



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# İZMİR BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

## 2022 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

**Kasım 2023**

Tel : 90 (312) 295 30 00  
Fax : 90 (312) 295 48 00

[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)  
[sayistay@sayistay.gov.tr](mailto:sayistay@sayistay.gov.tr)

İnönü Bulvarı No: 45  
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU .....	10
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....	11
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	13
7.	DENETİM BULGULARI .....	13
8.	EKLER.....	232



## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Personel Durumu .....	3
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu.....	4
Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu .....	5
Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu .....	5
Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri .....	5
Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri .....	6
Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler .....	7
Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler .....	7
Tablo 9: Atık Yönetim Tesisleri Yapım ve İşletme Sözleşmeleri Mali Şartlarının Karşılaştırması.....	88
Tablo 10: Örnek İlçe Bazlı Dağılım .....	93
Tablo 11: Bütün Riskler Sigortasında Muafiyet Oranının Yüksek Belirlendiği İşler ve Kalemler.....	95
Tablo 12: İhale ile Verilen Hatlara İlişkin Bilgi .....	162
Tablo 13: Daire Başkanlığından Şube Müdürlüğüne Yapılan Atamalar Listesi .....	222



## KISALTMALAR

<b>AŞ</b>	Anonim Şirket
<b>AYM</b>	Anayasa Mahkemesi
<b>ÇED</b>	Çevresel Etki Değerlendirme Raporu
<b>EBRD</b>	Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası
<b>EDS</b>	Elektronik Denetleme Sistemi
<b>EKAY</b>	Entegre Katı Atık Yönetimi
<b>ESHOT</b>	İBB Elektrik Su Havagazı Otobüs ve Trolleybüs Genel Müdürlüğü
<b>İBB</b>	İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı
<b>İZSU</b>	İzmir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
<b>KHK</b>	Kanun Hükmünde Kararname
<b>KPDS</b>	Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavı
<b>TMSF</b>	Tasarruf Mevduat ve Sigorta Fonu
<b>TÜFE</b>	Tüketici Fiyat Endeksi
<b>ÜFE</b>	Üretici Fiyat Endeksi
<b>ÜDS</b>	Üniversitelerarası Kurul Yabancı Dil Sınavı
<b>UKOME</b>	Ulaşım Koordinasyon Merkezi
<b>ÖSYM</b>	Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi
<b>YDS</b>	Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavı
<b>VHKİ</b>	Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni





## BULGU LİSTESİ

### A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Taşınmaz Tahsislerinin Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi
2. Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması

### B. Diğer Bulgular

1. İvedi ve Zorunlu Olmayan İhtiyaçların Avans Şeklinde Gerçekleştirilmesi ve Avans Ödemesinin Genellik Arz Etmesi
2. Bazı İlçe Merkezlerinde ve Yerleşim Alanlarında Nazım İmar Planının Bulunmaması
3. Belediyenin Mülkiyetinde Bulunan Tarımsal Ürün Elde Edilecek Zeytin Ağaçlarından Faydalanılmaması
4. İlçe Belediyelerinden Alınması Gereken Çevre Temizlik Vergisi Payının Takibinin Yapılmaması
5. Belediye Şirketine Verilen Büfelerin İhalesiz Olarak Üçüncü Kişilere Verilmesi
6. Çatılı İşyeri/Konut Kira Artışının Hatalı Yapılması
7. Kira Artışlarında Hatalı Uygulama Yapılması
8. Katlı Otoparkın İşletme Hakkının Şirkete Devrinde Süre Belirtilmemesi ve Kira Artışının Hatalı Yapılması
9. Taşınmaz Yönetimi ve Kiralamaların Usulüne Uygun Yapılmaması
10. Taşınmaz Tahsislerinde Anlaşma Yapılmaması
11. Taşınmaz Tahsislerinde Süre Belirtilmemesi
12. Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Taşınmazların Bedelsiz Olarak Spor Kulübüne Kullandırılması Belirtildiği Halde, Söz Konusu Taşınmazların Kulüp Tarafından İşletilmesi
13. İzmir Şehirler Arası Otobüs Terminalinde Hatalı Uygulamalar Yapılması

14. İlçe Belediyesinden Kamulaştırılan Taşınmazın İlçe Belediyesi Tarafından Kullanılmaya Devam Edilmesi
15. Su Ürünleri Halinde Kanun Hükümlerinin Uygulanmaması
16. Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halinde İki İşyerinin Kira Artışının Hatalı Yapılması
17. Malları Taşıyan veya Depolayanlara İdari Para Cezası Uygulanmaması
18. Hafriyat Alanlarının Etkin Olarak Kullanılmaması ve Hafriyat Gelirlerinin İlçe Belediyelerince Toplanması
19. İmzalanan Ortak Hizmet Protokolünde Karşı Tarafın Yükümlülüklerini Yerine Getirmemesi
20. Mevcut Uygulama İmar Planlarının Üst Planlara Uyguluğuna İlişkin Kontrollerde Eksiklikler Olması
21. Tarım Arazilerindeki Tarımsal Amaçlı Yapıları Düzenleyen İmar Plan Notundaki Parsel Büyüklüğü Şartının Kaldırılması
22. Tam Adaptif Trafik Yönetimi Elektronik Trafik Denetleme Sisteminin Yatırım Amacına Uygun Olarak Çalıştırılmaması
23. İzmir Hafif Raylı Sistemi 5. Aşama Üçyol – Buca Hattı Yapım İşi İhalesinde Teklif Değerlendirme İşlemlerinin İhale Dokümanları ve Eki Rehberlere Uygun Yapılmaması
24. Ödemiş Entegre Katı Atık Yönetimi Tesislerinin Yapım ve İşletilmesine İlişkin İmtiyaz Sözleşme Hükümlerinin Sürdürülebilir Olmaması ile Usule Uyulmaksızın Ek Protokol İmzalanarak Firmaya Mali Avantaj Sağlanması
25. Reklam Üniteleri İhalesinde İhale Öncesi Yerlerin Tam Olarak Belirlenmemesi
26. Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi
27. İlçe Belediyelerinin Görev Sahasına Giren Yerlerde Büyükşehir Belediyesi Tarafından Asfalt ve Parke Yapılması
28. Meclise Ait Yetkinin Büyükşehir Belediye Başkanına Verilmesi

29. Taşıt Devirlerinde Hazine ve Maliye Bakanlığından Uygun Görüş Alınmaması
30. Çöp Kamyonlarının Başka Kurumlara Devirlerinde Mevzuata Uyulmaması
31. Meclis Kararı Alınmadan Bazı Kurum ve Kuruluşlara Araç Tahsis Edilmesi
32. İlçe Belediyelerine Bedelsiz Minibüs Devirlerinde Mevzuata Uyulmaması
33. Şirketlerin Sürekliliğinin Sağlanmasına Yönelik Gerekli Önlemlerin Alınmaması
34. İktisadi Teşebbüslerin Sürekli Zarar Etmesini Önleyici Tedbirlerin Alınmaması
35. Tam Zamanlı Sözleşmeli Personelin Şirket Yönetim Kurulu Üyesi Olarak Görev Yapması
36. İç Denetim Birim Başkanının Belediye Şirketi Yönetim Kurulu Üyeliğinde Görev Alması
37. Büyükşehir Belediyesi ve Bağlı kuruluşlarında Yöneticilik Sıfatına Haiz Olmayan Personelin Şirket Yönetim Kurulunda Görev Alması
38. İlçeden İle veya İlçeden İlçeye Çalışan Toplu Taşıma Araçları ile İlgili Uygulamanın Hatalı Olması
39. Büyükşehir Belediyesi Tarafından Verilen Taksi Hakkı İhalelerinde Süre Belirtilmemesi
40. Servis Hakkının Ulaşım Koordinasyon Merkezi İhale Kararıyla Verilmesi ve Süre Belirtilmemesi ile Büyükşehir Belediyesi Tarafından İhale Kararıyla Verilenlerde Süre Belirtilmemesi
41. Bergama Belediyesinden Devrolunan Sekiz Adet Toplu Taşıma Hattı ile İlgili Uygulamanın Hatalı Olması
42. Bergama İlçe Belediyesi Tarafından 10 Yıllığına İhale Edilen Şehir İçi Halk Otobüslerinden Bilet Bedeli ile İhale Bedelinin Bir Kısmının Alınmaması
43. Dikili İlçe Belediyesi Tarafından 10 Yıllığına İhale Edilen Şehir İçi Halk Otobüslerine Süre Bitiminden İtibaren Her Hangi Bir Bedel Alınmaksızın Taşımacılık Hakkı Verilmesi
44. İki İlçe Belediyesinden Devrolunan Toplu Taşıma Hatları ile İlgili Uygulamanın Hatalı Olması
45. Sonuçlanan İhaleleri İmzalamayan İstekliler Hakkında Mevzuat Hükümlerinin İşletilmemesi

46. Büyükşehir Belediyesinin İşletilmesini Devrettiği Otoparklardan Şirketin Ücretsiz Yararlandırma Yapması ve Böylece Belediyenin Gelir Kaybı Oluşması
47. Şirkete Devredilen Otoparkın Faaliyete Süresinde Geçmemesi Nedeniyle Belediyenin Gelir Kaybına Uğraması
48. Otopark İşletme Hakkının Şirket Tarafından Minibüsçüler Odasına Kiralanması
49. Sosyal Denge Sözleşmesine Sözleşme Konusu Olmayan Hükümler ile Kanuna Aykırı Hükümlerin Konulması
50. Geçici Görevlendirmede Kanuna Uyulmaması
51. Belediye Kadrosunda Çalışanların Sürekli Olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında Görevlendirilmesi
52. Belediyeler Birliğine Yapılan Görevlendirilmenin Hatalı Olması
53. Naklen İtfaiye Erliğine Atanmada Yönetmelik Hükümünün Uygulanmaması
54. Naklen Zabıta Memurluğuna Atanmada Yönetmelik Hükümünün Uygulanmaması
55. Unvan Değişikliği Sınavına Girmeden Dalgıç Kadrosuna Atama Yapılması
56. Teknik Kadrolara Sınavsız Atama Yapılması
57. Unvansız Daire Başkanlığı Kullanılarak Müdürlüğe Sınavsız Atama Yapılması
58. Uzman Erbaşlıkta Hizmet Süresi Tamamlamayan Kişilerin Açıktan Memuriyete Atanması
59. Avukatlık Vekalet Ücretlerinde Hatalı Uygulama Yapılması

## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

Belediyeler, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127'nci maddesinde, belediye halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçimlerle oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Belediyelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği Anayasa'da hüküm altına alınmıştır.

İzmir Büyükşehir Belediyesi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde genel yönetim kapsamında yer almakta olup faaliyetlerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun verdiği görev, yetki, imtiyaz ve sorumluluklar çerçevesinde yürütmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin temel mevzuatı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu olup bu Kanun'da kurumun görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları ile organları, teşkilatı, bütçe ve denetimi gibi temel hususlar düzenlenmektedir. Bununla birlikte görev, yetki, imtiyaz ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu ile diğer ilgili kanun ve yönetmeliklerde de düzenlenmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde, büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Söz konusu görev ve yetkiler genel olarak 5393 sayılı Kanun'da belirtilen görev ve yetkilerin paylaşımı şeklindedir. Büyükşehir belediyelerinin, kendi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında 5393 sayılı Kanun'da yer verilen yetki, imtiyaz ve muafiyetlerin geçerli olduğu da mezkûr Kanun'da belirtilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 8 ve 9'uncu maddesinde belirtilen altyapı ve ulaşım hizmetleri büyükşehir belediyelerinin sorumluluğu altındadır.

5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; kentsel altyapı, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, mezarlıklar, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, öğrenci yurtları, sosyal hizmetler, nikâh ve benzeri hizmetleri yapacağı veya yaptıracığı bunun yanı sıra devlet okullarının ve mabetlerin tüm

ihtiyaçlarını karşılayabileceği, sağlıkla ilgili tesisler açabileceği, sporu teşvik edebileceği ve gıda bankacılığı yapabileceği hüküm altına alınmıştır.

5393 sayılı Kanun'un 15'inci maddesinde; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak, yönetmelik çıkarmak, belediye gelirlerini tahsil etmek, temiz su atık su tesisleri kurup işletmek, ulaşım hizmetlerini görmek, ticari hayata katkı sağlamak gibi yetki ve imtiyazlar sayılmıştır.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluk alanları genişletilerek; büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasındaki ilişkiler ve hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında düzenleyici, bağlayıcı karar alma yetkisi verilmiştir.

Merkezi idarenin, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu Anayasa'da hüküm altına alınmıştır. Bu idari vesayet yetkisi denetim ve soruşturma konularında İçişleri Bakanlığı tarafından, yönetsel konularda ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır.

## **1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları**

5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediye organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak öngörülmüştür. Karar organı olan Büyükşehir Belediye Meclisi, biri Büyükşehir Belediye Başkanı olmak üzere 176 üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi teşkilâtı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi Büyükşehir Belediye Meclisinin yetkisi dâhilindedir.

Büyükşehir Belediyesi personeli Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda Büyükşehir Belediye Meclisinin bilgisine sunulur. Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı tarafından atanır.

Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısında doğrudan Başkana bağlı 6 adet birim belirlenmiştir. Bunlar; Özel Kalem Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı İç Denetim Birim Başkanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı ve Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı'dır. Doğrudan Başkana bağlı diğer birim olan Genel Sekreterlik idarenin en önemli icra organıdır.

Genel Sekretere bağlı 5 Genel Sekreter Yardımcısı bulunmaktadır. Toplamda 36 adet Daire Başkanlığı, 1 Hastane Başhekimliği ve 2 Şube Müdürlüğü de doğrudan Genel Sekreter Yardımcılığına bağlı olan birimlerdir. Belediyenin 165 adet hizmet birimi, alan ve amaçlarına göre ilgili Genel Sekreter Yardımcılıklarına bağlıdır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde memur, sözleşmeli personel ve işçiler çalıştırılmaktadır. Çalıştırılan belediye personeline ilişkin bilgiler tabloda detaylandırılmıştır.

**Tablo 1: Personel Durumu**

Personel İstihdam Türü	İhdas Edilmiş Norm Kadro Sayısı	Dolu Kadro Sayısı
Memur	6.372	3.849
Sözleşmeli Personel	568	547
Kadrolu İşçi	3.294	355
Geçici İşçi	-	
<b>Toplam</b>	<b>10.234</b>	<b>4.751</b>
696 Sayılı KHK Uyarınca Çalıştırılan Personel	* 1.750	

İzmir Büyükşehir Belediyesi Başkanlığının 1 Genel Müdürlüğü ve 1 Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlüğü olmak üzere 2 tane bağlı kuruluşu bulunmaktadır.

Eshot Genel Müdürlüğü, 27.07.1943 gün 4483 sayılı “İzmir Tramvay ve Elektrik Türk A.Ş. İmtiyazıyla Tesisatının Satın Alınmasına Dair Mukavelenin Tasdiki ve Bu Müessesenin İşletilmesi Hakkında Kanun” ile kurulmuş ve bu Kanunlardaki esaslara ve özel hukuk hükümlerine göre Büyükşehir Belediyesi mücavir alan sınırları içerisinde ulaşım hizmetlerinin planlanarak yürütülmesi ve koordinasyonunu sağlamak üzere kurulmuş; özel bütçeli, tüzel kişiliği olan ve kamusal görev yapan bir kurumdur.

Diğer bağlı kuruluşu olan İZSU Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü ise Büyükşehir Belediyesine bağlı olarak büyükşehir belediye sınırları içerisinde İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’la belirlenen su ve kanalizasyon işlerini yapmak üzere kurulmuştur.

Ayrıca Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu toplam 19 adet şirket bulunmaktadır.

### 1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12'nci maddesine göre, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri içinde mahalli idareler bütçeleri de sayılmış, mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Bütçe işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmektedir.

Bütçe; belediyenin stratejik planına ve performans programına uygun olarak, analitik bütçe sistemine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan, mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren ve belediye meclisince kabul edilen bir karardır. Bu kapsamda İzmir Büyükşehir Belediyesi, faaliyetlerini ilgili mali yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Büyükşehir Belediyesinin 2022 yılı bütçe ödenekleri, tahmini bütçe gider ve gelirleri ile gerçekleşme rakamları aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

**Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu**

E-Kod1	Giderin Türü	Geçen Yılandan Devreden Ödenek (TL)	Bütçe İle Verilen Ödenek (TL)	Eklenen / Düşülen Ödenek (TL)	Ödenek Toplamı (TL)	Bütçe Gideri Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)	Ertesi Yıla Devreden Ödenek (TL)
01	Personel Giderleri	0,00	750.000.000,00	361.344.391,86	1.111.344.391,86	1.081.535.967,81	29.808.424,05	0,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	0,00	90.000.000,00	50.620.928,14	140.620.928,14	132.696.342,09	7.924.586,05	0,00
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	0,00	3.153.132.000,00	1.162.079.011,47	4.315.211.011,47	4.073.475.952,36	241.735.059,11	0,00
04	Faiz Giderleri	0,00	585.200.000,00	98.600.000,00	683.800.000,00	634.511.945,64	49.288.054,36	0,00
05	Cari Transferler	0,00	1.122.299.000,00	1.817.088.769,63	2.939.387.769,63	2.930.027.460,41	9.360.309,22	0,00
06	Sermaye Giderleri	0,00	5.030.319.000,00	17.528.938,90	5.047.847.938,90	4.897.707.686,84	150.140.252,06	0,00
07	Sermaye Transferleri	0,00	203.050.000,00	-128.642.040,00	74.407.960,00	68.970.249,29	5.437.710,71	0,00
08	Borç Verme	0,00	950.000.000,00	737.380.000,00	1.687.380.000,00	1.676.668.870,44	10.711.129,56	0,00
09	Yedek Ödenek	0,00	616.000.000,00	-616.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>		<b>0,00</b>	<b>12.500.000.000,00</b>	<b>3.500.000.000,00</b>	<b>16.000.000.000,00</b>	<b>15.495.594.474,88</b>	<b>504.405.525,12</b>	<b>0,00</b>

İzmir Büyükşehir Belediyesinin 2022 mali yılı bütçesi ile 12.500.000.000,00 TL ödenek öngörülmüş olup 2022 yılı ödenek toplamı 16.000.000.000,00 TL olmuştur. Yıl içinde 15.495.594.474,88 TL Bütçe Gideri yapılmış, 504.405.525,12 TL ödenek iptal edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 2022 yılı Bütçesi "(A) Ödenek Cetvelinde" 16.000.000.000,00 TL ödenek, "(B) Gelirlerin Ekonomik Sınıflandırılması" cetvelinde ise 13.450.000.000,00 TL gelir tahmini öngörülmüş olup gider bütçesindeki ödenek toplamı ile gelir bütçesinde tahmin edilen gelir toplamı arasındaki fark, Finansmanın Ekonomik Sınıflandırılması Cetvelindeki borçlanma, borç ödemeleri ve likidite amaçlı banka hesabında



tutulan nakit karşılığı ile gösterilen 2.550.000.000,00 TL ile giderilmiş olup bütçe dengliği sağlanmıştır.

**Tablo 3: 2022 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu**

Bütçe Gelirinin Ekonomik Kodu	Bütçe Gelir Tahmini (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Red ve İadeler (TL)	Net Tahsilat (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Vergi Gelirleri	89.705.000,00	103.728.680,10	131.833,18	103.596.846,92	115,49
03- Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.056.120.000,00	990.811.556,18	13.322.322,80	977.489.233,38	92,55
04- Alınan Bağış ve Yardımlar	3.000,00	402.018,60	0,00	402.018,60	13.400,62
05- Diğer Gelirler	12.239.372.000,00	13.668.477.484,42	2.898.925,76	13.665.578.558,66	111,65
06- Sermaye Gelirleri	65.750.000,00	41.670.941,73	575.248,47	41.095.693,26	62,50
08-Alacaklardan Tahsilat					
09- Red ve İadeler	-950.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>13.450.000.000,00</b>	<b>14.805.090.681,03</b>	<b>16.928.330,21</b>	<b>14.788.162.350,82</b>	<b>109,95</b>

Buna göre 2022 yılında net bütçe geliri % 109,95 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri (% 155,49) ve Diğer Gelirler (% 111,65), alınan bağış ve yardımlar (% 13.400,62) ile beklenenin üstünde, sermaye gelirleri ise (% 62,50) beklenenin altında gerçekleşmiştir.

**Tablo 4: 2022 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu**

Bütçe Giderinin Ekonomik Kodu	Bütçe (Başlangıç) Ödeneği (TL)	Bütçe Gideri (Gerçekleşen) Tutar (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
01- Personel Giderleri	1.096.200.000,00	1.081.535.967,81	98,66
02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	138.800.000,00	132.696.342,09	95,60
03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	4.066.632.000,00	4.073.475.952,36	100,17
04- Faiz Gideri	683.700.000,00	634.511.945,64	92,81
05- Cari Transferler	1.886.299.000,00	2.930.027.460,41	155,33
06- Sermaye Giderleri	5.538.319.000,00	4.897.707.686,84	88,43
07- Sermaye Transferleri	203.050.000,00	68.970.249,29	33,97
08- Borç Verme	1.450.000.000,00	1.676.668.870,44	115,63
09- Yedek Ödenekler	937.000.000,00	0,00	0,00
<b>Toplam</b>	<b>16.000.000.000,00</b>	<b>15.495.594.474,88</b>	<b>96,85</b>

Buna göre 2022 yılında bütçe giderleri % 96,85 seviyesinde gerçekleşmiştir. Cari Transferler % 155,33, Sermaye Transferleri % 33,97 ile gerçekleşirken diğer kalemler beklenen düzeyde gerçekleşmiştir.

Belediyenin bütçe gelirler ve giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre son üç yıllık seyri ve 2021 yılının 2020 yılına, 2022 yılının 2021 yılına göre değişim yüzdeleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

**Tablo 5: Bütçe Gelirlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri**

Bütçe Gelirinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (A)	2021 Yılı (TL) (B)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Vergi Gelirleri	49.432.198,22	63.372.894,91	103.728.680,10	28,20	63,68
Teşebbüs ve Mülkiyet	444.101.695,38	606.871.377,74	990.811.556,18	36,65	63,27

Gelirleri					
Alınan Bağış ve Yardım ile Özel Gelirler	7.905.172,07	1.566.684,63	402.018,60	-80,18	-74,34
Diğer Gelirler	5.588.381.325,06	7.580.491.711,74	13.668.477.484,42	35,65	80,31
Sermaye Gelirleri	112.034.318,63	82.440.215,47	41.670.941,73	-26,42	-49,45
<b>Toplam</b>	<b>6.201.854.709,36</b>	<b>8.334.742.884,49</b>	<b>14.805.090.681,03</b>	<b>34,39</b>	<b>77,63</b>
Bütçe Gelirlerinden Red ve İadeler Toplamı (-)	6.171.919,85	148.976.601,03	16.928.330,21	2.313,78	-88,64
<b>Net Toplam</b>	<b>6.195.682.789,51</b>	<b>8.185.766.283,46</b>	<b>14.788.162.350,82</b>	<b>37,07</b>	<b>80,66</b>

Tablodaki veriler dikkate alındığında, 2022 yılında gelirler bir önceki yıla göre 6.602.396.067,36 TL'lik (%80,66) artış göstermiştir. Bu çerçevede; alınan bağış ve yardım ile özel gelirlerde 1.164.666,03 TL (%74,34) ile sermaye gelirlerinde 40.769.273,74 TL (%49,45) azalış olurken, vergi gelirlerinde 40.355.785,19 TL (%63,68), Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirlerinde 383.940.178,44 (%63,27), diğer gelirlerde 6.087.985.772,68 TL (%80,31) tutarlarındaki artışlar toplam artış üzerinde belirleyici olmuştur. Artışın büyük oranda yeni kalemlerinin eklenmesi ve merkezi idare vergi gelirlerinden alınan paylardan kaynaklandığı anlaşılmakla birlikte, gelir yönetiminde sağlanan başarı da bu artışta etkili olmuştur.

**Tablo 6: Bütçe Giderlerinin 3 Yıllık (2020-2022) Seyri**

Bütçe Giderinin Çeşidi	2020 Yılı (TL) (C)	2021 Yılı (TL) (C)	2022 Yılı (TL) (C)	2021-2020 Değişim Oranı (%) [D=(B-A)/A]	2022-2021 Değişim Oranı (%) [E=(C-B)/B]
Personel Giderleri	531.696.837,87	643.474.876,67	1.081.535.967,81	21,02	68,08
SGK Devlet Prim Giderleri	69.334.324,43	80.279.932,71	132.696.342,09	15,79	65,29
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.698.118.660,09	2.403.330.094,74	4.073.475.952,36	41,53	69,49
Faiz Giderleri	301.227.450,25	430.462.750,00	634.511.945,64	42,90	47,40
Cari Transferler	893.405.940,39	1.286.588.143,64	2.930.027.460,41	44,01	127,74
Sermaye Giderleri	3.222.318.910,14	2.808.561.239,01	4.897.707.686,84	-12,84	74,38
Sermaye Transferleri	7.754.676,49	45.461.819,18	68.970.249,29	486,25	51,71
Borç Verme	800.727.952,23	1.095.205.425,44	1.676.668.870,44	36,78	53,09
<b>Toplam</b>	<b>7.524.584.751,89</b>	<b>8.793.364.281,39</b>	<b>15.495.594.474,88</b>	<b>16,86</b>	<b>76,22</b>

Belediyenin bütçe giderleri toplamı 2022 yılında 2021 yılına göre 6.702.230.193,49 TL'lik (%76,22) artmıştır. Gider kalemleri incelendiğinde; 2022 yılında personel giderlerinin 438.061.091,14 TL'lik (%68,08), sosyal güvenlik kurumlarına devlet prim giderlerinin 52.416.409,38 TL'lik (%65,29), mal ve hizmet alım giderlerinde 1.670.145.857,62 TL'lik (%69,49), sermaye giderlerinde 2.089.146.447,83 TL'lik (%74,38), faiz giderlerinde 204.049.195,64 TL'lik (%47,40) ve sermaye transferlerinde 23.508.430,11 TL'lik (%51,71) bir artış olmuştur. 2022 yılında Belediyenin hizmet üretim alanlarına ilişkin akaryakıt ve elektrik başta olmak üzere tüm girdi maliyetlerinde yaşanan büyük artış oranları Belediye bütçesinin cari giderlerinde de artışa sebep olmuştur. Bütçe yönetiminde dengenin sağlanması amacıyla tasarrufa gidilerek bütçe denkliliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre; bütçe ile ilgili olsun ya da olmasın Belediyenin faaliyetlerinden dolayı tahakkuk eden 2022 yılı Faaliyet Gideri 14.123.913.633,23 TL, Faaliyet

Geliri 15.702.539.803,06 TL olup Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu ise 1.578.626.169,83 TL olarak gerçekleşmiştir.

İzmir Büyükşehir Belediyesinin doğrudan ve/veya dolaylı hissedarı olduğu şirketler aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir:

**Tablo 7: Belediyenin Doğrudan Hissedarı Olduğu Şirketler**

Sıra No	Şirketin Adı	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediyenin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Hisse Oranı (%)
1	İZELMAN A.Ş.	661.000.000,00	418.493.189,00	%63
2	İZDENİZ A.Ş.	331.250.000,00	307.731.250,00	%92
3	İZENERJİ A.Ş.	267.150.000,00	105.425.939,00	%39
4	ESBAŞ	52.500,00	385,00	%0,73
5	İZBETON A.Ş.	786.550.000,00	777.048.476,00	%98
6	EGE ŞEHİR YAPI PLANLAMA A.Ş.	168.618.000,00	168.065.784,48	%99
7	İZFAŞ A.Ş.	207.509.360,00	207.420.214,00	%99
8	ÇEŞTAŞ	5.000.000,00	1.250.000,00	%25
9	İZULAŞ A.Ş.	1.010.500.000,00	907.429.000,00	%89
10	İZBAN A.Ş.	2.440.000.000,00	1.146.800.000,00	%47
11	İZMİR GAZ A.Ş.	60.000.000,00	6.000.000,00	%10
12	İZTARIM (BAYSAN)A.Ş.	313.241.441,00	303.180.909,00	%96
13	İZDOĞA A.Ş.	61.250.000,00	45.349.500,00	%74
14	GRAND PLAZA A.Ş.	213.458.415,00	106.729.208,00	%50
15	İTAŞ A.Ş.	200.000,00	2.000,00	%1
16	İZMİR ENTERNASYONEL OTELCİLİK A.Ş.	120.000,00	28.200,00	%23

**Tablo 8: Belediye Şirketlerinin Hissedarı Olduğu Şirketler**

Sıra No	Belediye Şirketi	Hissedar Olduğu Şirket	Toplam Sermaye Tutarı (TL)	Belediye Şirketinin Sahip Olduğu Sermaye Tutarı (TL)	Belediye şirketinin Hisse Oranı (%)
1	İZMİR İNV.TEK A.Ş.	İZBETON A.Ş.	24.700.000,00	24.700.000,00	%100
2	İZMİR METRO A.Ş.	İZELMAN A.Ş.	298.000.000,00	89.400.000,00	%30
		İZULAŞ A.Ş.		119.200.000,00	%40
		İZBETON A.Ş.		89.400.000,00	%30
3	İZMİR JEOTERMAL A.Ş.	İZENERJİ A.Ş.	43.000.000,00	21.500.000,00	%50
		BALÇOVA TUR.A.Ş.			%49
		MALİYE HAZİNESİ DOKUZ EYLÜL ÜN. VAKFI			0
4	KENT A.Ş.	KARŞIYAKA BEL.	140.426.376,00	134.809.322,00	%96
		İZDENİZ A.Ş.		1.404.263,00	%1
		EGE ŞEHİR PLANLAMA A.Ş.		2.808.528,00	%2
		İZFAŞ A.Ş.		1.404.263,00	%1
5	TANSAŞ GID. SAN. TUR.LTD.ŞTİ	İZULAŞ A.Ş.	1.220.000,00	800,00	%0,06
		İZELMAN A.Ş.		800,00	%0,06
6	TARKEM	EGE ŞEHİR PLANLAMA A.Ş.	35.000.000,00	13.538.000,00	%38,68
7	İZMİR TEK.BÖL.GEL.A.Ş.	İZMİR İNV.TEK A.Ş.	2.000.000,00	60.000,00	%3
8	TETUSA A.Ş.	ÇEŞTAŞ A.Ş.	85.000.000,00	1.000.000,00	%1,1764
		İZENERJİ A.Ş.		64.329.200,00	%75,68
9	İZELMAN A.Ş.-İZENERJİ A.Ş. ADI ORTAKLIĞI	İZENERJİ A.Ş.	71.000,00	7.100,00	%10
		İZELMAN A.Ş.		63.900,00	%90

## **1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

### **1.4.1. Kamu İdaresinin Muhasebe Sistemi**

İzmir Büyükşehir Belediyesinin muhasebe kayıt işlemleri Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Mahalli idarelerin hesap planı, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 46'ncı maddesinde ana hesap grupları, hesap grupları ve hesaplar itibariyle belirlenmiş çerçeve hesap planında yer alan hesaplardan oluşmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer almamakla birlikte, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planında yer alan herhangi bir hesabın kullanılması gerekliliği ortaya çıkarsa Yönetmelik'teki hesap planına ilave hesap eklemeye veya çıkarmaya, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yetkilidir.

Ayrıca, mahalli idarelere ait detaylı hesap planları, bu Yönetmelik'te belirlenen hesap planı çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle ilgili Bakanlıklarca hazırlanmaktadır.

### **1.4.2. Kamu İdaresinin Raporlama Sistemi**

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 484 ve 485'inci maddeleri uyarınca; mali tablolar, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen ilkelere ve standartlara uygun olarak hazırlanır ve belirlenen sürelerde ilgililerin bilgisine sunulur. Bu bağlamda, İdarece üretilen cetvel ve temel mali tablolar ile diğer mali tablolar şunlardır:

- a) Mizan cetveli
- b) Temel mali tablolar
  - 1) Bilanço
  - 2) Faaliyet sonuçları tablosu
  - 3) Nakit akış tablosu
- c) Diğer mali tablolar
  - 1) Bütçe uygulama sonuçları tablosu
  - 2) Gelirlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu

- 3) Giderlerin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 4) Giderlerin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 5) Bütçe gelirlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 6) Bütçe giderlerinin kurumsal sınıflandırılması tablosu
- 7) Bütçe giderlerinin fonksiyonel sınıflandırılması tablosu
- 8) Bütçe giderlerinin finansal sınıflandırılması tablosu
- 9) Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırılması tablosu
- 10) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu.

#### **1.4.3. Kamu İdaresi Tarafından Denetime Sunulan Defter, Tablo ve Belgeler**

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştay Başkanlığına gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuştur:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

Kamu İdaresinin denetimi; yukarıda belirtilen defter, tablo ve belgeler ile Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

---

---

## 2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

## 3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

## 4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç

kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.

## **5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

İç kontrol sistemi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun Beşinci kısmında düzenlenmiştir. İç kontrol, idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçler ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Hazine ve Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.

31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde, iç kontrol standartlarının, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirlenip yayımlanacağı, kamu idarelerinin, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlü bulunduğu, ayrıca Kanun'a ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebileceği belirtilmiştir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla 18 standart ve bu standartlar için gerekli 79 genel şart belirlenmiştir.

İzmir Büyükşehir Belediyesinde iç kontrol sisteminin kurulması ve uygulanması kapsamında yapılan incelemeler sonucunda iç kontrol sistemleri ile ilgili tespitler aşağıda kısaca belirtilmiştir:

### **Kontrol Ortamı Standartları**

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları konusunda personelin görev unvanlarına ilişkin yetki ve sorumluluklarını kapsayan görev dağılım çizelgesinin oluşturulması ve personele duyurulmaması nedenlerinden dolayı eksiklikler bulunmaktadır.

İdarede “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, belirlenmemiştir. Hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir.

### **Risk Değerlendirme Standartları**

Stratejik plan, zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (*risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme*) yapılmıştır.

### **Kontrol Faaliyetleri Standartları**

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, görevler farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

### **Bilgi ve İletişim Standartları**

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol



Standartları Tebliği'ne uygundur.

### **İzleme Standartları**

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 5 iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 4'ü doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

Sonuç olarak; İdare bünyesinde iç kontrol sisteminin kurulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi yönünde iç kontrol mevzuatı gereklerinin büyük ölçüde yerine getirildiği ve iç kontrol sistemi ile kurumsal risk yönetiminin, üst yönetim ve İdare personeli tarafından sahiplenildiği görülmüştür.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

İzmir Büyükşehir Belediyesi 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## **7. DENETİM BULGULARI**

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

### **A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR**

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olan bulgular yer almaktadır.

#### **BULGU 1: Taşınmaz Tahsislerinin Muhasebe Kayıtlarında İzlenmemesi**

İdare tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilmiş taşınmazlar ile diğer

kamu kurum ve kuruluşları tarafından İdareye yapılan taşınmaz tahsislerinin muhasebe kayıtlarına alınmadığı görülmüştür.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 25-Maddi Duran Varlıklar Hesap Grubu ile ilgili "Hesap grubuna ilişkin işlemler" başlıklı 187'nci maddesinde; tahsis edilen taşınmazlardan, Hazineye ait olanların milli emlak birimlerince, diğer kamu idarelerine ait olanların ise yetkili birimlerce muhasebe birimlerine bildirilerek gerekli kayıtların yapılacağı, kamu idaresinin mülkiyetinde olan taşınmazların, bunlardan diğer kamu idarelerine tahsis edilenlerin ve kamu idarelerince tahsisli olarak kullanılanların yardımcı hesaplar itibarıyla izleneceği; taşınmazların tahsisinin kaldırılmasına karar verilmesi halinde taşınmazı tahsis eden idare ile taşınmazın tahsis edildiği idarenin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri tarafından tahsise ilişkin muhasebe kayıtlarının kapatılacağı ifade edilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in 252-Binalar Hesabına ilişkin "Hesabın işleyişi" başlıklı 193'üncü maddesine göre de, tahsise konu edilen/tahsis alınan binalar tahsis edilen kamu idaresine hizmet veren muhasebe birimince kayıtlı değeri üzerinden 252-Binalar Hesabına borç, 500-Net Değer Hesabına alacak kaydedilecektir. Ayrıca, varlığa ilişkin ayrılmış amortisman tutarı da 500-Net Değer Hesabına borç, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedilmek suretiyle muhasebeleştirilecektir. Diğer yandan Yönetmelik'te, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı için de benzer düzenlemeler bulunmaktadır.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri uyarınca, diğer kamu idarelerine taşınmaz tahsis edilmesi durumunda, muhasebe birimince taşınmazların kayıtlı değeri üzerinden ilgisine göre, 250-Arazi ve Arsalar Hesabı ile 252-Binalar Hesabına alacak ve 500-Net Değer Hesabına borç; amortismanına tabi maddi duran varlıklar için ayrılmış amortisman tutarının 500-Net Değer Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilmesi gerekmektedir.

Taşınmaz işlemlerinin incelenmesi neticesinde; 2022 yıl sonu itibarıyla İdare tarafından diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen 181 adet taşınmaz ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından İdareye tahsis edilen 83 adet taşınmaz için yukarıda açıklanan muhasebe kayıtlarının yapılmadığı tespit edilmiştir. Söz konusu muhasebeleştirme işlemlerinin yapılmaması nedeniyle, 2022 yılı mali tablolarında 250-Arazi ve Arsalar Hesabı, 252-Binalar Hesabı ve 500-Net Değer Hesabı ile amortismanına tabi maddi duran varlıklar için 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabı hatalı bilgi oluşturmaktadır.

Kamu idaresi cevabında, Belediyeye tahsis edilen ile Belediyenin mülkiyetinde iken

İlgili mevzuat kapsamında çeşitli kamu kurumlarına tahsis edilen taşınmazların muhasebe kayıtlarına alınabilmesi için gerekli iş ve işlemlerin yapılacağı ifade edilmiştir.

Gerek diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen gerekse diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından İdareye yapılan taşınmaz tahsislerinin muhasebe kayıtlarında gösterilmesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: Hizmet Alımı Sözleşmeleri Kapsamında Çalıştırılmakta Olan İşçilerin Kıdem Tazminatı Karşılıklarının Ayrılmaması**

Belediye şirketinde işçi statüsüne geçirilmek suretiyle hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılan işçi personel için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı görülmüştür.

23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinde, muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan kavramlardan "dönemsellik" kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin sonuçların diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanması, "ihtiyatlılık" ise muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı Yönetmelikte belirtilen durumlarda karşılık ayrılması olarak açıklanmıştır. Kamu idareleri tarafından işçi statüsünde istihdam edilen personelin kıdem tazminatları için ihtiyaten karşılık ayrılması ve işçinin istihdamı nedeniyle yükümlülük altına girilen kıdem tazminatlarına ilişkin giderlerin yılları faaliyetlerine mal edilmesi dönemsellik ve ihtiyatlılığa ilişkin hükümlerin gereğidir.

27.05.2016 tarih ve 29724 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 281 ve 330'uncu maddelerinde de, ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan kıdem tazminatları karşılıklarının vadelerine göre 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı veya 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabında izleneceği belirtilmiştir.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 20.05.2016 tarih ve 9430 sayılı "Kıdem Tazminatı" konulu genel yazısında ise; yukarıda yer verilen açıklamalara değinilerek kıdem tazminatları ile ilgili olarak uygulama birliğinin sağlanması amacıyla söz konusu işlemlerin bahse konu yazıda yer alan açıklamalar ile yazı ekinde yer alan örnek muhasebe kayıtlarına göre yapılması öngörülmüştür.

Kamu kurum ve kuruluşlarında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılmakta olan işçilerin sürekli işçi kadrolarına veya mahalli

idare şirketlerinde işçi statüsüne geçirilmesi ise 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin geçici 23 ve geçici 24 üncü maddeleri ile sağlanmıştır.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 20'nci maddesine göre, il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri, personel çalıştırılmasına dayalı hizmetleri, sermayesinin yarısından fazlası bu idarelere ait ve halen bu kapsamda hizmet alımı yaptığı mevcut şirketlerinden birine veya bu nitelikte herhangi bir şirketi bulunmuyorsa münhasıran bu amaçla kuracakları bir şirkete gödürebileceklerdir.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin geçici 24'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında, geçişten önce alt işveren işçilerini kapsayan, Yüksek Hakem Kurulu tarafından karara bağlanan ve süresi en son sona erecek toplu iş sözleşmesinin, anılan madde kapsamında yer alan şirketlerce işçi statüsüne geçirilen işçilerin ücreti ile diğer mali ve sosyal haklarının belirlenmesinde esas alınacağı düzenlenmiştir.

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımlarında kamu işverenlerinin kıdem tazminatından sorumluluğu ile ilgili olarak 11.09.2014 tarihinde yürürlüğe giren 6552 sayılı İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun'un 8'inci maddesiyle 4857 sayılı İş Kanunu'nun 112'nci maddesine eklenen ikinci, üçüncü ve beşinci fıkralarında, Kanun kapsamında yer alan işçilerin iş sözleşmesinin kıdem tazminatına hak kazanacak şekilde sona ermesi hâlinde işçilerin kıdem tazminatlarının çalıştırıldığı son kamu kurum veya kuruluşu tarafından ödeneğın yeterli olup olmadığına bakılmaksızın doğrudan işçinin banka hesabına ödeneceğı belirtilmiştir.

Belediyenin gelecekte karşılaşacağı risk ve olaylara karşılık muhasebenin “ihtiyatlılık” ilkesi doğrultusunda kıdem tazminatı karşılığı ayırması gerekliliğı hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılmakta olan işçileri de kapsamaktadır.

En son yayınlanan Mahalli İdareler 2022 Yılı Detaylı Hesap Planı'nda da 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının yardımcı hesap kodlarında sürekli, geçici ve taşeron işçiler için ayrılacak kıdem tazminatı karşılıkları için ayrı ayrı yardımcı hesap kodları belirlenmiştir. Bu düzenlemeye göre belediye şirketlerinde hizmet alımı sözleşmesi ile çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatları için ayrılan karşılıkların, niteliğine uygun olarak 472. 03 Taşeron İşçilerin Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesabında izlenmesi gerekmektedir.

Ayrıca; yılı için ayrılan karşılık tutarlarının, hesap planının “630.03.05.01.11. Hizmet

Alımı Suretiyle Çalıştırılan Personele Yapılacak Kıdem Tazminatı Ödemeleri” kodu ile faaliyet giderlerine yansıtılması, önceki yıllar ayrılması gereken tutarların ise envanteri yapılarak 472 nolu hesap karşılığında 500.03.03-Net Değer Hesabına kaydedilmesi gerektiğinden, yılsonunda faaliyet gider ve gelirlerine göre oluşan dönem faaliyet sonucu ve net değer hesabı ayrılması gereken kıdem tazminatı karşılık tutarları kadar etkilenmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin hizmet alım sözleşmesi kapsamındaki işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılmadığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, 4857 sayılı İş Kanun’unun 2 ile 112’nci maddesinden bahsedilerek alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatına hak kazanacak şekilde işten ayrılmaları durumunda tahakkuk edecek kıdem tazminatlarının idare bütçesinden ödenebileceği, Belediyenin işçi kadrosunda bulunan personelin kıdem tazminatları karşılıkları ayrılarak muhasebe kayıtlarında ve mali tablolarda izlendiği, hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılan personellere ödenen kıdem tazminatının mevzuat gereği ilgili kurum ve şirketlere rücu edildiği, şirkette hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılan işçi personel için kıdem tazminatı karşılığı ayrılması ve ödenen kıdem tazminatının ilgili şirkete rücu işlemi sonrasında her iki kurum tarafından mükerrer olarak karşılık ayrılmasının mali tablolarda doğru bilgiyi yansıtmayacağı, hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılan personellere ödenecek kıdem tazminatlarının ödenmesinden kurumunu üst işverenin sorumlu tutulmuş olmasının rücu işleminden dolayı asıl sorumlunun şirket olduğu için kıdem tazminatları karşılığının ilgili şirketin ayırmasının doğru olacağı ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin “Temel kavramlar” başlıklı 5'inci maddesi, Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 281 ve 330'uncu maddeleri, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 20.05.2016 tarih ve 9430 sayılı “Kıdem Tazminatı” konulu genel yazısı, Mahalli İdareler 2022 Yılı Detaylı Hesap Planı'ndaki 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabının yardımcı hesap kodları ve 4857 sayılı İş Kanunu'nun 112'nci maddesine eklenen ikinci, üçüncü ve beşinci fıkraları dikkate alındığında gelecekte karşılaşılabilecek risk ve olaylara istinaden muhasebenin “ihtiyatlılık” ilkesi doğrultusunda kıdem tazminatı karşılığı ayrılması gerekliliği hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılmakta olan işçiler yönünden de geçerlidir.

Belediyenin hizmet alım sözleşmesi kapsamındaki işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılması ve bu karşılık tutarlarının faaliyet gideri olarak muhasebe kayıtlarına yansıtılması gerekmektedir.

## B. DİĞER BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olmayan bulgular yer almaktadır.

### **BULGU 1: İvedi ve Zorunlu Olmayan İhtiyaçların Avans Şeklinde Gerçekleştirilmesi ve Avans Ödemesinin Genellik Arz Etmesi**

Avans verilmesini gerektirecek şartlar oluşmadığı halde alımlar için avans verilerek ödemelerin gerçekleştirildiği ve bu harcamalarda ihale mevzuatı hükümlerine uyulmayarak avansın genel bir uygulamaya dönüştürüldüğü görülmüştür.

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ön Ödeme" başlıklı 35'inci maddesinde, harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabileceği, verilecek avansın üst sınırlarının merkezî yönetim bütçe kanununda gösterileceği hükmü yer almaktadır.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği incelendiğinde ön ödemeler ile ilgili olarak 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 35'inci maddesinde belirtilen yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bu doğrultuda çıkarılan Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in "Ön ödeme şekilleri ve uygulaması" başlıklı 5'inci maddesinde de ön ödemenin, harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarında öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans verilmek veya kredi açılmak suretiyle yapılabileceği düzenlenmiştir.

Ayrıca, ön ödeme usul ve esaslarına ilişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nin (Sıra No: 55) 3'üncü maddesinde de, ön ödemenin, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kesin ödeme öncesi avans veya kredi şeklinde yapılan ödeme olduğu belirtilerek, ön ödeme yapılabilmesi için; ilgili kanununda öngörülmüş olması, ön ödeme yapılacak giderin, gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderlerden olması, ilgili bütçe tertibinde ön ödeme karşılığı yeterli ödeneğin harcama biriminde mevcut olması ve bu ödeneğin, ön ödemenin mahsubu yapılanaya kadar saklı tutulması ve Hazine ve

Maliye Bakanlığı ve ilgili bakanlıklarca yayımlanan tasarruf tedbirleri ve uygulama talimatlarında belirtilen hususlara uyulması gerektiği, ön ödeme uygulamasının bir alım usulü olmaması sebebiyle ön ödeme yapılacak mal veya hizmet alımlarında, alımların idarelerin tabi oldukları ihale mevzuatı hükümlerine göre yapılması, mal alındığının veya hizmetin gerçekleştirildiğinin ihale mevzuatına uygun olarak görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması gerektiği düzenlenmiştir.

Yukarıdaki mevzuat hükümlerine göre avans, sürekli bir ödeme olmayıp istisnai ve belli şartlarda kullanılması gereken bir ödeme yöntemidir. Giderin ilgili kanunlarda öngörölmüş olması, gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi ve zorunlu bir gider olması, ilgili bütçe tertibinde yeterli ödeneğin olması durumunda avans şeklinde ödeme gerçekleştirilebilir. Bir giderin ivedi ve zorunlu olarak değerlendirilebilmesi için ihtiyacın giderilmemesi durumunda kamu hizmetinin aksaması gerekmektedir. Bu ödeme yönteminin ivedi ve zorunlu olmayan giderler için kullanılması harcamaların ön mali kontrol ve diğer kontrollere tabi tutulmadan yapılmasına sebep olmaktadır.

Ayrıca avans verilmesi için gerekli şartlar oluşmuş olsa bile, ihtiyacın mezkur maddenin son fıkrasında belirtildiği üzere, idarenin tabi olduğu ihale mevzuatı hükümlerine göre karşılanmalıdır. Gider gerçekleştirildiğinde ise, süresi içerisinde avans mahsubunun yapılması ve alım yöntemine göre kanıtlayıcı evrakların düzenlenmesi gerekmektedir. 2022 yılı avans sınırının doğrudan temin parasal sınırının altında kaldığı dikkate alındığında, avans vermek suretiyle ödeme yapılan alımların doğrudan temin usulüne göre yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, mal ve hizmet alım giderleri işlemlerinin büyük kısmının tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderlerden olmadığı halde alımın avans şeklinde ödeme ile karşılandığı ve bu alımlarda ihale mevzuatı hükümlerine uyulmadığı tespit edilmiştir. İdare tarafından avansın bir alım şekli yöntemine çevrilip genel bir uygulamaya dönüştürüldüğü görölmüştür.

Kamu idaresi cevabında, bulgudaki önerilerin üst yazı ile ilgili birimlere gönderilerek bilgilendirme yapıldığı ve bundan sonra 5018 sayılı Kanun'un 35'inci maddesi hükümleri doğrultusunda ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılacağı ifade edilmiştir.

Avansın istisnai bir ödeme yöntemi olması nedeniyle, ivedi ve zorunluluk gerektiren hallerde düzenlemelere uygun olarak kullanılması gerekmektedir.

---

---

## **BULGU 2: Bazı İlçe Merkezlerinde ve Yerleşim Alanlarında Nazım İmar Planının Bulunmaması**

Yapılan incelemelerde bazı ilçe merkezlerinde ve büyük yerleşim alanlarında nazım imar planının bulunmadığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 7'nci madde (b) bendi ile çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla büyükşehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında sayılmıştır.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 5'inci maddesinde; "*Nazım İmar Planı; (Değişik:29/11/2018-7153/10 md.) 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.*"

"Mekansal plan kademeleri" başlıklı 6'ncı maddesinde; "*Mekânsal planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından Mekânsal Strateji Planlarına uygun olarak; "Çevre Düzeni Planları" ve "İmar Planları" kademelerinden oluşur. İmar planları ise nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak hazırlanır. Her plan bir üst kademedeki plana uygun olarak hazırlanır.*"

"Planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması" başlıklı 8'inci maddenin (d) bendinde "*... Arazi kullanımı ve yapılaşmada sadece mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları ve imar planları kararlarına uyulur. (Mülga ikinci cümle: 27/3/2015-6637/23 md.) (...) (Ek cümle: 18/6/2017-7033/29 md.) Mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları ve 1/25.000 ölçekli nazım imar planlarında; organize sanayi bölgesi, endüstri bölgesi, sanayi sitesi ve teknoloji geliştirme bölgesine ilişkin kararların alınması ve bu kararlarda değişiklik yapılması Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının uygun görüşüne tabidir. Alt kademe planların, üst kademe planların kesinleştiği tarihten itibaren en geç bir yıl içinde ilgili idarece üst kademe planlara uygun hale getirilmesi zorunludur. Aksi halde, üst kademe planları onaylayan kurum ve kuruluşlar alt kademe planları en geç altı ay içinde uygun hale getirir ve resen onaylar. Bu*



*süre içinde ruhsat işlemleri, yürürlükte olan uygulama imar planına göre gerçekleştirilir... ”* denilmektedir.

Mekansal planların yapılmasına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasların belirlendiği 14.06.2014 tarih ve 29030 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinin birinci fıkrasında; planlama kademelerinin, üst kademedan alt kademeye doğru sırasıyla; mekansal strateji planı, çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planından oluştuğu, ikinci fıkrasında; mekansal planların, plan kademelenmesine uygun olarak hazırlanacağı ve her planın, planlar arası kademeli birliktelik ilkesi uyarınca yürürlükteki üst kademe planların kararlarına uygun olması gerektiği, plan raporu ile bütün oluşturması ve bir alt kademedeki planı yönlendirmesinin zorunlu olduğu ifade edilmektedir.

Yönetmelik'in 7'nci maddesinde de genel planlama esasları belirlenmekte ve; *“(1) Bu Yönetmeliğe göre hazırlanacak her tür ve ölçekteki mekânsal planlar aşağıda yer alan planlama ilke ve esaslarına, planların hazırlanması ile ilgili standartlara, gösterim tekniklerine ve tanımlara uygun olarak yapılır: a) Planlar, kamu yararı amacıyla yapılır. b) Planlar; pafta, gösterim, plan notları ve plan raporu ile bir bütündür. c) Planlar, kademesine ve ölçeğine göre ve yapılış amacının gerektirdiği ayrıntı düzeyinde kalmak koşuluyla alt kademedeki planları yönlendirir. ç) Üst kademe planlar, alt kademesindeki planlara mekânsal nitelikte hedef koyan, yol gösteren ve ilke belirleyen plandır. .”* hükümlerine yer verilmektedir.

Belirtilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere İdarenin yapmak zorunda olduğu nazım imar planının Kiraz, Beydağ ilçe merkezleri ile Dikili Çandarlı, Bornova Pınarbaşı, Kemalpaşa Armutlu Yukarıkızılca ve Bağyurdu, Tire Gökçen, Bergama Bölcek Mahallelerinde ve Çeşme Reisdere Germiyanyalısı mevkiinde olmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında planlama çaişmalarına devam edildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da belirtildiği üzere, üst kademe planlar, alt kademedeki planlara mekânsal nitelikte hedef koyan, yol gösteren, ilke belirleyen, yönlendiren ve standart getiren planlar olması sebebiyle düzenli kentleşme için Belediyenin görevi olan bu planların yapılması gerekmektedir.

---

---

### **BULGU 3: Belediyenin Mülkiyetinde Bulunan Tarımsal Ürün Elde Edilecek Zeytin Ağaçlarından Faydalanılmaması**

Büyükşehir Belediyesinin mülkiyetinde bulunan zeytin ağaçlarının atıl halde bulunduğu, bir kısmının üçüncü şahıslar tarafından kullanıldığı ve bu ağaçlardan tarımsal ürün elde edilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesinde, kamu kaynağı borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri ifade ettiği belirtilmiş olup yine Mezkur Kanun'un "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde, *"Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır."* denilmektedir.

Yıl sonu itibariyle İdare tarafından yapılan sayımda 37.574 adet zeytin ağacının kamu idaresinin mülkiyetinde olduğu saptanmış olup Belediye tarafından sayımı yapılması gereken üzerinde zeytin ağacı bulunan bir çok taşınmazın olduğu görülmüştür. Kamu kaynağı olan 37.574 adet ağaçtan İdare tarafından herhangi bir ürün elde edilemediği ve bu zeytin ağaçlarının bir kısmının ise üçüncü şahıslar tarafından kullanıldığı da tespit edilmiştir.

13.09.2006 tarih 10970 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Cins tashihlerinin yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde, *"Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır. Kamu idareleri taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar..."* denilmektedir. Ancak yapılan incelemelerde söz konusu taşınmazlar üzerinde zeytin ağacı bulunmasına rağmen bazı taşınmazların tapu kaydında boş arazi olarak görüldüğü tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, zeytin varlığının değerlendirilmesine yönelik çalışmaların başlatıldığı, bu bağlamda mevcut zeytin varlığının tespiti, koruma altına alınması/aldırılması, bakımı, hasadı ve hasat sonrası elde edilen ürünlere katma değer kazandırılması yolu ile İzmir il sınırları içerisinde bulunan kooperatiflerin desteklenmesi amacıyla İzmir Büyükşehir

Belediyesi ile kooperatifler arasında işbirliği protokolü hazırlandığı, belediye arazilerindeki (taşınmazlardaki) zeytin varlığı verileri üzerinde çalışmaların gerçekleştirildiği, bir kısmının arazi çalışmasının yapıldığı, taşınmazların bulunduğu ilçelerdeki kooperatiflerle çalışma yapılarak protokol hazırlandığı, meclis kararı sonucunda projenin hayata geçirileceği, taşınmazların cins tahsisi için ilgili kuruluşlar tarafından değişikliklerin yapılması ile ilgili çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir.

Kamu görevlilerinin 2021 yılına ilişkin raporun gereğini yerine getirmedikleri ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları sonucuna varılmıştır.

Sonuç olarak 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da belirtildiği üzere, Belediyenin stratejik planlarında yer alan tarımsal faaliyetlerin desteklenmesi amacıyla yönelik olarak bu ağaçların tarımsal faaliyete kazandırılması ve söz konusu taşınmazların cins tashihi yapılması gerekenlerin tashihlerinin yapılması gerekmektedir. Böylece bu faaliyetler neticesinde elde edilecek tarımsal ürünler Belediye bütçesine artı bir kaynak yaratacak ve kamu kaynağı olan söz konusu ağaçların etkin kullanımını sağlayacaktır.

#### **BULGU 4: İlçe Belediyelerinden Alınması Gereken Çevre Temizlik Vergisi Payının Takibinin Yapılmaması**

Büyükşehir Belediyesi hesaplarının incelenmesi sonucunda ilçe belediyelerinden alınması gereken çevre temizlik vergisi payının takibinin yapılmadığı görülmüştür.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Çevre temizlik vergisi" başlıklı mükerrer 44'üncü maddesinde,

"...

*İş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisi, belediyelerce binaların tarifedeki derecelere intibak ettirilmesi üzerine her yılın Ocak ayında yıllık tutarı itibarıyla tahakkuk etmiş sayılır. Tahakkuk eden vergi, bir defaya mahsus olmak üzere, belediyelerin ilan mahallerinde bir ay süreyle topluca ilan edilir. İş yeri ve diğer şekilde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden bu vergi, her yıl, emlak vergisinin taksit sürelerinde ödenir.*

*Su ve kanalizasyon idareleri büyük şehir dahilindeki her ilçe veya ilk kademe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme*

*zammının yüzde seksenini tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar bir bildirim ile ilgili belediyeye bildirerek aynı süre içinde öder. Tahsil edilen vergi ve gecikme zammının yüzde yirmisini ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyük şehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar aktarır. Büyük şehir belediye sınırları içinde bulunan belediyelerin kendileri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisi aynı esaslar çerçevesinde büyük şehir belediyelerine aktarılır.*

*Tahsil ettiği vergiyi veya gecikme zammını yukarıda belirtilen süre içinde ilgili belediyeye yatırmayan idarelerden, bu tutarlar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir.”*

denilmiş ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Büyükşehir belediyesinin gelirleri” başlıklı 23'üncü maddesinde de, “Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır. Gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur. Bu fıkra hükmü, ilçe ve ilk kademe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da uygulanır.” hükmü yer almıştır.

İlçe belediyeleri tahsil ettikleri çevre temizlik vergisinin yüzde yirmisini (süresinde ödenmeyen çevre temizlik vergisinin gecikme zammıyla birlikte tutarının) takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar Büyükşehir Belediyelerine aktarmakla yükümlüdür. Su ve Kanalizasyon İdaresi de konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının yüzde yirmisini ise münhasıran çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyük şehir belediyesinin hesabına tahsilatı takip eden ayın yirminci günü akşamına kadar aktarmakla yükümlüdür. İdareler tahsil ettikleri çevre temizlik vergisini zamanında Büyükşehir Belediye hesabına yatırmadıkları takdirde, Büyükşehir Belediye Başkanlığının talebi üzerine söz konusu tutar İller Bankası tarafından ilgili idarenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı Büyükşehir Belediyesinin hesabına aktarılacaktır. İlçe belediyeleri payları zamanında ödemediği için gecikmeden kaynaklanacak gecikme zammı ilçe belediye bütçesinden

ödenmemelidir. Büyükşehir Belediyesine ödenecek gecikme zammından ilgili ilçe belediye başkanı ve sayman şahsen sorumlu olduğu için bu tutarın bu kişilerden alınması gerekir.

Çevre temizlik vergi paylarıyla ilgili olarak yapılan incelemede, İlçe Belediyelerin süresinde ödemedikleri vergi payının Büyükşehir Belediyesinden olan eğlence vergisi ve diğer alacaklarından mahsup suretiyle tahsil edildiği, ödenmeyen tutarların alacağın olmaması/yetmemesi durumunda tahsili cihetine gidilmediği görülmüştür. 31.12.2022 tarihi itibarıyla gecikme zammı hariç ana para olarak Aliğa Belediyesinin 2020/6-12, 2021/1-12 ile 2022/1-8 ayları pay borcunun 1.002.498,72 TL, Seferihisar Belediyesinin 2019/7-12, 2020, 2021 ve 2022 pay borcunun 1.074.588,16 TL olduğu anlaşılmıştır. Her ne kadar tüm ilçe belediyelerinden anapara ve gecikme zammı olmak üzere mahsuplaşarak tahsilat yapılmış ise de, ödenen gecikme zammından ilgili ilçe belediye başkanı ve sayman şahsen sorumlu olduğundan dolayı tutarın bu kişilerden alınması gerekir. Diğer taraftan ilçe Belediyelerinin borcu Büyükşehir Belediyesi alacağından mahsup edilmekle birlikte, mahsup edilen alacağın hangi dönem vergisine ait olduğu ile anapara ve gecikme zammı tutarını belirten yazının ilgili ilçe Belediyesine bildirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, öneriler doğrultusunda 5216 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesinin son fıkrası hükümlerine göre işlem tesis edileceği ifade edildiğinden dolayı değerlendirilecek bir durum bulunmamaktadır.

2464 sayılı Kanun'un mükerrer 44'üncü maddesine göre ilçe belediyeleri ödemeleri gereken çevre temizlik vergi paylarının ödememelerine karşın Büyükşehir Belediyesinin payının tahsil edilmesi için 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 23'üncü maddesinin son fıkra hükmü de dikkate alınarak gerekli işlemi yapması ile gecikmeden kaynaklı faiz ve benzeri giderlerin ise aktarmaları zamanında yapmayan ilgili ilçe belediye başkanı ile muhasebe yetkilisinden alınması için gerekli sürecin işletilmesi gerekir.

#### **BULGU 5: Belediye Şirketine Verilen Büfelerin İhalesiz Olarak Üçüncü Kişilere Verilmesi**

Büyükşehir Belediyesinin şirketine verilen 103 adet ekmek satış büfesinin ihale yapılmaksızın üçüncü kişilere verildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde, Büyükşehir belediyesinin mülkiyeti veya tasarrufundaki sosyal tesisler ile büfeleri işletebileceği, ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak

olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebileceği, ancak bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devrinin 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabi olduğu belirtilmiştir.

Büyükşehir Belediye Meclisi 09.09.2019 ile 12.12.2022 tarihleri arasında aldığı kararlarında belirlenen bedel karşılığında 103 adet büfenin işletilmesini şirketine devretmiştir. 103 adet büfe dilekçe ile şirkete başvuran kişilere sözleşme yapılmak suretiyle verilmektedir. Yani büfelerin işletme hakkı üçüncü kişiler tarafından yapılmaktadır. Meclis kararıyla şirkete işletmesi devredilen büfelerin şirket tarafından işletilmemesi durumunda, şartname hazırlanıp ilan yapılmak suretiyle 2886 sayılı Kanun'a göre üçüncü kişilere ihale suretiyle verilmesi 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinin amir hükmüdür. Şirketin dilekçe üzerine ve sözleşme yapılmak suretiyle büfelerin işletmesinin devri 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine uygun düşmemektedir.

Kamu idaresi cevabında, ilgili mevzuat doğrultusunda işlem yapılması için ilgili şirkete yazı yazılarak gerekli iş ve işlemlere başlanıldığı ifade edilmiştir.

Belediye şirketine meclis kararıyla işletmesi devredilen büfelerin şirket tarafından üçüncü kişilere işletmesinin devrinin ihale şartnamesi düzenlenerek ihale yoluyla şeffaf, rekabete uygun ve saydamlığı sağlayacak şekilde, sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek biçimde 2886 sayılı Kanun hükümlerine göre verilmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 6: Çatılı İşyeri/Konut Kira Artışının Hatalı Yapılması**

Büyükşehir Belediyesine ait taşınmazların kira artışının hatalı yapıldığı görülmüştür.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Uygulama alanı" başlıklı 339'uncu maddesinde, konut ve çatılı işyeri kiralarına ilişkin hükümlerin kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de uygulanacağı, 344'üncü maddesinde, tarafların yenilenen kira dönemlerinde uygulanacak kira bedeline ilişkin anlaşmalarının bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla geçerli olduğu belirtilmiştir.

04.07.2012 tarih ve 6353 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesiyle eklenen geçici 2'nci maddesinde, "*Kiracının Türk Ticaret Kanununda tacir olarak sayılan kişiler ile özel hukuk ve kamu hukuku tüzel kişileri olduğu işyeri kiralarında, 11/1/2011 tarihli ve 6098 sayılı Türk*

*Borçlar Kanununun 323, 325, 331, 340, 342, 343, 344, 346 ve 354 üncü maddeleri 1/7/2012 tarihinden itibaren 8 yıl süreyle uygulanmaz. Bu halde, kira sözleşmelerinde bu maddelerde belirtilmiş olan konulara ilişkin olarak sözleşme serbestisi gereği kira sözleşmesi hükümleri tatbik olunur. Kira sözleşmelerinde hüküm olmayan hallerde mülga Borçlar Kanunu hükümleri uygulanır.”* denilmiş ve 18.01.2019 tarih ve 30659 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 7161 sayılı Kanun’un 59’uncu maddesinde ise, “31/3/2011 tarihli ve 6217 sayılı Yargı Hizmetlerinin Hızlandırılması Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun geçici 2 nci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

*“Bu fıkrayı ihdas eden Kanunla değiştirilen 6098 sayılı Kanunun 344 üncü maddesindeki tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranının esas alınacağına ilişkin hüküm, birinci fıkra kapsamında olan kira sözleşmeleri ile akdedilmiş diğer kira sözleşmelerinin yenilenmesinde uygulanır.”*

düzenlemesi yapılmıştır. 7161 sayılı Kanun’un 69’uncu maddesinin (b) fıkrasında, 56’ncı ve 59’uncu maddelerinin 01.01.2019 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe gireceği belirtilmiştir.

6098 sayılı Kanun’un kira bedelinin belirlendiği 344’üncü maddesinde yer alan üretici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı 18.01.2019 tarih ve 30659 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 7161 sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 56’ncı maddesiyle tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı şeklinde değiştirilmiştir.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu’na 04.07.2012 tarih ve 6353 sayılı Kanun’un 53’üncü maddesiyle eklenen geçici 2’nci maddesinde, kiraya veren yönünden belirleme yapılmamış, kiracı ve işyerleri açısından belirleme yapılmıştır. Kiraya verilen işyerlerinin kiracısı tacir, özel hukuk ve kamu hukuku tüzel kişisi ise 01.07.2020 tarihine kadar Türk Borçlar Kanunu'nun maddede belirtilen hükümleri uygulanmayacaktır.

Kiralarda ÜFE yerine TÜFE artışı yapılması konusundaki düzenleme 7161 sayılı Kanun’la yapılmış ve değişiklikler ilgili yerlere işlenmiştir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 11’inci maddesinin birinci fıkrasında, ticari işletmenin esnaf işletmesi için öngörülen sınırı aşan düzeyde gelir sağlamayı hedef tutan faaliyetlerin devamlı ve bağımsız şekilde yürütüldüğü işletme olduğu, ikinci fıkrasında, ticari işletme ile esnaf işletmesi arasındaki sınırın Cumhurbaşkanı kararıyla belirleneceği, 12’nci

maddesinde bir ticari işletmeyi, kısmen de olsa, kendi adına işleten kişiye tacir dendiği, 15'inci maddesinde, ister gezici olsun ister bir dükkânda veya bir sokağın belirli yerlerinde sabit bulunsun, ekonomik faaliyeti sermayesinden fazla bedenî çalışmasına dayanan ve geliri 11 inci maddenin ikinci fıkrası uyarınca çıkarılacak kararnamede gösterilen sınırı aşmayan ve sanat veya ticaretle uğraşan kişinin esnaf olduğu, 16'ncı maddesinde, ticaret şirketleriyle, amacına varmak için ticari bir işletme işleten vakıflar, dernekler ve kendi kuruluş kanunları gereğince özel hukuk hükümlerine göre yönetilmek veya ticari şekilde işletilmek üzere Devlet, il özel idaresi, belediye ve köy ile diğer kamu tüzel kişileri tarafından kurulan kurum ve kuruluşların da tacir sayılacağı, Devlet, il özel idaresi, belediye ve köy ile diğer kamu tüzel kişileri ile kamu yararına çalışan dernekler ve gelirinin yarısından fazlasını kamu görevi niteliğindeki işlere harcayan vakıflar, bir ticari işletmeyi, ister doğrudan doğruya ister kamu hukuku hükümlerine göre yönetilen ve işletilen bir tüzel kişi eliyle işletsinler, kendilerinin tacir sayılmayacağı belirtilmiştir.

Bu düzenlemelere göre tacir olan kişiler Ticaret Odasına, esnaf ise Esnaf ve Sanatkarlar Odasına kayıt olmaktadır.

7161 sayılı Kanun'un 59'uncu maddesinde, tarafların yenilenen kira dönemlerinde uygulanacak kira bedeline ilişkin anlaşmaları ibaresi bulunmamaktadır. 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'na 04.07.2012 tarih ve 6353 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesiyle eklenen geçici 2'nci maddesi kapsamında kiracıları tacir olanlara verilen taşınmazların 01.01.2019 tarihinden 01.07.2020 tarihine kadar olan kira artışı artışları TÜFE oranında olacaktır.

Geçici 2'nci maddenin yürürlükten kalktığı tarihten itibaren ise yani 01.07.2020 tarihinden sonra ise 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun 339'uncu maddesinde, **“Konut ve çatılı işyeri kiralalarına ilişkin hükümler, bunlarla birlikte kullanımı kiracıya bırakılan eşya hakkında da uygulanır. Ancak bu hükümler, niteliği gereği geçici kullanıma özgülenmiş taşınmazların altı ay ve daha kısa süreyle kiralanmalarında uygulanmaz.**

*Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır.”* denildiğinden ve geçici 2'nci madde yürürlükten kalktığından dolayı konut ve çatılı işyerlerinde kira artışı bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla sözleşmesine göre belirlenecektir.

Yapılan incelemede, sözleşmesinde kira artışını ÜFE olarak yapılacağı belirtilenlerle



ilgili olarak kira artışı direkt TÜFE olarak artırılmıştır. Çatılı işyerlerinde sözleşmesinde belirtilen ÜFE'ye göre hesap yapıp çıkan artışın TÜFE ile kıyaslaması yapılmamıştır. Oysa çatılı işyerlerinde sözleşmesinde yazılı hükme göre kira artışı hesaplanmalı, şayet artış bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmesi durumunda ise bu hüküm gereği TÜFE ortalaması uygulanmalıdır.

Kamu idaresi cevabında, ilgili mevzuat doğrultusunda gerekli işlemlerin başlatılacağı ifade edilmiştir.

01.07.2020 tarihinden itibaren yapılacak kira artışlarında, sözleşmesinde yazılı hükme göre kira artışı hesaplanarak yapılan hesaplamadaki artışın bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmediği takdirde sözleşmedeki artışın uygulanması, geçmesi durumunda ise bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranının esas alınması gerekir.

#### **BULGU 7: Kira Artışlarında Hatalı Uygulama Yapılması**

Büyükşehir Belediyesine ait taşınmazların kira artışlarına ilişkin uygulama hatası yapıldığı görülmüştür.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Uygulama alanı" başlıklı 339'uncu maddesinde, konut ve çatılı işyeri kiralarına ilişkin hükümlerin kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de uygulanacağı, 344'üncü maddesinin birinci fıkrasında, tarafların yenilenen kira dönemlerinde uygulanacak kira bedeline ilişkin anlaşmalarının bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranını geçmemek koşuluyla geçerli olduğu belirtilmiştir.

Taşınmazlara ilişkin sözleşmelerde, "*Kira bedeli, herhangi bir ihtara gerek kalmaksızın her yıl, kiralığın kira başlangıç dönemi ayından bir önceki ayda TÜİK tarafından açıklanan Tüketici Fiyatları Endeksi'nin (TÜFE) 12 aylık ortalamaları oranında arttırılacaktır.*

*(Örneğin; kiralığın kira başlangıç ayı Mart ise bir önceki ay olan Şubat ayında açıklanan Ocak ayı TÜFE 12 aylık ortalamalara göre endeks oranı uygulanır.)"*

denilmektedir. Sözleşmede yer alan bu hükme göre uygulama şu şekilde yapılmaktadır. Kira başlangıç tarihi 18.10.20... olan taşınmazın kira artışı 4 Eylülde yayımlanan Ağustos ayı oniki aylık TÜFE oranı alınarak hesaplanmaktadır. 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesine göre ise, kıyaslama yapılması açısından 4 Ekimde yayımlanan Eylül ayı oniki aylık TÜFE oranı

esas alınmalıdır. Yani karşılaştırma yapılmadığı gibi, yapılması durumunda bile alınacak endeks verileri hatalı olmaktadır. Sözleşmeye göre hesaplanan artışın 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesine göre alınacak endeksten düşük olması durumunda sözleşmenin uygulanması gerekir. Ancak sözleşmeye göre uygulanan endeksin kıyaslama yapılacak endeksten yüksek olması durumunda ise bir önceki kira yılında tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim oranının uygulanması gerekir. Yapılan incelemede her hangi bir karşılaştırma yapılmadan sözleşmede belirlenen endeksin uygulandığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, ilgili mevzuat doğrultusunda gerekli işlemlerin başlatılacağı ifade edilmiştir.

Yıllık kira artışının sözleşme maddesinde yer alan endeks ile 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesinin birinci fıkrasına göre belirlenecek endeks karşılaştırılarak yapılması gerekmektedir.

#### **BULGU 8: Katlı Otoparkın İşletme Hakkının Şirkete Devrinde Süre Belirtilmemesi ve Kira Artışının Hatalı Yapılması**

Büyükşehir Belediyesinin tasarrufunda bulunan %50 hissenin işletme hakkının 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi gereği şirketine devrettiği Konak ilçesi Hatuniye Mahallesi 7341 ada 1 parselde bulunan Çankaya otoparkın meclis kararında süre belirtilmediği ve kira artışının hatalı yapıldığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde, Büyükşehir belediyesinin mülkiyeti veya tasarrufundaki otoparkları işletebileceği, ya da bu yerleri belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanun'u hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebileceği, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devrinin 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Büyükşehir Belediye Meclisinin 08.08.2011 tarih ve M.35.1.İBB.0.10.04.301.05.673 sayılı kararıyla, Konak ilçesi Hatuniye Mahallesi 7341 ada 1 parselde bulunan Çankaya katlı otoparkın 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı hükmüne göre katlı otoparktaki Belediyeye ait %50 hissenin işletme hakkının aylık 55.062,71 TL bedelle ve ekli protokolde belirtilen hususlarla İZELMAN A.Ş.'ye devredilmesine karar verilmiştir.

Belediye ile İZELMAN arasında 26.08.2011 tarihinde imzalanan protokolün 2'nci maddesinde, protokolün konusunun Çankaya katlı otoparkta Belediyeye ait %50 işletme hakkının İZELMAN'a devredilmesi olduğu, "İşletme koşulları" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasında, kira süresinin bir yıl olduğu, her yıl kira bedeline Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyat Endeksi (ÜFE) oniki aylık ortalamalara göre değişim (%) oranı esas alınarak artış yapılacağı ve kira artışının kabul edilmesi halinde sözleşmenin aynı şartlarla devam edeceği belirtilmiştir.

Protokolün 3'üncü maddesinde, kira süresinin bir yıl olduğu, her yıl kira bedeline Türkiye İstatistik Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyat Endeksi (ÜFE) oniki aylık ortalamalara göre değişim (%) oranı esas alınarak artış yapılacağı ve kira artışının kabul edilmesi halinde sözleşmenin aynı şartlarla devam edeceği hükmüne göre devredilmede süre belirsiz hale gelmiş olmaktadır. Protokolün 3'üncü maddesinde yer alan hükme göre süresiz hale dönüşen işletme hakkı devri 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesindeki belediye meclisince belirlenecek süre ile devredebileceği hükmüne aykırılık oluşturmaktadır.

6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun "Uygulama alanı" başlıklı 339'uncu maddesinde, *"Konut ve çatılı işyeri kiralarına ilişkin hükümler, bunlarla birlikte kullanımı kiracıya bırakılan eşya hakkında da uygulanır. Ancak bu hükümler, niteliği gereği geçici kullanıma özgülenmiş taşınmazların altı ay ve daha kısa süreyle kiralanmalarında uygulanmaz. Kamu kurum ve kuruluşlarının, hangi usul ve esaslar içinde olursa olsun yaptıkları bütün kira sözleşmelerine de bu hükümler uygulanır."* denilmektedir. 6098 sayılı Kanun'un ikinci ayırımının başlığı konut ve çatılı işyeri kiralarıdır. Bu nedenle konut ve çatılı işyeri olmayan yerlerde 6098 sayılı Kanun'un 339 ve takip eden maddeleri uygulanmayacak, sözleşme ve şartnamesine göre işlem tesis edilecektir. Diğer taraftan 04.07.2012 tarih ve 6353 sayılı Kanun'un 53'üncü maddesiyle 6098 sayılı Kanun'a eklenen geçici 2'nci maddesinde işyeri kiraları ifadesi geçtiğinden dolayı işletme hakkı kiralamaları ile kiracısı tacir olmayan işyerinde kira artışı sözleşme ve şartnamesine göre olacaktır. Özetle, 6098 sayılı Kanun'un 344'üncü maddesi gereğince TÜFE oranında artış konut ve çatılı işyerlerinin kiralanması ve geçici 2'nci maddesinde ise, kiracının Türk Ticaret Kanununda tacir olarak sayılan kişiler ile özel hukuk ve kamu hukuku tüzel kişileri olduğu işyeri kiralarında TÜFE oranında artış yapılacağı belirtilmiştir. Belediyenin devrettiği işletme hakkı olduğundan dolayı belirtilen Kanun maddeleri kapsamına girmemektedir. Bu nedenle artışın protokolde yer alan hükümlere göre yapılması gerekmektedir.

Protokolün 3'üncü maddesinde yer alan her yıl kira bedeline Türkiye İstatistik

Kurumunca yayımlanan Üretici Fiyat Endeksi (ÜFE) oniki aylık ortalamalara göre değişim (%) oranı esas alınarak artış yapılacağı hükmüne göre 2012-2018 yılları arasında (ÜFE) oranında artış yapılmış, 2019 yılından sonra ise (TÜFE) oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı esas alınarak kira artışı yapılmıştır. 2019 yılı sonrası (TÜFE) oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı esas alınarak 2019 yılı için %19,62, 2020 yılı için %11,27, 2021 yılı için %15,78 ve 2022 yılı için %54,69 oranında kira artışı yapılmıştır. Yapılması gereken kira artışları ise Ağustos ayına ait olan ve 4 Eylülde yayımlanan oniki aylık ortalamalara göre (ÜFE) değişim oranı esas alınarak 2019 yılı için %30,51, 2020 yılı için %6,71, 2021 yılı için %31,34 ve 2022 yılı için %105,39 oranında olmalıdır.

Kamu idaresi cevabında, taşınmazın 1/2 hissesinin Belediyeye ait olması nedeniyle taşınmazın tamamı üzerinden işlem yapılamadığı, katlı otoparkın bulunduğu bölgenin birinci derece arkeolojik doğal sit alanı olması nedeniyle yapının yıkımına yönelik işlemlerin başlatıldığı, binanın 6306 sayılı Yasa kapsamında riskli yapı işlemlerinin tamamlandığı ve tapu siciline şerh edildiği, diğer hissedar Vakıflar Bölge Müdürlüğü'nün hukuki itirazlarının karara bağlandığı ve yapının tahliye ve yıkımına yönelik işlemlerin başlatılacağı, bu kapsamda işletme hakkının devrine yönelik yeni bir idari karar alınamayacağı, kira artışına ilişkin Üretici Fiyatları Endeksi oranında fark bedel tahsiline ilişkin gerekli işlemlere ilişkin yazışmaların yapıldığı ifade edilmiştir.

Yapının tahliye ve yıkımına yönelik işlemlerin başlatılacağı ifade edildiğine göre, Protokolün 3'üncü maddesinde yer alan hükmün uygulanması sonucu süresiz hale gelen işletme hakkı devrinin 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde yer alan hükme aykırı olması nedeniyle sürenin belirlenmesini gerektiren bir durumun bulunmadığı, ancak 2019 yılı sonrası kira artışının (ÜFE) oniki aylık ortalamalara göre değişim oranı esas alınarak düzeltmelerin yapılması gerekir.

#### **BULGU 9: Taşınmaz Yönetimi ve Kiralamaların Usulüne Uygun Yapılmaması**

##### **A) Bir Vakıf Lehine Verilen İntifa Hakkının Amacına Yönelik Bir Girişimde Bulunulmamasına Rağmen Büyükşehir Belediyesi Tarafından İptal Edilmemesi**

Büyükşehir Belediyesi tarafından Güzelbahçe İlçesi Yaka Mahallesi 1963 parsel 2 paftada bulunan 32.984,38 m<sup>2</sup> lik taşınmaz üzerinde 21.09.1993 tarihinde bir vakfa hastane inşa edilmesi amacıyla 49 yıllık intifa hakkı tesis edilmiştir. Söz konusu vakıf tarafından şu ana dek hastane yapılması amacına yönelik herhangi bir girişimde bulunulmamış olup bu hakkın

iptaline yönelik Belediye tarafından gerekli işlemler yapılmamıştır.

4721 sayılı Medeni Kanun'un "İntifa hakkı sona ermesi" başlıklı 796'ncı maddesinde, "*İntifa hakkı, konusunun tamamen yok olması ve taşınmazlarda tescilin terkini; yasal intifa hakkı, sebebinin ortadan kalkması ile sona erer. Sürenin dolması veya hak sahibinin vazgeçmesi ya da ölümü gibi diğer sona erme sebepleri, taşınmazlarda malike terkini isteme yetkisi verir.*" denilmekte olup madde hükmünde intifa hakkının sona erme sebepleri açıklanmıştır. Madde hükmünde açıklandığı üzere Büyükşehir Belediyesinin hastane yapılması amacıyla vakfa vermiş olduğu bu intifa hakkının sona erme sebepleri mevcut değildir. Ayrıca söz konusu taşınmaz üzerinde intifa hakkı sahibinin de sona erdirme iradesi de mevcut değildir.

07.07.1994 tarih ve 118 sayılı Meclis Kararı'yla söz konusu intifa hakkının iptali için Belediye tarafından girişimde bulunulmuş olup intifa hakkının iptali için dava açılmıştır. Ancak 12.Asliye Hukuk Mahkemesi tarafından söz konusu intifa hakkının iptali için Belediyenin sunduğu gerekçeler kabul edilmemiş, intifa hakkının konusunun devam ettiği, mevzuata uygun olarak kurulduğu ve tapuya şerh edildiği gibi hususlar belirtilerek 1995/550 sayılı Karar ile dava Belediye aleyhine sonuçlanmıştır.

Yine ilgili Kanun'un 797'nci maddesinde, intifa hakkı, gerçek kişilerde hak sahibinin ölümü; tüzel kişilerde kararlaştırılan sürenin dolması, süre kararlaştırılmamışsa kişiliğin ortadan kalkmasıyla sona ereceği, tüzel kişilerde intifa hakkı, en çok yüz yıl devam edebileceği belirtilmiştir. Yine mevcut durumda 49 yıllık verilen intifa hakkının süresi henüz dolmamış olup ilgili vakıf halen varlığını sürdürmektedir. 4721 sayılı Türk Medeni Kanun'un 2'nci maddesinde "*Herkes, haklarını kullanırken ve borçlarını yerine getirirken dürüstlük kurallarına uymak zorundadır. Bir hakkın açıkça kötüye kullanılmasını hukuk düzeni korumaz*" denilmiş olup bu kavram hâkim tarafından resen dikkate alınması gereken bir kavramdır.

Belediye taşınmazı üzerine hastane yapılması amacıyla verilen intifa hakkının vakıf tarafından 30 yıl boyunca hareketsiz ve atıl bırakılması maddede belirtilen dürüstlük kuralına aykırı olup mevcut olayda bir hakkın uzun süre kullanılmaması ve uzun süre hareketsiz kalması dürüstlük kuralına göre o haktan feragat ettiğine ilişkin örtülü bir irade açıklaması olarak yorumlanmalıdır.

Kamu görevlilerinin 2020 ve 2021 yılına ilişkin raporun gereğini yerine getirmediikleri ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları sonucuna varılmıştır.

Sonuç olarak 2020 ve 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporlarında da belirtildiği üzere,

Belediye tarafından söz konusu intifa hakkının sonlandırılması için dava sürecinin işletilmesi gerekmekte olup, ilgili hakkın sonlandırılarak 32.984,38 m<sup>2</sup> bir kamu kaynağının verimsiz kullanımını sonlandırılmalıdır.

### **B) Büyükşehir Belediyesi Mülkiyetine Ait İstanbul'da Bulunan Taşınmazın Üçüncü Şahıslar Tarafından Kullanılması**

Yapılan incelemelerde, 1959 yılında satın alınan ve İzmir Büyükşehir Belediyesi mülkiyetine bulunan İstanbul İli Beyoğlu İlçesi Sururi Mahallesi 853 ada 17 parsel 697 m<sup>2</sup> arsanın üçüncü şahıslar tarafından kullanıldığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesinde kamu kaynağı; borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri ifade ettiği belirtilmiş olup yine mezkur Kanun'un "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde, "*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.*" denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye başkanının görevleri" başlıklı 38'inci maddesinde belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek başkanın görevleri arasında olduğu sayılmış olup 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinde de, diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak ile büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek büyükşehir belediye başkanının görevlerinden olduğu vurgulanmıştır.

1959 yılında satın alınıp Belediye mülkiyetine kazandırılan bu taşınmazın Büyükşehir Belediyesi tarafından kullanılmaması ve üçüncü şahıslarca üzerine çay bahçesi ve yiyecek satışlarının yapıldığı imarsız dükkanların inşa edilerek işletilmesi kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılmadığını göstermektedir.

Kamu görevlilerinin 2020 ve 2021 yılına ilişkin raporun gereğini yerine getirmediikleri ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları sonucuna varılmıştır.

Sonuç olarak, 2020 ve 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da belirtildiği üzere kamu kaynağı olan bu taşınmaz üzerindeki üçüncü şahısların kullanımını sonlandırılarak taşınmazın değerinden ve mülkiyetinden Belediye tarafından faydalanılması gerekmektedir.

### **C) Kamulaştırılan Taşınmazlar Üzerinde Bulunan İntifa Hakkının Kaldırılmaması Sebebiyle İdare Tarafından Taşınmazlardan Faydalanılmaması**

Belediye tarafından kamulaştırılan İzmir İli Balçova İlçesi İnciraltı Mahallesi Adaburnu mevkii 367 pafta 2734 ada 51 parsel (27.874,00 m<sup>2</sup>), 2290 ada 10 parselde (17.006,75 m<sup>2</sup>) taşınmazlar üzerinde bulunan intifa hakkının kaldırılmaması sebebiyle Belediye tarafından taşınmazlardan faydalanılmadığı görülmüştür.

21.12.1999 tarih ve 2252 tarihli Büyükşehir Belediyesi Encümen kararıyla İzmir İli Balçova İlçesi İnciraltı Mahallesi Adaburnu mevkii 367 pafta 2734 ada 51 parsel (27.874,00 m<sup>2</sup>), 2290 ada 10 parsel (17.006,75 m<sup>2</sup>) olan Konak Belediyesine ait taşınmazlar İnciraltı Gençlik Merkezi (Rekreasyon Alanı) ve Spor Tesisler alanında kalması sebebiyle kamulaştırılmıştır.

Konak Belediyesi mülkiyetinde bulunan söz konusu taşınmazlar için 359.046,00 TL olarak belirlenen bedel ödenerek 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 30'uncu maddesi hükmü gereği taşınmazların 23.03.2000 yılında Büyükşehir Belediyesine devri sağlanmıştır. Ancak Konak Belediyesi tarafından söz konusu taşınmazlar üzerinde 15.07.1994 yılında belediye şirketi olan KONBEL Ltd.Şti'ye intifa hakkı verilmiş ve tapuya işlenmesi sebebiyle Belediye tarafından söz konusu taşınmazlarından faydalanılamamıştır. Fiili durumda 51 parselde ESHOT garajı, 10 parselde ise Balçova Belediyesine ait küçük hizmet binası bulunmakta olup bu taşınmazlar kamulaştırılma amacına uygun kullanılamamaktadır.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 3'üncü maddesinde; *“İdareler, kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yapmak yükümlülüğünde buldukları kamu hizmetlerinin veya teşebbüslerinin yürütülmesi için gerekli olan taşınmaz malları, kaynakları ve irtifak haklarını; bedellerini nakden ve peşin olarak veya aşağıda belirtilen hallerde eşit taksitlerle ödemek suretiyle kamulaştırma yapabilirler...”*,

“Bir idareye ait taşınmaz malın diğer idareye devri” başlıklı 30'uncu maddede;

*“Kamu tüzelkişilerinin ve kurumlarının sahip oldukları taşınmaz mal, kaynak veya irtifak hakları diğer bir kamu tüzelkişisi veya kurumu tarafından kamulaştırılamaz. Taşınmaz*

*mala; kaynak veya irtifak hakkına ihtiyacı olan idare, 8 inci madde uyarınca bedeli tespit eder. Bu bedel esas alınarak ödeyeceği bedeli de belirterek mal sahibi idareye yazılı olarak başvurur. Mal sahibi idare devire muvafakat etmez veya altmış gün içinde cevap vermez ise anlaşmazlık, alıcı idarenin başvurusu üzerine Danıştay ilgili idari dairesince incelenerek iki ay içinde kesin karara bağlanır... Bu suretle devir alınan taşınmaz mal, kaynak veya irtifak hakkı, sahibinden kamulaştırma yolu ile alınmış sayılır ve devir amacı veya devreden idarenin izni dışında başkaca bir kamusal amaçla kullanılamaz. Aksi takdirde devreden idare, 23 üncü madde uyarınca taşınmaz malı geri alabilir. Bu husus tapu kütüğünün beyanlar hanesine şerh verilir...” denilmektedir.*

Sonuç olarak, 2020 ve 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da belirtildiği üzere, 4721 sayılı Medeni Kanun'un “İntifa hakkı sona erme sebepleri” başlıklı 798'inci maddesinde; “Malik, yararlanılamayacak derecede harap olan intifa konusu malı yararlanılacak hâle getirmekle yükümlü değildir; getirirse intifa hakkı yeniden kurulmuş olur. Sigorta ve kamulaştırma gibi durumlarda intifa hakkı, hakkın konusu yerine geçen karşılık üzerinde devam eder.” şeklinde denilmiş olduğundan, kamulaştırma taşınmaz üzerinde bulunan intifa hakkını sona erdirecek ve söz konusu intifa hakkı, konusu yerine geçen kamulaştırma bedeli üzerinden devam edecektir.

Kamu görevlilerinin 2020 ve 2021 yılına ilişkin raporun gereğini yerine getirmedikleri ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları sonucuna varılmıştır.

Büyükşehir Belediyesi tarafından Konak Belediyesinden kamulaştırılan taşınmazların üzerine belediye şirketi lehine bulunan intifa hakkının kamulaştırma sonucu sona erdirilmesi gerekmekte olup, 44.880,75 m<sup>2</sup> taşınmazdan Belediye tarafından kamulaştırma gerekçesine uygun olarak faydalanılması gerekmektedir.

#### **D) Büyükşehir Belediyesi Taşınmazının Ticaret Merkezi Yapılması Adına Kat Karşılığı İnşaat Sözleşmesi Yapılması Sonucu Taşınmazdan Faydalanılamaması**

İzmir ilinin şehir merkezinde bulunan 20.866,10 m<sup>2</sup> bir taşınmazın 1997 yılından itibaren şantiye alanı olarak atıl halde kaldığı görülmüştür.

Büyükşehir Belediyesi ile iki şirket tarafından kurulan bir ortaklık arasında, İzmir 7'inci Noterliğinin 03.07.1997 tarih ve 29333 yevmiye numarası ile tanzim edilen kat karşılığı inşaat sözleşmesi imzalanmıştır. Yapılan sözleşmede birinci husus; Konak İlçesi, İsmet Kaptan Mahallesi, 1039 ada 8 parsel üzerine imar planlarına, ihale dosyası ve mahal listeleri ile yapılan



sözleşme eki avan projesine göre yüklenici tarafından yerine getirilecek Büyükşehir Belediyesince onaylanacak projeye göre; konferans salonu, tiyatro salonu, sinema salonları, sergi salonları, katlı otopark, ticaret merkezi, otel ve turizm merkezi, alışveriş merkezi, mağaza, trafo ve jeneratör, destek ünitelerin inşaa edilmesi ile büyükşehir belediyesine ait olacak bölümleri bila bedel yapılarak teslim edilmesidir. İkinci husus; Kahramanlar Otoparkının Alanı'nda belediyece verilecek proje ve teknik şartnamelere uygun olarak yaklaşık 35.000 m2 inşaat alanlı katlı otopark 15 yıl süreyle işletmek şartıyla bilabedel inşaa edilerek Büyükşehir Belediyesine teslim edilmesi ve ilave 1.701.000,00 TL peşin bedelin %50'sinin sözleşmenin imzalanmasından itibaren 30 gün içerisinde, %50'sinin de 60 gün içerisinde ödenmesi hususlarını kapsamaktadır. Sözleşme konusu ikinci husus sözleşme hükümleri çerçevesinde Kahramanlar Katlı Otoparkının inşası yüklenicisi tarafından gerçekleştirilmiş ve yüklenici tarafından işletilerek 03.11.2015 tarihinde idareye devredilmiştir.

Sözleşmenin imzalanmasını takiben, sözleşme yüklenicisi tarafından gerekli projeler hazırlanarak alınan inşaat ruhsatına dayalı olarak inşaata başlanmışsa da, İzmir 3'üncü İdare Mahkemesinin 1998/458 esasına kayden açılan imar planının ve inşaat ruhsatının iptali istemiyle açılan dava sonucunda imar planlarına aykırılık sebebiyle 03.06.1999 tarihinde yürütmenin durdurulmasına karar verilmiş ve 8 parselde başlamış olan inşaat durdurulmuştur. Daha sonraki süreçte imar planları büyükşehir belediyesi ile ilgili ilçe belediyesi tarafından yenilenmiş fakat yine alınan yargı kararlarıyla imar planları iptal edilmiş ve 8 parseldeki taşınmazın plansız alan olarak kalması dolayısıyla inşaat durdurulmuştur.

09.07.2001 tarihinde sözleşme yüklenicisinin bir ortağına ve diğer ortağın da aynı bankaya borçlu olmasıyla diğer ortağa da TMSF tarafından el konulmuş ve ortaklığın tüm malvarlığına 6183 sayılı Kanun kapsamında takipler başlatılmış ve bu takipler kesinleşmiştir. Bu devralma işleminde TMSF, kanunların kendisine tanıdığı yetkiler çerçevesinde, alacaklarının tahsiline ilişkin olarak verilmiş bir yetki olması sebebiyle, şirketin tüzel kişiliğinde değişiklik yapmamıştır. Şirketin tüzel kişiliği TMSF'den ayrı ve bağımsız olarak devam etmiştir.

09.03.2009 tarihinde Büyükşehir Belediyesi ve ortaklık arasında protokol imzalanmış, protokol ile sözleşme konusu Büyükşehir Belediye payının %30'a çıkarılarak belediye hizmet binası yapılması, kalan %70'in ise yükleniciye ait olması şeklinde karar alınmıştır. Yapılan protokolün 8'inci maddesinde bu hükümler çerçevesinde ek bir sözleşme yapılacağı da ayrıca kararlaştırılmıştır. Bu protokol konusu kapsamında Büyükşehir Belediyesi ile ortaklık arasında

10.02.2014 tarihli yapılan sözleşme ile ilk sözleşme tadil edilmiş olup sözleşmeye protokol konusunda belirlenen hükümler eklenmiş ve sözleşme değiştirilmiştir.

Ayrıca söz konusu taşınmaz için, TMSF'nin 5411 sayılı Bankalar Kanunu'nun 134'üncü maddesi; *“...6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uyarınca haczedilen aktif değerler ile lisans, ruhsat ve imtiyaz sözleşmelerinden doğan haklar ve bu varlıkların ferî veya mütemmim cüzü niteliğindeki sözleşmelerden doğan, ancak başlı başına iktisadî değeri olmayanlar da dahil olmak üzere diğer tüm hak ve varlıkları bir araya getirerek, ticarî ve iktisadî bütünlük oluşturarak alıcısına geçişini sağlayacak şekilde satışına.”* hükmü yetkisine istinaden TMSF tarafından üç kez taşınmaz satış kararı alınmış, ilgili kararların ilki fon kurulu kararı ile ikinci ve üçüncüsü ise ihaleye katılan olmaması dolayısıyla uygulanmamıştır. Daha sonra dördüncü kez satış kararı alınmış, taşınmaz 80.000.000,00 Amerikan doları muhammen bedel ile satışa çıkarılmış olup 19.01.2016 tarihinde ihale edilmiştir.

İhale Şartnamesi'nin 8.4.1'inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Ege Dünya Ticaret Merkezi (Taşınmaz) Ticari ve İktisadi Bütünlüğü ihalesinin “Kurul” tarafından onaylanması tarihinden itibaren 30 ay geçmesine rağmen “İhaleyi Kazanan”ın kusuru olmaksızın, inşaat ruhsatının alınamaması halinde, “Kurul” tarafından ihale iptal edilecektir.” hükmünde belirtilen 30 aylık süre 24.09.2018 tarihinde dolmuş ve bu tarihe kadar ihale alıcısı tarafından inşaat ruhsatı alınamadığından ihale iptal edilmiş, taşınmazın eski maliklerine iadesine karar verilmiş, Konak Tapu Müdürlüğü nezdinde tüm takyidatların ihyası yapılmış ve eski yüklenici adına tapu tescili sağlanmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun “Tanımlar” başlıklı 2'nci maddesinde kamu kaynağı borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri ifade ettiği belirtilmiş olup yine Mezkur Kanun'un “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8'inci maddesinde, *“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”* denilmektedir.

Sonuç olarak, 2020 ve 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere, İzmir ilinin şehir merkezinde bulunan 20.866,10 m<sup>2</sup> bir taşınmazın 1997 yılından itibaren

şantiye alanı olarak kalması hem şehirde yaşayan insanların güvenliği açısından Belediye sorumluluğu doğurmakta hem de kamu kaynağı olan taşınmazın etkili, ekonomik ve verimli kullanılmadığını göstermektedir. Bu sebeple yürürlükte bulunan imar planları doğrultusunda söz konusu taşınmazın Belediye tarafından İzmir iline yeniden kazandırılması gerekmekte olup kamu kaynağı olan taşınmazın kullanımını sağlanmalıdır.

### **E) Büyükşehir Belediyesine ait iki Taşınmazın İzbeton Anonim Şirketi'ne İhalesiz Kullandırılması ve Üzerine Şirket Tarafından Sanayi Tesisi İnşa Edilmesi**

Yapılan incelemelerde Büyükşehir Belediyesine ait iki taşınmazının mevzuata aykırı olarak İzbeton AŞ'ye tahsis edildiği ve bu taşınmaz üzerinde ilgili şirket tarafından sanayi tesisi kurulduğu tespit edilmiştir.

İzbeton AŞ'nin Bayındır İlçesi Zeytinova Mahalli 3816 No.lu parsel ile Bergama İlçesi İslamsaray Mahallesi 1123 ada 1 No.lu parselde asfalt, beton parke ile bordür imalatı tesisinin bulunduğu görülmüştür. Bu taşınmazların Büyükşehir Belediyesi tarafından şirketine ihalesiz ve herhangi bir bedel alınmadan tahsis edilmesi mevzuat çerçevesinde mümkün değildir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun “Tanımlar” başlıklı 2'nci maddesinde kamu kaynağı borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri ifade ettiği belirtilmiş olup yine Mezkur Kanun'un “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8'inci maddesinde, “*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.*” denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinde bendinde; “*Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda; ... d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür...*” hükmü ile de taşınmazlarının kimlere tahsis edilebileceği belirtilmiştir.

Kamu görevlilerinin 2020 ve 2021 yılına ilişkin raporun gereğini yerine getirmedikleri ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları sonucuna varılmıştır.

2020 ve 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere, Büyükşehir Belediye şirketi olan İzbeton AŞ'ye böyle bir tahsis işleminin hukuken yapılması mümkün değildir. Mevzuat hükümleri çerçevesinde Büyükşehir Belediyesine ait bir taşınmazın üçüncü şahıs olan şirkete ihalesiz biçimde ücret alınmadan kullanılması mümkün bulunmamaktadır. Kamu kaynağı olan taşınmazın ancak mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlar için ücretsiz kullanıma açılacağından hareketle bu taşınmazın ilgililerce ücretsiz kullanımı sonlandırılmalıdır.

#### **F) Belediye Tarafından İnşa Ettirilen Taşınmazın Üçüncü Şahıslarca Bedelsiz Kullanılması**

Mustafa Kemal Sahil Bulvarı ile Karataş Lisesi arasında kalan zemini deniz dolgusuyla oluşturulması sonrasında Büyükşehir Belediyesi tarafından inşa ettirilen binanın 17.10.2001 tarihinden itibaren üçüncü şahıslar tarafından herhangi bir kira bedeli ödenmeden kullanıldığı tespit edilmiştir.

Yapılan incelemelerde 20.10.1998 tarihli yazıda 01.10.1987 tarih 2083 sayılı Büyükşehir Belediye Encümen Kararında üst yapısı devam eden Mustafa Kemal Sahil Bulvarı'nda iki adet kafeterya yerinin doldurulması kararı verilmiş, 28.07.2005 tarihli İzmir Defterdarlığı Milli Emlak Dairesi Başkanlığına İdare tarafından yazılan yazıda söz konusu alanın İdarenin tasarrufuna bırakılması gerektiği ifade edilmiş olsa da ilgili bölgenin Büyükşehir Belediyesi tarafından doldurulduğunun Hazine ve Maliye Bakanlığına kanıtlanamaması sebebiyle arazi mülkiyeti Belediyeye geçirilememiştir. Buna rağmen bu taşınmaz üzerinde bulunan bina Büyükşehir Belediyesi şirketi tarafından inşa edilmiş olup söz konusu bina Belediye tarafından 17.10.2001 tarihinde bir cemiyete verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 79'uncu maddesinde; “...Belediye tarafından deniz, akarsu ve gölden doldurma suretiyle kazanılan alanlar, Kıyı Kanunu ve ilgili mevzuata uygun olarak kullanılmak şartıyla Maliye Bakanlığı tarafından belediyelerin, büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerinin tasarrufuna bırakılır.” denilmektedir. Mülga 1580 sayılı Kanun'un 159'uncu maddesi içeriğe aynı konuyu içermektedir.

Bu sebeple ilgili taşınmazın deniz dolgusunun Belediye tarafından doldurulduğunun kanıtlanamaması sebebiyle mülkiyet Belediyeye devrolmamıştır. Ancak taşınmaz üzerinde

bulunan bina Büyükşehir Belediyesi şirketi tarafından inşa edilmesi sebebiyle bir mülkiyet sorunu ortaya çıkmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun “Tanımlar” başlıklı 2'nci maddesinde kamu kaynağı borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri ifade ettiği belirtilmiş olup yine Mezkur Kanun'un “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8'inci maddesinde, “*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.*” denilmektedir.

Yine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda “Diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlıklı 75'inci maddesinde dernek veya vakıflara taşınmazların ücretsiz kullandırılmasına dair Büyükşehir Belediyesine bir yetki tanınmamıştır. Aynı Kanun'un “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları” başlıklı 15'inci maddesinin (h) bendinde; “*Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesis etmek.*” belediyenin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır.

Dolayısıyla herhangi mahalli ve müşterek nitelikte bir hizmetin yerine getirilmesinde kullanılmayıp 75'inci maddede belirtilen sayılan kamu kurum kuruluşlarından olmayan üçüncü şahısların 17.10.2001 tarihinden itibaren kullanımına verilen taşınmaz için Belediye tarafından herhangi bir kira, ecrimisil vs. bir gelir tahakkuk ettirilmediği tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, 2020 ve 2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere, kamu kaynağının mahalli müşterek nitelikte ihtiyaçlar için kullanımında etkinliğin sağlanması amacıyla ilgili taşınmazın mülkiyet sorunu çözümlenerek üçüncü şahısların ücretsiz kullanımı sonlandırılmalı, taşınmazın uygun kullanımı sağlanmalıdır. Ayrıca geçmiş yıllara ilişkin kullanım bedellerin hesaplanarak tahakkuk ve tahsilatının yapılması gerekmektedir.

#### **G) Belediye Tarafından İnşa Edilen ve İlçe Belediyesiyle Ortak Mülkiyeti Bulunan 44 Adet Dükkanın Kira Bedellerinin Takip ve Tahsilinin Yapılmaması**

Foça İlçesi Fevzipaşa Mahallesi 1751 Ada 3 No.lu taşınmazın üzerinde Belediye tarafından inşa edilen ve %50 ortak olunan 44 adet dükkanın değerinden faydalanılmadığı

görülmüştür.

17.06.2011 tarih 518 Meclis Kararıyla Foça Belediyesi ile Belediye arasında yapılan protokolde Mülkiyeti Foça Belediyesine ait olan 16.089 m2 taşınmaz 2 parsel olarak bir parsel üzerine Büyükşehir Belediyesi tarafından semt garajı ve diğer parselde %50 İzmir Büyükşehir Belediyesi, %50 Foça Belediyesi adına ortaklık kurulması kararlaştırılmıştır. Ortaklık kurulan taşınmaz üzerine Belediye tarafından 44 adet dükkan inşa edilmiş olup dükkanlar 09.04.2018 tarih ve 452 sayılı Meclis kararıyla kira bedelinin %50'sinin Belediyeye aktarılması şartıyla 5 yıl süreyle 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesi hükmüne istinaden Foça Belediyesine verilmiştir. Ancak yapılan incelemelerde Belediyenin söz konusu dükkanların kiralanmasına ilişkin işlemlerde herhangi bir kontrolünün olmadığı ve kira bedeli toplamının %50'sinin Belediyece takip ve tahsil edilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesinde kamu kaynağı borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri ifade ettiği belirtilmiş olup yine Mezkur Kanunun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesinde, "*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.*" denilmektedir.

Kamu görevlilerinin 2021 yılına ilişkin raporun gereğini yerine getirmediikleri ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları sonucuna varılmıştır.

2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da belirtildiği üzere, Belediyenin mülkiyetine bulunan %50 ortak olduğu 44 adet dükkanın kira bedellerinin geçmiş kiralamalara ilişkin tutarlar da hesaplanarak takip ve tahsilatının yapılması gerekmektedir.

#### **BULGU 10: Taşınmaz Tahsislerinde Anlaşma Yapılmaması**

İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların diğer kamu idarelerine anlaşma yapılmadan tahsis edildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Diğer hükümler" başlıklı 28'inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan

hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiş, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde ise,

*"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;*

...

*d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür.*

*Kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz."*

hükmü yer almaktadır.

Belirtilen mevzuat hükümlerine göre, belediyeler meclis kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak mülkiyetinde bulunan taşınmazları diğer kamu ve kuruluşlarına tahsis edebilmektedir. Bununla birlikte; yapılan tahsis işleminin koşulları, taşınmazın kullanım amacı, tahsisin süresi gibi hususların taşınmaz tahsis edilen kurumla yapılan anlaşmayla kayıt altına alınması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Belediyenin çeşitli kurumlara tahsis ettiği 175 adet taşınmazla ilgili anlaşma yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, 2023 yılı itibariyle Belediye ile diğer kamu kurum ve kuruluşları arasında taşınmazların tahsis ve kullanım şartlarına ilişkin protokollerin yapıldığı ifade edilmiştir.

Kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan taşınmaz tahsislerinde tahsis koşulları, tahsis süresi gibi hususlara yazılı olarak yer verecek şekilde anlaşma düzenlenmesi gerekmektedir.

#### **BULGU 11: Taşınmaz Tahsislerinde Süre Belirtilmemesi**

İdarenin mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis

edilenlerde süre belirtilmediği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Diğer hükümler" başlıklı 28'inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiş, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer Kuruluşlarla İlişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde ise,

*"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;*

...

*d) Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür.*

*Kamu kurum ve kuruluşlarına belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketlerince devir veya tahsis edilen taşınmazlar, kamu konutu ve sosyal tesis olarak kullanılamaz."*

hükmü yer almaktadır.

Belirtilen mevzuat hükümlerine göre, belediye meclis kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak mülkiyetinde bulunan taşınmazları diğer kamu kurum ve kuruluşlarına bedelli veya bedelsiz devir edebileceği gibi, süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsis de edebilir. Tahsis işleminde süre belirtilmesi zorunludur. Yapılan incelemede, Belediyenin çeşitli kurumlara tahsis ettiği 175 adet taşınmazdan 48'inin tahsis kararında süre belirtilmiş iken, 127 adedinin tahsisinde süre belirtilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında, imar planında eğitim, dini tesis, su deposu, karakol vb. kullanımların değişmeyecek olması nedeniyle önceki süreçte bazı tahsis işlemlerinde süre belirtilmediği, tahsis talebinde bulunan kurumun, hizmet ihtiyacı da değerlendirilerek Belediye tarafından yapılan taşınmaz tahsis işlemlerinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75/d maddesinde belirtildiği üzere 25 yılı geçmemek üzere süre belirtildiği ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabında da belirtildiği üzere bazı tahsis işlemlerinde süre belirtilmemiştir. Belediyeye ait taşınmazın imar planında eğitim, dini tesis, su deposu, karakol vb. olması, söz konusu



yerlerin tahsis edilmesinde süre belirtilmemesinin gerekçesi olamaz. Söz konusu yerlerin ilgili kurumlara devri yapılabileceği gibi, devrin yapılmayıp tahsis edilmesi durumunda ise sürenin belirtilmesinin zorunlu olduğu dikkate alınmalıdır.

Kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edilen taşınmazlarla ilgili olarak tahsis süresinin belirtilmesi gerekir.

**BULGU 12: Ortak Hizmet Projesi Kapsamında Taşınmazların Bedelsiz Olarak Spor Kulübüne Kullandırılması Belirtildiği Halde, Söz Konusu Taşınmazların Kulüp Tarafından İşletilmesi**

İdareye ait olan 12 adet taşınmazın yapılan protokole istinaden spor kulübü derneğine bedelsiz olarak kullanılacağı belirtilmesine karşın, söz konusu tesislerin işletilmesi sonucu gelir edildiği görülmüştür.

5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, belediyelerin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla amatör spor kulüplerine aynı ve nakdi yardım yapabileceği ve gerekli desteği sağlayabileceği, ikinci fıkrasında Belediyelerin birinci fıkranın (b) bendi uyarınca, sporu teşvik etmek amacıyla yapacakları nakdi yardım, bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın; büyükşehir belediyeleri için **binde yedisini**, diğer belediyeler için binde on ikisini geçemeyeceği, "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinde, belediye meclislerinin taşınmaz mal alımına, satımına, takasına ve tahsisine yetkili olduğu, "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinin (c) bendinde, belediyenin kamu yararına çalışan dernek statüsünde olmayanlar ile ortak hizmet projesi yürütebileceği, aynı maddenin (d) bendinde ise kamu kurumlarının kendilerine ait taşınmazlarını mahalli idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis ve devir işlemlerinin yapılabileceğine yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınmaz tahsisi" başlıklı 47'inci maddesinde, kamu idarelerine ait olan taşınmazların kanunlarında belirtilen kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla birbirlerine ve köy tüzel kişilerine bedelsiz olarak tahsis edilebileceği yer almaktadır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, "*Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanunda yazılı hükümlere göre yürütülür.*" denilmiş ve aynı Kanun'un "İhale

usullerinin neler olduğu” başlıklı 35’inci maddesinde Kanun’un 1’inci maddesindeki yazılı işlerde uygulanacak ihale usulleri belirtilmiştir. Ayrıca kamu idarelerine ait taşınmazların tahsislerine ilişkin Sayıştay Genel Kurulu’nun 02.02.2018 tarih ve 30320 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2017/1 Esas ve 5415/1 Karar numaralı içtihadı birleştirme kararında, “...spora verilen desteğin, özünde bir kamu hizmeti sayılması mümkün olmakla birlikte gerek 5393 sayılı Kanun’da gerekse 5018 sayılı Kanun’da, kamu idaresinin mülkiyetindeki bir taşınmazı sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilmesine imkân tanınmıştır. Ne var ki, Belediyenin taşınmazlarını tahsis ettiği ...Belediyesi Gençlik ve Spor Kulübünün, Belediyece yerine getirilmesi gereken hizmetleri amaç edinmesi ve ilçedeki sportif faaliyetleri yürüterek toplumsal fayda sağlaması bu kulübe kamu kurum ve kuruluşu niteliği kazandırmamaktadır. Ayrıca Spor Kulübüne yapılan bu tahsisin, 5393 sayılı Kanun’un 69’uncu maddesinde düzenlenen gerek sosyal ve ekonomik amaçlı arsa ve konut üretimi gerekse bunların tahsis edilebileceği gerçek ve tüzel kişiler kapsamında değerlendirilmesi de mümkün değildir.” denilerek Belediyelere ait taşınmazların belediye meclisi kararı ile spor kulüplerine tahsis edilmesine imkân bulunmadığına karar verilmiştir.

Büyükşehir Belediye Meclisinin 12.02.2018 tarih ve 97509404.301.05.91 sayılı kararıyla Büyükşehir Belediyesi ile Büyükşehir Belediyesi Gençlik ve Spor Kulübü Derneği arasında yapılacak gençlik ve spor hizmetlerinin yürütülmesine dayalı ortak hizmet projelerindeki iş birliğini belirlemek üzere düzenlenen “Ortak Hizmet Protokolü”nün kabulü ve imzalanması için Büyükşehir Belediye Başkanına imza yetkisi verilmiştir. 02.03.2018 tarihinde imzalanan Ortak Hizmet Protokolünün 4’üncü maddesinde, İzmir Büyükşehir Belediyesi Bütçesinde ayrılan ödenek çerçevesinde nakdi ve ayni yardım yapılacağı, 5’inci maddesinin (a) fıkrasında nakdi yardım, (b) fıkrasında ayni yardım düzenlenmiştir.

Protokolün “Genel şartlar” başlıklı 5’inci maddesinin “b) Ayni Yardım” başlıklı kısmında,

*“ba) İBB tarafından protokolün 5. madde a fıkrasında belirtilen hususlarda kullanılmak üzere 5393 Sayılı Kanunu 14. madde b fıkrası gereğince DERNEĞE her türlü spor malzemeleri, araç, gereç, teçhizat vb. ayni yardım verilebilir.*

*bb) Yardımların kullanılmasının etkin bir şekilde denetlenmesi, izlenebilmesi ve raporlanabilmesi için İBB'nin kullanım hakkına sahip olduğu yazılımlar DERNEK tarafından İzmirNet altyapısı üzerinden çalıştırılarak kullanılacak, bunun için DERNEK herhangi bir bedel ödemeyecektir.*

*bç) İBB 5393 Sayılı Kanunu' nun 14. madde b fıkrasında belirtilen "Gerekli Destek" kapsamında, DERNEĞİN tüzüğünde belirtilen faaliyetlerinde taşıma işlemleri için doğan araç ihtiyacını karşılamak üzere gerektiğinde araç desteği verecektir.*

*bç) İBB 5393 Sayılı Kanunu 14. madde b fıkrasında belirtilen "Gerekli Destek" kapsamında, gençlik ve spor hizmetlerinin yürütülmesinde ve DERNEĞİN tüzüğünde belirtilen faaliyetler için gerekli olan **ekli listede belirtilen**, İzmir Büyükşehir Belediyesi Gençlik ve Spor Dairesi Başkanlığı kullanımında olan spor tesisleri ve spor alanlarının aynı zamanda DERNEGEDE kullanılması ve yararlandırılması sağlanacaktır.*

*İBB tarafından DERNEĞİN kullanılması ve yararlandırılması sağlanan spor tesisleri ve spor alanlarının DERNEK tarafından gençlik ve spor hizmetlerinin yürütülmesinde ve DERNEK tüzüğünde belirtilen amaçlara yönelik olarak kullanımı sağlanacak, **spor tesislerinin ve spor alanlarının elektrik, su, telefon vb. kullanımına ilişkin giderleri İBB tarafından karşılanacaktır. Ayrıca uygun alanlarda İBB santrali ile ortak ağ kullanılacaktır. DERNEĞİN kullanacağı ve yararlanacağı, spor tesislerinin ve spor alanlarının bakım ve onarımları İBB tarafından yapılacaktır. Ancak acil ve küçük çaplı bakım ve onarımlar DERNEK tarafından yapılacaktır.***

hükümleri yer almaktadır. Aynı Protokolün “Yardımanın Kullanılması, İzlenmesi ve Denetlenmesi” başlıklı 6’ncı maddesinde ise, Derneğin yardımları kamu yararı gözeterek verilmiş amacına uygun olarak kullanılmak zorunda olduğu, yardımın amacına uygun olarak harcanıp harcanmadığı ya da kullanılıp kullanılmadığına ilişkin bilgi, belge ve kayıtların birer örneği ile faaliyet raporlarını, faaliyetin bitimini müteakip bir ay içerisinde yardım yapan İzmir Büyükşehir Belediyesine göndereceği, İzmir Büyükşehir Belediyesinin yapılan yardımla sınırlı olmak üzere gerekli gördüğü her türlü inceleme, kontrol ve denetimi yapmaya yetkili olduğu belirtilmiştir. Protokol ekinde yer alan listede belirtilen 12 adet taşınmazla ait bilgiler şu şekildedir: Ekrem Akurgal Rekreasyon Alanı Spor Tesisleri, Uzundere Çok Amaçlı Spor Salonu, Celal Atik Spor Salonu - Fuar Hah Saha Fuar Tenis Kortu, Evka-4 Spor Salonu ve Halı Saha, İnciraltı Hah Saha ve Tenis Kortları, Bostanlı Tenis Kortları, Yeşilyurt Spor Tesisleri, Çiçek Mahallesi Hah Saha, Ege Mahallesi Semt Sahası, Gazimir Atıfbey Mahallesi Futbol Sahası, Sosyal Yaşam Kampüsü Kapalı Spor Salonu ve Yüzme Havuzu Tesisi ve Çiğli İzkent Halı Saha.

Sporun yaygınlaştırılması amacıyla esnek uygulama için böyle bir protokolün düzenlendiği anlaşılmaktadır. Amaç iyi niyetli de olsa, aynı amacı Kanun’a uyarak Belediyenin

gerçekleştirmesi de mümkündür.

İmzalanan protokole bakıldığında taşınmaz tahsisi olmadığı, ekli listede belirtilen yerlerin aynı zamanda Derneğe kullandırılması ve yararlandırılmasının sağlanacağı belirtilmiş ise de, fiilen kullandırma yetkisinin Dernekte olduğu, halı saha ve tenis kortunun kiraya verilmesi ile tesislerden yararlanacak olanlardan alınan aidat gelirinin Derneğe ait olduğu anlaşılmaktadır. Protokolün 5'inci maddesinde spor tesislerinin giderlerinin Büyükşehir Belediyesine ait olduğu görülmektedir. Burada ayrı bir kişilik olan Dernek ile Büyükşehir Belediyesinin yetkileri karışmış, tesislere ilişkin tüm kullanım/kullandırma/yararlanma hakkı Derneğe verilmiştir. Yıl içinde üst sınır kadar nakdi yardım yapılmıştır. Bu nedenle, Derneğin tesislerden gelir etme etmesi 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen nakdi yardımın bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeleri için tahakkuk eden miktarın, büyükşehir belediyeleri için binde yedisini geçemeyeceği kuralının da ihlaline neden olmaktadır.

Yukarıda yer alan hükümlere göre belediyelerin kimlere ve nasıl taşınmaz tahsis edebileceği açıktır. Buna göre idarenin spor kulübü derneğine bedelsiz olarak protokol ile taşınmaz tahsisi yapması mümkün değildir. Amatör spor kulüplerine yapılabilecek ayni ve nakdi destekler 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin (b) bendinde belirtilmekle birlikte, yapılan bu tahsis işlemi amatör spor kulübüne ayni ve nakdi yardım olarak değerlendirilemez. Mevzuatta taşınmaz tahsisinin kimlere ve nasıl yapılacağı belirlenmiş olup, bu hükümlere göre spor kulübü derneklerine taşınmaz tahsisi yapılması mümkün değildir.

Protokol her ne kadar tesisleri kullanma/yararlanma hakkını Derneğe vermiş ise de, Derneğin söz konusu tesisleri işleterek gelir elde ettiği, giderlerini Büyükşehir Belediyesinin karşıladığı dikkate alındığında, elde edilen gelirin Büyükşehir Belediyesinin olması gerektiği açıktır.

Kamu idaresi cevabında, İzmir Büyükşehir Belediyesi'ne ait spor tesisleri olan tenis kortları ve halı sahalarında kulüp faaliyetlerinin yapıldığı, tesislerde gündüz çocuklara yönelik eğitimler programlanırken, akşam saatlerinde ise belediye personeli ve kamu personeli olarak vatandaşların kullanımına da sunulduğu, mevcut tenis kortlarından her bölgede bulunan 1 tanesinin halkın hizmetine bedelsiz olarak sunulduğu, kortlarda rezervasyon sistemi uygulandığından ve çalışma disiplini bakımından kamu zararı oluşmaması ve ayrıca kortlarda kullanım saati istendiği halde boş saat geçerek faydalanmak isteyen vatandaşların mağdur olmamaları adına, rezervasyon istendiği halde gelmeme durumunda caydırıcı bir düzen

oluşması için sembolik bağış sistemi uygulandığı, tenis kortlarının açık olması ve kış aylarında soğuk havadan dolayı, yaz aylarındaki aşırı sıcaktan dolayı kısıtlı saatlerde kullanıldığı, kullanılan zaman dilimi ve mevsim şartları göz önüne alındığında “ticari işletme niteliği” oluşturacak bir maddi kazanç ve ayrıca “ticari işletme ölçeği” bazında maddi bir gelir oluşmadığı, bahse konu kortların kamu yararına daha verimli kullanılabilmesi ve ayrıca bu iş ve işlemlerin dış kullanıcıları tarafından ciddiyet kazanabilmesi için sembolik tutarlarda bağış sisteminin devreye sokulduğu, tesislerde hafta içi daire başkanlığı personeli, hafta sonu kulüp personelinin hem çocukların eğitimi hem de destek için görev yaptığı, söz konusu tespitler doğrultusunda yapılan denetimlerin tarafımızca daha sık hale getirilmesi ve “ticari işletme ölçeğinde bir nitelik” kazanma olasılığında dahi mevcut “ortak hizmet Protokolü’nün yine tarafımızca tek taraflı fesih edilerek kullanım hakkının bahse konu İBB Spor Kulübü’nden alınması ile ilgili sürecin takip edileceği ifade edilmiştir.

Belirtilen yerlerin aynı zamanda Derneğe kullandırılması ve yararlandırılmasının sağlandığı belirtilmiş ise de, fiilen kullandırma yetkisinin Dernekte olduğu, halı saha ve tenis kortunun kiraya verilmesi ile tesislerden yararlanacak olanlardan alınan aidat gelirin Derneğe ait olduğu, belirlenen halı saha ve tenis kortu saat ücretinin bağış adı altında Dernek tarafından tahsil edildiği anlaşılmaktadır.

Belirtilen taşınmazlardaki hakkın Büyükşehir Belediyesinde olması nedeniyle fiili olarak Dernek tarafından işletilerek elde edilen gelirin tahsil edilmesiyle ilgili gerekli işlemlerin yapılması ve söz konusu uygulamaya son verilmesi gerekir.

### **BULGU 13: İzmir Şehirler Arası Otobüs Terminalinde Hatalı Uygulamalar Yapılması**

İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından Yap-İşlet-Devret Modeli ile yaptırılan İzmir Şehirler Arası Otobüs Terminalinin işletilmesinde tespit edilen hatalı uygulamalar aşağıda maddeler halinde açıklanmıştır.

#### **a) Yap-İşlet-Devret Modeliyle İnşa Edilen İzmir Şehirler Arası Otobüs Terminalinin Kar Payı Ödemelerinin Personelce Kontrollerinin Yapılmaması**

İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından Yap-İşlet-Devret Modeli ile yaptırılan İzmir Şehirler Arası Otobüs Terminali sözleşmede öngörülen kapı giriş ve çıkışları kontrol noktasında belediye personelinin olmaması sebebiyle belediye payının kontrolünün yapılmadığı görülmüştür.

Belediye ile yüklenici firma arasında yapılan asıl sözleşmenin “İşletme ile ilgili hükümler” başlıklı 8'inci maddesinde:

*“i) yatırımcı tarafından Otogar kapı giriş ve çıkış ücretleri karşılığı tahsil edilecek brüt gelirin %20'sini Belediyeye işletme bedeli kar payı olarak işletme yılı sonundan itibaren 15 gün içinde ödeyecektir.*

*Belediye bu fıkra kapsamında giriş çıkışların kontrolü amacıyla bir memurunu giriş-çıkış kontrol noktalarında görevlendirecektir.”* denilmektedir.

Yukarıda yer verilen sözleşme hükümlerinden görüleceği üzere yatırımcı yıl içerisinde kapı giriş-çıkışlarından elde ettiği brüt gelirin %20'sini işletme yılı sonundan itibaren 15 gün içerisinde belediyeye ödeyecektir. Kamu idaresi cevabında söz konusu kar paylarının hesaplanmasında kapı giriş ve çıkış karşılığı tahsil edilen brüt gelirleri gösteren gelir tablosu, bilanço ve ilgili yıllara ait beyannamelerin alındığı ifade edilse de sözleşmede belirtilen giriş çıkışların kontrolü için bir memurun görevlendirmesi yapılmamıştır.

Ancak Belediyenin sözleşme gereği bulundurması gereken kontrol personelinin de giriş-çıkış noktalarında bulundurulmadığı görülmüştür. 03.02.2011 tarihinde yapılan incelemede aşağıdaki hususlara yer verilmiştir;

- “15.12.2008- 14.12.2009, 15.12.2019- 14.12.2010 dönemlerinde otogara transit giriş çıkış yapan şehirlerarası otobüslerden brüt %20 belediye payının hesaplanıp ödenmediği,

- Yatırımcı tarafından elde edilen belediye payının ödenme öncesinde belediye tarafından ön kontrol işleminin ve periyodik denetimlerin yapılmadığı tespit edilmiştir.”

Görüleceği üzere Belediye tarafından hasılat kontrolünün yapılması önemlilik arz etmektedir. Ancak Belediye tarafından gerekli kontroller yapılmayarak yatırımcının beyan etmiş olduğu tutar geçerli kabul edilmiş ve bu tutar üzerinden tahakkuk ve tahsilat işlemleri yapılmıştır. Yine payın hesaplanmasını gösterir bilgi ve belgelerin Belediyeye sunulmadığı ve yatırımcının inisiyatifine bırakıldığı anlaşılmıştır.

Kamu görevlilerinin 2020 ve 2021 yılına ilişkin raporun gereğini yerine getirmedikleri ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları suçuna varılmıştır.

2020 ve 2021 yılları Sayıştay Denetim Raporunda da belirtildiği üzere, yatırımcı firma ile yapılan asıl sözleşmede firmanın ödemeye ilişkin yükümlülükleri, hesaplama yöntemi ve

ödeme süreleri tam olarak belirlenmiştir. Bu hesaplamaların tamamen işleticinin inisiyatifine bırakılmadan Belediye personeli tarafından kontrol edilmesi gerekmekte olup yatırımın devrinden önce Belediye tarafından kurulacak komisyon marifetiyle otogar işletmesinin kapı giriş çıkışlarının detaylı olarak tespit edilmesi ve bu tespit sonucu fark çıkarsa bu farkın yatırımcıdan tahsil edilmesi gerekmektedir.

### **b) İzmir Şehirlerarası Otobüs Terminalinde Ruhsata Aykırı Yapılar Olması**

Yap-işlet-devret modeli ile finanse edilerek yaptırılan İzmir Şehirlerarası Otobüs Terminalinde ruhsata aykırı yapıların olduğu, bu yapıların işletici firma tarafından kiraya verilerek ilave gelir kalemleri yaratıldığı ve sözleşmede yalnızca otobüs girişlerinden hasılat öngörüldüğü için Belediye tarafından gelir elde edilemediği görülmüştür.

İzmir Büyükşehir Belediyesi ile Yatırımcı kuruluş arasında imzalanan yap-işlet-devret sözleşmesinde, firma tarafından hazırlanıp belediyece onaylanan projeye istinaden inşaata başlanılacağı ve bu projeye uygun olarak yapının tamamlanacağı, otogarın firma tarafından 25 yıl işletileceği ifade edilmiştir.

25 yılın sonunda yatırım Belediye mülkiyetine geçecek olup ayrıca sözleşme hükümlerine istinaden firma otogar giriş ve çıkış kapı ücretlerinden tahsil edeceği brüt gelirin %20'sini işletme bedeli kar payı olarak Belediyeye aktaracaktır.

3030 sayılı Mülga Kanun'a istinaden firmanın imar ve ruhsat yönünden denetimi Bornova Belediyesince gerçekleştirilmiştir. Söz konusu denetimlerde ruhsat süresinde gerekli izinler alınmadığı için inşaat mühürlenmiştir. Yine imara aykırı yapılar tespit edilerek tutanak altına alınmıştır. Büyükşehir Belediyesi ile Bornova belediyesi arasında gerekli yazışmalar yapılarak ruhsat yenilenmiş ve firmanın işletmeye devam etmesine karar verilmiştir.

Ancak İhale dosyasında yapılan incelemelerde firma tarafından ruhsata aykırı yapılar yapılmaya devam edildiği görülmüştür. Büyükşehir Belediyesi İmar İşleri Şube Müdürlüğü'nün Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığına yazmış olduğu yazıda: "...adresindeki Şehirlerarası otobüs terminalinde, üst kat bindirme peronlarında kalan 600m2 lik yolcu salonununun pizza, kafeterya, berber ve internet cafe yapıldığı ve ruhsatsız çalıştırıldığı, (e) ilgi yazınız ile de otogarın doğusunda kalan bölümde İzmir Şehirler Arası Terminali Sanayi Sitesi olarak nitelendirilen yeni işyerlerinin oluşturulduğu, tuvalet, kuru temizleme, internet kafe, pide ve kebab salonu, otopark ve otobakım servis gibi işyerlerinin işletilmeye başlandığının tespit edildiği ...adı geçen işyerlerinin ruhsat eki mimari projesinde yer almadığı görülmüştür."

denilmiştir.

Yukarıda yer verilen Emlak Yönetimi Dairesi Başkanlığının yazısından görüleceği üzere projede yer almayan yeni işyerlerinin oluşturulduğu, bekleme salonu olarak belirlenen alanın işyerine dönüştürüldüğü, yine dosyada yer alan ve yukarıda detayına yer verilmeyen yazışmalarda otogar içi ortak kullanım alanlarında stant yapılmak suretiyle çeşitli ürünlerin satışının gerçekleştirildiği ve ruhsata aykırı bu yapılara ilişkin herhangi bir yaptırımın gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir. Ayrıca, otogar içerisinde belediye geliri olarak yalnızca kapı giriş ücretlerinden hasılat payı öngörüldüğü için bina içerisinde ve çevresinde oluşturulan yeni yapılar ve işyerlerinden belediyeye herhangi bir kar payı aktarılmamaktadır. Dolayısı ile yüklenici firma gerekli gördükçe alt kiracı oluşturmak için yeni yerler yapıp ihale etmekte ve bu gelirden yalnızca kendisi faydalanmaktadır.

2020 ve 2021 yılları Sayıştay Denetim Raporunda da belirtildiği üzere, Belediye ile yüklenici firma arasında yapılan sözleşmenin bitiş süresi yaklaştığı için Belediye tarafından komisyonlar kurulması veya iç denetim birimi aracılığıyla otogarın imar, ruhsat ve asıl sözleşmedeki diğer hususlar yönünden incelemesinin yapılması ve idareye devri için gerekli tespitleri yapıp yüklenici tarafından eksik ve kusurlu kısımların devire hazır hale getirilmesi gerekmektedir.

### **c) Sözleşmeye Aykırı Olarak Yap-İşlet-Devret Süresinden Daha Uzun Alt Kiralamaların Yapılması**

Belediye hesap ve işlemlerinde yapılan incelemelerde, yap işlet devret modeli ile yaptırılan şehirlerarası otogar işletmesi sözleşmesinde yatırımcının kiracılarla yapılacağı alt kira sözleşmelerinin hiçbir şekilde sözleşme süresini aşamayacağı belirtilmesine rağmen, yatırımcı tarafından bu süreleri aşacak şekilde alt kiracılık sözleşmeleri kurulduğu görülmüştür.

Belediye ile yüklenici firma arasında yapılan asıl sözleşmenin “İşletme ile ilgili hükümler” başlıklı 8'inci maddesinde: “...yatırımcı otogar tesislerinde bulunan tüm diğer işyerlerini bizzat veya kuracağı şirket marifetiyle işletme veya kiralama hakkına sahiptir.

*Ancak, alt kiracıların ve işletmecilerin hakları üst kiracı ve işletmeci olan yatırımcının işletme süresi ve hakkı ile sınırlı olup, her halükarda üst işletmeci yatırımcının hakkının sona ermesi ile kiracılık- işletmecilik sıfatları sona erer.*

*Yatırımcı ile bu işletmeci veya kiracılarla yapılacak sözleşmelere bu hususa ilişkin*



---

*hükümler konulması zorunludur.” denilmiştir.*

Yukarıda yer verilen sözleşme hükmünden görüleceği üzere, yatırımcı tarafından tesiste bulunan her türlü işletme alt kiracıya verilebilecektir. Bu kiralamalardan Belediyeye pay aktarılmamakta ve tamamı yatırımcının olmaktadır. Bu sebeple kiralamalara yalnızca sözleşme süresince müsaade edilmiş ve sözleşme süresi bitmesiyle birlikte tesisin tamamının boşaltılarak Belediye teslim edilmesi öngörülmüştür. Bu sebeple alt kiracılarla yapılacak sözleşmelerde süre yönünden kısıtlamaya gidilmesi gerekmiş ve 31.12.2023 yılında sözleşme sonra ereceği için bu süreyi aşan sözleşmeler yapılmaması yönünde zorunluluk getirilmiştir.

Ancak, alt kiracılarla yapılan sözleşmelerin bir kısmında bu sürelere riayet edilmediği ve bu süreleri aşacak şekilde alt kiracılık ilişkisinin kurulduğu anlaşılmaktadır. İdare tarafından bu hususta düzeltmelerin yapılması için 03.02.2011 yılında yatırımcıya uyarıda bulunulmuş ve mevcut alt kiracı sözleşmelerinde bu süreyi aşanlar için ek sözleşme yapılarak gerekli düzeltmenin yapılması talep edilmiştir. Kamu idaresi cevabında alt kira sürelerinin asıl kira sözleşmesindeki süreyi aşamayacağı ve doktrinde de bunlara ilişkin yargı kararları olduğu ifade edilmiş olup bu durumun asıl kiracıya bildirildiği belirtilmiştir.

2020 ve 2021 yılları Sayıştay Denetim Raporunda da açıklandığı üzere, esas sözleşmenin bitimine ve otogarın Belediyeye devrine kalan süre azaldığı için İdarenin sözleşme devrinden önce bu husustaki aksaklıkları gidermesi gerekmektedir. Bu sebeple sözleşme bitiş süresi beklenmeden kurulacak komisyon veya gerekli sayıda personel aracılığıyla hem alt kiracı yönünden hem de varsa diğer aksaklıklar yönünden otogarın incelenmesi, denetlenmesi sağlanmalı ve belediyenin hak ve menfaatlerinin korunması gerekmektedir.

#### **BULGU 14: İlçe Belediyesinden Kamulaştırılan Taşınmazın İlçe Belediyesi Tarafından Kullanılmaya Devam Edilmesi**

İlçe belediyesinden kamulaştırılan Teos Yazarlar Evi ve Araştırma Merkezinin ilçe belediyesi tarafından kullanıldığı, taşınmazın bir bölümünde bulunan restoranın da ilçe belediyesinin şirketi tarafından işletildiği ve Belediye tarafından herhangi bir ecrimisil tahakkuk ettirilmediği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun “Tanımlar” başlıklı 2'nci maddesinde, kamu kaynağı borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri ifade ettiği belirtilmiş olup yine Mezkur Kanunun “Hesap verme sorumluluğu” başlıklı 8'inci

maddesinde; “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.” denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Belediye başkanının görevleri” başlıklı 38'inci maddesinde belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek başkanın görevleri arasında olduğu sayılmış olup 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 18'inci maddesinde de; diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak ile büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek büyükşehir belediye başkanının görevlerinden olduğu vurgulanmıştır.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun “Kamulaştırma şartları” başlıklı 3'üncü maddesinde, “İdareler, kanunlarla yapmak yükümlülüğünde buldukları kamu hizmetlerinin veya teşebbüslerinin yürütülmesi için gerekli olan taşınmaz malları, kaynakları ve irtifak haklarını; bedellerini nakden ve peşin olarak veya aşağıda belirtilen hallerde eşit taksitlerle ödemek suretiyle kamulaştırma yapabilirler.” denilmektedir.

Madde hükmünde idarelerin kamu hizmetlerini ve teşebbüslerini yürütmek için gerekli olan taşınmazları kamulaştırabilecekleri açıkça belirtilmiş olup Belediye tarafından kamulaştırılan taşınmazların Belediye tarafından kullanılması gerekmektedir. Ancak yapılan incelemelerde kamulaştırılan taşınmazın Belediye tarafından fiili olarak devralınmadığı ilgili taşınmazın bir bölümünde bulunan restoranın ise ilçe belediyesinin şirketi tarafından işletilmesine devam edildiği görülmüştür.

Kamu idaresi tarafından iletilen cevapta 13.05.2019 – 17.12.2019 tarihleri arasında kapsayan dönem için kira bedeli ile geciken dönem için işletilen faiz bedeli toplamı olan 16.204,96 TL'nin Seferihisar Belediyesi'nden tahsil edildiği belirtilmiş olmakla beraber henüz taşınmazın tahliyesi işlemlerine başlanılmadığı anlaşılmaktadır.

Kamu görevlilerinin 2021 yılına ilişkin raporun gereğini tam olarak yerine getirmediikleri ve raporda belirtilen hususu uygulamadıkları sonucuna varılmıştır.

2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da belirtildiği üzere, ilgili mevzuat çerçevesinde Belediye tarafından ilçe belediyesinden taşınmazın fiili olarak devralınarak Belediye

hizmetlerinde kullanılması uygun olacaktır.

### **BULGU 15: Su Ürünleri Halinde Kanun Hükümlerinin Uygulanmaması**

Su ürünleri halinde bulunan işletmelerle ilgili olarak 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanmadığı görülmüştür.

04.04.1971 tarih ve 13799 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu’nda su ürünlerinin korunması, istihsalı ve kontrolüne dair hususlar düzenlenmiştir. 26.03.2010 tarih ve 27533 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.01.2012 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe giren 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’un “Amaç ve kapsam” başlıklı 1’inci maddesinin ikinci fıkrasında, Bu Kanunun sebze ve meyveler ile arz ve talep derinliğine göre belirlenecek diğer malların her ne şekilde olursa olsun alımı, satımı ve devri ile toptancı hallerini kapsadığı, “Hal rüsumu” başlıklı 8’inci maddesinde, toptancı halinde satılan mallardan yüzde bir oranında hal rüsumu tahsil edileceği, “Teminat” başlıklı 12’nci maddesinde teminatla ilgili düzenlemeler yer almış ve 07.07.2012 tarih ve 28346 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halleri Hakkında Yönetmelik’in “Teminat” başlıklı 31’inci maddesinin üçüncü fıkrasında da, halde faaliyet gösterenlerden alınacak teminat tutarı, kiracılar için haldeki işyerinin, malikler için ise bulunduğu toptancı halinde kiralama yoluyla işletilen emsal işyerinin bir yıllık kira bedelinden az olmamak üzere her yılın Ocak ayında belediye meclisince belirleneceği düzenlemesi yapılmıştır. 5957 sayılı Kanun’un 11’inci maddesinin birinci fıkrasında, *“Belediye toptancı hallerindeki işyerleri, kiralama veya satış yoluyla işletilir...Bir yıldan uzun süreli kira sözleşmelerinde ikinci ve izleyen yıllar kira bedelleri, Üretici Fiyatları Endeksi oranında arttırılır.”* hükmü yer almaktadır. 5957 sayılı Kanun’un “Geçiş hükümleri” başlıklı geçici 1’inci maddesinin dördüncü fıkrasında da, toptancı hallerinde tahsisli işyerlerinin mevcut tahsis sahiplerine Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren hiçbir işleme gerek kalmaksızın kiralanmış sayılacağı belirtilmiştir. Aynı Kanunun “Yürürlükten kaldırılan ve uygulanmayacak hükümler” başlıklı 18’inci maddesinin birinci fıkrasında, 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu’nun 26’ncı maddesinin yürürlükten kaldırıldığı, ikinci fıkrasında ise 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu’nun bu Kanuna aykırı hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir.

Bu düzenlemelere göre Su Ürünleri halinde bulunan işletmelerle ilgili 5957 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı anlaşılmaktadır. Su ürünleri halinde bulunan işyerlerinden meclis

kararıyla belirlenen aylık tahsis ücreti işyerinin metrekaresi ile çarpılarak aylık bedel alınmaktadır. Örneğin 2022 yılı için  $75,00 \text{ TL} \times 51 \text{ m}^2 = 3.825,00 \text{ TL}$  aylık tahsis ücreti alınmaktadır.

5957 sayılı Kanun özel Kanun olduğu için, bu kapsamdaki işyerlerinin kira artışı Kanun'un 11'inci maddesinin birinci fıkrasına göre Üretici Fiyatları Endeksine göre olmalıdır.

Kamu idaresi cevabında, 5957 sayılı Kanuna istinaden "Su Ürünleri Ticareti ve Hali Yönetmeliği"nin ilgili Bakanlık tarafından henüz çıkartılmadığı ve yetki verilmediği, bu nedenle 5957 sayılı Kanun'un geçici 1'in maddesinin sekizinci fıkrasına göre, Bakanlıkça belirleme yapıncaya kadar, 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'nun 26'ncı maddesine istinaden çıkarılan ikincil mevzuatın uygulanmasına devam edildiği ifade edilmiştir. 5957 sayılı Kanun'un "Toptancı haline bildirim, malların toptan ve perakende alım satımı" başlıklı 4'üncü maddesinin dokuzuncu fıkrasında, "*Bakanlıkça, piyasada yeterli arz ve talep derinliği bulunduğu belirlenen diğer mallar hakkında da bu Kanun hükümleri uygulanır.*" ve "Geçiş hükümleri" başlıklı geçici 1'inci maddesinin sekizinci fıkrasında, "*Bu Kanununun 4 üncü maddesinin dokuzuncu fıkrasına göre Bakanlıkça belirleme yapıncaya kadar, 1380 sayılı Su Ürünleri Kanununun 26 ncı maddesine istinaden çıkarılan ikincil mevzuatın uygulanmasına devam edilir.*" hükmü bulunmaktadır.

1380 ve 5957 sayılı Kanun esas alınarak yazılan Bulguda ikincil mevzuat dikkate alınmamıştır. 5957 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinin birinci fıkrasında, Belediyelerin toptancı hallerindeki işyerlerini kiralama veya satış yoluyla işletebileceği, bir yıldan uzun süreli kira sözleşmelerinde ikinci ve izleyen yıllar kira bedellerinin Üretici Fiyatları Endeksi oranında arttırılacağı, aynı Kanun'un "Geçiş hükümleri" başlıklı geçici 1'inci maddesinin dördüncü fıkrasında da, toptancı hallerinde tahsisli işyerlerinin mevcut tahsis sahiplerine Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren hiçbir işleme gerek kalmaksızın kiralanmış sayılacağı belirtilmiştir, yine aynı Kanunun "Yürürlükten kaldırılan ve uygulanmayacak hükümler" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasında, 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'nun 26'ncı maddesinin yürürlükten kaldırıldığı, ikinci fıkrasında ise 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'nun bu Kanuna aykırı hükümlerinin uygulanmayacağı ifade edilmiştir. Mevcut düzenlemelere göre Su Ürünleri halinde bulunan işletmelerle ilgili 5957 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı anlaşılmaktadır. Su ürünleri halinde bulunan işyerlerinden meclis kararıyla belirlenen aylık tahsis ücreti işyerinin metrekaresi ile çarpılarak aylık bedel alındığı, oysa 5957 sayılı Kanun özel Kanun olduğu için, bu kapsamdaki işyerlerinin kira artışı Kanun'un 11'inci maddesinin

birinci fıkrasına göre Üretici Fiyatları Endeksine göre olması gerektiği belirtilmiştir. Dolayısıyla kamu idaresi cevabında belirtilen 5957 sayılı Kanun'un geçici 1'in maddesinin sekizinci fıkrasına göre, Bakanlıkça belirleme yapılincaya kadar, 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'nun 26'ncı maddesine istinaden çıkarılan ikincil mevzuatın uygulanmasına devam edildiği hususunun Bulgu konusuyla ilgisi bulunmamaktadır.

Su ürünleri halinde bulunan işyerlerinin kira artışının üretici fiyatları endeksi oranında arttırılması ve tahakkukların buna göre düzeltilmesi ve kiraya verme ile teminat tutarları konusunda 5957 sayılı Kanun'a göre işlem yapılması gerekmektedir.

### **BULGU 16: Sebze ve Meyve Ticareti ve Toptancı Halinde İki İşyerinin Kira Artışının Hatalı Yapılması**

Buca halinde bulunan iki işyerinin kira artışlarının 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a aykırı yapıldığı görülmüştür.

5957 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinin birinci fıkrasında, "*Belediye toptancı hallerindeki işyerleri, kiralama veya satış yoluyla işletilir...Bir yıldan uzun süreli kira sözleşmelerinde ikinci ve izleyen yıllar kira bedelleri, Üretici Fiyatları Endeksi oranında arttırılır.*" hükmü yer almaktadır. Halde bulunan iki işyerinin kira sözleşmelerinde de ÜFE oranında arttırılacağı belirtilmiştir.

18.01.2019 gün ve 30659 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 56'ncı maddesiyle, "*11/1/2011 tarihli ve 6098 sayılı Türk Borçlar Kanununun 344 üncü maddesinin birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarında yer alan "üretici fiyat endeksindeki artış" ibareleri "tüketici fiyat endeksindeki oniki aylık ortalamalara göre değişim" şeklinde değiştirilmiş ve maddenin dördüncü fıkrasına "kararlaştırılmışsa," ibaresinden sonra gelmek üzere "20/2/1930 tarihli ve 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun hükümleri saklı kalmak şartıyla," ibaresi eklenmiştir.*" şeklinde düzenleme yapılmıştır. Yapılan bu düzenleme 6098 sayılı Kanun kapsamına giren kiralamalarda uygulanacaktır. Oysa halde bulunan işyerlerinin nasıl kiraya verileceği ve uyulacak esaslar ile kira artışının nasıl olacağı 5957 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. 5957 sayılı Kanun özel kanun olduğu için halde bulunan işyerlerinin kira artışının Kanun'un 11'inci maddesinin birinci fıkrasına göre Üretici Fiyatları Endeksine göre arttırılmalıdır.

Halde bulunan işletmelerin kira artışları ÜFE oranında artırılmaktadır. Ancak iki işyerinin kira artışı TÜFE oranında artırılmıştır. ... sicil numaralı işyerinin kira başlangıcı 09.07.20.. olup, 2021 yılı kira bedeli 124.073,60 TL, %39,33 ( 04.06.2022 tarihinde yayımlanan oniki aylık TÜFE) oranının uygulanmasıyla 172.871,75 TL olarak hesaplanmıştır. Olması gereken 124.073,60 TL % 88,77 ( 04.07.2022 tarihinde yayımlanan oniki aylık ÜFE) oranı uygulanarak 110.140,13 TL'nin eklenmesiyle 234.213,73 TL olmalıdır. 234.213,73-172.871,75= 61.341,98 TL eksik kira tahakkuku yapılmıştır. ... sicil numaralı işyerinin kira başlangıcı 23.11.2021 olup, 2021 yılı kira bedeli 81.000,00 TL, % 59,91 ( 04.10.2022 tarihinde yayımlanan oniki aylık TÜFE) oranının uygulanmasıyla 129.527,10 TL olarak hesaplanmıştır. Olması gereken 81.000,00 TL % 122,93 ( 04.11.2022 tarihinde yayımlanan oniki aylık ÜFE) oranı uygulanarak 99.573,30 TL'nin eklenmesiyle 180.573,30 TL olmalıdır. 180.573,30-129.527,10= 51.046,20 TL eksik kira tahakkuku yapılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, ilgili mevzuat doğrultusunda gerekli işlemlerin başlatılacağı ifade edilmiştir.

Kira artışının ilk kiraya verildiği yıldan itibaren 5957 sayılı Kanun'un 11'inci maddesine göre üretici fiyatları endeksi oranında arttırılması ve iki işletmeyle ilgili eksik tahakkuk ettirilen 2022 yılı kiralalarının 5957 sayılı Kanun'a göre tahakkuk ettirilmesi sağlanmalıdır.

### **BULGU 17: Malları Taşıyan veya Depolayanlara İdari Para Cezası Uygulanmaması**

5957 sayılı Sebze ve Meyveler İle Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a aykırı davranışlara cezalı hal rüsumu işlemi yapılmakla birlikte Kanun'un 14'üncü maddesi gereği idari para cezası düzenlenmediği görülmüştür.

01.01.2012 tarihinde yürürlüğe giren 5957 sayılı Sebze ve Meyveler İle Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un,

“Hal rüsumu” başlıklı 8'inci maddesinde,

*“(1) Toptancı halinde satılan mallardan yüzde bir, toptancı hali dışında satılan mallardan yüzde iki oranında hal rüsumu tahsil edilir. Ancak, Bakanlar Kurulunca aksi kararlaştırılmadıkça, üretici örgütlerince toptancı halinde satılan mallar ile toptancı haline*

*bildirimde bulunmak şartıyla 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a), (b), (ç), (d), (e) ve (f) bentlerinde belirtilen mallardan hal rüsumu alınmaz. Bakanlar Kurulu, Bakanlığın teklifi üzerine hal rüsumu oranlarını, değişen piyasa şartlarına göre, genel olarak veya mal bazında uygulanmak üzere yüzde doksanına kadar azaltmaya veya artırmaya yetkilidir.*

*(8) Bu Kanun hükümlerine aykırı olarak;*

*a) Toptancı haline bildirilmeden toptancı hali dışında toptan alınıp satılan ya da toptancı halinde satılmak üzere bildirimde bulunulup toptancı hali dışında toptan satılan,*

*b) Sınâî üretimde kullanılmak veya ihraç edilmek üzere satın alınıp bu maddenin ikinci fıkrasına aykırı olarak iç piyasada satışa sunulan,*

*c) Toptancı halinden satın alınmadan veya toptancı haline bildirilmeden perakende satılan,*

*ç) Miktarına, değerine, üretim şekline veya künyesinde belirtilen diğer hususlara ilişkin gerçeğe aykırı beyanda bulunulan,*

*mallar için hal rüsumu, tespitin yapıldığı yerdeki toptancı halinde bir önceki gün o mallar için oluşan birim fiyatların en yükseği esas alınarak belirlenen toptan satış bedelinin yüzde yirmi beşi oranında cezalı olarak alınır. Hal rüsumunun cezalı olarak alınmasına belediye encümenince karar verilir. Cezalı hal rüsumu tahsil edilen mallar için önceden ödenen hal rüsumu varsa cezalı tahsil edilecek hal rüsumundan mahsup edilir.*

*(10) Cezalı tahsil edilen hal rüsumları belediyece ayrı bir hesapta tutulur. Bu hesapta toplanan tutarın yarısı her ayın sonunda tespit ve/veya yakalama eylemine bizzat ve fiilen katılan kamu görevlilerine ikramiye olarak ödenir. Ancak, kamu görevlisine ödenen ikramiyenin tutarı olay başına (2.000) ve yılda (90.000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunacak tutarı geçemez. Hesapta kalan kısım ise belediyeye gelir olarak kaydedilir.”*

*“Cezalar” başlıklı 14’üncü maddesinde,*

*“(1) Diğer kanunlara göre daha ağır bir ceza gerektirmediği takdirde;*

*ç) Toptancı halinden satın alınmayan veya toptancı haline bildirilmeyen malları taşıyanlara veya bunları depolayanlara, 5 inci maddenin on üçüncü fıkrası uyarınca Bakanlıkça belirlenen asgarî şartları ve bilgileri sözleşmelerde bulundurmayanlara iki bin*

*Türk Lirası,*

(3) *Bu maddede öngörülen idarî para cezalarının verilmesini gerektiren fiillerin bir takvim yılı içinde tekrarı hâlinde, idarî para cezaları her tekrar için iki katı olarak uygulanır. Bu maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde öngörülen idari para cezalarını Bakanlık, (ğ) bendinde öngörülen idari para cezalarını Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, diğer idari para cezalarını ise doğrudan veya Bakanlığın talebi üzerine belediyeler uygulamaya yetkilidir. İdari para cezası uygulama yetkisi Bakanlıkta ilgili genel müdürlük, belediyelerde ise belediye encümenince kullanılır.*

(4) *Bu maddede öngörülen idarî para cezalarının uygulanması, bu Kanunda öngörülen diğer müeyyidelerin uygulanmasına engel teşkil etmez.”*

düzenlemeleri yer almaktadır.

5957 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde hal rüsumun nasıl alınacağı düzenlenmiştir. Maddede hal rüsumunun toptancı halinde satılan mallardan yüzde bir, toptancı hali dışında satılan mallardan yüzde iki oranında tahsil edileceği, toptancı halinden satın alınmadan veya toptancı haline bildirilmeden perakende satılan mallar için hal rüsumunun, tespit yapıldığı yerdeki toptancı halinde bir önceki gün o mallar için oluşan birim fiyatların en yükseği esas alınarak belirlenen toptan satış bedelinin yüzde yirmi beşi oranında cezalı olarak alınacağı ve hal rüsumunun cezalı olarak alınmasına belediye encümenince karar verileceği belirtilmiştir.

5957 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde ise idari para cezaları düzenlenmiştir. 14'üncü maddenin birinci fıkrasının (ç) bendinde toptancı halinden satın alınmayan veya toptancı haline bildirilmeyen malları taşıyanlara veya bunları depolayanlara ikibin liranın 2022 yılı güncel tutarı olan 6.966,00 TL idari para cezası verileceği, idarî para cezalarının verilmesini gerektiren fiillerin bir takvim yılı içinde tekrarı hâlinde, idarî para cezalarının her tekrar için iki katı olarak uygulanacağı ve bunun belediye encümenince kullanılacağı belirtilmiştir.

**Cezalı hal rüsumu alınması ile idari para cezası farklıdır.** Niteliği itibariyle farklı olduğu için Kanun'un iki farklı maddesinde düzenlenmiştir. Kanun'un 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde idari para cezası malları taşıyanlara veya bunları depolayanlara verilirken, 8'inci maddedeki cezalı hal rüsumu ise mal sahibinden alınmakta, ancak malları taşıyan nakliyeciler ya da depolayanlarda mal sahibiyle birlikte müteselsilen sorumlu olmaktadır. Görüldüğü üzere cezalı hal rüsumunun asıl muhatabı mal sahibi iken idari para cezasının muhatabı ise malları taşıyanlar veya bunları depolayanlardır. Mal sahibi aynı



zamanda taşıyan veya depolayan ise bu takdirde idari para cezasına muhatap olacaktır. Dolayısıyla cezalı hal rüsumu uygulanması idari para cezasının uygulanmasına engel değildir.

İl girişlerinde bulunan kontrol noktaları ile yapılan denetimlerde görevlilerce hal kayıt sistemine bildirim yapılmayan mallarla ilgili zabıta tarafından tutanak tutulmaktadır. 2022 yılında tutulan tutanak karşılığı cezalı hal rüsumu uygulanmıştır. Tutanaklara istinaden Encümenince cezalı hal rüsumu tahakkuk ettirilmesine karşın, idari para cezası verilmemiştir. 5957 sayılı Kanun'un 8' inci maddesine göre cezalı hal rüsumu tahakkuk ettirilmesinin yanı sıra eylem 14'üncü maddenin birinci fıkrasının (ç) bendine girdiğinden dolayı malları taşıyanlara veya bunları depolayanlara idari para cezası verilmelidir.

Kamu idaresi cevabında, bir kişi ilgili verilen idari para cezasının Sulh Ceza Hakimliğince iptal edildiğine ilişkin karardan bahsedilmiştir. Mahkeme kararları tekil ve özeldir. Düzenleyici işleme ilişkin olmayan kesinleşmiş Mahkeme kararı ancak davacı ve davalı açısından sonuç içerir. Davanın taraflarının Mahkeme kararına uyması gerekir. Anayasa Mahkemesi kararları ile Mahkemelerin yetkili organları tarafından verilen içtihadı birleştirme kararları ise herkes tarafından uyulması gereken kararlardır. Anayasa Mahkemesi kararları ile Mahkemelerin yetkili organları tarafından verilen içtihadı birleştirme kararları haricindeki kararlarına gelince, aynı Mahkemenin aynı konuda bir birinden çok farklı kararlarının olduğu ülkemizde, her hangi bir olaya özgü verilen Mahkeme kararını esas alarak genel düzenleyici işlem tesisi mümkün değildir. Düzenleyici işlem Kanun ve ilgili mevzuat esas alınarak tesisi edilmelidir.

2022 yılı içinde 5957 sayılı Kanun'un 8'inci maddesine göre cezalı hal rüsumu uygulanan eylemlerle ilgili olarak ilgisine Kanun'un 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendine göre de idari para cezası verilmelidir.

### **BULGU 18: Hafriyat Alanlarının Etkin Olarak Kullanılmaması ve Hafriyat Gelirlerinin İlçe Belediyelerince Toplanması**

Belediye tarafından hafriyat alanlarının etkin olarak kullanılmadığı ve Büyükşehir Belediyesinin bilgisi dahilinde ilçe belediyelerince hafriyat alanları olarak belirlenen yerlerde hafriyat gelirlerinin ilçe belediyelerince toplandığı görülmüştür.

Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin "Bakanlığın görev ve yetkileri" başlıklı 6'ncı maddesinde, "*Bu Yönetmelik kapsamında yer alan atıkların yönetimine ilişkin program ve politikaları saptamak, Yönetmeliğin uygulanmasına yönelik*

*işbirliği ve koordinasyonu sağlamak ve gerekli idari tedbirleri almakla, ... yükümlüdür.”* denilmektedir.

İzmir Valiliği Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğünün yukarıdaki madde hükmüne istinaden “Çevrenin Korunması” konulu 44534 sayılı yazısında özetle; ilçe belediyelerince tarım arazilerinde dolgu/tesviyesi, yol kotundan düşük arazilerde dolgu/tesviyesi, geçici depolama yerleri için ilçe belediyesince izinlerin verilmesi ve izinler verilirken;

- 1) Dolgu yapılacak alanın bilgileri,
- 2) Alanda yapılacak kübaj miktarı,
- 3) İşin süresi,
- 4) Yönetmelikte belirlenen esaslara göre çalışma yapılması gerektiği,
- 5) Çalışma yapılırken atık taşıma izin belgesine sahip araçlar ile çalışılması ve ilgili ilçe belediyesinden ek-2 belgesinin alınması gerektiği,
- 6) Dolgu işleminin sadece hafriyat toprağı ile yapılması,

şartları belirtilmiş, ilçe belediyeleri tarafından verilen izinlerin hızlı bir şekilde İzmir Büyükşehir Belediyesine bildirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi tarafından bu yazıya istinaden ilçe belediyesinin hafriyat döküm yeri olarak izin verdiği alanlarda herhangi bir denetim ve kontrolün yapılmadığı ve bu bölgelerde ilçe belediyelerince farklı gelir adlarıyla hafriyat döküm bedellerinin atık üreticilerinden tahsil edildiği tespit edilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları” başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde “*Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması*

*hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak...” hükmüne yer verilmiş ve büyükşehir belediyelerinin hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirme sorumluluğu olduğu belirtilmiştir.*

Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Kontrolü Yönetmeliği'nin “Belediyelerin görev ve yetkileri” başlıklı 8'nci maddesinde,

*“İl belediye mücavir alanı içerisinde il ve ilçe belediyeleri, büyük şehirlerde büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyeleri dışında ise ilçe belediyeleri,*

*a) Hafriyat toprağı, inşaat/yıkıntı atıkları ile doğal afet atıklarının toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması, geri kazanılması ve bertarafı ile ilgili yönetim planı hazırlamakla,*

*b) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları geri kazanım tesisleri sahaları ile depolama sahalarını belirlemek, kurmak/kurdurtmak ve işletmek/işlettirmekle,*

*c) Depolama sahası yerinin seçimi, inşaatı veya işletilmesi sırasında çevre ve insan sağlığını olumsuz etkilemeyecek şekilde gerekli tedbirleri almak veya aldirtmakla,*

*d) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, taşınması ve bertaraf bedelini belirlemekle,*

*e) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları için toplama, taşıma hizmeti verecek firmaların adresleri ve telefon numaraları ile nakliye bedellerini halkın bilgileneceğı şekilde ilan etmekle,*

*f) Hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıklarının toplanması, geçici biriktirilmesi, taşınması ve bertarafı faaliyetlerini denetlemekle,*

*g) Belediye sınırları içindeki hafriyat toprağı ve inşaat/yıkıntı atıkları geri kazanım tesisleri ile depolama sahalarına izin vermek ve gerektiğinde bu izni iptal etmekle,*

*h) Toplanan inşaat/yıkıntı atıklarını öncelikle altyapı çalışmalarında kullanmak/kullandırmakla,*

*i) Belediye sınırları içinde oluşan, toplanan, geri kazanılan ve bertaraf edilen hafriyat toprağı ile inşaat/yıkıntı atıklarına ilişkin istatistiki bilgileri valilikler aracılığı ile yıl sonunda Bakanlığa bildirmekle,*

*j) Doğal afet atıklarının yönetimi konusunda valilik koordinasyonunda oluşturulan Kriz Merkezi kararlarını uygulamakla, yükümlüdürler.” şeklinde belirtilmiştir.*

Maddede büyükşehirlerde hafriyat yönetimine ilişkin tüm yetkinin büyükşehir belediyelerinde olduğu açıkça belirtilmiştir. Ancak yapılan incelemelerde ilçe belediyeleri tarafından belirlenen hafriyat döküm alanlarında, ilgili il müdürlüğü yazısı dayanak alınarak, atık üreticilerinden ücret tahsil edildiği hatta Büyükşehir Belediyesi yapım ihalelerinden çıkan hafriyatların bile bu alanlara dökülerek ücretlendirmelerinin yapıldığı tespit edilmiştir. Yine bu alanlara dökülen miktara ilişkin hem Büyükşehir Belediyesi tarafından hem de ilçe belediyesince bir kontrolünün yapılmaması sebebiyle İzmir ilinde hafriyat miktarı ve hafriyat tutarına ilişkin bir tespit de yapılamamaktadır.

Kamu idaresi cevabında, hafriyat atıklarının yönetimine yönelik yeni bir bilgi sistemi çalışmasının başlatıldığı ve ilçe belediyeleri tarafından verilen izinlerin artık Büyükşehir Belediyesince verileceği belirtilmiş ve il bazında bütüncül bir hafriyat yönetim sistemi kurulması çalışmalarına başlanıldığı, Çevre Kanunu kapsamında işletilecek idari tedbirlerin Büyükşehir Belediyesi tarafından uygulanabilmesine yönelik gerekli yetki devrine ilişkin resmi başvurunun Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğüne yapıldığı ve böylelikle İzmir ili çapında hafriyat yönetimine ilişkin süreçlerin tek elden, doğrudan ve daha etkin bir biçimde yürütülmesinin amaçlandığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak 2020 ve 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da belirtildiği üzere, hafriyat konusunda hem Kanun hem de ikincil mevzuatta belirtilen yükümlülüklerin Büyükşehir Belediyesi tarafından en kısa zamanda ve en etkin bir biçimde uygulamaya geçirilmesi ve bu şekilde Belediyenin bu hizmetlerden elde edebileceği gelirden mahrum kalmamasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

### **BULGU 19: İmzalanan Ortak Hizmet Protokolünde Karşı Tarafın Yükümlülüklerini Yerine Getirmemesi**

16.04.2021 tarih ve 456 sayılı Büyükşehir Belediye Meclis kararıyla engelli birey ve kadınların istihdamına katkıda bulunmak ve engelli vatandaşların akülü tekerlekli sandalyelerinin temin edilmesini sağlamak amacıyla imzalanan ortak hizmet projesi

kapsamında karşı tarafın yükümlülüklerini yerine getirmediği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Diğer kurumlarla ilişkiler” başlıklı 75'inci maddesinde; “*Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;... Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki Belediye amirinin izninin alınması gerekir.*” denilmektedir.

02.06.2021 tarihli protokolün “Tarafların yükümlülükleri” başlıklı 5'inci maddesinde, Büfelerin, ekli paftada işaretli yerlerde olmak üzere Halkapınar Aktarma Alanı'na 2 adet, Stadyum Metro Durağı'na 1 adet olmak üzere büfe konulmasına ilişkin işlemleri Belediyenin yükümlülüğü olarak belirlenmiştir. Maddenin devamında Belediye tarafından belirlenen yerlere projeye uygun olarak büfelerin yerleştirilmesi ve Belediyeden herhangi bir bedel talep edilmeden her yıl Belediyenin belirleyeceği standartlarda 24 adet akülü tekerlekli sandalyenin Büyükşehir Belediyesine teslim edilmesi, söz konusu büfelerde bir engelli ve kadın sığınma evinden faydalanan bir kişi olmak üzere toplam iki kişinin istihdam edilmesi de karşı tarafın yükümlülüğü olarak hüküm altına alınmıştır. Ancak yapılan incelemede, Belediye tarafından yükümlülüklerin yerine getirilmesine rağmen Belediyeye her yıl verilmesi taahhüt edilen akülü tekerlekli sandalyeler teslim edilmemiş ve istihdam etmesi gereken kişiler de istihdam edilmemiştir.

Kamu idaresincevabında, İzmir Büfeciler ve Kantinciler Odasına ihtar yazısı yazıldığı belirtilmiş olmasına karşın, ülkemizde yaşanan deprem hadisesi nedeniyle çalışmanın sonuçlandırılmadığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da belirtildiği üzere, ortak hizmet protokolünün yükümlülükleri imzalayanlar için bağlayıcı nitelik taşıması sebebiyle söz konusu taşınırın Belediyeye taahhüt edildiği sayıda teslim edilmesi ve ortak hizmet projesinin tüm yükümlülüklerinin yerine getirilmesi gerekmektedir.

## **BULGU 20: Mevcut Uygulama İmar Planlarının Üst Planlara Uyguluğuna İlişkin Kontrollerde Eksiklikler Olması**

Yapılan incelemelerde mevcut uygulama imar planlarının üst planlara uygunluğuna

ilişkin Belediye tarafından yapılan kontrollerde eksiklikler olduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla büyükşehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında sayılmıştır. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Mekansal plan kademeleri" başlıklı 6'ncı maddesinde, "*Mekânsal planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından Mekânsal Strateji Planlarına uygun olarak; "Çevre Düzeni Planları" ve "İmar Planları" kademelerinden oluşur. İmar planları ise nazım imar planı ve uygulama imar planı olarak hazırlanır. Her plan bir üst kademedeki plana uygun olarak hazırlanır.*" hükmü yer almaktadır.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun öncesi büyükşehir görev ve sorumluluk alanı dışında olan ilçe belediyelerinin 1/5000 ve 1/1000'lik planları yapma yetkisi bulunmaktaydı. 6360 sayılı Kanun'dan sonra büyükşehir belediyesi sınırları il mülki sınırı olarak belirlenmiş olup imar planları yapma yetkisi tamamen büyükşehir belediyelerine geçmiştir. Bu nedenle önceki dönemlerde ilçe belediyesi tarafından kabul edilen planların kontrol edilmesi imar planlarının yapılmasındaki bütüncüllük ilkesi açısından gereklidir.Yapılan incelemelerde 1/5000'lik nazım imar planlarıyla 1/1000'lik uygulama imar planlarının kontrollerinde eksikliklerin olduğu görülmüştür

Kamu idaresi cevabında, uygulama imar planlarını nazım imar planlarına uygun olarak hazırlamak görev ve yetkisinin ilçe belediyelerinde olduğu ifade edilmiştir. Ancak yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri doğrultusunda bu yükümlülüğe uymayan ilçe belediyelerinin uygulama imar planları hakkında 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında tanınan onaylama ve denetleme yetkisinin Kanunun öngördüğü şekilde uygulanması Büyükşehir Belediyelerine verilmiş bir görev ve sorumluluk olduğu dikkate alınmalıdır.

Sonuç olarak 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da belirtildiği üzere, imar planlarını denetleme yetkisi olan Büyükşehir Belediyesi tarafından ilçe belediyeleriyle koordinasyon sağlanarak imar ve planlama düzeninin sağlanması için ilçe belediyelerine konu ile ilgili bilgilendirme yapılması ve nazım imar planları ile uygulama imar planları arasındaki uyumsuzlukların giderilmesi gerekmektedir.

---

---

**BULGU 21: Tarım Arazilerindeki Tarımsal Amaçlı Yapıları Düzenleyen İmar Plan Notundaki Parsel Büyüklüğü Şartının Kaldırılması**

Yapılan incelemelerde 1/25.000 ölçekli İzmir Büyükşehir Bütünü Çevre Düzeni Planı uygulama hükümlerinde tarım arazilerinde tarımsal amaçlı yapı yapma şartlarını düzenleyen imar plan notunda yer alan minimum parsel büyüklüğünün 5.000 m<sup>2</sup> ölçüsünü sağlamak hükmünün kaldırıldığı görülmüştür.

1/25.000 ölçekli İzmir Büyükşehir Bütünü Çevre Düzeni Planı Uygulama Hükümlerinin “Tarımsal amaçlı yapılar” başlıklı 7.7.2.14.2 maddesinde yer alan:

*“3083 sayılı Sulama Alanlarında Arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu'na tabi araziler, mutlak tarım arazisi, dikili tarım arazisi, ve özel ürün arazilerinde;*

*Minimum parsel cephesi 10 metre ve minimum parsel büyüklüğü 5000m<sup>2</sup> ölçülerinin sağlamak koşuluyla 4.11.2.4 maddesinde tanımlanan tarımsal amaçlı yapılar, yollara 10 metreden, komşu parsel 5 metreden fazla yaklaşmamak şartıyla inşaat emsali 0,05'i, yüksekliği iki katı aşmamak şartıyla yapılabilir...”*

*Marjinal tarım arazilerinde;*

*Minimum parsel cephesi 10 metre ve minimum parsel büyüklüğü 5000m<sup>2</sup> ölçülerinin sağlamak koşuluyla 4.11.2.4 maddesinde tanımlanan tarımsal amaçlı yapılar, yollara 10 metreden, komşu parsel 5 metreden fazla yaklaşmamak şartıyla inşaat emsali 0,10'i, yüksekliği iki katı aşmamak şartıyla yapılabilir...”* denilmektedir.

24.05.2021 tarih ve 514-515-516 sayılı Meclis Kararlarıyla “*minimum parsel büyüklüğü 5000 m<sup>2</sup>*” ifadesi 1/25.000 ölçekli İzmir Büyükşehir Bütünü Çevre Düzeni Planı Uygulama Hükümlerinden çıkarıldığı ve tarımsal amaçlı yapı yapmak için metrekaire ölçü şartını kaldırıldığı görülmüştür.

5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'nun “Tanımlar” başlıklı 3'üncü maddesinde;

*“Tarım arazisi: Toprak, topografya ve iklimsel özellikleri tarımsal üretim için uygun olup, hâlihazırda tarımsal üretim yapılan veya yapılmaya uygun olan veya imar, ihya, ıslah edilerek tarımsal üretim yapılmaya uygun hale dönüştürülebilen arazileri,*

*Mutlak tarım arazisi: Bitkisel üretimde; toprağın fiziksel, kimyasal ve biyolojik*

özelliklerinin kombinasyonu yöre ortalamasında ürün alınabilmesi için sınırlayıcı olmayan, topografik sınırlamaları yok veya çok az olan; ülkesel, bölgesel veya yerel önemi bulunan, hâlihazır tarımsal üretimde kullanılan veya bu amaçla kullanıma elverişli olan arazileri,

Özel ürün arazisi: Mutlak tarım arazileri dışında kalan, toprak ve topografik sınırlamaları nedeniyle yöreye adapte olmuş bitki türlerinin tamamının tarımının yapılamadığı ancak özel bitkisel ürünlerin yetiştiriciliği ile su ürünleri yetiştiriciliğinin ve avcılığının yapılabildiği, ülkesel, bölgesel veya yerel önemi bulunan arazileri,

Dikili tarım arazisi: Mutlak ve özel ürün arazileri dışında kalan ve üzerinde yöre ekolojisine uygun çok yıllık ağaç, ağaççık ve çalı formundaki bitkilerin tarımı yapılan, ülkesel, bölgesel veya yerel önemi bulunan arazileri,

Marjinal tarım arazisi: Mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri ve dikili tarım arazileri dışında kalan, toprak ve topografik sınırlamalar nedeniyle üzerinde sadece geleneksel toprak işlemeli tarımın yapıldığı arazileri,” şeklinde tanımlamalar bulunmaktadır.

Yine ilgili Kanun'un “Tarım arazilerinin amaç dışı kullanımı” başlıklı 13'üncü maddesinde, “Mutlak tarım arazileri, özel ürün arazileri, dikili tarım arazileri ile sulu tarım arazileri tarımsal üretim amacı dışında kullanılamaz. Ancak, alternatif alan bulunmaması ve Kurulun uygun görmesi şartıyla;

a) Savunmaya yönelik stratejik ihtiyaçlar,

b) Doğal afet sonrası ortaya çıkan geçici yerleşim yeri ihtiyacı,

c) Petrol ve doğal gaz arama ve işletme faaliyetleri,

ç) İlgili bakanlık tarafından kamu yararı kararı alınmış madencilik faaliyetleri, Bakanlıklarca kamu yararı kararı alınmış plân ve yatırımlar,

d) (Ek: 31/1/2007-5578/3 md.) Kamu yararı gözetilerek yol altyapı ve üstyapısı faaliyetlerinde bulunacak yatırımlar,

e) (Ek: 26/3/2008-5751/1 md.) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun talebi üzerine 20/2/2001 tarihli ve 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu uyarınca yenilenebilir enerji kaynak alanlarının kullanımı ile ilgili yatırımları,

(Ek: 26/3/2008-5751/1 md.) Jeotermal kaynaklı teknolojik sera yatırımları,



*İçin bu arazilerin amaç dışı kullanım taleplerine, toprak koruma projelerine uyulması kaydı ile Bakanlık tarafından izin verilebilir. (Ek cümle: 31/1/2007-5578/3 md.) Bakanlık bu yetkisini valiliklere devredebilir.” hükümleri mevcuttur.*

Ancak mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere tarım arazilerinin belirtilen istisnalar dışında tarımsal üretim amacı dışında kullanılmayacağı belirtilmiştir. Tarımsal üretim için gerekli olan tarımsal yapılar için imar planlarıyla belirli sınırlamalar getirilerek tarım arazilerinin tarımsal üretim amacına aykırı kullanımını önlemek amaçlanmıştır. Ancak yapılan incelemelerde 1/25.000 ölçekli İzmir Büyükşehir Bütünü Çevre Düzeni Planı Uygulama Hükümlerinden tarımsal yapı yapmaya ilişkin parsel büyüklüğü şartının kaldırıldığı ve tarım arazilerinde tarımsal amaçlı yapılaşma kolaylığı getirildiği görülmüştür. Bu durum tarım arazilerinde tarımsal üretim amacı dışında kullanıma yol açabilecek yapılaşmalara neden olabilecektir.

Kamu idaresi cevabında, imar plan notlarının İdare Mahkemesince iptal edildiği ve konunun Büyükşehir Belediye Meclisince yeniden değerlendirileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak, 2021 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da belirtildiği üzere, tarım arazilerinin tarımsal üretim dışında kullanılabilmesi istisnalar ilgili Kanun'da belirtilmiş olup, tarımsal üretimi engelleyebilecek ve tarım arazilerinde yapılaşmayı artırabilecek Çevre Düzeni Plan Uygulama Hükümünün 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu'ndaki düzenlemelere uygun hale getirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

## **BULGU 22: Tam Adaptif Trafik Yönetimi Elektronik Trafik Denetleme Sisteminin Yatırım Amacına Uygun Olarak Çalıştırılmaması**

Yapılan incelemelerde, 29.08.2014 tarihinde 53.974.890,00 TL bedelle sözleşmesi yapılan Tam Adaptif Trafik Yönetim Denetim ve Bilgilendirme Sistemi Yapılması işinin bir bölümünü oluşturan Elektronik Trafik Denetleme Sisteminin amacı doğrultusunda kullanılmadığı görülmüştür.

Söz konusu işin teknik şartnamesinde, “Tüm sistemler Maliye Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı (Emniyet Genel Müdürlüğü) tarafından müştereken belirlenen ve 27.04.2012 tarihinde imzalanan “2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun Ek 16. maddesinin uygulanmasına ilişkin Usul ve Esaslar” ve söz konusu usul ve esaslar kapsamında verilmiş olan “Teknik gereklilikler dokümanı (eki)” na uygun olarak tasarlanacaktır.

*Her ayın sonunda, “Tespit edilen trafik kural ihlallerine ilişkin sistem kullanımı hizmet bedeli olarak yapılacak ödemeye esas liste tablosu “2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun Ek 16. Maddesinin uygulanmasına ilişkin Usul ve Esaslar” ve söz konusu usul ve esaslar kapsamında verilmiş olan “Teknik gereklilikler dokümanı (ekl)”na uygun formatta sistem tarafından otomatik olarak oluşturulacaktır...”*

Yine ilgili teknik şartnamede; *“Sistemlerle elektronik ortamda otomatik olarak oluşturulacak veya yetkili trafik zabıtasınca el ile oluşturulmuş trafik idari para cezası karar tutanaklarına adli ve idari yönden itirazı ortadan kaldıracak şekilde, itiraz edilmesi halinde mahkemelerce değerlendirmeye esas teşkil etmek üzere sistemin çalışmasını bilimsel temellere dayandırılarak uluslararası geçerliliğe sahip akredite ölçüm doğruluğu gösterir laboratuvar sonuçları, kalibrasyon periyotlarını gösterir evraklar vb.nin EGM'nin ilgili birimine ve Belediyemize teslim edilmesi esastır. Bu kapsamda; aşağıdaki dokümanlar kurulum yapılacak il/ilçe emniyet müdürlüğü, ilçe emniyet Amirliğine ilave olarak birer sureti Emniyet Genel Müdürlüğüne ve Belediyemize teslim edilecektir.*

*-Laboratuvar sonuçları*

*-Ulusal/Uluslararası bağımsız akredite kurumlannca verilen onay ve güvenilirlik belgeleri*

*-Ölçüm doğruluğunu gösterir kalibrasyon belgeleri*

*-Üreticilerden temin edilecek periyodik kalibrasyon bilgilerini gösteren belgeler*

*-Elektromanyetik uyumluluk (EMC) belgeleri*

*-Sistemlere ait LVD alçak gerilim yönetmeliğine uygunluk belgesi”*

ifadeleri yer almaktadır.

Ayrıca Teknik Şartnamede, *“Karayolları 2.Bölge Müdürlüğü, İl Emniyet Müdürlüğü ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla oluşacak ilişkilerin düzenlenmesi amacıyla yüklenici tarafından Karayolları Trafik Kanununa uygun protokoller hazırlanıp Belediyeye sunulacaktır.”* denilmiş olmasına rağmen işin başlangıcında ilgili protokollerin düzenlenmediği tespit edilmiştir. Yapılan incelemelerde, söz konusu sistemle ilgili olarak Emniyet Genel Müdürlüğü ile Belediye arasında ön protokolün ancak 04.11.2022 tarihinde yapıldığı görülmüştür.

Sistemin Emniyet Genel Müdürlüğüne devri için gerekli asgari teknik şartları sağlamaması sebebiyle trafik ihlallerine ilişkin ceza uygulamasına veri olabilecek ceza bilgilerinin emniyet birimlerine aktarılamadığı, böylece söz konusu elektronik denetleme sisteminin ihale konusu işin yapımında istenilen amaca hizmet etmediği ve amacına uygun olarak çalıştırılmadığı görülmüştür.

Sistemin yüklenici tarafından İdare'ye teslim edildiği hali, 06.11.2020 tarihinde düzenlenen Yapım İşleri Kesin Kabul Tutanağında belirtilmiştir. Söz konusu Tutanağta yapılan işin sözleşme ve eklerine uygun olmadığı, geçici kabulde tespit edilen noksanlıkların tamamlanmadığı ve işin kesin kabule engel eksik, kusur ve arızalarının bulunduğu açık bir biçimde belirtilmiş ve Tutanağın ekinde 3 sayfada belirtilen söz konusu eksikliklerin giderilmesi için yükleniciye 30 günlük süre verilmiştir. 09.03.2021 tarihinde düzenlenen ikinci Kesin Kabul Tutanağında ise iki üyenin ilk kabulde tespit edilen gerekçelerle işin kesin kabule uygun olmadığına yönelik şerhi bulunmasına karşılık, kalan üyelerin onayıyla işin kesin kabulü İdare tarafından yapılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, kurulu sistemin amacına uygun bir biçimde çalışır vaziyete getirilebilmesi adına EDS teknik gerekliliklerin mevcut mevzuat gerekliliklerine uygun hale getirilmesi ve denetleme kapsamındaki artış olguları da dikkate alınarak 06.06.2023 tarihinde İzmir İl Emniyet Müdürlüğü ile Büyükşehir Belediyesi arasında ön protokol oluşturularak taraflarca imzalanmış bulunduğu bildirilmiştir. Güncel mevzuat değişikliklerinden kaynaklı ortaya çıkan asgari teknik gerekliliklerin 06.06.2023 tarihli ön protokol kapsamında yapılacak çalışmalar neticesinde sağlanmış olacağı ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabında yapılan çalışmalar ve girişimler belirtilmiş olmakla birlikte, nihai olarak sistemin bütünüyle amaç doğrultusunda çalışır duruma getirilebilmesine adına işleyen süreç ve çalışmalar henüz tam anlamıyla sonuçlanmamıştır.

2021 Yılı Sayıştay Denetim Raporunda da belirtildiği üzere, Belediye tarafından ihale edilen Tam Adaptif Trafik Yönetim Denetim ve Bilgilendirme Sistemi Yapılması işinin önemli bir bölümünü oluşturan elektronik denetleme sistemini mevcut hali ile yatırım amacına hizmet etmediği dikkate alındığında, söz konusu sistemin ihale amacına uygun olarak kullanılabilmesi için sistemin teknik olarak Emniyet Genel Müdürlüğüyle yapılan ön protokolde belirtilen asgari teknik şartlara uygun duruma getirilerek kullanılabilir hale getirilmesi gerekmektedir.

---

---

**BULGU 23: İzmir Hafif Raylı Sistemi 5. Aşama Üçyol – Buca Hattı Yapım İşi İhalesinde Teklif Değerlendirme İşlemlerinin İhale Dokümanları ve Eki Rehberlere Uygun Yapılmaması**

İzmir Hafif Raylı Sistemi 5. Aşama Üçyol – Buca Hattı Yapım İşi ihale işlemleri kapsamında gerçekleştirilen aşırı düşük teklif sorgulamasının, Avrupa İmar ve Kalkınma Bankasının (EBRD) standart satın alma dokümanları arasında yer alan Yapım Sözleşmelerinde Aşırı Düşük Tekliflerin Değerlendirilmesi Rehberine uygun yürütülmediği, gerçekleştirilen aşırı düşük teklif sorgulaması sonucu mali açıdan en avantajlı teklif sahibinin teklifinin reddedilmesine karar verilmesi sonrasında, İhale Değerlendirme Formu ve Değerlendirme Rehberinde yer alan hükme aykırı olarak ikinci en düşük teklif sahibinin teklifi hakkında aşırı düşük sorgulaması yapılmayarak istekliler arasında eşit muamele ilkesine aykırı davranıldığı ve ihalenin güvenilirliği ilkesinin zedelendiği, mali açıdan en avantajlı teklif sahibinin teklifinin ihale dışı bırakılması işleminin iptali talebiyle açtığı dava sonucu verilen mahkeme kararında belirtilen hususlara aykırı biçimde İdarenin endişelerinin yazılı olarak aşırı düşük teklif sahibi istekliye iletilmeden değerlendirme işlemlerinin sonuçlandırıldığı görülmüştür.

İzmir Büyükşehir Belediye Başkanlığı kent içi toplu ulaşım projelerinden “İzmir Hafif Raylı Sistemi 5. Aşama Üçyol-Buca arası (Hattı) Yapım İşi (İzmir Metro Projesi III)” 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Borçlanma” başlıklı 68’inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi hükmüne istinaden, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde EBRD ile 28.07.2021 tarihinde imzalanan kredi sözleşmesinden sağlanacak finansman ile yaptırılmaktadır.

Adı geçen yapım işinin ihalesi, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “İstisnalar” başlıklı 3’üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi hükümleri çerçevesinde Kanun hükümlerine tabi olmaksızın, kreditor kuruluşun satın alma politika ve kuralları ile buna istinaden çıkarılan satın alma dokümanları ve eki Rehberler çerçevesinde iki aşamalı açık ihale usulü kullanılarak gerçekleştirilmiştir.

28.05.2021 tarihinde yapılan 1. Aşamaya 14 aday başvurmuş, bu adaylardan 13’ünün ihale konusu işi yapabilme konusunda mesleki, teknik, ekonomik ve mali yeterliklerinin uygun olduğu değerlendirilerek 2. Aşama ihaleye mali tekliflerini sunmak üzere davet edilmişlerdir. İhalenin 06.09.2021 tarihinde gerçekleştirilen 2. Aşamasına 8 istekli tarafından geçerli nitelikte teklif sunulmuş, söz konusu 8 geçerli tekliften mali açıdan en avantajlı teklif sahibinin teklifi, ihale komisyonu tarafından gerçekleştirilen aşırı düşük teklif sorgulaması sonucunda

06.12.2021 tarihinde alınan kararla reddedilerek, ihale ikinci en avantajlı teklif sahibi üzerine bırakılmış ve söz konusu teklif sahibi ile 04.01.2022 tarihinde sözleşme imzalanmıştır.

Mali açıdan en avantajlı teklif sahibi tarafından teklifinin ihale dışı bırakılması kararına karşı EBRD'ye yapılan şikayet başvurusu 23.03.2022 tarihinde kreditor kuruluş tarafından reddedilmiş olmasına karşın, İzmir 4. İdare Mahkemesi nezdinde aşırı düşük teklif sorgulamasının Rehber hükümlerine uygun yapılmaması gerekçesiyle açılan iptal davası sonucunda 11.03.2022 tarihinde mahkemece dava konusu işlemin iptaline karar verilmiş ve ilk derece mahkemesince alınan bu karar aynı gerekçelerle Danıştay 13'üncü Dairesince onanmıştır.

Akabinde, İdare tarafından mahkeme kararının icrasına yönelik olmak üzere teklifi reddedilen istekliden teklif fiyatları hakkında detaylı açıklama yapması 25.03.2022 tarihli yazı ile ikinci kez istenmiştir. Söz konusu yazıda komisyon tarafından aşırı düşük olarak değerlendirilen seçili 77 adet iş kalemine ilişkin isteklinin kaynak girdileri de belirtilmek suretiyle detaylı fiyat analizleri teklif fiyat kapsamında sözleşmesine uygun biçimde yerine getirebileceğini gösterir her türlü bilgi ve belgelerle birlikte sunulmuş olacak şekilde istenilmiş ve istekli tarafından 05.04.2022 tarihinde teklif fiyat analizleri ve eki kanıtlayıcı belgeler ihale komisyonunun söz konusu açıklama talebine istinaden sunulmuştur.

İstekli tarafından iletilen cevap ve ekleri ihale komisyonu tarafından değerlendirilmiş ve alınan 17.06.2022 tarihli karar sonucunda, ilk karardakinin aynı ve ilave başka bir takım gerekçelerle en düşük mali teklif sahibi isteklinin teklifi ikinci kez reddedilmiştir.

Teklifi reddedilen istekli tarafından ihale komisyonunun söz konusu bu ikinci ret kararına karşı da idare mahkemesi nezdinde iptal davası açılmış ise de, söz konusu dava süreci devam etmekte iken davacı konumundaki aşırı düşük teklif sahibi istekli tarafından 09.09.2022 tarihinde mahkemeye sunulan feragat dilekçesi neticesinde komisyonun ret kararı hakkındaki yargısal süreç nihai bir karar alınmadan sonlanmıştır.

#### **a) İkinci Aşama Tekliflerin Değerlendirilmesi Sürecinde Gerçekleştirilen Aşırı Düşük Sorgulamasının Yapım Sözleşmelerinde Aşırı Düşük Tekliflerin Değerlendirilmesi Rehberine Uygun Gerçekleştirilmemesi**

İhale komisyonu tarafından ikinci aşama tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında gerçekleştirilen aşırı düşük teklif sorgulamasının, ihale komisyonu tarafından aşırı düşük sınır değer tespitinden sonraki aşırı düşük teklif hakkında açıklama istenmesi ve istekli tarafından

iletilen cevabın değerlendirilmesi işlemlerinin tamamen standart satın alma dokümanları arasında yer alan Yapım Sözleşmelerinde Aşırı Düşük Tekliflerin Değerlendirilmesi Rehber hükümlerinden bağımsız bir şekilde yürütüldüğü, 06.12.2021 tarihli ihale komisyon kararında aşırı düşük teklif sahibinin teklifinin reddedilmesine dayanak teşkil eden karşılaştırmalı analizde, karşılaştırma dışı bırakılan iş kalemlerinin toplam teklif bedelinin %90'ını oluşturmasına karşın değerlendirmeye dâhil edilmemesi nedeniyle, aşırı düşük teklif sahibi istekli tarafından işin toplam teklif fiyatı kapsamında yapılamayacağı açık bir biçimde ortaya konulmaksızın teklifinin reddedildiği görülmüştür.

Rehber'in söz konusu 3'üncü bölümünün 4 numaralı alt başlığı altında 4 farklı aşamada sürecin nasıl yürütüleceği belirlenmiştir.

Birinci aşamada, ihale teklif bedelleri aşırı düşük bulunan isteklilerin ihale konusu işi sözleşme hükümleri çerçevesinde yerine getirme kabiliyetlerini komisyona her türlü şüpheden uzak bir biçimde gösterebilmeleri amacına yönelik olmak üzere, teklif fiyatlarının içerdiği girdi cins ve miktarlarının gerçekçi ve doğru olduğu ve mali tekliflerin 1. aşamada sunulan teknik teklifleri ile uyumlu olduğunun sunulacak fiyat analizleri ve ek kanıtlayıcı bilgi ve belgelerle nasıl ortaya konulacağı belirlenmiştir.

İkinci aşamada, en düşük teklif sahibinin ana iş grupları bazında teklif alt toplamalarının, diğer geçerli teklif sahiplerinin tekliflerinde ve yaklaşık maliyette aynı ana alt iş gruplarına ilişkin alt toplamaların ortalama değerleri ile kıyasının yapılacağı, bu karşılaştırmada, aşırı düşük teklif sahiplerinden teklif fiyatlarında yer alan genel giderler, kar ve öngörülemeyen giderler için ayrılan payların seviyesinin belirlenmesi için tekliflerinin detayları hakkında açıklama talep edileceği ifade edilmiştir.

Üçüncü aşamada, aşırı düşük teklif sahiplerinden alınan fiyat analizlerinin komisyon tarafından değerlendirmeye tabi tutulacağı ve bunların her bir iş kalemi bazında İdare'nin varsayımları ile ne kadar uyumlu olduğunun değerlendirileceği, uyumsuzluk tespit edilen iş kalemleri için sunulacak örnek analiz formatına uygun olacak şekilde kaynak girdilerinin miktarının ve fiyatlarının doğrulanmasına yönelik ilave her türlü kanıtlayıcı bilgi ve belgelerin aşırı düşük teklif sahibi isteklilerden ayrıca talep edileceği, aşırı düşük teklif sahibinden fiyat analizlerine yönelik alınan ilave açıklamaların komisyon tarafından detaylı bir son değerlendirmeye tabi tutulacağı ve Banka'ya sunulacak İhale Değerlendirme Raporu'nun ekinde aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesini içeren kısa ve öz bir raporun yer alacağı açıklamalarına yer verilmiştir.

Dördüncü aşamada ise, aşırı düşük teklif sahibinin toplam teklif bedelinin, yapım işinin sözleşmesinde belirtilen zaman dilimi içerisinde ve şartlarda tamamlanabileceğinin aşırı düşük teklif sahibi istekli tarafından hiçbir şüpheye mahal bırakmayacak bir biçimde ortaya konulamamış olduğuna komisyon tarafından karar verilmesi halinde, aşırı düşük teklif sorgulamasına tabi teklifin ihale dokümanı hükümleri gereği reddedilmesine karar verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Ancak, komisyon tarafından alınan 06.12.2021 tarihli ihale komisyon kararının ve ihale değerlendirme süreci iş ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde, komisyonun aşırı düşük sınır değer tespitinin Rehber'in ilgili maddesinde belirtilen kural ve formülasyona uygun biçimde göreceli metod kullanılarak tespit edildiği, sonrasında bahse konu aşırı düşük teklif açıklama ve değerlendirme süreçleri ile nihai ihale kararı alınırken uygulanan yöntemin, Rehber'in yukarıya alınan maddelerinden tamamen bağımsız biçimde yürütüldüğü görülmüştür.

Her ne kadar bu süreçte, EBRD tarafından atanan bağımsız danışmanın yönlendirmesi doğrultusunda, Rehber hükümlerinden tamamen bağımsız bir şekilde, en düşük iki mali teklife ait teklif fiyatlarının satır tablosu yoluyla istatistiksel karşılaştırmasına dayalı olarak gerçekleştirdiği bir analizden elde edilen sonuçların yorumlanması suretiyle aşırı düşük teklif sahibinin teklifi ihale dışı bırakılmış ise de, söz konusu analizde, aşırı düşük teklif sahibinin her bir iş kalemi için sunduğu teklif fiyatlarının, ihale verilen ikinci en düşük teklif sahibinin teklif fiyatları ile karşılaştırılması sonucunda, ikinci en düşük teklif sahibinin teklif fiyatlarından %50 ve daha fazla düşük teklif fiyatına sahip iş kalemlerinin ayrıştırıldığı, izlenen yöntem dâhilinde, aşırı düşük teklif sahibinin toplam teklif bedelinin ancak %10'unun analize dâhil edildiği ve teklifinde değerlendirme dışı bırakılan %90'lık kısmıyla ihale konusu yapım işinin yapılabileceği değerlendirilmeksizin, birim fiyat teklif cetvelinde yer alan 12 ana alt iş grubunun 6'sının, aşırı düşük teklif sahibi istekli tarafından teklif edilen birim fiyatlarla yerine getirilemeyeceği gerekçesiyle aşırı düşük teklif sahibinin teklifinin komisyon tarafından reddedildiği, ancak ihale kararına esas teşkil eden söz konusu istatistiksel analiz yönteminin yukarıda detaylı bir biçimde izah edilen Rehber hükümlerine uygun olmadığı görülmüştür.

Komisyonun ve EBRD'nin tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında aşırı düşük teklif sorgulamasına yönelik Rehber dışı istatistiksel bir yöntem tercihinde bulunmuş olmalarının ihalenin güvenilirliğini zedelediği, komisyonun bu oranı neye dayanarak ve ne şekilde %40 olarak belirlediğinin kararda açıklanmadığı, komisyon kararında aşırı düşük teklif sahibinin, ikinci en düşük teklif sahibinden daha yüksek teklif birim fiyat sunduğu iş kalemlerinden elde

ettiği avantaj ile seçili 420 iş kalemindeki dezavantajlı konumunu giderip gidermediğine yönelik de analizde herhangi bir hesap ortaya konulmadığı görülmüştür.

Banka'nın kaynak sağladığı projelerde satın alma sürecinin nasıl yürütüleceğini belirleyen temel üst doküman olan Satınalma Politika ve Kuralları belgesinin, kamu sektörü için satın alma kural ve ilkelerinin belirlendiği üçüncü bölümünün altında "Tekliflerin Değerlendirilmesi ve Sözleşmeye Davet" başlıklı 3.27'nci maddesinde yer alan, "*Yapım işi ihalesine sunulmuş bir teklifin, tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında aşırı düşük olarak değerlendirilmesi ve sonrasında yürütülen açıklama süreci sonunda teklif sahibinin sözleşmesel yükümlülüklerini toplam teklif bedeli kapsamında gerçekleştirebilme kabiliyetini herhangi makul bir şüphenin ötesinde kanıtlayamaması halinde, söz konusu aşırı düşük teklif Banka'nın ön iznine tabi olmak üzere reddedilebilir*" şeklindeki düzenlemede de açıkça belirtildiği üzere, komisyon tarafından alınacak böyle bir ret kararının toplam teklif bedeli kapsamında verilmiş olması gerekirken, söz konusu yapım işi ihalesinde bu hüküm dikkate alınmaksızın karar verildiği anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında bu başlık altında yer verilen tespitler hakkında en düşük teklif sahibi isteklinin teklif açıklamalarının yetersizliğine ilişkin hususlara vurgu yapılmış ve söz konusu isteklinin teklifinin reddedilmesinin EBRD kurallarına ve hukuka uygun olduğu ifade edilmiştir. Ancak, bu başlık altında eleştiri konusu edilen husus en düşük teklif sahibi isteklinin teklifinin reddedilmiş olması değil bunun yöntemidir. İhale işlemlerinin bu aşamasında 06.12.2021 tarihli ihale komisyon kararına esas aşırı düşük teklif sorgulama işlemlerinin Rehber dışında bir yöntem izlenerek yapıldığı açık olduğundan, kamu idaresinin cevabı yukarıda yer verilen hususları karşılar nitelikte bulunmamıştır.

**b) İkinci aşama tekliflerin değerlendirilmesi sürecinde aşırı düşük teklif sahibinin teklifinin reddedilmesi üzerine İhale Değerlendirme Formu ve Değerlendirme Rehberi hükmüne göre hesap edilmesi gereken yeni aşırı düşük sınır değer eşliğinin altında kalan ikinci en düşük teklif sahibi isteklinin teklifinin, herhangi bir aşırı düşük sorgulamasına tabi tutulmaksızın ihaleyi kazanmasına karar verilmesinin "Eşit muamele" ve "İhalenin Güvenilirliği" ilkelerine aykırılık teşkil etmesi**

Gerçekleştirilen aşırı düşük teklif sorgulaması sonucu mali açıdan en avantajlı teklif sahibinin teklifinin reddedilmesine karar verilmesi sonrasında, Bankanın standart satın alma dokümanlarından İhale Değerlendirme Formu ve Değerlendirme Rehberinde yer alan açık hükme rağmen, kalan geçerli teklifler kullanılarak yapılması gereken revize sınır değer tespiti



hesabının yapılmadığı ve bu hesaba göre teklifi aşırı düşük sınır değer eşiğinin altında kaldığı sabit olan ikinci en avantajlı teklif sahibinden, teklifi kapsamında yer alan 77 adet iş kalemine ilişkin fiyat analizlerini ve bunlara ait kanıtlayıcı bilgi ve belgeleri İdare'ye sunması iki kez istenilmiş olunmasına karşın, yukarıda açıklanan aşırı düşük sorgulama süreçlerinin ikinci en avantajlı teklif sahibinin teklifi hakkında işletilmeksizin, ihalenin bahse konu istekli üzerine bırakılması yönündeki 06.12.2021 tarihli ihale kararının bu yönleriyle de ihale dokümanı hükümlerine aykırılık içerdiği ve bu şekilde aşırı düşük olduğu sabit olan 2 ayrı teklif hakkında ihale dokümanı hükümlerinin eşit bir biçimde uygulanmaması sonucu ihale komisyonunca ihaleye katılan istekliler arasında eşit muamele ilkesinin korunmadığı ve tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında ihale dokümanı hükümlerine aykırı davranılarak ihalenin güvenilirliği ilkesinin zedelendiği görülmüştür.

Yukarıda yer verilen başlık altında izah edilen süreç sonucunda, en düşük teklif sahibi isteklinin teklifi reddedilmiştir. Bu aşamada, ihale komisyonu tarafından Banka'nın standart satın alma dokümanları arasında yer alan ve tekliflerin değerlendirilmesinin nasıl yapılacağına ayrıntılı izah edildiği "İhale Değerlendirme Formu ve Değerlendirme Rehberi" adlı dokümanın (1) numaralı eki olan "Değerlendirme Rehberi" başlıklı bölümünün, "6. Tekliflerin Ayrıntılı İncelenmesi" başlığı altında yer alan "(h) Dengesiz, Önden Yüklü veya Aşırı Düşük Teklif Fiyatları" alt başlığının son cümlesinde, "*Değerlendirme sırasında en düşük fiyatlı teklif reddedilirse, aralık yeniden belirlenmeli ve revize edilen aralıktaki tüm teklifler ayrıntılı bir değerlendirmeye tabi tutulmalıdır*" denilmektedir.

Rehberde göre, bir aşırı düşük teklifin komisyon tarafından reddedilmesine karar verilmesi halinde, aşırı düşük sınır değer eşiği hesabının kalan geçerli teklifler üzerinden yeniden hesap edilmesi ve bulunan bu yeni eşiğin altındaki tüm teklifler için de aynı sorgulama süreçlerinin uygulanması gerekmektedir.

Söz konusu metro hattı yapım işi ihalesinde, en düşük fiyatlı teklifin reddedilmesi sonrasında kalan 7 geçerli teklif fiyatına, Rehber'de yer alan formülasyonun uygulanması neticesinde yeni eşik değer 4.215.632.076,35 TL olarak hesap edilmektedir. Teklif bedellerine bakıldığında, bu değer altında kalan tek teklifin ihale verilen ikinci en düşük teklif olduğu görülmektedir. Yukarıda yer verilen Değerlendirme Rehber'i hükmüne göre, bu aşamada artık ikinci en düşük teklif için de Aşırı Düşük Tekliflerin Değerlendirilmesi Rehberi'nde belirtilen detaylı değerlendirme hükümleri uygulanarak ihalenin sonuçlandırılması gerekmekte iken; komisyon tarafından bu hüküm dikkate alınmaksızın ihale ikinci en düşük teklif sahibi üzerine

bırakılmıştır.

Aslında, tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında söz konusu ikinci teklif sahibinden komisyon iki kere teklif fiyatlarının detayları hakkında açıklama istemiştir. Bu yazılardan ilki, aşırı düşük teklif sahibinden istenilen açıklama yazısı ile aynı tarihlidir. 13.09.2021 tarihinde her iki istekliden de, seçili aynı 77 adet iş kalemine ilişkin detaylı fiyat analizlerini ve bunlara ilişkin destekleyici belgeleri sunmaları yazı ile istenmiştir. Her iki istekli tarafından sunulan cevap yazısı ve eki analizlerin ve destekleyici belgelerin incelenmesi neticesinde, her iki istekli tarafından sunulan açıklama yazılarının birbiriyle tamamıyla benzer nitelikte hazırlanmış olduğu ve Rehber'e uygun olmadığı görülmüştür.

Her iki teklif sahibinin iş kalemlerine ilişkin açıklamalarının tamamen proforma faturalara dayandığı, fiyat tekliflerine ilişkin girdi cins, miktar ve fiyatlarının ayrı ayrı belirtildiği bir analiz sunulmaması nedeniyle Aşırı Düşük Tekliflerin Değerlendirilmesi Rehber'ine uygun bir değerlendirme yapma imkânı tanımadığı gibi, Rehber'den kopuk bir biçimde geliştirilen bir formülasyon kapsamında tekliflerdeki 'risk değerleri' tespit edilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır. Halbuki, aynı hesaplama yönteminin her iki teklif için yalnızca seçili iş kalemleri için değil de tüm teklif fiyatları çerçevesinde yapılmış olması halinde, komisyonun kullandığı hesap yöntemi kapsamında her iki teklif için de toplam teklif bedelinin herhangi bakiye bir risk içermediği görülmektedir.

Ne var ki bu aşamada, komisyon tarafından 14.10.2021 tarihli "İhale Değerlendirme Raporu ve Kazanan Firma Önerisi" başlıklı rapor kaleme alınmış ve Banka'nın onayına sunulmuştur. Adı geçen Rapor'da yer alan tespitlerin yer aldığı kısa özet ve sonuçları içeren ön sunuş metninde, "*İhale komisyonu tarafından ikinci en düşük teklif sahibinin teklifinin bir miktar önden yüklemeli olduğu ve bazı iş kalemleri için teklif edilen teklif birim fiyatların aşırı düşük olduğu değerlendirilmektedir. Teklif sahibinin, aşırı derecede düşük olduğu kabul edilen iş kalemleri için sunduğu teklif bedelinin, teklifin geneli için oluşturduğu risk seviyesinin tespit edilebilmesi amacıyla bakiye risk değeri hesap edilmiştir. Projenin geneli için sunulan teklif bedelinin, projenin bir bütün olarak yerine getirilmesi açısından hafifletilmesi gereken önemli seviyede risk barındırdığı anlaşılmaktadır*" ifadelerine yer verilmiştir.

Söz konusu raporun sonuç kısmında ise komisyon Banka'ya, ikinci en düşük teklif sahibinin teklifi kapsamında sunduğu kesin teminatın, teklif bedelinin %10'undan %13'üne yükseltilmesi şartıyla ihalenin adı geçen teklif sahibine verilmesini önermiştir. Komisyonca hazırlanan bu rapora, ikinci en düşük teklif hakkında yer alan değerlendirmeler hakkında Banka

tarafından bir takım itirazların ileri sürüldüğü 20.10.2021 tarihli değerlendirme yazısından anlaşılmaktadır.

Söz konusu yazıda, ikinci en düşük teklif sahibi istekli tarafından sunulan teklifte, belirli bazı iş kalemlerinin aşırı düşük olduğu ve bu iş kalemlerine ilişkin sunulan toplam teklif bedelinin, işin tamamının yapılabilmesine yönelik önemli risk oluşturması sebebiyle, Banka tarafından sorgulamaya konu ikinci en düşük teklif sahibinin toplam teklif bedelinin işin bir bütün olarak başarıyla yapılabilmesine olanak tanıdığından her türlü şüpheden uzak bir biçimde ortaya konulmasına yönelik komisyonca ilave çalışma yapılması gerektiği ifade edilmiştir. İhale dokümanı hükümlerinin tekliflerin değerlendirilmesi aşamasında, teklif fiyatını kabule uygun hale getirmek amacına dönük olmak üzere kesin teminat miktarında herhangi bir artışa gitmeye müsaade etmediği de belirtilen yazıda komisyona hatırlatılmıştır.

Bankadan alınan bu yazı üzerine komisyon tarafından ikinci en düşük teklif sahibinden, yine aynı 77 iş kalemi için ilave açıklamalarda bulunması 22.10.2021 tarihli yazı ile ikinci kez istenilmiştir. Bu yazıya en düşük ikinci teklif sahibi istekli tarafından iletilen cevap ilkinden farklı olmamıştır. Yine temel olarak, detaylı fiyat analizinin sorulduğu iş kalemleri için detaylı fiyat analizlerine yer verilmeksizin alt yükleniciden alınan proforma faturalara dayalı bir açıklama yapılmıştır.

Hal böyle iken, sürecin devamında, yukarıda yer verilen başlık altında detaylı bir biçimde açıklandığı üzere, Banka tarafından görevlendirilen bağımsız danışman tarafından geliştirilen tamamen farklı başka bir yöntem çerçevesinde en düşük teklif sahibi isteklinin teklifi reddedilmiş ve ihale ikinci en düşük teklif sahibi istekli üzerine bırakılmıştır.

Yukarıda yer verilen açıklamalardan da anlaşıldığı üzere, ikinci en düşük teklif sahibi isteklinin teklifi hakkında Rehber'e uygun bir aşırı düşük teklif sorgulama süreci işletilmeksizin ihalenin adı geçen istekli üzerine bırakılması sonucu, istekliler arasında eşit muamele ilkesi açık bir şekilde ihlal edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, Rehber'de aralık tabiri ile kastedilen hususun genel olarak tekliflerin değerlendirilmesine ilişkin olduğu ve aşırı düşük teklif sınır değer hesabının ikinci kez yapılmasını gerektirecek bir düzenlemeye Rehber'de yer verilmediği ifade edilerek yapılan işlemlerin ihale dokümanına uygun olduğu ifade edilmiştir. Ancak, cevapta yer alan bu değerlendirmenin ihale dokümanında teklifler hakkında yer verilen "okunan" ve "değerlendirmeye tabi tutulmuş" teklif bedelleri ayırımının dikkate alınmadan yapıldığı

anlaşılmaktadır. Şöyle ki, Aşırı Düşük Tekliflerin Değerlendirilmesi Rehberinde aşırı düşük sınır değer hesabının "değerlendirmeye tabi tutulmuş" teklif bedelleri esas alınarak yapılacağı ifade edilmiştir. Bu durum da aşırı düşük teklif sorgulaması yapılacak bir ihalede tüm teklifler için İhale Değerlendirme Formu ve Değerlendirme Rehberi'nin yukarıda yer verilen bölümünde belirtilen tekliflerin detaylı değerlendirilmesi işlemlerinin tamamlanmış olmasını gerekli kılmaktadır. Aksi takdirde, sınır değer hesabı için uygulanacak matematiksel formül (geçerli tekliflerin ortalamasından standart sapmalarının çıkarılması işlemi) doğru sonuç vermeyecektir. Böyle bir değerlendirme sürecinde, okunan teklif bedelleri itibarıyla en düşük "değerlendirmeye tabi tutulmuş" teklif bedeli olma ihtimali en yüksek olan teklifin, aşırı düşük teklif olarak tespiti sonrasında yapılacak detaylı değerlendirmede teklifin başarısız bulunarak geçersiz sayılması halinde hesaplanan ilk sınır değer geçerli olmayan bir teklifi de içermiş olduğundan söz konusu hesabın geriye kalan geçerli teklifler üzerinden tekrarlanması gerekmektedir. Sonuç olarak, söz konusu hükmün "okunan" ve "değerlendirmeye tabi tutulmuş" teklif bedelleri ayrımı yapılmak suretiyle değerlendirilmesi halinde, idare cevabında belirtilen kavram karmaşasına düşülmemiş ve ihale dokümanı hükümleri bir bütün olarak doğru bir şekilde anlaşılabilmiş olunacağından dolayı kamu idaresi cevabında belirtilen ifadelere katılmak mümkün olmamıştır.

Bunun dışında, kamu idaresi cevabında bu bölümde yer verilen değerlendirmelere ilişkin olarak İzmir 6. İdare Mahkemesinin aksi yönde bir kararının mevcut olduğu, ikinci en düşük teklif sahibinin teklifinin de aşırı düşük sorgulamasına tabi tutulması gerekliliği hakkındaki iddianın mahkemece reddedildiği ifade edilmiştir. Cevapta dayanak gösterilen mahkeme kararının incelenemesinden; belirtilen davada, davacı tarafından komisyonca yapılan aşırı düşük eşik değer hesabının yanlış olduğu ve ikinci en düşük teklif sahibinin teklifinin de sınır değer altında olması nedeniyle sorgulamaya tabi tutulması gerektiğinin iddia edildiği anlaşılmaktadır. Halbuki metinde böyle bir iddia veya değerlendirme bulunmamakta, en düşük teklif sahibinin teklifinin geçersizlik nedeniyle reddedilmesi sonrası Rehber hükmüne göre kalan geçerli teklifler üzerinden yeni bir sınır değer hesabı yapılması gerekliliğine dikkat çekilmektedir. Yani ifade edilen husus ile dava konusu edilen uyuşmazlık tamamen birbirinden farklı olduğundan cevapta gösterilen mahkeme kararının yer verilen değerlendirmelerle ilgili olmadığı kanaatine varılmıştır.

**c) Mahkeme kararına istinaden aşırı düşük teklif sahibi isteklinin teklifi hakkında yürütülen ikinci aşırı düşük sorgulama sürecinin de yine ilki gibi İdarenin endişelerinin yazılı olarak aşırı düşük teklif sahibi istekliye bildirilmeksizin sonuçlandırılması**

Mahkeme tarafından verilen iptal kararı hükmünün yerine getirilmesi amacıyla teklifi reddedilen aşırı düşük teklif sahibi isteklinin teklifi hakkında ikinci bir aşırı düşük sorgulamasının yapıldığı, ancak 17.06.2022 tarihli komisyon kararının mahkeme kararında dikkat çekilen gerekli yazılı bildirimler yapılmaksızın sonuçlandırıldığı anlaşılmıştır.

25.03.2022 tarihli yazının düzenlendiği tarih itibarıyla İdare'de aşırı düşük teklif sahibinin 24.09.2021 tarihli cevabi yazısı ve ekleri bulunmaktadır. Teklif birim fiyatlarının geçerliliğini ortaya koyacak nitelikte bir fiyat analizi ve bu analizlerde yer verilen girdi miktar ve rayiçlerinin bu cevabi yazıda bulunmadığı açık iken, İdarece istekliden talep edilecek bu ikinci açıklama talebinin, ilk açıklama yazısında belirtilen bu eksiklikleri dikkate alarak amaca uygun bir değerlendirme yapmaya imkân sağlayacak nitelikte olması gerektiği, aksi halde teklifinin reddedilebileceği istekliye bildirilmiş olması gerektiği halde böyle bir bildirim yapılmadığı görülmüştür. Aşırı düşük teklif sahibine iletilen söz konusu ikinci açıklama talep yazısının teklifin teknik ve mali bileşenlerinin iç tutarlılığını ortaya koyma amacı taşımaktan uzak oluşu da, ikinci sorgulama sürecinin Rehber'e tam anlamıyla uygun yürütülmediğini göstermektedir. Bu eksiklikler, mahkeme kararında belirtilen çekincelerin de karşılanamamasına neden olmuştur. Belirtilen nedenlerle, 17.06.2022 tarihli ikinci komisyon kararının yukarıda belirtilen yönleri itibarıyla kesinleşmiş mahkeme kararına ve adı geçen Rehber'e uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Her ne kadar Kamu idaresi cevabında, en düşük teklif sahibi isteklinin teklifine ilişkin İdare'nin endişeleri ve ret gerekçeleri hakkında yaşanan yargısal süreç içerisinde bilgi sahibi olduğu ileri sürülmüşse de, ihale dokümanı hükümleri gereği ihale süreci içerisinde yapılacak tüm yazışmalar ve bildirimlerin ECEPP kullanılarak yapılması gerektiği kesin olarak kuralla bağlanmıştır. ECEPP dışında yapılacak tüm karşılıklı yazışma ve bildirimlerin geçersiz sayılacağı yönündeki doküman hükümleri nedeniyle İdare cevabının geçerli olmadığı değerlendirilmektedir.

Yukarıda yer verilen 3 başlık altında detaylı bir biçimde açıklanan gerekçelerle, komisyon ve İdare tarafından ihale sürecinde ikinci aşama tekliflerin değerlendirilmesine yönelik yürütülen iş ve işlemler, standart satın alma dokümanlarından olan Yapım Sözleşmelerinde Aşırı Düşük Tekliflerin Değerlendirilmesi Rehberine ve İhale Değerlendirme Formu ve Değerlendirme Rehberi'nde belirtilen kurallara uygun yürütülmemekle, Banka'nın temel satın alma dokümanı statüsünde olan Bankanın Satınalma Politika ve Kuralları Belgesinin, "Genel İlkeler ve Kurallar" başlıklı bölümünün 2.2'nci maddesinin son cümlesinde,

“..., satınalma sürecindeki prosedürler şeffaf ve adil bir şekilde uygulanmalıdır.” şeklinde yer verilen genel ilkeye riayet edilmediği görülmüştür. Adı geçen belgenin kamu sektörüne yönelik alımlara ilişkin kurallara yer verdiği 3’üncü bölümünün giriş kısmında ise, kamu sektörü alımlarının kamu kaynakları kullanılarak yapılıyor olması nedeniyle, bu sektör kapsamında gerçekleştirilecek ihale işlemlerinin daha şeffaf ve hesap verebilir bir süreci gerektirdiğine ayrıca vurgu yapılmıştır.

Ancak, İzmir Hafif Raylı Sistemi 5. Aşama Üçyol – Buca Hattı Yapım İşi ihale işlemleri sürecinde, aynı konumdaki iki farklı istekli hakkında Bankanın satınalma ilke ve kurallarının aynı standart dâhilinde uygulanmamış olması nedeniyle, adı geçen ihalede yukarıda belirtilen genel ilke ve kurallara uygun davranılmadığı kanaatine varılmıştır.

Tekliflerin değerlendirilmesi sürecinde, komisyon tarafından ortaya konulan seçimler ve dokümana aykırı uygulamalar nedeniyle, benzer risk unsurunu içeren iki tekliften birinin diğerine tercih edilmesi sonucu ihale konusu yapım işinin 528.547.504,36 TL daha yüksek bedelle yaptırılmak üzere sözleşmeye bağlandığı anlaşılmaktadır.

Sonuç itibarıyla, İzmir Hafif Raylı Sistemi 5. Aşama Üçyol – Buca Hattı Yapım İşi ihalesinde tekliflerin değerlendirilmesi sürecinde Banka’nın geçerli satınalma politika ve kurallarına riayet edilmediği, ihale sürecinde yapılan değerlendirmelerin uluslararası kabul gören saydamlık, eşit muamele, öngörülebilirlik, belirlilik ve güvenilirlik ilkelerine uygun yürütülmediği, dolayısıyla bu süreçte görev alan kamu görevlilerinin görevlerini gereği gibi yürütmedikleri kanaatine varıldığından dolayı ilgililer hakkında gerekli idari ve adli sürecin işletilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 24: Ödemiş Entegre Katı Atık Yönetimi Tesislerinin Yapım ve İşletilmesine İlişkin İmtiyaz Sözleşme Hükümlerinin Sürdürülebilir Olmaması ile Usule Uyulmaksızın Ek Protokol İmzalanarak Firmaya Mali Avantaj Sağlanması**

Ödemiş Entegre Katı Atık Yönetimi Tesislerinin Yapımı ve İşletilmesi İşinin Ödemiş Belediyesince 2886 sayılı Kanun kapsamında ihale edilmesi sonrası 28.11.2013 tarihinde İmtiyaz Sözleşmesinin imzalandığı, 6360 sayılı Kanun sonrası İzmir Büyükşehir Belediyesince Komisyon kararına istinaden 09.11.2016 tarihinde imzalanan üçlü Protokol kapsamında taraf olduğu ve İmtiyaz Sözleşmesinde yazılı usul izlenmeksizin imtiyaz sahibi şirket ile 29.03.2019 tarihinde imzalanan ek protokol ile de imtiyaz sahibi firmaya mali avantaj sağlandığı görülmüştür.

29.03.2013 tarihli Danıştay görüşü ve 09.10.2013 tarihli İçişleri Bakanlığı oluru ile Ödemiş Belediyesi idari yetki alanı dâhilinde evsel katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili hizmetlerin tamamını içeren Ödemiş Entegre Katı Atık Yönetimi Tesisleri Yapımı ve İşletilmesi İşi İmtiyaz Sözleşmesi 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesine istinaden imzalanarak 28.11.2013 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un "Yürürlük" başlıklı 36'ncı maddesinde, Kanunda yer alan birçok hükmün ilk mahalli idareler genel seçiminde yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olarak belirlenmiş, imtiyaz sözleşmesinde öngörülen evsel katı atıkların toplanması ve transfer istasyonlarına kadar taşınması işlerinin ilçe belediyelerine, evsel katı atık bertaraf tesislerinin yapımı ve işletilmesinin ise büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluğuna bırakılmıştır.

İzmir Büyükşehir Belediyesince İzmir Valiliği Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu Başkanlığına hitaben düzenlenen 17.06.2016 tarihli talep yazısı ekinde yer alan Protokol hükümleri doğrultusunda söz konusu imtiyaz sözleşmesi kapsamında doğan tüm hak ve yükümlülüklerin ilgili İdareler arasında paylaştırılması talep edilmiştir. İzmir İli Devir Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu'nun 10.08.2016 tarih ve 41/8 sayılı kararıyla, imtiyaz sözleşmesinin katı atık yönetimi ve bertaraf tesisinin kurulması ve işletilmesi kısmına İzmir Büyükşehir Belediyesi 09.11.2016 tarihinde taraf olmuştur. İzmir Büyükşehir Belediyesi ile imtiyaz sahibi şirket arasında imzalanan 29.03.2019 tarihli Ek Protokol ile de, imtiyaz sözleşmesinin kapsamına Kiraz, Beydağı, Tire ve Bayındır Belediyelerinden toplanacak evsel nitelikli katı atıklar da dâhil edilmiştir.

İmtiyaz Sözleşmesine İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin taraf olabileceğine yönelik İçişleri Bakanlığı'nın onayını talep eden Ödemiş Belediye'sinin 20.03.2015 tarihli yazısına Bakanlığın 03.06.2015 tarihli cevabi yazısında, adı geçen imtiyaz sözleşmesi için Bakanlık onayının daha önce verildiği belirtilerek, aynı sözleşme için yeni bir onay verilmesinin hukuken mümkün olmadığı bildirilmiştir. Ödemiş Belediye'since Bakanlığa yazılan 21.07.2016 tarihli ikinci bir yazı ile imtiyaz sözleşmesinin 6360 sayılı Kanun sonrası halen yürürlükte olduğunun ve sözleşmenin İzmir Büyükşehir Belediyesi'ne devrinin öngörüldüğü belirtilerek, Bakanlıktan

konu hakkında uygun görüş talep edilmiştir. Söz konusu yazıya Bakanlık tarafından verilen 06.10.2016 tarihli cevabi yazının ekinde Bakanlık Hukuk Müşavirliğinin ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün görüşlerine yer verilmiştir. Söz konusu görüş yazılarında, konunun nihai olarak Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu'nun yetkisinde olduğu ve komisyonca verilecek karara göre işlem yapılması gerektiği belirtilmiştir.

İzmir İli Devir Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu'nun 10.08.2016 tarih ve 41/8 sayılı kararında; *“28.11.2013 imza tarihli sözleşme gereğince atıkların değerlendirme ve bertarafına ilişkin idarelere ait hak ve yükümlülüklerin 28.11.2013 imza tarihli sözleşme ile İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin 17.06.2016 tarih ve 1269 sayılı yazısı ekinde yer alan Ek Protokol hükümleri kapsamında İzmir Büyükşehir Belediyesi ile Ödemiş Belediyesi'ne devrine karar verildiği”* ifade edilmiştir.

6360 sayılı Kanun'un geçici 1'inci maddesinin sekizinci fıkrasında, *“Bu Kanunla büyükşehir ilçe belediyesi olan belediyelerce yürütülen su, kanalizasyon, katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin olmak üzere personel, her türlü taşınır ve taşınmaz malları ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçları, komisyonca ilgisine göre büyükşehir belediyesi ile ilgili bağlı kuruluş arasında paylaştırılır.”* hükmü bulunmaktadır.

Söz konusu imtiyaz sözleşmesinin 6360 sayılı Kanun'un 06.12.2012 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanması sonrası 28.11.2013 tarihinde imzalanmış olması dikkate alındığında, söz konusu devir işleminin Büyükşehir Belediyesinin hak ve menfaatleri gözetilmeden itirazsız ve hukuki süreç işletilmeden yapılmış olması kabul edilebilir bir durum değildir.

Mali şartları açısından benzerlerine kıyasla önemli ölçüde kamu menfaati ve evsel katı atık toplama ve bertaraf maliyetlerinin nihai olarak su faturaları kapsamında ödenmesi nedeniyle, İzmir Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü su aboneleri aleyhine hükümler içeren sözleşmenin, kurulduğu şartlar kapsamında hayata geçirilmesinin ekonomik açıdan yapılabilir olmadığı hem Ödemiş Belediyesi hem de İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından biliniyor olmasına karşın, söz konusu imtiyaz sözleşmesinin Kanun değişikliğine rağmen mevcut haliyle uygulanabilir kılınmaya çalışılması anlaşılabilir değildir.

Resmi olarak alınmış herhangi bir devir kararı bulunmadığı halde, Büyükşehir Belediyesi tarafından Ödemiş Belediyesine gönderilen 11.08.2014 tarih ve 19752312-312-99-



516-65058 sayılı yazıda, Ödemiş dışında Tire, Kiraz, Beydağı ve Bayındır ilçelerinin atıklarının da söz konusu tesise yönlendirilmesinin düşünüldüğü ifade edilmiştir. Ancak, devir işleminin yapılıp yapılamayacağı ve ne şekilde olacağı 11.08.2014 tarihi itibarıyla belli değildir. Ayrıca, iki idarenin de söz konusu yatırımın belirtilen şekilde daha büyük bir kapasite dâhilinde yapılması noktasında mutabık oldukları yapılan yazışmalardan anlaşıldığından, mali açıdan İdareler aleyhine böylesine ağır hükümler içeren mevcut imtiyaz sözleşmesinin “Süre uzatımını gerektiren haller ve mücbir sebepler” başlıklı 10’uncu maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde, “*Kamu hizmetlerinin imtiyaz yoluyla gördürülmesine cevaz veren hukuki düzenlemeler veya bu İmtiyaz Sözleşmesi’nin konusunu ortadan kaldıran yeni yasal düzenlemelerin yapılması,*” şeklinde belirtilen mücbir sebep haline istinaden sözleşmenin 10.2’nci maddesinin son cümlesinin verdiği yetkiye dayanılarak, imtiyaz sahibi şirket tarafından hiçbir yatırıma başlanılmamış ve imtiyaza konu tesisin kurulabilmesi için gerekli hiçbir idari izin (ÇED olumlu raporu, faaliyet lisansı vb.) alınmamış iken, adı geçen sözleşmenin yatırım aşamasına geçilmeden feshedilmesi gerekirdi.

Ancak sözleşmenin feshi bir tarafa, yukarıda belirtilen yazışmada belirtilen muhtemel kapasite artışı gerekçe gösterilerek Ödemiş Belediyesi’nce imtiyaz sahibi şirkete 01.06.2015 tarihinden itibaren 12 ay süre uzatımı verilmiştir. Söz konusu 12 aylık süre 01.06.2016 tarihinde bitiyor olmasına ve imtiyaz sözleşmesinde tesislerin kurulması ve işletilmesi kısmına ilişkin hak ve yükümlülükler yukarıda belirtilen süreç sonucunda 10.08.2016 tarihli Komisyon kararıyla İzmir Büyükşehir Belediyesi’ne devrolunmasına karşın, yine Ödemiş Belediyesi’nce 20.10.2016 tarihli yazı ile ilk süre uzatımı yazısında da yer verilen ilave kapasite artışı ve devir sürecinin uzaması gerekçeleriyle bu defa da 13.12.2016 tarihinden itibaren 22 ay süre uzatımı verildiği belirtilmektedir. Halbuki ilk süre uzatımı ile birlikte, imtiyaz sahibi şirket tarafından tesisin yapımının 01.06.2016 tarihinde tamamlanmış olması gerekmektedir. Bunun dışında, 01.06.2016 ile 13.12.2016 tarihleri arasındaki 6 ayı aşan dönem hakkında İdare’nin tasarrufunun ne olduğuna dair herhangi bir bilgi ve belgeye ulaşılamamıştır.

Ödemiş Belediyesi’nce ikinci süre uzatımının verildiği 20.10.2016 tarihinde tesislerin yapımı ve işletilmesine ilişkin yetki İzmir Büyükşehir Belediyesi’nde olduğundan, sözleşmenin süresinde yerine getirilip getirilmediğinin takibinin Büyükşehir Belediyesi’nce yapılması gerekmekte iken, Büyükşehir Belediyesi’nce konu hakkında herhangi bir değerlendirme veya icrai davranışta bulunulmamıştır. Dahası, tesisin ilave kapasite artışlarına da içerecek şekilde yapımının tamamlanması üzerine Büyükşehir Belediyesi’nce düzenlenen 01.11.2021 tarihli Geçici Kabul Tutanağında imtiyaz sahibi şirkete yer tesliminin 29.03.2019 tarihinde yapıldığı

belirtilerek, işin yapım süresinin bu tarihten itibaren başlatıldığı anlaşılmaktadır. Halbuki, imtiyaz sözleşmesi kapsamında işin yapılacağı Örnek çiftliği 1 pafta 70 ve 71 nolu parseller Ödemiş Belediyesi tarafından imtiyaz sahibi şirkete tam ve eksiksiz bir biçimde teslim edildiği 09.12.2013 tarihli yer teslimi tutanağında kayıt altına alınmış iken, İzmir Büyükşehir Belediyesince yer teslimi tarihinin 29.03.2019 olarak belirtilmesi sonucunda imtiyaz sahibi şirkete haksız süre uzatımı tanındığı anlaşılmaktadır.

Tesisin ekonomik olarak yapılabilirliğinin ancak kapsam genişletilmesi sonucu ilave kapasiteye ulaşılması halinde mümkün olduğu biliniyor olmasına ve daha tesisin yapılabilmesi için gerekli hiçbir idari izin alınmamış iken, Ödemiş Belediyesi'nce imzalanan ve mali şartları itibarıyla idare aleyhine ölçsüz hükümler içeren bir imtiyaz sözleşmesine, İzmir Büyükşehir Belediyesi'nce her hangi bir şerh ve itiraz kaydı konulmaksızın taraf olunması sonucu Belediyenin önemli boyutta gelir elde edebileceği katı atıkların bertarafı işinden düzenli gelir elde edilmesi bir tarafa, Belediyenin bir çok ihtilaf içeren hukuki sürecin içine dahil edilerek önemli boyutta mali tazminat talebi içeren bir tahkim davasına muhatap kalınmasına sebebiyet verilmiştir.

Diğer taraftan, İmtiyaz Sözleşmesinde belirtilen usul izlenmeksizin Ek Protokol ile imtiyaz sahibi firmaya mali avantaj sağlanmıştır. Ödemiş Belediyesince 28.11.2013 tarihinde imzalanan İmtiyaz Sözleşmesine İzmir Büyükşehir Belediyesince 09.11.2016 tarihinde imzalanan üçlü protokol dâhilinde taraf olunmuş, imtiyaz sahibi şirket ile Büyükşehir Belediyesi arasında mahalli idareler seçiminden bir gün önce ve aday olmayacağı kesin olan Başkan tarafından 29.03.2019 tarihinde imzalanan Ek Protokolle imtiyaz sözleşmesinin kapsamına Ödemiş dışında Kiraz, Beydağ, Tire ve Bayındır ilçelerinden çıkacak evsel atıkların da dâhil edilmesine karar verilmiştir.

İmtiyaz sözleşmesinin “Sözleşmede değişiklik yapılması ve ek hüküm konulması” başlıklı 33'üncü maddesinde, “*Sözleşme değişikliklerinde tarafların mutabakata varması halinde söz konusu değişiklik Danıştayın görüşü İçişleri Bakanlığının kararı ve Belediye Meclisinin değişiklik metninin onayına ilişkin kesinleştiği tarihte yürürlüğe girer.*” hükmü yer almaktadır.

Büyükşehir Belediyesinin sözleşme kapsamındaki yükümlülüklerini genişleten Ek Protokol hükmü, imtiyaz sözleşmesinin hükümlerinde değişiklik anlamına geldiğinden dolayı, bu şekilde Ek Protokol düzenlenebilmesi için, imtiyaz sözleşmesinde sözleşme değişikliği için öngörülen görüş ve onayların alınması gerektiği halde, öngörülen süreçler işletilmeksizin Ek

Protokol'ün imzalandığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, imtiyaz sözleşmesinin 30.2'nci maddesinde, diğer belediyelerin katı atıklarının iş bu sözleşme uyarınca tesise verilmesine engel olunmayacağına dair hüküm bulunduğu gerekçesiyle Ek Protokol ile gerçekleştirilen kapsam genişletilmesinin bahse konu sözleşme maddesi kapsamında yapılmış olduğu ifade edilerek, söz konusu Ek Protokol hükmü ile getirilen düzenlemenin sözleşme değişikliği olarak değerlendirilemeyeceği, bunun ancak sözleşmenin belirtilen maddesinin uygulamasından ibaret olduğu ifade edilmiştir. Kamu idaresi bu savına, İçişleri Bakanlığından alınan 06.10.2016 tarih ve 22013 sayılı görüş yazısını dayanak tutmuştur. Ancak burada diğer ilçe belediyelerinin katı atıklarının da tesise kabulüne izin verilmesinin dışında, yukarıda adı geçen dört ilçe belediyesinin katı atıklarının da tesise yönlendirilmesine yönelik İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin yükümlülük altına sokulmuş olmasının aynı hukuki sonuçları doğurmayacağı ve sözleşme uygulaması açısından aynı anlama gelmediği değerlendirilmektedir. Dolayısıyla, Ek Protokol'de yer verilen düzenlemede belirtilen dört ilçe belediyesinin katı atıklarının da tesise teslim edilmesi gerektiğine yönelik ifadeye Ek Protokol'de bir yükümlülük olarak yer verilmiş olması nedeniyle, bu düzenlemeyle imtiyaz sözleşmesinin sadece Ödemiş Belediyesinin katı atıklarından ibaret olan kapsamında değişikliğe gidilmiş olduğu değerlendirildiğinden, kamu idaresinin bu yöndeki cevabı geçerli bulunmamıştır. Ayrıca, cevaba dayanak olarak gösterilen Bakanlık görüş yazısı da Ek Protokol imzalanmadan çok önce, imtiyaz sözleşmesinin devrine ilişkin Protokol düzenlenmezden evvel Ödemiş İlçe Belediyesince bahse konu devir işleminin yapılabilmesi için Bakanlığın yeni bir onayının alınıp alınmasına gerek olmadığı hakkında Bakanlık'tan görüş talebine ilişkindir. Bakanlık tarafından Ödemiş İlçe Belediyesi'ne hitaben yazılan kamu idaresi cevabına konu yazıda, Bakanlığın İmtiyaz Sözleşmesi imzalanmadan önce sözleşmeye onay verdiği, devir işlemlerini yürütme yetkisinin 6360 Sayılı Kanun kapsamında İl Valilikleri bünyesinde kurulacak Tasfiye ve Devir Komisyonlarında olduğuna dikkat çekilerek, Bakanlığın bu aşamada yeni bir onay vermesini gerektirir bir durum olmadığı ifade edilmiştir. Dolayısıyla, cevapta yer verildiği gibi İçişleri Bakanlığının 29.03.2019 tarihinde imzalanan Ek Protokol hakkında olumlu görüşünün veya onayının bulunduğu ifadesi gerçeği yansıtmamaktadır.

Bunun dışında, 28.11.2013 tarihinde imzalanan imtiyaz sözleşmesinde, imtiyaz sahibi şirket tarafından Ödemiş Belediyesi'ne ödenecek katkı payı, tesisin işletilmesinden elde edilecek net karın %6'sı olarak belirlenmiştir. 6360 sayılı Kanun değişikliği ile işin gelir getirici kısmının (atıkların geri dönüşüme tabi tutularak enerji elde edilmesi) tamamı Büyükşehir

Belediyesinin, maliyet içeren kısmının (evsel katı atıkların atıkların toplanması ve taşınması işi) tamamı ise Ödemiş Belediyesi'nin yetki alanında kalmış ve imtiyaz sözleşmesinin kapsamı da Belediyeler arasında Kanuni düzenlemeye uygun bir biçimde pay edilmiş iken, 09.11.2016 tarihinde imzalanan Protokol ile imtiyaz sahibi şirket tarafından ödenecek katkı payının sadece %3,8'inin Büyükşehir Belediyesi'ne, kalan %2,2'sinin ise Ödemiş Belediyesine ödenmesine karar verilmesinin ekonomik gerekçesi anlaşılamamıştır. Hatta, hal böyle iken, Büyükşehir Belediyesi tarafından imzalanan Ek Protokol ile imtiyaz hakkının kapsamı genişletilerek imtiyaz sahibi şirkete mali avantaj sağlanmasının yanında, Büyükşehir Belediyesi'ne ödenecek katkı payı oranında da herhangi bir artış yapılmamıştır.

Büyükşehir Belediyesinin önceki yıllarda benzer atık bertaraf tesislerinin kuruluşu ile ilgili akdettiği sözleşmelerin mali şartlarına aşağıdaki tabloda özet olarak yer verilmiştir. Söz konusu tabloya bakıldığında, Büyükşehir Belediyesinin bu sözleşmelerden düzenli kira geliri elde ettiği, bazı sözleşmelerde ise kira gelirin yanında elde edilen hasılat üzerinden Büyükşehir Belediyesine pay verilmesini öngören hükümlere yer verildiği görülmüştür. Üstelik ilgili atık tesislerinin tamamında Ödemiş Entegre Katı Atık Yönetim Tesisi Yapımı ve İşletilmesi İşi'nden farklı olarak, kurulacak tesisin yapım maliyetinin işletici tarafından karşılanacağı da ayrıca hüküm altına alınmıştır.

**Tablo 9: Atık Yönetim Tesisleri Yapım ve İşletme Sözleşmeleri Mali Şartlarının Karşılaştırması**

Tesis Adı	2022 Yılı Kira Bedeli (TL)	Sözleşmesinde Öngörülen Katkı Payı	2022 Yılı İçin Tahsil Edilen Katkı Payı (TL)	Sözleşmesinde Öngörülen İşletme Süresi	Büyükşehir Belediyesince Sözleşme Süresince Ödenecek Yatırım Maliyeti (TL)
Harmandalı Düzenli Depolama ve Enerji Üretim Tesisi	178.471,56	% 59,9 (Cironun)	260.102.452,96	15 YIL	Yok
Bergama Entegre Katı Atık Yönetim Tesisi	2.707.611,48	Yok	Yok	15 YIL	Yok
Ödemiş Entegre Katı Atık Yönetim Tesisi	Yok	% 3,8 (Net Karın)	Yok	27 YIL	1.174.407.282,59
Menderes Entegre Katı Atık Yönetim Tesisi	6.247.422,82	Yok	Yok	15 YIL	Yok

Tıbbi Atık Sterilizasyon Tesisi	229.755,63	% 25,5 (Cironun)	11.336.915.96	10 YIL	Yok
---------------------------------	------------	---------------------	---------------	--------	-----

Ödemiş Entegre Katı Atık Yönetim Tesisinin Yapım ve İşletilmesi İşi imtiyaz sözleşmesi mali şartlarının diğer benzer tesislerin sözleşmelerinde yer verilen mali şartlara kıyasla ne denli olumsuz olduğu açık bir biçimde ortada iken, Büyükşehir Belediyesi ile imtiyaz sahibi arasında 29.03.2019 tarihinde imzalanan Ek Protokol ile imtiyazın kapsamına dört ilçenin evsel katı atıklarının Büyükşehir Belediyesi'nin yükümlülüğü olarak ayrıca dâhil edilmesi, söz konusu imtiyaz sözleşmesini Büyükşehir Belediyesi için mali açıdan sürdürülebilir olmaktan çıkarmıştır.

İmtiyaz sözleşmesinin taraflara yüklediği hak ve yükümlülüklerin orantılı olması, taraflardan birine ifası zor ve aşırı külfet yüklememesi, böylece sözleşmenin kurulması sonrası yürütümünde de hukuk güvenliği teminatını ilkesinin korunması gerekir. Bu kapsamda, sözleşme değişiklikleriyle taraflara sağlanan hak ve yükümlülüklerde keyfiliğe karşı uygun bir korunma sağlanması, verilen yetkinin icrası sonrası da bahse konu ölçünün korunmuş olması önemlidir. Ödemiş Entegre Katı Atık Yönetim Tesisinin Yapım ve İşletilmesi İşi imtiyaz sözleşmesinde sonradan yapılan değişikliklerde, taraflarından biri olan İdare (Büyükşehir Belediyesi) aleyhine hakkaniyet ve adalet ilkesine aykırı hükümlerin konulması ve bunun mali açıdan katlanılamayacak boyutlara ulaşması, bu yetkiyi İdare adına kullanan kamu görevlilerini Kanunlar karşısında sorumlu duruma düşürdüğü değerlendirilmektedir.

Büyükşehir Belediyesi imzalanan protokoller neticesinde herhangi bir ilave gelir veya menfaat de elde edememiştir. İmtiyaz sözleşmesinde yapım maliyetinin tam maliyet hesabı kapsamında amortisman oranları dikkate alınarak Büyükşehir Belediyesi tarafından ödeneceği düzenlenmiş olması nedeniyle imtiyaz sahibi şirket tarafından 01.07.2021-31.12.2021 tarihleri arası dönem için tesisin yapımı ve işletilmesi karşılığı olarak 15.04.2022 tarih ve 2022-M004 sayılı yazı ekinde imtiyaz sahibi şirket tarafından düzenlenen 01 nolu hakedişle 124.823.418,93 TL, 2022 yılı ilk üç aylık dönem için düzenlenen 02 nolu hakedişle de ilave 44.160.855,69 TL tam maliyet hesabı kapsamında talep edilmiştir.

İmtiyaz sahibi şirketin sözleşme hükümleri gereği yaptığı yazılı ödeme taleplerinin Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanmaması sonucu imtiyaz sözleşmesinin "Tahkim" başlıklı 34'üncü maddesi ve eki Tahkim Sözleşmesi hükümleri kapsamında imtiyaz sahibi şirket tarafından İzmir 3.Noterliğinden 20.06.2022 tarih ve 18484 yevmiye numaralı ihtarname

çekilerek tahkim süreci başlatılmıştır. Sonrasında, hakem heyeti başkanının 17. Asliye Hukuk Mahkemesince belirlenmesi sonrası tahkim yargılamasına geçilmiş ve imtiyaz sahibi şirket tarafından Tahkim Kurulu Başkanlığına hitaben düzenlenen 06.02.2023 tarihli dilekçede imtiyaz sahibinin Büyükşehir Belediyesinden talepleri belirtilmiştir. Söz konusu dilekçenin ekinde yer verilen özel amaçlı yeminli mali müşavir raporuna istinaden imtiyaz sahibi şirket, 2020, 2021 ve 2022 yılları içinde yapmış olduğu yatırım harcamalarının ilgili mevzuat kapsamında yeniden değerlemeye tabi tutulması sonrası 2022 yılı sonu itibarıyla toplam amortisman bedeli olarak hesap ettiği 351.038.466,47 TL'den, tesisin işletilmesi sonucu elde edilen 79.103.689,43 TL gelir tutarının düşülmesi sonucu kalan bakiye 271.934.777,04 TL'nin ödeme zamanına kadar işleyecek faizleri ile birlikte tam maliyet hesabı kapsamında Büyükşehir Belediyesince ödenmesini talep etmiştir.

İmtiyaz sahibi şirket tarafından yatırım harcamaları tutarının amortisman yöntemiyle tüketilmesine kadar sözleşme hükümlerine istinaden yapılacak tam maliyet hesabı kapsamında Büyükşehir Belediyesinden ödeme talep edilecektir. Ancak Belediyenin aynı dönemlerde ihale ettiği diğer evsel katı atık bertaraf tesisi kurulması ve işletilmesine ilişkin sözleşmelerde (benzer kapasitede ve dönemde yapılan Bergama Katı Atık ve Yönetim Tesisi gibi) ise Büyükşehir Belediyesine böyle bir mali külfet yüklenmemekte, aksine Büyükşehir Belediyesince bu işletmelerden her yıl kira geliri elde edilmektedir.

Kamu idaresi tarafından yukarıda yapılan değerlendirmelere iştirak edilmediği, Büyükşehir Belediyesince alınacak payın tesisin işletilmesinden elde edilecek gelir ve dolayısıyla kar oranıyla doğru orantılı olması sebebiyle imzalanan Protokoller ile sözleşme taraflarının hak ve alacaklarında dezavantajlı değişikliğe gidilmediği ifade edilmiştir. Ayrıca, Ödemiş EKAY tesisinin işletilmesi ve devrine ilişkin sözleşmenin Belediye'nin işletmesini devrettiği diğer entegre katı atık yönetim tesislerinden tasarım, teknoloji ve kapasite açısından farklılık arz ediyor olması nedeniyle karşılaştırılmaya elverişli olmadığı belirtilmiştir.

İmtiyaz Sözleşmesinin bütünü değerlendirildiğinde, imtiyaz sahibi firmanın Ödemiş Belediyesine olan yükümlülüğü evsel atıkların toplanması ile sınırlı kalmakta ve ilave dört ilçenin atıklarının sözleşme kapsamına alınması imtiyaz sahibi firmanın Ödemiş Belediyesine olan yükümlülüğünde herhangi bir değişim meydana getirmemektedir. Ancak bu sözleşme değişikliği ile tesise gelen atık miktarı önemli miktarda artmakta, tesisin gelir oluşturma kapasitesi de doğrudan gelen atık miktarına bağlı olduğundan, tesisin işletilmesinden elde edilen gelirin bu genişleme ile önemli ölçüde arttığı açıktır. Dolayısıyla, İmtiyaz Sözleşmesine

dört ilçenin atıklarının ayrıca dahil edilmesinin İzmir Büyükşehir Belediyesinin yetkisinden kaynaklanıyor olması ve tesisin işletilmesinden elde edilen gelir bu ilave atık miktarı ile önemli ölçüde artmış olması nedeniyle, bahse konu gelir artışı nedeniyle tesisin işletilmesinden elde edilecek kardan İzmir Büyükşehir Belediyesinin alması gereken payın bu artışa uygun biçimde oransal olarak artırılmış olması gerekmekte iken, yapılan Ek Protokol hükümlerinde bu durumun göz ardı edilmiş olması nedeniyle İdare cevabı yerinde görülmemiştir. Ayrıca, Büyükşehir Belediyesi İklim Değişikliği ve Sıfır Atık Daire Başkanlığından alınan verilere göre, Ödemiş EKAY ile Bergama EKAY tesislerinin 2022 yılı içerisinde kabul ettikleri evsel katı atık miktarları ile bu atıkların bertarafından elde ettikleri gelirlerin birbirine çok yakın olduğu ve adı geçen tesislerin mekanik ayırma ünitesi kapasitelerinin ve kurulu üretim güçlerinin birbirine çok benzer olduğu görüldüğünden, Kamu idaresinin bu yöndeki cevabının da geçerli ve yeterli olmadığı sonucuna varılmıştır.

Kamu idaresi cevabının sonunda, “*Ayrıca İmtiyaz Sözleşmesinin imzalanmasının öncesinde ve sonrasında Ödemiş Belediyesince gerçekleştirilen işlemlere (alınan görüş ve onaylar, süre uzatımları, vb.) yönelik bulguda yer alan hususlara Ödemiş Belediyesince yanıtlanması daha doğru olacaktır.*” şeklinde cevap verilmiştir. Ancak açık bir biçimde yer ifade edildiği üzere, Ödemiş Belediyesince verilen ikinci süre uzatım kararının tarihi 20.10.2016'dır ve bu karar ile imtiyaz sahibi şirkete 13.12.2016 tarihinden itibaren 22 ay süreyle yeni bir süre uzatımı verildiği anlaşılmaktadır. Ancak, her ne kadar bu karar Ödemiş İlçe Belediyesi tarafından alınmış olsa da, imtiyaz sözleşmesinin İzmir Büyükşehir Belediyesine devrini öngören komisyon kararının 10.08.2016 tarihli olması ve bu Karara istinaden düzenlenen Protokol'ün 09.11.2016 tarihinde imzalanmış olması nedeniyle, bu tarihten sonra (süre uzatımı başlangıç tarihi 13.12.2016 olarak belirtilmiştir) tesisin kurulumuna ilişkin kullanılacak hüküm ve tasarrufların (süre uzatımı verilmesi gibi) İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin yetkisine geçmiş olduğu açık olmasına karşın, bu konuda Ödemiş İlçe Belediyesince alınmış karara İzmir Büyükşehir Belediyesinin kayıtsız kalması ve ortaya çıkan yetki tecavüzüne karşı herhangi bir hukuki işlemde bulunulmamış olması Ödemiş Belediyesince değil İzmir Büyükşehir Belediyesince cevaplanması gereken bir husustur. Benzer şekilde, tesise ait Geçici Kabul Tutanağı 01.11.2021 tarihinde İzmir Büyükşehir Belediyesince düzenlenmiş olduğundan, bu konuda yer verilen tespite Ödemiş İlçe Belediyesince cevap verilmesi gerektiği yönündeki Kamu idaresi cevabına katılmak mümkün olmamıştır.

Sonuç olarak, imtiyaz sözleşmesindeki hükümler çerçevesinde gerekli görüşler ve

onaylar alınmaksızın bir kamu hizmetine ilişkin imtiyaz alanının genişletilmesi mümkün olmayacağından bu işlemlerde görevli ve yetkili olanlar hakkında gerekli idari ve adli sürecin işletilmesi, var olan tahkim sürecinde imtiyaz sözleşmesinin “süre bitiminden önce devir” başlıklı 22’nci maddesinin İdareye tanıdığı yetki çerçevesinde, tesisler ile makine ve ekipmanın imtiyaz sahibi şirket ile görüşmeler yapılarak işletme süresinin bitiminden önce bedeli mukabili devranılarak söz konusu ihtilafın bir an önce çözüme kavuşturulması konusunda gerekli işlemlerin yapılarak süreçlerin işletilmesi sağlanmalıdır.

### **BULGU 25: Reklam Üniteleri İhalesinde İhale Öncesi Yerlerin Tam Olarak Belirlenmemesi**

İdare tarafından ihale edilen “Mevcut Reklam Ünitelerinin Kiraya Verilmesi ve Yeni Reklam Üniteleri Oluşturulması” işinde yeni tesis edilecek olan reklam ünitelerinin, ihale öncesi idarece belirlenmiş ve idari şartname ekinde yer alan lokasyonlardan farklı yerlere konumlandırıldığı görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun “Kapsam” başlıklı 1’inci maddesinde, belediyelerin kira işlerinin bu Kanun’da yazılı hükümlere göre yürütüleceği, “İlkeler” başlıklı 2’inci maddesinde de, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu düzenlenmiştir. İdare tarafından, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 35’inci maddesine göre kapalı teklif usulü ile mülkiyeti, yönetimi ve tasarrufu altında bulunan reklam ürünleri 10 yıl süreyle kiraya verilmiştir.

Reklam ürünleri kiralama işine ait İdari Şartname’nin “Sözleşme Süresi ve Yer Teslimi” başlıklı 5’inci maddesinde işletmecinin, yeni oluşturulacak olan reklam ünitelerini yer tesliminden itibaren en geç dokuz ay içerisinde İdari şartnameye ekli halihazırda koordinatları idarece belirlenmiş lokasyonlarda tamamlayıp bitirmek zorunda olduğu, “Yer Teslimi” başlıklı 30.4’üncü maddesinde de, işletmecinin ihale sonucunda yeni oluşturulacak olan reklam ünitelerini idari şartname eklerinde koordinatlarıyla belirlenmiş lokasyonlarda konumlandıracağı, idarenin belirlediği noktalarda kamu kurumlarından alınacak olan izinler verilmediği takdirde, işletmecinin yazılı olarak idareye başvuracağı, yapılacak olan inceleme sonucunda işletmecinin idarenin onay verdiği yer ve alanlara yeni reklam ünitesini konumlandırabileceği düzenlenmiştir.

Yukarıdaki düzenlemeden anlaşılacağı üzere, yeni oluşturulacak reklam ünitelerinin şartnameye ekli lokasyonlarda konumlandırılacağı zorunlu tutulmuş olup ancak kamu



kurumlarından izin alınamaması durumunda idarenin onayı ile yeni yerlere konumlandırılabilmesi belirtilmiştir.

Yapılan incelemede İdarenin; mülkiyeti, yönetimi ve tasarrufu altında bulunan mevcut reklam üniteleri sayısının 931, yeni tesis edileceklerin sayısının 2.270 olmak üzere toplam 3.701 adet reklam uygulaması için kiralama ihalesine çıktığı, ancak yeni tesis edilecek olan reklam ürünlerinin, idari şartnameye ekli ve koordinatları idarece belirlenmiş olan lokasyonlar ile montajı yapılan lokasyonlar arasında önemli farklılıklar olduğu tespit edilmiştir. İlçe bazlı farklılıkları gösteren ürün tipine göre sözleşme adedi ile montajı yapılan uygulamalara ilişkin örnek tablo aşağıda gösterilmiştir.

**Tablo 10: Örnek İlçe Bazlı Dağılım**

İlçe	Ürün Tipi	İdari Şartname Adedi	Montaj Adedi
Balçova	Giantboard	0	5
Gazimemir	Giantboard	0	5
Buca	Giantboard	0	2
Karşıyaka	Giantboard	10	12
Karşıyaka	Lightbox	3	12
Gazimemir	Megalight	2	6
Bornova	Megalight	2	8
Urla	CLP	20	28
Bornova	Billboard	100	190
Foça	Billboard	12	20
Menemen	Billboard	16	54
Urla	Billboard	24	32

NOT: Tablodaki veriler 13.02.2023 tarihindeki durumu göstermekte olup montaj işlemleri devam etmektedir.

Her ne kadar lokasyon değişikliklerinin kamu kurumlarından izin alınamaması sonucu İdari Şartname'nin 30.4'üncü maddesi kapsamında yapıldığı ifade edilebilir ise de, ihale öncesinde lokasyonlarla ilgili çalışmaların tamamlanarak yüklenicilerin teklifini sağlıklı sunmalarını sağlayacak koşulların tamamlanmış olması ihalede öngörülebilirlik ve belirlilik ilkesinin gereğidir. İdari şartnamenin 30.4'üncü maddesi kapsamında yapılan lokasyon değişikliklerinin ihale sonrası çok sayıda olduğu göz önünde bulundurulduğunda, bu durumun 2886 sayılı Kanun'un 2'inci maddesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ile ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu ilkesine uygun olmadığı anlaşılmaktadır.

Lokasyon değişikliğine idarenin onayı ile izin verilse de, reklam üniteleri işinde teklifin tutarını belirleyen lokasyonun kendisidir. Bu nedenle sonradan yapılan önemli sayıda lokasyon değişikliklerinin ihalenin güvenilirliğini zedelediği açıktır. Nitekim ihaleye çıkılmadan önce lokasyon bilgilerinin teknik ve hukuki altyapısının tam olarak belirlenmemesi nedeniyle

yüklenici reklam ünitelerini belirlenen lokasyonlarda konumlandıramamış ve idare ile arasında ihtilaf olmuştur. Bu bağlamda kira tutarları süresinde ödenmemiş ve idare kira alacaklarını tahsil edebilmek amacıyla yargı sürecini başlatmıştır.

Kamu idaresi cevabında, reklam uygulamasının 10 yıl süreyle kiralanması ve işletilmesi işinin ihalesinin 2886 sayılı Kanun'a göre kapalı teklif usulüyle yapıldığı ve ihaleyi kazanan firma ile 26.02.2021 tarihinde sözleşme imzalandığı, bahsi geçen reklam alanlarının idari şartnamede belirtilen koordinatlar dışında kalan lokasyonlara montaj yapılmasına ilişkin olarak idari şartnamede idarece koordinatları belirlenmiş lokasyonlarda yapılan değişiklikler hakkında ilgili firma, ilçe belediyeleri, kamu kurumu ve kuruluşları ile yazışmaların yapıldığı, bulguda belirtilen öneriler doğrultusunda gerekli iş ve işlemlerin yürütüleceği ifade edilmiştir.

Söz konusu reklam üniteleri ihalesinde yer alan lokasyon bilgilerinin teknik ve hukuki alt yapısı oluşturulmadan ihaleye çıkılması suretiyle, ihalede ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ile ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması ve belirlilik ilkesine aykırı işlem yapılmasında görevli kişilerle ilgili gerekli sürecin işletilmesi sağlanmalıdır.

#### **BULGU 26: Bütün Riskler Sigortası Kapsamında Yer Alan Risk Kalemlerinde Muafiyet Oranının Yüksek Belirlenmesi**

Yapım işi yüklenicileri tarafından yaptırılan bütün riskler (all risk) sigortası kapsamında yer alan risk kalemlerinden bazılarının %2'den fazla muafiyet uygulandığı görülmüştür.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "İş ve işyerinin sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesine göre yapım işlerinde yüklenicinin, ihale dokümanında belirtilen süre ve şartlara uygun olarak işyerlerindeki her türlü aracı, malzemeyi, ihzaratı, iş ve hizmet makinelerini, taşıtları ve tesisleri oluşabilecek deprem, su baskını, toprak kayması, fırtına, yangın gibi doğal afetler ile hırsızlık, sabotaj gibi risklere karşı sigorta yaptırması gerekmektedir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesi'nin "İş ve işyerlerinin korunması ve sigortalanması" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında; yüklenicinin işyerindeki her türlü araç, malzeme, ihzarat, iş ve hizmet makineleri, taşıtlar, tesisler ile sözleşme konusu iş için, işin özellik ve niteliğine göre ihale dokümanında belirtilen şekilde, işe başlama tarihinden geçici kabul tarihine kadar geçen süre içinde oluşabilecek risklere karşı "inşaat sigortası (bütün riskler); geçici kabul tarihinden kesin kabul tarihine kadar geçecek süreye ilişkin ise yürürlükteki İnşaat Sigortası

(Bütün Riskler) Genel Şartları çerçevesinde kapsamı ihale dokümanında belirtilen genişletilmiş bakım devresi teminatını içeren sigorta yaptırmak zorunda olduğu belirtilmiştir. Aynı maddenin üçüncü fıkrasında; sigorta poliçesinde; idarenin işveren sıfatıyla, yüklenicinin işi gerçekleştiren sıfatıyla yer alması gerektiği ve kıymetlerin sigortalanmasında tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranının azami % 2; deprem, sel, su baskını, toprak kayması ve terör riskleri için uygulanabilecek koasürans oranının ise azami %20 olarak belirlenebileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, yapım işlerinin inşaat sigortası (bütün riskler/all risk) poliçelerindeki bazı risk unsurlarına azami %2 muafiyet uygulanmalıdır. Sigorta poliçelerindeki muafiyet oranlarının %2'lik orandan fazla olması yüklenicinin nihai sorumluluğunu kaldırmamakla birlikte, karşılaşılabileceği riski artırması bakımından önem arz etmektedir. Dolayısıyla Yapım İşleri Genel Şartnamesinin ilgili hükmünde belirtildiği üzere tüm riskler için uygulanabilecek muafiyet oranı azami %2 olmalıdır.

Yapılan incelemede idare tarafından 2022 yılı içerisinde ihalesi yapılan bazı yapım işlerine ilişkin sigorta poliçelerinde, yükleniciler tarafından yaptırılan inşaat sigortası poliçelerinde bazı risk unsurlarına mevzuatta belirtilen %2 sınırından daha fazla muafiyet uygulandığı tespit edilmiştir. Söz konusu yapım işlerine ilişkin yüksek muafiyet oranı belirlenen iş kalemleri ile muafiyet oranlarına ilişkin örnek uygulamalar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

**Tablo 11: Bütün Riskler Sigortasında Muafiyet Oranının Yüksek Belirlendiği İşler ve Kalemler**

Yapım İşinin Adı	Hırsızlık Muafiyeti (%)	Bakım Devresi Muafiyeti (%)	Yangın Muafiyeti (%)	3. Şahıs Mali Mesuliyet (%)	Diğer Tabiat Olayları (%)	Diğer Hasarlar (%)
Çiğli Çocuk ve Gençlik Merkezi (Çogem) Yapılması İş	10	10	10	10	10	10
Bozdağ Sokak İyileştirmesi, Belediye Hizmet Binası ve Wc Tadilatı Yapılması İş	10	10	10	10	10	10
Seferihisar Kocaçay Deresi Sürdürülebilir Kentsel Tasarım Uygulama Alanı Yapılması İş	10	10	10	10	10	10
Dikili İlçesi Çandarlı Belediye Sosyal Tesisleri Tadilatı Yapılması İş	10	10	10	10	10	25

Kamu idaresi cevabında, ilgili birimlere bilgilendirme yapılarak Yapım İşleri Genel Şartname hükümlerine göre işlem tesis edileceği belirtilmiştir.

İstenmeyen risk unsurlarının gerçekleşmesi durumunda sigortacı, sigortalı, idare ve üçüncü kişiler arasında oluşabilecek hukuki ve mali ihtilafların önüne geçmek adına yapım

işlerine ait inşaat sigortalarında %2'den fazla muafiyet uygulanmaması gerekmektedir.

### **BULGU 27: İlçe Belediyelerinin Görev Sahasına Giren Yerlerde Büyükşehir Belediyesi Tarafından Asfalt ve Parke Yapılması**

Büyükşehir Belediyesi tarafından ilçe belediyelerin görev sahasına giren bölgelerde asfalt ve parke yapıldığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmenin büyükşehir belediyesinin görev ve sorumluluğu olduğu belirtilmiştir.

Büyükşehir Belediyesi tarafından yetki alanındaki bölgelerde belirtilen faaliyetler görev ve sorumluluk olarak sayılmasına rağmen Büyükşehir Belediyesi tarafından ilçe belediyelerinin görev sahasına giren bölgelerde de asfalt, yol bakım onarım, parke döşemesi gibi imalatlar sonucu bütçe gideri yapıldığı tespit edilmiştir. 2022 yılı içerisinde Büyükşehir Belediyesi tarafından ilçe belediyeleri sınırlarına giren alanlarda toplam 151.584.013,00 TL tutarında harcama yapıldığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında, söz konusu harcamaların 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci maddesi hükmü gereği yapıldığı ifade edilmiştir. 5216 sayılı Kanun'un "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı dördüncü fıkrasının ikinci cümlesinde, "*İlçe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı, bedeli kendileri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesi tarafından yapılabilir.*" hükmü yer almaktadır. Madde hükmüne göre bedeli İlçe Belediyeleri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla bu yönde alınmış Büyükşehir Belediyesi Meclis kararına istinaden ilçe Belediyelerine ait görevler yapılabilecektir. Bu yönde alınmış bir meclis kararı olmaksızın belirtilen nitelikte harcamaların yapılması ve giderleri Büyükşehir Belediyesinin karşılaması mümkün değildir.

Sonuç olarak 2020 ve 2021 yılları Sayıştay Denetim Raporunda da belirtildiği üzere,

5216 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde Büyükşehir Belediyesinin görev sahası içinde bu faaliyetlerin yapılması gerekmekte olup, ilçe belediyelerinin görev sahasına ilişkin yapılacak faaliyetlerin 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 27'nci maddesi hükmü doğrultusunda yapılması uygun olacaktır.

### **BULGU 28: Meclise Ait Yetkinin Büyükşehir Belediye Başkanına Verilmesi**

İsteğe bağlı verilen itfaiye hizmetlerinin kamu veya özel kuruluşlara ücretsiz verilmesinde Belediye Başkanına yetki verildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Diğer hükümler" başlıklı 28'inci maddesinde, "*Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır.*" denilmiş ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclisin görev ve yetkileri" başlıklı 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde de, "*kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.*" düzenlemesi yer almaktadır. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun "Ücrete tabi işler" başlıklı 97'nci maddesinde de, "*Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir...*" hükmü yer almaktadır.

Bu düzenlemelere göre isteğe bağlı olarak verilen hizmetlerin ücret tarifesini belirlemek meclisin yetkisindedir. Meclise verilen yetkinin bizzat Meclis tarafından kullanılması gerekmekte olup, devredilebilir bir yetki değildir. Meclis tarafından yetki kullanımında ise tarifenin belirli, anlaşılır ve öngörülebilir olması önemlidir.

2022 yılı tarifesinde İtfaiye Daire Başkanlığı İtfaiye Yangın ve Acil Müdahale Şube Müdürlüğü kısmında isteğe bağlı hizmetlerin ücretleri ve tarifeleri belirlenmiş, Not 6 kısmında, "*Kamu ve Özel Kuruluşlara Verilecek İtfaiye Hizmetlerinin Ücretsiz Yapılması, Büyükşehir Belediye Başkanının Yetkisindedir.*", İtfaiye Arama Kurtarma ve Afet İşleri Şube Müdürlüğü kısmında isteğe bağlı hizmetlerin ücretleri ve tarifeleri belirlenmiş, Not 4 kısmında, "*Kamu ve Özel Kuruluşlara Verilecek İtfaiye Hizmetlerinin Ücretsiz Yapılması, Büyükşehir Belediye Başkanının Yetkisindedir.*", İtfaiye Eğitim Şube Müdürlüğü kısmında isteğe bağlı hizmetlerin ücretleri ve tarifeleri belirlenmiş, Not 2 kısmında, "*Kamu ve Özel Kuruluşlara Verilecek İtfaiye ve Eğitim Hizmetlerinin Ücretsiz Yapılması, Büyükşehir Belediye Başkanının Yetkisindedir.*" ibareleri bulunmaktadır.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında, belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerce üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı ve Cumhurbaşkanının birinci fıkraya hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkili olduğu belirtilmiştir.

Notlarda yer alan ifadelerle göre isteğe bağlı hizmetin ücretsiz yapılmasında Belediye Başkanı yetkilidir. Ancak Belediyenin isteğe bağlı hizmeti ücretsiz yapması 4736 sayılı Kanun'a aykırı olduğu gibi, belirsiz ve öngörülemez bir durum söz konusudur. Bu nedenle Belediye Bütçesinde bu tür notların olmaması gerekir. Notlarda yer alan ifadeden tarifinin bazı kurum ve kişilere uygulanmasında belirsizlik bulunduğu anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında, isteğe bağlı hizmetlerin ücret ve tarifelerin belirlenmesinin not kısımlarında ifade edilen "... ücretsiz yapılması, Büyükşehir Belediye Başkanının Yetkisindedir" ibaresinin yeniden düzenlenerek 4736 sayılı Kanun hükümlerine uygun hale getirilmesinin sağlanacağı belirtilmiştir.

İsteğe bağlı olarak sunulan itfaiye hizmetlerine ilişkin Meclis tarifesinde belirlenen ücretin alınması ile Belediye Başkanına ücret almama yetkisinin verilmemesi gerekir.

### **BULGU 29: Taşit Devirlerinde Hazine ve Maliye Bakanlığından Uygun Görüş Alınmaması**

Büyükşehir Belediyesi tarafından devredilen araçlara ilişkin Taşınır Mal Mevzuatı gereğince Hazine ve Maliye Bakanlığından uygun görüş alınmadığı görülmüştür.

Büyükşehir Belediyesi tarafından devredilen araçlara ilişkin Taşınır Mal Mevzuatı gereğince Hazine ve Maliye Bakanlığından uygun görüş alınmadığı görülmüştür.

18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 31'inci maddesinde, kayıtlara alınış tarihi itibarıyla beş yılını tamamlamış ve idarece kullanılmasına ihtiyaç duyulmayan taşınırların, bu taşınırlara ihtiyaç duyan idarelere bedelsiz devredilebileceği, devralacak idare açısından bakım-onarım ve taşıma giderleri nedeniyle ekonomik olmayan ve kullanılmasında fayda görülmeyen taşınırların devredilemeyeceği; bedelsiz devredilecek ve devredilemeyecek taşınırlara ilişkin esas ve usullerin Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirleneceği hükme bağlanmıştır. 08.09.2007

tarikh ve 26637 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (1) sıra numaralı Taşınır Mal Yönetmeliği Genel Tebliği'nin adı 06.12.2014 tarih ve 29197 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği Genel Tebliği (Sayı: 1)'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ ile "Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 27) İhtiyaç Fazlası Taşınırın Bedelsiz Devri" olarak değiştirilmiştir. İhtiyaç Fazlası Taşınırın Bedelsiz Devri Tebliği'nin "Devredilemeyecek taşınır" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında, "*Taşıt ve iş makineleri, ihtiyaç fazlası taşınıra konu edilmeyecek ve devredilmeyecektir.*" ve aynı maddenin ikinci fıkrasında, "*Ancak, idarece ihtiyaç duyulmadığından diğer idarelere bedelsiz devredilmesinde yarar görülenlerin devri, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerince Bakanlığımızın; mahalli idarelerde meclis kararlarına bağlı olarak, sosyal güvenlik kuruluşlarınca ise ilgili Bakanlığın teklifi üzerine, Bakanlığımızın uygun görüşünün alınması suretiyle yapılacaktır.*" düzenlemesi yer almaktadır. Mahalli idarece ihtiyaç duyulmayıp diğer idarelere bedelsiz devredilmesinde yarar görülenlerin devrinin, mahalli idarelerde meclis kararlarına bağlı olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşünün alınması suretiyle yapılacağı tereddüte mahal vermeyecek şekilde ikinci fıkrada yer almıştır.

Anılan düzenlemeler kapsamında, Belediye tarafından taşıtların bedelsiz devredildiğine dair meclis kararı ve devrin gerçekleşmesi için Hazine ve Maliye Bakanlığı'ndan uygun görüş alınması ve bu uygun görüşün akabinde de Taşınır Mal Mevzuatı gereğince devir işlemlerinin yapılması gerekmekte iken, söz konusu Bakanlığın izni olmadan devir yapıldığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, gelen araç ve iş makinesi taleplerinin analizi yapılarak ve tüm ilgililerle (kişi-kurum-kuruluş vb.) birlikte istişaresi edilerek Meclis Kararları doğrultusunda karşılandığı ve kamu menfaati düşünülerek hızlıca gereğinin yapıldığı ifade edilmiştir.

Taşınır Mal Mevzuatı gereğince yapılacak taşınır devirlerinde ilgili mevzuat çerçevesinde işlem yapılması gerekmektedir.

### **BULGU 30: Çöp Kamyonlarının Başka Kurumlara Devirlerinde Mevzuata Uyulmaması**

Belediye tarafından 2021 yılında satın alınan 37 adet çöp kamyonundan 23 adedinin bir İlçe Belediyesine, 14 adedinin ise farklı İlçe Belediyelerine devredildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde, "*...büyükşehir katı*

*atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; ...”*

...

Aynı maddede, “İlçe belediyelerinin görev ve yetkileri şunlardır:

*b) Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak.”*

“Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon” başlıklı 27’nci maddesinin,

*Dördüncü fıkrasında, “Büyükşehir belediyesi, 7 nci maddede sayılan hizmetleri, malî ve teknik imkânları çerçevesinde, nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır. İlçe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı, bedeli kendileri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesi tarafından yapılabilir.”*

*Beşinci fıkrasında, “Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir. Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin % 10’unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe belediyelerine malî ve aynî yardım yapabilir.”*

düzenlemeleri yer almaktadır.

18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği’nin 31’inci maddesinin birinci fıkrasında, kayıtlara alınış tarihi itibarıyla beş yılını tamamlamış ve idarece kullanılmasına ihtiyaç duyulmayan taşınırların, bu taşınırlara ihtiyaç duyan idarelere bedelsiz devredilebileceği, üçüncü fıkrasında aşağıda sayılan taşınırların diğer kamu idarelerine bedelsiz devrinde beş yıl şartı aranmayacağı, (ç) bendinde, ilgili mevzuatla verilen görev ve yetkiye dayanılarak diğer idarelere verilmek üzere temin edilen taşınırların sayıldığı, yedinci fıkrasında bedelsiz devredilecek ve devredilemeyecek taşınırlara ilişkin esas ve usullerin Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirleneceği hükme



bağlanmıştır. 08.09.2007 tarih ve 26637 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (1) sıra numaralı Taşınır Mal Yönetmeliği Genel Tebliği'nin adı 06.12.2014 tarih ve 29197 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği Genel Tebliği (Sayı: 1)'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ ile "Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 27) İhtiyaç Fazlası Taşınırın Bedelsiz Devri" olarak değiştirilmiştir. İhtiyaç Fazlası Taşınırın Bedelsiz Devri Tebliği'nin 4'üncü maddesinde, taşıt ve iş makinelerinin ihtiyaç fazlası taşınıra konu edilmeyeceği ve devredilmeyeceği ancak, idarece ihtiyaç duyulmadığından diğer idarelere bedelsiz devredilmesinde yarar görülenlerin, mahallî idarelerin meclis kararlarına bağlı olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşü üzerine devredilebileceği belirtilmiştir.

19.12.2010 tarih ve 27790 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği Genel Tebliği (Sayı: 3)'ün adı 06.12.2014 tarih ve 29197 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklik ile adı "Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 32) Taşınırın Geçici Tahsisi" olmuştur. Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 32) Taşınırın Geçici Tahsisi'nin "Geçici olarak tahsis edilecek taşınır ve tahsise ilişkin genel esaslar" başlıklı 2'nci maddesinin üçüncü fıkrasında, kamu idarelerinin ancak kendi ihtiyaçları için taşınır edinebilecekleri ve bunları etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde kullanmakla yükümlü olduğu, mevcut mevzuat hükümleri çerçevesinde diğer bir idarenin ihtiyacını temin amacıyla taşınır edinemeyecekleri belirtilmiştir.

Kurum kayıtlarına toplam 37 adet olarak 2021 yılında giren 2021 model çöp kamyonundan 23 adedi bir ilçe Belediyesine, 14 adedi ise farklı İlçe Belediyelerine devredilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesine göre Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamayarak aktarma istasyonuna taşınmanın ilçe Belediyelerine ait görev olduğu açıktır. Bu bağlamda Büyükşehir Belediyesinin çöp toplama görevi bulunmamaktadır. Büyükşehir Belediyesi tarafından satın alınıp dağıtılan 37 adet çöp kamyonunun devri 5216 sayılı Kanun'un "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci madde kapsamına da girmemektedir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 31'inci maddesinin üçüncü fıkrasının (ç) bendinde belirtilen "*ilgili mevzuatla verilen görev ve yetkiye dayanılarak diğer idarelere verilmek üzere temin edilen taşınır*" kapsamına satın alınan çöp kamyonları girmemektedir. Diğer taraftan İhtiyaç Fazlası Taşınırın Bedelsiz Devri Tebliği'nin 4'üncü maddesinde belirtilen idarece

ihhtiyaç duyulmadığından diğere idarelere bedelsiz devredilmesinde yarar görülenler durumu da söz konusu değildir. Çünkü söz konusu çöp kamyonları Büyükşehir Belediyesi tarafından satın alınarak ilçe Belediyelerine devredilmiştir.

İhtiyaç Fazlası Taşınırların Bedelsiz Devri Tebliği'nin "Devredilemeyecek taşınırlar" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında, "*Taşıt ve iş makineleri, ihtiyaç fazlası taşıma konu edilmeyecek ve devredilmeyecektir.*" ve aynı maddenin ikinci fıkrasında, "*Ancak, idarece ihtiyaç duyulmadığından diğere idarelere bedelsiz devredilmesinde yarar görülenlerin devri, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerince Bakanlığımızın; mahalli idarelerde meclis kararlarına bağlı olarak, sosyal güvenlik kuruluşlarınca ise ilgili Bakanlığın teklifi üzerine, Bakanlığımızın uygun görüşünün alınması suretiyle yapılacaktır.*" düzenlemesi yer almaktadır. Mahalli idarece ihtiyaç duyulmayıp diğere idarelere bedelsiz devredilmesinde yarar görülenlerin devrinin, mahalli idarelerde meclis kararlarına bağlı olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşünün alınması suretiyle yapılacağı tereddüte mahal vermeyecek şekilde ikinci fıkra da yer almıştır. Anılan düzenlemeler kapsamında, Belediye tarafından taşıtların bedelsiz devredildiğine dair meclis kararı ve devredilen Belediye tarafından bedelsiz devralınmasının uygun bulunduğuna dair alınacak meclis kararı ile devrin gerçekleşmesi için Hazine ve Maliye Bakanlığı'ndan uygun görüş alınması ve bu uygun görüşün akabinde de Taşınır Mal Mevzuatı gereğince devir işlemlerinin yapılması gerekmekte iken, söz konusu Bakanlığın izni olmadan devir yapıldığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, gelen araç ve iş makinesi taleplerinin ihtiyaçlarının analizi yapılarak ve tüm ilgililerle (kişi-kurum-kuruluş vb.) birlikte istişaresi edilerek Meclis Kararları doğrultusunda karşılandığı, Büyükşehir Belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları kapsamında katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması bulunmadığından söz konusu görevi İlçe Belediyelerinin yaptığı, İlçe Belediyelerin atık yönetimlerinin desteklendiği, İlçe Belediyelerinin sorumlu oldukları bölgelerden gelen araç ihtiyacının analizinin yapılarak ve ilgili kurumlarla birlikte istişare edilerek yol haritasının belirlendiği, kamu hizmetinin bir an önce kurumlar tarafından daha sağlıklı, daha modern ve tüketimi daha düşük araçlarla hijyenik koşullarda yapılabilmesi için Meclis Kararına istinaden kamu menfaati düşünülerek hızlıca gereğinin yapıldığı ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabında çöp kamyonlarının devir süreci anlatılmış olmasına karşın, belirtilen gerekçelere ilişkin açıklama yapılmamıştır. Yukarıda belirtilen düzenlemelere göre söz konusu kamyonların ilçe Belediyelerine devrinin söz konusu olamayacağı açıktır.

5216 sayılı Kanun'a ve Taşınır Mal Mevzuatına aykırı yapılan taşınır devirlerinin iptali sağlanarak söz konusu çöp kamyonlarının Büyükşehir Belediyesi envanterine kayıt edilmesi sağlanmalıdır.

### **BULGU 31: Meclis Kararı Alınmadan Bazı Kurum ve Kuruluşlara Araç Tahsis Edilmesi**

Meclis kararı olmaksızın ilçe belediyeleri ile Kızılay Derneğine geçici olarak araç tahsis edildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Taşınır ve taşınmaz işlemleri" başlıklı 44'üncü maddesinin birinci fıkrasında, Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince, taşınır ve taşınmaz edinilmesi, yönetilmesi, trampası, elden çıkarılması, ecrimisilin tahsil ve takibinde izlenecek yöntem, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin yönetimi ve korunması, işgalli malların tahliyesi gibi hususların ilgili kanunlarında düzenleneceği, 18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'nin "Kamu İdareleri Arasında Taşınır Devri ve Tahsisi" başlıklı 31'inci maddesinin dördüncü fıkrasında, idarelerin sahip oldukları taşınırları (taşıt ve iş makineleri dahil) birinci fıkrada belirtilen beş yıl şartı aranmaksızın ihtiyacı bulunan diğer idarelere geçici olarak tahsis edebileceği, bedelsiz devredilecek ve devredilemeyecek taşınırlar ile tahsise ilişkin diğer esas ve usullerin Bakanlıkça belirleneceği belirtilmiş, İhtiyaç Fazlası Taşınırların Bedelsiz Devri Tebliği'nde de gerekli düzenlemeler yapılmıştır. 19.12.2010 tarih ve 27790 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği Genel Tebliği'nin (Sayı: 3) adı 06.12.2014 tarih ve 29197 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklik ile adı "Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 32) Taşınırların Geçici Tahsisi" olmuştur. Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 32) Taşınırların Geçici Tahsisi'nin "Geçici olarak tahsis edilecek taşınırlar ve tahsise ilişkin genel esaslar" başlıklı 2'nci maddesinin üçüncü fıkrasında, mevcut mevzuat hükümleri çerçevesinde diğer bir idarenin ihtiyacını temin amacıyla taşınır edinemeyecekleri, "Geçici tahsis yetkisi ve tahsis şartları" başlıklı 3'üncü maddesinde, taşınırların diğer kamu idarelerine geçici olarak tahsis yetkisinin üst yönetici tarafından ayrıca bir düzenleme yapılmadığı sürece taşınırın yönetiminden ve hesabını vermekten sorumlu harcama yetkilisine ait olduğu, tahsisin idarenin geçici olarak ortaya çıkan ihtiyaçları için ve sadece ihtiyaç süresiyle sınırlı olarak yapılacağı, dozer, vinç, grayder, kepçe, asfaltlama ve betonlama makineleri, kaya kamyonları, yükleyiciler, transpalet, beko-loder, traktör, çöp kamyonu, arazöz ve itfaiye aracı gibi iş makineleri, sondaj makineleri

ve bunların ekipmanları altı ay süre ile, sayılanlar dışında kalan diğer dayanıklı taşınırların ihtiyaç süresi aşılmamak koşuluyla üç ay süre ile, 237 sayılı Taşıt Kanununa bağlı I ve II sayılı Cetvelde sayılan makamlara ait mevcut taşıtların herhangi bir nedenle geçici olarak kullanılamaması durumlarında kullanılabilir hale gelinceye kadar; kullanımının imkânsız olduğu durumlarda ise yeni taşıt temin edilinceye kadar geçici olarak tahsis yapılabileceği, bu sürelerin zorunlu hallerde aynı sürelerle sınırlı ve bir kereye mahsus olmak üzere uzatılabileceği, mahalli idarelerde hizmet vermekle yetkili oldukları coğrafi alanla sınırlı olarak yapılabileceği ve tahsis edilen taşınırlar için tutanak düzenlenmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Diğer hükümler" başlıklı 28'inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında uygulanacağı belirtilmiş ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Diğer kuruluşlarla ilişkiler" başlıklı 75'inci maddesinde, *"Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda;*

...

*b) Mahallî idareler ile merkezî idareye ait aslî görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynı ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilir.*

... " hükmü yer almaktadır.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 31'inci maddesinin dördüncü fıkrasında idarelerin sahip oldukları taşınırları (taşıtlar ve iş makineleri dahil) birinci fıkrada belirtilen beş yıl şartı aranmaksızın ihtiyacı bulunan diğer idarelere geçici olarak tahsis edebileceği belirtilmiş olmasına karşın bu tahsisin kim tarafından yapılacağına ilişkin düzenleme yapılmadığından dolayı, 5393 sayılı Kanun'daki hükümlere bakılması gerekir. İdare kendisine ait araçları geçici olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilir. Geçici olarak tahsis etme sürekli uzatılma suretiyle geçici durumu aşan şekilde kalıcı olma durumuna dönüşmemelidir. Her ne kadar Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 32) Taşınırların Geçici Tahsisi'nin "Geçici tahsis yetkisi ve tahsis şartları" başlıklı 3'üncü maddesinde, taşınırların diğer kamu idarelerine geçici olarak tahsis yetkisinin üst yönetici tarafından ayrıca bir düzenleme yapılmadığı sürece taşınırın yönetiminden ve hesabını vermekten sorumlu harcama yetkilisine ait olduğu belirtilmiş ise de, 5216 sayılı Kanun'un

28'inci maddesi ve 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesi gereği geçici tahsisin yapılması için belediye meclis kararının alınması gerekir. Meclis kararı olmaksızın çöp kamyonu ile çekici tır ve semitrey iki ilçe Belediyesine geçici olarak tahsis edilmiştir. Meclis kararı olmaksızın araçların kurumlara tahsis edilmesi yetki gaspını oluşturmaktadır. Türkiye Kızılay Derneği kamu yararına çalışan dernek statüsündedir. Söz konusu Derneğe geçici olarak araç tahsis edilmiştir. Ancak Kızılay Derneği mahallî idare ile merkezî idare statüsünde olmadığından dolayı geçici olarak araç tahsisi de mümkün değildir.

Kamu idaresi cevabında, Türkiye Kızılay Derneğine verilen araçla ilgili açıklama yapılmış, 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre verildiği ve yasal dayanak olarak 5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin (c) bendi yerine sehven (b) bendinin yazıldığı, protoolde ve Meclis kararında ortak hizmet projesi ifadesi geçmemekte ise de söz konusu işin Türkiye Kızılay Derneği Ege Bölge Kan Merkezi Müdürlüğü ile Belediyenin birlikte yürüttüğü 3 yıl süreli ortak hizmet projesi niteliğinde olduğu, protokol kapsamında kan bağışına yönelik olarak dizayn edilen otobüsü Belediyein sağladığı, otobüsün kullanılmasına yönelik bütün giderlerin ise Kızılay tarafından karşılandığı ve mevzuata aykırı bir uygulamanın yapılmadığı belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 75'inci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre kamu yararına çalışan dernekler ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilmesi için; a) Belediye Meclis kararı, b) Anlaşma, c) Belediyenin görev ve sorumluluk alanına giren konu olmalıdır. 5393 sayılı Kanun'un "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde, "...sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir..." hükmü bulunmaktadır. Kızılaya verilen araç kan bağışında kullanılmaktadır. Verilen aracın kan bağışında hizmet vermesi kabul edilebilir bir eylemdir. Kan bağışının sağlıkla ilgili olduğu kabul edilmekle birlikte, Belediyenin görev ve sorumlulukları arasında sayılan sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir kapsamına girmediği değerlendirilmiştir. Ayrıca meclis kararında araç tahsisinden bahsedilmesi ve imzalanan protokol başlığının Araç Tahsis Protokolü olması ve içeriğinin de buna göre düzenlenmesi nedeniyle ortak hizmet projesi kabulüyle aracın verildiği ifadesine itibar edilmemiştir. Bu nedenle Kızılaya geçici olarak verilen aracın mevzuata uygun olmadığı sonucuna varılmıştır. Kamu idaresi cevabında İlçe Belediyelerine verilen araçlar ile ilgili bir değerlendirme yapılmamıştır.

Geçici araç tahsislerinin ilgili düzenlemelere uygun yapılması gerekir.

---

---

### **BULGU 32: İlçe Belediyelerine Bedelsiz Minibüs Devirlerinde Mevzuata Uyulmaması**

Belediye tarafından 2022 yılında satın alınan 12 adet minibüsün 12 farklı İlçe Belediyesine devredildiği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (v) bendinde, "*...engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak.*"

"Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci maddesinin,

Dördüncü fıkrasında, "*Büyükşehir belediyesi, 7 nci maddede sayılan hizmetleri, malî ve teknik imkânları çerçevesinde, nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır. İlçe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı, bedeli kendileri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesi tarafından yapılabilir.*"

Beşinci fıkrasında, "*Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir. Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin % 10'unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe belediyelerine malî ve aynî yardım yapabilir.*"

düzenlemeleri yer almaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da engellilere yönelik hizmetleri yürütme görevi yer almaktadır.

18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 31'inci maddesinin birinci fıkrasında, kayıtlara alınış tarihi itibarıyla beş yılını tamamlamış ve idarece kullanılmasına ihtiyaç duyulmayan taşınırların, bu taşınırlara ihtiyaç duyan idarelere bedelsiz devredilebileceği, üçüncü fıkrasında aşağıda sayılan taşınırların diğer kamu idarelerine bedelsiz devrinde beş yıl şartı aranmayacağı, (ç) bendinde, ilgili mevzuatla verilen görev ve yetkiye dayanılarak diğer idarelere verilmek üzere temin

edilen taşınırların sayıldığı, yedinci fıkrasında bedelsiz devredilecek ve devredilemeyecek taşınırlara ilişkin esas ve usullerin Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirleneceği hükme bağlanmıştır. 08.09.2007 tarih ve 26637 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (1) sıra numaralı Taşınır Mal Yönetmeliği Genel Tebliği'nin adı 06.12.2014 tarih ve 29197 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği Genel Tebliği (Sayı: 1)'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ ile "Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 27) İhtiyaç Fazlası Taşınırların Bedelsiz Devri" olarak değiştirilmiştir. İhtiyaç Fazlası Taşınırların Bedelsiz Devri Tebliği'nin 4'üncü maddesinde, taşıt ve iş makinelerinin ihtiyaç fazlası taşınıra konu edilmeyeceği ve devredilmeyeceği ancak, idarece ihtiyaç duyulmadığından diğer idarelere bedelsiz devredilmesinde yarar görülenlerin, mahallî idarelerin meclis kararlarına bağlı olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşü üzerine devredilebileceği belirtilmiştir.

19.12.2010 tarih ve 27790 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği Genel Tebliği (Sayı: 3)'ün adı 06.12.2014 tarih ve 29197 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklik ile adı "Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 32) Taşınırların Geçici Tahsisi" olmuştur. Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 32) Taşınırların Geçici Tahsisi Tebliği'nin "Geçici olarak tahsis edilecek taşınırlar ve tahsise ilişkin genel esaslar" başlıklı 2'nci maddesinin üçüncü fıkrasında, kamu idarelerinin ancak kendi ihtiyaçları için taşınır edinebilecekleri ve bunları etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde kullanmakla yükümlü olduğu, mevcut mevzuat hükümleri çerçevesinde diğer bir idarenin ihtiyacını temin amacıyla taşınır edinemeyecekleri belirtilmiştir.

Büyükşehir Belediye Meclisinin 11.01.2021 tarih ve 97509404.301.05.34 sayılı kararında, oybirliğiyle 12 (oniki) adet engelli nakil aracının alınıp hibe olarak ilçe Belediyelerine verilmesine karar verilmiştir. Kurum kayıtlarına toplam 12 adet olarak 07.06.2022 tarihinde giren 2022 model Minibüs 35 Bfd 502 Ford Transit 440 E 16+1 araçlar 12 ilçe Belediyesine 2022 yılında devir edilerek kurum kayıtlarından çıkış yapılmıştır. Büyükşehir Belediyesi tarafından satın alınıp dağıtılan 12 adet minibüsün devri 5216 sayılı Kanun'un "Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon" başlıklı 27'nci maddesi kapsamına girmemektedir.

Taşınır Mal Yönetmeliği'nin 31'inci maddesinin üçüncü fıkrasının (ç) bendinde belirtilen "*ilgili mevzuatla verilen görev ve yetkiye dayanılarak diğer idarelere verilmek üzere temin edilen taşınırlar*" kapsamına satın alınan minibüsler girmemektedir. Diğer taraftan İhtiyaç Fazlası Taşınırların Bedelsiz Devri Tebliği'nin 4'üncü maddesinde belirtilen idarece

ihhtiyaç duyulmadığından diğere idarelere bedelsiz devredilmesinde yarar görülenler durumu da söz konusu değildir. Çünkü söz konusu minibüsler Büyükşehir Belediyesi tarafından satın alınarak ilçe Belediyelerine devredilmiştir.

İhtiyaç Fazlası Taşınırların Bedelsiz Devri Tebliğı'nin "Devredilemeyecek taşınırlar" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında, "*Taşıt ve iş makineleri, ihtiyaç fazlası taşınıra konu edilmeyecek ve devredilmeyecektir.*" ve aynı maddenin ikinci fıkrasında, "*Ancak, idarece ihtiyaç duyulmadığından diğere idarelere bedelsiz devredilmesinde yarar görülenlerin devri, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerince Bakanlığımızın; mahalli idarelerde meclis kararlarına bağılı olarak, sosyal güvenlik kuruluşlarınca ise ilgili Bakanlığın teklifi üzerine, Bakanlığımızın uygun görüşünün alınması suretiyle yapılacaktır.*" düzenlemesi yer almaktadır. Mahalli idarece ihtiyaç duyulmayıp diğere idarelere bedelsiz devredilmesinde yarar görülenlerin devrinin, mahalli idarelerde meclis kararlarına bağılı olarak Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşünün alınması suretiyle yapılacağı tereddüte mahal vermeyecek şekilde ikinci fıkra da yer almıştır. Anılan düzenlemeler kapsamında, Belediye tarafından taşıtların bedelsiz devredildiğine dair meclis kararı ve devredilen Belediye tarafından bedelsiz devralınmasının uygun bulunduğuna dair alınacak meclis kararı ile devrin gerçekleşmesi için Hazine ve Maliye Bakanlığı'ndan uygun görüş alınması ve bu uygun görüşün akabinde de Taşınır Mal Mevzuatı gereğince devir işlemlerinin yapılması gerekmekte iken, söz konusu Bakanlığın izni olmadan devir yapıldığı anlaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, gelen araç ve iş makinesi taleplerinin ihtiyaçlarının analizi yapılarak ve tüm ilgililerle (kişi-kurum-kuruluş vb.) birlikte istişaresi edilerek Meclis Kararları doğrultusunda karşılandığı, 5216 sayılı Kanun'da yer alan Büyükşehir Belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları kapsamında; engelli vatandaşlara yönelik hizmetler (merkezi yönetim ve diğere sivil toplum kuruluşlarının yanı sıra Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri tarafından yürütüldüğü, Belediyenin sorumluluk alanındaki tüm tesis ve araçlara engelli erişilebilirliğinin standartlara uygun hale getirilmeye çalışıldığı, bazı engellerinin nitelikleri gereği toplu ulaşım araçlarını kullanamadığı, özel donanımlı engelli nakil aracına ihtiyaç duyulduğu, İlçe Belediyelerinde engelli nakil araçlarının bulunmaması sebebiyle hizmette aksamalar yaşanması, hizmetin yerinde, doğru, hızlı ve etkin olabilmesi amacıyla; İlçe Belediyelerinin sorumlu oldukları bölgelerden gelen araç ihtiyacının analizi yapılarak, ilgili kurumlarla birlikte istişare edilerek yol haritasının belirlendiğı, kamu hizmetinin daha optimum koşullarda yapılabilmesi için Meclis Kararına istinaden kamu menfaati düşünülerek hızlıca gereğinin yapıldığı, bundan sonraki araç devirlerinde Taşınır Mal Tebliğı'ne göre gereğinin



yapılacağı ve daha dikkat, özen ve hassasiyet gösterileceği ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabında minübüslerin devir gerekçeleri anlatılmış olmasına karşın, mevzuata aykırı yapılan devirlere ilişkin açıklama yapılmamıştır. Yapılan açıklamalara göre söz konusu minübüslerin ilçe Belediyelerine devrinin söz konusu olamayacağı açıktır.

5216 sayılı Kanun'a ve Taşınır Mal Mevzuatına aykırı yapılan taşınır devirlerinin iptali sağlanarak söz konusu minibüslerin Büyükşehir Belediyesi envanterine kayıt edilmesi sağlanmalıdır.

### **BULGU 33: Şirketlerin Sürekliliğinin Sağlanmasına Yönelik Gerekli Önlemlerin Alınmaması**

Belediye şirketlerinin 2022 yılı mali tablolarının incelenmesinde, 2022 yılı dönem net zararının etkisiyle bazı şirketlerin sermayelerinin %50'nin üstünde karşılıksız kaldığı görülmüştür.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun "3. Sermayenin kaybı, borca batık olma durumu a) Çağrı ve bildirim yükümü" başlıklı 376'ncı maddesinde,

*"(1) Son yıllık bilançodan, sermaye ile kanuni yedek akçeler toplamının yarısının zarar sebebiyle karşılıksız kaldığı anlaşılırsa, yönetim kurulu, genel kurulu hemen toplantıya çağırır ve bu genel kurula uygun gördüğü iyileştirici önlemleri sunar.*

*(2) Son yıllık bilançoya göre, sermaye ile kanuni yedek akçeler toplamının üçte ikisinin zarar sebebiyle karşılıksız kaldığı anlaşıldığı takdirde, derhâl toplantıya çağrılan genel kurul, sermayenin üçte biri ile yetinme veya sermayenin tamamlanmasına karar vermediği takdirde şirket kendiliğinden sona erer..."*

hükmü yer almaktadır.

6102 sayılı Kanun'un 376'ncı maddesinde, sermaye ile kanuni yedek akçeler toplamının yarısının veya üçte ikisinin zarar sebebiyle karşılıksız kalması durumunda yönetim kurulu ve genel kurul tarafından yerine getirilmesi gereken hususlar belirlenmiştir. Belirtilen hususların yerine getirilmemesi halinde, şirketin kendiliğinden sona ermesi veya iflasının istenmesi gibi müeyyideler hüküm altına alınmıştır.

Belediyenin doğrudan veya dolaylı olarak %50'sinden fazlasına sahip olduğu şirketlerin 2022 yılı bilançolarına göre;

- Grand Plaza şirketinin 2022 yılına ait sermaye ile kanuni yedek akçeler toplamı 193.461.091,56 TL, 2022 yılı bilançosuna göre birikmiş zararı 169.018.613,86 TL ve sermaye ile kanuni yedek akçeler toplamının zarar nedeniyle karşılıksız kaldığı oran % 87,37,

- İzdeniz şirketinin 2022 yılına ait sermaye ile kanuni yedek akçeler toplamı 309.569.820,64 TL, 2022 yılı bilançosuna göre birikmiş zararı 162.100.456,01 TL ve sermaye ile kanuni yedek akçeler toplamının zarar nedeniyle karşılıksız kaldığı oran % 52,36,

- İzelman şirketinin 2022 yılına ait sermaye ile kanuni yedek akçeler toplamı 661.023.609 TL, 2022 yılı bilançosuna göre birikmiş zararı 401.083.919,70 TL ve sermaye ile kanuni yedek akçeler toplamının zarar nedeniyle karşılıksız kaldığı oran % 60,68,

- İzmir Metro şirketinin 2022 yılına ait sermaye ile kanuni yedek akçeler toplamı 451.413.617,20 TL, 2022 yılı bilançosuna göre birikmiş zararı 379.760.990,17 TL ve sermaye ile kanuni yedek akçeler toplamının zarar nedeniyle karşılıksız kaldığı oran % 84,13,

- İzulaş şirketinin 2022 yılına ait sermaye ile kanuni yedek akçeler toplamı 1.061.710.691,86 TL, 2022 yılı bilançosuna göre birikmiş zararı 667.713.099,86 TL ve sermaye ile kanuni yedek akçeler toplamının zarar nedeniyle karşılıksız kaldığı oran % 62,89,

olarak görünmektedir.

Kamu idarei cevabında, Belediyenin hissedarı olduğu şirketlerin 6102 sayılı Kanun'un 376'ncı maddesine göre; öz varlık kaybı ve sermayesinin 2/3' ünün kaybı ile ilgili olarak üçer aylık dönemlerde (Geçici Vergi dönemlerinde) yeminli mali müşavirler tarafından düzenlenen Özvarlık ve Sermaye kaybı raporları ile takip edildiği, Belediyenin hissedarı olduğu şirketlerin yönetim kurulunun talebi üzerine genel kurullarda ortakların onayı ile ilgili kanunlar çerçevesinde "Sermaye artışı ve Sermaye azaltımı" gibi yöntemlerle giderildiği ifade edilmiştir. Kamu idaresi tarafından verilen cevabın 6102 sayılı Kanun'un 376'ncı maddesi ile diğer mevzuatta yer alan teknik iflas durumunda şirketler tarafından yapılması gereken iş ve işlemlerle ilgili olduğu, ancak Bulguda yer alan şirketlerin teknik iflası uğramamasına ilişkin yapılan önleyici bir işleme yer verilmediği anlaşılmıştır.

Bu kapsamda, Büyükşehir Belediyesinin %50'den fazla hissesine sahip olduğu şirketlerin mali durumlarının 6102 sayılı Kanun'un 376'ncı maddesine göre değerlendirilerek şirketlerin sürekliliğinin sağlanmasına yönelik gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir.

---

---

### **BULGU 34: İktisadi Teşebbüslerin Sürekli Zarar Etmesini Önleyici Tedbirlerin Alınmaması**

Büyükşehir Belediyesi iktisadi teşebbüslerinin sürekli zarar etmesi sebebiyle her yıl Belediye tarafından sermaye artırımına gidildiği ve 2017-2022 yılları arasında Belediyenin zarar eden şirketleri için yapmış olduğu sermaye artırım tutarının 3.953.920.512,43 TL olduğu görülmüştür.

Büyükşehir Belediyesinin ulaşım, alt yapı, kültürel faaliyetler gibi yerel idarelerin yapması gereken sosyal maliyet açısından katlanılması zorunlu sosyal hizmetlerle iştil eden şirketleri olduğu gibi fuar, park, restoran, tesis işletmeciliği gibi ticari faaliyeti esas alan, kar edilmesi muhtemel faaliyetlerle iştil edilen iktisadi teşebbüsleri de mevcuttur.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 26'ncı maddesinde; *“Büyükşehir belediyesi, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesisler, büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir...”* denilmek suretiyle büyükşehir belediyelerinin iktisadi teşebbüslerine Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belirtilen yerlerin işletmesinin devredebileceği hüküm altına alınmıştır. Ancak İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından belirtilen madde hükmüne istinaden, bu yerlerin kendi şirketlerince işlettilmesi ile Belediye ihalelerinin bu şirketlerce yüklenilmesi gibi usullerle belirli alanlarda şirketlere kaynak aktarımı yapılmasına rağmen, bu şirketlerin sürekli zarar ettiği bu zararların ise ulaşım, alt yapı, kültürel faaliyetler de olduğu gibi hafriyat, fuar, park, restoran, tesis işletmeciliği gibi kar edilmesi olağan şirket faaliyetlerinde de olduğu görülmüştür. Ayrıca herhangi bir faaliyette bulunmamasına rağmen iki şirkette de sabit giderlerin karşılanması amacıyla sermaye artırımında bulunularak şirket zararının karşılandığı da tespit edilmiştir. Yine bazı şirketlerin personel maliyetini bile karşılayamaması şirket yönetimlerinde zafiyetlerin yaşandığını göstermektedir.

Belediyeler mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçları karşılamak üzere kurulan idari mali özerkliğe sahip belirli görev ve sorumluluklar yüklenmiş kamu tüzel kişilikleridir. Bu görev ve sorumluluklar 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde belirtilmiş olup, ilgili maddede ekonominin ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerinin belediyelerin görev ve sorumluluklarından olduğu açıkça vurgulanmıştır.

Kamu idaresi cevabında, şirketlerin neden sürekli zarar ettikleri hususuna ilişkin bir değerlendirmede bulunulmamış, sermaye kayıplarının karşılanması amacıyla yapılan sermaye transferlerinin mevzuat dayanağına yer verilmek ile yetinilmiştir. Şirketlerin sürekli zarar etmelerine ilişkin değerlendirme yapılmaması ve bu durumun ortadan kaldırılmasına yönelik çalışma yapılmaması anlaşılır bir durum değildir.

2020 ve 2021 yılı Denetim Raporunda yer verilen bu konuyla ilgili olarak uygulamaya 2022 yılında da devam edilmiştir. Kamu otoritesinde yetki kullanan kamu görevlilerince raporun gereğinin yerine getirilmediği ve uygulanmamış olduğu sonucuna varılmıştır.

Önceki yıl Sayıştay Denetim Raporlarında da belirtildiği üzere, belediyelerin ekonomi ve ticari alanda rol almasının en kolay yöntemi olarak seçilen iktisadi teşebbüslerin belediyenin sosyal maliyet olarak yüklenmesi zorunlu alanlarda zarar etmesi makul karşılanması gerekirken; Fuar, park, restoran, tesis işletmeciliği gibi kar edilmesi olağan belediye faaliyetlerinde ise kar elde edilmesi ve elde edilen bu kar sonucu Belediye bütçesine katkıda bulunulması gerekmektedir.

### **BULGU 35: Tam Zamanlı Sözleşmeli Personelin Şirket Yönetim Kurulu Üyesi Olarak Görev Yapması**

Büyükşehir Belediyesinde tam zamanlı sözleşmeli tabip olarak çalışan personelin Büyükşehir Belediyesinin şirketinde murahhas yönetim kurulu üyesi olarak görev aldığı ve bunun düzenlemelere aykırı olduğu görülmüştür.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 359'uncu maddesinde, anonim şirketin esas sözleşmeyle atanmış veya genel kurul tarafından seçilmiş bir veya daha fazla kişiden oluşan bir yönetim kurulu bulunacağı, Devlet, il özel idaresi, belediye, köy ile diğer kamu tüzel kişilerinin pay sahibi olduğu şirketlerde, sayılan tüzel kişiler veya bunların gerçek kişi temsilcilerinin yönetim kuruluna seçilebileceği, yönetim kurulu üye sayısı ikiden fazla olan şirketlerde üyelerin tamamının aynı kamu tüzel kişisinin temsilcisi olmaması şartıyla kamu tüzel kişisini temsilen birden fazla gerçek kişi yönetim kuruluna seçilebileceği, 407'nci maddesinde, pay sahiplerinin şirket işlerine ilişkin haklarını genel kurulda kullanacağı, murahhas üyelerle en az bir yönetim kurulu üyesinin genel kurul toplantısında hazır bulunmalarının şart olduğu, 408'inci maddesinde, genel kurulun, kanunda ve esas sözleşmede açıkça öngörülmüş bulunan hâllerde karar alacağı, çeşitli hükümlerde öngörülmüş bulunan devredilemez görevler ve yetkiler saklı kalmak üzere, genel kurulun yönetim kurulu üyelerinin seçimi, süreleri, ücretleri

ile huzur hakkı, ikramiye ve prim gibi haklarının belirlenmesi, ibraları hakkında karar verilmesi ve görevden alınmaları konusundaki görev ve yetkilerinin devredilemez olduğu, 425'inci maddesinde, pay sahibinin, paylarından doğan haklarını kullanmak için genel kurula kendisi katılabileceği gibi, pay sahibi olan veya olmayan bir kişiyi de temsilcisi olarak genel kurula yollayabileceği, 370'nci maddesinde, esas sözleşmede aksi öngörülmemiş veya yönetim kurulu tek kişiden oluşmuyorsa temsil yetkisinin çift imza ile kullanılmak üzere yönetim kuruluna ait olduğu, yönetim kurulunun temsil yetkisini bir veya daha fazla murahhas üyeye veya müdür olarak üçüncü kişilere devredebileceği ve en az bir yönetim kurulu üyesinin temsil yetkisine haiz olmasının şart olduğu belirtilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı" başlıklı 28'inci maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde, "*Memurlar Türk Ticaret Kanununa göre (Tacir) veya (Esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil veya kollektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar. (Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler hariç)*" ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinin ikinci cümlesinde, "*Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler.*" hükmü yer almaktadır.

T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü tarafından 24.04.2019 tarih ve 00043742444 sayılı yazısı ilgili tutularak Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürlüğü'ne yazılan 14.05.2019 tarih ve 14399437-622.02-E.103700 sayılı ve "Belediye şirketleri" konulu yazıda, Belediyenin sahip olduğu veya ortağı bulunduğu şirketlerin genel kurulunda belediyeyi temsil edecek kişilerin Belediye meclisinin kararıyla belirleneceğinin mütalaa edildiği belirtilmiştir. Büyükşehir Belediye Meclisinin 16.10.2019 tarih ve 97509404.301.05.882 sayılı kararıyla, İzmir Büyükşehir Belediyesinin hissedarı olduğu tüm şirketlerin Genel Kurullarında İzmir Büyükşehir Belediyesini temsil etmeye yetkili olmak üzere avukat...görevlendirilmesine karar verilmiştir.

Şirket esas sözleşmesinde açık bir hüküm bulunması şartıyla, şirketi temsil ve idare yetkisinin tamamı veya bir kısmının yönetim kurulu üyelerinden birisine "murahhas üye" sıfatıyla ya da şirkette pay sahibi olmayan bir müdüre (murahhas müdür) bırakılabilecektir.

5393 sayılı Kanunu'nun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 49'uncu

maddesinin üçüncü fıkrasında, Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabileceği, beşinci fıkrasında, üçüncü ve dördüncü fıkra hükümleri uyarınca çalıştırılacak personele her ne ad altında olursa olsun sözleşme ücreti dışında herhangi bir ödeme yapılmayacağı ve ücret mahiyetinde aynî ya da nakdî menfaat temin edilmeyeceği, bu personel hakkında bu Kanunla düzenlenmeyen hususlarda vize şartı aranmaksızın 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümlerin uygulanacağı, 22.02.2007 gün ve 26442 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in "Sözleşmeli personel" başlıklı 21'inci maddesinde de, Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak 5393 sayılı Kanunun 49'uncu maddesinin üçüncü fıkrasında sayılan unvanlardaki personelin yıllık sözleşme ile çalıştırılabileceği, bu personel hakkında, 5393 sayılı Kanun'da düzenlenmeyen hususlarda vize şartı aranmaksızın 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin (B) fıkrasına göre istihdam edilenler hakkındaki hükümlerin uygulanacağı ve 06.06.1978 tarih ve 7/15754 tarihli Bakanlar Kurulu kararı eki Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esasların 8'inci maddesinde de, "*Sözleşme ile çalıştırılan personelin dışarıda kazanç getirici başka bir iş yapamayacağı (Dava vekili, haftanın bazı günleri ya da günün belirli saatlerinde çalıştırılacak avukat, hekim ve uzman hekim, ilçe ve bucak belediyelerinde çalıştırılacak teknik personel ve 657 sayılı Kanun'un Ek geçici 12 ve 13 üncü maddelerinde sayılan personel ile yurtdışındaki Enformasyon Merkezlerinde görevlendirilecek editörler hariç)*" hükmü yer almaktadır.

T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın 02.01.2020 tarih ve 2020/2 sayılı "Sözleşmeli Personel İstihdamı" konulu Genelgesinde, Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri tarafından 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesi çerçevesinde sözleşmeli personel olarak istihdam edilecek kişiler hakkında kurumlar ile ilgililer arasında imzalanacak tam zamanlı olarak istihdam edilecek kişilerin sözleşmelerinde (Ek: 1-a) sayılı Tip Sözleşme örneğinin kullanılması ve maddeler halinde açıklanan hususlara titizlikle uyulması gerektiği ifade edilmiş ve Genelge eki "EK: 1-a sayılı Tip Sözleşme Örneğinin" 12'nci maddesinde, "*Sözleşmeli personel kazanç getirici başka herhangi bir iş yapamaz.*" hükmüne yer verilmiştir. T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği

Bakanlığı'nın 31.12.2021 2021/26 sayılı "Sözleşmeli Personel İstihdamı" konulu Genelgesiyle 02.01.2020 tarih ve 2020/2 sayılı Genelgesinin yürürlükten kaldırıldığı ve bu Genelgenin 01.01.2022 tarihinde yürürlüğe gireceği, Genelgede Belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri tarafından 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49'uncu maddesi çerçevesinde sözleşmeli personel olarak istihdam edilecek kişiler hakkında kurumlar ile ilgililer arasında imzalanacak tam zamanlı olarak istihdam edilecek kişilerin sözleşmelerinde (Ek: 1-a) sayılı Tip Sözleşme örneğinin kullanılması ve maddeler halinde açıklanan hususlara titizlikle uyulması gerektiği ifade edilmiş ve Genelge eki "EK: 1-a sayılı Tip Sözleşme Örneğinin" 11'nci maddesinde de, "*Sözleşmeli personel kazanç getirici başka herhangi bir iş yapamaz.*" hükmüne yer verilmiştir.

... sicil numaralı kişi ile ilk olarak 04.06.2021-31.12.2021 tarihleri arasını kapsayan tam zamanlı olarak çalıştırılacak sözleşmeli personele ilişkin hizmet sözleşmesi imzalanmış, devamın da 01.01.2022-31.12.2022 tarihleri arasını kapsayan tam zamanlı olarak çalıştırılacak sözleşmeli personele ilişkin hizmet sözleşmesi imzalanmıştır. İmzalanan her iki sözleşmenin 11'inci maddesinde, sözleşmeli personelin kazanç getirici başka herhangi bir iş yapamayacağı yer almıştır.

İzmir Büyükşehir Belediyesinin hissedarı olduğu tüm şirketlerin Genel Kurullarında İzmir Büyükşehir Belediyesini temsil etmeye yetkili olmak üzere görevlendirilen personel, yukarıda belirtilen düzenlemelere aykırı olarak sözleşmeli personelin murahhas yönetim kurulu üyesi olarak seçilmesini sağlamıştır. Böylece sözleşmeli personel 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesi ile sözleşmesine aykırı davranmıştır. ... sicil numaralı kişi 2021 yılı Haziran ayından itibaren İZDENİZ A.Ş.'de murahhas yönetim kurulu üyesi olarak görev yapmış ve her ay huzur hakkı ücreti ile murahhas üye ücreti almıştır. Söz konusu personel ile yönetim kuruluna seçiminde görevli olan kişinin sorumluluğu bulunmaktadır.

Kamu idaresi cevabında, yönetim kurulu üyelerinin atanmalarının 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 359'uncu maddesinin üçüncü fıkraya hükmüne uygun olarak gerçekleştirildiği, fıkraya hükmüne göre yönetim kurulu üyeliklerine atamalarda aranan tek özelliğinin ilgili kişinin tam ehliyetli olması gerektiği, Yasanın 363'üncü maddesinin ikinci fıkrasında da, yönetim kurulu üyesinin, üyeliği devam ettiği sürece iflasına karar verilmemiş olması, ehliyetinin kısıtlanmamış olması, üyelik için gereken kanuni şartları yahut esas sözleşmede öngörülen nitelikleri kaybetmemiş olması gibi hususların tahdidi olarak sayıldığı, böylece yönetim kurulu üyelerinin niteliklerinin yasal sınırlarının da dolaylı olarak ortaya

konulduğu ve 6102 sayılı Kanun'un 359 ve 363'üncümaddelerine uygun hareket edildiği ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabında genel olarak 6102 sayılı Kanun'a göre yönetim kurulu üyesi olabileceklerle ilgili genel bilgi verilmesine karşın, sözleşmeli personel özelinde değerlendirme yapılmamıştır. Büyükşehir Belediyesinde tam zamanlı sözleşmeli tabip olarak çalışan personelin şirket yönetim kurulu üyesi olarak görev alması 6102, 657 ve 5393 sayılı Kanunlar ile imzalan sözleşme bağlamında değerlendirildiğinde şirket yönetim kurulu olmasının mümkün olmadığı sonucuna varılmıştır.

Sözleşmeli personelin şirketin yönetim kurulunda görev alamayacağı dikkate alındığında, sözleşmeye aykırı oluşan bu durumla ilgili gerekli idari ve adli sürecin işletilmesi gerekir.

### **BULGU 36: İç Denetim Birim Başkanının Belediye Şirketi Yönetim Kurulu Üyeliğinde Görev Alması**

İç denetim birim başkanının Büyükşehir Belediyesinin %96,79 oranında hissesine sahip olduğu şirkette yönetim kurulu üyesi olarak görevlendirildiği görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "İç denetim" başlıklı 63'üncü maddesinin ikinci paragrafının ikinci cümlesinde, kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabileceği, "İç denetçinin görevleri" başlıklı 64'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında, iç denetçinin görevinde bağımsız olduğu ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemeyeceği ve yaptırılamayacağı, aynı maddenin beşinci fıkrasında, iç denetçilerin raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunacağı belirtilmiştir.

12.07.2006 tarih ve 26226 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in "İç denetçilerin güvencesi" başlıklı 27'nci maddesinin birinci fıkrasında, iç denetçilere bu Yönetmelik iç denetim yönergelerinde belirtilen görevler dışında hiçbir görev verilemeyeceği ve yaptırılamayacağı, ikinci fıkrasında iç denetçilerin başka bir göreve atanması veya seçilmesi saklı kalmak kaydıyla hiçbir şekilde istekleri dışında başka bir göreve atanamayacakları yer almıştır.

Kamu İç Denetim Genel Tebliği'nin "İç denetçilere yaptırılamayacak işler" başlıklı 9'uncu maddesinde de düzenlemeler yapılmıştır. Maddenin üçüncü fıkrasında, "*Kanun ve Yönetmeliğin anılan hükümleriyle, iç denetçilere iç denetçilik görevi dışında başka görevlerin*



*verilmesinin önüne geçilmesinin amaçlandığı ve bunu sağlamaya yönelik düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Buradaki esas amaç, denetimin etkinliğini ve fonksiyonel bağımsızlığını teminat altına almak ve denetim faaliyetlerinin plan ve programlara uygun olarak yürütülmesini sağlamaktır.”* düzenlemesi yer almaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Şirket kurulması” başlıklı 26'ncı maddesinin ikinci cümlesinde, *“Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler.”* hükmü yer almaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 63'üncü maddesinde, *“Belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.”* denilerek harcama yetkilisinin tanımı yapılmış, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun “Harcama yetkisi ve yetkilisi” başlıklı 31'inci maddesinde de, *“Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.”* hükmü yer almaktadır. 5018 sayılı Kanun'a istinaden çıkarılmış olan 1 seri numaralı Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ'inde harcama yetkililerinin belirlenmesi konusunda, *“5018 sayılı Kanunun 5436 sayılı Kanunla değişik 31 inci maddesinin birinci fıkrasında bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak belirlenmiştir. Bu hüküm uyarınca bütçe sınıflandırması harcama yetkilisini belirleyen temel unsur olmaktadır.”* denilerek harcama yetkilisinin kim tarafından kullanılacağı açıkça belirtilmiştir. Büyükşehir Belediyesinde bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama biriminin üst yöneticisi İç Denetim Birim başkanıdır. Birim Başkanının icrai niteliği, bütçesi ve harcama yetkililiği bulunmaktadır.

Tartışılması gereken konu iç denetçilerin/iç denetim birim başkanının Büyükşehir Belediyesinin şirketlerinin yönetim kurulunda görev alıp alamayacağıdır.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda yönetim kurulu ile ilgili yer alan düzenlemeler tüm şirketler için genel nitelikteki düzenlemelerdir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun “Ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı” başlıklı 28'inci maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan düzenlemede tüm memurlar için geçerli genel düzenlemedir. 6102 ve 657 sayılı Kanun'daki genel düzenlemelere nazaran 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesindeki düzenleme ise Büyükşehir Belediyesi kadrolarında çalışanların şirketlerde görev almasına ilişkin özel düzenlemedir. Bu bağlamda 5018 sayılı Kanun'un “İç denetçinin görevleri” başlıklı 64'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında, iç denetçinin görevinde bağımsız olduğu ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemeyeceği ve

yaptırılamayacağı hükmü ise iç denetçiler açısından 6102, 657 ve 5216 sayılı Kanunlara göre özel Kanun niteliğindedir.

5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinin ikinci cümlesinde, “*Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler.*” şeklinde geçen ifadeden sadece yöneticilik sıfatını haiz personelin görev alabileceği anlaşılmaktadır. Ancak 5018 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında, iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemeyeceği ve yaptırılamayacağı hükmü gereği şirketlerin yönetim kurullarında iç denetçinin görev almasının mümkün olmadığı sonucu çıkmaktadır. İç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemeyeceği ve yaptırılamayacağı ifadesinden İç Denetçinin iradesinin öneminin olmadığı anlaşılmaktadır. Yani İç Denetçinin istemesi halinde asli görevi dışında görev verilebileceği ve yaptırılacağı anlamı çıkmamaktadır. Yönetim kurulu görevi de İç Denetçinin asli görevi dışında ki görevlendirmedir.

23.06.2011 tarih ve 11 sayılı ve “İç Denetçilerin Görev Kapsamı ve Görevlendirilmeleri Hakkında” konulu İç Denetim Koordinasyon Kurul Kararında, iç denetçilerin istekleri dahilinde idareleri içinde denetim kurulu üyeliği, idareleri dışında ise gerek yönetim kurulu gerekse denetim kurulu üyeliği yapabileceklerine karar verilmiş ise de, söz konusu ifadenin 5018 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında ki bağımsız olma ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilememe kuralına uygun olmadığı anlaşılmaktadır.

Kamu İç Denetim Genel Tebliği'nin 9'uncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan, Kanun ve Yönetmeliğin iç denetçilere iç denetçilik görevi dışında başka görevlerin verilmesinin önüne geçilmesinin amaçlandığı ve bunu sağlamaya yönelik düzenlemeler yapıldığı ifadesine göre, şirketlerin yönetim kurulu üyeliği de başka görev kapsamındadır.

Kamu idaresi cevabında, 5018 sayılı Kanun'un 66, 67'nci maddesi ile İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerinden bahsedilerek anonim şirketin yönetim kurulu üyesi olarak görevlendirilmesinin İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun 23.06.2011 tarih ve 11 sayılı “İç Denetçilerin Görev Kapsamı ve Görevlendirilmeleri Hakkında”ki kararının 3'üncü maddesinde yer alan “İç denetçilerin istekleri dâhilinde idareleri içinde denetim kurulu üyeliği, idareleri dışında ise gerek yönetim kurulu gerekse denetim kurulu üyeliği yapabileceklerine” dair kararı doğrultusunda gerçekleştirildiği, bu karar doğrultusunda merkezi yönetim kapsamındaki birçok kamu idaresinde de benzer görevlendirmelerin yapıldığı, bu kararda iki ayrı unsur ya da durumun yer aldığı, birinci olarak

İç denetçilerin isteği ya da rızasının varlığı, ikinci olarak görevlendirmenin iç denetçilerin görevli olduğu idare içindeyse sadece denetim kurulu üyeliği, idare dışında ise denetim kurulu üyeliğinin yanı sıra yönetim kurulu üyeliği de yapılabilmesi şeklinde olduğu, söz konusu görevlendirmesinde İç Denetim Birimi Başkanının isteği ve idare dışında olması nedeniyle de yönetim kurulu üyeliği şeklinde gerçekleştirildiği, 19 Nisan 2013 tarih ve 28623 sayılı Resmi Gazete de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İç Denetim Genel Tebliği'nin "İç denetçilere yaptırılamayacak işler" başlıklı 9'uncu maddesinin dört ve beşinci fıkralarında, yaptırılamayacak işler ve görevlendirmeler tahdidi olarak sayılmasına karşın, bunlar arasında denetim ve yönetim kurulu üyeliğine yer verilmediği, Büyükşehir Belediyesi iç denetçilerinin görev kapsamının İzmir Büyükşehir Belediyesi tüzel kişiliğinin iş ve işlemleriyle sınırlı olduğu, İç denetçilerin Ticaret Kanunu kapsamında faaliyet gösteren belediye şirketlerinde herhangi bir denetim görevi gerçekleştirmedikleri, belediye şirketi yönetim kurulu üyeliğinin İç Denetim Birim Başkanının bağımsızlığını etkileyen bir sonuç oluşturmadığı ifade edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında belirtilen mevzuat dikkate alınarak değerlendirme yapılmıştır. İç denetçilerin/iç denetim birim başkanının Büyükşehir Belediyesinin şirketlerinin yönetim kurulunda görev alıp alamayacağı hususu yukarıda irdelenmiştir. İfade edildiği üzere, 5018 sayılı Kanun'un "İç denetçinin görevleri" başlıklı 64'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında, iç denetçinin görevinde bağımsız olduğu ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemeyeceği ve yaptırılamayacağı hükmünün iç denetçiler açısından 6102, 657 ve 5216 sayılı Kanunlara göre özel Kanun niteliğinde olduğu değerlendirilmiştir. 5018 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemeyeceği ve yaptırılamayacağı ifadesine göre yönetim kurulu görevinde İç Denetçinin asli görevi dışında ki görevlendirme kapsamında olduğu sonucuna varılmıştır. 23.06.2011 tarih ve 11 sayılı ve "İç Denetçilerin Görev Kapsamı ve Görevlendirilmeleri Hakkında" konulu İç Denetim Koordinasyon Kurul Kararında, yer alan ifade 5018 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesinin dördüncü fıkrasındaki bağımsız olma ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilememe kuralına uygun değildir.

Büyükşehir Belediyesinde iç denetçi olup iç denetim birim başkanı olarak görev yapan kişinin özel Kanun olan 5018 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında ki, iç denetçinin görevinde bağımsız olduğu ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemeyeceği ve yaptırılamayacağı hükmü gereği şirketlerin yönetim kurulunda görev alması mümkün değildir.

---

---

**BULGU 37: Büyükşehir Belediyesi ve Bağlı kuruluşlarında Yöneticilik Sıfatına Haiz Olmayan Personelin Şirket Yönetim Kurulunda Görev Alması**

Büyükşehir Belediyesinin doğrudan veya dolaylı olarak sermayesinin çoğunluğuna sahip olduğu şirketlerin yönetim kurulunda yöneticilik sıfatına haiz olmayan personelin görev aldığı görülmüştür.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 359'uncu maddesinde, anonim şirketin esas sözleşmeyle atanmış veya genel kurul tarafından seçilmiş bir veya daha fazla kişiden oluşan bir yönetim kurulu bulunacağı, Devlet, il özel idaresi, belediye, köy ile diğer kamu tüzel kişilerinin pay sahibi olduğu şirketlerde, sayılan tüzel kişiler veya bunların gerçek kişi temsilcilerinin yönetim kuruluna seçilebileceği, yönetim kurulu üye sayısı ikiden fazla olan şirketlerde üyelerin tamamının aynı kamu tüzel kişisinin temsilcisi olmaması şartıyla kamu tüzel kişisini temsilen birden fazla gerçek kişi yönetim kuruluna seçilebileceği, 407'nci maddesinde, pay sahiplerinin şirket işlerine ilişkin haklarını genel kurulda kullanacağı, Murahhas üyelerle en az bir yönetim kurulu üyesinin genel kurul toplantısında hazır bulunmalarının şart olduğu, 408'inci maddesinde, genel kurulun, kanunda ve esas sözleşmede açıkça öngörülmüş bulunan hâllerde karar alacağı, 425'inci maddesinde, pay sahibinin, paylarından doğan haklarını kullanmak için genel kurula kendisi katılabileceği gibi, pay sahibi olan veya olmayan bir kişiyi de temsilcisi olarak genel kurula yollayabileceği belirtilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı" başlıklı 28'inci maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesinde, "*Memurlar Türk Ticaret Kanununa göre (Tacir) veya (Esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil veya kollektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar. (Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler hariç)*" ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinin ikinci cümlesinde, "*Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler.*" hükmü yer almaktadır.

T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü tarafından 24.04.2019 tarih ve 00043742444 sayılı yazısı ilgili tutularak Ticaret Bakanlığı İç Ticaret Genel Müdürlüğü'ne yazılan 14.05.2019 tarih ve 14399437-622.02-E.103700 sayı ve "Belediye şirketleri" konulu yazıda, Belediyenin sahip olduğu veya ortağı

bulunduğu şirketlerin genel kurulunda belediyeyi temsil edecek kişilerin Belediye meclisinin kararıyla belirleneceğinin mütalaa edildiği belirtilmiştir. Büyükşehir Belediye Meclisinin 16.10.2019 tarih ve 97509404.301.05.882 sayılı kararıyla, İzmir Büyükşehir Belediyesinin hissedarı olduğu tüm şirketlerin Genel Kurullarında İzmir Büyükşehir Belediyesini temsil etmeye yetkili olmak üzere avukat...görevlendirilmesine karar verilmiştir.

22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik’in “Belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri kadro unvanları” başlıklı 7’nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde “(I) Sayılı Liste: Diğer Daire Başkanları (Büyükşehir Belediyeleri) Kadro Unvanları” olarak tespit edilmiştir. Aynı yönetmelik’in “Kadroların tespiti” başlıklı 9’uncu maddesinin birinci fıkrasında, “Bu Yönetmeliğe ekli cetvellerde alt gruplar için unvan ve sayı itibarıyla tespit edilenler dışında kadro kullanılamaz.” ikinci fıkrasında, “Bu Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-2 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvellerinde belirtilen birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları ile Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-3 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Unvanları Listelerinden (I), (II) ve (III) sayılı listelerde belirtilen unvanlar kullanılarak idarî birimler oluşturulur. İdarî birimler ile bu birimlere ait kadro unvanları arasında yetki ve görev mükerrerliğine yer verilemez ve bu kadro unvanlarından aynı mahiyetteki hizmet ve görevleri ifa edebilecek birden fazla yönetici kadro unvanı ihdas edilemez. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları hizmet gereklerine uygun olarak belirlenir ve fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin kadro unvanları kullanılamaz. Ek-3 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Unvanları Listelerinden (I) ve (II) sayılı listelerde yer alan 2975 unvan kodlu “Daire Başkanı” kadrosunun ihdas edilmesi durumunda; ihdas edilen her kadro için ayrı ayrı olmak üzere; görev ve yetki alanı bu maddede belirtilen hükümlere uygun olarak atamaya yetkili amir tarafından belirlenir.” hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 63’üncü maddesinde, “Belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.” denilerek harcama yetkilisinin tanımı yapılmış, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun “Harcama yetkisi ve yetkilisi” başlıklı 31’inci maddesinde de, “Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.” hükmü yer almaktadır. 5018 sayılı Kanun’a istinaden çıkarılmış olan (1) seri numaralı Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ’inde harcama yetkililerinin belirlenmesi konusunda, “5018 sayılı Kanunun 5436 sayılı

*Kanunla değişik 31 inci maddesinin birinci fıkrasında bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak belirlenmiştir. Bu hüküm uyarınca bütçe sınıflandırması harcama yetkilisini belirleyen temel unsur olmaktadır.”* denilerek harcama yetkisinin kim tarafından kullanılacağı açıkça belirtilmiştir.

Bu açıklamalara göre Belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel şube müdürü ve üstü kadrolarda bulunan personeldir.

5216 sayılı Kanun’un “Danışmanlar” başlıklı 20’nci maddesinde, “Nüfusu ikimilyonu aşan büyükşehir belediyelerinde on, diğer büyükşehir belediyelerinde beşi geçmemek üzere başkan danışmanı görevlendirilebilir. Danışman olarak görevlendirileceklerin en az dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olması şarttır. Danışman olarak görevlendirilme, memuriyete geçiş, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışma dâhil, ilgililer açısından herhangi bir hak teşkil etmez. Danışmanların görev süreleri sözleşme süresi ile sınırlıdır. Ancak bu süre belediye başkanının görev süresini aşamaz.

*Danışmanlara, her türlü ödemeler dâhil, büyükşehir belediyesi genel sekreterine ödenen brüt aylık miktarının % 75’ini aşmamak üzere belediye meclisinin belirlediği miktarda brüt ücret ödenir.”* yer alan hükme göre danışmanlar yöneticilik sıfatına haiz değildir.

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’un Ek 5’inci maddesinde, Bu Kanunun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanacağı, “Yönetim Kurulu” başlıklı 7’nci maddesinde de, Yönetim Kurulunun bir başkanla beş üyeden oluşacağı, Genel Müdür ile genel müdür yardımcılarında hizmette en eski olanının Yönetim Kurulunun tabii üyesi olduğu, diğer üç üyenin ise Büyükşehir Belediye Başkanının teklifi ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanının onayı ile atanacağı, atanan üyelerin hizmet süresinin 3 yıl olduğu, süresi dolanların yeniden atanabileceği, üyelerin Devlet memurlarına ilişkin mevzuatta yer alan istisnalar dışında, özel ya da kamu sektöründe başka bir görev alamayacakları belirtilmiştir. Atama suretiyle yönetim kurulu üyesi olanların yöneticilik sıfatına haiz olmadığı anlaşılmaktadır.

Tartışılması gereken konu belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz olmayan personelin şirketlerin yönetim kurullarında görev alıp alamayacaklarıdır.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nda yönetim kurulu ile ilgili yer alan düzenlemeler tüm şirketler için genel nitelikteki düzenlemelerdir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı” başlıklı 28’inci maddesinin

birinci fıkrasının birinci cümlesinde yer alan düzenlemede tüm memurlar için geçerli genel düzenlemedir.

6102 ve 657 sayılı Kanun'daki genel düzenlemelere nazaran 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesindeki düzenleme ise Büyükşehir Belediyesi kadrolarının şirketlerde görev almasına ilişkin özel düzenlemedir. 5216 sayılı Kanunu'nun 26'ncı maddesinin ikinci cümlesinde, *“Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler.”* geçen ifadeden sadece yöneticilik sıfatını haiz personelin görev alabileceği anlaşılmaktadır. Bu cümle belediye ve bağlı kuruluşlarında memurların yanı sıra yöneticilik sıfatını haiz personelin de bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabileceği şeklinde yorumlanamaz. Yani *“alabilirler”* kelimesi sadece bu kişilerin görev alabileceği, bu niteliğe sahip olmayanların görev alamayacağı şeklinde anlaşılmalıdır. Aksi bir yorumda, böyle bir düzenleme yapmaya gerek bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında, yönetim kurulu üyelerinin atanmalarının 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 359'uncu maddesinin üçüncü fıkra hükmüne uygun olarak gerçekleştirildiği, fıkra hükmüne göre yönetim kurulu üyeliklerine atamalarda aranan tek özelliğinin ilgili kişinin tam ehliyetli olması gerektiği, Yasanın 363'üncü maddesinin ikinci fıkrasında da, yönetim kurulu üyesinin, üyeliği devam ettiği sürece iflasına karar verilmemiş olması, ehliyetinin kısıtlanmamış olması, üyelik için gereken kanuni şartları yahut esas sözleşmede öngörülen nitelikleri kaybetmemiş olması gibi hususların tahdidi olarak sayıldığı, böylece yönetim kurulu üyelerinin niteliklerinin yasal sınırlarının da dolaylı olarak ortaya konulduğu ve 6102 sayılı Kanun'un 359 ve 363'üncü maddelerine uygun hareket edildiği ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabında genel olarak 6102 sayılı Kanun'a göre yönetim kurulu üyelerinin nitelikleri ile değerlendirme yapılmış olmasına karşın, şirketlerin yönetim kurulunda yöneticilik sıfatına haiz olmayan personelin görev almasıyla ilgili özel değerlendirme yapılmamıştır. Yukarıda belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz olmayan personelin şirketlerin yönetim kurullarında görev alıp alamayacakları irdelenmiş, 6102 ve 657 sayılı Kanun'daki genel düzenlemelere nazaran 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesindeki düzenlemeye göre yöneticilik sıfatını haiz personelin görev alabileceği sonucuna varılmıştır.

Büyükşehir Belediyesinde danışman, mühendis, müfettiş, atama suretiyle gelen İZSU yönetim kurulu üyesi gibi belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatına haiz olmayan personelinin şirketlerin yönetim kurulunda görev alması yukarıda belirtilen düzenlemelere

uygun düşmemektedir.

Büyükşehir Belediyesi ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel niteliği olmayan kişilerin şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev almaması gerekir.

### **BULGU 38: İlçeden İle veya İlçeden İlçeye Çalışan Toplu Taşıma Araçları ile İlgili Uygulamanın Hatalı Olması**

Valilik/Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı/İl Trafik Komisyonu kararına istinaden ilden ilçeye veya ilçeden ilçeye çalışan toplu ulaşım araçlarının 5216 sayılı Kanun ile 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra Büyükşehir Belediyesinin izni ve denetimi altında çalıştıkları, verilen çalışma izninin Büyükşehir Belediyesi olduktan sonra da aynı şekilde sürekli olarak sürdürülmesinin mevzuata aykırı olduğu görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19'uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasında ki, "*Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.*" hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyenin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, "*Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.*", (p) bendinde, "*Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle:*



16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettilmesine karar vermek.” ve ikinci fıkrasında, “...(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir.” düzenlemeleri yer almaktadır.

13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Uygulanmayacak hükümler” başlıklı 84'üncü maddesinde, Bu Kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı, 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Diğer hükümler” başlıklı 28'inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un geçici 2'nci maddesinde, Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte büyükşehir belediye sınırlarının İstanbul ve Kocaeli ilinde il mülkî sınırı, diğer büyükşehir belediyelerinde ise, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu birmilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu birmilyondan ikimilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu ikimilyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturduğu ve Ek 2'nci maddesinin son fıkrasında da, Büyükşehir belediyesi sınırlarına giren belediyelerin, kanunların verdiği yetkiye dayanarak yürütmekte oldukları toplu taşıma ve ulaşım hizmetlerinin, gerçek ve tüzel kişilere yaptırılması amacıyla verilen ruhsat, imtiyaz sözleşmesi ve ulaşım araçları kira sözleşmesi, ruhsatta öngörülen süre ve sahip oldukları hat güzergâhı ile sınırlı olmak şartıyla herhangi bir işleme gerek kalmaksızın büyükşehir belediyesi toplu taşıma ve ulaşım sistemine dahil edileceği belirtilmiştir. 06.12.2012 tarih ve 24849 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir

Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 2'nci maddesiyle, İzmir büyükşehir belediyesinin sınırlarının il mülki sınırı olduğu ve 36'ncı maddesinde de 2'nci maddesinin ilk mahalli idareler genel seçiminde yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. 6360 sayılı Kanun'un geçici birinci maddesinin sekizinci fıkrası gereği ulaşım hizmetlerine ilişkin olmak üzere alacak ve borçlar büyükşehir belediyesine geçmiştir.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 ve 5216 sayılı Kanun'lara göre toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu yetki belediye adına Belediye Meclisine aittir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale yapmadan rekabetsiz bir şekilde izin verebilmesi mümkün değildir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde yer alan, ".....belediyelerin..... satım, hizmet....., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür." hükmüne göre bu hakkın ihale ile verilmesi ve aynı Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde yer alan, "Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin (Ek ibare: 20/2/2001 - 4628/17 md.) ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin (Ek ibare: 18/4/2001 - 4646/13 md.) ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir." hükmü gereği kiralamalarda sürenin 10 yıl ile sınırlı olduğu açıktır.

Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164, Esas No: 2014/384, Karar No: 2014/1950, Esas No: 2011/1134, Karar No: 2012/2226, Esas No:

2014/1735, Karar No: 2014/2859 numaralı kararlarından belediyenin yetkili organının kararıyla ihale yoluyla rekabete uygun, saydam bir şekilde süresinin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde ulaşımın verilmesi gerekir. Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015/985, Karar No: 2015 3164 numaralı kararında kiralamalarda sürenin 10 yıllla sınırlı olduğu, toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği, dolayısıyla her yıl uzatılma konusunda idareye yetki veren düzenlemenin hukuka aykırı olduğuna karar verilmiştir. Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No: 2021 / 3396, Karar No: 2022 / 843 numaralı kararında da, toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz verme, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma usullerinin seçilmesi yoluyla gördürebileceği, toplu taşıma hizmetinin satış yoluyla gördürebileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmadığı ifade edilmiştir.

Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte her üç yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmesi zorunludur. Kanunda öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur. Hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik olarak kazanılmış hak oluşturması ise mümkün değildir. İlgililerin hiçbir hilesi ya da idareyi yanıltan bir davranışı olmaksızın idarece tesis edilen mevzuata aykırı işlemlerin düzeltilmesi zorunlu olmakla birlikte, söz konusu hukuka aykırı işlemlerin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar bu işlemlerin ilgililere sağlamış olduğu haklar ilgililer yönünden kazanılmış hak oluşturur. Bir başka deyişle, kazanılmış haktan bahsedilebilmesi ancak mevzuata aykırı işlemin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar gerçekleşmiş olan haklar, yani geçmişe yönelik haklar yönünden mümkün olabilir.

Büyükşehir sınırlarında ilçeden ilçeye veya ilçeden il merkezine aktif taşıma yapan sayısının toplam 821 olduğu anlaşılmıştır. Toplu taşıma yapan araçlar Valilik/Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı/il trafik komisyonu kararı ile çalışmaya başlamış, alınan izinlere istinaden çalışma bu güne kadar süre gelmiş, sürenin bitiminde yeni bir ihale yapmadan çalışmaya devam eden ve bu hakkı kullananların, 6360 sayılı Kanun öncesi (D-4) belgesine istinaden 5 yıllık izin süresiyle çalışanların durumunun irdelenmesi gerekir.

08.09.1994 tarih ve 22045 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Karayoluyla Şehirlerarası Yolcu Taşımaları Hakkında Yönetmelik'in "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinin ikinci fıkrasında, *"Taşıma mesafesi 100 km'ye kadar olan şehirlerarası yolcu taşımaları ile aynı il sınırları içerisindeki yerleşim noktaları arasında yapılacak yolcu taşımaları bu Yönetmelik kapsamı dışında olup, ilgili Valiliklerce hazırlanır."* denilmiş, 25.02.2004 tarih ve 25384 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Yönetmeliği 08.09.1994 gün ve 22045 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Karayoluyla Şehirlerarası Yolcu Taşımaları Hakkında Yönetmelik'i yürürlükten kaldırmıştır. Bu Yönetmeliğin "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesinin ikinci fıkrasında, *"Taşıma mesafesine bakılmaksızın il sınırları içinde yapılan yolcu taşımaları, 100 kilometreye kadar olan şehirlerarası yolcu taşımaları ile belediye sınırları ile mücavir alanı içindeki şehiriçi yolcu taşımaları, bu Yönetmeliğin kapsamı dışında olup; bunlar için Bakanlıkça çıkarılacak Yönetmelik yürürlüğe konuluncaya kadar, il sınırları içinde yapılan yolcu taşımaları ile 100 kilometreye kadar olan şehirlerarası yolcu taşımaları il ve ilçe trafik komisyonları ile işbirliği yapılmak suretiyle ilgili valiliklerce, belediye sınırları ile mücavir alanı içindeki şehiriçi yolcu taşımaları il ve ilçe trafik komisyonları ile işbirliği yapılmak suretiyle ilgili belediyelerce, bu Yönetmeliğin taşımacılar için getirdiği sorumluluk ve yükümlülükler dikkate alınarak düzenlenir."* düzenlemesi yapılmış, "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde, Şehiriçi taşıma, Belediye sınırları ile mücavir alanı dâhilinde yapılan taşımaları ve Yetki belgesinin Bu Yönetmelik'in kapsamında faaliyette bulunacak gerçek ve tüzel kişilere çalışma izni veren ve Bakanlıkça düzenlenen belgeyi ifade ettiği, "Yetki belgelerinin süresi" başlıklı 30'uncu maddesinde, Bakanlıkça verilen yetki belgelerinin süresinin beş yıl olduğu belirtilmiştir. Yine Yönetmeliğin "Denetim" başlıklı 71'inci maddesinde ise, *"Yetki belgesi sahiplerinin Kanun ve bu Yönetmelik kapsamında yer alan her türlü faaliyetleri Bakanlığın denetimine tabidir."*

*Bakanlık yapacağı denetimleri, kendi personelinin yanı sıra, Kanunun 35 inci maddesinin verdiği yetkiye dayanarak, valilikler, kolluk kuvvetleri (polis, zabıta, jandarma) ve yetkili kıldığı diğer kamu kurum ve kuruluşlarının personeli aracılığıyla yapar. Denetimle ilgili olarak bu kuruluşlar Bakanlıkla her zaman işbirliği içinde olmak ve Bakanlık talimatlarını yerine getirmek zorundadır.*

*Denetimle ilgili diğer mevzuat hükümleri saklıdır."*

denilmektedir.

11.06.2009 tarih ve 27255 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren

Karayolu Taşıma Yönetmeliği 25.02.2004 tarih ve 25384 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Yönetmeliği’ni yürürlükten kaldırmıştır. 11.06.2009 tarihli yönetmelikte de yetki belgesinin alınmasının zorunlu olduğu, “Yetki belgelerinin süresi” başlıklı 16’ncı maddesinin birinci fıkrasında, “*Bu Yönetmelik kapsamında verilen ve yenilenen yetki belgelerinin süresi 5 yıldır.*”, “Denetim” başlıklı 16’ncı maddesinin birinci fıkrasında, “*Yetki belgesi sahiplerinin Kanun ve bu Yönetmelik kapsamında yer alan faaliyetleri Bakanlığın denetimine tabidir.*” düzenlemesi yer almıştır. 08.01.2018 tarih ve 30295 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Yönetmeliği 11.06.2009 tarih ve 27255 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Yönetmeliği’ni yürürlükten kaldırmıştır. Yürürlüğe giren 08.01.2018 tarihli Yönetmelikte de aynı şekilde yetki belgesinin alınmasının zorunlu olduğu ve süresinin beş yıl olduğu belirtilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 8 ve 9’uncu maddelerine dayanılarak hazırlanan ve 15.06.2006 tarih ve 26199 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmelik’inin “Kazanılmış haklar” başlıklı 29’uncu maddesinde, “*Büyükşehir belediyeleri dâhilinde daha önce il trafik komisyonları veya valiliklerce alınan karar veya izinlerle elde edilmiş haklar saklıdır.*” ifadesinin irdelenmesi gerekir. 5216 sayılı Kanun’un Büyükşehir Belediyesini toplu taşıma ve ulaşım konusunda yetkilendirdiği bir durumda, Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmelik’inin 29’uncu maddesinde belirtilen kazanılmış hak kavramının Kanun karşısında geçerliliği bulunmamakla birlikte bu hükmün açıklığa kavuşturulması gerekir.

Büyükşehir olmadan önce her Belediyenin yetkisi kendi mücavir alanlarıyla sınırlı olduğundan dolayı ulaşım ile ilgili hakkında bu çerçevede değerlendirilmesi gerekir. İlden ilçeye ya da ilçeden ilçeye ulaşımında Belediyelerin yetkileri bulunmamaktadır. İlden ilçeye ya da ilçeden ilçeye toplu ulaşım yapacak kişiler Valilik/Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı/İl Trafik Komisyonundan çalışma izni alarak çalışmışlardır. Bu çalışma izni ise müracaatla verilen bir izin olup belirli sürelerle yenilenmektedir. İşte Yönetmelikte kazanılmış haklara yönelik getirilen düzenleme bu kişilerin çalışma izni aldıkları sürelerin sonuna kadar bu hakkı kullanmaları gerektiğine ilişkindir.

5216 ve 6360 sayılı Kanun’ların yürürlüğe girmesiyle artık Büyükşehir alanları içindeki ulaşım hakkı Büyükşehir Belediyesine geçmiştir. Bu bağlamda daha önce farklı Belediyelerin yetki sahasının dışında olan ilden ilçeye ya da ilçeden ilçeye toplu ulaşım konusunda

Büyükşehir Belediyesi yetkilidir. Nitekim bu şekilde çalışan toplu ulaşım araçlarına Büyükşehir Belediyesi tarafından önceleri iki yıl, daha sonra ise yıllık olarak güzergah izin belgesi düzenlenerek izin verildiği gibi, denetimi de yapılmaktadır. Bu konuda Valilik/Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı/İl Trafik Komisyonlarının 5216 sayılı Kanun sonrası yetkisi kalmamıştır.

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) ve (p) bendi ile fıkranın son cümlesinde yer alan düzenlemelerinden bu yetkinin Büyükşehir Belediyesinde olduğu açıkça anlaşılmaktadır.

Daha önce Valilik/Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı/il trafik komisyonu kararıyla izin verilen ilden ilçeye ya da ilçeden ilçeye toplu ulaşım konusunda fiili durum olarak önceleri iki yıl ve daha sonra ise her yıl güzergah izin belgesi düzenlenerek sürdürülmesi mümkün değildir. Yapılması gereken artık yetki Büyükşehir Belediyesinde olduğuna göre, Valilik/Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı/il trafik komisyonu kararında belirtilen beş yıllık süre sonunda söz konusu hatların süre ve şartları belirlenerek ihale yoluyla verilmesi gerekmektedir.

Belediyenin toplu ulaşım hizmetlerini Danıştayın görüşü ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredilebileceği göz önüne alındığında, imtiyazı aşan şekilde fiili olarak hattın süresiz ihalesiz kullanılması kabul edilebilir değildir.

Mevzuata aykırı işlemlerin, mevzuata aykırılıklarının tespit edildiği tarih itibarıyla hukuk düzeninden çıkarılmaları hukuk devletinin bir gereğidir. Bu nedenle, yukarıda açıklanan hususlar da gözetildiğinde bu durumun düzeltilmesi zorunludur. Bu kapsamda belediyece toplu taşıma hizmetlerinin üçüncü kişilere gördürülmesinin yöntemini belirleme ve bu konuda yeniden bir ihale yapıp yapmama konusunda belediyenin takdir yetkisi bulunmakla birlikte, söz konusu hukuki durumun mevcut sözleşmelerin/işlemlerin iptalini gerektireceği kuşkusuzdur. Bu konu en kısa sürede yeniden bir ihale yapıncaya kadar geçecek süre zarfında toplu taşıma hizmetlerinden yararlanan belde halkının mağduriyetine yol açmayacak şekilde çözümlenmelidir. Hat sahiplerine de durumlarını ayarlamaları için makul bir süre tanınması gerekmektedir.

Valilik/Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı/il trafik komisyonundan alınan izne istinaden faaliyette bulunan bu minibüs/otobüslerin çalışma durumlarının izin / tahsis suretiyle sürekli uzatılması şeklinde verilen ve yıllardır devam eden bu uygulama 5216 sayılı Kanun yürürlüğe girene kadar bu kişiler açısından kazanılmış haktır. Ancak 5216 sayılı Kanun'la yeni durum

oluştugu için bu kişilerin geçmişte aldıkları izne istinaden süresiz olarak bu hakkı kullanmaları kazanılmış hak değildir.

Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi, bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Bu niteliği gözetildiğinde, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün değildir. Mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir. Aksi takdirde, mevzuata aykırı tesis edilen bir işlemin, bir kanunun dahi üstüne geçmesi, o kanunun uygulanamaması sonucuna yol açacağı da bir gerçektir. Bu hizmetin belediyeler tarafından yürütülmesi ya da üçüncü kişilere gördürülmesi, söz konusu hizmetin kamu hizmeti olmasına ve bu hizmetin belediyelerce yürütülmesinde kamu yararı bulunduğu düşüncesine dayandığından, kazanılmış hak adı altında bireysel yararların kamu yararına üstün tutulması sonucunu doğuracak bir kazanılmış hak anlayışı kabul edilemez.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesine ilişkin fiili durum olarak yapılan toplu taşıma hizmetleri mevzuata aykırı olup, bu aykırılığı giderecek şekilde yeni bir ihale yapılması zorunludur.

04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 2018/20720 sayılı Bireysel Başvuru kararında belirtildiği üzere, toplu taşıma işinin ihale ile verilmesi gerektiği, Belediyenin “İyi yönetim ilkesi”ne aykırı hareket etmesinin kişilerde uygulamanın hukuka uygun olduğu izleniminin oluşmasına neden olduğu, bir başka ifadeyle, kamu otoritesinin (kamu görevlilerinin) hareketsizliği kişiler lehine uygulamanın uygun olduğu yolunda beklentinin oluşmasına yol açtığı, belediyenin uzun süre hukuka aykırı bir iş yapması kişilere sonsuza kadar bir hak verildiği anlamına gelmediği, belediyenin hukuka aykırılığı her zaman için düzeltebileceği, hatta düzeltilmesi de gerekeceği, iptal işlemi yapılırken ölçülü hareket edilmesi gerektiği, kişilerin yolcu taşıma hakkının ihalesiz olarak verilmesini talep etmiş olmalarının Belediyenin bu talebi karşılamasını gerektirmediği, belediyenin bu hakkı ihalesiz olarak verilmemesi gerektiğini bilmesi ve kişilerin talebini reddetmesi gerekeceği, iyi yönetim ilkesi gereğince Belediyenin kendi kusurundan kaynaklanan bir durumda kişilere yüklenen külfeti hafifletecek çareler bulunması gerekeceği, ihale için verilmeye uygun geçiş

dönemi öngörülmesi seçeneğinin kullanılabilceği, bu bağlamda hatların ihale ile verileceği yönünde ilgililere tebligat yapılarak bu bildirimde istinaden ihalenin de makul süre sonunda yapılacağı bildirilerek kişilerin durumlarını ayarlamalarının uygun bir çözüm yolu olduğu göz önüne alınmalıdır.

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Karayolu Düzenleme Genel Müdürlüğü tarafından verilen (D-4) taşıma yetki belgesinin geçerlilik tarihi 2017 yılında bitmiştir. İzmir Bölge İdare Mahkemesi Yedinci Dava Dairesinin 2019/1317 Esas, 2020/51 Karar sayılı ilamı ile İzmir Bölge İdare Mahkemesi Yedinci Dava Dairesinin 2020/171 Esas, 2021/159 Karar sayılı ilamında belirtilen gerekçelere bu süreçte de uyulmalıdır. Her ne kadar iki davanın içeriği farklı olsa da, söz konusu ilamdaki gerekçeler taşıma yetki belgesi sahibi kişilerle uyumludur.

Kamu idaresi cevabında, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 12'nci maddesine dayanılarak çıkarılan Karayolları Trafik Yönetmeliği'nin 17 ve 18'inci maddelerinde İl ve İlçe Trafik Komisyonlarının kuruluş, görev ve yetkilerinin belirlendiği, 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f)ve (p) bendi ile 9'uncu, Ek 2'nci maddesi ile Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinin ilgili maddelerinden bahsedildiği, İzmir Büyükşehir Belediyesi Karayolu Toplu Taşımacılık Esasları Yönergesi'ne göre "Güzergah İzin Belgesi" düzenlendiği, 6360 sayılı Kanun'un 1'inci maddesi ikinci fıkrasında yer alan "..büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıdır." hükmü gereği 30.03.2014 tarihinde itibaren Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Üçüncü Bölge Müdürlüğü'nce verilen "D4" Yetki Belgesi ile yapılan taşımacılığının düzenlenmesi, müktesep haklarının korunması, mevcut "D4" Yetki Belgesi sahiplerinin mağduriyetlerinin önlenmesi ve taşıma faaliyetlerinin aksatılmaması, mevcut ulaşım düzeninin bozulmaması, vatandaşların yolculuk ihtiyacının sektöre uğratılmaması için söz konusu taşımacılara da "İBŞB Karayolu Toplu Taşımacılık Esasları Yönergesi" kapsamında, "Güzergah İzin Belgesi" düzenlendiği, Güzergâh İzin Belgesinin Belediye tarafından belli bir bedel karşılığında süreli olarak düzenlendiği, her yenileme döneminde "Güzergah İzin Belgesi Harcı" alındığı, Belediyenin 2020-2024 Stratejik Planındaki "Ulaşım Türleri Arasında Birbirinin Hareket Kabiliyetini Kısıtlamayan ve Farklı Seçeneklere İzin Veren Sürdürülebilir Bir Ulaşım Sistemi Oluşturulması" hedefine yönelik kamu kaynaklarını etkin ve verimli kullanabilmek hedefleriyle, çevre ilçelerde hizmet veren bireysel toplu taşımacıların kamusal ulaşım hizmetine dahil edilmesinin planlandığı, 5216 ve 6360 sayılı Kanun'lar kapsamında İzmir Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde kamu tarafından toplu ulaşım hizmeti için yapılacak yapısal yatırımlar ile indirimli/ücretsiz ulaşım hizmeti maliyetleri de dikkate alınarak, Belediye bütçesinden yapılan yatırımlarla sürdürülebilir ulaşım



sistemine çözüm getirmek amacıyla, kent merkezi dışında hizmet üreten bireysel taşımacıların İzmir Ulaşım Sistemine dahil edilmesi ile kamusal maliyetlerin düşürülmesi, kaynakların etkin ve verimli kullanılması amacıyla Belediye tarafından "İZTAŞIT Projesi" geliştirildiği, 5216 sayılı Kanun'un verdiği yetkiler çerçevesinde ve 4734 sayılı Kanun'a uygun olarak Büyükşehir Belediyesince İZTAŞIT Projesi hizmet alımları gerçekleştirildiği ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabında ulaşım ile ilgili genel bilgiler verilmiş olmakla birlikte Valilik/Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı/İl Trafik Komisyonu kararına istinaden ilden ilçeye veya ilçeden ilçeye çalışan toplu ulaşım araçlarının 5216 sayılı Kanun ile 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra Büyükşehir Belediyesinin izni ve denetimi altında çalıştıkları, verilen çalışma izninin Büyükşehir Belediyesi olduktan sonra da aynı şekilde sürekli olarak sürdürülmesinin mevzuata aykırı olması ile ilgili değerlendirme yapılmamıştır. Kamu idaresi cevabında belirtilen hususlarla ilgili olarak yukarıda gerekli açıklamalar yapıldığından dolayı tekrar açıklama yapılmasını gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

Verilen taşıma yetki belgesinin geçerlilik tarihinin ilanihaye devam edeceği sonucunu doğurmadığı gibi, yetki belgesinin geçerlilik tarihinin taşımacılıkta artık süresiz bir şekilde kazanılmış hakkın olduğu şeklinde de yorumlanamayacağı, açıklık, rekabetin sağlanması ilkeleri gözetilerek mevzuata uygun olarak ihale süreci işletilmek suretiyle bu hakkın verilmesi gerekmektedir.

Valilik/Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı/İl trafik komisyonu tarafından verilen çalışma izinlerine istinaden ilden ilçeye veya ilçeden ilçeye taşıma izni ile verilen ve süresi dolan 821 adet toplu taşıma aracına ait hatların çalıştıkları hatların süresi ve şartları da belirtilerek 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri seçilerek ve/veya 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu da göz önüne alınarak objektif ve aleniyet ilkelerine uygun olarak ve katılımın şeffaf bir şekilde olması temin edilmek ve kişilere makul süre verilmek suretiyle ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

### **BULGU 39: Büyükşehir Belediyesi Tarafından Verilen Taksi Hakkı İhalelerinde Süre Belirtilmemesi**

Büyükşehir Belediyesi tarafından ihale kararıyla verilen taksi işletme hakkında süre belirtilmediği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, "*Büyükşehir*

*ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile **taksi** sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, **zaman ve güzergâhlarını belirlemek**; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve **işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek**; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.”*, (p) bendinde, “*Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde **taksi** ve servis araçları dahil toplu taşıma **araçlarına ruhsat vermek**. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettilmesine karar vermek.” ve ikinci fıkrasında, “...*(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir.”**

düzenlemeleri yer almaktadır. Maddede yer alan hükümlerden taksi ile ilgili gerekli belirleme ve hakkın kullanımına ilişkin düzenleme yapmanın Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde yer alan, “.....*belediyelerin..... satım, hizmet....., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.*” hükmüne göre bu hakkın ihale ile verilmesi ve aynı Kanun'un “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64'üncü maddesinde yer alan, “*Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, **on yıldan çok olamaz**. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin (Ek ibare: 20/2/2001 - 4628/17 md.) ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin (Ek ibare: 18/4/2001 - 4646/13 md.) ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.*

**Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin**

---

*alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.*

*Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir.” hükmü gereği kiralamalarda sürenin 10 yıl ile sınırlı olduğu açıktır.*

13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Uygulanmayacak hükümler” başlıklı 84'üncü maddesinde, Bu Kanun'la belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı, 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Diğer hükümler” başlıklı 28'inci maddesinde de, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre taksi hizmetine ilişkin haklar Büyükşehir Belediyesine aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun bir şekilde ve saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede taksi hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyece ihale yapılmadan rekabetsiz bir şekilde izin verilebilmesi mümkün değildir.

Encümenin (İhale Komisyon Kararı) 05.08.2021 tarih ve 96772592.302.03-01.552 sayılı kararı ile 25 adet Çeşme ilçesi sınırları içinde faaliyette bulunmak üzere taksi ihalesi yapılmıştır. İhale sonucunda 25 adet taksi hakkı verilmiş, bunlardan 24 adet kişi/şirket ortağının tescil iş ve işlemleri yapılmıştır. Dolayısıyla ihaleyi kazanan 1 kişi ihale sonrası işlemleri yapmamıştır. İhale şartnamesinde süre belirtilmemiştir. Encümenin (İhale Komisyon Kararı) 02.06.2022 tarih ve 96772592.302.03-01.461 sayılı kararı ile 96 adet 11 Merkez İlçe sınırları içinde faaliyette bulunmak üzere taksi ihalesi yapılmıştır. İhaleye 189 kişi başvuru yaparak ihaleye girmeye hak kazanmıştır. İhale sonucunda 96 adet taksi hakkı verilmiş, bunlardan 93 adet kişinin tescil iş ve işlemleri yapılmıştır. Dolayısıyla ihaleyi kazanan 3 kişi ihale sonrası işlemleri yapmamıştır. İhale şartnamesinde süre belirtilmemiştir. Encümenin (İhale Komisyon

Kararı) 26.05.2022 tarih ve 96772592.302.03-01.425 sayılı kararı ile 111 adet 19 İlçe sınırları içinde faaliyette bulunmak üzere taksi ihalesi yapılmıştır. İhaleye 31 kişi başvuru yaparak ihaleye girmeye hak kazanmıştır. İhale sonucunda 31 adet taksi hakkı verilmiş, bunlardan 29 adet kişinin tescil iş ve işlemleri yapılmıştır. Dolayısıyla ihaleyi kazanan 2 kişi ihale sonrası işlemleri yapmamıştır. İhale şartnamesinde süre belirtilmemiştir.

Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte, bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi, bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Bu niteliği gözetildiğinde, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün değildir. Mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir. Aksi takdirde, mevzuata aykırı tesis edilen bir belediye işleminin, bir kanunun dahi üstüne geçmesi, o kanunun uygulanamaması sonucuna yol açacağı da bir gerçektir. Bu hizmetin belediyeler tarafından yürütülmesi ya da üçüncü kişilere gördürülmesi, söz konusu hizmetin kamu hizmeti olmasına ve bu hizmetin belediyelerce yürütülmesinde kamu yararı bulunduğu düşüncesine dayandığından, kazanılmış hak adı altında bireysel yararların kamu yararından üstün tutulması sonucunu doğuracak bir kazanılmış hak anlayışı kabul edilemez.

Hukuka aykırı olarak tesis edilen bu işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik olarak kazanılmış hak oluşturması mümkün değildir. İlgililerin hiçbir hilesi ya da idareyi yanıltan bir davranışı olmaksızın idarece tesis edilen mevzuata aykırı işlemlerin düzeltilmesi zorunlu olmakla birlikte, söz konusu hukuka aykırı işlemlerin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar bu işlemlerin ilgililere sağlamış olduğu haklar ilgililer yönünden kazanılmış hak oluşturur. Bir başka deyişle, kazanılmış haktan bahsedilebilmesi ancak mevzuata aykırı işlemin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar gerçekleşmiş olan haklar, yani geçmişe yönelik haklar yönünden mümkün olabilir.

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 10'uncu maddesi ile 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde yapılan düzenlemenin iptal talebine ilişkin 31.12.2013 gün ve 28868 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 2011/63 Esas ve 2013/28 Karar sayılı kararında temel düzenlemelere istisna teşkil edilecek

düzenlemenin yasa koyucu tarafından kamu yararını korumak veya kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak amacıyla yapılabileceği belirtilmiştir. Temel kanunlardaki prensiplere istisna teşkil eden düzenlemelerin yasa koyucu tarafından yapılabileceği açık olup, gerek 5216 ile 5393 ve gerekse de 2886 sayılı Kanun'dan ayrılmayı gerektiren bir kanuni düzenleme bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle taksilere ilişkin hakkın verilmesi kamuyu ilgilendirdiği için bunun ihale kanunu çerçevesinde şartların ve verilme süresinin belirli olduğu ve herkesin katılımına açık olan ihale usulü ile verilmesi yukarıda belirtilen kanun hükümleri gereğince bir zorunluluktur.

Büyükşehir Belediyesi Encümeni tarafından yapılan ihale sonucu verilen taksi haklarında süre belirtilmemiştir. İhale yoluyla verilen taksi hakkının süresiz verilmesi mümkün olmadığından, bu şekilde taksilerin çalışma durumları kazanılmış hak oluşturmaz. Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak tesis edilen bir işlemle elde edilmesi gerekmektedir. Hukuka aykırı olarak tesis edilen bu işlemlerin kazanılmış hak doğurması mümkün değildir. 2886 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesinde belirtildiği üzere kiralamalarda süre 10 yıllı sınırlıdır. Bu nedenle ihale ile verilen taksi hakkında sürenin 10 yıl olduğu dikkate alınmalıdır. Diğer taraftan ihale yoluyla verilen taksi hakkının satışının mümkün olmadığı göz önüne alınmalıdır. 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendine göre taksileri işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek Büyükşehir Belediyesine aittir. İşlettirme hakkı mülkiyetin devredilmesi anlamına gelmemektedir. Yani işlettirmede de tıpkı kiralamada olduğu gibi bir süre olması gerekir. 5216 sayılı Kanun'a göre taksi hakkının satışı yani mülkiyetin devri gibi bir durum söz konusu olamaz. Taksi hakkının kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkündür. Hangi usulle yapılırsa yapılsın taksi hakkının üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur.

Danıştay 13'üncü Dairesinin Esas No:2015/985 ve Karar No:2015/3164, Esas No:2014/1735 ve Karar No: 2014/2859, Esas No:2011/1134 ve Karar No:2012/2226, Esas No:2014/384 ve Karar No:2014/1950 kararı numaralı kararlarında belirtildiği üzere Belediyelerin görevli ve yetkili olduğu hizmeti imtiyaz, kiralama ve ruhsat verme suretiyle verebileceği, kiralamada sürenin 10 yılı geçemeyeceği, ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, her yıla ait artış oranı gibi hususların belirtilerek Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde verilecek olan ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği, belli bir süre dâhilinde ruhsat verilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Danıştay Sekizinci Dairesinin Esas

2016/1293 ve Karar 2017/3229 sayılı ilamında, belediyelerin tahsis ettikleri hatlar ile mevcut hatların kiralanmasında, 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale yoluyla objektif ve aleniyet ilkelerine uygun olarak herkesin ihaleye katılımını sağlamak suretiyle işlem yapması gerektiği belirtilmiştir. Söz konusu kararda 2886 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak ihale yoluyla verilmesi gerektiği belirtildiğine göre, 2886 sayılı Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde yer alan hüküm ile Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164 numaralı kararında belirtildiği üzere kiralamalarda süre 10 yıllı sınırlı olduğu kuralına uyulması bir zorunluluktur. Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No: 2021 / 3396, Karar No: 2022 / 843 numaralı kararında, toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz verme, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma usullerinin seçilmesi yoluyla gördürebileceği, toplu taşıma hizmetinin satış yoluyla gördürebileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmadığı ifade edilmiştir. 04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 2018/20720 sayılı Bireysel Başvuru kararında belirtildiği üzere, Belediyenin "İyi yönetim ilkesi"ne uygun hareket etmesi gerektiği, ihale için verilmede uygun geçiş dönemi öngörülmesi seçeneğinin kullanılabilmesi, bu bağlamda süre dolmadan belli bir zaman önce taksit hakkının ihale ile verileceği yönünde ilgililere tebligat yapılarak bu bildirim istinaden ihalenin yapılacağı bildirilerek kişilerin durumlarını ayarlamaları gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde hizmet veren "T" plakalı ticari taksitlerin 5216 sayılı Kanun öncesi İl Trafik Komisyonu Kararları ile tahdit kapsamına alındığı, "Ticari Plakların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar" başlıklı 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında, "Ulaşım Ana Planı" verileri doğrultusunda hazırlanan rapor da göz önüne alınarak Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) Kararı ile arttırıldığı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre Encümen tarafından ihale edildiği, söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı'nda tahdit kapsamında bulunan toplu taşıma araçlarının sayılarının arttırılması yönünde yapılacak işlemlerde süre ile ilgili herhangi bir hususun yer almadığı, yapılan ihale ile verilen "T" plakaların, İl Trafik Komisyonu kararları doğrultusunda hizmet veren "T" Plakalar ile aralarında herhangi bir fark olmaması ve mevcutta çalışan "T" plakaların da sürelerinin bulunmaması nedeniyle aynı işleme devam edildiği, yapılan ihale şartnamesinde süre konusunun yer almadığı, Danıştay Sekizinci Dairesi'nin "Belediyelerin tahsis ettikleri hatlar ile mevcut hatların kiralanması. hususunun taksit plakaları için uygulanamayacağı, İzmir Altıncı İdare Mahkemesinin 26.11.2020 tarih ve E:2020/1290 Esas ve 2020/1217 Karar sayılı ilamı sonrası ihalelerin Encümen tarafından

gerçekleştirildiği, Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde hizmet veren "T" Plakalı tahditli araç sayılarının arttırılmasının, herhangi bir imtiyazın devri veya toplu taşıma hatlarını kiraya verme ya da satın alma niteliklerini taşımadığı, 2886 sayılı Kanun'da tahditli araç sayılarının süreli olarak arttırılmasına yönelik bir açıklamanın yer almadığı, bu doğrultuda 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'ndan bağımsız bir ihalenin yapılamayacağı, Belediye nezdinde sonuçlanan yargı kararları ile taşımacılığa ilişkin ilgili Bakanlıklardan alınan görüşlerin daima 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararını da içine alacak şekilde olduğu ifade edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında taksi ihalesinde herhangi bir imtiyazın devri veya toplu taşıma hatlarını kiraya verme ya da satın alma niteliklerini taşımadığı ve ihalede süre olmayacağı ifade edilmektedir. 5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) ve (p) bendine göre taksi sayıları ile zaman ve güzergâhlarını belirlemek, işletmek, işletirmek veya kiraya vermek ile taksi araçlarına ruhsat vermek Büyükşehir Belediyesinin yetkisindedir. 5216 sayılı Kanun öncesi taksi hakkı olanların durumu ile 5216 sonrası taksi hakkı olanların durumu farklıdır. Dolayısıyla farklı durumda bulunanların koşulları aynı olamaz. 5216 sayılı Kanun'da yer alan hükümlerden taksi ile ilgili gerekli belirleme ve hakkın kullanımına ilişkin düzenleme yapmanın Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır. Yukarıda belirtildiği üzere, 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendine göre taksileri işletmek, işletirmek veya kiraya vermek Büyükşehir Belediyesine aittir. İşletirme hakkı mülkiyetin devredilmesi anlamına gelmemektedir. Yani işletirmede de tıpkı kiralama olduğu gibi bir süre olması gerekir. 5216 sayılı Kanun'a göre taksi hakkının satışı yani mülkiyetin devri gibi bir durum söz konusu olamaz. Taksi hakkının kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkündür. Hangi usulle yapılırsa yapılsın taksi hakkının üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmesi zorunludur. Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No: 2021 / 3396, Karar No: 2022 / 843 numaralı kararında, toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz verme, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma usullerinin seçilmesi yoluyla gördürebileceği, toplu taşıma hizmetinin satış yoluyla gördürebileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmadığı ifade edilmektedir. Gerek Kanun maddesinden gerekse de Danıştay Sekizinci Daire kararının gerekçesinden taksi hakkının da aynı şekilde satış yoluyla olabileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmadığı göz önüne alınmalıdır. Kamu idaresi cevabında belirtilen diğer hususlarla ilgili olarak yukarıda yer alan açıklamalar yeterli olup, farklı açıklama yapılmasını gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

Encümen kararıyla ihale ile verilen işin şartnamesinde süre belirtilmeyen taksilere

ilişkin hakkın 10 yıllığına kiraya verildiği kabul edilerek şimdiden gerekli bildirimlerin yapılması ve 10 yıllık süre sonunda ihale suretiyle verilmesi için gerekli sürecin işletilmesi gerekir.

#### **BULGU 40: Servis Hakkının Ulaşım Koordinasyon Merkezi İhale Kararıyla Verilmesi ve Süre Belirtilmemesi ile Büyükşehir Belediyesi Tarafından İhale Kararıyla Verilenlerde Süre Belirtilmemesi**

Büyükşehir Belediyesinin yetki ve görev alanında olduğu servis işletme hakkının Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) tarafından ihale suretiyle verildiği ve ihalede süre belirtilmediği, Büyükşehir Belediyesi tarafından ihale kararıyla verilenlerde ise süre belirtilmediği görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, "*Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.*", (p) bendinde, "*Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işletirilmesine karar vermek.*" ve ikinci fıkrasında, "*...(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir.*"

düzenlemeleri yer almaktadır. Maddede yer alan hükümlerden servis araçları ile ilgili



gerekli belirleme ve hakkın kullanımına ilişkin düzenleme yapmanın Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır. Aynı Kanun'un "Ulaşım hizmetleri" başlıklı 9'uncu maddesinde,

"...

*Bu Kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır.*

*Ulaşım koordinasyon merkezi kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer.*

*Ulaşım koordinasyon merkezi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır.*

*Koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından müştereken çıkarılan yönetmelikle belirlenir.*

*Büyükşehir belediyelerine bu Kanun ile verilen görev ve yetkilerin uygulanmasında, 13.10.1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz."*

hükmü bulunmaktadır. Ulaşım Koordinasyon Merkezine (UKOME) verilen yetki servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkindir. UKOME'nin söz konusu hakkı ihale ile verme yetkisi bulunmamaktadır. Sayıları belirlenen servislerin verilmesi kamu hakkı olup herkesin bilgisinin olabileceği rekabete uygun olarak Büyükşehir Belediyesi tarafından ihale yoluyla verilmelidir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde yer alan, ".....belediyelerin..... satım, hizmet....., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür." hükmüne göre bu hakkın ihale ile verilmesi ve aynı Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde yer alan, "Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, **on yıldan çok olamaz.** Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin (Ek ibare: 20/2/2001 - 4628/17 md.) ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin (Ek ibare: 18/4/2001 - 4646/13 md.) ve

*doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.*

***Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.***

*Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir.” hükmü gereği kiralamalarda sürenin 10 yıl ile sınırlı olduğu açıktır.*

13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Uygulanmayacak hükümler” başlıklı 84'üncü maddesinde, Bu Kanun'la belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı, 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Diğer hükümler” başlıklı 28'inci maddesinde de, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre servis hizmetine ilişkin haklar Büyükşehir Belediyesine aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun bir şekilde ve saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede servis hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyece ihale yapılmadan rekabetsiz bir şekilde izin verilebilmesi mümkün değildir.

UKOME'nin 23.08.2010 tarih ve 2010/245 sayılı kararı ile yapılan 700 adet servis ihaleye ilişkin işin şartnamesinde süre belirtilmemiştir. UKOME'nin 29.02.2016 tarih ve 462 (2016/7) sayılı kararı ile 300 adet servis ihalesi yapılmış, ihale sonucunda 300 kişi ihaleyi kazandığı halde 4 kişi almamıştır. İhale şartnamesinde süre belirtilmemiştir. Encümenin (İhale Komisyon Kararı) 29.04.2021 tarih ve 96772592.302.03-01.319 sayılı kararı ile 400 adet Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde faaliyette bulunmak üzere servis ihalesi yapılmıştır. İhale

sonucunda 286 adet servis hakkı verilmiş, bunlardan 282 adet kişi/şirket ortağının tescil iş ve işlemleri yapılmıştır. Dolayısıyla ihaleyi kazanan 4 kişi ihale sonrası işlemleri yapmamıştır. İhale şartnamesinde süre belirtilmemiştir. Encümenin (İhale Komisyon Kararı) 16.09.2021 tarih ve 96772592.302.03-01.665 sayılı kararı ile 143 adet Aliğa, Bergama, Dikili ve Kınık servis ihalesi yapılmıştır. İhale şartnamesinde süre belirtilmemiştir. Encümenin (İhale Komisyon Kararı) 21.04.2022 tarih ve 96772592.302.03-01.290 sayılı kararı ile 92 adet Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde faaliyette bulunmak üzere servis ihalesi yapılmıştır. İhale sonucunda 92 adet servis hakkı verilmiş, bunlardan 91 adet kişi/şirket ortağının tescil iş ve işlemleri yapılmıştır. Dolayısıyla ihaleyi kazanan 1 kişi ihale sonrası işlemleri yapmamıştır. İhale şartnamesinde süre belirtilmemiştir.

Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte, bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi, bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Bu niteliği gözetildiğinde, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün değildir. Mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir. Aksi takdirde, mevzuata aykırı tesis edilen bir belediye işleminin, bir kanunun dahi üstüne geçmesi, o kanunun uygulanamaması sonucuna yol açacağı da bir gerçektir. Bu hizmetin belediyeler tarafından yürütülmesi ya da üçüncü kişilere gördürülmesi, söz konusu hizmetin kamu hizmeti olmasına ve bu hizmetin belediyelerce yürütülmesinde kamu yararı bulunduğu düşüncesine dayandığından, kazanılmış hak adı altında bireysel yararların kamu yararından üstün tutulması sonucunu doğuracak bir kazanılmış hak anlayışı kabul edilemez.

Hukuka aykırı olarak tesis edilen bu işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik olarak kazanılmış hak oluşturması mümkün değildir. İlgililerin hiçbir hilesi ya da idareyi yanıltan bir davranışı olmaksızın idarece tesis edilen mevzuata aykırı işlemlerin düzeltilmesi zorunlu olmakla birlikte, söz konusu hukuka aykırı işlemlerin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar bu işlemlerin ilgililere sağlamış olduğu haklar ilgililer yönünden kazanılmış hak oluşturur. Bir başka deyişle, kazanılmış haktan bahsedilebilmesi ancak mevzuata aykırı işlemin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar gerçekleşmiş olan haklar, yani geçmişe yönelik haklar yönünden mümkün olabilir.

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 10'uncu maddesi ile 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesinde yapılan düzenlemenin iptal talebine ilişkin 31.12.2013 tarih ve 28868 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 2011/63 Esas ve 2013/28 Karar sayılı kararında,

*“...Kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu kapsamında; kira ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlemleri ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yürütülmektedir. Devlet İhale Kanunu'nun yürütülmesinde, ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanması esastır.*

*Devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararını ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler olarak tanımlanan kamu hizmetinin, kamu hukukunun genel ilkeleri gereğince, doğrudan idare, kuruluş ve kurumları eliyle, kamusal yönetim biçimine göre yürütülmesi asıl ve olağandır. Ancak, kanun koyucu, kimi zaman hukuki ve fiili eşitliği sağlamak kimi zaman da kamu yararını korumak veya kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak amacıyla temel kanunlardaki prensiplere istisna teşkil eden düzenlemeler yapabilir.”* denilmektedir. Anayasa Mahkemesi kararında temel düzenlemelere istisna teşkil edilecek düzenlemenin yasa koyucu tarafından kamu yararını korumak veya kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak amacıyla yapılabileceği belirtilmiştir. Temel kanunlardaki prensiplere istisna teşkil eden düzenlemelerin yasa koyucu tarafından yapılabileceği açık olup, gerek 5216 ile 5393 ve gerekse de 2886 sayılı Kanun'dan ayrılmayı gerektiren bir kanuni düzenleme bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle servis plakalarına ilişkin hakkın verilmesi kamuyu ilgilendirdiği için bunun ihale kanunu çerçevesinde şartların ve verilme süresinin belirli olduğu ve herkesin katılımına açık olan ihale usulü ile verilmesi yukarıda belirtilen kanun hükümleri gereğince bir zorunluluktur.

Büyükşehir Belediyesi Encümeni ile UKOME tarafından yapılan ihale sonucu verilen servis haklarında süre belirtilmemiştir. Belirtmek gerekir ki, UKOME'nin ihale yapma yetkisi bulunmamaktadır. İhale yoluyla verilen servis hakkının süresiz verilmesi mümkün olmadığından, bu şekilde servislerin çalışma durumları kazanılmış hak oluşturmaz. Kazanılmış hakkın varlığından söz edebilmek için, hakkın yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olarak

tesis edilen bir işlemle elde edilmesi gerekmektedir. Hukuka aykırı olarak tesis edilen bu işlemlerin kazanılmış hak doğurması mümkün değildir. 2886 sayılı Kanun'un 64'üncü maddesinde belirtildiği üzere kiralamalarda süre 10 yıllla sınırlıdır. Bu nedenle ihale ile verilen servis hakkından 10 yıllık süreyi dolduranların yeniden ihale ile verilmesi gerekir.

Diğer taraftan ihale yoluyla verilen servis hakkının satışının mümkün olmadığı göz önüne alınmalıdır. 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendine göre servisleri işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek Büyükşehir Belediyesine aittir. İşlettirme hakkı mülkiyetin devredilmesi anlamına gelmemektedir. Yani işlettirmede de tıpkı kiralamada olduğu gibi bir süre olması gerekir. 5216 sayılı Kanun'a göre servis hakkının satışı yani mülkiyetin devri gibi bir durum söz konusu olamaz. Servis hakkının kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkündür. Hangi usulle yapılırsa yapılsın servis hakkının üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur.

Danıştay 13'üncü Dairesinin Esas No:2015/985 ve Karar No:2015/3164, Esas No:2014/1735 ve Karar No: 2014/2859, Esas No:2011/1134 ve Karar No:2012/2226, Esas No:2014/384 ve Karar No:2014/1950 kararı numaralı kararlarında belirtildiği üzere Belediyelerin görevli ve yetkili olduğu hizmeti imtiyaz, kiralama ve ruhsat verme suretiyle verebileceği, kiralamada sürenin 10 yılı geçemeyeceği, ruhsat vermek suretiyle yerine getirilmesi usulünde ise ruhsat verilecek sürenin, her yıla ait artış oranı gibi hususların belirtilerek Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yapılması gerektiği, ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde verilecek olan ruhsatın süresiz bir şekilde verilemeyeceği, belli bir süre dâhilinde ruhsat verilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Danıştay Sekizinci Dairesinin Esas 2016/1293 ve Karar 2017/3229 sayılı ilamında, belediyelerin tahsis ettikleri hatlar ile mevcut hatların kiralanmasında, 2886 sayılı Devlet ihale Kanunu hükümlerine uygun olarak ihale yoluyla objektif ve aleniyet ilkelerine uygun olarak herkesin ihaleye katılımını sağlamak suretiyle işlem yapması gerektiği belirtilmiştir. Söz konusu kararda 2886 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak ihale yoluyla verilmesi gerektiği belirtildiğine göre, 2886 sayılı Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde yer alan hüküm ile Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015 / 985, Karar No: 2015 / 3164 numaralı kararında belirtildiği üzere kiralamalarda süre 10 yıllla sınırlı olduğu kuralına uyulması bir zorunluluktur. Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2021 / 3396, Karar No: 2022 / 843 numaralı kararında, toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz verme, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma usullerinin seçilmesi yoluyla gördürebileceği, toplu taşıma hizmetinin satış yoluyla

gördürebileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmadığı ifade edilmiştir. 04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 2018/20720 sayılı Bireysel Başvuru kararında belirtildiği üzere, Belediyenin “İyi yönetim ilkesi”ne uygun hareket etmesi gerektiği, ihale için verilmeye uygun geçiş dönemi öngörülmesi seçeneğinin kullanılabilmesi, bu bağlamda servis hakkının ihale ile verileceği yönünde ilgililere tebligat yapılarak bu bildirim istinaden ihalenin de makul süre sonunda yapılacağı bildirilerek kişilerin durumlarını ayarlamalarının uygun bir çözüm yolu olduğu göz önüne alınmalıdır.

Kamu idaresi cevabında, Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde hizmet veren “S” plakalı servis araçlarının 5216 sayılı Kanun öncesi İl Trafik Komisyonu Kararları ile tahdit kapsamına alındığı, “Ticari Plakların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar” başlıklı 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı kapsamında, “Ulaşım Ana Planı” verileri doğrultusunda hazırlanan rapor da göz önüne alınarak Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) Kararı ile arttırıldığı ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre Encümen tarafından ihale edildiği, söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı'nda tahdit kapsamında bulunan toplu taşıma araçlarının sayılarının arttırılması yönünde yapılacak işlemlerde süre ile ilgili herhangi bir hususun yer almadığı, yapılan ihale ile verilen “S” plakaların, İl Trafik Komisyonu kararları doğrultusunda hizmet veren “S” Plakalar ile aralarında herhangi bir fark olmaması ve mevcutta çalışan “S” plakaların da sürelerinin bulunmaması nedeniyle aynı işleme devam edildiği, yapılan ihale şartnamesinde süre konusunun yer almadığı, “S” Plakalı servis araçlarının okul, resmi kurum veya özel sektör ile yaptıkları sözleşme ile hizmet verdiği için, Belediye tarafından belirlenmiş bir hat veya güzergahları bulunmadığından Danıştay Sekizinci Dairesi'nin “Belediyelerin tahsis ettikleri hatlar ile mevcut hatların kiralanması. hususunun taksi plakaları için uygulanamayacağı, İzmir Altıncı İdare Mahkemesinin 26.11.2020 tarih ve E:2020/1290 Esas ve 2020/1217 Karar sayılı ilamı sonrası ihalelerin Encümen tarafından gerçekleştirildiği, Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde hizmet veren "S" Plakalı tahditli araç sayılarının arttırılmasının, herhangi bir imtiyazın devri veya toplu taşıma hatlarını kiraya verme ya da satın alma niteliklerini taşımadığı, 2886 sayılı Kanun'da tahditli araç sayılarının süreli olarak arttırılmasına yönelik bir açıklamanın yer almadığı, bu doğrultuda 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'ndan bağımsız bir ihalenin yapılamayacağı, Belediye nezdinde sonuçlanan yargı kararları ile taşımacılığa ilişkin ilgili Bakanlıklardan alınan görüşlerin daima 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararını da içine alacak şekilde olduğu ifade edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında servis ihalesinde herhangi bir imtiyazın devri veya toplu taşıma hatlarını kiraya verme ya da satın alma niteliklerini taşımadığı ve ihalede süre olmayacağı ifade

edilmektedir. 5216 sayılı Kanun'un "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) ve (p) bendine göre servis sayıları ile zaman ve güzergâhlarını belirlemek, işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek ile servis araçlarına ruhsat vermek Büyükşehir Belediyesinin yetkisindedir. 5216 sayılı Kanun öncesi hakkı olanların durumu ile 5216 sonrası hakkı olanların durumu farklıdır. Dolayısıyla farklı durumda bulunanların koşulları aynı olamaz. 5216 sayılı Kanun'da yer alan hükümlerden servis ile ilgili gerekli belirleme ve hakkın kullanımına ilişkin düzenleme yapmanın Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır. Yukarıda belirtildiği üzere, 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendine göre servisleri işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek Büyükşehir Belediyesine aittir. İşlettirme hakkı mülkiyetin devredilmesi anlamına gelmemektedir. Yani işletirmede de tıpkı kiralama olduğu gibi bir süre olması gerekir. 5216 sayılı Kanun'a göre servis hakkının satışı yani mülkiyetin devri gibi bir durum söz konusu olamaz. Servis hakkının kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkündür. Hangi usulle yapılırsa yapılsın servis hakkının üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No: 2021 / 3396, Karar No: 2022 / 843 numaralı kararında, toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz verme, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma usullerinin seçilmesi yoluyla gördürebileceği, toplu taşıma hizmetinin satış yoluyla gördürebileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmadığı ifade edilmektedir. Gerek Kanun maddesinden gerekse de Danıştay Sekizinci Daire kararının gerekçesinden servis hakkının da aynı şekilde satış yoluyla olabileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmadığı göz önüne alınmalıdır. Kamu idaresi cevabında belirtilen diğer hususlarla ilgili olarak yukarıda yer alan açıklamalar yeterli olup, farklı açıklama yapılmasını gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

Yetkisiz olduğu halde UKOME tarafından ihale yoluyla veya encümen kararıyla ihale ile verilen servis haklarına ilişkin işin şartnamesinde süre belirtilmeyen servislere ilişkin hakkın 10 yıllığına kiraya verildiği kabul edilerek ihale tarihinden itibaren 10 yıllık süresi dolanların süre ve şartları belirtilerek objektif ve aleniyet ilkelerine uygun olarak ve katılımın şeffaf bir şekilde olması temin edilerek ve kişilere makul süre verilerek ihale suretiyle verilmesi sağlanmalıdır.

#### **BULGU 41: Bergama Belediyesinden Devrolunan Sekiz Adet Toplu Taşıma Hattı ile İlgili Uygulamanın Hatalı Olması**

Bergama Belediyesinin 10 yıllığına ihale ettiği ve 5216 ile 6360 sayılı Kanun gereği

Büyükşehir Belediyesine devredilen hatlara ilişkin işin sözleşmesinde süre bitmesine karşın çalışmaya devam ettikleri görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19'uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasında ki, "*Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.*" hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyenin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, "*Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.*", (p) bendinde, "*Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işletirilmesine karar vermek.*" ve ikinci fıkrasında, "*...(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir.*"



düzenlemeleri yer almaktadır.

13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Uygulanmayacak hükümler" başlıklı 84'üncü maddesinde, Bu Kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı, 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Diğer hükümler" başlıklı 28'inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un geçici 2'nci maddesinde, Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte büyükşehir belediye sınırlarının İstanbul ve Kocaeli ilinde il mülkî sınırı, diğer büyükşehir belediyelerinde ise, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu birmilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu birmilyondan ikimilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu ikimilyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturduğu ve Ek 2'nci maddesinin son fıkrasında da, Büyükşehir belediyesi sınırlarına giren belediyelerin, kanunların verdiği yetkiye dayanarak yürütmekte oldukları toplu taşıma ve ulaşım hizmetlerinin, gerçek ve tüzel kişilere yaptırılması amacıyla verilen ruhsat, imtiyaz sözleşmesi ve ulaşım araçları kira sözleşmesi, ruhsatta öngörülen süre ve sahip oldukları hat güzergâhı ile sınırlı olmak şartıyla herhangi bir işleme gerek kalmaksızın büyükşehir belediyesi toplu taşıma ve ulaşım sistemine dahil edileceği belirtilmiştir. 06.12.2012 tarih ve 24849 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 2'nci maddesiyle, İzmir büyükşehir belediyesinin sınırlarının il mülki sınırı olduğu ve 36'ncı maddesinde de 2'nci maddesinin ilk mahalli idareler genel seçiminde yürürlüğe gireceği belirtilmiştir.

6360 sayılı Kanun'un geçici birinci maddesinin sekizinci fıkrası gereği ulaşım hizmetlerine ilişkin olmak üzere alacak ve borçlar büyükşehir belediyesine geçmiştir.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 ve 5216 sayılı Kanun'lara göre toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde

verilmesi gerekir. Bu yetki belediye adına Belediye Meclisine aittir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale yapmadan rekabetsiz bir şekilde izin verebilmesi mümkün değildir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde yer alan, ".....belediyelerin..... satım, hizmet....., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür." hükmüne göre bu hakkın ihale ile verilmesi ve aynı Kanun'un "Kiralarda sözleşme süresi" başlıklı 64'üncü maddesinde yer alan, "Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin (Ek ibare: 20/2/2001 - 4628/17 md.) ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin (Ek ibare: 18/4/2001 - 4646/13 md.) ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir." hükmü gereği kiralamalarda sürenin 10 yıl ile sınırlı olduğu açıktır.

Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164, Esas No: 2014/384, Karar No: 2014/1950, Esas No: 2011/1134, Karar No: 2012/2226, Esas No: 2014/1735, Karar No: 2014/2859 numaralı kararlarından belediyenin yetkili organının kararıyla ihale yoluyla rekabete uygun, saydam bir şekilde süresinin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde ulaşımın verilmesi gerekir. Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015/985, Karar No: 2015 3164 numaralı kararında kiralamalarda sürenin 10 yıllla sınırlı olduğu, toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği, dolayısıyla her yıl uzatılma konusunda idareye yetki veren düzenlemenin hukuka aykırı olduğuna karar verilmiştir.

Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte her üç yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Nitekim Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No: 2021 / 3396, Karar No: 2022 / 843 numaralı kararında, toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz verme, ruhsat verme, kiralama veya hizmet satın alma usullerinin seçilmesi yoluyla gördürebileceği, toplu taşıma hizmetinin satış yoluyla gördürebileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmadığı ifade edilmiştir. Kanunda öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur. Hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik olarak kazanılmış hak oluşturması ise mümkün değildir. İlgililerin hiçbir hilesi ya da idareyi yanıltan bir davranışı olmaksızın idarece tesis edilen mevzuata aykırı işlemlerin düzeltilmesi zorunlu olmakla birlikte, söz konusu hukuka aykırı işlemlerin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar bu işlemlerin ilgililere sağlamış olduğu haklar ilgililer yönünden kazanılmış hak oluşturur. Bir başka deyişle, kazanılmış haktan bahsedilebilmesi ancak mevzuata aykırı işlemin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar gerçekleşmiş olan haklar, yani geçmişe yönelik haklar yönünden mümkün olabilir.

5216 ve 6360 sayılı Kanun'ların yürürlüğe girmesiyle artık Büyükşehir alanları içindeki ulaşım hakkı Büyükşehir Belediyesinin yetkisine geçmiştir. Bu bağlamda daha önce farklı Belediyelerin yetki sahasında olan toplu ulaşım konusunda Büyükşehir Belediyesi yetkilidir. Nitekim toplu ulaşım araçlarına Büyükşehir Belediyesi tarafından önceleri iki yıl, 2019 yılından sonra ise yıllık olarak güzergah izin belgesi düzenlenerek izin verildiği gibi, denetimi de yapılmaktadır. 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) ve (p) bendi ile fıkranın son cümlesinde yer alan düzenlemelerinden bu yetkinin Büyükşehir Belediyesinde olduğu açıkça anlaşılmaktadır.

Mevzuata aykırı işlemlerin, mevzuata aykırılıklarının tespit edildiği tarih itibarıyla hukuk düzeninden çıkarılmaları hukuk devletinin bir gereğidir. Bu nedenle, yukarıda açıklanan hususlar da gözetildiğinde bu durumun düzeltilmesi zorunludur. Bu kapsamda belediyece toplu taşıma hizmetlerinin üçüncü kişilere gördürülmesinin yöntemini belirleme ve bu konuda yeniden bir ihale yapıp yapmama konusunda belediyenin takdir yetkisi bulunmakla birlikte, söz konusu hukuki durumun mevcut sözleşmelerin/işlemlerin iptalini gerektireceği kuşkusuzdur. Bu konu en kısa sürede yeniden bir ihale yapılmaya kadar geçecek süre zarfında toplu taşıma hizmetlerinden yararlanan belde halkının mağduriyetine yol açmayacak şekilde çözümlenmelidir. Hat sahiplerine de durumlarını ayarlamaları için makul bir süre tanınması

gerekmektedir.

Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi, bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Bu niteliği gözetildiğinde, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak üçüncü kişilere bir hak olarak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün değildir. Mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir. Aksi takdirde, mevzuata aykırı tesis edilen bir işlemin, bir kanunun dahi üstüne geçmesi, o kanunun uygulanamaması sonucuna yol açacağı da bir gerçektir. Bu hizmetin belediyeler tarafından yürütülmesi ya da üçüncü kişilere gördürülmesi, söz konusu hizmetin kamu hizmeti olmasına ve bu hizmetin belediyelerce yürütülmesinde kamu yararı bulunduğu düşüncesine dayandığından, kazanılmış hak adı altında bireysel yararların kamu yararına üstün tutulması sonucunu doğuracak bir kazanılmış hak anlayışı kabul edilemez.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesine ilişkin fiili durum olarak yapılan toplu taşıma hizmetleri mevzuata aykırı olup, bu aykırılığı giderecek şekilde yeni bir ihale yapılması zorunludur.

04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 2018/20720 sayılı Bireysel Başvuru kararında belirtildiği üzere, toplu taşıma işinin ihale ile verilmesi gerektiği, Belediyenin “İyi yönetim ilkesi”ne aykırı hareket etmesinin kişilerde uygulamanın hukuka uygun olduğu izleniminin oluşmasına neden olduğu, bir başka ifadeyle, kamu otoritesinin (kamu görevlilerinin) hareketsizliği kişiler lehine uygulamanın uygun olduğu yolunda beklentinin oluşmasına yol açtığı, belediyenin uzun süre hukuka aykırı bir iş yapması kişilere sonsuza kadar bir hak verildiği anlamına gelmediği, belediyenin hukuka aykırılığı her zaman için düzeltebileceği, hatta düzeltilmesi de gerekeceği, iptal işlemi yapılırken ölçülü hareket edilmesi gerektiği, kişilerin yolcu taşıma hakkının ihalesiz olarak verilmesini talep etmiş olmalarının Belediyenin bu talebi karşılamasını gerektirmediği, belediyenin bu hakkı ihalesiz olarak verilmemesi gerektiğini bilmesi ve kişilerin talebini reddetmesi gerekeceği, iyi yönetim ilkesi gereğince Belediyenin kendi kusurundan kaynaklanan bir durumda kişilere yüklenen külfeti hafifletecek çareler bulunması gerekeceği, ihale için verilmeye uygun geçiş dönemi öngörülmesi seçeneğinin kullanılabilmesi, bu bağlamda hatların ihale ile verileceği

yönünde ilgililere tebligat yapılarak bu bildirimde istinaden ihalenin de makul süre sonunda yapılacağı bildirilerek kişilerin durumlarını ayarlamalarının uygun bir çözüm yolu olduğu göz önüne alınmalıdır.

35 F 3920 plakalı hat sahibi ile ilgili İzmir Altıncı İdare Mahkemesi'nin E:2016/1411, K:2017/1766 sayılı kararında,

*"...Diğer yandan, Bergama ilçesinin 30/03/2014 tarihinde yapılan ilk mahalli idareler genel seçimi sonrasında İzmir Büyükşehir Belediyesi sınırlarına dahil olduğu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7.maddesi uyarınca her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını ve güzergahlarını belirleme ve büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat verme yetkisinin büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri arasında bulunduğu, ilçe belediyelerinin yürütmekte oldukları toplu taşıma ve ulaşım hizmetlerinin, gerçek ve tüzel kişilere yaptırılması amacıyla verilen ruhsat, imtiyaz sözleşmesi ve ulaşım araçları kira sözleşmesi, ruhsatta öngörülen süre ve sahip oldukları hat güzergâhı ile sınırlı olmak şartıyla herhangi bir işleme gerek kalmaksızın büyükşehir belediyesi toplu taşıma ve ulaşım sistemine dahil edildiği, davacının da bu kapsamda Bergama Belediyesi ile imzalanan sözleşmeye istinaden taşımacılık faaliyetini yürüttüğü, sözleşme süresi ile sınırlı olmak kaydıyla ve sahip olduğu hat güzergahı ile sınırlı taşımacılık yaptığı anlaşıldığından, Bergama Belediyesi ile yapılan sözleşme süresinin 27.02.2016 tarihinde dolacak olduğundan bahisle, aracını UKOME'nin şartlarına uygun hale getirerek, şehiriçi güzergahında yolcu taşımacılığına devam etmesi yönünde karar alınması istemiyle yaptığı başvurunun, Bergama Belediye Başkanlığınca yolcu taşımacılığı yapan taşımacılarla sözleşme süresinin bitimini takiben söz konusu ulaşım ihtiyacının devam ettiği hususunun, İzmir Büyükşehir Belediyesi Karayolu Toplu Taşımacılık Esasları Yönergesinin ilçe Belediyelerince ilçe sınırları içerisinde yolcu taşımacılığını düzenleyen "Güzergah İzin Belgesi Almanın Özel Şartları" başlıklı 11.maddesi doğrultusunda UKOME gündemine getirilmesi halinde değerlendirileceği gerekçesiyle reddine ilişkin İzmir Ulaşım Koordinasyon Merkezinin 24.08.2016 tarih ve 2016/623 sayılı işlemde hukuka aykırılık bulunmamaktadır.*

*Açıklanan nedenlerle, davanın reddine, aşağıda dökümü yapılan 163,60 TL yargılama giderinin davacı üzerinde bırakılmasına, karar tarihinde yürürlükte olan A.A.Ü.T. uyarınca duruşma davaları için belirlenen 1.510,00-TL vekalet ücretinin davacıdan alınarak davalı idareye verilmesine, posta ücreti avansından artan miktarın kararın kesinleşmesinden sonra davacıya iadesine, kararın tebliğ tarihini izleyen günden itibaren 30 (otuz) gün içerisinde İzmir*

---

*Bölge İdare Mahkemesi'ne istinaf yolu açık olmak üzere, 14/11/2017 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.”*

denilmiş, bu karara yapılan itiraz sonucunda İzmir Bölge İdare Mahkemesi Beşinci İdari Dava Dairesi'nin E:2018/756, K:2018/1441 sayılı kararında,

*“...konunun ilçe Belediyesince UKOME gündemine getirildiğine dair bir bilgi ve belge sunulmadığı gibi, güzergah izin belgesi verilen araç sahipleri ile davacı arasında hukuki ve teknik bakımdan ne gibi farklar bulunduğu davalı idarece ileri sürülmemiş, davacıya ait 35 F 3920 plakalı otobüsün mevzuatta öngörülen koşulları taşımadığına ve yapılan denetimlerde güzergah izin belgesi verilmesine uygun görülmediğine dair tespiti yer veren her hangi bir tutanak, bilgi ve belgeye rastlanmadığı anlaşılmaktadır.*

*Bu durumda davacı ile aynı durum ve koşullarda olduğunun kabul edilmesi gereken kişiler yönünden aranmayan kriter ve koşulların (ilçe belediyesince UKOME gündemine getirilmesi) davacı açısından gerçekleşmediği gerekçesiyle tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uygunluk görülmemiştir.*

*Açıklanan nedenlerle istinaf başvurusunun kabulüyle, İzmir 6. İdare Mahkemesi'nin 14/11/2017 gün ve E:2016/1411, K:2017/1766 sayılı kararının kaldırılmasına, dava konusu işlemin iptaline,...*”

denilmiştir.

35 VBN 37 plakalı hat sahibi ile ilgili İzmir Dördüncü İdare Mahkemesi'nin E:2016/1513, K:2017/2030 sayılı kararında,

*“...Bununla beraber, davalı idarece güzergah izin belgesi verilen araç sahiplerinin taşımacılık hizmetine ihtiyaç duyulduğu yönünde İzmir Büyükşehir Belediyesi Karayolu Toplu Taşımacılık Esasları Yönergesinin 11. maddesi kapsamında konunun İlçe Belediyesince UKOME gündemine getirildiğine dair bir bilgi ve belge sunulmadığı gibi, güzergah izin belgesi verilen araç sahipleri ile davacı arasında hukuki ve teknik bakımdan ne gibi farklar bulunduğu davalı idarece ileri sürülmemiş, davacıya ait 35 VBN 37 plakalı otobüsün mevzuatta öngörülen koşulları taşımadığına ve yapılan denetimlerde güzergah izin belgesi verilmesinin uygun görülmediğine dair tespiti yer veren her hangi bir tutanak, bilgi ve belgeye rastlanmamıştır.*

*Bu durumda, davacı ile aynı durum ve koşullarda olduğunun kabul edilmesi gereken*

---

*kişiler yönünden aranmayan kriter ve koşulların (ilçe belediyesince UKOME gündemine getirilmesi); davacı açısından gerçekleşmediği gerekçesiyle tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uygunluk görülmemiştir.*

*Açıklanan nedenlerle, dava konusu işlemin iptaline...”*

denilmiş, bu karara yapılan itiraz sonucunda İzmir Bölge İdare Mahkemesi Beşinci İdari Dava Dairesinin E:2018/691, K:2018/1440 sayılı kararında,

*“...İzmir 4. İdare Mahkemesi'nin 29/11/2017 gün ve E: 2016/1513, K: 2017/2030 sayılı kararının dayandığı gerekçe usul ve yasaya uygun olup, kaldırılmasını gerektiren bir neden bulunmamaktadır.*

*Açıklanan nedenlerle; istinaf başvurusunun reddine,...*

denilmiştir.

35 VBL 02 plakalı hat sahibi ile ilgili İzmir İkinci İdare Mahkemesi'nin E:2017/1841, K: 2018/989 sayılı kararında,

*“...İlçe Belediyesince UKOME gündemine getirildiğine dair bir bilgi ve belge sunulmadığı gibi, güzergah izin belgesi verilen araç sahipleri ile davacı arasında hukuki ve teknik bakımdan ne gibi farklar bulunduğu davalı idarece ileri sürülmemiş, davacıya ait 35 VBL 02 plakalı otobüsün mevzuatta öngörülen koşulları taşımadığına ve yapılan denetimlerde güzergah izin belgesi verilmesinin uygun görülmediğine dair tespite yer veren herhangi bir tutanak, bilgi ve belgeye rastlanmadığı, bu durumda, davacı ile aynı durum ve koşullarda olduğunun kabul edilmesi gereken kişiler yönünden aranmayan kriter ve koşulların (ilçe belediyesince UKOME gündemine getirilmesi); davacı açısından gerçekleşmediği gerekçesiyle tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uygunluk görülmediği, gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline...”*

denilmiş, bu karara yapılan itiraz sonucunda İzmir Bölge İdare Mahkemesi Beşinci İdari Dava Dairesinin E:2018/2084, K:2018/2590 sayılı kararı,

*“...İzmir 2. İdare Mahkemesi'nin 27/06/2018 gün ve E: 2017/1841, K: 2018/989 sayılı kararının dayandığı gerekçe usul ve yasaya uygun olup, kaldırılmasını gerektiren bir neden bulunmamaktadır.*

*Açıklanan nedenlerle; istinaf başvurusunun reddine...”*

denilmiştir.

İdare tarafından her ne kadar mahkeme kararının gereğinin yerine getirilmesi amacıyla işlem tesis edilmiş ise de, yargı kararlarının uygulanması sırasında, kararı uygulamak durumunda olan idarece uygulanması gereken kararın içeriğinin tam olarak anlaşılması, kararda tespit edilen hukuka aykırılıklar incelenmek ve her somut olayın özelliğine göre belirlenecek özel ve ayırsız yöntemler kullanılmak suretiyle karar gereğinin yerine getirilmesi gerektiği, aksi halde anayasal bir zorunluluğun gereği yerine getirilirken yönetilenlerin yine Anayasa ile güvence altına alınan haklarının zedelenmesi ihtimalinin doğabileceği, minibüs hattının ihalesiz ve bedelsiz olarak tahsisinin mevzuata aykırı olduğunun açık olduğu, ihalesiz ve bedelsiz olarak verilen imtiyazın sonlandırılmasının haklı olduğu ancak bu yapılmadan önce süre belli olmayanlarda Anayasa Mahkemesinin kararında belirtildiği üzere hak sahiplerinin bilgilendirilmesi, onlara süre ve imkan tanınması, iptalin olası sonuçları hakkında bir takım önlemlerin alınması, iptale ilişkin objektif koşulların belirlenmesi gerekmektedir. Ancak süreli verilenlerde ise, bittiği tarih belli olduğundan dolayı süre verilmesi gerekmemektedir.

İzmir Bölge İdare Mahkemesi Yedinci Dava Dairesinin 2019/1317 Esas, 2020/51 Karar sayılı ilamında,

*“...Dairemizce yapılan değerlendirmede, müdahil Metropolis Şehiriçi Motorlu Taşıyıcılar Kooperatifine ait araçlara ilk olarak ihale süreci sonrasında tanınan taşıma izninin, ihale süresi bittikten sonra belli dönemlerde ihale yapılmaksızın ve esasen hukuka uygun olmayan bir biçimde sürdürülmüş olmasının, bu iznin ilanihaye devam edeceği sonucunu doğurmadığı gibi, müdahil Metropolis Şehiriçi Motorlu Taşıyıcılar Kooperatifine ait araçların, yapılan ihaleye istinaden belirli bir süreyle taşımacılık faaliyetinde bulunmuş olmasının Torbalı ilçe içi taşımacılığında artık süresiz bir şekilde kazanılmış hakkının oluştuğu şeklinde de yorumlanamayacağı. Torbalı İlçesinde ihtiyaç duyulan toplu taşıma hizmetinin, 2016/860 sayılı Ulaşım Koordinasyon Merkezi kararında kurala bağlanan süreç işletilerek öncelikle hizmetin asli sorumlusu olan gerek İzmir Büyükşehir gerek Torbalı Belediyesine ait toplu taşıma araçlarıyla karşılanması gerektiği, bu yöntemle karşılanamaması durumunda ise, açıklık, rekabetin sağlanması ilkeleri gözetilerek mevzuata uygun olarak ihale süreci işletilmek suretiyle giderilmesi gerekirken, bu yol izlenmeksizin müdahil Metropolis Şehiriçi Motorlu Taşıyıcılar Kooperatifine ait araçlara ihalede belirtilen süre dolduktan sonra doğrudan güzergah izni verilmesine yönelik tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.*



*Nitekim; bir mahaldeki yolcu taşımacılığında kullanılan araç sayısında artış ihtiyacı belirttiği takdirde, bu ihtiyacın 2886 sayılı Kanun gereğince ihale yapılması suretiyle giderilmesi gerekliliğinin Danıştay kararlarıyla da (Örneğin. Danıştay Sekizinci Dairesinin 13/04/2017 gün ve E:2014/8531. K:2017/2926 sayılı kararı) vurgulandığı görülmektedir.*

*Açıklanan nedenlerle; davacının istinaf başvurusunun kabulüne, İzmir 3. İdare Mahkemesi'nin 28/06/2019 gün ve E:2017/1455. K:2019 966 sayılı kararının kaldırılmasına, dava konusu işlemin İPTALİNE,...”*

ve İzmir Bölge İdare Mahkemesi Yedinci Dava Dairesinin 2020/171 Esas, 2021/159 Karar sayılı ilamında, “...Dairemizce yapılan değerlendirmede, uyuşmazlığa konu araçlara ilk olarak ihale süreci sonrasında taşıma izni verilmesinin, ilanihaye devam edeceği sonucunu doğurmadığı gibi, müdahil davalılara ait araçların, yapılan ihaleye istinaden belirli bir süreyle taşımacılık faaliyetinde bulunmuş olmasının Dikili ilçe içi taşımacılığında artık süresiz bir şekilde kazanılmış hakkının olduğu şeklinde de yorumlanamayacağı, Dikili İlçesi içinde ihtiyaç duyulan toplu taşıma hizmetinin, yukarıda zikredilen mevzuat hükümleriyle kurula bağlanan süreç işletilerek öncelikle hizmetin asli sorumlusu olan gerek İzmir Büyükşehir gerek Dikili Belediyesine ait toplu taşıma araçlarıyla karşılanması gerektiği, bu yöntemle karşılanamaması durumunda ise, açıklık, rekabetin sağlanması ilkeleri gözetilerek mevzuata uygun olarak ihale süreci işletilmek suretiyle giderilmesi gerekirken, bu yol izlenmeksizin müdahil davalılara ait araçlara ihalede belirtilen süre dolduktan sonra doğrudan güzergah izni verilmesine yönelik tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

*Nitekim; bir mahaldeki yolcu taşımacılığında kullanılan araç sayısında artış ihtiyacı belirttiği takdirde, bu ihtiyacın 2886 sayılı Kanun gereğince ihale yapılması suretiyle giderilmesi gerekliliğinin, Danıştay kararlarıyla da (Örneğin, Danıştay Sekizinci Dairesinin 13/04/2017 gün ve E:2014/8531, K:2017/2926 sayılı kararı incelenebilir.) vurgulandığı görülmektedir.”* denilerek istinaf başvurusunun kabulü ile İzmir Altıncı İdare Mahkemesi'nin 18/02/2021 gün ve E:2020/171, K:2021/159 sayılı kararının kaldırılmasına ve dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir.

Mahkemelerin hatta aynı mahkemelerin birbirleriyle çelişen kararlar verdiği göz önüne alındığında, içtihat kararları ile istikrar ve içtihat özelliğine sahip yüksek mahkeme kararlarına göre işlem yapılması tabiidir. Ancak mevzuata göre işlem yapılması önemlidir. Açıklığa kavuşturulması gereken husus, süreli ihale edilen hatların süresi dolduktan sonra ihale

yapılmaksızın çalışmaya devam edip edemeyeceklerine ilişkindir. Danıştay kararlarında süresi dolanların ihalesiz verilemeyeceği açık olmakla birlikte, ilgili üç hat hakkı ile ilgili farklı gerekçelerle iptal kararları verilmiştir. İlgili davaların ilgili yıl için verilmeyen güzergah izin belgesine ilişkin olduğu anlaşılmaktadır. Mahkeme ilamında belirtilen gerekçelerle iptal edilmiş ve o yıllar için uyulması zorunlu kesinleşmiş karar bulunmaktadır. İdarenin de bunu uygulaması zorunludur. Ancak bu tarihten sonraki her yıl veya iki yılda bir verilen güzergah izin belgeleriyle ilgili Mahkeme kararlarının olmadığı dikkate alınmalıdır. Danıştay kararlarında açıkça süresi dolanların ihalesiz verilemeyeceğinin belirtilmesinin yanı sıra sonraki yıllarda verilen İzmir Bölge İdare Mahkemesi Yedinci Dava Dairesinin kararlarında da bu duruma açıkça vurgu yapılmıştır. Mevzuat açık olmakla birlikte daha sonraki İstinaf kararları ile istikrar haline gelmiş yargı kararları dikkate alındığında süreli verilen ve süresi dolan söz konusu hatların ihalesiz çalıştırılabilmesine izin verilebilmesi mümkün değildir. Söz konusu hatlarla ilgili yeni duruma göre işlem tesisi edilmesi zorunlu hale gelmektedir. 35 F 8982, 35 BFU 644 ve 35 AIL 292 plakalı araçlara ait hat hakkının süresi 14.09.2022 tarihinde, 35 F 9761 ve 35 VSS 52 plakalı araçlara ait hakkın süresi 20.12.2022 tarihinde dolduğu için bu tarihten sonra çalışma hakları bulunmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında, sözleşme süresi devam eden 11 adet taşımacıyla imzalanan sözleşme süresine göre "Güzergah İzin Belgesi" düzenlendiği, Mahkeme kararı ile sisteme dönenler ile ilgili bilgi verildiği, 5216 ve 6360 sayılı Kanun'lar kapsamında İzmir Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde kamu tarafından toplu ulaşım hizmeti için yapılacak yapısal yatırımlar ile indirimli/ücretsiz ulaşım hizmeti maliyetleri de dikkate alınarak, Belediye bütçesinden yapılan yatırımlarla sürdürülebilir ulaşım sistemine çözüm getirmek amacıyla, kent merkezi dışında hizmet üreten bireysel taşımacıların İzmir Ulaşım Sistemine dahil edilmesi ile kamusal maliyetlerin düşürülmesi, kaynakların etkin ve verimli kullanılması amacıyla Belediye tarafından "İZTAŞIT Projesi" geliştirildiği, 5216 sayılı Kanun'un verdiği yetkiler çerçevesinde ve 4734 sayılı Kanun'a uygun olarak Büyükşehir Belediyesince İZTAŞIT Projesi hizmet alımları gerçekleştirildiği, Bergama İlçe İçi hatlarında oluşan/oluşacak ulaşım ihtiyacının karşılanmasına yönelik çalışmaların başlatıldığı, Bergama ilçe içi hatlarında taşımacılık haklarını elinde bulunduran (Güzergâh İzin Belgelerinden doğan) ve İZTAŞIT Projesi kapsamında (bu bölgedeki UKOME Kararlarıyla belirlenen toplu ulaşım hatlarında) hizmet vermeyi taahhüt eden tek kooperatif olan Bergama Şehiriçi Motorlu Taşıyıcılar Kooperatifi'nden hizmet alımı yapılmasına yönelik olarak, hat/güzergâh planlamalarının zaman ve ücret tarifeleri analiz ve değerlendirme çalışmaları ile saha tespitlerinin devam ettiği ifade

edilmiştir. Mevzuat açık olmakla birlikte İstinaf kararları ile istikrar haline gelmiş yargı kararları dikkate alındığında süreli verilen ve süresi dolan hatların ihalesiz çalıştırılabilmesine izin verilebilmesi mümkün olmadığı ifade edilmesine karşın, kamu idaresi cevabında sürecin anlatımı yapılmıştır. Kamu idaresi cevabında belirtilen hususlarla ilgili olarak yukarıda yer alan açıklamalar yeterli olup, farklı açıklama yapılmasını gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

Bergama Belediyesi tarafından 10 yıllığına ihale edilen ve süreleri dolan sekiz adet hat hakkının hatların süresi ve şartları da belirtilerek 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri seçilerek ve/veya 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu da göz önüne alınarak ihale yoluyla verilmesi sağlanmalıdır.

#### **BULGU 42: Bergama İlçe Belediyesi Tarafından 10 Yıllığına İhale Edilen Şehir İçi Halk Otobüslerinden Bilet Bedeli ile İhale Bedelinin Bir Kısımının Alınmaması**

Bergama Belediyesinin 10 yıllığına ihale ettiği ve 5216 ile 6360 sayılı Kanun gereği Büyükşehir Belediyesine devredilen hatlara ilişkin işin sözleşmesinde aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacağı belirtilmesine karşın bu ücretin alınmadığı ve ihale bedelinin 1 peşin 23 taksitle ödeneceği belirtildiği halde, taksit ödemelerinin Büyükşehir Belediyesine yapılmadığı görülmüştür.

1580, 5393, 3030 ve 5216 sayılı Kanunlarda toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale şartnamesini düzenleyerek şeffaf ve rekabete uygun şekilde ihalenin yapılması gerekir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde, belediyelerin kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işlerinin bu kanuna göre yürütüleceği, “Şartnameler” başlıklı 7'nci maddesinde, ihale konusu işlerin her türlü özelliğini belirten şartname ve varsa eklerinin idarelerce hazırlanacağı, işin mahiyetine göre konulacak özel ve teknik şartlardan başka genel olarak yer alacak hususların şartnamelerde gösterilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. İhtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu, bunu sağlamanın bir yolunun da herkes için geçerli şartnamenin hazırlanması ve şartnamede yer alan hükümlerin uygulanmasından geçtiği unutulmamalıdır. İhale öncesi hazırlanan, ihaleye teklif verecek olan kişilerin hak ve yükümlülüklerinin belirtildiği şartname tüm katılımcılar için önemlidir. Şartnamede yer alan hükümlerin hukukta var olan belirlilik ve öngörülebilirlik ilkesine uygun olması gerekir. Söz

konusu hatlar muhammen bedel belirlenip ve şartnamesi düzenlenerek ihale edilmiştir. İhale sonucu kazanan kişiler ile sözleşme imzalanmıştır. Sözleşmelerde ihale bedelinin yanında ihaleyi kazananlara yönelik bazı mali yükümlülükler de yer almıştır. Sözleşmesinde aylık 200 bilet hizmet bedeli payı alınacağına dair olan hüküm ihale hukukunu ilgilendirmektedir.

Sözleşmede yer alan hükmün idari karar, encümen veya meclis kararıyla değiştirilmesi mümkün değildir. Bu bağlamda ihale edilen işin sözleşmesinde yer alan ve ödeme şartlarından biri olan aylık 200 bilet hizmet bedeli payı alınmamasının her hangi bir geçerliliği bulunmamaktadır.

Bergama Belediyesinin 10 yıllığına ihale ettiği hatlara ilişkin olarak ihaleyi kazanan kişilerle imzalanan sözleşmelerde, aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacağı yer almıştır. Yine sözleşmede ihale bedelinin 1 peşin ve 23 eşit taksitte ödeneceği belirtilmiştir. Bergama Belediyesi tarafından 10 yıllığına ihale edilen hatların tüm hakları 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un geçici birinci maddesinin sekizinci fıkrası gereği ulaşım hizmetlerine ilişkin olmak üzere alacak ve borçları büyükşehir belediyesine geçmiştir. 6360 sayılı Kanun gereği 30.03.2014 mahalli idareler seçimi sonrası ulaşım ile ilişkin hak ve borçlar ile diğer işlemler Büyükşehir Belediyesi tarafından yürütülecektir. 30.03.2014 sonrası alınması gereken aylık 200 bilet hizmet bedeli ile taksit ödemelerinin Büyükşehir Belediyesi tarafından takip ve tahsili yapılmalıdır. Şayet Bergama Belediyessi 30.03.2014 sonrasında aylık 200 bilet hizmet bedeli ile taksit ödemelerini tahsil etmiş ise bu tutarların Büyükşehir Belediyesine ödenmesi, alınmamış ise ilgili kişilerden bu tutarların alınması için gerekli işlemlerin yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında, Bergama İlçe içerisinde "İBŞB Karayolu Toplu Taşımacılık Esasları Yönergesi" kapsamında yolcu taşımacılık faaliyeti gösteren taşımacılara "Güzergâh İzin Belgesi" düzenlenebilmesi için "17500 tam bilet ücreti ödenmesi" koşulunu getiren 2018/117 numaralı UKOME Genel Kurul Kararının İzmir Dördüncü İdare Mahkemesi'nin 30/11/2018 tarih 2018/295 Esas, 2018/1819 Karar sayılı ilamı ile iptal edilmesi üzerine 2018/117 numaralı UKOME kararının 2019/116 numaralı UKOME Genel Kurul Kararı ile iptal edildiğini, ihale bedelinin bir kısmının alınmaması ile ilgili olarak yapılan araştırma, incelemeler ve ilçe belediyelerden alınan şifahi bilgilerde, söz konusu bedellerin ilçe belediyelerine ödenmiş olduğu, ilçe belediyelerinden Büyükşehir Belediyesine bahse konu işlemler nedeni ile herhangi bir bedel ödenmediği, kamu kurumları arasındaki devir

işlemlerinde devredenın sağlayacağı bilgi ve belge ile sınırlı olarak değerlendirme yapma olanağı bulunduğu, ilçe belediyeleri ile yapılan şifahi görüşmelerde, birçok ihalenin ödeme süresinin 12-24 ay bandında yapıldığı, çoğu ihalenin bedelinin ihale dönemin ve yaklaşık 10 yıl öncesinde ilgili ilçe belediyesine yapılmış olduğu tespitinden hareketle, ilçe belediyelerinden ile duruma ilişkin önümüzdeki dönemlerde yazılı bilgi ve belge talep edilmesi yönünde çalışmalar yapılması öngörüldüğü ifade edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında belirtilen "Güzergâh İzin Belgesi" düzenlenebilmesi için "17500 tam bilet ücreti ödenmesi" koşulunu getiren düzenlemenin iptaline ilişkin sürecin sözleşmesinde aylık 200 bilet hizmet bedeli payı alınacağına dair olan hükümlerle ilgisi bulunmamaktadır. İdare cevabında belirtilen hususlar ihale hukukunu ilgilendiren ve şartname ve sözleşmede yer alan hükmün uygulanmama gerekçesi olamaz. 200 bilet hizmet bedeli payı özel hukuku ilgilendirmektedir. 200 tam bilet payının hükmünün kalmadığı gibi bir kanaate varan taraf gerekçelerini belirtmek suretiyle bu isteğini dava açarak Mahkemeden talep edebilir. Mahkemenin verdiği ve kesinleşen karar tüm tarafları bağlayıcı olacaktır. Ancak buna ilişkin bir Mahkeme kararı bulunmamaktadır. Belirtildiği üzere ihalede teklif edilen fiyatın yanında sözleşmede yer alan aylık 200 bilet hizmet bedeli payı da ihale bedelinin unsurudur. Yani ihale bedelini oluşturan teklif bedeli içinde yer almaktadır. Sözleşmesinde aylık 200 bilet hizmet bedeli payı alınacağına dair olan hüküm ihale hukuku ve buna bağlı olarak özel hukuku ilgilendirmektedir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre imtiyaz suretiyle ihale edilen hatların şartnamesinde yer alan hüküm uygulanmamıştır. İzmir Dördüncü İdare Mahkemesi'nin 30/11/2018 tarih 2018/295 Esas, 2018/1819 Karar sayılı ilamının gerekçesi, "...Bu durumda, İzmir Büyükşehir Belediyesi sınırları dahilinde olan Bergama Belediyesinde, toplu taşımacılıkla ilgili olarak, toplu taşıma araçlarına ruhsat verme ve "güzergah izin belgesi" düzenleme görev ve yetkisinin Büyükşehir Belediyesinin yetkisine geçmesi karşısında; 5393 sayılı Kanun'un 15/p maddesinc dayanılarak çıkarılan Bergama Belediyesi Özel Halk Araçları Çalışma ve Seyrüsefer Yönetmeliğinin 24. maddesi uyarınca 17.500 tam bilet ücretinin (52.500,00- TL) ödenmesi koşuluyla güzergah izin belgesi düzenlenebileceğine ilişkin dava konusu Ukomc kararının mevzuatsal bir temelini bulunmadığı, kararda atıf yapılan 5216 sayılı Kanun'un ek 2. maddesinin sadece daha önceki hak sahiplerinin sisteme dahil edilmesine ilişkin olduğu ve Seyrüsefer Yönetmeliğinin uygulanmasına zemin hazırlar nitelikte bir madde olmadığı, İzmir Büyükşehir Belediyesi Karayolu Toplu Taşımacılık Yönergesi'nin 16. maddesinde de anılan ödemeyi yasal hale getirebilecek bir yasal dayanağın bulunmaması karşısında yasal dayanaktan yoksun olarak tesis edildiği anlaşılan dava konusu işlemde hukuka

uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmaktadır.” şeklindedir. Görüleceği üzere Mahkeme kararının 200 bilet hizmet bedeli konusu ile ilgisinin bulunmadığı açıktır.

Bergama Belediyesi ile kişiler arasında imzalanan işletme sözleşmesinde aylık 200 bilet hizmet bedeli ödeneceği ve taksit ödemelerinin ihale bedelinin taksitle ödeneceğinin belirtildiği, 6360 sayılı Kanun gereği 30.03.2014 tarihi sonrası ulaşım ilişkilerin hak ve borçlar ile diğer işlemlerin Büyükşehir Belediyesine geçtiği, bu nedenle 30.03.2014 sonrası Büyükşehir Belediyesi tarafından alınmayan aylık 200 bilet hizmet bedeli ile taksit ödemelerinin zamanaşımı süresi süresine de dikkat edilmek suretiyle tahsili yoluna gidilmesi ve söz konusu gelir kaybında sorumluluğu bulunan kişiler hakkında gerekli idari ve adli sürecin işletilmesi gerekir.

**Tablo 12: İhale ile Verilen Hatlara İlişkin Bilgi**

Sıra No	Adı Soyadı (İsimler çıkarılmış olup, Taslak Denetim Raporu/İdarede kişilerin isimleri mevcuttur.)	Sözleşme Tarihi	İhale Bilgileri	Sözleşme Hükümü
1		20.12.2012	İhale Bedeli: 120.400,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
2		07.03.2013	İhale Bedeli: 120.100,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
3		13.06.2013	İhale Bedeli: 121.500,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
4		13.06.2013	İhale Bedeli: 121.500,00	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
5		21.10.2013	İhale Bedeli: 150.100,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
6		07.03.2013	İhale Bedeli: 120.200,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
7		13.02.2014	İhale Bedeli: 164.000,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
8		11.10.2013	İhale Bedeli: 157.000,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
9		14.09.2012	İhale Bedeli: 144.500,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
10		18/02/2015		Sözleşmenin Süresi: 18.02.2015-13.02.2024 Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır.
11		19.07.2013	İhale Bedeli: 121.550,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
12		19/07/2013		Sözleşmenin Süresi: 19.07.2013-14.09.2022 Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır.
13		24.02.2006		Sözleşme Madde 3: Bu bedelin dışında işletmeci belediyeye 200 (ikiyüz) tam bilet tutarı kadar, belediyenin yapmış olduğu alt yapı masraflarının (Durak, levha, yol yapımı) karşılığı olarak “hizmet bedeli” aylık ödemede bulunacaktır.
14		13.02.2014	İhale Bedeli: 185.000,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.

15		07.03.2013	İhale Bedeli: 120.400,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
16		19.07.2013	İhale Bedeli: 121.550,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
17		13.02.2014	İhale Bedeli: 167.000,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
18		06.03.2013	İhale Bedeli: 120.200,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
19		23.02.2006	İhale Bedeli: 161.100,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır.
20		20.12.2012	İhale Bedeli: 120.300,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir..
21		14.09.2012	İhale Bedeli: 150.000,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
22		13.06.2013	İhale Bedeli: 121.500,00 Sözleşmeye göre süre 10 yıldır.	Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır. İhale bedeli 1 peşin 23 eşit taksitte ödenecektir.
23		26/04/2013		Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır.
24				Sözleşme Madde 3: Aylık 200 bilet hizmet bedeli aylık ödemede bulunulacaktır.

**BULGU 43: Dikili İlçe Belediyesi Tarafından 10 Yıllığına İhale Edilen Şehir İçi Halk Otobüslerine Süre Bitiminden İtibaren Her Hangi Bir Bedel Alınmaksızın Taşımacılık Hakkı Verilmesi**

Dikili Belediyesinin 10 yıllığına ihale ettiği ve 5216 ile 6360 sayılı Kanun gereği Büyükşehir Belediyesine devredilen hatlara ilişkin işin sözleşme süreleri bittiği halde her hangi bir bedel alınmaksızın toplu taşıma hakkının devam ettirildiği görülmüştür.

1580, 5393, 3030 ve 5216 sayılı Kanun'larda toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale şartnamesini düzenleyerek şeffaf ve rekabete uygun şekilde ihalenin yapılması gerekir. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 1'inci maddesinde, belediyelerin kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işlerinin bu kanuna göre yürütüleceği, "Şartnameler" başlıklı 7'nci maddesinde, ihale konusu işlerin her türlü özelliğini belirten şartname ve varsa eklerinin idarelerce hazırlanacağı, işin mahiyetine göre konulacak özel ve teknik şartlardan başka genel olarak yer alacak hususların şartnamelerde gösterilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir. İhtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalede açıklık ve rekabetin sağlanmasının esas olduğu, bunu sağlamanın bir yolunun da herkes için geçerli şartnamenin hazırlanması ve şartnamede yer alan hükümlerin uygulanmasından geçtiği

unutulmamalıdır. İhale öncesi hazırlanan, ihaleye teklif verecek olan kişilerin hak ve yükümlülüklerinin belirtildiği şartname tüm katılımcılar için önemlidir. Şartnamede yer alan hükümlerin hukukta var olan belirlilik ve öngörülebilirlik ilkesine uygun olması gerekir.

Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164, Esas No: 2014/384, Karar No: 2014/1950, Esas No: 2011/1134, Karar No: 2012/2226, Esas No: 2014/1735, Karar No: 2014/2859 numaralı kararlarından belediyenin yetkili organının kararıyla ihale yoluyla rekabete uygun, saydam bir şekilde süresinin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde ulaşımın verilmesi gerekir. Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015/985, Karar No: 2015 3164 numaralı kararında kiralamalarda sürenin 10 yıllla sınırlı olduğu, toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği, dolayısıyla her yıl uzatılma konusunda idareye yetki veren düzenlemenin hukuka aykırı olduğuna karar verilmiştir.

Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte her üç yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmüş olması zorunludur. Hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik olarak kazanılmış hak oluşturması ise mümkün değildir.

Dikili Belediyesinin ihale ettiği hatlara ilişkin olarak ihaleyi kazanan kişilerle imzalanan sözleşmelerde sürenin 10 yıl olduğu belirtilmiştir. İhale edilen hatların tüm hakları 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un geçici birinci maddesinin sekizinci fıkrası gereği ulaşım hizmetlerine ilişkin olmak üzere alacak ve borçları büyükşehir belediyesine geçmiştir. 6360 sayılı Kanun gereği 30.03.2014 mahalli idareler seçimi sonrası ulaşım ile ilişkin hak ve borçlar ile diğer işlemler Büyükşehir Belediyesi tarafından yürütülecektir. Büyükşehir Belediyesi 10 yıllık sürenin dolmasından sonra çalışma iznini iptal etmesi gerekmektedir. 7 hat sahibinin sözleşme süresi 21.08-02.10/2019 tarihleri arasında bittiği halde, UKOME'nin 09.10.2019 tarih ve 521 sayılı kararıyla bu tarihten itibaren çalışmalarına izin verilmek suretiyle ancak 09.02.2022 tarih ve 118 sayılı UKOME kararıyla iptal edilmiştir. İptalin ise idari bir karar sonucu olmayıp, yargı kararının uygulanmasına



istinaden verildiği anlaşılmaktadır. Söz konusu hatta çalışan kişilere çalışmaların devamına ve Güzergah İzin Belgesi düzenlenmesi işleminin iptali istemiyle S.S. ....Kooperatifi tarafından açılan davada İzmir Altıncı İdare Mahkemesinin 2020/171 Esas, 2021/159 Karar sayılı ilamında, “...ilçenin ulaşım ihtiyaçları ve belirtilen mevzuat hükümleri ile davalı idareye verilen takdir yetkisi çerçevesinde tesis edildiği anlaşılan dava konusu işlemde kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırı bir yönün varlığı davalı tarafça ortaya konulamamış olup, yapılan yargılama neticesinde Mahkememizce de bu yönde bir kanaate varılmadığından dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.” denilerek davanın reddine karar verilmiş, davalı tarafın Mahkeme kararını istinaf etmesi üzerine İzmir Bölge İdare Mahkemesi Yedinci Dava Dairesinin 2020/171 Esas, 2021/159 Karar sayılı ilamında, “...Dairemizce yapılan değerlendirmede, uyuşmazlığa konu araçlara ilk olarak ihale süreci sonrasında taşıma izni verilmesinin, ilanihaye devam edeceği sonucunu doğurmadığı gibi, müdahil davalılara ait araçların, yapılan ihaleye istinaden belirli bir süreyle taşımacılık faaliyetinde bulunmuş olmasının Dikili ilçe içi taşımacılığında artık süresiz bir şekilde kazanılmış hakkının oluştuğu şeklinde de yorumlanamayacağı, Dikili İlçesi içinde ihtiyaç duyulan toplu taşıma hizmetinin, yukarıda zikredilen mevzuat hükümleriyle kurala bağlanan süreç işletilerek öncelikle hizmetin asli sorumlusu olan gerek İzmir Büyükşehir gerek Dikili Belediyesine ait toplu taşıma araçlarıyla karşılanması gerektiği, bu yöntemle karşılanamaması durumunda ise, açıklık, rekabetin sağlanması ilkeleri gözetilerek mevzuata uygun olarak ihale süreci işletilmek suretiyle giderilmesi gerekirken, bu yol izlenmeksizin müdahil davalılara ait araçlara ihalede belirtilen süre dolduktan sonra doğrudan güzergah izni verilmesine yönelik tesis edilen dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

Nitekim; bir mahaldeki yolcu taşımacılığında kullanılan araç sayısında artış ihtiyacı belirdiği takdirde, bu ihtiyacın 2886 sayılı Kanun gereğince ihale yapılması suretiyle giderilmesi gerekliliğinin, Danıştay kararlarıyla da (Örneğin, Danıştay Sekizinci Dairesinin 13/04/2017 gün ve E:2014/8531, K:2017/2926 sayılı kararı incelenebilir.) vurgulandığı görülmektedir.” denilerek istinaf başvurusunun kabulü ile İzmir Altıncı İdare Mahkemesi'nin 18/02/2021 gün ve E:2020/171, K:2021/159 sayılı kararının kaldırılmasına ve dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir.

Sürenin bitmesi gereken 21.08-02.10/2019 tarihleri ile iptal edildiği 18.02.2022 tarihinde kadar kişilerden her hangi bir bedel alınmaksızın söz konusu hatta çalışma hakkı verilmiştir.

Söz konusu hatlar ihale ile 10 yıllığına belirlenen ihale bedeli üzerinden verilmiştir. Alınan bedel 10 yıllık süreye ilişkindir. Süre bittiği halde çalışma izni verilmesi hukuken mümkün olmasa da, süre bittikten sonra kişilere her hangi bir bedel alınmaksızın çalışma izni verilmesi idarenin alacağından vazgeçmesine ve böylece kamu gelirinde azalmaya neden olmuştur. Bu bağlamda buna neden olanların, yani bu gelir kaybında sorumluluğu bulunanlar hakkında gerekli işlemlerin yapılması tabiidir.

Kamu idaresi cevabında, ilçedeki ulaşım ile ilgili idarenin yaptığı işlemler ile yargı süreci hakkında bilgi verilmiş, "İBŞB Karayolu Toplu Taşımacılık Esasları Yönergesi" kapsamında, "Güzergah İzin Belgesi" düzenlendiği, Güzergâh İzin Belgesinin Belediye tarafından belli bir bedel karşılığında süreli olarak düzenlendiği, her yenileme döneminde "Güzergah İzin Belgesi Harcı" alındığı, Belediyenin 2020-2024 Stratejik Planındaki "Ulaşım Türleri Arasında Birbirinin Hareket Kabiliyetini Kısıtlamayan ve Farklı Seçeneklere İzin Veren Sürdürülebilir Bir Ulaşım Sistemi Oluşturulması" hedefine yönelik kamu kaynaklarını etkin ve verimli kullanabilmek hedefleriyle, çevre ilçelerde hizmet veren bireysel toplu taşımacıların kamusal ulaşım hizmetine dahil edilmesinin planlandığı, 5216 ve 6360 sayılı Kanun'lar kapsamında İzmir Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde kamu tarafından toplu ulaşım hizmeti için yapılacak yapısal yatırımlar ile indirimli/ücretsiz ulaşım hizmeti maliyetleri de dikkate alınarak, Belediye bütçesinden yapılan yatırımlarla sürdürülebilir ulaşım sistemine çözüm getirmek amacıyla, kent merkezi dışında hizmet üreten bireysel taşımacıların İzmir Ulaşım Sistemine dahil edilmesi ile kamusal maliyetlerin düşürülmesi, kaynakların etkin ve verimli kullanılması amacıyla Belediye tarafından "İZTAŞIT Projesi" geliştirildiği, 5216 sayılı Kanun'un verdiği yetkiler çerçevesinde ve 4734 sayılı Kanun'a uygun olarak Büyükşehir Belediyesince İZTAŞIT Projesi hizmet alımları gerçekleştirildiği ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabında ulaşım ile ilgili genel bilgiler verilmiştir. Kamu idaresi cevabında belirtilen Güzergâh İzin Belgesinin Belediye tarafından belli bir bedel karşılığında süreli olarak düzenlenmesi ve her yenileme döneminde "Güzergah İzin Belgesi Harcı" alınmasının sürenin bitmesi gereken 21.08-02.10/2019 tarihleri ile iptal edildiği 18.02.2022 tarihinde kadar kişilerden her hangi bir bedel alınmamasının karşılığı değildir. İkisi birbirinden farklıdır. Söz konusu hatların ihale ile 10 yıllığına belirlenen ihale bedeli üzerinden verildiği, alınan bedelin 10 yıllık süreye ilişkin olduğu, süre bittiği halde çalışma izni verilmesinin hukuken mümkün olmadığı, süre bittikten sonra kişilere her hangi bir bedel alınmaksızın çalışma izni verilmesinin idarenin alacağından vazgeçmesine ve böylece kamu gelirinde azalmaya neden olduğu ifade edilmesine karşın, kamu idaresi cevabında sürecin anlatımı yapılmıştır. Kamu idaresi cevabında belirtilen hususlarla

ilgili olarak yukarıda yer alan açıklamalar yeterli olup, farklı açıklama yapılmasını gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

10 yıllık süreyle verilen sekiz adet toplu taşıma hakkının süresinin 21.08-02.10/2019 tarihlerinde bitmesine karşın, her hangi bir bedel alınmaksızın 09.02.2022 tarihine kadar çalışma izninin verilerek idarenin uğradığı gelir kaybının hesaplanarak ilgili ve sorumluluğu bulunan kişilerden talep edilmesi ile herhangi bir bedel alınmaksızın 2019 yılında süre bitmesine karşın, 09.02.2022 tarihine kadar çalışma izninin verilmesinde sorumluluğu bulunan kişiler hakkında gerekli idari ve adli sürecin işletilmesi gerekir.

#### **BULGU 44: İki İlçe Belediyesinden Devrolunan Toplu Taşıma Hatları ile İlgili Uygulamanın Hatalı Olması**

Toplu ulaşım hakkının nasıl verildiği tam olarak belli olmamakla birlikte Aliağa ilçesinden 77 ve Foça ilçesinden 10 adet toplu taşıma araçlarının 5216 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesine devredilerek Büyükşehir Belediyesinin izni ve denetimi altında çalıştıkları, verilen çalışma izninin sürekli olarak sürdürülmesinin hatalı olduğu görülmüştür.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında, "*Belediye sınırı dâhilindeki deniz, göl ve nehirlerde belde sınırı dahiline münhasır olmak üzere, seyrüsefer eden istimbot, motörbot ve her nevi kayık, mavuna ve salapurya gibi denizdeki ufak nakliye vasıtalarıyla hususi sandal ve kayıklar ve karada belediye sınırı dahilinde umuma mahsus mahallerde seyrüsefer eden yük ve binek araba ve hayvanları ve otobüs, otomobil ve emsali (şimendiferlerden maada) nakliye vasıtalarının sağlamlığına, temizliğine dikkat ederek bunların azami haddi istiabisini ve tahammül derecelerini ve sınıflarını ve numaralarını tayin ve işletenlerin ehliyet ve sıhhatlerini murakabe ve ücret tarifelerine riayetlerini temin edecek tedbirler ittihaz etmek ve icabında bunları bizzat temin ve idare eylemek ve mevzu kanunlar mucibince salahiyyetkar dairelerden verilen vesikalara **müsteniden işlemlerini ruhsata bağlamak.** (Deniz vasıtalarının haddi istiabisini ve sağlamlığını tayinde mahalli liman dairesiyle ticaret müdürlüklerinin mütalaası alınır); Beldeler veya beldelerle köyler arasında seyrüsefer eden yük ve binek araba ve hayvanları ile otomobil, otobüs ve kamyonların sağlamlığına, temizliğine dikkat ederek bunların azami haddi istiabisi ve tahammül derecelerini tesbit ve sınıflarını, numaralarını tayin ve işletenlerin ehliyet ve sıhhatlerini murakebe etmek bu vesait sahiplerininin daimi ikametgahlarının mensup olduğu kaza belediye idaresine aittir."* denilmiş ve aynı Kanun'un 19'uncu maddesinin beşinci fıkrasında ise, "*(Değişik: 5/7/1939-3666/1 md.) Belediye hudutları dâhilinde muayyen mintakalar arasında*

*yolcu nakil vasıtası olarak otobüs, omnibüs, otokar, tünel trolley, füniküler işletmek ve mezbahalarda kesilen etleri Belediye Meclisince tayin ve Dahiliye Vekaletince tasdik edilecek ücret mukabilinde satış yerlerine nakletmek münhasıran Belediyelerin hakkıdır.*

*(Ek - 6) (Değişik : 4/7/1988 - KHK -336/1 md.; Aynen kabul :7/2/1990 - 3612/11 md.) Bunların, belediyelerin de iştirak edecekleri şirketler vasıtasıyla yapılması ve işletilmesi veya icara verilmesi veyahut imtiyazın devri İçişleri Bakanlığının kararına bağlıdır. Belediyeler dilerse inhisarı tazammun etmemek şartıyla bunların işletilmesine ruhsat dahi verebilir.*

*Hususi mahiyette elektrik tesisatı gibi işlerin yapılmasına ve umuma ait suların ihtiyaçtan fazlasının hususi istihsalatta kullanılmasına ve beldenin muayyen mevkileri arasında yük başına ücret alan nakil vasıtalarının işletilmesine, inhisarı tazammun etmemek üzere, ruhsat vermek de belediyelere aittir.*

*(Ek: 10/6/1982-2678/2 md.) 15 nci maddenin 77 nci fıkrasında belirtilen faaliyetleri yapmak üzere kurulan kombinalar için, bu fıkra yer alan hükümler uygulanmaz.”*

*hükmü yer almıştır.*

5393 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin vazifeleri" başlıklı 15'inci maddesinin dokuzuncu fıkrası ve "Belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları" başlıklı 19'uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları" başlıklı 15'inci maddesinin (p) fıkrasında ki, "*Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.*" hükümlerinden toplu taşıma hakkının belediyenin görev ve yetkisinde olduğu anlaşılmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendinde, "*Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek;*

*kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.”, (p) bendinde, “Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (Ek cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettilmesine karar vermek.” ve ikinci fıkrasında, “...(Ek üç cümle: 16/5/2018-7144/14 md.) Büyükşehir belediyeleri, birinci fıkranın (p) bendinin ikinci cümlesinde yer alan kriterler esas alınarak büyükşehir belediye meclisi kararıyla belirlenen yerlerdeki toplu taşıma hatlarının işletmesinin o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden temin edilmesine karar verebilir. Bu durumda ihaleye katılacaklarda ve kullanılacak taşıma araçlarında aranacak şartlar belediyelerce belirlenir. Taşıma birlik veya kooperatiflerine, belediye bütçelerinden toplu taşıma hizmetlerinden ücretsiz veya indirimli olarak yararlanacaklara ilişkin gelir desteği ödemeleri yapılabilir.” düzenlemeleri yer almaktadır.*

13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Uygulanmayacak hükümler” başlıklı 84'üncü maddesinde, Bu Kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nda bu Kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu Kanun hükümlerinin uygulanacağı, 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun “Diğer hükümler” başlıklı 28'inci maddesinde, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir.

5216 sayılı Kanun'un geçici 2'nci maddesinde, Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte büyükşehir belediye sınırlarının İstanbul ve Kocaeli ilinde il mülkî sınırı, diğer büyükşehir belediyelerinde ise, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu birmilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu birmilyondan ikimilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu ikimilyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturduğu ve Ek 2'nci maddesinin son fıkrasında da, Büyükşehir belediyesi sınırlarına giren belediyelerin, kanunların verdiği yetkiye dayanarak yürütmekte oldukları toplu taşıma ve ulaşım hizmetlerinin, gerçek ve tüzel kişilere yaptırılması amacıyla

verilen ruhsat, imtiyaz sözleşmesi ve ulaşım araçları kira sözleşmesi, ruhsatta öngörülen süre ve sahip oldukları hat güzergâhı ile sınırlı olmak şartıyla herhangi bir işleme gerek kalmaksızın büyükşehir belediyesi toplu taşıma ve ulaşım sistemine dahil edileceği belirtilmiştir. 06.12.2012 tarih ve 24849 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 2’nci maddesiyle, İzmir büyükşehir belediyesinin sınırlarının il mülki sınırı olduğu ve 36’ncı maddesinde de 2’nci maddesinin ilk mahalli idareler genel seçiminde yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. 6360 sayılı Kanun’un geçici birinci maddesinin sekizinci fıkrası gereği ulaşım hizmetlerine ilişkin olmak üzere alacak ve borçlar büyükşehir belediyesine geçmiştir.

Gerek 1580 sayılı gerekse 5393 ve 5216 sayılı Kanun’lara göre toplu taşımaya ilişkin haklar belediyeye aittir. Belediyeye ait olan bu hakkın Kanun çerçevesinde ihale yoluyla rekabete uygun, saydamlığı sağlayarak sürenin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde verilmesi gerekir. Bu yetki belediye adına Belediye Meclisine aittir. Belediye meclisince bu yönde alınan karara uygun olarak ve bu kararda verilen yetkiye dayanılarak ihale işlemleri ile ilgili olarak Belediye Encümenince de konuya ilişkin kararlar alınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Bu çerçevede toplu taşıma hizmetleri bakımından görevli ve yetkili olan Belediyenin ihale yapmadan rekabetsiz bir şekilde izin verebilmesi mümkün değildir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 1’inci maddesinde yer alan, “.....belediyelerin..... satım, hizmet....., kira, trampa, mülkiyetin gayri aynı hak tesisi ve taşıma işleri bu kanuna göre yürütülür.” hükmüne göre bu hakkın ihale ile verilmesi ve aynı Kanun’un “Kiralarda sözleşme süresi” başlıklı 64’üncü maddesinde yer alan, “Kiraya verilecek taşınır ve taşınmaz malların kira süresi, on yıldan çok olamaz. Turistik tesis kurulacak yerlerin ve turistik tesislerin (Ek ibare: 20/2/2001 - 4628/17 md.) ve enerji üretimi tesisleri ile iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin (Ek ibare: 18/4/2001 - 4646/13 md.) ve doğal gaz iletim, dağıtım ve depolama tesis ve şebekelerinin ihtiyacı olan arazilerin on yıldan fazla süre ile kiraya verilmesi mümkündür.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, önceden Maliye Bakanlığından izin alınması şarttır. Katma bütçeli idarelerde bu izin, idarelerin bağlı buldukları bakanlıktan alınır. Özel İdare ve belediyeler için kendi özel kanunları uygulanır.

Üç yıldan fazla süre ile kiraya verme işlerinde, kira bedeli her yıl şartname ve sözleşmesindeki esaslara göre yeniden tespit edilir.” hükmü gereği kiralamalarda sürenin 10

yıl ile sınırlı olduğu açıktır.

Danıştay Onüçüncü Dairesi'nin Esas No: 2015/985, Karar No: 2015/3164, Esas No: 2014/384, Karar No: 2014/1950, Esas No: 2011/1134, Karar No: 2012/2226, Esas No: 2014/1735, Karar No: 2014/2859 numaralı kararlarından belediyenin yetkili organının kararıyla ihale yoluyla rekabete uygun, saydam bir şekilde süresinin belirli olması gibi hususları da içerecek şekilde ulaşımın verilmesi gerekir. Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015/985, Karar No: 2015 3164 numaralı kararında kiralamalarda sürenin 10 yıllla sınırlı olduğu, toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği, dolayısıyla her yıl uzatılma konusunda idareye yetki veren düzenlemenin hukuka aykırı olduğuna karar verilmiştir.

Toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesi mümkün olmakla birlikte her üç yöntem bakımından da bu hizmetin üçüncü kişilere gördürülmesinde mutlak olarak belirli bir sürenin öngörülmesi zorunludur. Kanunda öngörülen sürelerden daha uzun bir sürenin öngörülmesi ya da hiçbir şekilde süre öngörülmemesi durumlarında bu durumun hukuka aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur. Hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemlerin ilgililer yönünden geleceğe yönelik olarak kazanılmış hak oluşturması ise mümkün değildir. İlgililerin hiçbir hilesi ya da idareyi yanıltan bir davranışı olmaksızın idarece tesis edilen mevzuata aykırı işlemlerin düzeltilmesi zorunlu olmakla birlikte, söz konusu hukuka aykırı işlemlerin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar bu işlemlerin ilgililere sağlamış olduğu haklar ilgililer yönünden kazanılmış hak oluşturur. Bir başka deyişle, kazanılmış haktan bahsedilebilmesi ancak mevzuata aykırı işlemin ortadan kaldırıldığı tarihe kadar gerçekleşmiş olan haklar, yani geçmişe yönelik haklar yönünden mümkün olabilir.

Büyükşehir Belediyesine Aliğa ilçesinden devrolunan toplu taşıma hat sayısının 77 ve Foça ilçesinden devrolunan toplu taşıma hat sayısının 10 olduğu anlaşılmıştır. Toplu taşıma yapan araçlar Valilik/il trafik komisyonu kararı ile çalışmaya başlamış, alınan izinlere istinaden güzergah izin belgesi ile çalışmalarını bu güne kadar süre gelmiştir.

Büyükşehir Belediyesi ilçe sınırları içinde taşımacılık yapan ve Valilik/İl Trafik Komisyonu kararıyla çalışmaya başlayan ve 5216 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesine

devrolunan, alınan izinlere istinaden çalışmalarını bu güne kadar süre gelmiş toplu taşıma araçlarının durumunun irdelenmesi gerekir.

18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun “İl ve ilçe trafik komisyonları” başlıklı 12’nci maddesinin “b) Görev ve yetkileri” fıkrasının (3) numaralı bendi, “*Karayolu taşımacılığına ait mevzuat hükümleri saklı kalmak üzere, trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları, çalıştırılabileceği yerler ile güzergahlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek*” iken 17.10.1996 tarih ve 4199 sayılı Kanun’un 7’nci maddesiyle yapılan değişiklik ile, “*Karayolu taşımacılığına ilişkin mevzuat hükümleri saklı kalmak üzere, belediyelerce trafik düzeni ve güvenliği yönünden zorunlu görülerek teklif edilmesi halinde, ticari amaçla çalıştırılacak yolcu taşıtlarının çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek*” şeklinde olmuştur. Her iki düzenlemede de trafik komisyonunun yetkisinin araçların çalışma şekil ve şartları ile güzergah ve sayıları belirlemekten ibaret olduğu anlaşılmaktadır. Bu hakkın kimlere nasıl verileceği ile ilgili yetki bulunmamaktadır. Sayıları belirlenen toplu ulaşım hakkının verilmesi kamu hakkı olup herkesin bilgisinin olabileceği rekabete uygun olarak yetkili kurum olan Belediye tarafından ihale yoluyla verilmelidir.

86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe giren “Ticari Plakaların Verilmesinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Karar”ın incelenmesi gerekmektedir. 86/10553 sayılı Kararın hangi Kanunun hangi maddesine göre alındığının anlaşılamadığı, yani bu kararın hukuki dayanağının tam olarak ne olduğunun belli olmadığı görülmektedir.

86/10553 sayılı Kararın “Amaç” başlıklı 1’inci maddesinde, fiilen çalışmakta olan şoför esnafının haklarının korunması maksadıyla taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına verilecek ticari plakaların sayısı, verilme usul ve esaslarını tespit etmek olduğu, “Kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde, Bu kararın ...İzmir ...illerindeki taksi, dolmuş ve minibüsçülere verilecek ticari plakaların verilme esas ve usulleri ile bu illerde çalışan şoför esnafını kapsadığı, 91/11158 sayılı karar ile yapılan değişiklik ile 2’nci maddesi, Bu Kararın, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 12’nci maddesi hükümlerine göre, İl Trafik komisyonlarınca plaka tahdidini kararı alınan İllerde uygulanacağı şeklinde olduğu, “Ticari Plakaların Verilme Usul ve Esasları” başlıklı 5’inci maddesinde, Ticari plakaların kapalı teklif usulü ile aşağıdaki şartlar dikkate alınarak, trafik komisyonunun tespit edeceği esaslara göre verileceği, “Ücretlerin Dağıtımı” başlıklı 6’nci maddesinin ilk halinde, toplanan paraların %90’ını o il veya ilçede



çalışan aynı cins ticari plakalı taşıt sahiplerine taşıt başına düşen miktar üzerinden eşit oranda dağıtılacağı, kalan %10'unun ise Türk Polis Teşkilatı Güçlendirme Vakfı hesabına ödeneceği, 94/6311 sayılı karar ile yapılan değişiklik ile 6'ncı maddesi, taksi, dolmuş, minibüs ve umum servis araçlarına ait toplanan paraların %90'ı Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonu hesabına, %10'u ise Türk Polis Teşkilatı Güçlendirme Vakfı hesabına dönem sonunu takip eden bir ay içerisinde aktarılacağı şeklinde olduğu belirtilmiştir. 86/10553 sayılı Karar incelendiğinde, mevcut olanların haklarının korunduğu, illerde plakalara tahdit (sınırlama) getirildiği, yeni plakaların ihale ile verileceği, ihale sonucunda alınan paraların dağıtım şeklinin belirlendiği görülmektedir.

5216 sayılı Kanun öncesi Belediye sınırları içinde tahdit (sınırlama) uygulaması olan yerlerde toplu taşıma hakkı olan kişilerin bu hakkı İl Trafik Komisyonu kararı ile aldıkları hakkında genel bir bilgi olmakla birlikte, her bir kişi bazında hangi tarihte ve hangi kararla aldıkları ve fiilen hangi tarihte çalışmaya başladıklarına ilişkin ayrıntılı bilgi sunulamamıştır. İl Trafik Komisyonu'nun 29.08.1983 tarih ve 1983/109 sayılı kararında, mevcut taksi ve dolmuşlara ilaveten verilen kontenjanlar belirtilmiş ve 18.01.1991 tarih ve 1991/20 sayılı İl Trafik Komisyonu kararında da, plaka tahsisinin uygun olduğuna karar verilmiştir. Gerek 29.08.1983 tarih ve 1983/109 sayılı ve gerekse de 18.01.1991 tarih ve 1991/20 sayılı İl Trafik Komisyonu kararlarında sayılarla ilgili belirlemelerin yapıldığı görülmektedir. 29.08.1983 tarih ve 1983/109 sayılı İl Trafik Komisyonu kararından sonra 18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun yürürlüğe girdiği göz önüne alınmalıdır.

Danıştay Onbeşinci Dairenin E:2013/3796, K:2017/452 sayılı kararında, "...Buna göre, tahditli ticari plaka uygulaması, toplu taşıma araçlarının, tahdit kararı alınan belediye/il sınırları dahilindeki vatandaşların ihtiyacına yetecek sayıda sabitlenmesi, böylece gerek halkın ihtiyacının karşılanması gerekse kaynak israfının önlenmesi; ayrıca tahditli araçların kayıt altına alınması suretiyle kaçak taşımacılığın engellenmesi amaçlarıyla getirilmiştir. Bunun doğal sonucu olarak, tahditli plakalı araçların taşıma yetkileri, tahdit kararı verilen belediye hudutları sınırlı bulunmaktadır." denilerek tahdit uygulamasından ne anlaşılması gerektiği ortaya konulmuştur.

Bu hakkın süresiz ve sonsuza değin devam edeceği düşünülemez. Bu kişilerin bu güne kadar haklarının var olması, bu hakkın ilanihaye devam edeceği, bugüne kadar toplu taşıma faaliyetinde bulunmuş olmalarının artık süresiz bir şekilde kazanılmış hak oluşturduğu şeklinde

yorumlanamayacağı açıktır. 1580, 5393, 5216 sayılı Kanun'lar ile Danıştay ve idari yargı kararlarına göre bu durum kazanılmış hak oluşturmamaktadır.

Büyükşehir olmadan önce her Belediyenin yetkisi kendi mücavir alanlarıyla sınırlı olduğundan dolayı ulaşım ile ilgili hakkında bu çerçevede değerlendirilmesi gerekir. 5216 ve 6360 sayılı Kanun'ların yürürlüğe girmesiyle artık Büyükşehir alanları içindeki ulaşım hakkı Büyükşehir Belediyesine geçmiştir.

Daha önce Valilik/İl Trafik Komisyonu kararıyla izin verilen toplu ulaşım konusunda fiili durum olarak önceleri iki yıl ve daha sonra ise her yıl güzergah izin belgesi düzenlenerek sürdürülmesi mümkün değildir. Yapılması gereken artık yetki Büyükşehir Belediyesinde olduğuna göre, söz konusu hatların süre ve şartları belirlenerek ihale yoluyla verilmesi gerekmektedir.

Mevzuata aykırı işlemlerin, mevzuata aykırılıklarının tespit edildiği tarih itibarıyla hukuk düzeninden çıkarılmaları hukuk devletinin bir gereğidir. Bu nedenle, yukarıda açıklanan hususlar da gözetildiğinde bu durumun düzeltilmesi zorunludur. Bu kapsamda belediyece toplu taşıma hizmetlerinin üçüncü kişilere gördürülmesinin yöntemini belirleme ve bu konuda yeniden bir ihale yapıp yapmama konusunda belediyenin takdir yetkisi bulunmakla birlikte, söz konusu hukuki durumun mevcut sözleşmelerin/işlemlerin iptalini gerektireceği kuşkusuzdur. Bu konu en kısa sürede yeniden bir ihale yapılmaya kadar geçecek süre zarfında toplu taşıma hizmetlerinden yararlanan belde halkının mağduriyetine yol açmayacak şekilde çözümlenmelidir. Hat sahiplerine de durumlarını ayarlamaları için makul bir süre tanınması gerekmektedir.

Valilik/il trafik komisyonundan alınan izne istinaden faaliyette bulunan toplu taşıma araçlarının çalışma durumlarının izin/tahsis suretiyle sürekli uzatılması şeklinde verilen ve yıllardır devam eden bu uygulama 5216 sayılı Kanun yürürlüğe girene kadar bu kişiler açısından kazanılmış haktır. Ancak 5216 sayılı Kanun'la yeni durum olduğu için bu kişilerin geçmişte aldıkları izne istinaden süresiz olarak bu hakkı kullanmaları kazanılmış hak değildir.

Belediyenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmeti bizzat yerine getirmeyip, üçüncü kişilere gördürebilmesi mümkün olmakla birlikte bu husus söz konusu hizmetin bir kamu hizmeti olma niteliğini ortadan kaldırmadığı gibi, bu konuda belediyenin görevinin sona ermesine yol açmamakta ve bu hizmetin yerine getirilmesi yönünden sorumluluğu devam etmektedir. Bu niteliği gözetildiğinde, belediyenin görevine giren bir hizmetin süresiz olarak

üçüncü kişilere bir hak olarak verilmesi suretiyle gördürülebilmesi hukuken mümkün değildir. Mevzuata aykırı olarak tesis edilen ve belirtilen nitelikteki işlemlerin ilgililer yönünden kazanılmış hak doğurması da aynı nedenle mümkün değildir. Aksi takdirde, mevzuata aykırı tesis edilen bir işlemin, bir kanunun dahi üstüne geçmesi, o kanunun uygulanamaması sonucuna yol açacağı da bir gerçektir. Bu hizmetin belediyeler tarafından yürütülmesi ya da üçüncü kişilere gördürülmesi, söz konusu hizmetin kamu hizmeti olmasına ve bu hizmetin belediyelerce yürütülmesinde kamu yararı bulunduğu düşüncesine dayandığından, kazanılmış hak adı altında bireysel yararların kamu yararına üstün tutulması sonucunu doğuracak bir kazanılmış hak anlayışı kabul edilemez.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, toplu taşıma hizmetlerinin gördürülmesine ilişkin fiili durum olarak yapılan toplu taşıma hizmetleri mevzuata aykırı olup, bu aykırılığı giderecek şekilde yeni bir ihale yapılması zorunludur.

04.05.2021 tarih ve 31474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Anayasa Mahkemesinin 2018/20720 sayılı Bireysel Başvuru kararında belirtildiği üzere, toplu taşıma işinin ihale ile verilmesi gerektiği, Belediyenin “İyi yönetim ilkesi”ne aykırı hareket etmesinin kişilerde uygulamanın hukuka uygun olduğu izleniminin oluşmasına neden olduğu, bir başka ifadeyle, kamu otoritesinin (kamu görevlilerinin) hareketsizliği kişiler lehine uygulamanın uygun olduğu yolunda beklentinin oluşmasına yol açtığı, belediyenin uzun süre hukuka aykırı bir iş yapması kişilere sonsuza kadar bir hak verildiği anlamına gelmediği, belediyenin hukuka aykırılığı her zaman için düzeltebileceği, hatta düzeltilmesi de gerekeceği, iptal işlemi yapılırken ölçülü hareket edilmesi gerektiği, kişilerin yolcu taşıma hakkının ihalesiz olarak verilmesini talep etmiş olmalarının Belediyenin bu talebi karşılamasını gerektirmediği, belediyenin bu hakkı ihalesiz olarak verilmemesi gerektiğini bilmesi ve kişilerin talebini reddetmesi gerekeceği, iyi yönetim ilkesi gereğince Belediyenin kendi kusurundan kaynaklanan bir durumda kişilere yüklenen külfeti hafifletecek çareler bulunması gerekeceği, ihale için verilmeye uygun geçiş dönemi öngörülmesi seçeneğinin kullanılabilmesi, bu bağlamda hatların ihale ile verileceği yönünde ilgililere tebligat yapılarak bu bildirim istinaden ihalenin de makul süre sonunda yapılacağı bildirilerek kişilerin durumlarını ayarlamalarının uygun bir çözüm yolu olduğu göz önüne alınmalıdır.

Kamu idaresi cevabında, uygulamanın nasıl olduğu anlatıldıktan sonra bunların ruhsat olarak çalıştıkları, İl Trafik Komisyonu yetkisinin Büyükşehir Belediyeleri UKOME’lerine devredilmesi sonrasında, İl Trafik Komisyonu tarafından sürdürülen “Güzergah İzin Belgesi”

düzenleme veya “Çalışma Ruhsatı” verme işlemine devam edilmesi, Belediyenin 5216 sayılı Yasa sonrası bedeli karşılığında “Güzergah İzin Belgesi” düzenlediği taşımacıların, söz konusu 5216 sayılı Yasa ile birlikte Kaymakamlıklardan / Belediyelerden istenen listelerde yer alan ve İl Trafik Komisyonuna belli bir bedel ödeyerek plaka sahibi olan, belgeleri öngörülen sürelerin sonunda yenilenen 5393 sayılı Yasa kapsamında Belediye denetimli “Güzergah İzin Belgesi” ile çalışmakta olan taşımacılar olduğu, Belediyenin aleyhine/lehine sonuçlanan Davalar ile taşımacılığa ilişkin ilgili Bakanlıklardan alınan görüşlerin, daima 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararını da içine alacak şekilde olduğu, bu Kararın yok sayılması ile ilgili herhangi bir görüşün iletilmediği, tahdit uygulanan İllerde yapılmakta olan toplu ulaşım hizmetinin nasıl gerçekleşmesi gerektiğini açıklayacak başkaca bir Kanun maddesinin bulunmadığı, tahdit uygulamasının taşımacıya değil plakaya yönelik olduğu, ihale yöntemiyle kişiler değişse dahi “tahditli plaka” kavramı gereği plakanın aynı kalmasının gerektiği, gelişen ve değişen kent koşulları taşımacıların ve araçların gözlem ve denetim altında bulunmasını gerektirdiğinden belgelerin kısa aralıklarla yenilenmesinin gerektiği, yerelde uzun yıllardır hizmet veren taşımacıların ihale yöntemiyle devamlı değiştirilmesinin ne bölge halkına, ne de taşımacı sektörüne yarar sağlayıcı bir işlem olmadığı, 5216 Yasanın yayımı sonrası taşımacılara “Güzergah İzin Belgesi” düzenlenmesinin Kanunun “Ulaşım Hizmetleri” başlıklı 9’uncu maddesinde yer alan hükmü kapsamında UKOME Genel Kurul Kararlarıyla gerçekleştirildiği, Aliağa ve Foça İlçelerinde çalışan ticari minibüsler İzmir Valiliği İl Trafik Komisyonu Başkanlığı’nın 29.08.1983 tarih ve 1983/109 sayılı kararı, 18.01.1991 tarih ve 1991/20 ve benzeri İl Trafik Komisyonu Kararları ile hizmete ticari tahditli minibüs olarak başladıkları, 5216 ve 6360 sayılı yasanın akıbetinde İzmir Büyükşehir Belediyesi Karayolu Toplu Taşımacılık Esasları Yönergesi kapsamında sisteme dahil olarak ve ruhsat bedelleri alınarak çalıştıkları, söz konusu minibüslerin 29.08.1983 tarih ve 1983/109 sayılı İl Trafik Komisyonu Kararında da görüleceği üzere tahditli ticari araç plaka sahibi olduklarından çalışma sürelerinde bir sınırlama bulunmadığının kabul edildiği, Aliağa ve Foça İlçesinde hizmet veren plakaların tahditli olması, İl Trafik Komisyonundan bir bedel karşılığında sahip olunması, el değiştirme sırasında Plakaların değiştirilememesi ve Noterlerce satış işlemlerinin gerçekleştirilebilmesi için Belediyeden “Ticari Taşıt Tahsis Belgesi” alınması zorunluluğunun bulunması nedenleriyle, söz konusu kişilerin taşımacılıklarına son verilerek plakaların ihale ile verilmesinin uygulanamayacağı, İl Trafik Komisyonu Kararlarında da görüleceği üzere Aliağa ve Foça İlçesinde hizmet veren plakaların tahditli olması, tahditli ticari araç plaka sahiplerinin çalışma sürelerinde bir sınırlama bulunmadığının kabul edildiği belirtilerek bu uygulamanın bu şekilde sürdürüldüğü, Aliağa ve Foça İlçesinde hizmet veren plakaların tahditli olması, İl Trafik

Komisyonundan bir bedel karşılığında sahip olunması, el değiştirme sırasında plakaların değiştirilememesi ve Noterlerce satış işlemlerinin gerçekleştirilebilmesi için Belediyeden “Ticari Taşıt Tahsis Belgesi” alınması zorunluluğunun bulunması nedenleriyle, söz konusu kişilerin taşımacılıklarına son verilerek plakalarına ihale ile yeni sahipler atanması hususunun uygulanamayacağı ifade edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında uygulamanın nasıl olduğu anlatıldıktan sonra bunların ruhsat olarak çalıştıkları ifade edilmiştir. Yapılan işlem, İl Trafik Komisyonu yetkisinin Büyükşehir Belediyeleri UKOME'lerine devredilmesi sonrasında, İl Trafik Komisyonu tarafından sürdürülen “Güzergah İzin Belgesi” düzenleme veya “Çalışma Ruhsatı” verme işlemine devam edilmesi olduğu ifade edilmiştir. İfade edildiği üzere Danıştay Onüçüncü Dairesinin Esas No:2015/985, Karar No: 2015 3164 numaralı kararında kiralamalarda sürenin 10 yıllı sınırlı olduğu, toplu taşıma hizmetinin yerine getirilmesinde ruhsat verme yönteminin seçilmesi hâlinde, süresiz olarak ruhsat vermenin söz konusu olmadığı, belli bir süre dâhilinde ruhsatın verilmesi gerektiği, bu süreye göre muhammen bedelin belirlenmesinin şart olduğu, bu hususlar ortaya konulduktan sonra Devlet İhale Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde ihalenin yapılması gerektiği, dolayısıyla her yıl uzatılma konusunda idareye yetki veren düzenlemenin hukuka aykırı olduğuna karar verilmiştir. İdarenin bu uygulamayı her yıl “Güzergah İzin Belgesi” düzenlemek suretiyle sonsuza kadar yapması mümkün değildir. Kamu idaresi cevabında, Belediyenin 5216 sayılı Yasa sonrası bedeli karşılığında “Güzergah İzin Belgesi” düzenlediği taşımacıların, söz konusu 5216 sayılı Yasa ile birlikte Kaymakamlıklardan / Belediyelerden istenen listelerde yer alan ve İl Trafik Komisyonuna belli bir bedel ödeyerek plaka sahibi olan, belgeleri öngörülen sürelerin sonunda yenilenen 5393 sayılı Yasa kapsamında Belediye denetimli “Güzergah İzin Belgesi” ile çalışmakta olan taşımacılar olduğu ifade edilmiştir. Bu kişilerin bu hakkı kişi bazında nasıl aldığına ve ilk olarak nasıl çalışmaya başladığına ilişkin yeterli bilgi ve belge bulunmamaktadır. Güzergah İzin Belgesi'nin belli bir bedel karşılığında ve süreli olarak düzenlendiği ifade edilmiştir. 2022 yılı gelir tarifesinde Güzergah İzin Belgesi Ücreti (2 Yıllık) 310,00 TL, (1 Yıllık) 180,00 TL ve (6 Aylık) 90,00 TL olarak yer almıştır. Tarifeden bu tutarın belge düzenleme karşılığı alınan bir bedel olduğu anlaşılmaktadır. Güzergah İzin Belgesi Ücreti toplu taşıma hizmetlerinin imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri ile üçüncü kişilere gördürülebilmesinin karşılığı değildir. Belediyenin aleyhine/lehine sonuçlanan Davalar ile taşımacılığa ilişkin ilgili Bakanlıklardan alınan görüşlerin, daima 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararını da içine alacak şekilde olduğu, bu Kararın yok sayılması ile ilgili herhangi bir görüşün iletilmediği, tahdit uygulanan İllerde

yapılmakta olan toplu ulaşım hizmetinin nasıl gerçekleşmesi gerektiğini açıklayacak başkaca bir Kanun maddesinin bulunmadığı ifade edilmiştir. Yargı kararları tarafların ileri sürdükleri talep ve görüşleri dikkate alarak karar vermektedir. Bu nedenle bir iddianın/görüşün açıklanması Mahkemenin bunu irdelemesine neden olmaktadır. Dolayısıyla bu görüşlerin dile getirilme şekli önemlidir. Önemli olan yapılan uygulamanın mevcut Kanun ve yürürlükte bulunan düzenleyici işlemlere uygun olup olmadığıdır.

Kamu idaresi cevabında tahdit uygulamasının taşımacıya değil, plakaya yönelik olduğu, ihale yöntemiyle kişiler değişse dahi “tahditli plaka” kavramı gereği plakanın aynı kalmasının gerektiği, gelişen ve değişen kent koşulları taşımacıların ve araçların gözlem ve denetim altında bulunmasını gerektirdiğinden belgelerin kısa aralıklarla yenilenmesinin gerektiği, yerelde uzun yıllardır hizmet veren taşımacıların ihale yöntemiyle devamlı değiştirilmesinin ne bölge halkına, ne de taşımacı sektörüne yarar sağlayıcı bir işlem olmadığı ifade edilmiştir. Bu ifadeye göre bir şekilde elde edilen bu hakkın sonsuza kadar sürdürülmesi gerektiği belirtilmektedir. Ancak kamu hakkının kullanılmasında bu şekilde işlem yapılması, diğer kişilerin haklarına hanel getirebilecektir. İhale yöntemiyle devamlı değiştirilmenin söz konusu olmadığı, 10 yıllık kiraya verilmeye bu sürenin makul olduğu açıktır. Güzergah İzin Belgesi düzenlenmesinin 5216 Yasa'nın “Ulaşım Hizmetleri” başlıklı 9'uncu maddesinde yer alan hükmü kapsamında UKOME Genel Kurul Kararlarıyla gerçekleştirildiği ifade edilmiştir. “Güzergah İzin Belgesi” düzenlenmesinin kimin tarafından düzenlendiğinden ziyade, bu uygulamanın bu şekilde devam edip edemeyeceğinin tartışılması daha önemlidir.

Kamu idaresi cevabında, Aliğa ve Foça İlçelerinde çalışan ticari minibüsler İzmir Valiliği İl Trafik Komisyonu Başkanlığı'nın 29.08.1983 tarih ve 1983/109 sayılı kararı, 18.01.1991 tarih ve 1991/20 ve benzeri İl Trafik Komisyonu Kararları ile hizmete ticari tahditli minibüs olarak başladıkları, 5216 ve 6360 sayılı yasanın akıbetinde İzmir Büyükşehir Belediyesi Karayolu Toplu Taşımacılık Esasları Yönergesi kapsamında sisteme dahil olarak ve ruhsat bedelleri alınarak çalıştıkları, söz konusu minibüslerin 29.08.1983 tarih ve 1983/109 sayılı İl Trafik Komisyonu Kararında da görüleceği üzere tahditli ticari araç plaka sahibi olduklarından çalışma sürelerinde bir sınırlama bulunmadığının kabul edildiği, Aliğa ve Foça İlçesinde hizmet veren plakaların tahditli olması, İl Trafik Komisyonundan bir bedel karşılığında sahip olunması, el değiştirme sırasında Plakaların değiştirilememesi ve Noterlerce satış işlemlerinin gerçekleştirilebilmesi için Belediyeden “Ticari Taşıt Tahsis Belgesi” alınması zorunluluğunun bulunması nedenleriyle, söz konusu kişilerin taşımacılıklarına son verilerek plakaların ihale ile verilmesinin uygulanamayacağı ifade edilmiştir. Bahsedilen İl Trafik

Komisyonu Başkanlığı'nın 29.08.1983 tarih ve 1983/109 sayılı kararında, mevcut taksi ve dolmuşlara ilaveten verilen kontenjanlar belirtilmiştir. Kararın” Genel Hükümler” kısmının 19'uncu sırasında, “19- Komisyonca il ve ilçelere tahsisi yapılan ticari araç kontenjanlarının 30.6.1983 tarihinden itibaren geçerli olmasına, uygulamanın ise, kararın İçişleri Bakanlığının onayından sonra, halka ilan edilip, ilan tarihinden itibaren 30 gün süre ile müracaatların kabul edilmesine, bu sürenin sonunda 30 ncu gün mesai saati bitiminde, müracaat kabulüne son verilmesine, yapılacak olan müracaatlar, İlde İl Valiliğine İlçelerde İlçe Kaymakamlıklarına yapılmasına, belirtilen kontenjanların üzerinde talep olduğu takdirde, hak sahiplerinin korunması için İl Trafik komisyonu başkanlığınca istek sahiplerine kurra çektirilerek tahsisi tespit edilmesine,” karar verilmiştir.18.01.1991 tarih ve 1991/20 sayılı İl Trafik Komisyonu kararında, plaka tahsisinin uygun olduğuna karar verilmiştir. Gerek 29.08.1983 tarih ve 1983/109 sayılı ve gerekse de 18.01.1991 tarih ve 1991/20 sayılı İl Trafik Komisyonu kararlarında sayılarla ilgili belirlemelerin yapıldığı görülmektedir. 29.08.1983 tarih ve 1983/109 sayılı İl Trafik Komisyonu kararından sonra 18.10.1983 tarih ve 18195 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun yürürlüğe girdiği göz önüne alınmalıdır.

Kamu idaresi cevabında, İl Trafik Komisyonu Kararlarında da görüleceği üzere Aliağa ve Foça İlçesinde hizmet veren plakaların tahditli olması, tahditli ticari araç plaka sahiplerinin çalışma sürelerinde bir sınırlama bulunmadığının kabul edildiği belirtilerek bu uygulamanın bu şekilde sürdürüldüğü belirtilmiştir. Bu ifadeye göre bu kişilerin kazanılmış haklarının olduğu ve sonsuza kadar böyle bir hakka sahip oldukları görüşü dile getirilmektedir. Gerçekte her bir hak sahibinin bu hakkı nasıl elde ettiğinin, bir bedel ödeyip ödemediğinin ve nasıl aldığının incelenmesi gerekir. 5216 sayılı Kanun öncesi Belediye sınırları içinde tahdit (sınırlama) uygulaması olan yerlerde toplu taşıma hakkı olan kişilerin bu hakkı İl Trafik Komisyonu kararı ile almaları ve bu güne kadar haklarının var olması, bu hakkın sonsuza kadar (ilanihaye) devam edeceği, bu güne kadar toplu taşıma faaliyetinde bulunmuş olmalarının artık süresiz bir şekilde kazanılmış hak oluşturduğu şeklinde yorumlanamayacağı açıktır. 1580, 5393, 5216 sayılı Kanun’lar ile Danıştay ve idari yargı kararlarına göre bu durumun kazanılmış hak oluşturmaması gerekir. Kamu idaresi cevabında belirtilen diğer hususlarla ilgili olarak yukarıda yapılan açıklamalar yeterli olup, ilave açıklama yapılmasını gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

Aliağa ilçesinde 77 ve Foça ilçesinde 10 adet olmak üzere Valilik/İl trafik komisyonu tarafından verilen çalışma izinlerine istinaden veya nasıl verildiği belli olmayan ve 10 yıllık

süresi dolan ve Büyükşehir Belediyesinin güzergah izin belgesine istinaden fiili olarak sürdürülen toplu taşıma hakkının çalıştıkları hatların süresi ve şartları da belirtilerek 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen imtiyaz, kiralama ve ruhsat usullerinden biri seçilerek ve/veya 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu da göz önüne alınarak ve kişilere makul süre verilerek hatların ihaleye suretiyle verilmesi gerekir.

#### **BULGU 45: Sonuçlanan İhaleleri İmzalamayan İstekliler Hakkında Mevzuat Hükümlerinin İşletilmemesi**

Üzerine ihale yapıldığı halde sözleşme imzalamayan kişilerle ilgili geçici teminat gelir kaydedildiği halde ihale karar vergisinin tahsil edilmesi ile ilgili olarak Vergi Dairesine bildirimde bulunulmadığı ve ihale yasaklısı olmaları için gerekli sürecin işletilmediği görülmüştür.

#### **a) Üzerine İhale Yapıldığı Halde Sözleşme İmzalamayanların İhale Karar Damga Vergisi ile İlgili Sürecin İşletilmemesi**

Üzerine ihale yapıldığı halde sözleşme imzalamayan kişilerle ilgili geçici teminat gelir kaydedildiği halde ihale karar vergisinin tahsil edilmesi ile ilgili olarak Vergi Dairesine bildirimde bulunulmadığı görülmüştür.

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun 1'inci maddesinde Bu Kanuna ekli (1) sayılı tabloda yazılı kâğıtların Damga vergisine tabi olduğu, 3'üncü maddesinde Damga Vergisinin mükellefinin kâğıtları imza edenler olduğu, 24'üncü maddenin ikinci fıkrasında, birden fazla kişi tarafından imza edilen kâğıtlara ait vergi ve cezanın tamamından imza edenlerin müteselsilen sorumlu olduğu, 26'ncı maddesinde resmi dairelerin ilgili memurlarının kendilerine ibraz edilen kâğıtların Damga Vergisini aramaya ve vergisi hiç ödenmemiş veya noksan ödenmiş olanları bir tutanakla tespit etmeye veya bunları tutanağı düzenlemek üzere, vergi dairesine göndermeye mecbur oldukları hüküm altına alınmıştır. Aynı Kanun'a ekli (I) sayılı tablonun "II. Kararlar ve mazbatalar" kısmının ikinci fıkrasında İhale Kanunlarına tabi olan veya olmayan resmi daire ve kamu tüzel kişiliğini haiz kurumların her türlü ihale kararlarından Binde 5,69 oranında damga vergisi alınması gerektiği belirtilmiştir.

29.09.2016 tarih ve 29842 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 60 seri numaralı Damga Vergisi Kanunu Genel Tebliği'nin "İhale kararlarına ilişkin damga vergisi uygulaması" başlıklı 7'nci maddesinin ikinci fıkrasında, "*Damga Vergisi Kanunu uyarınca, yazılıp imzalanan veya imza yerine geçen bir işaret konmak suretiyle düzenlenerek herhangi bir hususu ispat veya belli*



*etmek için ibraz edilebilecek olan, yani hukuken tekemmül eden kâğıtlarda damga vergisi alacağı doğmaktadır. Bu nedenle, hukuken tekemmül eden kâğıda konu işlemin daha sonra çeşitli sebeplerle iptali damga vergisinin iadesini gerektirmemektedir.” ve aynı maddenin üçüncü fıkrasında, “488 sayılı Damga Vergisi Kanununa ekli (1) sayılı tablonun II/2 fıkrası uyarınca, Kanunun 8 inci maddesinde tanımlanan resmi dairelerin aldıkları ihale kararları ile resmi daire olmasa dahi kamu tüzel kişiliğini haiz kurumların aldıkları ihale kararları damga vergisine tabi bulunmakta olup, söz konusu kararların ilgililerince imzalanması (ihale makamının onayını gerektiren durumlarda ihale makamının onayı ve imzası) ile bu kâğıtlar hukuken tekemmül etmekte ve damga vergisine konu teşkil etmektedir.” denilmektedir.*

488 sayılı Kanun’a ekli (1) sayılı Tablonun II. Kararlar ve mazbatalar kısmının ikinci sırasında ihale Kanunlarına tabi olan veya olmayan resmi daire ve kamu tüzel kişiliğini haiz kurumların her türlü ihale kararlarının Binde 5,69 oranında damga vergisine tabi olduğu belirtilmiştir. İhale kararına ihaleye katılanlar teklifini yazılı vermekte, daha sonra ise hazırda bulunanlarla açık artırmaya gidilmekte ve en son teklifi veren imzayı atmaktadır. Teklifi veren ihale kararında kâğıdı imzalayan olarak verginin mükellefidir. Kişi ihaleye teklif vererek açık artırmaya katılmakta ve en sonunda teklifin olduğu kâğıdı imzalamaktadır. İhale üzerine kalan kişinin sözleşme imzalamaması bu kişiyi ihale karar damga vergisi açısından mükellefiyetten kurtarmamaktadır. İhale kararı verildiğinde ihale damga vergisi doğmuştur.

488 sayılı Damga Vergisi Kanunu’nun “Konu” başlıklı 1’inci maddesine göre, bir belgenin damga vergisine tabi olabilmesi için iki şartın birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir. Birinci olarak, söz konusu belgenin yazılıp imzalamak veya imza yerine geçen bir işaret konmak suretiyle düzenlenmesi ve söz konusu belgenin herhangi bir hususu ispat veya belli etmek için ibraz edilebilir olması gerekmektedir. Söz konusu durumda ifade edilen şartlar gerçekleşmiştir. 488 sayılı Kanun’un 26’ncı maddesinde resmi dairelerin ilgili memurlarının kendilerine ibraz edilen kâğıtların Damga Vergisini aramaya ve vergisi hiç ödenmemiş veya noksan ödenmiş olanları bir tutanakla tespit etmeye veya bunları tutanağı düzenlemek üzere, Vergi Dairesine göndermeye mecbur oldukları belirtildiğine göre, ihale yapıldığı halde sözleşme imzalamayan kişilerin ihale karar damga vergisiyle ilgili gerekli yazışmalar yapılarak konudan Vergi Dairesinin haberdar edilmesi gerekir. İşte bu nedenle ihale karar damga vergisinden dolayı Belediyedeki görevlilerin sorumluluğu bulunmaktadır. 60 seri numaralı Damga Vergisi Kanunu Genel Tebliği’nin “İhale kararlarına ilişkin damga vergisi uygulaması” başlıklı 7’nci maddesinin üçüncü fıkrasındaki hüküm gereği ihale karar damga vergisi doğmuştur.

UKOME'nin 29.02.2016 tarih ve 462 (2016/7) sayılı kararı ile yapılan servis hakkı ihalesinde 4 kişi, Encümenin (İhale Komisyon Kararı) 29.04.2021 tarih ve 96772592.302.03-01.319 sayılı kararı ile yapılan servis hakkı ihalesinde 4 kişi, Encümenin (İhale Komisyon Kararı) 16.09.2021 tarih ve 96772592.302.03-01.665 sayılı kararı ile yapılan servis hakkı ihalesinde 1 kişi, Encümenin (İhale Komisyon Kararı) 05.08.2021 tarih ve 96772592.302.03-01.552 sayılı kararı ile yapılan taksi hakkı ihalesinde 1 kişi, Encümenin (İhale Komisyon Kararı) 02.06.2022 tarih ve 96772592.302.03-01.461 sayılı kararı ile yapılan taksi hakkı ihalesinde 3 kişi ve Encümenin (İhale Komisyon Kararı) 26.05.2022 tarih ve 96772592.302.03-01.425 sayılı kararı ile yapılan taksi hakkı ihalesinde 2 kişi ihale karar sonrası işlemleri yapmamıştır. İhale kararı sonrası ihale bedeli yatırılmaması ve sözleşme imzalanmaması/gerekli işlemlerin yapılmaması sonucu geçici teminatı gelir kaydedilenlerle ilgili alınmayan ihale karar damga vergisi yani tahsil edilmeyen bir kamu (vergi) alacağı söz konusudur.

Kamu idaresi cevabında, üzerine ihale yapıldığı halde sözleşme imzalamayan kişilerle ilgili oluşan ihale kararına ait damga vergisinin tahsil edilmesi için Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığınca ilgili vergi dairelerine yazılarak tahsilat süreci başlatıldığı ifade edilmiştir.

Üzerine ihale yapıldığı halde sözleşme imzalamayan/ihale sonucunun gerektirdiği işlemleri yapmayan kişilerle ilgili oluşan ihale kararına ait damga vergisinin tahsil edilmesini temin için konunun Belediye tarafından ilgili Vergi Dairesine bildirilmesi gerekir.

#### **b) Üzerine İhale Yapıldığı Halde Usulüne Göre Sözleşme İmzalamayanların İhale Yasaklısı Yapılmaması**

Üzerine ihale yapıldığı halde sözleşme yükümlülüğünü yapmayan kişilerle ilgili geçici teminat gelir kaydedildiği halde ihale yasaklısı olmaları için gerekli sürecin işletilmediği görülmüştür.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun "İhalenin sözleşmeye bağlanması" başlıklı 57'nci maddesinde, bütün ihalelerin bir sözleşmeye bağlanacağı, "Sözleşme yapılmasında müteahhit veya müşterinin görev ve sorumluluğu" başlıklı 57'nci maddesinde, sözleşme yapılması gerekli olan hallerde müteahhit veya müşterinin onaylanan ihale kararının bildirilmesini izleyen günden itibaren 15 gün içinde geçici teminatı kesin teminata çevirerek noterlikçe tescil edilmiş sözleşmeyi idareye vermek zorunda olduğu, "Sözleşme yapılması ve kesin teminat alınması zorunlu olmayan haller" başlıklı 61'inci maddesinde de, 57'nci maddede yazılı süre içinde

taahhüdün şartname hükümlerine göre yerine getirilmesi ve bunun idarece uygun bulunması halinde, sözleşme yapılması ve kesin teminat alınmasının zorunlu olmadığı belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un "İdarelerce ihalelere katılmaktan geçici yasaklama" başlıklı 84'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında ise, "Üzerine ihale yapıldığı halde usulüne göre sözleşme yapmayan istekliler ile sözleşme yapıldıktan sonra taahhüdünden vazgeçen ve mücbir sebepler dışında taahhüdünü sözleşme ve şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirmeyen müteahhit veya müşteriler hakkında da, ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili bakanlık tarafından, bir yıla kadar ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilir ve bu kararlar Resmi Gazete'de ilan ettirildiği gibi ilgililerin müteahhitlik sicillerine işlenir." hükmü bulunmaktadır.

UKOME'nin 29.02.2016 tarih ve 462 (2016/7) sayılı kararı ile yapılan servis hakkı ihalesinde 4 kişi, Encümenin (İhale Komisyon Kararı) 29.04.2021 tarih ve 96772592.302.03-01.319 sayılı kararı ile yapılan servis hakkı ihalesinde 4 kişi, Encümenin (İhale Komisyon Kararı) 16.09.2021 tarih ve 96772592.302.03-01.665 sayılı kararı ile yapılan servis hakkı ihalesinde 1 kişi, Encümenin (İhale Komisyon Kararı) 05.08.2021 tarih ve 96772592.302.03-01.552 sayılı kararı ile yapılan taksi hakkı ihalesinde 1 kişi, Encümenin (İhale Komisyon Kararı) 02.06.2022 tarih ve 96772592.302.03-01.461 sayılı kararı ile yapılan taksi hakkı ihalesinde 3 kişi ve Encümenin (İhale Komisyon Kararı) 26.05.2022 tarih ve 96772592.302.03-01.425 sayılı kararı ile yapılan taksi hakkı ihalesinde 2 kişi ihale karar sonrası işlemleri yapmamıştır. İhale kararı sonrası ihale bedeli yatırılmaması ve sözleşme imzalanmaması/gerekli işlemlerin yapılmaması sonucu geçici teminatı gelir kaydedilenlerle ilgili ihale yasaklısı yapılması için gerekli işlem yapılmamıştır.

Kamu idaresi cevabında, ihale üzerlerinde kalan kişilerden gerekli işlemleri yapmayanların geçici teminatının gelir olarak kaydedildiği, bu kişilerin ayrıca ihale yasaklısı ilan edilmelerine yönelik bir işlem yapılmadığı ifade edilmiştir.

Üzerine ihale yapıldığı halde usulüne göre sözleşme yapmayan istekliler ile ilgili olarak 2886 sayılı Kanun'un 84'üncü maddesine göre işlem yapılması için gerekli sürecin işletilmesi gerekir.

#### **BULGU 46: Büyükşehir Belediyesinin İşletilmesini Devrettiği Otoparklardan Şirketin Ücretsiz Yararlandırma Yapması ve Böylece Belediyenin Gelir Kaybı Oluşması**

Büyükşehir belediyesinin şirketine devrettiği açık ve kapalı otoparklar ile yol kenarı parkomatlı park yerleri ve şirketin ecrimisil ödeyerek işlettiği yerlerden her hangi karar

olmaksızın 4736 sayılı Kanun'a aykırı olarak kişileri sürekli ücretsiz kart vermek suretiyle yararlandığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde, Büyükşehir belediyesinin mülkiyeti veya tasarrufundaki otoparkları işletebileceği, ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebileceği belirtilmiştir. Bu hükme istinaden de Büyükşehir Belediyesi 22 adet kapalı otopark ve 5 adet açık otoparkı Belediye meclis kararlarıyla şirketine işletmesini devretmiştir. Ayrıca 41 adet lokasyondaki 1.430 adet araçlık yol kenarı parkomatlı park yerlerinin tasarruf yetkisi Büyükşehir Belediyesine ait olduğu halde, meclis kararıyla şirketin işletmesine devredilmiştir. İlave olarak şirketin eciri misil ödediği otopark ve yol kenarı park yerleri de bulunmaktadır. Gerek meclis kararlarında ve gerekse de imzalan protokollerde elde edilen gelirin giderler düşülmeksizin %30'unun dört eşit taksitte Büyükşehir Belediyesine ödeneceği belirtilmektedir.

4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde, belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerin işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulayamayacağı ve Cumhurbaşkanının (Bakanlar Kurulu) muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkili olduğu belirtilmiştir.

Her hangi bir karar olmaksızın fiili olarak toplam 782 kişiye sürekli olarak otoparklardan ücretsiz yararlanmaları amacıyla kart verilmiştir. Şirketin 4736 sayılı Kanun'a aykırı olarak ücret almaması ve bunu herhangi bir karar olmaksızın fiili olarak yapması nedeniyle Büyükşehir Belediyesinin gelir kaybına uğraması söz konusudur.

Belediyeler ile şirketlerinin 4736 sayılı Kanun'a aykırı olarak indirimli veya ücretsiz hizmet vermemesi gerekir. Şüphesiz görev için geçici görevli olarak gelenlere veya kurumun daveti üzerine gelenlere geçici kart verilerek bu süre zarfında otoparklardan ücretsiz yararlandırılma mümkün olabilir. Ancak kartın sürekli olması mümkün değildir.

Kamu idaresi cevabında, belirtilen hususlarla ilgili mevzuat doğrultusunda gerekli işlem yapılması için yazışmalar yapıldığı ve sürecin takibinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Şirketin herhangi bir karar olmaksızın 4736 sayılı Kanun'a aykırı olarak ücret almaması ve Büyükşehir Belediyesinin bunu denetlememesi sonucu oluşan gelir kayıplarının şirketten talep edilerek ilgililer hakkında gerekli sürecin işletilmesi ve söz konusu kartların iptalinin sağlanması gerekir.

#### **BULGU 47: Şirkete Devredilen Otoparkın Faaliyete Süresinde Geçmemesi Nedeniyle Belediyenin Gelir Kaybına Uğraması**

Büyükşehir Belediyesinin 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine göre şirketine devrettiği otoparkın süresinde faaliyete geçirilmemesi nedeniyle gelir kaybı olduğu görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde, Büyükşehir belediyesinin mülkiyeti veya tasarrufundaki otoparkları işletebileceği, ya da bu yerleri belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanun'u hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebileceği, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devrinin 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Konak İlçesi Kahraman Mescit Mahallesi 120 ada 27 Parselde bulunan Kemeraltı Açık Otopark'ının şirkete devrine ilişkin 15.02.2022 tarih ve 97509404.301.05.143 sayılı Meclis kararı alınmıştır. Belediye ile Şirket arasında 15.03.2022 tarihli protokol imzalanmıştır. Gerek Meclis kararında ve gerekse de protokolde otoparktan elde edilen gelirin gider düşülmeksizin her üç ayda bir %30'unu her türlü vergi, resim ve harçlarla birlikte 4 taksit halinde Ocak-Şubat-Mart dönemi için 15 Nisan, Nisan-Mayıs-Haziran dönemi için 15 Temmuz, Temmuz-Ağustos-Eylül dönemi için 15 Ekim, Ekim-Kasım-Aralık dönemi için 15 Ocak tarihlerinde mali müşavir onaylı gelir tablosu ibraz edilerek ödeneceği belirtilmiştir. Protokolün 3'üncü maddesinde yer tesliminden itibaren 5 yıl süreyle işletileceği yazılıdır. Söz konusu otoparkın yer teslimi 02.06.2022 olup, otoparkın faaliyete geçmesi yani gelir elde etmeye başlaması 31.01.2023 tarihi itibarıyla henüz gerçekleşmemiştir.

Şirket tarafından 02.06.2022 tarihinde yer teslimi yapılmış ise de, yaklaşık 20 araçlık park yerinin rantabl olmayacağı görüldüğünden dolayı önceliğin diğer otoparklara verildiği ve en kısa sürede işletmeye açılmasının planlandığını ifade edilmiştir. Ancak bu gerekçe Belediyenin gelir kaybının gerekçesi olamaz. Şirket bu yeri işletmeyecek/işletmeyecek ise,

Belediyenin işletmeyi devretmek yerine kiralama seçeneği ile gelir elde etmesi mümkün olacaktır.

Kamu idaresi cevabında, belirtilen hususlarla ilgili mevzuat doğrultusunda gerekli işlem yapılması için yazışmalar yapıldığı ve sürecin takibinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Büyükşehir Belediyesinin 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine göre şirketine devrettiği otoparkın ivedi olarak faaliyete geçirilmesi ve Belediyenin gelir kaybına uğramaması sağlanmalıdır.

#### **BULGU 48: Otopark İşletme Hakkının Şirket Tarafından Minibüsçüler Odasına Kiralanması**

Büyükşehir Belediyesinin 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi gereği şirketine devrettiği Karşıyaka ilçesi 25331 ada 1 parselde bulunan Bahriye Mahallesi Latife Hanım Sokak No:5 Karşıyaka/İzmir adresindeki otoparkın meclis kararı ve eki protokol ile 5326 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine aykırı olarak Minibüsçüler odasına kiralandığı görülmüştür.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun "Şirket kurulması" başlıklı 26'ncı maddesinde, Büyükşehir belediyesinin mülkiyeti veya tasarrufundaki otoparkları işletebileceği, ya da bu yerleri belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanun'u hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebileceği, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devrinin 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabi olduğu hüküm altına alınmıştır.

Büyükşehir Belediye Meclisinin 12.10.2020 tarih ve 97509404.301.05.83 sayılı kararıyla, Karşıyaka ilçesi 25331 ada 1 parselde bulunan Bahriye Mahallesi Latife Hanım Sokak No:5 Karşıyaka/İzmir adresindeki otoparkın 5 yıllığına ve otoparktan elde edilen gelirin %30'u bedel işletme hakkının önerge eki protokol hükümleri kapsamında İZELMAN A.Ş'ye devredilmesine karar vermiştir.

Belediye ile İZELMAN arasında imzalanan protokolün, 3.1'inci maddesine göre 01.09.2020 tarihinden itibaren 5 yıl işletileceği, 3.3'üncü maddesine göre, işletmeden doğan vergi, resim ve harçların İZELMAN'a ait olduğu, personel, elektrik, su, doğalgaz, telefon, abone ve tüketim giderleri ile diğer işletme giderlerini, tamir ve onarım için tüm masrafları İZELMAN'ın karşılayacağı, 3.8'inci maddesinde hiçbir surette işletme hakkını

devredemeyeceği ve işletme hakkının kendisinde olacağı ve 3.9'uncu maddesine göre, otoparktan elde edilen gelirin gider düşülmeksizin her üç ayda bir %30'u her türlü vergi, resim ve harçlarla birlikte 4 taksit halinde Ocak-Şubat-Mart dönemi için 15 Nisan, Nisan-Mayıs-Haziran dönemi için 15 Temmuz, Temmuz-Ağustos-Eylül dönemi için 15 Ekim, Ekim-Kasım-Aralık dönemi için 15 Ocak tarihlerinde mali müşavir onaylı gelir tablosu ibraz edilerek ödeneceği, işletme hakkı olan %30 üzerinden KDV'de ödeneceği belirtilmiştir. Protokolün konusu başlıklı 2'nci maddesinde 66 araç kapasiteli olduğu belirtilmesine karşın, fiili olarak 234 araç kapasiteli olduğu anlaşılmıştır.

Büyükşehir Belediye Meclisinin 13.07.2015 tarih ve 97509404.301.05.649 sayılı kararıyla, Karşıyaka ilçesi 25331 ada 1 parselde bulunan Bahriye Mahallesi Latife Hanım Sokak No:5 Karşıyaka/İzmir adresindeki otoparkın 01.09.2015 tarihinden itibaren 5 yıllığına ve otoparktan elde edilen gelirin giderler düşülmeksizin %30'u Belediyeye ödenmek üzere ekli protokol hükümleri doğrultusunda İZELMAN A.Ş'ye devredilmesine karar vermiştir.

Belediye ile İZELMAN arasında imzalanan protokolün, 3.1'inci maddesine göre 01.09.2015 tarihinden itibaren 5 yıl işletileceği, 3.3'üncü maddesine göre, işletmeden doğan vergi, resim ve harçların İZELMAN'a ait olduğu, personel, elektrik, su, doğalgaz, telefon, abone ve tüketim giderleri ile diğer işletme giderlerini, tamir ve onarım için tüm masrafları İZELMAN'ın karşılayacağı, 3.8'inci maddesinde hiçbir surette işletme hakkını devredemeyeceği ve işletme hakkının kendisinde olacağı ve 3.9'uncu maddesine göre, otoparktan elde edilen gelirin gider düşülmeksizin her üç ayda bir %30'u her türlü vergi, resim ve harçlarla birlikte 4 taksit halinde Ocak-Şubat-Mart dönemi için 15 Nisan, Nisan-Mayıs-Haziran dönemi için 15 Temmuz, Temmuz-Ağustos-Eylül dönemi için 15 Ekim, Ekim-Kasım-Aralık dönemi için 15 Ocak tarihlerinde mali müşavir onaylı gelir tablosu ibraz edilerek ödeneceği, işletme hakkı olan %30 üzerinden KDV'de ödeneceği belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen meclis kararlarından önce de 17.07.2009 tarih ve M.35.0.İBB.0.10.04.301.05.01-01.636 sayılı karar ve eki protokol hükümleri ile 17.12.2004 tarih ve 05.340 sayılı karar ve eki protokol hükümleri çerçevesinde İZELMAN A.Ş'ye devredilmesine karar verilmiştir.

Söz konusu otopark ilk olarak İZELMAN tarafından 01.12.2004 tarihinde Minibüsçüler Odasına kiraya verilmiştir. 01.11.2015 tarihinde tadil sözleşmesi, 25.03.2021 tarihinde ise Borç İtfa Sözleşmesi imzalanmıştır. 25.03.2021 tarihli Borç İtfa Sözleşmesi ile, 01.11.2004 tarihli kira sözleşmesi ve 01.11.2015 tarihli tadil sözleşmesi hükümleri uyarınca Odanın mevcut

borçları yapılandırılmış ve kira bedeline ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. İlk kiraya verildiği tarihten bu güne kadar İZELMAN ile Minibüsçüler Odası arasında kira sözleşmesi süre gelmiştir. Tüm meclis kararları ve eki protokollerde İZELMAN'ın hiçbir surette işletme hakkını devredemeyeceği ve işletme hakkının kendisinde olacağı belirtilmesine karşın buna uyulmamıştır.

İZELMAN tarafından Büyükşehir Belediyesine ödenecek payın hesabı şu şekilde olmaktadır. Minibüsçüler Odasının İZELMAN'a ödediği aylık kira bedelleri KDV'siz hale getirilerek üç aylık toplamı alınmakta, bulunan tutarın %30'u hesaplanarak bu tutara KDV eklenerek Büyükşehir Belediyesine ödenecek pay bulunmaktadır. Örneğin, 2022 yılında Minibüsçüler Odasının İzelman'a ödediği aylık kira 175.386,67 TL (KDV Dahil) olup, KDV hariç üç aylık kira tutarının  $148.632,77 \times 3 = 445.898,31 \text{ TL} \times \%30 = 133.769,49 + 24.078,51 \text{ (KDV)} + 8.026,17 \text{ (Teminat Bedeli)} = 165.874,17 \text{ TL}$  toplam olarak Büyükşehir Belediyesine ödenmektedir. Böyle yapılmakla, Büyükşehir Belediyesinin alacağı bedel hatalı hesaplanmış olmaktadır.

Belediye ile İZELMAN arasında imzalanan gerek 2020 ve gerekse de 2015 yılında imzalanan protokolün 3.9'uncu maddesine göre, otoparktan elde edilen gelirin gider düşülmeksizin her üç ayda bir %30'u her türlü vergi, resim ve harçlarla birlikte 4 taksit halinde Ocak-Şubat-Mart dönemi için 15 Nisan, Nisan-Mayıs-Haziran dönemi için 15 Temmuz, Temmuz-Ağustos-Eylül dönemi için 15 Ekim, Ekim-Kasım-Aralık dönemi için 15 Ocak tarihlerinde mali müşavir onaylı gelir tablosu ibraz edilerek ödeneceği, işletme hakkı olan %30 üzerinden ayrıca KDV'de ödeneceği belirtilmiştir. Bu hükümlere göre Belediye payı otoparktan elde edilen gelirin gider düşülmeksizin her üç ayda bir %30'u olmalıdır. Yani Minibüsçüler Odasının otoparktan elde ettiği gelirin gider düşülmeksizin her üç ayda bir %30'u Belediye payı olarak yatırılmaması sonucu gelir kaybı oluşmuştur. Oluşan gelir kaybının zamanaşımı süresi dikkate alınarak İZELMAN'dan talep edilmesi gerekir.

İZELMAN şirketi meclis kararları ve eki protokollere aykırı işlem yaptığı halde, Büyükşehir Belediyesinde görevli ve yetkili olanlar gerekli incelemeleri yapmayarak, bu durumun yıllarca sürdürülmesine neden olmuşlardır. Böylece Büyükşehir Belediyesinin meclis ve eki protokolden kaynaklı hakları korunmamış olmaktadır.

Kamu idaresi cevabında, belirtilen hususlarla ilgili mevzuat doğrultusunda gerekli işlem yapılması için yazışmalar yapıldığı ve sürecin takibinin sağlanacağı ifade edilmiştir.



Büyükşehir Belediyesinin 5216 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine göre devrettiği otoparkın meclis kararı ve eki protokol ile 5326 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesine aykırı olarak Minibüsçüler odasına kiralanmasının iptali ile Belediyenin uğradığı gelir kaybının ilgili şirketten talep edilerek gerekli sürecin işletilmesi gerekir.

#### **BULGU 49: Sosyal Denge Sözleşmesine Sözleşme Konusu Olmayan Hükümler ile Kanuna Aykırı Hükümlerin Konulması**

Sosyal denge ödenmesine ilişkin sözleşmeye toplu sözleşmenin konusu olmayan ve Kanun ile diğer mevzuata aykırılık oluşturan hükümlerin konulduğu görülmüştür.

4688 sayılı Kanun'un "Mahalli İdarelerde Sözleşme imzalanması" başlıklı 32'nci maddenin birinci fıkrasında, "27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 15 inci maddesi hükümleri çerçevesinde sosyal denge tazminatının ödenmesine belediyelerde belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisince, il özel idaresinde valinin teklifi üzerine il genel meclisince karar verilmesi halinde, sözleşme döneminde verilecek sosyal denge tazminatı tutarını belirlemek üzere ilgili mahalli idarede en çok üyeye sahip sendikanın genel başkanı veya sendika yönetim kurulu tarafından yetkilendirilecek bir temsilcisi ile belediyelerde belediye başkanı, il özel idaresinde vali arasında toplu sözleşme sürecinin tamamlanmasını izleyen üç ay içerisinde sözleşme yapılabilir." hükmü yer almaktadır. 4736 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinin birinci fıkrasında, belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerce üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmayacağı ve Cumhurbaşkanının birinci fıkra hükmünden muaf tutulacak kişi veya kurumları tespit etmeye yetkili olduğu belirtilmiştir.

4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda 04.04.2012 tarih ve 6289 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la değişiklikler yapılmış ve bu değişikliklerle kamu görevlileri sendikalarına toplu sözleşme hakkı tanınmış, yerel yönetim hizmetleri kolunda da ayrıca sosyal denge tazminatının belirlenmesine yönelik sözleşme yapılabileceği ifade edilmiştir. Bu bağlamda 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinde sosyal denge sözleşmesinin yapılma usulü ve şekli belirlenmiş, Kanun'un 28'inci maddesinin ikinci fıkrasında da, toplu sözleşme ikramiyesi hariç olmak üzere toplu sözleşme hükümlerinin uygulanmasında sendika üyesi olan ve sendika üyesi olmayan kamu görevlileri arasında ayırım yapılamayacağı öngörülmüştür. Yine Kanun'un "Gelirler"

başlıklı 24'üncü maddesinde sendika gelirleri arasında üyelerin ödeyecekleri üyelik ödentileri sayılmış, 25'inci maddesinin üçüncü fıkrasında, sendika tüzüğüne, üyelik ödentisi dışında her ne ad altında olursa olsun, üyelere başka bir kesinti yapılmasını öngören hükümler konulamayacağı kuralına yer verilmiştir. Söz konusu düzenlemelere göre imzalanacak toplu sözleşme sosyal denge ödemesi ile ilgili olmalıdır. Sosyal denge ödemesini ilgilendirmeyen hükümlerin toplu sözleşmede yer almaması gerekmektedir.

Belediye ile Sendika arasında imzalanan ve 01.01.2022-31.12.2022 tarihleri arasında uygulanacak sözleşmenin “Yürürlük ve Süre” başlıklı 8'inci maddesinde, yeni sözleşme imzalanıncaya kadar eski sözleşme hükümlerinin geçerli olduğu, “Sosyal Çalışmalardan Yararlanma” başlıklı 15'inci maddesinde, Belediye kurumlarınca işletilen spor, kültür ve benzeri tesislerden çalışanların eş ve çocukları ücretsiz olarak yararlanacağı, kurum tarafından, çalışanların talebi halinde, hastalanma, cenaze, düğün, taşınma gibi ihtiyaçlarında kurumun araçları şoförü ile birlikte tahsis edileceği, “Diğer Haklar ve Ücretli İzinler” başlıklı 23'üncü maddesinde, Sözleşmeden yararlanan belediye çalışanlarının ailesinin şikâyeti üzerine aile içi şiddet uyguladığı tespit edildiği durumlarda; söz konusu çalışanın sözleşme hükümlerinde yer alan mali ve sosyal yardımlar çalışanın eşine ödeneceği, 8 Mart Dünya Emekçi Kadınlar Gününün kutlanıldığı hafta boyunca kadın çalışanların yapılan etkinliklere katılmaları için gerekli kolaylığın sağlanacağı ve 8 Mart haftası boyunca dönüşümlü olarak kadın çalışanların 1 gün izinli sayılacağı, çalışanların yıllık izinleri resmi tatil ve idari izinli sayıldığı günlere denk gelmesi halinde bu sürelerin yıllık izinde sayılmayacağı ve bu izinlerin 657 sayılı Kanun'un 103'üncü maddesine göre daha sonra kullanılacağı, Doğal Yaşam Parkı ve Aşık Veysel Rekreasyon Alanındaki buz pistinden personelin kimlik kartını göstermek suretiyle eş ve çocukları ile birlikte olanakları çerçevesinde yararlandırılacağı, İşveren ile sendikanın, çalışanların eş ve çocukları ile birlikte katılabileceği kültür sanat, gezi veya piknik etkinliği düzenleyeceği, Engelli çalışanlara 3 Aralık Dünya Engelliler Günü'nde ve 10-16 Mayıs Engelliler Haftası'nda 1 gün olmak üzere izin kullanılacağı, ayrıca engelli personelin idari tatillerde çalıştırılmayacağı, çalışanlardan şehit dul ve yetimleri ile anne, baba ve kardeşlerinin 18 Mart Şehitler Gününde; malul gaziler ile eşlerinin ise 19 Eylül Gaziler Gününde izinli sayılacağı, bu sözleşme kapsamındaki koruma ve güvenlik kadrosunda çalışanlara, maktu mesai ücretlerinin İBB ve ESHOT' ta % 60, İZSU' da % 70 olarak ödenmesinin sağlanacağı, zabıta personelinin çalışma ve mesai süreleri de dahil olmak üzere, zabıtanın daha verimli ve etkin çalışma koşullarının oluşturulması amacıyla haftada 2 gün izin verileceği, işverenin çalışanın vefatı halinde 1. derece yakınının işe alımında öncelik sağlayacağı, Grandplaza

şirketinin self servis hizmeti verilmeyen işletmelerinde personele (1000 TL'ye kadar olan ücretlendirmelerde) % 10 oranında indirim sağlanacağı, her yıl Ağustos ve Eylül aylarında düzenlenen İzmir Enternasyonel Fuarı'na memur personelin kartını göstermek koşuluyla ücretsiz yararlanacağı ve 1. derece yakınlarına (Eş ve Çocuklarının) kolaylık sağlanacağı, eşi doğum yapan personele 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 104'üncü maddesinin (B) fıkrasında düzenlenen 10 günlük ücretli izne ek olarak 10 gün ücretli izin verileceği, fuar hollerde görev yapan personelin, Kocakapı Otoparkından ( Kocakapı Mahallesi 1250 Sok. No:44-62 Kapılar) mesai saatleri içerisinde (08:00-18:00) ücretsiz olarak yararlandırılacağı belirtilmiştir.

Yukarıda belirtilen ve Belediye ile sendika arasında imzalanan sözleşmede yer alan hükümlerin sosyal denge ödemesiyle ilgisi olmadığı gibi, bu hükümlerin 4688 sayılı Kanun'la da ilgisi bulunmamaktadır. Ayrıca sözleşmenin içinde yer alan ve yukarıda belirtilen düzenlemeler 4736, 657 ve diğer düzenlemelere aykırıdır. Kanun ve Yönetmelik gibi düzenleyici işlemlere aykırı hükümler toplu sözleşmede yer almamalıdır. Sözleşmenin 8'inci maddesinde yer alan yeni sözleşme imzalanıncaya kadar eski sözleşme hükümlerinin geçerli olduğu ifadesine göre belirsiz ve sınırsız bir şekilde söz konusu sözleşme uygulanabilir ki, bu durum 4688 sayılı Kanun'un 32'nci maddesinin ikinci paragrafında yer alan sözleşmenin toplu sözleşme dönemi ile sınırlı olarak uygulanacağı ve sözleşme süresinin hiçbir şekilde izleyen mahalli idareler genel seçimi tarihini geçemeyeceği hükmüne aykırılık oluşturur.

Kamu idaresi cevabında, 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 53 ve 90, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 15'inci maddesi, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nun 28 ve 32, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 98 sayılı sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartının "toplularlık hakkı"nı tanımlayan 6'ncı maddesi, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 151 sayılı "Kamu Hizmeti" başlıklı sözleşme hükümlerinden bahsedilerek Belediye ile Sendika arasında imzalanan 01.01.2022-31.12.2022 dönemini kapsayan Toplu İş Sözleşmesinde 4688 sayılı Kanun'un 28'inci maddesinde ifade edilen haklar kapsamında düzenlemeler olduğundan Kanuna aykırılık bulunmadığı, ileri sürülen hususların konuya ilişkin uluslararası antlaşmalar ve Anayasanın 90'ıncı madde hükmü de göz önüne alındığında mevzuata aykırı olduğu, aksi halin kabulünde Anayasanın 90'ıncı madde düzenlemesini etkisiz hale getireceği ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabında belirtilen ifadelerle 4688, 4736, 657 sayılı Kanun ile yukarıda yapılan açıklamalara göre katılmak mümkün değildir. Kamu idaresi cevabında belirtilenlerle ilgili olarak yukarıda yer alan açıklamalar yeterli olup, farklı açıklama yapılmasını gerektiren bir durum bulunmamaktadır.

Sosyal denge ödenmesine ilişkin sözleşmede toplu sözleşmenin konusu olmayan ve Kanunlar ile diğer mevzuata aykırılık oluşturan hükümlere yer verilmemelidir.

### **BULGU 50: Geçici Görevlendirmede Kanuna Uyulmaması**

Büyükşehir Belediyesinin kadrosunda bulunan memurların diğer kurumlara görevlendirilmesinde 657 sayılı Kanun'un Ek 8'inci maddesi ile diğer mevzuata uyulmadığı görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Kurumlar arası geçici süreli görevlendirme" başlıklı Ek 8'inci maddesinde, memurların, geçici görevlendirme yapmak isteyen kurumun talebi ve çalıştıkları kurumun izni ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarında belirtilen şartlarla geçici süreli olarak görevlendirilebileceği, maddenin birinci fıkrasında, memurun görevlendirileceği kurumda göreve ilişkin 4 üncü ve daha yukarı bir dereceden boş bir kadronun bulunmasının şart olduğu, geçici süreli olarak görevlendirilen memurların, yurtdışında görevlendirilen güvenlik görevlileri hariç olmak üzere, aylıkları ile diğer malî ve sosyal haklarını kurumlarından alacağı, **geçici süreli görevlendirme süresinin bir yılda altı ayı geçemeyeceği**, görevlendirmede memurun muvafakatinin aranacağı, birinci fıkrada belirtilen hâller dışında memurların, kamu yararı ve hizmet gerekleri sebebiyle ihtiyaç duyulması hâlinde kurumlarınca, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarında altı aya kadar geçici süreli olarak görevlendirilebileceği belirtilmiştir.

Maddenin ikinci fıkrasına göre, kamu yararı ve hizmet gerekleri sebebiyle ihtiyaç duyulması hâlinde kurumlarınca, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarında altı aya kadar geçici süreli olarak görevlendirilebilmek mümkündür. Bu fıkraya göre görevlendirmede memurun muvafakati aranmamaktadır. Maddenin birinci fıkrası ile ikinci fıkrası arasındaki en önemli farkın memurun muvafakati meselesi olduğu anlaşılmaktadır. Her iki fıkrada ise süre söz konusudur.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye 02.07.2018 tarihli 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 178'inci maddesiyle eklenen "Kurumlar arası geçici görevlendirme" başlıklı Ek 25'inci maddesinde düzenleme yapılmıştır. Söz konusu maddenin son fıkrasında, bu madde kapsamında görevlendirmeye ilişkin usul ve esasların Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanarak Cumhurbaşkanınca yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirleneceği belirtilmiş, 03.05.2019 tarih ve 30763 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak 1025

sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile yürürlüğe giren Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği'nin "Amaç ve kapsam" başlıklı 1'inci maddesinin dördüncü fıkrasında da, "*il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile bunların kurdukları birlik, müessese, işletme, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar bu Yönetmelik kapsamında geçici görevlendirme yapamaz.*" hükmüne yer verilmiştir.

... sicil numaralı kişi ilk görevlendirilmesi 02.03.2022 tarihi olmak üzere Adıyaman Akıncılar Belediyesine, ... sicil numaralı kişi ilk görevlendirilmesi 08.06.2020 tarihi olmak üzere Ege Belediyeler Birliğine, ... sicil numaralı kişi ilk görevlendirilmesi 01.06.2010 tarihi olmak üzere Ege Belediyeler Birliğine, ... sicil numaralı kişi ilk görevlendirilmesi 25.02.2022 tarihi olmak üzere Adıyaman Gölbaşı Belediyesine ve ... sicil numaralı kişi ilk görevlendirilmesi 16.02.2016 tarihi olmak üzere Narlıdere Belediyesine 657 sayılı Kanun'un Ek 8'inci maddesi gereği geçici olarak görevlendirilmiştir.

... sicil numaralı kişi ilk görevlendirilmesi 30.06.2017 tarihi olmak üzere geçici olarak 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun amir hükümleri gereğince İzmir Valiliği İl Mahalli İdareler Müdürlüğüne, ... sicil numaralı kişi ilk görevlendirilmesi 19.03.2020 tarihi olmak üzere geçici olarak 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun amir hükümleri gereğince İzmir Valiliği İdare ve Denetim Müdürlüğüne ve ... sicil numaralı kişi ilk görevlendirilmesi 28.10.2021 tarihi olmak üzere geçici olarak 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun amir hükümleri gereğince Karabağlar Kaymakamlığına görevlendirilmiştir. Altı ayda bir görevlendirme yapılmaktadır. Görevlendirmenin nasıl yapıldığı anlaşılamamıştır. Görevlendirme olurlarında yer alan "5442 sayılı İl İdaresi Kanununun amir hükümleri gereğince" şeklindeki ifadede neyin kastedildiği anlaşılamamıştır. Geçici görevlendirmenin hangi Kanun'un hangi maddesine istinaden yapıldığı açıkça belirtilmelidir.

Büyükşehir Belediyesi kadrosunda olup geçici olarak görevlendirilen personelin ilk görevlendirmelerinin yapıldığı tarihten günümüze kadar kesintisiz olarak görevlendirildiği kurumda çalıştığı, sürekli olarak yapılan geçici görevlendirme olurları ile görevlendirmenin geçici olmaktan çıkıp sürekli hale geldiği anlaşılmıştır. Geçici olarak görevlendirilen personelin özlük hakları Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanmaktadır. Bir kısım görevlendirmelerin 657 sayılı Kanun'un Ek 8'inci maddesine göre yapılmış olmasına karşın, geçici süreli görevlendirme süresinin bir yılda altı ayı geçemeyeceği kuralına uyulmamıştır. Diğer bir kısım görevlendirmelerin ise neye göre yapıldığı anlaşılamamıştır. Kişilerin görevlendirilen kurumdaki çalışma süreleri dikkate alındığında bu görevlendirmenin Kanuna uygun olmadığı

anlaşılmaktadır. Kişilerin geçici görevlendirildikleri kurumda sürekli çalışması istendiği takdirde, kadrosuyla birlikte ilgili kuruma naklen atanması mümkündür.

Kamu idaresi cevabında, 5442 sayılı Kanun'un 8'inci maddesi hükmüne yer verilerek kişi bazlı yapılan görevlendirmelerle ilgili bilgi verilmiş, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Ek 8'inci maddesi gereği geçici görevlendirmelerin iptal edilmesine ilişkin ilgili Kurumlar ile irtibata geçilerek ivedi olarak iptalleri veya 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 74'üncü maddesi gereği naklen atanma işlemlerine ilişkin çalışmanın yapılacağı ifade edilmiştir.

657 sayılı Kanun'un Ek 8'inci maddesi ile diğer mevzuata aykırı yapılan geçici görevlendirmelerin iptalleri sağlanarak bundan sonraki geçici süreli görevlendirmelerin Kanuna uygun olarak yapılması gerekir.

#### **BULGU 51: Belediye Kadrosunda Çalışanların Sürekli Olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında Görevlendirilmesi**

Büyükşehir Belediyesine 6360 sayılı Kanun'la 2014 yılında devredilen personelin sürekli olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında görevlendirildiği görülmüştür.

06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 34'üncü maddesiyle 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'a 28'inci maddesinden sonra gelmek üzere 28/A maddesi eklenmiş ve söz konusu maddede Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'na ilişkin hükümler yer almıştır. Söz konusu 28/A maddenin beşinci fıkrasında, *"Gerektiğinde valilik, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirmeye yetkilidir."* hükmü yer almıştır.

09.07.2018 tarih ve 30473 sayılı (3'üncü Mükerrer) Resmi Gazete'de yayımlanan 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 18'inci maddesinin (b) fıkrasıyla 3152 sayılı Kanun'un 28/A maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

*"İl yatırım ve hizmetleri*

(1) Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, illerde her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı aracılığıyla yapabilirler. Bu işler karşılığı yapılacak kaynak transferlerinin hangi aşamada ne surette avans veya tahakkuk suretiyle yapılacağı, ihaleye çıkılmasında kaynağın sağlanması yöntemi, avans karşılığı ödeneğin saklı tutulması, ödenek devri, aranacak belgeler ile bu kapsamdaki diğer usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Bu madde kapsamında Başkanlık aracılığıyla yapılacak işlere ilişkin ödenekler, kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerinde ayrı tertiplerde izlenir, bu ödeneklerden diğer tertiplere aktarma yapılamaz ve başka amaçlarla kullanılamaz. Söz konusu tertiplerde yer alan ödeneklerden harcanmayan kısımlar ertesi yıl bütçesine devren ödenek kaydedilir.

(2) İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlıkça tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir. Yapılan veya yapılacak harcamalar karşılığı tutarlar ilgili kurumun pay ve ödeneklerinden tahsis yapan kurum tarafından kesilerek ilgili başkanlığa veya hizmeti yerine getiren diğer kamu kurum ve kuruluşuna gönderilir. Bu fıkra kapsamında ilgili genel bütçeli idarelere aktarılan tutarları, bir yandan genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir, diğer yandan bütçesinin ilgili tertiplerine ödenek kaydetmeye ve yıl içerisinde harcanmayan kısımlarını ertesi yıl bütçesine devren gelir ve ödenek kaydetmeye Strateji ve Bütçe Başkanlığı yetkilidir. Diğer kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılan tutarların bütçeleriyle ilişkilendirilmesi bu kurumların tabi olduğu mevzuat hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilir.”

Büyükşehir Belediyesinin kadrosunda olan ... sicil numaralı kişi 08.10.2014 tarihinde, ... sicil numaralı kişi 10.07.2018 tarihinde, ... sicil numaralı kişi 14.10.2015 tarihinde, ... sicil numaralı kişi 12.09.2017 tarihinde süresiz olarak ve ... sicil numaralı kişi 05.07.2017 tarihinde ikinci bir emre kadar 6360 sayılı Kanun'un 34'üncü maddesiyle 3152 sayılı Kanun'a 28-A madde olarak eklenen maddenin beşinci fıkrasındaki “Gerektiğinde valilik, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirmeye yetkilidir.” hükmüne istinaden Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında görevlendirilmişlerdir. Sicil numaralı Sayıştay Taslak Denetim

Raporunda yer aldığından dolayı burada yer verilmemiştir.

6360 sayılı Kanun'un 34'üncü maddesiyle 3152 sayılı Kanun'a 28/A maddesi olarak eklenen madenin beşinci fıkrasında yer alan "*Gerektiğinde valilik, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirmeye yetkilidir.*" hükmü 09.07.2018 tarih ve 30473 sayılı (3'üncü Mükerrer) Resmi Gazete'de yayımlanan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yürürlükten kaldırılmıştır.

04.04.2014 tarih ve 28962 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'in "Amaç ve kapsam" başlıklı 1'inci maddesinde, Bu Yönetmeliğin amacının, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde valiye bağlı olarak kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek olduğu, "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde, Bu Yönetmelikte geçen Bakanlığın İçişleri Bakanlığını, Başkanın Vali veya valinin görevlendirdiği vali yardımcısını, Başkanlığın Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığını ifade ettiği, "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı teşkilatı" başlıklı 4'üncü maddesinin birinci fıkrasında, Başkanlığın yedi müdürlükten oluştuğu, ikinci fıkrasında Başkanlık bünyesinde valinin onayıyla geçici birimler kurulabileceği, üçüncü fıkrasında, Başkanlığın personel ihtiyacının İçişleri Bakanlığı kadrolarında görev yapan personelden karşılanacağı ve dördüncü fıkrasında ise, Valinin bu maddede belirtilen müdürlüklerde ve geçici birimlerde görev yapmak üzere uzman, sözleşmeli personel ve memurları kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın Başkanlıkta görevlendirmeye yetkili olduğu belirtilmiştir.

Yönetmelik'in 4'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan "*Valinin bu maddede belirtilen müdürlüklerde ve geçici birimlerde görev yapmak üzere uzman, sözleşmeli personel ve memurları kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın Başkanlıkta görevlendirmeye yetkili olduğu*" ifadesinin dayanağının 06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 6360 sayılı Kanun'un 34'üncü maddesiyle 3152 sayılı Kanun'a 28'inci maddesinden sonra gelmek üzere 28/A olarak eklenen maddenin beşinci fıkrasında yer alan, "*Gerektiğinde valilik, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirmeye yetkilidir.*" hükmünün olduğu, ancak 28/A olarak eklenen maddenin beşinci fıkrasının 09.07.2018 tarih ve 30473 sayılı (3'üncü Mükerrer) yayımlanan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yürürlükten kaldırıldığı dikkate



alındığında, söz konusu Yönetmelik maddesinin Kanuni dayanağının bulunmadığı ve uygulama imkanının ortadan kalktığı açıktır. Anayasa Mahkemesinin 28.01.2022 tarih ve 31733 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2016/12847 sayılı Bireysel Başvuru kararında yer alan, “79. Yukarıda yer alan Danıştay içtihadında; düzenleyici işlem uyarınca tesis edilen idari işlemlerin iptali istemine yönelik uyuşmazlıklarda idari yargı mercilerince, düzenleyici idari işlemin üst hukuk normları olan Anayasa’ya ve kanuna aykırılık durumunun da incelenmesi, düzenleyici işlemin üst hukuk normlarına aykırı hükümler içermesi durumunda üst hukuk normu hükümlerinin dayanak alınarak sonuca varılması yönünde olduğu görülmektedir (bkz. §§ 19, 20)” şeklindeki ifade de bu görüşümüzü teyit etmektedir.

Diğer taraftan, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik’in “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Teşkilatı” başlıklı 4’üncü maddesinin üçüncü fıkrasında, Başkanlığın personel ihtiyacının İçişleri Bakanlığı kadrolarında görev yapan personelden karşılanacağı ve dolayısıyla dördüncü fıkrasında yer alan Valinin bu maddede belirtilen müdürlüklerde ve geçici birimlerde görev yapmak üzere uzman, sözleşmeli personel ve memurları kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın Başkanlıkta görevlendirmeye yetkili olduğu kuralının ancak İçişleri Bakanlığı kadrolarında görev yapan personel yönünden geçerli olduğu, dolayısıyla Belediye kadrosunda görev yapan kişileri görevlendirmede Valinin yetkisinin olmadığı anlaşılmaktadır.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasa’sının 128’inci maddesinin ikinci fıkrasında, “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. (Ek cümle: 7/5/2010-5982/12 md.) Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.” hükmünün yer aldığı, bu bağlamda geçici görevlendirmenin söz konusu madde kapsamında olmasından dolayı, bu şekilde yapılan görevlendirmelerle ilgili Kanuni dayanağının olması gerektiği açıktır. Anayasa Mahkemesi’nin birçok kararında tekrarlanarak yerleşik içtihadı haline gelen görüşlerine göre, Anayasa’da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi mümkün değildir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetkidir. Bu nedenle Anayasa’da öngörülen ayırık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte kural koyma yetkisi verilemez.

Süre olmaksızın görevlendirilen kişiler Büyükşehir Belediye personeldir. Valinin yetkisi Başkanlık kadrolarındaki personeli müdürlüklerde ve geçici birimlerde görevlendirme

ile sınırlıdır. Dolayısıyla farklı kurum olan Büyükşehir Belediye personelinin bahsedilen Yönetmeliğe istinaden farklı kurum olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında görevlendirilmesi mümkün değildir. Bu kişilerin görevlendirmeleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na uymadığı gibi, yapılan görevlendirmenin Kanuni dayanağı da bulunmamaktadır. Bu kişilerin sürekli olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında görevlendirilmesi kabul edilebilir değildir.

Kamu idaresi cevabında, 6360 sayılı Kanun'un 34'üncü maddesi ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 28'inci maddesinden sonra gelmek üzere eklenen 28/A madde hükmünden bahsedilerek kişi bazlı yapılan görevlendirmelerle ilgili bilgi verilmiş, 6360 sayılı Kanun'un 34'üncü maddesiyle 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un 28/A maddesine eklenen beşinci fıkrasının 09.07.2018 tarih ve 30473 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yürürlükten kaldırıldığı, belirtilen personellerin Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında sürekli olarak görevlendirilmelerinin iptal edilmesine ilişkin İzmir Valiliği ile irtibata geçilerek ivedi olarak iptalleri veya 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 74'üncü maddesi gereği naklen atanma işlemlerine ilişkin çalışmanın yapılacağı ifade edilmiştir.

Kanuna uygun olmayan ve tüm hakları Büyükşehir Belediyesi tarafından karşılanan sürekli görevlendirmelerin iptali ile söz konusu kişilerin Büyükşehir Belediyesinde çalışmasının sağlanması gerekir.

#### **BULGU 52: Belediyeler Birliğine Yapılan Görevlendirilmenin Hatalı Olması**

Büyükşehir personeli olan ... sicil numaralı VHKİ kadrosunda olan kişinin Ege Belediyeler Birliğine görevlendirilmesinin hatalı olduğu görülmüştür.

11.06.2005 tarih ve 25842 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu'nun "Teşkilat" başlıklı 17'nci maddesinde,

*"Norm kadroya uygun olarak birlik teşkilâtı birlik müdürü, yazı işleri, malî işler birimleriyle birliğin faaliyet alanına göre kurulacak teknik işler biriminden oluşur.*

*Ülke düzeyinde kurulan birliklerle üye sayısı yüzden fazla olan birliklerde teşkilât, norm kadroya uygun olarak genel sekreter, yazı işleri ve malî işler birimleriyle birliğin faaliyet alanında olmak ve sayısı üçü geçmemek üzere birlik meclisinin kararıyla kurulacak diğer*

*birimlerden oluşur.*

*Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar, Belediye Kanununda belirtilen esas ve usullere göre birlik **genel sekreteri veya diğer üst yönetici kadrolarında** görevlendirilebilir. Bu tür görevlendirmelerde ilgilinin kendi kurumundan aldığı her türlü malî ve sosyal hakları kesilmez, ancak kurumundan aldığı aylık ve diğer ödemelerin toplam tutarını geçmemek üzere birlik encümeni kararıyla ek ödeme yapılabilir.”*

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “Norm kadro ve personel istihdamı” başlıklı 49'uncu maddesinin altıncı fıkrasında,

*“Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, belediye başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle, belediyelerin **birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında** geçici olarak görevlendirilebilirler. Bu şekilde görevlendirmelerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci maddesinin (B) fıkrasında öngörülen şartlar dikkate alınır. Belediyelerde bu şekilde istihdam edilen personel kurumlarından izinli sayılırlar. Bu personelin görevlendirildikleri süre zarfındaki, görevlendirildikleri kadroya ait her türlü malî hakları ile kurumları tarafından karşılanması gereken sosyal güvenlik ve benzeri diğer hakları belediye tarafından ödenir. İzinli oldukları müddet, terfi ve emekliliklerinde hesaba katılır ve terfi haklarını kazananlar başkaca bir işleme lüzum kalmaksızın terfi ettirilirlenir. Bu şekilde görevlendirilenler, görevlendirme süresinin sona ermesinden itibaren onbeş gün içerisinde yazılı olarak kurumlarına başvurmaları hâlinde en geç bir ay içerisinde kadrolarına veya müktesebine uygun başka bir kadroya atanırlar.”*

hükümleri yer almaktadır.

... sicil numaralı VHKİ kadrosunda olan kişi 16.07.2009 tarihli olur ile Ege Belediyeler Birliğine 5355 sayılı Kanun'un 17'nci maddesinin üçüncü fıkrasına göre muhasebe yetkilisi olarak görevlendirilmiştir. 5355 sayılı Kanun'un 17'nci maddesi incelendiğinde, birlik müdürü ayrı belirtilmiş ve malî işlerde birim olarak yer almıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurlar, Belediye Kanunu'nda belirtilen esas ve usullere göre birlik genel sekreteri veya diğer üst yönetici kadrolarında görevlendirilebilecektir. 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin altıncı fıkrasında geçen “birim müdürü ve üstü yönetici kadroları” ifadesi ile 5355 sayılı Kanun'un 17'nci maddesinin üçüncü fıkrasında geçen “birlik genel sekreteri veya diğer üst yönetici kadroları” ifadesinin birlikte değerlendirilmesi sonucu, söz konusu kişinin görevlendirildiği kadronun genel sekreter veya üst yönetici kadrosu kapsamında bulunmadığı

sonucuna ulaşılmıştır.

Kamu idaresi cevabında, 5355 sayılı Kanun'un 17 ile 5393 sayılı Kanun'un 49'uncu madde hükmünden bahsedilerek Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni kadrosunda bulunan personelin 16.07.2009 tarih ve 3131 sayılı Başkanlık Makamı Oluru ile Ege Belediyeler Birliğinde Muhasebe Yetkilisi olarak görev yapmasının uygun görüldüğü ifade edilmiştir.

5355 sayılı Kanun'un 17'nci maddesinin üçüncü fıkrasına göre birlik genel sekreteri veya diğer üst yönetici kadrolarına görevlendirilmesi bulunmayan ... sicil numaralı kişinin görevlendirmesine son verilmesi gerekir.

### **BULGU 53: Naklen İtfaiye Erliğine Atanmada Yönetmelik Hükümünün Uygulanmaması**

Başka bir kadroda çalışmakta iken itfaiye erliğine geçmek isteyenlerle ilgili İtfaiye Yönetmeliği'nde istenen şartlar gerçekleşmeden atama yapıldığı görülmüştür.

21.10.2006 tarih ve 26326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye İtfaiye Yönetmelik'in "Başka memurluklardan naklen geçiş" başlıklı 18'inci maddesinde, "*Herhangi bir resmi kuruluştan veya belediyenin diğer hizmet birimlerinde asıl memur iken, belediye itfaiye erliğine geçmek isteyenler; 30 yaşını aşmamaları, 15 inci maddedeki yaş dışındaki diğer şartları taşımaları ve 16 ncı maddede öngörülen sözlü sınavda başarılı olmaları kaydıyla, 657 sayılı Kanuna ve diğer ilgili mevzuat hükümlerine uyularak itfaiye erliğine atanabilir.*" denilmiş ve "İtfaiye erliğine atanma şartları" başlıklı 15'inci maddesinde, itfaiye erliğine atanmak için 657 sayılı Kanun'un 48'inci maddesindeki şartların yanı sıra en az lise veya dengi okul mezunu olması, sağlık açısından kapalı mekan, dar alan ve yükseklik gibi fobisi olmaması kaydıyla itfaiye teşkilatının çalışma şartlarına uygun olması, tartılma ve ölçülme aç karnına, soyunuk ve çıplak ayakla olmak kaydıyla erkeklerde en az 1.67 m, kadınlarda en az 1.60 m boyunda olmak ve boyun 1 m den fazla olan kısmı ile kilosu arasında (+,-) 10 kg. dan fazla fark olmaması ve sınavın yapıldığı tarihte 25 yaşını doldurmamış olması şartlarının aranacağı ve 16'ncı maddesinde de ilk defa itfaiye eri kadrolarına atanacakların yazılı ve sözlü sınav şekline ilişkin düzenlemeler yer almıştır.

Belediye İtfaiye Yönetmeliği'nde 14.11.2017 tarih ve 30240 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklikle Yönetmelik'in "Başka memurluklardan naklen geçiş" başlıklı 18'inci maddesi, "*Diğer kamu kurum ve kuruluşları veya belediye hizmet birimlerinde asıl memur kadrosunda çalışanlardan, itfaiye erliğine geçmek isteyenler; 30 yaşını aşmamaları, 15/A*

*maddesinin birinci fıkrasının (b), (c), (e), (f) bentlerindeki şartları taşımaları ve 15/E maddesinde öngörülen sınavda başarılı olmaları kaydıyla, 657 sayılı Kanuna ve diğer mevzuat hükümlerine uyularak itfaiye eri kadrosuna atanabilir.” şeklinde değiştirilmiştir. İtfaiye erliğine ilk defa atanacaklarla ilgili düzenlemeler yönetmeliğin 15, 15/A, 15/B, 15/C, 15/Ç, 15/D, 15/E, 15/F ve 15/G maddelerinde yer almıştır. “Sınava kabul için ön şartlar” başlıklı 15/A maddesinde, sınava katılmak isteyenlerin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 48’inci maddesinde belirtilen genel şartları taşımaları, en az lise veya dengi okul mezunu olmaları, tartılma ve ölçülme aç karnına, soyunuk ve çıplak ayakla olmak kaydıyla erkeklerde en az 1.67 metre, kadınlarda en az 1.60 metre boyunda olmak ve boyun 1 metreden fazla olan kısmı ile kilosu arasında (+,-) 10 kilogramdan fazla fark olmaması, sınavın yapıldığı tarihte 30 yaşını doldurmamış olmaları, geçerlilik süresi dolmamış KPSS puan türünden sınav duyurusunda belirtilmiş olan asgari puanı almış olmaları, sağlık açısından kapalı mekan, dar alan ve yükseklik gibi fobisi olmaması kaydıyla itfaiye teşkilatının çalışma şartlarına uygun olmaları, itfaiye teşkilatının ihtiyacına göre belirlenen 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu hükümlerince verilen sürücü belgesine sahip olmaları gerektiği, 15/E maddesinde adayların bilgi ve yeteneklerini ölçecek şekilde yazılı veya sözlü ile uygulamalı olmak üzere iki bölüm halinde sınav yapılacağı, 16/B maddesinde ataması yapılanların sınavla ilgili belgelerin ilgililerin özlük dosyalarında saklanacağı, 16/C maddesinde sekretarya hizmetlerinin insan kaynaklarından sorumlu birim tarafından yürütüleceği belirtilmiştir.*

Belediye İtfaiye Yönetmeliği'nde itfaiye teşkilatının personelinin görev ve yetkileri, mesleğe alınmaları ve nitelikleri ile unvanların düzenleniş biçimi bir bütün olarak değerlendirildiğinde, itfaiye personelinin göreve alınmasının belli niteliklere bağlandığı görülmektedir. Görevin özelliği de bunu gerektirmektedir. Bu bağlamda naklen geçişlerde uygulanacak kurallar ayrı bir maddede belirtilmiştir.

06.06.2000 tarih ve 24071 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Devlet Personel Başkanlığının 2000/2 sayılı 3269 Sayılı Uzman Erbaş Kanununa Tabi Olarak İstihdam Edilen Uzman Erbaşların Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Atanmalarına İlişkin Tebliğ’de, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu’na göre istihdam edilen uzman erbaşların 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu’na tabi bulunmaları sebebiyle diğer personel kanunlarına tabi herhangi bir kamu kurum ve kuruluşuna naklen atanamayacakları, ancak 3269 sayılı Kanun’a göre uzman erbaş kadrolarında istihdam edilmeleri sebebiyle 657 sayılı Kanun’un 54’üncü maddesi de dikkate alınarak azami adaylık süresi kadar çalışılmış ve kendi istekleriyle sözleşmelerini feshetmiş olmak kaydıyla uzman erbaşların, 657 sayılı Kanun’un 97’nci

maddesinde belirtilen sürelerle bağlı olmaksızın yürürlükteki Başbakanlık genelgeleri çerçevesinde açıktan atama izni alınması suretiyle aynı Kanunun 92'nci maddesine göre koruma ve güvenlik görevlisi kadroları ile kurumların görevde yükselme yönetmeliklerinde bu düzeyde belirledikleri diğer kadrolara atanmalarının hizmet ihtiyaçları göz önünde bulundurularak kamu kurum ve kuruluşlarının takdirinde bulunduğu belirtilmiştir. 28.07.2009 tarih ve 27302 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Devlet Personel Başkanlığı (1) Seri Numaralı Kamu Personeli Genel Tebliği ile 06.06.2000 tarihli ve 24071 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "3269 sayılı Uzman Erbaş Kanununa Tabi Olarak İstihdam Edilen Uzman Erbaşların Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Atanmalarına İlişkin Tebliğ" yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak (1) Seri Numaralı Kamu Personeli Genel Tebliğinde de benzer açıklamalar yer almıştır.

Uzman erbaş/onbaşı/çavuş vb. olarak çalışıp istifa ederek kurumların 657 sayılı Kanun'a tabi kadrolarına atanmak istediklerinde kadronun gerektirdiği niteliklerin aranması gerekir. İtfaiye erliğine iki şekilde atama yapılmaktadır. Birinci olarak ilk defa itfaiye eri olarak işe alınma olup bununla ilgili şartlar ve sürecin nasıl olacağı yönetmelikte ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Diğeri ise başka kadroda çalışanların itfaiye erliğine naklen atanmasıdır. Belirtilen iki şekil dışında itfaiye erliğinde istihdam türü bulunmamaktadır. Naklen itfaiye erliğine ataması yapılan kişilerin dosyalarında gerekli şartların sağlandığına veya incelemenin yapıldığına ilişkin bilgi bulunmamaktadır. Kiminin atanma tarihinde yönetmelikte aranan şartın tutmadığı görülmekle birlikte genelde sınavın yapıldığına dair belgelerin olmadığı görülmüştür. Yönetmeliğe uygun yapılmayan bu atamaların iptal edilerek bu kişilerin uygun kadrolara atamalarının yapılması gerekir.

23 kişi çeşitli tarihlerde itfaiye eri kadrosuna yönetmelikte aranan şartlar yerine getirilmeden ve sınav yapılmadan atanmışlardır. Kişi bazında ayrıntılı bilgi Sayıştay Taslak Denetim Raporu ile Büyükşehir Belediyesinde mevcuttur. Bu kişilerden bazılarının önce zabıta memurluğuna atanıp daha sonra itfaiye erliğine atanmış olmaları incelendiğinde, bu kişilerin zabıta memurluğuna atanmalarının sınavsız olması Belediye Zabıta Yönetmeliği'ne aykırılık oluşturmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin 18.10.2022 tarih ve 31987 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2019/19788 sayılı Bireysel Başvuru kararında, "66... *İlgili yargı kararlarında belirtildiği üzere (bkz. §§ 37,38) iptal davalarında idari işlemlerin hukuka uygunluğunun yargısal denetiminin söz konusu işlemlerin tesis edildiği tarihteki duruma göre yapılması kuraldır...*" ve Danıştay

İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 30/9/1994 tarihli ve E.1993/247, K.1994/559 sayılı kararında, “...İdare Hukuku ilkelerine göre, iptal davaları incelenirken, iptali istenilen işlemin tesis edildiği andaki durum yargılanır ve iptal kararı, idari işlemi tesis edildiği tarihten itibaren ortadan kaldırır...” yer alan ifadeler dikkate alınmalıdır.

Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarında belirtildiği üzere kazanılmış hak, hakkın elde edildiği tarihteki düzenlemelere (mevzuata) uygun edilmesi halinde geçerlidir. Hakkın elde edildiği tarihteki düzenlemelere (mevzuata) uygun elde edilmeyen hak, kazanılmış hak olarak değerlendirilemez.

Kamu görevlilerinin ilk kez bir göreve atanırken ya da görevde yükselme suretiyle üst göreve atanırken söz konusu görevin gerektirdiği nitelikleri taşıması zorunludur. Bu zorunluluk atama tarihi bakımından geçerli olduğu gibi görevin sürdürüldüğü süre zarfı yönünden de taşınması gereklidir. Bu çerçevede ilgililerin atandıkları kadronun şartını taşımadığı açıktır. Bir görev için öngörülen koşulların taşınmaması halinde bu görevin belirli bir süre yürütülmüş olması ilgili lehine kazanılmış hak oluşturmaz. Söz konusu koşulların atama süresince de taşınması zorunlu olduğundan bu koşulun taşınmadığının daha sonra tespit edilmesi bu kişinin bu kadroda çalışmasına hukuki engel oluşturur. İlgililerin gerekli koşulları taşımadan kadrolara atandıkları anlaşıldığından dolayı, bu görevi yürütebilmelerine olanak da bulunmamaktadır. İdari yargı, istikrarlı olarak koşullarını taşımadığı halde yapılan atamanın açık hata kapsamında olduğu ve bu nedenle yapılan ödemelerin her zaman geri alınacağına dair kararlar vermektedir.

Kamu idaresi cevabında, 12 personelin 6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyesine devredildiği, 06.06.2000 tarih ve 24071 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Devlet Personel Başkanlığının 2000/2 sayılı 3269 Sayılı Uzman Erbaş Kanununa Tabi Olarak İstihdam Edilen Uzman Erbaşların Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Atanmalarına İlişkin Tebliği’nden bahsedilerek sicil numaraları belirtilen personellerin uzman erbaşlıktan açıktan itfaiye erliğine atandığı ve atama işleminin diğer Belediyelerde olduğu, daha sonra Büyükşehir Belediyesine naklen geldiği, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 74’üncü maddesi ile 5216 sayılı Kanun’un 18 inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendi gereği diğer kurumlardan naklen atamalarının gerçekleştirildiği, bir kişinin sağlık kurulu raporu gereği 18.05.2023 tarihinde Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni kadrosuna naklen atanmasının gerçekleştirildiği ifade edilmiştir.

22.02.2007 gün ve 26442 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına

Dair Yönetmeliğin “İtfaiye personeli” başlıklı 18’inci maddesinde, “*Belediyeler, itfaiye biriminin görevlerini göz önünde bulundurarak, itfaiye personeli dışında diğer hizmet sınıflarında bulunan personeli ihtiyaç halinde, mevcut kadroları ile itfaiye teşkilatında görevlendirebilir.*” denilmektedir. Görüleceği üzere ihtiyaç duyulması halinde personel mevcut kadroları ile görevlendirilebilecektir. Bu madde itfaiye personeliğine atanma hakkı vermemektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Memurların bir kurumdan diğerine nakilleri:” başlıklı 74’üncü maddesindeki, “*Memurların bu Kanuna tabi kurumlar arasında, kurumların muvafakatı ile kazanılmış hak dereceleri üzerinden veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde derece yükselmesi suretiyle, buldukları sınıftan veya öğrenim durumları itibariyle girebilecekleri sınıftan, bir kadroya nakilleri mümkündür.*” hükmü memurların bir kurumdan diğerine naklini düzenleyen maddedir. Böyle bir düzenlemenin olması işin doğası gereğidir. Ancak bu hüküm kişinin şartları sağlamadığı bir kadro veya unvana naklen atanacağını göstermemektedir. Sonuç olarak Kanun’un 74’üncü maddesi hükmü naklen atamayı düzenlemekte olup, Yönetmeliğe aykırı elde edilen kadro unvanı ile ilgili bir düzenleme içermemektedir.

Yönetmeliğe aykırı olarak naklen itfaiye erliğine atamaları yapılan personellerin itfaiye erliğine yapılan atamalarının iptal edilerek uygun kadroya atanmaları gerekir.

#### **BULGU 54: Naklen Zabıta Memurluğuna Atanmada Yönetmelik Hükümünün Uygulanmaması**

Başka bir kadroda çalışmakta iken zabıta memurluğuna geçmek isteyenlerle ilgili Zabıta Yönetmeliği'nde istenen şartlar gerçekleşmeden atama yapıldığı görülmüştür.

11.04.2007 tarih ve 26490 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin “Başka memurluklardan naklen geçiş” başlıklı 16’ncı maddesinde, “*Herhangi bir resmi kuruluştan veya belediyenin diğer hizmet birimlerinde asil memur iken, belediye zabıta memurluğuna geçmek isteyenler; 30 yaşını aşmamaları, 13 üncü maddedeki yaş dışındaki diğer şartları taşımaları ve 14 üncü maddede öngörülen sınavda başarılı olmaları kaydıyla, 657 sayılı Kanuna ve diğer ilgili mevzuat hükümlerine uyularak zabıta memurluğuna atanabilir.*” denilmiş ve “Zabıta memurluğuna atanma şartları” başlıklı 13’üncü maddesinde, zabıta memurluğuna atanmak için 657 sayılı Kanun'un 48’inci maddesinin (A) fıkrasında belirtilen genel şartların yanı sıra en az lise veya dengi okul mezunu olması, tartılma ve ölçülme aç karnına, soyunuk ve çıplak ayakla olmak kaydıyla erkeklerde en az 1.67 m, kadınlarda en az 1.60 m boyunda olması ve boyun 1 m den fazla olan kısmı ile kilosu



arasında (+,-) 10 kg. dan fazla fark olmaması ve sınavın yapıldığı tarihte 25 yaşını doldurmamış olması şartlarının aranacağı ve 14'üncü maddesinde ilk defa zabıta memurluğu kadrolarına atanacakların yazılı ve sözlü sınav şekline ilişkin düzenlemeler yer almıştır.

Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde 14.11.2017 tarih ve 30240 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklikle Yönetmelik'in "Başka memurluklardan naklen geçiş" başlıklı 16'ncı maddesi, "*Diğer kamu kurum ve kuruluşları veya belediye hizmet birimlerinde asıl memur kadrosunda çalışanlardan, belediye zabıta memurluğuna geçmek isteyenler; 35 yaşını aşmamaları, bu Yönetmeliğin 13/A maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentlerinde yer alan şartları taşımaları, 13/E maddesinde öngörülen sınavda başarılı olmaları kaydıyla 657 sayılı Kanuna ve diğer mevzuat hükümlerine uyularak zabıta memurluğuna atanabilir.*" şeklinde değiştirilmiştir. 13/A maddesinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48'inci maddesinde belirtilen genel şartları taşımaları ile mezuniyet ile boy ve ölçü şartları yer almaktadır. Zabıta memurluğuna ilk defa atanacaklarla ilgili düzenlemeler yönetmeliğin 13, 13/A, 13/B, 13/C, 13/Ç, 13/D, 13/E, 13/F ve 13/G maddelerinde yer almıştır. "Sınava kabul için ön şartlar" başlıklı 13/A maddesinde, sınava katılmak isteyenlerin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48'inci maddesinde belirtilen genel şartları taşımaları, en az lise veya dengi okul mezunu olmaları, tartılma ve ölçülme aç karnına, soyunuk ve çıplak ayakla olmak kaydıyla erkeklerde en az 1.67 metre, kadınlarda en az 1.60 metre boyunda olmak ve boyun 1 metreden fazla olan kısmı ile kilosu arasında (+,-) 10 kilogramdan fazla fark olmaması, sınavın yapıldığı tarihte 30 yaşını doldurmamış olmaları, geçerlilik süresi dolmamış KPSS puan türünden sınav duyurusunda belirtilmiş olan asgari puanı almış olmaları gerektiği, 13/E maddesinde adayların bilgi ve yeteneklerini ölçecek şekilde yazılı veya sözlü olarak sınav yapılacağı, 14/B maddesinde ataması yapılanların sınavla ilgili belgelerinin ilgililerin özlük dosyalarında saklanacağı, 14/C sekretarya hizmetlerinin insan kaynaklarından sorumlu birim tarafından yürütüleceği belirtilmiştir.

Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde düzenlenmiş olan teşkilat personelinin görev ve yetkileri, mesleğin alınmaları ve nitelikleri ile unvanların düzenleniş biçimi bir bütün olarak değerlendirildiğinde, zabıta personelinin göreve alınmasının belli niteliklere bağlandığı, ciddi ve katı bir hiyerarşinin bulunduğu görülmektedir. Görevin özelliği de bunu gerektirmektedir. Bu bağlamda naklen geçişlerde uygulanacak kurallar ayrı bir maddede belirtilmiştir.

06.06.2000 tarih ve 24071 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Devlet Personel Başkanlığının 2000/2 sayılı 3269 Sayılı Uzman Erbaş Kanununa Tabi Olarak İstihdam Edilen

Uzman Erbaşların Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Atanmalarına İlişkin Tebliğ'de, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanununa göre istihdam edilen uzman erbaşların 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununa tabi bulunmaları sebebiyle diğer personel kanunlarına tabi herhangi bir kamu kurum ve kuruluşlarına naklen atanamayacakları, ancak 3269 sayılı Kanuna göre uzman erbaş kadrolarında istihdam edilmeleri sebebiyle 657 sayılı Kanunun 54'üncü maddesi de dikkate alınarak azami adaylık süresi kadar çalışılmış ve kendi istekleriyle sözleşmelerini feshetmiş olmak kaydıyla uzman erbaşların, 657 sayılı Kanunun 97'nci maddesinde belirtilen sürelerle bağlı olmaksızın yürürlükteki Başbakanlık genelgeleri çerçevesinde açıktan atama izni alınması suretiyle aynı Kanunun 92'nci maddesine göre koruma ve güvenlik görevlisi kadroları ile kurumların görevde yükselme yönetmeliklerinde bu düzeyde belirledikleri diğer kadrolara atanmaları hizmet ihtiyaçları göz önünde bulundurularak kamu kurum ve kuruluşlarının takdirinde bulunduğu belirtilmiştir. 28.07.2009 gün ve 27302 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Devlet Personel Başkanlığı (1) Seri Numaralı Kamu Personeli Genel Tebliği ile 06.06.2000 tarihli ve 24071 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan "3269 sayılı Uzman Erbaş Kanununa Tabi Olarak İstihdam Edilen Uzman Erbaşların Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Atanmalarına İlişkin Tebliğ" yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak (1) Seri Numaralı Kamu Personeli Genel Tebliğinde de benzer açıklamalar yer almıştır.

Uzman erbaş olarak çalışıp istifa ederek kurumların 657 sayılı Kanuna tabi kadrolarına atanmak istediklerinde kadronun gerektirdiği niteliklerin aranması gerekir. Zabıta memurluğuna iki şekilde atama yapılmaktadır. Birinci olarak ilk defa zabıta memuru olarak işe alınma olup bununla ilgili şartlar ve sürecin nasıl olacağı yönetmelikte ayrıntılı belirtilmiştir. Diğeri ise başka kadroda çalışanların naklen zabıta memurluğuna atanmasıdır. Belirtilen iki durum dışında zabıta memurluğunda istihdam şekli bulunmamaktadır. Naklen zabıta memurluğuna ataması yapılan kişilerin dosyalarına bakıldığında istenen şartlarla ilgili gerekli şartların sağlandığına veya incelemenin yapıldığına ilişkin dosyalarında bilgi bulunmamaktadır. Kiminin atanma tarihinde yönetmelikte aranan şartın tutmadığı görülmekle birlikte genelde sınavın yapıldığına dair dosyalarında belgenin olmadığı görülmüştür. Yönetmeliğe uygun yapılmayan bu atamaların iptal edilerek bu kişilerin uygun kadrolara atamalarının yapılması gerekir.

295 kişi çeşitli tarihlerde zabıta memuru kadrosuna yönetmelikte aranan şartlar yerine getirilmeden ve sınav yapılmadan atanmışlardır. Kişi bazında ayrıntılı bilgi Sayıştay Taslak Denetim Raporu ile Büyükşehir Belediyesinde mevcuttur. Bu kişilerden bazılarının önce itfaiye erliğine atanıp daha sonra zabıta memurluğuna atanmış olmaları incelendiğinde, bu kişilerin

İtfaiye erliğine atanmalarının sınavsız olması Belediye İtfaiye Yönetmeliği'ne aykırılık oluşturmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin 18.10.2022 tarih ve 31987 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2019/19788 sayılı Bireysel Başvuru kararında, "66... *İlgili yargı kararlarında belirtildiği üzere (bkz. §§ 37,38) iptal davalarında idari işlemlerin hukuka uygunluğunun yargısal denetiminin söz konusu işlemlerin tesis edildiği tarihteki duruma göre yapılması kuraldır...*" ve Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 30/9/1994 tarihli ve E.1993/247, K.1994/559 sayılı kararında, "...*İdare Hukuku ilkelerine göre, iptal davaları incelenirken, iptali istenilen işlemin tesis edildiği andaki durum yargılanır ve iptal kararı, idari işlemi tesis edildiği tarihten itibaren ortadan kaldırır....*" yer alan ifadeler dikkate alınmalıdır.

Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarında belirtildiği üzere kazanılmış hak, hakkın elde edildiği tarihteki düzenlemelere (mevzuata) uygun edilmesi halinde geçerlidir. Hakkın elde edildiği tarihteki düzenlemelere (mevzuata) uygun elde edilmeyen hak, kazanılmış hak olarak değerlendirilemez.

Kamu görevlilerinin ilk kez bir göreve atanırken ya da görevde yükselme suretiyle üst göreve atanırken söz konusu görevin gerektirdiği nitelikleri taşıması zorunludur. Bu zorunluluk atama tarihi bakımından geçerli olduğu gibi görevin sürdürüldüğü süre zarfı yönünden de taşınması gereklidir. Bu çerçevede ilgililerin atandıkları kadronun şartını taşımadığı açıktır. Bir görev için öngörülen koşulların taşınmaması halinde bu görevin belirli bir süre yürütülmüş olması ilgili lehine kazanılmış hak oluşturmaz. Söz konusu koşulların atama süresince de taşınması zorunlu olduğundan bu koşulun taşınmadığının daha sonra tespit edilmesi bu kişinin bu kadroda çalışmasına hukuki engel oluşturur. İlgililerin gerekli koşulları taşımadan kadrolara atandıkları anlaşıldığından dolayı, bu görevi yürütebilmelerine olanak da bulunmamaktadır. İdari yargı, istikrarlı olarak koşullarını taşımadığı halde yapılan atamanın açık hata kapsamında olduğu ve bu nedenle yapılan ödemelerin her zaman geri alınacağına dair kararlar vermektedir.

Kamu idaresi cevabında, 06.06.2000 tarih ve 24071 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Devlet Personel Başkanlığının 2000/2 sayılı 3269 Sayılı Uzman Erbaş Kanununa Tabi Olarak İstihdam Edilen Uzman Erbaşların Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Atanmalarına İlişkin Tebliği'nden bahsedilerek sicil numaraları belirtilen 119 personelin zabıta memurluğuna atandığı ve atama işleminin diğer Belediyelerde olduğu, daha sonra Büyükşehir Belediyesine naklen geldiği, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 74'üncü maddesi ile 5216 sayılı Kanun'un 18 inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendi gereği

diğer kurumlardan naklen atamalarının gerçekleştirildiği ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabında, 295 kişinin 119'unun ataması hakkında bilgi verilmiş, ancak diğer atamalarla ilgili açıklama yapılmamıştır. Yönetmelikte istenen şartların sağlandığına ilişkin bir bilgi verilmemiştir. Yani bu kişiler Yönetmelikte istenen şartları sağlamadan zabıta memurluğuna atanmışlardır.

Yönetmeliğe aykırı olarak naklen zabıta memurluğuna atamaları yapılan kişilerin zabıta memurluğuna yapılan atamalarının iptal edilerek uygun kadroya atanmaları gerekir.

### **BULGU 55: Unvan Değişikliği Sınavına Girmeden Dalgıç Kadrosuna Atama Yapılması**

Büyükşehir Belediyesinde üç personelin unvan değişikliği sınavına girmeden Dalgıç kadrosuna atandığı görülmüştür.

Atamanın yapıldığı tarihte yürürlükte olan 04.07.2009 tarih ve 27278 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'in "Görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi kadrolar" başlıklı 5'inci maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde dalgıç sayılmış, "Unvan değişikliği sınavına tabi olan kadrolara atanacaklarda aranacak genel şartlar" başlıklı 8'inci maddesinin birinci fıkrasında, unvan değişikliği suretiyle atanacaklarda unvan değişikliği sınavında başarılı olmak ile yükseköğrenim mezunu olanların 1-4 dereceli kadrolara atanmaları için 657 sayılı Kanunun 68'inci maddesinin (B) bendinde belirtilen süre kadar hizmeti bulunmak gerektiği, "Unvan değişikliği suretiyle atanacaklarda aranacak özel şartlar" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasının (j) bendinde, dalgıç kadrosuna atanabilmek için; en az ortaöğretim mezunu olmak ile özel mevzuatında öngörülen diploma veya kurs bitirme belgesine sahip olmak gerektiği belirtilmiştir. 02.07.2020 tarih ve 31173 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik' te de dalgıç kadrosuna atanabilmek için unvan değişikliği sınavında başarılı olmak gerekmektedir.

Sayıştay Taslak Denetim Raporunda sicil numaralı belirtilen üç kişi 14.06.2016 tarihinde unvan değişikliği sınavına girmeden dalgıç kadrosuna atanmıştır.

Kamu görevlilerinin ilk kez bir göreve atanırken ya da görevde yükselme suretiyle üst göreve atanırken söz konusu görevin gerektirdiği nitelikleri taşıması zorunludur. Bu zorunluluk atama tarihi bakımından geçerli olduğu gibi görevin sürdürüldüğü süre zarfı yönünden de

taşınması gereklidir. Bu çerçevede ilgililerin atanırken söz konusu kadroya atanabilmek için gereken sınav şartını taşımadıkları açıktır. Bir görev için öngörülen koşulların taşınmaması halinde bu görevin belirli bir süre yürütülmüş olması ilgili lehine kazanılmış hak oluşturmaz. Söz konusu koşulların atama süresince de taşınması zorunlu olduğundan bu koşulun taşınmadığının daha sonra tespit edilmesi bu kişinin bu kadroda çalışmasına hukuki engel oluşturur. İlgilinin gerekli koşulları taşımadan kadroya atandığı anlaşıldığında bu görevi yürütebilmesine olanak da bulunmamaktadır. İdari yargı, istikrarlı olarak koşullarını taşımadığı halde yapılan atamanın açık hata kapsamında olduğu ve bu nedenle yapılan ödemelerin her zaman geri alınacağına dair kararlar vermektedir. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarında belirtildiği üzere kazanılmış hak, hakkın elde edildiği tarihteki düzenlemelere (mevzuata) uygun edilmesi halinde geçerlidir. Hakkın elde edildiği tarihteki düzenlemelere (mevzuata) uygun elde edilmeyen hak, kazanılmış hak olarak değerlendirilemez.

Kamu idaresi cevabında, Yönetmelik'in 9 ve 19 ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 76'ncı maddesi ve 5216 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendi gereği 14.06.2016 tarihinden geçerli olmak üzere naklen atamalarının yapıldığı ifade edilmiştir. 657 sayılı Kanun'un 76'ncı maddesindeki hüküm memurların görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle buldukları kadro derecelerine eşit veya 68'inci maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atanabileceğini düzenleyen maddedir. Böyle bir düzenlemenin olması işin doğası gereğidir. Ancak bu hüküm kişinin şartları sağlamadığı bir kadro veya unvana naklen atanacağını göstermemektedir. Sonuç olarak Kanun'un 76'ncı maddesi hükmü naklen atamayı düzenlemekte olup, Yönetmeliğe aykırı elde edilen kadro unvanı ile ilgili bir düzenleme içermemektedir. Kamu idaresi cevabında belirtilen, Yönetmelik'in "Hizmet grupları arasında geçişler" başlıklı 19'uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan hükmün unvan değişikliği sınavına tabi kadrolarda uygulanması mümkün değildir.

Unvan değişikliği sınavına girmeden dalgıç kadrosuna yapılan atamaların iptali sağlanmalıdır.

#### **BULGU 56: Teknik Kadrolara Sınavsız Atama Yapılması**

Farklı kadrolarda çalışırken sınava girmeden teknisyen, tekniker veya mühendisliğe atama yapıldığı görülmüştür.

18.04.1999 tarih ve 23670 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelik’in 2’nci maddesinde, bu Yönetmeliğin belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelere ait memur kadrolarında, müdür ve daha alt görevlere görevde yükselme mahiyetindeki asaleten atanmalarında uygulanacağı, “Görevde Yükselmeye İlişkin Esaslar” başlıklı ikinci bölümünün “Öğrenim düzeyi” başlıklı 5’inci maddesinde atanabilmek için gerekli öğrenim şartı belirtilmiş, 11’inci maddesinde Görevde yükselme eğitiminde başarılı olanların bu Yönetmelik kapsamında bulunan görevlere atanabilmeleri için kurumlarınca çıkarılacak görevde yükselme yönetmeliğine uygun olarak yapılacak **sınava katılarak başarılı** bulunmalarının şart olduğu, kurumların bu yönetmelik hükümlerine aykırı olmamak şartıyla kendi yönetmeliklerini çıkarabilecekleri düzenlenmiştir.

02.02.2000 tarih ve 23952 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve İl Özel İdareleri ve Belediyelerin Kurdukları Birlik, Müessese ve İşletmeler ile Bunlara Bağlı Döner Sermayeli Kuruluşlardaki Memurların Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik’in 5 inci maddesinin (f) fıkrasında,

*“Teknik Hizmetler Grubu;*

*1) Mühendis, mimar, şehir plancısı, jeolog, jeomorfolog, jeofizikçi, hidrolog, istatistikçi, fizikçi, arkeolog, matematikçi, (Ek: 10/05/2001-24398) ekonomist,*

*2)Tekniker,*

*3)Teknisyen, teknik ressam, fen memuru,”*

olarak düzenlenmiş, yönetmeliğin “Görevde yükselme sınavı” başlıklı 9’uncu ilk fıkrasında, “Görevde yükselme eğitiminde başarılı olanların bu Yönetmelik kapsamında bulunan görevlere atanabilmeleri için kurumlarınca yaptırılacak ve yapılacak sınava katılarak başarılı olmaları şarttır.” denilmiş, 14’üncü maddesinde öğrenim düzeyine ilişkin düzenlemeler ve 15’inci maddesinde hizmete ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Diğer kamu ve kurumlarına ait Yönetmeliklerde de benzer hükümler yer almıştır.

2000’li yıllarda çıkarılan Görevde Yükselme Yönetmeliklerinde unvan değişiklikleri (teknik, sağlık vb.) görevde yükselme olarak kabul edilmiştir. Açılan davalar sonucunda Danıştay Beşinci Dairesince, Yönetmelikle, fakülteleri bitirmek suretiyle mühendis, mimar, şehir plancısı, jeomorfolog... gibi unvanları kazanan, fakat kurumda memur olarak çalışanların

bu kadrolara atanmalarını görevde yükselme olarak değerlendirilemeyeceğine karar verilmiştir. İdareler bunu sınavsız olarak bu kadrolara atanabileceği şeklinde anlayarak sınavsız olarak atama yapmışlardır. Danıştay Beşinci Dairesinin aşağıdaki kararlarından da görüleceği üzere gördüğü öğrenimin sonucu olarak bu unvanları kazanan, fakat memur olarak çalışmakta olanların anılan kadrolara atanmaları, sadece sınıf ve unvan değişikliği olup, görevde yükselme niteliği taşımamaktadır. Aynı Dairenin kararlarında bu durumda olanlar için ayrı sınav yapılması gerektiği açıkça yer almıştır. Farklı memur kadrosunda çalışırken sınava girmeden teknisyen/ tekniker/mühendisliğe sınavsız atanma açık hata kapsamındadır. Açık hata kapsamında yapılan atamalar süresiz olarak geri alınabilir. Atanma şartlarını taşımadan yapılan atanmanın iptal edilmesi gerekir. İdari yargı istikrarlı olarak şartları yerine getirmeden bir kadroya yapılan atanmanın açık hata kapsamında olduğu ve bu nedenle yapılan ödemelerin her zaman geri alınacağına dair kararlar vermektedir.

Danıştay Beşinci Dairenin E: 2000/4306, K: 2003/5767 sayılı kararı, *"Yönetmelikle, fakülteleri bitirmek suretiyle mühendis, mimar, şehir plancısı, jeomorfoloğ... gibi unvanları kazanan, fakat kurumda memur olarak çalışanların bu kadrolara atanmalarını görevde yükselme olarak değerlendirip, aynı koşullara bağlamıştır. Oysa gördüğü öğrenimin sonucu olarak bu unvanları kazanan, fakat memur olarak çalışmakta olanların anılan kadrolara atanmaları, sadece sınıf ve unvan değişikliği olup, görevde yükselme niteliği taşımamaktadır. Dolayısıyla öğrenimle belli unvanları kazanmış olan memurların sınıf ve unvan değişikliği için yapılacak sınavı kazanmaları zorunlu olmakla birlikte; yapılacak bu sınavın görevde yükselme sınavı dışında, o meslekle ilgili ve dışarıdan mühendis, mimar, şehir plancısı ...alımları için yapılan sınavla aynı nitelikte olması gerektiği açık olduğundan, mevcut düzenlemeler hukuka aykırıdır."*

Danıştay Beşinci Dairenin E: 2002/4014, K: 2005/4352 sayılı kararı, *"Davalı idare, mühendislik fakültesini bitirmek suretiyle mühendis unvanını kazanan, fakat kurumda tekniker olarak çalışanların mühendis kadrolarına atanmalarını görevde yükselme olarak değerlendirmiştir. Oysa, gördüğü öğrenimin sonucu olarak mühendis unvanını kazanan, fakat tekniker olarak çalışmakta olanların mühendis kadrolarına atanmaları, sadece sınıf ve unvan değişikliği olup, görevde yükselme niteliği taşımamaktadır. Dolayısıyla mühendis unvanını kazanmış olan teknikerlerin sınıf ve unvan değişikliği için yapılacak sınavı kazanmaları zorunlu olmakla birlikte; yapılacak bu sınavın görevde yükselme sınavı dışında mühendislik mesleği ile ilgili ve dışarıdan mühendis alımları için yapılan sınavla aynı nitelikte olması gerektiği açıktır."*

Danıştay Beşinci Dairenin E: 2003/265, K: 2005/2663 sayılı kararı, "*Yapı Meslek Lisesi mezunu olan ve teknisyen unvanını gördüğü öğrenim sonucu olarak kazanan, ancak memur olarak çalışan davacının, teknisyen kadrosuna atanması, sadece sınıf ve unvan değişikliği niteliğinde olup; görevde yükselme niteliği taşımamaktadır. Dolayısıyla teknisyen unvanını kazanan davacının sınıf ve unvan değişikliği için sınava tabi tutulması zorunludur. Anılan sınavın görevde yükselme sınavı dışında, teknisyenlik mesleği için yapılan sınavla aynı nitelikte olması gerektiği açıktır. Bu nedenle, davacının teknisyen kadrosuna atanma istemini, görevde yükselme koşullarına bağlı tutan, sınıf ve unvan değişikliği olarak değerlendirmeyen davalı yönetim işleminde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.*

*Dava konusu bireysel işlemin iptali, davacının doğrudan teknisyen kadrosuna atanması sonucunu doğuran bir karar olmayıp, teknisyen kadrosuna atanmak isteyen davacının, görevde yükselme sınavına tabi olamayacağına ilişkin olup, bu haliyle istemin hukuksal dayanağının doğru saptanmadığını vurgulayan bir karar niteliğindedir. Davacının, mevzuat gereği sınıf ve unvan değişikliğini gerektiren bu tür bir atama için yapılacak sınava tabi olacağına kuşku yoktur."*

şeklinde. Söz konusu kişiler sınava girmeden teknisyen/ tekniker/mühendisliğe atanmışlardır. Nitekim 9046 sicil numaralı kişi ile ilgili Danıştay Beşinci Dairesinin E: 2004/4540, K: 2005/2157 sayılı ilamında, Öğrenimle ilgili belli unvanları kazanmış olan memurların sınıf ve unvan değişikliği için yapılacak sınavı kazanmaları zorunlu olmakla birlikte, yapılacak bu sınavın görevde yükselme sınavı dışında o meslekle ilgili ve dışarıdan mühendis, mimar, şehir plancısı...alımları için yapılan sınavla aynı nitelikte olması gerektiği açık olduğundan mevcut düzenlemelerin hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle 5/f maddesinin iptaline karar verildiği belirtilerek, kişinin bu nedenle görevde yükselme sınavına tabi tutulmasında hukuka uyarlık bulunmadığına karar verilmiştir. Söz konusu kişi ile ilgili Mahkeme ilamlarında işlemin iptaline karar verilmekle birlikte, bu kişinin sınav olmaksızın tekniker kadrosuna atamasının yapılacağı sonucu çıkmamaktadır. Verilen iptal kararları sınavsız atama yapılacağı anlamına gelmemekte, ayrı bir sınav yapılması gerektiğini belirtmektedir.

04.07.2009 tarih ve 27278 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik’in “Tanımlar” başlıklı 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının (i) bendinde, “*Unvan değişikliği: En az ortaöğretim düzeyinde mesleki veya teknik eğitim sonucu ihraz edilen unvanlara ilişkin*



*kadrolara yapılan atamaları,” (j) bendinde, “Unvan değişikliği sınavı: Bu Yönetmelik kapsamındaki personelin, en az orta öğretim düzeyinde mesleki veya teknik eğitim sonucu ihraz edilen unvanlara ilişkin görevlere atanmaları için eğitime tabi tutulmaksızın alınacakları yazılı sınavı” ifade ettiği, “Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliğine İlişkin Esaslar” başlıklı 5’inci maddesinin “Unvan değişikliğine tabi kadrolar” başlıklı 2’nci fıkrasının (a) bendinde, “...mühendis...” sayılmış, “Unvan değişikliği sınavına tabi olan kadrolara atanacaklarda aranacak genel şartlar” başlıklı 8’inci maddesinde, Unvan değişikliği suretiyle atanacaklarda, Unvan değişikliği sınavında başarılı olmak ile Yükseköğrenim mezunu olanların 1-4 dereceli kadrolara atanmaları için 657 sayılı Kanununun 68 inci maddesinin (B) bendinde belirtilen süre kadar hizmeti bulunmak şart olarak sayılmış 8’inci maddede belirtilen son sicil notu 76 puandan aşağı olmamak ibaresi 07.05.2014 tarihinde yürürlükten kaldırılmıştır. “Unvan değişikliği sınavına tabi olan kadrolara atanacaklarda aranacak özel şartlar” başlıklı 9’uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, “...Mühendis kadrosuna atanabilmek için; Fakülte veya en az dört yıllık yüksekokulların ilgili bölümlerinden mezun olmak ile öğrenim durumu itibariyle atanacağı kadro unvanını ihraz etmiş olmak” şartları sayılmıştır. Yönetmelikte yer alan düzenlemelere göre mühendis kadrosuna atanabilmek için genel ve özel şartların yerine getirilmesi gerekir.*

Anayasa Mahkemesinin 18.10.2022 tarih ve 31987 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2019/19788 sayılı Bireysel Başvuru kararında, “66... İlgili yargı kararlarında belirtildiği üzere (bkz. §§ 37,38) iptal davalarında idari işlemlerin hukuka uygunluğunun yargısal denetiminin söz konusu işlemlerin tesis edildiği tarihteki duruma göre yapılması kuraldır...” ve Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 30/9/1994 tarihli ve E.1993/247, K.1994/559 sayılı kararında, “...İdare Hukuku ilkelerine göre, iptal davaları incelenirken, iptali istenilen işlemin tesis edildiği andaki durum yargılanır ve iptal kararı, idari işlemi tesis edildiği tarihten itibaren ortadan kaldırır...” yer alan ifadeler dikkate alınmalıdır.

Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarında belirtildiği üzere kazanılmış hak, hakkın elde edildiği tarihteki düzenlemelere (mevzuata) uygun edilmesi halinde geçerlidir. Hakkın elde edildiği tarihteki düzenlemelere (mevzuata) uygun elde edilmeyen hak, kazanılmış hak olarak değerlendirilemez.

Kamu görevlilerinin ilk kez bir göreve atanırken ya da görevde yükselme suretiyle üst göreve atanırken söz konusu görevin gerektirdiği nitelikleri taşıması zorunludur. Bu zorunluluk atama tarihi bakımından geçerli olduğu gibi görevin sürdürüldüğü süre zarfı yönünden de

taşınması gereklidir. Bu çerçevede ilgililerin atandıkları kadronun şartını taşımadığı açıktır. Bir görev için öngörülen koşulların taşınmaması halinde bu görevin belirli bir süre yürütülmüş olması ilgili lehine kazanılmış hak oluşturmaz. Söz konusu koşulların atama süresince de taşınması zorunlu olduğundan bu koşulun taşınmadığının daha sonra tespit edilmesi bu kişinin bu kadroda çalışmasına hukuki engel oluşturur. İlgililerin gerekli koşulları taşımadan kadrolara atandıkları anlaşıldığından dolayı, bu görevi yürütebilmelerine olanak da bulunmamaktadır. İdari yargı, istikrarlı olarak koşullarını taşımadığı halde yapılan atamanın açık hata kapsamında olduğu ve bu nedenle yapılan ödemelerin her zaman geri alınacağına dair kararlar vermektedir.

... sicil numaralı personel 14.04.2005 tarihinde sınava girmeksizin teknisyen kadrosundan tekniker kadrosuna, ... sicil numaralı personel 14.04.2005 tarihinde sınava girmeksizin teknisyen kadrosundan tekniker kadrosuna, ... sicil numaralı personel programcı kadrosundan sınava girmeksizin 10.04.2000 tarihinde teknisyen ve 08.08.2005 tarihinde tekniker kadrosuna, ... sicil numaralı personel Bilgisayar İşletmeni kadrosundan sınava girmeksizin 14.04.2005 tarihinde tekniker kadrosuna, ... sicil numaralı personel çözümleyici kadrosundan sınava girmeksizin 10.04.2000 tarihinde teknisyen ve 14.04.2005 tarihinde tekniker kadrosuna, ... sicil numaralı personel Bilgisayar İşletmeni kadrosundan sınava girmeksizin 10.04.2000 tarihinde teknisyen ve 14.04.2005 tarihinde tekniker kadrosuna, ... sicil numaralı personel 22.06.2001 tarihinde sınava girmeksizin öğretmen kadrosundan mühendis kadrosuna, ... sicil numaralı personel 08.10.2014 tarihinde sınava girmeksizin öğretmen kadrosundan mühendis kadrosuna, ... sicil numaralı personel 26.07.2002 tarihinde sınava girmeksizin memur kadrosundan mühendis kadrosuna, ... sicil numaralı personel 06.05.2005 tarihinde sınava girmeksizin öğretmen kadrosundan mühendis kadrosuna, ... sicil numaralı personel öğretmen olarak çalışırken 19.06.2001 tarihinde memur ve 08.10.2022 tarihinde sınava girmeksizin öğretmen kadrosundan mühendis kadrosuna, ... sicil numaralı personel araştırma görevlisi olarak çalışırken 19.06.2008 tarihinde peyzaj mimarı kadrosuna ve 14.06.2018 tarihinde sınava girmeksizin mühendis kadrosuna (söz konusu kişinin peyzaj mimarı kadrosuna sınavsız atanması mümkün olup, peyzaj mimarı kadrosundan mühendis kadrosuna atanması hatalıdır.) atanmıştır. Personelin sicil numaraları kısmı "...” şeklinde belirtilmiş olup, sicil numaralarına ilişkin bilgi Sayıştay Taslak Denetim Raporu ile Büyükşehir Belediyesinde bulunmaktadır.

Kamu idaresi cevabında, İl Özel İdareleri, Belediyeler ve İl Özel İdareleri ve Belediyelerin Kurdukları Birlik Müessese ve İşletmeler ile Bunlara Bağlı Döner Sermayeli Kuruluşlardaki Memurların Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik'in 5'inci madde

hükmü yazılarak Danıştay Beşinci Dairesinin 29.12.2003 tarih ve E:2000/4306, K:2003/5767 sayılı kararı ile 5/f maddesinin iptaline karar verildiği, Yükseköğretim Kurulunun 31.01.1984 tarih ve 84.3.143 sayılı kararında, Meslek Yüksek Okulları Teknik Programlar Bölümünden mezun olan öğrencilerin diplomalarına Tekniker yazılacağı belirtilmiştir, 3795 sayılı Bazı Lise ve Fakülte Mezunlarına Unvan Verilmesi Hakkında Kanun'un 3'üncü maddesinin (b) bendinde, lise üstü iki yıl süreli yüksek teknik öğretim görevlilerine Tekniker unvanı verileceği hükmünün yer aldığı, dolayısıyla Danıştay Beşinci Dairesinin kararı ile Yükseköğretim Kurulunun anılan kararına istinaden personellerin tekniker ve mühendis kadrolarına atamalarının gerçekleştirildiği ifade edilmiştir. Yukarıda 02.02.2000 tarih ve 23952 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan İl Özel İdareleri, Belediyeler ve İl Özel İdareleri ve Belediyelerin Kurdukları Birlik, Müessese ve İşletmeler ile Bunlara Bağlı Döner Sermayeli Kuruluşlardaki Memurların Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik'in 5 inci maddesinin (f) fıkrası ile buna ilişkin iptal süreci ve hukuki sonuçları ayrıntılı irdelendiği için tekrar etmeye gerek bulunmamaktadır. Kamu idaresi cevabında belirtilen açıklama ve bilgiler söz konusu kişilerin belirtilen kadrolara sınavsız atanacağı anlamına gelmemektedir.

Sınava girmeden teknisyen, tekniker ve mühendis kadrosuna atanan bu kişilerin söz konusu kadrolara yapılan atamalarının iptali sağlanmalıdır.

### **BULGU 57: Unvansız Daire Başkanlığı Kullanılarak Müdürlüğe Sınavsız Atama Yapılması**

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'te yer alan "2975" unvan kodlu Daire Başkanlığına atama yapılarak 6 ay görev yaptıktan sonra Şube Müdürlüğüne yapılan atamanın Yönetmelik'e uygun olmadığı görülmüştür.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128'inci maddesinde, devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği ve memurların nitelik, atanma, ödev, yetki, hak ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda da memurların hizmet şartları, nitelikleri, hak ve yükümlülükleri ile parasal ve özlük hakları objektif kurallara bağlanarak hukuki statüleri belirlenmiştir. Bu bağlamda, Devlet personel rejimimiz ve bunun hukuki sujesi olan memurluk, statü hukukuna dayanmakta, kadroda bu hukukun ayrılmaz parçasını oluşturmaktadır. 657 sayılı Kanun'un 33'üncü maddesi ile kanun

koyucu, her kurumda çalıştırılacak personelin tamamı için görev yerlerinin belirtilerek kadro tespiti zorunluluğunu getirmiş, kadrosuz memur çalıştırılmayacağını kurala bağlamıştır. Yasada, hizmetin önemi, hizmet yerinin özellikleri ve yoğunluğu gibi kriterler esas alınmak suretiyle personel kadrolarının tespit edilmesi ve bu hizmetleri göreceklelerin kendi sınıfları içindeki derece durumlarına uygun olmak kaydıyla o kadronun aylığını almaları amaçlanmıştır. Kadro, memurun çalıştığı belli bir görev yerini ifade etmekte, memurun yapacağı iş, onun kadrosu ile ilişkili bulunmaktadır.

657 sayılı Kanun'un 147'nci maddesinin gerekçesinde, aylık tabirinin, ister esas görev, ister vekâlet görevi, ister ise ikinci görev şeklinde olsun, işgal edilen bir kadro karşılığında ay itibarıyla ödenen parayı ifade ettiği açıkça belirtilmiştir. Anılan Kanunun 33'üncü maddesinde ise, kadrosuz memur çalıştırılmayacağını hükme bağlandığı, ek göstergeden yararlanabilmek için cetvellerde karşılığı gösterilen kadroların birine atanmış ve bu görevi fiilen ifa ediyor olma şartlarının birlikte gerçekleşmesi gerektiği, yine kanunun 147'nci maddesinde aylığın hizmetlerin karşılığında kadroya dayanılarak ay itibarıyla ödenen parayı ifade ettiği belirtilmiştir.

22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'in "Belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri kadro unvanları" başlıklı 7'nci maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinde "(I) Sayılı Liste: Diğer Daire Başkanları (Büyükşehir Belediyeleri) Kadro Unvanları" olarak tespit edilmiştir. Aynı yönetmelik'in "Kadroların tespiti" başlıklı 9'uncu maddesinin birinci fıkrasında, "Bu Yönetmeliğe ekli cetvellerde alt gruplar için unvan ve sayı itibarıyla tespit edilenler dışında kadro kullanılamaz." ikinci fıkrasında, "Bu Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-2 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro Standartları Cetvellerinde belirtilen birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları ile Yönetmeliğin ekinde yer alan Ek-3 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Unvanları Listelerinden (I), (II) ve (III) sayılı listelerde belirtilen unvanlar kullanılarak idarî birimler oluşturulur. İdarî birimler ile bu birimlere ait kadro unvanları arasında yetki ve görev mükerrerliğine yer verilemez ve bu kadro unvanlarından aynı mahiyetteki hizmet ve görevleri ifa edebilecek birden fazla yönetici kadro unvanı ihdas edilemez. **Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları hizmet gereklerine uygun olarak belirlenir ve fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin kadro unvanları kullanılamaz. Ek-3 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Unvanları Listelerinden (I) ve (II) sayılı listelerde yer alan 2975 unvan kodlu "Daire**

**Başkanı” kadrosunun ihdas edilmesi durumunda; ihdas edilen her kadro için ayrı ayrı olmak üzere; görev ve yetki alanı bu maddede belirtilen hükümlere uygun olarak atamaya yetkili amir tarafından belirlenir.”** hükmü yer almaktadır.

İzmir Büyükşehir Belediyesi A4 grubunda yer almaktadır. Norm kadroda 10 adet Daire Başkanlığının zorunlu olarak ihdas edileceği, seçimli olarak ise 29 adet Diğer Daire Başkanlığının (I) sayılı listeden seçileceği Yönetmelik’te belirtilmiştir. (I) sayılı listede yer alan 39 adet unvanlı ile ( Dış İlişkiler Dairesi Başkanı, Ulaşım Dairesi Başkanı gibi) ile 1 adet Daire Başkanı arasından seçim yapma imkânı getirilmiştir. Büyükşehir Belediyesi de bu listeden seçim yaparak unvanlı Daire Başkanlıkları oluşturmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 63’üncü maddesinde, “*Belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.*” denilerek harcama yetkilisinin tanımı yapılmış, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun “Harcama yetkisi ve yetkilisi” başlıklı 31’inci maddesinde de, “*Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.*” hükmü yer almaktadır. 5018 sayılı Kanun’a istinaden çıkarılmış olan (1) seri numaralı Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ’inde harcama yetkililerinin belirlenmesi konusunda, “*5018 sayılı Kanununun 5436 sayılı Kanunla değişik 31 inci maddesinin birinci fıkrasında bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak belirlenmiştir. Bu hüküm uyarınca bütçe sınıflandırması harcama yetkilisini belirleyen temel unsur olmaktadır.*” denilerek harcama yetkisinin kim tarafından kullanılacağı açıkça belirtilmiştir.

Belediye Meclisince “Daire Başkanı” unvanlı kadro ihdas edilmiştir. Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik’in 9’uncu maddesinin ikinci fıkrasında, “*...Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları hizmet gereklerine uygun olarak belirlenir ve fiilen icra edilmeyen hizmetlere ilişkin kadro unvanları kullanılamaz. Ek-3 Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Kadro Unvanları Listelerinden (I) ve (II) sayılı listelerde yer alan 2975 unvan kodlu “Daire Başkanı” kadrosunun ihdas edilmesi durumunda; ihdas edilen her kadro için ayrı ayrı olmak üzere; görev ve yetki alanı bu maddede belirtilen hükümlere uygun olarak atamaya yetkili amir tarafından belirlenir.*” şeklindeki düzenlemeye göre “Daire Başkanı” kadrosunun ihdas edilmesi durumunda, ihdas edilen her kadro için ayrı ayrı olmak üzere görev ve yetki alanının atamaya yetkili amir tarafından belirlenmesi gerekir. **Yani ihdas edilen bu kadronun görev tanımının açık ve net olarak belirlenmesi, icrai niteliğinin olması ve bütçesi ile harcama**

**yetkililiğinin bulunması gerekir.** İhdas edilen “Daire Başkanı” ile ilgili bir hizmet söz konusu değildir. Nitekim “Daire Başkanı” kadrosuna ataması yapılanların bu süre zarfında maaşlarını Genel Sekreterlik/İZSU Genel Müdürlük biriminden aldığı, harcama yetkilisi olarak Genel Sekreter/Genel Müdürün olduğu, atamaya yetkili amir tarafından Daire Başkanlığının görev ve yetki alanı belirlenmediği görülmüştür.

Bu kişilerin atandıkları unvansız Daire Başkanlığı kadrosuna ait **görev tanımının olmadığı, harcama birimi oluşturulmadığı** dikkate alındığında Yönetmeliğe aykırı olarak yapılan atamaların daha fazla ücret verme dışında bir amacının olmadığı kanaatine varılmıştır. Daire Başkanı kadrosunun hizmet gereklerine uygun olarak belirlenmediği ve fiilen icra edilmeyen hizmete ilişkin kadro unvanı oluşturularak ilgili kişilerin mevzuata aykırı olarak atamasının yapılarak sadece bu kişilere fazla ödeme yapılması ve Daire Başkanlığı kullanılarak şube müdürlüğüne atama yapılması amacıyla böyle bir işlemin yapıldığı anlaşılmaktadır.

Atama yapılan unvansız Daire Başkanlığı kadroları Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik’e uygun olarak belirlenip görev yapılmadığından dolayı bu kişilerin Daire Başkanlığı görevini yaptığının kabulü mümkün görülmemiştir.

Daire Başkanı ile Şube Müdürlüğüne atanmanın yapıldığı tarihte yürürlükte olan 04.07.2009 tarih ve 27278 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik’in,

“Görevde yükselme ve unvan değişikliğine tabi kadrolar” başlıklı 5’inci maddesinde,

*“(1) Görevde yükselmeye tabi kadrolar aşağıda belirtilmiştir:*

*a) Yönetim hizmetleri grubu;*

*1) Müdür, şube müdürü*

“Görevde yükselme sınavına tabi olarak atanacaklarda aranacak özel şartlar” başlıklı 7’nci maddesinde,

*“(1) 5 inci maddenin birinci fıkrasında sayılan unvanlara görevde yükselme suretiyle yapılacak atamalarda aşağıdaki özel şartlar aranır.*

*a) Müdür ve şube müdürü kadrosuna atanabilmek için;*

1) 657 sayılı Kanununun 68 inci maddesinin (B) bendinde belirtilen atanma şartlarını taşımak,

2) Fakülte veya en az dört yıllık yükseköğretim mezunu olmak,

3) Ekli (1) sayılı listede sayılan ve teknik öğrenim gerektiren müdürlüklere atanabilmek için; yükseköğretim kurumlarının, kadronun görev alanı ile ilgili eğitim ve öğretimde bulunan en az dört yıllık bölümlerinden veya bu bölümlere denkliği kabul edilen yurtdışındaki yükseköğretim kurumlarının ilgili bölümlerinden mezun olmak,

4) (07.05.2014 tarihli R:G. ile değişik) Ekli (2) sayılı listede sayılan müdürlükler için son müracaat tarihi itibarıyla **iki** yılı uzman, sivil savunma uzmanı, şef, ayniyat saymanı, kontrol memuru, eğitmen veya muhasebeci kadrosunda çalışmış olmak,

“Hizmet grupları arasında geçişler” başlıklı 20’nci maddenin birinci fıkrasının (c) bendinde,

“Bu Yönetmelik kapsamı dışında bulunan daha üst görevlerde, en az altı ay süreyle çalışmış olanlar, aranan şartları taşımaları kaydıyla, bu Yönetmeliğin 5 inci maddesinde yer alan “yönetim”, (Değişik ibare:RG-7/5/2014-28993) “araştırma, planlama ve savunma hizmetleri” (Mülga ibare:RG-7/5/2014-28993) (...) hizmetleri gruplarında gösterilen kadrolara sınavsız atanabilir. Bu Yönetmelik kapsamındaki diğer kadrolara sınavsız atanmak için altı ay çalışmış olmak şartı aranmaz.”

düzenlemeleri yer almaktadır.

Maddede sınavsız hangi kadrolara hangi şartlarda atama yapılacağı açıkça belirtilmiştir. Görüleceği üzere “Bu Yönetmelik kapsamı dışında bulunan daha üst görevlerde, **en az altı ay süreyle çalışmış olanlar, aranan şartları taşımaları kaydıyla, bu Yönetmeliğin 5 inci maddesinde yer alan “yönetim”, “araştırma–planlama” ve “hukuk” hizmetleri gruplarında gösterilen kadrolara sınavsız atanabilir. Bu Yönetmelik kapsamındaki diğer kadrolara sınavsız atanmak için altı ay çalışmış olmak şartı aranmaz.**” şeklindeki düzenleme gerekli şartları taşıyanların sınavsız atanması için yapılmıştır.

02.07.2020 tarih ve 31173 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik’in “Görevde yükselme sınavına tabi olarak atanacaklarda aranacak özel şartlar” başlıklı 7’inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre, müdür veya şube

müdürü kadrosuna atanabilmek için; 1) Fakülte veya en az dört yıllık yüksekokul mezunu olmak, 2) Son müracaat tarihi itibarıyla, koruma ve güvenlik görevlisi amiri, şef, koruma ve güvenlik şefi, bando şefi, hukuk müşaviri, çözümleyici, uzman, sivil savunma uzmanı, ayniyat saymanı, muhasebeci, kontrol memuru ile eğitim kadrolarında veya en az önlisans düzeyinde öğrenim gerektiren unvan değişikliğine tabi kadrolarda en az iki yıl ya da 5 inci maddenin birinci fıkrasının (d) bendinin (2) numaralı alt bendinde sayılan görevlerde veya ortaöğrenim düzeyinde öğrenim gerektiren unvan değişikliğine tabi kadrolarda en az altı yıl çalışmış olmak gerekmektedir. Aynı Yönetmelik'in "Hizmet grupları arasında geçişler" başlıklı 19'uncu maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine göre de, Bu Yönetmelik kapsamında dışındaki bulunan daha üst görevlerde en az altı ay süreyle çalışmış olanlar, alt görevlerde çalışma süresi şartı hariç olmak üzere, aranan diğer özel şartları taşımaları kaydıyla, 5 inci maddede yer alan yönetim hizmetleri grubu, araştırma, planlama ve savunma hizmetleri grubu ve hukuk hizmetleri grubunda gösterilen kadrolar ile unvan değişikliğine tabi kadrolara sınavsız, genel hükümlere göre atanabilecektir.

Atamanın yapıldığı tarihte Yönetmelik'in görevde yükselme sınavına tabi olarak atanacaklarda aranacak özel şartlar başlıklı 7'inci maddesine göre bir kişinin şube müdürü olarak atanabilmesi için, 657 sayılı Kanun'un 68'inci maddesinin (B) bendinde belirtilen atanma şartlarını taşıması, fakülte veya en az dört yıllık yüksekokul mezunu olması ve iki yılı uzman, sivil savunma uzmanı, şef, ayniyat saymanı, kontrol memuru, eğitim veya muhasebeci kadrosunda çalışmış olması ve sınavda başarılı olması gerekir. Kişi istenen üç şartı taşıyıp en az 6 ay Daire Başkanlığı görevini yaptığı takdirde müdürlüğe sınavsız atanabilir.

Şüphesiz atama yapılan Daire Başkanlığının hukuka uygun olarak ihdas edilmesi önemlidir. Atandığı Daire Başkanlığının Yönetmeliğe uygun olarak ihdas edilmemesi ve atanan kişilerin görev yaptıkları süreler ile şube müdürlüğüne atandıkları süreye bakıldığında bu işlemin Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik ile 2009 ve 2020 yılı Görevde Yükselme Yönetmeliklerine uygun olmadığını göstermektedir. Dolayısıyla Daire Başkanlığı kazanılmış hak olarak değerlendirilemez.

Daire Başkanlığına atanmış olma herhangi bir kazanılmış hak teşkil etmeyeceği gibi şube müdürlüğüne atanmanın basamağı da değildir. Kaldı ki, atama yapılan Daire Başkanlığı kadrosunun Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'e uygun olmaması nedeniyle bu atamanın açık hata



kapsamında olduğu, Daire Başkanlığına atanma ile şube müdürlüğüne atanma arasındaki süre göz önüne alındığında bu atamanın sınavsız şube müdürlüğüne atanmak için yapıldığı açıktır. Ancak yapılan bu atamanın mevzuata uygun olmadığı görülmektedir.

Kamu görevlilerinin ilk kez bir göreve atanırken ya da görevde yükselme suretiyle üst göreve atanırken söz konusu görevin gerektirdiği nitelikleri taşıması zorunludur. Bu zorunluluk atama tarihi bakımından geçerli olduğu gibi görevin sürdürüldüğü süre zarfı yönünden de geçerlidir. Bir görev için öngörülen koşulların taşınmaması halinde bu görevin belirli bir süre yürütülmüş olması ilgili lehine kazanılmış hak oluşturmaz. Söz konusu koşulların atama süresince de taşınması zorunlu olduğundan bu koşulun taşınmadığının daha sonra tespit edilmesi bu kişinin bu kadroda çalışmasına hukuki engel oluşturur. İdari yargı, istikrarlı olarak koşullarını taşımadığı halde yapılan atamanın açık hata kapsamında olduğu ve süre kaydı aranmaksızın iptal edilebileceğine dair kararlar vermektedir.

Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarında belirtildiği üzere kazanılmış hak, hakkın elde edildiği tarihteki düzenlemelere (mevzuata) uygun elde edilmesi halinde geçerlidir. Hakkın elde edildiği tarihteki düzenlemelere (mevzuata) uygun olmayan hak, kazanılmış hak olarak değerlendirilemez.

Kamu idaresi cevabında, 22.02.2007 tarihli ve 26442 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik’e göre “Daire Başkanı” kadrolarının oluşturulduğu, 657 sayılı Kanun’un 76’ncı maddesi, 5216 sayılı Kanun’un 18’inci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendi ile 22’nci maddesi gereği şube müdürlüğüne atamaların yapıldığı, 02.07.2020 tarih ve 31173 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik’in “Hizmet grupları arasında geçişler” başlıklı 19’uncu maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi hükmünden bahsedilerek ilgili Yönetmeliğin kapsam dışındaki görevlerden kapsam içindeki görevlere atanmada herhangi bir süre şartı getirmediği, ilgili kişilerin en az altı ay çalışma şartını taşıdıkları, idarenin kapsam dışındaki üst görevlere atayabileceği gibi kapsam içindeki alt kadrolara da atayabileceği ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabında belirtilen 02.07.2020 tarihli Yönetmeliğin bu atamalarda uygulanması mümkün değildir. Kamu idaresi cevabında atamaların nasıl yapıldığına ilişkin açıklama yapılmıştır. Söz konusu atamaların nasıl yapıldığına ilişkin yukarıda ayrıntılı açıklamalar yapıldığından dolayı tekrar edilmemiştir. Şeklen oluşturulan ancak fiilen olmayan

Daire Başkanlığı kadrosu sınavsız Şube Müdürlüğüne yapılan atamalar için kullanılmıştır.

Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik'e uygun olarak ihdas edilmeyen Daire Başkanlığına atama yapılarak 6 aylık süre kalındıktan sonra şube müdürlüğüne yapılan atamaların iptal edilmesi gerekir.

**Tablo 13: Daire Başkanlığından Şube Müdürlüğüne Yapılan Atamalar Listesi**

Adı Soyadı	Daire Başkanlığına Atanmadan Önceki Kadrosu	Atandığı Daire Başkanlığı	Daire Başkanlığına Atandığı Tarih	Daire Başkanlığı Sonrası Atandığı Kadro	Daire Başkanlığı Sonrası Atandığı Kadro Atama Tarihi	Görev Süresince Atama Yapılan Daire Başkanlığının Bütçesi ve Harcama Yetkililiği Var mıdır?	Atandığı Daire Başkanlığında Hangi Birimden Almıştır.	Atamaya Yetkili Amir Tarafından Daire Başkanlığının Görev ve Yetki Alanı Belirlenmiş midir?
	VHKİ	Daire Başkanı	18.07.2017	Gençlik ve Spor Şube Müdürü	23.01.2018	Hayır	Genel Sekreterlik	Hayır
				Şube Müdürü	19.06.2020			
	VHKİ	Daire Başkanı	21.06.2016	Gelirler Şube Müdürü	22.12.2016	Hayır	Genel Sekreterlik	Hayır
	VHKİ	Zabıta Dairesi Bşk	27.05.2014	V.H.K.İ	16.06.2014	Hayır	Zabıta Sokak Ekonomisi Şube Müdürlüğü	Evet
	VHKİ	Daire Başkanı	25.05.2017	Bütçe Şube Müdürü	18.12.2017	Hayır	Genel Sekreterlik	Hayır
	VHKİ	Daire Başkanı	13.05.2016	Mal Alımları Şube Müdürü	14.11.2016	Hayır	Genel Sekreterlik	Hayır
		Daire Başkanı	13.05.2016	Sosyal Hizmetler Şube Müdürü	14.11.2016	Hayır	Genel Sekreterlik	Hayır
	Ekonomist	Daire Başkanı	14.11.2016	İdari İşler Şube Müdürlüğü	25.05.2017	Hayır	Genel Sekreterlik	Hayır
	Sosyal Çalışmacı	İZSU Daire Başkanı	13.09.2019	Şube Müdürü	09.05.2020	Hayır	Genel Müdürlük	Hayır

Açıklama: İsimler Sayıştay Taslak Denetim Raporu yer almış olup burada isimlere yer verilmemiştir. Söz konusu atamaların kimlere ait olduğuna ilişkin bilgi Büyükşehir Belediyesinde de mevcuttur.

### **BULGU 58: Uzman Erbaşlıkta Hizmet Süresi Tamamlamayan Kişilerin Açıktan Memuriyete Atanması**

3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu'na tabi hizmeti yedi yıldan az olan kişilerin 10.02.2016 tarihinden sonra açıktan Devlet memurluğuna yapılan atamalarının hatalı olduğu görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 92'nci maddesinde, "657 sayılı Kanuna tabi olmayan personelden kendi istekleri ile görevinden çekilmiş olanlar, boş kadro bulunmak ve gireceği sınıfın niteliklerini taşımak kaydı ile bu Kanuna tabi kurumlardaki memuriyetlere atanabilirler." düzenlemesi yer almış, 06.06.2000 gün ve 24071 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Devlet Personel Başkanlığı'nın 2000/2 sayılı 3269 Sayılı Uzman Erbaş Kanunu'na Tabi Olarak İstihdam Edilen Uzman Erbaşların Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Atanmalarına İlişkin Tebliğ'de, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu'na göre istihdam edilen uzman erbaşların 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'na tabi bulunmaları sebebiyle diğer personel kanunlarına tabi herhangi bir kamu kurum ve kuruluşlarına naklen atanamayacakları, ancak 3269 sayılı Kanun'a göre uzman erbaş kadrolarında istihdam edilmeleri sebebiyle 657 sayılı Kanunun 54'üncü maddesi de dikkate alınarak azami adaylık süresi kadar çalışılmış ve kendi istekleriyle sözleşmelerini feshetmiş olmak kaydıyla uzman erbaşların, 657 sayılı Kanun'un 97'nci maddesinde belirtilen sürelerle bağlı olmaksızın yürürlükteki Başbakanlık genelgeleri çerçevesinde açıktan atama izni alınması suretiyle aynı Kanun'un 92'nci maddesine göre koruma ve güvenlik görevlisi kadroları ile kurumların görevde yükselme yönetmeliklerinde bu düzeyde belirledikleri diğer kadrolara atanmaları hizmet ihtiyaçları göz önünde bulundurularak kamu kurum ve kuruluşlarının takdirinde bulunduğu belirtilmiştir. 08.07.2009 gün ve 7302 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Devlet Personel Başkanlığı (1) Seri Numaralı Kamu Personeli Genel Tebliği ile 06.06.2000 tarihli ve 24071 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "3269 sayılı Uzman Erbaş Kanununa Tabi Olarak İstihdam Edilen Uzman Erbaşların Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Atanmalarına İlişkin Tebliğ" yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak (1) Seri Numaralı Kamu Personeli Genel Tebliği'nde de benzer açıklamalar yer almıştır.

29.01.2016 günü TBMM'de kabul edilip 10.02.2016 tarih ve 29620 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6663 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 14'üncü maddesiyle 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu'nun 5'inci maddesine eklenen son fıkrada, "Uzman erbaşların 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 92 nci maddesi hükmünden yararlanabilmeleri için en az yedi hizmet yılını tamamlamış olmaları gerekir." hükmü bulunmaktadır. Getirilen düzenlemeye istinaden bu kapsama giren kişinin 10.02.2016 tarihinden sonra açıktan atanabilmesi için en az yedi yıl hizmetinin bulunması gerekir. Getirilen bu düzenlemeden anlaşılacağı üzere kişinin istifa ettiği tarih önemli değildir. 10.02.2016 tarihinden sonra açıktan atanmak isteyen ve bu kapsamda bulunan kişinin yedi yıl hizmetinin olması gerekir. Uzman

erbaş olarak çalışıp istifa ederek kurumların 657 sayılı Kanuna tabi kadrolarına atanmak istediklerinde kadronun gerektirdiği şartların sağlanmış olması gerekir.

Düzenleyici işlemler yani usul niteliğindeki Kanunun kural olarak yürürlüğe girdiği tarihte itibariyle uygulanması gerekir. İstisna yapılmak istendiğinde, ya maddenin düzenlenişinde ya da geçici maddede buna ilişkin düzenlemeye yer verilmek suretiyle yapılmalıdır. İki türlü düzenleme olmadığına göre düzenleyici işlem yürürlüğe girdiği tarih itibariyle uygulanmalıdır. Getirilen hükümle 10.02.2016 tarihinden sonra atama yapılacaklar için yedi yıl hizmet şartı aranacaktır. Daha önce ayrılıp ancak 10.02.2016 tarihinden sonra girmek isteyenler için iki yılın yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir. Şayet bu şekilde olsa idi madde metninde, “Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra ayrılan Uzman erbaşların 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 92’nci maddesi hükmünden yararlanabilmeleri için en az yedi hizmet yılını tamamlamış olmaları gerekir.” anlamına gelen düzenleme yapılması gerekirdi. Ya da geçici maddede bunların önceki mevzuata tabi oldukları belirtilirdi. Düzenleyici norm olan maddeye göre önemli olan kişinin 10.02.2016 tarihinden sonra açıktan atanıp atanmadığı belirleyici olmaktadır.

... sicil numaralı kişinin 3269 sayılı Kanun kapsamındaki hizmet süresi 2 yıl 14 gün olup, 11.01.2018 tarihli başvuru dilekçesi üzerine 12.01.2018 tarihinde 657 sayılı Kanun’un 92’nci maddesine göre açıktan zabıta memuru, ... sicil numaralı kişinin 3269 sayılı Kanun kapsamındaki hizmet süresi 5 yıl 6 ay 8 gün olup, 08.02.2016 tarihli başvuru dilekçesi üzerine 16.02.2016 tarihinde 657 sayılı Kanun’un 92’nci maddesine göre açıktan zabıta memuru kadrosuna ataması yapılmıştır.

Anayasa Mahkemesi’nin 18.10.2022 tarih ve 31987 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2019/19788 sayılı Bireysel Başvuru kararında, “66... *İlgili yargı kararlarında belirtildiği üzere (bkz. §§ 37,38) iptal davalarında idari işlemlerin hukuka uygunluğunun yargısal denetiminin söz konusu işlemlerin tesis edildiği tarihteki duruma göre yapılması kuraldır...*” ve Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu’nun 30/9/1994 tarihli ve E.1993/247, K.1994/559 sayılı kararında, “...*İdare Hukuku ilkelerine göre, iptal davaları incelenirken, iptali istenilen işlemin tesis edildiği andaki durum yargılanır ve iptal kararı, idari işlemi tesis edildiği tarihten itibaren ortadan kaldırır....*” yer alan ifadeler önemlidir.

Kişilerin, mevcut kurallara göre bir hakkı elde etmesi ve bu hakkın kendileri bakımından “kazanılmış hak” oluşturması, bu hakkın bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olmasına bağlı bulunmaktadır. Bu durum, kamu görevlileri yönünden de geçerli bulunmakta ve kamu

görevlilerine belirli haklar tanıyan kanuni düzenlemelerde değişiklik yapılması halinde dikkate alınmaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi kararlarında da bu hususa vurgu yapılmaktadır. *“Kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın yeni kanundan önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekir. Kazanılmış hak; kişinin bulunduğu statüden doğan, kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel niteliğe dönüşmüş haktır. Bir statüye bağlı olarak ileriye dönük, beklenen haklar ise bu nitelikte değildir.”* (AYM, 1.11.2017, E:2016/20, K:2017/145)

Uzman Erbaş Kanunu’nda yapılan değişiklikten önce, uzman erbaşlıktan ayrılarak başka kurum ve kuruluşların kadrolarına atanmış bulunan kişiler yönünden söz konusu kanun değişikliğinin bir önemi bulunmamaktadır. Yedi yıldan az süre uzman erbaş olarak çalışmış olsalar bile *“atamalarının yapılmış olması”* kendileri bakımından kazanılmış hak oluşturmaktadır. Ancak 6663 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği tarihte henüz ataması yapılmamış olanlar yönünden, 6663 sayılı Kanun öncesi hukuki durumun *“kazanılmış hak”* oluşturması hukuken olanaklı değildir. Zira Anayasa Mahkemesinin yukarıda atıfta bulunulan kararında da belirtildiği üzere, kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için, bu hakkın yeni kanundan önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesi *“kazanılmış hak”* olarak değerlendirilmesi mümkün olmayan durumların kişiler yönünden *“haklı beklenti”* oluşturması halinde, bu beklentinin de hukuk devleti ilkesi yönünden korunması gerektiğini kabul etmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi kararında, *“Kişilerin mevcut kurallar çerçevesindeki tüm beklentilerinin mutlak suretle hukuken korunması ise kuralların değişmezliğine yol açabileceği gibi kuralların değiştirilmesini anlamsız kılacak sonuçlara da yol açabilecektir. O hâlde her beklentinin hukuken korunmasının söz konusu olmadığına öncelikle belirtilmesi zorunludur. Bir beklentinin hukuken koruma görebilmesinin ön koşullarından birini haklı beklenti seviyesine ulaşması oluşturmaktadır. Haklı beklentinin tespitinde ise kişilerin bu hakkı elde etmeye ne kadar yakın olduklarının ve kural değişikliğinin bu hakkın elde edilmesine etkilerinin, kural değişikliğine neden olan gerekçelerin gözetilmesi gerekir.”* (AYM, 15.11.2017, E:2016/133, K:2017/155) denilmektedir.

Bu açıklamalar çerçevesinde, uzman erbaşlıktan ayrıldıktan sonra 6663 sayılı Kanun’un kabul edilmesi ve yürürlüğe girmesinden önce kamu kurumlarına yapılan atama başvuruları yönünden ilgililerin *“haklı beklenti”*sinin varlığından söz edilebilmesi mümkündür. Nitekim

benzer bir başvuru ile ilgili olarak Muğla İkinci İdare Mahkemesince 21.12.2016 tarihinde verilen E:2016/455, K:2016/1173 sayılı kararda da bu husus vurgulanmış ve 6663 sayılı Kanun'un kabul edilmesi ve yürürlüğe girmesinden önce istihdam edilmesine ilişkin 07.01.2016 tarihli başvurusu kabul edilen ve başvurusu davalı belediyece uygun görülen ve ataması yapılmak üzere özlük dosyası Kara Kuvvetleri Komutanlığından istenilmiş olan ilgilinin belgelerinin beklenildiği sırada ilgilinin "haklı beklentisi"nin olduğu kabul edilmiş ve bu tarihten sonra mevzuatta yapılan değişikliğin bu kişi aleyhine sonuç doğuracak şekilde kabul edilmesi hukuka uygun bulunmamıştır. Anılan karar istinaf incelemesi sonucu İzmir Bölge İdare Mahkemesi 1. İdari Dava Dairesinin 21.03.2017 tarihli, E:2017/377, K:2017/370 sayılı kararıyla onanmıştır.

Görüldüğü üzere, "haklı beklenti"nin varlığının kabulü için, Uzman Erbaş Kanunu'nda 6663 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikten önce yapılmış olan bir başvurunun varlığı ve atamanın gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan prosedürün (sürecin) başlatılmış olması gerekmektedir. 6663 sayılı Kanun'un kabul edilmesinden sonra yapılan başvuruların, ilgilileri yönünden "haklı beklenti" oluşturmaları mümkün değildir. Kişilerin başvurdukları tarih itibarıyla söz konusu başvurular mevzuata uygun bulunmamakta, bu nedenle başvuran kişiler yönünden başvurularının (yürürlükte olan kurallar uyarınca) kabul edileceği beklentisinden bahsedilmesi mümkün bulunmamaktadır.

... sicil numaralı kişinin 6223 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 10.02.2016 tarihinden 1 yıl 11 ay 2 gün gibi bir süre geçtikten sonra 12.01.2018 tarihinde yapılan atama onayının açık hata kapsamında olduğu açıktır. ... sicil numaralı kişinin hizmet süresi yedi yıldan az olup, 08.02.2016 tarihli başvuru dilekçesi üzerine 16.02.2016 tarihinde açıktan zabıta memuru kadrosuna ataması yapılmıştır. 6223 sayılı Kanun'un 29.01.2016 tarihinde TBMM'de kabul edildiği, 02.02.2016 tarihinde Cumhurbaşkanlığına gönderildiği, 09.02.2016 tarihinde Cumhurbaşkanlığından geldiği, 10.02.2016 tarihli Resmi Gazete'de yayımlandığı anlaşılmaktadır. Kişinin Kanun TBMM'de kabul edildikten 10 gün sonra, ancak Resmi Gazete'de yayımlandıktan iki gün önce dilekçe ile açıktan atanma talebinde bulunduğu ve atama işleminin 16.02.2016 tarihinde olduğu dikkate alınmalıdır. Kanun Resmi Gazete'de yayımlana kadar ilgilinin başvurusu hakkında ilgili idarece tesis edilen işlem bulunmadığı, hatta bu atamanın yapılacağı yönünde idarenin iradesini ortaya koyan her hangi bir idari iç işlemin bulunmadığı gözetildiğinde, kişinin bu atamanın yapılacağı/yapılması gerekeceği yönünde kendisinde haklı beklenti oluşturacak hukuki durumun bulunmadığı açıktır.

Yukarıda da belirtildiği üzere, kazanılmış hak ilkesi, hukuk devleti ilkesinin bir alt ilkesi olup yürürlükteki hukuk kurallarına göre bir hak elde eden kişinin daha sonra bu kuralın değişmesi ya da kaldırılması sonucunda daha önce elde etmiş olduğu hakkın hukuken korunmasını ifade eder. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarında belirtildiği üzere bir hakkın “kazanılmış hak” olarak kabulü, öncelikle o hakkın hukuka uygun elde edilmiş olmasına bağlı bulunmaktadır. Yapılan atamaların Kanuna uygun olarak yapılmaması nedeniyle, bu kişilerin memurluğa yapılan atamalarının kazanılmış hak olarak kabulü mümkün değildir.

Kamu görevlilerinin ilk kez bir göreve atanırken ya da görevde yükselme suretiyle üst göreve atanırken söz konusu görevin gerektirdiği nitelikleri taşıması zorunludur. Bu çerçevede ilgililerin atandıkları kadronun atanma şartını taşımadığı açıktır. Bir görev için öngörülen koşulların taşınmaması halinde bu görevin belirli bir süre yürütülmüş olması ilgili lehine kazanılmış hak oluşturmaz. Söz konusu koşulların atama süresince de taşınması zorunlu olduğundan bu koşulun taşınmadığının daha sonra tespit edilmesi bu kişinin bu kadroda çalışmasına hukuki engel oluşturur. İlgililerin gerekli koşulları taşımadan kadrolara atandıkları anlaşıldığından dolayı, bu görevi yürütebilmelerine olanak da bulunmamaktadır. İdari yargı, istikrarlı olarak koşullarını taşımadığı halde yapılan atamanın açık hata kapsamında olduğu ve bu nedenle yapılan ödemelerin her zaman geri alınacağına dair kararlar vermektedir.

Kamu idaresi cevabında, 657 sayılı Kanun’un 92’nci ile 74’üncü madde, 06.06.2000 gün ve 24071 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Devlet Personel Başkanlığı’nın 2000/2 sayılı 3269 Sayılı Uzman Erbaş Kanununa Tabi Olarak İstihdam Edilen Uzman Erbaşların Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Atanmalarına İlişkin Tebliğ ve 6663 sayılı Kanun’un 14’üncü maddesi ile 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu’nun 5’ inci maddesine eklenen son fıkra hükmünden bahsedilerek ilgili personellerin dilekçeleri üzerine başka Belediyelerde açıktan atamalarının yapılarak naklen Büyükşehir Belediyesine atamalarının gerçekleştiği ifade edilmiştir.

6223 sayılı Kanun ile getirilen koşulları sağlamadıkları halde, Kanun’un kabul edildiği tarihten sonra atamaları yapılan kişilerin atamalarının mevzuata aykırı ve açık hata kapsamında olması nedeniyle söz konusu atamaların iptal edilmesinin sağlanması gerekir.

### **BULGU 59: Avukatlık Vekalet Ücretlerinde Hatalı Uygulama Yapılması**

Belediyenin kazandığı vekâlet ücretinin kaydının ve dağıtımının 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine

İlişkin Kanun Hükmünde Kararname'ye uygun yapılmadığı görülmüştür.

659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin "Davalardaki temsilin niteliği ve vekâlet ücretine hükmedilmesi ve dağıtımı" başlıklı 14'üncü maddesinde,

*"(1) Tahkim usulüne tabi olanlar dâhil adli ve idari davalar ile icra dairelerinde idarelerin vekili sıfatıyla hukuk birimi amirleri, muhakemat müdürleri, hukuk müşavirleri ve avukatlar tarafından yapılan takip ve duruşmalar için, bu davaların idareler lehine neticelenmesi halinde, bunlar tarafından temsil ve takip edilen dava ve işlerde ilgili mevzuata göre hükmedilmesi gereken tutar üzerinden idareler lehine vekalet ücreti takdir edilir.*

*(2) İdareler lehine karara bağlanan ve tahsil olunan vekalet ücretleri, hukuk biriminin bağlı olduğu idarenin merkez teşkilatında bir emanet hesabında toplanarak idare hukuk biriminde fiilen görev yapan personele aşağıdaki usul ve sınırlar dâhilinde ödenir.*

*a) Vekâlet ücretinin; dava ve icra dosyasını takip eden hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata %55'i, dağıtımın yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara %40'ı (...) (1) eşit olarak ödenir.*

*b) Ödenecek vekâlet ücretinin yıllık tutarı; hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü, avukatlar için (10.000) gösterge (...) (1) rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarının oniki katını geçemez.*

*c) Yapılacak dağıtım sonunda arta kalan tutar, hukuk biriminde görev yapan ve (b) bendindeki tutarları dolduramayan hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara ödenir. Bu dağıtım sonunda arta kalan tutar üçüncü bütçe yılı sonunda ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedilir.*

*(3) Hizmet satın alınan avukatlara yapılacak ödemeler bu madde kapsamı dışındadır."*

düzenlemesi yer almaktadır. 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 18'inci maddesi gereği belediyelerde vekâlet ücretlerinin tahsili ve dağıtımında bu Kanun Hükmünde Kararname hükümleri uygulanacaktır. 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde yer alan 10.000 gösterge rakamı 01.09.2019 tarih ve 30875 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararının 20'nci ve 25.08.2021 tarih ve 31579 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ile 2023 Yıllarını



---

Kapsayan Altıncı Dönem Toplu Sözleşme'nin "Birinci Kısım" Genel Hükümler" başlıklı bölümünün 21'inci maddesi gereği 20.000 olarak uygulanacaktır.

Belediyenin taraf olduğu davalar sonucu lehine hükmedilen vekâlet ücretleri emanet hesabına alacak kaydedilecek, kaydedilen tutarlar yukarıda belirtilen madde çerçevesinde dağıtılacak, artan tutarlar ise 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendinin ikinci cümlesinde yer alan, "*Bu dağıtım sonunda arta kalan tutar üçüncü bütçe yılı sonunda ilgili idarenin bütçesine gelir kaydedilir.*" hükmüne göre gelir kaydedilecektir.

Belediyenin kazanmış olduğu davalardan kurum lehine hükmedilen vekâlet ücretinden tahsil edilenler emanet hesabına kaydedilmelidir. Emanet hesabına kayıt yapılırken davayı takip eden hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri veya avukatın ismi belirtilerek yatırılmalıdır. 659 sayılı KHK'nin 14'üncü maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde, "*Vekâlet ücretinin; dava ve icra dosyasını takip eden hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü veya avukata %55'i, dağıtımın yapıldığı yıl içerisinde altı aydan fazla süreyle hukuk biriminde fiilen görev yapmış olmak şartıyla, hukuk birimi amiri, hukuk müşaviri, muhakemat müdürü ve avukatlara %40'ı eşit olarak ödenir.*" ile (b) bendinde, "*... gösterge rakamının, memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak aylık brüt tutarının oniki katını geçemez*" denilmek suretiyle iki ölçüt getirilmiştir. Getirilen iki ölçütün uygulanabilmesi için kazanılan vekâlet ücretinin emanet hesabına yatırılması sırasında davayı takip eden kişi/kişilerin isimlerinin belirtilmesi gerekir. Vekâlet ücretinin emanet hesabına yatırılması sırasında davayı takip edenlerin isimlerinin belirtilmemesi sonucunda, emanet hesabından vekâlet ücreti ödenirken 14'üncü maddenin ikinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen ölçütün kullanılması mümkün olmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında, toplam 46 avukat olarak dava/icra dosyası takibi yapıldığı, takip edilen dosyaların duruşma, keşif, haciz/tahliye gibi işlemlerinin aynı günlerde ve yoğun olarak denk geldiği ve bu nedenle her avukatın kendi üzerinde zimmetli dosyalarını sadece kendisinin takip ederek işlemlerini yapmasının madden imkansız olduğu, Mahkeme sayıları dikkate alındığında işlerin yoğun olduğu, iç işleyişteki görev değişiklikleri nedenleriyle dosya işlemleri sona ermeden takip eden avukatın değiştiği, avukatlık ücreti doğurmayan birçok işin/dosya takibinin de olduğu, müşavirlikte görev yapan avukatların dosya takibi dışında komisyonlara katılmak gibi bir görevinin de olduğu, bu görevler karşılığında bir ücret alınmadığı, ödenen tutarın tahsil edilenler emanet hesabına kaydedilmesi, kişinin ödeme yapıp

yapmadığının araştırılmasında ve iade edilmesi gerektiğinde muhasebesel problem olabileceği, avukatlık ücretlerinin tüm avukatlara yasal limit dahilinde ödendiği, avukatlar arasındaki iş dağılımı ve iş barışının korunabilmesi yönlerinden çok da uygulanabilir görünmediği, tüm avukatlara eşit ve yasal limit dahilinde yapılan dağıtımın iş barışına ve hakkaniyete uygun olduğunun değerlendirildiği ifade edilmiştir. Kamu idaresi cevabında belirtilen hususlar vekalet ücretinin tahsilat ve dağıtımının 659 sayılı KHK'ye aykırı yapılmasının gerekçesi olamaz. Sadece genel limitin aşılmaması önemli olmayıp, bunun yanında kişi bazlı dağıtım limitlerine de uyulması gerekmektedir. Tahsilat ve dağıtımın 659 KHK'ye uygun yapılması hakkaniyete uygun ve adil bir yöntemdir.

Kazanılan vekâlet ücretlerinin davayı temsil ve takip etmekle görevli olan kişilerin isimlerinin belirtilmesi suretiyle emanet hesabına yatırılarak dağıtımın 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 14'üncü maddesindeki ölçütlere göre yapılması gerekir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI  
06520 Balgat / ANKARA  
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00  
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr  
<https://www.sayistay.gov.tr>

**8. EKLER****EK-1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU**

<b>Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu</b>			
<b>Bulgu Adı</b>	<b>Yıl/Yıllar</b>	<b>İdare Tarafından Yapılan İşlem</b>	<b>Açıklama</b>
Taşınmaz Yönetimi ve Kiralamaların Usulüne Uygun Yapılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 9 olarak yer almaktadır.
Tam Adaptif Trafik Yönetimi Elektronik Trafik Denetleme Sisteminin Yatırım Amacına Uygun Olarak Çalıştırılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 22 olarak yer almaktadır.
Ödemiş Katı Atık Yönetimi Tesislerinin Yapımı ve İşletilmesi İşinin İmtiyaz Sözleşmesinin Yasal Prosedürleri İzlenmeden Protokolle Genişletilerek İşletici Firmaya Mali Avantaj Sağlanması	2021	Yerine Getirilmedi	2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 24 olarak yer almaktadır.
Belediyenin Mülkiyetinde Bulunan Tarımsal Ürün Elde Edilecek Zeytin Ağaçlarından Faydalanılmaması	2021	Yerine Getirilmedi	2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer

			Bulgular kısmında Bulgu 3 olarak yer almaktadır.
Bazı İlçe Merkezlerinde ve Yerleşim Alanlarında Nazım İmar Planının Bulunmaması	2021	Yerine Getirilmedi	2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 2 olarak yer almaktadır.
Tarım Arazilerindeki Tarımsal Amaçlı Yapıları Düzenleyen İmar Plan Notundaki Parsel Büyüklüğü Şartının Kaldırılması	2021	Yerine Getirilmedi	2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 21 olarak yer almaktadır.
Mevcut Uygulama İmar Planlarının Üst Planlara Uyguluğuna İlişkin Kontrollerde Eksiklikler Olması	2021	Yerine Getirilmedi	2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 20 olarak yer almaktadır.
İktisadi Teşebbüslerin Sürekli Zarar Etmesini Önleyici Tedbirlerin Alınmaması	2021	Yerine Getirilmedi	2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında

			Bulgu 34 olarak yer almaktadır.
Hafriyat Alanlarının Etkin Olarak Kullanılmaması ve Hafriyat Gelirlerinin İlçe Belediyelerince Toplanması	2021	Yerine Getirilmedi	2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 18 olarak yer almaktadır.
İmzalanan Ortak Hizmet Protokolünde Karşı Tarafın Yükümlülüklerini Yerine Getirmemesi	2021	Yerine Getirilmedi	2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 19 olarak yer almaktadır.
İlçe Belediyesinden Kamulaştırılan Taşınmazın İlçe Belediyesi Tarafından Kullanılmaya Devam Edilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 14 olarak yer almaktadır.
İzmir Şehirler Arası Otobüs Terminalinde Hatalı Uygulamalar Yapılması	2021	Yerine Getirilmedi	2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 13

			olarak yer almaktadır.
Kiralanan Taşınmaz İçin Kiracı Tarafından Yapı Kayıt Belgesi Alınması	2021	Yerine Getirilmedi	2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Kamu İdaresine Bildirilecek Diğer Hususlar kısmında Bulgu 1 olarak yer almaktadır.
Dolmuş, Taksi, Servis ve Minibüs Plakalarının Süresiz Olarak Verilmesi	2021	Yerine Getirilmedi	2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 38, 39, 40 ve 41'de ayrıntılı olarak yer almaktadır.
Çevre ve Temizlik Vergisine İlişkin Payların Takibinin Yapılmaması	2021	Kısmen Yerine Getirildi	2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun Diğer Bulgular kısmında Bulgu 4 olarak yer almaktadır.
İlçe Belediyelerinin Görev Sahasına Giren Yerlerde Büyükşehir Belediyesi Tarafından Asfalt ve Parke Yapılması	2021	Yerine Getirilmedi	2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporunun

			Diğer Bulgular kısmında Bulgu 27 olarak yer almaktadır.
--	--	--	---