

KAYMAKAMLIK



İDARE
HUKUKU



Soner CEYLAN

İDARE HUKUKU
TÜRKİYE'NİN İDARİ YAPISI
MAHALLİ İDARELER
VE
İLGİLİ TÜM MEVZUATLAR

AKADRO
YAYINLARI



A KADRO

Eğitim Kurumları



A KADRO YAYINLARI

İletişim Adresi

Cevizlik Mahallesi İstanbul Cad.

Mor Sümbül Sokak No. 25

Bakırköy / İstanbul

Tel (Pbx): 0 (212) 542 30 00

E-mail: info@akadroegitim.com

İletişim ve Bilgi Hattımız : 0 (850) 346 46 40

www.akdrue.com | www.akadroegitim.com | www.akadroyayinlari.com | www.akadro.net



Yazar

Soner CEYLAN



Grafik Tasarım

Sima HEDAYATI



ISBN

978-625-99405-0-2



Baskı

Gülmat Matbaacılık Yayıncılık San. ve Tic. Ltd. Şti. Maltepe Mah. Fazılpaşa Cd. No: 8/4 Topkapı - İstanbul

Bu eserin yayın hakkı A Kadro Özel Eğitim Hizmetleri Ticaret Anonim Şirketi'ne aittir.
İzinsiz kopya edilemez, çoğaltılamaz kısmen de olsa yayınlanamaz.

ÖN SÖZ



Sevgili Kaymakam namzetleri,

Evet İdare Hukuku tedvin edilmemiş yani derlenmemiş bir hukuk dalıdır, kurallar dağınık halde bulunmaktadır. İdare hukuku, içtihadi bir hukuk dalıdır. Hele ki yakın dönemde yönetim sistemimizdeki önemli yapısal değişiklikler bu hukuk dalını öğrenciler için çok daha karmaşık hale getirmiştir.

Ancak öğrencilerimizin Kaymakamlık sınavına çalışırken bu ders hususunda tedirgin olmalarına gerek yok. Zira biz tedvin edilmemiş bu hukuk dalını sizler için, bu sınav özelinde elimizden geldiğince tedvin ettik, derledik toparladık. Şemalarla, açıklamalarla, örneklerle izah ettik. İdare Hukukunu ayrı bir ders, Mahalli İdareler ve İdari Yapı konularını ayrı bir ders olarak hem detaylıca konu anlatımı yaptık hem de öğrencinin sınavda soru olarak sorulan mevzuatları sınava uygun halde çalışmanıza sunduk.

Mevzuatları kitabımıza eklerken ham haliyle aynen kopyala-yapıştır yapmadan titizlikle konuyla ilgili olan maddelerini aldık. Bu tarih itibariyle de güncel ve en akıcı şekilde yaptık.

Emek dolu bu kitaptan emek göstererek yaralanmanız ve bu kutsal mesleğe kavuşmanız dileğiyle.

Soner CEYLAN
Bakırköy Eylül 2023



İÇİNDEKİLER



İDARE HUKUKU	»	06
İDARE HUKUKU MEVZUAT	»	77
TÜRKİYE'NİN İDARİ YAPISI	»	141
TÜRKİYE'NİN İDARİ YAPISI MEVZUAT	»	185
MAHALLİ İDARELER	»	235
MAHALLİ İDARELER MEVZUAT	»	294





İDARE
HUKUKU



Soner CEYLAN

İDARE HUKUKU

İDARE HUKUKUNA GİRİŞ

A. İDARE – İDARİ FONKSİYON

Organik (Yapısal) Anlamda İdare

Yürütme (+), Yasama (-), Yargı (-)

- É Organik anlamda idare, devletin yasama ve yargı organları dışında kalan kuruluşları ile kamu tüzel kişilerini ifade etmektedir.
- É Organik Anlamda İdare = Devlet tüzel kişiliğine sahip olanlar (yasama ve yargı hariç) + Kamu tüzel kişileri
- É İdareyi teşkilat (örgüt) düzeyinde açıklar.
- É Yasamanın TBMM işlemleri, milletvekili ve yasamaya ilişkin diğer işlemlerin dışındakiler (memurlar, diğer çalışanlar) ile ilgili her şey organik anlamda idarenin kapsamındadır.
- É Yargının da yine hakim, savcıya ilişkin işlemlerin dışındakiler (memurlar ve diğer çalışanlar) ile ilgili her şey organik anlamda idarenin kapsamındadır.

Fonksiyonel (İşlevsel) Anlamda İdare

Yasama (-), Yargı (-), Yürütmenin Salt Siyasal

Nitelikteki İşlemleri (-)

- É Fonksiyonel anlamda idare, devletin yasama, yargı ve yürütmenin salt siyasal nitelikteki işlemlerinin dışındaki görevlerini kapsamaktadır.
- É İdareyi görev (hizmet) düzeyinde açıklar.

İdari Fonksiyonun (İşlevin) Özellikleri

- É Temel amacı kamu yararadır.
- É Konusu kamu hizmetidir.
- É Kamu gücü kullanılarak yerine getirilir.
- É Üstün ve ayrıcalıklı yetkiler kullanılarak yerine getirilir.
- É İdari işlem ve eylemlerle yürütülür.
- É Sürekli bir devlet fonksiyonudur. (Hem zaman olarak, hem de yoğunluk olarak)
- É Herkese yöneliktir.
- É Kendiliğinden yürütülür, ayrıca bir talebe gerek yoktur.

İdarenin Görev ve Yetkileri

1. Milli (İç ve Dış) Güvenliğin Sağlanması

- É Milli güvenliğin sağlanmasından ve silahlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından TBMM'ye karşı Cumhurbaşkanlığı sorumludur.
- É Bu çerçevede TBMM'nin manevi varlığından ayrılmaz bir biçimde, bir başkomutanlık makamı oluşturulmuştur. Başkomutanlık yetkisi kural olarak cumhurbaşkanına aittir. Ancak bu yetki savaş durumlarında genelkurmay başkanı tarafından kullanılır. Genelkurmay başkanı, orgeneral ve amiraller arasından Cumhurbaşkanlığı tarafından atanır ve Milli Savunma Bakanlığı'na bağlıdır.

2. Kamu Hizmetlerinin Görülmesi

- É İdarenin bayındırlık, eğitim, sağlık gibi konulardaki faaliyetleridir.
- É İdare ya kendisi yürütür ya da özel kişiler eliyle gördürür.

3. Kolluk Faaliyetleri



NOT:

Bu konuda İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik komutanlığı temel kolluk birimleri olarak görev yaparlar.

4. İç-Düzen Faaliyetleri

- É İdarenin kamu hizmetini sunmak için ihtiyaç duyduğu araç ve gereçleri temin etmek veya gerekli personeli istihdam etmeye yönelik faaliyetleridir.

5. Özendirme – Destekleme – Teşvik Faaliyetleri

- É Vergi muafiyeti
- É Destekleme alımları
- É Teşvik primleri

gibi araçlarla belli kişi veya çalışmalarını desteklemesidir.

6. Planlama

É İdarenin, devlet veya toplum hayatına yönelik yapmış olduğu planlardır.

İdare Hukukunun Genel Özellikleri

- É Genç bir hukuk dalıdır.
- É Tedvin edilmemiştir. (Belli bir metni, mevzuatı yok)
- É Yargı içtihatlarına dayanır. (Bu yüzden boşluk çoktur.)
- É İdari teamüller geçerlidir.
- É Temel amacı kamu yararadır.
- É Uyuşmazlıklar idari yargıda çözümlenir.

İdare Hukukunun Kaynakları

- É Anayasa
- É Kanun
- É Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
- É Uluslararası Antlaşmalar
- É Yönetmelik
- É Diğer düzenleyici işlemler
- É Yargı içtihatları
- É İdari teamüller ve tatbikat
- É Doktrin (Öğreti)
- É Hukukun genel ilkeleri

DİKKAT:

Örf ve adet idare hukukunun kaynaklarından biri değildir.

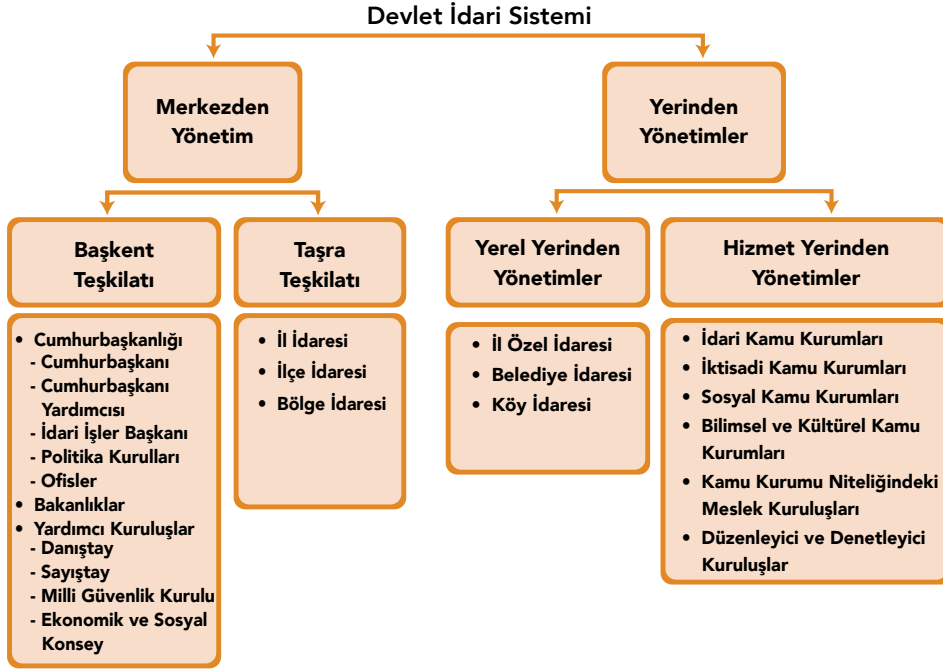
B. İDARENİN ANAYASAL TEMELLERİ

İdareye Hakim Olan Anayasal İlkeler

- É Kanuni idare ilkesi
- É İdarenin bütünlüğü ilkesi
- É Merkezden yönetim
- É Yerinden yönetim ilkesi
- É Yetki genişliği
- É İdarenin mali sorumluluğu

DİKKAT:

Sınavlarda düzenli idare ilkesi, sürekli idare ilkesi, idari işlemlerin gerekçeli olması ilkesi ve yetki ve usulde paralellik ilkesi çok sık yanıltıcı seçenek olarak karşımıza çıkmaktadır.



1. MERKEZDEN YÖNETİM

- É Karar alma ve sorumluluğun merkeze ait olduğu, kamu hizmetlerinin tek elde, merkezde toplandığı yönetim modelidir.
- É Başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere iki bölümden oluşur. Başkent teşkilatı cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve merkeze yardımcı kuruluşlardan oluşurken; taşra teşkilatı il idaresi, ilçe idaresi ve bölge idaresi olmak üzere 3 birimden oluşur.
- É Bütün idari faaliyetlerin merkezi Cumhurbaşkanlığı'dır. Taşra örgütleri, merkezin emir ve direktiflerini, buldukları coğrafyada uygulamakla görevli mülki idare birimleridir. Bunlar devlet tüzel kişiliğini temsil ederler. Özerklikleri söz konusu değildir, merkeze bağlıdır.

Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir.

FAYDALARI	ZARARLARI
<ul style="list-style-type: none"> • Hizmetler tek elden yürütülür. • Hizmetler için daha az harcama yapılır. • Partizanlık yoktur. • Güçlü bir devlet yönetimi öngörür. • Hizmetler rasyonel bir şekilde yürütülür. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hizmetler yavaş işler. • Bürokrasi ve kırtasiyecilik çok fazladır. • Hizmetler merkezden yürütüldüğü için halka yabancılaşma vardır. • Yöresel ihtiyaçlar karşılanmaz. • Demokratik uygulamalara uygun değildir.

Yetki Genişliği

- É Amaç, merkezden yönetimin sakıncalarını hafifletmektir.
- É Sadece il idaresine yani valilere tanınan bir yetkidir.
- É Merkeze danışmadan, merkez adına karar alma yetkisidir.
- É Merkezi hiyerarşiden çıkılmaz.
- É Yetkiye ilişkin yapılan giderler merkezin kaynaklarıyla yürütülür.
- É Yetki kullanılırken elde edilen gelirler merkeze aktarılır.
- É Yetki milli bir kamu hizmetinin yürütülmesi için kullanılır.
- É İstisnai bir yetkidir, kanunda belirtilmedikçe kullanılamaz.

2. YERİNDEN YÖNETİM

Merkezin üstlenmediği kimi kamu hizmetlerinin, merkezden ayrı ve özerk kamu idareleri tarafından yürütülmesidir. Anayasaya göre, "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 kişileridir."

Yerel Yerinden Yönetimler	Hizmet Yerinden Yönetimler
<ul style="list-style-type: none"> • Şahıs topluluğu • Tüm Hizmetleri belli bir coğrafyada yerine getirirler. • Yerel gereksinimler için kurulmuştur. (yerel özerklik). • Karar organları seçimle işbaşına gelir. • Karar organlarının organlık sıfatını kaybetmelerine yargı organları karar verir. (Burada yargı organı olarak İl Özel İdareleri ve Belediyeler için Danıştay 8. Dairesi, köyler için İl veya İlçe İdare Kurulları görev yapmaktadır.) • Varlıklarını da tüzel kişiliklerini de Anayasadan alırlar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mal topluluğu • Bir hizmeti tüm ülkede yerine getirirler. • Hizmete özel kurulum (Hizmetset özerklik). • Karar organları kural olarak atamayla işbaşına gelir. (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının karar organları seçimle işbaşına gelir.) • Karar organları kural olarak merkezce görevden alınır. (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının karar organlarının organlık sıfatının kaybına yargı organları karar verir.) • TRT, Üniversiteler, Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurulu, Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları tüzel kişiliklerini anayasadan; YÖK ve RTÜK kendi kanunundan alır.
Ortak Özellikleri	
<ul style="list-style-type: none"> • Ayrı tüzel kişilikleri mevcuttur. • Özerktirler. • Ayrı bütçe ve malvarlığına sahiptir. 	<ul style="list-style-type: none"> • Merkezi idarenin hiyerarşisine tabi değildir. • Merkezi idarenin vesayet denetimine tabidir.

FAYDALARI

- Demokratik esaslara uygundur.
- Kırtasiyecilik ve bürokrasiyi azaltır.
- Hizmetler yerel ihtiyaçlara göre yürütülür.
- Hizmetler halka doğrudan sunulduğu için hızlı yürütülür.

ZARARLARI

- Mali anlamda denetim sıkıntısı ortaya çıkar.
- Hizmetler tek elden yürütülemez.
- Ülke bütünlüğüne tehdit unsuru oluşturur.
- Partizanca uygulamalar ortaya çıkabilir.
- Hizmet sunumu için mali kaynak sıkıntısı yaşanabilir.

D. KAMU TÜZEL KİŞİLİĞİ

Özellikleri

- É Üstün ve ayrıcalıklı yetkilere sahiptir.
- É Kamu yararı amacı güdülmektedir.
- É Kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulur.
- É Görevlileri kamu görevlisi statüsündedir.
- É Malları kamu malı niteliğindedir, haczedilemez.
- É Sayıştay denetimine tabidir.
- É İdari vesayet denetimine tabidir.
- É Kamulaştırma yapabilir.

Ancak; Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları (KKNMK) kamulaştırma yapamaz (Sadece Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) kamulaştırma yapabilir).

- É Yönetmelik çıkarabilir.
- É Kamu tüzel kişileri;
 - √ İdari Kendi kararlarını kendi alır, emir talimata tabi değildirler.
 - √ Mali Kendi bütçeleri vardır, nasıl kullanılacağına kendileri karar verir.
 - √ Hukuki Davacı ve davalı olabilirler.

Açlarından Özerktirler

E. İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ İLKESİ

Hiyerarşik Denetim	İdari Vesayet Denetimi (Hukuka Uygunluk Denetimi)	
<p>(Yerindelik Denetimi + Hukuka Uygunluk Denetimi)</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Hiyerarşik makam, ast makamın her işlemini yapabilirken SADECE YERİNE GEÇİP İŞLEM YAPAMAZ!!</p>	<p>Yapabilir</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onama • Onamama • Erteleme • İptal Etme • Dava açma 	<p>Yapamaz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Değiştirme • Geri Alma • Kaldırma • Düzeltme
<ul style="list-style-type: none"> • Tek tüzel kişilik içinde uygulanır. • İç denetim • Genel bir yetki • Emir ve talimat söz konusudur. • Hukuka uygunluk denetimi + Yerindelik denetimini içerir. • Kişiler üzerindeki hiyerarşik denetim çok geniştir. Üst astın statüsüne ilişkin bir çok işlemi yapabilmektedir. • Hiyerarşik üstün astın işlemleri üzerindeki yetkileri çok geniştir. Onama, iptal etme, kaldırma, değiştirme, düzeltme, geri alma, uygulamayı erteleme <p>İstisna: İkame yasağı</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ast makam için üst makamın işlemlerine karşılık dava yolu ve itiraz hakkı yok 	<ul style="list-style-type: none"> • İki ayrı tüzel kişilik arasında uygulanır. • Dış denetim • İstisnai bir yetki • Emir ve talimat söz konusu değildir. • Sadece hukuka uygunluk denetimini içerir. • Kişiler üzerindeki vesayet denetimi sadece hakkında soruşturma açılmış olan organ veya üyeyi geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırmaktan ibarettir. Bu yetki içişleri başkanına aittir. • Vesayet makamının, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerindeki yetkileri, yasalarda gösterilen biçimde sınırlıdır: Onama, iptal, uygulamayı erteleme ve dava açma. Dikkat edilmeli değiştirme yetkisi yok. • Yerinden yönetim kuruluşları için vesayet makamının işlemlerine karşı dava yolu açık 	

HİYERARŞİK DENETİM

- É Hiyerarşi, kural olarak başkent örgütünün kendi taşra örgütleri üzerindeki denetim şeklidir.
- É Tek bir tüzel kişilik içinde ast – üst ilişkisine dayanan denetimde hiyerarşik denetimdir.

İçeriği

- É Hukuka uygunluk denetimi
- É Yerindelik denetimi

Yetkili Olunan İşlemler

- Atama – Görevden Alma
- Onama – Reddetme
- Değişirme (İleriye yönelik her şeyi değiştirme) – Düzeltme
- İptal Etme – Kararı Kaldırma
- Emir ve Talimat Verme

DİKKAT:

Üstün emir ve talimatlarının ast tarafından yerine getirilmesi zorunluluğunun istisnası kanunsuz emirdir.

Kanunsuz Emir

- É Ast, üstün emrini hukuka aykırı bulursa yerine getirmeyebilir ve emrin tekrarını yazılı olarak ister. Emri yazılı olarak alırsa yerine getirdiğinde sorumlu olmaz.
- É Üstün verdiği emrin konusu suç teşkil ederse ast bu emri hiçbir zaman yerine getiremez, aksi halde kendisi de sorumlu olur.
- Kolluk işleriyle birlikte olağanüstü hallerde bu durumlara istisnalar getirilebilir.

Hiyerarşik makam asta yönelik her türlü işlemi yapabilir. Ancak;

ÜST HİÇBİR ŞEKİLDE ASTIN YERİNE GEÇİP İŞLEM YAPAMAZ!!

İDARİ VESAYET DENETİMİ

- É Anayasaya göre, merkezi idarenin, mahalli idareler üzerindeki denetim aracıdır.

Ancak anayasada açıkça yer almasa da merkezi idarenin hizmetsel kuruluşlar üzerindeki denetimi ile üst kuruluşların alt kuruluşların üzerindeki denetimi de vesayet denetimi olarak kabul edilmektedir.

- É İki ayrı tüzel kişilik mevcuttur.

1. Devlet Tüzel Kişiliği` Kamu Tüzel Kişiliğini denetler (Merkezi İdare` Yerinden Yönetim)

Örnek

İçişleri Bakanlığı Ç Konya Büyükşehir Belediyesi

2. Kamu Tüzel Kişiliği Ç Kamu Tüzel Kişiliğini denetler

Örnek

Konya Büyükşehir Belediyesi Ç Selçuklu Belediyesi

- É Sadece hukuka uygunluk denetimi yapılabilir, yerindelik denetimi yapılamaz!!

DİKKAT:

Vesayet yetkisi, mahalli idarelerin organları ve işlemleri üzerinde kullanılır.

İşlemler üzerindeki yetki

- Onama – Onamama
- Erteleme – İptal Etme
- Yürürlüğe girmesini engelleme
- İdari yargıda dava açma

DİKKAT:

Üst astın kararını değiştiremez!!

ÖNEMLİ:

Yerel yönetimlerin hepsinde vesayet makamı İçişleri Bakanlığı

Organlar Üzerindeki Yetki

Anayasa 127/4

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur.

Ancak, "görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir." demektir.

Bu durum mahallî idare organları üzerinde işçleri bakanının vesayet denetimini göstermektedir.

Dikkat edilecek olursa; hiyerarşik denetim ile vesayet denetimini birbirinden ayırmaya yarayan kriter, tüzel kişilik statüsüdür.

Aynı tüzel kişilik içinde hiyerarşi, farklı tüzel kişilikler arasında vesayet denetimi söz konusu olur.

- É Vesayet yetkisi işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yani yerindelik denetimi yapılamaz. Ancak bu kuralın tek istisnası yani vesayette yerindelik denetiminin tek görünümü köy kanunu 40. maddede yer almaktadır.

Bu kapsamda; Kaymakamın köy muhtarının köylü faydasına olmayan işlemini bozması yerindelik denetimi niteliğindedir ve vesayette yerindelik denetiminin yapıldığı tek durumu oluşturmaktadır.

İdare Hukukunda Belirtilen İstisnai Yetkiler;

- Vesayet Yetkisi
- Yetki Devri
- Yetki Genişliği
- İmza Devri
- İstimval

İDARE HUKUKUNUN KAYNAKLARI

İdareyi etkileyen hukuk kaynakları anayasa başta olmak üzere kanun, uluslararası anlaşmalar, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve yönetmeliklerdir.

Sırasıyla söz konusu normları inceleyecek olursak;

Kanun

İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanuna dayanır. İşte bu anayasal tanım hukuk devletinin de temelini oluşturan kanuni idare ilkesidir.

Kanunlar maddi kanunlar ve şekli kanunlar olmak üzere ikiye ayrılırlar.

Gerek maddi kanun gerekse de şekli kanunlar idare organları açısından bağlayıcıdır.

Uluslararası Anlaşmalar:

- É Bir uluslararası antlaşma, akdedildikten sonra TBMM tarafından onaylamanın bir şekli kanunla uygun bulunması gereklidir. Daha sonra uluslararası antlaşma Cumhurbaşkanı tarafından onaylanır ve yayımlanır.
- É Usulüne göre yürürlüğe konulan uluslararası antlaşmalar KANUN hükmündedir.
- É Uluslararası antlaşmalar hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.
- É 2004 yılı değişikliğiyle Anayasa'nın 90. maddesinin son fıkrasına aşağıdaki cümle eklenmiştir. "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır.

