

II MÜCAVİR ALAN KAVRAMI ve KÖY MÜCAVİR ALANLARININ ANAYASANIN 127. MADDESİNE UYGUNLUK SORUNU

(THE CONCEPT OF ADJACENT AREAS AND THE PROBLEM OF LEGAL COMPLIANCE OF ADJACENT AREAS IN VILLAGES)

Dr. Özge Didem Boulanger * **

ÖZ

Hukuk sistemimize ilk olarak 1956 yılında giren mücavir alanlar bugün için pek çok mevzuatta düzenlenmiştir. Mücavir alan komşu alan anlamına gelmektedir ve bir coğrafi sınırı ifade eder. Ancak bu coğrafi sınır belediye sınırından farklıdır. Mücavir alanlar esasen belediye sınırına komşu alanlardır ve bu alanların doğa, turizm gibi çeşitli nedenlerle planlı büyümeleri ve gelişmeleri gerekir. Bir yer mücavir alan olarak belirlendiğinde o yer artık imar uygulamaları açısından belediyenin kontrol ve sorumluluğuna geçer. Mücavir alan kavramı ilk olarak belediye sınırları dışında imarla ilgili olarak belediyelere verilen sınırlı ve istisnai bir yetkiyen sonraları idari ve mali faaliyetleri kapsayacak şekilde uygulaması genişlemiştir. Mücavir alan uygulamasının idari ve mali alanları kapsayacak şekilde genişlemesiyle beraber birçok kanunda mücavir alanlarla ilgili düzenlemeler yer almaya başlamıştır. Gerçekten de mücavir alan kavramı çevre ve şehircilikten, vergi uygulamalarına kadar pek çok yönden akademik araştırma konusu olabilir ancak her nedense bugüne kadar yeterli derecede akademik çalışmaya konu olmamıştır. Hukuksal açıdan değerlendirdiğimizde yine mücavir alan kavramının Vergi Hukuku, Çevre Hukuku, Anayasa Hukuku gibi hukukun farklı alanları esas alınarak incelenmesi mümkündür. İdare hukuku perspektifindense mücavir alanların yerinden yönetim ilkesi, özerklik, mahalli idarelerin eşitliği gibi ilkelere uygunluk değerlendirmesi yapılabilir. Bu makalede mücavir alanların kavramsal olarak tanımlaması yapılarak, köylerin mücavir alan olarak

^H Eserin Dergimize geliş tarihi: 06.12.2022. İlk hakem raporu tarihi: 09.01.2023. İkinci hakem raporu tarihi: 04.02.2023; Onaylanma tarihi: 13.02.2023.

* Doktor

** Yazarın ORCID belirleyicisi: 0000-0002-9474-9471.

Esere Atıf Şekli: Özge Didem Boulanger, “Mücavir Alan Kavramı ve Köy Mücavir Alanlarının Anayasanın 127. Maddesine Uygunluk Sorunu”, YÜHFD, C.XX, 2023/1, s.77-113.

belirlenmesinin idare hukuku açısından anayasaya uygunluk değerlendirilmesi gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Mücavir alanlar, mahalli idareler, mahalli idarelerin eşitliği ilkesi, özerklik, yerinden yönetim ilkesi.

ABSTRACT

Adjacent areas, that entered our legal system for the first time in 1956, are regulated in many legislations in our country as of today. Adjacent area means contiguous area and it represents geographical borders. However the concept of adjacent areas' borders are different than municipalities' borders. Adjacent areas are essentially the areas that are adjacent to the municipality border and these areas need planned growth and development for various reasons such as nature and tourism. When an area is determined as adjacent are, it means that that the mentioned area is under the control and under the responsibility of the municipality in terms of zoning practices. While the concept of adjacent area was initially a limited and exceptional authority given to municipalities, in relation to zoning, outside the municipal borders its application has expanded to include administrative and financial activities. With the expansion of the adjacent area application to cover administrative and financial fields, regulations regarding adjacent areas have started to take place in many legislation. Indeed, the concept of adjacent area may be the subject of academic research in many ways, from environment and urbanism to tax applications, but for some reason, it has not been the subject of sufficient academic study until today. When we evaluate it from a legal perspective, it is possible to examine the concept of adjacent area on the basis of different areas of law such as tax law and environmental law. From the perspective of administrative law, it is possible to evaluate the compatibility of adjacent areas with principles such as the principle of decentralization, autonomy, and equality of local administrations. In this article, by conceptually defining the adjacent areas, the conformity of adjacent areas (in villages) with the Constitution, in terms of administrative law, have been reviewed.

Keywords: *Adjacent areas, local governments, the principle of the equality of local governments, autonomy, principle of local administration.*

GİRİŞ

Komşu olan anlamına gelen mücavir alanlar hukuk sistemimize ilk olarak 16.07.1956 tarih ve 6785 sayılı İmar Kanunu ile girmiştir. Bugün için birçok mevzuat hükmünde mücavir alanlarla ilgili düzenlemeler yer almaktadır ancak halen mücavir alanlarla ilgili akademik olarak yeterli çalışma bulunmadığını söylemek mümkündür. Mücavir alanlar genel olarak belediyeler lehine bir takım hak ve yetkiler yaratır. Gerçekten de bir yer mücavir alan olarak belirlendiğinde artık o yerdeki imar uygulamalarından belediyeler sorumlu olacaklardır. Mücavir alanlar hukukun pek çok alanı açısından inceleme konusu yapılabilirse de bu çalışmada idare hukuku kapsamında mücavir alan kavramı değerlendirilmeye çalışılmış mücavir alanların mahalli idare birimleri olan köy ve belediyeler temelinde Anayasaya aykırılıkları incelenmiştir. Mücavir alanları düzenleyen mevzuat hükümlerinin sayıca fazla olması ve çalışmanın sınırlandırılması gerekliliği nedeniyle çalışmada Anayasanın mahalli idareleri düzenleyen 127. maddesi esas alınmıştır. Anayasanın 127. maddesinde mahalli idarelerle ilgili yer alan temel kavramlar, mahalli müşterek ihtiyaç, kamu tüzel kişilikleri, yerinden yönetim şeklinde belirlenebilir. Anayasanın söz konusu maddesi göz önünde bulundurularak çalışma özellikle belediye ve köy tüzel kişilikleri temelinde sınırlandırılmıştır zira köy ve belediye tüzel kişiliklerinin yetkili oldukları coğrafi alan birbirinden farklıdır. Bir başka deyişle il özel idareleri ve köylerin idari sınırları kesişmekteyken köy ve belediye idari sınırları kesişmemektedir. Bu bağlamda çalışmada Belediye Kanunu esas olarak incelenmiş ve mücavir alan kavramının yer aldığı İmar Kanunu da değerlendirilerek, düzenlemelerin Anayasa 127. maddesine uygunları kapsamında bazı sonuçlara ulaşılmıştır.

Yine çalışma 5393 sayılı Belediye Kanunu'na tabi belediyeler açısından gerçekleştirilmiş büyükşehir belediyeleri kapsam dışı bırakılmıştır zira 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 1. maddesi uyarınca büyükşehir kurulan ilçelerde köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalleye dönüştürülmüş, büyükşehir belediyesi sınırları il sınırlarına kadar genişletilmiştir. Bu bağlamda köy tüzel kişiliği ile büyükşehir belediyesi arasında bir çatışmadan söz etmek mümkün olmayacaktır.

Ancak yine de burada 6360 sayılı Kanun'un 13. maddesi uyarınca 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7/1/b maddesindeki “ve mücavir alan” ifadesi çıkarılsa da bu durumun büyükşehir belediyelerinde mücavir alan uygulamasını tam olarak ortadan kaldırmadığının altını çizelim. Ayrıca

her ne kadar, ilgili maddede büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde mücavir alanlarla ilgili olarak nazım imar planı yapma hususu büyükşehir belediyelerinin yetkisinden çıkarılmış gibi görünse de 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu mücavir alanlarla ilgili başka düzenlemelere haizdir.

Örneğin 5216 sayılı Kanununun 27/3 maddesi uyarınca “*Büyükşehir belediyesi mücavir alanlarının ilçe belediyeleri arasındaki bölüşümü büyükşehir belediye meclisince yapılır*”. Söz konusu maddeye göre büyükşehir belediyesi kurulan yerlerde ilçe belediyelerinin mücavir alanı yokken, büyükşehir belediyelerinde mücavir alan bulunmaktadır. Bu alanda yetkili ilçe belediyesi konusunda büyükşehir belediye meclisi karar vermektedir¹. Bu bağlamda büyükşehir belediyesi söz konusu olduğunda, mücavir alan mevcutsa, uygulama imar planı ve arazi ve arsa düzenlemesi yapma yetkisi büyükşehir belediye meclis kararına göre belirlenmeli, büyükşehir belediye meclisi, mücavir alanda hangi belediyeyi yetkilendirirse uygulama imar planı ve imar uygulamaları o idare tarafından gerçekleştirilmelidir². Ancak yukarıda da zikrettiğimiz üzere 6360 sayılı Kanunun yürürlük tarihinden sonra köy ve büyükşehir arasında incelememize konu olabilecek şekilde bir çatışma olmayacak ve mevcut durumda mücavir alan uygulaması bazı durumlarda (orman köyleri gibi) söz konusu olacaktır.³

I. MÜCAVİR ALAN KAVRAMI ve MEVZUATTA MÜCAVİR ALANLAR

A. Mücavir Alan Kavramı ve Mücavir Alanların Belirlenmesi

Türk Dil Kurumu sözlüğünde mücavir yakın, komşu olan şeklinde tanımlanmıştır⁴. Mücavir alan ise bir coğrafi sınırı ifade eder, bu sınır belediyelerin yerine getirmekle yükümlü oldukları görevlerin coğrafi sorumluluk sınırınıdır⁵. Mücavir alanlar belediye sınırlarına komşu olan ve doğal güzellikler açısından ya da turizm nedeniyle gelişmeleri ve büyümeleri planlı gerçekleşmesi gereken alanlardır. Bu bağlamda mücavir alan içerisinde yer alan alanlar turizm açısından ya da doğal güzellik

¹Suat Şimşek / İlhami Hazar, Açıklamalı - İçtihatlı ve Örnek Dilekçelerle İmar Davaları Rehberi, 4. Baskı, Seçkin Hukuk, Ankara, 2021, s.83.

²Şimşek / Hazar, s.83.

³6831 sayılı 31.08.1956 tarihli Orman Kanunu bu konuda çeşitli düzenlemelere haizdir.

⁴TDK, (sozluk.gov.tr), s.e.t.:26.01.2022.

⁵Mustafa Genç, İmar Hukuku, 1. Basım, Seçkin Hukuk, Ankara, 2015, s.15.

YÜHFD Cilt: XX Sayı:1 (2023)

yönünden korunması gerekli alanlardır⁶. Bir yerin mücavir alan olarak belirlenmesi artık o yerin imar uygulamaları açısından belediyenin kontrol ve sorumluluğu altında olduğunu gösterir. Ancak mücavir alan sınırı ile belediye sınırı farklı kavramlardır. Belediye sınırı, kanunlar uyarınca belediyenin tespit edilen sınıryken⁷, mücavir alan sınırı belediye sınırlarının dışında imar mevzuatı açısından belediyenin sorumluluğuna ve denetimine bırakılmış olan sınırdır⁸. Bu noktada belediyenin görev alanına ilişkin iki farklı alan olduğundan söz edilebilir, birincisi 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda düzenlenen belediye sınırı ve diğeri de bu sınıra ek olarak mücavir alan sınırıdır. Ancak belediye sınırı bir idari sınırken, mücavir alan sınırı bir idari sınır değildir. Bu durumda örneğin bir tüzel kişilik olan köyün tamamının veya bir bölümünün bir belediyenin mücavir alan sınırları içerisinde alınması durumunda, köyün tüzel kişiliği ve idari sınırları devam edecek, ancak köy, imar mevzuatı açısından belediyenin sorumluluğuna alınacaktır.

Mücavir alan, belediyeler açısından söz konusudur⁹, diğer mahalli idarelerden il özel idareleri ve köylerin mücavir alanı söz konusu olamaz. Ayrıca bir belediyenin içinde bir başka belediyeye ait bir mücavir alan belirlenmesi de mümkün değildir. Bu şekilde herhangi bir yer mücavir alan olarak belirlendiğinde, bu yerde bir belediyenin kurulması durumunda yeni

⁶Halil Kalabalık, İmar Hukuku, 1. Basım, Seçkin Hukuk, Ankara 2015, s.147.

⁷5393 sayılı Belediye Kanunu: *Sınırların kesinleşmesi Madde 6- Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir.*

⁸3194 sayı ve 03.05.1985 tarihli İmar Kanunu.

⁹Belediye sınırları ve mücavir alan sınırları dışında imar hizmetlerinin yürütümü ise 5302 sayılı yasanın yürürlük tarihi olan 04.03.2005 tarihinden itibaren il özel idaresi yetkili organları tarafından gerçekleştirilecektir. 5302 sayı ve 23.02.2005 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu 6/1-b. 1985 yılında yürürlüğe giren İmar Kanunu ile belediye ve mücavir alan sınırları dışında imarla ilgili faaliyette bulunma görev ve yetkisi valiliklere verilmişti. Tahir Muratoğlu, (2021), *Teşkilat, Planlama ve Uygulama Boyutlarıyla İmar Hukuku*, 2. Basım, Seçkin Hukuk, Ankara, 2021, s.101. Muratoğlu İmar Kanunu madde 45'de yer alan "Mücavir alan sınırları belediye meclisi ve il idare kurulu kararına dayanarak vilayetlerce Bakanlığa gönderilir. Bakanlık bunları inceleyerek aynen veya değiştirerek tasdik etmeye veya değiştirilmek üzere iadeye yetkilidir" cümlesindeki, il idare kurulunun il genel meclisi olarak anlaşılması gerektiğine dikkat çekmektedir. Zira önceki İmar Kanunu'nda belediye ve mücavir alan dışı imar faaliyetleri valiliklere verilmişken, İl Özel İdaresi kanunu ile bu yetki il özel idarelerine geçmiştir. İmar Kanunu buna belediye ve valilik bu işlemde etkilendiği için il idare kurulu demisti. Ancak mevcut durumda yetkili idare il özel idaresiyken artık il özel idaresinin konu dışı bırakılması hukuken mantıklı olmayacağından imar kanunu 45. Maddesindeki il idare kurulu ifadesini il genel meclisi olarak anlamak gerekecektir, Muratoğlu, Teşkilat, Planlama ve Uygulama Boyutlarıyla İmar Hukuku, s.102.

kurulan belediyenin kurulduğu alan içerisindeki mücavir alan ortadan kalkar¹⁰. Özetle aynı mücavir alanın iki ayrı belediyenin mücavir alanı olması mümkün değildir, ancak bir belediyenin mücavir alanının başka bir belediyenin mücavir alanı olarak değiştirilmesi mümkündür¹¹.

İmar Kanunu 45. maddesi uyarınca mücavir alanlarla ilgili bazı değerlendirmeler yapmak mümkündür¹²:

- Mücavir alanlar belediye sınırlarına bitişik olabilir ancak belediye sınırına bitişik olma zorunlulukları yoktur.
- Köyler de mücavir alan sınırı içerisine alınabilir.
- Mücavir alan söz konusu olduğunda ilgili belediye imarla ilgili verilen görevleri yerine getirir ve yine belediye mücavir alanlardaki imar uygulamalarını denetler.
- Mücavir alanda belediyeler imar mevzuatı uygulamalarından sorumludur.

Mücavir alan sınırlarının belirlenme şekli İmar Kanunu'nda düzenlenmiştir. İmar Kanunu madde 45 uyarınca mücavir alan sınırları belediye meclisi ve il idare kurulu kararına dayanarak vilayetlerce Bakanlığa¹³ gönderilir. Bakanlık bunları inceleyerek aynen veya değiştirerek tasdik etmeye veya değiştirilmek üzere iadeye yetkilidir. Mücavir alandan çıkarılma da aynı usule tabidir. Bakanlık gerekli gördüğü hallerde mücavir alana alma ve çıkarma hususunda resen karar verebilir.

Mevcut İmar Kanunu'nun mücavir alanlarla ilgili hükmü değerlendirildiğinde mücavir alan sınırlarının belirlenmesinde idarelerin takdir yetkisine sahip oldukları görülmektedir. Zira aşağıda da aktarıldığı üzere önceki İmar Kanunu aksine 3194 sayılı İmar Kanunu'nda mücavir alan belirlenmesine ilişkin herhangi bir ölçüt yer almamaktadır. Bu bağlamda ilgili idareler takdir yetkisinin kullanım sınırları çerçevesinde gerekli gördükleri yerleri mücavir alan olarak belirleyebileceklerdir. Ancak her ne kadar kanuni bir ölçüt kalmasa da mücavir alan sınırları saptanırken, takdir yetkisinin kullanımında gözetilen kamu yararı ve kamu hizmeti gerekleri esas alınmalıdır. Danıştay da bir kararında mücavir alanlar belirlenirken olası gelişme alanlarını denetim ve kontrol altında tutmanın,

¹⁰Muratoğlu, s.102.

¹¹Muratoğlu, s.102.

¹²Tahir Çalgüner / Cemal Kaynak, 'Belediye Sınırı ve Ankara Mücavir Alan Sorunsalına Planlama Açısından Bir Yaklaşım', Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, Yıl: 2006/4, Sayı: 38, s.154.

¹³Kanun'da Bayındırlık ve İskan Bakanlığı olarak geçmektedir, günümüzdeki adı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'dır.

bu alanlarda imar mevzuatı açısından ortaya çıkabilecek sorunları engellenen, planlama ve altyapı hizmetleri gibi belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesinin amaçlandığını söylemiştir¹⁴. Doğal olarak mücavir alanlar tespit edildikten sonra, bu tespit kararları aleyhine idari yargıda iptal davası açmak mümkündür.

A. Mevzuatta Mücavir Alanlar

Mücavir alanın çıkış noktası belediyelere belediye sınırları dışında imar ile ilgili olarak verilen sınırlı ve istisnai bir yetkiyken, sonraları mücavir alan uygulaması idari ve mali faaliyetleri kapsayacak şekilde gelişmiştir, bu meyanda, birçok kanunda mücavir alanla ilgili düzenlemeler yer almaktadır¹⁵. 01.01.2022 tarihi itibarıyla, 22 kanun, 1 Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 1 Cumhurbaşkanlığı Yönetmeliği, 93 yönetmelik, 207 adsız düzenleyici işlemde mücavir alanlara ilişkin düzenleme yer almaktadır¹⁶. İmar Kanunu dışında Belediye Kanunu, Belediye Gelirleri Kanunu, Yapı Denetimi Hakkında Kanun, Emlak Vergisi Kanunu, Hazineye ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun gibi kanunlarda mücavir alanlarla ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Ancak çalışmada sadece İmar Kanunu ve Belediye Kanunu'nun tarafımızdan Anayasaya aykırı görülen maddelerine yer verilecektir.

1. 6785 Sayı ve 16.07.1956 Tarihli İmar Kanunu ile 3194 Sayı ve 03.05.1985 Tarihli İmar Kanunlarında Yer Alan Düzenlemeler

Mücavir alan kavramı hukuk sistemimize ilk olarak, 1956 tarih ve 6785 sayılı İmar Kanunu ile girmiştir. İlgili Kanunun 47. maddesi şu hükme haizdi; *“Belediye hudutlarına mücavir bulunan ve beldenin müstakbel inkişafı bakımından lüzumlu görülen ve belediyenin teklifi üzerine vilâyet idare heyetinin kararı ve Nafia Vekâletinin tasdiki ile kabul edilen sahalarda da bu kanun hükümleri tatbik olunur”*¹⁷.

6785 sayılı İmar Kanunu'nda yapılan mücavir alan düzenlemesiyle belediyenin mücavir alanda yetkilerinin sadece imar faaliyetleriyle sınırlı

¹⁴Danıştay, 6. Daire, 25.12.2002, E:2002/5995, K:2002/6435, www.legalbank.net, (erişim tarihi 23.01.2022).

¹⁵Hüseyin Bilgin / Yasin Sezer, *Açıklamalı –İçtihatlı İmar Kanunu Uygulama Rehberi*, 5. Basım, Adalet Yayınevi, Ankara, 2017, s.745.

¹⁶9 Bakanlar Kurulu Kararı, 6 Bakanlar Kurulu Yönetmeliği 'de mevcuttur, ancak metin içine alınmamışlardır. www.legalbank.net, (erişim tarihi 13.01.2022).

¹⁷16 Temmuz 1956 tarih ve 9359 sayılı Resmi Gazete.

olduğu görülmektedir ve kanun maddesinde dikkat edilirse mücavir alanın söz konusu olabilmesi için iki temel ölçüt belirlenmiştir;

- Belediye sınırlarına mücavir olunması ve
- Beldenin gelecekteki gelişimi açısından gerekli görülmesi.

Bu iki temel ölçütü karşılayan yerler mücavir alan olarak kabul edilebiliyordu¹⁸. Dolayısıyla mücavir alan kavramı ilk çıkış noktasında belediye sınırına komşu yani mücavir alanlarda edilebiliyordu ve “komşuluk” kavramı da mücavir alan için yeterli değildi ayrıca bir yerin mücavir alan olarak belirlenebilmesi için geleceğe yönelik bir gelişim beklentisi gerekmektedir.

Söz konusu kanuna ilişkin olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi zabıt derecelerinde tartışmalarda, belediyeler tarafından yakındaki köylere de kanunun uygulanması sonucu köylü vatandaşların ev yapmalarına mani olunabileceği endişesi gündeme getirilmişse de, tartışmalarda şehirlerin en güzel yerine gecekonduların yapılmasının kanun sınırları dahilinde önüne geçileceği hususu üzerinde durulmuştur¹⁹. Zira 6785 sayılı İmar Kanunu'nun 1. maddesi belediye sınırları içerisindeki resmi ve özel bütün yapıların söz konusu kanun hükümlerine tabi olduğunu hüküm altına almıştı²⁰. Dolayısıyla 6785 sayılı İmar Kanunu sadece belediye sınırları içerisinde uygulanacaktı, belediye sınırları dışındaki alanlar kanun kapsamı dışında bırakılmıştı. Ancak belediye sınırlarına komşu mücavir alanlar bu durumun istisnasıydı, bu şekilde Kanunun uygulama alanı mücavir alanlara genişletilerek, ya da başka bir deyişle mücavir alanları Kanunun uygulama alanı açısından istisna tutarak, belediyelerin çevresinde yer alan denetimsiz, düzensiz yapılaşmanın önüne geçilmek istenmiştir. Ayrıca Kanunun 47. maddesinde yer aldığı üzere, bir yerin mücavir alan sınırları içerisine alınması inşaata engel olmayacaktı, ilgili yerlerden²¹ gerekli izinler alınarak

¹⁸Sonraki İmar Kanunu'nda mücavir alan sınırlarının belirlenmesinde herhangi bir ölçüt kalmamıştır. “*Mücavir alan ise imar mevzuatında, belediye sınırı dışında yer alan bir kısım alanların imar denetiminin koruma ve geliştirme amaçlı olarak belediyelerin denetimine verilmesi olarak ele alınmaktadır*” Danıştay, 6. Daire, 18.09.2009, E:2007/7438, K:2009/8660, www.legalbank.net, (erişim tarihi 23.01.2022).

¹⁹TBMM Zabıt Ceridesi, 25.06.1956, s.496, <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar>, (erişim tarihi 08.01.2022).

²⁰6785 sayılı İmar Kanunu madde 1: Belediye sınırları içindeki, resmi ve hususi, bütün yapılar bu kanun hükümlerine tabidir. 16 Temmuz 1956 tarih ve 9359 sayılı Resmi Gazete.

²¹Vilayet teklifi ve Bayındırlık Bakanlığı'nın (günümüzdeki adı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'dır) onayı gerekmektedir, orijinal metinde, Nafia Vekaleti olarak geçmektedir.

inşaat yine de devam edecekti, ancak Kanunun bu şekilde uygulanmasıyla yapılmaması gereken inşaatlar yapılmayacaktı.

Dolayısıyla bu dönemde mücavir alan kavramı düzgün kentleşme, gecekondulaşmanın önlenmesi, yapıların bazı alanlarda kontrollü yapılmasına yönelik bir tedbir olarak getirilmişti. *Tekinbaş'ta*, dönemin kentleşme ile ilgili sorunlarının ve Kanunun tamamının ve Kanunun arkasından bir yıl sonra yürürlüğe giren İmar Tüzüğü'nün ilgili maddelerinin yorumlanmasında mücavir alan düzenlemesinin bir tedbir olarak düşünüldüğünü, zira kentleşmenin hız kazandığı bir dönemde büyük kentler etrafında gecekondulaşmanın da hızlandığını ve belediye sınırları dışında yapılaşmayı planlayıp denetleyecek bir kamu otoritesinin bulunmadığını söylemektedir²². Bu bağlamda 1956 yılında İmar Kanunu'nun yürürlüğe girdiği yıl İmar Kanunu kapsamının mücavir alan sınırına genişletilmesi dönemin özelliklerini de göz önüne aldığımızda şehircilik açısından önemli görülebilir ve mücavir alanların gerekliliği hususu savunulabilir.

6785 sayılı İmar Kanunu'nun ardından 17.07.1957 tarihli Resmi Gazete 'de yayımlanan İmar Tüzüğü yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Tüzük değerlendirildiğinde, İmar Kanunu'nun 47. maddesinde yer alan mücavir alanın belirlenmesi ve sınırlanmasında aşağıdaki sebeplerden bir veya birkaçına dayanılması gerektiği hususu yer almaktaydı:

- Bu yerlerin beldenin sosyal ilişkileri dolayısıyla gelecekte gelişme alanı veya sayfiye alanı olması ve bu nedenlerle ortak bir düzen altına alınması.
- İmar Kanunu'nun bu yerlerde uygulanmaması durumunda iskân ve şehircilik açısından doğabilecek sakıncaların önlenmesi.
- Bu yerlerin topografik ve jeolojik durumları nedeniyle imar şartlarının belirlenmesinde zorunluluk bulunması.
- Bu yerlerin şehircilik açısından iskân dışında tutulması zorunluluğu ile buralarda inşaata izin verilmemesinin gerekliliği.

Bu sebeplerden bir veya birkaçının varlığı halinde İl İdare Kurulu karar alacak ve bu karar Bayındırlık Bakanlığı tarafından onaylanacaktı²³.

Ancak daha sonra 6785 sayılı İmar Kanunu değişikliğe uğradı²⁴ ve Kanunun 47. maddesi değişti, buna göre mücavir alanların belediye sınırına komşu olması zorunluluğu kaldırılırken köyler içinde mücavir alan oluşturulabileceği hüküm altına alındı. Kanunun diğer hükümleriyle birlikte

²²Emre Tekinbaş, 'İmar Hukukunda Mücavir Alan Kavramı', ODTÜ, MFD, 1992, s.6.

²³Günümüzdeki adı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'dır.

²⁴20 Temmuz 1972 Tarih ve 14251 sayılı Resmi Gazete 'de 1605 sayılı İmar Kanununda Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun yayımlanmıştır.

yorumlandığında, getirilen değişikliklerle kanunda tanımlanan alanlarda yapılaşmanın bazı prensiplere tabi olmasının amaçlandığı ve bu durumunda denetlenmesinin öngörüldüğü söylenebilir. Söz konusu değişikliklerle mücavir alan kavramı kapsamı kanuni olarak genişletilmiş olmasına karşın, o dönem uygulamada pek bir değişiklik olmamıştır, zira mücavir alan için belirli şartlar öngören İmar Tüzüğü halen yürürlükteydi²⁵.

Daha sonra 09.05.1985 tarih ve 3194 sayılı günümüzde halen yürürlükte olan İmar Kanunu yürürlüğe girmiştir. Mücavir alanlar açısından 3194 sayılı İmar Kanunu'nun uygulama alanı 6785 sayılı İmar Kanunu'na göre farklılık arz etmiştir. Esasen mevcut İmar Kanunu'nda hem usul hem de esas açısından mücavir alanın belirlenmesine ilişkin önemli değişiklikler olmuştur²⁶.

Öncelikle, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun uygulama alanı belediyeler ve mücavir alanlar sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlarla inşa edilecek resmi ve özel bütün yapılara kadar genişletilmiştir²⁷. Başka bir deyişle, yerleşme yerlerindeki yapıların plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlenen 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 2. maddesinde, belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmî ve özel bütün yapıların bu Kanun hükümlerine tabi olduğu hükme bağlanmıştır. Halbuki önceki kanun belediye ve mücavir alanlar dışında uygulanmayacaktı.

Kanun ayrıca mücavir alan kavramını imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve sorumluluğuna verilmiş alan olarak tanımlamıştır ki önceki İmar Kanunu'nda herhangi bir tanım bulunmamaktaydı²⁸. Ayrıca Kanunda ilgili idare kavramı da tanımlanmıştır, belediye ve mücavir alan sınırları içinde ilgili idare belediyelerken, bu sınırlar dışında valiliklerdir. Kanun'un 45. maddesi mücavir alan sınırlarının belediye meclisi ve il idare kurulu kararına dayanarak vilayetlerce Bakanlığa gönderileceğini hüküm altına almıştır. Buna göre Bakanlık mücavir alan sınırlarını inceleyerek aynen veya değiştirerek tasdik etmeye veya değiştirilmek üzere iadeye yetkilidir. Oysa önceki kanunda Bakanlık yetkisi onamaya ilişkindi.

²⁵Tekinbaş, Ek 7 ve 8 maddeler ile getirilen değişikliklerin İmar Kanunu hükümlerini doğrudan belediye ve mücavir alan sınırları dışında geçerli hale getirmekten ziyade, bu maddelerde tanımlanan alanlarda yapılaşmanın belirli ilkelere bağlanmasını ve bunlara uygunluğunun denetlenmesini öngördüğünü söylemekteydi. Tekinbaş, s.7-8.

²⁶Bilgin / Sezer, s.745.

²⁷Tekinbaş, s.8.

²⁸Tekinbaş, s.8.

Mücvir alandan çıkarılma da aynı usule tabidir. Bakanlık gerekli gördüğü hallerde mücvir alana alma ve çıkarma hususunda resen karar verebilir. Hâlbuki önceki Kanunda mücvir alandan çıkma ile ilgili bir düzenleme yer almamaktaydı. Ayrıca bu Kanuna göre de mücvir alanın ilgili belediye sınırına bitişik olması gerekmez. Ek olarak bu alanlar köyleri de ihtiva edebilir.

Mücvir alan sınırlarının belirlenmesinde önceki Kanun aksine artık herhangi bir ölçüt yeni Kanunda kalmamıştır. Hatırlanacak olursa önceki Kanunda belediye sınırına mücvir olmak ve beldenin gelişimi için gerekli görülen yerler ölçütü bulunmaktaydı²⁹. Önceki Kanun döneminde çıkarılmış olan Tüzüğün de yürürlükten kalkmasıyla söz konusu Tüzük döneminde getirilen sebepler de ortadan kalkmış ve esasen İmar Kanunu değişikliği ile önceki Kanun döneminde mücvir alan belirlenmesi için öngörülen ölçütler ve sebepler yeni kanunla geçerliliğini yitirmiştir. Bu anlamda artık idarelerin mücvir alan belirlenmesinde geniş takdir yetkisi bulunduğunu söylemek mümkündür.

2. İmar Kanunu Dışındaki Diğer Mevzuattaki Bazı Düzenlemeler

İmar Kanunu dışında 442 sayılı 18.03.1924 tarihli Köy Kanunu'nda mücvir alanlarla ilgili hükümler yer almaktadır. Köy Kanunu Ek Madde 14 uyarınca Köy Kanunu'nun hükümleri belediye mücvir alanında bulunan köyler için valinin teklifi ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın onayı ile uygulanır³⁰. Bu bağlamda ilgili idare makamlarının onayı mevcut olduğunda artık 3194 sayılı İmar Kanunu uygulanmayacak, Köy Kanunu hükümleri uygulanacaktır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda mücvir alanlarla ilgili çeşitli düzenlemeler yer almaktadır. Belediye Kanunu madde 18/t genel bir hüküm içermektedir. Buna göre mücvir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek, belediye meclisinin görevleri arasındadır.

Belediyeler söz konusu Kanunla mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla belediye sınırları içerisinde ve mücvir alanlarda taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, taşınmazlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmeye yetkili kılınmıştır³¹.

²⁹Tekinbaş, s.8.

³⁰Günümüzdeki adı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'dır.

³¹5393 sayılı 03.07.2005 tarihli Belediye Kanunu madde 15/h.

Yine aynı Kanunun belediye gelirlerini düzenleyen 59. maddesinde büyükşehir belediyelerinde büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından alınır hükmü yer almaktadır³².

Esasen vergi açısından da mücavir alanlar farklı uygulamalara sahiptir. Gerçekten de vergi hukuku açısından mücavir alanların ayrıca değerlendirilmesi gerekir kanaatindeyiz. Ancak burada Belediye Gelirleri Kanunu 81. maddesine özellikle değinmek gerekir. Zira ilgili madde uyarınca “*belediye sınırları veya mücavir alanlar içinde bir işyerinin açılması işyeri açma izni harcına tabidir*”. 14.06.1989 tarih ve 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun da bu yetkiye dair düzenlemeler içermektedir. Kanunun 3. maddesi uyarınca İş Yeri Açma ve Çalışma Ruhsatı vermeye belediye sınırları ve mücavir alan dışında kalan iş yerleri ve işletmeler için il özel idareleri yetkiliyken belediye sınırları ve mücavir alan içinde kalan iş yeri ve işletmelerde belediyeler yetkilidir. *Tekinbaş*’ın altını çizdiği üzere, bu maddenin önemli bir sonucu vardır, zira bu harç belediyelerden izin alınmasını da gerekli kılmaktadır³³. Bu durumda aşağıda detaylıca açıklanacağı üzere Anayasanın 127. maddesinde yer alan mahalli idarelerle ilgili düzenlemelere aykırıdır. Zira il özel idareleri sınır olarak köyleri de kapsamaktayken belediye ve köy tüzel kişilikleri sınırları ve dolayısıyla yetki alanları birbirlerinden farklıdır. Bu şekilde kanun hükmüyle belediyeleri köy tüzel kişiliği ile ilgili konularda yetkilendirmek Anayasaya aykırılık yaratmaktadır.

Yukarıda zikrettiğimiz maddelerin değerlendirilmesi sonucu Belediye Kanunu’nun imarla ilgili konularda mücavir alanlarda belediyelere önemli yetkiler verildiğini söyleyebiliriz. Örneğin belediye mücavir alanı olan bir köyde mülkiyet hakkını kısıtlar şekilde kamulaştırma yapabilecektir³⁴. Oysa

³²İlk kademe belediyeleri 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun’la kaldırılmıştır. Bu bağlamda bir belediyenin mücavir alana hizmet götürmesi için belediye meclisi kararı gerekirken, emlak vergileri mücavir alanlardan tahsil edilecektir.

³³Tekinbaş, s.13.

³⁴“*Dava, Burdur, Merkez, ... Köyü, ... pafta, ... parsel sayılı taşınmazın mevcut belediye Asfalt Şantiyesine ilave alan ihtiyacı olduğundan bahisle kamulaştırılmasına ilişkin 9.12.1999 günlü, ... sayılı belediye encümeni kararının iptali istemiyle açılmış; İdare Mahkemesince, davaya konu taşınmazın bitişiğinde mevcut asfalt şantiyesinin yer aldığı, davalı idarenin kendisine yasalar ile verilen yol yapımı görevini yerine getirebilmesi için belediye sınırları dışında kalan taşınmazları kamu yararına uygun olarak kamulaştırılmasında mevzuata aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiş, bu karar davacı tarafından temyiz edilmiştir....Dosyanın incelenmesinden, davalı YÜHFD Cilt: XX Sayı:1 (2023)*

köy mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayabilmek amacıyla Anayasa ile kurulmuş olan bir mahalli idaredir. Ya da belediye mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz satmak, kiralamak hususunda yetkili olabilecektir. Ya da mücavir alan sınırları içerisinde yaşayanlar mücavir alan dışında yaşayanlara göre farklı uygulamalara tabi olabileceklerdir. Aşağıda mücavir alanlara eleştirel bakış başlığı altında bu konulara detaylıca değinilmiştir.

II. MÜCAVİR ALANLARA ELEŞTİREL BAKIŞ

Bu bölüm altında mücavir alanların Anayasa'ya uygunlukları değerlendirilmiş, bu değerlendirme yukarıda da belirttiğimiz üzere sadece mahalli idarelerden köy ve belediye idareleri açısından gerçekleştirilmiştir. Ancak oldukça uzun bir süredir mevzuatımızda yer alan mücavir alanlarla ilgili pek çok başka değerlendirme farklı açılardan yapılabilir³⁵.

Belediye ve köy tüzel kişilikleri çerçevesinde değerlendirme yapmadan evvel yasa koyucunun iradesini dikkate alan amaçsal yorum temelinde genel bir değerlendirme gerçekleştirdiğimizde bazı sonuçlara ulaşmak mümkündür³⁶. Öncelikle amaçsal yorumdan ne anlaşılması gerektiğini belirlersek, amaçsal yorum, yorum türleri arasında yer alır ve sözel yorumun yetersiz kaldığı durumlarda kullanılabilir yorum türüdür. Amaçsal yorumu *Erdoğan* şu şekilde tanımlamıştır, “*Bir hukuk kuralının sözel yorum ile uyumsuzluğunun adaletle uygun çözümü sağlanamayabilir. Böyle bir durumda başvurulacak yöntemlerden birisi de hukuk kuralının günün gereklerine ve anlayışına uygun olarak yorumlanmasıdır. İşte hukuk kuralının amacını esas olarak yapılan yoruma amaçsal (gai) yorum denir*”³⁷. Bu yorum yönteminde ilgili kuralın amacı göz önünde bulundurulur. Bu amaç göz önünde bulundurulurken kuralın güncel duruma uygulanması

idarece belediye sınırları dışında bulunan davacıya ait taşınmazın mevcut belediye asfalt şantiyesine ilave alan ihtiyacı duyulduğundan bahisle kamulaştırıldığı anlaşılmaktadır. Belediyenin, görevlerini yerine getirirken yetkilerini belediye ve mücavir alan sınırları içinde kullanabileceği açık olduğundan, belediye sınırları dışındaki taşınmazın kamulaştırılması yolundaki dava konusu işlemde mevzuata uyarlık bulunmamaktadır..” Danıştay 6. Daire, 20.05.2003, E:2002/1997, K:2003/3187, www.legalbank.net, (erişim tarihi 23.01.2022).

³⁵Örneğin aynı köyün bir kısmı mücavir alansa vergi açısından oluşan farklılıklar vergide eşitlik ilkesine aykırı mıdır?

³⁶Bilgin / Sezer, s.745.

³⁷Haluk Hadi Sümer, *Hukuka Giriş Kavramlar ve Kurumlar*, 5. Baskı, Seçkin Hukuk, Ankara 2022, s.34.

hususı gözetilir³⁸. Amaçsal yorumda kuralın uygulandığı zamanki mevcut durum değerlendirilir ve kuralın neden getirildiği araştırılır³⁹.

İlk kez hukuk sistemimize giren 6785 sayılı İmar Kanunu ile 3194 sayılı meri İmar Kanunu'nun kapsamı farklıdır. Amaçsal yorum ilkesiyle yorumladığımızda Kanunun kapsamının genişlemesi karşısında mücavir alan kavramının da varlığının sorgulanması gerekir. Zira yukarıda da açıklandığı üzere, İmar Kanunu ilk kabul edildiğinde sadece belediye sınırları içerisinde uygulanırken ve bu anlamda kanunun uygulamasının belediye sınırı dışında mücavir alan yaratılarak genişletilmesi düzenli yapılaşma ve düzgün şehirleşme açılarından bir tedbir niteliğinde ve önemliken, mevcut 3194 sayılı İmar Kanunu kapsamı belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapıları kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Her ne kadar mücavir alanların ilk getirilme amacı İmar Kanunu uygulanmayacak gelişmekte olan yerlerde de düzenli yapılaşmanın sağlanması olsa da mevcut İmar Kanununun uygulama alanı genişletildiğinden sadece bu açıdan yorumlandığında mücavir alanlara ilişkin düzenlemeye gerek duyulmayabileceği tarafımızdan düşünülmektedir⁴⁰.

a. Anayasada Mahalli idareler

Mahalli İdareler, *“bir ülkenin sınırları içinde çeşitli kırsal ya da kentsel alanlarda faaliyet gösteren, bulunduğu bölgede yaşayan halkın mahalli nitelikteki müşterek ihtiyaçlarını karşılayan, karar organları ve bazı durumlarda yürütme organları seçimle iş başına getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelire, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimden bağımsız tüzel kişiliği olan yönetsel birimler”*⁴¹ olarak tanımlanabilir. Bu bağlamda mahalli idare kavramı, merkezi idareye ait yetki, görev ve sorumlulukların bir bölümünün merkez dışı yönetim birimlerine aktarılmasıdır⁴².

Mahalli idareleri diğer idarelerden ya da yönetim birimlerinden ayırmak amacıyla mahalli idareler “local government” (mahalli hükümet) olarak adlandırılmış ve bu şekilde mahalli idareler yerel bazda bir hükümet olarak

³⁸Sümer , s.34.

³⁹Ömer Anayurt, *Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları*, 22. Baskı, Seçkin Hukuk, Ankara 2022, s.327.

⁴⁰Aynı görüşte Tekinbaş, s.12.

⁴¹Ahmet Ulusoy / Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler*, 11. Basım, Seçkin Vergi ve Maliye, Ankara, 2019, s.22.

⁴²Ulusoy / Akdemir, s.22.

düşünülerek, hükümet gibi faaliyet gerçekleştirilen idari birimler olarak düzenlenmeye çalışılmıştır⁴³. Mahalli idareler, demokrasi açısından ve ülkelerin, ekonomik, hukuksal, politik, idari yapılanmaları içerisinde oldukça önemli yere sahiptir⁴⁴. Aslında mahalli idareler yalnız demokratik değerlerin yerleşmesi açısından değil, kamu hizmetlerinin etkin yerine getirilmesi açısından da büyük öneme sahiptir.

Anayasamızın 127. maddesi mahalli idarelere ilişkin şu hükmü içermektedir: “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.”

Anayasa hükümlerini göz önünde bulundurarak mahalli idarelerin özelliklerini şu şekilde sınırlandırabiliriz:

- Mahalli idareler anayasal yapılanmalardır.
- İl, belediye ve köy olmak üzere üç mahalli idare vardır⁴⁵.

Gerçekten de mahalli idareler, il özel idaresi, belediye ve köy olarak Anayasa’da sınırlı sayılmış, idarelerdir. Her üç mahalli idare de Anayasal bir kurumdur ve bu mahalli idare yapılanmalarının fiilen kaldırılmaları Anayasal bir kurum olmaları nedeniyle hukuka uygun olmadığı gibi, yeni bir mahalli idarenin de kanunla yaratılması mümkün değildir⁴⁶.

- Mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak amacıyla kurulmuşlardır.
- Kuruluş, görev ve yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Bu bağlamda herhangi bir mahalli idare örgütlenmesinin yerinden yönetim ilkesine uygun gerçekleştirilmesi gerektiği gibi, bu mahalli idarelere verilen yetki ve görevlerin de yerinden yönetim ilkesiyle bağdaşması gerekir⁴⁷.

- Karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulur.
- Merkezi idareden farklı bir tüzel kişilikleri olduğu için merkezi idarenin vesayet denetimine tabidirler.

⁴³Oğuzhan Erdoğan, *Cumhurbaşkanlığı Hukuk Sisteminde Yerel Yönetimde Yerel Yönetimler*, 1. Basım, Sage Yayınevi, Ankara, 2019, s.41.

⁴⁴Ulusoy / Akdemir, s.24.

⁴⁵Büyükşehir Belediyelerini de bu grup altında saymak gerekir.

⁴⁶Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019, s.138.

⁴⁷Kemal Görmez – Hasan Yaylı, *Yerel Yönetimler*, 2. Basım, Orion Kitapevi, Ankara, 2018, s.23.

- Kamu tüzel kişilikleri vardır ki bu kamu tüzel kişiliği de idari, mali anlamda özerkliklerinin bulunduğu anlamına gelir⁴⁸. Kamu tüzel kişileri, Karakılıç tarafından “...devlet tarafından kurulan, kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılan ve kamu hukukuna bağlı görev yapan kişiler...” şeklinde tanımlanmıştır⁴⁹. İl özel idareleri, belediyeler gibi köylere de Anayasamız tüzel kişilik⁵⁰ tanımıştır.

- Mahalli idarelerin her biri hukuken birbirlerine eşit durumdadırlar ve bir mahalli idarenin bir diğeri üzerinde hiyerarşi veya vesayet yetkisi bulunmamaktadır.

Mahalli idareler söz konusu olduğunda, belirli bir coğrafi alanda yaşayanların ortak ve yerel ihtiyaçlarının, bir başka deyişle, mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması söz konusudur ve bunun için de bu idarelere, diğeri yerinden yönetim birimlerinde olduğu gibi özerklik

⁴⁸Çağlayan kamu hukuku tüzel kişilerinin özelliklerini şu şekilde yazmaktadır: “(aa) Kamu tüzel kişileri, kanunla kurulurlar yine kanunla varlıklarına son verilirler. (bb) Kamu tüzel kişileri, kamu gücü denilen üstün yetkilere sahip kılınmıştır. (cc) Kamu tüzel kişilerinin amacı, kamu yararını gerçekleştirmektir”. Ramazan Çağlayan, ‘Hukumumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kistasları’, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Volume 0, Issue 7, 2016, s.5.

⁴⁹Yusuf Karakılıç, *Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler*, 4. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018, s.24.

⁵⁰“Gerek 1961 Anayasasının 116 ncı maddesi gerekse 1982 Anayasasının 127. maddesiyle de 1924 Anayasasındaki sistem aynen korunmuştur. Nitekim 1982 Anayasasının Mahalli idareler başlığını taşıyan 127 inci maddesi "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları Kanunla belirtilen ve karar organları, gene Kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak Kanunla düzenlenir." hükmünü taşımaktadır. Bu açıklananlardan anlaşılacağı üzere, köy tüzel kişiliği haiz en küçük kamu idaresidir. Danıştay, 1. Daire, 13.11.1991, E:1991/213, K:1991/392; “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın İdarenin Bütünlüğü ve Kamu Tüzelkişiliği başlıklı 123'üncü maddesinde: İdarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği; idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı, kamu tüzelkişiliğinin, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı belirtilmiş; mahalli idarelerin düzenlendiği 127'nci maddenin birinci ve ikinci fıkralarında da: Mahalli idarelerin; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri olduğu ve mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği hükmüne yer verilmiş...” Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, 22.12.2009, E:2009/15, K:2009/19, www.legalbank.net, (erişim tarihi 19.06.2022). YÜHFD Cilt: XX Sayı:1 (2023)

tanınması gerekir⁵¹. Genel olarak özerklik, “sosyal bir topluluğun ya da tüzelkişiliğin kendilerini yöneten kuralların ve yöneticilerin tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya Anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde hareket edebilmeleri özgürlüğü ve yetkisi”⁵². 5393 sayılı Belediye Kanunu, üçüncü maddesinde belediyelerin idarî ve malî özerkliğe sahip olduklarını zikretmiştir. Aynı şekilde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ’da üçüncü maddesinde mahalli idarelerin idari ve mali özerkliklerine vurgu yapmıştır.

Anayasanın 127/2. maddesinin şu hükmü de “Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” mahalli idarelerin merkezi idare dışında yapılmış yerinden yönetim kuruluşları olduğunu ve Anayasanın 127. maddesinde de zikredildiği üzere, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği hususunu belirtmektedir. Danıştay’da kararlarında yerinden yönetim ilkesine vurgu yapmaktadır⁵³.

Karahanoğulları, Anayasa Mahkemesinin (AYM) Anayasa’nın kurduğu sistemi özerklik olarak nitelendirdiğini söylemektedir ve Anayasa Mahkemesine göre özerklik yerinden yönetim ilkesidir⁵⁴. Her ne kadar Anayasa’da mahalli idareler için doğrudan özerklik kavramı kullanılsa da Anayasa’da “merkezî yönetim, yerel yönetim ayrımının yapılması, yerel yönetimlerin organlarının seçimle göreve gelmesinin öngörülmesi, seçimlerinin süreli olması, kararlarını kendi organları eliyle alması ve uygulaması, kendilerine özgü bütçelerinin bulunması, görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gibi yetki ve ayrıcalıkların tanınmış olması”⁵⁵ mahallî idarelerin özerkliklerinin göstergesidir.

⁵¹Zülfü Kılıç, *Demokrasi ve Temsil İlkeleri*, 11. Basım, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019, s.77.

⁵²Anayasa Mahkemesi, 02.06.2011, E:2008/88, K:2011/85, Resmi Gazete Sayısı: 28091, Resmi Gazete Tarihi:21.10.2011.

⁵³“Anayasa’nın 127. maddesine göre, kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenen mahalli idareler üzerinde, merkezi idarenin, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplumun yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisi bulunmaktadır”, .Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, 27.05.2004, E:2002/486, K:2004/599, www.legalbank.net, (erişim tarihi 10.05.2022).

⁵⁴Onur Karahanoğulları, ‘Yerel Özerklik: Mahalli Müşterek İhtiyaçların Yerinden Yönetimi, Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu’, Ankara, 2013, s.65-97.

⁵⁵Kemal Gözler, *İdare Hukuku Cilt 1*, 3. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2019, s.499.

b. Tespit Edilen Sorunlar

Bu aktarılanlar temelinde mücavir alanların Anayasa'ya aykırılıklarını şu şekilde özetleyebiliriz:

- Mücavir alanlar Anayasa'da düzenlenen yerinden yönetim ilkesi ile bağdaşmamaktadır.

Yukarıda açıklandığı üzere kamu tüzel kişiliği olan mahalli idarelerin özerklikleri kendi faaliyetlerinin herhangi bir dış müdahale bulunmadan düzenleyebilme, bir başka deyişle, kendi kendini yönetebilme ve kendi kararlarını verme anlamlarına gelir⁵⁶. Aslında özerklik, mahalli idarelerin mahalli nitelikte olan faaliyetleri, kendi başına, kendi organları aracılığı ile gerçekleştirebilmeleri, faaliyetlerini gerçekleştirecek kaynaklara sahip olabilmeleri anlamına gelir⁵⁷. Buna göre özerklik, görev ve sorumluluklarını yerine getirdikleri esnada mahalli idarelerin, merkezi idareden bağımsız hareket edebilmeleri ve yine merkezi idareye ihtiyaç duymadan mahalli idareyi yönetebilmeleri şeklinde açıklanabilir⁵⁸.

Tüm bu tanımlar dikkate alındığında özerklik, mahalli idarelerin idari açıdan kendi karar organları ile karar alabilmelerini, mali özerklik kendilerine ait bir bütçeye sahip olabilmelerini ve bu bütçeye göre harcama yapabilmelerini, personel özerkliği ise kendilerine ait personellerinin olmasını ifade eder⁵⁹. Aslında yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi, mali özerkliği de kapsamaktadır ve bu durum yerinden yönetimin varlık şartlarındandır⁶⁰. Mali özerklik, merkezi yönetimin malvarlığından ayrı malvarlığı, bağımsız gelir kaynakları ve bütçenin olması esasına dayanır⁶¹. Anayasa'nın 127. maddesinin altıncı fıkrasının son cümlesinde “*bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır*” hükmüne yer verilme suretiyle mahalli idarelerin mali özerkliği teminat altına almıştır.

Anayasa'da yer bulan yerinden yönetim ilkesi esasen “*özerklik*” kurumunun Anayasal bir zemine oturtulması anlamına gelmektedir.

⁵⁶Anayasa Mahkemesi, 25.06.2020, E:2019/112, K:2020/35, Resmi Gazete Sayısı: 31218, Resmi Gazete Tarihi: 19.08.2008.

⁵⁷Ulusoy / Akdemir, s.38.

⁵⁸Başak Koyuncu, ‘*Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar*’, Muğla Üniversitesi SBE Dergisi, Güz 2000, Cilt:1, Sayı:1 s.2.

⁵⁹Ramazan Çağlayan, *Idare Hukuku Dersleri*, 7. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2019, s.116.

⁶⁰Anayasa Mahkemesi, 25.06.2020, E:2019/112, K:2020/35, Resmi Gazete Sayısı: 31218, Resmi Gazete Tarihi: 19.08.2008.

⁶¹Anayasa Mahkemesi, 11.09.2014, E:2014/72, K:2014/141, Resmi Gazete Sayısı: 29232, Resmi Gazete Tarihi: 10.01.2015.

Gerçekten de Anayasa’da merkezî idare-mahallî idare ayrımının yapılması, mahallî idarelerin organlarının seçimle göreve gelmesinin öngörülmesi, seçimlerinin süreli olması, mahalli idarelerin kararlarını kendi organları eliyle alması ve uygulatması, kendilerine özgü bütçelerinin bulunması, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması gibi yetki ve ayrıcalıkların kendilerine tanınmış olması mahallî idarelerin özerkliğinin göstergeleridir⁶². Ayrıca Anayasa Mahkemesinin bir kararında da belirtildiği üzere, Anayasanın 127. maddesinde yer alan yerinden yönetim ilkesi yerel yönetimlerin özerkliğine vurgu niteliğindedir⁶³. Buna göre yukarıda açıklandığı üzere, Anayasamız uyarınca, karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olan mahalli idareler özerk kuruluşlardır. Tüm bunlara ek olarak ülkemiz tarafından 1988 yılında imzalanıp 1991 yılında 3723 sayılı Kanun ile TBMM tarafından onaylanması uygun görülen ve 1992 yılında da 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 3/1 maddesi “*Özerk yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır*” hükmüne haizdir. Bu bağlamda özerklik Anayasa’da yer alan yerinden yönetim ilkesinin gereğidir.

Köy sınırları içerisinde mücavir alan belirlenmesi durumunda mücavir alanlara ilişkin belediyelere verilen yetkiler her ne kadar kanunla verilmiş olsa da yerinden yönetim ilkesine uygun olarak düzenlenmiş yetkiler değildir ve mahalli idarelerin özerkliklerine aykırıdır⁶⁴. Zira mücavir alan uygulamasında köy tüzel kişiliğinin karar alması gerekli önemli yerel

⁶²Anayasa Mahkemesi, 14.11.2019, E:2018/90, K:2019/85, Resmi Gazete Sayısı: 31038, Resmi Gazete Tarihi: 13.02.2020.

⁶³Anayasa Mahkemesi, 26.06.2002, E:2001/377, K:2002/59, Resmi Gazete Sayısı: 24931, Resmi Gazete Tarihi: 09.11.2002.

⁶⁴“*Belediyeler Anayasa’nın 127. maddesi uyarınca mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kurulmuş, kamu tüzelkişiliğine ve yönetsel özerkliğe sahip, idarî vesayete tâbi bir yerel yönetim türüdür. Yerel yönetimler açısından özerklik, anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisidir. Belediyeler belediye sınırları içinde, Anayasa’nın 127. maddesinin birinci fıkrasına göre “mahalli müşterek ihtiyaçları” karşılamakla görevlendirilirken, ikinci fıkrasına göre de bu görevlendirmenin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yasayla yapılması zorunlu kılınmaktadır. Belediyeler mahalli müşterek gereksinimleri, yasalarla sınırları belirlenmiş alanlarda özerk biçimde belirleyebilir*” Anayasa Mahkemesi, 24.01.2007, E:2006/131, K:2007/4, Resmi Gazete Sayısı: 26768, Resmi Gazete Tarihi: 26.01.2008.

konularda belediyeler yetkili kılınabilmektedir. Bu durum köylerin özerkliğine aykırılık oluşturmaktadır. Buna göre örneğin 5393 sayılı Belediye Kanunu 15. madde uyarınca “*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 aynî hak tesis etmek*” belediyelerin yetki ve imtiyazları arasında sayılmıştır.

Gerçekten de taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak gibi önemli yetki ve imtiyazlar mücavir alan uygulamasıyla köyle ilgili olarak belediyelere köyün rızası hilafına da olsa tanınmıştır, bu durum Anayasanın 127. maddesiyle bağdaşmamaktadır. 15. madde bu hizmetlerin mahalli müşterek nitelikte hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla belediyelere verileceğini söylemektedir. Oysa Anayasa mahalli müşterek ihtiyaçlar açısından köy idaresini de mahalli idare olarak tespit etmiş ve köyün kamu tüzel kişiliği olduğunu vurgulamış ve yerinden yönetime işaret etmiştir.

Bu bağlamda Anayasal sistematik açısından değerlendirdiğimizde mahalli müşterek nitelikte bu hizmetlerin kamusal ihtiyaca en yakın yönetim birimi tarafından kullanılması, ancak mutlak gereklilik varsa alt düzeyin yetkisinin üst düzeye verilmesi gerekirdi⁶⁵. Bu noktada mahalli müşterek nitelikte ihtiyaçların köy idaresi tarafından karşılanması, bu durumun uygun görülmemesi durumunda kanunlarda sayılan yetkilerin köyün toprak unsurlarının kesiştiği il özel idarelerine verilmesi veya merkezi yönetimin birimi olan il genel idaresi tarafında vesayet yetkisi kapsamında bu yetkilerin kullanılmasının denetlenmesi Anayasamız sistematığı açısından anlaşılabilir olabileceken, köylerle hukuken eşit durumda olan belediyelere bu yetkilerin verilmesi Anayasanın kurmuş olduğu yerinden yönetim sistemiyle bağdaşmamaktadır. Zira Anayasa mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir hükmüne haizdir.

Yine örneğin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 69. maddesi uyarınca belediye; “*düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve alt yapı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma*

⁶⁵1980 ‘li yıllardan sonra kullanılmaya başlanan yerellik ilkesi kamusal ihtiyaçları karşılamak amacıyla mevcut olan farklı yönetim düzeyleri arasında yetki bölüşümünü öngörür, bu yetki kamusal ihtiyaca en yakın yönetim tarafından kullanılır, alt düzey yetkisi ancak gerçekten gerekiyorsa üst düzeye devreder. Karakılçık, s.50.

yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek yetkisine sahiptir”.

Halbuki yukarıda açıklanan yerinden yönetim ilkesi ve mahalli idarelerin özerklikleri gereği bu alanda yetkilerin köy tüzel kişiliğinde olması gerekirken mücavir alan uygulamasıyla bu konularda köyün yetkileri kaldırılmış, belediyeler yetkilendirilmiştir⁶⁶.

Yukarıdaki paragrafta aktardığımız üzere, mutlak gereklilik olduğu takdirde bu yetkilerin toprak unsurlarının kesiştiği il özel idareleri veya vesayet yetkisine haiz il idaresi tarafından kullanılması anlaşılabilirken, bu yetkinin bir başka mahalli idare olan belediyelerde bulunması Anayasal sistemle bağdaşmamaktadır ve hatta kanaatimizce Belediye Kanununun ilgili maddeleri açıkça Anayasamıza aykırıdır.

Gözler bu durumu şu şekilde açıklamaktadır:

“Bir köyün kendi iradesi hilafına bir belediyenin “mücavir alan”ı dahiline sokulması ve sonra da mücavir alanda kalıyor diye, normalde köye ait olan birtakım yetkilerin belediyeye geçmesi mümkündür. Kanaatimizce bu “mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” diyen Anayasamızın 127. Maddesine aykırıdır. Bu fıkrada geçen “ yerinden yönetim ilkesi”, “mahalli idarelerin özerkliği” ilkesinden başka bir şey değildir⁶⁷.

- Mücavir alanlar mahalli müşterek ihtiyaç kavramıyla bağdaşmamaktadır

Anayasada mahalli müşterek ihtiyaç kavramının tanımı bulunmamaktadır. AYM mahalli müşterek ihtiyaç kavramını “...herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak ihtiyaç ve beklentiler”⁶⁸ şeklinde tanımlamaktadır. Buna göre ihtiyaç mahalli olmalı, müşterek

⁶⁶Bu noktada ayrıca idare hukukunda yetkinin yer, kişi, zaman ve konu açısından yetki olmak üzere incelendiğini ve yer açısından yetkinin ilgili kamu idaresinin yetkili olduğu coğrafi sınırı belirttiği hatırlatmak gerekir. Belediyeler kendi sınırları dışında bir alanda yetkili kılındığında yer açısından yetki kuralı da ihlal edilmiş olmaktadır. “...bir yerel yönetimin sınırları dışında da idari, mali yetki ve sorumluluğu bulunması Anayasa'ya uygun düşmeyecektir”, Tekinbaş, s.14.

⁶⁷Gözler, *Mahalli İdareler Hukuku*, s.209.

⁶⁸Anayasa Mahkemesi, 26.06.2002, E:2001/377, K:2002/59, Resmi Gazete Sayısı: 24931, Resmi Gazete Tarihi: 09.11.2002.

olmalı kamusal hizmet niteliğine haiz olmalıdır⁶⁹. Bu açıdan değerlendirildiğinde mahalli idarelerinin yetkileri mahalli müşterek ihtiyaç kavramına göre belirlenmelidir.

Gerçekten de mahalli idarelerin kuruluş amacı mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasıdır⁷⁰ ve mahalli ibaresi her bir mahalli idarenin yetkili olduğu alanı bir başka deyişle sorumluluk sınırını ifade eder. Gözler de Anayasanın 127/1 maddesi lafzından mahalli idarelerin Anayasa ile mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak açısından yetkilendirildiğinin anlaşıldığını söylemektedir⁷¹.

Anayasal açıdan değerlendirildiğinde mahalli müşterek ihtiyaçların nelerden ibaret olduğu ve hangi mahalli müşterek ihtiyaçların hangi idarelerin yetkisine bırakılması gerektiği Anayasada yer almadığından Anayasa koyucunun bu konuyu yasama organının takdir yetkisine bıraktığını söylemek mümkündür. Doğal olarak yasama organı takdir yetkisini Anayasanın 127. maddesinde yer alan diğer ilkelere, özellikle yerinden yönetim ilkesine uygun şekilde kullanacaktır. Ayrıca bu takdir yetkisinin kullanımı esnasında kamu tüzel kişiliklerinin coğrafi sınırlarının da göz önünde bulundurulması gerekir, zira Anayasa koyucu “mahalli” ibaresiyle bu coğrafi sınıra işaret etmektedir. AYM’nin mahalli müşterek ihtiyaç tanımında da bu husus *herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan* şeklinde yer almaktadır.

Mücvir alan uygulamasıyla belediyelere köy idareleri üzerinde yukarıda zikredilen pek çok yetki tanınmıştır. Belediyeler bu yetkilerinin kaynaklarını Anayasadan almamaktadır zira Anayasa uyarınca mahalli idarelere yetkiler mahalli müşterek ihtiyaç kavramı temelinde verilir⁷². Her ne kadar mahalli

⁶⁹Nur Kaman, ‘Mahalli İdarelerin Yetkilerinin ve Sınırlarının Kaynağı Olarak Mahalli Müşterek İhtiyaç’, İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 7(1), Bahar 2020, s.78.

⁷⁰“2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 127’nci maddesinde, mahalli idarelerin, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulacağı, 5393 sayılı Belediye Kanununun 14 üncü maddesinde de, belediyenin, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla...”. Danıştay, İdari İşler Kurulu, 27.12.2012, E:2012/7, K:2012/10, www.legalbank.net, (erişim tarihi 19.06.2022).

⁷¹Kemal Gözler, *Mahalli İdareler Hukuku*, 1. Baskı, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa 2018, s.122.

⁷²“Belediyeler, belde halkının “mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere” Anayasasının 127.maddesi ve 1580 sayılı Belediye Kanunu hükümleri ne göre kurulmuş, yerel yönetim tüzel kişisidir”, Danıştay, 1. Daire, 10.07.1984, E:1984/169, K:1984/160; “Buna göre il, belediye ve köy ayrı birer kamu tüzel kişisi olup, ilin müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan il özel idareleri de ayrı birer tüzel kişiliğe sahiptir” Danıştay, İdari YÜHFD Cilt: XX Sayı:1 (2023)

müşterek ihtiyaçların belirlenmesi noktasında yasama organının takdir yetkisi olsa da köy içinde belediyenin mücavir alanı olması ve bu anlamda belediyeye bazı yetkiler tanınması Anayasal bir yetki paylaşımı oluşturan mahalli müşterek ihtiyaç kavramıyla da bağdaşmamaktadır, zira belediye ve köy coğrafi sınırları farklıdır. Bu bağlamda bir mahalli idarenin yetkilerinin mahalli idarenin coğrafi alan sınırı dışında kullanılmasına yol açacak şekilde kanun koyucunun takdir yetkisi kullanımı kanaatimizce Anayasa'ya aykırılık yaratacaktır⁷³.

“Her bir mahalli idare kendi sınırları çerçevesinde yetki ve sorumluluklarını kullanabilir ve bu alanlara hizmet götürebilirse de mücavir alan mahalli idarelerin yetkilerinin toprak unsurlarında geçerli olmasının istisnasıdır” şeklinde yorum yapmak mümkün mü sorusunun yanıtının olumsuz olması gerekir. Zira ilgili Anayasa maddesinde ya da Anayasanın diğer maddelerinde bu konuyla ilgili bir istisna öngörülmemiştir. Anayasa'da yer alan bir kurala istisna getirme yetkisi de Anayasa koyucuya ait olduğundan mücavir alanlarla ilgili kanuni düzenlemeleri Anayasa hükmünün istisnası saymak mümkün değildir.

AYM çeşitli kararlarında mahalli müşterek ihtiyaç kavramına ilişkin (özellikle hangi hizmetlerin mahalli idarelerde, hangilerinin merkezi idarede kalacağını tespiti noktasında) değerlendirmeler yapmıştır. Bu hususta AYM'nin bakış açısının mahalli müşterek ihtiyaçların nelerden ibaret olduğunun Anayasada yer almamasından hareketle, mahalli müşterek ihtiyaçların saptanmasının kanun koyucunun takdirine bırakıldığı şeklinde olduğu söylenebilir. Ancak AYM kanun koyucunun bu yetkisini, kamu yararını gözeterek ve yerel yönetimleri ortadan kaldırma ya da etkisiz kılma amacına yönelik olmadan kullanması gerektiğini söylemektedir⁷⁴.

Dava Daireleri Genel Kurulu, 31.05.2007, E:2005/2204, K:2007/1449, www.legalbank.net, (erişim tarihi 19.06.2022).

⁷³Tekinbaş, s.14.

⁷⁴AYM, 18.07.2012, E:2011/126, K:2012/110; *“...Anayasa Mahkemesi'nin 22.06.1988 günlü ve E:1987/ 18; K:1988/23 sayılı kararında, ... Bu kavram, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemlerle durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir.”* şeklinde tanımlanmış; 16.7.1990 günlü, E:1990/1; K:1990/21 sayılı kararında ise, *“Anayasa, il, belediye ya da köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının, neler olduğunu belirlememiş, bunun saptanmasını yasaya bırakmıştır. Bu durumda yasa kamu yararını gözeterek Anayasa sınırları içinde merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görev sınırlarını belirleyebilir.”* denilerek, mahalli müşterek ihtiyaçların neler olduğunun yasama organınca belirleneceği ifade edilmiştir. Anayasa
YUHFD Vol. XX No.1 (2023)

Bu hususta AYM'nin bir kararına özellikle değinmek gerekir kanaatindeyiz, zira bu karar iki mahalli idare arasındaki yetki paylaşımına ilişkindir. 6585 sayılı Perakende Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun çeşitli maddelerinin iptali için AYM'ye başvurulması neticesinde AYM büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyelerin görev alanlarına ilişkin değerlendirmelerde bulunmuştur⁷⁵. Buna göre Kanunun 5/7 maddesi "*Büyükşehirlerde, alışveriş merkezlerine yapı ruhsatı, yapı kullanma izin belgesi ve iş yeri açma ve çalışma ruhsatı vermeye büyükşehir belediyeleri yetkilidir*" hükmüne haizdir. Bu cümlenin iptali talebiyle açılan davada AYM mevcut kanun hükümleri uyarınca kanunlarda belirtilen istisnalar dışında, yapı ruhsatı ile yapı kullanma izni verme yetkisinin, belediye veya mücavir alan sınırları içinde belediyelere, belediye ve mücavir alan sınırları dışında ise il özel idarelerine ait olduğunu belirlemiş ve Kanunun Anayasanın 127. maddesi hükmüne uygunluğunu değerlendirmiştir.

AYM kararında mücavir alanlarda belediyenin yetkili olmasının Anayasaya aykırılığı hususu tartışılmamış olmakla birlikte, kararda mahalli müşterek ihtiyaç ve yerinden yönetim kavramları göz önünde bulundurularak değerlendirmeler yapılmıştır. AYM kararında Anayasa'da il, belediye ya da köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının neler olduğunun belirlenmediğini, bu hususun kanuna bırakıldığını, kanunun, kamu yararını gözeterek, Anayasa sınırları içinde merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görev sınırlarını belirleyebileceğini söylemiştir.

"..büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyelerin görev ayrımıyla ilgili olarak Anayasa'da herhangi bir hükme yer verilmemiş, bu husus kanun koyucunun takdirine bırakılmıştır. Kanun koyucu, Anayasanın aynı maddesinde sözü edilen yerinden yönetim ilkesini gözeterek mahalli müşterek ihtiyaçlar kapsamında değerlendirdiği görev ve hizmetlerden hangilerinin büyükşehir belediyesince yerine getirileceğinin belirlenmesi hususunda takdir yetkisine sahiptir. Bu bağlamda ilçe belediyelerinin bazı görev ve yetkilerinin büyükşehir belediyelerine devri işin doğası gereğidir. ...İlçe belediyelerinin Anayasayla koruma altına alınan münhasır bir görev alanı bulunmadığından kanun koyucunun, mahalli müşterek ihtiyaçlardan

Mahkemesi, 18.01.2007, E: 2005/32, K:2007/3. Resmi Gazete Tarihi: 29.12.2007, Resmi gazete Sayısı: 26741; "*Anayasal sınırlar içinde kalınmak koşuluyla yasa koyucu kamu kurum ve kuruluşlarının yetkilerini genişletebilir ve daraltabilir, kurumlar arasında yetki aktarımı yapabilir*" Anayasa Mahkemesi, 05.01.2006, E: 2005/98, K:2006/3, E:2005/98, K:2006/3, Resmi Gazete Tarihi:04.01.2008, Resmi Gazete Sayısı: 26746.

⁷⁵Anayasa Mahkemesi, 13.05.2015, E:2015/34, K:2015/48, Resmi Gazete Tarihi: 23.05.2015, Resmi Gazete Sayısı: 29364.

hangilerinin büyükşehir belediyelerinin görev alanına dâhil edileceği konusundaki takdir yetkisinin dar yorumlanmaması gerekmektedir”.

Karar mahalli idarelerin yetkileri açısından AYM'nin bakış açısını yansıtılabilir niteliktedir. AYM kararında ilçe belediyelerinin Anayasayla koruma altına alınan münhasır bir görev alanı olmaması nedeniyle, bu konuda kanun koyucunun takdir yetkisinin dar yorumlanmaması gerektiğini belirtmektedir. Bu noktada büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin topraklarının birbirinden ayrılamayacağı, bir başka deyişle *Gözler*'in deyimiyile büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin birbirlerinden coğrafi olarak ayrılamayacağı⁷⁶ hususu göz önünde bulundurulmalıdır. AYM'nin deşindiğı üzere, kanun koyucu yerinden yönetim ilkesi kapsamında mahalli müşterek ihtiyaçların hangi kamu idaresinde olması hususunun belirlenmesi konusunda takdir yetkisine sahiptir ve kanun koyucunun bu yetkisi dar yorumlanmamalıdır, ancak bu yetki kararda da belirtildiğı üzere yerinden yönetim ilkesi gözetilerek kullanılmalıdır. Her iki belediye de aynı topraklarda yetkili olduğundan, AYM'nin bu kararı belediyeler açısından anlaşılabilir niteliktedir. Kanaatimizce AYM'nin söz konusu yorumunun köy ve belediye tüzel kişilikleri açısından esas alınması mümkün olmamalıdır.

12.11.2012 tarihinde 6360 sayılı Kanununun Anayasaya aykırılığı iddiasıyla açılan davada AYM, mahalli müşterek ihtiyaç kavramıyla ilgili olarak, yeni kurulan büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları olarak öngörülmesine ilişkin olarak gerçekleştirilen Anayasaya aykırılık değerlendirmesinde řu sonuçlara ulaşmıştır⁷⁷:

⁷⁶Gözler, *Mahalli İdareler Hukuku*, s.387.

⁷⁷“Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 127. maddesinin üçüncü fıkrasında her yerleşim yeri için değil, sadece “büyük yerleşim merkezleri ” için özel yönetim biçimlerinin kurulmasına imkân verildiğı, merkez nüfusu 62.635 olan Muğla ili ile 88.054 olan Mardin ilinin “büyük yerleşim yeri” olduğunu iddia etmenin mümkün olmadığı, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sınırları il mülki sınır olan 27 ilin İstanbul ve Kocaeli illeriyle hiçbir benzer tarafı bulunmadığı, zira İstanbul ilinin toplam yüzölçümünün 5.300 km2, Kocaeli ilinin yüzölçümünün 3.500 km2 olduğu hâlde Konya ilinin yüzölçümünün 38.000 km2 olduğu, il mülki sınırlarının mahallî hizmetler için “optimal ölçek” sayılmasının olanaksız olduğu, Anayasa'nın 126. maddesine göre iller ve ilçelerin merkezden yönetim gerekleri çerçevesinde ülke genelinde “coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre ”, belediyelerin ise ülke genelinden bakışa göre değil yerinden bakışa göre, yerleşmeler temelinde ve “yerel hizmetler” ölçüsüyle kuruldukları, Anayasa'nın herhangi bir hükmüne aykırı bir düzenlemenin Anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı dolayısıyla hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmayacağı belirtilerek kurulların, Anayasa'nın 2., 11., 126. ve 127. maddelerine aykırı oldukları ileri sürülmüştür”.

“Anayasal ilkeler çerçevesinde kanun koyucu, mahallî müşterek ihtiyaç olarak nitelediği bir hizmetin hangi tür mahallî idare birimince yerine getirileceği konusunda takdir yetkisine sahiptir. Genel bir kamu hizmetinin mahallî müşterek ihtiyaç niteliği taşıyan bölümü, Anayasa’da yerel yönetimlerin görev alanı olarak belirlenen coğrafyayla sınırlıdır. Bu nedenle, dava konusu kurullarla büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırlarıyla özdeşleştirilmesi sonucunda, ildeki mahallî müşterek ihtiyaçların da yine bir mahallî idare birimi olan büyükşehir belediyelerince yerine getirilecek olması karşısında kurulların. Anayasa’nın 127. maddesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır”.

Bu bağlamda mahalli müşterek ihtiyaçların hangi mahalli idare tarafından yerine getirileceğine kanun koyucu karar verecektir, ancak karardan da anlaşılacağı üzere, mahalli müşterek ihtiyaç kavramının sınırı coğrafi alandır. Burada da büyükşehir belediyeleri sınırları il mülki sınırlarına kadar genişletilmiştir, bundan sonra hangi mahalli müşterek ihtiyacın hangi mahalli idare tarafından karşılanacağı kanun koyucunun takdirinde olacaktır.

Özetle, coğrafi sınırları farklı olan, ayrı kamu tüzel kişiliklerine sahip mahalli idarelerden birini diğeri üzerinde mücavir alan uygulamasıyla yetkilendirmek Anayasada yer alan mahalli müşterek ihtiyaç kavramıyla bağdaşmamaktadır. Bu konuda AYM’nin farklı görüş içeren bir kararına rastlanmamıştır.

- Mahalli idarelerin eşitliği ilkesi mücavir alan uygulamasıyla ihlal edilmektedir.

Anayasa’da zikredilmiş her bir mahalli idare, birbirine eşit konumdadır. Mahalli idarelerin sahip olduğu yetkiler sahip oldukları yetki alanlarının (topraklarının) büyüklük ve küçüklüğü ile ilgili değildir. Ayrıca herhangi bir mahalli idarenin bir diğere karşı hiyerarşik üstünlüğü veya bir mahalli idareye diğeri lehine verilmiş herhangi bir hiyerarşik yetki söz konusu değildir. Anayasamız mahalli idareler arasında herhangi bir hiyerarşik ilişki ihdas etmemektedir. Bu bağlamda köyler ile belediyeler arasında bu tür bir ilişkiyi sağlayacak bir hiyerarşi ilişkisi olmadığı gibi köyler belediyelerin vesayet denetimine de tabi tutulmamıştır. Zira idari vesayet merkezden yönetimle yerinden yönetim arasında gerçekleşir. İki yerinden yönetim (mahalli idare) arasında bir denetim ilişkisi mevcutsa olsa da *Çağlayanın* da ifade ettiği üzere, Anayasanın 127. maddesinde yer bulan idari vesayetin merkezden yönetim ile yerinden yönetim arasında olduğunun kabulü

gerekir, aksi Anayasa’da yer alan tanımla bağdaşmayacaktır⁷⁸. Bu bağlamda mahalli idarelerin tamamı birbirine eşit, birbiri üzerinde hiyerarşik denetim yetkileri bulunmayan kamu idareleridir. Bu söylediklerimiz coğrafi sınırları küçük olan köy ve daha büyük coğrafi sınırlara sahip belediye arasında da geçerlidir.

Gözler, bu durumu şu şekilde açıklamıştır: “...Köye ile belediye arasında bir hiyerarşi ilişkisi yoktur. Bunlar birbirinden bağımsız ve hukuken birbirleriyle eşit kamu tüzel kişisidir. Mahalli idareler hukukunda mahalli idarelerin eşitliği ilkesi geçerlidir”⁷⁹.

Eşitlik ilkesinin bir sonucu olarak yerel yönetimler kamu tüzel kişilerinin sahip oldukları için hak ve borçlara sahipken, birbirleri üzerinde vesayet yetkisine sahip değillerdir. Danıştay’da bir kararında “Anayasanın 127.maddesiyle hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, kamu yararına olan yerel ihtiyaçların yasal sınırlar içinde karşılanması amacıyla merkezi yönetime, yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi tanınmıştır. Ancak yerel yönetim birimlerinin birbirleri üzerinde vesayet yetkisi” nin bulunmadığının altını çizmiştir⁸⁰. Vesayet yetkisi ancak merkezi idare tarafından mahalli idareler üzerinde kanunla öngörüldüğü takdirde kullanılabilir.

Mücavir alan uygulamasında ise, köy tüzel kişiliği sınırlarında belediye lehine yetki ve imtiyazlar yaratılabilmekte ve bu hususta köyün de rızasına başvurulmamakta, köyün onayı aranmamaktadır. Belediye köy tüzel kişiliğinin yetkili olduğu sınırlar içerisinde yetki sahibi olarak birtakım kararlar vermektedir. Oysa belediyeler ve köyler birbirlerine eşit mahalli idarelerdir. Gözlerin de isabetle belirttiği üzere köyler ve belediyeler hukuksal açıdan birbiriyle eşit, birbirinden bağımsız kamu tüzel kişilikleridir ve bunların arasında herhangi bir hiyerarşik ilişki bulunmamaktadır⁸¹. Ayrıca bir mahalli idare olan belediyenin köy üzerinde vesayet yetkisi kullanması da mümkün olmayacağından bu şekilde mahalli

⁷⁸Çağlayan bu durumu kendine özgü kanundan doğan idari denetim olarak adlandırmaktadır. Çağlayan, İdare Hukuku Dersleri, s.125.

⁷⁹Gözler, s.499.

⁸⁰“Bu itibarla; 3030 sayılı Yasanın 6/b maddesi ile 14/n maddesinde sözü edilen, büyükşehir belediyelerinin, büyükşehir ilçe belediyeleri üzerindeki denetleme yetkisinin; araştırma, inceleme, bilgi ve belge isteme hakkıyla sınırlı olduğu açıktır”. Danıştay, 8. Daire, 07.05.2002, E:2001/3979, K:2002/2583, www.legalbank.net, (erişim tarihi 19.06.2022).

⁸¹Kemal Gözler, Mahalli İdareler Hukuku, s.209.

idarelerden biri üzerinde bir diğeri lehine yetkiler oluşturmak mahalli idarelerin eşitliği ilkesine aykırıdır kanaatindeyiz⁸².

- **Mücvir alan uygulaması Anayasa'nın 10.maddesine aykırıdır**

Mücvir alan uygulaması Anayasa'nın 10. maddesinde yer alan kanun önünde eşitlik ilkesine de aykırıdır kanaatindeyiz. Bilindiği üzere Anayasa Mahkemesi, eşitlik kuralını herkesin her açıdan aynı kurallara bağlı olacağı şeklinde yorumlamamakta, kimi yurttaşlara haklı nedene dayanarak değişik kurallar uygulanmasının anlaşılabilir, amaçla ilgili, makul ve adil nedenleri olması durumunda eşitlik ilkesinin zedelenmeyeceğini kararlarında belirtmektedir⁸³. Mücvir alan uygulamasıyla ilgili olarak, bir köyün bir kısmı mücvir alan sınırlarına alındığında, köy içerisinde yaşayan ve mücvir alan sınırları içerisinde olan bir kısım vatandaşlar yapı inşa etmek için birçok izne tabi olabilecekken, hemen yanı başında aynı köy içerisinde mücvir alan olarak belirlenen sınırın dışında yaşayan vatandaşlar kolaylıkla inşaatlarını gerçekleştirebileceklerdir.

Örneğin 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 21. maddesine göre, bu kanun kapsamına giren bütün yapılar için kural olarak belediye veya valiliklerden yapı ruhsatı alınması zorunludur. Buna göre, 3194 sayılı Kanunda belirtilen istisnalar dışında, yerleşme yerlerindeki bütün özel ve resmî yapıların yapı ruhsatı bulunmalıdır⁸⁴. Yapı ruhsatı, belediye ve mücvir alanlar içerisinde ruhsata tâbi olan herhangi bir yapının inşaatına başlanabilmesi için belediyeler tarafından, belediyeler ve mücvir alan sınırları dışında valilikler

⁸²“İl, belediye ve köy ayrı birer kamu tüzel kişisi olup...” Danıştay, İdari Dava Daireleri Kurulu, 31.05.2007, E:2005/2204, K:2007/1449, www.legalbank.net, (erişim tarihi 10.05.2022).

⁸³“Anayasa'nın 10. maddesinde öngörülen “yasa önünde eşitlik ilkesi” hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemli değil, hukuksal eşitlik öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı hukuksal durumda bulunan kişilerin aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak ve yasalarla kişiler arasında ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak yasa karşısında eşitliğin ihlali yasaklanmıştır” Anayasa Mahkemesi, 16.02.2012, E:2011/98, K:2012/24, Resmi Gazete Sayısı: 28297, Resmi Gazete Tarihi: 19.05.2012; “Yasa önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'da öngörülen eşitlik ilkesi ihlal edilmiş olmaz” Anayasa Mahkemesi, 28.01.2010, E:2008/95, K:2010/18, Resmi Gazete Sayısı: 27565, Resmi Gazete Tarihi: 28.04.2010.

⁸⁴Danıştay 15. Daire, 27.12.2017, E:2014/4595, K:2017/7817, www.legalbank.net, (erişim tarihi 06.01.2022).

tarafından verilen izindir⁸⁵. Özetle 3194 sayılı İmar Kanunu kapsamına giren bütün yapılar için yapı ruhsatı alınması zorunludur, izin almadan yapılan yapılar kaçak yapı statüsüne girer. Bu durumun istisnalarından biri aynı kanunun 27. maddesidir. Bu maddeyle belediye ve mücavir alanlar dışında köylerin köy yerleşik alanlarında, civarında ve mezralarda yapılacak konut, entegre tesis niteliğinde olmayan ve imar planı gerektirmeyen tarım ve hayvancılık amaçlı yapılar ile köyde oturanların ihtiyaçlarını karşılayacak bakkal, manav, berber, köy fırını, köy kahvesi, köy lokantası, tanıtım ve teşhir büfeleri ve köy halkı tarafından kurulan ve işletilen kooperatiflerin işletme binası gibi yapılar için yapı ruhsatı aranmayacağı hükmü yer almıştır. Yine Plansız Alanlar İmar Yönetmeliğinin 57. maddesi uyarınca “*Köy ve mezraların yerleşik alanları ve civarı ile kırsal yerleşik alanlar ve civarında yapılacak konut, tarımsal ve hayvancılık amaçlı yapılar ile müstemilat binaları yapı ruhsatı ve yapı kullanma iznine tabi değildir. Ancak, yapı projelerinin fen ve sağlık kurallarına uygun olduğuna dair ilgili idare onayı alınmasından sonra, muhtarlığa bildirimde bulunulmak suretiyle yapılması şarttır*”.

Ancak Kanunun bu maddesinin uygulanabilmesi için, Kanunda yer alan şartların gerçekleşmesi gerekir. Bu bağlamda köy yerleşik alanı ve civarında olmayan bir yapı ruhsata tabi olacaktır. Esasen bu noktada mücavir alan uygulamasının yapının ruhsata tabi olması açısından tek belirleyici kriter olmadığına altını çizmek gerekir.

“.. köy yerleşik alanlarında veya civarında, 3194 sayılı Kanunun 27. Maddesinde belirtilen koşullar çerçevesinde yapılan yapıların inşaat ruhsatına tabi olmadığı...köy yerleşik alanında ve civarında olmadığı anlaşılan yapının ruhsata tabi olduğu ve çevre düzeni planı kararına uygun olarak inşa edilmesi gerektiği...”⁸⁶.

Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan köy ve mezraların yerleşik alanı ve civarı tanımını ve ne şekilde tespit edileceğini 4/4. maddede belirtmiştir, buna göre⁸⁷ “*bu çizgi ile*

⁸⁵“*Yapı ruhsatı: Bir parselde, imar mevzuatına uygun olarak öngörülen belgeler ile projelerin onaylanması sonrasında ilgili idaresince tanzim edilen, onaylı resmi izin belgesini*” ifade eder. Ali Rıza İlgezdi / Eren Sönmez / Cem Güçlü, *İmar Planları ve Davaları*, 1.Baskı, Seçkin Hukuk, Ankara, 2020, s.100.

⁸⁶Danıştay 14. Daire, 27.03.2013, E:2013/2186, K:2011/14697, s.228.

⁸⁷Söz konusu Yönetmeliğe göre köy yerleşik alanı: “*Belediye ve mücavir alan sınırları dışında kalan köy ve mezraların yerleşik alanı ve civarı: Köy ve mezraların cami, köy konağı gibi köy ortak yapıları ile yapımı tarihinde yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine uygun olarak inşa edilmiş yapıların toplu olarak bulunduğu yerlerde mevcut binaların en dışta olanlarının dış kenarlarından geçirilen çizginin içinde kalan alan köy yerleşik*”
YUHFD Vol. XX No.1 (2023)

en fazla 300 metre dışından geçirilecek olan, valiliklerce tespit edilerek il genel meclisince karara bağlanan sınırın içinde kalan alan köy yerleşik alanı civarını tanımlar”.

Yine bu noktada bu maddenin uygulanabilmesi için köy yerleşim planının yapılmamış olması gerektiğinin de altını çizmek gerekir, aksi takdirde böyle bir plan mevcut olduğunda yapıların bu plana uygun yapılması gerekecektir⁸⁸.

O halde kanunda yazılı şartlar gerçekleştiğinde yani köy yerleşik alanı tespit edilmişse ve yerleşim planı yapılmamışsa İmar Kanunu madde 27 uygulanacaktır. Bu durumda Kanunda belirlenen şartlar dahilinde köy sınırları içerisinde mücavir alan belirlendiğinde, belirlenen kısım için yapı ruhsatı alınacak ancak aynı köyde mücavir alan sınırları içerisinde olmayan yerler mevcutsa yapı ruhsatına tabi olmayacak ve mücavir alan bulunmayan bir köyde yapıların muhtarlığa bildirimini yeterli olacaktır. Bu durum aynı köy içerisinde bulunan hatta yan yana iki yapının tamamen birbirinden farklı usullerle yapılması gibi anlaşılmaz ve eşitlik ilkesine aykırı sonuçlar ortaya çıkarabilecektir.

Aynı köy içerisinde farklı uygulamalar gerçekleştirilmesini sağlayacak amaçla ilgili, makul ve adil nedenler kanaatimizce bulunmadığı için, bu durumun kanun önünde eşitlik ilkesine aykırı olduğu düşüncesindeyiz.

Ek olarak Belediye Kanunu madde 18/t uyarınca belediyeler mücavir alanlara hizmet götürme konusunda, kanunda tanımlanmış bir yükümlülükleri bulunmadan, karar verebileceklerdir ancak mücavir alanlarda yaşayanlar belediyelere karşı idari ve mali pek çok yükümlülüğü yerine getirmek zorundadırlar. Bu durum benzer yükümlülükleri yerine

(meskun) alanını; bu çizgi ile en fazla 300 metre dışından geçirilecek olan, ...alanı civarını tanımlar”;

⁸⁸442 sayılı Köy Kanunu madde Ek Madde 9 - Köy muhtarı, köy ihtiyar meclisinin olumlu kararını aldıktan sonra, köy yerleşme planının yapılmasını bağlı bulunduğu mülki amirinden talep edebilir. Köy yerleşme planı, köy yerleşik ve gelişme alanını ihtiva eder. Ek Madde 10 Valilikçe resen veya köy muhtarının talebi uygun bulunduğu takdirde, köy yerleşme planının yapılması için Köy Yerleşme Alanı Tespit Komisyonuna gönderilir. Köy Yerleşme Alanı Tespit Komisyonu, Vali Yardımcısı başkanlığında Maliye ve Gümrük, Bayındırlık ve İskan, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlıkları ve Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü mahalli kuruluşlarının birer teknik elemanı ile köy temsilcisinden oluşur. Gerektiğinde bu komisyona ilgili diğer kuruluşlardan da uzman eleman iştirak ettirilir. Komisyon, köyün halihazır ve gelişme durumunu dikkate alarak, konut ve genel ihtiyaçlarına göre köy yerleşme planını düzenler. Bu plan üzerinde Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı, meri İmar Kanunu ve bu konudaki yönetmelik hükümlerine tabi olmaksızın, parsellerin konumunu belirleyen işleri yapar veya yaptırır. Bu plan valilikçe onaylanarak kesinleştirilir ve yürürlüğe girer.

YÜHFD Cilt: XX Sayı:1 (2023)

getiren kişiler arasında belediye hizmetlerinden yararlanmada eşit olmayan uygulamalar meydana gelmesi sonucunu ortaya çıkarabilecektir.

Nitekim Danıştay da bir kararında belediyelerin yürütmekle yükümlü oldukları hizmetlerin yerel nitelikte ortak ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olduğunu, bu hizmetlerden herkesin herhangi bir ayrıma tabi tutulmadan eşit yararlanması gerektiğinin altını çizmiş ve bu hususunun belediyelerin sorumluluğunda olduğunu belirtmiştir⁸⁹.

c. Anayasa Mahkemesinin Yaklaşımı

Mücavir alanların varlığının Anayasaya uygunluk değerlendirmesini gerçekleştirirken incelediğimiz AYM kararlarında doğrudan mücavir alanlarla ve mücavir alanların Anayasaya aykırılıkları ile ilgili AYM'nin değerlendirmesine/kararına ulaşamamıştır. AYM'nin mahalli idarelere ilişkin kararlarında da bu konuda bir değerlendirmesine rastlanmamıştır. Ancak AYM bazı kararlarında yerinden yönetim ve mahalli müşterek ihtiyaç kavramlarını değerlendirmiş, bu çalışmada bu konularla ilgili çeşitli kararlara ilgili başlıklar altında değinilmiştir.

Ancak bu konuda Büyükşehir Belediyeleri kurulan illerde gerçekleştirilen değişikliklere ilişkin olarak AYM 'nin iki kararına özellikle değinmek gerekir.

AYM bir kararında 02.7.2005 günlü, 5390 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1. Maddesi ile değiştirilen 10.7.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 6. maddesinin üçüncü fıkrasının Anayasaya uygunluğu değerlendirilmiştir. İlgili madde şöyledir⁹⁰:

“Büyükşehir belediyesi sınırları içine katılan ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyesine, diğer belediyeler ilk kademe belediyesine dönüşür. Köylerin tüzel kişiliği kalkar ve bunların mahalle olarak katılacağı belediyeler, Bakanlar Kurulu kararında belirtilir.”

İlgili maddenin iptali için açılan davada AYM, *“büyük yerleşim yerleri için özel bir yönetim birimi olarak tasarlanan büyükşehir belediyelerinin gerek kuruluşunda, gerekse sınırlarının genişlemesine bağlı olarak gerçekleşen katılımlarda, daha önce ilçe belediyesi, belediye veya köy biçimindeki tüzel kişiliklerin kaybı veya bu statülerin muhafazasıyla birlikte kimi yetki ve görevlerde değişiklik olması”* nın kaçınılmaz olduğunu

⁸⁹Danıştay, 8. Daire, 22.05.2007, E:2007/1315, K:2007/3101, www.legalbank.net, (erişim tarihi 10.05.2022).

⁹⁰Söz konusu madde 6390 sayılı Kanunla mülga olmuştur.

belirtmiştir, zira aksi durumda AYM'ye göre büyük yerleşim yerlerinin büyükşehir belediyesi olarak örgütlenmesi mümkün olmayacak, köy ya da belediye olarak eski hukuki statüleriyle görev ve yetkilerini aynen muhafaza ederek büyükşehir belediyesine katılımla, büyükşehir belediyesi kurulmasından beklenen yarar sağlanmayacaktır. AYM büyükşehir kurulmasında veya bunların sınırlarının genişletilmesinde kimi mahalli idarelerin hukuki statülerinin değişmesine veya kaybına olanak veren düzenlemenin Anayasa'nın 127. maddesine aykırı görmemiştir⁹¹.

Benzer şekilde yukarıda değindiğimiz üzere 12.11.2012 tarihinde 6360 sayılı Kanunla yerel yönetimlerde önemli bir değişiklik gerçekleşmiş ve mevcut büyükşehir belediyeleri sayıları artırılmış, büyükşehir kurulan illerde ilçe belediyeleri büyükşehir belediyeleri ilçe belediyelerine dönüştürülmüştür. Yine aynı kanunla büyükşehir belediyesi kurulan illerde köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalleye dönüştürülmüştür. İl özel idareleri de yine büyükşehir belediyelerinde kaldırılmıştır, zira büyükşehir belediyelerinin toprakları il sınırına kadar genişletilmiştir.

Kanun çeşitli açılardan Anayasaya uygunluğu hususu tartışılmıştır. Ancak konumuz açısından önemli olacak şekilde, AYM Kanunun Anayasaya uygunluğu açısından şu değerlendirmelerde bulunmuştur⁹²:

Yine Kanunda gerçekleştirilen düzenlemelerle köy ve beldelerin “yeterli tartışma yapılmadan ve köy ve beldede yaşayanlara hiç söz hakkı verilmeden kapatılmasının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın “Yerel yönetimlerin sınırlarında, bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.” biçimindeki ilkesine açıkça aykırı olduğu, ayrıca köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerine son verilmesinin Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen yerinden yönetim ilkesine aykırı olduğu belirtilerek kuralların, Anayasa'nın 90. ve 127. maddesine aykırı olduğu” ileri sürülmüştür.

AYM bu konuda kamusal hizmet sağlamak amacıyla, bir belediyenin ya da köyün tüzel kişiliğini kaldırabileceği, belediyenin köye, köyün belediyeye dönüştürebileceğini, bir belediyenin veya köyün bir başka belediyeye mahalle olarak katabileceği görüşündedir.

...Anayasa Mahkemesinin 25.1.2007 günlü, E.2004/79, K.2007/7 sayılı kararında da belirtildiği üzere, tüzel kişiliğin kazanılması veya kaybı konusundaki Anayasa'nın 123. maddesindeki ilke ile 127. madde uyarınca

⁹¹Anayasa Mahkemesi, 20.03.2008, E:2005/94, K:2007/7, Resmi Gazete Tarihi: 20.03.2008, Resmi Gazete Sayısı: 26822.

⁹²Anayasa Mahkemesi, 12.09.2013, E:2013/19, K:2013/100, Resmi Gazete Tarihi: 18.09.2014, Resmi Gazete Sayısı: 29123.

büyükşehir belediyesi kurulmasındaki amaç birlikte değerlendirildiğinde, büyükşehir belediyesi sınırları içine dâhil olan belediyelerin statülerinin büyükşehir belediyesine bağlı hâle getirilmesi, köylerin ise mahalleye dönüştürülmelerinde, bu duruma bağlı olarak tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesinde Anayasa'nın anılan maddelerine aykırı bir yön bulunmamaktadır...

...Bu bağlamda, kanun koyucu, Anayasalda öngörülen koşullara uymak kaydıyla, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan belediyelerin veya köylerin tüzel kişiliğini kaldırabilir. Böyle durumlarda, tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin veya köylerin önceki durumlara göre daha iyi hizmet alıp almayacağı hususunun değerlendirmesinin yapılması, yerindelik denetimi anlamına geleceği ve bunun Anayasa Mahkemesince yapılacak denetimin dışında kalacağı açıktır.

Kanaatimizce AYM'nin bu görüşü Anayasaya aykırıdır. Zira Anayasa'da açıkça köy tüzel kişiliğinin kurulması öngörülmüştür, bu konuda Anayasada bir istisna yer almamaktadır, Anayasa oldukça açıktır. Anayasadaki açık hükme karşın, AYM bu konuyu kanun koyucunun yetkisi kapsamında görmüştür. Bu şekilde bir yorum temel yorum kurallarından “kanun açıksa yorum yapılmaz” kuralına da aykırıdır⁹³.

SONUÇ

1956 yılında hukuk sistemimize giren mücavir alanlar, hukuksal açıdan değerlendirildiğinde sorunlu bir uygulamadır. Anayasa açısından değerlendirdiğimizde öncelikle Anayasal bir kurum olan köy tüzel kişiliğinin birtakım yetkileri mücavir alan uygulamasıyla kanunla yerinden yönetim ilkesine aykırı bir şekilde kaldırılmaktadır. Ayrıca mücavir alan uygulaması mahalli idarelerin eşitliği ilkesine de aykırıdır, zira bu uygulamayla bir mahalli idare olan köy aleyhine bir başka mahalli idare olan belediye lehine bazı yetkiler yaratılmaktadır oysa belediyelerin köy üzerinde hiyerarşik ve vesayet denetimi yetkileri bulunmamaktadır. Son olarak mücavir alan uygulaması Anayasal bir yetki paylaşımına işaret eden mahalli müşterek ihtiyaç kavramına da aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca mücavir alanların kanun önünde eşitlik ilkesine de aykırı olduğu düşünülmektedir.

Ek olarak amaçsal yorum ilkesi çerçevesinde değerlendirme gerçekleştirildiğinde, mücavir alanların ilk olarak ortaya çıktığı döneme

⁹³AYM kararının daha detaylı değerlendirmesi için bkz. Ali D. Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, 3. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2020, s.224.

ilişkin gereksinimler ve o dönemki İmar Kanunu kapsamı ve bugün İmar Kanununun kapsamı dikkate alındığında, mücavir alan kavramının uğradığı değişikliklerle günümüz hukuk sistemimize uygun bir araç olması hususu da sorgulanabilir durumdadır.

Mücavir alanlarla ilgili olarak yukarıda zikrettiğimiz hususlar dışında başkaca hukuka aykırılıklara da değinilebilir. Örneğin anayasal bir kurum olan köyün anayasal bazı yetkilerinin anayasa da yer alan yerinden yönetim ilkesine aykırı olarak mücavir alan uygulamasıyla sınırlandırılmasının (kanunla) ya da kaldırılmasının Kelsen'in normlar hiyerarşisinden çıkan sonuçlara uygun olmadığını söylemek mümkündür. Zira bilindiği üzere normlar hiyerarşisi gereği, alt basamakta bulunan bir norm üst basamaktaki bir norma aykırı olamayacağı gibi, alt basamakta yer alan normla üst basamaktaki normun değiştirilmemesi gerekir. Ayrıca yine alt basamakta yer alan normun üst basamak normuna istisna getirme yetkisi de bulunmamaktadır. Anayasal bir kurum olan köy tüzel kişiliğine anayasa ile tanınmış yetkilerin anayasal sistematige uygun olmayacak kapsamda kanunla kaldırılması da kanaatimizce normlar hiyerarşisine aykırılık teşkil etmektedir⁹⁴. Bir başka örnek Anayasanın 127. maddesi uyarınca verilebilir. Zira Anayasa'nın 127. maddesinde hüküm bulduğu üzere mahalli idarelerin karar organları halk tarafından seçilerek oluşturulmalıdır⁹⁵. Oysa mücavir alanda yaşayan kişiler yaşadıkları alanda yetki sahibi olan ve hatta gelir elde eden belediyelerin karar organlarının seçiminde söz hakkı sahibi

⁹⁴“Görüldüğü gibi belediyelerin mücavir alanlarda kullandıkları yetkiler kaynağını Anayasa’da bulmamaktadır”, Tekinbaş, s.14.

⁹⁵“Anayasa’nın 127. maddesinin birinci fıkrasında mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri olarak tarif edilmiş; ikinci fıkrasında, bunların kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiş; üçüncü fıkrasının ilk tümcesinde seçimlerinin, 67. maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılacağı ifade edilirken, ... Anayasanın 67. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında “Vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak seçme, seçilme ve bağımsız olarak veya bir siyasî parti içinde siyasî faaliyette bulunma ve halkoylamasına katılma hakkına sahiptir. Seçimler ve halkoylaması serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır” denilmek suretiyle seçimlere ilişkin esaslara yer verilmiştir”. Anayasa Mahkemesi, 20.03.2008, E:2005/94, K:2007/7, Resmi Gazete Sayısı: 26822, Resmi Gazete Tarihi: 20.03.2008. “Mahalli idarelerin karar organlarının halkın iradesiyle seçilmesindeki amaç yerel özerkliğin ve yerel demokrasi ilkelerinin gereğinin sağlanmasıdır” Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 07.03.2012, E:2011/21-788, K:2012/118, www.legalbank.net, (erişim tarihi 26.06.2022). YÜHFD Cilt: XX Sayı:1 (2023)

değillerdir⁹⁶. Köy sınırlarında bir mücavir alan söz konusu olduğunda, o sınırlar içerisinde yaşayanlar köy mahalli idaresi için yerel yönetimlerde seçim yapabilecekler, belediye seçimlerinde ise oy kullanmayacaklardır. Oysa Anayasa hükmünün amacı mahalli müşterek hizmetlerin o beldede yaşayan, beldeyi iyi bilen kişiler tarafından seçilenlerce yerine getirilmesi ve mahalli idarelerin karar organları üzerinde seçmen denetiminin sağlanmasıdır. Mücavir alan uygulamasıyla Anayasanın bu hükmü ihlal edilmektedir.

Tüm bu yazılanlara ek olarak yukarıda da açıklandığı üzere mücavir alan sınırlarının belirlenmesinde önceki herhangi bir ölçütün mevcut İmar Kanunda bulunmaması bir başka önemli mesele olarak zikredilebilir. Oysa bir önceki İmar Kanunu bu hususta bazı ölçütler içermekteydi. Buna göre önceki Kanunda belediye sınırına mücavir olmak ve beldenin gelişimi için gerekli görülen yerler ölçütü bulunmaktaydı⁹⁷. Bu anlamda artık idarelerin mücavir alan belirlenmesinde geniş takdir yetkisi bulunduğunu söylemek mümkündür. İdarelere bu kadar geniş takdir yetkisinin verilmesi kanaatimizce eleştiriye açıktır⁹⁸.

Ayrıca yine bu aşamada Anayasal bir kurum olan köy tüzel kişiliğinin yetkilerinin ikincil düzenleme niteliğinde olan belediye meclisi ve il idare kurulu kararı ve Bakanlık onayıyla belirlenmesinin de bir eksiklik olduğunun altını çizmek gerekir.

Hukuka aykırılıkları çeşitli açılardan incelenebilir durumda olan mücavir alanlarla ilgili mevzuatta bir düzenleme gerçekleştirilerek mücavir alanların aktarılan hususlarda hukuka uygun hale getirilmesi gerekliliği açıktır. Bu değişiklikler gerçekleştirilirken Anayasanın mahalli idarelerle ilgili hükümleri göz önünde bulundurulmalıdır. Mücavir alanların belirlenmesinde idarelerin takdir yetkilerinin sınırlandırılması hususu da oldukça önemlidir, zira bu tespitle ilgili idarelere yönelik hiçbir kural bulunmamaktadır.

Bir diğer çözüm mücavir alanların uygulamada gerekliliği değerlendirilerek mücavir alan kavramının hukuk sistemimizden

⁹⁶Tekinbaş, s.14.

⁹⁷Tekinbaş, s.8.

⁹⁸“Belediyelerin mücavir alanları belirlenirken belediyelerin olası gelişme alanlarını denetim ve kontrol altında tutmak, bu bölgelerde imar mevzuatı açısından ortaya çıkabilecek sorunlara önlem almak, planlama ve altyapı hizmetleri gibi belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda, mücavir alan sınırları saptanırken, kamu yararı ve kamu hizmeti gerekleri esas alınmalıdır”. Danıştay, 6. Daire, 22.09.2003, E:2002/1915, K:2003/4413, www.legalbank.net, (erişim tarihi 17.01.2023).

kaldırılması olabilir. Zira bu kavramın ilk ortaya çıktığı zamandan bu yana hukuk sistemindeki değişikliklere gerekliliği de sorgulanabilir durumdadır. Ancak bu sorgulama hukuk bilimi, çevre ve şehircilik uygulamaları gibi farklı bilim dalları çerçevesinde gerçekleştirilmesi gereken bir sorgulamadır.

KAYNAKÇA

- ATAY**, Ender Ethem, *İdare Hukuku*, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2019.
- BİLGİN**, Hüseyin / **SEZER**, Yasin, *Açıklamalı –İçtihatlı İmar Kanunu Uygulama Rehberi*, 5. Basım, Adalet Yayınevi, Ankara, 2017.
- ÇAĞLAYAN**, Ramazan, *'Hukumumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kıstasları'*, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Issue 7, 2016.
- ÇAĞLAYAN**, Ramazan, *İdare Hukuku Dersleri*, 7. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2019.
- ÇALGÜNER**, Tahir / **KAYNAK**, Cemal, *'Belediye Sınırı ve Ankara Mücavir Alan Sorunsalına Planlama Açısından Bir Yaklaşım'*, Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, Yıl: 2006/4, Sayı: 38
- ERBAY**, Yusuf / **AKGÜN**, Hakan, *Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Yönetimler*, 2. Baskı, Uluslararası İlişkiler Kütüphanesi, Ankara 2017.
- ERDOĞAN**, Oğuzhan, *Cumhurbaşkanlığı Hukuk Sisteminde Yerel Yönetiminde Yerel Yönetimler*, 1. Basım, Sage Yayınevi, Ankara, 2019.
- GENÇ**, Mustafa, *İmar Hukuku*, 1. Basım, Seçkin Hukuk, Ankara, 2015.
- GÖRMEZ**, Kemal / **YAYLI**, Hasan, *Yerel Yönetimler*, 2. Basım, Orion Kitapevi, Ankara, 2018.
- GÖZLER**, Kemal, *İdare Hukuku Cilt 1*, 3. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2019.
- GÖZLER**, Kemal, *Mahalli İdareler Hukuku*, 1. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa 2018.
- İLGEZDİ**, Ali Rıza / **SÖNMEZ**, Eren / **GÜÇLÜ**, Cem, *İmar Planları ve Davaları*, 1.Baskı, Seçkin Hukuk, Ankara, 2020.
- KALABALIK**, Halil, *İmar Hukuku*, 7. Basım, Seçkin Hukuk, Ankara 2015.
- KARAHANOGULLARI**, Onur, *'Yerel Özerklik: Mahalli Müşterek İhtiyaçların Yerinden Yönetimi'*, Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, Ankara, 2013.
- KAMAN**, Nur, *'Mahalli İdarelerin Yetkilerinin ve Sınırlarının Kaynağı Olarak Mahalli Müşterek İhtiyaç'*, İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 7(1), Bahar 2020.
- KILIÇ**, Zülfü, *Demokrasi ve Temsil İlkeleri*, 11. Basım, Adalet Yayınevi, Ankara, 2019.

- KOYUNCU**, Başak, ‘*Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar*’, Muğla Üniversitesi SBE Dergisi, Güz 2000, Cilt:1, Sayı:1.
- MURATOĞLU**, Tahir, *Teşkilat, Planlama ve Uygulama Boyutlarıyla İmar Hukuku*, 2. Basım, Seçkin Hukuk, Ankara, 2021.
- SÜMER**, Haluk Hadi, *Hukuka Giriş Kavramlar ve Kurumlar*, 5. Baskı, Seçkin Hukuk, Ankara 2022.
- ŞİMŞEK**, Suat / **HAZAR**, İlhami, *Açıklamalı - İçtihatlı ve Örnek Dilekçelerle İmar Davaları Rehberi*, 4. Baskı, Seçkin Hukuk, Ankara, 2021.
- TEKİNBAŞ**, Emre, ‘*İmar Hukukunda Mücavir Alan Kavramı*’, ODTU, MFD, 1992.
- ULUSOY**, Ahmet / **AKDEMİR**, Tekin, *Mahalli İdareler*, 11. Basım, Seçkin Vergi ve Maliye, Ankara, 2019.
- ULUSOY**, Ali, D., *Yeni Türk İdare Hukuku*, 3. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2020.
- KARAKILÇIK**, Yusuf , *Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler*, 4. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2018