



# BELEDİYELERİN HÂKİM HİSSEDÂR OLDUĞU ŞİRKETLERDE İHALELERE KATILMAKTAN YASAKLAMA KARARINI HANGİ MERCİİNİN VERECEĞİ MESELESİ

The Matter of Which the Authority to Make the Prohibited Decision  
From Participating in the Tenders the Companies that the Municipalities are the  
Dominant Shareholder

Dr. Selman ÖZDEMİR\*

Geliş Tarihi: 13 Nisan 2020 Yayına Kabul Tarihi: 27 Kasım 2020

## Öz

Bir yer yönünden mahallî idare olan belediyeler, kanun koyucunun verdiği yetkiye istinaden sermaye şirketleri kurabilmekte veya kurulmuş sermaye şirketlerine iştirak edebilmektedirler. Bunun neticesinde belediyeler, sermaye şirketlerinin paydaşı haline gelebilmektedirler. Belediyeler kanun gereği, kendi görev alanları ve hizmet alanları ile ilgili şirketler kurabilmekte; kendi görev alanları ve hizmet alanları ile ilgili olan şirketlere iştirak edebilmektedirler. Bu durumun doğal bir sonucu olarak, söz konusu şirketlerin faaliyet alanı, belediyelerin görevleri ile ilgili alanlar olmaktadır. Ancak bu şirketler, belediyeden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olarak faaliyetlerini yürütmektedirler. Bu şirketler faaliyetlerini yürütürken ihtiyaç duydukları malları ve hizmetleri, kural olarak ihale mevzuatına tabi olmaksızın satın almaktadırlar. Ancak kanun koyucu, ihaleden yasaklama konusu bakımından bu şirketleri, ihale mevzuatına tabi tutmuştur. Yargı uygulaması ile idarî uygulama arasında ise, bu şirketler bakımından ihaleden yasaklama kararını kimin vereceği konusunda farklılıklar bulunmaktadır. Bu çalışma-

## Abstract

Municipalities are local administration in terms of location. Municipalities can establish stock (capital) company or to municipalities can participate in established capital companies. As a result, municipalities can become shareholders of capital (stock) companies. As per the law, municipalities can establish companies related to their fields of task and service areas. Also municipalities can participate in companies that are related to their fields of task and service areas. As a natural consequence of this situation, the fields of activity of companies are areas related to the duties of municipalities. However, these companies carry out their activities by having a legal entity separate from the municipality. These companies purchase the goods and services they need while conducting their activities, as a rule, without being subject to the tender legislation. But the legislative, in terms of prohibition from tenders, these companies have been issue to tender legislation. Between judicial practice and administrative practice, there are differences in terms of who will decide to ban the tender from these companies. In this study, the subject of which authority will decide

\* Hâkim / Konya Bölge İdare Mahkemesi Üyesi, selmanozdemir3@gmail.com  
ORCID: 0000-0002-2513-6073

da, bu şirketler bakımından ihaleden yasaklama kararını hangi merciinin vereceği konusu incelenmeye çalışılmış; bu inceleme neticesinde idarî uygulamanın mevzuata uygun olduğu sonucuna varılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Belediye şirketi, İhaleden yasaklama, Yetki, Belediye iktisadî teşebbüsü.

to ban the tender from these companies will be examined; as a result of this review, it was concluded that the administrative practice is in compliance with the legislation.

**Keywords:** Municipal company, prohibition from participating in tenders, authority, in which the municipal is the majority stockholder enterprise.

## GİRİŞ

Kelime anlamı olarak sermaye (هيارس), anapara<sup>1</sup>, anamal<sup>2</sup>, bir ticaret işinin kurulması, yürütülmesi için gereken paraya çevrilebilir malların tamamı, kapital, meta anlamlarına gelmektedir<sup>3</sup>. Şirket (شركت) ise, ortaklık anlamına gelmektedir<sup>4</sup>. Sermaye şirketi olarak adlandırılan şirketler ise, sermayesi paylara bölünmüş, ticarî kâr amaçlı ve bir unvanla kurulan, parasal gücü ifade eden, tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar şeklinde tanımlanabilir<sup>5</sup>. Sermaye şirketleri, gerçek kişilerin veya tüzel kişilerin bir sözleşme ile kâr elde etmek veya tasarruf sağlamak amacı ile bir araya gelerek, ortak iktisadî faaliyette bulunmalarına yönelik işlemleri<sup>6</sup> yürüten bir tüzel kişiliktir.

Sermaye şirketleri ile ilgili genel hükümlere 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda yer verildiği görülmektedir. Türk Ticaret Kanunu'na göre şirketler, şahıs şirketleri ve sermaye şirketleri olarak ikiye ayrılarak tasnif edilmişlerdir<sup>7</sup>. Kollektif şirketler ile adi komandit şirketler şahıs şirketi grubunda yer almakta iken; anonim şirketler, limited şirketler ve sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketler sermaye şirketi grubunda yer almaktadırlar<sup>8</sup>.

Kamu hizmetlerinin görülmesi - gördürülmesi, kamu hizmetlerine finansman sağlanması, kamu gelirleri bakımından sermaye yatırımı yapılması ve kamu kurumlarının kâr payı elde etmeleri yönleriyle, günümüzde şirket konusu kamu idareleri ile yakından ilgili bir konuma gelmiştir. Şirketlerle yakın ilişki kuran kamu idarelerinin başında ise belediyeler gelmektedir.

<sup>1</sup> Mehmet Kanar (2009). **Osmanlıca Türkçesi Sözlüğü**, Say Yayınları, İstanbul, s.400.

<sup>2</sup> Ferit Devellioğlu (2007). **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat**, Aydın Kitabevi Yayınları, Ankara, s.943.

<sup>3</sup> Millî Eğitim Bakanlığı (2011). **Sermaye Şirketleri**, Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, Ankara, s.6.

<sup>4</sup> Kanar, a.g.e., s.429.

<sup>5</sup> Millî Eğitim Bakanlığı, a.g.e., s.6.

<sup>6</sup> İlker İlıkhan (2015). **Türk Ticaret Kanununda Sermaye Şirketlerinin Kuruluşu İle İlgili Yenilikler ve Muhasebe Kayıtları**, Okan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, s.3.

<sup>7</sup> Mustafa Çeker (2012). "Ticaret Şirketlerinin Genel Hükümleri ve Yeniden Yapılandırılmaları", **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 16, Sayı 3-4, s.102.

<sup>8</sup> Çeker, a.g.m., s.102.

Bilindiği üzere belediyeler, mahallî – müşterek nitelikteki ihtiyaçları karşılamak üzere kanunla kurulan, mahallî – müşterek nitelikteki ihtiyaçları karşılamaya yönelik yetkilerle donatılmış olan kamu tüzel kişileridir<sup>9</sup>. İlk kuruldukları günden bu güne değin geçen süreç içerisinde belediyeler, sadece kurum olarak öne çıkmakla kalmamış, aynı zamanda mahallî kamu hizmetlerini sunmada, kamu hizmetinin klasik sunum anlayışının dışına çıkarak yeni yöntemler kullanmaya başlamışlardır<sup>10</sup>. Bu kapsamda ülkemizde de belediyelerin klasik kamu hizmeti sunma biçimi olarak adlandırılabilir emanet usûlü denilen, kamu hizmetinin o hizmetin sorumlusu olan kamu idaresi tarafından kendi araçları, kendi malî imkânları ve kendi personeli ile bizzat yerine getirilmesi usûlünden<sup>11</sup> ayrılmalarına imkân sağlayan yasal düzenlemeler yapılmıştır.

Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 70 inci maddesinde, *“belediyelerin görev ve hizmet alanlarında faaliyet göstermek üzere sermaye şirketleri kurabilecekleri”* belirtilmiştir. Benzer bir düzenlemeye 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda da yer verilmiştir. Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 26 nci maddesinde de, *“Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usûllere göre sermaye şirketleri kurabilir”* hükmüne yer verilmiştir.

Bu düzenlemelere göre belediyeler, sermaye şirketleri kurabilmektedirler. Ancak belediyelerin kuracakları sermaye şirketlerinin ana faaliyet konularının belediyenin görev alanları ve hizmet alanları ile sınırlı olması gerekmektedir. Dolayısıyla belediyeler, görev alanları ve hizmet alanları ile ilgili olmak kaydıyla Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre iktisadî ve ticarî esaslara ve özel müteşebbis zihniyeti ile faaliyet gösteren ve işletilen sermaye şirketleri kurmak sureti ile bazı kamu hizmetlerini yürütebilmektedirler.

5393 sayılı ve 5216 sayılı Kanunlardan önce de, 1580 sayılı (mülga) Belediye Kanunu'nun 19 uncu maddesi ve 3030 sayılı (mülga) Büyükşehir Belediyesi

<sup>9</sup> Tahir Muratoğlu (2011). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. 59, Sayı 1-2, s.752.

<sup>10</sup> Gürbüz Özdemir (2011). “Belediye İktisadî Teşebbüslerinin Kuruluş Amacı, Hukukî Dayanakları ve Güncel Durum”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, C. 11, Sayı 21, s.60.

<sup>11</sup> Melikşah Yasin (2013). “Kamu Hizmeti”, in *İdare Hukuku*, Turan Yıldırım, Melikşah Yasin, Nur Kaman, H. Eyüp Özdemir, Gül Üstün, Özge Okay Tekinsoy, XII Levha Yayınları, İstanbul, s.508.

Kanunu'nun 1 inci maddesine istinaden belediyeler şirketler aracılığı ile beledi hizmetlerin görülmesini temin edebilme yetkisini edinmişlerdir. Bu yasal düzenlemelere istinaden belediyeler, 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren pek çok farklı amaçla, genel olarak belediye iktisadî teşebbüsü (BİT) adı verilen kategori kapsamında şirketler kurmaya ya da kurulmuş olan şirketlere ortak olmaya başlamışlardır<sup>12</sup>.

Belediyelerin sermayedâr oldukları yahut da iştirak ettikleri şirketler, özel hukuk tüzel kişisi olmaları, özel sektördeki herhangi bir şirketin sahip olduğu bütün yetkileri haiz olmaları nedeniyle, faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarını kural olarak ihale mevzuatına tabi olmaksızın temin etmektedirler. Ancak kanun koyucu bazı istisnâî durumlar bakımından bu şirketlerde ihale mevzuatının uygulanmasını öngörmüştür. Bu istisnâî hallerden birisi de günlük dilde "ihaleden yasaklama" diye ifade edilen, mevzu ismi ise "ihalelere katılmaktan yasaklama" olan müessesedir. Bu çalışmada, belediye iktisadî teşebbüsleri kapsamında kalan ve sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketler tarafından yapılan ihalelerde, ihalelere katılmaktan yasaklama kararını hangi merciinin vereceği konusu incelenmeye çalışılacaktır. Zîra belediye iktisadî teşebbüsleri kapsamında kalan ve sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketler tarafından yapılan ihalelerde, ihalelere katılmaktan yasaklama kararını hangi merciinin vereceği konusunda idarî uygulama ile yargı uygulaması arasında farklılıkların bulunduğu gözlenmektedir. Bu kapsamda, söz konusu farklı yaklaşımlardan hangi yaklaşımın mevzuata uygun bir yaklaşım olduğu bu çalışmada tartışılmış; idarî uygulamanın mevzuata uygun bir değerlendirme içerdiği anlaşılmıştır.

Öte yandan; belediyelerin sermayedâr olduğu veya iştirak ettiği şirketlerin yönetimine, belediye bürokratlarının ve/veya siyasîlerin katılması, belediyelerin sermayedâr olduğu veya iştirak ettiği şirketlerin bir özel şirket olarak değil, belediyenin bir birimi (adeta belediyenin bir müdürlüğü) gibi yönetilmesi sonucunu doğurduğu da bir vakiadır<sup>13</sup>. İstisnaların varlığı inkâr edilmemekle birlikte, belediyelerin sermayedâr olduğu veya iştirak ettiği şirketlerde, hizmet ve fiyat gibi

<sup>12</sup> Özdemir (2011). a.g.m., 2011, s.60.

<sup>13</sup> Mücahit Bektaş, İbrahim Olgun (2017). "Belediye Şirketleri ve İştirakler", **Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler**, (Edit. Hamza Ateş, Mücahit Bıyıkçoğlu), Der Yayınları, İstanbul, s.245.

temel politikaların piyasa şartlarından çok, siyasî kararlarla alındığı söylenebilir<sup>14</sup>. Bu durumun elbette belediyelerin sermayedâr olduğu veya iştirak ettiği şirketlerin “aşağıda değinilecek olan” personel istihdamından hizmet üretimine kadar etkin, verimli ve kârlı çalışma amacının önünde bir engel oluşturduğunu ifade etmek gerekmektedir<sup>15</sup>. Ancak hukukî öngörüler ve hukukî açıdan olması gereken durumun, fiilî/günlük uygulamalar ile ortadan kalkmış olması, uyulması gereken normatif kuralların olmadığı anlamına da gelmemektedir. Hukuk kurallarına neden uyulmadığı, bu şirketlerin bir sermaye şirketi gibi yönetilmekten çok belediyenin bir müdürlüğü gibi neden yönetildiği, bu durumlara neden – hangi saiklerle kimlerin izin verdiği gibi hususlar bu çalışmanın dışında kalan konulardır. Bu sebeple, aşağıdaki açıklama ve değerlendirmelerde, fiilî uygulamalardan ziyade, pozitif hukuk kurallarına göre konu ele alınmaya çalışılacaktır.

## 1. BELEDİYE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ

Belediye İktisadî Teşebbüsleri (BİT) kavramı torba bir kavramdır. Daha çok konuya ilişkin çalışmalarda, bu kavramın doktrin tarafından tercih edildiği gözlenmektedir. Nadaroğlu, BİT şeklindeki isimlendirmenin ilk kez medya tarafından yapıldığını, bu isimlendirmenin KİT (Kamu İktisadî Teşebbüsleri) deyiminden esinlenilerek belediyelere yakıştırıldığını belirtmektedir<sup>16</sup>. 233 sayılı Kamu İktisadî Teşebbüsleri Hakkında KHK'nin 58 inci maddesinde “(...) belediyelerin, sermayelerinin yarısından fazlasına tek başına veya birlikte sahip oldukları iktisadî teşebbüsler (...)” tümcesinde, belediyelerin sahip olduğu iktisadî teşebbüs deyimine yer verilmiştir. Ancak Kamu İktisadî Teşebbüsü (KİT) gibi yasal olarak BİT'in tanımına mevzuatta yer verilmediği görülmektedir. Bu çalışmanın belediyelerin sermayedâr olduğu veya iştirak ettiği şirketler ile ilgili olmasına istinaden, çalışmada kısaca BİT kavramına değinilmesinde fayda olduğu mülahaza edilmiştir.

Pek çok saikle, belediyelerin şirket kurdukları veya daha önceden kurulmuş şirketlere iştirak ettikleri gözlenmektedir. Bu saikleri şu şekilde sıralayabiliriz;

<sup>14</sup> Bektaş, Olgun, a.g.e, s.245.

<sup>15</sup> Bektaş, Olgun, a.g.e, s.245.

<sup>16</sup> Halil Nadaroğlu (1998). **Mahalli İdareler**, Beta Yayınları, İstanbul, s.217.

a) Özellikle mahallî hizmet taleplerine hızlı cevap verme ihtiyacının ön plâna çıktığı alanlarda, klasik bürokrasinin hantal mekanizmalarının azaltılmasını sağlamak<sup>17</sup>,

b) Rekabetçi bir istihdam politikası uygulayarak daha nitelikli insan gücüne sahip olabilmek<sup>18</sup>;

c) Personel alımında mevzuatın getirdiği sınırlamalardan kurtulmak<sup>19</sup>;

d) İktisadî ve ticarî alanlarda yeni gelir kaynakları elde etmek<sup>20</sup>;

e) Merkezî hükümetin belediyeler üzerindeki idarî vesayetini bir şekilde aşmak ve azaltmak<sup>21</sup>;

f) Özel bankalardan kredi kullanarak finansman sağlamak<sup>22</sup>;

g) Beldenin sosyal, ekonomik ve kültürel açıdan gelişimine katkı sunmak<sup>23</sup>;

h) Belediyelerin ihale mevzuatındaki denetimlerden ve sınırlandırmalardan şirketler aracılığı ile kaçınmak<sup>24</sup>. Bu bağlamda, yukarıdaki saiklerin birisi yahut birkaçını gerçekleştirme amacıyla, belediyelerin sermayedâr olmak sureti ile kurduğu ya da belediyelerin sermayesine iştirak ettiği şirketlere, BİT adı verilmektedir.

BİT'ler genel itibariyle, pazarlanabilen malların ve hizmetlerin üretimini<sup>25</sup>, hizmet sunumunu ya da dağıtımını yapmaktadırlar. BİT'ler ticarî amaç

<sup>17</sup> Gürbüz Özdemir (2008). "Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 71, Ekim-Aralık, s.43.

<sup>18</sup> Özdemir, a.g.m., s.43.

<sup>19</sup> Dinçer Çetintaş (2006). *Belediye İktisadi Teşebbüsleri ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, s.39.

<sup>20</sup> Çetintaş, a.g.t., s.36.

<sup>21</sup> Çetintaş, a.g.t., s.37.

<sup>22</sup> Çetintaş, a.g.t., s.38.

<sup>23</sup> Çetintaş, a.g.t., s.38.

<sup>24</sup> Çetintaş, a.g.t., s.38.

<sup>25</sup> Özdemir, a.g.m., (2011). s.62.



gütmektedirler<sup>26</sup>. Bir kısım BİT'lerin belediye bütçesinden ayrı bir bütçeleri bulunmaktadır<sup>27</sup>.

Yukarıda da değinildiği üzere BİT'ler esasında şirketleri ifade eden bir kavramdır. Ancak konuya ilişkin çalışmalarda “şirket”in yanında “işletme”lerin, “iştirak”lerin ve “bağlı idare”lerin de BİT kapsamında değerlendirildiği dikkati çekmektedir<sup>28</sup>. Bunlara bir de “müesseses”nin ilâve edilmesi mümkündür. Ancak bu şekilde, şirkete ilâveten farklı kurumların da BİT'e dâhil edilerek BİT'in kapsamını genişleten bir kullanımın, 233 sayılı KHK'ye öykünülerek yapıldığı değerlendirilmektedir.

Bu çalışma, sermayesinin yarısından (%50'sinden) fazlası belediyeye ait olan şirketler özelinde bir incelemeyi ihtiva ettiğiinden; BİT konusunun detaylarına, neyin BİT olacağı neyin BİT olmayacağı konularına yahut da BİT şeklindeki bir ifadenin uygun bir tabir olup olmadığına bu çalışmada değinilmeyecektir. Bu sebeple BİT konusu, çalışmada tartışılmayacaktır. Ancak yeri geldikçe, şirketler haricindeki “işletme”, “iştirak”, “bağlı idare” ve “müesseses” kavramlarının ihale mevzuatı özelinde belediyelerdeki karşılıkları açıklanmaya çalışılarak, belediye şirketleri bakımından ihalelere katılmaktan yasaklama kararını alma yetkisinin kime ait olduğu konusunun berraklaşmasına gayret edilecektir.

## **2. SERMAYESİNİN YARISINDAN FAZLASI BELEDİYEYE AİT OLAN ŞİRKETLERİN KAMU İHALE MEVZUATINA TABİ OLMA DURUMALARI**

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun “Kapsam” başlıklı 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine göre, belediyelerin Kamu İhale Kanunu'na tabi oldukları hususunda bir tartışma bulunmamaktadır.

<sup>26</sup> Yasin Karadeniz (2017). “Belediye İktisadi Teşebbüslerine Eleştirel Bir Bakış”, **Mahalli İdareler Dergisi**, Eylül, [https://www.mahallidarelerdersi.com.tr/pg\\_694\\_belediye-iktisadi-tesebbuslerine-elestirel-bir-bakis](https://www.mahallidarelerdersi.com.tr/pg_694_belediye-iktisadi-tesebbuslerine-elestirel-bir-bakis), 28.03.2020. Özdemir, a.g.m., (2011). s.62.

<sup>27</sup> Fatma Didem Sevgili Gençay (2018). “Belediye Şirketlerinin Hukuki Statüsü”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı 134, s.155.

<sup>28</sup> Ferit Yüzer (2010). **Türkiye'de Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Denetiminin Hizmet Etkinliği Yönünden Değerlendirilmesi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İzmir, s.107.

Kamu İhale Kanunu'nun "Kapsam" başlıklı 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde ise, "(a) bendinde belirtilen idarelerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler" de Kamu İhale Kanunu'na tabi kılınmışlardır.

Belediyeler, Kamu İhale Kanunu'nun 2 nci maddesinin (a) bendinde belirtilen idareler arasında yer aldığına göre, belediyelerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu her çeşit şirketin, (kural olarak) her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre yürütülmesi gerekmektedir.

Ancak her kuralın bir istisnası olduğu gibi, bu kurala da kuralı koyan merci tarafından bir istisna getirilmiştir. Kamu İhale Kanunu'nun "İstisnalar" başlıklı 3 üncü maddesinin (g) bendinde, "Kanun'un 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (...) (d) bendinde sayılan kuruluşların, ticarî ve sınıî faaliyetleri çerçevesinde, doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçlarının temini için yapacakları, Hazine garantisi veya doğrudan bütçenin transfer tertibinden aktarma yapmak suretiyle finanse edilenler dışındaki yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli ikitrilyon üçyüzmilyar<sup>29</sup> Türk Lirasını aşmayan mal veya hizmet alımları, "ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri hariç" olmak üzere, Kamu İhale Kanunu'na tâbi değildir" hükmüne yer verilmiştir.

Kamu İhale Kanunu'nun 2 nci maddesindeki ve 3 üncü maddesindeki hükümler mukayeseli olarak incelendiğinde; (Kamu İhale Kanunu'nun 3 üncü maddesinin (g) bendinde sayılan hususlar bakımından) belediyelerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu her çeşit şirketin, "ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri" bakımından Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi oldukları, ancak "ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri" haricindeki diğer hususlar bakımından Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olmadıkları anlaşılmaktadır.

<sup>29</sup> Bu çalışmanın kaleme alındığı tarihte yürürlükte olan 29.01.2020 tarih ve 31023 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2020/1 sayılı Kamu İhale Tebliği ile bu miktar 2020 yılı için 14.877.509,00 TL olarak güncellenmiştir.

Diğer taraftan Kamu İhale Kanunu'nun 3 üncü maddesinin (d) bendinin mefhum-u muhalifinden; "Hazine garantisi veya doğrudan bütçenin transfer tertibinden aktarma yapmak suretiyle finanse edilen", doğrudan mal ve hizmet üretimine veya ana faaliyetlerine yönelik ihtiyaçların temini için yapılan mal ve hizmet alımlarının; kezâ "Hazine garantisi veya doğrudan bütçenin transfer tertibinden aktarma yapmak suretiyle finanse edilmemekle birlikte", yaklaşık maliyeti ve sözleşme bedeli ikitrilyon üçyüzmilyar<sup>30</sup> Türk Lirasını aşan mal ve hizmet alımlarının; Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi oldukları sonucuna varılmaktadır.

Bu değerlendirmelere göre, çalışma konusunun "ihalelere katılmaktan yasaklama"yı ihtiva ettiği dikkate alındığında; belediyelerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu her çeşit şirketin, gerek Kamu İhale Kanunu'na tabi olan işlerinde gerekse Kamu İhale Kanunu'na tabi olmayan işlerinde, her hâl ve kârda "ceza ve ihalelerden yasaklama hükümleri" bakımından Kamu İhale Kanunu'na tabi oldukları sonucuna varılmaktadır.

Bu noktada, ihalelere katılmaktan yasaklama konusunun iki ayrı kanunda düzenlendiğini vurgulamak gerekmektedir. Nitekim bu konu hem Kamu İhale Kanunu'nda, hem de Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nda düzenlenmiştir. Kural olarak, Kamu İhale Kanunu'nda düzenlenen ihalelere katılmaktan yasaklama durumlarının, sözleşmenin imzalanmasından önceki tutum ve davranışlar ile halleri<sup>31</sup>; Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nda düzenlenen ihalelere katılmaktan yasaklama durumlarının ise sözleşmenin imzalanmasından sonraki tutum ve davranışlar ile halleri<sup>32</sup> kapsadığı söylenebilir.

Ayrıca bir hususu daha belirtmek gerekir ki; o da, ihale mevzuatı uygulamasında "idare" kavramının farklı bir tanımının ve kapsamının olduğu hususudur. Belediye ile ilgili olsun veya olmasın, Kamu İhale Mevzuatına

<sup>30</sup> Bu çalışmanın kaleme alındığı tarihte yürürlükte olan 29.01.2020 tarih ve 31023 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 2020/1 sayılı Kamu İhale Tebliği ile bu miktar 2020 yılı için 14.877.509,00 TL olarak güncellenmiştir.

<sup>31</sup> Mehmet Aksoy, Mehmet Şimşek (2010). **Kamu Alımları İhale Süreci**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara, s.287 v.d.

<sup>32</sup> Aksoy, Şimşek, a.g.e., s.297 v.d.

kısmen veya tamamen dâhil olan özel hukuk tüzel kişileri de, ihale mevzuatı uygulamasında “idare” olarak kabul edilmektedir.

Nitekim Kamu İhale Kanunu’nun 4 üncü maddesinde “idare”, ihale mevzuatı özelinde tanımlanmış olup; “İhaleyi yapan bu Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar” kamu ihale mevzuatı uygulamasında “idare” olarak kabul edilmektedir. Özel hukuk tüzel kişilerinin yaptıkları bazı mal ve hizmet alımlarının kısmen veya tamamen ihale mevzuatına tabi tutulmasının arkasında, kamunun doğrudan veya dolaylı olarak özel hukuk tüzel kişilerinin sermayedârı olmaları ve bu bağlamda kamu kaynağının dolaylı da olsa özel hukuk tüzel kişisi tarafından harcanması sonucundan ileri gelmektedir. Bu bakımdan, baştan aşağı özel hukuk tüzel kişisi olan, ancak mal ve hizmet alımları ve yapım işleri kısmen veya tamamen ihale mevzuatına tabi tutulan özel hukuk tüzel kişileri, idare hukuku anlamında klasik bir idare olmamakla birlikte, ihale hukuku uygulamasında idare olarak kabul edilmektedir.

Öte yandan; ihale mevzuatı uygulamasında belediyenin ayrı bir idare, belediyenin sermaye hissedârı olduğu şirketin de ayrı bir idare olduğunu vurgulamak gerekmektedir. Nitekim Kanun’da “İhaleyi yapan bu Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlar” kamu ihale mevzuatı uygulamasında idare olarak kabul edilmekte olup; ihale mevzuatı kapsamındaki kurumları ve kuruluşları, ayrı tüzel kişilikleri olan kurumlar ve kuruluşlar şeklinde anlamak icab etmektedir<sup>33</sup>. Zîra belediye ayrı bir tüzel kişilik, şirket ayrı bir tüzel kişiliktir; benzer şekilde belediye bütçesi ayrı bir bütçe, şirket bütçesi ayrı bir bütçedir. Kural olarak bunların birbiri üzerinde idarî hiyerarşi ve bağ anlamında bir ilişkileri bulunmamaktadır.

### **3. UYGULAMADA, BELEDİYE ŞİRKETLERİNİN YAPTIĞI İHALELERDE İHALELERE KATILMAKTAN YASAKLAMA YETKİSİNİN KULLANIMI**

Uygulamada, sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketlere ilişkin ihalelere katılmaktan yasaklama kararı alınmasına ilişkin idarî

<sup>33</sup> Mehmet Aksoy, Ali Kemâl Akkoç (2016). *Kamu İhale Kurulu Kararları Işığında Kamu İhalelerinde Genel Uyuşmazlık Konuları ve Çözümleri*, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara, 2016, s.566.

uygulamanın ve adli uygulamanın (yargı uygulamasının) birbirinden farklılık arz ettiği anlaşılmaktadır. Bu kapsamda aşağıda önce idarî uygulamanın nasıl olduğundan, ardından da yargı uygulamasının nasıl olduğundan bahsedilecektir.

### 3.1. İdarî Uygulama

İdarî uygulamada, ihale sözleşmesinin imzalanmasından önceki ihalelere katılmaktan yasaklama ile ilgili olan İçişleri Bakanlığı'nın (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün) “Mahalli idare şirketlerinde ihalelere katılmaktan yasaklama işlemleri” konulu Genelgesi'nin<sup>34</sup>, sözleşmenin imzalanmasından sonraki durumlar bakımından da uygulanmak sureti ile işlemlerin yürütüldüğü gözlenmektedir. Bu Genelge'ye istinaden, “belediye iştiraki olan ve sermayesinin % 50'sinden fazlası kamuya (belediyeye) ait olan belediye şirketlerinin ihalelerinde, ihalelere katılmaktan yasaklama kararı, ihaleyi yapan şirketin ihale yetkilisi tarafından” alınmaktadır.

Söz konusu Genelge'nin, Kamu İhale Kurumunun 25.11.2011 tarihli ve 20523 sayılı yazısına istinaden hazırlandığı anlaşılmaktadır. Genelge'de özetle, “Mahalli idarelerin % 50'nin üzerinde hissesinin bulunduğu şirketlerde ihalelere katılmaktan yasaklama işlemlerinin ne şekilde yapılacağına dair Kamu İhale Kurumundan alınan ilgi yazı ekte gönderilmiştir. Konu hakkında iliniz özel idaresine ve il dâhilindeki belediyelere bilgi verilmesi hususunda; bilgi ve gereğini rica ederim” açıklamalarına yer verilerek; bir nevi Genelge ile, sermayesinin %50'sinden fazlası belediyeye ait olan şirketlerde ihalelere katılmaktan yasaklama ile ilgili işlemlerin Genelge ekinde yer alan Kamu İhale Kurumu'ndan gelen yazıdaki esaslara göre yapılmasının talimatlandırıldığı anlaşılmaktadır.

Sermayesinin %50'sinden fazlası belediyeye ait olan şirketlerde ihalelere katılmaktan yasaklama kararının kimin vereceği konusunun anlaşılabilirliği için, Genelge ekindeki Kamu İhale Kurulu kararının yakından incelenmesinde fayda bulunmaktadır.

<sup>34</sup> İçişleri Bakanlığı'nın (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün) 26.12.2011 tarih ve B.05.0.MAH. 0.02.01.00-349-31813 sayılı Genelgesi.

Ancak belirtmek isteriz ki; bahse konu Genelge'den sonra yürürlüğe giren 7153 Sayılı Çevre Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun<sup>35</sup> ile, Kamu İhale Kanununun 58 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “belediyeler ile bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise İçişleri” ibaresi “belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise Çevre ve Şehircilik” şeklinde değiştirilmiştir. Bu kanun değişikliği ile ihale aşamasında “belediyeler ile belediyelere bağlı birlik, müessese ve işletmelerde” ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verme yetkisi, İçişleri Bakanlığı'ndan alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilmiştir. Benzer şekilde, 7153 sayılı Kanun ile Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 26 ncı maddesinin birinci fıkrasında yer alan “belediyeler ile bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise İçişleri” ibaresi “belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise Çevre ve Şehircilik” şeklinde değiştirilmiş; böylelikle sözleşmenin imzalanmasından sonraki durumlar bakımından da “belediyeler ile belediyelere bağlı birlik, müessese ve işletmeler”e ilişkin ihalelerde yasaklama kararı verecek olan Bakanlık, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı haline gelmiştir<sup>36</sup>.

Aşağıda aktarılacak olan Genelge, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanmış olsa da, halefiyet gereği Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından da iş ve işlemlerin bu Genelge kapsamında yürütülmeye devam edildiği anlaşılmaktadır. Bu kapsamda, konunun mer'î kanunlara göre aktarılması, konu bütünlüğünün sağlanması ve kafa karışıklığının oluşmasının önlenmesi amacıyla, kanun değişikliklerinden önce hazırlanan Genelge'de yer alan “İçişleri Bakanlığı” ifadesi yerine, Genelge'nin aktarımında bundan sonra “Çevre ve Şehircilik” ismi parantez içinde olmak üzere “(Çevre ve Şehircilik) Bakanlığı” ifadesi kullanılacaktır.

Anılan Genelge ekinde, “4734 sayılı Kanunun 58 inci maddesinin birinci fıkrasında, ihalelere katılma yasağının hangi makam tarafından verileceğine ilişkin olarak “Katılma yasakları, ihaleyi yapan bakanlık veya ilgili veya bağlı bulunan bakanlık, herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idarelerde

<sup>35</sup> 10.12.2018 tarih ve 30621 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

<sup>36</sup> Bu düzenlemeler ile belediyeler üzerindeki İçişleri Bakanlığı'nın haiz olduğu vesayet yetkisinin yavaş yavaş Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na kaydırılmaya başlandığı anlaşılmaktadır.

*bu idarelerin ihale yetkilileri, (...) belediyeler ile bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise (Çevre ve Şehircilik) Bakanlığı tarafından verilir” şeklinde hükme bağlandı; buna karşılık Kanun kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların sayıldığı 2 nci maddesinin (d) bendinde “(a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler” ayrı ayrı ifade edilirken, 58 inci maddesinin aktarılan hükmünde “birlik, müessese ve işletme” ifadelerinden sonra “şirket” ifadesine yer verilmediği görülmektedir” açıklaması ile konunun incelenmesine başlandığı görülmektedir.*

Genelge ekinin yukarıda yer verilen paragrafında özetle, Kamu İhale Kanunu’nun 58 inci maddesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilecek olan ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının “belediyeler ile belediyelere bağlı birlikler, müesseseler ve işletmeler” olarak sayıldığı; ancak “belediye şirketlerinin”, diğer bir ifadeyle sermayesinin %50’sinden fazlası belediyeye ait olan şirketlerin Kanununda, Bakanlık tarafından ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilecek kuruluşlar arasında sayılmadığı belirtilmektedir.

Anılan Genelge ekinde ayrıca, “Borçlar Kanununun 520 inci maddesinde şirketin, iki veya daha çok kimsenin emeklerini ve mallarını ortak bir amaca erişmek için birleştirmeleri olarak tanımlanması nedeniyle, bir şirketin belediyeye bağlı birlik, müessese veya işletme olarak değerlendirilemeyeceği düşünülmektedir” açıklamasına yer verilmiştir.

Bu açıklama ile sermayesinin %50’sinden fazlası belediyeye ait olan bir şirketin; belediyeye bağlı birlik statüsünde olmadığı, belediyeye bağlı müessese statüsünde olmadığı, belediyeye bağlı işletme statüsünde olmadığı ifade edilmiştir.

Genelge ekinde devamla, “Diğer yandan, 4964 sayılı Kanunla değişik 4734 sayılı Kanunun 58 inci maddesinin gerekçesinde, “Diğer taraftan katılmaktan yasaklama kararlarını vermeye yetkili merciler açıkça belirlenerek bu konuda doğabilecek tereddütler giderilmektedir. Buna göre (...) yerel yönetimler ve bağlı kuruluşlarına ilişkin katılmaktan yasaklama kararları ise gerek Anayasal vesayetin

yetkisinin sonucu olması, gerekse yasaklama kararlarının Türkiye çapında geçerli olması nedeniyle (Çevre ve Şehircilik) Bakanlığınca verilecektir” açıklamasının yer aldığı görülmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanununda belediye bağlı kuruluşunun tanımı yer almamakla birlikte, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanununun “Bakanlık bağlı kuruluşları” başlıklı 10 uncu maddesinde bağlı kuruluşun, “bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlar” şeklinde tanımlandığı göz önüne alındığında, söz konusu tanımın kıyasen uygulanmasından belediyenin iştiraki olan şirketlerin belediyenin bağlı kuruluşu olmadığı, ayrıca 5216 ve 5393 sayılı Kanunların çeşitli maddelerinde “belediyeler, bağlı kuruluşları ve belediye şirketleri” olarak ifade edilmek suretiyle belediye bağlı kuruluşu ile belediye şirketlerinin farklı yapıları ifade ettiği, dolayısıyla 4734 sayılı Kanunun 58 inci maddenin gerekçesinde yer alan “yerel yönetimler ve bağlı kuruluşları” ifadesinin belediyenin iştiraki olan şirketleri kapsamadığı değerlendirilmektedir” açıklamasına yer verilmiştir.

Bu açıklamada ise, sermayesinin %50’sinden fazlası belediyeye ait olan şirketin belediyenin bağlı kuruluşundan, belediye işletmesinden ve belediye iştirakinden ayrı bir hukukî statüsünün olduğu; bu sebeple de, hem madde metnine hem de madde gerekçesine göre (Çevre ve Şehircilik) Bakanlığı tarafından ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilecekler arasında sermayesinin %50’sinden fazlası belediyeye ait olan şirketlerin yer almadığı ifade edilmiştir.

Genelge ekinde, “Belediye şirketleri tarafından gerçekleştirilen ihalelerde yasaklama kararının hangi makam tarafından verileceği konusunda ise; 4734 sayılı Kanun’un 58 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Katılma yasakları, ... herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idarelerde bu idarelerin ihale yetkilileri” tarafından verileceği hükmü yer aldığından, belediyelerin iştiraki olan ve 4734 sayılı Kanuna tabi olan şirketler tarafından gerçekleştirilen ihalelerde, Kanunda sayılan yasak fiil veya davranışlarda buldukları tespit edilen gerçek veya tüzel kişiler ile birlikte 58 inci maddesinin ikinci fıkrasında sayılan ortakları



*veya ortaklıkları hakkında, ihalelere katılmaktan yasaklama kararının belediyenin iştiraki olan şirketin ihale yetkilisi tarafından verilmesi gerektiği” belirtilmiştir.*

Netice itibariyle bahse konu Genelge'de, sermayesinin %50'sinden fazlası belediyeye ait olan şirketlerde ihalelere katılmaktan yasaklama kararını verme yetkisinin, ihaleyi yapan şirketin ihale yetkilisine ait olduğu, Bakanlığın sermayesinin %50'sinden fazlası belediyeye ait olan şirketlerde ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verme yetkisinin bulunmadığı belirtilmektedir.

İdarî uygulamada Bakanlığın söz konusu Genelgesi kapsamında, sermayesinin %50'sinden fazlası belediyeye ait olan şirketlere ilişkin ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının, ihaleyi yapan şirketin ihale yetkilisi tarafından verildiği gözlenmektedir.

### **3.2. Yargı Uygulaması**

Yargının, yukarıda bahsedilen Genelge'den ve idarî uygulamadan farklı şekilde konuyu ele aldığı görülmektedir. Örneğin, İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (İGDAŞ) tarafından yapılan “İstanbul ve Boğaziçi (190) ST, PE ve SH İnşaatı Yapım İhalesi”nde, ihaleye katılan bir şirketin sunmuş olduğu zarfın içinden dört farklı birim fiyat teklif mektubu ve birim fiyat teklif cetveli çıkması üzerine, bu şirketin teklifinin değerlendirme dışı bırakılarak, İGDAŞ ihale yetkilisi tarafından şirketin ihalelere katılmaktan yasaklanmasına karar verilmiş; bu kararın iptali talebi ile açılan dava ise yerel mahkeme tarafından reddedilmiştir.

Konuyu temyizden inceleyen Danıştay, “4734 sayılı Kanun'un 58 inci maddesinde, yasaklama kararlarının hangi bakanlık ya da kuruluş tarafından verileceği ayrıntılı olarak düzenlenmiş, yasak fiil ve davranışlarda bulunan ihaleyi belediyeler ile bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerin yapması durumunda yasaklama kararının (Çevre ve Şehircilik) Bakanlığı tarafından verileceği açıkça belirlenmiştir.

*İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (İGDAŞ), 25.12.1986 tarihinde İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı, İstanbul Elektrik Tramvay*

ve Tünel İşletmeleri (İETT) Genel Müdürlüğü ve bazı iştiraklerin katılımı ile kurulmuş olup, sermayesinin % 46'sı İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'na, % 51'i ise belediyeye bağlı İETT Genel Müdürlüğü'ne aittir. Dolayısıyla, şirketin sermayesinin tamamına yakını kamuya ait bulunmaktadır. Diğer taraftan, 5216 sayılı Kanun'da Büyükşehir Belediyesi'ne, kendi görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usûllere göre sermaye şirketi kurma ve personelini bu şirketlerde görevlendirme yetkisi verilmiştir. İstanbul ilinde doğalgaz dağıtım işini üstlenmiş olan İGDAŞ da bu kapsamda İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin iştiraki olarak Belediye'nin yönetimi ve denetimi altında faaliyet sürdürmektedir.

Bu durumda; İGDAŞ'ın 5216 sayılı Kanun'un 26 ncı maddesi gereğince kurulmuş bir şirket olması ve hisselerinin tamamına yakınının İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne ve Belediye'ye bağlı İETT Genel Müdürlüğü'ne ait olması, yasa koyucunun ihaleden yasaklama kararlarının ülke çapında uygulanacak nitelikte işlemler olması ve anayasal vesayetin uygulanması niteliğinde olduğunu kabul etmesi nedeniyle ihalelere katılmaktan yasaklama işlemi tesis etme yetkisinin belediyelere bile verilmemiş olması hususları dikkate alındığında; İGDAŞ tarafından yapılan bir ihalede, ihaleye katılmaktan yasaklama kararının (Çevre ve Şehircilik) Bakanlığı tarafından verilmesi gerektiğinden, İGDAŞ (ihale yetkilisi) tarafından tesis edilen ihalelere katılmaktan yasaklama işleminde yetki yönünden hukuka uygunluk bulunmadığı"na karar vererek, yerel mahkeme kararını bozmuştur<sup>37</sup>.

Bir başka olayda da, Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi'nin hâkim hissedârı olduğu Belsan İmar İnşaat Gıda Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi'nin yapmış olduğu "Araç İçi Monitör ve Online Android Kart Alımı" ihalesi neticesinde ihale uhdesinde kalan şirket ile imzalanan sözleşmenin (şirketin edimlerini sözleşmede belirtilen sürede ifa etmediğinden bahisle) feshini müteakiben, ihale uhdesinde kalan şirketin bir yıl süre ile bütün ihalelere katılmaktan yasaklanmasına dair işlem tesis edilmiştir. Yasaklamaya ilişkin bu işlemin iptaline karar verilmesi talebi ile açılan davada ilk derece mahkemesi tarafından özetle, "ne kanun metninde, ne de kanunun gerekçesinde, belediye iştiraki olan bir şirketin yaptığı ihalede, yasaklama kararının belediye ihale yetkilisince alınacağına dair bir hükme yer verilmediği; belediyelerin görev ve hizmet alanlarında faaliyet

<sup>37</sup> Danıştay 13 üncü Dairesi'nin 14.03.2013 tarih ve E: 2011/3804, K: 2013/734 sayılı kararı.

göstermek üzere sermaye şirketleri kurabileceklerine dair hüküm kapsamında kurulan şirketlerin, aynı zamanda birer işletme niteliği taşıdıkları; Belsan İmar İnşaat Gıda Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi'nin aynı zamanda bir işletme olduğu; belediyeye bağlı "işletme" muhteviyatı kapsamında kalan, aynı zamanda belediye ticarî "kuruluş"u niteliği bulunan Belsan İmar İnşaat Gıda Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi'ne ilişkin olarak ihaleden yasaklama kararı verme yetkisinin Bakanlık'ta olduğu; yasaklamaya dair konunun (Çevre ve Şehircilik) Bakanlık'tan değerlendirilerek, Bakanlık tarafından konuya ilişkin işlem tesis edilmesi gerekirken, Belsan İmar İnşaat Gıda Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi tarafından tesis edilen yasaklama işleminde yetki yönünden hukuka uygunluk bulunmadığı" gerekçesi ile yasaklama kararının iptaline karar verilmiştir<sup>38</sup>. Bu karara yönelik istinaf kanun yolu başvurusu ise, istinaf mahkemesi tarafından kesin olarak reddedilmiştir<sup>39</sup>.

Görüldüğü üzere yargı uygulamasının, ihalelere katılmaktan yasaklama kararını idarî uygulamadan farklı olarak ihaleyi yapan şirketin ihale yetkilisinin değil, Bakanlık'ın vermesi gerektiği yönünde olduğu anlaşılmaktadır.

#### 4. YETKİ KAVRAMI

İhalelere katılmaktan yasaklama, bir kamu hukuku işlemidir. İdare hukukundaki ifadesiyle ihalelere katılmaktan yasaklama kararı, tek yanlı kamu gücü kullanılmak sureti ile tesis edilen ve ilgilinin hukukî durumunda değişiklik ortaya çıkaran, yenilik doğuran bir tasarruftur. Böyle bir işlem ile kamunun malî kaynaklarından piyasa ekonomisine doğru bir ödeneğin harcanarak aktarılması niteliğindeki ihale ile bu ihale sonucunda başlayan sözleşme sürecinde; mal, hizmet ve yapım işi arz edenlerin menfaatleri temelinden etkilenmekte, ihale isteklilerinin ihalelere katılma hakları bir süreliğine ellerinden alınmaktadır<sup>40</sup>. Bu karar ile kamu kaynaklarının harcanması sureti ile gerçekleştirilen ihalelere istekli olabilecek olan kişi, belli bir süre kamu kaynakları ile yapılan mal ve

<sup>38</sup> Şanlıurfa 1 inci İdare Mahkemesi'nin 27.04.2018 tarih ve E: 2017/1295, K: 2018/402 sayılı kararı.

<sup>39</sup> Gaziantep Bölge İdare Mahkemesi 4 üncü İdarî Dava Dairesi'nin 25.11.2019 tarih ve E: 2019/160, K: 2019/1952 sayılı kararı.

<sup>40</sup> Aziz Taşdelen (2006). "Malî Sonuçlu Bir İdarî Yaptırım Örneği: Kamu Harcama İhalesine Katılmaktan Yasaklanma", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı 1, Haziran, s. 294.

hizmet alımları ile yapım işlerine katılamamaktadır. Piyasadaki en büyük işverenin kamu (devlet) olduğu düşünüldüğünde, ihalelere katılmaktan yasaklanan kişinin, en büyük işverenden iş alabilmesi bir müddet yasaklanarak, ya kamudan daha küçük işverenlerden iş alması yahut da belli bir süre hiç iş alamaması durumu ile karşı karşıya kalması söz konusu olmaktadır. Bu durum ise, ihalelerde istekli olabilecek olan kişinin ekonomik bir yarardan yoksun kalmasına sebep olmaktadır<sup>41</sup>. Bu yönleriyle de ihalelere katılmaktan yasaklama kararı, bir idare hukuku işlemidir.

Sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketlerde ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verme yetkisinin kime ait olduğu konusunun incelendiği hususu ile, ihalelere katılmaktan yasaklama kararının bir idare hukuku işlemi olduğu hususu birlikte ele alındığında, “yetki” kavramına çalışmada değinilmesi elzem hale gelmektedir. Aksi halde çalışmanın eksik kalması durumu söz konusu olabilecektir.

Zîra “ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verme yetkisi” tümcesinde, yasaklama işlemini tesis ettiren şey “yetki”dir. Buradaki yetkiden kasıt ise, ilgili makamların görev alanı içerisinde kalan hareket sahasıdır.

Yetki, ehliyet (اہلیت) anlamına<sup>42</sup> ve salâhiyet (صلاحیت) anlamına<sup>43</sup> gelmektedir<sup>44</sup>. Bu veriler çerçevesinde yetkiyi, bir makamın/organın belirli bir işlemi yapabilme ehliyeti olarak tanımlayabiliriz<sup>45</sup>. Bu mânâda “ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verme yetkisi” kavramına baktığımızda, söz konusu kavram ile ihalelere katılmaktan yasaklama yönünde karar alma ve bu yönde tasarrufta bulunabilme ehliyetini kimin haiz olduğu hususu anlaşılmaktadır<sup>46</sup>.

<sup>41</sup> Taşdelen, a.g.m., s.294.

<sup>42</sup> Kanar, a.g.e., s.111.

<sup>43</sup> Kanar, a.g.e., s.388.

<sup>44</sup> Selman Özdemir (2018), “Yerindelik Yasağı Kuralının İdarî Yargı Bakımından İncelenmesi”, *Adâlet Dergisi*, Sayı 60, Ocak, s.11.

<sup>45</sup> Kemâl Gözler (2009). *İdare Hukuku, C. I*, Ekin Yayınları, Bursa, s.745.

<sup>46</sup> Özdemir, a.g.m., (Ocak 2018). s.11.

Esasında kamu hukukunda yetki demek, kamu gücü demektir<sup>47</sup>. Kamu hukukunda yetki denilen güç; harcama yapmadan personel istihdamına, yol yapımından bina yapımından mal alımına dair ihalelere, taşınmaz alım satımından gayrimenkul kiralamalarına, toplu taşımadan kanalizasyona, binaların yıkılmasından kamulaştırmaya, yapının mühürlenmesinden işyeri açma izni verilmesine, işyeri kapatmadan kaldırımlardaki tezgâhların kaldırılmasına, öğrencilerin okuldan uzaklaştırılmasından kamu görevlilerinin özlük ve malî durumlarında değişiklik yapılmasına kadar pek çok kudreti haiz bir ehliyettir<sup>48</sup>.

Bu kadar önemli bir kamu kudretini kullanma aracı olan yetkiyi, elbette her önüne gelenin gelişigüzel kullanması ve bu yetkinin herhangi bir makama/organa verilmesi düşünülemez<sup>49</sup>. Böyle bir kamu kudretini kullanma aracının dileyen herkes tarafından kullanılması mümkün değildir<sup>50</sup>.

Böyle bir gücün idarî teşkilât içindeki herkes tarafından değil, pozitif hukuk kurallarıyla belirlenmiş olan kişi/makam/organ tarafından kullanılması gerekmektedir<sup>51</sup>. Dolayısıyla kamu hukukunda yetki, mevzûat ile hangi makama, hangi organa, hangi kişiye verilmiş ise o yetkinin o makam, o organ ve o kişi tarafından kullanılması gerekmektedir<sup>52</sup>.

Hukuk sistemimize göre, kamu gücü kullanımına dair yetkilerin kaynağı “kanun” veya “kanun koyucunun verdiği yetkiye istinaden” yürürlüğe konulan tüzük, yönetmelik gibi diğer düzenleyici işlemlerdir<sup>53</sup>. Dolayısıyla kamu hukukunda bir yetkinin varlığından bahsedebilmek için, kamu gücü kullanan merciin bu yetkisinin kanun (veya kanunun verdiği yetkiye göre hazırlanan

<sup>47</sup> Selman Özdemir (2018), “Uygulama İmar Plânı İle Arsa Düzenlemesi Yapma Yetkisinin İlçe Belediyesinden Büyükşehir Belediyesine Devri Meselesi”, **Mahalli İdareler Dergisi**, Sayı 66, Haziran, s.18.

<sup>48</sup> Özdemir, a.g.m., (Haziran 2018). s.18.

<sup>49</sup> Özdemir, a.g.m., (Haziran 2018).s.18.

<sup>50</sup> Yıldızhan Yayla (1985). **İdare Hukuku**, Filiz Kitabevi, İstanbul, s.87.

<sup>51</sup> Yayla, a.g.e., s.87.

<sup>52</sup> Metin Günday (2004). **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara, s.129; Yayla, a.g.m., s.90.

<sup>53</sup> Turan Yıldırım (2013). “İdarî İşlemler”, Yıldırım, Turan; Yasin, Melikşah; Kaman, Nur; Özdemir, Eyüp; Üstün, Gül; Okay Tekinsoy, Özge, **İdare Hukuku**, XII Levha Yayınları, İstanbul, s.435.

idarî düzenlemeler) tarafından verilmiş olması gerekmektedir<sup>54</sup>. Bu açıdan bir kişiye, bir makama, bir organa verilen yetkinin ne şekilde kullanılacağı ve yetkinin çerçevesi, yetkiyi veren mevzûat koyucu tarafından belirlenmektedir<sup>55</sup>. Diğer bir deyişle yetkinin olup olmadığı, yetkinin ne şekilde kullanılacağını ve yetkinin çerçevesini, yetkiyi kullanan (yetkilendirilmiş olan) değil; yetkiyi veren (yetkilendiren) “mevzuat koyucu” belirlemektedir.

Nitekim kamu hukukunda yetkisizlik (ehliyetsizlik) asıl, yetkililik (ehliyetlilik) istisnadır<sup>56</sup>. Zirâ özel hukukta (kural olarak) her kişi kendi iradesi ile her türlü tasarrufta bulunabilme ehliyetini (yetkisini) haizdir; kamu hukukunda ise, özel hukukta olmayan biçimde (yetkinin kamu gücü kullanmaya dair kamu kudreti yönünün bulunması nedeniyle), her makam/organ/kişi kendi kendini her konuda yetkili (ehliyetli) kılamamakta, kamu makamları/organları/kişileri ancak mevzûatla/kanunla yetkili kılınabilmekte; mevzûatla yetkili kılındıkları konularda tasarrufta bulunabilmektedirler<sup>57</sup>.

Öte yandan; Anayasa koyucu ve kanun koyucu, nasıl ki Devlet faaliyetlerinde Devletin diğer organlarına bir sınır tayin etmiş ise, aynı şekilde bir Devlet faaliyeti olan yargılama faaliyeti bakımından da, yargıya bir sınır tayin edilmiştir<sup>58</sup>. Zîra hukuk Devleti demek, sadece yasamanın hukuka bağlı olması veya sadece yürütmenin/idarenin hukuka bağlı olması anlamına gelmemektedir<sup>59</sup>. Hukuk Devletinden bahsedebilmek için, diğer organlar gibi yargının da hukuka bağlı olması gerekmektedir<sup>60</sup>. Ayrıca yargı uyumsuzluklarda kanun, tüzük, yönetmelik, tebliğ, genelge gibi kural işlem üretmez; yargı önündeki davada kural işlemi uygular<sup>61</sup>; başka bir deyişle yargı, dava konusu işlemin, mevzuat koyucunun ürettiği kural işlemlere uygun olup olmadığını

<sup>54</sup> Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya (2009). **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, s.180.

<sup>55</sup> Özdemir, a.g.m., (Haziran 2018). s.18.

<sup>56</sup> Danıştay İdarî Dava Daireleri Kurulu'nun 20.11.2012 tarih ve E: 2008/2358, K: 2012/2133 sayılı kararı.

<sup>57</sup> İl Han Özay (2004). **Günüşiğinde Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul, s.161.

<sup>58</sup> Özdemir, a.g.m., (Ocak 2018). s.11.

<sup>59</sup> Özdemir, a.g.m., (Ocak 2018). s.12.

<sup>60</sup> Gözler, a.g.e., (2009). s.123.

<sup>61</sup> Hasan Önal (2015). **Anayasa Mahkemesi Yargılanıyor**, Arı Sanat Yayınları, İstanbul, s.250.

inceleyerek bir karar verir<sup>62</sup>. Dolayısıyla nasıl ki yürütmenin/idarenin bir işlem tesis ederken uyması gereken kurallar bulunmakta ise, aynı şekilde yargının da işlemin hukuka uygunluğunu incelemesi esnasında uyması gereken bazı kurallar bulunmaktadır ki; bu kuralların getirilmesinin sebebi, keyfilik denilen durumların önüne geçilerek, objektif kurallar çerçevesinde işlemin yürütme/idare tarafından tesis edilmesi ve o işlemin hukuka uygunluğunun da objektif kurallar çerçevesinde yargı tarafından incelenmesinin sağlanmasıdır.

Kamu gücü kullanma yetkisini kanun/mevzûat verdiği göre, aslında yetkisi olmadığı halde bir idarî merciin bir konuda işlem tesis etmesi demek, o idarî merciin yetki sınırlarını aşmak sureti ile mevzûatta (kanunda) idarî kararlar değişikliği yapması sonucunu ortaya çıkaracaktır. Benzer şekilde yargının, mevzuata uygunluk yerine mevzuatta yer almayan ölçütlere göre hukuka uygunluk incelemesi yapması durumunda da, yargının yetki sınırlarını aşmak sureti ile norm ihdas etmesi ve kendi ihdas ettiği norma uygunluk bakımından işlemin hukuka uygunluğunu incelemesi sonucunu doğuracaktır ki, her iki durum da hukuk devleti ile bağdaşmayan sonuçlar ortaya çıkaracaktır.

## **5. SERMAYESİNİN YARISINDAN FAZLASININ BELEDİYEYE AİT OLDUĞU ŞİRKETLERDE İHALELERE KATILMAKTAN YASAKLAMA KARARINI VERME YETKİSİNİN KİME AİT OLDUĞUNUN İNCELENMESİ**

### **5.1. Genel Olarak**

Sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait şirket demek, şirketin müteşebbisleri (yatırımcıları) arasında belediyenin de yer aldığını ve şirket hissedârı olarak belediyenin hissesinin, şirket sermayesinin %50'sinden fazlasına karşılık geldiğini ifade etmektedir.

Yukarıda yer verilen ve sermayesinin yarısından fazlasının belediyeye ait olduğu şirketlerde ihalelere katılmaktan yasaklama kararı vermeye yetkili merciin ihaleyi yapan şirketin ihale yetkilisi olduğuna ilişkin Genelgede özetle;

<sup>62</sup> Özdemir, a.g.m., (Ocak 2018), s.20.

a) Kamu İhale Kanunu'nun 58 inci maddesinde Bakanlık tarafından verilecek olan ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının "belediyeler ile belediyelere bağlı birlikler, müesseseler ve işletmeler" olarak sayıldığı; ancak Kanun'da "şirketlerin" Bakanlık tarafından ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verilecek kuruluşlar arasında sayılmadığı, bu nedenle Bakanlığın belediye şirketi olarak adlandırılan şirketler hakkında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verme yetkisinin olmadığı;

b) Belediye şirketi olarak adlandırılan şirketlerin; belediyeye bağlı birlik statüsünde olmadığı, belediyeye bağlı müessese statüsünde olmadığı, belediyeye bağlı işletme statüsünde olmadığı, bu sebeple de Kanun gereği Bakanlığın belediye şirketi olarak adlandırılan şirketler hakkında ihalelere katılmaktan yasaklama kararı alma yetkisinin bulunmadığı;

c) Belediye şirketi olarak adlandırılan şirketlerin, belediye bağlı kuruluşlarından ayrı bir hukukî statüsünün olduğu, bu yönden de Bakanlığın belediye şirketi olarak adlandırılan şirketlerde ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verme yetkisinin olmadığı;

d) Bu sebeplerle, 4734 sayılı Kanun'un 58 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Katılma yasakları, (...) herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idarelerde bu idarelerin ihale yetkilileri" tarafından verilir hükmünün burada uygulanmasının gerektiği ve belediye şirketi olarak adlandırılan şirketlerde ihalelere katılmaktan yasaklama kararını verme yetkisinin, ihaleyi yapan şirketin ihale yetkilisine ait olduğu, belirtilmiştir.

Kamu İhale Kanunu'nun 58/1 inci maddesinde, "(...) Katılma yasakları ihaleyi yapan (...)"; Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 26/1 inci maddesinde de, "(...) Katılma yasakları, sözleşmeyi uygulayan,

i) Bakanlık veya ilgili veya bağlı bulunulan bakanlık,

ii) Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idarelerde bu idarelerin ihale yetkilileri,



iii) İl özel idareleri ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde İçişleri Bakanlığı,

iv) Belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilir”, hükmüne yer verilmiştir.

Bu noktada, sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketler bakımından ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının; yukarıda yer verilen (ii) numaralı “Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idarelerde bu idarelerin ihale yetkilileri tarafından verilir” bendi kapsamında mı alınması gerektiğinin, yoksa (iv) numaralı “Belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilir” bendi kapsamında mı alınması gerektiğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Hem Kamu İhale Kanunu’nun hem de Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nun ihalelere katılmaktan yasaklama ile ilgili 58/1 inci ve 26/1 inci maddeleri mukayeseli olarak incelendiğinde; kanun koyucunun maddelerin düzenleniş sistematüğinde, merkezî idare teşkilâtı ile ilgili idareleri bir grup, mahallî idareler ile ilgili idareleri bir grup olarak değerlendirdiği anlaşılmaktadır.

Sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketlerin, bir bakanlık olmadığı izahtan varestedir. 3046 sayılı Kanun’a göre, “bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlar” bakanlığa bağlı kuruluşlardır. Bağlı kuruluşlar, merkez teşkilâtı ile ihtiyaca göre kurulan taşra teşkilâtından meydana gelecek şekilde düzenlenirler ve bağlı kuruluşların taşra teşkilatı; bölge, il ve ilçe kuruluşları şeklinde veya doğrudan bağlı kuruluşa bağlı olarak kurulabilirler. Örneğın Adli Tıp Kurumu, Adalet Bakanlığı’nın bağlı kuruluşlarından birisidir; Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, İçişleri Bakanlığı’nın bağlı kuruluşlarından birisidir; Avrupa Birliği Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı’nın bağlı kuruluşlarından birisidir; Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı’nın

bağlı kuruluşlarından birisidir<sup>63</sup>. Buna göre sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketlerin bakanlık bağlı kuruluşları da olmadığı açıktır.

3046 sayılı Kanun'a göre bakanlık ilgili kuruluşları ise, özel kanun veya özel statü ile kurulan, iktisadî devlet teşekkülleri ve kamu iktisadî kuruluşları ile bunların müessese ortaklık ve iştirakleri veya özel hukukî - malî - idarî statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları şeklinde düzenlenen kuruluşlardır. Örneğin Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı, Yükseköğretim Kurulu'nun ilgili kuruluşudur; Sosyal Güvenlik Kurumu, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın ilgili kuruluşudur; Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı, Sağlık Bakanlığı'nın bir ilgili kuruluşudur<sup>64</sup>. Buna göre sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketlerin bakanlık ilgili kuruluşları kapsamında da kalmadığı açıktır.

Kamu İhale Kanunu'nun 58/1 inci maddesinde ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 26/1 inci maddesinde, "Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idareler"den bahsedilmiştir. "Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idareler" kapsamında kalabilmek için, o idarenin bakanlık bağlı kuruluşu veya bakanlık ilgili kuruluşu olmaması gerekmektedir. Örneğin Türkiye Radyo – Televizyon Kurumu, Nükleer Düzenleme Kurumu gibi kurumlar ne bir bakanlığın bağlı kuruluşudur, ne de bir bakanlığın ilgili kuruluşudur<sup>65</sup>. Ayrıca düzenleyici ve denetleyici kurumlar da ne bir bakanlığın bağlı kuruluşu, ne de bir bakanlığın ilgili kuruluşudurlar; bunlar, bağlı kuruluştan ve ilgili kuruluştan farklı bir statü olan ilişkili kuruluş kapsamında kalmaktadırlar<sup>66</sup>.

Bir de Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Hâkimler ve Savcılar Kurulu, Sayıştay, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı gibi bakanlık (yürütme/idare) teşkilâtı kapsamında kalmayan, ancak ihale

<sup>63</sup> 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 4 Numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

<sup>64</sup> 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 4 Numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

<sup>65</sup> 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 4 Numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

<sup>66</sup> Kemâl Gözler (2018). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T. C. İdarî Teşkilâtı)*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, s.125.

mevzuatı uygulamasında “idare” statüsünde yer alan kurumlar bulunmaktadır. Bu kurumlar da ihale mevzuatı uygulamasında “Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idareler” kapsamında yer almaktadırlar. Zîra bu idareler bakanlık ile aynı organ (yürütme organı) içinde değildirler. Sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketlerin bu yönden “Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idareler” arasında yer almadığı görülmektedir.

Ancak ihale mevzuatı uygulamasında “idare” olarak kabul edilen şirketler, mahallî idarelere ilişkin hizmetleri, şirket olarak görmekte ya da gördürmektedirler. Bu manada bu şirketler belediye tüzel kişiliğinden ayrı oldukları gibi, devlet tüzel kişiliğinden de ayrıdırlar. Sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketlerin, bu yönüyle “Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idare” statüsünde olduğu açıktır. Ancak bize göre açık olan bu husus, yargı uygulaması ile idarî uygulamayı birbirinden farklılaştırması nedeniyle, yargı açısından pek de açık kabul edilmemektedir. Diğer bir deyişle idarî uygulama bakımından hukuka uygun kabul edilen bir yetki kullanımı yargı uygulaması bakımından hukuka aykırı kabul edildiğinden; konunun biraz daha detaylı incelenmesi gerekmektedir.

Sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketler bakımından ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının; yukarıda yer verilen (ii) numaralı “Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idarelerde bu idarelerin ihale yetkilileri tarafından verilir” bendi kapsamında mı alınacağına, yoksa (iv) numaralı “Belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilir” bendi kapsamında mı alınacağına açıklığa kavuşturulmasına yönelik olarak yukarıdaki değerlendirmelerden; ilk bakışta, yukarıda yer verilen (ii) numaralı “Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idarelerde bu idarelerin ihale yetkilileri tarafından verilir” bendinin, sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketlere ilişkin ihaleler bakımından uygulanmasının mümkün olmadığı hissiyatı oluşmaktadır. Ancak belirtmek isteriz ki, kamu hukukunda “hislerle” işlem yapılmaz, “hislerle” karar verilmez.

Fakat yine de bu hissin nasıl oluştuğunun da ele alınmasında fayda bulunmaktadır. Kamu İhale Kanunu'nun 58/1 inci ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 26/1 inci maddelerinin kaleme alınış şekillerine bakıldığında, maddelerde evvelâ merkezî idare teşkilâtı kapsamındaki idarelere ilişkin hususlara yer verildiği; ardından yer yönünden yerinden yönetim kuruluşu kapsamındaki mahallî idare teşkilâtı kapsamında kalan il özel idareleri ile belediyelere ilişkin hususlara yer verildiği görülmektedir. Yukarıda yer verilen (ii) numaralı "Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idarelerde bu idarelerin ihale yetkilileri tarafından verilir" bendinin de, yer yönünden yerinden yönetim kuruluşu olan belediye ve il özel idareleri ile ilgili şirketleri değil, devlet teşkilâtında merkezde yer alan Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Hâkimler ve Savcılar Kurulu, Sayıştay, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı gibi bakanlık teşkilâtı kapsamında kalmayan ve ihale mevzuatı uygulamasında "idare" statüsünde yer alan kurumlar ile herhangi bir bakanlığın bağlı veya ilgili kurumu olmayan kurumları ve ilişkili kuruluşları ilgilendiren bir hüküm olduğu anlaşılmaktadır. Fakat şirket, sadece mahallî idarelerle ilgili bir konu değildir. Merkezî idarelerle ilgili, merkezi idare kuruluşlarının sermayedâr veya hissedar oldukları şirketler de mevcuttur. Dolayısıyla olaya sadece belediye şirketi gözlüğü ile bakarak, "belediye şirketi, o zaman bu şirket herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idareler kapsamına girmez" demek, yanıltıcı bir yaklaşım olacaktır.

Diğer taraftan; sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketlerinin birer özel hukuk tüzel kişisi olmaları, belediye tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliklerinin bulunması, şirketlerin kuruluş amaçları arasında zaten merkezî hükümetin belediyeler üzerindeki idarî vesayetini aşmak ve azaltmak amacının yer alması, ayrıca bu şirketlerin kuruluş amaçları arasında ihale mevzuatındaki bazı sınırlandırmalardan kaçınmak maksadının da olması dikkate alındığında; kanun koyucunun, devlet teşkilâtında merkezî idare teşkilâtı ile yer yönünden mahallî idare teşkilâtı ayırımına gittiği bir konuda, belediye şirketi olarak adlandırılan şirketleri, bilinçli olarak "Belediyeler ve belediyelere bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilir" metnine dâhil etmediği, bu metinde şirketlere yer verilmediği anlaşılmaktadır.

Nitekim bu şirketlerin başta büyükşehirler olmak üzere, adeta günlük hayatın her yerinde her an görüldükleri dikkate alındığında, ihale mevzuatı gibi iğne oyası detayında düzenlenmiş bir alanda, kanun koyucunun belediyeleri, belediyelere bağlı birlikleri, belediyelere bağlı müesseseleri ve belediyelere bağlı işletmeleri zikrederken, şirketleri unuttuğunu düşünmek mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla kanunda bir unutulmuşluk değil, “Belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilir” cümlesine şirketlerin bilinçli olarak dâhil edilmemesi durumu söz konusudur. Aşağıda bu konu biraz daha yakından incelenmeye çalışılacaktır.

## **5.2. Belediyenin Sermayedâr Olduğu veya İştirak Ettiği Şirketlerin “Belediyeye Bağlı Müessese” ve “Belediye Bağlı İşletme” Olup Olmadıklarının İncelenmesi**

Kanunlarda, “Belediyelere bağlı birliklerde, belediyelere bağlı müesseselerde, belediyelere bağlı işletmelerde” ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verileceği hüküm altına alınmıştır. Bu çalışmada belediyeye bağlı birlik kavramı incelenmeyecektir. Zîra birlikler de aynen belediyeler gibi bir mahallî idare teşkilâtı olup, şirketlerle karıştırılmaları mümkün olmayan, Mahallî İdare Birlikleri Kanununa tabi kamu tüzel kişilikleridir. Bu sebeple birliklerin şirketler ile karıştırılması mümkün değildir. Bu duruma istinaden çalışmada şirketin, birlik olmadığına ilişkin bir açıklama yapmaktan geri durmayı uygun gördük.

Şirketler vasıtasıyla mal ve hizmet sunumu, mahallî kaynakların belediyeler tarafından verimli bir şekilde değerlendirerek, görev ve sorumluluk sahalarında kalan hizmetlerin özel sektörün hızına, kalitesine ve rekâbetine uygun biçimde, dinamik bir süreç dâhilinde sunmalarına imkân sağlayan alternatif bir hizmet sunumu yöntemi<sup>67</sup> olduğuna yukarıda değinilmiştir. Ayrıca yukarıda BİT’lerin literatürde “şirket”, “işletme”, “iştirak”, “bağlı idare” adı altında karşımıza

<sup>67</sup> Burak Hamza Eryiğit, Fuat Yörükoğlu (2012). “Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Yöntemleri ve Hukuksal Altyapı”, **Marmara Üniversitesi Öneri Dergisi**, C. 10, s.152.

Sefa Usta, Erdal Bilgiç (2016). “Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunumu: Kamu Özel Ortaklığı Modeli”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, , Sayı:23, s.264.

Şanlıurfa 1 inci İdare Mahkemesi'nin 27.04.2018 tarih ve E: 2017/1295, K: 2018/402 sayılı kararı.

çıktıkları, bunlara bir de “müessese” nin ilâve edilmesinin mümkün olduğundan bahsedilmiştir.

Şirkete ilişkin açıklamaları en sona bırakılmakla birlikte konunun anlaşılabilmesi için evvelâ “işletme”, “iştirak”, “bağlı idare” ve “müessese” kavramlarının, belediyeler bakımından ele alınması ve ihale mevzuatındaki anlamı ile bu kavramların, sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketi kapsayıp kapsamadıklarının açıklığa kavuşturulması uygun olacaktır.

“İşletme”, “iştirak”, “bağlı idare” (veya bağlı ortaklık) ve “müessese” kavramları zikredildiğinde akla genellikle 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK gelmektedir. Hâlbuki 233 sayılı KHK’de yer alan tanımlar ve kavramlar belediyeleri kapsamamaktadır. Nitekim 233 sayılı KHK’nin “İstisnalar” başlıklı 58 inci maddesinde de, “(...) belediyelerin, sermayelerinin yarısından fazlasına tek başına veya birlikte sahip oldukları iktisadi teşebbüsler, bu Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine tabi değildir” hükmüne yer verilmiştir. Bu nedenle, 233 sayılı KHK’de yer alan tanımların belediyeler bakımından bağlayıcılığı bulunmamaktadır. “İşletme”, “iştirak”, “bağlı idare” ve “müessese” kavramlarının belediyeler bakımından ayrı ve belediye mevzuatına özel anlamları ile ele alınması gerekmektedir.

### **5.2.1. Belediyeye bağlı işletme**

Belediye Kanunu’nun “Meclisin Görev ve Yetkileri” başlıklı 18 inci maddesinin (i) bendine göre, “Bütçe içi işletme (...) kurulmasına karar vermek” belediye meclisinin görevleri arasında sayılmıştır.

Belediye Kanunu’nun “İşletme Tesisi” başlıklı 71 inci maddesinde ise, “Belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilir” hükmüne yer verilmiştir.

Bu maddelere göre, belediyeler özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle bütçe içi işletme kurmak sureti ile

yapabileceği gibi; özel gelir ve gideri bulunmayan hizmetleri de Bakanlıktan izin almaksızın bütçe içi işletme kurmak sureti ile yapabilecektir<sup>68</sup>.

Belediye Kanunu'nda belediyelerin kullanma ve endüstri suyu sağlanması, atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılması ile ilgili tesisleri kurarak işletebileceği; toplu taşıma yapmak amacıyla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurarak işletebileceği; toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, yat limanı ve iskele kurarak işletebileceği; durak yerleri ile araç park yerlerini tespit ederek işletebileceği; düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla arsalar üretmek, konut - toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek amacıyla işletme kurabileceği; belediye bilgi sistemini kurarak işletebileceği yönünde hükümler bulunmaktadır. Dolayısıyla belediyeler, kendi görev ve yetki alanlarında, yukarıda sayılan konularla ilgili işletmeler kurabilmektedirler. Kurulan bu işletmeler ise, belediyeye bağlı işletme statüsünde olmaktadır.

Mahallî İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği'nin<sup>69</sup> "İşletmenin Mahallî İdare Teşkilat Yapısındaki Yeri" başlıklı 4 üncü maddesinde, "İşletme, (...) büyükşehir belediyelerinde, İşletme ve İştirakler Daire Başkanlığı veya Şube Müdürlüğü; diğer belediyelerde ise, İşletme Müdürlüğü veya İşletme ve İştirakler Müdürlüğü şeklinde ayrı bir hizmet birimi olarak kurulabileceği gibi, mevcut bir hizmet birimi içinde de kurulabilir" hükmüne yer verilmiştir.

Bu hükme göre otobüs işletmesi, terminal işletmesi, garaj işletmesi, park/ otopark işletmesi, mezbaha işletmesi, sosyal tesis işletmesi, düğün salonu

<sup>68</sup> Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 28 inci maddesinde, "Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır" hükmüne yer verilmiş olup; Belediye Kanunu'ndaki işletme ile ilgili hükümlerin büyükşehir belediyelerinin görevleri kapsamında kalmak kaydıyla büyükşehir belediyeleri bakımından da geçerli olduğu değerlendirilmektedir.

<sup>69</sup> 08.03.2011 tarih ve 27868 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

işletmesi, tanzim satış işletmesi<sup>70</sup>, şehir hatları gemi ve iskele işletmesi gibi belediyelerce kurulan ve işletilen işletmelerin, belediye tüzel kişiliği bünyesinde faaliyet gösterdikleri dikkati çekmektedir. Bu işletmelerin tek farklı özelliği, bütçe içi işletme olmalarıdır.

Öte yandan; bu işletmelerin işletmeciliği, doğrudan emanet usûlü ile belediye tarafından yapılmayabilmekte, belediye tarafından kurulan şirketler tarafından da bu işletmelerin işletmecilikleri üstlenilebilmektedir. Kezâ bu işletmelerin işletilmeleri, belediyenin pay sahibi olmadığı başka şirketlere veya özel gerçek kişilere de gördürülebilmektedir.

Ancak bu işletmelerin, sermayesinin yarısından fazlası belediyelere ait olan şirketler tarafından işletilmeleri durumunda, bu şirketlerin bütçeleri ile belediye bütçeleri birbirinden ayrı olduğundan, sermayesinin yarısından fazlası belediyelere ait olan şirketler tarafından işletilen belediye işletmelerinin “işletilme işi”, hukukî statü olarak “belediye tarafından işletilme” (emanet usûlü işletme) statüsünü kaybetmektedir. Kezâ diğer özel kişiler tarafından işletilme durumunda da, belediye işletmelerinin “işletilme işi”, hukukî statü olarak “belediye tarafından işletilme” (emanet usûlü işletme) statüsünü kaybetmektedir.

İhale mevzuatı bakımından konu değerlendirildiğinde, hem Kamu İhale Kanunu’nda hem de Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu’nda geçen yasaklama kararının “Belediyelere bağlı (...) işletmelerde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verileceği” hükmünde yer alan belediyelere bağlı işletme ile kastedilen işletmelerin; belediye tüzel kişiliği bünyesinde faaliyet gösteren, belediye tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliği bulunmayan, belediyelerce kurulan ve bizatihi belediye tarafından işletilen, Mahallî İdareler Bütçe İçi İşletme Yönetmeliği kapsamında faaliyetlerini yürüten işletmeler olduğu anlaşılmaktadır.

Şirketler ise, bahse konu işletmelerden farklı hukukî varlıklardır. Bu sebeple, şirketlerin, ihale mevzuatında yukarıda açıklanan statüde “belediyelere bağlı işletme” kapsamında düşünülmesinin ve bu bağlamda şirketlere ilişkin ihalelere

<sup>70</sup> Serra Eğitim/Danışmanlık (2020). “Belediyeler Tarafından Kurulan Bütçe İçi İşletmelerin Özellikleri”, s.10, <https://sepra.com.tr/wp-content/uploads/2018/07/12.pdf>, 05.04.2020.



katılmaktan yasaklama kararlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilmesinin hukuken mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

## 5.2.2. Belediyeye bağlı idare

Bağlı idare kavramı da, 233 sayılı KHK'deki bağlı ortaklık kavramından farklı bir kavramdır. Ayrıca, ihale mevzuatında “bağlı idare” kavramı kullanılmakla birlikte, Belediye Kanunu’nda ve Büyükşehir Belediye Kanunu’nda “bağlı kuruluş”, “bağlı kurum”, “bağlı idare” gibi farklı isimlendirmelerin yer aldığı görülmektedir.

2560 sayılı Kanun’la istinaden kurulan ve büyükşehir belediyelerinde faaliyet gösteren Su ve Kanalizasyon İdareleri, ilgili belediyeler açısından birer bağlı idaredir. Benzer şekilde 4325 sayılı Ankara Elektrik ve Havagazı ve Adana Elektrik Müesseselerinin İdare ve İşletmeleri Hakkında Kanun’la kurulan ve 1 Ocak 1950 tarihinde 5363 sayılı Kanun’un 3 üncü maddesi uyarınca otobüs işletmesinin de müessese bünyesine katılması ile yeniden yapılandırılan Ankara Elektrik, Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi Genel Müdürlüğü (EGO), ilgili belediye açısından birer bağlı idaredir<sup>71</sup>. Kezâ İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü (İETT), İzmir’de İzmir Elektrik, Su, Havagazı, Otobüs ve Trolleybüs Genel Müdürlüğü (ESHOT) de, ilgili belediyeler bakımından birer bağlı idaredir<sup>72</sup>. İlhan, her ne kadar ayrı tüzel kişilikleri bulunsun da bağlı genel müdürlük statüsündeki İSKİ ve ASKİ gibi su ve kanalizasyon idareleri ile İETT ve EGO benzeri toplu ulaşım idarelerinin büyük oranda bağlı buldukları büyükşehir belediyelerinin güdümünde faaliyet gösterdiklerini ifade etmektedir<sup>73</sup>. Netice itibariyle,

<sup>71</sup> Söz konusu Genel Müdürlüğün elektrikle ilgili görevleri 01.11.1982 tarihinde çıkarılan 2705 sayılı Kanun’la Türkiye Elektrik Kurumu’na (TEK) devredilmiştir. Doğalgaz hizmetleri ise, 01.09.2007 tarihinde Başkent Doğalgaz Dağıtım A.Ş.’ye devredilmiştir: Sayıştay Başkanlığı (2018). **Ankara Elektrik Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi Genel Müdürlüğü - EGO 2017 Yılı Denetim Raporu**, Sayıştay Yayınları, Ankara, 2018, s.16-17, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Belediyeler/ANKARA%20ELEKTRIC%4%BOK%20HAVAGAZI%20VE%20OTOB%20C%3%9CS%20C%4%B0%20C%5%9ELETME%20M%3%9CESSES%4%B0%20GENEL%20M%3%9CD%20C%3%9CRL%20C%3%9C%4%9E%20C%3%9C%20EGO.pdf>, 04.04.2020.

<sup>72</sup> İçişleri Bakanlığı (2015). **2014 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara, s.27, [https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimleri/icerikler/2014\\_yili\\_faaliyet\\_raporu-20190429162813.pdf](https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimleri/icerikler/2014_yili_faaliyet_raporu-20190429162813.pdf), 04.04.2020.

<sup>73</sup> İlhami İlhan (2013). “Türkiye’de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:88, Ocak - Mart, s.9.

özellikle büyükşehirlerdeki toplu taşıma ile su ve kanalizasyon idarelerinin, bağlı idare (bağlı kuruluş)<sup>74</sup> statüsünde oldukları anlaşılmaktadır.

Görüldüğü üzere bağlı idareler de, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre kurulan sermaye şirketlerinden farklı yapıdadırlar. Bu sebeple sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan bir sermaye şirketinin ihale mevzuatı açısından “belediyeye bağlı idare” olarak değerlendirilmesi hukuken mümkün değildir. Bu duruma istinaden şirketlerin, ihale mevzuatında yukarıda açıklanan statüde “belediyelere bağlı idare” kapsamında düşünülmesinin ve bu bağlamda şirketlere ilişkin ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilmesinin hukuken mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

### 5.2.3. Belediyeye bağlı müessese

Müessese (مؤسس) kelime anlamı olarak kurum, kuruluş, bina<sup>75</sup>, işyeri, işletme manâlarına gelmektedir. Bu anlamda belediyenin kendisi de dâhil olmak üzere yukarıda sayılan belediyeye bağlı işletmeler, belediyeye bağlı idareler aynı zamanda birer müessesedir. Dolayısıyla belediyelere bağlı müessese denildiğinde, iştirakler ve şirketler haricindeki belediyeye bağlı işletmelerin ve belediyeye bağlı idarelerin ihale mevzuatı bakımından birer müessese olduğu sonucuna varılmaktadır. Nitekim 5393 sayılı Kanun öncesinde yürürlükte olan mevzuata göre, bugünkü bütçe içi işletme olarak adlandırılan işletmelerin, o dönemde müessese olarak adlandırıldıkları görülmektedir<sup>76</sup>.

Kezâ EGO (Ankara Elektrik, Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi) Genel Müdürlüğü'nün isminde, bu idarenin bir müessese olduğu açıkça zikredilmiş olup; EGO Genel Müdürlüğü hem bir işletme, hem bir müessese, hem de statü olarak bir bağlı idaredir. Danıştay da bir kararında, Antalya

<sup>74</sup> Barış Kurtuluş (2006). *Türkiye'de Belediyelerin Mali Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı*, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara, s.14.

<sup>75</sup> Kanar, a.g.e., s.324. Devellioğlu, a.g.e., s.761.

<sup>76</sup> Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü; 24.09.1990 tarih ve 20645 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

Büyükşehir Belediyesi Otogar İşletmesinin, bir kamu müessesesi olduğunu ifade etmiştir<sup>77</sup>.

İstanbul'da mevcut olan, 1895 yılında kurulan ve 15.10.1340 (1924) tarihli Bakanlar Kurulu Kararıyla İstanbul Belediyesi'ne devredilen, bilahare Danıştay kararına<sup>78</sup> istinaden İçişleri Bakanlığı'na bağlanan<sup>79</sup> Darülaceze'nin Danıştay kararı ile İçişleri Bakanlığı'na devri sonrasında, İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından 1 Kasım 1998 tarihinde açılışı yapılan ve o günden bu yana işletilen İstanbul Darülaceze Müdürlüğü<sup>80</sup>, belediyeye bağlı müesseseler arasında gösterilmektedir<sup>81</sup>.

Ancak şirketler ise, belediyeye bağlı müessese statüsünde değildirler. Zîra şirketler; bütçe olarak, tüzel kişilik olarak ve hukukî statü olarak müesseselerden ayrılmakta olup; şirketlerin müesseseler gibi belediyeye bir bağlılıkları bulunmamaktadır.

Bu duruma istinaden şirketlerin, ihale mevzuatında yukarıda açıklanan statüde "belediyelere bağlı müessese" kapsamında düşünülmesinin ve bu bağlamda şirketlere ilişkin ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilmesinin hukuken mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

#### 5.2.4. Belediye İştiraki

Ticaret hukuku ve sermaye piyasası hukuku bakımından ele alındığında, iştirak konusu pek çok teknik meseleyi bünyesinde barındırmaktadır. Biz burada iştirak konusunun teknik yönlerine değinmeyeceğiz. Kezâ hibe yoluyla şirket

<sup>77</sup> Akt.; Ali Parlar, Muzaffer Hatipoğlu (2009). *İdarî - Hukukî Sorunların Çözümü Açısından Belediye Yönetimi ve Yargı*, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara, s.263.

<sup>78</sup> Danıştay İdarî Dava Daireleri Genel Kurulu'nun 16.10.1998 tarih ve E: 1998/284, K: 1998/361 sayılı kararı.

<sup>79</sup> TBMM (2005). "Darülaceze Müessesesi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı" (Genel Gerekeç), <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss922m.htm>, 04.04.2020.

<sup>80</sup> İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı (2020). "Sağlık Daire Başkanlığı İstanbul Darülaceze Müdürlüğü", s.6. <https://saglik.ibb.istanbul/wp-content/uploads/2018/10/Darulaceze-Mudurlugu-Katalog-2.pdf>, 05.04.2020.

<sup>81</sup> "Sağlık ve Sosyal Hizmetler" (2020). <http://www.ibb.gov.tr/tr-tr/kurumsal/birimler/saglikas/documents/hakinda.pdf>, 05.04.2020.

edinme veya hisse edinme gibi teknik hususlar da, ihaleden yasaklama kararını verecek merciinin incelendiği bu çalışmanın konusu dışında tutulmuştur.

Kelime anlamı olarak iştirak (إشتراق), katılım, ortaklık<sup>82</sup>, ortak olma<sup>83</sup> manâlarına gelmektedir. Aslında belediye iştirakinin iki anlamının bulunduğunu söyleyebiliriz. Bunlardan ilki, belediyenin kurmadığı (kuruluşunda yer almadığı) ancak daha önceden kurulmuş ve Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre faaliyet göstermekte olan bir sermaye şirketinden belediyenin hisse almak sureti ile pay sahibi olması, diğer bir ifadeyle daha evvelden kurulmuş bir şirkete sermaye iştirakinde bulunulması olarak açıklanabilir. Belediye iştirakinin ikinci anlamı ise, ilk kez kurulma aşamasında belediyenin bir başka kişi ile ortak biçimde şirketin kurucu ortaklarından birisi olarak yer alması sureti ile kurulan şirket olarak açıklanabilir. İhale mevzuatı bakımından belediye iştirakinin ikinci anlamına ilişkin açıklamalara, aşağıda değinilecektir. Bu kısımda birinci anlamı üzerinden değerlendirmeler yapılacaktır.

Uygulamada belediyelerin daha çok sermayesinin yarısından fazlası kendilerine ait olan şirketlerin hisselerinden pay alarak, bu şirketlere iştirak ettikleri<sup>84</sup>; kimi zaman da mahallî idare birlikleri tarafından kurulan diğer şirketlere iştirak ettikleri müşahade edilmektedir. Bunun sebebinin de, mevzuat gereği iştirak edilen şirketlerin belediyelerin görev ve hizmet alanları ile ilgili şirketler olmasına özen gösterilmeye çalışması, diğer bir deyişle mevzuat olduğu değerlendirilmektedir. Dolayısıyla belediyelerin iştiraklerinin daha çok, sermayesinin yarısından fazlası belediyelere veya diğer mahallî idarelere ve mahallî idare birliklerine ait olan şirketlerin hisselerinden pay almak sureti ile gerçekleştiği söylenebilir.

Yüzer, “belediye veya bağlı idarelerin sermayesinin en az %15’ine ve en çok %50’sine sahip olduğu anonim şirketlerin belediye iştiraki olarak nitelendirileceği”ni ifade etmektedir<sup>85</sup>. Ancak bu ifade, 233 sayılı KHK’nin 2/6

<sup>82</sup> Kanar, a.g.e., s.233

<sup>83</sup> Devellioğlu, a.g.e., s.474.

<sup>84</sup> “İBB İştirak Şirketleri” (2020). <https://akademi.ibb.gov.tr/wp-content/uploads/2017/02/istirakler.pdf>, 04.04.2020.

<sup>85</sup> Yüzer, a.g.t, s.107.

ncı maddesindeki “iştirak” tanımıdır. Hâlbuki 233 sayılı KHK’deki tanımların belediyeler bakımından bağlayıcı olmadığı yukarıda ifade edilmiştir. Bu bakımdan, belediye iştirakinin 233 sayılı KHK’de düzenlenen iştiraklerle bir ilgisinin bulunmaması sebebiyle, hisse pay sahipliği oranı bakımından farklı oranların belediye iştiraklerinde söz konusu olması mümkündür. Öte yandan; iştirak edilen şirketin sermayesinin %50’sinden fazlasına sahip olunması durumunda, iştirak edilen şirketin kontrolü de, genel kurul oy hakları sebebiyle dolaylı olarak hâkim hissedâra geçmiş olacaktır.

Belediyeler açısından ihale mevzuatındaki yönleriyle “belediyeye bağlı işletme”, “belediyeye bağlı idare” ve “belediyeye bağlı müessese” kavramları yukarıda açıklanmaya çalışılmıştır. İhale mevzuatı bakımından sermaye şirketi olan şirketten pay almak sureti ile yapılan hisse iştiraki sonucunda ne belediyelere bağlı bir işletme, ne belediyelere bağlı bir müessese, ne de belediyeye bağlı bir idare ortaya çıkmamaktadır. Bu sebeple mevzuattaki “belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde yasaklama kararlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilir” hükmünün, iştirakler bakımından da uygulanacak bir hüküm olmadığı sonucuna varılmaktadır.

### **5.2.5. Sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketler**

Belediyelerin şirket kurması konusuna çalışmanın “Giriş” başlıklı bölümünde ve “Belediye İktisadi Teşebbüsleri” başlıklı bölümünde, konuyla ilgili yönleri bakımından kısmen değinilmiştir. Tekrardan kaçınmak maksadı ile bahse konu hususlara bu başlık altında yeniden yer verilmemektedir.

Çalışmanın esas konusu olan ve uygulamada belediye şirketi denilen kavramın, mevzuatta bir tanım yer almamaktadır. “Belediye şirketi” terimi, günlük konuşmalarda kullanılan bir terimdir. Doğru olan ifade belediyenin hissedâr olduğu şirket, belediye iştiraki olan şirket, belediyenin sermayedâr olduğu şirket gibi ifadelerdir. Ancak günlük konuşmalarda, söyleniş kolaylığına binaen, biraz da galât olarak belediye şirketi denilip geçilmektedir. Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu, çalışmanın “Giriş” kısmında aktarıldığı üzere, görev ve hizmet alanlarında faaliyet göstermek üzere sermaye şirketleri kurabilmektedirler. Belediyelerin ortak olmak ya da

bütün sermayelerini üstlenmek sureti ile kurdukları şirketler, belediyeden ayrı tüzel kişiliğe sahiptirler, sermaye şirketi vasıfları bulunmaktadır ve hassaten anonim şirket türünde kurulmaktadır, dolayısıyla özel hukuk tüzel kişisi niteliğindedirler ve ayrıca belediye bütçesinden bağımsız bütçeleri bulunmaktadır<sup>86</sup>. Belediye başkanının ya da belediye bürokratlarının, belediye personeli olma sıfatı ile şirketlere doğrudan emir ve talimat verme yetkileri, kural olarak bulunmamaktadır. Belediye başkanı, belediye payını temsilen şirket genel kurulunun üyesidir<sup>87</sup>. Ancak belediye meclisinin ya da belediye encümeninin şirket “iç işleyişinde” herhangi bir görevi bulunmamaktadır. Belediye Kanunu’nun 42 nci maddesinde yer alan “Belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir” hükmüne istinaden, şirket genel kurullarında belediye payını temsil görevini belediye başkanının yöneticilik sıfatı olan belediye personeline devri mümkündür. Öte yandan; daha evvelden de değinildiği üzere, belediye şirketleri de 233 sayılı KHK’ye tabi değildiler<sup>88</sup>.

Belediyelerin sermayedâr oldukları şirketlerde müteşebbis, kamu tüzel kişisi olan belediyedir<sup>89</sup>. Ancak bu şirketlerin çalışma şekli ve mal – hizmet üretimi, piyasa şartlarına göre şekillenmektedir<sup>90</sup>. İhale hususu ise, çalışma şeklinin ve mal – hizmet üretimi konusunun piyasa şartlarına göre şekillenmesi konusundan kısmen ayrılmaktadır. Bunun sebebi de, daha evvelden değinildiği üzere, şirketin sermayedârı olurken şirkete kamu kaynağının yatırılmasından ileri gelmektedir.

Bir şirketten, ihale mevzuatı bakımından belediye şirketi olarak bahsedebilmek için, bu şirketin bütün sermayesinin ya tamamen belediye tarafından sağlanması ya da şirketin sermayesinin yarısından fazlasının

<sup>86</sup> Kerem Sarıoğlu (2016). “Belediye İşletmelerinin Kamuoyuna Sunduğu Finansal Bilgilerin Kapsamı Üzerine Bir Araştırma”, *Yönetim Dergisi: İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi İşletme İktisadi Enstitüsü*, C.27, Sayı 81, s.5.

<sup>87</sup> Gazi Sert (2020). “Belediye Şirket Yönetimlerinin Görevlendirilmesi ve Değiştirilmesi”, <https://mevzuattakip.com.tr/mevzuat/belediye-sirket-yonetimlerinin-gorevlendirilmesi-ve-degistirilmesi>, 05.04.2020.

<sup>88</sup> Ali İhsan Öztürk (2013). “Belediye Şirketlerinin Özelleştirilmesi Sürecinde Bazı Hukukî Sorunlar”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimleri Dergisi*, C. 12, Sayı 8, Bahar, s.99.

<sup>89</sup> Bektaş, Olgun, a.g.e., s.244

<sup>90</sup> Bektaş, Olgun, a.g.e, s.244.

belediye, geri kalan kısmının ise belediye tüzel kişiliği haricindeki diğer kişilerce sağlanması icab etmektedir. İhale mevzuatı bakımından şirketlerde özellik arz eden husus, sermayenin yüzde ellisinden fazlasına belediyenin sahip olması durumudur. Netice itibarıyla ihale mevzuatı bakımından belediye şirketi denildiğinde, belediyenin kurduğu ya da sermayesinin yarısından fazlasına belediyenin sahip olduğu sermaye şirketlerinin anlaşılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Bu noktada işleyişe ilişkin bir örnek vermenin işletme, iştirak ve şirket kavramlarının somutlaşmasına katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir. Şehir hatları gemi ve iskelelerinin işletmesi işi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne ait iken bu işi belediye, belediyeye bağlı (bütçe içi) bir işletme aracılığı ile yürütmekteydi. Bilahare bu işin işletmeciliği, belediyenin kendi iştiraki konumunda bulunan İstanbul Deniz Otobüsleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.'ye (İDO) ihaleyle verilmiştir<sup>91</sup>. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin iştirakleri olan İstanbul Ulaşım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (Ulaşım A.Ş.), Kiptaş - İstanbul Konut İmar Plân Turizm Ulaşım Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi, İston - İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikaları Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi, Belbim - İstanbul Belediyeleri Bilgi İşlem Enerji Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi ve İspark - İstanbul Otopark İşletmeleri Ticaret Anonim Şirketi tarafından İstanbul Şehir Hatları Turizm Sanayi ve Ticaret Anonim Şirketi (Şehir Hatları A.Ş.) kurulmuştur<sup>92</sup>. Böylelikle şehir hatları gemi ve iskelelerinin işletmesi işi Şehir Hatları A.Ş. tarafından yürütülmekle birlikte; gemi ve iskelelerin mülkiyeti belediyede kalmıştır<sup>93</sup>.

Görüldüğü üzere, ulaşım işini belediyenin kendisinin yürütmesi durumunda belediyeye bağlı işletme söz konusu iken, belediyenin hissedâr olduğu bir şirket tarafından ulaşım işinin yürütülmesi halinde, ortaklık payının durumuna göre iştirak ve/veya sermayesinin yarısından fazlasına belediyenin sahip olduğu şirket söz konusu olmaktadır.

<sup>91</sup> Ali İhsan Öztürk (2011). "Belediyeler ve Deniz Ulaşımı: İstanbul Şehir Hatlarının Belediyeye Devri", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 20, Sayı 4, Ekim, s.17.

<sup>92</sup> Öztürk, a.g.m., (2011). s.18.

<sup>93</sup> Öztürk, a.g.m., (2011). s.18.

Sermayesinin yarısından fazlasının belediyeye ait olduğu şirket, yukarıdaki alt başlıklar altında aktarıldığı üzere ne belediyeye bağlı bir idare statüsündedir, ne belediyeye bağlı bir müessese statüsündedir. Bu yönüyle mevzuattaki “belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde yasaklama kararlarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilir” hükmünün, şirketler bakımından uygulanacak bir hüküm olmadığı sonucuna varılmaktadır.

Peki, sermayesinin yarısından fazlasına belediyenin sahip olduğu şirket, bir işletme midir? Diğer bir deyişle sermayesinin yarısından fazlasına belediyenin sahip olduğu şirket, ihale mevzuatı bakımından “belediyeye bağlı işletme” olarak değerlendirilebilir mi? Bu soruların cevabının aşağıda ayrı bir başlık altında tartışılması, konu bütünlüğü bakımından faydalı olacaktır.

#### **5.2.6. Sermayesinin yarısından fazlasına belediyenin sahip olduğu şirketin ihale mevzuatı bakımından “belediyeye bağlı işletme” niteliğinin olup olmadığının incelenmesi**

Yaprak, uygulamada belediye şirketi olarak adlandırılan şirketlerin faaliyet konularının enerji, teknoloji, çevre, ulaşım, gıda, inşaat, mühendislik - müşavirlik ile hizmetler olmak üzere sekiz ana başlıkta toplanabileceğini aktarmaktadır<sup>94</sup>. İstanbul Büyükşehir Belediyesi örneğinde belediye iştiraki statüsünde olan toplam otuz adet şirketin bulunduğu; bu otuz adet şirketin tamamının anonim şirket türünde olduğu görülmektedir<sup>95</sup>. Başaran, a) Döner Sermayeli İşletmelerinin, b) İktisadî Kamu Kurumlarının, c) Kamu İktisadî Teşebbüslerinin (KİT), d) Belediye İktisadî Teşebbüslerinin (BİT), e) Yerel Yönetimler İktisadî Teşebbüslerinin (YİT-Belediye ve İl Özel İdarelerinin kurmuş olduğu teşebbüsler) birer işletme olduğunu ifade etmektedir<sup>96</sup>. Peki, bu şirketler hangi anlamda bir işletmedir?

<sup>94</sup> Nurhan Yaprak (2019). **Belediye İktisadî Teşebbüslerinin Hukuki Niteliği**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, İstanbul, s.109.

<sup>95</sup> “Şirketler” (2020). <https://www.ibt.ibb.istanbul/SitePage/Index/149>, 29.03.2020.

<sup>96</sup> Mustafa Şakir Başaran (2010). **Belediyelerde Kurulan Şirket ve İşletmelerde Dış Denetim Örneği: Türkiye Modeli**, Marmara Üniversitesi Ortadoğu Ülkeleri Enstitüsü Doktora Tezi, İstanbul, s.32.



Türk Dil Kurumu Sözlüğü'nde işletme; tarım, sanayi, ticaret, bankacılık v.b. faaliyet alanlarında, kâr elde etmek amacıyla bir sermaye yatırılarak kurulan kurum olarak tanımlanmaktadır<sup>97</sup>. Uygulamada ve günlük dilde işletme yerine firma, girişim, teşebbüs veya şirket gibi isimler de kullanılmaktadır<sup>98</sup>. Sözlük anlamı ile ele alındığında bir işletmenin malvarlığı yönü ticaret hukukunu, malî ve ekonomik yönü iktisat bilimini ve işletme bilimini, işletmede çalışan kişiler ise iş hukukunu ve personel hukukunu ilgilendirmektedir<sup>99</sup>. Dolayısıyla sözlük anlamıyla işletme kavramının farklı bilim dalları açısından farklı tanımlarının/ anlamlarının olması tabiidir<sup>100</sup>. Ayrıca günlük dilde “esnaf işletmesi”, “ticarî işletme”, “küçük ve orta ölçekli işletme”, “bakkal işletmesi”, “kasap işletmesi” “manav işletmesi” gibi işletme kelimesinin farklı büyüklükteki ve nitelikteki işyerlerini ifade etmek maksadıyla da kullanıldığı görülmektedir.

Kanun koyucu, ticarî işletmenin tanımına yer vererek, ticaret hukuku bakımından işletmeyi açıklamıştır. Türk Ticaret Kanunu'nun 11/1 inci maddesinde, “Ticarî işletme, esnaf işletmesi için öngörülen sınırı aşan düzeyde gelir sağlamayı hedef tutan faaliyetlerin devamlı ve bağımsız şekilde yürütüldüğü işletme” olarak açıklanmıştır. Bu yönüyle, esnaf işletmesi için öngörülen sınırı aşan düzeyde gelir sağlamayı hedefleyen tüm işletmeler, Türk Ticaret Kanunu kapsamında ticarî işletme sayılırlar<sup>101</sup>. Dolayısıyla ticarî işletme, esnaf işletmesinden farklı bir şeydir.

Taşkın, işletme kavramının üç temel özelliği olduğundan bahsetmektedir: Bunlardan ilki, kavramın bir faaliyeti anlatan “dinamik” özelliğidir. İkincisi fabrika, büro, ticarethane gibi yerler kapsamında işlerin görüldüğü yeri belirten “statik” özelliğidir. Üçüncüsü ise, söz konusu faaliyetleri görmek üzere oluşturulmuş yapı anlamı taşıyan “örgüt” olma özelliğidir<sup>102</sup>.

<sup>97</sup> “İşletme” (2020). <https://sozluk.gov.tr/>, 28.03.2020.

<sup>98</sup> Ahmet Taşkın (2012). “İş Hukukunda İşletme Kavramı”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı 1, s.77.

<sup>99</sup> Taşkın, a.g.m., s.77.

<sup>100</sup> Taşkın, a.g.m., s.77.

<sup>101</sup> H. Ercüment Erdem (2013). “Türk Ticaret Kanunu Uyarınca Ticarî İşletmenin Devri”, **Yaşar Üniversitesi Elektronik Dergisi**, C. 8, Özel Sayı - Prof. Dr. Aydın Zevkliler'e Armağan C. I, s.990.

<sup>102</sup> Taşkın, a.g.m., s.78.

Öte yandan; teknik olarak ticarî işletme ile müessese de birbirinden farklı anlamlar taşımaktadır. Taşkın, aynı işletmenin birçok müessesesinin (kurumunun) olabileceğini belirtmektedir<sup>103</sup>. İşletmeler, müesseseden özellikle malî ve hukukî bağımsızlığa sahip bulunma noktasında ayrılmaktadırlar<sup>104</sup>. Müessese, teknik üretim ünitesi olduğu halde; ticarî işletme, müesseselerin tamamına egemen olan ve onları koordine eden bir ekonomik ünite durumundadır<sup>105</sup>. KİT'ler bakımından konuyu açıklayan Gözler, Türkiye Demir-Çelik İşletmeleri bir işletme iken, bu işletmeye bağlı İskenderun Demir Çelik A.Ş.'nin bir müessese olduğunu; SEKA'nın bir işletme iken, SEKA'ya bağlı Afyon Müessesesi'nin (kamu iktisadî teşebbüsleri ile iktisadî devlet teşekkülleri bakımından) bir müessese olduğunu örnekle ifade etmektedir<sup>106</sup>.

Belediye Kanunu'nun 70 inci maddesinde belirtilen, belediyelerin görev ve hizmet alanlarında faaliyet göstermek üzere sermaye şirketleri kurabileceklerine dair hüküm kapsamında kurulan şirketler; bir faaliyetin yürütüldüğü, işlerin görüldüğü, örgüt yapısının ve teşkilâtın bulunduğu yerlerdir. Bu yönüyle bu şirketler birer işletmedir. Ancak bu şirketler, yukarıda "1. Belediyeye bağlı işletme" alt başlığı altında değinilen, ihale mevzuatı bakımından belediyeye bağlı işletme olarak kabul edilen nitelikte bütçe içi bir işletme midir? El cevap; bu şirketler, ihale mevzuatı bakımından belediyeye bağlı işletme olarak kabul edilen nitelikte bir işletme değildir.

İş hukuku bakımından ya da iktisat – işletme ve muhasebe bilimleri bakımından konu ele alındığında, belediyenin kendisi de dâhil olmak üzere belediyeye bağlı işletmelerin, belediyeye bağlı müesseselerin, belediyeye bağlı idarelerin ve (ticaret hukuku bakımından) şirketlerin birer işletme oldukları söylenebilir. Ancak bu çalışmada bizim için önemli olan, belediyenin sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu ya da belediye iştiraki olan şirketlerin, ihale hukukunda zikredildiği manası ile birer belediyeye bağlı işletme olup olmadığıdır. Zîra ihalelere katılmaktan yasaklama kararını alma

<sup>103</sup> Taşkın, a.g.m., s.78.

<sup>104</sup> Taşkın, a.g.m., s.78.

<sup>105</sup> Taşkın, a.g.m., s.78.

<sup>106</sup> Gözler, a.g.e., (2009). s.570.

yetkisi belediyelere bağlı işletmelerde Bakanlıkta olup; bu şirketler “belediyeye bağlı işletmedir” denilirse, mevzuat gereği yasaklama kararı verme yetkisi de Bakanlığa ait olmak durumundadır.

İhale mevzuatı açısından “belediyeye bağlı işletme”nin ticaret hukukunda, iş hukukunda ya da iktisat – işletme ve muhasebe bilimlerinde geçen işletme kavramından farklı özelliklerinin olduğu anlaşılmaktadır. Yukarıda değinildiği üzere, ihale hukukunda belediyeye bağlı işletme denildiğinde, belediyeden ayrı tüzel kişiliği bulunmayan, belediye bütçesinin içerisinde yer alan ve belediyenin “işletme ve iştirakler” birimi dâhilinde işleri takip edilen işletmeler kastedilmektedir<sup>107</sup>. Bu yönüyle, sermayesinin yarısından fazlasının belediyeye ait olduğu, müteşebbisleri (yatırımcıları) arasında belediyenin de yer aldığı, belediyeden ayrı bir tüzel kişiliği ve bütçesi olan şirket, belediye mevzuatı ile ihdas edilmiş olan “belediyeye bağlı işletme”den farklı bir varlıktır. Dolayısıyla ticaret hukuku bakımından, iş hukuku bakımından ya da iktisat – işletme ve muhasebe bilimleri bakımından sermayesinin yarısından fazlasının belediyeye ait olduğu, müteşebbisleri (yatırımcıları) arasında belediyenin de yer aldığı, belediyeden ayrı tüzel kişilikleri ve bütçesi olan şirketler birer işletme olarak değerlendirilse dahi, ihale mevzuatı yönüyle bu şirketlerin, (yukarıda bahsedilen) belediyeye bağlı işletmeden ayrı bir yapıda ve statüde olduğu sonucuna varılmaktadır.

### **5.3. Sermayesinin Yarısından Fazlası Belediyeye Ait Olan Şirketlere İlişkin İhalelere Katılmaktan Yasaklama Kararını Verme Yetkisinin Kime Ait Olduğunun Değerlendirilmesi**

Yukarıda yer alan değerlendirmelere göre, belediyelerin “belediyelere bağlı müesseseler” ile ve belediyelerin “belediyelere bağlı işletmeler” ile, hukukî ve idarî açıdan adeta bütünleşmiş kurumlar olarak faaliyet gösterdikleri anlaşılmaktadır. Ancak belediyelerin, birer özel hukuk tüzel kişisi olan sermaye şirketleri ile, müesseseler gibi ve işletmeler gibi bütünlük arz etmedikleri, bunların farklı statüde oldukları anlaşılmaktadır. Günümüzde maslahat gereği ya da siyasî saiklerle belediye tüzel kişilikleri ile belediye tüzel kişiliklerinden

<sup>107</sup> Serra Eğitim/Danışmanlık, a.g.m., s.1.

ayrı tüzel kişiliği bulunan sermaye şirketleri birlikte imiş gibi görünse de, bunların hukukî açıdan farklı kişilikleri, hukukî açıdan farklı hakları, hukukî açıdan farklı yetkileri, hukukî açıdan farklı borçları ve hukukî açıdan farklı yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu açıdan, “belediyelere bağlı müesseseler ve belediyelere bağlı işletmeler” ile belediyeler arasındaki hukukî ilişki ile belediyenin sermaye hissedârı olduğu şirketler ile belediyeler arasındaki hukukî ilişki de birbirinin aynı olan ilişkiler değildir. Bu ilişkilerin (özellikle belediye başkanının ve belediye meclisi çoğunluğunun aynı siyasî partiden olduğu belediyelerde) siyaseten aynı gibi görünmesi, hukukî açıdan da bu ilişkilerin aynı olduğu anlamına gelmemektedir.

Öte yandan; mevzuatımızda idarî vesayet yetkisi, mahallî idarelerin denetlemesini ihtiva etmektedir<sup>108</sup>. Bu bağlamda idarî vesayet yetkisi aynı zamanda belediyelere bağlı müesseseleri ve belediyelere bağlı işletmeleri de kapsamaktadır. Ancak idarî vesayet yetkisi, belediyenin sermaye hissedârı olduğu özel şirketlerin işlerini ve işlemlerini kapsamamaktadır. Diğer bir ifadeyle özel şirketler üzerinde mahallî idarelerdeki benzer bir idarî vesayet söz konusu değildir.

4735 sayılı Kanun’un 26 ncı maddesi ile aynı hükmü ihtiva eden 4734 sayılı Kanun’un 58 inci maddesinin gerekçesinde, “belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde” ihalelere katılmaktan yasaklama kararının Bakanlığa verilmesinin sebepleri arasında, “Anayasal vesayet yetkisi”nin Bakanlık tarafından kullanılması” hali (de) gösterilmiştir.

Gereğede yer alan “yasaklama kararı vermeye yetkili mercilerin açıkça belirtilerek, bu konuda doğabilecek tereddütlerin giderildiği” açıklaması ile idarî vesayet yetkisinin belediyelerin yanında “belediyelere bağlı birlikler, belediyelere bağlı müesseseler ve belediyelere bağlı işletmeler”i de kapsamaması, ancak sermayesinin yarıdan fazlası belediyelere ait olan şirketleri kapsamaması hususu ve gerekçede “Belediyeler ve bunlara bağlı birliklerde, bunlara bağlı müesseselerde ve bunlara bağlı işletmelerde” ihalelere katılmaktan yasaklama kararının Bakanlığa verilmesinin sebepleri arasında “Anayasal vesayet yetkisi”nin

<sup>108</sup> Semih Mustafa Önen, İhsan Eken (2016). “Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdarî Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, C.15, Sayı 56, Kış, s. 218-219.

Bakanlık tarafından kullanılması” olarak gösterilmesi hususları bir arada ele alındığında; kanun koyucunun belediyenin sermaye hissedârı olduğu ve birer özel hukuk tüzel kişisi olan sermaye şirketlerine ilişkin ihalelerde, yasaklama kararının Bakanlık tarafından verilmesini “murad etmediği”, belediyelerin işleyişleri ve belediyeye bağlı müessese ve işletmeler bakımından vesayet yetkisi öngörülürken, şirketlerin iç işleyişi ve şirket işlemleri bakımından kanun koyucunun bir vesayet yetkisi öngörmediği sonucuna varılmaktadır.

Gerekçede, “yasaklama kararlarının Türkiye çapında geçerli olması nedeniyle Bakanlıkça verilecektir” açıklamasına (da) yer verilmiştir. Ancak Bakanlıkça verilecek olan yasaklama kararları, (yukarıda da değinildiği üzere) belediyelere ilişkin ihaleleri, belediyelere bağlı birliklere ilişkin ihaleleri, belediyelere bağlı müesseselere ilişkin ihaleleri ve belediyelere bağlı işletmelere ilişkin ihaleleri kapsamaktadır.

Dolayısıyla “yasaklama kararı Türkiye çapında geçerli, o halde belediyenin yarısından fazla sermaye hissedârı olduğu şirketin ihalesine ilişkin veya şirketin ihale sözleşmesine ilişkin yasaklama kararının da Bakanlık tarafından verilmesi gerekir” şeklindeki bir değerlendirme madde metninden çıkarılamayacağı gibi, madde gerekçesinden de çıkarılamayacaktır. Zîra hem madde metninde hem de madde gerekçesinde Bakanlığın yasaklama kararına konu olan husus, belediyenin sermaye hissedârı olduğu şirketlerin ihaleleri değil; belediyelere ilişkin ihaleler, belediyelere bağlı birliklere ilişkin ihaleler, belediyelere bağlı müesseselere ilişkin ihaleler ve belediyelere bağlı işletmelere ilişkin ihalelerdir. “Yasaklama kararı Türkiye çapında geçerli, o zaman yasaklama kararını Bakanlık vermeli” yaklaşımı ile hareket edilirse, kanunun “Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idarelerde, yasaklama kararının bu idarelerin ihale yetkilileri tarafından verilir” hükmünün kanun koyucu olmayanlarca aşılması durumu söz konusu olacaktır.

Mevcut yasal düzenlemelere göre, sermayesinin yarısından fazlası payın belediyelere ait olduğu şirketlerin ihale hukuku bakımından belediye statüsünde olmadığı, belediyeye bağlı birlik statüsünde olmadığı, belediyeye bağlı müessese statüsünde olmadığı ve belediyeye bağlı işletme statüsünde olmadığı görünmektedir. Ayrıca sermayesinin yarısından fazlası payın belediyelere ait

olduğu şirketler üzerinde bir idarî vesayet de öngörülmemiştir. Bu sebeple sermayesinin yarısından fazlası payın belediyelere ait olduğu şirketler tarafından yapılan ihalelerde ve uygulanan sözleşmelerde, ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının “Belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilir” hükmünün uygulanamayacağı; sermayesinin yarısından fazlası payın belediyelere ait olduğu şirketler tarafından yapılan ihalelerde ve uygulanan sözleşmelerde, ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının “Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idarelerde, bu idarelerin ihale yetkilileri tarafından verilir” bendi kapsamında kaldığı sonucuna varılmaktadır. Nitekim belediye ile ilgili olsun veya olmasın, kamu ihale mevzuatına kısmen veya tamamen dâhil olan özel hukuk tüzel kişileri, ihale mevzuatı uygulamasında “idare” olarak kabul edilmekte olup; sermayesinin yarısından fazlası payın belediyelere ait olduğu şirketlerin ihale hukuku uygulamasında “herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idareler” statüsünde kaldıkları görülmektedir.

Öte yandan; mevzuat hükmünün hoşşa gidip gitmemesi, beğenilip beğenilmemesi başka bir şeydir. Uygulayıcının mevzuatı beğenirse dahi, mevzuatı uygulama yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu bakımdan, “kanun koyucunun belediyeye vermediği bir yetkinin, bir özel şirket tarafından kullanılması” beğenilmeyebilir. “Belediyeye verilmeyen bir yetkinin, bir özel şirket tarafından kullanılmasından” hoşlanılmayabilir de. Ancak hoşuna gitmese de, beğenirse de, mevzuat koyucu konumunda bulunmayan uygulayıcının yürürlükteki mevzuatı uygulaması gerekmektedir<sup>109</sup>. Bu bakımdan, belediyeye verilmeyen bir yetkinin şirket tarafından kullanılmasından hoşlanılmasa da, mevzuat değişmediği sürece uygulayıcının mer’î olan pozitif hukuk kurallarına göre değerlendirmede bulunması gerekmektedir.

Ancak kanunun “Belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilir” hükmünde bir değişiklik yapılarak, “sermayesinin yarısından fazlasına belediyenin sahip olduğu şirketlerde” ibaresinin madde metnine eklenerek; maddenin “Belediyelerde ve belediyelere bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ve sermayesinin yarısından

<sup>109</sup> Özdemir, a.g.m., (Ocak 2018). s.39.

fazlasına belediyenin sahip olduğu şirketlerde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilir” şeklinde yazılması durumunda, elbette sermayesinin yarısından fazlasına belediyenin sahip olduğu şirketlere ilişkin ihalelere katılmaktan yasaklama kararının da Bakanlık tarafından verileceği izahıtan varestedir. Ancak böyle bir kanun değişikliği yapma yetkisinin de kanun koyucuya ait olduğu, uygulayıcının (zımnen dahi olsa) böyle bir değişiklik yapma yetkisinin bulunmadığı tabiidir

## SONUÇ

Belediyeler, görev alanları ve hizmet alanları ile ilgili olmak kaydıyla Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre iktisadî ve ticarî esaslara göre işletilen sermaye şirketleri kurabilmektedirler; kezâ sermaye şirketlerinden pay almak sureti ile kurulmuş sermaye şirketlerinin hissedârı olabilmektedirler. “İhalelere katılmaktan yasaklama hükümleri” bakımından belediyelerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu şirketlerin mal ve hizmet alımları ve yapım işleri Kamu İhale Kanunu’na tabi durumdadır.

Sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketler bakımından ihalelere katılmaktan yasaklama kararı verme yetkisinin kime ait olduğu noktasında idarî uygulama ile adlî uygulamanın (yargı uygulamasının) birbirinden farklı olduğu görülmektedir. İdarî uygulamada, ihale mevzuatı bakımından sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketlerin “Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idareler” kapsamında kaldığı ve bu şirketlerde ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının şirketin ihale yetkilisi tarafından alınması usûlünün benimsendiği görülmektedir. Yargı uygulamasında ise, sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketlerin de bir işletme olduğu, ayrıca belediyeye dahi verilmeyen bir yetkinin şirket tarafından kullanılamayacağı, bu sebeple bu şirketlerde ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının “Belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilir” hükmü kapsamında Bakanlık tarafından verilmesi gerektiği görüşünün benimsendiği gözlenmektedir.

Çalışmada, belediyeler tarafından kurulan veya iştirak edilen şirketler incelenerek, bu şirketlerin ihale mevzuatı bağlamında belediyeye bağlı idare, belediyeye bağlı müessese, belediyeye bağlı işletme statüsünde olup olmadıkları, ihale hukuku uygulamasında özel hukuk tüzel kişisi olan şirketler üzerinde idarî vesayet öngörülüp öngörülmediği tartışılmıştır.

Kamu İhale Kanunu'nun 58/1 inci ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun 26/1 inci maddelerinin kaleme alınış şekillerine, maddelerin içeriklerine ve madde gerekçelerine bakıldığında, kanun koyucunun belediyenin sermaye hissedârı olduğu ve birer özel hukuk tüzel kişisi statüsünde bulunan sermaye şirketlerine ilişkin ihalelerde, yasaklama kararının Bakanlık tarafından verilmesini “murad etmediği”, belediyelerin iç işleyişleri ve belediye işlemleri bakımından idarî vesayet yetkisi öngörülürken, özel şirketlerin iç işleyişi ve özel şirket işlemleri bakımından kanun koyucunun bir idarî vesayet yetkisi öngörmediği sonucuna varılmıştır. Ayrıca sermayesinin yarısından fazlası oranındaki payın belediyelere ait olduğu şirketlerin ihale hukuku bakımından belediye statüsünde olmadığı gibi belediyeye bağlı birlik statüsünde olmadığı, belediyeye bağlı müessese statüsünde olmadığı ve belediyeye bağlı işletme statüsünde de olmadığı; bu sebeple belediyelerin sermayesinin yarısından fazlasının hissedârı olduğu şirketler tarafından yapılan ihalelerde ve uygulanan sözleşmelerde, mevzuatın ihalelere katılmaktan yasaklama kararlarının “Belediyeler ve bunlara bağlı birlik, müessese ve işletmelerde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından verilir” hükmünün uygulanamayacağı sonucuna varılmaktadır.

Ancak ilgili kanunlarda ek ve değişiklik yapılması durumunda, sermayesinin yarısından fazlasına belediyenin sahip olduğu şirketlere ilişkin ihalelere katılmaktan yasaklama kararının Bakanlık tarafından verilmesinin mümkün olduğu değerlendirilmektedir.

Mevcut durumda ise, şirketin “belediyelere bağlı birlik, belediyelere bağlı müessese ve belediyelere bağlı işletme” kapsamında kalmadığı; sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketlerinin birer özel hukuk tüzel kişisi olmaları, belediye tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliklerinin bulunması, şirketlerin kuruluş amaçları arasında zaten merkezî hükümetin belediyeler



üzerindeki idarî vesayetini aşmak ve azaltmak ve ayrıca ihale mevzuatındaki bazı sınırlandırmalardan kaçınmak amaçlarının (da) yer alması, vesayet yetkisinin şirketler üzerinde öngörülmemiş olması, kamu ihale mevzuatına kısmen veya tamamen dâhil olan özel hukuk tüzel kişilerinin, ihale mevzuatı uygulamasında ayrı bir “idare” olarak kabul edildikleri hususu ile günlük hayatta belediye şirketleri ile her an karşılaşılması hali göz önünde bulundurulduğunda; kanun koyucunun şirketleri “belediyelere bağlı birlik, müessese ve işletme” kapsamına bilinçli olarak dâhil etmediği kanaatine varılmaktadır.

Bu itibarla mevcut durumda, sermayesinin yarısından fazlası belediyeye ait olan şirketin “Herhangi bir bakanlığın ilgili veya bağlı kuruluşu sayılmayan idare” statüsünde olduğu; bu şirketlere ilişkin ihalelerde yasaklama kararı verme yetkisinin, ihale mevzuatı uygulamasında bir idare olarak kabul edilen şirkette ve şirketin ihale yetkilisinde olduğu, kanun koyucunun belediyelere vermediği bu yetkinin ihale mevzuatı bakımından idare statüsünde olan şirket tarafından kullanılmasından hoşlanılmasa dahi, mevzuat değişikliği yapılmadığı sürece bu yetkinin şirketin ihale yetkilisi tarafından kullanılması gerektiği değerlendirilmektedir.

## KAYNAKÇA

AKSOY, Mehmet; ŞİMŞEK, Mehmet (2010), **Kamu Alımları İhale Süreci**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara.

AKSOY, Mehmet; AKKOÇ, Ali Kemâl (2016), **Kamu İhale Kurulu Kararları Işığında Kamu İhalelerinde Genel Uyuşmazlık Konuları ve Çözümleri**, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara.

AKYILMAZ, Bahtiyar; SEZGİNER, Murat; KAYA, Cemil (2009), **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara.

BAŞARAN, Mustafa Şakir (2010), **Belediyelerde Kurulan Şirket ve İşletmelerde Dış Denetim Örneği: Türkiye Modeli**, Marmara Üniversitesi Ortadoğu Ülkeleri Enstitüsü Doktora Tezi, İstanbul.

BEKTAŞ, Mücahit; OLGUN, İbrahim (2017), “Belediye Şirketleri ve İştirakler”, **Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler**, (Edit. Hamza Ateş, Mücahit Bıyıkoglu), Der Yayınları, İstanbul.

ÇEKER, Mustafa (2012), “Ticaret Şirketlerinin Genel Hükümleri ve Yeniden Yapılandırılmaları”, **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 16, Sayı 3-4.

ÇETİNTAŞ, Dinçer (2006), **Belediye İktisadî Teşebbüsleri ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

TBMM (2005), “Darülaceze Müessesesi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı” (Genel Gerekçe), <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss922m.htm>, 04.04.2020.

DEVELLİOĞLU, Ferit (2007), **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgat**, Aydın Kitabevi Yayınları, Ankara.

ERDEM, H. Ercüment (2013), “Türk Ticaret Kanunu Uyarınca Ticarî İşletmenin Devri”, **Yaşar Üniversitesi Elektronik Dergisi**, C. 8, Özel Sayı - Prof. Dr. Aydın Zevkliler’e Armağan C. I.

ERYİĞİT, Burak Hamza; YÖRÜKOĞLU, Fuat (2012), “Yerel Yönetimlerde Özelleştirme Yöntemleri ve Hukuksal Altyapı”, **Marmara Üniversitesi Öneri Dergisi**, C. 10.

GÜNDAY, Metin (2004), **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara.

GÖZLER, Kemâl (2009), **İdare Hukuku**, C. 1, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.

GÖZLER, Kemâl (2018), **Türkiye’nin Yönetim Yapısı (T. C. İdarî Teşkilâtı)**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.

İLİKHAN, İlker (2015), **Türk Ticaret Kanununda Sermaye Şirketlerinin Kuruluşu İle İlgili Yenilikler ve Muhasebe Kayıtları**, Okan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

“İBB İştirak Şirketleri” (2020), <https://akademi.ibb.gov.tr/wp-content/uploads/2017/02/istirakler.pdf>, 04.04.2020.

İçişleri Bakanlığı (2001), Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün 26.12.2011 tarih ve B.05.0.MAH. 0.02.01.00-349-31813 sayılı Genelgesi.

İçişleri Bakanlığı (2015), **2014 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara, [https://webdosya.csb.gov.tr/db/yeryonetimler/icerikler//2014\\_yili\\_faaliyet\\_raporu-20190429162813.pdf](https://webdosya.csb.gov.tr/db/yeryonetimler/icerikler//2014_yili_faaliyet_raporu-20190429162813.pdf), 04.04.2020.

İLHAN, İlhami (2013), “Türkiye’de Belediyeler ve Şirketleri Arasındaki İhale İlişkileri Üzerine Bir Araştırma”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:88, Ocak - Mart.

İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı (2020), “Sağlık Daire Başkanlığı İstanbul Darülaceze Müdürlüğü”, <https://saqlik.ibb.istanbul/wp-content/uploads/2018/10/Darulaceze-Mudurlugu-Katalog-2.pdf>, 05.04.2020.

“İşletme” (2020), <https://sozluk.gov.tr/>, 28.03.2020.

KANAR, Mehmet (2009), **Osmanlıca Türkçesi Sözlüğü**, Say Yayınları, İstanbul.

KARADENİZ, Yasin (2017), “Belediye İktisadi Teşebbüslerine Eleştirel Bir Bakış”, **Mahalli İdareler Dergisi**, Eylül, [https://www.mahalliidarelerdergisi.com.tr/pg\\_694\\_belediye-iktisadi-tesebbuslerine-elestirel-bir-bakis](https://www.mahalliidarelerdergisi.com.tr/pg_694_belediye-iktisadi-tesebbuslerine-elestirel-bir-bakis), 28.03.2020.

KURTULUŞ, Barış (2006), **Türkiyede Belediyelerin Malî Yapısı ve Harcamalarının Finansmanı**, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara.

Millî Eğitim Bakanlığı (2011), **Sermaye Şirketleri**, Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, Ankara.

MURATOĞLU, Tahir (2011), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, C. 59, Sayı 1-2.

“Müessese” (2020), <https://sozluk.gov.tr/>, 28.03.2020.

NADAROĞLU, Halil (1998), **Mahalli İdareler**, Beta Yayınları, İstanbul.

ÖNAL, Hasan (2015), **Anayasa Mahkemesi Yargılanıyor**, Arı Sanat Yayınları, İstanbul.

ÖNEN, Semih Mustafa; EKEN, İhsan (2016), “Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdarî Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, C.15, Sayı 56, Kış.

ÖZAY, İl Han (2004), **Günışığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul.

ÖZDEMİR, Gürbüz (2011), “Belediye İktisadî Teşebbüslerinin Kuruluş Amacı, Hukukî Dayanakları ve Güncel Durum”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, C. 11, Sayı 21.

ÖZDEMİR, Gürbüz (2008), “Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 71.

ÖZDEMİR, Selman (2018), “Yerindelik Yaşığı Kuralının İdarî Yargı Bakımından İncelenmesi”, **Adâlet Dergisi**, Sayı 60, Ocak.

ÖZDEMİR, Selman (2018), “Uygulama İmar Plânı İle Arsa Düzenlemesi Yapma Yetkisinin İlçe Belediyesinden Büyükşehir Belediyesine Devri Meselesi”, **Mahallî İdareler Dergisi**, Sayı 66, Haziran.

ÖZTÜRK, Ali İhsan (2011), “Belediyeler ve Deniz Ulaşımı: İstanbul Şehir Hatlarının Belediyeye Devri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 20, Sayı 4, Ekim.

ÖZTÜRK, Ali İhsan (2013), “Belediye Şirketlerinin Özelleştirilmesi Sürecinde Bazı Hukukî Sorunlar”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimleri Dergisi**, C. 12, Sayı 8, Bahar.

PARLAR, Ali; HATİPOĞLU Muzaffer (2009), **İdarî – Hukukî Sorunların Çözümü Açısından Belediye Yönetimi ve Yargı**, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara.

“Sağlık ve Sosyal Hizmetler” (2020), <http://www.ibb.gov.tr/tr-tr/kurumsal/birimler/saglikas/documents/hakkinda.pdf>, 05.04.2020.

SARIOĞLU, Kerem (2016), “Belediye İşletmelerinin Kamuoyuna Sunduğu Finansal Bilgilerin Kapsamı Üzerine Bir Araştırma”, **Yönetim Dergisi: İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi İşletme İktisadî Enstitüsü**, C.27, Sayı 81.

Sayıştay Başkanlığı (2018), **Ankara Elektrik Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi Genel Müdürlüğü – EGO 2017 Yılı Denetim Raporu**, Sayıştay Yayınları, Ankara, <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/Belediyeler/ANKARA%20ELEKTR%C4%B0K%20HAVAGAZI%20VE%20OTOB%C3%9CS%20%C4%B0C5%9ELETME%20M%C3%9CESSES%C4%B0%20GENEL%20M%C3%9CD%C3%9CRL%C3%9C%C4%9E%C3%9C%20EG-O.pdf>, 04.04.2020.

Serra Eğitim/Danışmanlık (2020), “Belediyeler Tarafından Kurulan Bütçe İçi İşletmelerin Özellikleri”, <https://sepra.com.tr/wp-content/uploads/2018/07/12.pdf>, 05.04.2020.

SERT, Gazi (2020), “Belediye Şirket Yönetimlerinin Görevlendirilmesi ve Değiştirilmesi”, <https://mevzuattakip.com.tr/mevzuat/belediye-sirket-yonetimlerinin-gorevlendirilmesi-ve-degistirilmesi>, 05.04.2020.

SEVGLİ GENÇAY (2018), Fatma Didem, “Belediye Şirketlerinin Hukuki Statüsü”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı 134.

“Şirketler”, <https://www.ibb.istanbul/SitePage/Index/149>, 29.03.2020.

TAŞDELEN, Aziz (2006), “Malî Sonuçlu Bir İdarî Yaptırım Örneği: Kamu Harcama İhalesine Katılmaktan Yasaklanma”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı 1, Haziran.

TAŞKIN, Ahmet (2012), “İş Hukukunda İşletme Kavramı”, **Çalışma ve Toplum Dergisi**, Sayı 1.

USTA, Sefa, BİLGİÇ, Erdal (2016), “Yerel Yönetimlerde Hizmet Sunumu: Kamu Özel Ortaklığı Modeli”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:23.

YAPRAK, Nurhan (2019), **Belediye İktisadî Teşebbüslerinin Hukuki Niteliği**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, İstanbul.

YASİN, Melikşah (2013), “Kamu Hizmeti”, in **İdare Hukuku**, Turan Yıldırım, Melikşah Yasin, Nur Kaman, H. Eyüp Özdemir, Gül Üstün, Özge Okay Tekinsoy, XII Levha Yayınları, İstanbul.

YAYLA, Yıldızhan (1985), **İdare Hukuku**, Filiz Kitabevi, İstanbul.

YILDIRIM, Turan (2013), “İdarî İşlemler”, Yıldırım, Turan; Yasin, Melikşah; Kaman, Nur; Özdemir, Eyüp; Üstün, Gül; Okay Tekinsoy, Özge, **İdare Hukuku**, XII Levha Yayınları, İstanbul.

YÜZER, Ferit (2010), **Türkiye’de Belediye İktisadî Teşebbüslerinin Denetiminin Hizmet Etkinliği Yönünden Değerlendirilmesi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İzmir.

UYAP Bilişim Sistemi

[www.mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr)

[www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr)