

Büyükşehir Belediyelerinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki İmar Denetim Yetkisinin Hukuki Niteliği

Muradiye ÇEVİKÇELİK^{1*} 

¹ Necmettin Erbakan Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuku Bölümü, Konya, Türkiye

Makale Bilgisi

Geliş Tarihi: 14.8.2024
Kabul Tarihi: 16.9.2024
Yayın Tarihi: 30.9.2024

Anahtar Kelimeler:
İdari vesayet,
İdarenin bütünlüğü,
İmar hukuku,
Büyükşehir belediyesi.

ÖZET

Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatı, merkezden yönetim ve yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) prensiplerine uygun bir şekilde örgütlenmiştir. Yerinden yönetim kuruluşları arasında önemli bir yer tutan yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları il özel idaresi, belediye ve köydür. Bununla birlikte sanayileşme, tarım, turizm gibi çeşitli nedenlerle diğer yerlere kıyasla yurdun bazı şehirlerinde nüfusun yoğunlaştığı görülmektedir. Nüfus yoğunluğu yaşanan bu şehirlerde ulaşım, altyapı, imar, katı atık bertarafı gibi pek çok kamu hizmetinin sürekli ve kendisinden beklenen kalitede gerçekleştirilmesi, nüfus yoğunluğunun daha az olduğu şehirlere kıyasla farklı ve özel bir yönetim şekli gerektirmektedir. Bu problem anayasa koyucu tarafından da öngörülmüş olacak ki Anayasa m. 127'ye "Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" hükmü eklenmiştir. Maddede zikredilen özel yönetim biçimi, Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatında büyükşehir belediyeleri şeklinde somutlaştırılmıştır. Günümüzde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çerçevesinde kurulan otuz büyükşehir belediyesi ülkemizde hizmet vermektedir. Büyükşehir belediyesi kurulan illerde, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri şeklinde iki kademeli bir yönetim biçimi oluşturulmaktadır. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında gerek faaliyet alanları gerekse yerine getirmekle yükümlü oldukları görevler açısından çakışmaların ve uyumsuzlukların yaşanması mümkündür. İmar planlaması ve imar denetimi, uygulamada büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında uyumsuzlukların yoğunlaştığı alanlardan biridir. Zira büyükşehir belediyesine koordinasyon ve uyumun sağlanmasını ve kamu hizmetlerinin gereği gibi sunulmasını güvence altına almak amacıyla çeşitli yetkiler tanınmıştır. Doktrinde büyükşehir belediyesine tanınan bu yetkilerin, Anayasa m. 127/5'te hüküm altına alınan idari vesayet denetimi kapsamında kaldığı ağırlıklı olarak kabul edilmektedir. Öte yandan idari vesayet denetimi merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde sahip olduğu bir yetki olduğu Anayasa m. 127'de düzenlenmiştir. Bu makalede idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki hukuki ilişki incelenmiştir. Bu kapsamda gerek uygulama imar planlarının hazırlanmasında gerekse ilçe belediyelerinin imar uygulamalarının denetlenmesinde 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerine verilen yetkiler hukuki açıdan tahlil edilmiştir.

Legal Nature of Metropolitan Municipalities' Zoning Supervision Authority over District Municipalities

Article Info

Received: 14.8.2024
Accepted: 16.9.2024
Published: 30.9.2024

Keywords:
Administrative tutelage,
Administrative integrity,
Zoning law,
Metropolitan municipality.

ABSTRACT

The administrative organization of the Republic of Türkiye is organized in accordance with the principles of centralization and decentralization. Local administrations, which have an important place among decentralized organizations, include special provincial administrations, municipalities, and villages. However, due to various reasons such as industrialization, agriculture, and tourism, population is concentrated in certain cities of the country compared to other places. In densely populated cities, continuous provision of many public services requires a special management style compared to cities with lower population density. Therefore, provision "special administrative arrangements may be introduced by law for larger urban centers" was added to Article 127 of the Constitution. Special administrative form mentioned in the article has been embodied in the administrative organization of the Republic of Türkiye as a metropolitan municipality. In provinces where metropolitan municipalities are established, a two-stage administrative form is constituted in the form of metropolitan municipalities and district municipalities. Overlaps and conflicts may arise between metropolitan municipalities and district municipalities in terms of both their areas of activity and duties they are obliged to perform. Zoning planning and zoning supervision are some of the most controversial areas in practice, because metropolitan municipalities are granted various powers in order to ensure coordination and harmony and to allow public services to be provided as required. However, in the fifth paragraph of Article 127 of the Constitution, administrative tutelage is regulated as an authority that central administration holds over local administrations. In this article, legal nature of relationship between metropolitan municipalities and district municipalities is examined. In this context, authorities granted to metropolitan municipalities by Law No. 5216, both in the preparation of zoning plans and in the supervision of district municipalities' zoning practices, are analyzed from a legal perspective.

Bu makaleye atıfta bulunmak için:

Çevikçelik, M. (2024). Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki imar denetim yetkisinin hukuki niteliği. *Thinking of Urban Decoding Journal (TUDEJ)*, 1(1), 100-119. <https://doi.org/10.69992/0.2024.6>

*Sorumlu Yazar: Muradiye ÇEVİKÇELİK, mcevikkel@erbakan.edu.tr



This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License (CC BY-NC 4.0)

GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatı, Anayasa m. 123/2 uyarınca, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri çerçevesinde iki kola ayrılarak örgütlenmiştir. Merkezden yönetim; kamu hizmetlerinin sunumunun, organizasyonun ve finansmanın merkez adı verilen başkent Ankara'da örgütlenen teşkilat tarafından gerçekleştirildiği yönetim biçimidir. Bununla birlikte kamu hizmetlerinin merkezdeki görevliler eliyle ülkenin her yerine götürülmesi mümkün değildir. Bu görevi yerine getirmek adına, merkezi idare bünyesinde ve onun hiyerarşisi altında taşra teşkilatı birimleri kurulmuştur. Ülkemizde merkezi idarenin taşra teşkilatı, il idaresi ve ilçe adı verilen birimlerden oluşmaktadır. Yerinden yönetim ise kamu hizmetlerinin daha hızlı, bölgenin ihtiyaçlarına uygun ve verimli bir şekilde sunulması için kurulan yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları (kamu idareleri) ile teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren bazı kamu hizmetlerinin gereği gibi sunulması adına kurulan hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları (kamu kurumları) tarafından gerçekleştirilen yönetim biçimidir. Belirtilen bu idarelerin haricinde kalan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Kamu İhale Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Kişisel Verileri Koruma Kurumu gibi kamusal yaşamın hassas alanlarında faaliyet gösteren düzenleyici ve denetleyici kurumlar (bağımsız idari otoriteler) ile kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları ve üst kuruluşların idari teşkilattaki yeri konusunda doktrinde görüş birliği bulunmamaktadır.

Ana hatlarıyla özetlenen Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatı, 783.562 km² alana yayılan binlerce kamu idaresinden oluşan bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum karşısında, Anayasa m. 3'te "*Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür.*" şeklinde ifade edilen üniter devlet ilkesinin hayata geçirilebilmesi için çeşitli hukuki mekanizmaların varlığı gereklidir. Üniter devlet yapısının bir yansıması olan idarenin bütünlüğü ilkesi, Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatına hâkim olan temel ilkelerden biridir. "*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*" şeklinde Anayasa m. 123'te yer bulan idarenin bütünlüğü ilkesiyle, idari teşkilatta yer alan bütün idarelerin hiyerarşi ve vesayet adı verilen denetim mekanizmalarıyla aralarında çeşitli derecelerde ilişki kurularak idari işleyişte uyum ve koordinasyonun sağlanmasını hedeflenmektedir.

Bu makalede öncelikle idarenin bütünlüğü ilkesi ve idarenin bütünlüğünü sağlamak amacıyla kullanılan hukuki araçlar ele alınacaktır. Devamında ise idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki hukuki ilişki değerlendirilecektir. Son olarak imar planlarının hazırlanması ve imar uygulamalarının denetimi açısından büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisinin kapsamı ve sınırları incelenecektir.

İdarenin Bütünlüğü İlkesi

Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilat sisteminde, idari fonksiyonun yerine getirilmesinde pek çok kamu idaresi rol almaktadır. Bu idareler, devlet tüzel kişiliği içinde yer alan idareler ile yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları, düzenleyici denetleyici kurumlar ve cumhurbaşkanlığı ofisleri şeklinde devlet tüzel kişiliğinden bağımsız kamu tüzel kişiliğine sahip idarelerden oluşmaktadır. Binlerce kamu idaresinden oluşan bu yapı karşısında temel problem, kamu hizmetlerinin sunumunda idareler arasındaki birliğin ve koordinasyonun sağlanmasıdır. Zira yerinden yönetimin en önemli sakıncası, devletin birliği ve bütünlüğü ile kamu hizmetlerinde aranan tutarlılığın bozulmasıdır (Giritli vd., 2015). Bu durum karşısında idareler arasındaki uyum ve koordinasyon, m. 123'te hüküm altına alınan idarenin bütünlüğü ilkesi ile gerçekleştirilmektedir.

İdarenin bütünlüğü ilkesi, "*idareyi oluşturan tüm birimlerin eşgüdümlü biçimde (koordinasyon içinde) hareket etmesi*" anlamına gelmektedir (Ulusoy, 154). İdari teşkilatın idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde örgütlenmesi, Anayasa m. 3 ve m. 123 gereğince bir zorunluluktur. Bununla birlikte

idarenin bütünlüğü ilkesi, idareler arasında yalnızca teşkilat açısından koordinasyonun sağlanmasıyla sınırlı değildir. Zira Anayasa m.123'te idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla gerek idari teşkilat sisteminin kuruluşunda gerekse kamu hizmetlerinin sunumunda idarenin bütünlüğü ilkesi gözetilmelidir. Kuruluş açısından idarenin bütünlüğü ilkesinin gerçekleştirilmesi, “*İdare kuruluşunun kaynağını ve kuvvetini tek Anayasa’dan alması ve, eşitlik ilkesine bağlı olarak, aynı kanunlarla düzenlenmesi sayesinde*” mümkün olmaktadır (Duran, 1982). İdarenin görev açısından bütünlük göstermesi ise idari fonksiyonun yerine getirilmesinde kamu yararının gerçekleştirilmesinin amaçlanması ve kamu hizmetlerinin gereği gibi sunulmasıyla sağlanmaktadır (Yıldırım & Çınarlı, 2021).

Gerek teşkilatı gerekse faaliyetleri açısından idarenin birliği ve bütünlüğü hem merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında hem de bir kamu tüzel kişisinin kendi içinde sağlanması gereken bir uyumdur. Bir kamu tüzel kişisinin teşkilatlanmasında ve kendi iç işleyişindeki koordinasyonun sağlanması da idarenin bütünlüğü ilkesiyle doğrudan ilgilidir. Dolayısıyla idarenin birliği ve bütünlüğü, hiyerarşi ve idari vesayet adı verilen iki hukuki araçla gerçekleştirilmektedir. İdarenin idare tarafından denetlenmesini sağlayan bu araçlardan hiyerarşi, aynı kamu tüzel kişisi içinde üstün ast üzerinde; idari vesayet ise merkezi idarenin devlet tüzel kişiliğinden bağımsız kamu tüzel kişiliğine sahip yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisidir (Ulusoy, 155).

Aynı kamu tüzel kişisi içinde uyumu sağlamak amacıyla kullanılan hiyerarşi yetkisi, ast üst durumunu belirleyen hiyerarşi ilişkisinin bir sonucu olduğu için olağan ve genel bir yetki olup kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle öngörülmesine gerek kalmaksızın idarenin kurulmasıyla birlikte kendiliğinden oluşur (Akyılmaz vd., 2023). İdari vesayet yetkisi ise kamu tüzel kişiliğine sahip idareler üzerinde gerçekleştiği ve dolayısıyla çeşitli şekillerde ve derecelerde yerel yönetimlere tanınan özerkliğin bir istisnasını teşkil ettiği için bu yetkinin kanunla öngörülmesi bir zorunluluktur (Kalabalık, 2023; Tortop, 1991). Danıştay 10. Dairesinin 28 Kasım 2019 tarihinde verdiği E. 2015/58 ve K. 2019/8906 sayılı kararında da vurgulandığı üzere, idarenin birtakım keyfi müdahalelerle mahalli idarelerin özerkliğini ihlal etmesinin önüne geçmek için idari vesayet yetkisinin usul ve esaslarının kanunla düzenlenmesi gereklidir (Lexpera).

İdari vesayet yetkisinin dayanağı Anayasa m. 127/5'te yer almaktadır. Bu hüküm uyarınca, “*Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir*”. Buna göre, Anayasa’da öngörülen idari vesayet yetkisi, merkezi idarenin yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları olan mahalli idareler üzerinde kullanabileceği bir denetim yetkisidir. Ancak uygulamada idari vesayet ifadesinin Anayasa’da öngörülen tipik şeklinin yanında iki farklı kamu tüzel kişisi arasındaki denetim ilişkisini anlatmak amacıyla da kullanıldığı görülmektedir. Bir sonraki başlık altında detaylı olarak incelenecek bu denetimde, bir kamu tüzel kişisi kendisine göre daha merkezde kabul edilen bir diğer kamu tüzel kişisi tarafından denetlenmektedir (Ulusoy, 2023; Özay, 2017; Kalabalık, 2023). Örneğin; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu m. 25'te yer alan “*Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir*” şeklindeki düzenlemeyle büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında, yani iki mahalli idare arasında idari vesayete benzeyen bir denetim ilişkisi tesis edildiği dikkat çekmektedir.

Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri Arasındaki Hukuki İlişki

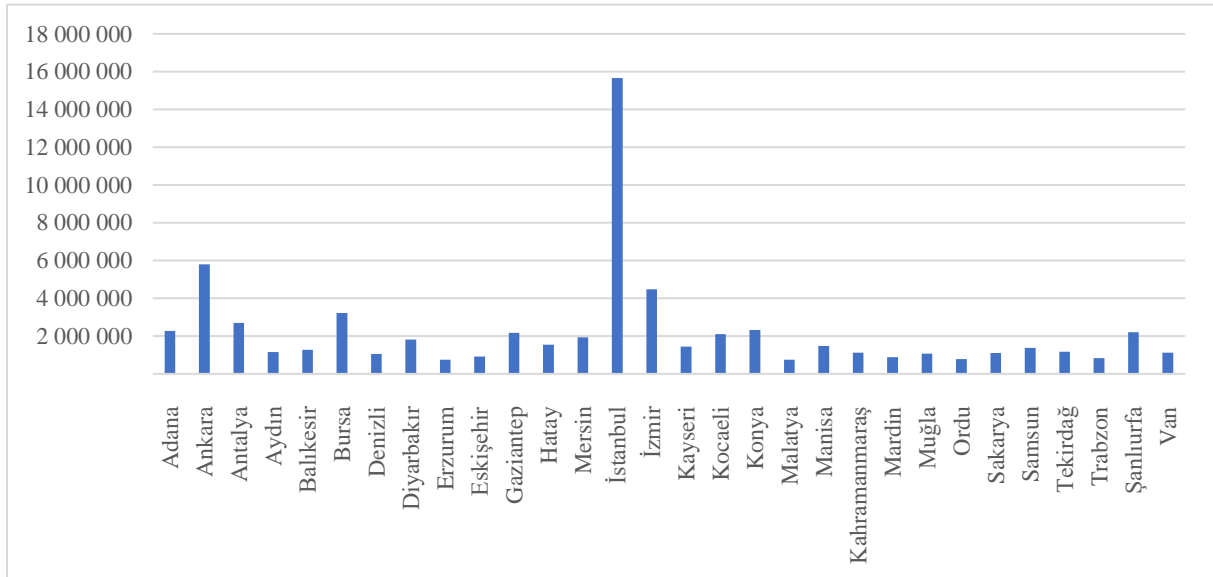
Anayasa m. 127/1 uyarınca mahalli idareler; “*il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek*

ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişiliğindedir”. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak da adlandırılan mahalli idareler, her biri kamu tüzel kişiliğine sahip olan il özel idaresi, belediye ve köy adı verilen idari birimlerden oluşmaktadır. Bununla birlikte yine Anayasa m. 127/3’te, “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmüyle özel bir yönetim şekli öngörülmüştür. Büyükşehir belediyesi olarak örgütlenen bu özel yönetim biçimi, ilk olarak 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (RG: 23.03.1984/18350) ile İstanbul, Ankara ve İzmir’de kurulmuştur. Günümüzde ise hukuki statüsü 5216 sayılı Kanun ile düzenlenen otuz büyükşehir belediyesi ülkemizde hizmet vermektedir.

Anayasa’da özel yönetim biçimlerinin “büyük yerleşim merkezleri” için getirilebileceği öngörülmekle birlikte, maddede zikredilen “büyük” ifadesiyle kastedilen özelliğin ne olduğu 5216 sayılı Kanun’da açıklanmıştır. Kanun’un gerekçesinde; nüfusun kentlerde yoğunlaşmasının hizmet talebi ve maliyetleri artırdığı, milyonlarca insan ve aracın oluşturduğu trafik, konut talebinde artış, arsa spekülasyonu, kaçak yapılaşma, kentlerin etrafının yoksulluk kuşağıyla çevrilmesi gibi ulusal düzeyde etkileri olan pek çok problemi ortaya çıkardığı, dolayısıyla büyük şehirlerin sorunlarıyla baş edebilmek için mevcut yönetim biçimlerinin yetersiz hale geldiği ve bu kentlerde iki düzeyli bir yönetim biçimi oluşturularak mahalli müşterek ihtiyaçların gereği gibi sunulmasının hedeflendiği vurgulanmıştır. Ayrıca 5216 sayılı Kanun m. 4’te yer verilen “Toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir” hükmüyle büyükşehir belediyesi olarak anılan özel yönetim biçiminin uygulanmasında nüfus yoğunluğu kriterinin temel hareket noktası olduğu görülmektedir. Ülkemizdeki büyükşehir belediyelerinin nüfus dağılımları Tablo 1’de gösterilmiştir.

Şekil 1

2023 Yılı İtibarıyla Ülkemizdeki Büyükşehir Belediyelerinin Nüfusları (TÜİK, 2024)



Tabloya göre, nüfusu en fazla olan büyükşehir belediyesi 15.655.924 nüfusla İstanbul’dur. İstanbul’u 5.803.482 nüfusla Ankara ve 4.479.525 nüfusla İzmir takip etmektedir. Nüfusu en düşük büyükşehir belediyeleri ise 742.725 ile Malatya ve 749.993 ile Erzurum’dur. Verilere göre, Malatya ve Erzurum’un büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için gerekli olan 750.000 nüfusun altına düştüğü görülmektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda, büyükşehirlerin kanunla kurulacağı düzenlenmişken, büyükşehir belediyesi statüsünün kaldırılması usulüne yer verilmemiştir. Bu durumda yetkide ve usulde paralellik ilkesi doğrultusunda gerekli şartları kaybeden büyükşehir belediyelerinin kaldırılması da yine kanunla yapılmalıdır.

Büyükşehir belediyesi, 5216 sayılı Kanun m. 3/1-(a) bendinde, “Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini...ifade eder” şeklinde tanımlanmıştır. Büyükşehir belediyesinin sınırlarının il mülki sınırları olduğu, büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idarelerinin, köy ve belde belediyelerinin kamu tüzel kişiliklerinin kaldırıldığı, bu illerde il belediyelerinin büyükşehir belediyesine dönüştürüldüğü ve bucak teşkilatlarının kaldırıldığı 6360 sayılı Kanun’da hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir belediyesi kurulan illerdeki bir diğer mahalli idare ise ilçe belediyeleridir. İlçe belediyesi, “büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini” ifade etmektedir. İlçelerin mülki sınırları, ilçe belediyelerinin de sınırlarını oluşturmaktadır. Dolayısıyla büyükşehir belediyesi kurulan illerde yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri şeklinde iki düzeyli örgütlenmektedir.

Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri kamu tüzel kişiliğine sahip yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Kamu tüzel kişiliği statüsü, kendisine tüzel kişilik tanınan idareye çeşitli derecelerde özerklik tanıdığı için büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki hukuki ilişkinin niteliğini, kapsamını ve sınırlarını tespit etmek oldukça önemlidir. Zira bu ilişkinin bir taraftan koordinasyon ve işbirliğini sağlaması, diğer taraftan ise belediyelerin özerkliğini anlamsız kılacak ağırlıkta olmaması gerekmektedir.

Hiyerarşi ve idari vesayet arasındaki en belirgin fark, daha önce de belirtildiği gibi, hiyerarşi denetiminin aynı kamu tüzel kişisi içinde, idari vesayet denetiminin ise merkezi idare ile yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları olan mahalli idareler arasında gerçekleşmesidir. Kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları için büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında hiyerarşi ilişkisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında ancak kanunla öngörülme kaydıyla vesayet ilişkisinden bahsedilebilecektir. Öte yandan Anayasa m. 127/5 uyarınca, idari vesayet yetkisinin merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki denetim yetkisi olduğunun kabul edilmesi, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin hukuki niteliğinin tespitini güçleştirmektedir. Zira Anayasa Mahkemesi 25 Ocak 2007 tarihli, E. 2004/79 ve K. 2007/6 sayılı kararında, “İdari vesayet mahalli idareler üzerinde merkezi idareye tanınan bir yetki olduğuna göre bir mahalli idare olan büyükşehir belediyesine tanınan bu yetkinin vesayet içerisinde değerlendirilmesi mümkün değildir” şeklindeki değerlendirmesiyle büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki hukuki ilişkiyi idari vesayet kapsamında değerlendirmemiştir (RG: 17.01.2008/26759).

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki hukuki ilişkinin niteliği konusunda doktrinde farklı görüşler bulunmaktadır. Gözler’e göre, her iki mahalli idarenin de kamu tüzel kişiliğine sahip olması nedeniyle, aralarındaki ilişki idari vesayet ilişkisi olarak nitelendirilemez. Bu hususu “mahalli idareler arasında vesayet olmaz ilkesi”, “mahalli idareler arasında vesayet yasağı”, “mahalli idarelerin eşitliği ilkesi” gibi şekillerde isimlendiren Gözler; bütün mahalli idarelerin mahalli idare olmak itibarıyla birbirleriyle eşit olduğunu, bir mahalli idarenin başka bir başka mahalli idare üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olmasının bu idarelerin bağımsızlığı, özerklik ve eşitlik ilkeleriyle çeliştiğini, mahalli idareler arasında var olabileceği düşünülen idari vesayet yetkisinin dayanağının Anayasa m. 125’te yer almadığını ve mahalli idareler arasında idari vesayet ilişkisi kurulmak isteniyorsa anayasa değişikliği yapılarak spesifik bir hükmün Anayasa’ya eklenmesi gerektiğini savunmaktadır (Gözler, 2022). Benzer yönde görüş bildiren Karahanoğulları, Anayasa’nın yerel yönetimler üzerinde yalnızca merkezi idareye vesayet yetkisi tanıdığını ve dolayısıyla bir belediyenin diğer bir belediyenin karar organı üzerinde idari vesayet yetkisi kullanmasının Anayasa’ya aykırı olduğunu ifade etmiştir (Karahanoğulları, 2023). Atay’a göre, büyükşehir belediyesi merkezi idarenin bir parçası olmadığı için, büyükşehir belediyesinin sınırları içindeki diğer belediyeler üzerinde kullandığı yetkiler idari vesayet olarak adlandırılmaz (Atay, 185). Çağlayan da Anayasa m. 127’de idari vesayet merkezdendir

ve yerinden yönetim arasında gerçekleşen denetim olarak ifade edildiğini, iki yerinden yönetim arasındaki denetimin Anayasa'daki tanıma uymadığını ve buna “*kendine özgü, kanundan doğan bir idari denetim*” denilmesinin daha doğru olduğunu savunmaktadır (Çağlayan, 2018). Farklı bir görüş öne süren Özay; başlangıçta, idari vesayet ilişkisinde vesayet makamının merkezi idare ve vesayete tabi makamın ise yerel yönetimler olduğunu belirtmiş, ancak zamanla bu ilişkinin değiştiğini ve günümüzde biri yasal olarak merkez kabul edilen iki idare arasında da idari vesayet ilişkisinin kurulabileceğini ifade etmiştir (Özay, 2017). Bununla birlikte Özay, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki hukuki ilişkinin idari vesayet özel bir türü olduğunu, bu ilişkinin alışlagelmiş idari vesayet olmadığını ve “*dış idari denetim*” olarak adlandırılabilirliğini ileri sürmüştür (Özay, 2017). Özay’ın görüşüne paralel olarak Ulusoy, büyükşehir belediyelerinin imar ve bütçe konularında ilçe belediyeleri üzerinde yasal olarak sahip oldukları denetim yetkisinin idari vesayet niteliğinde olduğunu, bir kamu tüzel kişisinin, kendisinden daha üstteki diğer bir kamu tüzel kişisi tarafından kamu hizmetlerinde koordinasyonu, bütünlüğü, etkinliği ve verimliliği sağlamak amacıyla idari olarak denetlenmesinin mutlaka devlet tüzel kişiliği tarafından yapılmasının şart olmadığını vurgulamıştır (Ulusoy, 2023). İdari vesayet yetkisindeki değişime dikkat çeken Güran; özerkliğe sahip yerel yönetim kuruluşlarında, merkezi idarenin denetim yetkisi daralırken merkezileşme olgusunun yerinden yönetim düzeyinde yaşandığına, büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri şeklinde iki düzeyli mahalli idare sistemi oluşturularak önceden Ankara’nın (merkezi idarenin) kullandığı bazı yetkilerin büyükşehir belediyelerine verilmesiyle bir “*iç vesayet mekanizması*” kurulduğuna dikkat çekmektedir. Müellife göre, bu durumda vesayet ilişkisi iki yer yönünden yerinden yönetim kuruluşu arasında gerçekleşmekle birlikte olayın özünde bir mahiyet farkı bulunmamaktadır. Zira nispeten yerel plandaki bir örgüt, nispeten merkezi otorite tarafından denetlenmektedir (Güran, 1991). Yıldırım ve Çınarlı da idari vesayet yetkisinin sahibinin her zaman merkezi idare olması gerektiğini, büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki idari vesayet yetkisinin de bu kapsamda olduğunu savunmaktadır (Yıldırım & Çınarlı, 2021).

Doktrindeki bu görüşlerin yanı sıra büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiyi sui generis nitelikte kabul eden yazarlar da mevcuttur (Sancakdar vd., 2019). Arıkboğa’ya göre, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında idari vesayet benzeri bir ilişki mevcuttur (Arıkboğa, 2012). Doktrinde Alıcı; Anayasa’da öngörülen idari vesayet ilişkisinin iki düzeyli büyükşehir yönetim modelini de kapsamına alacak şekilde yeniden yorumlanması gerektiğini ileri sürmektedir. Yazara göre; kamu hizmetlerinin uyumlu ve koordineli bir şekilde yerine getirilmesi amacıyla büyükşehir belediyelerine tanınan bu yetki, “*idari vesayete benzeyen nev’i şahsına münhasır bir denetim yetkisi*” olup “*yerel idari vesayet*” şeklinde adlandırılabilir (Alıcı, 2012b). Çolak ise büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisinin, “*genişletilmiş idari vesayet*” veya “*yerel idari vesayet*” olarak adlandırılmasının doğru olacağını savunmaktadır (Çolak, 2013).

Kanımızca Anayasa m. 127/5’te düzenlenen idari vesayet, hükümde ifade edilen merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetim yetkisiyle sınırlı olarak anlaşılmalıdır. Zira idare hukukunda yetkilerin kanuniliği ilkesi geçerlidir. Bu ilke uyarınca hiçbir kişi, organ ya da makam kaynağını Anayasa ve kanunlardan almayan bir yetki kullanamaz. İdare hukukunda yetkisizlik kural, yetkili olma hali ise istisnadır. Anayasa m. 127/5’te idari vesayet makamının merkezi idare olduğu açıkça düzenlenmiştir. İdari vesayet yetkisi, kanunla öngörülme kaydıyla merkezi idarenin başkent teşkilatındaki veya taşra teşkilatındaki kişi veya makamlar tarafından kullanılabilir. Bunun dışında Anayasa’da mahalli idareler arasında herhangi bir idari vesayet ilişkisi kurulmamıştır. Öte yandan mahalli idareler arasındaki idari vesayet ilişkisinin Anayasa’da hüküm altına alınan idarenin bütünlüğü ve üniter devlet ilkelerinin bir sonucu olduğu ileri sürülebilir. Ancak idari vesayet yetkisi, iki farklı kamu tüzel kişisi arasında denetim ilişkisi kurduğu için istisnai bir niteliğe sahiptir. Zira kamu tüzel kişiliğinin kurulmasının amacı, söz konusu idareye çeşitli açılardan özerklik sağlamaktır. Örneğin; kamu tüzel

kişiliğine sahip üniversitelerin ve Türkiye Radyo Televizyon Kurumunun özerkliği bizzat Anayasa'nın muhtelif maddelerinde kabul edilmiştir. Dolayısıyla istisnai ve özel bir yetki olan idari vesayetın Anayasa'daki dayanağı olan 127/5 hükmünün kıyasa yol açmayacak şekilde dar yorumlanması gerekir.

Büyükşehir Belediyesinin İmar Denetim Yetkisinin Hukuki Niteliği

Kamu hizmetlerinin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak amacıyla kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediyelerinin kuruluşunu, sınırlarını, organlarını, görevlerini, yetkilerini ve sorumlulukları düzenlemektedir. 5216 sayılı Kanun ile bu Kanun'da önemli değişiklikler yapan 6360 sayılı Kanun, idare hukuku açısından önemli tartışmaları beraberinde getirmiştir. Bu tartışmalardan biri, büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisiyle ilgilidir. Bu yetki, 5216 sayılı Kanun'un büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluklarının düzenlendiği m. 7/1-(b) bendinde, büyükşehir belediyesinin imar denetim yetkisinin açıkça düzenlendiği m. 11'de ve meclis kararlarının kesinleşmesinin düzenlendiği m. 14'te hüküm altına alınmıştır. Bu düzenlemelerden hareketle büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki imar denetiminin planlama sürecinin ve uygulama sürecinin denetimi şeklinde gerçekleştiği söylenebilir (Yıldırım, 2019; Çolak, 2013).

Planlama Sürecinde Büyükşehir Belediyesi Tarafından Gerçekleştirilen İmar Denetimi

Planlama, idarenin uzun vadede toplumun tüm yaşamını olabildiğince öngörme, alternatif belirleme ve yön verme görevini ifade etmektedir (Duran, 1975). İdarenin planlama görevi, esasen Anayasa m. 166'ya dayanmaktadır. Maddenin ilk fıkrasına göre, "*Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir*". Planlama faaliyetinin kalkınma planlarından imar planlarına dek geniş bir alanı kapsamına karşın, idarenin planlama faaliyetleri arasında imar hukukuna ilişkin olanlar önemli bir yer tutmaktadır (Şanlı, 2009). İmar planlamasıyla amaçlanan "*belediye ve mücavir alanlar ile bu alanların dışında, kamu ve toplum yararını gerçekleştirecek hukukî çerçevenin oluşturulmasıdır*" (Kalabalık, 2012). Danıştay da 25 Kasım 1986 tarihinde verdiği E. 1986/18 ve K. 1986/1023 sayılı kararıyla planlamanın önemine ve imar planlarının hazırlanırken göz önünde bulundurulması gereken noktalara dikkat çekmiştir (Lexpera). Danıştaya göre;

İmar planları, planlanan yörenin bugünkü durumunun, olanaklarının ve ilerideki gelişmesinin gerçeğe en yakın şekilde saptanabilmesi için coğrafi veriler, beldenin kullanılışı, donatımı ve mali bilgiler gibi konularda yapılacak araştırma ve anket çalışmaları sonucu elde edilecek bilgiler ışığında, çeşitli kentsel işlevler arasında var olan yada sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yolları bulmak, insan, toplum, çevre münasebetlerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak; yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın korunma, kullanma dengesini en rasyonel biçimde belirlemek belde halkına iyi yaşama düzeni ve koşulları sağlamak amacıyla kentin kendine özgü yaşayış biçimi ve karakteri, nüfus, alan ve yapı ilişkileri, yörenin gerek çevresiyle ve gerekse çeşitli planları arasında olan bağlantıları, halkın sosyal ve kültürel gereksinimleri, güvenlik ve sağlığı ile ilgili konular göz önüne alınarak hazırlanır.

5216 sayılı Kanun ve ilgili diğer kanunlar incelendiğinde, planlama görevinin yerine getirilmesinde büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerine çeşitli görevlerin verildiği görülmektedir. Dolayısıyla hukuki problemin sınırlarını çizmek adına, bu başlık altında mekânsal plan türleri özelinde bir değerlendirme yapılmıştır.

Mekânsal plan türlerinden biri olan çevre düzeni planı, 3194 sayılı İmar Kanunu m. 5'te aşağıdaki

gibi tanımlanmıştır:

Çevre düzeni planı; varsa mekânsal strateji planlarının hedef ve stratejilerine uygun olarak yerleşim, gelişme alanları ve sektörlerle ilişkin alt ölçek planlarını yönlendiren genel arazi kullanım kararları çerçevesinde ilke ve kriterleri belirleyen, bölge, havza veya il bütününde hazırlanan, plan hükümleri ve raporuyla bir bütün olan plandır.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği m. 4'te de çevre düzeni planının tanımına yer verilmiştir. Bu düzenleme uyarınca çevre düzeni planı;

Varsa mekânsal strateji planlarının hedef ve strateji kararlarına uygun olarak orman, akarsu, göl ve tarım arazileri gibi temel coğrafi verilerin gösterildiği, kentsel ve kırsal yerleşim, gelişme alanları, sanayi, tarım, turizm, ulaşım, enerji gibi sektörlerle ilişkin genel arazi kullanım kararlarını belirleyen, yerleşme ve sektörler arasında ilişkiler ile koruma-kullanma dengesini sağlayan 1/50.000 veya 1/100.000 ölçekteki haritalar üzerinde ölçeğine uygun gösterim kullanılarak bölge, havza veya il düzeyinde hazırlanabilen, plan notları ve raporuyla bir bütün olarak yapılan planı... ifade eder.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi m. 102 uyarınca, büyükşehir belediyeleri sınırları içinde çevre düzeni planlarının büyükşehir belediyeleri tarafından, büyükşehir statüsüne sahip olmayan illerde ise Bakanlık tarafından yapılacağı, yaptırılacağı ve onaylanacağı hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla büyükşehir belediyesi olan illerde, çevre düzeni planının hazırlanması hususunda ilçe belediyelerinin yetkisi ve sorumluluğu bulunmamaktadır.

Mekânsal plan türlerinden bir diğeri olan imar planları, "*yerleşim yerlerini bir bütün olarak ele alan ve arazi kullanımı ile yapılaşmaya ilişkin genel ve kapsayıcı kararlara yer veren planlar*" olarak tanımlanabilir (Muratoğlu, 186). 3194 sayılı İmar Kanunu uyarınca imar planları, nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak hazırlanmaktadır. Nazım imar planı, 3194 sayılı Kanun m. 5'te aşağıdaki gibi tanımlanmıştır:

Nazım İmar Planı; varsa bölge planlarının mekâna ilişkin genel ilkelerine ve varsa çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklüklerini, nüfus yoğunlukları ve eşiklerini, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, plan hükümleri ve raporuyla beraber bütün olan plandır.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği m. 4'te de nazım imar planı tanımına yer verilmiştir. Bu düzenleme uyarınca nazım imar planı;

Mevcut ise çevre düzeni planının genel ilke, hedef ve kararlarına uygun olarak, arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, çeşitli kentsel ve kırsal yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere, varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/5.000 ölçekte, büyükşehir belediyelerinde 1/5000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte, onaylı halihazır haritalar üzerine, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan planı... ifade eder.

Uygulama imar planı ise 3194 sayılı Kanun m. 5'te aşağıdaki gibi tanımlanmıştır:

Uygulama İmar Planı; tasdikli halihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği m. 4'te de uygulama imar planı tanımına yer verilmiştir.

Bu düzenleme uyarınca uygulama imar planı;

Nazım imar planı ilke ve esaslarına uygun olarak yörenin koşulları ve planlama alanının genel özellikleri, yapının kullanım amacı ve ihtiyacı, erişilebilirlik, sürdürülebilirlik ve çevreye etkisi dikkate alınarak; yapılaşmaya ilişkin yapı adaları, kullanımları, yapı nizamı, bina yüksekliği, taban alanı katsayısı, kat alanı kat sayısı veya emsal, yapı yaklaşma mesafesi, ön cephe hattı, ifraz hattı, kademe hattı, ada ayırım çizgisi, taşıt, yaya ve bisiklet yolları, ulaşım ilişkileri, parkları, meydanları, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, gerektiğinde; parsel büyüklükleri, parsel cephesi ve derinliği, arka cephe hattı, yol kotu ve bu kotun altındaki kat adedi, bağımsız bölüm sayısı gibi yapılaşma ve uygulamaya ilişkin kararları, uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren ve varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/1.000 ölçekte onaylı halihazır haritalar üzerinde, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan planı...ifade eder.

Böylelikle 3194 sayılı Kanun ile planlar arasında bir hiyerarşi olduğu kabul edilmiş ve farklı planlar arasında kademe ilişkisi kurulmuştur.

5216 sayılı Kanun'un m. 7/1-(b) hükmü uyarınca, büyükşehir belediyesi olan illerde nazım imar planını yapma, yaptırma ve onaylayarak uygulama yetkisi büyükşehir belediyelerine, uygulama imar planı yapma yetkisi ise ilçe belediyelerine aittir. Nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde, uygulama imar planlarının nazım imar planına uygun bir şekilde yapılması gerekir. İlçe belediyeleri tarafından yerine getirilmesi gereken bu görev, yalnızca ilk kez yapılacak nazım imar planları için değil, aynı zamanda plan yapım usulüne tabi nazım imar planı değişiklikleri için de geçerlidir. Bir yıl içinde uygulama imar planlarının ve parselasyon planlarının ilçe belediyelerince yapılmaması halinde, uygulama imar planlarını yapma veya yaptırma yetkisi 5216 sayılı Kanun'un m. 7/1-(b) bendi ile büyükşehir belediyesine verilmiştir. Bu durumda, büyükşehir belediyesi uygulama imar planı yapma veya yaptırma yetkisini bir yıllık sürenin dolmasından sonra kullanabilir. Bu süre dolmadan yetkinin kullanılması durumunda meydana gelen hukuka aykırılık hali zaman bakımından yetkisizliktir. Bir yıllık süre dolmadan uygulama imar planı değişikliğinin büyükşehir belediye meclisi tarafından kabul edildiği bir uyuşmazlıkta, Kanun'da öngörülen süre dolmadığı için büyükşehir belediye meclisinin kararı Danıştay 6. Dairesi tarafından 21 Mart 2012 tarihinde verilen E. 2009/12094 ve K. 2012/1191 sayılı kararıyla idari işlemin yetki unsuru açısından hukuka aykırı bulunmuştur (Lexpera).

5216 sayılı Kanun'un meclis kararlarının kesinleşmesinin düzenlendiği m. 14/5 hükmünde, ilçe belediye meclislerince alınan imara ilişkin kararlar hakkında, büyükşehir belediyesi tarafından yürütülecek bir denetim süreci öngörülmüştür. Bu hüküm, idari işlemin tesis edilmesinde izlenecek bir idari usul kuralı olması sebebiyle özel bir önem taşımaktadır. Zira ilçe belediyesi tarafından yapılan ve askıya çıkarılan bir parselasyon işleminin iptali için açılan davada, dava konusu idari işlem, büyükşehir belediyesine kontrol ve onay için gönderilmeden askıya çıkarıldığı için şekil unsuru yönüyle Danıştay 6. Dairesinin 17 Aralık 2020 tarihli, E. 2016/12898 ve K. 2020/13146 sayılı kararıyla hukuka aykırı bulunmuştur (Lexpera).

İlçe belediye meclislerince alınan imara dair kararları incelemesi için büyükşehir belediye meclisine tanınan süre sınırsız değildir. Zira 5216 sayılı Kanun'da üç ay içinde mecliste görüşülmeyen kararların onaylanmış sayılacağı hüküm altına alınmıştır. Bu düzenlemeye göre, ilçe belediye meclislerince alınan imara dair kararların, geliş tarihlerinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygun olup olmadıkları yönüyle incelenmesi gereklidir. Büyükşehir belediyesinin gerçekleştireceği denetim, nazım imar planlarına uygunluk denetimiyle sınırlıdır (Akyüz, 2017). Diğer bir ifadeyle, büyükşehir belediyesi yalnızca nazım imar planında bulunan hükümler çerçevesinde denetim yapabilecektir. Dolayısıyla nazım imar planlarında yer alan düzenlemeler, planlama sürecinde büyükşehir belediyesi tarafından yapılacak denetimin birincil sınırı

oluşturur (Çolak, 2013; Başkaya, 2016).

Büyükşehir belediye meclisi yaptığı inceleme neticesinde ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararları aynen veya değiştirerek kabul edebilir. Bununla birlikte doktrinde Esendemir ve Şensoy, değiştirerek onama yetkisinin vesayet denetimine yabancı olduğunu ve hiyerarşik denetimin bir örneğini teşkil ettiğini haklı olarak ifade etmişlerdir (Esendemir, 2020; Şensoy, 2010). Yıldırım ise büyükşehir belediye meclisinin yapacağı denetim nazım imar planına uygunluk denetimiyle sınırlı olduğu için kapsamının belirli olduğunu, ancak aynen veya değiştirerek onama yetkilerinin yerel yönetimlerin özerkliği açısından potansiyel tehdit oluşturabileceğini ve bu nedenle büyükşehir belediye meclisince tespit edilen aykırılık ve eksikliklerin tekrar görüşülerek düzeltilmesi için kararın ilçe belediyesine geri gönderilmesinin daha uygun olacağını savunmaktadır (Yıldırım, 2019; Alıcı, 2012a).

Büyükşehir belediye meclisinin, yapılan inceleme neticesinde ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararları reddedip reddedemeyeceği hususunda 5216 sayılı Kanun'da açık bir düzenleme bulunmamaktadır. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 10 Mayıs 2005 tarihli ve 81233 sayılı görüşünde, "*Büyükşehir belediye meclisince imar planlarına ait kararların reddedilmesine imkân bulunmamaktadır*" ifadeleriyle bu hususa açıklık getirmiştir. Ancak Danıştay 6. Dairesi, 16 Mayıs 2019 tarihinde verdiği E. 2014/9775 ve K. 2019/4342 sayılı kararında, değiştirerek onama yetkisinin, ilçe belediye meclisinin plan değişikliği istemini reddetme yetkisini de kapsadığını belirtmiştir. Diğer bir anlatımla Danıştay, "*1/1.000 ölçekli uygulama imar planı değişikliği isteminin kabulüne ilişkin ilçe belediye meclisi kararının kaldırılarak sözü edilen plan değişikliği isteminin reddine karar verilmesinin de büyükşehir belediyesine tanınan yetki kapsamında olduğu*" sonucuna ulaşmıştır (Lexpera). Sonuç itibarıyla büyükşehir belediye meclisi, yapılan inceleme neticesinde ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararları reddetme yetkisini haizdir.

Uygulama Sürecinde Büyükşehir Belediyesi Tarafından Gerçekleştirilen İmar Denetimi

Planlama aşamasını takiben kabul edilen planların ilçe belediyeleri tarafından uygulaması sürecinin denetimi, 5216 sayılı Kanun'un 7/1-(b) bendine göre, büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında yer almaktadır. Söz konusu hükümde öngörülen denetim görevi ve bu kapsamda kullanılacak yetkiler, 5216 sayılı Kanun m. 11'de "*Büyükşehir belediyesinin imar denetim yetkisi*" başlığı altında düzenlenmiştir. Hükmün gerekçesinde, (mülga) 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında imar yetkilerinin paylaşımında netlik bulunmadığına dikkat çekilmiştir. Bu eksiklik, büyükşehir belediyelerine kaçak yapılaşmayla mücadele için etkin ve uygulanabilir yetkiler verilmemesine neden olmuş ve özellikle seçim dönemlerinde ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar denetim yetkilerini kullanmamaları şehirlerde kaçak yapılaşmanın hızla artmasına yol açmıştır. Bu problemleri çözmek adına, Kanun'un 11. maddesiyle büyükşehir belediyesine gerekli tedbirleri almak hususunda kendiliğinden harekete geçme gibi önemli ve etkin denetim yetkileri tanıdığı ifade edilmiştir. Doktrinde ve uygulamada özerklik ve idari vesayet bağlamında pek çok tartışmayı ihtiva etmeleri nedeniyle sık sık tartışmalara konu olan bu yetkiler, Anayasa m. 35'te güvence altına alınan mülkiyet hakkını da doğrudan ilgilendirmektedir. Bu nedenle söz konusu yetkilerin kapsamının ve sınırlarının ortaya konulması bir zorunluluktur.

İmar denetimi kapsamında, büyükşehir belediyesine verilen ilk yetki, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlerken gerekli bilgi ve belgeleri talep etme, inceleme ve gerekirse bu belgelerin örneklerini alma yetkisidir. Bu çerçevede, ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyesinin talep ettiği bilgi ve belgeleri on beş gün içinde vermekle yükümlüdür.

İmar denetimi neticesinde, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarında eksiklik ve aykırılıkların

büyükşehir belediyesi tarafından tespit edilmesi mümkündür. Bunun üzerine yapılması gereken eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere bir süre verilmesidir. Böylelikle kanun koyucu, uygulama imar planlarının hazırlanması aşamasından farklı olarak eksiklik ve aykırılıkların öncelikle ilçe belediyesi tarafından giderilmesi usulünü benimsemiştir. Bununla birlikte ilçe belediyeleri tarafından eksiklik ve aykırılıklarının üç aylık süre içerisinde giderilmemesi halinde, büyükşehir belediyesi ilçe belediyesinin yerine geçerek eksiklik ve aykırılıkları bizzat gidermeye yetkilidir.

5216 sayılı Kanun m. 11'de büyükşehir belediyesine verilen bir diğer yetki ise büyükşehir belediyesi tarafından tespit edilen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların gerekli işlemlerin yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilmesidir. Ruhsat ve eklerine uygun bir yapılaşma mevcutsa büyükşehir belediyesinin başka bir gerekçeyle yapılaşma faaliyeti üzerinde tasarrufta bulunma yetkisi bulunmamaktadır (Çolak, 2013; İlgezdi, 2023). Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan bildirim üzerine, imara aykırılıkların üç ay içinde ilgili belediyece giderilmesi gereklidir. Aksi takdirde büyükşehir belediyesi, 3194 sayılı Kanun'un ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar üzerindeki denetim sürecinin düzenlendiği m. 32'de ve idari müeyyidelerin düzenlendiği m. 422'de hüküm altına alınan yetkileri kullanma yetkisini haizdir. Ancak 3194 sayılı Kanun m. 42 kapsamındaki konulardan dolayı iki kez ceza verilemez. Diğer bir ifadeyle ilçe belediyesi tarafından idari para cezası verilen aynı eksiklik veya aykırılık hakkında büyükşehir belediyesince ikinci defa idari para cezası uygulanamaz (Çolak, 2013).

3194 sayılı Kanun m. 32'de, ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar hakkında işletilecek idari süreç düzenlenmiştir. Söz konusu hükmü özetlemek gerekirse, ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapıdan herhangi bir şekilde haberdar olunması üzerine, belediye veya valilik tarafından inşaatın o anki durumu tespit edilir ve yapı mühürlenerek inşaat derhal durdurulur. Yapı tatil tutanağı, yapı yerine asılır ve böylelikle durdurma yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılır. Ayrıca iyiniyetli üçüncü kişilerin korunması adına, tapu kayıtlarının beyanlar hanesine kaydedilmek üzere, yapının imar mevzuatına aykırı olduğu bilgisi en geç yedi gün içinde ilgili idare tarafından tapu dairesine yazılı olarak bildirilir. Yapı sahibi, yapı tatil tutanağının kendisine tebliğ edilmiş sayıldığı tarihten itibaren en çok bir ay içinde, yapısını ruhsata uygun hale getirmez veya ruhsat alarak belediye veya valilikten mührün kaldırılmasını istemezse, ruhsat iptal edilerek ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapı belediye veya valilikçe yıktırılır. 5216 sayılı Kanun'un m. 11/3 ve 3194 sayılı Kanun'un m. 32 hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi neticesinde, ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar nedeniyle meydana gelen imara aykırılıkların üç ay içinde giderilmesi için büyükşehir belediyesi tarafından ilçe belediyesine bildirimde bulunulacaktır. Kendisine tanınan süre içerisinde ilçe belediyesince imara aykırılıkların giderilmemesi durumunda, büyükşehir belediyesi yapı inşasını bizzat durdurabilir ve yıkım işlemlerini kendisi gerçekleştirebilir (Berk, 2011; Yıldırım, 2019; İlgezdi, 2023).

3194 sayılı Kanun'un m. 32/5 hükmüne, 7221 sayılı Kanun (RG: 20.02.2020/21045) ile önemli bir hüküm eklenmiştir. Buna göre, yapı tatil tutanağının düzenlendiği tarihten itibaren bir ay içinde ruhsat alınmamasına veya yapının ruhsata uygun hale getirilmemesine rağmen iki ay içinde ilgili idaresince yıkım kararı alınmayan yapılar ile hakkında yıkım kararı alınmasına karşın ilgili idaresince altı ay içinde yıkılmayan yapılar Bakanlık tarafından yıkılabilir veya yıktırılabilir. Kanun'un gerekçesinde, bu değişiklikte kaçak yapıların baştan önüne geçilmesinin ve aykırılığın giderilmesi için ilgililerin harekete geçirilmesinin hedeflendiği ifade edilmiştir. 7221 sayılı Kanun ile 3194 sayılı Kanun'a eklenen bu hükümle merkezi idarede yer alan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği bakanlığı ile belediyeler arasında, Anayasa m. 127'de öngörülen klasik idari vesayet ilişkisi kurulmuştur. Böylece kaçak yapıların önlenmesi adına, belediyeler veya büyükşehir belediyeleri tarafından gerekli işlemler gerçekleştirilmezse bakanlığın devreye girmesi öngörülmüştür.

Değerlendirmeler

Çarpık kentleşme, 21. yüzyılda ülkemizin karşı karşıya kaldığı önemli problemlerden biridir. Toplum üzerinde sosyal, kültürel ve ekonomik açıdan pek çok olumsuz sonuçlar doğuran çarpık kentleşmenin, farklı disiplinler tarafından ve geniş bir perspektiften incelenmesi gereklidir. Zira Anayasa m. 56'da güvence altına alınan çevre hakkı kapsamında, herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevrenin kirlenmesini önlemek devletin ve vatandaşların ödevidir. Dolayısıyla kentleşmenin bir planlama süreci dahilinde sürdürülerek kişilerin maddi ve manevi açıdan kendilerini gerçekleştirebileceği sağlıklı ve dengeli bir çevrenin sağlanması idarenin temel görevleri arasında yer almaktadır. Bu görev ifa edilirken gerek planlama sürecine gerekse imar uygulamalarına hukukun etkin kılınması, sürdürülebilir kentlerin oluşturulmasında ve çarpık kentleşmeyle mücadelede en önemli araçtır. Diğer taraftan planlama ve planların hayata geçirilmesi süreçleri, Anayasa m. 35'te düzenlenen mülkiyet hakkı ile yakından ilgilidir. Ancak mülkiyet hakkı mutlak bir hak olmayıp kamu yararı amacıyla kanunla sınırlandırılabilir. Bu nedenle imar denetimi kapsamında belediyeler ve büyükşehir belediyeleri arasındaki ilişkinin hukuki niteliğinin ve bu idarelerin kullanabileceği yetkilerin kapsam ve sınırlarının ortaya konulması gereklidir.

Gerek planlama gerekse imar denetimi sürecinde belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin çeşitli yetkilere sahip oldukları önceki başlıklar altında ele alınmıştır. Özetlemek gerekirse; planlama sürecinde, ilçe belediyelerince hazırlanan uygulama imar planları ile bu planlarda yapılacak değişiklikler, parselasyon planları ve imar ıslah planları büyükşehir belediye meclisi tarafından aynen veya değiştirilerek onanacaktır. Nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde ilçe belediyeleri tarafından uygulama imar planları ve parselasyon planları yapılmazsa, bu planları yapmak veya yaptırmak büyükşehir belediyesinin görevleri arasında yer almaktadır. Uygulama sürecinde ise büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme ve bu kapsamda denetim yaptığı konuya ilişkin her türlü bilgi ve belgeyi isteme yetkisine sahiptir. Yapılan denetim neticesinde eksiklik ve aykırılıklar tespit edildiğinde, ilgili belediyeye üç aylık bir süre verilir. Tanınan üç aylık süre içerisinde söz konusu eksiklik ve aykırılıklar giderilmezse, büyükşehir belediyesi doğrudan eksiklikleri ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir.

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasındaki hukuki ilişkiye dair tartışmaların sonuçları, büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki imar denetiminde de kendini göstermektedir. Zira hiyerarşi denetimi; asta emir ve talimat verme, astın yaptığı işlemleri onama, düzeltme, geri alma, kaldırma, uygulanmasını durdurma/erteleme, iptal etme, astın memuriyet durumuna ilişkin işlemler yapma ve asta disiplin cezası verme yetkilerini kapsamaktadır (Akyılmaz vd., 2023; Gözler, 2022). İdari vesayet denetiminin ise vesayete tabi makamın işlemlerini onama, iptal etme, bozma, erteleme, kararın yeniden görüşülmesini isteme, idari yargı yoluna başvurma, mahalli idarelerin organları ile meslek kuruluşlarının sorumlu organlarını geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkilerini vesayet makamına tanıdığı kabul görmektedir (Akyılmaz vd., 2023; Gözler, 2022). Hiyerarşi ve idari vesayet denetimlerinin ikame yetkisini kapsayıp kapsamadığı ise bu çalışmanın konusuyla yakından ilgilidir.

İkame yetkisi, bir kişinin ya da makamın o işlemi asıl yapmaya yetkili kişi ya da makam yerine geçerek karar alması durumunda söz konusu olmaktadır. Hukukumuzda kural olarak bir idari işlem, Anayasa ve kanunlarda yetkili olarak gösterilen kişi ya da makamlar tarafından yapılmaktadır. Zira idare, kamu gücü ve ayrıcalıklarıyla donatılmıştır. İdare hukuku kapsamında bir yetkinin kullanılması, kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin sınırlandırılması sonucunu doğurabilir. Dolayısıyla kanuni idare ilkesine uygun olarak idari işlemlerin tesisinde yetkili olan kişi veya makamların Anayasa ve kanunlarda açıkça düzenlenmesi gereklidir. Bu durum karşısında, kural olarak, hiyerarşi ve idari vesayet ilişkilerinin ikame yetkisini kapsamadığı, bir idari işlemin ancak Anayasa ve kanunlarla yetkilendirilmiş kişi veya makamlar aracılığıyla yapılması gerektiği şüphesizdir. Gözler'in de haklı olarak ifade ettiği üzere, bu

durumun sebebi yetkinin hiyerarşiden üstün olmasıdır (Gözler, 2022). Danıştay 8. Dairesi de konuyla ilgili olarak verdiği 21.04.2004 tarihinde verdiği E. 2003/3309 ve K. 2004/1912 sayılı kararında, aşağıda aktarılan ifadelerle ikame yetkisinin yokluğunu vurgulamıştır (Legalbank):

Hiyerarşi; aynı idare içerisindeki görevliler arasındaki astlık-üstlük durumunu ifade etmekte olup, buna göre üst, astın işlemlerini yerindelik ve hukukilik bakımından denetleyerek işlemi iptal edebilir, geri alabilir, düzeltebilir, ancak astın yerine geçerek karar alamaz, ast da yargısal başvuru hakkına sahip değildir.

Her ne kadar hiyerarşi ilişkisi kendiliğinden ikame yetkisini içermese de hiyerarşi denetimi üst makam ve alt makam arasındaki sıkı bir ilişki olduğu için hem hukukilik hem de yerindelik denetimini kapsamaktadır. Dolayısıyla kanunla öngörülmek kaydıyla hiyerarşi ilişkisi çerçevesinde ikame yetkisinin kullanılması mümkün olduğu söylenebilir. İdari vesayet ilişkisi ise iki ayrı tüzel kişi arasında söz konusu olduğu için hiyerarşiye kıyasla istisnai ve daha sınırlı bir denetim yetkisidir. İdari vesayetin gerekenden daha sıkı bir denetim niteliği kazanması durumunda, denetim amacından saptırılabilir, mahalli girişim gücü zedelenebilir, mahalli halkta idareye katılım isteği körelebilir ve dolayısıyla mahalli sorumluluk yok olabilir (Aktan, 1976). Bu nedenle idari vesayet yetkisinin özellikle emir ve talimat verme yetkisini içermediği kabul edilmektedir (Gözübüyük & Tan, 2011). İkame işlem yapma yetkisi açısından ise idari vesayet denetiminin kural olarak ikame işlem yapma yetkisini kapsamayacağı yönünde doktrinde görüşler bulunmaktadır. Zira ikame yetkisi, vesayetin ağır bir şeklidir. Bu nedenle ancak kanunla öngörülmek kaydıyla vesayet makamına istisnai mahiyetteki bu yetkinin tanınması mümkündür (Arslan, 1989-1990). Anayasa Mahkemesi de 29 Kasım 2012 tarihinde verdiği E. 2011/100 ve K. 2012/191 sayılı kararıyla idari vesayet yetkisinin kural olarak ikame işlem tesis etme yetkisini kapsamadığını ifade etmiştir. Ancak Yüksek Mahkemeye göre, “*yerinden yönetim kuruluşlarının kanunla kendilerine verilen görevleri hiç yapmaması veya kanunun öngördüğü şekilde yapmaması gibi kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda kanunla öngörülmek kaydıyla, merkezî idareye yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçerek karar alma yetkisi tanınabilir*” (Lexpera). Kanımızca özerklik ilkesi gereğince idari vesayet istisnai ve dar yorumlanması gereken bir yetkidir. Vesayet makamının, idari vesayet denetimine tabi tutulan kamu tüzel kişinin iradesinin yerine geçerek bir idari işlem tesis etmesi, söz konusu kamu tüzel kişinin özerkliğini anlamsız hale getirmektedir. Burada yapılması gereken, idari işlemin gerekli değişiklikler yapılmak üzere işlemi tesis eden makama iade edilmesidir.

5216 sayılı Kanun m. 7 ve m. 11’de, büyükşehir belediyesine iki farklı ikame işlem yapma yetkisi tanındığı görülmektedir. Bunlardan ilki, nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını büyükşehir belediyesinin yapabilmesi ve ikincisi ise ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların gerekli işlem yapılmak üzere ilgili idareye bildirilmelerine rağmen üç ay içinde imara aykırılığın giderilmemesi üzerine büyükşehir belediyesinin 3194 sayılı Kanun’un m. 32 ve m. 42 hükümlerinde öngörülen yetkileri bizzat kullanabilmesidir. Her iki ihtimalde de büyükşehir belediyesi, iradesini ilçe belediyesinin iradesi yerine ikame ederek işlem tesis etmektedir. Bu yetkilerin Anayasa m. 127/5’te öngörülen idari vesayet yetkisine dayandırılması kanımızca olanaklı değildir. Önceki başlıklar altında kapsamlı olarak açıklandığı üzere, idari vesayet yetkisi merkezi idare ile mahalli idareler arasında söz konusu olan bir yetkidir. İdari vesayet yetkisinin istisnai ve dar yorumlanması gereken bir denetim türü olarak kabul edilmesi bir yana bırakılıp Anayasa m. 127/5’te düzenlenen hükmün geniş yorumlanarak veya kıyas yapılarak büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiye uyarlanması yerinde değildir. Bu nedenle 5216 sayılı Kanun’un m. 7 ve m. 11. hükümlerinde yer verilen ikame işlem yapma yetkisinin Anayasa m. 127’ye aykırı olduğu kanaatindeyiz.

5216 sayılı Kanun m.11’de öngörülen denetim yetkisi, öğretide de çeşitli eleştirilerle karşı karşıya kalmaktadır. Doktrinde Kaplan; kural olarak vesayet yetkisinin vesayet denetimine tabi makamın

işlemini değiştirerek onama yetkisini içermediğini ve dolayısıyla büyükşehir belediye meclisine tanınan değiştirerek onama yetkisinin bir tür hiyerarşik yetki anlamına geldiğini ileri sürmektedir (Kaplan, 2005). Şensoy ve Şanlı, büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki imar denetim yetkisinin adeta hiyerarşik bir yetkiye dönüştüğünü ileri sürmektedirler (Şensoy, 2010; Şanlı, 2014). Benzer yönde görüş bildiren Boztepe; ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararların büyükşehir belediye meclisince değiştirilerek kabul edilebilmesi ve ilçe belediyelerinin imar uygulamalarının büyükşehir belediyesince denetlenebilmesi yetkilerinin idari vesayet denetiminin kapsamını aşan bir yetki olduğunu, yerel yönetimlerin özerkliği ile çeliştiğini, zira idari özerkliğin en temel unsurlarından birinin icrai karar alabilme ve hukukilik denetimi sınırı çerçevesinde hiçbir müdahale olmaksızın bu kararları uygulayabilme yetkisi olduğunu savunmaktadır (Boztepe, 2022).

Büyükşehir belediyesinin, ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararları aynen veya değiştirerek kabul etme yetkisinin düzenlendiği 5216 sayılı Kanun'un 7/1-(b) bendinde yer alan aynen veya değiştirerek ibaresi, Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinin önüne götürülmüştür. Dava dilekçesinde, söz konusu ibarenin ilçe ve ilk kademe belediyelerinin özerklikleri ile çeliştiği belirtilmiş ve bu yetkinin ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar planlarıyla ilgili bağımsız hizmet verme ve karar alma iradelerini ortadan kaldırdığı, bu durumun ağır bir vesayet yetkisi oluşturduğu ve dolayısıyla Anayasa m. 2, m. 11 ve m. 127 hükümlerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Ancak Anayasa Mahkemesi, 25 Ocak 2007 tarihinde verdiği E. 2004/79 ve K. 2007/6 sayılı kararında; imarla ilgili mahalli ve müşterek ihtiyaç kavramının büyükşehir belediyesi sınırları içinde de geçerli olduğunu belirtmiştir. Yüksek Mahkeme, büyükşehir belediyesinin imar düzeninin bir bütün olarak ele alınmasının ve bu kapsamda imar denetiminin büyükşehir belediye meclisi tarafından yapılmasının, Anayasa m. 127'de öngörülen özel yönetim biçimi kapsamında değerlendirilebileceğini ifade etmiştir. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin kurulmasındaki Anayasal amaç göz önüne alındığında, büyükşehir belediyesine verilen uygulama imar planlarını nazım imar planına uygun olarak değiştirme veya aynen onaylama yetkisinin, ilçe ve alt kademe belediyelerinin özerkliğine müdahale anlamına gelmediğini belirterek iptali talep edilen ibareyi Anayasa'ya aykırı bulmamıştır. Aynı yönde görüş bildiren Yıldız, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimi kurulabileceğini öngören Anayasa m. 127'nin büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki idari vesayet ilişkisinin dolaylı bir dayanağı olduğunu savunmaktadır (Yıldız, 2014). Ancak Gözler'in de belirttiği gibi, Anayasa m. 127/3'te yer alan "*kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*" düzenlemesi, istisnai nitelikte olup dar yorumlanması gereken bir hüküm olduğundan, büyükşehir belediyelerine vesayet yetkisi verilmesinin dayanağı olamaz (Gözler, 2022).

Büyükşehir belediyesi kurulmasındaki temel amaç, nüfusun yoğunlaştığı büyükşehirlerin sorunlarıyla baş edebilmektir. Ülkemizin Alp-Himalaya deprem kuşağında bulunması ve sonuncusu 6 Şubat 2023'te Kahramanmaraş'ta gerçekleşen 7,8 Mw ve 7,5 Mw büyüklüğündeki iki deprem nedeniyle binlerce insanın hayatını kaybetmesi, ağır yaralanması, yakınlarını ve malvarlıklarını kaybetmesi gibi tafisi imkânsız zararlar doğurduğu göz önünde tutulduğunda imar uygulamalarında büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri arasında koordinasyon sağlama yükümlülüğünün ve ilçe belediyeleri üzerindeki imar denetim yetkisinin önemi öne çıkmaktadır. Keza küresel ısınmanın etkisiyle ülkemizde gerçekleşen şiddetli yağışlar ani su baskınlarına yol açmaktadır. Her ne kadar büyükşehir belediyesi statüsüne sahip olmasa da 11 Ağustos 2021'de Kastamonu'nun Bozkurt ilçesinde gerçekleşen sel felaketi, imar planlarının önemini anlaşılması açısından üzerinde çalışılması gereken bir afettir. Zira sel felaketini yerinde inceleyen akademisyenler tarafından yapılan bir çalışmada, afetin yaşanmasının başlıca sebebi yüksek miktardaki yağış olsa da bu yağış sularının Ezine Çayı'nın yatağından çıkmadığı tespit edilmiştir. Diğer bir ifadeyle Ezine Çayı yatağının daraltıldığı ve yerleşim birimlerinin bu alana kurulduğu, çay üzerindeki köprülerin alçak olması sebebiyle sel etkisiyle akıntıya kapılan tomrukların su kanallarını tıkadığı ve dolayısıyla felaketin yaşanmasında insan etkisinin doğal etmenlerden daha

fazla rol oynadığı kanaatine ulaşılmıştır (Bilgen, Balcı ve Kalça, 2022). Yazarların ifade ettikleri imar planlama ve denetim sürecinin önemini gösteren bu problemler, idarenin planlama faaliyetlerini gereği gibi yerine getirmediği anlamına gelmekte ve hizmet kusuru oluşturmaktadır.

Küresel ısınmanın etkisiyle ani ve şiddetli bir şekilde yaşanan afetler, bu afetlerle mücadelede yerel ve ulusal ölçekte idareler arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanmasını gerektirmektedir. 5216 sayılı Kanun ile bu kapsamda büyükşehir belediyelerine verilen koordinasyon yetkisi esasen gerekli ve faydalıdır. Zira büyükşehir belediyesinin sınırları, il mülki sınırları; ilçe belediyelerinin sınırları ise bu ilçelerin mülki sınırlarıdır. Bu nedenle faaliyet alanları açısından büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında bir çakışma söz konusudur (Çakır, 2022). Kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesi çerçevesinde, kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilmesi açısından büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasındaki uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanması gerektiği 5216 sayılı Kanun m. 27’de hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla doktrinde idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde gerçekleştirilecek idari vesayet ve hiyerarşi denetimlerinin kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilmesini sağlama amacına hizmet ettiği kabul edilmektedir (Akyüz, 2017; Atasayan, 2012). Gözler de büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin aynı şehir içinde yetkili olmaları sebebiyle bunlar arasında imar planları açısından bir uyum sağlanmasının zorunlu olduğunu ve bu amaçla büyükşehir belediyelerine bu yetkilerin verildiğinin düşünülebileceğini ifade etmiştir. Ancak Gözler, her ne kadar bu kapsamda büyükşehir belediyesine verilen yetkiler gerekli olsa da Anayasa m. 127/5 hükmü uyarınca mahalli idareler üzerinde sadece merkezi idarenin idari vesayet yetkisine sahip olduğunu haklı olarak ifade etmektedir (Gözler, 2022). Karahanoğulları’nın da “*Yapılacak iş ne kadar yararlı olursa olsun, yasal dayanağının bulunmaması onu hukuka aykırı kılar*” ifadeleriyle vurguladığı üzere, bir düzenlemenin iyi ve faydalı olması onu kendiliğinden hukuka uygun hale getirmez (Karahanoğulları, 2023).

Sonuç olarak büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki hukuki ilişkiye dair problemin çözümü için doktrinde çeşitli öneriler getirilmiştir. Gözler’e göre bu hukuki sorun, Fransa’da olduğu gibi mahalli idareler arasındaki vesayet yasağına bizzat Anayasa ile istisna getirilmesi veya büyükşehir belediyesi olan yerlerde ilçe belediyelerinin kamu tüzel kişiliğinin kaldırılması yollarıyla çözümlenebilir (Gözler, 2022). Karahanoğulları da büyük yerleşim merkezinin bir gereksinimi olan imar yetkilerinin bütünüyle büyükşehir belediyesine aktarılabilirliğini ifade etmiştir (Karahanoğulları, 2023). Kanaatimizce hukuki sorunun çözümü, Anayasa m. 127’de yer alan idari vesayet tanımının mahalli idareler arasındaki vesayet ilişkisini kapsayacak şekilde yeniden ele alınmasıyla mümkün olacaktır.

SONUÇ

Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatı, binlerce kamu idaresinden oluşan bir yapıdır. Kamu hizmetlerinin gereği gibi sunulabilmesi için bu yapıyı oluşturan idareler arasındaki uyumun sağlanması gereklidir. İdareler arasındaki uyum ve koordinasyon, Anayasa m. 3 ve m. 123’te öngörüldüğü üzere, idarenin bütünlüğü ilkesine dayanılarak gerçekleştirilebilir. İdarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik araçlar ise hiyerarşi ve idari vesayettir. Hiyerarşi denetimi, aynı tüzel kişi içindeki uyumu sağlamayı hedeflerken; idari vesayet, merkezi idarenin devlet tüzel kişiliğinden bağımsız kamu tüzel kişiliğine sahip mahalli idareler üzerindeki denetim yetkisini ifade eder.

İdarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin hukuki niteliğinin belirlenmesini bu çalışmanın temel problemini oluşturmaktadır. Her iki idare de kamu tüzel kişiliğine sahip mahalli idare olduğu için aralarında hiyerarşi ilişkisinden bahsedilmesi mümkün değildir. Bununla birlikte 5216 sayılı Kanun m. 7 ve m. 11 ile büyükşehir belediyesine verilen uygulama imar planları ile parselasyon planlarını yapma veya yaptırma, ilçe belediyelerinin uygulama imar planları, imar ıslah planlarını ve parselasyon planlarını aynen veya değiştirerek onama ve

büyükşehir belediyesinin ilçe belediyesi yerine iradesini ikame ederek işlem tesis etme yetkilerinin bu ilişkiyi hiyerarşi ilişkisine dönüştürdüğü doktrinde ileri sürülmektedir. Ancak bağımsız kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları için büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında hiyerarşi ilişkisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında ancak kanunla öngörülme kaydıyla vesayet ilişkisinden bahsedilebilecektir. Öte yandan Anayasa m. 127/5'te öngörülen idari vesayet, merkezi idare ile mahalli idareler arasında söz konusu olan bir yetkidir. İdari vesayet yetkisinin istisnai ve dar yorumlanması gereken bir denetim türü olarak kabul edilmesi bir yana bırakılıp Anayasa m. 127/5'te düzenlenen hükmün geniş yorumlanarak veya kıyas yapılarak büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiye uyarlanması yerinde değildir. Bu nedenle 5216 sayılı Kanun'un m. 7 ve m. 11. hükümlerinde yer verilen ikame işlem yapma yetkisi Anayasa m. 127/5'in lafzına uygun bir yorum değildir. Dolayısıyla Anayasa m. 127'de bir değişiklik yapılarak idari vesayet ilişkisinin mahalli idareler arasındaki ilişkiyi de kapsayacak şekilde yeniden ele alınması gereklidir. Şu anki durum itibarıyla büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki imar denetim yetkisinin gerekli ve faydalı olmakla beraber Anayasa'ya aykırı olduğu kanaatindeyiz.

Etik Kurul Onayı

Çalışma etik onay gerektirmemektedir.

Yazar Katkıları

Araştırma Tasarımı (CRediT 1) M.Ç. (%100)

Veri Toplama (CRediT 2) M.Ç. (%100)

Araştırma - Veri Analizi - Doğrulama (CRediT 3-4-6-11) M.Ç. (%100)

Makalenin Yazımı (CRediT 12-13) M.Ç. (%100)

Metnin Tashihi ve Geliştirilmesi (CRediT 14) M.Ç. (%100)

Finansman

Bu çalışma için herhangi bir destek alınmamıştır.

Çıkar Çatışması

Çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları (SDG)

Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları: 11 Sürdürülebilir Şehirler ve Topluluklar

REFERANSLAR

- Aktan, T. (1976). Mahallî idarelerde vesayet denetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 9(3), 3-24.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M. & Kaya, C. (2023). *Türk idare hukuku*. Seçkin Yayıncılık.
- Akyüz, E. A. (2017). Yerine geçerek işlem yapma: 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun büyükşehir belediyesinin imar denetim yetkisini düzenleyen 11. maddesi üzerine bir inceleme. [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. İstanbul Üniversitesi.
- Alıcı, O. V. (2012a). Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler: İstanbul örneği. [Yayımlanmamış doktora tezi]. İstanbul Üniversitesi
- Alıcı, O. V. (2012b). Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisinin kavramsal açıdan değerlendirilmesi. *Yerel Politikalar*, (2), 38-52.
- Arıkboğa, E. (2012). Büyükşehir belediye modeli ve reform. *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, (2), 1-32.
- Arslan, S. (1989-1990). Mahalli idareler üzerinde merkezi idareye tanınan idari denetimin kapsadığı yetkiler. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Prof. Dr. Coşkun Üçok'a Armağan*, 2(1-2), 65-87.
- Atasayan, M. G. (2012). *Kamu hizmetlerinin süreklilik ve düzenlilik ilkesi*. On İki Levha Yayıncılık.
- Atay, E. E. (2016). *İdare Hukuku*. Turhan Kitabevi.
- Başkaya, A. (2016). Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki yerel idari vesayet ilişkisi ve imar denetimi örneği. *Terazi Hukuk Dergisi*, 11(120), 14-26.
- Berk, K. (2011). İdare hukukuna ve idari yargıya ilişkin değerlendirmeler -I-. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 65(2), 35-48.
- Bilgen, G., Balcı, E., & Kalça, M. Y. (2022). Kastamonu Bozkurt ilçesinde 11.08.2021 tarihinde meydana gelen sel felaketinin yerinde incelenmesi. *Tasarım Mimarlık ve Mühendislik Dergisi*, 2(1), 20-35.
- Boztepe, M. (2022). Türkiye'de yerel yönetimlerin idari özerkliğinin hukuku. Seçkin Yayıncılık.
- Çağlayan, R. (2018). *İdare hukuku dersleri*. Adalet Yayınevi.
- Çakır, H. M. (2022). Yerinden yönetim. T. Yıldırım (Edt.), *İdare hukuku* (ss. 121-240). On İki Levha Yayıncılık.
- Çolak, N. İ. (2013). Büyükşehir belediyelerinin imar denetim yetkileri. *Fasikül Hukuk Dergisi*, 5(39), 13-18.
- Duran, L. (1975). Türkiye'de planlamanın hukuki rejimi. *Danıştay Dergisi*, 5(18-19), 15-31.
- Duran, L. (1982). *İdare hukuku ders notları*. Fakülteler Matbaası.
- Esendemir, E. (2020). Türk belediyeciliği yönetiminde “vesayet denetimine” mukayeseli bir bakış. [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. Marmara Üniversitesi.
- Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T. & Berk, K. (2015). *İdare hukuku*. Der Kitabevi.
- Gözler, K. (2022). *Mahalli idareler hukuku*. Ekin Kitabevi.
- Gözübüyük, A. Ş. & Tan, T. (2011). *İdare hukuku cilt I genel esaslar*. Turhan Kitabevi.
- Güran, S. (1991). İşbirliği mi, karşıtlık mı. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 12(1-3), 267-275.

- İlgezdi, A. R. (2023). İmar hukukunda yıkım ve imar para cezaları. Seçkin Yayıncılık.
- Kalabalık, H. (2012). İmar hukuku cilt-1. Seçkin Yayıncılık.
- Kalabalık, H. (2023). İdare hukuku dersleri cilt-I. Seçkin Yayıncılık.
- Kaplan, G. (2005). 5216 sayılı büyükşehir belediyesi kanunu ile 5393 sayılı belediye kanununa göre belediye meclisi kararları üzerindeki denetim. Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi (Prof. Dr. Hüseyin Hatemi'ye Armağan), 3(6), 233-256. Türk İdare Hukuku Sitesi.
<http://www.idare.gen.tr/kaplan-denetim.htm>
- Karahanoğulları, O. (2023). İdare hukuku. Turhan Kitabevi.
- Muratoğlu, T. (2019). Teşkilât, planlama ve uygulama boyutlarıyla imar hukuku. Seçkin Yayıncılık.
- Özay, İ. H. (2017). Günışığında Yönetim. Filiz Kitabevi.
- Sancakdar, O., Önüt, L. B., Us Doğan, E., Kasapoğlu Turhan, M. & Seyhan, S. (2019). İdare hukuku teorik çalışma kitabı. Seçkin Yayıncılık.
- Şanlı, D. (2009). Planlama yetkisinin analizi. Ankara Barosu Dergisi, (3), 47-58.
- Şanlı, H. (2014). Demokratik özerklik ve idari vesayet bağlamında bursa büyükşehir belediyesi mekânsal planlama uygulamalarına bakış. [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. Bahçeşehir Üniversitesi.
- Şensoy, B. (2010). Yerel özerklik ve yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet. [Yayımlanmamış doktora tezi]. Marmara Üniversitesi.
- Tortop, N. (1991). Mahalli idareler. Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası.
- TÜİK. (2024). Adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sonuçları, 2023. Türkiye İstatistik Kurumu.
<https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2023-49684>
- Ulusoy, A. D. (2023). Türk idare hukuku. Yetkin Yayınları.
- Yıldırım, R. & Çınarlı, S. (2021). Türk idare hukuku dersleri. Adalet Yayınevi.
- Yıldırım, T. (2019). Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisi. [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. Akdeniz Üniversitesi.
- Yıldız, M. (2014). Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler. [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. Ankara Üniversitesi.
- Kararlara erişim:
<https://legalbank.net/arama>
<https://www.lexpera.com.tr>

EXTENDED ABSTRACT

The administrative organization of the Republic of Türkiye is organized in accordance with the principles of centralization and decentralization. Local administrations, which have an important place among decentralized organizations, include special provincial administrations, municipalities, and villages. However, due to various reasons such as industrialization, agriculture, and tourism, population is concentrated in certain cities of the country compared to other places. In densely populated cities, continuous provision of many public services, such as transportation, infrastructure, zoning, and solid waste disposal, requires a special management style compared to cities with lower population density. Therefore, the provision “special administrative arrangements may be introduced by law for larger urban centers” was added to Article 127 of the Constitution.

The special administrative form mentioned in the article has been embodied in the administrative organization of the Republic of Türkiye as a metropolitan municipality. Today, thirty metropolitan municipalities established within the framework of the Metropolitan Municipality Law No. 5216 provide services in our country. In provinces where a metropolitan municipality is established, public legal entity of special provincial administrations is abolished, and villages are transformed into neighborhoods. Therefore in the provinces where metropolitan municipalities are established, a two-stage administrative form is constituted in the form of metropolitan municipalities and district municipalities. The borders of metropolitan municipalities are provincial borders, while the borders of district municipalities are the borders of these districts. This situation may lead to problems of overlapping areas of activity and authorities between metropolitan and district municipalities.

In practice, it is observed that there are various disputes between metropolitan municipalities and municipalities, especially in budget and zoning issues. The subject of this article is limited to evaluating legal relationship between metropolitan municipalities and district municipalities in terms of preparation of zoning plans and supervision of zoning practices. As is known, administrative organization of the Republic of Türkiye is a complex structure consisting of thousands of public administrations and is in constant change. In the face of this situation, in order to provide public services as required, it is a command of the Constitution to ensure unity, integrity, and harmony among public administrations. Articles 3 and 123 of the Constitution include the principles of administrative integrity and the unitary state. Therefore, coordination and harmony between administrations can only be achieved based on principle of administrative integrity.

The tools to ensure administrative integrity are hierarchy and administrative tutelage. While hierarchical control aims to ensure harmony within the same public legal entity, administrative tutelage refers to supervisory power of central administration over local administrations that have independent public legal entities from state legal entity. So, administrative tutelage is an exceptional authority that can only be exercised when provided by law. Since metropolitan municipalities and district municipalities each possess separate public legal entities, relationship between them can only be administrative tutelage.

On the other hand, in the fifth paragraph of Article 127 of the Constitution, administrative tutelage is regulated as an authority that central administration holds over local administrations. Therefore, even if it is provided by law, naming relationship between two local administrations as administrative tutelage is not consistent with a literal interpretation of the Constitution. Nevertheless, in the doctrine, relationship between metropolitan municipalities and district municipalities is referred to as administrative tutelage, local administrative tutelage, internal tutelage mechanism, and external administrative supervision. Moreover, many scholars do not find these interpretations contrary to the Constitution. However, in our opinion, establishing an administrative tutelage relationship between two local administrations through comparison is not a proper interpretation of paragraph five of Article 127 of the Constitution. Because of that, it is necessary to amend Article 127 of the Constitution and to reconsider concept of administrative tutelage.

In this article, firstly, meaning of principle of administrative integrity is addressed. Subsequently, legal nature of relationship between metropolitan municipalities and district municipalities has been determined in light of doctrinal debates and judgments. In this context, authorities granted to metropolitan municipalities by Law No. 5216, both in the preparation of zoning plans and in the supervision of district municipalities’ zoning practices, are analyzed from a legal perspective. As a result of the study, evaluations are made about the legal problem, and solutions are suggested.