

YARGI BÖLÜMÜ**DANIŞTAY KARARI****Esas No : 1966/7****Karar No : 1976/3**

ÖZETİ : 1580 sayılı Belediye Kanununun 73 üncü maddesi uyarınca Belediye Meclisince verilen kararlara ilgililerce vâki itiraz üzerine İl İdare Kurulunca verilen red kararlarına karşı ilgililerce Danıştay'da açılacak davalarda husumetin Belediye Başkanlığına yöneltileceği hakkında.

İÇTİHA TLARI BİRLEŞTİRME KURULU KARARI

1580 sayılı Belediye Kanununun 73 üncü maddesine göre İl İdare kurullarınca verilen kararlar aleyhine Danıştay'da açılan davalarda husumetin belediye başkanlıklarına mı yoksa İl İdare kurulunun başkanı olmaları dolayısıyla valiliklere mi yöneltileceği hakkında Beşinci Dairenin (E. 1944/1760, K. 1945/1807), (E. 1944/1260, K. 1945/567), (E. 1944/1196, K. 1945/143) sayılı kararlarıyla Altıncı Dairenin (E. 1946/1715, K. 1947/1082) sayılı, Dokuzuncu Dairenin (E. 1965/972, K. 1965/1944) sayılı, Dava Daireleri Kurulunun (E. 1961/641, K. 1965/781) sayılı, Dokuzuncu Dairenin (E. 1966/1755, K. 1966/1678), (E. 1966/2160, K. 1966/2254), (E. 1965/1814, K. 1966/2814) sayılı kararlarıyla Onikinci Dairenin (E. 1966/542, K. 1966/2992) sayılı kararı arasında aykırılık bulunduğundan bahisle Etibank Elektrik İşletmeleri Müessesesi vekili Avukat H. Sezer Çeçen'in Danıştay Başkanlığına sunduğu dilekçeyle, 521 sayılı Danıştay Kanununun 45 ve 46 ncı maddeleri gereğince içtihadın birleştirilmesi istenmiştir. Bu istek Birinci Başkanlıkça da yerinde görülerek İçtihatları Birleştirme Kuruluna havale edilmiş ve açılan dosya Başkanumsözcüsünün yazılı mütalâası alınarak tekemmül ettirilmiş olduğundan Raportör Üyenin hazırladığı rapor okunarak işin incelenmesine geçildi.

a) Yukarıda bahsedilen kararlardan Beşinci Daireye alt 6/4/1945 gün ve E. 1944/1260, K. 1945/567 sayılı karar, hudut tespitiyle ilgili olup, Tacettin Köyü Muhtarlığı husumetiyle incelenmiş bulunmaktadır. Beşinci Dairenin 24/1/1945 gün ve E. 1944/1196, K. 1945/143 ve Altıncı Dairenin 9/5/1947 gün ve E. 1946/1715, K. 1947/1082 sayılı kararlarında ise İl İdare kurulu kararları aleyhine açılan davalar husumet noktasından reddedilmiş fakat, husumetin hangi makama yöneltileceği belirtilmemiştir. Dava Daireleri Kurulunun 15/10/1965 gün ve E. 1961/641, K. 1965/781 ve Onikinci Dairenin 27/10/1966 gün ve E. 1966/542, K. 1966/2992 sayılı kararları 1580 sayılı Kanunun 73 üncü maddesiyle ilgili bulunmadığından, aykırı mahiyette bir karar niteliğinde görülmeyen bu kararların içtihadı birleştirme konusu yapılmasına yer olmamaktadır.

b) Diğer kararlara gelince :

Beşinci Dairenin 24/10/1945 gün ve 1945/1807 sayılı kararında husumetin valiliğe yöneltilemeyeceği cihetle davanın bu noktadan reddine karar verilmiş, Dokuzuncu Dairenin 14/12/1965 gün ve 1965/1944 sayılı kararında dava belediye başkanlığının husumetiyle incelenmiştir.

Dokuzuncu Dairenin 18/5/1966 gün ve 1966/1678, 11/7/1966 gün ve 1966/2254, 3/11/1966 gün ve 1966/2814 sayılı kararlarında ise; husumetin valiliğe yöneltilmesi gerekirken, belediye başkanlığının hasım olarak gösterilmesinde kanunî isabet görülmediğinden 521 sayılı Kanunun 75 inci maddesinin B bendi gereğince dilekçenin reddine karar verilmiştir.

Açıklanan kararlar arasında aykırılık bulunduğundan içtihadın birleştirilmesi nin gerekli olduğuna karar verilerek raportör üyenin açıklamaları ve Başkanun Özgücüsünün «Çözümlemesi gereken sorun, 1580 sayılı Belediye Kanununun 73. maddesi gereğince, belediye meclisleri tarafından kesin olarak itiraz edilmiş bulunan kararların itiraz yolu ile incelenmesi sonunda İl İdare Kurullarının vermiş olduğu kararlar hakkında ilgililerce Danıştay'a açılacak davalarda husumetin valiye mi yoksa belediye başkanına mı? yöneltilmesi gerekeceği hususuna değgin bulunmaktadır.

Belediye meclisierince itiraz edilecek kararları, etkinlikleri, içerilikleri ve kapsamı bakımından «iptali gereken kararlar», «tasdike bağlı kararlar» ve «kesin kararlar» olmak üzere üç gruba ayırmak mümkündür. Bu üç grupta toplanan kararların idarece nasıl denetleneceği ve denetimin biçimi, sınırı ve koşullarının ne olacağı sözü geçen yasanın 71, 73 ve 74. maddelerinde gösterilmiştir.

Belediye meclislerinin konumuzla ilgili olan kararları, tasdik ve tasvibe bağlı olmak üzere usulen ilân edildikten sonra derhal yürürlüğe giren kararlarıdır. Bu kararlar aleyhine 521 sayılı Danıştay Kanununun öngördüğü yöntemlere uygun olarak, menfaatleri ihlâl edilenler tarafından dava yoluna başvurulabileceği gibi, gerek belediye başkanı ve gerekse alâkâlılarca itiraz yoluna da gidilebilir. İtiraz üzerine İl İdare Kurullarının verecekleri kararların hukuksal yapısını ve niteliğini saptamak, çözüme bağlanması gereken sorun'un düğüm noktasını teşkil etmektedir.

Hiç kuşku yoktur ki, İl İdare Kurulları da fonksiyonları bakımından Danıştay'a benzeyen bir yargı yeridir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 60. maddesinde bu kurulların idari, istisari ve kazal kararlar verebilme yetkisine sahip oldukları açıklandıktan sonra, 62. maddesinde de kazal yönden inceleyebileceği işlemler belirtilmiş ve son fıkrasında ise «bu madde özel kanunlarla İl ve İlçe İdare Kurullarına verilen diğer kazal işlerde ki yetkilerine halel vermez» denilmek suretiyle anılan kurulların yargısal faaliyetlerinin sözü geçen maddede ki uğraşlarla dondurulmamış olduğu ortaya çıkmakta ve özel yasalarla da idare kurullarına yargısal görev verilebileceği belirtilmiş bulunmaktadır. O halde idare kurullarının, Belediye Kanununun 73. maddesine göre vermiş oldukları kararların hukuksal niteliği nedir? Bu konuda kişisel görüşümüze geçmeden önce, yargısal ve bilimsel içtihatlarla kısaca değinmek istiyoruz.

Gerek yasa değişiklikleri ve gerekse Başkanlar Kurulu kararı gibi nedenlerle belediye mevzuatının uygulanmasından doğan uyumsuzlukların çözüme bağlanması görevi, zaman süreci içinde başka başka dava dairelerine verilmiş ve aynı konuya ilişkin bazı davaların da yasal zorunluklar karşısında Dava Daireleri Kurulunca sonuçlandırıldığı saptanmış bulunmaktadır.

Beşinci Dairemizin, bu konuda itiraz etmiş olduğu bütün kararlarında, İl İdare Kurullarının 1580 sayılı Belediye Kanununun 73. maddesi gereğince vermiş oldukları kararların yargısal niteliği yönünden bu kararlar aleyhine Danıştay'a ancak temyiz davası yolu ile başvurulabileceği ve bu nedenle husumetin valiye değil, belediye başkanına yöneltilmesi gerekeceği açıkça belirtilmiş olduğu halde Onildnci ve Altıncı Dairelerimizin yine aynı konudaki kararlarında «İl İdare Kurulu kararlarının bozulmasına» denilmekle yetinilmiştir. «Bozulmasına» deyimini kullanıldığına göre sözü geçen dairelerin de işbu davaları temyiz davası olarak inceleyip çözüme bağladıkları anlaşılmaktadır.

Dava Daireleri Kurulunun;

a) 17/11/1967 günlü ve E. 1963/93, K. 1967/1058 sayılı kararında :

«Yerköy Belediye Meclisince itiraz edilen tarifenin iptali için mükellef tarafından 1580 sayılı Kanunun 73. maddesine göre yapılan itiraz, idare heyetince bir yargı mercii olarak incelenmiş ve karara bağlanmış bulunmaktadır. Yargı mercileri itiraz

konusu olan idari bir kararı ya tasdik eder veya bozar. İdarenin yerine geçerek yeni bir karar ittihaz edemez. Bu bakımdan İl İdare Kurulu kararının bozulmasına....»,

b) 17/3/1972 günlü ve K. 1972/214 sayılı kararında : «... 1560 sayılı Belediye Kanununun 73. maddesinde kesin olduğu belirtilen belediye meclisi kararlarına karşı ilgililerce yapılan itirazlar üzerine verilen kararlar yargısal nitelikte olduğundan bu kararlara karşı yetkili yargı organlarında açılacak davalarda dava ehliyeti, ancak ilk kararda taraf olup bu kararlardan etkilenen kişiler için kabul olunabilir: ...»,

c) 14/4/1967 günlü ve E. 1962/426, K. 1967/506 sayılı kararında özet olarak «Eğlence resminin artırılmasına ilişkin belediye meclisince tanzim ve ilân edilen tarifenin bozulması yolunda Vilâyet İdare Heyetince verilen kararın, 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 27. maddesi uyarınca, eğlence resminin artırılmasında bir kanunsuzluk bulunmadığı ileri sürülerek bozulması isteğiyle Belediye Başkanı tarafından sinemacı Halki Yönt aleyhine açılan davanın reddine karar verildi.»,

d) 30/6/1972 günlü ve K. 1972/694 sayılı kararında : «1560 sayılı Belediye Kanununun 73. maddesinde belediye meclislerince verilen kesin kararların ilgililerin itirazı üzerine merkezi idare organlarıncı denetime tâbi tutulması öngörülmüştür.

İdari makam ve merciler tarafından bu yolda yapılan denetim sonunda verilen kararların idari bir karar niteliği taşıdığı şüphesizdir.

Danıştay İdari Dairesi tarafından bu yolda yapılan denetim sonunda verilen kararların idari bir karar niteliği taşıdığı ve dolayısıyla bu kararlar ile bu kararlara müstenit idari işlemlerin dava konusu edilebileceği tabiidir.... Ancak husumetin Danıştay Kararının uygulanması ve yürütülmesiyle yükümlü makamlara yöneltilmesi iktiza eder» denilmek suretiyle husumetin, İl İdare Kurullarının başkanları sıfatıyla valilere yöneltilip yöneltilemeyeceği yolunda ve Belediye Kanununun 73. maddesi gereğince belediye meclislerinin vermiş oldukları kararlara karşı ilgililer tarafından yapılan itiraz üzerine İl İdare Kurullarının ittihaz etmiş bulunduğu kararların hukuکی niteliği üzerinde görüş birliğine varılmış olduğu söylenemez.

Nitekim Dava Daireleri Kurulumuzun ittihaz etmiş olduğu kararlarda genellikle İl İdare Kurulları kararlarının yargısal nitelikte bulunduğu açık ve seçik olarak belirtilmiş olmasına karşın, diğer bir kararında ise sözü geçen kararların, idari nitelikte olduğu yolunda başka bir görüşe yer verilmiş bulunmaktadır. Dokuzuncu ve Onbirinci Dairelerimiz de İl İdare Kurulları kararlarının yargısal nitelikte olmayıp idari nitelikte bulunduğu savını benimsemiştir.

442 sayılı Köy Kanununun 5. maddesinde öngörülen sınır uyumsuzlukları, Üniversiteler Arası Kurulun öğretim üyeleri ve asistanlar hakkında vermiş olduğu disipline ilişkin kararlarla hakem heyeti, vergiler itiraz ve temyiz komisyonu kararları ve askere alma işlerine ilişkin Millî Savunma Bakanlığının vereceği kesin kararların yargısal nitelikte olduğu ve bu işlem ve tasarruflar hakkında Danıştay'a ancak temyiz davası yolu ile başvurulabileceği bilimsel ve yargısal içtihatlarla belirtilmiş olduğuna göre, Belediye Kanununun 73. maddesi uyarınca yargısal kararlar vermek yetkisine sahip bulunan İl İdare Kurullarının vermiş oldukları kararların yargısal nitelikte olduğunu öncelikle kabul etmek gerekir.

Yukarıda söz konusu edilen 73. madde gereğince, belediye meclislerinin verdikleri kararlar, idari vesayet makamının tasdik ve tasvibine bağlı başka bir deyimle idari ve vesayet denetimine tâbi kararlardan değildir. Tasdik ve tasvibe bağlı olan kararlarda dahi idari vesayet makamına sorumluluk tevccüh etmez. Açılacak davalarda husumet ademi merkeziyet idaresine tevccüh eder. (S. Sami Onar - İdare Hukukunun Genel Esasları - Cilt, 2 Sayfa: 626 - 631)

Yukarıda değinildiği gibi özel yasalarda da İl İdare Kurullarına bazı kazal görevler verilmiştir. Nitekim köyler arasında ki sınır uyumsuzlukları, belediye sınır

İhtilâfları, belediye başkanı ile encümen ve meclis arasındaki ihtilâfları İl İdare Kurulu, çözümler. (S. Sami Onar - İdare Hukukunun Umumi Esasları - Cilt, III, Sayfa 1912)

Bu açıklamalardan ve çeşitli görüşlerden çıkan sonuç şudur ki, İl İdare Kurulları ademi merkezîyet idarelerinin bir karar organı değildir. Daha açık bir anlamla belediye meclislerinin 73. maddeye göre vermiş oldukları kararlar kesindir. Vesayet denetimine bağlı değildir. O halde İl İdare Kurulları, belediyelerin yetkili karar organları yerine geçerek o idareleri bağlayıcı ve uymaya zorlayıcı karar vermezler. İtiraz üzerine İl İdare Kurullarının yapmış olduğu denetim, nitehiği itibariyle yargısal bir denetimdir. Gerçekten işbu denetim, idari usuller dışında ve yargısal yöntemlerle yapılmış olduğundan İl İdare Kurulları ittifak etmiş oldukları kararları geri alamazlar, değiştiremezler ve her ne suretle olursa olsun onu ortadan kaldıramazlar. İdare Kararlarının hiyerarşik denetime bağlı olmalarına karşın İl İdare Kurullarının bu konuda vermiş oldukları kararların hiyerarşik yoldan incelenmesine olanak yoktur.

Demek oluyor ki belediye meclislerinin 73. madde gereğince vermiş oldukları kararları, itiraz üzerine inceleyen İl İdare Kurulunun aynı konuda vereceği karar, yargısal nitelikte olduğundan sözü geçen bu karar aleyhine de 521 sayılı Danıştay Kanununun 31. maddesine göre ancak temyiz davası yolu ile Danıştay'a başvurulabilir. Temyiz davalarında husumetin bu kararlardan yararlanacak kişilere yöneltilmesi zorunludur. İl İdare Kurulu başkanı sıfatı ile Valiye yöneltilmesi düşünülemez.

Bu itibarla içtihatların, beşinci daire kararlarına eğemen olan görüş doğrultusunda birleştirilmesinin yerinde olacağı yolundaki düşüncesi dinlendikten sonra işin esası incelendi :

Konunun aydınlanması bakımından, belediyeler gibi merkezi sistemin dışında kalan yerinden yönetim idarelerinin hukuki bünyeleri ve alacakları kararların nitelikleri üzerinde durmak faydalı görülmüştür.

Bu günün sosyal hukuk devlet ilkesine uygun olarak adeta bir zorunluk neticesi idari teşkilatta varlığı kabul edilen yerinden yönetim idareleri kendilerine verilen görevlerin yerine getirilmesini temin için bir takım tasarruflarda bulunma ve bunları yürütme kudretine sahiptirler. Ancak, bu idareler hiç bir zaman tam bağımsız birer varlık değildirler ve muhtar idareler vasfında olup merkezin özel bir sistem içinde murakabesine tâbi bulunmaktadır ki idare hukukunda bu murakabeye vesayet murakabesi (tutelle administrative) denilmektedir. Yani yerinden yönetim idarelerinin karar alma yetkileri esas itibariyle mevcuttur ve bu yetkinin kullanılması engellenmemiştir. Ancak, burada bir ayrım söz konusu olmaktadır. Bu ayrım, yerinden yönetim idarelerinin onamaya bağlı karariyle onamaya bağlı olmayan kararları ayrımıdır. Birincilerde yerinden yönetim idarelerinin kararları onamayla tekemmül eder, icraî nitelik kazanır. Aksi halde yerinden yönetim idarelerinin kararları hukuki netice tevliit edemez. Daha açık bir ifadeyle ilk karar yerinden yönetim idaresinin kararıdır, onama işlemi bundan ayrı ve sadece bu karara icraîlik vasfı kazandırır.

1580 sayılı Belediye Kanununun 71. maddesinde sayılan bütçe, kat'i hesap, çalışma programı, munzam tahsisat veya bütçede tadilat veya bölünmeden bölünme nakil, ikrazlar ve istikrazlar, Belediye vergi ve resimlerinin taallük ettiği hususat haricinde belediye tarafından ifa olunacak hizmet karşılığı olarak alınacak ücret tarifeleri, beldenin müstakbel şekli ve umumi imar programıyla kanalizasyon, su, havagazi, elektrik, tenvirat tesisatı hakkındaki kararlar ile bin liradan fazla davalar-daki sulh kararları; onamaya bağlı belediye meclisi kararları cümlesinden olduğu gibi belediye zabıta talimatnamesinin onanması da aynı nitelikteki kararlardandır.

Bu kararlar, maddenin incelenmesinden de anlaşılacağı üzere belediyenin bulunduğu yerin mülki teşkilâtının en büyük memurunun yani ilçelerde kaymakamın, il merkezlerinde ise valinin onayı ile yürürlüğe girmektedir. Onaylanmadığı takdirde ise belediye meclisinin isteği üzerine Danıştay'da tetkik olunarak karara bağlanmaktadır.

Yerinden yönetim idarelerinin ikinci tür kararları ise böyle bir onama işlemi ihtiyacı olmadan doğrudan doğruya icraiîlik niteliği taşıyan kararlardır. İster onamaya tabi bulunsun ister bulunmasın bütün bu kararlar yerinden yönetim idareleri kararları olarak esas karar niteliğini taşırlar. Merkezi idarenin bu kararlar mevzuat olmaksızın herhangi bir mustakil iradesi bahis mevzuu değildir. İşte bu sebeptir ki vesayet makamları birinci kategoriye dahil kararları ya onamak yada reddetmek yetkisini haiz olup, herhangi bir değişikliğe gidemezler, yani yerinden yönetim idarelerinin yerine geçerek değişik bir karar alamazlar. İkinci kategoriye dahil kararlar üzerinde ise merkezi idarenin ancak, itiraz mevzuunda yasaların tanıdığı nisbette bozabilme yetkileri vardır. Bu takdirde de birinci kategoriye dahil olanlar daki gibi değişik karar itti hazı bahis konusu olmamaktadır. Şu açıklamadan görülmüyor ki yerinden yönetim idarelerinin bütün kararları bu idarelerin kararlarıdır ve esas karar bunlardır.

U halde yukarıdaki tesbitler karşısında vesayet makamlarının onama veya onamadan içtinap yani red kararları yeni ve mustakil bir idari tasarruf olarak doğmadıkları cihetle bunları itti haz eden makamların Danıştay'da açılacak davalarda husumet mevkiinde yer almamaları gerektiği neticesine varmak icab eder. Zira asıl inceleme konusu yapılacak, hukuka ve kanuna uygun olup olmadığı tesbit edilecek kararlar, yerinden yönetim idarelerinin almış olduğu ilk kararlardır. Bunun sonucu olarak bu konuda açılan davalarda yerinden yönetim idarelerinin husumet mevkiinde yer almaları tabiidir.

a) İnceleme sırasında ki bir görüşe göre :

1580 sayılı Belediye Kanununun 73. maddesinde «Belediye meclisleri tarafından itti haz edilen murakkerattan 71., 72. maddelerde yazılı olan hususattan gayri mevadda müteallik meclis mukarreratı kat'idir. Ancak bu kabil mukarrerata usulen ilân tarihinden itibaren on gün zarfında vilâyet merkezi olmayan beldelerde belediye reisi veya alâkadarlar tarafından vilâyete; vilâyet merkezi olan beldelerde belediye reisi veya alâkadarlar tarafından Dahiliye Vekâletine müracaatla itiraz olunabilir. Vilâyete iş'ar olunan itirazlar kaymakamın mütalâası alındıktan sonra vilâyet idare heyetince nihayet onbeş gün zarfında; vilâyet merkezi olan beldelerde vekâlete yapılan itirazlar valinin mütalâası alındıktan sonra nihayet bir ay zarfında Şûrayı Devletçe tetkik ve bir karara raptolunur. Yapılan itiraz ve müracaatların yukarıda yazılı alâkadar makamlarca tetkiki neticesine kadar vali meclis kararlarının tatbik ve icrasını tehir ettirebilir.» hükmü yer almaktadır. Sözü geçen maddeden de anlaşıldığı gibi belediye meclislerince verilen kararlara karşı ilgililerin itirazı ayrı bir usule tâbi tutulmuştur. Yukarıda anılan 73. madde hükmüne göre, itiraz dilekçesi il veya İçişleri Bakanlığına verilmekte, itiraz kaymakam veya valinin mütalâası üzerine belli süreler zarfında karara bağlanmakta ve itiraza uğrayan meclis kararlarının tatbik ve icrasını vali tehir ettirebilmektedir.

Görülüyor ki belediye meclislerinin verdikleri kararlara karşı il idare kurulu (veya Danıştay'a) yapılan itirazlar ile bu itirazlar üzerine İl İdare Kurulunca (veya Danıştay'ca) verilen kararların bir yargı kararı olmadığı ve bir idari karar niteliğinde bulunduğu ve bu mercilerce, belediye meclisi kararlarının incelenmesinin bir vesayet denetimi olduğu belirtilmiştir.

Nitekim, Üçüncü Dairenin 18/12/1973 gün ve E. 1973/529, K. 1973/553 sayılı kararının genel kurulda incelenmesi sonunda azınlık oyunda gösterilen «1580 sayılı Belediye Kanununun 73. maddesindeki hükmünü, T. C. Anayasasının 114. maddesi- in birinci fıkrasındaki» idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır» hükmü ile birlikte düşünmek gereklidir, zira adı geçen Kanunun 73. maddesiyle belediye başkanlarına ve üçüncü şahıslara tanınan idari itiraz yolunun menfaati hâleldar olanların açacakları objektif veya subjektif iptal davalarına mani olabileceğinin kabul edilmesi Anayasanın açık hükmüne muhalefet teşkil eder. İdare Hukukunda kabul edilmiş olan ikili itiraz yolunun Belediye Kanununda yer almış olması tabiidir. İlgili, idari itiraz yoluyla yaptığı bu müracaatından olumlu bir sonuç aldığı takdirde idari dava açmasına lüzum kalmayacağı gibi bu yollardan birini seçmekte de tamamen muhtar olacaktır.

Danıştay Kanununun 50. maddesinin (E) bendindeki hükmüne gelince; bu hükmün Belediye Kanunu ile Danıştay'a verilir henz idari davaya konu olmamış işleri kapsadığı şeklinde anlamak daha uygun olur. Zira aksi takdirde Anayasanın 114. maddesine göre her idari işlem ve karar dava konusu olacağından idari itiraz yolunun kanunlarda yer almış olmasına rağmen fiilen işlememesi gibi hukukun tecvizi etmeyeceği bir sonuç meydana çıkar. Halbuki kanun koyucu ilgilinin idari dava yoluna başvurmadan idari itiraz hakkını kullanarak sonuç almasını öngörmüş bulunmaktadır.

Bu itibarla itirazın «Üçüncü Dairede incelenmesi gerekir.» gerekçesiyle ilgili şahsın itirazını esaslan incelemek üzere dosyanın dairesine iadesine 14/2/1974 gün ve 1974/14 sayı ile, karar verilmiş; Dava Daireleri Kurulunun 30/6/1972 gün ve E. 1970/593, K. 1972/684 sayılı kararında ise «1580 sayılı Belediye Kanununun 73. maddesinde, belediye meclislerince verilen kesin kararların ilgililerin itirazı üzerine merkezi idare organlarınınca denetime tâbi tutulması öngörülmüştür.

İdari makam ve merciler tarafından bu yolda yapılan denetim sonunda verilen kararların idari bir karar niteliği taşıdığı şüphesizdir.» gerekçesiyle Genel Kurul kararında belirtildiği gibi idari karar olduğu hususu açıklanmıştır.

b) Diğer bir görüşe göre :

İl İdare Kurullarını çeşitli yasalarla yargısal görevler verilmiş ve bu kurulların verdikleri kararlar yargısal kararlar sayılmıştır.

Bilhassa 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 62. maddesinde : «İl İdare Kurulları, il idare şubelerinin, kaymakamların ve ilçe idare şubeleriyle bucak müdürlerinin, bucak meclis ve komisyonlarının, köy muhtarlarının ve köy ihtiyar kurullarının yürütülmesi gerekli kararları aleyhine menfaatı hâleldar olanlar tarafından bu kararların esas, maksat, yetki ve şekil itibarıyla kanun ve tüzüğe muhalefetlerinden dolayı açılan iptal davalarına birinci derecede bakarlar.» denilmek suretiyle bu maddede sayılan mercilerin kararları aleyhine İl İdare Kuruluna yapılacak müracaatı dava olarak nitelendirmiş bulunduğu cihetle bu müracaatlar üzerine verilecek kararlarında yargısal karar olduğu şüphesizdir.

Yine aynı Kanunun 63. maddesinde : «İl idare kurullarının idari kaza işlerinde hukuk işleri müdürleri kanunsözcüsü vazifesini görürler.» 64. maddesinde ise; «İdare kurullarının kazai vazife görmek üzere toplantılarında idari davaya esas olan kararı vermiş bulunan idare amiri üye sıfatıyla bulunamaz ve oya katılamaz.» denerek İl idare kurullarının «kazai vazife» gördüklerinden de teyiden bahsedilmektedir.

Öte yandan idari yargı mercilerinden çıkan yargı kararları aleyhine Danıştay'da temyiz davası açılabilceği İdare Hukukunun genel esaslarından bulunduğu gibi

521 sayılı Danıştay Kanununun 67 ve 85. maddelerinde de bu yolda hüküm sevk edilmiştir.

İl İdare Kurullarından çıkan kararların yargısal kararlar oldukları ve bunlar aleyhine açılacak davaların temyiz davaları olarak görüldüğü gerek Altıncı Dairenin 20/1/1954 gün ve E. 1952/2589, K. 1954/159 sayılı kararı ve gerekse Dava Daireleri Kurulunun 17/11/1967 gün ve E. 1963/93, K. 1967/1058, 17/3/1972 gün ve E. 1968/50, K. 1972/214 sayılı kararlarıyla kabul edilmiş bulunmaktadır.

Böyle oluncada bu hususta açılacak idari davalarda husumet bu karardan istifade eden tarafa yönelmek iktiza eder.

Belirtilen iki görüşe nazaranda husumetin belediye başkanlığına tevofhi gerekmektedir.

SONUÇ :

I — Kararlar arasında aykırılık bulunduğundan içtihadı birleştirme konusu yapılmasına, oyçokluğuyla

II — İctihadın 1580 sayılı Belediye Kanununun 73. maddesi uyarınca belediye meclisince verilen kararlara ilgililerce vaki itiraz üzerine il idare kurulumca verilen red kararlarına karşı, ilgililerce Danıştay'da açılacak davalarda husumetin belediye başkanlığına yöneltileceği yolundaki kararlar istikametinde birleştirilmesine 23/1/1976 tarihinde yapılan toplantıda kurul üye tam sayısının üçte iki oyçokluğu sağlanamadığından, 29/1/1976 tarihinde salt çoğunlukla karar verildi.

AZLIK OYU :

X — 521 sayılı Danıştay Kanununun 45. maddesinde Dava Dairelerinin veya Dava Daireleri Kurulunun kendi kararları veya ayrı ayrı verdikleri kararlar arasında aykırılık veya uyumsuzluk görüldüğü takdirde içtihadın birleştirilmesine karar verilebileceği hükmüne bağlanmıştır.

İctihadın birleştirilmesi talebine konu olan kararlar arasında adı geçen maddenin öngördüğü şekilde aykırılık ve uyumsuzluk görülmediği cihetle, içtihadın birleştirilmesine yer olmadığı oyu ile çokluk kararına karşıyız.

AZLIK OYU

XX — Birleştirilmesi istenen içtihatların konusu; 1580 sayılı Belediye Kanununun 73. maddesi uyarınca il merkezi dışındaki belediye meclislerince verilmiş olan kesin kararlara ilgililerce yapılan itirazların reddine dair il idare kurulu kararlarına karşı Danıştay'da açılacak davalarda husumetin Valiliğe mi, yoksa belediye başkanlığına mı yöneltileceği hususuna ilişkin bulunmaktadır.

Sorunu çözümlıeyebilmek için, bu konudaki il idare kurulu kararlarının niteliğinin, yani yargısal veya idari olduğunun saptanması gerekmektedir. Zira, il idare kurulu kararı idari ise, husumet Valiliğe, yargısal ise, karardan istifade eden beledıyeye yöneltilecektir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 60. maddesinde, il ve ilçe idare kurullarının, idari, istişari ve yargısal olmak üzere türlü kararlar alacağı hükmüne bağlanmış olup, 61, 62, 63 ve 64. maddeler dışında il idare kurullarının yargısal yetkilerinin kullanılması uygulanacak muhakeme usulü hakkında başka bir hüküm de yoktur. Bu hükümlerin ise, sorunu çözümlıemeye yeterli olmaması sebebiyle gerek bu hükümler, gerekse idari yargı veya yargı yetkisine sahip kuruluşların uygulamalarından ve diğer yasa hükümlerinden esinlenerek sonuca varılması mümkün olabilecektir.

Bu konuda tespit edebildiğimiz dayanakları şu şekilde sıralayabiliriz;

1 — 5442 sayılı Kanunun 63. maddesinde «İl idare kurullarının idari kaza işlerinde hukuk işleri müdürleri kanun sözcüsü vazifesini görürler» denilmesine rağmen

bu konudaki kararların alınmasında hukuk işleri müdürleri kanunsözcüsü görevini yapmıyorlar.

2 — İtirazlar, doğrudan veya dolaylı olarak yetkili kurullara değil, illere ve İçişleri Bakanlığına yapılmaktadır.

3 — Genel olarak idari davalar, tarafların iddia ve savunmaları yargısal usul- le incelenerek ve tartışılarak karara bağlandığı halde, bu itirazlar, taraf olmayan Kaymakam veya valinin mütalâası üzerine muayyen süre içinde karara bağlanmak- tadır.

4 — Yargısal başvurmalarda, dava konusu kararın yürütülmesinin durdurul- masına yargı yeri karar verdiği halde bu konuda vali karar verebilmektedir.

5 — 1580 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine göre, belediyenin en yüksek karar organı olan belediye meclisi kararlarını uygulamakla yükümlü belediyenin yit- rülme organı, faaliyetlerinden dolayı meclise karşı sorumlu olan ve belediyeyi tem- sil eden belediye başkanlarının, kişisel menfaatlerini ihlâl edenler dışındaki belediye meclisi kararlarına karşı idari yargı yerlerinde dava açmaları mümkün olmadığı halde, anılan kanunun 73. maddesi gereğince il idare kurulları, «alâkadarlar» la bir- likte belediye başkanları tarafından yapılan itirazları da inceliyerek karara bağla- maktadır.

6 — Gerek doktrine ve gerekse Danıştay'ımızın uygulamalarına göre, 521 sayılı Kanunun 30. maddesi hükmü uyarınca belediye meclislerinin kesin kararlarına karşı Danıştay'da iptal davası açılabilen ve bu davalar Danıştay'da görüşülerek karara bağlanmaktadır. Eğer bu konudaki il idare kurulu kararları yargısal niteliğe sahip olsaydılar belediye meclisinin kesin kararlarına karşı açılan davaların, anılan kanu- nun 75. maddesinin C bendi uyarınca incelenmiyerek dosyaların, il idare kurullarına tevdihte karar verilmesi gerekirdi.

7 — 1580 sayılı Kanunun 75. maddesi gereğince gerek il idare kurulları, gerek- se Danıştay'ca verilen kararların, aynı madde hükmüyle görevlendirilmiş olmaları se- bebiyle aynı nitelikte olmaları gerekir. Danıştay'da tetkik ve karara bağlanacak hu- suslarda, 521 sayılı Kanunun 50. maddesinin (E) bendi gereğince Üçüncü Dairemiz görevlendirilmiştir. Üçüncü Dairenin kararları ise, yargısal değil idaridir. Bu itibarla, il idare kurulu kararlarının da idari olması gerekir. Esasen bu tip kararlara «şüpheli yargısal kararlar» denilmektedir. Çünkü, bu kararlar, yargısal olmamakla beraber yargısal kararlara benzerler.

Açıklanan bu sebeplerle, il merkezî dışındaki belediye meclislerinin kesin ka- rarlarına karşı ilgililerce yapılan itiraz üzerine verilen il idare kurulu kararlarının «idari» nitelikte olduğunun kabulü gerekmektedir.

Gerçekten il idare kurulunun bu konudaki kararları idari vesayet denetim so- nucunda verilmekte ise de, ister idari vesayet mercinin harekete geçirilmesi sonucu, ister doğrudan müracaat üzerine verilmiş olsun; yukarda yapmış olduğumuz açıkla- malar karşısında, bu kararların, idari denetime tabi tutmuş olduğu kesin belediye meclisi kararlarından ayrı olarak müstakillen iptal davasına konu olabileceği (kesin ve yürütülmesi zorunlu idari bir karar olduğu) hususu açık olup, bu konuda karar vermekte olan Danıştay 9 ve 11. Dairelerin içtihatları da bu yoldadır.

Yerleşmiş olan Danıştay içtihatlarına göre, idari kararların iptali isteğiyle açılacak davalarda husumetin kararı veren mercie ve vesayet denetimi sonucunda tesis edilen idari işlemlerin iptali isteğiyle açılacak davalarda da vesayet mercine yönel- tilmesi icabeder.

Bu itibarla, idari vesayet mercii olan valiliğin harekete geçirilmesi sonucunda veya alâkadarların doğrudan müracaatları üzerine verilmiş olsun, her iki halde de, bu konudaki il idare kurulu kararlarının iptali isteğiyle açılacak davalarda husume-

tin, gerek idari vesayet mercii, gerek 5442 sayılı Kanunun 4. maddesi gereğince il genel idaresinin başı ve mercii olarak Valiliğe yöneltilmesi gerekir.

SONUÇ : Yukarda açıklanan nedenlerle, 1580 sayılı Belediye Kanununun 73. maddesi uyarınca il merkezi dışındaki belediye meclislerince verilmiş olan kesin kararlara ilgililerce yapılan itirazların reddine ilişkin il idare kurulu kararlarına karşı Danıştay'da açılacak davalar iptal davası niteliğinde olduğundan husumetin ilgili Valiliğe yöneltilmesi gerekeceği ve içtihadın bu yolda birleştirilmesi icabedeceği görlü-şüyle çoğunluk kararına karşıyız.

AYRIŞIK OY

XXX — Belediye Kanununun 73 üncü maddesi, vesayet makamının onayına lüzum göstermeyen ve kesin olan belediye meclisi kararlarına karşı, ilgililerle birlikte, belediye başkanlarına da itiraz yetkisi tanıdığına göre müstaklil birer organ olan Belediye Başkanı ile Belediye Meclisini birbirinden ayrı nazara almak, her ikisinin de ayrı ayrı dava (taraf) ehliyetinin bulunduğunu kabul etmek gerekir... Nitekim Sayın Ord. Prof. S. Sami Onar gibi Sayın Prof. Tahsin Bekir Balta'da idare hukukunda, gerçek ve tüzel kişiler yanında organlarında «HUKUKİ SÜJELİĞİ» olduğunu belirtmektedirler.

Ezclümle; Prof. Tahsin Bekir Balta «İDARE HUKUKU» adlı ders notlarının 95 inci sahifesinde; «idare hukuku alanında Devlet, İl Özel İdaresi, Üniversite gibi yalnız tüzel kişiliği haiz kuruluşlar değil; bu kuruluşların türlü organ ve makamları da bu ödev ve yetkileri bakımından birer hukuk süljesidir» dediği gibi 263 üncü sahifede de taraf (davacı, davalı ve müdahil) ehliyetini açıklarken; «genel bir hukuk süljelğine sahip olmaları dolayısıyla gerçek ve tüzel kişiler genel olarak; belli yetki ve ödev süljelğine sahip olan kamu mercileri de kendi yetki ve ödev alanında dava ehliyetine sahiptirler» demektedir.

Bu görürleride benimsiyerek, mezkûr 73 üncü maddeye göre İl İdare Kurulunca verilen red, iptal veya tadil kararlarına karşı açılacak davalarda, husumetin, Valilikle birlikte duruma göre belediye meclisi, belediye başkanı veya ilgilide tevcihinin pratik ve işin gereklerine ve hakkaniyete daha uygun olacağı; bu hal tarzının mevzuat ve hukuka da aykırı düşmiyeceği oyu ile çoğunluk kararına karşıyım.

AZLIK OYU

XXXX — 1580 sayılı Belediye Kanunu 1930 yılında çıkarılmıştır. Aradan geçen 47 yıla rağmen Danıştay 73 üncü madde ile ilgili müstekar bir içtihat tesis edememiştir. Tevhidli içtihat kararlarının düzenleyici tasarruflar arasındaki yeri önemlidir. Hukukun kaynağını teşkil etmektedirler.

İçtihadı Birleştirme Kuruluna getirilmiş olan konu Belediye Kanununun 73 üncü maddesine göre yapılan itiraz üzerine İdare Kurullarınca veya Danıştay 3 üncü Dairesince verilmiş bulunan kararlar aleyhine idari yargı yoluna baş vurulduğunda husumetin kime müteveccih olacağını tayin ve bu hususta Danıştay yargı Dairelerinin ce verilmiş bulunan kararlar arasındaki aykırılığı gidermedir.

Yüksek Kurul önüne gelmiş olan bu meselede sadece aykırılığa dair kararlara mukayyet değild.r. Bunun aksini söylemek yargı fonksiyonuna aykırı düşer ve Hakkimin bağımsızlığı esası ile de bağdaşmaz. En isabetli çözüm yolunu araştırıp saptamak gerekir

Bu böyle olunca bizim de içtihadımızı sadece husumete inhisar ettirmemek ve 73 üncü maddenin Danıştay'daki uygulaması vesileyle ortaya çıkan istifhamlara cevap verecek bir içtihadı tesis etmemiz gerekir.

Bunların başlıcaları şunlardır :

1 — 73 üncü maddeye göre Belediye Başkanının veya ilgilinin İdari Makamlar yoku ile İdare Kuruluna veya Danıştay 3 üncü Dairesine yaptığı itirazın türü nedir? Yargısal mıdır yoksa idari midir?

2 — 73 üncü maddeye göre yapılan itiraz dava yokuna başvurmada önce tükütılması gereken bir yoldur?

3 — İdare Kurulu ve Danıştay 3 üncü Dairesince verilecek kararların hukuki nitelikleri nedir? İdari midir yoksa yargısal nitelikte midir?

4 — İdare Kuruluna veya Danıştay 3 üncü Dairesine açılan davanın türü nedir? İptal davası mıdır yoksa Temyiz davası mıdır?

5 — İtiraz üzerine İdare Kurullarınca veya Danıştay 3 üncü Dairesince verilecek kararlara karşı idari yargıya başvurulması halinde açılacak davanın konusu ne olacaktır? Dava Konusu Belediye Meclisinin kararı mı yoksa itirazın sonunda verilmiş bulunan kararlar mıdır?

Bu istifhamlar bizim icadımız değildir. Bunları yaratan 47 yıldanberi bir birine aykırı kararlar vermeye devam eden Danıştay'ın çeşitli yargı Daireleridir. Bunların adetleri, o kadar çokturki örnek zikretmeye lüzum hissedilmemiştir.

İçtihadı, birleştirme kararının bütün bu istifhamları çözmesi olanağı varken bunları bir tarafa bırakıp sadece husumete inhisar ettirilmesini uygun bulmadığım için çoğunluk kararına karşıyım.

YÜKSEK HÂKİMLER KURULU KARARI

İki yıllık yükselme sürelerini aldıkları son derece aylıkta Nisan 1977 sonuna kadar doğrudan doğruya dolduranlarla 6724 ve 97 sayılı kanunlardan faydalanmak suretiyle dolduranlardan yükselmeğe mani mahkeme hükmü veya disiplin cezası bulunmayan Hâkim ve Hâkim Yardımcıları ile bu sınıftan sayılanların sicil sayıları ile adlarını gösterir listeler Hâkimler Kanununun 29. maddesi gereğince aşağıda gösterilmiştir.

Sürelerini doldurdıkları halde bu listede adlarını bulamayanların ilân tarihinden itibaren bir ay içinde Yüksek Hâkimler Kuruluna yazılı olarak itiraz edebilirler.

HÂKİMLİK — SINIFI

Nisan 1977 sonuna kadar 657 sayılı kanunun bazı maddelerini değiştiren 189 sayılı Kanuna bağli gösterge tablosunun 2. derecesinde bulundukları kademedede derece terfi süresini bitiren Hâkimlere ait defter.

Sıra No.	Sicil No.	Adı Soyadı	Memuriyeti
1	14629	Tevfik Erkan	Uşak Hâkimi
2	14911	Emin Kaya Kurşun	Kayseri Hukuk Hâkimi
3	14862	M. Feridun Celayıroğlu	Kırşehir Ağır Ceza Mah. Başkanı
4	14842	Güngör Topbaş	Soma Hâkimi
5	14792	Mehmet Özdemir	Kızılcahamam Hukuk Hâkimi
6	15138	Çetin Aşçıoğlu	Yargıtay Tetkik Hâkimi
7	15322	Atilla Fırat	Karaman Hâkimi
8	15431	Onur Berkarda	Müfettiş Hâkim
9	15519	Aybars Üre	Kınık Hâkimi
10	15534	H. Necati Turan	Yozgat Ağır Ceza Mah. Üyesi