



www.mevzuattakip.com.tr

Altyapı Kazı İzin Harcının Büyükşehir İlçe Belediyelerince Alınması ve Getirilen Düzenlemelerin Yeterliği Sorunu

UYARI: Makale'nin tamamına, sitemize üye girişi yaptıktan sonra ulaşabilirsiniz. Siteye üye değilseniz, lütfen ÜYE OL butonuna tıklayarak üye olunuz. Üyelik esnasında, girilen bilgilerin şüpheli olması halinde, üyeliğiniz silinecektir.

Altyapı Kazı İzin Harcının Büyükşehir İlçe Belediyelerince Alınması ve Getirilen Düzenlemelerin Yeterliği Sorunu

Nevzat ŞAHİN

İçişleri Bakanlığı Başkontrolörü

15/2/2018 tarihinde kabul edilen 7099 sayılı Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun Altyapı kazı izni harcı başlıklı mükerrer 79.maddesi ile daha önce belediye sınırları içinde meclis tarifesiyle ücret alınmasına konu edilen ancak farklı farklı uygulamaları olan altyapı kazı bedellerine bir çeki düzen getirilmiştir.

a) Altyapı Kazı İzni

7099 sayılı Kanunun öncesi uygulamaya biraz aşağıda belediye örnekleriyle yer vereceğiz. Değişiklikle farklı hesaplama ve prosedürler azaltılmaya ve başvuru sonuçlandırmada süre konulması gibi hükümler getirilmektedir.

Böylece umumi hizmet alanlarında belediyeden izin alınması zorunluluğu yasallaşmakta ve buna karşılık ücret yerine “altyapı kazı izin harcı” adı altında yasal vergi harç yükümlülüğü salınmaktadır. Bunun için kazı yapacak kurum veya kişiler ilgili belediyeden izin almak ve harç ödemek zorunda kalmaktadır. Daha önceleri bir başka sorun da telekomünikasyon iletim hatları gibi özel sektör kuruluşlarının kamu hizmeti niteliği nedeniyle altyapı bedeli ödemedikleri ancak kazılan alanı kendilerinin ihale ettikleri yüklenicilerce kapatıldığı uygulamaya yine kazı kurumundan izin ve neticede kapatma işlemi olacaktır. Ancak bu görevi yapmayan özel sektör kuruluşları veya kişiler ceza ödemek zorunda kalacaklardır. Harcın mükellefi altyapı kazı izni talebinde bulunanlardır.

Yapılan düzenlemeyle gerekçede belirtildiği üzere; Telekomünikasyon altyapı izinleri gibi altyapı izin süreçlerinin kolaylaştırılması amacıyla; altyapı kazı işlemlerinde başvuru talepleriyle ilgili sürecin tanımlanması, belge karşılığında alınacak harç oranı ve hesaplama yöntemi, izinsiz kazı yapanlara uygulanacak idari para cezaları ile ilgili hükümler de dahil olmak üzere birçok hususta yatırım süreçlerini kolaylaştıracak düzenlemeler yapılmaktadır.

b) Harcın Matrahının Hesaplanması

Maddenin birinci fıkrasına göre “Altyapı kazı izni harcının matrahı, öncelikle Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yayımlanan birim fiyatlar olmak üzere Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı veya bunların ilgili birimlerince yayımlanan birim fiyatlarının, bu idarelerde kazı alanı türü itibarıyla birim fiyatının olmaması halinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yayımlanan birim fiyatlarının, kazı alanıyla çarpılması sonucu bulunan ve alan tahrip tutarı olarak tanımlanan tutardır.” Demek ki öncelikle Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yayımlanan birim fiyatlar dikkate alınacaktır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yayımlanan birim fiyatlar ancak yapılan kazının gerektirdiği pozlar bulunmadığı takdirde bu kez “Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı veya bunların ilgili birimlerince yayımlanan birim fiyatları” kullanılacaktır. Burada da kazının türünün gerektirdiği işlee ait birim fiyatlar bulunmaması halinde diğer kamu kurum ve kuruluşların birim fiyatları kazı alanıyla çarpılarak harca tabi matrah bulunulacaktır. Böylece idarelerin keyfi olarak farklı bedeller uygulamalarının önüne geçilmekte ve objektif ölçütler oluşturulmaktadır. Esasen uygulamada gördüğümüz çoğunluk da “Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca yayımlanan birim fiyatların” kullanılması şeklindeydi.

c) Harcın Miktarının Hesaplanması

Böylece matrah hesaplandıktan sonra; “Altyapı kazı izni harcı, alan tahrip tutarı üzerinden binde 2 oranında alınır.” (Cumhurbaşkanı belediye grupları itibarıyla bu oranı yarısına kadar indirmeye, on katına kadar artırmaya yetkilidir.)

d) Hangi Belediyeden İzin Alınacağı Sorunu

Maddede “Bu madde kapsamında verilecek altyapı kazı izinleri için ilgili belediyeden altyapı kazı izni belgesi alınır. Altyapı kazı izni başvuruları on beş gün içerisinde sonuçlandırılır.” Denilmektedir.

Madde de yer alan “ilgili belediye” ibaresi büyükşehir belediyesi olan yerler dışında bir belirsizlik taşımamaktadır. Bununla beraber büyükşehir olan yerlerde iki idari birim bulunmaktadır; 1) Büyükşehir belediyesi, 2) İlçe Belediyesi.

Bu iki belediyenin yetki ve görev alanlarına ilişkin bir tartışma olduğundan bugüne kadar ki uygulamada Bakanlık görüşleri ve yargı kararları büyükşehir belediyesi lehine karar vermektedir. (Otopark ruhsatı, evsel katı atık tarife belediyelem yetkisi vb.)

7099 sayılı Kanun uygulamasının da halen büyükşehir belediyeleri tarafından yetki kullanılarak “altyapı kazı izin belgesi” düzenlendiği görülmektedir.

Bu noktada yasa maddesi yer alan “ilgili belediye” olmanın önemli bir ölçüt olduğunu değerlendirmekteyiz. Ne var ki büyükşehir belediyelerinin izin belgesini düzenlemek ve harcı almak yetkilerinin kendilerinde olduğunu değerlendirmelerinin bazı haklı nedenleri vardır. Şöyleki;

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun Altyapı hizmetleri başlıklı 8.maddesine göre “Büyükşehir içindeki altyapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla” üyeleri maddede belirtilen temsilcilerden oluşan koordinasyon merkezi kurulmaktadır. Adı üzerinde bir koordinasyon merkezidir. Ortak programda birleştirme ve programa alınan altyapı hizmetleri için belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, altyapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak altyapı yatırım hesabına aktarılmaktadır. Ortak programa alınan ve bedeli büyükşehir belediyesi hesabına aktarılmayan yatırımları ilgili kamu kurum ve kuruluşlarınca altyapı koordinasyon merkezi tarafından belirlenen programa göre harcamalarını kendi bütçelerinden yaparlar. Kararların bağlayıcılık özelliği vardır.

Burada maddede yer alan altyapının ne olduğunu hususu ise Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinin 4.maddesinin (1) fıkrasının (a) bedinden alıntılarsak; altyapı, İçme suyu ve kanalizasyon projeleri, elektrik, doğalgaz, telefon, kablolu televizyon bağlantı hatları gibi telekomünikasyon projeleri, hafif raylı toplu taşıma ve metro projeleri, termal ısınma ve enerji besleme projeleri ve benzerleri gibi raylı toplu taşıma sistemleri ile yollar ve kaplamaları, ifade etmektedir.

Konunun kazı ile ilgili boyutu ise Yönetmelikte ele alınmaktadır. Yönetmeliğin AYKOME'nin Görev ve yetkileri başlıklı 8.maddesine göre, “(1)...e) Kazı yapılacak tarihleri tespit eder, kazı yapmanın yasak olduğu tarihlerde acil durumlar için büyükşehir belediye başkanına veya AYKOME birimi yöneticisine yetki verir.

f) Altyapı ile ilgili kazı yapacak gerçek ve tüzel kişilere izin ve kazı ruhsatı verir ve buna ilişkin bedeli belirler.”

Yine Görevleri başlıklı 12.maddesi uyarınca, “(1) Altyapı koordinasyon birimi;

ç) ... Ruhsatsız kazı yapılmasını önler. Ruhsatsız kazı yapıldığının tespiti durumunda, kazı yapanlar hakkında gerekli işlemin yapılmasını sağlar.”

Yine aynı Yönetmeliğin Hesabın oluşumu ve geliri başlıklı 14.maddesi uyarınca, “(1) Altyapı yatırım hesabı, ortak programa alınan altyapı hizmetlerinin amaca uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödeneklerden bu hesaba yapılacak aktarım ile kazılardan elde edilen gelirlere oluşur.

(3) Büyükşehir (Değişik ibare:RG-25/4/2014-28982) ve ilçe (Mülga ibare:RG-25/4/2014-28982) (...) belediyeleri cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak altyapı yatırım hesabında toplanır. Sokakların kazısından elde edilen gelirler ilgili belediyeye aktarılır. Bu paralar büyükşehir ilçe (Mülga ibare:RG-25/4/2014-28982) (...) belediyeleri tarafından sadece cadde, bulvar, meydan ve sokakların asfalt ve kaldırımların yapımında kullanılır. Bu gelirler amacı dışında kullanılamaz.”

e) AYKOME Yönetmeliklerinin İçeriği ve Düzenlenme Hataları

Büyükşehir belediyeleri AYKOME yönetmelikleri arasında da farklılıklar bulunmaktadır.

Antalya Büyükşehir Belediyesi Aykome Uygulama Yönetmeliğinin 9.maddesinin (6).fıkrası öncelikle her türlü kazı gelirin büyükşehir belediyesine ait olduğunu vurguladıktan sonra 7.fıkrasında ismen sayılan bazı yerler “ Baraj, gölet, köprü, içme suyu ana iletim ve dağıtım hatları, atıksu ana toplayıcıları, yağmursuyu ana kolektörleri, doğalgaz ana iletim ve dağıtım hatları, büyük taşkın koruma projeleri, dere ıslahları, raylı sistem projeleri ve AYKOME Genel Kurulunca belirlenecek olan benzeri büyük projeler hariç olmak üzere;” dışındaki yerlerde büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda olan yerlerde tüm yetkileri ve gelirleri ilçe belediyelerine devretmiştir.

Bu uygulama son derece yerinde bir uygulamadır. Muğla Büyükşehir Belediyesi Altyapı Koordinasyon Merkezi (Aykome) Uygulama Yönetmeliğinin 23.maddesinin (5).fıkrasında, “Kurum ve kuruluşlar ile gerçek ve tüzel kişiler için; kazı yapılan yerin tranşe üst kaplaması bedelinin tamamı, Büyükşehir Belediyesine (KDV dâhil) yatırılacaktır. Üst kaplaması İlçe Belediyesi tarafından yapılacak ise, iş bitiminde üst kaplama bedeli ilgili İlçe Belediye hesabına aktarılacaktır.” Muğla Büyükşehir Belediyesi sonradan ilçe belediyesine aktarım yapma yöntemini seçmiştir. Bursa Büyükşehir Belediyesi Altyapı Koordinasyon Merkezi (Aykome) Uygulama Yönetmeliğinin 16.4. maddesi de gelirlerin tamamının büyükşehir belediyesi hesabına

yatırılacağı belirtmekte ancak "Anaarter dışında ilgili ilçe belediye arterlerinde yapılan kazıdan elde edilen gelirler ilgili belediyeye aktarılır." Ruhsat verme işlemini ise, Ruhsat Verilmesine ilişkin 19.maddesinde, (18/10/2012 tarihli bbb meclisinde değiştirilen yeni hali) "önemli kuruluşlarca (Buski, Bursagaz, UEDAŞ, TEİAŞ, Telekomünikasyon kurum ve kuruluşları, Botaş, Jeotermal, D.S.İ. vb.) yapılacak altyapı çalışmaları ile ilgili kazı ruhsatları Altyapı Koordinasyon Şube Müdürlüğü tarafından düzenlenecektir, denmekte ancak diğer Gerçek ve tüzel kişiler tarafından yapılacak olan altyapı çalışmaları ile ilgili izinler için Bursa Büyükşehir Belediye Meclisinin 16.12.2010 tarih ve 2010/162 Esas ile 1022 karar nolu ana arter ayrımları göz önüne alınarak diğer altyapı kurum ve kuruluşlarından görüş ve onay alındıktan sonra ilgili Belediyeler tarafından altyapı ruhsat formu düzenlenecektir." Böylece ana arter dışındakilerin altyapı kurum ve kuruluşlarından izin ve onay alındıktan sonra ilçe belediyesince ruhsatın düzenleneceği belirtilmektedir. 19.5.2. maddesinde de tahrip bedelinin hangi tranşe üst kaplaması yapacak belediyece alınacağını belirtmektedir. Eğer söz konusu olan abone bağlantısı ise, 19.8.12. ilgili belediyesinden ruhsat alınacağı belirtilmekte ancak gelirine açıklık getirmemektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği ise bu konuda en anti demokratik uygulama niteliğindedir. Yönetmeliğin 14.maddesinin (3).fıkrasında, "Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak altyapı yatırım hesabında toplanır. Sokakların kazısından elde edilen gelirler ilgili belediyeye aktarılır."

Büyükşehir AYKOME Yönetmeliklerinin her birinin ilçe belediyelerinin sorumluluk alanındaki alanlarda asfalt üst yapım maliyetine ilişkin gelirlerin ilçe belediyesine aktarılacağı konusunda uygun görüşü bulunmakla beraber, ilçe belediyeleri açısından sorun; bu gelirlerin ilçe belediyelerine çeşitli gerekçelerle büyükşehir belediyelerince aktarılmadığı, bir nevi bu gelirlere el konulduğu şeklindeki şikâyetlerdir. Büyükşehirim gücü ve reel politik nedenlerle büyükşehir belediye başkanlarıyla kötü olmamak isteyen ilçe belediyelerinin bu duruma sessiz kaldığı da bir gerçektir. Bu durum aslında Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinin 12.maddesinin 3.fıkrasının "Sokakların kazısından elde edilen gelirler ilgili belediyeye aktarılır" hükmünün de bir sonucudur.

f) İlçe Belediyelerince Altyapı Kazı İzin Harcı Alınması Gerektiği

Kazın izninin hangi belediyeden alınacağı sorusunsalını tartışmaya devam edersek; mükerrer 79. maddenin "Bu madde kapsamında verilecek altyapı kazı izinleri için ilgili belediyeden altyapı kazı izni belgesi alınır." Hükmünün büyükşehir belediyesi yasasında doğrudan yer almadığını, düzenlemenin yönetmelikte yer aldığını belirtmekte yarar vardır. Yeni yasa eski yasa ayırımından da baktığımızda ve gelirlerle

ilgili konunun özel yasa genel yasa ayrımıyla da ele alındığında 2464 sayılı Kanunun mükerrer 79.maddesinin gerek yasal düzenleme olması nedeniyle yönetmelikten üstün olduğu ve izin konusundaki özel yasa niteliği nedeniyle yeni bir düzenleme olduğu, bu açıdan bakıldığından “verilecek altyapı kazı izinleri için ilgili belediyeden altyapı kazı izni belgesi alınır.” Hükmü gereğince hükmün “ilgili belediye” olmaktan geçtiğini belirtmeliyiz. Bu açıdan umumi hizmetlere ayrılmış alanın hangi belediyenin sorumluluğunda olduğu, caddelerde ana arter olmayan yerlerde ilçe belediyesinin yetkili olduğu dikkate alınmalıdır. Bu tespitten hareketle ilçe belediyelerinin artık kendi görev ve sorumluluk alanlarında izin belgesi vermeye ve harcın tahsiline yetkilidirler. Yukarıda AYKOME yönetmeliklerinde ilçe belediyelerinin paylarını aktarmaya dayanan bir yaklaşım vardı. Madem ki bir payın asli sahini olan belediyeye aktarımı gerekmekte o zaman mükerrer 79.maddenin gereği artık asli hak sahibinin yetki kullanımına geçilmelidir.

g) Diğer Hususlar

1. Kazı Sırasında Diğer Altyapıya Verilecek Zarar

Mükerrer 79. maddede devamlı “Altyapı kazı alanı ile kazı sırasında diğer altyapı tesislerine zarar verilmesi halinde bu tesisler kazıyı yapan tarafından eski haline getirilir.” Böylece altyapı kazı izni alan başvuru sahibine iki yükümlülük getirilmektedir. İlk olarak kazı alanını eski haline getirmek ve ikinci olarak da altyapı kazı alanında diğer kurum ve kuruluşlara ait altyapıya zarar verilmemelidir. Böyle bir zarar ortaya çıkması halinde kazı izni alan özel veya gerçek kişi bu zararı karşılamak.

2. Belediyece Yapılması

Kazı izni, kazı harcı tahsil edilerek verilmektedir. Alan tahrip maliyeti izin sahibi tarafından belediye hesabına yatırılır veya teminat verilirse bu durumda belediye tarafından yapı işi gerçekleştirilebilir. Bu bir zorunluluk değildir, belediyenin kabulü de gereklidir.

Maddede yer alan “Altyapı kazı alanı, alan tahrip tutarının peşin yatırılması veya alan tahrip tutarı kadar teminat verilmesi halinde belediyece de kapatılabilir. ” hükmü bu hususu düzenlemektedir.

3. İdari Para Cezası

Öte yandan izinsiz kazı yapıldığı durumların tespiti de olabilir. Bu tespitlerin yapılması halinde “İzinsiz altyapı kazısı yapanlara veya altyapı kazı alanını usulüne uygun kapatmayanlara belediye encümenince alan tahrip tutarının beş katına kadar idari para cezası verilir. İdari para cezası, ilgisine tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde ödenir. Bu yerlerin alan tahrip tutarı, varsa teminatı düşülerek ayrıca tahsil edilir.” Alan tahrip bedelinin beş katı ceza kesilmesi söz konusudur. Ayrıca izin dışı kazı yapılması halinde

varsa idaredeki teminattan da izinsiz alanın tahrip tutarı ayrıca düşölerek tahsil edilmektedir.

g) Sonuç

Göröldüğü üzere 7099 sayılı Kanunun yatırımları teşvik ve kolaylık getirme amaçlı 2464 sayılı Kanunun mükerrer 79.maddesiyle getirdiğı yaklaşık sadece belediyelerin zaten "bedel" adı altında aldığı gelirin artık "harç" adı altında alınmasından ibaret kalmış, büyükşehir belediyelerinin AYKOME yönetmeliklerinin uçsuz bucaksız düzenlemelerinin ve ilçe belediyelerinin sorumluluk alanlarındaki altyapı kazı bedellerinin dahi uygulamada nasıl olacağına çözüm getirmemiş, yatırımcılara ise bu anlamda hiçbir katkısı olmamıştır.

Esasen 7099 sayılı Kanunla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanuna eklenen Mükerrer 90.maddeyle getirilen düzenlemeler ışığından tüm büyükşehir belediyelerinin AYKOME yönetmeliklerinin yeniden ele alınması zarureti ortaya çıkmıştır. Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinin düzenleme yapma yetkisi başlıklı 27.maddesi uyarınca, belediye meclisleri düzenleme yaparken bu düzenlemelerin uygulamada Yönetmelik şeklinde olduğu görölmektedir. Bakanlıkça çıkarılan bir yönetmelikten sonra belediye meclislerince yönetmelik çıkarmak yerine yönerge çıkarması daha doğru olacaktır. Ayrıca içeriklerinde Bakanlıkça çıkarılan Yönetmelikteki tanım ve hükümlere de yer verilmektedir. Bu doğru bir yaklaşım değildir. Üst mevzuatta zaten tanımlanmış ve düzenlenmiş konuların değil o belediyeye özgü kurallar belirlenmeli ve meclis kararı buna göre tanzim edilmelidir.

Telefon: +90 (312) 473 84 23

E-Posta: mts@mevzuattakip.com.tr

Adres: Çetin Emeç Bulvarı Hürriyet Cad. No: 2/12 Çankaya ANKARA