zabıta ve itfaiye hizmetleri, sağlık, sosyal, kültürel ve sportif hizmetler, eğitim hizmetleri ve çevre hizmetleriyle ilgili yaşanan hukuksal uyuşmazlıklar olmak üzere altı tane alt kod olarak belirlenmiştir.

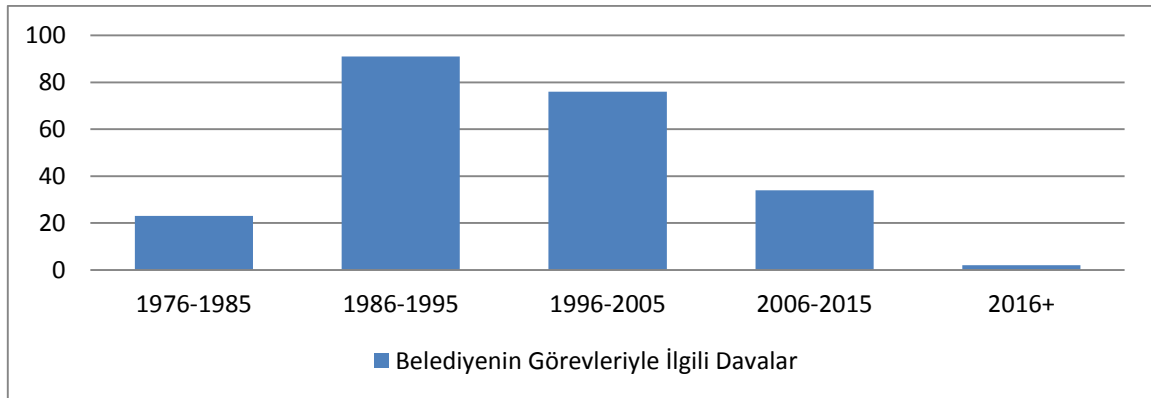
Şekil 5.7.Belediyenin Görevlerinde Yaşanan Hukuki Uyuşmazlıkların Yüzde Dağılımı



Belediyelerde yaşanan hukuksal sorunların % 59,5'ini belediyelerin görevleriyle ilgili yaşanan sorunlardan oluşturmaktadır. Şekil 6.6.'da belediyelerin görevleriyle ilgili yaşanan hukuksal sorunların % 77,9'unu bayındırlık ve alt yapı hizmetleri, % 9,7 zabıta hizmetleri, % 9,3'ünü ulaştırma hizmetleri, % 1,8 sağlık, sosyal, kültürel ve sportif hizmetler ve % 1,3'ünü çevre hizmetleri ile ilgili hukuksal sorunlar oluşturmaktadır.

%77,9'luk bayındırlık ve alt yapı hizmetleri; mekânsal düzenleme ve altyapının sağlanması, imar planları ve halkın barınma ihtiyacının karşılanması hizmetlerini kapsamaktadır. %9,7'lik zabıta hizmetleri; kamuya açık yerlerin ve buralarda satılan malların denetimi, çevre sağlığı ve çevre kirliliğinin önlenmesi hizmetlerini içermektedir. %9,3'lük ulaştırma hizmetleri; kent içi trafik ve toplu taşıma hizmetlerine ilişkin görevlerden oluşmaktadır. %1,8 sağlık, sosyal, kültürel ve sportif hizmetler; çevre sağlığı, konut, gençlik ve spor, nikâh, ekonomi gibi görevleri içerirken %1,3 çevre hizmetleri; katı atık depolama, ağaçlandırma ile defin ve mezarlıklar görevlerini kapsayacak şekilde analiz yapılmıştır.

Şekil 5.8. Belediyenin Görevleriyle İlgili Hukuki Uyuşmazlıkların Yıllara Göre Sayısı



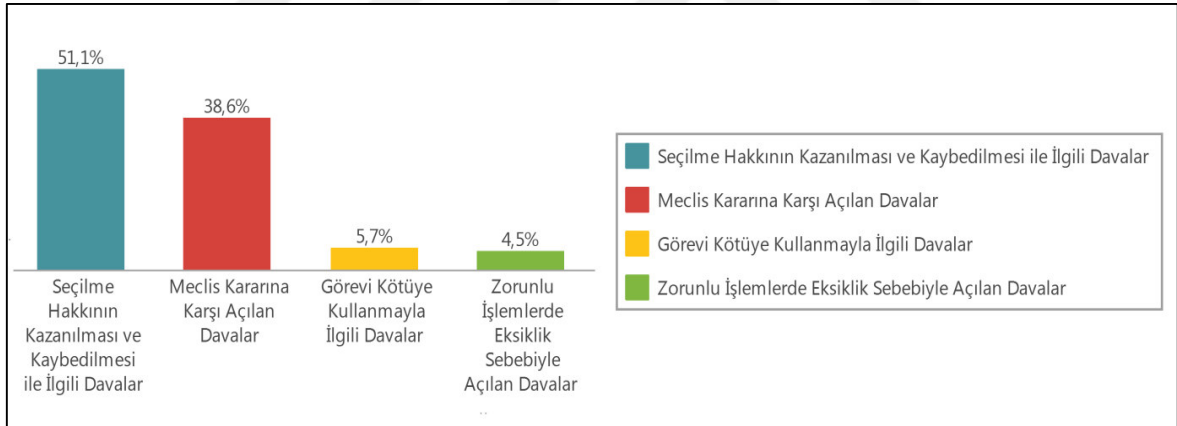
Belediyenin görevleriyle ilgili davaların 1986-1995 yılları arasında en yüksek noktaya ulaştığı ve sonraki yıllarda azalmaya başladığı görülmektedir. Özellikle 1580

sayılı Belediye Kanunu’nun yürürlükte olduğu tarihlerde belediyenin görevleriyle ilgili hukuksal sorunlarının yüksek olduğu dikkat çekmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlüğe girdiği tarihten itibaren hukuksal sorunlar azalmıştır. Yukarıdaki tabloda da gördüğümüz üzere eski kanunlara nazaran yeni kanunların hukuksal uyumsuzlukları azalttığını, yaşanan hukuksal sorunların ve yargı kararlarının yeni düzenlemelerde dikkate alındığını göstermektedir.

5.3.2.2. *Belediyenin Organlarıyla İlgili Yaşanan Hukuksal Uyuşmazlıklara Yönelik Bulgular*

Belediyenin organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır. Bu organlar seçiminden, işleyişine ve görevinin bitimine kadar birçok hukuki sorunla karşılaşmaktadır. Belediyelerde yaşanan hukuksal sorunları değerlendirdiğimizde % 23,2’lik oranda belediyenin organlarıyla ilgili hukuki davaları ikinci sırada görmekteyiz.

Şekil 5.9. Belediyenin Organlarıyla İlgili Yaşanan Hukuki Uyuşmazlıklar

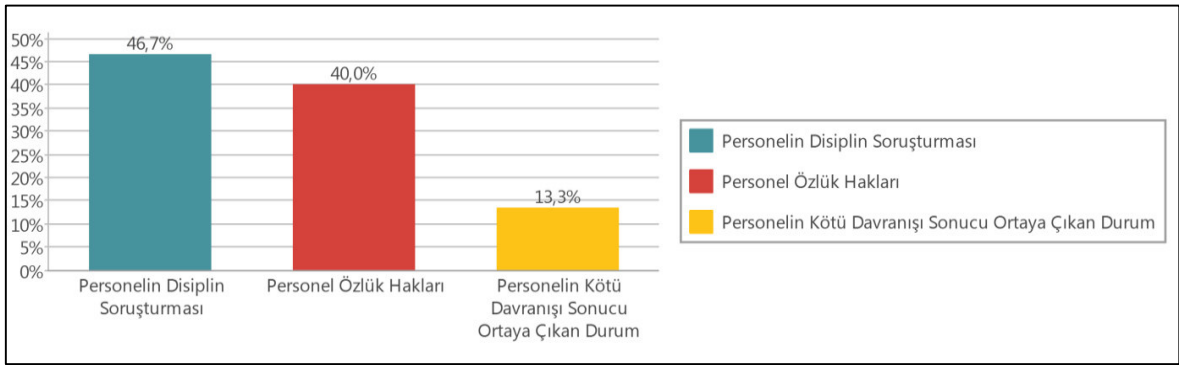


Danıştay Sekizinci Dairesinin belediyenin organlarının yaşadığı hukuksal uyumsuzlıklara verdiği kararların % 51,1’ini seçilme hakkının kazanılması ve kaybedilmesi ile ilgili davalar oluşturmaktadır. Seçilme hakkının kazanılması ve kaybedilmesi ile ilgili davalar kendi içinde üç başlıktan oluşmaktadır. Bu başlıklar, “görevden geçici uzaklaştırma”, “vefat” ve “görevden fesih” olarak belirlenmiştir ve Danıştay’ın en çok karar çıkardığı başlık ise “görevden fesih” olmuştur. Danıştay’ın kararlarının % 38,6’sı ise meclis kararlarına karşı açılan davalar, % 5,7’si görevin kötüye kullanılması sonucu açılan davalar ve %4,5’si zorunlu işlemlerde eksiklik sebebiyle açılan davalardan oluşmaktadır.

5.3.2.3. *Belediyenin Personeliyle İlgili Yaşanan Hukuksal Uyuşmazlıklara Yönelik Bulgular*

Belediye teşkilatı norm kadroya uygun olarak belirlenmektedir. Norm kadro uygulaması yerel yönetim reformuyla birlikte 5393 sayılı Belediye Kanununda yer edinmiş bir uygulamadır. Belediyelerde yaşanan hukuksal sorunları değerlendirdiğimizde % 3,9'luk oran ile belediyenin personeliyle ilgili hukuki davaları beşinci yani son sırada görmekteyiz.

Şekil 5.10. Belediyenin Personeliyle İlgili Yaşanan Hukuki Uyuşmazlıklar

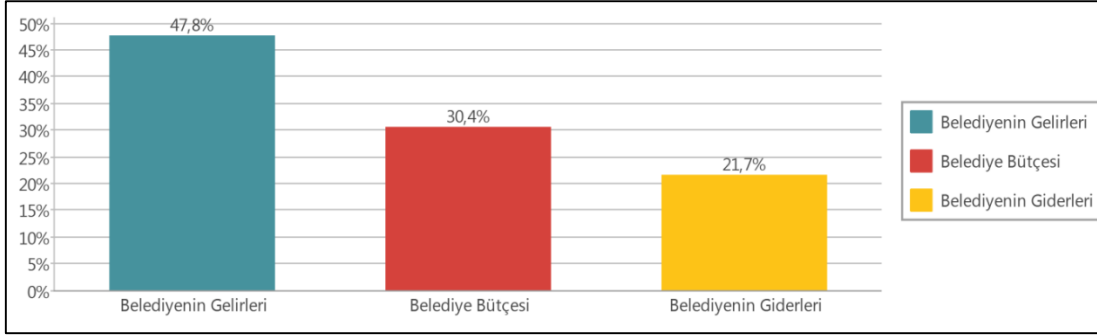


Danıştay Sekizinci Dairesinin belediyenin personelinin yaşadığı hukuksal uyuşmazlıklara verdiği kararların % 46,7'sini personelin disiplin soruşturması, %40'ını personelin özlük hakları ile ilgili açılan davalar ve % 13,3'ünü personelin kötü davranışı sonucunda açılan davalar oluşturduğu saptanmıştır.

5.3.2.4. *Belediyenin Mali Yapısı İlgili Yaşanan Hukuksal Uyuşmazlıklara Yönelik Bulgular*

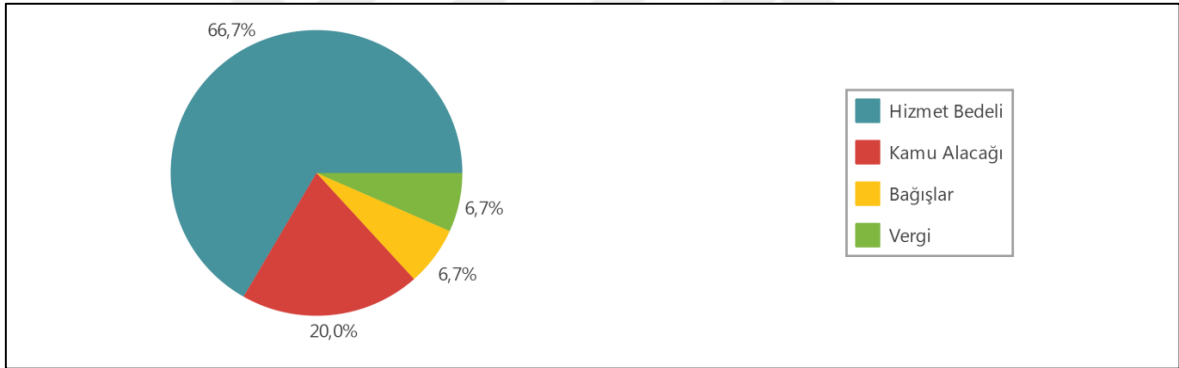
Merkezi idare ile belediyeler arasında görev ve yetki paylaşımı söz konusudur. Bu görev ve yetki paylaşımı beraberinde mali kaynak paylaşımını da getirmektedir. Belediyeler birçok konuda olduğu gibi mali yapıyla ilgili de hukuksal uyuşmazlıklar yaşamaktadır. Belediyelerde yaşanan hukuksal uyuşmazlıklar analizi sonucunda %6,1'lik oran ile belediyenin mali yapısından kaynaklandığı görülmektedir.

Şekil 5.11. Belediyenin Mali Yapısıyla İlgili Yaşanan Hukuki Uyuşmazlıklar



Danıştay Sekizinci Dairesinin belediyenin mali yapısıyla ilgili yaşadığı hukuksal uyuşmazlıklara verdiği kararların % 47,8'i belediyenin gelirleri, % 30,4'ü belediyenin bütçesi ve % 21,7'si belediyenin giderleriyle ilgili yaşanan hukuki uyuşmazlıklardan oluşmaktadır. Belediyenin gelirlerinin en yüksek değere sahip olduğu saptanmıştır.

Şekil 5.12. Belediyenin Geliri ile İlgili Yaşanan Hukuki Uyuşmazlıklar

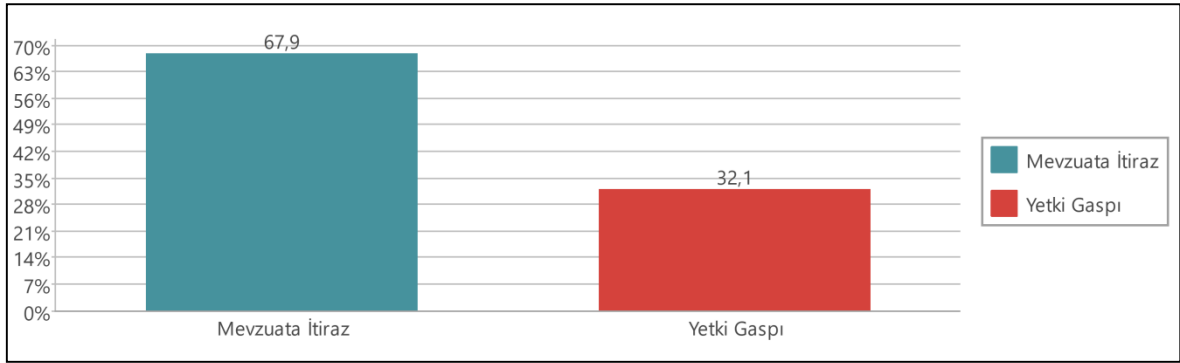


Elde edilen verilere göre belediyelerin mali yapısı ile ilgili yaşanan hukuki uyuşmazlıklar içindeki en büyük pay belediyenin gelirlerine aittir. Belediyenin gelirleriyle ilgili yaşanan hukuki uyuşmazlıklar ise %66,7 hizmet bedeli, %20 kamu alacağı, %6,7 bağışlar ve %6,7 vergiler ile ilgili yaşanan uyuşmazlıklardan oluştuğu saptanmıştır.

5.3.2.5. Belediyelerin Diğer Konularla İlgili Yaşadığı Hukuksal Uyuşmazlıklara Yönelik Bulgular

Belediyelerin yaşadığı hukuki uyuşmazlıklar görevleri, organları, personeli ve mali yapısı olarak ele alındığında bu bulguların dışında iki başlık kalmış ve bu başlıklar diğer konular altında değerlendirilmiştir. Belediyelerin diğer konularıyla ilgili hukuki uyuşmazlıklar, belediyenin yaşadığı hukuki uyuşmazlıkların % 7,4'ünü oluşturmaktadır.

Şekil 5.13. Belediyenin Diğer Konuları Başlığı Altında Değerlendirilen Uyuşmazlıklar

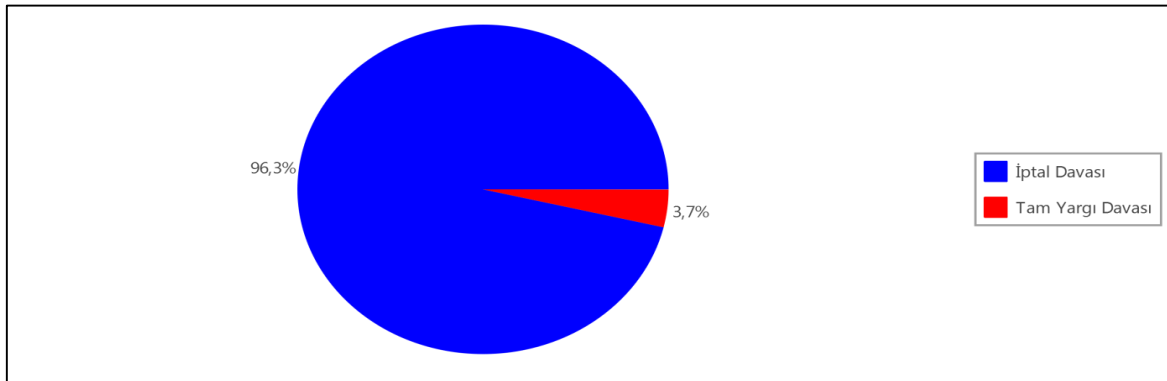


Elde edilen bulgular kapsamında belediyenin diğer konularıyla ilgili hukuki uyuşmazlıkları % 67,9 mevzuata itiraz ve % 32,1'i yetki sakatlığı halleri ile ilgili uyuşmazlıkları kapsamaktadır.

5.3.3. Belediyelerde Yaşanan Hukuksal Uyuşmazlıklarla İlgili Danıştay'a Açılan Davanın Türü ve Verilen Karar

Danıştay yargısal görevlerini yerine getirirken kullandığı iki tip dava bulunmaktadır. Bunlar iptal davası ve tam yargı davasıdır. Tam yargı davaları, idarenin herhangi bir işlemi, eylemi veya ihmali nedeniyle kişilerin zarara uğraması sonucunda maddi ve manevi zararının tazmin ve telafisi için idare aleyhine açılan davadır(Tuncay, 1969: 39). İptal Davası, idari tasarrufların yetki, sebep, şekil, konu ve amaç yönlerinden biri ile hukuka aykırı olmaları nedeniyle iptali için açılan davalardır (<http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr>).

Şekil 5.14. 1976-2016 Yılları Arasında Belediyelerde Yaşanan Hukuki Uyuşmazlıklarla İlgili Dava Türünün Dağılımı



Şekil 6.12.'den yola çıkarak elde edilen bulgular çerçevesinde belediyelerin yaşadığı hukuki uyuşmazlıklarda %96,3'lük oranla iptal davası, %3,7'lik oranla tam yargı

davası açıldığı saptanmıştır. İptal davalarının % 54,9’unda karar düzeltmeye gidilirken, % 45,1’de davanın reddi kararı verilmiştir. Tam yargı davalarının % 57,2’de karar düzeltmeye gidilirken, %42,8’inde davanın reddine karar verilmiştir.

Sonuç olarak; alan araştırması sonucunda araştırmanın hipotezinde yer alan “Türkiye’de, belediyelerde yaşanan belediyenin görevleri, organları, personeli, mali yapısı, mevzuata aykırılık ve yetki gaspı gibi hukuksal uyumsuzluklar hemşerilere sunulan yerel düzeydeki kamu hizmetlerini olumsuz etkilemektedir.” ifadesinin doğruluğu saptanmıştır.



SONUÇ VE ÖNERİLER

Türk idari teşkilatı merkezden yönetim ve yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Yerel yönetimler yerel halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik ve kültürel zenginliğine ilişkin hizmetleri görmek üzere kurulan kamu tüzel kişileridir. Bir yerel yönetim birimi olarak belediye, toplumun yararını gözeten, kanunlar tarafından verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, insan haklarına saygılı, katılımcı demokrasi ilkesini destekleyen, işleyişinde şeffaflığı ilke edinmiş ve halka en yakın demokratik bir yönetim yapısıdır.

Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze belediye yönetimi, 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile Türkiye Cumhuriyeti'nde ilk hukuksal statüsüne kavuşmuş, 1961 ve 1982 Anayasaları ile birlikte yasal bir kuruluş olarak varlığını sürdürmeye devam etmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu gerek Türkiye'de gerekse dünyada gelişen ve değişen koşullara ayak uydurmakta zorlandığı için Türkiye'yi yeni kanun düzenlemesine iten hukuki, siyasi, teknolojik, ve ekonomik bir çok etken söz konusu olmuştur. Bunun üzerine 3 Temmuz 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Türkiye'de varolan diğer yerel yönetim birimlerinden biri ise büyükşehir belediyeleridir. Türkiye'de büyük şehirlerle ilgili ilk düzenleme 1961 Anayasasında kendi aralarında birlik kurabilecekleri bir altyapı ile oluşturmuştur. Ardından 1982 Anayasasında “*Kanunla büyük yerleşim yerleri için özel yönetim modelleri getirilebilir*” maddesi yer almaktadır. Bu madde ile birlikte metropol alanlara yönelik 1984 tarihli 3030 sayılı Kanun ile “büyükşehir belediyesi” ve “ilçe belediyesi” kavramları ortaya çıkmış ve uygulamaya geçirilmiştir. 2005 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu kabul edilmiş ve büyükşehir yapılanmaları bu Kanun çerçevesinde şekillendirilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ilk uygulanmaya başlandığı zaman birtakım eksiklikleri ortaya çıkmış ve yeni düzenlemeler kaçınılmaz olmuştur. Bu düzenlemelerden en önemlisi ve bugünkü büyükşehir yönetim yapısını belirleyen 6360 sayılı Kanun olmuştur.

Bir kamu idaresinin yerinden yönetimin kuruluşu olabilmesi için şu şartları gerçekleştirmiş olması gerekmektedir; tüzel kişiliğe sahip olmak, personel alma bağımsızlığına sahip olmak, mali bağımsızlığın olması ve vesayet denetimi altında olmak (Gözler vd., 2019:34). Merkezi yönetim için belediye idareleri halka götürülen yerel kamu hizmetlerinin daha etkin ve yararlı olması bakımından önemli bir araçtır. Yerel yönetim

kuruluşlarının gereği gibi hizmet verebilmesi için gerekli olanak ve yetkinin sağlanması da önemli bir noktadır. Belediyelerin görevlerini yerine getirirken orantılı bir şekilde kaynak sağlanması gerekmektedir. Aksi halde belediyelerin mali yapısı yapacağı görevleri karşılamadığı takdirde hizmetlerin aksamasına sebep olmakta veya hizmet sunumu eksik yapılmaktadır. Belediye idaresinin halkın ihtiyaçlarına cevap verebilmesi için hükümetin Avrupa Konsey'i tarafından belirlenmiş olan Avrupa Yerel Özerklik Şart'ında yer alan ilkeleri benimsemesi gereklidir.

Belediyeler sürekli değişim ve gelişim içinde olan yapılardır. Hızlı nüfus artışının olmasıyla birlikte belde sakinlerinin de hizmet beklentisi artmakta ve çeşitlenmektedir. Belde sakinlerinin müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasında en önemli basamak olan belediyelerin yıllar geçtikçe yüküm ve sorumlulukları da artmaktadır. Belediyeleryerel halkın ihtiyaçlarını karşılarken teknik yapısıyla , mali yapısıyla, organları ve personel yapısıyla ilgili birçok hukuki uyumsuzlıkla karşılaşmaktadır. Belediyelerin yaşadığı hukuki uyumsuzluklarda çözüm merci Danıştay Sekizinci Dairesidir. Danıştay Sekizinci Dairesi bir dava dairesi olarak; köy, belediye ve il özel idarelerini ilgilendiren mevzuattan ve mahalli idarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusundan doğan davaları ve temyiz başvurularını çözümler. Danıştay Sekizinci Dairesinin 1977-2018 yılları arasında belediyelerde yaşanan hukuki uyumsuzluklarla ilgili verdiği üç yüz seksen adet kararı bulunmaktadır. Bu araştırmada Danıştay Sekizinci Dairesi tarafından belediyelerde yaşanan hukuki uyumsuzluklarla ilgili verdiği kararlar analiz edilmiştir.

Danıştay Sekizinci Dairesinin belediyelerde yaşanan hukuksal uyumsuzluklarla ilgili kararları incelendiğinde en fazla belediyelerin görevleriyle ilgili uyumsuzluklar yaşadığı görülmektedir. Belediyeler mahalli müşterek ihtiyaçları karşılarken; belediyeler tarafından kuralların ihlal edilmesi, kamu yararı ilkesine aykırı hareket edilmesi, yapmakla yükümlü olduğu işlemleri aksatması ve orantısız kamu gücü kullanımı gibi sebeplerden hukuksal uyumsuzluklar yaşamaktadır. Aynı zamanda kişilerin hukuka aykırı eylemleri, halk sağlığını tehdit eden faaliyetlerde bulunması ve kişisel yükümlülüklerinden kaçınması hukuki uyumsuzlukların oluşmasında diğer önemli bir sebepleri oluşturmaktadır. Bu hukuksal uyumsuzluklar doğrultusunda “menfaatleri ihlal” veya “ hakları muhtel” olanlar idari yargı merciilerine başvuruda bulunularak çözüm arayışına gidilmektedir.

Belediyelerin görevleriyle ilgili yaşanan hukuksal uyumsuzluklarında en fazla pay bayındırlık ve alt yapı hizmetlerindedir. Bayındırlık ve alt yapı hizmetleri belediye hizmet

alanı içine giren yerlerin mekânsal düzenlemesi, altyapı hizmetinin sağlanması, coğrafi kent bilgi sistemleri, kentin fiziki olarak güzelleştirilmesi, imar planları ve programları yapmak gibi hizmetleri içermektedir. Belediyelerin görevleriyle ilgili en çok bayındırlık ve altyapı hizmetlerinde hukuki uyuşmazlık yaşanması bu hizmetlerin görülürken hukuki aksaklıkların ön planda olduğunu göstermektedir. Bu kapsamda belediyeler görevlerini yerine getirirken yasalara uygun bir şekilde hareket etmeli, halkın ihtiyaçlarını gözetmeli ve özellikle doğal afet durumunda ortaya çıkabilecek felaketlere hazırlıklı olmalıdır. Mekansal düzenleme, imar planı, taşınmazların kiraya verilmesi ve satımı gibi işlemler yapılırken halkın beklentileri gözönünde bulundurulmalı, işlemler gerekli mevzuat çerçevesinde yapılmalı ve tüm halkı kapsayacak şekilde eşit şartlarda süreç işletilmelidir.

Belediyeler organlarıyla ilgili de birçok hukuksal uyuşmazlıklar yaşamaktadır. Bu uyuşmazlıklar görevin kötüye kullanılması, görevden geçici uzaklaştırma, görevden fesih ve seçim organlarının aldığı kararlara itiraz şeklinde idari süreçleri içermektedir. 1982 Anayasası, belediye başkanlarının görevine son verilmesini yargı organına vermiştir. Fakat, yerel özerklikle bağdaşmayan bir hüküm bulunmaktadır. Çünkü, belediye başkanlarının görevleri ile ilgili bir suç nedeni ile haklarında soruşturma ya da kovuşturma açılırsa, İçişleri Bakanı geçici bir önlem olarak kesin hüküm verilinceye kadar görevinden uzaklaştırabilir biçiminde bir düzenleme vardır. İçişleri Bakanı'nın "geçici olarak görevden uzaklaştırma" işlemi yargı denetimine tabi olmasına karşın, yargıdaki gecikmeler ve merkezi yönetimce hemen göreve başlatılmaması, uygulamada, belediye başkanlarının görevine bir anlamda kesin son vermeye dönüşebilir. Belediye başkanları görevle ilgili bir suç olduğu takdirde görevden geçici uzaklaştırılabilir. Bu suça ilişkin haklarında soruşturma ya da kovuşturma açılanlar geçici bir idari tedbir olarak görevinden uzaklaştırılabilmeleri için soruşturma ya da kovuşturmanın sadece başlatılması ya da sonuçlandırılmış olması yeterli değildir. Bunlara karşı iddia edilen suçlamanın önemli ve ciddi kanıtlara dayanıyor olması gerekmektedir. İçişleri Bakanı'na tanınan geçici olarak görevden uzaklaştırabilme yetkisi, nesnel kriterlere dayandırılmadan ve önemli sakıncalar bulunmadan kullanılması, belediyenin özerkliğini zedelediği gibi, seçmenin beklentilerine ve demokratik hukuk devleti ilkesine de ters düşmektedir. Belediye başkanları hakkında takipsizlik ve "men-i muhakeme" kararı verildiği zaman, İçişleri Bakanı tarafından göreve iade edilmesi gerekir. Aksi takdirde merkezi yönetim, ağır hizmet kusuru işlemiş olur. Böyle bir durumda ne hukuk devletinden ne de yerinden yönetimden söz edilebilir. Bu çıkarımlar doğrultusunda geçici olarak görevden uzaklaştırmanın İçişleri Bakanı'ndan

alınarak Danıştay'a verilmesi daha adaletli ve demokratik bir süreç işlemesini sağlayacaktır.

Belediyelerin seçimle iş başına gelen organlarının geçici veya tamamen görevden alınması sonucunda ise hizmetlerde aksama meydana gelmemesi için görevlendirmeler yapılmaktadır. Mesela “terör” suçu nedeniyle görevden uzaklaştırılan belediye başkanı, başkanvekili ve meclis üyelerinin yerine, İçişleri Bakanı ve vali tarafından görevlendirme yapılmasına yönelik bir düzenleme yer almaktaydı. İçişleri Bakanı ve vali tarafından yapılan bu görevlendirmeler belediye başkan vekili, meclis üyeleri veya dışarıdan belirlenecek bir kayyım olarak yapılmaktadır. Belediye organlarında başkan vekili ve meclis üyesi görevlendirilmesinin bu belediyelerin özerkliklerinin korunmasına ve belediye hizmetlerinin halkın çıkarları doğrultusunda yapılmasına yardımcı olacaktır. Ayrıca, belediyelere yapılan kayyım atamalarında, kayyım olarak görevlendirilen kişilerden çoğunu merkezi yönetimin temsilcisi idarecileri kaymakam, vali ve vali yardımcıları oluşturmaktadır. Devletin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi, merkezi yönetim temsilcileri aracılığıyla sert bir şekilde kullanılmaktadır. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim yapılanması şeklinde sürdürülmesi demokrasi anlayışını sekteye uğratabilir. Bu yüzden belediyelere atanan kayyımların öncelikli olarak seçimle göreve gelen diğer belediye organlarından ya da akademik olarak yerel yönetimler alanında uzmanlaşan kişilerden oluşması halkın demokrasi anlayışını daha da güçlendirecektir.

Belediyelerin hukuksal uyumsuzluk yaşadığı diğer önemli bir konu ise mali yapısıdır. Mali yapı genel olarak bütçe, gelir ve giderlerden oluşmaktadır. Öncelikli olarak belediyelerin, mali kaynak oluşturma konusundaki en önemli adımı mevcut kıt kaynakların sonuna kadar verimli ve etkin şekilde kullanımını olacaktır. Kaynaklar ne kadar artırılırsa artırılsın, etkin ve verimlilik bir şekilde kullanılmadıkça, israfın önlenmesi mümkün olmayacak, hep daha fazla kaynağa ihtiyaç duyulacaktır. Dolayısıyla belediyeler için en önemli kaynak verim ve etkinliktir. Yani uzun vadeli stratejik bir planlama yapılmaması ve günlük politikalarla hareket edilmesi sonucunda belediyelerin gelir yetersizlikleri çok daha fazla artacaktır. Örneğin, bir alt yapı hizmeti için bir sokağın kazılıp kısa bir süre sonra başka bir alt yapı hizmeti için aynı ya da farklı bir kurum tarafından yeniden kazılması hem alt yapı hizmetlerinde sorun yaşanmasına hem de mali olarak yükümlülük altına girilmesine sebep olmaktadır. Bu bağlamda belediyeler hizmetlerini yerine getirirken

sadece kendi hizmetleri doğrultusunda değil diğer kurum ve kuruluşlarla iletişim halinde hareket etmelidir.

Belediyelerin mali yapısında yaşanan hukuksal uyuşmazlıkların diğer bir sebebi ise gelirlerinin yetersiz olmasıdır. Gelir yetersizliğinin çözümü için merkezi idarenin elinde olan bazı vergiler belediyeye bırakılabilir ya da yeni belediye vergileri oluşturulabilir. Örneğin yol onarımı, otopark, çevre kirliliğinin önlenmesi gibi pek çok yerel sorunlar belediyeler tarafından giderilmektedir. Belediyelerin bu hizmetlerine karşılık vergi oluşturulabilir ya da çevre temizliği vergilerine dâhil olacak şekilde yeni hesaplamalar yapılabilir. Belediyelerin mali yapısı ile ilgili yaşadığı hukuki uyuşmazlıkların azaltılması için belediyelere yeni görevler aktarılırken kaynağı da oluşturulmalı ve kaynağı oluşturulmayan bir görev belediyelere yüklenmemelidir.

Belediyeler, kişiler ve kurumlarla yaşadığı uyuşmazlıklar için yargı organını kullanırlar. Yargı organları ise pozitif hukuk kapsamında uyuşmazlıkları çözmeyi amaç edinir. Ancak her uyuşmazlığın çözümü için yargı organına gidilmesi, yargı organlarının dava yükünü arttırmakta ve bu süreç uzamaktadır. Bugün Danıştay’a açılan bir idari davanın çözülmesi ortalama 2-4 yıllık bir süreci kapsamaktadır. Bu süreç sonucunda bir çok hak kayıpları da yaşanmaktadır. Bu durumda uyuşmazlık çözüm yöntemlerinden biri olarak “*arabuluculuk*” kurumunun tercih edilmesi iyi bir çözüm olabilir. Bu bağlamda belediyelerin tarafı olduğu dava türleri açısından uzun yargı süreçleri ve yüksek yargılama giderlerini önlemek adına alternatif çözüm yöntemleri ihtilafların çözümünde kullanılması gereken yöntemlerden biridir. Bu sayede belediye ve birey ilişkileri yıpranmadan sorunların çözüme kavuşacak ve yargı organlarının dava yükü de azalacaktır.

Belediyeler yerel nitelikteki kamu hizmetlerini sunarken hukuk devleti gereklerinden olan demokrasiyi ön plana alırlarsa ve hizmetlerin odağına “insan” kavramını yerleştirirlerse zaman ve emek kaybettirici davalarla uğraşmak yerine hakka dayalı adaletli olmayı gerçekleştirebilirler.

KAYNAKÇA

- Akıntürk, Turgut (2009). *Hukuka Giriş*. Eskişehir: Açıköğretim Fakültesi Yayını.
- Akipek, Jale; Akıntürk, Turgut (2004). *Türk Medeni Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Akyılmaz, Bahtiyar; Sezginer, Murat; Kaya, Cemil (2009). *Türk İdare Hukuku*, Savaş Yayınevi.
- Altan, Yakup (2009). Meclis-i Mebusan Zabıt Cerideleri (1293-1877) Üzerinden Türk Belediyeciliğini Anlamak. Süleyman Demirel Üniversitesi, *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14 (2), 293-310.
- Altay, Evren (2005). Danıştay'ın İdari Görevleri ve Kararları. *TBB Dergisi*, 56,190.
- Altıntaş, Yusuf (2007). İmar Planlarında Yetki Kuralları ve Danıştay Kararları Örneğinde; Planlamada Karşılaşılan Yetki Sorunları ile Çözüm Yolları. Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Anayurt, Ömer (2013). *Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Arıkboğa, Erbay; Oktay, Tarkan; Yılmaz, Nail (2007). *Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Atasoy, Veysel (1992). *Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*. İstanbul: Türk Dünyası Araştırma Vakfı.
- Aydın, M. Akif (1968) “Bir Hukukçu Olarak Ahmed Cevdet Paşa”, Ahmet Cevdet Paşa Semineri(27-28 Mayıs 1985). İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Tarih Araştırma Merkezi, İstanbul: Edebiyat Fakültesi Basımevi.
- Aydın, M. Akif (2005). *Türk Hukuk Tarihi*. İstanbul: Hars Yayınları, 5. Baskı.
- Aytaç, Fetih (2005), Anayasa Mahkemesi Kararı Vesilesiyle Belediye Kanununda Yapılması Uygun Olabilecek Bazı Düzeltmeler, *Belediye Dergisi*, 12 (6), 5-15.
- Bilgin, Nuri (2014). *Sosyal Bilimlerde İçerik Analizi Teknikler ve Örnek Çalışmalar*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Bostanoğlu, Özer (1990). Türk Belediyeciliğinde Güncel Tarihsellik. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(2), 86.

- Bozkurt, Gülnihal (2003). *Cumhuriyet'in Kuruluşundan Bugüne Türk Hukuku'nun Seksen Yıllık Gelişimi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 48.
- Çelik, Behiç (1995). Türk Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi. *Yeni Türkiye*, 1(4), 593.
- Çetinkaya, Özhan (2017). *Mahalli İdareler Maliyesi*. Bursa, Ekin Yayıncılık.
- Çora, Emel (2015). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Danıştay'ın Gelişim Süreci. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul.
- Çukurçayır, Arif (2008). Yerel Demokrasi ve Yerel Siyaset. *Yerel Siyaset*, İstanbul: Okutan Yayıncılık, 15-36.
- Derdiman, R. Cengiz (2007). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaası.
- Dinçer, Ömer; Yılmaz, Cevdet (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*. Ankara: T.C Başbakanlık.
- Dönmez, Mustafa (1995). Türkiye'de Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi. *Türk İdare Dergisi*, 67 (406), 165-173.
- Eraslan, Zeki (2018). Şûra-yı Devletten Danıştay'a Yapısal ve Fonksiyonel Dönüşüm. Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara.
- Erkul, Hüseyin (2013). *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Ankara: Detay Yayıncılık.
- Erkul, Hüseyin (2013). *Türkiye'de Yerel Yönetimler*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Erkul, Hüseyin; Kanten, Pelin; Aydın, Deniz (2019). *Örneklerle Yükseköğretim Kurumlarında Disiplin ve Ceza Soruşturmaları*. Çanakkale: ÇOMÜ Yayınları.
- Eryılmaz, Bilal (2009). *Kamu Yönetimi*, Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, Muhsin (2005). 5272 Sayılı Belediye Kanunu ve 1580 Sayılı Belediye Kanununda Yer Alan "Belediye Meclisi" ile İlgili Düzenlemelerin Karşılaştırılması (II), *Yerel Yönetim ve Denetim*, 10 (2), 20-29.
- Es, Muharrem (2008). Osmanlı Devletinde Mahalli İdareler. *Yerel Siyaset Dergisi*, 27, 29–38.
- Gerçek, Leyla Çakıcı (2010). *Genel Hukuk Bilgisi*. İstanbul: Beyaz Basım.
- Gökçe, Birsan (1999). *Toplumsal Bilimlerde Araştırma*. Ankara: Savaş Yayınevi.

- Görgün, Şanal (1994). *Hukukun Temel Kavramları*. Ankara: Verso Yayıncılık.
- Görmez, Kemal (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*. Ankara: Vadi Yayınları.
- Gözler, Kemal (2013). *Hukuka Giriş*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, Kemal ve Kaplan, Gürsel (2019). *İdare Hukukuna Giriş*, Bursa:Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, A. Şeref (2001). *İdare Hukuku*, Ankara: Cilt 1 Genel Esaslar.
- Gözübüyük, Şeref (1993). *Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gülöksüz, Yiğit ve İlhan Tekeli (1990). 1973-1980 Dönemi ve 1980 Sonrası Belediyeciliği, Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl. Ankara: *IULA-EMME*.
- Günday, Metin (2002). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayıncılık, 363.
- Günday, Metin (2011). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Gündüzöz, İlker (2012). *Belediye Ekonomisi Belediyelerin Ekonomideki Yeri ve Önemi*. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği.
- Güran, Sait (1964). Anayasa'nın 114 ve 140. Maddeleri Münasebetiyle Mukayeseli Bir Tetkik, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 30(1-2).
- Güran, Sait (1977). *Bölge İdare Mahkemeleri ve Danıştay Üzerine Yapısal Bir İnceleme*. İstanbul: İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü Yayınları.
- Işıқтаç, Yemin (2010). *Hukuk Başlangıcı*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- İzci, Ferit; Menaf. Turan (2013). Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği. *SDÜ İ.İ.B.F. Dergisi*, 18 (1), 117-152.
- Kalabalık Halil (2003). *Temel Hukuk Bilgisi*. İstanbul: Değişim Yayınları.
- Kalabalık, Halil (2018). *Temel Hukuk Bilgisi*. Seçkin Yayıncılık, 2018, Ankara.
- Kantar, Ayşenur Gülenç (2019). 6360 Sayılı Yasa Sonrasında Büyükşehir belediyelerinin Yeniden Yapılandırılması: Manisa Büyükşehir Belediyesi Üzerine Bir İnceleme. Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Manisa.

- Karaarslan, Mehmet (2013). Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17-18(26-27-28-29).
- Karabulak, Selçuk (2013). Türk Kamu Yönetiminde Belediyecilik Tarihi. İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Karaer, Tacettin. (1989). 1980 Sonrasında Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi. *TİD*, 99-125.
- Kayihan, Şaban (2011). *Hukukun Temel Kavramları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Keleş, Ruşen (2014). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, Ruşen; Mengi, Ayşegül (2017). *Kent Hukuku*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Keser, Hayri; Akoğul, Ayhan (2013). Türkiye’de Belediye Meclisi Kararlarının Yargısal Denetimi. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4, 2.
- Koçak, Okay (1996). Danıştay'ın yargısal kararları ışığında yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Kozak, Erol (2011). *Kadîm Dönemler Genel Hukuk Tarihi*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Köprülü, Fuat (1943). *Orta zaman Türk Hukukî Müesseseleri, İslâm Amme Hukukundan Ayrı Bir Türk Amme Hukuku Yok Mudur*. İstanbul: II. Türk Tarih Kongresi.
- Köse, H. Ömer (2004). Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecinde Yükselişi. *Sayıştay Dergisi*, 52, 18.
- Muratoğlu, Tahir (2015). Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20 (32), 59-96.
- Mutlu, Sezgin (2013). İmar Mevzuatı Çerçevesinde Arazi ve Arsa Düzenlemesi İşlemlerine Yönelik Danıştay Kararları Üzerine Bir İnceleme. Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Hatay.
- Nal, Sabahattin (2019). *Hukukun Temel Kavramları*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Açık Ve Uzaktan Eğitim Fakültesi Yayınları.
- Nohutçu, Ahmet (2020). *İdari Yargı*. Ankara: Savaş Yayınevi.

- Odyakmaz, Zehra; Ercan, İsmail; Kaymak, Ümit (2019). *İdari Yargı*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Ortaylı, İlber (1976). Osmanlı Kadısının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, IX, 1.
- Ortaylı, İlber (1987). Osmanlı İmparatorluğu'nda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 3, 1-3.
- Ökmen, Mustafa; Parlak, Bekir (2013). *Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler- Kavramlar, Yaklaşımlar, Yapılar ve Mevzuat*. Ankara: Salmat Basım Yayın Ambalaj Sanayi Ltd. Şti.
- Özçelik, Selçuk (1976). *Esas Teşkilât Hukuku Dersleri*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Özgür, Hüseyin. (2008). Yerel Siyaset Perspektifinden Bakışla Büyükşehir Belediyelerinde Kentsel Alan Yönetimi Uygulamaları. *Yerel Siyaset Dergisi*, 125-167.
- Özgür, Hüseyin; Yavuzçehre, Pınar (2016). Türkiye'nin Büyük Şehir Belediyesi Sistemi:1982-2015. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*,7(1), 903-926.
- Polatoğlu, Aykut (2003). *Kamu Yönetimi- Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*. Ankara: 2. Baskı, ODTU Yayıncılık.
- Sakıncı, Süreyya (1998). *Kamusal Mali Yerinden Yönetim ve Yerel Kamusal Malların Sunumunda Etkinlik*. Manisa: Emek Matbaası.
- Sevük, Hande Yokuş (2018). Görevi Kötüye Kullanma Suçu (Tck M. 257). *DÜHFD, Cilt: 23, 39, 257-316*.
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet (2010). *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu Yerel Yönetim Metinleri*, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Şahin, Sefa (2019). Belediyelerde Kütüphane Hizmetleri: “İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Şentop, Mustafa (1996). Osmanlı Yerel Yönetiminde Kadılık. (Ed: Akyüz Vecide), *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler I*, İstanbul, İlke Yayınları, 281-287.

- Toprak, Zerrin (2014). *Yerel Yönetimler*. Ankara: Siyasal Yayın Dağıtım.
- Torlak, Sülün Evinç; Sezer, Yasin (2005). Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme. (Ed: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Yazılar-1: Reform*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Tortop, Nuri (1999). *Mahalli İdareler*. Ankara: Yargı Yayınları.
- Tuncay, H. Aydın (1969). *Yüzyıl Boyunca Danıştay*. Ankara: T.T.K. Yayınları.
- Tunçer, Polat (2013). *Temel Hukuk*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Tursun, Demet (2010). Danıştay Kararlarında Çevre ve Çevre Hakkı. Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Hatay.
- Ulusoy, Ahmet; Akdemir, Tekin (2001). *Mahalli İdareler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Uzunali, Emine; Görmez A. Halit (2019). Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapıları Ve Bütçe Sürdürülebilirliklerinin Oran Analiz Yöntemiyle Karşılaştırılması, *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, 25, 95-118.
- Ünal, Feyzullah (2011). Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30, 242.
- Ünal, Feyzullah (2011). Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30, 242.
- Velidedeoğlu, Hıfzı Veldet (1959). *Türk Medeni Hukuku*, Cilt 1, İstanbul.
- Yıldırım, Turan (2008). *İdari Yargı*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Yörükoğlu, Fuat (2009). Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci. *Mevzuat Dergisi*, 12(135), 1-17.
- Yurtseven, Rıdvan; Erkul, Hüseyin; Morkoç, Dilek Kekeç (2013). *Örneklerle Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntem ve Teknikleri*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Zengin, Ozan (2014).Büyükşehir Belediye Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi. *Ankara Barosu Dergisi*, Haziran-Aralık.

İnternet kaynakları

1580 sayılı Belediye Kanunu (14.04.1930 tarih, 1471 sayılı Resmi Gazete),

<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf>, Erişim Tarihi: 04.04.2020.

2575 sayılı Danıştay Kanunu (06.01.1982 tarih, 17580 sayılı Resmi Gazete),

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2575.pdf>, Erişim Tarihi: 05.05.2020.

2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkındaki Kanun (20.01.1982 tarih, 17580 sayılı Resmi Gazete),

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2576.pdf>, Erişim Tarihi: 06.08.2020.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, (20.01.1982 tarih, 17580 sayılı Resmi Gazete), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2577.pdf>, Erişim Tarihi: 06.08.2020.

2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Yasa (18.01.1984 tarih, 18285 sayılı Resmi Gazete), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2972.pdf>, Erişim Tarihi: 20.05.2020.

3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanunun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (09.07.1984 tarih, 18453 sayılı Resmi Gazete), https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc067/kanuntbmmc067/kanuntbmmc06703030.pdf Erişim Tarihi: 10.03.2020.

417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu (Kabul Tarihi: 16.02.1924), https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc002/kanuntbmmc002/kanuntbmmc00200417.pdf Erişim Tarihi: 05.05.2020.

1923-2020 Yılları Arasındaki Belediye Sayıları,

<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, Erişim Tarihi: 05.06.2020.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (24.12.2003 tarih, 25326 sayılı Resmi Gazete), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>, Erişim Tarihi: 15.05.2020.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (23.07.2004 tarih, 25531 sayılı Resmi Gazete),<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf>, Erişim Tarihi: 04.04.2020.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (12.10.2004 tarih, 25611 sayılı Resmi Gazete),
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5237.pdf>, Erişim Tarihi: 19.08.2020.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (04.03.2005 tarih, 25745 sayılı Resmi Gazete),<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf>, Erişim Tarihi: 06.04.2020.

5393 sayılı Belediye Kanunu (13.07.2005 tarih, 25874 sayılı Resmi Gazete),<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, Erişim Tarihi: 25.12.2019.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (06.12.2012 tarih, 28489 sayılı Resmi Gazete),
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>, Erişim Tarihi: 12.05.2020.

Çanakkale

Belediyesi,<https://www.canakkale.bel.tr/file/259/qtdMRLwDvWYtVbxxphXsF0pIFy1aqwAn.pdf>, Erişim Tarihi: 15.08.2020.

Duran, Lûtfi “Atatürk Döneminde Danıştay”,

<http://www.todaie.edu.tr.pdf>, Erişim tarihi: 22.06.2020, 3-18.

Hakimler ve Savcılar Kurulu, <https://www.hsk.gov.tr/Eklentiler/Dosyalar/6da53e8e-3c6a-4a0b-98bf-36e83a209d35.pdf>, Erişim Tarihi: 06.08.2020.

Türkiye Barolar Birliği Dergisi,

<http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/Dergi/Dergi135/577/>, Erişim Tarihi: 10.08.2020.

Türkiye Belediyeler Birliği,

<https://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/istatistikler/genel-istatistikler/>, Erişim Tarihi: 10.04.2020;

<https://www.tbb.gov.tr/birligimiz/mudurlukler/hukuk-isleri-mudurlugu/>, Erişim Tarihi: 15.08.2020.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Kabul Tarihi: 7.11.1982),

https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf, Erişim Tarihi: 04.04.2020.

Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı,

<https://www.danistay.gov.tr/kurumsal-5-dairelerin-is-bolumu.html>, Erişim Tarihi: 10.03.2020.



EK 1

DANIŞTAY SEKİZİNCİ DAİRESİ KARARLARI ÖRNEĞİ

8. Daire 1997/6140 E. , 1999/4290 K.

"İçtihat Metni"

T.C.

DANIŞTAY

SEKİZİNCİ DAİRE

Esas No: 1997/6140

Karar No: 1999/4290

Temyiz İsteminde Bulunan : ...

Vekili : ...

Karşı Taraf : ... Büyükşehir Belediye Başkanlığı

Vekili : ...

İstemin Özeti :

Davacı kooperatife satılan arsalar için ek bedel istenilmesine ilişkin 26.11.1996 gün ve ... sayılı ... Büyükşehir Belediye Encümeni kararının iptali istemiyle açılan davada; dava konusu işlemin mahkemelerinin görev alanı dışında kaldığı, uyuşmazlığın adli yargı yerlerinde çözümleneceği gerekçesiyle davayı görev yönünden reddeden ... İdare Mahkemesinin ... gün ve ... sayılı kararının; 2577 sayılı Yasanın 49. maddesi uyarınca temyizden incelenerek bozulması istemidir.

Savunmanın Özeti : Savunma verilmemiştir. Danıştay Tetkik Hakimi ... 'in Düşüncesi: İstemin kabulünün gerekeceği düşünülmektedir.

Danıştay Savcısı ... 'ün Düşüncesi: Davacı kooperatife tahsis edilip tapuda tescil edilen arsa bedelinin artırılması ve belirlenen yeni bedelin tahsiline ilişkin belediye encümeni kararının iptali dileğiyle açılan davayı görev yönünden reddeden İdare Mahkemesi kararı temyiz edilmiştir.

Davanın konusunu belediye encümeni kararı oluşturmaktadır. Anılan belediye encümeni kararı ise davacının menfaatini ihlall eden, kesin ve yürütülmesi zorunlu, idarenin

kamu gücüne dayanarak tek taraflı iradesiyle tesis edilmiş,olup,kısaca idari işlemin bütün unsurları bünyesinde içermektedir.

Bu itibarla,davacıya tahsis edilen arsa bedelinin farkının tahsilinin istendiğine ilişkin olarak Mahkemece getirilen yorumda isabet yoktur.Zira,adli yargı yerinin görevinin söz konusu olabilmesi,dava konusu belediye encümeni kararına dayanılarak fark bedelin tahsili için dava açılması halinde mümkündür.Oysa,yukarıda da değinildiği gibi işbu davada iptali istenilenin bir idari işlem olması ve idari işlemin yargısal denetiminde idari yargı yerinde yapılması yasal zorunluluk olduğundan Mahkeme kararında hukuki isabet görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle işin esasının incelenerek karar verilmek üzere temyize konu kararın bozulması gerekir.TÜRK MİLLETİ ADINA Hüküm veren Danıştay Sekizinci Dairesince davacının duruşma istemi yerinde görülmeyerek işin gereği görüşüldü:Uyuşmazlık, davacı kooperatiften ek arsa bedeli istenilmesi yolundaki Belediye Encümeni kararına ilişkindir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasasının 2. maddesinde, idari eylem ve işlemlerden dolayı çıkarı zedelenenlerin açacakları davalar, idari davalar arasında sayılmıştır. 1580 sayılı Belediye Yasasının 5656 sayılı Yasa ile eklenen Ek 2. maddesinde, Belediye Meclislerinin lüzum ve ihtiyaç gördükleri takdirde belediye meskenleri yapmak ve bu meskenleri belde sakinlerine kiraya vermek veya satmak işlerini mecburi belediye hizmetleri arasına koyabilecekleri, belediyelerin bu maksadı sağlamak üzere bütçelerinde gerekli paraları ayırmak suretiyle döner sermaye tesisine ve paraları ayırmak ve kurulmuş veya kurulacak yapı ortaklıklarına katılmaya yetkili oldukları, belediyelerin bu Yasaya göre yapacakları işlerde Artırma, Eksiltme ve İhale Yasası hükümlerine bağlı olmayacakları, Ek 3. maddesinde ise, bu konuların belediye meclisince düzenlenecek bir yönetmelikle tespit olunacağı öngörülmüştür.Dosyanın ve 3.5.1999 günlü ara kararımız üzerine gönderilen bilgi ve belgelerin incelenmesinden, davalı idare tarafından, 5656 sayılı Yasa uyarınca çıkartılan Yönetmelik hükümleri uyarınca 1991-1992 yıllarında davacı konut kooperatifine konut yapması amacıyla arsa satışı yapıldığı, bedeli alınarak tapu devir işlemlerinin yapıldığı, ancak sonradan davalı idareyi teftiş eden Mülkiye Müfettişinin bazı konuları tenkit etmesi üzerine ... Büyükşehir Belediye Encümeninin dava konusu kararı ile davacı konut yapı kooperatifinden 2.753.295.000 TL nın tapu devir tarihinden itibaren tahsil anına kadar % 30 faiziyle birlikte alınması yolunda işlem tesis edildiği anlaşılmıştır.

Dava konusu Belediye Encümen kararı davalı idarenin tek tarafı ve kamu gücünü kullanarak oluşturduğu, ek arsa bedeli istenilmesine ilişkin işleme karşı açılan davanın görüm ve çözüm yerinin idari yargı yeri olduğu kuşkusuzdur. Bu durumda idari yargının görevli olduğu bu uyuşmazlıkta davayı görev yönünden reddeden İdare Mahkemesi kararında isabet görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, ... İdare Mahkemesi kararının bozulmasına yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın anılan mahkemeye gönderilmesine 29.6.1999 gününde oybirliği ile karar verildi.



ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı, Soyadı : Emine BEYAZ
Uyruğu :Türkiye Cumhuriyeti
Doğum Tarihi ve Yeri :14.09.1991SAMSUN
Telefon : 05422491920
E-mail :eminebyz@gmail.com

Eğitim

<i>Derece</i>	<i>Eğitim Birimi</i>	<i>Mezuniyet Tarihi</i>
Yüksek lisans	Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi	2020
Lisans	Pamukkale Üniversitesi	2014
Lise	Tekkeköy Lisesi	2009

İşDeneyimi

<i>Yıl</i>	<i>Yer</i>	<i>Görev</i>
2014-2016	Samsun İhtiyaç Akademisi	Vatandaşlık Öğretmeni
2016-2017	Beyaz Kalem Akademisi	Yayın Yazarı ve Öğretmen
2017-2018	Pegem Akademisi	Müdür
2018-2019	Neutec İlaç Sanayi Tic. A.Ş	İlaç Mümessili

Yabancı Dil

İngilizce

Yayınlar

Beyaz, Emine (2017). *Özel Hukuk Medeni Hukuk-Borçlar Hukuku Konu Anlatımı 1*. Ankara: Beyaz Kalem Yayıncılık.

Beyaz, Emine (2017). *Özel Hukuk Ticaret Hukuku-İcra İflas Hukuku Konu Anlatımı 2*. Ankara: Beyaz Kalem Yayıncılık.

ORCID :0000-0001-6586-4246