



# Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 22. Maddesinin Ek 2. Maddesindeki 10 Günlük Sürenin İtiraz mı Yoksa Dava Açma Süresi Olduğu Konusundaki Yargısal Görüşüm ve Bu Konuyla İlgili ANAYASA MAHKEMESİ KARARI



**Muzaffer DİLEK**  
Emekli Vali ve Danıştay  
Onursal Üyesi

**B**u soruna, geçmiş yıllarda yazdığım notlarımda “Mahalli İdareler Birlikleri ve Belediye Meclislerinin Kararlarına Karşı İzlenecek Yasal Yollar Konusuna Farklı Bakış” başlığı ile yer vermiştim.

5355 sayılı Mahalli İdareler Birlikleri Kanunu'nun 22. maddesinin 2. fıkrasında, “Sayıştay’ın dış denetimine tabi olmayan mahalli idare birliklerinin, İçişleri Bakan-

lığı, valiler veya kaymakamlarca mali denetimi sonucunda tespit edilen kamu zararı üzerine yapılan kişi borcu tekliflerinin birlik meclisince görüşülüp karara bağlanacağı, bu kararın bir örneğinin birlik merkezinin bulunduğu yerin valiliğine, ülke düzeyinde kurulan birlikler ile başkanı vali veya vali yardımcısı olan birliklerde ise İçişleri Bakanlığına gönderileceği, karara karşı, ülke düzeyinde ku-

İçişleri Bakanlığının talebinin karara bağlandığı heyette yer alan üyeler 5355 sayılı kanunun 22. maddesinde yer alan “10 gün içinde idari yargıya başvurulabileceği” düzenlemesini itiraz yolu olarak kabul ederken, ben bunun “dava yolu” olduğunu savundum.

ruhan birlikler ile başkanı vali veya vali yardımcısı olan birliklerde İçişleri Bakanlığının, diğerlerinde ise valilerin veya hakkında kişi borcu çıkartılanların 10 gün içinde idari yargıya başvurabilecekleri, idari yargı kararı doğrultusunda işlemin sonuçlandırılacağı hükmüne” yer verilmiştir.

Benzer bir düzenleme, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 23. maddesinde yer almakta ve buna göre, belediye meclislerince verilen ve belediye başkanı tarafından bir kez daha görüşülmek üzere meclise iade edilen kararlarda ısrar edilmesi halinde 10 gün içinde idari yargıya başvurulması öngörülmektedir.

Benim muhalif kaldığım ve Danıştay 1. Daire üyeleriyle görüş ayrılığına düşünülmesine yol açan somut olay Şanlıurfa Merkez İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliği Meclisi kararının itiraz yoluyla gelen soyların görüşülmesi sürecinde başladı.

Şanlıurfa Merkez İlçe Köylere Hizmet Götürme Birliğinde Mülkiye Müfettişi tarafından gerçekleştirilen denetim sonucunda, meclis üyelerine yapılan fazla ve yersiz ödemeler kişi borcuna alınmış ve bu amaçla hazırlanan teftiş layihası izlenmesi gereken yasal sürecin gereği olarak Birlik Meclisine sunulmuştu. Müfettiş tarafından tespit edilen ve teftiş layihasında yer alan usulsüz ödemeden doğan kişi borcu önerisi, Birlik Meclisine intikal edince, konuyu görüşen Meclis, mülkiye müfettişinin görüşünü yerinde görmeyerek çıkartılan kişi borcunu, verdiği kararla ortadan kaldırmış ve böylece ortaya çıkan anlaşmazlık İçişleri Bakanlığına intikal ettirilmişti.

Bakanlık, müfettiş görüşü ile birlik meclisi kararı arasındaki itilafın çözülmesi amacıyla teftiş layihasını, meclis kararını ve diğer iş ve işlemlere ilişkin belgeleri içeren dosyayı Danıştay’a göndererek Hizmet Götürme Birliği kararına itirazda bulundu. İçişleri Bakanlığı yazısı ekinde gelen dosyayı inceleyen Danıştay 1. Dairesi, yaptığı inceleme sonunda verdiği kararla, yapılan itirazı 10 günlük süre geçtiği gerekçesiyle, süre yönünden esasa girmeden incelenmeksizin ret etti.

İçişleri Bakanlığının talebinin karara bağlandığı heyette yer alan üyeler 5355 sayılı Kanun’un 22. maddesinde yer alan “10 gün içinde idari yargıya başvurulabileceği” düzenlemesini itiraz yolu olarak kabul ederken, ben bunun “dava yolu” olduğunu savundum. Dolayısıyla dosyanın 10 günlük süre geçtikten sonra Danıştay’a gönderilmesini ret sebebi saymayıp görevsizlik kararı verip idare mahkemesinde dava konusu olabileceği görüşü ile iade edilmesini dile getirdim. Sonuç olarak önerim taraftar bulma-

dığı için verilen kararlarda Heyetle, görüş ayrılığına düşmüş oldum.

Heyette yaptığım açıklamada, neredeyse tüm illerde idare mahkemesi mevcutken mahalli idare birlikleri dâhil tüm yerel yönetimlerin meclis kararlarının itiraz yoluyla Danıştay 1. Dairesine gelmesinin ilk derece mahkemesi kurulması amacıyla çeliştiğini, bunun davaların gecikmeden görülmesi ana prensibine uymadığını; yasa koyucunun böyle bir iradesi olması halinde açıkça Danıştay’ın adının zikretmekten kaçınmayacağını; çoğu mali konuları ve imar konularıyla ilgili olan yerel yönetim meclisi kararlarının tamamına yakınının bilirkişi incelemesini gerektirecek niteliklerinin bulunduğunu, Danıştay 1. Daire üyelerinin sahip oldukları konum ve formasyonları gereği Mahalli İdare Birlikleri Meclisi kararlarının ilk derecede incelenmesini tam olarak yapamayacaklarını, Dairenin itiraz merci olarak kabul edilmesi halinde yerel yönetim meclislerince alınacak olan kararların çoğunlukla imar ve mali mevzuatla ilgili olmasından dolayı isabetli sonuçlara ulaşamayacağını, bilirkişi ile çözümlenecek bu konularda üyelerin teknik konularda yeterli olamayacaklarını; 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu ile belirlenen dava açma sürelerinden farklı olarak 10 günlük özel başvuru sürelerinin belirlenebileceğini, 2005 yılından sonra getirilen 10 günlük başvuru sürelerinin ihtiyaca uygun olduğunu ve bu sürelerin genel sürelerden farklı değerlendirilmesi gerektiğini, sürenin kısıllığından hareketle idari yargıya başvurulur hükmünden Danıştay’ın görevli addedilmesinin mümkün olmadığını, konunun idari yargıya götürülmesindeki esas amacın, idari vesayetin yargı yoluyla kullanılmasından ibaret olduğunu, bu

yeni vesayet yolunun itiraz yoluyla değil dava yoluyla harekete geçirilmesi gerektiğini savundum.

Birinci dairenin E. 2009/76, K.2009/403 sayılı kararı ile reddedilen İçişleri Bakanlığı talebine ben, esastan karşı çıkarak çoğunluğun bu kararına yukarıda sıraladığım gerekçelerle katılmadım. Bu konuda da 4 sayfalık karşı oy gerekçesi yazdım.

Verdiğimiz karar Danıştay İdari İşler Kurulunda 2. dereceden incelendi ve benimde görev yaptığım 1.Dairedede görev yapan 4 üyenin oyu ile verilen ret kararı (yasa gereği bu üyelerin katılamadığı), benimse muhalefet oyu kullanmamam nedeniyle zorunlu olarak katıldığım 18 kişiden oluşan İdari İşler Kurulunun oyuyla bozuldu.

Bu bozma kararı üzerine, o zaman Danıştay 1. Daire üyesi olan Hüseyin Karakullukçu'yla karşılaştığımızda bana "Sayın Valim bizim bir sayfa karara 4 sayfa muhalefet kararı yazıp kararımızı bozdurdun" şeklinde şaka yollu sitemine de maruz kalmıştım !..

İdari İşler Kurulunca bozulan 1. Daire kararı üzerine işlemleri dosyanın gereğinin yapılması için tekrar Şanlıurfa Valiliğine gönderilmiştir. Valilik tarafından Şanlıurfa İdare Mahkemesine intikal ettirilen söz konusu dosyayla ilgili 10 günlük süre konusu, Mahkeme tarafından yargılama sürecinde hukuki sorun olarak görüldüğü için dava yoluyla Anayasa Mahkemesine götürülmüş olmalı ki Anayasa Mahkemesince yapılan yargılama sonunda, benim muhalefet görüşüm, dolaşısıyla İdari İşler Kurulu kararı doğrultusunda karara bağlandı.

7.2.2012 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi



kararı ile söz konusu yasanın Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir. Yüksek Mahkeme kararında, ayrışık oyumun gerekçesinde değindiğim ve yeni bir vesayet şekli olan "dava yoluyla kullanılan vesayet yetkisi" görüşüne de yer vererek konuyla ilgili belirsizliği gidermiş oldu. Çoğunluğun görüşüne katılmak ne kadar rahatlatıcı ise, dosyaya farklı açıdan yaklaşım muhalif kalmak da o ölçüde zor ve tedirgin edicidir. Çünkü üç veya dört üyenin görüşüne karşı yeni bir görüş ileri sürmek ve konuyu çoğunluk grubuyla tartışmak zaman zaman yorucu olsa da azınlık görüşünün bir gün çoğunluk görüşüne dönüşeceğine olan inanç bu gibi durumlarda gereken sabır ve özveriye besleyebilmektedir.

Sadece bu konuda değil daha farklı konularda da başlangıçta tek başıma savunduğum görüşümün zamanla daire içtihadına dönüştüğünü görev dönemim içinde muhalif kaldığım farklı kararlarda da gördüm. Örneğin yakın mesafedeki köy ve belde belediyelerinin birleştirilmesi kararları gibi... Anayasa mahkemesine kadar giden yargısal bir süreci başlatan muhalefet şerhi idareyi yakından ilgilendiren bir konuda işe yaramıştı.

Yazdığım muhalefet şerhiyle ileri sürdüğüm Köylere Hizmet Götürme Birlikleri Kanunu'nun 22. maddesinde yer alan 10 günlük sürenin; itiraz süresi değil, dava süresi olduğu noktasındaki itirazım ve farklı görüşüm üzerine 1. Daire kararının İdari İşler Kurulunda bozulmasının pratik bir sonucu da oldu. Böylece daha önce 10 günlük süre geçtiği için süreden ret edilen yüzlerce dosya için İdare Mahkemelerine başvuru yolu açıldı. Bu dosyalar yargısal sürece dahil oldu.

Özetlemek gerekirse, Anayasa Mahkemesinin 3.11.2011 gün ve E.2011/11, K.2011/151 sayılı kararında konu hem birlikler hem de belediyeler açısından aydınlığa kavuşmuş olduğu gibi yeni bir vesayet yolunun mevcudiyeti de teyit edildi.

35 yıllık fiili kamu görev döneminde mahalli idare birlikleriyle olan anılarıma sonuna gelirken, son konuda ayrıntılarıyla değindiğim İdari İşler Kurulu Kararı ve devamındaki süreç mülki idare kökenli bir yargıcın itirazıyla şekillenmiştir. Genel idare pratiğinin idari yargıda ne kadar önemli olduğunu da somut biçimde göstermiştir.

03.03.2025