

## Hukuk Fakültesi Dergisi

Ankara Hacı Bayram Veli University  
Faculty of Law Review

ISSN: 2651-4141 e-ISSN: 2667-4068  
Cilt / Volume 29 Ocak / January 2025 Sayı / No. 1

### BELEDİYE BAŞKAN YARDIMCILIĞININ İDARE HUKUKU AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

EVALUATION OF THE DEPUTY MAYORSHIP IN TERMS OF  
ADMINISTRATIVE LAW

Hikmet TOKGÖZ\*  

#### ÖZET

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre norm kadrosunda belediye başkanı bulunan belediyelerde bu kadrolara atanmak suretiyle göreve gelen başkan yardımcısı ile bu kadrolara bağlı olunmaksızın belediye meclisi üyeleri arasından görevlendirilebilen başkan yardımcısı olmak üzere iki tür belediye başkan yardımcılığı vardır. Meclis üyeleri arasından başkan yardımcısı olarak bir üyenin görevlendirilebilmesi ilk defa mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu döneminde söz konusu olmuştur. Her ne kadar yürürlükteki Kanun gerekçesinde bu hususun yeniden düzenlenerek devam ettirildiği belirtilse de önceki dönemden beri devam edegelen problemler söz konusudur. Çalışmada başkan yardımcılarının hukuki statüsü tespit edilecektir. Onların göreve gelmeleri ve görevden alınmaları hususu da ayrıca incelenecektir. Son tahlilde, konuya ilişkin mevzuat düzenlemelerinin yetersiz olduğu belirtildikten sonra buna ilişkin çözüm önerileri sunulacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Belediye başkan yardımcısı, Hukuki statü, Memur, Diğer kamu görevlisi, Üst düzey kamu yöneticisi.

#### ABSTRACT

According to Law No. 5393 on Municipalities, there are two types of deputy mayors

- \* **Dr. Öğr. Üyesi,** Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı/ISPARTA, **E-Posta:** hikmettokgoz32@gmail.com, **ORCID:** 0000-0002-2378-4392,  
• **DOI:**10.34246/ahbvuhfd.1596082.  
**Atf Şekli / Cite As:** Tokgöz H, "Belediye Başkan Yardımcılığının İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi", *HBV-HFD*, 29(1), 2025, s.245-280.  
• **İntihal / Plagiarism:** Bu makale intihal programında taranmış ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. / *This article has been scanned via a plagiarism software and reviewed by at least two referees.*



*in municipalities with a mayor in their norm staff: deputy mayors appointed to these positions and deputy mayors appointed from among the members of the municipal council, regardless of these positions. The appointment of a deputy mayor from among the council members was first introduced under the repealed Municipal Law No. 1580. Although the commentary of the current Law states that this issue has been reorganized and continued, certain problems persists from the previous period. This study aims to determine the legal status of deputy mayors. The issue of their appointment and dismissal will also be examined. In the final analysis, after stating that the legislative arrangements on the subject are insufficient, solutions will be proposed.*

**Keywords:** Deputy mayor, Legal status, Civil servant, Other public servant, Senior public administrator.

### **EXTENDED ABSTRACT**

*Municipalities are established to meet the local and common needs of the towns residents. According to the Municipal Law, the mayor has numerous duties. Deputy mayors are assigned to assist the mayor in these duties. The position of deputy mayor has a long standing history. Deputy mayors should be qualified to assist the mayor in carrying out assigned tasks. For this purpose, the deputy mayors to be recruited must be adequately equipped. Considering that they work closely, assisting in the execution of their duties, they should also be able to work in harmony with the mayor.*

*The municipal law provides for two types of deputy mayors, each with distinct legal statuses. One of them has civil servant status. Deputy mayors who are civil servants are appointed to this position. The other deputy mayors are appointed from among the council members. It can be said that appointed deputy mayors have the status of civil servants because they are appointed to a predetermined position and receive a salary based on that position. They continue to hold this position until they are dismissed. Therefore, they carry out this duty on a permanent basis. Since they hold this position exclusively, their main duty is that of a deputy mayor. In contrast, the legal status of deputy mayors from among council members is not regulated by law. The duties of these deputy mayors are limited to the term of office of the council of which they belong. Thus, when their council membership expires, their deputy mayoral duties also come to an end, making their tenure temporary. On the other hand, there is no provision stating that the council members appointed as deputy mayors forfeit their council membership. Therefore, their main duty remains council membership. In light of these data, the legal status of those appointed as deputy mayors from among the members of the municipal council is not that of civil servants. At the same time, their legal status cannot be classified as that of other public officials.*

*We previously mentioned that there are two types of deputy mayors, both whom must have certain qualifications to take office. According to the Municipal Law, deputy mayors with civil servant status must have a certain level of education in order to*

*be eligible for appointment. In addition, they must have previously served as a civil servant for at least 10 years. On the other hand, the law considers it sufficient for deputy mayors appointed from among the members of the municipal council to be 18 years of age or older. This creates a clear qualification difference between two types of deputy mayors. The law should be amended to introduce more stringent qualification requirements for those elected as deputy mayors.*

*The duties of deputy mayors elected among the members of the municipal council are limited to the term of office of the municipal council of which they are a member. Consequently, their duties end when this term expires. It is possible for them to be dismissed by the mayor even before the term concludes. On the other hand, there is no explicit provision in the law regarding the dismissal of deputy mayors with civil servant status. Therefore, there must be a lawful reason for their dismissal. In other words, there must be concrete information and data for their dismissal. However, it should be noted that the dismissed mayor may file a lawsuit in court to seek reinstatement.*

*The legal status of deputy mayors has been set out above, along with information regarding their appointment and dismissal. Within the framework of this information, it has been determined that the existence of two different types of deputy mayors causes many legal problems. For this reason, it should be stated that the practice of deputy mayors should be continued, but the practice of two different status deputy mayors should be abandoned. There should be one deputy mayor position with a single legal status. By this way, the legal problems arising from the existence of two types of deputy mayors can be resolved. However, simply establishing a single deputy mayor position is not enough the law should also regulate the qualifications required for the person who will serve as deputy mayor. The duration of their term of office and the circumstances under which they can be dismissed should also be specified. Only then, the expected benefit from the deputy mayor position can be achieved.*

## GİRİŞ

Belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan belediye, Anayasa’da öngörülen mahalli idarelerden biridir (m. 127/1). 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’na<sup>1</sup> (BK) göre belediyenin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır (m. 3/b). Belediye meclisi üyeleri ve belediye başkanı doğrudan mahalli seçmenler tarafından seçilmektedir. Belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi (BK m.

<sup>1</sup> RG, T. 13.07.2005, S. 25874.

37) olan belediye başkanının birçok görev ve yetkisi<sup>2</sup> vardır. Bu görevlerin yerine getirilmesinde başkan yardımcıları başkana yardım eder.

Başkan yardımcılığı görevine, mülga 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu<sup>3</sup> (mülga Kanun) döneminde olduğu gibi hem memur statüsünde birinin atanabilmesi hem de seçilmiş üyelerden meydana gelen meclis üyeleri arasından bir üyenin görevlendirilebilmesi mümkündür (m. 49/7). Dolayısıyla iki farklı usulle göreve gelinen (*atama/görevlendirme*) belediye başkan yardımcılığı görevinde, iki ayrı hukuki statüde bulunan başkan yardımcısı görev yapmaktadır.

Başkan yardımcılarının hukuki statülerinin farklı olması sebebiyle, önceki dönemde<sup>4</sup> olduğu gibi, göreve gelmeleri ve görevden alınmaları konusu başta olmak üzere uygulamada birçok problemle karşılaşmaktadır. Çünkü mülga Kanun'da başkan yardımcılığına ilişkin öngörülen birçok konuya yeni Kanun'da yer verilmemiştir. Başkan yardımcılarının göreve gelmeleri ve görevden alınmalarına ilişkin usul ve esaslar ise mülga Kanun döneminde olduğu gibi, yeni Kanun'da da düzenlenmeden eksik bırakılmıştır. Bu konularda ortaya çıkan uyuşmazlıklara dair yargı kararları incelendiğinde, konuya ilişkin mevzuatta açık bir düzenleme bulunmaması sebebiyle başkan yardımcılarının hukuki statüleri yönünden bir değerlendirme yapılarak bu çerçevede uyuşmazlıkların yargı yerlerince çözümlendiği görülmektedir.

Başkan yardımcılığı konusu, hukuk ve siyaset bilimi gibi farklı bilim dallarının inceleme alanında yer alsa da çalışmada sadece idare hukuku yönüyle ele alınacaktır. Bu bağlamda, başkan yardımcılarının göreve gelme ile görevden alınma konularına değinilecek ve hukuki statüleri tespit edilecektir.

## I. BAŞKAN YARDIMCISININ GÖREVE GELMESİ VE GÖREVİNİN SONA ERMESİ

### A. Göreve Gelmesi

Norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde, bu

---

<sup>2</sup> Belediye Kanunu'nun 38. maddesinde belediye başkanının görev ve yetkileri on altı bent halinde sayılmıştır. Burada sayılanların dışında diğer düzenlemelerde de başkana çeşitli görevler verildiği görülmektedir. Örneğin 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu (m. 7/2); 5402 sayılı Denetimli Serbestlik Hizmetleri Kanunu (m. 16).

<sup>3</sup> RG, T. 14.4.1930, S. 1471.

<sup>4</sup> Mülga Belediye Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde de başkan yardımcılığı pozisyonunda iki farklı statüde olan başkan yardımcısının görev yapması, birçok problemle karşılaşmasına neden olmuştur. Bu problemler, İçişleri Bakanlığı veya mülga Devlet Personel Başkanlığının (DPB) mütalaalarıyla çözülmeye çalışılmıştır. Ancak uygulamaya, konuya dair Sayıştay ve Danıştay kararları yön vermiştir.

kadrolara *atanan* belediye başkan yardımcısından başka norm kadrosu olan ancak bu kadroya ve kadronun sayısına bağlı kalımsızın belediye meclisi üyeleri arasından *görevlendirilen* belediye başkan yardımcısı da vardır (BK m. 49/7). Bunların yanında diğer kurumlardan belirli bir süreyle başkan yardımcılığına geçici görevlendirme de yapılabilmektedir.

### 1. Atama ve Geçici Görevlendirme ile Göreve Gelinmesi

Belediye Kanunu, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına norm kadro ilke ve standartlarını belirleme görevini vermiştir<sup>5</sup>. Bakanlıkça bu ilke ve standartlar Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik<sup>6</sup> (Norm Kadro Yönetmeliği) ile belirlenmiştir. Yönetmelik'te (m. 9/1), bu Yönetmelik'in ekinde gösterilen ünvan ve sayı itibarıyla tespit edilenler dışında belediyelerin kadro kullanamayacakları da hüküm altına alınmıştır. Bu nedenle başkan yardımcısı ataması yapılabilmesi için her şeyden önce, Yönetmelik ekinde ilgili belediye için başkan yardımcısı ünvanı öngörülmüş olmalıdır. Yönetmelik ekinde gösterilen sayılarla sınırlı olarak belediyenin kaç adet başkan yardımcısı kadrosu ihtiyacı varsa, Yönetmelik'te işaret edilen esaslar doğrultusunda belediye meclisince<sup>7</sup> kadro ihdas edilmesi gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle yönetmelik ekinde belediye başkan yardımcısı ünvan ve sayısı gösterilmekle birlikte, belediye meclisi tarafından bu yönde bir kadro ihdası yapılmadan, doğrudan başkan yardımcısı ataması yapılamaz.

Öte yandan Yönetmelik ekinde gösterilen sayıda kadro ihdas edilmesi zorunlu olmadığından, ekte tespit edilen sayıdan daha az sayıda kadro ihdas edilebilir. Örneğin X belediyesi için Yönetmelik ekinde 4 adet başkan

<sup>5</sup> “Norm kadro ilke ve standartları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir” (BK m. 49/1). 2 Temmuz 2018 tarih ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümleri uyarınca, DPB'nin 2019 yılında varlığı sona ermiştir (m. 123 ve geçici m. 3; RG, T 09.07.2018, S. 30473, 3. Mükerrer). Dolayısıyla norm kadro ilke ve standartları sadece ilgili bakanlık tarafından belirlenmektedir. BK m. 49 hükmüne işlenmemiş olsa da Bakanlığın şu anki adı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığıdır.

<sup>6</sup> RG, T. 17.4.2022, S. 31812.

<sup>7</sup> BK'ya göre “norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek” belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır (m. 18/1-I). Yine BK'nın norm kadro ve personel istihdamı başlıklı maddesinde norm kadro ilke ve standartlarının bakanlıkça belirleneceği ifade edildikten sonra maddenin devamında “Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlen(eceği)” hüküm altına alınmıştır (m. 49/1). Norm Kadro Yönetmeliği'nde de bu husus “1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi memur kadroları ile sürekli işçi kadroları bu Yönetmeliğe uygun olarak meclisler tarafından ihdas edilir” ifadeleriyle tekrarlanmıştır (m. 10).

yardımcısı kadrosu belirlendiğini varsayalım. Belediye meclisince, bu kadroların tamamı kullanılmak üzere yani 4 adet kadro ihdas edilebileceği gibi belediyenin ihtiyacı doğrultusunda 3 adet kadro ihdas edilmesi de mümkündür.

Norm Kadro Yönetmeliği'nde (m. 5) belediyeler, hukuki durumları ve hizmet özelliklerine göre dört gruba ayrılmıştır. Buna göre A grubu: büyükşehir belediyeleri, B grubu: il belediyeleri, C grubu: büyükşehir ilçe belediyeleri, D grubu: ilçe ve belde belediyeleridir. Bu gruplar da kendi içinde nüfus sayılarına göre alt gruplara ayrılmaktadır.

A grubundakiler büyükşehir belediyesidir ki, bu belediyelerde başkan yardımcısı bulunmayacağı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda açıkça öngörülmüştür<sup>8</sup>. Diğer belediyelerde bulunan başkan yardımcılığı kadro sayıları Norm Kadro Yönetmelik ekindeki (Ek-2) norm kadro standartları cetvellerinde nüfus sayıları esas alınmak suretiyle şu şekilde öngörülmüştür<sup>9</sup>:

**(B) GRUBU: İl Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetveli**

Grubu	Nüfusu	Ünvan	Adet
B1	0-49.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	1
B2	50.000-99.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	2
B3	100.000-149.000	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	3
B4	150.000-199.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	3
B5	200.000-249.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	3
B6	250.000-299.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	4
B7	300.000-349.000	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	4
B8	350.000 ve üzeri	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	4

<sup>8</sup> 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (RG, T. 23.07.2004, S. 25531) m. 22/3: “Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmaz”.

<sup>9</sup> Bu tablolar ilgili Yönetmelik eki esas alınarak hazırlanmıştır.

**(C) GRUBU: Büyükşehir İlçe ve İlk Kademe Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetveli**

Grubu	Nüfusu	Ünvan	Adet
C1	0-9.999	-	-
C2	10.000-14.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	1
C3	15.000-19.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	1
C4	20.000-29.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	1
C5	30.000-49.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	1
C6	50.000-74.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	2
C7	75.000-99.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	2
C8	100.000-149.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	3
C9	150.000-199.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	3
C10	200.000-249.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	3
C11	250.000-299.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	4
C12	300.000-399.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	4
C13	400.000-499.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	4
C14	500.000-599.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	5
C15	600.000-699.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	5
C16	700.000-799.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	5
C17	800.000-899.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	5
C18	900.000-999.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	5
C19	1.000.000 ve üzeri	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	5

**(D) GRUBU: İlçe ve Belde Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetveli**

Grubu	Nüfusu	Ünvan	Adet
D1	0-2.999	-	-
D2	3.000-4.999	-	-
D3	5.000-7.499	-	-
D4	7.500-9.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	1
D5	10.000-14.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	1
D6	15.000-19.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	1
D7	20.000-29.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	1
D8	30.000-39.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	1
D9	40.000-49.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	1
D10	50.000-74.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	2
D11	75.000-99.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	2
D12	100.000- 124.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	3
D13	125.000- 149.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	3
D14	150.000- 174.999	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	3
D15	175.000 ve üzeri	Belediye Başkan Yardımcısı (Memur)	3



Norm Kadro Yönetmeliği'nde bu gruplar belediyelerin niteliği (il, ilçe, belde) ve nüfus sayıları baz alınarak oluşturulmuştur. Ancak nüfus kriterinin yanında ilçe merkezi, sanayi, ticaret ve turizm nitelikleri de dikkate alınarak belediyelerin grup içindeki yerlerinin değişebileceği yine aynı Yönetmelik'te (m. 5) belirtilmiştir. Örneğin Artvin İl Belediyesinin nüfusu 25.785'dir. Buna göre il belediyeleri içinde yer alan Artvin'in bulunduğu grup (B) grubudur. Nüfusuna göre (B) grubu içindeki alt grubu (B1) olması gerekirken, turizm özelliği dikkate alınarak 1 üst grup olan (B2) grubuna çıkarılmıştır. Dolayısıyla (B2) grubuna çıkarılan Artvin İl Belediyesinde, belediye meclisince 1 adet başkan yardımcısı yerine 2 adet başkan yardımcısı kadrosu ihdas edilebilecektir.

Norm kadrosunda belediye başkan yardımcılığı ünvanı bulunan ve Norm Kadro Yönetmeliği'ndeki esaslar çerçevesinde kadro ihdas edilen belediyelerde başkan yardımcısı atamaları konusunda aranacak şartlar bakımından BK'da bir hüküm öngörülmemiştir. Norm Kadro Yönetmeliği'nde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na<sup>10</sup> (DMK) tabi memur ünvanlarının gösterildiği memur kadro kütüğünde, başkan yardımcılığı genel idari hizmetler (GİH) sınıfının içinde gösterilmiş ve kadro derecesi 1 olarak belirtilmiştir. Bu nedenle GİH sınıfında bulunan bir kadronun 1. derecesine yapılacak atamalar bakımından DMK'da öngörülen (m. 68/B) şartları taşıyan ve en az 10 yıl<sup>11</sup> memuriyette hizmeti bulunanlar arasından başkan yardımcılığına atama yapılabilir. Dolayısıyla bu şartları taşıyan belediye memurları arasından veya diğer kurumlarda memur olup bu şartları taşıyanlar arasından kurumlarının muvafakati ile naklen atama ya da bu şartları taşımakla birlikte hâlihazırda memuriyet vazifesi görmeyenler arasından açıktan atama ile bu göreve gelinebilmektedir.

Memurlar içinden veya daha önce memuriyeti bulunan ve şartları taşıyanlar arasından bu göreve atama yapılabileceği gibi; bir başka kurumda görevli memurlar arasından belediye başkanının talebi, görevlendirilecek kişinin rızası, kurumlarının muvafakati ve boş bir kadronun da olması şartıyla (DMK ek madde 8/1-a) başkan yardımcılığı kadrosuna *geçici görevlendirme* de yapılabilmektedir (BK m. 49/6).

<sup>10</sup> RG, T. 23.07.1965, S. 12056.

<sup>11</sup> Sayıştay Temyiz Kurulunun kararına göre 10 yıldan az süreli hizmeti bulunanların bu göreve atanmaları mevzuata aykırıdır. Karar için bkz. Sayıştay 5. Daire, Dosya No: 53178, Tutanak No: 56551, Tutanak Tarihi: 06.03.2024.

BK'da geçici görevlendirmenin ne kadarlık bir süre için yapılabileceği gösterilmemiştir. Kurumlar Arası Geçici Görevlendirme Yönetmeliği'ne<sup>12</sup> (m. 1/4) göre belediyelerin bu Yönetmelik kapsamında geçici görevlendirme yapamayacağı açıkça belirtildiğinden, bu hususta da yine genel kanun niteliğinde olan DMK'ya bakılmalıdır. DMK'nın kurumlar arası geçici süreli görevlendirme başlıklı maddesi (ek madde 8/1-d) uyarınca geçici süreli görevlendirme süresi 1 yılda 6 ayı geçemez. Dolayısıyla geçici görevlendirme işlemi yapılırken bu süre sınırlarına uyulmalı ve görevlendirme yapılan süre de açıkça belirtilmelidir<sup>13</sup>.

Başkan yardımcılığına hem atamalarda hem de geçici görevlendirmelerde yukarıda işaret edilen hususlara ek olarak bir de personel giderlerine yönelik BK'da öngörülen bütçe sınırına uyulması gerekir. Bu husus Norm Kadro Yönetmeliği'nde de (m. 14) ayrıca vurgulanmaktadır. Dolayısıyla bu yönde bir atama ya da görevlendirme için ilgili belediyenin personel gideri bakımından yeterli bütçesinin bulunması gerekir. BK'da (m. 48) bütçenin bu sebeple aşıldığı durumlara ilişkin olarak “... *cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz*” denilmektedir.

Özetle, bu yöndeki atamalar için boş bir kadroya ihtiyaç olduğu gibi; görevlendirmeler de boş kadro olması şartıyla ilgili kadroya yapılacaktır. Dolayısıyla, bu kadroya bağlı bütün giderler de atama veya görevlendirmeyi yapan belediyenin bütçesinden karşılanacağından (BK m.49/6), yeterli bütçenin olması ve personel alımı konusunda da yukarıdaki kısıtlamanın söz konusu olmaması gerekir.

## 2. Belediye Meclisi Üyelerinden Birinin Görevlendirilmesi

Belediye meclisi içinden seçilen bir üyenin başkan yardımcısı olarak görevlendirilebilmesi usulü ilk defa mülga Kanun döneminde söz konusu olmuştur. Belediye meclisi üyelerinin başkan yardımcısı olabilmesi usulünün

<sup>12</sup> RG, T. 3.5.2019, S. 30763.

<sup>13</sup> Bolu İdare Mahkemesi'nin bir kararında belirsiz süreli görevlendirme yapılamayacağı vurgulanmaktadır. Kararda “... *geçici görevlendirmede görevlendirme süresinin belirli olması ve öngörülen sürenin sonunda ilgilinin kadro görevine döndürülmesi gerekmektedir. Başka bir anlatımla, geçici görevlendirmenin belirli süre için yapılması zorunludur. ... geçici görevlendirmenin süresi belirtilmediğinden dava konusu işlemde bu yönüyle hukuka uygunluk bulunmadığı sonucuna varılmaktadır*”. Karar için bkz. Bolu İdare Mahkemesi, E. 2019/922, K. 2020/524, T. 27.08.2020.

Fransa'dan ilham alındığı ifade edilmektedir<sup>14</sup>.

BK'ya göre “*Norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde, ... belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir*” (BK m. 49/7). Hükümden de anlaşılacağı üzere bu yönde bir görevlendirme yapılabilmesi için ilgili belediyenin norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı kadrosunun bulunması yeterlidir. Mülga Kanun'a göre ilgili kadronun boş olması da aranmaktaydı<sup>15</sup>. Ancak BK'ya göre bu kadronun boş veya dolu olması önemli değildir. Bu yönde bir görevlendirme için belediyede böyle bir kadronun var olması yeterlidir. Başkan yardımcısı kadrosu, belediye meclisi üyesinin görevlendirilmesinde kullanılmamaktadır. Esasında, ilgili belediye için başkan yardımcılığı mevkiinin Yönetmelik eki cetvelde öngörülmüş olması yeterlidir.

Kanun koyucu, meclis üyelerinden birinin başkan yardımcısı olarak görevlendirilebilmesi hususunda görevlendirilecek kişi için herhangi bir şart öngörmemiştir. Dolayısıyla kişinin meclis üyesi olması bu görevlendirme için yeterlidir. Meclis üyesi olmak için de 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'da<sup>16</sup> (Mahalli İdareler Seçim Kanunu) (m. 9) işaret edilen seçilmeye engel hâllerden birinin bulunmaması ve 18 yaşını doldurmuş olmak yeterlidir.

BK'da nüfus sayısı baz alınarak başkan yardımcısı olarak görevlendirilebilecek belediye meclis üyesi sayısı şu şekilde öngörülmüştür (m. 49/7):

<sup>14</sup> Fethi Aytaç, “Birbiriyle Karıştırılmaması Gereken Belediye Başkan Yardımcılığı ile Belediye Başkan Vekilliği Hakkında”, *Belediye Dünyası*, 2(7), 2001, s. 29-30. Gözler 1580 sayılı Belediye Kanunu üzerinde Fransız etkisi olduğunu ve belediye encümenleri ve büyükşehir belediyelerine ilişkin iki fark dışında, Fransız ve Türk belediye sistemlerinin birbirine benzediğini ifade etmektedir. Bkz. Kemal Gözler, “Türk Belediye Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 3 Nisan 1930 Tarihli Belediye Kanunu Fransa'dan mı İktibas Edilmiştir?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 28(1-2), 2019, <<https://cyy.hacibayram.edu.tr/hbv/1-228715790>>, Erişim Tarihi 18 Ağustos 2024, s. 1-24.

<sup>15</sup> İlgili düzenlemede bu yönde açık bir hüküm olmamakla birlikte boş olması gerekmediği yönünde de bir hüküm olmadığından, uygulamada belediye meclisi üyeleri arasından görevlendirme yapılabilmesi için boş bir kadro aranmaktaydı. Ayrıntılı bilgi için bkz. Aytaç, s. 30.

<sup>16</sup> RG, T. 18.1.1984, S. 18285.

### **Başkan Yardımcılığına Görevlendirilebilecek Belediye Meclisi Üyesi Sayısı**

Ünvanı	Nüfusu	Görevlendirme	Adet
Meclis Üyesi	0-50.000	Belediye Başkan Yardımcısı	1
Meclis Üyesi	50.001-200.000	Belediye Başkan Yardımcısı	2
Meclis Üyesi	200.001-499.999	Belediye Başkan Yardımcısı	3
Meclis Üyesi	500.000- üzeri	Belediye Başkan Yardımcısı	4

Bir belediyede her iki tür başkan yardımcısı (*memur/meclis üyesi*) bakımından kaç adet başkan yardımcısı ataması ve görevlendirmesi yapılabileceği, ilgili belediyenin bulunduğu grup (B, C, D ve bunların kendi içinde hangi alt grubunda olduğu) ve bundan başka bir de nüfusuna bakılarak tespit edilebilir. Örneğin D12 (100.000-124.999 aralığında nüfusa sahip belediyeler) grubunda yer alan bir belediyede 3 adet başkan yardımcısı memurlar arasından atanabilir; 2 adet de belediye meclisi üyeleri arasından başkan yardımcısı görevlendirmesi yapılabilir ki, bu da o belediyede toplamda 5 adet başkan yardımcısı olabileceği anlamına gelir.

### **3. Atama ve Görevlendirmelerde Dikkate Edilecek Hususlar**

Başkan yardımcılığına ister atama isterse de görevlendirme yapılsın bu işlemlerin tamamı belediye başkanı tarafından yapılır (BK m. 49/2).

Mülga Kanun'da (m. 96/4) “*belediyelerde reis muavinleri (başkan yardımcıları) ile daire ve şube reisleri ve bilumum belediye memurları ilk içtimanda belediye meclisince tasdik olunmak şartile belediye reisi tarafından intihap ve tayin olunurlar*” denilmekteydi. Hükümden de anlaşılacağı üzere o dönemde atamalar başkan tarafından yapılsa dahi, meclisin onayına da (tasdikine) tabiydi. Dolayısıyla atamalarda ya da görevlendirmelerde, başkanın sadece kişilerin seçimi (intihabı) noktasında bir takdir yetkisi vardı. Ancak BK'da bu husus kaldırılarak “*Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulur* (m. 49/2)” denilmektedir. Bu nedenle atama ya da görevlendirmelerde meclisin onayı gerekli olmayıp, onun bilgisine sunulması yeterli olduğundan, bu işlemlerde tek başına belediye başkanı yetkilidir. Dolayısıyla hem kişilerin seçimi hem de atama ya da görevlendirilmelerde başkanın takdir yetkisi vardır. Ancak belediye başkanı memurlar arasından başkan yardımcılığına atama yaparken, onun bu husustaki takdir yetkisi mutlak ve sınırsız değildir. Başkan

takdir yetkisini kamu yararı ve hizmet gerekleri<sup>17</sup> çerçevesinde kullanmalıdır. Atamalarda başka saiklerle takdir yetkisi kullanılırsa atama işlemi sebep ve maksat unsurları yönünden hukuka aykırı hâle gelir.

Meclis üyelerinin başkan yardımcısı olarak görevlendirilmelerinde de başkan yardımcısı atamalarında olduğu gibi bu hususun meclisin bilgisine sunulması zorunlu mudur sorusu akla gelebilir. Meclis üyeleri arasından başkan yardımcısı görevlendirmeleri kadroya bağlı bir *atama* değil, kadroya bağlı olmayan bir *görevlendirmedir*. Dolayısıyla bu yönde bir görevlendirme için meclisin bilgisine sunma zorunluluğu Kanun'da açıkça öngörülmediğinden bu hususun meclisin bilgisine sunulmayacağı düşünülebilir. Fakat Kanun hükmü geniş yorumlandığı takdirde (m. 49/2) birim yöneticisi ve üstü yöneticilerin atamaları hakkında meclise bilgi verilmesi gerekiyorsa, meclisin kendi üyelerinden birinin başkan yardımcısı olarak görevlendirildiği hakkında meclise bilgi sunulmayacağı düşünülemez<sup>18</sup>. O sebeple bu yöndeki görevlendirmeler de diğer başkan yardımcısı atamalarında olduğu gibi meclisin bilgisine sunulmalıdır. Kaldı ki bu yöndeki görevlendirmeler kadroya da yapılmadığından, başkan yardımcılığı kadrosunun aylığı da bu kimselere ödenmez. Kanun'da başkan yardımcılığına görevlendirilenlere bu görevleri nedeniyle belediye başkanına verilen ödeneğin 2/3'ünü aşmamak üzere belediye meclisi tarafından belirlenecek aylık ödenek verileceği (m. 49/7) öngörüldüğünden, işin doğası gereği meclis konu hakkında bilgi sahibi olacaktır.

Meclis üyelerinden birinin başkan yardımcısı olarak görevlendirilmesinde başkanın sahip olduğu takdir yetkisi, memurlar arasından yapacağı atamalarda sahip olduğu takdir yetkisine göre daha dardır. BK'da "...; *Belediye başkanı, zorunlu gördüğü takdirde ... belediye meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebilir* (m. 49/7)" denilmektedir<sup>19</sup>. Hükümden de

<sup>17</sup> "İdari kurumlar, görevlerini yerine getirebilmek bakımından, yönetici kadrolarına, bu kadroların görevlerini yerine getirebilecek nitelik ve yeterlikte personel ataması yapmak zorundadırlar. Bu konuda atamaya yetkili amirlerin takdir yetkileri bulunduğu gibi, o görev için en uygun kişiyi seçme görevleri de vardır. Bu bakımdan, bu şekilde atanan kişilerin, görevin gerektirdiği koşullara sahip ve o görevi yerine getirmeye en uygun personel olduklarının kabulü zorunludur". Karar için bkz. Danıştay 5. Daire, E. 2009/3013, K. 2011/7360, T. 13.12.2011.

<sup>18</sup> Aynı yönde bkz. Mustafa Tamer, "Belediye Başkan Yardımcılığı ve Özel Kalem Müdürlüğüne Atanma Şartları", *Belediye Dünyası*, 16(9), 2015, s. 34.

<sup>19</sup> Mülga Kanun'da (m. 96/5) "**Lüzum görülen belediyelerde reis muavinlerinin** (başkan yardımcılarının) **meclis azası** (üyesi) **arasından intihabı** (seçimi) **caizdir** (mümkündür)" denilmektedir.

anlaşılacağı üzere başkanın bu hususta bir görevlendirmeyi *zorunlu görmesi* gerekmektedir. Dolayısıyla meclis üyeleri arasından yapılacak başkan yardımcısı görevlendirmelerinde başkanın takdir yetkisi bu hükümle birlikte daralmaktadır.

Danıştay bir kararında<sup>20</sup> “*belediye başkanının zorunlu görmesi halinde belediye meclis üyeleri arasından da belediye başkan yardımcısı görevlendirebileceği, bu görevlendirmenin belediye başkanı için bir zorunluluk olmadığı, kamu yararı ve hizmet gerekleri çerçevesinde onun takdir yetkisine bırakıldığı, özellikle belediyelerin yönetimi konusunda belediye başkanlarına verilen görev, yetki ve sorumluluklar göz önüne alındığında kendilerine çok yakın ve onun adına hareket eden belediye başkan yardımcılarını belirleme konusundaki takdir yetkisinin geniş yorumlanması gerektiği sonuç ve kanaatine varılmaktadır*” denilmektedir. Danıştay meclis üyeleri arasından birinin başkan yardımcısı olarak görevlendirilmesinin zorunlu görülmesi gerekliliğine ilişkin Kanun’da işaret edilen hususu yanlış yorumlamıştır. Zira düzenlemede, bir üyenin başkan yardımcısı olarak görevlendirilmesi için başkana öneride bulunulabileceği ve bu doğrultuda başkanın görevlendirme yapacağı şeklinde bir husus zaten yoktur. Bu yönde bir hüküm olsaydı, başkanın bu öneriyi kabul etmede zorunlu olup olmadığı hususu noktasında takdir yetkisinin kapsamı değerlendirilebilirdi.

BK’nın ilgili hükmünde (m. 49/7) yer alan *zorunlu görülmesi* şeklindeki ifadenin, belediye başkanının yardımcısını meclis üyeleri arasından görevlendirme yapmak suretiyle seçmesi hususundaki takdir yetkisini daraltan bir husus olduğunu belirtmiştik. Yani Kanun koyucu zorunlu görülmedikçe bu yönde bir görevlendirme yapılmamasına işaret etmektedir. Eğer bu hususta başkana geniş takdir yetkisi tanınmış olsaydı, düzenlemede sadece *meclis üyeleri arasından görevlendirme yapılabilir* denilmekle yetinilirdi. Ne var ki *zorunlu gördüğü takdirde* şeklinde bir kısıtlama getirilmiştir. Kanun koyucu bu hükümle meclis üyeleri arasından birinin başkan yardımcısı olarak görevlendirilmesinin *zorunlu olduğu durumlarla* sınırlı olduğunu vurgulamaktadır. Bu nedenle ilgili hüküm uyarınca, bu yönde bir görevlendirmenin neden zorunlu görüldüğünün, gerektiğinde somut ve objektif verilerle ortaya konulabilmesi gerekir. Aksi takdirde görevlendirme işlemi sebep unsuru yönünden hukuka aykırı hâle gelir.

Özetle, belediye meclisi üyeleri arasından birisi başkan yardımcısı

---

<sup>20</sup> Danıştay 8. Daire, E. 2016/9557, K. 2020/4994, T. 10.11.2020.

olarak görevlendirilecekse, bu hususun başkan tarafından zorunlu görülmesi gerekmektedir. Bu hâl ortaya çıktıktan sonra başkanın hangi üyeyi görevlendireceği noktasına gelince; işte burada başkanın geniş takdir yetkisi vardır. Zira yukarıda da ifade ettiğimiz üzere meclis üyeleri arasından görevlendirileceklerde herhangi bir şart aramamış, meclis üyesi olmaları yeterli görülmüştür. Bu da meclis üyeleri arasından görevlendirilecek kişilerin seçiminde başkanın geniş takdir yetkisi olduğunu açıkça göstermektedir.

## **B. Görevin Sona Ermesi**

BK'da belediye meclisi üyelerinin bu görevlerinin belediye meclisinin görev süresini aşamayacağı yönündeki hüküm dışında, belediye başkan yardımcılarının görevlerinin hangi hâllerde sona ereceği hususunda bir hüküm vazedilmemiştir. Dolayısıyla başkan yardımcılarının görevlerinin sona ermesi genel hükümler (DMK) çerçevesinde söz konusu olacaktır. Bundan başka, görevden alma işleminde kimin yetkili olduğu Kanun'da belirtilmemişse de yetki ve usulde paralellik ilkesi uyarınca, bu atama ve görevlendirmeleri başkan yaptığı için görevden alma işlemi de yine başkan tarafından yapılacaktır.

Belediye başkan yardımcılarının görevlerinin sona ermesi konusu, bu görevi yürüten yardımcılar açısından söz konusu olan üç farklı hâl (*geçici görevlendirilenler, meclis üyeleri arasından görevlendirilenler, atanalar*) için ayrı ayrı incelenmelidir.

### **1. Geçici Görevlendirilenler Yönünden**

Bir başka kurumda görev yapan memurlar arasından birisi, belediyede başkan yardımcısı olarak geçici süreli görevlendirilebilir. Bu süre 1 yılda en fazla 6 aydır (DMK ek madde 8). Dolayısıyla görevlendirme süresi sona erdiğinde başkan yardımcılığı görevi de kendiliğinden sona erer.

Geçici görevlendirme usulüne kurumun, açıktan veya naklen atamayla ilgili pozisyonda sürekli görev yapacak bir memurunun hâlihazırda bulunamaması gibi geçici hâllerde başvurulması gerekir. Görevlendirme nedeni olan geçici hâlin ortadan kalkması durumunda, görevlendirme süresi dolmadan da geçici görevlendirmeye başkan tarafından her zaman son verilebilir.

### **2. Belediye Meclisi Üyeleri Arasından Başkan Yardımcısı Olarak Görevlendirilenler Yönünden**

BK'da belediye meclis üyesinin başkan yardımcılığı görev süresi,

Mülga Kanun'dakine<sup>21</sup> benzer şekilde belediye meclisinin görev süresiyle sınırlandırılmıştır<sup>22</sup> (BK m. 49/7). Buna göre, 5 yıllık süre için meclis üyesi seçilen bir kimse, başkan yardımcısı olarak görevlendirildiği tarihten itibaren meclis üyeliğindeki kalan süre boyunca bu görevini sürdürür. Meclisin görev süresi dolduğunda ise hem meclis üyeliği hem de başkan yardımcılığı görevi kendiliğinden sona erer. Bundan başka, Kanun'da (m. 29) sayılan belediye meclisi üyeliğini sona erdiren hâllerden biri ortaya çıktığında da başkan yardımcılığı görevi yine sona erer. Çünkü başkan yardımcılığı görevlendirmesi, ilgili kimsenin meclis üyeliğine bağlı bir husustur.

Meclis üyeleri arasından görevlendirilen başkan yardımcısının, meclis üyeliği sona ermeden de başkan tarafından görevden alınabilmesi mümkündür. Kanun'da açıkça belirtildiğinden, meclis üyeleri arasından yapılacak görevlendirmelerin başkan tarafından zorunlu görülmesi gerektiğini yukarıda belirtmiştik. Dolayısıyla görevlendirmedeki zorunluluk hâli ortadan kalktığında da başkan ilgili başkan yardımcısını görevden alabilir.

### **3. Memurlar Arasından Atama ile Göreve Gelen Başkan Yardımcısı Yönünden**

Memurluğun sona erme hâllerinden biri (DMK m. 98) ortaya çıktığında, hâliyle başkan yardımcılığı görevi sona erer.

Bundan başka DMK'nın, naklen atamaya ilişkin (m. 71/2 ve m. 76/1) düzenlemeleri ile Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'te<sup>23</sup> (Görevde Yükselme Yönetmeliği) işaret edilen (m. 19) kısıtlamalara uyulması kaydıyla başkan yardımcılarının, bu görevden alınarak bir başka göreve naklen atanması söz konusu olabilmektedir ki, bu hâlde de yardımcılığı görevleri sona erer.

Başkan yardımcılarının görevlerinden alınarak, naklen başka bir göreve atanmaları hususunda başkanın takdir yetkisi vardır. İdari yargı yerlerince başkanın bu konuda geniş takdir yetkisi olduğu yönünde kararlar verildiği gibi, aksi yönde de kararlar verildiği görülmektedir.

İdari yargı yerlerinin, naklen atamalarda başkanın geniş takdir yetkisi

<sup>21</sup> Mülga Kanun m. 96: “Lüzum görülen belediyelerde reis muavinlerinin meclis azası arasından intihabı caizdir. **Bu takdirde muavinlerin memuriyetleri meclisin devamı ile mukayyettir**”.

<sup>22</sup> BK m. 49/7: “Bu şekilde görevlendirme, ... **belediye meclisinin görev süresini aşamaz**”.

<sup>23</sup> RG, 02.07.2020, S. 31173.



olduğu yönündeki kararlarına bakıldığında; örneğin Battalgazi Belediye Başkanlığınca belediye başkan yardımcılığı görevinden alınarak temizlik işleri müdürlüğü kadrosuna naklen atanan kimsenin ilgili işlemin iptali istemiyle açtığı davada ilk derece mahkemesi “*belediyelerin yönetimi konusunda belediye başkanlarına verilen görev, yetki ve sorumluluklar göz önüne alındığında kendilerine çok yakın, gerektiğinde onun yetkilerini devralan ve onun adına hareket eden belediye başkan yardımcılarını atama konusunda kanunla tanınan takdir yetkisinin geniş yorumlanması gerektiğinden, kamu yararı ve hizmet gerekleri gözetilerek tesis edilen dava konusu işlemde hukuka aykırılık görülmediği*” gerekçesiyle davayı reddetmiş ve bu karar temyiz incelemesinde Danıştay tarafından da onanmıştır<sup>24</sup>. Bir başka örnek olayda naklen atama işlemine karşı açılan dava ilk derece mahkemesince kabul edilmiştir. Daha sonra bu karar bölge idare mahkemesince yapılan istinaf incelemesi neticesinde “*Belediye Başkan Yardımcılığı unvanının üst düzey kadro olduğunun kabulüyle, üst düzey kamu yöneticilerinin, kamu kurum ve kuruluşlarının geleceğe dönük planlarını ve politikalarını saptayan, bu plan ve politikadaki hedefleri gerçekleştirmek için gerekli kaynakları ve bu kaynakların kullanım yerlerini belirleyen ya da bu kişilerin emir ve direktifleri yönünde uygulamayı yapan veya onlara yardımcı olan kişiler oldukları; ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda atama yapma ve görevden alma konusunda idareye tanınan takdir yetkisinin bu tür kadrolar için daha geniş olduğunun kabulü, bu görevlerden başka görevlere atanmaya ilişkin işlemlerin kazanılmış hakları veya genel olarak hukuk güvenliği ilkesini ihlal eden bir yönü bulunmadığı hususları birlikte değerlendirildiğinde; bulunduğu göreve herhangi bir mesleki yarışma sınavı veya kurum içi görevde yükselme sınavında başarılı olmak suretiyle gelmeyen, emeklilik sonrası açıktan atama yoluyla göreve başlayan davacının, bu görevinden alınması yolunda tesis edilen dava konusu işlemde, usulde paralellik ilkesine uygun olması hasebiyle, hukuka aykırılık ... bulunmadığı gerekçesiyle davalı idarenin istinaf başvurusunun kabulüne” denilerek ilk derece mahkemesi kararı kaldırılmıştır. Kaldırma kararı Danıştay tarafından da hukuka uygun bulunarak davacının temyiz talebi reddedilmiştir<sup>25</sup>. Konuya ilişkin benzer bir*

<sup>24</sup> Danıştay 2. Daire, E. 2020/2379, K. 2021/2373, T. 30.06.2021. Aynı yönde Danıştay 2. Daire, E. 2020/2519, K. 2021/591, T. 15.03.2021; Danıştay 2. Daire, E. 2021/15048, K. 2021/2300, T. 24.06.2021.

<sup>25</sup> Danıştay 12. Daire, E. 2021/16434, K. 2021/2685, T. 15.09.2021. Aynı yönde Danıştay 2. Daire, E. 2016/8839, K. 2020/951, T. 18.2.2020; Danıştay 2. Daire, E. 2019/1287, K. 2019/5092, T. 15.10.2019; Adana Bölge İdare Mahkemesi 1. İdari Dava Dairesi, E. 2021/2300, K. 2022/816, T. 3.3.2022.

olayda<sup>26</sup> bölge idare mahkemesi “Üst düzey yönetici atamalarında, nitelikli yöneticilerin hangi usule göre ve nasıl belirleneceği, yöneticilik vasıflarının hangi ölçütlere göre ve nasıl değerlendirileceği konusu tamamen atamaya yetkili amirlerin subjektif tercihlerine ve geniş takdirine bırakılmıştır. **İdarenin, hangi kıstas ve kriterlere göre hukuki tasarrufta bulunacağına hukuk kuralları ile önceden kesin bir şekilde belirlenmediği durumlarda, idareye geniş takdir yetkisinin tanındığı kabul edilmelidir.** Başka bir deyişle, idari işlemin unsurları bakımından hukuk kuralları idareye serbest hareket imkânı tanıyorsa, bu durumda idarenin geniş takdir yetkisinden söz edilebilir” şeklindeki kararıyla aynı yönde fakat başka bir gerekçeyle naklen atama ile başkan yardımcısının görevden alınmasında başkanın geniş takdir yetkisinin bulunduğuna işaret etmiştir.

İdari yargı yerlerinin konu hakkında başkanın takdir yetkisinin geniş olmadığı yönünde kararları da bulunmaktadır. Örneğin<sup>27</sup> belediye başkan yardımcısı olarak görev yapan davacının uzman kadrosuna naklen atanmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan dava idare mahkemesince reddedilmesine karşın temyiz incelemesinde “... İdarelere kamu görevlilerinin naklen atanmaları konusunda **takdir yetkisi tanınmış ise de bu yetkinin kullanımı kamu yararı ve hizmet gerekleriyle sınırlı olup, bu açıdan yargı denetimine tabi bulunduğu, İdare Hukuku'nun bilinen ilkelerindedir. ... dava konusu işlemlerle de belediye başkan yardımcılığı görevinden alınarak, Fen İşleri Müdürlüğüne uzman olarak atandığı; bunun üzerine, bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır. Davacının belediye başkan yardımcılığı görevini gereği gibi yerine getiremediğine, mesleğinde başarısız olduğuna dair herhangi bir bilgi ve belge dosyaya sunulmadığından, görevinde başarısızlığı ya da yetersizliği ortaya konulmaksızın, sadece takdir yetkisi kapsamında tesis edildiği görülen dava konusu işlemde hukuka uyarlık, davanın reddine ilişkin İdare Mahkemesi kararında da hukuki isabet görülmemiştir”** denilerek Danıştay tarafından davacının temyiz başvurusu kabul edilmiştir.

İdari yargı yerlerinin yukarıdaki kararlarına bakıldığında başkan yardımcısı olarak atanan bir kimsenin bir başka göreve nakledilmesinde iki farklı içtihadın söz konusu olduğunu söyleyebiliriz<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Karar için bkz. İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 1. İdari Dava Dairesi, E. 2022/1837 K. 2022/1752, T. 21.12.2022.

<sup>27</sup> Danıştay 5. Daire, E. 2015/1701, K. 2015/9963, T. 07/12/2015. Aynı yönde Danıştay 5. Daire, E. 2015/2492, K. 2016/1579, T. 22.3.2016.

<sup>28</sup> Anayasa Mahkemesi'nin bireysel başvuru incelemesine konu olan başkan yardımcılığı

Takdir yetkisinin geniş olmadığı yönündeki kararlarda; belediye başkanlarının yardımcılarını naklen başka bir göreve atamak suretiyle başkan yardımcılığı görevinden alma işleminde takdir yetkilerinin bulunmasına karşın, bu yetkiyi kamu yararı ve hizmet gerekleri çerçevesinde kullanmaları gerektiği belirtilmektedir. Görevden alma hususunun başkan yardımcılarının görevini gereği gibi yerine getirememesi durumu veya görevinde başarısızlık ya da yetersizliğin ortaya çıkması hâli gibi somut verilerle gerekçelendirilmesi gerektiği de kararlarda vurgulanmaktadır. Dolayısıyla bu kararlarda başkanın konuya ilişkin takdir yetkisi dar yorumlanmakta ve sadece salt takdir yetkisine dayanarak bu yönde bir işlem yapılamayacağı vurgulanmaktadır.

Diğer taraftan takdir yetkisinin geniş olduğu yönündeki kararlarda ise; başkan yardımcılarının, başkana yakın, gerektiğinde onun yetkilerini devralan ve onun adına hareket eden kişiler oldukları gibi gerekçelerle başkanın salt takdir yetkisi çerçevesinde yardımcılarını görevden alabileceği ifade edilmektedir. Dolayısıyla bu kararlarda başkanın geniş takdir yetkisi olduğu kabul edilmektedir.

İdarenin bir görevlinin görevden alınmasında geniş takdir yetkisinin olduğunun kabulü için mevzuatta bu hususta açık bir hükmün olması gerekmektedir<sup>29</sup>. Örneğin bakanlık müşavirlerinin görevden alınabilmeleri

görevinden alınmalar hakkında ortaya çıkan içtihat farklılığı hakkındaki kararında “Somut olayda başvurusunun belediye başkan yardımcılığı kadrosundan uzman kadrosuna atanmasına ilişkin işlemin iptali için açtığı dava reddedilmiştir. Mahkeme, başvurusunun durumunu Belediyenin değerlendirdiğini, atama konusunda takdirin idareye ait olduğunu ve atama işleminde hukuka aykırılık bulunmadığını açıklamıştır. Başvurucu, benzer konumda olanlar tarafından açılan davaların lehe sonuçlandığını belirterek Mahkeme kararının haksız olmasından yakınmaktadır. Bu aşamada belirtmek gerekir ki yargılama sürecinde delillerin değerlendirilmesi ve hukuk kurallarının yorumlanması -kural olarak- derece mahkemelerinin takdirindedir. Ancak bu takdir yetkisi sınırsız olmayıp derece mahkemelerinin kararlarının açıkça keyfi olmaması veya bariz bir takdir hatası içermemesi gerekir. Başvurucu tarafından sunulan kararlar ile Mahkeme kararı arasındaki farklılığın kanun hükümlerinin yorumundan kaynaklanmadığı, olguların farklı değerlendirilmesinin söz konusu olduğu, dolayısıyla içtihat farklılığı olarak nitelendirilemeyeceği anlaşılmaktadır” denilerek, bu sebeple hak ihlali oluşmadığını belirtilmiştir. Karar için bkz. Anayasa Mahkemesi, Bireysel Başvuru Numarası: 2018/7543, T. 18.05.2021.

<sup>29</sup> Anayasa Mahkemesi idareye bu yönde yetki veren bir düzenlemeyi Anayasa’ya aykırı bulmamıştır. “Genel müdür yardımcısı, daire başkanı ve il müdürü kadroları idareci (yönetici) kadroları olup idarenin bu kadrolara bir kere atadığı kişileri meslek hayatları boyunca bu kadrolarda çalıştırma zorunluluğunun bulunmayacağı açıktır. ... Bu nedenle, kamu yararı ve hizmetin gerekleri dikkate alınarak bu kişilerin idarecilik görevlerine son verilmesi ve kariyer meslek kadrolarından gelenlerin kendi kadrolarına, kariyer mesleklerden gelmeyenlerin ise bazı koşulları taşımak kaydıyla, geldiği kadrodan daha üst bir görev(e) ... atanmaları mümkün olup bunu düzenleyen kuralın kazanılmış hakları veya genel olarak

hususunda idarenin geniş takdir yetkisi vardır. Çünkü DMK’da (m. 61/A-2) bu hususta herhangi bir sebebe işaret edilmeden idareye açıkça yetki verilmiştir. İlgili hükme göre: “*Bakan müşavirleri, bakanın görev süresiyle sınırlı olarak görev yapar. Bakanın görevi sona erdiğinde, bakan müşavirlerinin görevi de sona erer. Bakan müşavirleri gerektiğinde bakanın görev süresi dolmadan da görevden alınabilir*”. Görüleceği üzere söz konusu hükümde görevden alma hususunda herhangi bir şart koşulmamıştır. Dolayısıyla müşavirlerin görevine her zaman son verilebilmektedir. Elbette bu yöndeki görevden almalarda da idare hukukunun genel ilkelerinden kamu yararı ve hizmet gerekleri gözetilmelidir. Ancak idarenin bu husustaki takdir yetkisinin diğer görevden almalara göre daha geniş olacağı da kabul edilmelidir. Başkan yardımcılarında memur sıfatıyla atananların görevden alınmalarında idareye tanınan takdir yetkisinin kapsamı hususunda Kanun’da açık bir hükmün olmadığı ortadadır. Dolayısıyla başkanın bu hususta geniş takdir yetkisinin bulunduğunu söylemek mümkün değildir.

## II. BELEDİYE BAŞKAN YARDIMCISININ HUKUKİ STATÜSÜ

### A. Memur ve Diğer Kamu Görevlisi Yönünden

BK’ya göre iki tür başkan yardımcısının olduğunu ifade etmiştik. Norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde, bu kadrolara atanan başkan yardımcısının hukuki statüsünün *memur* olduğu açıktır. Çünkü bunların hizmet sınıfı ve derecesi BK’ya istinaden yürürlüğe giren Norm Kadro Yönetmeliği’nde (m. 2) düzenlenmiştir. Yönetmelik’te başkan yardımcılığı DMK’ya tabi memur unvanlarının gösterildiği memur kadro kütüğünde GİH sınıfının içinde gösterilmiş ve kadro derecesi 1 olarak belirtilmiştir. Dolayısıyla bu statüdeki başkan yardımcıları, bir kamu idaresinde kadroya atanmak ve ilgili kadro karşılığında maaş almak suretiyle istihdam edilmektedirler. Atama yoluyla göreve gelen başkan yardımcısının asli görevi başkan yardımcılığıdır. Bu görevi belli bir süreyle kayıtlanmadığı için de süreklidir. Yani norm kadroya atanan başkan yardımcılarının memuriyetleri süresince başkan yardımcılığı görevleri (başka bir göreve nakledilmedikçe) devam etmektedir.

BK’da meclis üyesi başkan yardımcılarının hukuki statüsüne yönelik açık bir hüküm yoktur. Her şeyden önce şunu belirtelim ki, başkan yardımcısı olarak görevlendirilen meclis üyeleri *bu üyelikleri yönünden* memur ya da

---

*hukuk güvenliği ilkesini ihlal eden bir yönü bulunmamaktadır*”. Anayasa Mahkemesi, E. 2014/87, K. 2015/112, T. 8.12.2015, RG, T. 28.01.2016, S. 29607.

diğer kamu görevlisi statüsünde değildir. Anayasa Mahkemesi<sup>30</sup> ve Danıştay<sup>31</sup> da bu görüştedir. Öte yandan, meclis üyelerinin *başkan yardımcılığı görevi yönünden* de aşağıda ortaya konulan gerekçeler çerçevesinde bu statüler arasında sayılamayacaklarını söyleyebiliriz.

### 1. Memur Statüsü Yönünden

Mülga Kanun'da (m. 96) “*Lüzum görülen belediyelerde reis muavinlerinin (başkan yardımcılarının) meclis azası arasından intihabı (seçilmesi) caizdir. Bu takdirde muavinlerin memuriyetleri meclisin devamı ile mukayyettir (sınırlıdır)*” denilmekte idi. Mülga Kanun dönemindeki meclis üyesi başkan yardımcılarının memur olduklarına ilişkin bu hüküm, bu yöndeki görevlendirmelerde kadro aranıp aranmayacağı, yardımcılara belediye meclisince tespit edilecek ödeneğin mi, yoksa memur belediye başkan yardımcılığına özgülenen kadro aylığının mı ödenmesi gerekeceği<sup>32</sup>, meclis üyesinin başkan yardımcılığı görevlendirmesinden sonra meclis üyeliğinin devam edip etmeyeceği<sup>33</sup> gibi hususlar başta olmak üzere uygulamada birçok tartışma ve soruna yol açmaktaydı. BK'da (m. 49/7) ise meclis üyesi başkan yardımcılarının memur ya da diğer kamu görevlisi oldukları yönünde bir nitelendirme yapılmamış ancak bu yöndeki görevlendirmelerin kadroya bağlı olmadığı, görevlendirilen meclis üyelerine belediye başkanına verilen ödeneğin 2/3'ünü aşmamak üzere belediye meclisi tarafından belirlenen aylık ödenek verileceği ve taleplerine göre bir sosyal güvenlik kurumu ile ilişkilendirilecekleri hüküm altına alınmıştır. Ayrıca bu yöndeki bir görevlendirmenin de memuriyete geçiş, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışma dâhil ilgililer açısından herhangi bir hak teşkil etmeyeceği de açıkça ifade edilmiştir.

DMK'daki (m. 33) “*Kadrosuz memur çalıştırılmaz*” hükmü dikkate alındığında, kadroya bağlı olmadan, atamayla değil görevlendirmeye göreve gelen ve kadro karşılığı ödenen maaş yerine belediye meclisince

<sup>30</sup> Anayasa Mahkemesi, E. 1987/18, K. 1988/23, T. 22.6.1988, RG, T. 26.11.1988, S. 20001.

<sup>31</sup> “*Belediye Meclis Üyesi olan davacının ... işçi niteliği taşımayan kamu personeli durumunda olmadığı...*” yönünde bir tespitte bulunmuştur. Karar için bkz. Danıştay 8. Daire, E. 1988/627, K. 1988/683, T. 13.10.1988. Aynı yönde bkz. Danıştay 1. Daire, E. 1996/131, K. 1996/242, T. 19.12.1996.

<sup>32</sup> Abdurrahman Acar, “Belediye Başkan Yardımcılığı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4(3), 1995, <<https://dergipark.org.tr/tr/pub/atauniiibd/issue/38242/332807>>, Erişim Tarihi 20 Mart 2014, s. 39 vd.

<sup>33</sup> Şerafettin Yarkin, “Belediye Başkan Yardımcısının Belediye Meclisi Üyeleri Arasından Tayini Konusu Üzerinde Bir İnceleme”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, (344), 1974, s. 248.

belirlenen aylık ödenek verilen meclis üyesi başkan yardımcılarının memur olmadığı ortadadır. Bunlar memur statüsünde olmadıklarından memuriyetten kaynaklanan haklardan da yararlanamazlar. Örneğin görevden uzaklaştırılan meclis üyesi başkan yardımcılara, diğer memur statüsündeki başkan yardımcılarının görevden uzaklaştırılmaları hâlinde maaşlarının 2/3'ünün ödenmesi durumu (DMK m. 141/2), bunlara ödenen aylık ödenekleri yönünden söz konusu değildir<sup>34</sup>. Öte yandan bunlar memurların tabi olduğu yasaklara ve memuriyetle bağdaşmayan hâller bakımından söz konusu olan kısıtlamalara da tabi değildirler. Örneğin memurların ticaretle uğraşması yasaktır (DMK m. 28). Meclis üyelerinin ticari faaliyette bulunmalarına izin verildiğinden, bu yöndeki faaliyetler onlar için serbesttir (BK m. 28). DMK'da öngörülen disiplin hükümleri meclis üyeleri arasından görevlendirilen başkan yardımcılarını hakkında uygulanmaz. Zira BK'da meclis üyesi başkan yardımcılarının disiplin hükümleri açısından DMK'ya tabi olduklarına dair bir hüküm yoktur. Uygulamada da bunlar hakkındaki disiplin işlemleri meclis üyelikleri yönünden yapılmaktadır<sup>35</sup>.

Memurlar siyasi partilere üye olamaz ve siyasi faaliyetlerde bulunamazlar (DMK m.7). Buna karşın meclis üyelerinin siyasi faaliyetlerde bulunabilmeleri mümkündür. Zira meclis üyeliği seçimine bağımsız olarak katılınabileceği gibi, bir siyasi partinin listesinden aday olmak suretiyle de katılınabilmektedir<sup>36</sup>. Ayrıca meclis üyeliğine seçildikten sonra da meclis üyelerinin siyasi parti üyelikleri devam etmektedir. Çünkü ihtisas komisyonlarının ve denetim komisyonunun oluşumunda belediye meclisi içindeki parti gruplarından da üye seçilir (BK m.24/2, BK m. 25). Dahası “*Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar*” almadıkça (BK m. 30/1-b), siyasi hususlarda da karar alabilmek yönünden belediye meclisinin yetkilendirilmesi hususu ve hemen yukarıda işaret ettiğimiz siyasi yönlerine ilişkin düzenlemeler

<sup>34</sup> Aynı yönde bkz. Sayıştay 2. Daire Temyiz Kurulu Kararı, Dosya No: 35401, Tutanak No: 39961, Tutanak Tarihi: 27.01.2015.

<sup>35</sup> Bkz. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün E-53773008-622.02-8039830 sayı ve 27.11.2023 ve tarihli görüş yazısı ile E-53773008-622.02-3914594 sayı ve 20.06. 2022 tarihli görüş yazısı.

<sup>36</sup> Mahalli İdareler Seçim Kanunu m. 10. Bu doğrultuda, 31 Mart 2024 tarihinde yapılan mahalli idareler seçiminde mevcut 20.953 belediye meclisi üyeliği için 306 adet aday bağımsız olarak seçime katılmıştır. Bunlardan da sadece 7 adet kazanan olmuştur. Buna göre siyasi partilere üye olmayan meclis üyelerinin üye olanlara oranı 0,03'tür. Bkz. Yüksek Seçim Kurulu Seçmen Kütüğü Genel Müdürlüğü, *31 Mart 2024 Mahalli İdareler Genel Seçimleri Seçim İstatistikleri Bülteni*, 2024, [https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/31%20MART%202024%20MAHALL%C4%B0%20%C4%B0DARELER%20B%C3%9CLTEN%C4%B0\\_08\\_7\\_2024](https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/31%20MART%202024%20MAHALL%C4%B0%20%C4%B0DARELER%20B%C3%9CLTEN%C4%B0_08_7_2024), Erişim Tarihi 15 Kasım 2024, s. 8-9.

birlikte değerlendirildiğinde, belediye meclisinin siyasi yönü<sup>37</sup> buna bağlı olarak da meclis üyelerinin siyasi kişiliklerinin söz konusu olduğu açıktır. Başkan yardımcılığına görevlendirilen meclis üyesinin, siyasi parti üyeliği mevcutsa, üyesi olduğu parti ile ilişkisi kesileceğine dair bir hüküm de BK'da bulunmamaktadır.

## 6. Diğer Kamu Görevlileri Statüsü Yönünden

Belediyemeclisiyelerininbaşkanyardımcısıolarakgörevlendirilebilmesi, mevzuattaki istihdam biçimlerinden tamamen farklı ve kendine özgü bir çalışma biçimi<sup>38</sup> olduğundan eşine rastlanmayan<sup>39</sup> bir uygulamadır. Bunlar belediye meclisi üyeleri arasından başkan yardımcısı olarak görevlendirilmek suretiyle başkan yardımcılığı görevine gelmektedirler.

Belde halkı tarafından seçilmek suretiyle, onları mecliste temsil etmek üzere görevlendirilmiş olan bir üyenin bu sıfatının ancak Kanun'un açık bir hükmüne istinaden sona ermesi mümkündür. Kanun'da ise meclis üyeliğini sona erdiren hâller arasında başkan yardımcılığına görevlendirilme sayılmamıştır. Bu nedenle meclis üyelerinden birinin başkan yardımcısı olarak görevlendirilmesi hâlinde onun meclis üyeliği de devam etmektedir<sup>40</sup>. Buna karşın meclis üyeliği sıfatı ortadan kalkınca, ona bağlı olan başkan yardımcılığı görevi de sona ermektedir. Dolayısıyla görevlerine devam edebilmelerinin meclis üyeliği sıfatlarının devamına bağlı olması esas görevlerinin meclis üyeliği olduğuna işaret eder. Yani bunların başkan yardımcılığı görevleri arızidir<sup>41</sup>; çünkü asli görevleri meclis üyeliğidir. Bununla birlikte, başkan

<sup>37</sup> Gözler, “Şüphesiz ki belediye meclisi bir mahalli siyaset organıdır, kaldı ki üyeleri siyasi partilerin listesinden seçilmektedir” demektir. Bkz. Gözler Kemal, *İdare Hukuku Cilt 1*, Ekin Kitabevi, 2019, s. 558.

<sup>38</sup> Acar, s. 37.

<sup>39</sup> Nur Şat, “Türkiye’de Belediye Başkan Yardımcılığı”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 32(3), 2018, <<https://dergipark.org.tr/tr/pub/atauniiibd/issue/38242/332807>>, Erişim Tarihi 20 Temmuz 2024 s. 601; Hayriye Çiçek, *Güçlü ve Etkin Başkan Yönetiminde Belediye ve Organları*, T.C. İbn Haldun Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Uluslararası ve Mukayeseli Hukuk Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, 2022, <<https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp>>, Erişim Tarihi 20 Ekim 2024, s. 92.

<sup>40</sup> Mülga Kanun döneminde de bu yönde tereddüt oluşmuştur. Konu hakkında bir Sayıştay kararında ilgili meclis üyesi başkan yardımcılarının üyeliklerinin devam edeceği yönünde karar verilmiştir. Karar için bkz. Sayıştay Genel Kurulu, Karar No: 4794/1, Karar Tarihi: 20.12.1993, Sayıştay Kararları, S. 14, Ekim-Aralık 1993, s. 58.

<sup>41</sup> Türk Dil Kurumu Sözlüğüne göre arızı: sonradan olan, gelip geçici anlamına gelmektedir. Bkz. <<https://sozluk.gov.tr/>>, Erişim Tarihi 15 Kasım 2024.

yardımcılığı görevlerinin meclisin görev süresiyle sınırlandırılması<sup>42</sup> nedeniyle başkan yardımcılığı görevini sürekli değil; geçici olarak icra etmektedirler.

Özetle, meclis üyeleri arasından görevlendirilen başkan yardımcıları, başkan yardımcılığı görevini meclis üyeliğine bağlı olarak ve geçici bir süreliğine yürütmekte olduklarından, hukuki statüleri başkan yardımcılığı görevi yönünden değil, meclis üyeliği yönünden değerlendirilmelidir. Yukarıda ifade ettiğimiz üzere meclis üyelerinin hukuki statüsü ise ne memur ne de diğer kamu görevlisidir<sup>43</sup>.

## B. Hiyerarşi ve Üst Yöneticilik Yönünden

### 1. Hiyerarşi Yönünden

Mülga Kanun'da<sup>44</sup> belediye idaresinden sorumlu olanlar içinde başkan yardımcılarını da sayılmaktaydı. Dolayısıyla belediyelerde başkan yardımcısının da yönetici sınıfından olduğu açıkça belirtilmişti. BK'da (m. 38/1-a) ise belediye başkanının belediyenin en üst amiri olduğu ve belediyenin sevk ve idaresinden sorumluluğu olduğu ifade edilmiştir. BK'da belediye başkan yardımcılarının görevleri ile ilgili açık bir hüküm olmamasının yanında, onların belediye personeli içindeki statülerine yönelik de net bir bilgi verilmemiştir. Dolayısıyla Mülga Kanun ve BK'nın konuyla ilgili olan diğer hükümleri üzerinden bir çıkarım yapmak gerekmektedir.

<sup>42</sup> BK m. 49/7: “*Bu şekilde görevlendirme, ... belediye meclisinin görev süresini aşamaz*”.

<sup>43</sup> Mahalli İdareler Seçim Kanunu'nda (m. 17) mahalli idare seçimlerinde aday olabilmek için istifa etmesi gerekmeyenler gösterilmiştir ki bunlar arasında belediye meclis üyeleri de sayılmıştır. Dolayısıyla mahalli idare seçimlerine katılmak isteyen meclis üyesinin meclis üyeliğinden istifa etmesi gerekmemektedir. Belediye meclis üyeleri arasından seçilen başkan yardımcısının adaylık için başkan yardımcılığı görevinden istifa etmesi gerekmediği hususunda Yüksek Seçim Kurulu (YSK) 2019 yılı mahalli idareler seçimlerinden önce verdiği kararında meclis üyesi belediye başkan yardımcılarının aday olabilmek için Mahalli İdareler Seçim Kanunu'nda öngörülen istifa etmesi gerekmeyenler arasında başkan yardımcılarının sayılmadığı gerekçesi ile meclis üyesi olanların da belediye başkan yardımcılığı görevinden istifa etmeleri gerektiğine hükmetmiştir. Önceki kararının aksine, belediye meclis üyeleri arasından görevlendirilen belediye başkan yardımcılarının mahalli idare seçimlerine katılabilmek için başkan yardımcılığı görevinden istifa etmelerinin gerekmediğine karar vermiştir. Kararın gerekçesi, bu yöndeki görevlendirilenlerin memur ya da diğer kamu görevlisi olmadıkları doğrultusunda temellendirilmiştir. Karar için bkz. Yüksek Seçim Kurulunun 19.11.2018 tarih ve 1052 numaralı kararı; Yüksek Seçim Kurulunun 09.11.2023 tarih ve 2023/1480 numaralı kararı.

<sup>44</sup> Mülga Kanun m. 3: “*Belediye idaresi, belediye meclisi ile belediye encümeni ve belediye reisi ve muavinlerine (başkan yardımcılara), belediye şubeleri mevcut ise şube müdürlerine ve şube heyetlerine mevduur (emanet edilmiştir)*”.



Mülga Kanun'da yetki devri konusunda (m. 101) “*Belediye reisi kendi mesuliyet ve nezareti (gözetimi) altında kendine ait vezâiften (görevlerden) bir kısmını namına tedvir (adına yönetmek) ve intaç etmek (sonuçlandırmak) üzere muavinlerine (başkan yardımcılara) tevdi eylemek salâhiyetini haizdir (bırakmak yetisine sahiptir)*” denilmekteydi. İlgili hükümden de anlaşılacağı üzere, başkanın yardımcılara yetki devredebileceği açıkça öngörülmüştü. BK'da ise yetki devri hususunda (m. 42) “*Belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, **yöneticilik sıfatı bulunan** belediye görevlilerine devredebilir*” denilmektedir. Burada hem başkan yardımcısı zikredilmemekte hem de Kanun'un diğer maddelerinde belediye başkanı dışındaki yönetici sınıfın kimlerden oluştuğu da açıkça belirtilmemektedir. Ancak Kanun'un yetki devrine ilişkin ilgili hükmünün gerekçesinde<sup>45</sup> bu husus şu şekilde açıklığa kavuşturulmuştur: “... *Madde ile belediye başkanlarının, yetkilerinden uygun gördüklerini **başkan yardımcılara** ve diğer yöneticilere devretmesine imkân tanınmaktadır*”.

BK uyarınca, “*Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulur*” (m. 49/2). Kanun'da birim müdürlüğü üstü yöneticilerin kimler olduğu belirtilmemiştir. Görevde Yükselme Yönetmeliği'nde (m. 19/1-c) “*Bu **Yönetmelik kapsamı dışında bulunan daha üst görevlerde en az altı ay süreyle çalışmış olanlar, ... unvan değişikliğine tabi kadrolara sınavsız, genel hükümlere göre atanabilirler***” denilmektedir. Yönetmelik'te (m. 5) görevde yükselme ve ünvan değişikliği sınavına tabi olanlar arasında sırasıyla müdür, şube müdürü, koruma ve daha alt derecede olan görevliler sayılmışken, başkan yardımcılığı sayılmamıştır. Dolayısıyla başkan yardımcılığı görevinin “birim müdür üstü yönetici” olduğu kabul edilmelidir. Hâlihazırda hem ilgili Bakanlık<sup>46</sup> hem Sayıştay<sup>47</sup> hem de Danıştay<sup>48</sup> kararları da bu yöndedir.

<sup>45</sup> Türkiye Büyük Millet Meclisi 944 No'lu Komisyon Raporu, <[https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar\\_erisim.tutanak\\_hazirla?v\\_meclis=&v\\_donem=&v\\_yasama\\_yili=&v\\_cilt=&v\\_birlesim=&v\\_sayfa=&v\\_anabaslik=KANUNLAR&v\\_altbaslik=5393&v\\_mv=&v\\_sb=&v\\_ozet=&v\\_kelime=&v\\_bastarih=&v\\_bittarih=>](https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_erisim.tutanak_hazirla?v_meclis=&v_donem=&v_yasama_yili=&v_cilt=&v_birlesim=&v_sayfa=&v_anabaslik=KANUNLAR&v_altbaslik=5393&v_mv=&v_sb=&v_ozet=&v_kelime=&v_bastarih=&v_bittarih=>), Erişim Tarihi 15 Ağustos 2024, s. 14.

<sup>46</sup> Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün T. 14.11.2024 tarih ve S. E-53773008-622.02-10971697 görüş yazısı.

<sup>47</sup> “*Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'in kapsamı dışında bulunan başkan yardımcılığı gibi üst düzey görevlerde en az altı ay süreyle çalışmış olanlar, aranan diğer şartları taşımaları kaydıyla yönetim hizmetleri grubunda yer verilen müdür kadrosuna sınavsız olarak atanabilmektedir*”. Karar için bkz. Sayıştay 6. Daire, Dosya No: 53221, Tutanak No: 56479, Tutanak Tarihi: 14.02.2024.

<sup>48</sup> Danıştay 12. Daire, E. 2021/16434, K. 2021/2685, T. 15.09.2021. “... *davalı idare, davacıyı*

Norm Kadro Yönetmeliğine göre (m. 9/2) “... birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadro unvanları ile ... idarî birimler oluşturulur”. Bu hüküm uyarınca başkan yardımcılarını belediyedeki idari birimlerden en az biriyle ilişkilendirilmekte ve başkanın emir ve talimatları doğrultusunda ilgili birim başkan yardımcısı tarafından sevk ve idare edilmektedir. Bu husus hem yargı kararlarında belirtilmiş hem de bu yönde bir ilişkilendirme yapılmaması Kamu Görevlileri Etik Kurulu kararında etik ihlali nedenlerinden birisi olarak gösterilmiştir<sup>49</sup>.

Yukarıdaki hususlar birlikte değerlendirildiğinde, başkan yardımcısının hem yöneticilik sıfatı<sup>50</sup> bulunmakta hem de başkan yardımcılığı birim müdürlüğü

---

*Başkan Yardımcılığından aldıktan sonra müktesep kadrosu olan Şef kadrosu yerine yine istisnai bir hüküm ile görevde yükselme sınavına tabi Müdür kadrosuna sınavsız olarak atanmıştır. Bu şekilde atanmanın dayanağı ise davacının görevde yükselme ve unvan değişikliği yönetmeliği kapsamında yer almayan üst görev niteliğindeki Başkan Yardımcılığı kadrosunda Yönetmeliğin 19.maddesinin (c) bendi kapsamında en az altı ay çalışmış olmasıdır”. Karar için bkz. Adana Bölge İdare Mahkemesi 1. İdari Dava Dairesi E. 2023/1509, K. 2023/2172, T. 22.11.2023.*

<sup>49</sup> Belediye Başkan Yardımcısı olarak görev yapan davacı tarafından, sorumluluğunda bulunan veteriner işleri müdürlüğünün bir başka başkan yardımcısı ile ilişkilendirilmesi ve kendisine herhangi bir birim bağlanmaması biçiminde teşkilat şeması belirlenmesine (ve) başkanlık emrinde görevlendirilmesine ilişkin işlem “... **bir görevle ilişkilendirilmemesinde** ‘neden ve amaç’ yönünden hukuka uyarlık bulunmadığı ...” gerekçesiyle ilk derece mahkemesince iptal edilmiş ve bu karar, temyiz incelemesinde Danıştay tarafından da hukuka uygun bulunmuştur. Karar için bkz. Danışta 5. Daire, E. 2013/7750, K. 2015/8743, T. 09.11.2015. Kamu Görevlileri Etik Kuruluna bir belediye başkan yardımcısı tarafından yapılan başvuruda, kendisi dışındaki diğer tüm başkan yardımcılarını müdürlükler bağlanırken şahsına hiçbir müdürlük bağlanmadığı hususunu da değerlendiren Kurul verdiği kararında diğer gerekçelerinin yanında, başkan yardımcının “... kendine bağlı olan birimlerin alınması(mı)” Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in 9 ve 10’uncu maddelerine aykırın bulmuştur. Karar için bkz. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararı, Dosya Numarası: 2012/75, Karar Numarası: 2012/26, T. 22.03.2012.

<sup>50</sup> Sosyal bilimler alanlarında yürütülen saha araştırmasında yapılan bir ankette, belediye personeline yöneltilen başkan ve başkan yardımcısının liderlik yeteneğine sahip olması gerekip gerekmediği yönündeki bir soruda verilen cevaplara göre “... bir belediye başkanın liderlik yeteneğine sahip olması gerektiğini düşünenlerin oranı %100’dür. ... Aynı soru daha alt kademe yöneticilere göre yöneltilindiğinde; başkan yardımcısının liderlik yeteneğine sahip olması gerektiğini düşünenlerin oranı %94,1(dir)”. Bu çalışmaya göre, ankete katılan belediye personeli tarafından başkan yardımcılığı pozisyonu yönetici mevkiinde görülmektedir ki, bu sebeple ankete katılan personelin büyük bir çoğunluğu bu görevi yürütecek kişinin de yöneticilik sıfatını haiz bir kimse olması gerektiği yönünde görüş bildirmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Onur Kemal Yılmaz, “Belediye Üst Kademe Yöneticilerinin Liderlik ve Mesleki Bilgi Kapasitelerinin Geliştirilmesine Yönelik Bir Eğitim Programı Önerisi”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, <[https://dergipark.org.tr/pub/oguiibf/issue/51635/4\\_99715](https://dergipark.org.tr/pub/oguiibf/issue/51635/4_99715)>, Erişim Tarihi 20 Ekim 2024, 14(3), 2019, s. 744.

üstünde<sup>51</sup> bir mevkide yer almaktadır. Bu nedenle başkan yardımcısına hem yetki devri<sup>52</sup> yapılabilir, hem de atama ya da görevlendirmeleri meclisin bilgisine sunulur. Bundan başka, belediye teşkilatı içinde hiyerarşi<sup>53</sup> yönünden başkan yardımcıları, birim müdürlerinin üstü olup belediye başkanından da hemen sonra gelmektedirler<sup>54</sup>.

## 2. Üst Düzey Kamu Görevlileri Yönünden

1982 tarih ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda<sup>55</sup> (İYUK) temyiz edilebilecek kararlar arasında “... *daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlilerinin atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri hakkında açılan iptal davaları*” da sayılmıştır (m. 46/1-f). Buna göre başkan yardımcılığı mevkiinin, daire başkanına denk veya daha üst düzey kamu görevlileri arasında kabul edilip edilemeyeceği yönünden de bir değerlendirme yapılmalıdır.

2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na<sup>56</sup> (5018 sayılı Kanun) göre belediyelerde üst yönetici belediye başkanıdır (m. 11). Düzenlemede belediye başkanı sayılmış ancak başkan yardımcısı üst yöneticiler arasında sayılmamıştır. Aynı maddenin 2'nci fıkrasında ise üst yönetici tanımlanmıştır<sup>57</sup>.

<sup>51</sup> “Bilindiği gibi belediye başkan yardımcısı kadrosu ... müdür ünvanlı kadrodan daha üst bir görevdir”. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü Sayı: E-53773008-622.02-1066934 sayı ve 03.09.2024 tarihli görüşü.

<sup>52</sup> Yetki devrinin başkan yardımcılara da yapılabileceği hakkında bkz. Çiçek, s. 92. Belediye başkanının, başkan yardımcısına yetki devri yapabileceğine yönelik açık bir hüküm BK'da olmamasına rağmen, bunun dışında birden çok düzenlemede konu hakkında açık düzenlemelerin olduğunu da belirtelim. Örneğin, Belediye Zabıta Yönetmeliği'ne (RG, T. 11.04.2007, S. 26490) göre “Belediye zabıta teşkilatı belediye başkanına bağlıdır. Belediye başkanı, zabıta teşkilatı üzerindeki yetkilerini belediye başkan yardımcısına; büyükşehirlerde genel sekreter veya genel sekreter yardımcısına devredebilir” (m. 7).

<sup>53</sup> Sayıştay Temyiz Kurulu kararında da başkan yardımcılarının belediye içindeki hiyerarşisi yönünden “...hiyerarşik olarak daha üst bir makam olan belediye başkan yardımcılığından tenzilen bir alt görev olan “müdürlük” görevine atanan kişi bakımından...” denilerek müdürlerin üstünde olduğunu açıkça ifade edilmiştir. Sayıştay 5. Daire, Dosya No: 52776, Tutanak No: 56450, Tutanak Tarihi: 07.02.2024.

<sup>54</sup> Kemal Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Kitabevi, 2023, s. 132. Şat, “Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, encümene başkanlık eder” şeklindeki BK m. 42 hükmü uyarınca hiyerarşik olarak başkandan sonra belediye başkan yardımcılarının geldiğini söylemektedir. Bkz. Şat, s. 632.

<sup>55</sup> RG, T. 20.01.1982, S. 17580.

<sup>56</sup> RG, T. 24.12.2003, S. 25326.

<sup>57</sup> Buna göre üst yöneticiler: “*idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet*

İdari yargı yerlerince verilen kararlara bakıldığında, başkan yardımcılığının *üst düzey kadro* olduğu belirtildikten sonra, 5018 sayılı Kanun'dakine benzer şekilde bir de tanım yapılmaktadır. Örneğin<sup>58</sup> bölge idare mahkemesince verilen ve Danıştayın da onadığı bir kararda “**Belediye Başkan Yardımcılığı unvanının üst düzey kadro olduğunun kabulüyle, üst düzey kamu yöneticilerinin, kamu kurum ve kuruluşlarının geleceğe dönük planlarını ve politikalarını saptayan, bu plan ve politikadaki hedefleri gerçekleştirmek için gerekli kaynakları ve bu kaynakların kullanım yerlerini belirleyen ya da bu kişilerin emir ve direktifleri yönünde uygulamayı yapan veya onlara yardımcı olan kişiler oldukları ...**” şeklinde bir tespit ve tanım yapılmaktadır. Burada yapılan tanımda dikkat çeken husus, üst düzey kamu yöneticilerine yardım edenlerin de bu kategorinin içinde kabul edilmiş olunmasıdır.

Sayıştay kararlarında<sup>59</sup> başkan yardımcılığı *üst düzey görev* olarak kabul edilmektedir. Doktrinde ise başkan yardımcılığı mevkisi hakkında *üst düzey yönetici, üst kademe yönetici* gibi kavramlar kullanılmaktadır<sup>60</sup>.

Büyükşehir belediyelerinde başkan yardımcısının bulunmadığını yukarıda belirtmiştik. Diğer belediyelerde de genel sekreterlik ve ondan hiyerarşik olarak daha alt bir seviyede olan daire başkanlıkları bulunmamaktadır. Doktrinde kimi yazarlar<sup>61</sup> tarafından belediye başkan yardımcılığı statüsünün, büyükşehir belediyelerinde bulunan genel sekretere karşılık geldiği kabul edilmektedir. Ancak büyükşehir ilçe belediyesindeki başkan yardımcılığının

---

*gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar” 5018 sayılı Kanun m. 11/2.*

<sup>58</sup> Danışta 12. Daire, E. 2021/16434, K. 2021/2685, T. 15.09.2021.

<sup>59</sup> Örneğin, “Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik'in kapsamı dışında bulunan **başkan yardımcılığı gibi üst düzey görevlerde en az altı ay süreyle çalışmış olanlar; aranan diğer şartları taşımaları kaydıyla yönetim hizmetleri grubunda yer verilen müdür kadrosuna sınavsız olarak atanabilmektedir**”. Bkz. Sayıştay 6. Daire, Dosya No: 53221, Tutanak No: 56479, Tutanak Tarihi: 14.02.2024.

<sup>60</sup> Örneğin Erbay Arıkboğa, *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Temel Çerçevesi (Rapor)*, Yurttaşlık Derneği, 2020, <[https://yereldemokrasi.net/attachments/article/202/Yerel\\_Yonetim\\_Rapor.](https://yereldemokrasi.net/attachments/article/202/Yerel_Yonetim_Rapor.)>, Erişim Tarihi 20 Eylül 2024, s. 744.

<sup>61</sup> Mehmet Mecek / Yıldız Atmaca, “Yerel Yönetimlerin İdari Yapısına İlişkin Mevzuat Analizi”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(76), 2020, <https://dergipark.org.tr/pub/esosder/issue/56179/735143>>, Erişim Tarihi 26 Temmuz 2024, s. 2078.

büyükşehir belediyesindeki daire başkanlığına eşdeğer olup olmadığına ilişkin mülga DPB görüşünde<sup>62</sup> yapılan değerlendirmede, başkan yardımcılarının daire başkanlığının altında bir mevkide olduğu belirtilmiştir.

Ne var ki mülga DPB'nin görüşüne benzer şekilde ancak herhangi bir gerekçe ortaya koymayan Danıştay da yukarıda örneği verilen kararlarındaki başkan yardımcılığının üst düzey kadro olduğu yönündeki içtihatlarına rağmen belediye başkan yardımcılarının hiyerarşik yönden daire başkanlarının altında bir mevkide olduğunu kabul etmektedir. Şöyle ki, idari yargıda 2014 sonrası çıkan uyuşmazlıklar hakkında, idare, vergi mahkemeleri ve Danıştay Kanunu'nda işaret edilen uyuşmazlıklarda (m. 24) Danıştay ilk derece yargılamalarını, bölge idare mahkemeleri istinaf incelemelerini ve Danıştay da temyiz incelemelerini yapmaktadır<sup>63</sup>. Hangi hususlarda temyiz incelemesine gidilebileceği İYUK'da sayma yoluyla gösterilmiştir. Bu hususun yürürlüğe girmesinden önce, belediye başkan yardımcılığı görevinden başka bir göreve naklen atanmaların veya görevden alınanların ilgili işlemlere karşı açacakları davalarda verilen kararlara yönelik temyiz incelemesi Danıştay tarafından yapılmaktaydı. Ancak üç dereceli yargılama sisteminin yürürlüğe girmesinden sonra ortaya çıkan ilgili uyuşmazlıklarda belediye başkan yardımcılığı, İYUK'un m. 46/1-f hükmü kapsamında sayılanlar arasında (daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlilerinden) görülmeyip, Danıştay içtihatlarıyla<sup>64</sup> temyiz incelemesinin dışında tutulmaktadır. Örneğin<sup>65</sup> ***“Dosyanın incelenmesinden; davanın konusunu, ... İlçesinde belediye başkan yardımcısı olarak görev yapan davacının, bu görevden alınarak uzman kadrosuna atanmasına ilişkin ... işlemin oluşturduğu; davanın reddi yolunda***

<sup>62</sup> Mülga DPB'nin 16.03.2010 tarih ve 4504 sayılı görüşü.

<sup>63</sup> 2014 tarih ve 6545 sayılı Kanun (RG, T. 28.06.2014, S. 29044) ile yeni sistem yürürlüğe girmiştir.

<sup>64</sup> Örneğin ***“Belediye Başkan Yardımcısı olarak görev yapan davacının, Gençlik ve Spor Hizmetleri Müdürlüğü kadrosuna atanmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada verilen kararın, 2577 sayılı Kanun'un 46. maddesinde sayılan temyiz edilebilecek kararlar arasında yer almadığı ve istinaf incelemesinden geçmek suretiyle kesinleştiği açıktır. Bu durumda, istinaf incelemesi üzerine kesinleşen karar aleyhine yapılan temyiz başvurusunun incelenmesine yasal olanak bulunmamaktadır”***. Karar için bkz. Danıştay 2. Daire, E. 2021/16602, K. 2021/1899, T. 02.06.2021; Aynı yönde ***“Samsun ili, İlçe Belediye Başkan Yardımcısı olarak görev yapan davacının, mühendis olarak atanmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada verilen kararın, 2577 sayılı Kanunun 46. maddesinde sayılan temyiz edilebilecek kararlar arasında yer almadığı ve istinaf incelemesinden geçmek suretiyle kesinleştiği açıktır”***. Karar için bkz. Danıştay 2. Daire, E. 2021/17457, K. 2021/2811, T. 21.09.2021.

<sup>65</sup> Danıştay 2. Daire, E. 2020/2420, K. 2021/108, T. 18.012021.

*verilen karara ilişkin istinaf isteminin reddi üzerine davacı tarafından temyiz yoluna başvurulduğu anlaşılmaktadır. Ancak, temyiz istemine esas teşkil eden ... Bölge İdare Mahkemesi ... İdari Dava Dairesi kararının, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 46. maddesi, (f) bendinde yer alan **daire başkanı ve daha üst düzey kamu görevlilerinin atama, naklen atama ve görevden alma işlemleri kapsamında olmadığı** ve temyiz yolu açık olmayan 'kesin' kararlardan olduğu anlaşıldığından, temyiz isteminin incelenmesine yasal olanak bulunmamaktadır".*

Danıştay, daha önceki kararlarında başkan yardımcılığı mevkisinin üst düzey kadro olduğunu ifade etmesine rağmen, son dönemdeki kararlarında, başkan yardımcılarının daire başkanı altında bir mevkide yer aldığını kabul etmektedir. Oysaki DMK'da (m. 43/B) memurların ek göstergelerinin düzenlendiği cetvelde hem daire başkanı hem de belediye başkan yardımcısı aynı yerde gösterilmekte ve her ikisinin de ek göstergesi 3600 olarak belirtilmektedir. Dolayısıyla hem daire başkanı hem de belediye başkan yardımcısı 1. derece kadroda yer almaktadır. Dahası, daire başkanlarının büyükşehir belediyesinin genel yönetiminde büyükşehir belediye başkanına yardımcı olmak görevi bulunmamakta ve sadece ilgili olduğu birime yönelik yöneticilik görevi bulunmaktadır. Belediye başkan yardımcısı ise yukarıda da ifade edildiği üzere hem kendisiyle ilişkilendirilen ilgili birimlerin yönetim görevini yürütmekte hem de belediye yönetiminde başkana yardımcı olmak suretiyle doğrudan belediyenin yönetimine katılmaktadır<sup>66</sup>.

Sonuç olarak belediye başkan yardımcısının mevkisi yönünden daire başkanı üstü kamu görevlilerinden olmadığı varsayılabilir de; Danıştayın bu konudaki yaklaşımının aksine, daire başkanının altında yer aldığını varsaymak dahi mümkün değildir. Bu nedenle belediye içindeki konumları dikkate alınmasa dahi, DMK hükmü uyarınca (m. 43/B) belediye başkan yardımcılarını en azından daire başkanlarına denktirler.

---

<sup>66</sup> Danıştay da bu hususu önceden verdiği birçok kararında tekrar etmektedir. Örneğin: "... belediyelerin yönetimi konusunda belediye başkanlarına verilen görev, yetki ve sorumluluklar göz önüne alındığında kendilerine çok yakın, gerektiğinde onun yetkilerini devralan ve onun adına hareket eden belediye başkan yardımcılarını..." karar için bkz. Danıştay 2. Daire, E. 2021/16722, K. 2021/4294, T. 17.11.2021; aynı yönde bkz. Danıştay 2. Daire, E. 2020/2379, K. 2021/2373, T. 30.06.2021; Danıştay 2. Daire, E. 2020/1681, K. 2020/3717, T. 30.12.2020; Danıştay 2. Daire, E. 2020/2519, K. 2021/591, T. 15.03.2021; Danıştay 2. Daire, E. 2021/15048, K. 2021/2300, T. 24.06.2021.

## SONUÇ

Belediyelerin yerel ihtiyaçlarının ve bu ihtiyaçların karşılanma biçiminin değişkenlik göstermesine bağlı olarak hizmet örgütünde de farklılaşmanın olması normal karşılanmaktadır<sup>67</sup>. Ancak buna uygun mevzuat düzenlemelerinin eksik bırakılması ilgili personel yönünden hukuki belirsizliklere neden olmaktadır<sup>68</sup>. Mülga Kanun döneminden itibaren belediye başkan yardımcılığı, hem memur statüsünde birinin atandığı hem de meclis üyeleri arasından bir üyenin görevlendirildiği, ayrıca her iki belediye kanununda da yeterli düzenlemelerin bulunmadığı, bu nedenle de personel rejimi bakımından birçok sorunun ortaya çıktığı bir görevdir.

Her iki belediye başkan yardımcısı açısından tespit edilen farklılıklar şunlardır:

1. Başkan yardımcısı atamalarında; ilgilinin yüksekokul mezunu olması ve memuriyette en az 10 yıllık hizmeti bulunması gerekir. Meclis üyelerinin başkan yardımcılığı görevlendirmelerinde onların meclis üyeliğine seçilme yeterliliğine sahip olması yeterlidir. Dolayısıyla ilgilinin 18 yaşını doldurmuş olması gerekir. Bu nedenle başkan yardımcılığına atanma ve meclis üyesinin görevlendirilmesinde aranacak şartlar hususunda, taşımaları gereken nitelikler bakımından ciddi farklılıklar söz konusudur.

2. Görevde Yükselme Yönetmeliği hükümleri uyarınca başkan yardımcılığına atanan bir memur, bu görevi 6 ay yürüttükten sonra başka görevlere sınavsız naklen atanabilmektedir. Bu nedenle uygulamada bu görev bir geçiş kademesi olarak görülmektedir<sup>69</sup>. Göreve atandıktan sonra 6 ay gibi kısa bir süre sonunda başkan yardımcılarının başka görevlere nakledilebilmelerine ilişkin hüküm, atamalarda başkanın takdir yetkisini görevin gerektirdiği niteliklerin dışında kullanmasına imkân tanımaktadır. Diğer taraftan meclis üyesi başkan yardımcıları yönünden konu değerlendirildiğinde, burada

<sup>67</sup> , Onur Karahanoğulları, “Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 47(1), 1998, <<https://dergipark.org.tr/tr/pub/auhfd/issue/42684/514742>>, Erişim Tarihi 26 Temmuz 2024, s. 280.

<sup>68</sup> Karahanoğulları, s. 317-318.

<sup>69</sup> Şat, s. 601, 621. “Mevzuattan edinilen bilgiler ve katılımcı yorumları ışığında başkan yardımcılığı kadrosunun kolayca el değiştirebildiği görülmektedir. Bu da kadroda bulunanları çeşitli zorluklarla karşı karşıya getirmektedir. Kadronun, başkan yardımcılığına bazı memurların şeflik ve müdürlük için gerekli sınav şartını sağlamadan da atanabilmeleri için kullanılmasının sıkça Belediyelerdeki etik dışı uygulamalara örnek oluşturduğunun altı çizilmelidir”. Şat, s. 620.

da hizmetin gerektirdiği niteliklerin dışında görevlendirme yapılmasını engelleyecek açık bir hükmün bulunmadığını söyleyebiliriz. Çünkü meclis üyeleri arasından yapılacak başkan yardımcısı görevlendirmelerinde aranan, başkanın bu hususu *zorunlu görmesi gerektiği* yönündeki kurala rağmen (BK m. 49/7), hem başkanın hem de meclis üyesinin siyasi<sup>70</sup> yönü göz önüne alındığında görevlendirmelerde başkanın takdir yetkisini kullanmasında siyasi saiklerin<sup>71</sup> rol oynaması pekâlâ mümkündür. Sonuç olarak, Anayasa'nın ilgili hükmünün (m. 70/2<sup>72</sup>) tatbik edilebilmesi hususunda, başta göreve gelmelerinde aranacak niteliklerin her iki başkan yönünden aynı derecede bulunması gerektiği, Kanun'da açıkça düzenlenmelidir. 6 ay gibi kısa bir süre sonra başka görevlere nakledilebilmeleri hususu da kaldırılmalıdır. Meclis üyelerinin görevlendirilmesinde aranan başkanın bu hususu zorunlu görmesi hususuna dair sebeplerin de görevlendirme işleminde açıkça belirtilmesi ve bu yöndeki görevlendirmelerin de meclisin onayı aranması gerektiği, hükme eklenmelidir.

3. Aynı görevi yürüten her iki başkanın da hukuki statüsü farklıdır. Norm kadroya atanan başkan yardımcısı memur statüsündedir. Bunlar kadroya atanmakta, kadro karşılığı maaş almakta, asli görevleri başkan yardımcılığı olduğundan bu görevleri dışında bir görevleri bulunmamakta, görev süreleri herhangi bir süreyle de kayıtlanmadığından başkan yardımcılığını sürekli bir görev olarak yürütmektedirler. Belediye başkan yardımcılığına görevlendirilen meclis üyesinin ise bu görevlendirme nedeniyle meclis üyeliğinin sona ereceğine ilişkin bir hüküm olmadığından meclis üyeliği de devam etmektedir. Meclis üyeliğinin herhangi bir nedenle sona ermesi hâlinde ise başkan yardımcılığı görevi de sona ermektedir. Bu nedenle bunların asli görevi meclis üyeliğidir. Bundan başka, görev süresi meclisin görev süresiyle sınırlandırıldığından, başkan yardımcılığı görevini geçici

<sup>70</sup> Meclis üyeleri arasından görevlendirilen başkan yardımcılarının siyasi bir danışman imajına sebep olduğu ifade edilmektedir. Bkz. Celal Güvenç, "Belediyelerde Başkan Vekilliği, Meclis Başkan Vekilliği ve Başkan Yardımcılığı", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(4), 1993, <[https://dergipark.org.tr/tr/pub/atauniitbd/issue/3\\_8242/332807](https://dergipark.org.tr/tr/pub/atauniitbd/issue/3_8242/332807)>, Erişim Tarihi 22 Ağustos 2024, s. 68, 69.

<sup>71</sup> Belediye meclisi üyeleri arasından yapılacak görevlendirmeler hususunda Acar "... *sırf politik amaçlarla belediye başkan yardımcısı çalıştırma yoluna gidebileceklerdir. Çünkü, kanunun ilgili hükmünde bunu engelleyen ne bir özellik ve şart, ne de sayı yönünden bir sınırlama bulunmamaktadır*" demektedir. Bkz. Acar, s. 44. Güvenç'e göre iki farklı statüdeki başkan yardımcılığı nedeniyle, biri idari diğeri de siyasi yönden belediye başkanına danışman pozisyonunda görüldüklerini ifade etmektedir. Bkz. Güvenç, s. 68.

<sup>72</sup> Anayasa m. 70/2: "*hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez*".



olarak yürütmektedirler. Dolayısıyla bunların hukuki statüsü de meclis üyeliği yönüyle değerlendirilmelidir. Meclis üyelerinin hukuki statüsü ise ne memur ne de diğer kamu görevlisidir.

4. Hiyerarşi ve üst düzey kamu görevlileri yönünden ulaşılan sonuçlara göre, ilk olarak hiyerarşi yönünden başkan yardımcılarının, belediye başkanından hemen sonra geldiklerini belirtelim. İkinci olarak, onların üst düzey kamu görevlileri arasında olduklarını kabul etmek gerekir. Dolayısıyla naklen atanmaları işlemine karşı açılacak davalar da İYUK'un m. 46/1-f hükmü uyarınca temyiz incelemesi kapsamında yer almalıdır. Danıştayın son dönem içtihatlarında bu hususu kabul etmeyerek bu yöndeki uyuşmazlıkların istinaf incelemesinde kesinleşeceği yönündeki içtihadından da bu nedenle dönmesi gerekmektedir.

İki farklı statüde başkan yardımcısı uygulamasının neden olduğu problemlerin<sup>73</sup> birçoğuna çalışmanın kapsamını çok genişleteceği için değinme fırsatı olmamıştır. Ancak çalışmada işaret edilenlerin bile bu uygulamanın ne derece problemlili olduğunu ortaya koyması açısından yeterli olduğunu düşünmekteyiz.

Mülga Kanun'daki ilgili hükmün Fransa'dan ilham alındığına yukarıda işaret etmiştik<sup>74</sup>. O nedenle Fransa'daki hâlihazır uygulama incelendiğinde; Fransa Belediye Kanunu'na<sup>75</sup> göre her belediyenin bir belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri arasından seçilen bir veya daha fazla belediye başkan yardımcısı vardır (L2122-1). Belediye Meclisi, Kanun'da işaret edilen sınırlar çerçevesinde belediye başkan yardımcılarının sayısını belirler (L. 2122-2 ve L2122-2-1). Belediye meclisi, belediye başkanını ve başkan yardımcılarını kendi üyeleri arasından gizli oyla seçer (L2122-4). Belediye başkan yardımcılarının görev süreleri başkanın görev süresiyle sınırlandırılmıştır. Herhangi bir nedenle başkanın görevinin sona ermesi hâlinde yardımcılarının da görevi sona ermektedir (L2122-10). Görüldüğü üzere, Fransa'da sadece meclis üyeleri başkan yardımcısı olabilmektedir. Başkan yardımcılarını

<sup>73</sup> Örneğin Yarkın'ın da belirttiği gibi “*Meclis üyeleri içinden getirilecek başkan yardımcısının, alacağı maaş ve ücret itibarıyla belediye başkanının statüsüne tabi olması, muayyen kadro dereceli bir göreve atanacakların taşıyacakları niteliklere sahip olma zorunluluğu bulunmaması da aynı belediyedeki başkan yardımcılarını arasında farklı durumlar meydana getirebilmektedir*”. Bkz. Yarkın, s. 252.

<sup>74</sup> Aytaç, s. 29-30.

<sup>75</sup> İlgili Kanun için bkz. <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000559120&categorieLien=id>>, Erişim Tarihi 22 Temmuz 2024.

meclis tarafından seçilmektedirler. Başkanla birlikte göreve başlayan başkan yardımcılarının görev süreside başkanın görev süresiyle sınırlandırılmıştır<sup>76</sup>. Dolayısıyla tek bir statüde ve meclis üyeleri arasından seçilmek suretiyle göreve gelinen başkan yardımcılığı söz konusudur.

Sonuç olarak bizde de iki farklı statüde yer alan başkan yardımcılığı uygulamasına son verilmelidir<sup>77</sup>. Başkan yardımcılarının görev ve yetkileri ile görevlerinin sona ermesi hususu da açıkça düzenlenmelidir. Hukuki statüleri yönünden de hem belediye içindeki hiyerarşileri belirtilmeli hem de üst düzey kamu yöneticisi oldukları açıkça ifade edilmelidir. Böylece mevcut problemlerin birçoğu çözümlenecektir.

---

<sup>76</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Hayrettin Yıldız, *Fransız Yerel Yönetim Hukuku*, On İki Levha Yayınları, 2013.

<sup>77</sup> Bu uygulamanın kalkması gerektiği Mülga Kanun'un yürürlükte olduğu dönem dahi ifade edilmekteydi. Örneğin, “*Belediye meclisi üyelerinin belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirilmesine imkan veren hükmü kaldırılmalı, bunun yerine kadrolu ve nitelikli personel istihdamına imkan verecek bir düzenlemenin kısa süre içerisinde yapılması yoluna gidilmelidir*”. Acar, s. 45.

**KAYNAKÇA**

- AcarA, “Belediye Başkan Yardımcılığı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4(3), 1995, <<https://dergipark.org.tr/tr/pub/atauniiibd/issue/38242/332807>>, Erişim Tarihi 20 Mart 2014, s. 37-45.
- Arıkboğa E, *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Temel Çerçevesi (Rapor)*, Yurttaşlık Derneği, 2020, <[https://yereldemokrasi.net/attachments/article/202/Yerel\\_Yonetim\\_Rapor](https://yereldemokrasi.net/attachments/article/202/Yerel_Yonetim_Rapor)>, Erişim Tarihi 20 Eylül 2024.
- Aytaç F, “Birbiriyle Karıştırılmaması Gereken Belediye Başkan Yardımcılığı ile Belediye Başkan Vekilliği Hakkında”, *Belediye Dünyası*, 2(7), 2001, s. 29-33.
- Çiçek H, *Güçlü ve Etkin Başkan Yönetiminde Belediye ve Organları*, T.C. İbn Haldun Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Uluslararası ve Mukayeseli Hukuk Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, 2022 <[https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tez\\_SorguSonucYeni.jsp](https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tez_SorguSonucYeni.jsp)>, Erişim Tarihi 20 Ekim 2024.
- Gözler K, “Türk Belediye Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 3 Nisan 1930 Tarihli Belediye Kanunu Fransa’dan mı İktibas Edilmiştir?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 28(1-2), 2019, <<https://cyy.hacibayram.edu.tr/hbv/1-228715790>>, Erişim Tarihi 18 Ağustos 2024, s. 1-24.
- Gözler K, *İdare Hukuku Cilt I*, Ekin Kitabevi, 2019.
- Gözler K, *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Kitabevi, 2023.
- Güvenç C, “Belediyelerde Başkan Vekilliği, Meclis Başkan Vekilliği ve Başkan Yardımcılığı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(4), 1993, <<https://dergipark.org.tr/tr/pub/atauniiibd/issue/38242/332807>>, Erişim Tarihi 22 Ağustos 2024, s. 49-69.
- Karahanoğulları O, “Belediye Personelinin Hukuki Yapısına İlişkin Gözlemler”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 47(1), 1998, <<https://dergipark.org.tr/tr/pub/auhfd/issue/42684/514742>>, Erişim Tarihi 26 Temmuz 2024, s. 279-318.
- Meccek M / Atmaca Y, “Yerel Yönetimlerin İdari Yapısına İlişkin Mevzuat Analizi”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(76), 2020, <<https://dergipark.org.tr/tr/pub/esosder/issue/56179/735143>>, Erişim Tarihi 26 Temmuz 2024, s. 2068-2087.

- Şat N, “Türkiye’de Belediye Başkan Yardımcılığı”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 32(3), 2018, <[https://dergipark.org.tr/tr/pub/atauniiibd/issue/38\\_242/332807](https://dergipark.org.tr/tr/pub/atauniiibd/issue/38_242/332807)>, Erişim Tarihi 20 Temmuz 2024, s. 601-626.
- Tamer M, “Belediye Başkan Yardımcılığı ve Özel Kalem Müdürlüğüne Atanma Şartları”, *Belediye Dünyası*, 16(9), 2015, s. 20-36.
- Yarkin Ş, “Belediye Başkan Yardımcısının Belediye Meclisi Üyeleri Arasından Tayini Konusu Üzerinde Bir İnceleme”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, (344), 1974, s. 248-253.
- Yıldız H, *Fransız Yerel Yönetim Hukuku*, On İki Levha Yayınları, 2013.
- Yılmaz OK, “Belediye Üst Kademe Yöneticilerinin Liderlik ve Mesleki Bilgi Kapasitelerinin Geliştirilmesine Yönelik Bir Eğitim Programı Önerisi”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, <<https://dergipark.org.tr/tr/pub/oguiibf/issue/51635/499715>>, Erişim Tarihi 20 Ekim 2024, 14(3), 2019, s. 729-752.